

19.12.2025

EOAK/1554/2024

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen

ASIANAJOTOIMISTOLLE ULKOMINISTERIÖSTÄ ANNETTU TOIMEKSIANTO SELVITTÄÄ SUURLÄHETILÄÄN KÄYTÖSTÄ JA HÄIRINTÄEPÄILYJÄ ULKOASIAINHALLINNOSSA

1 OMA ALOITE

Julkisuudessa olleiden tietojen perusteella tilasin 13.3.2024 oikeusasiamiehen kansliaan 8.3.2024 tehdyn ulkoministeriön hankintapäätöksen VN/5792/2024-UM-3, jolla asianajotoimistosta oli hankittu ”Ottawan-suurlähetystön työsuojeluun liittyvä oikeudellinen selvitys” yhden pyydetyn tarjouksen perusteella. Päätöksen mukaan hankinta oli perustunut kyseisen asianajotoimiston ”tunnettuun osaamiseen oikeudellisena ulkopuolisena selvittäjänä työsuojelurikkomus- ja häirintäepäilyissä sekä työnantajan työsuojeluvastuuseen perustuvaan velvollisuuteen toimia viivyttämättä”.

Perustuslain 111 §:n 1 momenttiin viitaten pyysin, että ulkoministeriö toimittaa asian tutkimiseksi tarvittavan selvityksen, jossa pyysin ministeriötä vastaamaan muun muassa seuraaviin kysymyksiin:

- Mitkä seikat johtivat ratkaisuun käyttää asiassa asianajotoimiston palveluita ministeriön oman virkatyön sijasta?
- Miten päädyttiin kyseiseen asianajotoimistoon?
- Olivatko seuraavat asianajotoimiston verkkosivuilla julkaistut artikkelit ministeriön tiedossa ja oliko toimeksianto tarkoitus toteuttaa niissä esitettyjen ajatusten mukaisesti: [Employment offences – the devil is in the detail and early assistance](#) ja [Interface between employment law and criminal law – The times they are a-changin’](#).
- Oliko tarkoitus, että asianajotoimiston edustajat matkustavat Ottawaan ja puhuttavat suurlähettilästä ja henkilökuntaa tai hankkivat asiassa muuta selvitystä? Miten ja millaista selvitystä oli tarkoitus hankkia?
- Oliko tarkoitus, että asianajajat puhuttaisivat myös suurlähettilään esimiehiä, joiden virkavelvollisuuksiin olisi mahdollisesti kuulunut suurlähettilään toiminnan valvonta? Olisiko toimeksianto ulottunut myös heidän mahdollisen vastuunsa selvittämiseen?
- Kun asianajajan on oltava asiakkaalleen lojaali ja kun hänen on parhaan kykynsä mukaan valvottava asiakkaansa etua ja oikeutta (ks. hyvää asianajajatapaa koskevat [ohjeet](#), kohta 3.1), kenen etua asianajajat tässä tapauksessa olisivat valvoneet?
- Oliko kyseistä tai muuta asianajotoimistoa käytetty tai tarkoitus käyttää jossakin toisessa asiassa?

2 SELVITYS

2.1 Ulkoministeriön lausunto

Selvityspyynnön johdosta saatiin ulkoministeriön lausunto.

Lausunnon mukaan ministeriö oli saanut ilmoituksia epäasiallisesta kohtelusta ja seksuaalisesta häirinnästä Ottawan-suurlähetystössä. Työnantajana ulkoministeriön oli tarkoitus asianajotoimistoa apuna käyttäen selvittää, mitä Ottawassa oli tapahtunut ja mitkä seikat olivat johtaneet ilmoituksiin. Tilanteesta haluttiin saada ulkopuolinen selvitys ja oikeudellinen selvittäjän arvio työnantajan työsuojeluvastuun toteutumisesta suurlähetystössä. Selvitys olisi ollut ulkoministeriön apuna harkittaessa työsuojelullisia toimenpiteitä työyhteisössä. Tarkoitus oli ollut, että asianajotoimiston edustajat matkustaisivat paikan päälle Ottawaan tekemään selvitystä asiassa.

Asianajotoimiston rooli olisi ollut keskustella henkilöstön kanssa tapahtumista. Edustuston virkamiehet ja työntekijät olisivat vastanneet asianajajien kysymyksiin oman näkemyksensä mukaisesti. Asianajajat olisi nimenomaisesti palkattu ulkopuolisina asiantuntijoina tekemään työturvallisuuslain 10 §:n mukainen työnantajan selvitys, ei valmistelemaan oikeudenkäyntiä tai toimimaan jonkun osapuolen asianajajana. Tarkoitus ei ollut, että asianajajat olisivat puhuttaneet suurlähettilään esimiehiä.

Lausunnon mukaan asiantuntijoiden palveluja käytetään tilanteissa, joissa ministeriö tarvitsee oman virkamiestyön lisäksi erityistä asiantuntemusta. Ulkoministeriö käyttää tarpeen mukaisesti asiantuntijapalveluja tilanteissa, joissa ei ole perusteltua virkatehtävinä kasvattaa kyseistä erityisosaamista ja tarvitaan yksittäistä palvelua, ei pysyvää virkatehtävää. Kysymys oli tässä tapauksessa myös henkilöstön luottamuksen kasvattamisesta häirinnän ja epäasiallisen käytöksen prosesseissa, kun kyseessä oli työnantaja-asemassa toimiva virkamies. Tämä näkökohta korostui korkeammissa tehtävissä ministeriössä sekä ulkomaanedustustoissa, joissa edustuston päällikön rooli työyhteisön johtamisessa oli erityisen korostunut. Ulkopuolisen asiantuntemuksen käyttöä näihin tilanteisiin oli valmisteltu virkamiestyönä vuoden 2023 syksystä lähtien.

Lausunnon mukaan kyseisellä asianajotoimistolla oli valmis konsepti kyseisten tilanteiden selvittämistä varten. Lisäksi asianajotoimistolla oli kokemusta vastaavan tyyppisten asioiden hoitamisesta. Toimeksianto oli annettu kyseiselle asianajotoimistolle, koska sillä oli osaamista myös virkamieslainsäädännöstä, ei pelkästään työsuohdejuridiikasta. Kyseinen asianajotoimisto oli tarjonnut useita vastaavia selvityksiä julkiselle sektorille (ministeriöt, kunnat, entiset sairaanhoitopiirit) eli heillä oli ministeriön käsityksen mukaan hallussa julkista sektoria ja virkamiehiä koskevan lainsäädännön erityispiirteet.

Asianajotoimiston verkkosivuilla julkaistut artikkelit eivät olleet ministeriön tiedossa. Toimeksianto oli ollut tarkoitus toteuttaa työsuojelulainsäädäntöön pohjautuen.

2.2 Lisäselvityspyyntöni ulkoministeriölle ja ministeriön lisälausunto

Tutustuttuani ulkoministeriön lausuntoon lähetin ministeriölle lisäselvityspyyntöni, johon ministeriö vastasi lisälausunnolla.

Lisälausunnon mukaan häirintäasian selvittäminen olisi voinut tapahtua noudattaen ministeriön vastuullisen työkäyttäytymisen opasta häirinnän ja epäasiallisen käytöksen poistamiseksi. Oppaassa kuvatun prosessin mukaisesti toimittaessa asia olisi hoidettu Aasian ja Amerikan osaston osastopäällikön toimesta, mutta jo aikaisessa vaiheessa ministeriössä oli Ottawan tapauksessa katsottu, että asian ilmeisen vakavuuden ja merkittävyyden vuoksi asian käsittelyn oli syytä tapahtua palvelujen alueen alivaltiosihteerin johdolla. Tästä oli sovittu alivaltiosihteerin ja osastopäällikön välillä suullisesti. Samalla tavalla oli toimittu myös Suomen Riadin-suurlähetystön työsuojeluilmoituksen käsittelyn osalta. Ulkoministeriö on ns. päällikkövirasto, jossa ylempi virkamies voi ottaa hoitaakseen asian, joka kuuluu alemmalle virkamiehelle. Tällöin sovelletaan ministeriön työjärjestyksen 56 §:ää.

Mikäli asianajotoimiston palveluja olisi käytetty suunnitellulla tavalla, kysymyksessä olisi ollut ministeriön näkemyksen mukaan työturvallisuuslain 10 § mukainen selvitys, joka olisi auttanut ministeriötä selvittämään tapahtumien kulkua ja eri tahojen näkemyksiä. Vastaavasti ulkopuolista asiantuntemusta käytetään esimerkiksi työterveyden toiminnassa. Lisäksi kysymys oli ministeriön mukaan työturvallisuuslain 8 § mukaisen työnantajan yleisen huolehtimisvelvoitteen toteuttamisesta sekä työturvallisuuslain 25 §:n mukaisesta velvoitteesta ryhtyä toimiin kuormitustekijöiden selvittämiseksi sekä vaaran välttämiseksi tai vähentämiseksi. Näitä kolmea pykälää olisi ministeriön käsityksen mukaan käytännössä käsitelty rinnakkain selvittäjän loppuraportissa.

2.3 Muu asiakirjaselvitys

Käytössäni olivat seuraavat asiakirjat:

- 8.3.2024 tehty ulkoministeriön hankintapäätös VN/5792/2024-UM-3
- Toimeksiantosopimukseksi otsikoitu 16.2.2024 päivätty asiakirja ministeriön ja asianajotoimiston välillä
- Suurlähettiläälle 29.5.2024 annettu kirjallinen varoitus VN/12966/2024-UM-4
- Toimeksiantosopimukseen ja henkilöstön kuulemisten (Ottawa) järjestämiseen liittyneitä sähköpostiviestejä 16.2.2024 – 25.3.2024
- Asianajotoimiston lasku 3.5.2024 toimenpiteistä (8.3. – 15.3.2024) Ottawan-suurlähetystön asiassa loppusummaltaan 14.647,75 euroa (tuntilaskutus 756 e + alv ja 495 e + alv)
- Asianajotoimiston lasku 3.5.2024 toimenpiteistä Riadin-suurlähetystön asiassa loppusummaltaan 4.564,44 euroa (tuntilaskutus 756 e + alv ja 495 e + alv)
- Selvitystyöryhmän (virkamieskokoonpano) raportti 18.4.2024 Ottawan

tapahtumista

- Taulukko selvityksessä kuulluista henkilöistä
- Toimeksiantosopimuksen liite 12.1.2024 “Internal investigation in a suspected case of harassment and inappropriate behaviour”

3 RATKAISU

3.1 Tapahtumatiedot

Ulkoministeriö vastaanotti helmikuussa 2024 Suomen Ottawan-suurlähetystön työntekijän tekemän 1.2.2024 päivätyn ilmoituksen työssä koetusta häirinnästä. Ilmoitus koski edustuston päällikön epäasiallista käyttäytymistä. Maaliskuussa kaksi muuta työntekijää teki ilmoituksen nimellään. Lisäksi vastaanotettiin monisivuinen nimetön kirjelmä. Kaikki mainitut asiakirjat koskivat edustuston päällikön epäasiallista käytöstä, häirintää ja seksuaalista häirintää.

Samoihin aikoihin selviteltiin työsuojelukysymyksiä myös Riadin-suurlähetystön osalta. Siihen liittyen oli 19.2.2024 tehty hankintapäätös VN/5792/2024-UM-1 selvityksen hankkimisesta kysymyksessä olevalta asianajotoimistolta.

Ulkoministeriön hankintapäätös VN/5792/2024-UM-3 tehtiin 8.3.2024. Päätöksellä hankittiin kyseiseltä asianajotoimistolta ”Ottawan-suurlähetystön työsuojeluun liittyvä oikeudellinen selvitys”. Hankintapäätöksessä todettiin muun muassa seuraavaa:

Päätetään hankkia oikeudellinen asiantuntija-apu [Asianajotoimistolta], joka tulee avustamaan ulkoministeriötä Ottawan-suurlähetystöön liittyvässä työsuojeluun liittyvässä oikeudellisessa selvityksessä.

- - -

Toimeksiantoon sovelletaan seuraavia [Asianajotoimiston] tuntihintoja (0 % ALV):

Partner/Principal Associate EUR 750-840

Counsel EUR 690-720

Senior associate EUR 550-640

Associate EUR 280-500

Toimeksiantoon sovelletaan 10 % alennusta yllä esitetyistä tuntihinnoista. [Asianajotoimiston] yleisten ehtojen mukaan laskuihin lisätään soveltuva arvonlisävero. 4 % toimistokuluja ei laskuteta.

Hankintapäätöksen perusteella tehdystä toimeksiantosopimuksesta tai sen liitteestä ei ilmene tarkemmin, mitä asianajotoimistolta tilattiin. Käytettävissä olevista sähköpostiviesteistä ilmenee, että tarkoitus oli lähettää Ottawaan ainakin kaksi asianajajaa suorittamaan henkilökunnan puhuttamisia. Asianajotoimistolle ministeriöstä 15.3.2024 lähetetyssä viestissä jouduttiin kuitenkin ilmoittamaan seuraavaa:

"Olemme käsitelleet asian ministeriön korkeimman johdon kanssa. Valitettavasti tilanne on saavuttanut sellaisen pisteen, että emme kykene jatkamaan palvelunne käyttöä ja ulkoista selvitystä. Tässä ministeriöiden taloustilanteessa ministerimme kokee, että emme voi käyttää edes tätä uutta arviota hinnasta. Selkeästi korkeimman johtomme raja on niin alhaalla tässä kohtaa kustannusten osalta, että selvityksen jatkaminen ei ole mahdollista.

Joudumme tekemään saman päätöksen tässä tilanteessa myös Riadin osalta, vaikka tietenkin sen kustannukset olisivat olleet pienemmät. Meidän on sisällöllisesti vaikea perustella, että jatkamme siellä, mutta emme Ottawassa."

Tämän jälkeen häirintäilmoitusten käsittelyä varten päätettiin nimetä selvitysryhmä, joka lähetettiin paikan päälle Ottawaan. Ryhmän vetäjänä oli ministeriön alivaltiosihteeri ja jäsenenä lainsäädäntöneuvos sekä työsuojelupäällikkö. Matka Ottawaan toteutettiin 2.-7.4.2024. Selvitysryhmä järjesti Ottawassa aluksi infotilaisuuden henkilöstölle ja erikseen päällikölle. Selvitysryhmä kuuli Ottawan-suurlähetystön kaikkia työntekijöitä erikseen paikan päällä 3.-4.4.2024. Edustuston päällikköä kuultiin henkilöstön kuulemisten jälkeen.

Selvitystyöryhmän raportti valmistui 18.4.2024. Kuulemisen jälkeen suurlähettiläälle annettiin 29.5.2024 kirjallinen varoitus.

3.2 Kysymyksenasettelu

Kysymys on sen arvioinnista, voiko ministeriö työnantajana ulkoistaa työturvallisuuslain 28 §:ssä tarkoitettua epäiltyä häirintää ja epäasiallista kohtelua koskevan asian selvittämisen yksityiselle asianajotoimistolle.

Arvioinnissa on otettava ensiksi kantaa siihen, onko häirintäilmoituksen selvittämisessä kysymys sellaisesta perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta julkisesta hallintotehtävästä, jonka ulkoistaminen voi tapahtua vain lain nojalla.

Toiseksi on arvioitava sitä, voidaanko tapahtumien selvittämisen arvioida tapahtuvan julkishallinnossa edellytettävällä avoimella ja objektiivisella tavalla asianajotoimiston toimesta ottaen huomioon häirinnästä epäillyn esimiehen, hänen alaistensa ja toimeksiannon antajien asema ministeriön organisaatiossa sekä asianajotoimiston tarjoaman palvelun sisältö. Samalla on arvioitava häirintäilmoituksen selvittämisestä vastuussa olevien työnantajan edustajien virkavastuun merkitystä asiassa.

3.3 Työturvallisuuslain säännöksiä

Työturvallisuuslain 8 §:ssä säädetyn **työnantajan yleisen huolehtimisvelvoitteen** mukaan työnantaja on tarpeellisilla toimenpiteillä velvollinen huolehtimaan työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä työssä. Tässä tarkoituksessa työnantajan on otettava huomioon työhön, työolosuhteisiin ja muuhun työympäristöön samoin kuin työntekijän henkilökohtaisiin edellytyksiin liittyvät seikat. Työnantajan on erityisesti otettava huomioon, että työntekijän henkilökohtaiset edellytykset voivat edellyttää yksilöllisiä työsuojelutoimenpiteitä työntekijän turvallisuuden ja terveyden varmistamiseksi.

Huolehtimisvelvollisuuden laajuutta rajaavina tekijöinä otetaan huomioon epätavalliset ja ennalta arvaamattomat olosuhteet, joihin työnantaja ei voi vaikuttaa, ja poikkeukselliset tapahtumat, joiden seurauksia ei olisi voitu välttää huolimatta kaikista aiheellisista varotoimista.

Työnantajan on suunniteltava, valittava, mitoitettava ja toteutettava työolosuhteiden parantamiseksi tarvittavat toimenpiteet. Tällöin on mahdollisuuksien mukaan noudatettava seuraavia periaatteita:

- 1) vaara- ja haattatekijöiden syntyminen estetään;
- 2) vaara- ja haattatekijät poistetaan tai, jos tämä ei ole mahdollista, ne korvataan vähemmän vaarallisilla tai vähemmän haitallisilla;
- 3) yleisesti vaikuttavat työsuojelutoimenpiteet toteutetaan ennen yksilöllisiä; ja
- 4) tekniikan ja muiden käytettävissä olevien keinojen kehittyminen otetaan huomioon.

Työnantajan on jatkuvasti tarkkailtava työympäristöä, työyhteisön tilaa ja työtapojen turvallisuutta sekä työntekijöiden turvallisuutta ja terveyttä työssä. Työnantajan on myös tarkkailtava toteutettujen toimenpiteiden vaikutusta työn turvallisuuteen ja terveellisyyteen.

Työnantajan on huolehdittava siitä, että turvallisuutta ja terveellisyyttä koskevat toimenpiteet otetaan huomioon tarpeellisella tavalla työnantajan organisaation kaikkien osien toiminnassa.

Työturvallisuuslain 10 §:ssä on säädetty **työn vaarojen selvittämisestä ja arvioinnista**. Säännöksen mukaan työnantajan on työn ja toiminnan luonne huomioon ottaen riittävän järjestelmällisesti selvitettävä ja tunnistettava työstä, työajoista, työtilasta, muusta työympäristöstä ja työolosuhteista aiheutuvat haitta- ja vaaratekijät sekä, jos niitä ei voida poistaa, arvioitava niiden merkitys työntekijöiden turvallisuudelle ja terveydelle. Tällöin on otettava huomioon:

- 1) tapaturman ja muu terveyden menettämisen vaara kiinnittäen huomiota erityisesti kyseisessä työssä tai työpaikassa esiintyviin 5 luvussa tarkoitettuihin vaaroihin ja haittoihin;
- 2) esiintyneet tapaturmat, ammattitaudit ja työperäiset sairaudet sekä vaaratilanteet;
- 3) työntekijän ikä, ikääntyminen, sukupuoli, ammattitaito ja muut hänen henkilökohtaiset edellytyksensä;
- 4) työn fyysiset kuormitustekijät sekä työn sisältöön, työn järjestelyihin ja työyhteisön sosiaaliseen toimivuuteen liittyvät kuormitustekijät;
- 5) työajan ulkopuolella tapahtuva työhön liittyvä matkustaminen;
- 6) mahdollinen lisääntymisterveydelle aiheutuva vaara;
- 7) muut vastaavat seikat.

Jos työnantajalla ei ole 1 momentissa tarkoitettuun toimintaan tarvittavaa riittävää asiantuntemusta, hänen on käytettävä ulkopuolisia asiantuntijoita. Työnantajan on varmistuttava, että asiantuntijalla on riittävä pätevyys ja muut edellytykset tehtävän asianmukaiseen suorittamiseen. Työterveyshuollon asiantuntijoiden ja ammattihenkilöiden käytöstä sekä työpaikkaselvityksestä säädetään työterveyshuoltolaissa.

Työnantajalla tulee olla hallussaan 1 momentissa tarkoitettu selvitys ja arviointi. Selvitys ja arviointi on tarkistettava olosuhteiden olennaisesti muuttuessa ja se on muutenkin pidettävä ajan tasalla.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä selvityksen ja arvioinnin laatimisen kirjallisesta tai muusta todennettavissa olevasta muodosta, sisällöstä ja asian käsittelystä työpaikalla huomioon ottaen työnantajan toimiala, toiminnan luonne ja niihin liittyvät haitat ja vaarat sekä työpaikan koko.

Työturvallisuuslain 25 §:ssä on säädetty **työn kuormitustekijöiden välttämisestä ja vähentämisestä**. Jos työntekijän todetaan työssään kuormittuvan hänen terveyttään vaarantavalla tavalla, työnantajan on asiasta tiedon saatuaan käytettävissään olevin keinoin ryhdyttävä toimiin kuormitustekijöiden selvittämiseksi sekä vaaran välttämiseksi tai vähentämiseksi.

Työturvallisuuslain 28 §:ssä on säädetty **häirinnästä**. Jos työssä esiintyy työntekijään kohdistuvaa hänen terveydelleen haittaa tai vaaraa aiheuttavaa häirintää tai muuta epäasiallista kohtelua, työnantajan on asiasta tiedon saatuaan käytettävissään olevin keinoin ryhdyttävä toimiin epäkohdan poistamiseksi.

3.4 Asian arviointi

3.4.1 Häirintäilmoituksen selvittämisen ulkoistaminen perustuslain 124 §:n kannalta

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Julkisen hallintotehtävän katsotaan yleensä sisältävän hallinnollista toimeenpanovaltaa, kuten lakien soveltamista ja yksityisten oikeuksia koskevaa päätöksentekoa. Työturvallisuusvastuut ja -tehtävät ministeriössä liittyvät sinänsä lakien toimeenpanoon, valvontaan ja ohjaukseen. Vastuut ja tehtävät eivät kuitenkaan perustu ministeriön asemaan viranomaisena vaan sen asemaan työnantajana. Työturvallisuuslain soveltamisen kannalta ei sinänsä ole merkitystä, onko työnantaja yksityinen vai julkinen, tai perustuuko työnteko työ- vai virkasuhteeseen. Kaikille työnantajille yhtäläisesti kuuluvat tehtävät eivät sinänsä ole julkisia hallintotehtäviä.

Häirintäilmoituksen selvittäminen viranomaisessa on kuitenkin viranomaistoimintaa, ja häirintäilmoitus voi johtaa virkamiesoikeudellisiin toimenpiteisiin. Esimerkiksi kirjallisen varoituksen antaminen ministeriön virkamiehelle on julkisen vallan käyttöä sisältävä hallintopäätös. Myös päätös olla ryhtymättä virkamiesoikeudellisiin toimenpiteisiin on hallintopäätös.

Hallintopäätökseen johtavan asian selvittäminen on hallintoasian käsittelyä, johon **sovelletaan hallintolakia**, ja jossa viranomaisella on hallintolain 31 §:n mukainen **selvittämisvelvollisuus**. Säännöksen 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Säännöksen perusteluissa on todettu muun muassa seuraavaa (HE 72/2002 vp, s. 86, korostukset tässä):

Pykälän 1 momentissa vahvistettaisiin periaate, jonka mukaan **aineellinen menettelyjohtovalta ja päävastuu asian selvittämisestä on viranomaisella**. Kyse on hallinto-oikeudessa vakiintuneesta **virallisperiaatteesta**.

Ehdotuksen tarkoituksena on korostaa virallisperiaatteen noudattamista ja pyrkimystä aineellisen totuuden saavuttamiseen asettamalla viranomaisen velvollisuudeksi huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Asian **riittäväällä selvittämisellä** tarkoitettaisiin sitä, että viranomainen hankkii sellaiset tiedot ja selvitykset, joilla se arvioi olevan merkitystä asian ratkaisemiselle. **Selvittämisen asianmukaisuus** puolestaan korostaisi viranomaiselle kuuluvaa menettelyjohtovaltaa ja huolellisuutta selvitysten hankkimisessa. Viranomainen voisi hankkia selvityksiä itse viran puolesta toisilta viranomaisilta tai se voisi pyytää selvitystä asianosaiselta. Viranomainen voisi myös pyytää ulkopuolista tahoa esittämään selvitystä. Selvitysten laajuus ja tarve tulisi harkita tapauskohtaisesti.

Hallintopäätöksen tekeminen on julkinen hallintotehtävä, joka voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla perustuslain 124 §:ssä säädetyin edellytyksin. Myös hallintopäätökseen johtavan asian selvittäminen, jossa viranomaisella on hallintolaissa säädetty selvittämisvelvollisuus, on käsitykseni mukaan julkinen hallintotehtävä.

Näin ollen pidän ministeriölle tehdyn häirintäilmoituksen selvittämisen antamista yksityiselle mahdollisena enintään sellaisissa rajoissa, joissa aineellinen menettelyjohtovalta ja päävastuu asian selvittämisestä säilyy selvästi ministeriöllä.

Nyt kysymyksessä olevassa asianajotoimistolle annetussa toimeksiannossa on ollut kysymys selvittäjinä toimivien asianajajien lähettämisestä Suomesta Ottawaan, henkilökunnan puhuttamisten järjestämisestä sekä puhutusten suorittamisesta ja kirjaamisesta kuulemismuistioihin. Ministeriölle olisi laadittu kuulemisten pohjalta erillinen johtopäätösmuistio, joka olisi sisältänyt selvittäjien selvitykseen perustuvan kannan siitä, oliko työturvallisuuslain 28 §:n vastaista häirintää tai muuta epäasiallista kohtelua tapahtunut sekä toimenpidesuositukset.

Käsitykseni mukaan suunnitellussa menettelyssä aineellinen menettelyjohtovalta ja päävastuu häirintäasian selvittämisestä ei olisi säilynyt ministeriöllä.

3.4.2 Viranomaistyönantajan velvoitteet ja vastuut häirintäilmoituksen selvittämisessä

Ulkoministeriö on katsonut, että asianajotoimistolle annetussa toimeksiannossa olisi ollut kysymys työturvallisuuslain 8, 10 ja 25 §:ssä tarkoitettujen työnantajavelvoitteiden toteuttamisesta. Mainitut säännökset koskevat edellä selostetuin tavoin työnantajan yleisiä työturvallisuuteen liittyviä velvollisuuksia.

Ensimmäisessä lausunnossaan ministeriö on pitänyt asianajotoimistolta tilattua selvitystä työturvallisuuslain 10 §:ssä tarkoitettuna selvityksenä, jonka toteuttamisessa olisi lainkohdassa mainituin tavoin käytetty ulkopuolista asiantuntijaa. Käsitykseni mukaan kysymys ei kuitenkaan ole ollut työturvallisuuslain 10 §:ssä tarkoitettua työpaikkaselvityksestä vaan työturvallisuuslain 28 §:ssä tarkoitettujen yksilöityjen häirintäväitteiden paikkansa pitävyyden selvittämisestä tilanteessa, jossa tehtyjen ilmoitusten perusteella on ollut myös aihetta epäillä, että asia voi edetä virkamiesoikeudelliseen tai rikosoikeudelliseen arviointiin. Todettakoon, että ministeriöllä on ollut käytössään riittävä asiantuntemus sen selvittämiseen, ovatko häirintäväitteet pitäneet paikkansa, joten kysymys ei ole ollut tilanteesta, jossa ministeriön olisi tullut käyttää ulkopuolista asiantuntijaa työturvallisuuslain 10 §:n 2 momentissa tarkoitettu tavoin.

Työturvallisuuslain 28 §:n mukaan työnantajan on ryhdyttävä toimiin terveyttä haittaavan tai vaarantavan häirinnän ja muun epäasiallisen kohtelun poistamiseksi. Jos työnantaja tai työnantajan edustaja ei ryhdy riittäviin toimenpiteisiin epäasiallisen kohtelun lopettamiseksi ja työntekijän terveys vaarantuu, työnantajaa tai hänen edustajaansa voidaan syyttää työturvallisuusrikoksesta. Rikoslain 47 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan työnantaja tai tämän edustaja, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo työturvallisuusmääräyksiä, on tuomittava työturvallisuusrikoksesta. Mikäli kyseessä on seksuaalinen tai sukupuoleen perustuva häirintä, kyse voi olla myös tasa-arvolaissa kielletystä syrjinnästä ja rikoslaissa rangaistavaksi säädettyistä seksuaalirikoksista.

Työturvallisuuslain 28 §:ssä mainitulla häirinnällä tarkoitetaan kaikenlaista häirintää. Säännöksessä tarkoitettua työssä esiintyvistä työntekijän terveyttä haittaavasta epäkohdasta työpaikalla on kysymys myös silloin, kun työnantaja tai tämän edustaja, kuten suurlähettiläs, itse työssä kohdistaa tällaista häirintää työntekijää kohtaan. Aiheuttaessaan itse tällaista häirintää työpaikalla työnantaja taikka tämän edustaja rikkoo rikoslain 47 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitettu tavoin työturvallisuusmääräyksiä (ks. [KKO 2010:1](#)).

Häirinnän ja epäasiallisen kohtelun ennaltaehkäisy on työnantajan velvollisuus. Työturvallisuuslain 8 §:n 1 momentin mukaan työnantaja on tarpeellisilla toimenpiteillä velvollinen huolehtimaan työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä työssä. Työnantajan on yleisesti seurattava työpaikan tilannetta myös mahdollisen häirinnän ja epäasiallisen kohtelun estämiseksi. Työnantajan tarkkailuvelvoite ulottuu työntekijän fyysisen ja psyykkisen turvallisuuden ja terveyden ohella myös työyhteisön sosiaaliseen toimivuuteen. Tähän kuuluu myös työyhteisön tarkkailu mahdollisen työntekijöiden häirinnän ja muun epäasiallisen kohtelun havaitsemiseksi, jotta niihin voidaan tehokkaasti puuttua¹.

¹ Ks. [Edilex-artikkeli 2016/39](#), Seppo Koskinen: Seksuaalinen häirintä työpaikalla – erityisesti työturvallisuus- ja työsyRJintärikoksena, s. 7

Työnantajalla on velvollisuus selvittää kaikki häirintään ja epäasialliseen kohteluun liittyvät ilmoitukset niin pitkälle kuin mahdollista. Työnantajalla on oikeus käyttää esimerkiksi työterveyshuoltoa apuna asian selvittämisessä. Näissäkin tilanteissa kokonaisvastuu tapahtumien selvittämisestä on kuitenkin työnantajalla.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Vaikka työturvallisuuslakiin perustuvat työnantajan velvollisuudet eivät julkishallinnossa poikkea yksityisen työnantajan velvollisuuksista, perustuslain 2 §:n 3 momentista ilmenevällä hallinnon lainalaisuuden periaatteella on julkishallinnossa vaikutuksensa kaikkiin tehtäviin. Mainittuun periaatteeseen liittyy olennaisesti myös perustuslain 118 §:ssä säädetty **vastuu virkatoimista eli virkavastuu**.

Perustuslain 118 §:n 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Pykälän 3 momentin mukaan 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.

Virkavastuuseen kuuluu myös **rikosoikeudellinen virkavastuu**, josta on säädetty rikoslain 40 luvussa. Esimerkiksi luvun 9 §:ssä säädetyn virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistöön kuuluu virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuuden rikkominen. Työturvallisuusmääräysten noudattaminen ja noudattamisen valvonta kuuluvat työnantajan edustajina toimivien virkamiesten säännöksiin ja määräyksiin perustuviin virkavelvollisuuksiin, joiden rikkominen voi olla rangaistavaa mainitun säännöksen nojalla.

Ulkoistamistilanteissa virkavastuun ala voi kaventua ongelmallisesti, koska ulkoistetuista tehtävistä vastaavat henkilöt eivät ole virkamiehiä. Kysymys onkin siitä, missä määrin työnantajaviranomaisen virkavastuun alaista toimintaa – kuten häirintäasian selvittämistä – voidaan antaa yksityisille ilman, että työnantajan edustajien virkavastuu hämärtyy. Jos esimerkiksi työnantajan virkamiesoikeudellisten tai muiden toimenpiteiden perusteena on ulkopuolisen yksityisen tahon tekemä selvitys, voidaan kysyä, kuinka virkavastuu selvityksen sisällöstä ja siten myös sen nojalla tehdystä toimenpiteistä voi tosiasiallisesti toteutua.

Jälkikäteisen valvonnan ja oikeusturvan kannalta merkitystä on myös sillä, että ulkoistettujen tehtävien tekijät jäävät oikeusasiamiehen valvonnan ulkopuolelle silloin, kun kysymys ei ole julkisen (hallinto)tehtävän hoitamisesta.

Vahingonkorvausoikeudellisesti perustuslain 118 §:n 3 momentti puolestaan takaa suoran kanneoikeuden vain virkamiehen ja julkista tehtävää hoitavan henkilön aiheuttamista vahingoista.

Näistä syistä **suhtaudun torjuvasti** siihen, että häirintäilmoituksen perusteiden selvittelyä ulkoistetaan julkishallinnossa yksityiselle taholle kuten asianajotoimistolle. Kysymys on julkisyhteisöjen toiminnan yleisestä vastuullisuudesta ja tilivelvollisuudesta (accountability)². Vastuullisuus edellyttää selkeitä virkavastuuseen perustuvia vastuuasemia ja valvontaa.

3.4.3 Häirintäasian suunniteltu selvittäminen ulkoministeriössä

Ulkoministeriö oli siis tehnyt hankintapäätöksen ja sen perusteella toimeksiantosopimuksen asianajotoimiston kanssa Ottawan-suurlähetystön työsuojeluun liittyvän oikeudellisen selvityksen tekemisestä.

Päätöstä ulkoistaa häirintätapauksen selvitystyö voidaan yrittää perustella sillä, että on parempi, että tapahtumat selvitetään puolueettomien asiantuntijoiden toimesta. Tällainen perustelu on tässäkin tapauksessa esitetty, mutta se voidaan kyseenalaistaa.

Koska esimiesten – myös esimiesten esimiesten – tulisi työturvallisuuslaissa säädetyin tavoin aktiivisesti seurata ja valvoa työskentelyolosuhteita myös epäasiallisen käyttäytymisen torjumiseksi, häirintäilmoitus saattaa johtaa myös esimiesten ja esimiesten esimiesten toiminnan arviointiin. Tällaisessa tilanteessa selvitystyön ulkoistaminen saattaa näyttäytyä esimiesportaalle vaihtoehtona, jolla organisaatiolle ikävistä tapahtumista aiheutuvaa haittaa ja riskejä voidaan pyrkiä minimoimaan.

Tyypillisesti asianajajien tehtävänä on ajaa toimeksiantajiensa asiaa. Suurlähettilään käytöksestä ilmoituksen tehneiden ja muiden alaisten näkökulmasta ei siten välttämättä näytä siltä, että asianajajiin turvautuminen edistäisi asian puolueetonta selvittämistä. Asianajajiin turvautumisen syynä voidaan epäillä olevan pyrkimys ajaa asiaa organisaation maineen ja esimiesten kannalta edulliseen ja vähiten julkista kohua aiheuttavaan suuntaan ja siten, ettei asia asianajajien selvittelyjen jälkeen etene ainakaan työsuojeluviranomaisten tai poliisin tarkasteluun.

Olen tänään antanut päätöksen myös Ulkoasiainhallinnon Virkailijayhdistys UHVY ry:n kanteluun (EOAK/4357/2024), jossa yhdistys muun ohella arvosteli asianajotoimistojen käyttöä ulkoministeriön virkatehtävien hoitamisessa.

² Ks. esim. [HaVL 40/2014 vp](#), s. 5

Kantelun mukaan suurlähetystöissä (Riad ja Ottawa) ilmenneiden häirintätapausten selvittäminen oli haluttu ulkoistaa asianajotoimistolle. Kyseisten edustustojen henkilöstö oli kokenut asian ulkoistamisen pelkästään heihin kohdistetuksi painostukseksi, mikä oli ollut omiaan nostamaan kynnystä siitä, että henkilöstö jatkossa uskaltaisi toimia työturvallisuuslakiin tukeutuen ja nostaa epäkohdat työnantajan tietoisuuteen. Kantelun mukaan ulkoministeriö oli kääntynyt häirintätapauksissa sellaisen asianajotoimiston puoleen, joka tunnetusti edusti työnantajaa, mikä oli omiaan herättämään ihmetystä, sillä työnantajan velvollisuutena oli selvittää häirintätapaukset objektiivisesti kumpaakin osapuolta kuulemalla.

Asianajotoimiston laatimassa materiaalissa, josta osaan olen viitannut selvityspyynnössäni, asianajajan apuun turvautumista perustellaan muun muassa vastuun ja seuraamusten minimointiin liittyvillä näkökohdilla, mitkä tyypillisesti kuuluvatkin vastuuasemassa olevan tahon asianajajan tehtäviin. Palvelua ei perustella esimerkiksi sillä, että asiat selvitettäisiin mahdollisimman avoimesti ja objektiivisesti sekä tarvittaessa myös viranomaisille. Ministeriön selvityksen mukaan viittaamani materiaali ei ollut ministeriön tiedossa, ja toimeksianto oli ollut tarkoitus toteuttaa työsuojelulainsäädäntöön pohjautuen.

Käsitykseni mukaan julkishallinnossa tulisi noudattaa avointa ja objektiivista, koko työyhteisön ja myös suuren yleisön näkökulmasta luottamusta herättävää ja selkeästi virkavastuun alaista häirintäasian selvittämisen tapaa.

Vaikka tehtäviini ei välittömästi kuulu viranomaisten toiminnan taloudellisen tarkoituksenmukaisuuden arviointi, huomioni kiinnittyy myös siihen, että tässä asiassa Ottawaan matkustamisesta ja edustuston henkilökunnan kuulemisista on varauduttu maksamaan asianajajalle jopa 750 euron tuntipalkkio (ALV 0%) sen sijaan, että asia olisi alun alkaenkin hoidettu kuukausipalkkaisten virkamiesten toimesta.

Edellä jaksossa 3.4.1 esittämieni perustuslain 124 §:ään kiinnittyvien näkökohtien ja jaksossa 3.4.2 esittämieni viranomaistyönantajan velvoitteita ja vastuita häirintäilmoituksen selvittämisessä koskevien yleisten näkökohtien sekä tässä jaksossa esittämieni näkökohtien perusteella en voi pitää asianmukaisena ulkoministeriön suunnittelemaa häirintäasian selvittämistä asianajotoimiston avulla.

4 YHTEENVETO JA TOIMENPITEET

4.1 Yhteenveto

Olen tämän päätöksen jaksossa 3.4.1 arvioinut ulkoministeriölle tehdyn **häirintäilmoituksen selvittämisen ulkoistamista perustuslain 124 §:n kannalta**. Säännöksessä on kysymys julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Esittämilläni perusteilla olen pitänyt selvittämisen antamista yksityiselle mahdollisena enintään sellaisissa rajoissa, joissa aineellinen menettelyjohtovalta ja päävastuu asian selvittämisestä säilyy selvästi ministeriöllä.

Nyt kysymyksessä olevassa asianajotoimistolle annetussa toimeksiannossa on ollut kysymys selvittäjinä toimivien asianajajien lähettämisestä Suomesta Ottawaan, henkilökunnan puhuttamisten järjestämisestä sekä puhutusten suorittamisesta ja kirjaamisesta kuulemismuistioihin. Ministeriölle olisi laadittu kuulemisten pohjalta erillinen johtopäätösmuistio, joka olisi sisältänyt selvittäjien selvitykseen perustuvan kannan siitä, oliko työturvallisuuslain 28 §:n vastaista häirintää tai muuta epäasiallista kohtelua tapahtunut sekä toimenpidesuositukset.

Käsitykseni mukaan suunnitellussa menettelyssä aineellinen menettelyjohtovalta ja päävastuu häirintäasian selvittämisestä ei olisi säilynyt ministeriöllä.

Jaksossa 3.4.2 olen käsitellyt **viranomaistyönantajan velvoitteita ja vastuita häirintäilmoituksen selvittämisessä**. Olen todennut, että perustuslain 2 §:n 3 momentista ilmenevään hallinnon lainalaisuuden periaatteeseen liittyy olennaisesti myös perustuslain 118 §:ssä säädetty vastuu virkatoimista eli virkavastuu, johon kuuluu myös rikosoikeudellinen virkavastuu. Ulkoistamistilanteissa virkavastuun ala voi kaventua ongelmallisesti, koska ulkoistetuista tehtävistä vastaavat henkilöt eivät ole virkamiehiä.

Jälkikäteisen valvonnan ja oikeusturvan kannalta merkitystä on myös sillä, että ulkoistettujen tehtävien tekijät jäävät oikeusasiamiehen valvonnan ulkopuolelle silloin, kun kysymys ei ole julkisen (hallinto)tehtävän hoitamisesta.

Vahingonkorvausoikeudellisesti perustuslain 118 §:n 3 momentti puolestaan takaa suoran kanneoikeuden vain virkamiehen ja julkista tehtävää hoitavan henkilön aiheuttamista vahingoista.

Näistä syistä olen suhtautunut torjuvasti siihen, että häirintäilmoituksen perusteiden selvittelyä ulkoistetaan julkishallinnossa yksityiselle taholle kuten asianajotoimistolle

Jaksossa 3.4.3 olen arvioinut häirintäasian suunniteltua selvittämistä ulkoministeriössä muun muassa **objektiivisen puolueettomuuden** (miltä asia näyttäivät) näkökulmasta.

Tyypillisesti asianajajien tehtävänä on ajaa toimeksiantajiensa asiaa. Suurlähettilään käytöksestä ilmoituksen tehneiden ja muiden alaisten näkökulmasta ei siten välttämättä näytä siltä, että asianajajiin turvautuminen edistäisi asian puolueetonta selvittämistä. Tämä ilmenee Ulkoasiainhallinnon Virkailijayhdistys UHVY ry:n kantelusta (EOAK/4357/2024), johon olen tänään antanut päätökseni.

Käsitykseni mukaan julkishallinnossa tulisi noudattaa avointa ja objektiivista, koko työyhteisön ja myös suuren yleisön näkökulmasta luottamusta herättävää ja selkeästi virkavastuun alaista häirintäasian selvittämisen tapaa.

4.2 Toimenpiteet

Kaikkien esittämieni näkökohtien perusteella en voi pitää asianmukaisena ulkoministeriön suunnittelemaa häirintäasian selvittämistä asianajotoimiston avulla.

Saatan vastaisen varalle ulkoministeriön tietoon tässä päätöksessä esittämäni käsitykset. Tässä tarkoituksessa lähetän päätökseni ulkoministeriölle.