

2.8.2018

EOAK/3246/2018

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Mikko Sarja

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto

LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAIKSI VALTION VIRKAMIESLAIN MUUTTAMISESTA SEKÄ LUONNOS VALTIONEUVOSTON ASETUKSEKSI VALTION VIRKAMIESEETTISESTÄ NEUVOTTELUKUNNASTA

Viite: Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 20.6.2018 (VM/1324/03.01.00/2018)

ASIA

Viitekohdassa mainitun lausuntopyynnön johdosta esitän seuraavan.

Esitysluonnoksen mukaan nykyisestä valtioneuvoston asettamasta virkamieseettisestä neuvottelukunnasta säädettäisiin suoraan virkamieslaissa eli siitä muodostettaisiin lakisääteinen valtiovarainministeriön yhteydessä toimiva toimielin, jonka lakisääteisenä tehtävänä olisi käsitellä virkamiesetiikkaan liittyviä asioita ja antaa valtion virastojen pyynnöstä lausuntoja virkamieseettisistä kysymyksistä. Eettisellä ongelmalla tarkoitetaan luonnoksessa tilanteita, joissa eettisesti perusteltu toimintatapa on epäselvä.

Neuvottelukunnan lakisääteisen tehtävän sisältö jää mielestäni luonnoksessa kovin ohuesti perustelluksi, eikä siinä ole lähemmin arvioitu esimerkiksi eettisten ja oikeudellisten kysymysten välistä eroa. Tällä seikalla on mielestäni olennainen merkitys siksi, että neuvottelukunnan toimivaltaan ei kuuluisi asioiden oikeudellinen vaan eettinen arviointi, eikä tämäkään lähtökohta välttämättä ole selkeä.

Tämän vuoksi katson aiheelliseksi tuoda esiin eräitä neuvottelukunnan lakisääteiseen tehtävään liittyviä eettisen ja oikeudellisen – erityisesti laillisuusvalvonnallisen – arvioinnin rajapintoja koskevia näkökohtia. Muilta osin minulla ei ole asiassa lausuttavaa.

Virkatoiminnan asianmukaisuuden näkökulmasta lähtökohhta on perustuslain 2 §:n 3 momentti, jonka mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on tarkoin noudatettava lakia. Perusoikeutena turvatun hyvän hallinnon perusteista, jotka soveltuvat paitsi viranomaisten myös yksittäisten virkamiesten toimintaan, säädetään tarkemmin hallintolain 2 luvussa. Perustuslain 21 puolestaan velvoittaa omaksumaan sellaisen toimintatavan, joka parhaiten edistää perusoikeuksien, kuten hyvän hallinnon, toteutumista. Virkamieslaissa puolestaan säädetään nimenomaan virkamiehen velvollisuuksista. Järeimmin virkamiesten ei-hyväksyttävän toiminnan muotoja määrittää virkarikoslainsäädäntö.

Korostan sitä, että eettisten ohjeiden tai kannanottojen ja lainsäädäntöön suoraan perustuvien normien asettamien velvoitteiden sekoittumista tulee välttää. Mielestäni voidaan lähtökohteisesti kyseenalaistaa tarve arvioida jotakin kysymystä erikseen virkamiesetiikan näkökulmasta, jos samasta asiasta on olemassa joko selkeä velvoittava normi tai sellainen avoin normi, jonka tulkinnalla on mahdollista päästä käytännössä samaan lopputulokseen kuin eettisellä arvioinnilla.

Todettakoon, että esimerkiksi valtiovarainministeriön julkaisemassa käsikirjassa Arvot arjessa – Virkamiehen etiikka (2005) valtionhallinnon arvoperustana ja virkamiesetiikkana esitetyt asiat ovat pitkälti, elleivät jopa täysin, käytännössä johdettavissa suoraan velvoittavista oikeusnormeista tai palautettavissa niihin. Viittaan myös valtion virkamieseettisen neuvottelukunnan

suositukseen ”Virkamies sosiaalisessa mediassa” (15.6.2016), jossa todetaan muun muassa seuraavaa: ”Virkamiehen on kaikessa vuorovaikutuksessa säilytettävä hyvät käytöstavat ja ehdottomasti vältettävä esittämästä henkilöitä tai ryhmiä koskevia hyvien tapojen vastaisia huomioita tai näkemyksiä. Nämä eettiset vaatimukset koskevat virkamiehiä sosiaalisessa mediassa niin työtehtävissä kuin yksityishenkilönäkin.” Suosituksessa pidetään siten eettisenä vaatimuksena sellaista käyttäytymisen laatua, jota voidaan mielestäni arvioida myös oikeudellisesti suoraan valtion virkamieslain 14 §:n ja hallintolain 9 §:n nojalla. Mainittakoon tässä yhteydessä, että oikeusasiamies on päätöksessään dnro 609/4/15 oikeudellisin perustein arvioinut julkisyhteisön työntekijän sananvapautta ja sen rajoja sosiaalisessa mediassa.

Eettisen ja oikeudellisen näkökulman sekoittuminen saattaa kärjistäen johtaa sellaiseen virheelliseen ja lainsäädännön velvoitteita vesittävään käsitykseen, että jokin sinänsä laista suoraan johdettavissa oleva velvoite olisikin olemassa vain eettisenä eli oikeudellisesti ei-sitovana periaatteena.

Yleisellä tasolla eettinen lähestymistapa asioihin saa selvimmin merkitystä sellaisissa tilanteissa, joissa lainsäädännöstä ei ole löydettävissä lainkaan vastausta.

Edellä todetun perusteella voidaan verraten kattavasti säännellyn virkamiestoiminnan kyseessä ollen mielestäni aiheellisesti kysyä, mikä lopulta on virkamieseettisen suosituksen ja esimerkiksi hyvän hallinnon perusteiden perusoikeusmyönteisen tulkinnan välinen ero. Tähän arvioitavana oleva luonnos ei tarjoa vastausta.

Oikeudellisen ja eettisen arvioinnin rajapintaa havainnollistan viittaamalla apulaisoikeusasiamiehen ratkaisemaan kanteluasiaan (EOAK/6522/2016). Siinä kantelija katsoi virkamieseettistä neuvottelukuntaa vastaavan tutkimuseettisen neuvottelukunnan (TENK) tosiasiallisesti kumonneen lausunnollaan apulaisoikeusasiamiehen aiemmin samasta asiasta antaman päätöksen. Kantelija siis katsoi käytännössä, että neuvottelukunnan eettinen kannanotto oli ristiriidassa apulaisoikeusasiamiehen laillisuusvalvonnallisen eli oikeudellisen kannanoton kanssa.

Ratkaisussaan apulaisoikeusasiamies piti huomionarvoisena sitä, että oikeusasiamies ja TENK toimivat erilaisissa rooleissa ja arvioivat asioita eri näkökulmista. Oikeusasiamies arvioi asiaa laillisuuden ja TENK tutkimusetiikan näkökulmasta, joskin rajanveto näiden näkökulmien välillä voi olla tulkinnanvarainen. Saman asiakokonaisuuden tarkastelu näistä erilaisista lähtökohdista voi sinänsä hyväksyttävästi tuottaa erilaisia johtopäätöksiä johtuen juurikin tarkastelunäkökulman eroista. Eettinen tarkastelu voi apulaisoikeusasiamiehen mukaan johtaa tiukempaan johtopäätökseen kuin jos samaa asiaa arvioidaisiin laillisuusksymyksenä. Yhtä lailla eettinen ja lakiin perustuva tarkastelu voivat tuottaa myös yhdenmukaisen johtopäätöksen. Poissuljettua ei ole sekään, etteikö eettispainotteinen tarkastelu voisi johtaa myös oikeudellista arviointia lievempään lopputulokseen. Esimerkkinä tästä apulaisoikeusasiamies viittasi oikeuskirjallisuudessa käsiteltyyn tapaukseen, jossa korkein oikeus tuomitsi toimittajan julkisesta herjauksesta (KKO:2000:54), kun taas samassa asiassa hyvää journalistista tapaa eli ammatikunnan itsesääntelyä valvova Julkisen sanan neuvosto ei ensin ollut pitänyt uutisointia hyvän lehtimiestävän vastaisena (ks. Tiilikka Päivi: Journalistin sananvapaus, 2008, s. 76–77).

Näin ollen esimerkiksi mahdollinen virkamieseettisen neuvottelukunnan suositusten vastainen toiminta ei automaattisesti johtaisi samalla myös oikeusasiamiehen toimenpiteisiin, ellei menettely ole myös esimerkiksi hyvän hallinnon tai virkamieslaissa virkatoiminnalle asetettujen vaatimusten vastainen.

Sikäli kuin luonnoksessa todetaan (s. 3), että virkamieseettinen neuvottelukunta olisi riippumaton ulkoisista toimijoista, totean ylimmän laillisuusvalvonnan näkökulmasta, että oikeusasiamiehen tulee perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan valvoa, että tuomioistuimet ja muut

viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tämän valvontavallan piiriin ei sinänsä kuulu eettisten kysymysten arvioiminen, mikä ilmenee esimerkiksi apulaisoikeusasiamiehen päätöksestä dnro 2457/4/13. Apulaisoikeusasiamies totesi, että oikeusasiamiehen tehtäviin ei kuulu tutkimuseettisen neuvottelukunnan tavoin edistää hyvää tutkimuseettistä käytäntöä tai ottaa kantaa epäilyksiin hyvän tieteellisen käytännön loukkaamisesta.

Edellä todettu ei toisaalta kuitenkaan sinänsä merkitse, etteikö oikeusasiamies olisi toimivaltainen valvomaan virkamieseettisen neuvottelukunnan toimintaa. Oikeusasiamiehen tutkittavana on ollut esimerkiksi kanteluasia, jossa kantelija piti tutkimuseettisen neuvottelukunnan HTK-menettelyohjeita ("Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsitleminen Suomessa") sellaisina, että ne heikentävät yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisesti oikeusturvaa. Apulaisoikeusasiamies katsoi, etteivät nämä ohjeet olleet vastoin lakia tai hyvän hallinnon periaatteita (dnro 136/4/15).

Luonnoksen perusteella ei ole arvioitavissa, missä määrin virkatoiminnassa on tällä hetkellä ilmennyt sellaisia luonnoksessa tarkoitettuja eettisiä ongelmia eli tilanteita, joissa eettisesti perusteltu toimintatapa on epäselvä ja joissa lakisääteisen virkamieseettisen neuvottelukunnan kannanotto olisi tarpeen. Sen sijaan luonnoksesta ilmenee, että virkamieseettinen neuvottelukunta julkaisi ensimmäisellä toimikaudellaan 1.6.2014–31.12.2017 kaksi suositusta. Tähän nähden ja edellä esittämiini alustaviin havaintoihin viitaten katson, että jatkovalmistelussa olisi aiheellista vielä lähemmin perustella uuden lakisääteisen toimielimen tehtävien sisältöä, tarpeellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta.