

Joanna Gustafsson

VALTION VIRKAMIESTEN SANANVAPAUS JA VIRKAVASTUU SOSIAALISESSA MEDIASSA

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Kandidaatintutkielma
Toukokuu 2024

TIIVISTELMÄ

Joanna Gustafsson: Valtion virkamiesten sananvapaus ja virkavastuu sosiaalisessa mediassa
Kandidaatintutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma, julkisoikeus
Toukokuu 2024

Tutkielmassa tarkastellaan valtion virkamiesten sananvapauden ja virkavastuun yhteensovittamista sosiaalisessa mediassa. Suomen perustuslain (731/1999) 12 §:n mukaan jokaisella on oikeus sananvapauteen, mutta virkamiesten osalta tämä oikeus on tavallisiin kansalaisiin verrattuna tiukemmin rajoitettu heidän asemansa ja velvollisuuksiensa vuoksi. Virkamiehet toimivat julkisessa hallinnossa, jossa heidän toimintansa vaikuttaa yleiseen luottamukseen ja julkishallinnon integriteettiin. Tästä syystä heidän sananvapautensa rajoitukset ovat perusteltuja, kunhan ne toteutetaan perusoikeuksien rajoittamista sääntelevien yleisten periaatteiden mukaisesti.

Tutkielman keskeisenä tavoitteena on selvittää, millaista lainsäädäntöä ja oikeuskäytäntöä aiheeseen liittyy, ja mikä on olemassa olevan lainsäädännön kanta virkamiesten sananvapauden ja virkavastuun yhteensovittamisesta sosiaalisessa mediassa. Tutkimus pyrkii myös määrittelemään, miten virkamiehet voivat käyttää sananvapauttaan samalla, kun he noudattavat virkavastuuseen liittyviä velvoitteitaan. Tutkimus on lainopillinen, ja se hyödyntää kansallista lainsäädäntöä, lainsäädännön esitöitä ja kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia. Lisäksi tutkimuksessa hyödynnetään oikeuskäytäntöä ja alan kirjallisuutta laajasti, mikä auttaa syventämään ymmärrystä virkamiesten sananvapauden ja virkavastuun välisestä moniulotteisesta suhteesta.

Tutkimustulokset osoittavat, että sosiaalisen median aikakausi luo uudenlaisia haasteita virkamiesten sananvapaudelle. Sananvapauden rajoitukset ovat välttämättömiä, mutta ne tulee toteuttaa kohtuullisesti ja selkeästi perustellen. Sananvapaudelle ei kuitenkaan voida määrittää tarkkoja ja universaaleja rajoja, jotka pätevät kaikissa olosuhteissa. Näin ollen korostuu tarve selkeämmille ohjeistuksille ja koulutukselle, jotta virkamiehet ymmärtävät ne oikeudet ja velvollisuudet, jotka liittyvät heidän toimintaansa sosiaalisessa mediassa. Tämä auttaa välttämään epäselvyyksiä ja virkavelvollisuuksien rikkomista, mikä puolestaan edistää julkisen hallinnon läpinäkyvyyttä ja luottamusta. Selkeät linjaukset ja virkamiesten koulutus tukevat heidän kykyänsä osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun tavalla, joka on sekä vastuullista että eettisesti kestävä.

Avainsanat: virkamies, sananvapaus, virkavastuu, sosiaalinen media

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check -ohjelmalla.

TEKOÄLYN KÄYTTÖ OPINNÄYTTEESSÄ

Opinnäytteessäni on käytetty tekoälysovelluksia:

- Ei
 Kyllä

Ilmoitukseni mukaan olen käyttänyt opinnäytteessäni tutkielmaprosessin aikana seuraavia tekoälysovelluksia:

Tekoälysovellusten nimi ja versio:

Käyttötarkoitus:

Osiot, joissa tekoälyä on käytetty:

Olen tietoinen siitä, että olen täysin vastuussa koko opinnäytteeni sisällöstä, mukaan lukien tekoälyllä tuotetut osat, ja hyväksyn vastuun mahdollisista julkaisueettisten normien rikkomuksista.

SISÄLLYSLUETTELO

SISÄLLYSLUETTELO	I
LÄHDELUETTELO	II
1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkimusaiheen esittely	1
1.2 Tutkimuksen perusta ja lähestymistavat	3
2 SANANVAPAUDEN TAUSTAT	5
2.1 Sananvapauden määritelmä ja tarkoitus	5
2.2 Oikeusperiaatteiden merkitys virkamiehen sananvapaudessa	7
2.3 Sananvapauden rajoittaminen	8
2.4 Sananvapaus sosiaalisessa mediassa	10
3 VIRKAVASTUUN TAUSTAT	12
3.1 Virkavastuusta yleisesti	12
3.2 Lojaliteettivelvollisuus	14
3.3 Virkavelvollisuudet	17
4 SANANVAPAUDEN JA VIRKAVASTUUN YHTEENSOVITTAMINEN SOSIAALISESSA MEDIASSA	22
4.1 Virkamiehen toimintavapaus digitaalisessa ympäristössä	22
4.2 Haasteet ja ristiriidat	25
5 TULOKSET JA JOHTOPÄÄTÖKSET	27

LÄHDELUETTELO

Kirjallisuus

- Hirvonen, Ari. (2011). Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsingin yliopisto, Oikeustieteellinen tiedekunta.
- Husa, Jaakko. – Pohjolainen, Teuvo. (2014). Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: johdatus julkisoikeuteen. 4. uudistettu painos, Talentum.
- Koskinen, Seppo. – Kulla, Heikki. (2019). Virkamiesoikeuden perusteet. 8. uudistettu painos. Alma Talent.
- Manninen, Sami. (2011): III Yksittäiset perusoikeudet – 8. Sananvapaus ja julkisuus (PL 12 §). Alma Talent Verkkokirjahylly 2010. Teoksessa Hallberg, Pekka - Karapuu, Heikki - Ojanen, Tuomas - Scheinin, Martin - Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Alma Talent Verkkokirjahylly.
- Mäenpää, Olli. (2017). Yleinen hallinto-oikeus. Helsinki: Alma Talent.
- Mäenpää, Olli. (2021). Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 6. uudistettu painos. Edita.
- Mäenpää, Olli. (2023). Hallinto-oikeus. 3. uudistettu painos. Alma Talent.
- Mähönen, Jukka. (2011) Lojaliteettivelvollisuus ja tiedonantovelvollisuus. Teoksessa Saarnilehto, Ari. – Annola, Vesa. – Hemmo, Mika. – Karhu, Juha. – Kartio, Leena. – Tammi-Salminen, Eva. – Tolonen, Juha. – Tuomisto, Jarmo. – Viljanen, Mika. (2004-). (toim.): Varallisuus-oikeus. Helsinki, s. 113–123.
- Nuotio, Kimmo. (2004). Oikeuslähteet ja yleiset opit. Lakimies 7–8/2004, s. 1267–1291.
- Pesonen, Pirkko. (2017). Viestinnän lait. Edita Publishing Oy.
- Saarnilehto, Ari – Annola, Vesa. (2018). Sopimusoikeuden perusteet. Helsinki: Alma Talent.
- Taxell, Lars Erik. (1972). Avtal och rättskydd, Åbo.
- Taxell, Lars Erik. (1977). Om lojalitet i avtalsförhållanden. Defensor Legis, s. 148–155.
- Tiilikka, Päivi. (2008). Journalistin sananvapaus. Talentum.
- Tiilikka, Päivi. (2013). Sananvapaus ja lojaliteettivelvollisuus työsuhteessa. Lakimies 2/2013 s. 230–252.
- Viljanen, Veli-Pekka. (2001). Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. WSOYpro.
- Ämmälä, Tuula. (1994). Lojaliteettiperiaatteesta eräiden sopimustyyppien yhteydessä. Lojaliteettiperiaatteesta. Vastapuolen edun huomioon ottamisesta eri

oikeudenaloilla (toim. Ari Saarnilehto), Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja B, Muut kokoomateokset n:o 3, Turku. s. 3–50.

Oikeuskäytäntö

KHO 2022:129

KHO 2011:19

KHO 2007:9

KHO 1979-II-28

KKO 2008:91

KKO 2016:13

ECLI:EU:C:2008:727 – Tietosuojavaltuutettu v. Satakunnan Markkinapörssi Oy ja Satamedia Oy.

ECLI:EU:T:2017:613 – Skareby v. Euroopan ulkosuhdehallinto (EUH).

Virallislähteet

HE 309/1993 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 4/2006 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi poliisin hallinnosta annetun lain ja valtion virkamieslain 53 ja 55 §:n muuttamisesta.

HE 19/2013 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rikoslain, pakkokeinolain 10 luvun 7 §:n ja poliisilain 5 luvun 9 §:n muuttamisesta.

HE 1/1998 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

PeVL 10/1998 vp – Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

Euroopan ihmisoikeussopimus. (SopS 18–19/1990).

Euroopan unionin perusoikeuskirja. (2000/C 364/01).

Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus. (SopS 7–8/1976).

Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus. 1948.

Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeusneuvosto: The promotion, protection, and enjoyment of human rights on the Internet. A/HRC/RES/20/8. 2012.

Verkkolähteet

Avoimesti ajassa: Valtionhallinnon viestintäsuositus. (2023). Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2023:11. Haettu 17.4.2024 osoitteesta: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-373-9>

Virkamies sosiaalisessa mediassa. Valtion virkamieseettinen neuvottelukunta, Valtiovarainministeriö. (2016). Haettu 17.4.2024 osoitteesta: <https://vm.fi/documents/10623/2033991/Valtion+virkamieseettisen+valiokunnan+suositus/f6b3ae92-17ec-4d82-88f6-488ca1692abb?t=1465994189000>

Suomi.fi. (2023) Tiedot ja palvelut – Kansalaiselle – Virkamiehen oikeudet ja velvollisuudet. Haettu 1.3.2024 osoitteesta: <https://www.suomi.fi/kansalaiselle/oikeudet-ja-velvollisuudet/digituki-ja-hallintopalvelut/opas/nain-julkinen-hallinto-toimii/virkamiehen-oikeudet-ja-velvollisuudet>

Lainkirjoittajan opas. Jakso 12.12 Virkavastuu. Haettu 1.3.2024 osoitteesta: <https://lainkirjoittaja.finlex.fi/12-yleislait-ja-eraat-yleiset-saantelyt/12-12/#jakso-12-12>

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimusaiheen esittely

Teknologiamurros ja digitalisoituva yhteiskunta tuo muutoksia myös julkisen hallinnon toimintatapoihin. Sosiaalisen median rooli yhteiskunnassa on kasvanut merkittävästi viime vuosina, ja se tarjoaa myös virkamiehille uudenlaisen kanavan ilmaista mielipiteitään ja osallistua julkiseen keskusteluun. Virkamiehellä tarkoitetaan valtiolla, hyvinvointialueella, kunnalla tai muussa julkisyhteisössä virkasuhteessa työskentelevää henkilöä.¹ Virkamiesten toiminta sosiaalisen median alustoilla haastaa myös perinteisiä käsityksiä virkavastuusta ja sananvapauden rajoista. Sosiaalisen median vapaamuotoisemmassa ja vuorovaikutteisemmassa ympäristössä nämä rajat voivat muuttua epäselviksi, joka edellyttää uudenlaista näkökulmaa virkamiehen rooliin ja vastuisiin. Tässä tutkielmassa tarkastellaan valtion virkamiehen sananvapautta ja virkavastuuta sosiaalisessa mediassa. Virkamiesten sosiaalisen median käyttöön liittyy erilaisia oikeudellisia kysymyksiä ja haasteita, jotka vaikuttavat heidän sananvapauteensa ja virkavastuuseensa.

Sosiaalisen median merkitys tiedonvälityksessä on kasvanut, mikä on vähentänyt perinteisen median roolia Suomessa, vaikka se on yhä tärkeä. Erityisesti nuorten media- ja informaationkäyttö on muuttunut nopeasti, mikä on johtanut viestinnän pirstaloitumiseen ja yleisöjen moninaistumiseen.² Tällä hetkellä kaikkia valtionhallinnossa työskenteleviä koskee valtionhallinnon viestintäsuositus, joka on julkaistu vuonna 2023. Suosituksen mukaan valtionhallinnon on reagoitava digitalisaatiosta johtuviin muutoksiin kohderyhmälähtöisemmällä ja vuorovaikutteisemmalla viestinnällä, joka yhdistää perinteiset viranomaistiedotteet ja monikanavaisen lähestymistavan.³

Valtionhallinnon viestintää ohjaa myös vuoden 2016 Valtion virkamieseettisen neuvottelukunnan suositus. Suositus korostaa, että virkamiehillä on tärkeä rooli kansalaisiin nähden, minkä vuoksi heidän tulee toimia puolueettomasti, riippumattomasti ja tasapuolisesti. Sosiaalisen median käyttö voi edistää hallinnon läpinäkyvyyttä ja kansalaisten tavoittamista, mutta se tuo mukanaan myös vastuun.⁴ Lisäksi siinä suositellaan virkamiehille sosiaalisen

¹ Suomi.fi, Virkamiehen oikeudet ja velvollisuudet 2023.

² Valtionhallinnon viestintäsuositus 2023.

³ Ibid.

⁴ Virkamies sosiaalisessa mediassa, Valtion virkamieseettisen neuvottelukunnan suositus 2016.

median harkittua käyttöä niin työssä kuin yksityiselämässäänkin, sillä heidän toimintansa sosiaalisessa mediassa voi helposti sekoittua heidän ammatilliseen rooliinsa. Sen mukaan virkamiesten tulee olla erityisen varovaisia viestinnässään, välttää henkilöihin kohdistuvaa arvostelua ja muistaa, että kerran lähetetty viesti leviää laajalle ja on peruuttamaton. Säännöllinen keskustelu virkamiesetiikasta ja toimintatavoista sosiaalisessa mediassa on suositeltavaa.⁵

Tänä päivänä TikTok lienee yksi suosituimmista sosiaalisen median alustoista, jota myös monet yritykset ja organisaatiot käyttävät markkinointivälineenään. Alustalla on havaittavissa myös useiden Suomen viranomaisten, kuten Verohallinnon ja työ- ja elinkeinotoimistojen aktiivista osallistumista. Lisäksi monet kansanedustajat tai muut poliittiset vaikuttajat ovat aktiivisia sosiaalisessa mediassa. Myös vuoden 2024 presidentinvaalien ehdokkaat käyttivät sosiaalisen median alustoja, kuten TikTokia kampanjointiin.⁶ Voidaankin todeta, että sosiaalista mediaa käyttävät tänä päivänä enemmän myös valtion viranomaisorganisaatiot sekä yksittäiset virkamiehet. Vaikka vuoteen 2024 mennessä ei ole rekisteröity useita oikeustapauksia, joissa on arvioitu virkamiehen sananvapauden rajoituksia juuri sosiaalisessa mediassa, on tärkeää tutkia, miten virkamiehen sananvapaus ja virkavelvoitteet integroituvat sosiaalisen median kontekstissa. Erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu 2022:129 tarjoaa merkittävän esimerkin tähän tutkimukseen, sillä se auttaa ymmärtämään valtion virkamiesten sananvapauden rajoja ja virkavastuun soveltamista sosiaalisessa mediassa.

Sananvapaudesta säännellään Suomen perustuslain (731/1999, jäljempänä perustuslaki) 2 luvun 12 §:ssä. Vaikka virkamiehillä on ihan yhtäläinen oikeus sananvapauteen kuin kenellä tahansa, he ovat kuitenkin virka-asemansa vuoksi erityisessä asemassa sananvapauden osalta. Virkasuhteeseen liittyy tietynlaisia velvollisuuksia ja vastuita, jotka voivat rajoittaa virkamiehen sananvapautta. Virkamiestä velvoittaa virkavastuu, joka on tavallista laajempi ja ankarampi oikeudellinen vastuu työstään ja siinä tapahtuneista virheistä.⁷ Tässä tutkielmassa tarkastellaan tarkemmin valtion virkamiehen sananvapautta ja sen rajoituksia sekä virkavastuuta sosiaalisessa mediassa.

⁵ Virkamies sosiaalisessa mediassa, Valtion virkamieseettisen neuvottelukunnan suositus, 2016.

⁶ Esimerkiksi Alexander Stubb ja Pekka Haavisto tekivät paljon kampanjaisältöä TikTok-sovelluksessa.

⁷ Lainkirjoittajan opas, jakso 12.12 Virkavastuu, viitattu 1.3.2024.

1.2 Tutkimuksen perusta ja lähestymistavat

Tutkielmassa pyritään selvittämään, miten valtion virkamiesten sananvapautta säännellään sosiaalisen median kontekstissa ja miten nämä säännökset tasapainotetaan heidän virkavastuunsa kanssa. Tutkimus keskittyy valtion virkamiesten näkökulmaan, jättäen huomiotta kunnalliset viranhaltijat. Myöskään sosiaalista mediaa ei ole rajattu mihinkään tiettyyn alustaan, vaan sillä tarkoitetaan mitä tahansa digitaalisen viestinnän alustaa. Tarkoituksena on tutkia, miten valtion virkamiehet voivat käyttää sananvapauttaan noudattaen samalla heihin kohdistuvia virkavastuullisia velvoitteita. Keskeinen tutkimuskysymys on, miten virkavastuun periaatteet vaikuttavat valtion virkamiesten sananvapauteen sosiaalisessa mediassa. Tutkielma perustuu lainopillisen tutkimusmenetelmän käyttöön, jonka avulla selvitetään miten kansallinen ja kansainvälinen lainsäädäntö sääntelee valtion virkamiesten sananvapautta ja virkavastuuta sosiaalisen median kentässä. Lainopillista menetelmää käyttämällä keskitytään voimassa olevan oikeuden tulkintaan ja systematisointiin.⁸ Tutkimuksen tavoitteena on syventää ymmärrystä siitä, miten virkamiehet voivat yhdistää oikeutensa sananvapauteen ja velvollisuutensa virkavastuuseen sosiaalisen median ympäristössä.

Tutkielmassa tarkastellaan valtion virkamiesten sananvapauden ja virkavastuun yhteensovittamista sosiaalisen median kontekstissa. Tutkimuksessa käytetään keskeisenä oikeudellisena viitekehyksenä useita kansallisia lakeja ja kansainvälisiä sopimuksia. Näitä ovat muun muassa Suomen perustuslaki (731/1999), joka määrittää perusoikeudet kuten sananvapauden, hallintolaki (434/2003), joka säätelee julkishallinnon peruseriaatteita, valtion virkamieslaki (750/1994), joka käsittelee valtion virkamiesten velvollisuuksia ja virkavastuuta sekä viranomaistoiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki), joka määrittelee viranomaistoiminnan julkisuuden periaatteet. Tutkimuksessa hyödynnetään myös Euroopan ihmisoikeussopimusta (EIS) ja Euroopan unionin perusoikeuskirjaa, jotka tarjoavat kansainvälistä näkökulmaa sananvapauden turvaamisesta. Lisäksi tutkimuksessa tarkastellaan useita hallituksen esityksiä, kuten Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta⁹ ja Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi poliisin hallinnosta annetun lain ja valtion virkamieslain 53 ja 55 §:n muuttamisesta¹⁰. Lainsäädännön lisäksi tutkimuksessa hyödynnetään laajasti alan kirjallisuutta ja oikeuskäytäntöä, jotka auttavat

⁸ Hirvonen 2011, s. 22.

⁹ HE 309/1993 vp.

¹⁰ HE 4/2006 vp.

hahmottamaan syvällisemmin sitä, miten sananvapaus ja virkavastuu voidaan sovittaa yhteen. Niiden avulla saadaan parempaa ymmärrystä siitä, miten monimutkaista virkamiehen toiminta voi olla nykypäivän digitaalisissa viestintäympäristöissä.

Tutkielma koostuu kolmesta pääluvusta, jotka käsittelevät sananvapauden taustaa, virkavastuuta sekä näiden kahden elementin yhteensovittamista sosiaalisessa mediassa. Ensimmäisessä luvussa tarkastellaan sananvapauden määritelmää ja taustaa. Toisessa luvussa käsitellään valtion virkamiehen virkavastuuta yleisellä tasolla, sekä tarkemmin lojaliteettivelvoitetta ja virkavelvollisuuksia. Kolmannessa luvussa tarkastellaan virkavastuun soveltamista sosiaalisessa mediassa tapahtuvaan virkamiehen toimintaan.

2 SANANVAPAUDEN TAUSTAT

2.1 Sananvapauden määritelmä ja tarkoitus

Suomen perustuslain 2 luvun 12 §:n mukaan jokaisella on sananvapaus. Hallituksen esityksessä eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta¹¹ on kuvailtu tarkemmin sananvapauden taustaa. Esityksen perustelujen mukaan sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin.¹²

Sananvapauden tarkoitus on turvata yleisesti viestinnän vapautta, tarjoten suojaa jokaisen yksilön oikeudelle ilmaista itseään ja kommunikoida muiden kanssa. Sananvapautta pidetään kuitenkin pohjimmiltaan poliittisena perusoikeutena, jolla pyritään ensisijaisesti suojelemaan tiedon esteettömän levittämisen sekä rajoittamattoman, avoimen ja julkisen keskustelun edellytyksiä, jotka kaikki ovat demokraattisen yhteiskunnan keskeisiä tekijöitä.¹³ Tiedottaminen ja julkinen keskustelu ovat demokraattisen päätöksentekoprosessin keskeisiä osatekijöitä, sillä ne toimivat sekä vallan tarkastelun keskeisinä välineinä että demokraattisen vastuuvollisuuden väylinä. Näin ollen sananvapaudella on ratkaiseva merkitys, kun puolustetaan yksilöiden oikeutta osallistua ja vaikuttaa päätöksiin, jotka vaikuttavat heihin ja koko yhteiskuntaan, sekä heidän oikeuttaan arvostella ja valvoa vallan käyttöä. Jotta nämä oikeudet toteutuisivat tehokkaasti, on ehdottoman tärkeää varmistaa kaikkien mielipiteenvapauden yksiselitteinen suojelu ja kattava sananvapaus, jolla turvataan tiedotusvälineiden lisäksi myös erilaisten näkemysten ilmaiseminen, mukaan luettuna vallanpitäjien jyrkkä kritiikki.¹⁴

Sananvapaus käsittää useita oikeuksia, joilla pyritään turvaamaan viestintää sen kaikissa vaiheissa.¹⁵ Sananvapauteen kuuluu perustuslain 12 §:n 1 momentin mukaan oikeus ilmaista, julkaista ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä. On kuitenkin tärkeää tulkita sananvapautta laajemmin, kuten kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa todetaan. Julkaiseminen kattaa kaikki viestien levittämisen- ja välittämiskeinot, ja se ulottuu myös painetun

¹¹ ks. lisää HE 309/1993 vp, s. 56.

¹² HE 309/1993 vp, s. 56.

¹³ Manninen 2011, pääluku III, luku 8, kohta Johdanto, tarkoitus.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Manninen 2011, pääluku III, luku 8, kohta Sananvapauteen sisältyvät oikeudet.

materiaalin ja muiden tallennettujen viestimien myynnin ja jakelun kaltaiseen toimintaan tallennetun viestinnän alalla. Sähköisen viestinnän kohdalla suoja kattaa paitsi varsinaisen lähetystoiminnan, myös ohjelmien jakelun ja välittämisen kaltaiset toiminnot.¹⁶

Ennakkosensuurin kieltäminen on keskeinen periaate suomalaisessa sananvapauskäsityksessä. Suomen lainsäädäntö turvaa oikeuden vapaasti ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä ilman, että kukaan voi etukäteen rajoittaa näitä oikeuksia. Tämä tarkoittaa, että sekä viranomaiset että yksityiset tahot ovat estyneet puuttumasta sananvapauden käyttöön ennen viestin julkaisua. Sananvapauden rajoittaminen on kuitenkin mahdollista jälkikäteen, jos viesti osoittautuu lainvastaiseksi, jolloin seurauksena voi olla esimerkiksi rikosoikeudellisia sanktioita tai vahingonkorvauksia.¹⁷ Olennaista on, että viestin laillisuutta arvioidaan ja mahdollisiin toimiin ryhdytään vasta sen jälkeen, kun viesti on julkistettu tai muulla tavoin tuotu esille. Suomen perustuslaki suhtautuu sananvapautteen avoimemmin kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaava artikla. Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinnassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tunnustanut ennakkolisten esteiden haitallisen vaikutuksen sananvapautteen ja hyväksynyt ennakkosensuurin vain tietyissä, poikkeuksellisissa tilanteissa.¹⁸

Sananvapaus on turvattu oikeus myös kansainvälisellä tasolla. Siitä säädetään Euroopan unionin perusoikeuskirjassa (2000/C 364/01), Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (SopS 18–19/1990) sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa (SopS 7–8/1976).¹⁹ Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artikla säätelee sananvapaudesta seuraavalla tavalla:

1. Jokaisella on sananvapaus. Tämä oikeus sisältää vapauden pitää mielipiteitä sekä vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia alueellisista rajoista riippumatta ja viranomaisten siihen puuttumatta. Tämä artikla ei estä valtioita tekemästä radio-, televisio- ja elokuvayhtiöitä luvanvaraisiksi.
2. Koska näiden vapauksien käyttöön liittyy velvollisuuksia ja vastuuta, se voidaan asettaa sellaisen muodollisuuksien, ehtojen, rajoitusten ja rangaistusten alaiseksi, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen

¹⁶ Manninen 2011, pääluku III, luku 8, kohta Sananvapautteen sisältyvät oikeudet.

¹⁷ Tiilikka 2008, s. 19–20.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Manninen 2011, pääluku III, luku 8, kohta Johdanto, tarkoitus.

turvallisuuden, alueellisen koskemattomuuden tai yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien turvaamiseksi, luottamuksellisten tietojen paljastumisen estämiseksi, tai tuomioistuinten arvovallan ja puolueettomuuden varmistamiseksi.

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 19 artiklassa taataan mielipiteenvapaus (right to hold opinions) sekä ilmaisuvapaus (freedom of expression), johon sisältyy oikeus hankkia, vastaanottaa ja välittää kaikenlaisia tietoja ja ajatuksia (freedom to seek, receive and impart information and ideas of all kinds).²⁰ Samoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa määritellään ilmaisuvapaus (freedom of expression), joka käsittää mielipiteenvapauden (right to hold opinions) sekä oikeuden tiedon ja ajatusten vastaanottamiseen ja välittämiseen (freedom to receive and impart information and ideas). Lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa turvataan tietolähteen suoja (protection of journalistic sources).²¹

2.2 Oikeusperiaatteiden merkitys virkamiehen sananvapaudessa

Hallintolain 6 §:ssä on määritelty hallinnon oikeusperiaatteet, joita ovat yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, puolueettomuusperiaate, suhteellisuusperiaate ja luottamuksensuojaperiaate.²² Lain 6 §:n säännöksessä kuvaillaan periaatteita seuraavasti:

Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallinnon oikeusperiaatteita sovelletaan kaikkeen hallintoelinten toimintaan riippumatta niiden luonteesta tai sisällöstä. Siten näiden oikeusperiaatteiden soveltaminen ulottuu hallinnon harkinnanvaraisten päätösten lisäksi myös julkisten palvelujen tuottamiseen ja muuhun

²⁰ Manninen 2011, pääluke III, luku 8, kohta Sananvapauteen sisältyvät oikeudet.

²¹ Ibid.

²² Mäenpää 2021, s. 89.

tosiasialliseen toimintaan sekä viranomaisten yleiseen toimintaan sen sisällöstä riippumatta.²³ Oikeusperiaatteiden keskeinen tehtävä on edistää oikeusjärjestyksen keskeisiä arvoja ja näin ollen vahvistaa oikeusjärjestyksen oikeutusta.²⁴

Hallinnon oikeusperiaatteiden soveltaminen tulee erityisen tärkeäksi tilanteissa, jossa viranomaisen voi toimivaltansa puitteissa valita erilaisia vaihtoehtoisia päätöksiä, toimia tai menettelytapoja. Periaatteiden soveltaminen edellyttää viranomaiselta harkintavaltaa valita eri toimenpiteiden ja ratkaisujen välillä.²⁵ Harkintavallan käyttäminen voi vaikuttaa päätöksen lopputulemaan merkittävästi. Oikeusperiaatteet ovat ratkaisemassa asemassa aina, kun viranomaisen päätökset vaikuttavat tai saattavat vaikuttaa yksityisen oikeuksiin, etuihin tai velvollisuuksiin. Lisäksi niiden neuvoa-antava ja ohjaava vaikutus kattaa myös viranomaisten toimet, joilla ei välttämättä ole suoraa vaikutusta yksityishenkilöihin. Näin ollen oikeusperiaatteilla on merkittävä rooli myös päätöksenteon valmistelussa, suunnittelussa ja hallinnon sisäisessä toiminnassa.²⁶

2.3 Sananvapauden rajoittaminen

Säännösten avulla pyritään löytämään tasapaino sille, että virkamiehellä on yhtäläinen oikeus sananvapauteen kuin kenellä tahansa kansalaisella, mutta Suomen kansalaisen on myös voitava luottaa siihen, että julkinen hallinto noudattaa hyvän hallinnon periaatteita. Virkamies ei voi sananvapauteen vedoten kirjoitella sosiaalisessa mediassa ihan mitä tahansa mielipiteitä. Sananvapautta ei kuitenkaan voida rajoittaa miten tahansa tai millaisilla perusteilla tahansa.

Sananvapauden perustuslaillinen tausta ulottuu laajalle, sillä sitä ei ole sidottu mihinkään tiettyyn viestintämuotoon. Säännös koskee kaikkia nykyisiä viestintätekniikoita sekä niitä, jotka ovat vielä syntymässä tulevaisuudessa.²⁷ Perustuslain esitöiden mukaan sananvapaus turvataan riippumatta siitä, millä tavalla viesti ilmaistaan tai julkaistaan.²⁸ Voidaankin todeta, että sekä lailla turvattu sananvapaus että virkamiestä koskevat sananvapauden rajoitusperusteet koskevat myös sosiaalista mediaa.

²³ Mäenpää 2021, s. 91.

²⁴ Nuotio 2004, s. 1270.

²⁵ Mäenpää 2021, s. 91.

²⁶ Ibid.

²⁷ HE 309/1993 vp, s. 56.

²⁸ HE 309/1993 vp, s. 56.

Perusoikeusrajoitusten sallittavuuden kriteerit ovat selkiytyneet olennaisesti perusoikeusuudistuksessa ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan myöhemmässä tulkintakäytännössä. Keskeinen asema arvioinnissa on annettu valiokunnan määrittelemille yleisille rajoitusperusteille, jotka voidaan tiivistää seuraaviin seitsemään vaatimukseen: lailla säätämisen vaatimus, täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus, hyväksyttävyyysvaatimus, ydinalueen koskemattomuuden vaatimus, suhteellisuusvaatimus, oikeusturvavaatimus ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus.²⁹

Asettaessa rajoituksia virkamiehen sananvapaudelle, kyse on sananvapauden korostamisen ja virkamiehen yleisten velvollisuuksien välisestä tasapainotuksesta. Lähtökohtaisesti sananvapauden rajoittamisen taustalla on oltava laillinen peruste. Sananvapauden rajoitukset voivat johtua virkamiehelle asetetuista yleisistä velvollisuuksista, kuten vaitiolovelvollisuudesta, käyttäytymisvelvollisuudesta ja virantoimitusvelvollisuudesta.³⁰ Erityisesti vaitiolovelvollisuus ja käyttäytymisvelvollisuus rajoittavat virkamiehen toimintaa myös hänen ollessaan virantoimituksen ulkopuolella. Myös lojaliteettivelvollisuutta voidaan pitää merkittävänä velvollisuutena virkamiehen tai työntekijän sananvapauden arvioinnissa.³¹ Näitä virkavelvollisuuksia käsitellään tarkemmin luvussa 3.

Kotimaisessa oikeuskäytännössä ja erityisesti virkamiesoikeuden alalla on aiemmin määritelty sananvapauden rajoituksia käyttäen apuna tiettyjä tarkennettuja kriteereitä, joista keskeisin on asiallisuusvaatimus.³² Käytännössä asiallisuusvaatimus tarkoittaa, että virkamiehen julkisesti ilmaisemien näkemysten tulee suurelta osin perustua faktoihin. Harhaanjohtavat, vääristelevät ja yksipuoliset lausunnot katsotaan epäasiallisiksi ja ne voivat ylittää sananvapauden sallimat rajat. Erityisen tärkeää asiallisuusvaatimuksen noudattaminen on, kun tietoja annetaan viranomaisen nimissä. Asiallisuusvaatimuksen soveltuvuutta arviointikriteerinä heikentää se, että aina ei ole saatavilla ehdottoman objektiivista tietoa tosiasioista.³³ Tarkasteltaessa laajemmassa merkityksessä asiallisuusvaatimusta, se edellyttää sen, että virkamiehen esittämän kannanoton on oltava yleisesti hyväksyttävissä sen esittämysyhteydessään.³⁴ Tällä tavoin tulkittuna, asiallisuus tarkoittaa käytännössä samaa kuin asianmukaisuus, joka on toinen

²⁹ Viljanen 2001, s. 37–38.

³⁰ Koskinen – Kulla 2019, s. 172.

³¹ Ibid.

³² Koskinen – Kulla 2019, s. 173.

³³ Ibid.

³⁴ ks. lisää KHO 1979-II-28.

käytetty arviointiperuste. Asianmukaisuus ei kuitenkaan tarkoita, että virkamiehen olisi sallittu ilmaista mielipiteensä vain viranomaisen suosiman tai vaatiman linjan mukaisesti.³⁵ Lisäksi yhtenä arviointiperusteena on käytetty virkamiehen kannanoton sopivuutta. Sanavalinnat, jotka pyrkivät vahingoittamaan viraston toimintaa, voivat olla ristiriidassa virkamiehen käyttäytymiselle asetettujen velvoitteiden kanssa. Sopimattomaksi katsotaan myös kielenkäyttö, joka on toisia työntekijöitä loukkaavaa tai halventavaa.³⁶

2.4 Sananvapaus sosiaalisessa mediassa

Sosiaalisen median alustat ovat nousseet nyky-yhteiskunnassa merkittäviksi kanaviksi sananvapauden toteuttamiselle. Tämä korostaa tarpeen ymmärtää ja arvioida sananvapauden ulottuvuuden rajoja erityisesti sosiaalisen median kontekstissa. Vaikka perinteisesti joukkotiedotusvälineisiin on luettu lehdet, radio ja televisio³⁷, nykypäivänä näiden rinnalle on noussut useita muita kanavia, jotka pystyvät välittämään tietoa laajalle yleisölle. Lainsäädännöllinen näkökulma ei vaadi joukkotiedotusvälineiden tarkan määritelmän luomista, sillä säännökset ovat sovellettavissa myös silloin, kun loukkaavaa sisältöä jaetaan muilla keinoilla suurelle yleisölle. Tärkeää ei ole väline, jonka kautta tieto levitetään, vaan se, kuinka laajalle ja tehokkaasti tieto yleisöä tavoittaa.³⁸

Yleismaailmallisen ihmisoikeuksien julistuksen 19 artikla ja Kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 19 artikla korostavat, että ihmisoikeuksien, kuten sananvapauden, tulee olla suojattu verkossa samoin kuin sen ulkopuolella.³⁹ Tämä on olennainen periaate pohdittaessa virkamiesten oikeuksia sosiaalisessa mediassa. Erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen, kuinka lainsäädännön lähestymistapa, joka ei edellytä joukkotiedotusvälineiden määrittelyn tarkkuutta, vaikuttaa virkamiehen sananvapauteen. Teknologinen kehitys tarjoaa jatkuvasti uusia keinoja viestien levittämiseen laajalle yleisölle erityisesti internetin kautta, jolloin tiedot voivat saavuttaa suuren ja määrittelemättömän joukon ihmisiä. Tämä asettaa virkamiehet tilanteeseen, jossa heidän tulee entistä tarkemmin arvioida, mitä he jakavat julkisesti. Vaikka lainsäädäntö ei erottele viestien levitystapoja, virkamiehen asema lisää paineita siitä, miten ja missä yhteyksissä he voivat ilmaista mielipiteitään. Kuten todettu, sananvapaus on perusoikeus, mutta virkamiehet

³⁵ Koskinen – Kulla 2019, s. 173.

³⁶ Koskinen – Kulla 2019, s. 173.

³⁷ HE 19/2013 vp, s. 39.

³⁸ HE 19/2013 vp, s. 40.

³⁹ Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeusneuvosto 2012.

kohtaavat erityisiä rajoituksia, jotka voivat estää heitä osallistumasta julkiseen keskusteluun samalla tavalla kuin yksityishenkilöt.

Kun virkamies jakaa julkisesti mielipiteitään, hän käyttää perusoikeuttaan, joka vastaa julkishallinnon avoimuuden ja läpinäkyvyyden tavoitteita. Viranomaisten kannalta julkisen keskustelun käyminen tiedotusvälineiden kautta on suotuisampi tapa vastata kritiikkiin kuin sananvapauden muodollisten rajoitusten pohtiminen, sillä se helpottaa myös mahdollisten virheiden ja väärinkäsitysten korjaamista. Toisaalta virkamiesten toimet ja julkisen vallan käyttö voivat herättää tavanomaista voimakkaampaa tarkastelua ja kritiikkiä.⁴⁰

Oikeustapauksia, jotka käsittelevät virkamiesten sananvapautta perinteisissä viestintäkanavissa kuten sanomalehdissä, on runsaasti, mutta sosiaalisen median osalta oikeuskäytäntö on vielä vähäistä. Aiempia tapauksia voidaan kuitenkin soveltaa myös sosiaalisen median kontekstissa, sillä kuten edellä todettiin, sananvapaus ja sitä koskevat rajoitusperusteet ulottuvat myös sosiaaliseen mediaan. Myös Euroopan unionin ja kansalliset oikeuskäytännöt ovat vahvistaneet, että virkamiesten sananvapaus ei ole ehdoton ja että se voi olla rajoitettavissa tietyin perustein myös sosiaalisen median kontekstissa.

Virkamiehen käyttäytyminen, myös sosiaalisessa mediassa, ei saa olla ristiriidassa heidän virkavelvollisuuksiensa kanssa, kuten käyttäytymisvelvollisuuden, vaitiolovelvollisuuden ja luottamusta heikentävien etujen välttämisen kanssa.⁴¹ Vaikka lainsäädäntö ei aina yksiselitteisesti ulotu työajan ulkopuolelle, virkamiehen tulee huomioida, että heidän julkiset kannanottonsa sosiaalisessa mediassa voivat vaikuttaa heidän ammatilliseen asemaansa ja luottamukseen, jota heidän roolinsa edellyttää. Sivutoimien osalta rajoitukset on säädelty tarkemmin, mikä viittaa siihen, että virkamiehet voivat tarvittaessa joutua rajoittamaan myös sosiaalisen median käyttöönsä erityisten säännösten mukaisesti.⁴² Tämä yhteys korostaa tarvetta punnita sananvapauden ja virkavelvollisuuksien välistä tasapainoa myös digitaalisessa viestinnässä. Virkavelvollisuuksia käsitellään tarkemmin seuraavassa luvussa.

⁴⁰ Mäenpää 2023, s. 1312.

⁴¹ Koskinen – Kulla 2019, s. 183.

⁴² Ibid.

3 VIRKAVASTUUN TAUSTAT

3.1 Virkavastuusta yleisesti

Virkavastuulla viitataan siihen erityiseen ja yksilölliseen oikeudelliseen vastuuseen, joka liittyy hallinnollisten päätösten tekemiseen ja julkisten tehtävien suorittamiseen.⁴³ Virkavastuusta säädetään perustuslain 118 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Momentin mukaan virkamies on myös vastuussa sellaisesta monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut. Pykälän kolmas momentti säätää seuraavalla tavalla:

Jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään. Tässä tarkoitettua syyteoikeutta ei kuitenkaan ole, jos syyte on perustuslain mukaan käsiteltävä valtakunnanoikeudessa.

Virkamiesten tehtäviin ja julkisten tehtävien hoitamiseen liittyvä erityinen vastuuvollisuus perustuu kahteen yleiseen periaatteeseen. Ensimmäisenä, yleisesti hyväksytyyn näkemyksen mukaan julkisen vallan käyttö erottuu muusta vallankäytöstä, minkä vuoksi siihen täytyy liittyä vastaava erityinen oikeudellinen vastuu.⁴⁴ Toisena, hallinnollisten tehtävien hoitaminen edellyttää laillisuusperiaatteen, korostetun julkisen luottamuksen ja puolueettomuuden seuraamista. Näiden seikkojen takia oikeudellinen vastuu onkin tiukempi niissä tilanteissa, joissa henkilö toimii virkasuhteessa tai kun viranomaiset käyttävät julkista valtaa.⁴⁵

Virkamiehen erityinen vastuu julkisen vallan käytössä juontaa juurensa perustuslain 21 §:ssä määritellystä hyvän hallinnon periaatteesta. Tämä pykälä sisältää säännökset, jotka turvaavat jokaisen oikeuden saada asiansa asianmukaisesti käsiteltyksi ja ratkaistuksi tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa, sekä oikeuden saada päätös oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevissa asioissa riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Lisäksi se velvoittaa lailla turvaamaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet.⁴⁶ Perustuslain 118

⁴³ Mäenpää 2017, s. 431.

⁴⁴ Mäenpää 2017, s. 432.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ HE 1/1998 vp, kohta yksityiskohtaiset perustelut, luku 2 perusoikeudet.

§ määrittelee, että virkavastuu kohdistuu ensisijaisesti virkatoimiin ja niitä suorittaviin virkamiehiin. Näin ollen virkavastuulla tarkoitetaan virkatehtävien toteuttamista ja virkavelvoitteiden täyttämistä.

Perustuslain 124 § laajentaa nämä vaatimukset koskemaan myös muita kuin viranomaisia, jotka hoitavat julkisia hallintotehtäviä. Täten virkavastuu ulottuu paitsi perinteisiin viranomaisiin, myös henkilöihin, jotka hoitavat julkisia luottamustehtäviä (luottamushenkilöt), ja muita julkishallintoon osallistuvia tai julkista valtaa käyttäviä henkilöitä heidän työmarkkina- asemastaan riippumatta.⁴⁷ Perustuslakivaliokunta on kuitenkin korostanut virkavastuun merkitystä julkisen vallan käytössä. Mikäli viranomaisen ulkopuoliselle taholle annettu hallintotehtävä sisältää oikeuden käyttää julkista valtaa, on välttämätöntä varmistaa, että kyseessä oleva henkilö katsotaan virkamieheksi rikoslain tarkoittamassa mielessä.⁴⁸ Näin virkavastuu toimii keskeisenä tekijänä suojaessa yksilöitä julkisen vallan mahdolliselta väärinkäytöltä ja tarjoaa oikeusturvan takeita. Se tukee myös perustuslaissa määriteltyä hallinnon laillisuusperiaatetta, joka vaatii kaiken julkisen toiminnan olevan lainmukaista.

Virkavastuu on siis tehostettu ja kattava oikeudellinen vastuu, joka koskee erityisesti julkisten hallintotehtävien hoitamista ja julkisen vallan käyttöä. Tämä vastuu ylittää viranomaisen oikeudellisen vastuun soveltamisalan erityisesti siksi, että siinä virheiden sietoraja on matalampi ja jopa pienet virheet voivat johtaa tuomioihin, kuten tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen. Lisäksi perustuslain 118 §:n 2 momentissa säännelty esittelijän vastuu ulottuu niin omaan toimintaansa kuin hänen esityksensä pohjalta tehtyihin päätöksiin, ellei hän ole esittänyt päätöksestä poikkeavaa mielipidettään.⁴⁹ Vastuu ulottuu toimien laillisuuden lisäksi myös niiden laatuun. Tietyt laatuvaatimukset, jotka virkamieslaissa nimenomaisesti mainitaan virkamiesten tehtäviin olennaisesti kuuluviksi, aiheuttavat siten oikeudellisen vastuun.⁵⁰ Tällaiset laatuvaatimukset, kuten velvollisuus hoitaa tehtävät asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä sekä käyttäytyä tehtävien edellyttämällä tavalla, on virallisesti määritelty osaksi virkavelvollisuuksia virkamies- ja viranhaltijalaeissa (virkamieslain 14 §, viranhaltijalain 17 §). Virkatehtävien asianmukainen hoitaminen edellyttää myös toimimista hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti.⁵¹

⁴⁷ Mäenpää 2017, s. 432.

⁴⁸ PeVM 10/1998 vp, s. 35.

⁴⁹ Mäenpää 2017, s. 433.

⁵⁰ Mäenpää 2017, s. 433.

⁵¹ Ibid.

3.2 Lojaliteettivelvollisuus

Lojaliteettivelvollisuus on moniulotteinen käsite, jota on lähtökohtaisesti määritelty tarkentavammin yksityisoikeuden kontekstissa. Julkisoikeudellisesta näkökulmasta, esimerkiksi virkasuhteen osalta, lojaliteettivelvollisuus on hieman epäselvä. Tässä tutkielmassa tarkastelen lojaliteettivelvollisuutta erityisesti työ- ja sopimusoikeuden kautta, jotka tarjoavat tarkempaa ja selkeämpää määrittelyä aiheeseen liittyen.

Lojaliteettivelvollisuus on terminä myös moniulotteinen, joka on tunnettu eri nimillä oikeudellisessa kirjallisuudessa ja oikeuskäytännössä. Oikeuskirjallisuudessa termiä "lojaliteettiperiaate" on yleisesti käytetty esimerkiksi Tuula Ämmälän⁵² ja Lars Erik Taxellin⁵³ toimesta.⁵⁴ "Lojaalisuusvelvoite" ja "lojaliteettivelvoite" ovat myös vakiintuneita nimityksiä, joita on käytetty muun muassa korkeimman oikeuden päätöksissä.⁵⁵ Tämän tutkielman selkeyden vuoksi käytän jatkossa termiä lojaliteettivelvollisuus.

Käytännössä virkamiehen asema edellyttää noudattamaan hallinnon sisäistä lojaliteettivelvollisuutta. Virkamiehen ei pidä työtehtävissään toteuttaa toimenpiteitä, jotka ovat ristiriidassa sen käyttäytymisen kanssa, jota hänen asemassaan odotetaan. Hänen on sitouduttava toteuttamaan virastonsa keskeisiä tavoitteita ja yleistä etua siten, että hän ei tietoisesti toimi niiden vastaisesti tai aiheuta haittaa viraston toiminnalle.⁵⁶ Työsuhteessa lojaliteettivelvollisuus ilmenee työsopimuksen ehtojen, työsopimuslain sekä muun työoikeudellisen lainsäädännön ja yleisten sopimusoikeuden periaatteiden noudattamisena.⁵⁷ Lojaliteettivelvollisuudesta säädetään työsopimuslain (55/2001, TSL) 3 luvun 1 §:ssä.

Työntekijän on tehtävä työnsä huolellisesti noudattaen niitä määräyksiä, joita työnantaja antaa toimivaltansa mukaisesti työn suorittamisesta. Työntekijän on toiminnassaan vältettävä kaikkea, mikä on ristiriidassa hänen asemassaan olevalta työntekijältä kohtuuden mukaan vaadittavan menettelyn kanssa.

⁵² ks. lisää Ämmälä, Tuula: Lojaliteettiperiaatteesta eräiden sopimustyyppien yhteydessä.

Lojaliteettiperiaatteesta. Vastapuolen edun huomioon ottamisesta eri oikeuden aloilla s. 3–50. Turku 1994.

⁵³ ks. lisää Taxell, Lars Erik: Avtal och rättskydd, Åbo 1972. ks. myös Taxell, Lars Erik: Om lojalitet i avtalsförhållanden. DL n:o 1–3 1977 s. 148–155.

⁵⁴ Mähönen 2011, luku I, kohta 3: Siviilioikeuden yleiset periaatteet, lojaliteettivelvollisuus ja tiedonantovelvollisuus.

⁵⁵ ks. lisää KKO 2008:91.

⁵⁶ Mäenpää 2023, s. 1326.

⁵⁷ KKO 2016:13, kohta 12.

Tiilikan mukaan työsopimuslain säätämä lojaliteettivelvollisuus työnantajaa kohtaan kattaa työntekijän käyttäytymisvelvollisuuden.⁵⁸ Valtion virkamiehen kohdalla lojaliteettivelvollisuuden soveltaminen on samankaltaista, mutta työsopimuslain sijaan oikeudellinen perusta on virkasuhteeseen liittyvissä säädöksissä, kuten virkamieslaissa. Virkamiehen eräs keskeinen virkavelvollisuus on käyttäytymisvelvollisuus, jota tarkastellaan tarkemmin kohdassa 3.3. Käytännössä siis lojaliteettivelvollisuus ja käyttäytymisvelvollisuus kulkevat käsi kädessä.

Sopimusoikeudessa lojaliteettivelvollisuudesta käytetään termiä lojaliteettiperiaate. Vaikka selkeyden vuoksi käytän tässä luvussa yleisesti termiä lojaliteettivelvollisuus, on sopimusoikeuden kontekstissa tarkoituksenmukaista käyttää siellä vakiintunutta termiä eli lojaliteettiperiaatetta. Sopimusoikeus mahdollistaa osapuolille itselleen hyödyllisten sopimusten solmimisen, mutta edellyttää, että he ottavat kohtuudella huomioon myös toisen osapuolen edut.⁵⁹ Tämä näkyy lojaliteettiperiaatteessa, joka muodostaa modernin sopimusoikeuden ytimen ja kuvaa sopimusta yhteistyön välineenä. Lojaliteettiperiaate voi luoda sopimussuhteeseen velvoitteita, joita ei ole nimenomaisesti mainittu sopimuksessa, kuten tiedonantovelvollisuus ja velvollisuus antaa huomautuksia.⁶⁰

Seuraavaksi tarkastelen Euroopan unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisua T-585/16 – Skareby v. EUH, joka tarjoaa näkemyksiä siitä, miten sananvapauden rajoituksia perustellaan ja sovelletaan Euroopan unionin virkamiesten kohdalla. Tämä tapaus ei suoraan liity sosiaaliseen mediaan, mutta valaisee lojaliteettivelvollisuuden soveltamista virkamiesten toiminnassa sekä perinteisissä että digitaalisissa viestintäympäristöissä. Tämän tapauksen avulla saadaan ymmärrystä siitä, miten lojaliteettivelvollisuutta sovelletaan Euroopan unionin tasolla.

Tapaus käsitteli Euroopan ulkosuhdehallinnon (jäljempänä EUH) virkamiehen, Carina Skarebyn, pyrkimystä julkaista aikakauslehdessä artikkeli, joka sisälsi kritiikkiä työnantajaansa kohtaan. Artikkelin käsitteli kiusaamisongelmaa unionin toimielimissä, ja Skareby esitti siinä huolensa ilman nimittävän viranomaisen antamaa julkaisulupaa. EUH vastusti julkaisua

⁵⁸ Tiilikka 2013, s. 233.

⁵⁹ Saarnilehto – Annola 2018, s. 24.

⁶⁰ Saarnilehto – Annola 2018, s. 24.

vedoten lojaalisuus- ja salassapitovelvoitteisiin, mikä johti oikeudelliseen kiistaan, jossa keskiössä oli sananvapauden ja lojaalisuusvelvoitteiden välinen tasapaino.

Unionin yleinen tuomioistuin tarkasteli, miten sananvapautta ja lojaalisuusvelvoitteita tulisi sovittaa yhteen. Tuomioistuin korosti, että vaikka Euroopan unionin virkamiesten sananvapaus on suojattu Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa, se ei ole ehdoton. Euroopan unionin henkilöstösäännöt⁶¹ asettavat virkamiehille velvoitteita, jotka voivat rajoittaa sananvapautta, kun kyse on unionin edun suojelemisesta. Tuomioistuimen mukaan Skarebyn artikkelin sisältö, erityisesti kritiikki kiusaamisen hallinnasta, katsottiin potentiaalisesti vahingoittavan EUH:n mainetta ja arvovaltaa, mikä puolestaan voisi vaarantaa unionin oikeutettuja etuja. Tämä oikeutti viranomaiset rajoittamaan sananvapautta lojaalisuusvelvoitteen nimissä.

Oikeuskäytännössä korostettiin, että henkilöstösääntöjen 11 artiklan mukainen lojaalisuusvelvollisuus velvoittaa virkamiehen toimimaan unionin edun mukaisesti, hoitamaan tehtävänsä objektiivisesti ja tasapuolisesti. Soveltamalla tätä periaatetta kansallisella tasolla voidaan nähdä, että virkamiesten tulee välttää osallistumista toimintaan, joka saattaa vahingoittaa heidän virastonsa mainetta tai arvovaltaa. Toisaalta henkilöstösääntöjen 17 a artiklan mukainen sananvapaus sallii virkamiesten ilmaista kritiikkiä, mutta edellyttää, että se tapahtuu lojaalisuuden ja puolueettomuuden periaatteita noudattaen.

Tämä tapaus osoittaa sen, että myös Suomessa valtion virkamiesten tulee olla tietoisia oman sananvapautensa rajoista, erityisesti kun kyse on heidän työnantajansa, eli valtion, kritisoimisesta. Heidän tulee arvioida, miten heidän sanansa voivat vaikuttaa organisaation maineeseen ja miten ne vastaanotetaan yleisesti. Vaikka sananvapaus mahdollistaa viranomaistoiminnan kriittisenkin tarkastelun, mikäli se palvelee julkista etua eikä riko viranomaisten etuja, kritiikki ei saa olla epäasiallista. Kritiikki on epäasiallista, jos se on erityisen yksipuolista, voimakasta tai sopimatonta, tai jos sen päämääränä on julkisyhteisön tai kollegoiden vahingoittaminen.⁶² Virkamiehillä on siis oikeus tuoda esille myös organisaation epäkohtia, mutta heidän on tehtävä se tavalla, joka ei riko lojaliteettivelvollisuutta tai asiallisuusvaatimusta. Kritiikin esittäminen tulisi tehdä rakentavasti ja asianmukaisten

⁶¹ Euroopan unionin henkilöstösäännöt, ks. lisää: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=CELEX:01962R0031-20140101>

⁶² Mäenpää 2023, s. 1311.

menettelytapojen mukaisesti, välttämällä julkista panettelua tai perusteetonta arvostelua, joka voisi aiheuttaa organisaatiolle vahinkoa.

3.3 Virkavelvollisuudet

Virkamiehen yleisistä velvollisuuksista säännellään virkamieslain 4 luvussa (11–22 §). Vaikka virkamiehellä on perustuslain 12 §:n 1 momentissa turvattu sananvapaus kuten kenellä tahansa muulla, hänen toimintaansa ohjaavat yleiset virkavelvollisuudet, jotka rajoittavat myös sananvapautta. Näitä velvollisuuksia ovat erityisesti vaitiolovelvollisuus, virantoimitusvelvollisuus ja käyttäytymisvelvollisuus⁶³, jotka ohjaavat virkamiesten käyttäytymistä niin perinteisessä ympäristössä kuin sosiaalisessa mediassakin.

Suomen rikoslain (39/1889, jäljempänä rikoslaki tai RL) 40 luvussa säädetään virkarikoksista tarkemmin ja luvun 9 § säätelee virkavelvollisuuden rikkomisesta näin:

Jos virkamies virkaansa toimittaessaan tahallaan muulla kuin edellä tässä luvussa tai 11 luvun 9 a §:ssä säädetyllä tavalla rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen, hänet on tuomittava virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

Virkamiehen keskeisin yleinen velvollisuus on virantoimitusvelvollisuus, jonka mukaan virkamiehellä on vaatimus suorittaa virkavelvoitteensa asianmukaisesti ja ilman turhia viivästyksiä, kuten määritelty valtion virkamieslaissa (virkamieslain 14 §).⁶⁴ Virantoimitusvelvollisuuteen liittyy vahvasti myös velvoite totella työnjohto- ja valvontaohjeita, eli ns. virkakäskyjä. Lisäksi virkamiehen odotetaan käyttäytyvän asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla.⁶⁵ Virantoimitusvelvollisuus ulottuu tehtävien ja virkakäskyjen noudattamisen ohella myös julkisoikeudellisiin laatuvaatimuksiin. Tällaisia ovat esimerkiksi toiminnan lainmukaisuuden vaatimus, joka on osa oikeusvaltioperiaatetta, sekä hyvän hallinnon periaatteiden noudattaminen.⁶⁶ Virkamiehen siis tulee varmistaa asioiden asianmukainen käsittely.

⁶³ KHO 2022:129, kohta 32.

⁶⁴ Husa – Pohjolainen 2014, s. 305.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Husa – Pohjolainen 2014, s. 305.

Virkamiehen toimintaa sitoo myös salassapitovelvoitteet, kuten asiakirjasalaisuus ja vaitiolovelvollisuus. Virkamiehen vaitiolovelvollisuus viittaa siihen, ettei hän saa luovuttaa sellaista tietoa, joka on hänen viranomaisasemansa nojalla saatu ja joka on laissa määritelty salassa pidettäväksi.⁶⁷ Vaitiolovelvollisuutta ja sen soveltamisalaa ei määritellä virkamieslaeissa, vaan tämän velvoitteen tärkeimmät säännökset ja salassapidon perusteet ovat julkisuuslain 22–24 pykälissä. Näiden säännösten mukaan virkamiehellä on salassapitovelvollisuus, joka kieltää häntä paljastamasta salassapidettävää tietoa tai käyttämästä sitä kenenkään hyödyksi tai vahingoksi. Nämä velvollisuudet säilyvät voimassa myös virkasuhteen päätyttyä.⁶⁸ Tarkemmin ottaen julkisuuslain 22 § säätee asiakirjasalaisuudesta, jonka mukaan:

Viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos se tässä tai muussa laissa on säädetty salassa pidettäväksi tai jos viranomainen lain nojalla on määrännyt sen salassa pidettäväksi taikka jos se sisältää tietoja, joista on lailla säädetty vaitiolovelvollisuus.

Salassa pidettävää viranomaisen asiakirjaa tai sen kopiota tai tulostetta siitä ei saa näyttää eikä luovuttaa sivulliselle eikä antaa sitä teknisen käyttöyhteyden avulla tai muulla tavalla sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi.

Julkisuuslain 23 §:ssä säädetään tarkemmin vaitiolovelvollisuudesta. Kyseisen pykälän 1 momentissa säädetään seuraavalla tavalla:

Viranomaisen palveluksessa oleva samoin kuin luottamustehtävää hoitava ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, eikä muutakaan viranomaisessa toimiessaan tietoonsa saamaa seikkaa, josta lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus. Vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa ei saa paljastaa senkään jälkeen, kun toiminta viranomaisessa tai tehtävän hoitaminen viranomaisen lukuun on päättynyt.

Virkamiehen vaitiolovelvollisuudesta on kuitenkin maininta myös virkamieslain 17 §:ssä, jonka mukaan ”Virkamiehen vaitiolovelvollisuudesta on voimassa, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) ja muussa laissa säädetään.” Myös

⁶⁷ Mäenpää 2023, s. 1330.

⁶⁸ Mäenpää 2023, s. 1330.

rikoslain 40 luvun 5 §:ssä säännellään virkasalaisuuden rikkomisesta, joka sisältää säännökset vaitiolovelvollisuudesta.

Tämän tutkielman kannalta virkamiehen tärkein velvollisuus on kuitenkin käyttäytymisvelvollisuus. Käyttäytymisvelvollisuudella tarkoitetaan sitä, että virkamiehen on toimittava tavalla, joka vastaa hänen asemaansa ja tehtäviensä vaatimuksia.⁶⁹ Tämä velvollisuus on määritelty virkamieslain 14 §:ssä, joka velvoittaa kaikkia virkamiehiä hyvään ja asianmukaiseen käytökseen. Käyttäytymisvelvollisuuden arvioinnissa huomioidaan erityisesti virkamiehen asema ja hänen tehtävänsä. Asemaan viittaamisella painotetaan, että mitä korkeampi virka, sitä suuremmat vaatimukset käytökselle asetetaan. Esimerkiksi johtavien virkamiesten tai koko hallinnonalan henkilöstön käyttäytymiselle asetetaan usein tiukempia vaatimuksia. Tehtävien osalta taas erityistä huomiota vaaditaan tilanteissa, joissa virkamiehen rooli vaikuttaa suoraan hänen käyttäytymiseensä, kuten asiakaspalvelutehtävissä.⁷⁰

Valtion virkamieslain mukaisesti kaikkien virkamiesten yleinen velvollisuus on käyttäytyä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Tämä periaate ulottuu niin viranomaisen julkisen toiminnan kuin yksityiselämänkin alueille, vaikka käyttäytymisvelvollisuuden konkreettinen merkitys ja vaikutus vaihtelevat virkamiesten tehtäväkohtaisesti.⁷¹ Poliisimiehille asetetut käyttäytymisvaatimukset ovat esimerkki siitä, miten tietyissä tehtävissä käyttäytymisvelvollisuus laajenee kattamaan myös vapaa-ajan. Poliisilain (872/2011) 9 c § korostaa, että poliisimiehen tulee toimia niin virassa kuin yksityiselämässäänkin tavalla, joka ei vaaranna luottamusta poliisille kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon. Säännös on tiukka, sillä poliisimiehen käytös vaikuttaa suoraan hänen ammatilliseen uskottavuuteensa ja kykyynsä valvoa lakia ja järjestystä. Sopimattomana käyttäytymisenä pidetään esimerkiksi rangaistavaksi säädettyjä tekoja, kuten tieliikennelain vakavia rikkomuksia tai julkista juopottelua, jotka voivat heikentää luottamusta poliisimiehen toimintaan.⁷²

Lisäksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu 2022:129 kuvastaa erinomaisesti virkamiehen käyttäytymisvelvollisuutta. Kyseisessä tapauksessa oli kyse poliisimiehen käyttäytymisestä ja hänen sananvapautensa rajoista. Poliisimiehelle annettiin kirjallisia varoituksia ja hänet erotettiin määräajaksi virantoimituksesta hänen julkisesti sosiaalisessa mediassa,

⁶⁹ Koskinen – Kulla s. 249.

⁷⁰ Koskinen – Kulla s. 249.

⁷¹ HE 4/2006 vp.

⁷² HE 4/2006 vp.

sanomalehtikolumnissa sekä televisioesiintymisen aikana esittämiensä kannanottojen perusteella. Oikeudellinen kysymys tapauksessa oli, olivatko nämä toimenpiteet perusteltuja ja suhteellisia suhteessa poliisimiehen sananvapauteen ja käyttäytymisvelvoitteisiin.

Poliisimiehelle asetetut erityiset käyttäytymisvelvoitteet perustuvat sekä kansalliseen lainsäädäntöön että kansainvälisiin ihmisoikeusnormeihin. Suomen valtion virkamieslain 14 §:n 2 momentin ja poliisilain 1 luvun 6 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen tulee toimia tavalla, joka säilyttää luottamuksen hänen tehtäviensä asianmukaiseen hoitoon. Tämä sisältää myös vaatimuksen, että virkamiehen ei tule käyttäytyä tavalla, joka vaarantaisi hänen tehtäviensä puolueettoman ja tasapuolisen hoitamisen. Korkein hallinto-oikeus arvioi, että poliisimiehen sananvapauden rajoitukset olivat perusteltuja lojaalisuusvelvoitteen ja viranomaisen toiminnan puolueettomuuden turvaamisen näkökulmasta. Vaikka sananvapaus on perustuslain (12 §) ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen (10 artikla) suojaama perusoikeus, tämä oikeus ei ole ehdoton. Rajoitukset ovat sallittuja, kun ne ovat demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömiä esimerkiksi yleisen turvallisuuden, terveyden tai muiden henkilöiden oikeuksien suojelemiseksi.⁷³ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut seuraavalla tavalla:⁷⁴

Vaikka poliittisen sananvapauden suoja onkin varsin korkea, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on kuitenkin eräissä tapauksissa todennut, että demokraattisessa yhteiskunnassa saattaa olla välttämätöntä sanktioida tai jopa estää kaikenlaisia lausumia, joilla levitetään tai edistetään suvaitsemattomuuteen perustuvaa vihaa tai yllytetään siihen. Seuraamusten ja toimenpiteiden tulee kuitenkin tällöinkin olla oikeassa suhteessa hyväksyttäviin tavoitteisiinsa (Erbakan v. Turkki, 6.7.2006, tuomion kohta 56).

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että poliisimiehen toimintaan puuttuminen oli oikeasuhtaisesti suhteutettua hänen lausumiensa sisältöön ja niiden potentiaaliseen vaikutukseen poliisin julkisuuskuvaan. Erityisesti otettiin huomioon poliisimiehen asema ja rooli yhteisössä, joka vaatii korkeampaa standardia julkisille lausunnoille. Tämän perusteella voidaankin todeta, että vaikka virkamiehillä on oikeus osallistua julkiseen keskusteluun ja kritisoida toimielimiä, tämä

⁷³ Euroopan ihmisoikeussopimus 10 artikla 2 kappale.

⁷⁴ KHO 2022:129 kohta 28.

oikeus ei vapauta heitä noudattamasta heille asetettuja käyttäytymisvelvoitteita. Luottamuksen säilyttäminen on tärkeää ja jopa kriittistä julkisten organisaatioiden toiminnan kannalta.

Tämä tapaus antaa perusteellisemman käsityksen siitä, millainen virkamiehen rooli ja vastuut ovat digitaalisen viestinnän nykyaikana. Ratkaisu korostaa, että vaikka sananvapaus on keskeinen perusoikeus, se ei ole ehdoton eikä se vapauta virkamiehiä noudattamasta heidän virkavelvollisuuksiensa asettamia rajoituksia. Päätöksestä voidaan tulkita, että virkamiesten on käytäyttyävä tavalla, joka vahvistaa yleistä luottamusta siihen, että he hoitavat virkatoimiaan puolueettomasti ja tasapuolisesti.

4 SANANVAPAUDEN JA VIRKAVASTUUN YHTEENSOVITTAMINEN SOSIAALISESSA MEDIASSA

Virkamiehet nauttivat lähtökohtaisesti samoista perusoikeuksista kuin muut kansalaiset myös vapaa-ajallaan, mikä sisältää sananvapauden käytön sosiaalisessa mediassa. Virkamiehen vapauksien, myös sananvapauden, käyttöön voi kuitenkin sisältyä rajoituksia, jotka liittyvät heidän asemaansa ja vastuuseensa julkisina viranhaltijoina. Lainsäädännössä ei kuitenkaan aina erikseen mainita, että virkavelvollisuudet ulottuvat työajan ulkopuolelle, vaan tämä päätelmä on tehty pääasiassa säännösten tarkoituksen, perusteluiden, säännösten systematiikan ja asian luonteen perusteella.⁷⁵ Seuraavaksi tarkastelen tarkemmin sananvapauden ja virkavastuun yhteensovittamista sosiaalisen median kontekstissa.

4.1 Virkamiehen toimintavapaus digitaalisessa ympäristössä

Valtion virkamiehen sananvapaus sosiaalisessa mediassa herättää merkittäviä tulkinnallisia kysymyksiä, jotka liittyvät perusoikeuksien yhteensovittamiseen. Sosiaalinen media tarjoaa alustan, jossa yksilöt, mukaan lukien valtion virkamiehet, voivat vapaasti ilmaista mielipiteitään ja levittää tietoja. Kun virkamies julkaisee mielipiteitä tai tietoja sosiaalisessa mediassa, hänen toimintaansa ohjaavat paitsi sananvapautta koskevat säännökset, myös lojaliteettivelvollisuus ja vaatimukset viranomaisten toiminnan lainmukaisuudesta.

Viestintään liittyvä perus- ja ihmisoikeusjärjestelmä muodostuu kansallisesta lainsäädännöstä, EU-oikeudesta ja kansainvälisistä sopimuksista.⁷⁶ Ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien sisällön tulkitsevat kansalliset tuomioistuimet, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) ja Euroopan unionin tuomioistuin (EUT), ja heidän ratkaisunsa voivat erota toisistaan. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja EU:n perusoikeuskirjan mukaan, yhteisön oikeus on toissijaista ja sekä EIT:n että EUT:n päätökset ohjaavat kansallisia tuomioistuimia tulkinnassa.⁷⁷

Sananvapautta sääntelee keskeisesti perustuslain 12 §, ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 11 artiklan 1 kohta sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 1 kohta, jotka takaavat

⁷⁵ Koskinen – Kulla 2019, s. 181.

⁷⁶ Pesonen 2017, s. 50.

⁷⁷ Ibid.

jokaiselle oikeuden ilmaista, vastaanottaa ja levittää tietoja ilman alueellisia rajoituksia tai viranomaisen puuttumista. Sananvapaus ja toinen perusoikeus, yksityiselämän suoja, ovat usein keskenään ristiriidassa.⁷⁸ Yksityiselämän suojasta säännellään perustuslain 10 §:ssä seuraavasti: ”Jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton”. Ristiriitatilanne syntyy siitä, kun sananvapaus mahdollistaa oikeuden ilmaista mielipiteitä vapaasti ja levittää tietoa, mutta yksityiselämän suoja pyrkii turvaamaan yksilön oikeuden pitää henkilökohtaiset ja herkäät tiedot salassa ja suojassa ulkopuolisten silmiltä. Esimerkiksi journalistit voivat vedota sananvapauteen julkaistessaan tietoja julkisuuden henkilöiden yksityiselämästä, kun taas henkilöt itse saattavat vedota yksityiselämän suojaan estääkseen tietojen julkaisun.

Sananvapauden ja yksityiselämän suojan soveltaminen pohjautuu ensisijaisesti kansalliseen lainsäädäntöön kussakin valtiossa, ottaen huomioon muut sitovat oikeuslähteet. Kansalliset tuomioistuimet voivat pyytää Euroopan unionin tuomioistuimelta tulkintaa, miten EU-oikeuteen pohjautuvaa kansallista lakia tulee soveltaa. Yksilöt ja yhteisöt voivat myös kääntyä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen puoleen, mikäli he kokevat oikeuksiensa tulleen loukatuiksi, arvioidakseen, onko kansallinen tuomioistuin noudattanut ihmisoikeusnormeja. Kansalliset tuomioistuimet voivat myös esittää Euroopan unionin tuomioistuimelle pyynnön ennakkoratkaisusta direktiivien, niiden sanamuodon ja tarkoituksen tulkinnassa.⁷⁹ Esimerkiksi suomalainen tuomioistuin on pyytänyt EUT:lta ohjeistusta sananvapauden ja yksityisyyden suojan yhteensovittamisesta tapauksessa, joka liittyi henkilötietojen käsittelyyn ja verotustietojen julkaisemiseen.⁸⁰ Tämä menettelytapa on erityisen tärkeä kun pohditaan virkamiesten toimintavapautta digitaalisessa ympäristössä, jossa EU:n laajuisten direktiivien ja kansallisen lainsäädännön välinen suhde voi vaikuttaa heidän sananvapautensa rajoituksiin.

Sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain 17 § on keskeinen säännös pohdittaessa tilanteita, joissa virkamies käyttää sananvapauttaan sosiaalisessa mediassa, erityisesti silloin kun viestin sisältö saattaa ylittää laillisen sananvapauden rajat. Kyseisen pykälän 1 momentissa säännellään seuraavasti:

⁷⁸ Pesonen 2017, s. 50.

⁷⁹ Pesonen 2017, s. 51.

⁸⁰ ks. lisää KHO 2007:9 ja EYT C-73/07.

Tuomioistuin voi pakkokeinolain (450/1987) 1 luvun 6 §:n 1 kohdassa tarkoitetun pidättämiseen oikeutetun virkamiehen, virallisen syyttäjän tai asianomistajan vaatimuksesta määrätä lähettimen, palvelimen tai muun sellaisen laitteen ylläpitäjän luovuttamaan verkkoviestin lähettäjän selvittämisessä tarpeelliset tunnistamistiedot vaatimuksen esittäjälle, jos on todennäköisiä syitä epäillä viestin olevan sisällöltään sellainen, että sen toimittaminen yleisön saataville on säädetty rangaistavaksi. Asianomistajalle tunnistamistiedot saa kuitenkin määrätä luovutettaviksi vasta, kun hän saa itse nostaa syytteen rikoksesta. Vaatimus on esitettävä laitteen ylläpitäjän kotipaikan tai Helsingin käräjäoikeudelle kolmen kuukauden kuluessa vaatimuksen perusteena olevan viestin julkaisemisesta. Tuomioistuin voi asettaa luovuttamisvelvoitteen tehosteeksi uhkasakon.

Sosiaalisen median kontekstissa virkamiehen tuottama sisältö saattaa joskus rikkoa laillisia rajoja, jotka ovat määritelty rikoslaissa. Sisältö voidaan tulkita esimerkiksi kiihottamisena kansanryhmää vastaan (RL 11 luvun 10 §), henkilökohtaisena hyökkäyksenä, kuten kunnianloukkauksena (RL 24 luvun 9 §), yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämisenä (RL 24 luvun 8 §) tai salassapidon loukkauksena kuten salassapitorikoksena (RL 38 luvun 1 §) tai salassapitorikkomuksena (RL 38 luvun 2 §). Kuten aiemmasta sitaatista käy ilmi, mikäli syntyy perusteltu epäily siitä, että sosiaalisessa mediassa jaettu sisältö rikkoo näitä säädöksiä, virallinen syyttäjä tai asianomistaja voi sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä asetetun lain 17 §:n perusteella pyytää tuomioistuimelta määräystä kyseisen virkamiehen tunnistamistietojen saamiseksi.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua 2011:19 voidaan pitää konkreettisena esimerkkinä siitä, miten virkavastuun periaatteet rajoittavat valtion virkamiesten sananvapautta. Kyseisessä tapauksessa yliopiston professori A arvosteli 6.11.2007 lähettämässään kirjelmässä yliopiston johtamista ja esimiestoimintaa, mainiten tunnistettavissa olevia henkilöitä tavalla, joka loukkasi näiden mainetta. Tämän seurauksena A sai 5.2.2008 rehtorilta kirjallisen varoituksen, jonka A koki sananvapauden rajoituksena. Virkamieslautakunta hylkäsi A:n oikaisuvaatimuksen. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että vaikka sananvapaus on suojattu, virkamiehen toiminnalle on asetettu rajoituksia. Varoitus perustui valtion virkamieslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiin, ja tavoitteena oli suojata muiden oikeuksia ja mainetta. A oli aiemmin saanut huomautuksia, eikä yliopistolla ollut muuta keinoa puuttua toimintaan.

Näin ollen puuttuminen sananvapauteen oli oikeassa suhteessa tavoitteeseen, ja KHO hylkäsi A:n valituksen.

Tämä tapaus selventää sitä, miten virkamiehen käyttäytymiselle asetetut vaatimukset ulottuvat myös sosiaaliseen mediaan. Valtion virkamieslain 14 §:n mukaan virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla, mikä vaikuttaa heidän toimintaansa myös sosiaalisen median alustoilla. Virkamieheltä voidaan perustellusti odottaa, ettei hän käytä sosiaalisen median julkaisuissaan epäasiallista kieltä tai muuten toimi epäammattimaisesti. Korkein hallinto-oikeus korosti päätöksessään myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan mukaista periaatetta, jonka mukaan sananvapauden rajoittamisen on palveltava hyväksyttävää tavoitetta, kuten muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien suojelua. Voidaankin todeta, että tämä periaate on keskeinen arvioitaessa virkamiehen sananvapauden rajoja sosiaalisessa mediassa, sillä se määrittää selkeät raamit sille, miten virkamiehet voivat käyttää sananvapauttaan julkisissa viestintäkanavissa.

4.2 Haasteet ja ristiriidat

Sosiaalisen median yleistyessä valtion virkamies voi kohdata uudenlaisia haasteita, sillä virkamiehen ammatillinen rooli saattaa olla ristiriidassa hänen henkilökohtaisen näkemyksensä kanssa. Virkamies voi esimerkiksi sosiaalisen median välityksellä ilmaista mielipiteitä, jotka ovat ristiriidassa virallisen linjan kanssa tai jotka saattavat vaikuttaa puolueellisilta. Tämä asettaa virkamiehen vaikeaan tilanteeseen, jossa hänen on löydettävä tasapaino sananvapauden ja virkavelvollisuuksien välillä.

Virkamiehen sananvapaus ja virkavastuu joutuvat myös usein ristiriitaan, josta aiemmin käsitelty oikeustapaus KHO 2011:19 toimii erinomaisena esimerkkinä. Etenkin virkamiehen ilmaisussa kritiikkiä omaa organisaatiotaan kohtaan voi ilmetä merkittäviä haasteita. Ensinnäkin haasteeksi muodostuu se, missä määrin virkamiehet voivat käyttää sananvapauttaan ilman, että se vaarantaa heidän asemansa tai altistaa heidät sanktioille. Vaikka sananvapaus alun perin nähdään sisältöneutraalina, käytännön soveltamistilanteissa sisällön merkitys korostuu, kun arvioidaan sananvapauden rajoittamisen perusteita. Tällöin erityisen tärkeitä ovat seikat kuten ilmaisun kohteen selkeys, julkaistun tiedon luotettavuus ja luonne sekä muut sisällölliset näkökohdat.⁸¹ Myös viestintätavan merkitys korostuu sananvapauden tulkinnassa. Esimerkiksi

⁸¹ Tiilikka 2008, 18.

yksityiselämää loukkaavan tiedon levittäminen katsotaan rikokseksi vain, jos tieto on jaettu laajalle yleisölle, esimerkiksi joukkotiedotusvälineiden kautta.⁸²

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö tarjoaa ohjeistusta siitä, miten sananvapautta tulisi tulkita virkamiehen kohdalla. Molemmat tuomioistuimet korostavat sananvapauden keskeistä merkitystä demokraattisessa yhteiskunnassa, mutta myös tunnustavat, että virkamiehillä on erityisiä velvollisuuksia ja vastuu, joka voi rajoittaa heidän sananvapauttaan tietyissä tilanteissa.⁸³ Kansallisissa tuomioistuimissa käsiteltävät tapaukset, joissa arvioidaan valtion virkamiehen sananvapauden rajoja, osoittavat, että ratkaisuja haetaan tapauskohtaisesti, ottaen huomioon sananvapauden merkitys ja virkamiehen asema. Tuomioistuimet pyrkivät löytämään tasapainon yksilön oikeuksien, kuten sananvapauden, ja julkisen edun, kuten luottamuksen säilyttämisen viranomaiseen, välillä.

Sananvapauden tulkinta on erittäin tapauskohtainen ja riippuu monista seikoista. Tästä syystä on mahdotonta määrittää kiinteitä ja universaaleja rajoja sananvapaudelle, jotka pätevät kaikissa olosuhteissa. Sananvapauden hyväksyttävyyttä määrättyy pääosin sen perusteella, mikä on ilmaisun sisältö, kohde, tyyli, totuudenmukaisuus sekä sen suhde julkiseen ja yksityiseen elämään. Ilmaisun kohteen julkisuusaste ja rooli yhteiskunnassa ovat myös olennaisia tekijöitä. Lainsäädännön antama tulkinnanvaraisuus korostaa oikeuskäytännön roolia sananvapauden rajojen määrittelyssä ja antaa suuntaviivoja samankaltaisten tapausten tulkinnalle tulevaisuudessa.⁸⁴

⁸² Tiilikka 2008, s. 18.

⁸³ Pesonen 2017, s. 50.

⁸⁴ Tiilikka 2008, s. 19.

5 TULOKSET JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkielmassani tarkasteltiin valtion virkamiesten sananvapauden ja virkavastuun yhteensovittamista sosiaalisessa mediassa. Tämä aihe on ajankohtainen tämän päivän digitalisoituneessa maailmassa. Aihe on moniulotteinen, sillä siihen liittyy sekä perustuslaillisia oikeuksia että julkishallinnon periaatteita.

Tutkielman ensimmäinen osio eli pääluke 2 käsittelee virkamiehen sananvapauden rajoituksia ja niiden perusteita. Tutkimuksessa selvitettiin, että vaikka sananvapaus on keskeinen kansalaisoikeus, virkamiesten kohdalla tämä oikeus kohtaa tiukempia rajoituksia johtuen heidän asemastaan ja vastuistaan julkisessa hallinnossa. Näitä rajoituksia perustellaan usein valtion toiminnan neutraalisuuden ja luotettavuuden tarpeella sekä tarpeella suojata julkisen hallinnon arkaluonteisia tietoja. Virkamiehen on tasapainoteltava sananvapautensa ja virkavelvollisuuksiensa välillä, mikä voi asettaa haasteita hänen osallistumiselleen julkiseen keskusteluun. Tästä luvusta käy myös ilmi, että virkamiehillä on huomattavasti vähemmän liikkumavaraa ilmaista mielipiteitään verrattuna yksityisen sektorin työntekijöihin. Tämä rajoittunut sananvapaus on usein välttämätöntä julkisen luottamuksen säilyttämiseksi ja hallinnon puolueettomuuden varmistamiseksi. Haasteena onkin löytää tasapaino virkamiesten sananvapauden ja heidän velvollisuuksiensa välille heikentämättä demokraattisen yhteiskunnan perusarvoja.

Tämän perusteella voidaan todeta, että on tarpeen kehittää tarkempia suuntaviivoja ja toimintalinjoja, jotka selventävät, miten virkamiehet voivat osallistua julkiseen keskusteluun. Näin voidaan vahvistaa virkamiesten oikeutta sananvapauteen ja säilytetään samalla hallinnon integriteetti ja puolueettomuus. Lisäksi on tärkeää lisätä koulutusta ja tietoisuutta näistä rajoituksista, jotta virkamiehet ymmärtävät paremmin omat oikeutensa ja velvollisuutensa. Näiden toimenpiteiden avulla voidaan luoda vahvempi keskustelukulttuuri ja edistää osallistavampaa demokratiaa, jossa virkamiehet voivat ilmaista mielipiteensä turvallisesti ja vastuullisesti.

Tutkielman toisessa osiossa eli pääluvussa 3 tarkastellaan virkavastuun perusteita ja sen soveltamista valtion virkamiehiin, sillä virkavastuun taustojen ymmärtäminen ja soveltaminen on keskeistä aiheeni vuoksi. Nykypäivän sosiaalisen median aikakaudella virkamiehillä on yhä

enemmän haasteita tasapainoillessaan tehtäviensä edellyttämien vaatimusten välillä, sillä sosiaalinen media tarjoaa sekä mahdollisuuksia että riskejä julkisessa viestinnässä. Tutkimuksesta käy ilmi, että sosiaalisen median piirissä virkamiesten toimet joutuvat usein julkisen tarkastelun kohteeksi, mikä voi johtaa väärinkäsityksiin heidän toimistaan ja mahdollisiin ristiriitoihin heidän virkavelvollisuuksiensa kanssa.

Luvun analyysi osoittaa, että sosiaalinen media voi toimia tehokkaana viestintävälineenä, mutta se tuo samalla virkamiehille uusia haasteita. Nämä haasteet johtuvat tarpeesta ylläpitää tasapainoa julkisen ja yksityisen roolin välillä, mikä voi olla vaikeaa, kun virkamiehet ilmaisevat näkemyksiään tai osallistuvat keskusteluihin, jotka saattavat olla ristiriidassa heidän virkavelvoitteidensa kanssa. Tällaiset tilanteet voivat johtaa konflikteihin sananvapauden ja virkavelvollisuuksien välillä, erityisesti arkaluonteisten tai kiistanalaisten aiheiden kohdalla. Nämä haasteet ovat merkittäviä nyky-yhteiskunnassa. Sosiaalisen median laaja leviäminen ja sen vaikutukset tiedonvälitykseen ovat keskeisiä syitä, jotka edellyttävät uudistettuja viestintästrategioita, jotka vastaavat sekä virkamiesten että yleisön odotuksia ja tarpeita. Tämän seurauksena korostuu edellä mainittu tarve selkeämmille ohjeistuksille ja koulutukselle, etenkin virkamiehille, jotka käyttävät sosiaalista mediaa virkamiehen roolissaan.

Tutkielman viimeinen osio, 4. luku, sitoo yhteen edellä käsitellyt asiat. Luku keskittyy valtion virkamiesten sananvapauden ja virkavastuun yhteensovittamiseen sosiaalisessa mediassa, tutkien virkamiesten toimintavapautta ja siihen liittyviä haasteita digitaalisessa ympäristössä. Tutkimustulokset osoittavat, että sosiaalisen median aikakausi tuo virkamiesten sananvapauden toteuttamiseen uudenlaisia haasteita ja ristiriitatilanteita. Vaikka sosiaalinen media tarjoaa virkamiehille tehokkaan alustan kommunikoida ja osallistua julkiseen keskusteluun, se asettaa heidät myös jatkuvan julkisen tarkkailun alle, mikä lisää väärinymmärrysten ja virkavelvollisuuksien kanssa ristiriitaan joutumisen riskiä. Virkamiesten on hallittava jatkuvasti julkisen ja yksityisen roolinsa rajoja, etenkin kun he osallistuvat yhteiskunnallisiin keskusteluihin sosiaalisen median kautta. On olennaista, että virkamiehet ymmärtävät sekä sananvapauden tarjoamat mahdollisuudet että siihen liittyvät oikeudelliset ja eettiset rajoitukset.

Tutkielman tavoitteena oli syventää ymmärrystä siitä, millaista lainsäädäntöä ja oikeuskäytäntöä aiheeseen liittyy, ja miten nykyinen lainsäädäntö suhtautuu virkamiesten sananvapauden ja virkavastuun yhdistämiseen sosiaalisessa mediassa. Tutkimus osoitti, että

vaikka lainsäädännölliset puitteet tarjoavatkin jonkin verran ohjeistusta, virkamiehet voivat kohdata epäselvyyksiä siinä, miten sananvapautta tulisi käyttää vastuullisesti ilman, että rikotaan virkavastuuta. Tutkimuksen perusteella voidaan päätellä, että tarvitaan selkeämpiä ohjeistuksia ja koulutusta sosiaalisen median suhteen. Virkamiehet tarvitsevat selkeitä suuntaviivoja siitä, miten he voivat ilmaista itseään sosiaalisessa mediassa säilyttäen samalla ammatillisen integriteetinsä ja julkisen luottamuksen. Koulutuksen tulisi keskittyä sekä oikeudellisiin rajoituksiin että eettisiin näkökohtiin, jotka liittyvät sosiaalisen median käyttöön virkamiesten toimesta.

Yhteenvedona voidaan todeta, että vaikka sananvapaus on perustuslaissa turvattu perusoikeus, valtion virkamiehillä on erityisiä velvoitteita, jotka voivat rajoittaa heidän sananvapauttaan tietyissä konteksteissa. On tärkeää kehittää selkeitä linjauksia ja ohjeistuksia, jotka auttavat virkamiehiä navigoimaan sosiaalisen median haasteiden keskellä. Lisäksi jatkuva koulutus ja tuki on välttämätöntä, jotta virkamiehet voivat käyttää sosiaalista mediaa tehokkaasti ja eettisesti, samalla kun he säilyttävät ammatillisen integriteetinsä ja julkisen luottamuksen. Tämä auttaa edistämään avoimempaa ja vuorovaikutteisempaa hallintoa, joka pystyy mukautumaan digitalisoituvan maailman vaatimuksiin.