



KANTELU

Oikeuskanslerinvirastoon on 1.11.2023 saapunut ulkoministeriön alivaltiosihteerin menettelyä koskeva kantelu. Kantelija epäilee alivaltiosihteerin olleen esteellinen käsittelemään kantelijaa koskevaa työsuojeluasiaa.

Kantelun taustalla on kantelijan ulkoministeriölle aiemmin tekemä asiakirjapyyntö, johon ulkoministeriö on 23.12.2021 antanut päätöksensä (PC0UC0XZ-59). Helsingin hallinto-oikeus on 8.6.2023 kumonnut päätöksen ja palauttanut asian ulkoministeriön hallintojohtajalle uudelleen käsiteltäväksi.

Kantelija teki 4.7.2023 ilmoituksen ulkoministeriön hallintojohtajan ja tietohallintopäällikön epäasiallisesta ja kiusaavasta käytöksestä. Ilmoitus koski hallintojohtajan ratkaisua kyseisessä asiakirjan julkisuusasiassa. Kantelijan mukaan asiakirjajulkisuutta koskenut päätös on niin selkeästi lainvastainen, että on perusteltu syy epäillä päätöksen tosiasialliseksi perusteeksi kantelijalle aiheutettava haitta ja kiusa. Ilmoituksessa mainitaan myös, että hallintojohtajan lainvastainen ja epäasiallinen toiminta on ollut jatkoa kantelijaan kohdistuneelle epäasianmukaiselle kohtelulle, josta esimerkkinä on muun muassa alivaltiosihteerin lainvastainen toiminta asiakirjapyyntönsuhteen. Siten, vaikka kantelija on ilmoittanut hallintojohtajan ja tietohallintopäällikön käytöksestä, on ilmoituksessa myös sivuttu alivaltiosihteerin käytöstä.

Kantelijan mukaan alivaltiosihteerin toimi epäasiallista ja kiusaavaa käytöstä koskeneen ilmoituksen käsitteijänä ja ratkaisijana. Kantelijan mukaan ilmoituksen käsittelyprosessin aikana kävi ilmi, että alivaltiosihteerin oli ollut keskeisesti mukana luomassa ulkoministeriölle linjaa, jossa eräät asiakirjat oli lainvastaaisesti rajattu julkisuuslain ulkopuolelle.

SELVITYS

Ulkoministeriö on antanut asiassa selvityksen 21.3.2024 ja lisäselvityksen 22.5.2024.

RATKAISU

Sovellettavat oikeusohjeet

Puolueettoman käsittelyn periaate kuuluu perustuslain 21 §:ssä turvatuun hyvän hallinnon perusteisiin. Sitä täydentää hallintolain 6 §:ssä säädetty yleinen objektiviteettiperiaate, jonka mukaan viranomaisen toimien on oltava puolueettomia. Periaatteen tarkoituksena on taata yleisön luottamus virkakoneiston toimintaan.

Objektiviteettiperiaatetta täsmentävät hallintolain säännökset esteellisyydestä. Esteellisyys-säännökset kuuluvat hallinnon keskeisiin oikeusturvaperiaatteisiin. Esteellisyydessä on kyse siitä, että virkamies on sellaisessa suhteessa joko käsiteltävään asiaan tai siinä esiintyvään asianosaiseen, että se saattaa hänen puolueettomuutensa kyseenalaiseksi.

Hallintolain 27 §:ssä säädetään, että virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Asian käsittely sisältää toimia, jotka voivat vaikuttaa jollakin tavoin asiassa annettavan ratkaisun sisältöön. Käsittelyä on muun muassa asian valmisteleminen, esittelemine ja ratkaiseminen. Sen sijaan luonteeltaan tekniset toimenpiteet eivät ole sen laatuista asian käsittelemistä, jota esteellinen henkilö ei voisi tehdä (ks. esim. KHO:2017:1).

Esteellisyysperusteet on lueteltu hallintolain 28 §:ssä. Lain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan sisältää yleislausekkeen, jonka mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuutensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. Esimerkkinä tällaisesta tilanteesta voidaan pitää virkamiehen toimimista kahdessa eri roolissa. Osallistuminen kahden hallintoasian käsittelyyn ei sen sijaan yleensä aiheuta esteellisyyttä jälkimmäisessä käsittelyssä, jos käsittelyt ovat muodollisesti toisistaan erillisiä. Virkamiehen puolueettomuus saattaa kuitenkin vaarantua edeltävän asian käsittelyn seurauksena.

Hallintolain 29 §:n mukaan virkamies ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään. Hänen tulee omasta aloitteestaan harkita asiaa. Havaitessaan, että hänen puolueettomuutensa vaarantuu, virkamiehen on vetäydyttävä asian käsittelystä. Sama harkinta on tehtävä, jos joku muu esittää väitteen esteellisyydestä.

Esteellisyyttä on arvioitava objektiivisesti. Merkitystä on erityisesti sillä, voiko ulkopuoliselle objektiivisesti arvioiden syntyä perusteita epäillä, että asian käsittely ei ole ollut puolueetonta.

Yleislausekkeella tarkoitetaan tilanteita, joissa luottamus virkamiehen puolueettomuuteen vaarantuu. Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen ([HE 72/2002 vp](#)) perusteluissa todetaan, että yleislausekkeessa tarkoitetun syyn on oltava ulkopuolisen havaittavissa ja sen puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen tulee olla suunnilleen saman asteinen kuin erikseen määritellyissä esteellisyyssperusteissa. Siten, vaikka hallintolain 29 §:n 2 momentin mukaan virkamies ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään, hän ei voi perustaa ratkaisuaan vain omaan käsitykseensä siitä, kuinka puolueettomasti hän kykenisi toimimaan (ks. KHO 2024:3).

Oikeuskäytännössä on todettu, että esteellisyyttä koskevien säännösten keskeisenä tarkoituksena on varmistaa, ettei päätöksenteko tapahdu epäasiallisilla perusteilla päätöksentekoon osallistuvalla henkilöllä asiaan tai asianosaiseen olevan suhteen vuoksi (ks. KHO 2019:4; KHO:2024:3).

Arviointi

Hallintolain mukaan ei voida katsoa, että virkamies olisi esteellinen käsittelemään asiaa pelkäänsä sillä perusteella, että hän on linjannut jonkin asian käsittelystä viranomaisessa. Myöskään työyhteisöä koskevissa asioissa johtaminen taikka töiden yleinen organisointi ja ohjeistaminen eivät yleensä aiheuta esteellisyyttä. Siten alivaltiosihteerin puolueettomuus ei nähdäkseni ole vaarantunut näillä perusteilla.

Ulkoministeriön selvityksissä ministeriö katsoo, että asiakirjapyyntöön sekä epäasiallista ja kiusaavaa käytöstä koskevien asioiden käsittely on ollut täysin erillistä ja että kyseessä on ollut kaksi eri asiaa. Näin varmasti onkin, mutta hallinnon puolueettomuuden kannalta merkityksellistä on, että molemmissa on ollut kyse kantelijan asioista. Asiassa on tarkasteltava, onko alivaltiosihteeri osallistunut molempien asioiden käsittelyyn ja jos on, onko tämä tapahtunut niin, että ulkopuoliselle voi objektiivisesti arvioiden syntyä perusteita epäillä, että ilmoitusasian käsittely ei ole ollut puolueetonta.

Selvitysten perusteella on kiistatonta, että alivaltiosihteeri on käsitellyt ja ratkaissut epäasiallista ja kiusaavaa käytöstä koskevan ilmoituksen. Merkityksellistä on siten se, onko hän käsitellyt asiakirjapyyntöä, jonka käsittelyä ilmoitus koski.

Selvityksessään alivaltiosihteeri kertoo, että hän on ollut tietoinen kanteluasian taustalla olevasta kantelijan asiakirjapyyntöstä ja että ministeriön tietohallinto on konsultoinut asiakirjapyyntöasiassa myös häntä ja ollut pyyntöön vastaamista valmistellessaan yhteydessä myös häneen, sillä asiakirjapyyntö on koskenut ulkoministeriön avainryhmän käsittelemää asiaa. Ulkoministeriön työjärjestyksen (550/2008) 11 §:n mukaan hallintopalveluista vastaava alivaltiosihteeri toi-

mii avainryhmän varapuheenjohtajana. Selvityksen perusteella alivaltiosihteeri on siten käsitellyt sekä kantelijan asiakirjapyyntöä, että sittemmin asiakirjapyyntöä ratkaisun johdosta tehtyä ilmoitusta epäasiallisesta ja kiusaavasta käytöksestä.

Seuraavaksi arvioitavana on, onko alivaltiosihteerin osallistuminen asiakirjapyyntöä käsittelemään johtanut siihen, että hän on ollut esteellinen käsittelemään asiakirjapyyntöä käsittelemään kohdistunutta ilmoitusta epäasiallisesta ja kiusaavasta käytöksestä.

Alivaltiosihteerin antamasta selvityksestä käy ilmi, että hän on asiakirjapyyntöä käsittelemässä käynyt tietohallinnon kanssa keskustelua. Hän on myös käynyt lausuntoluonnoksen stilistisestä muotoilusta suullista keskustelua ja vaihtanut sähköpostia luonnoksen ollessa keskeneräinen. Näin ollen vaikuttaa siltä, että alivaltiosihteeri on käsitellyt kantelijan asiakirjapyyntöä tavalla, jolla on voinut olla vaikutusta asian ratkaisuun. Alivaltiosihteerin toimenpiteet eivät ole selvityksen perusteella olleet puhtaasti teknisluonteisia.

Esteellisyysäännökset toteuttavat hallintolain 6 §:ssä ilmaistua objektiviteettiperiaatetta ja viime kädessä perustuslain 21 §:n mukaista oikeutta hyvään hallintoon. Kahdessa roolissa samassa asiassa toimiminen vaarantaa puolueettomuuden vain poikkeuksellisesti, eikä tavanomainen esihenkilö- ja johtotehtävien hoitaminen viranomaisessa yleensä vaaranna työyhteisöasioissa puolueettomuutta. Tällaisissa tapauksissa esteellisyyttä koskeva yleislauseke ei yleensä tule sovellettavaksi. Tässä asiassa on kuitenkin erityisiä piirteitä. Alivaltiosihteeri on selvityksen perusteella osallistunut konkreettisesti yksittäisen asian käsittelemään ja juuri tuon yksittäisen asian väitetään olleen epäasiallista käyttäytymistä. Siksi tuon yksittäiseen asiaan osallistumisen ja asian piirteiden vuoksi puolueettomuus on voinut objektiivisesti arvioiden vaarantua.

Kantelijan ilmoitus epäasiallisesta ja kiusaavasta käytöksestä on kohdistunut asiakirjapyyntöä koskevan asian käsittelemään. Ilmoitus on kohdistunut muihin henkilöihin kuin alivaltiosihteerin. Antamansa selvityksen perusteella alivaltiosihteeri käsittelee ilmoituksen siksi, että se koski hänen alaisiaan. Silti on otettava huomioon, että kantelijan tekemässä ilmoituksessa epäasiallisesta ja kiusaavasta käytöksestä mainitaan myös alivaltiosihteerin toiminta asiakirjapyyntöä käsittelemään yhteydessä. Vaikka ilmoitus ei olekaan kohdistunut ensisijaisesti alivaltiosihteerin käytökseen, on se kuitenkin koskenut myös sitä. Tälläkin perusteella voidaan katsoa, että alivaltiosihteeri on ollut asiaan sellaisessa suhteessa, että hänen puolueettomuutensa voidaan katsoa vaarantuneen.

Alivaltiosihteeri on käsitellyt konkreettisesti sitä yksittäistä asiaa, jonka kantelija väittää olleen osa epäasiallista käyttäytymistä. Tässä poikkeuksellisessa tilanteessa ei voida katsoa olleen kyse siitä, että hän olisi pelkästään yleisesti osallistunut asioiden organisointiin tai johtamiseen.

Pelkkä väite johtamisen puolueellisuudesta taikka asioiden käsittelyn yleisestä linjaamisesta ei vielä johda puolueettomuuden vaarantumiseen ja esteellisyyteen.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan yleislausekkeessa säädetyn esteellisyysperusteen käsillä olo edellyttää, että luottamus virkamiehen puolueettomuuteen erityisestä syystä vaarantuu. Nähdäkseni tässä asiassa on ollut käsillä tilanne, jossa virkamies on toiminut kahdessa roolissa siten, että hänen puolueettomuutensa epäasiallista ja kiusaavaa käytöstä koskevan ilmoituksen käsittelyssä on erityisestä syystä vaarantunut.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kiinnitän ulkoministeriön huomiota hallintolain puolueettomuus- ja esteellisyysäännöksiin. Hallinnon puolueettomuuden näkökulmasta ei ole hyväksyttävää, että ilmoitusta epäasiallisesta ja kiusaavasta käytöksestä käsittelee virkamies, joka on osallistunut sen asian käsittelyyn, jota ilmoitus koskee.

Pyydän ulkoministeriötä ilmoittamaan viimeistään 31.10.2024, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt päätökseni perusteella.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Susanna Lindroos-Hovinheimo