

PEKKA HALLBERG

# Virkamiesetiikka

## TIIVISTELMÄ

Ihmisillä näyttää olevan yleispätevä käsitys oikeasta ja väärästä, eräänlainen oikeudenmukaisuuden ihanne. Oikeuslaitos on olemukseltaan monikerroksinen ja sitä voisi verrata puuhun, jonka neulaset kuvastavat muuttuvia säännöksiä, oksat pysyvämpiä oikeusperiaatteita ja runko arvoperustaa. Se mikä on olennaista, on kuitenkin näkymättömissä – juurakko, jossa ovat eettiset arvot ja moraalit. Vastuun kantaminen oikeuskehityksestä kuuluu lakimiesetiikan perusteisiin. Se vaatii siviilirohkeutta käyttäen virkamiehelle kuuluvaa perusoikeutta ilmaisuvapauteen ja järjestelmän kritiikkiin. Vaikka yhtä ainoaa oikeaa ratkaisua ei oikeudessa ole olemassa, se ei estä pyrkimystä oikeudenmukaisuuden ihanteeseen. Virkamiesetiikassa tarvitaan enemmän vastuun kantamista sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta ja oikeuden sisällön kehittymisestä.

Virkamiesetiikasta puhuminen asettaa tuomarin puntarin nokkaan. Mitkä ovat eettisiä peruskysymyksiä ja miten niitä voi puntaroida? Monilla ammattialoilla on eettisiä sääntöjä. Tutuimpia ovat asianajajan, lääkärin, sosiaalitoimen, psykologien ja journalistin eettiset ohjeet. Niitä on kymmeniä muitakin; tutkimuksen, tilastoinnin, pörssin ja mainonnan pelisäännöt mainitaksemme.

Niissä on yhteinen tarkoitusperä. Ulkoapäin asetetut lait ja säännöt siitä, mikä on oikein ja mikä väärin, eivät riitä. Tarvitaan sisäistetty näkemys, vakaumus siitä, minkälainen toiminta on ihmisarvon mukaista ja miten pitäisi menetellä, että hyvä tulisi. Otammepa siitä ”pohdin”, kuten Jukolan veljekset tuumivat. Löydämmekö yhteisiä tuloksia? Esitykseni painottuu lakimiesetiikan perusteisiin – on kuivanlainen.

1. Oikeustieteen opintojen kurssivaatimukseen kuului aikanaan **G. E. Mooren** kirja Etiikan peruskysymyksistä. Siinä selviteltiin ihmisen tekojen, pyrkimysten ja arvostusten hyväksyttävyyttä ja tuomittavuutta – hyvää, pahaa, yhdentekevää. Mooren tapaan voimme kysyä, mitä

**PEKKA HALLBERG**, Korkeimman hallinto-oikeuden presidentti

• e-mail: pekka.hallberg@om.fi

oikeastaan tarkoitamme sanomalla jostakin teosta, että se on oikea tai että se pitää tehdä. Filosofisella tasolla asiat näyttävätkin ohentuvan etäisiksi. Sen ranskalainen kirjailija **Jean Paul Sartre** puki sanoiksi, ettei ole yleispätevää moraalialia.

Tuomarintyössäni olen sisäistänyt vakaumuksen, että ihmisillä on yleispätevä käsitys siitä, mikä on oikeaa ja mikä väärää, eräänlainen oikeudenmukaisuuden ihanne. Kirjailija Bernard Shaw totesi olevan ”tarpeetonta jaotella hyvää tai pahaa – ihmiset ainakin ovat joko hauskoja tai ikävyyttäviä”. Taidan joutua jälkimmäiseen kategoriaan, kun yritän oppikirjojen avulla pelkistää yleistä oikeustajua tai oikeudentuntoa.

Antiikin filosofi **Aristoteles** antaa Retoriikka-kirjassaan ohjeita puhujalle: Sen mukaan oikeuspuheissa laki estää puhumasta asian ulkopuolelta. Poliittisissa puheissa siitä on vähemmän hyötyä, kun kuulijat valvovat tätä riittävästi. Yliopiston puheissa on kaksinkertainen vaatimustaso, kun on pysyttävä paitsi aiheessa myös herätettävä siihen kiinnostusta.

2. Aloittakaamme pohtimalla, mikä **oikeudessa** on olennaista. Oikeuteen voi suhtautua niin monella tavoin. Suoraviivaisin on Lapuan malli, jonka mukaan ”Oikeus se on joka voittaa”. Kyyninen asenne ilmenee **Voltaire**n sanonnassa joutumisesta ”puille paljaille, kun häviää oikeusjutun – tai kun sen voittaa”. Tässä on siltaa oikeudenkäyntikulukeskusteluunkin.

Suomalaisen ajattelun kiteytymä on Seitsemän veljeksien pohdiskelussa: ”Oikeus ja totuus kieppaisee viimein voiton, monen konstin päästä”. Tässä kuvastuu nykyajan oikeusjärjestyksen monimutkaisuus.

Oikeuden monikerroksisuutta voimme Metsätalolla vertailla puuhun, jonka neulaset – nuo pykälän näköisetkin – ovat jatkuvasti muuttuvia säännöksiä, oksat pysyvempiä oikeusperiaatteita ja runko arvoperusta. Kuvasta jää puuttumaan hyvin olennaista, juurakko, jossa ovat juuri eettiset arvot ja moraalialia. Illan teema on osin näkymätöntä juurakon tonkimista.

Tässä näkymättömyydessä on jotain hyvin olennaista. Eettiset arvot ja moraalialia ovat olemassa, vaikka eivät olekaan näkyvillä. Tässä on mielestäni hyvin olennainen asia. Lakimiesammattin harjoittaminen ilman etiikkaa käy ajanmittaan heikoksi, loittonee oikeudesta. Olennaista on, että eettisiä arvoja ja moraalialia ei voi tarkoin määritellä tai etenkään lailla säätää.

3. Lakisäätäinen moraalialia saattaisi merkitä **Georg Henrik von Wright**in sanoja lainaten moraalialin hävittämistä. Tarvitaan aina säädännäisen oikeuden ulkopuolella eettisten arvojen peili, moraalialin taso, jota vasten oikeusasioita voidaan punnita. Tämän takia lakimiehet, jotka ovat tottuneet enemmänkin lueskelemaan lakikirjaa ja ratkomaan käytännön oikeusongelmia, ovat aika tottumattomia puhumaan eettisistä kysymyksistä.

Käytännön keskusteluissa **etiikka ja moraalialia** usein samastetaan. Alunperin etiikka (kreikkaksi ethos) tarkoitti siveyden, oikeamielisyyden ja hyvien tapojen haltijaa ja hänen edustamiaan ominaisuuksia. Etiikka oli enemmänkin oppisuunta. Moraaliali-sanat juuret ovat latinassa (moralis), ja tällä ilmaisulla viitattiin usein yleisiin tapoihin ja yhteisössä vallitseviin sääntöihin.

Nykyisin etiikalla tarkoitettaneen moraalin järjestelmällistä pohdiskelua. Vaativimmillaan etiikka on moraalin tiedettä. Arkisemmalla tasolla, jota käytännön tuomarina edustan, se voitaneen nähdä pyrkimyksenä jäsentää niitä vaikuttimia, joiden pohjalta teemme moraalisisessa mielessä merkittäviä ratkaisuja.

4. Kirjoitetuissa lähteissä vanhimmat eettiset ohjeet löytyvät Vanhasta testamentista, Moosesen kirjoista, joissa on monia oikeudenkäyttöön liittyviä ohjeita. Tältä ajalta näkyy jo selvästi ero lakien, niiden soveltamisen ja oikeuden kesken.

Oikeusalan kirjoituksista meille merkittävimmät ovat **Olaus Petrin** tuomarinohjeet 1530-luvulta. Niissä näkyy selvä oikeuden ja moraalin erottelu, kun moraalit oli asetettu oikeuden vartijaksi. Olaus Petri vaati tuomarilta totuuden ehdotonta palvelua ja tähdensi kansan parasta, kun virassa oli tavoiteltava ”yhteistä hyvää eikä omaansa”.

Monissa tuomarinohjeissa oli asetettu oikeus ja kohtuus lain kirjaimen yläpuolelle. ”Kun laki tulee vahingolliseksi, se ei enää ole laki, vaan väärä, ja se on hylättävä.” Laki kääntyi tässä määrittelyssä heikkojen suojaksi väärästä vastaan. Lain vaietessa pidettiin sananlaskujakin lain veroisena. Nykyajan hallinnossa ja oikeuslaitoksessa ei tietysti sananlaskuilla enää pärjää. Kansanomaisuuden vähenemisessä on puutteensakin. Kaikki on käynyt niin monimutkaiseksi.

Tuomarinohjeilla on ollut suuri merkitys, paitsi tuomioistuimissa, yleisemminkin oikeuden mittana julkisen vallan käytössä. **Heikki Ylikangas** on tutkimuksissaan päätellyt tuomarinohjeiden reformiystävällisyyden olleen yhtenä syynä siihen, että näitä ohjeita on näihin päiviin asti pidetty kunniaissa.

5. Nykypäivän tuomarinohjeina on monissa ammattikunnissa kehitelty eettisiä ohjeita. On yleinen virkavala ja julistus, lääkäreillä oma **Hippokrateen** valansa ja eri ammattiryhmillä työtehtäviin sovitettua ohjeensa.

Metsätalolla katsokaamme metsänhoitajien eettisiä ohjeita vuodelta 1996. Niissä on korostettu yhteiskunnan palvelemista, kestävästä kehityksestä, ristiriitaisten näkemysten sovittelua, luonnon kunnioittamista, aseman väärinkäytön estämistä, asiakkaiden kunnioittamista, lojaalisuutta ja suvaitsevaisuutta sekä oikeudenmukaisuutta keskinäisissä suhteissa.

Lakimiesten eettiset ohjeet on hyväksytty toukokuussa 1995. Niissä on monta hyvää periaatetta, kuten lähinnä oikeudenmukaisen lopputuloksen tavoittelemisen, luottamuksen osoittaminen, ammattitaito, totuudessa pysyminen, riippumattomuus ulkopuolisista vaikutteista, asiallinen ja tasapuolinen käyttäytyminen, luottamuksellisen tiedon säilyttäminen, epäasiallisten vaikutteiden torjuminen, toisen ymmärtämättömyyden tai tietämättömyyden väärin käyttämisen estäminen, ammattitaidon kehittäminen ja se, että lakimies ei vahingoita toiminnallaan lakimieskunnan yleistä arvostusta. Kukin voi mielessään arvioida, miten ohjeet ovat edistäneet lakimiesammattin harjoittamista ja toteutuneet.

6. Lakimiesetiikan avainsanoja on oikeudenmukaisuus. Laki ja oikeus eivät ole sama asia. Laki on väline ja oikeus päämäärä. Sen vuoksi oikeuden toteutumiseen ei riitä vain lakikirjan lukeminen, vaan on tarkoin selvitettävä kulloinkin kysymyksessä oleva asia ja tavoiteltava oikeudenmukaista ratkaisua. Mikä on sitten tämä oikeudenmukaisuuden ihanne?

Ehkä on helpompi sanoa mitä todellinen oikeus ei ole. Oikeusihanteemme mitaksi ei riitä **Hammurabin** laki; silmä silmästä. Se ei myöskään voi olla filosofinen oppi etujen summasta, kun oikeuteen aina sisältyy myös velvollisuuksia. Riittämättömiä ovat myös nykyajan peliteorian mallit, joiden mukaan toisen tappio on toisen voitto. Oikeus on aina yhteiskunnallinen asia ja siinä mielessä arvosidonnainen.

7. Oikeusajattelumme on käynyt pitkän tien kärjäkiviltä, lainalaisuuden ja yhdenvertaisuuden periaatteista vähitellen tasa-arvoon ja laajempaan tasapuolisuuteen, eräiltä osin ehkä päätyneet keskivertoisuuteenkin ja muuttunut osin säännöstelyjärjestelmäksi.

Todellinen oikeudenmukaisuus ei kuitenkaan voi perustua vain keskiarvoihin ja etujen tasaamiseen, vaan yhteiskunnassa tarvitaan yrittämisen ja osallistumisen rohkaisemista sekä toisaalta huono-osaisten hyvinvoinnin takaamista ja parantamista. Sellainen yhteiskunta, jonka valjaissa ei ole vetoa tai jonka vankkureista puuttuu perälauta, mukana pysymisen turva, ei voi pitkän päälle menestyä ja säilyä oikeusvaltiona.

Tällaista pohdiskelua tarvittaisiin nykyaikanakin paljon enemmän ja siihen pitäisi lakimiesten ammattitaitonsa mukaisesti osallistua. Tällainenkin vastuu oikeuskehityksestä kuuluu lakimiesetiikan perusteisiin. Kysymys on samalla eräänlaisesta siviilirohkeudesta. Virkamiehelle kuuluu yhtäläinen perusoikeus ilmaisuvapauteen ja järjestelmän kritiikkiin. Virkamiesasema asettaa tietysti asiallisuuden, totuudessa pysymisen vaatimuksia, ettei vaikeuteta työtehtävien hoitoa.

8. Lain ja omantunnon kysymyksiä pohditaan oikeustieteessä usein mietittäessä oppia ”yhden ainoan oikean ratkaisun mahdollisuudesta”. Oikeusteoriassa on vakuuttavasti osoitettu, että oikeuden arvosidonnaisuudesta johtuen ei ole olemassa ennalta määriteltyä ainoata oikeata ratkaisua. Tämä ei kuitenkaan poista pyrkimistä tällaiseen ratkaisuun, tavoittelemasta aina oikeuden ihannetta.

Tieteen tulokset vapauttavat älyllisesti pohtimaan kulloinkin mahdollisimman oikeudenmukaista ratkaisua ja puntaroimaan asioita omantuntonsa kanssa. Toisaalta oikeusvaltion perusteisiin kuuluu, että portteja ei avata moraalille mielivallalle ja liioitella ratkaisijan omantunnon vapautta. Lakia on hallitusmuodonkin mukaan aina tarkoin noudatettava. Näiden ajatussuuntien yhdistelmää voidaan hyvin kuvata lakiin perustuvan oikeudenmukaisuuden tavoitteluksi.

Päätösten täytyy perustua syihin ja lakiin, asioita on pohjaan asti selvitettävä, eikä tyydyttävä vain hyvältä näyttäviin ratkaisuihin. Todellisen oikeuden mitta ei ole näyttävyydessä vaan siinä, että päätös myös ymmärretään oikeudenmukaiseksi.

9. Olemme näin ajautuneet kysymykseen, kenen kannalta oikeusasioita on ajateltava. Tuomarinhojeet asettavat sen näin, että ”kukaan ei tule oikeuteen toruttavaksi, vaan hakemaan oikeutta”. Tässä on tärkeä, jo **J. V. Snellmanin** aikanaan hahmottama näkökulma oikeuden paikkaan yhteiskunnassa. Oikeus ei sen mukaan saa olla valtiovallan jatke, vaan sen paikka on kansalaisyhteiskunnassa. Oikeus on yhteinen asia.

Tälle pohjalle voidaan hyvin rakentaa tulostavuu- ja laatuajattelu. Julkisten palvelujen laatustrategia-projektissa on tänä vuonna tuotettu useita selvityksiä, jotka korostavat julkisten palvelujen laatutekijöinä asiakaskeskeisyyttä, luotettavuutta, oikeudenmukaisuutta ja yhdenvertaisuutta tärkeimmät laatutekijät mainitakseni. Asiakaskeskeisyyden mitan tulisi enemmänkin näkyä virkamiesetiikan pohdiskeluissa. Samanlainen selvitys on julkaistu Ruotsissa ”i demokratins tjänst” (SOU 1997:28).

10. Eräänlaisen sillan virkamiesetiikan kytkemiseksi osaksi yhteiskunnallista keskustelua löydämme perusoikeusuudistuksesta. Siinä asetetut yhteiset arvot, oikeudet ja velvollisuudet antavat paljon tukevamman pohjan yhteiskunnalliseen keskusteluun kuin tutkijoiden tuumailut tai ammattikuntien ohjeet.

Näkökulma ilmenee havainnollisesti hallitusmuodon alusta, jossa on perusarvoina entisestä poiketen vahvistettu ihmisarvon loukkaamattomuus, yksilön vapaus ja oikeus sekä oikeudenmukaisuuden edistäminen yhteiskunnassa. Oikein ymmärrettynä tästä avautuu näkökulma instituutioista ihmisiin, uusi jännite oikeuden pohdiskeluun.

Tässä tilaisuudessa ei ole syytä pohtia yksittäisiä perusoikeuksia, mutta yhden näkökulman voimme ottaa. Perusoikeusajattelussa on kaksi tärkeää säiettä. Toinen lähtee yksilön vapauden, osallistumisen, opiskelun ja yrittämisen ajatuksesta. Toinen rakentuu sosiaalisen yhteisvastuun periaatteelle. Tätä sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ideaalia ei saisi hukata kovevien arvojen maailmassa. Uusliberalismi ei riitä oikeuskulttuurin mitaksi. Virkamiesetiikkaan kaivataan enemmän yhteisvastuuta ja huolta oikeuden sisällön kehityksestä.

11. Eräs mitta, joka on kääntynyt oikeusnormien kielelle, löytyy kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista. Sopimukset, joita meillä on jo useita kymmeniä, tärkeimpinä YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus sekä Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus, on saatettu voimaan laeilla ja asetuksilla ja siten välittömästi oman oikeusjärjestyksemme osaksi. Kun perusoikeussäännöksemmekin vastaavat kansainvälistä ihmisoikeustasoa ja menevät osin pitemmällekin, Suomella on tältäkin kannalta mahdollisuudet osallistua enemmänkin kansainväliseen eettiseen keskusteluun. Sen voimme parhaiten tehdä välittämällä omia kokemuksiamme.

12. Miten voitaisiin sitten lisätä eettisten pohdiskelujen merkitystä virkamiesten työssä ja toimessa? Kysymystä on pohjoismaisessa kirjallisuudessa pohtinut erityisesti **Lennart Lundquist** (Byråkratisk etik) seuraavasti. Sen mukaan normatiivinen teoria etsii asioiden oikeutusta, min-

kälaista byrokraattien etiikan on oltava ja mitkä ovat oikeutetut perusteet. Empiirinen teoria etsii asioiden ymmärtämistä, miten valinnat koetaan. Sitten on vielä konstruktivinen teoria, missä asetellaan malleja, miten erilaisiin arvovalintoihin päästäisiin.

Ehkä meillä on taipumusta korostaa normatiivisia elementtejä, sääntöjä, lakia, vakautta, luotettavuutta, riippumattomuutta, esteettömyyttä – usein enemmän muotoa kuin sisältöä. Entisajan maanlaeissa terotettiin velvollisuutta hallita myös kenenkään ”onnea” turmelematta. Sellaiset sanat kuin onni, vapaus, terveys ja ilo jäävät nykyään jotenkin taustalle. Nämä hyvän elämän arvot olisi pidettävä pohdiskeluisamme mukana.

Asiasta innostuessaan suomalainen tuomari puhuu pitkään ja unohtaa alussa mainitut Aristoteleen opit. Yhteen asiaan lopuksi vielä palaisin. Vaikka eettiset kysymykset, juurakko, jäävät näkymättömiin, näitä kysymyksiä ei saa rajata keskustelun ulkopuolelle ja unohtaa vastuuta todellisen oikeudenmukaisuuden toteutumisesta ja ammattikunnan vastuuta osallistua oikeuskeskusteluun. Virkamiesasema ei saa johtaa piilottautumiseen lakikirjaan vaan sen täytyy sisältää todellista innostusta palveluun ja oikeuden rakentamiseksi.

Tässä hengessä ajattelin lopettaa **Eino Leinon** säkeeseen runosta Lex, jossa asetellaan Suomen miehen mieltä:

”Ankara ajatuksissa,  
tosi työssä, toiminnassa,  
vanhurskas viholliselle,  
vaka vanha ystävälle,  
leppymätön, lahjomaton,  
oikea itsensä edessä.” ■