Valtakunnansyyttäjä 26.8.2020 Dnro 46/62/19

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

SALASSA PIDETTÄVÄ
Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 24,1 § 3 kohta
Suomen perustuslaki 50 §

Valtakunnansyyttäjän lausunto esitutkinnan johdosta ulkoministeri Pekka Haavistoa koskevassa asiassa M 4/2019

Käsittelen tässä lausunnossa ulkoministeri Pekka Haaviston tekemäksi epäiltyjen rikosten johdosta toimitetussa esitutkinnassa 2400/R/64/20 saatua tosiseikkaselvitystä sekä epäiltyihin rikoksiin ja syytekynnykseen liittyviä oikeudellisia näkökohtia.

Lausunnon kohdassa 1 nostan esille tapahtumainkulkua koskevan selvityksen pääpiirteitä, kohdassa 2.1 käsittelen rikosoikeudellisen arvioinnin pohjaksi asetettavia tosiseikkoja, kohdassa 2.2 arvioin Haaviston menettelyä saadun selvityksen ja asiaan sovellettavien rikostunnusmerkistöjen valossa, kohdassa 3 käsittelen tahallisuutta ja tuottamusta ja lopuksi kohdissa 4 ja 5 esitän muutamia ministerivastuuasian erityiseen syytekynnykseen liittyviä näkökohtia.

1. Tapahtumainkulun rikosoikeudellisesti merkittäviä pääpiirteitä koskeva selvitys

1.1 Rikosepäilyyn liittyvä taustatilanne

Rikosepäilyt liittyvät ulkoministeri Haaviston menettelyyn tilanteessa, jossa ulkoministeriössä on ollut hoidettavana Syyriassa al-Hol-leirille suljettuna olleiden suomalaisten turvallisuutta ja mahdollista kotiuttamista koskenut asiakokonaisuus. Leirillä on ollut vaaranalaisissa oloissa Suomen kansalaisia, joista osa on ollut lapsia.

Suomalaisilla on halutessaan oikeus tulla Suomeen ja saada tässä mm. konsulipalvelulaissa säädettyä apua Suomen viranomaisilta. Suomella on myös katsottu olevan perusoikeuksiin sekä lapsen oikeuksia koskeviin kansallisiin ja kansainvälisiin normeihin perustuva velvollisuus turvata leirillä olevien lasten oikeuksia.

Tämän on katsottu edellyttävän al-Holin tapauksessa ainakin lasten kotiuttamista leiriltä Suomeen, koska Suomi ei muuten voisi huolehtia velvollisuudestaan näitä lapsia kohtaan. Lapsen edun turvaamisen

ensisijaisuuden on katsottu voivan edellyttää myös äidin tai vanhempien kotiuttamista, mikäli lapsen etu ei muuten toteudu.

Leirillä olevien oikeuksien turvaamiseen liittyvien avustustoimenpiteiden toteuttaminen on kuulunut erityisesti ulkoministeriön tehtäviin. Sen on katsottu varsin todennäköisesti edellyttävän ulkoasiainhallinnon toimivaltaan kuuluvien konsulipalvelulaissa säädettyjen palveluiden antamista leiriltä Suomeen pyrkiville tai tuotaville henkilöille.

Rikosepäilyyn johtaneiden tapahtumien taustalla on ulkoministeri Haaviston ja ulkoministeriön konsulipäällikön tehtävässä toimineen ulkoasiainneuvos Pasi Tuomisen välillä syntynyt erimielisyys, joka koski ulkoministeriön velvollisuuksia ja toimintamahdollisuuksia leirillä olevien suomalaisten, erityisesti lasten suhteen.

Haavisto on edellyttänyt mm. pääministerin, eräiden muiden ministerien sekä julkisten ja yksityisten kansainvälisten toimijoiden kanssa käymiensä keskustelujen, sekä valtioneuvoston oikeuskanslerin Suomen viranomaisten toimivaltuuksista ja -velvollisuuksista antaman päätöksen perusteella aktiivisiin toimenpiteisiin ryhtymistä. Keskeinen toimenpide olisi ollut ulkoministeriön edustajien vierailu alueella tapaamassa ainakin al-Holin leiriä ylläpitävän kurdihallinnon edustajia. Paikan päällä olisi ollut selvitettävä mahdollisuuksia suomalaisten kotiuttamiseen leiriltä.

Tuominen on vastustanut Haaviston esittämää toimintalinjaa mm. paikan päälle menemiseen liittyvien turvallisuusriskien ja laillisuuskysymysten perusteella. Tuominen on myös epäillyt, että varsinkin lasten kotiuttamiseen ilman äitejään ja konsuliavun antamiseen leiriläisille ilman asiaa koskevaa valtioneuvoston poliittista päätöstä liittyisi laillisuusongelmia.

1.2 Rikosepäilyyn liittyvistä tapahtumista saatua selvitystä

Haaviston ja Tuomisen erimielisyys kärjistyi ulkoministeriössä 16.9.2019 pidetyssä kokouksessa, jossa Haavisto esitti näkemyksensä siitä, kuinka asiassa tulisi toimia.

Tuomisen esitutkinnassa lausuman mukaan

> s. 30:
>
> (Haavistolle) kerrottiin, että al-Holin leiriin matkustaminen ei ole meidän turvallisuuskulttuurin mukaan mahdollista. Meillä oli käytössä turvallisuustietoa meidän turvayksiköstä ulkoministeriöstä ja suojelupoliisista. Ministerin alkuperäinen ajatus oli se, että siellä haastatellaan suomalaisia naisia ja selvitetään kurdiviranomaisilta, minkälaisia tietoja näistä henkilöistä siellä on. Antti Putkonen oli tätä

ennen lähettänyt ministerin kansliaan hyvin perustellun sähköpostin, jossa hän yksityiskohtaisesti perusteli sitä, miksi tällaista matkaa ei kannata tehdä. Tärkeimpänä se, että hallitus ei ollut tehnyt päätöstä siitä, mitä näille ihmisille tehdään, onko hallitus valmis hakemaan ne lapset, hakemaan ne naiset ja lapset tai tekemään jonkun muun ratkaisun. Mitään päätöstä ei ollut. Putkosen arvio oli se, että tässä vaiheessa leirille matkustaminen ei ole myöskään asian hoitamisen kannalta hyödyllistä.

Haaviston esitutkinnassa lausuman mukaan

s. 53:

Kokous päättyi ilman operationaalista yhteenvetoa eli että oltaisiin voitu sopia yhteisistä toimista, mitä ulkoministeriö tekee. Oma käsitykseni oli, että oikeudelliset edellytykset oli tarkistettu oikeuskanslerin kautta, poliittiset edellytykset oli hallituksessa sovittu, toiminnalliset edellytykset oli tarkistettu Uusitalon ja DAG:n kautta, ja nyt se puuttuva palikka oli itse johtamani ulkoministeriön rooli, jota tässä kaivattiin.

s. 55:

Katson, että jos olisi ollut vakavaa huomautettavaa hallituksen valitsemaan toimintalinjaa vastaan, niin olisi pitänyt esittää vaihtoehtoja, miten siinä tapauksessa toimitaan niin, että kuitenkin tämä oikeuskanslerinkin korostama lasten edun toteutuminen toteutuisi. Nyt niissä vastauksissa, jotka 16.9. sain, ei löytynyt sellaista ratkaisua, jossa tämä lapsen etu toteutuisi.

s. 56:

En ole maltinmenettäjä -tyyppiä. Olen rauhanneuvotteluissa nähnyt hyvin monenlaista, mutta tietysti tässä asiassa, jota oltiin valmisteltu niin pitkään, olin varmaan aika päättäväinen, että jotenkin tämä asia on ratkaistava. Ei voi olla sellaista tilannetta, että ulkoministeriöstä johtuvista syistä valmistelu päättyy tai päättyy umpikujaan. Silloin juuri, niin kuin sanoin, mietin näitä muita ratkaisuvaihtoehtoja, löydämmekö ulkoministeriön ulkopuolelta sitten muita ratkaisuvaihtoehtoja.

s. 56:

Olen tietysti tämän tapaamisen jälkeen palavereissa sekä alivaltiosihteerin että valtiosihteerin kanssa ja tietysti myös ministerin kabinetissa koittanut näitä ratkaisukeinoja löytää ja katsoa ja vertailla muiden maiden toimintoihin. Mutta tietysti olin hankalassa tilanteessa, kun hallituksen johto, pääministeri ja itse mukana

keskusteluissa olleena ollaan löydetty etenemistapa, ja sitä ei sitten oma ministeriöni ole valmis toteuttamaan.

16.9.2019 pidetyn kokouksen jälkeen (Linnainmäki s. 109: "muutaman viikon säteellä") Haavisto aloitti toimenpiteet Tuomisen siirtämiseksi pois konsulipäällikön tehtävästä määräämällä aloittamaan valmistelut Tuomisen määräämiseksi toiseen tehtävään. Useilta seuraajaehdokkailta kyseltiin halukkuutta konsulipäällikön tehtävään ainakin 7.10.2019 alkaen (Linnainmäki s. 109).

Haavisto kertoi 11.10.2019 valtiosihteeri/kansliapäällikkö Anttoselle haluavansa Tuomisen pois tehtävästään. Anttonen kertoi asiasta samana päivänä alivaltiosihteeri Puustiselle ja henkilöstöjohtaja Tulokkaalle, mutta toimenpiteisiin ei vielä ryhdytty, koska toivottiin, että Haavisto muuttaisi mielipiteensä. Haaviston, Anttosen ja Puustisen kertomuksista ilmenee, että tarkoitus oli löytää Tuomiselle mieleinen, vähintään saman tasoinen tehtävä.

Puustinen kertoo oikeuskanslerille 7.2.2020 antamassaan lausunnossa kertoneensa viikkoa myöhemmin Haaviston poliittiselle erityisavustajalle, että olisi hyvä, jos Haavisto keskustelisi suoraan Tuomisen kanssa tilanteesta ja mahdollisista toiminnan muutoksista. Puustisen mukaan erityisavustaja ilmoitti myöhemmin ministerin näkemyksen olevan, että Tuomisella olisi ollut mahdollisuus muuttaa toimintaansa al-Hol -asiassa, koska ministerin näkemykset olivat tiedossa (liiteosio s. 806 – 807). Linnainmäki viitannee tähän tilanteeseen kertoessaan ilmoittaneensa asiasta kysyneelle Puustiselle, että ministerin kanta tuskin tulisi muuttumaan (Linnainmäki s. 111).

Lokakuussa samoihin aikoihin kuin antoi Anttoselle tehtäväksi valmistella Tuomisen siirtoa toiseen tehtävään, tai välittömästi tämän jälkeen, Haavisto myös päätti erityisedustajan nimeämisestä al-Hol -asiaan, joka siirrettäisiin pois Tuomiselta. Haavisto määräsi 22.10.2019 erityisavustajan tehtävään siihen henkilökohtaisesti pyytämänsä [redacted] (Haavisto s. 56).

Puustinen kertoi Tuomiselle vasta 11.11.2019 Haaviston haluavan Tuomisen muihin tehtäviin joulukuun loppuun mennessä. Tuomisen mukaan Puustinen pyysi miettimään, mikä tehtävä voisi olla. Puustisen mukaan ennen Tuomiselle kertomista oli yritetty keksiä, mitä konsulipäällikön tehtävästä siirrettävä Tuominen voisi tehdä (Puustinen s. 194).

Tuominen kertoo menneensä 13.11.2019 tapaamaan valtiosihteeri Anttosta ja ymmärtäneensä häneltä kuulemansa perusteella, että Haavisto oli jo tehnyt päätöksen siirtämisestä. Tuominen alistui siihen ja peruutti Puustisen välityksellä Haaviston kanssa 22.11. pidettäväksi pyytämänsä palaverin (Tuominen s. 36).

Tuominen s. 36-37:

K: Alivaltiosihteeri Pekka Puustisen selvityksestä oikeuskanslerille ilmenee, että hän on saanut 11. lokakuuta 2019 tiedon, että teidät tulisi siirtää muihin tehtäviin. Hän sai tämän tiedon valtiosihteeri Matti Anttoselta. Puustisen mukaan 11.11.2019 hän kertoi päätöksestä teille. Kertokaa tästä tapaamisesta?

V: Kerroin siitä jo edellä. Voin kertoa siitä vielä sen, että sen Puustisen tapaamisen yhteydessä, kun olin selvittänyt, että laki sallii tämän menettelyn, minun kannattaa virkamiehenä olla hiljaa ja ottaa vastaan se mitä tarjotaan. Eikä tätä riitauttaa. Minulle jäi siitä ainoastaan epäselväksi se, miksi sitä tietoa ei kerrottu minulle heti. Siksi halusin keskustella tästä valtiosihteeri Anttosen kanssa. Ja valtiosihteeri Anttonen kertoi ymmärrettävästi ja uskottavasti.

K: Kerroitte, että olette tavannut valtiosihteerin 13.11.2019 saadaksenne tiedon siitä, miksi tiedon välittäminen teille oli kestänyt niin kauan. Kertokaa tästä tapaamisesta?

V: Siinä tapaamisessa koko juoni oli siinä, että kun Puustinen oli 11. päivä kertonut minun siirtämisestä toisiin tehtäviin, mutta hänellä ei ollut minkäänlaista aavistusta siitä, minkälaisiin tehtäviin minut siirretään. Mutta se oli kristallin kirkas, että siirretään. Hän pyysi minua harkitsemaan, mikä se tehtävä voisi olla. Se mikä hänellä oli mielessä, oli se, että voisin saada edustuston päällikön paikan syksyllä 2020. Mietin sitä tiistaipäivän ja päädyin siihen ratkaisuun, että voisin siirtyä päätoimiseksi valmiuspäällikköksi, koska hoidin valmiuspäällikön tehtäviä sivutoimisesti. Esittelin tämän ajatuksen silloiselle henkilöstöjohtaja Pirjo Tulokkaalle keskiviikkoaamuna ja Tulokas piti tätä ajatusta hyvänä ja, että siirryn tähän vuoden vaiheessa. Itse halusin siirtyä heti, viimeistään marraskuun lopussa, mieluiten vaikka samana päivänä. Ensin päätoimiseksi valmiuspäällikköksi ja sitten edustuston päällikköksi Sofiaan tulevana syksynä. Tulokas kommunikoi tämän ajatuksen Puustiselle, joka piti sitä hyvänä. Sitten menin samana päivänä 13.11 tapaamaan valtiosihteeriä ja ilmaisin ajatukseni. Valtiosihteeri piti sitä myös hyvänä ja tämä oli sitten virkamiesjohdon yksimielinen kanta, että minut siirretään valmiuspäällikköksi ja esitetään edustuston päällikköksi. Mitään lupausta ei tietenkään annettu siitä, että edustuston päällikön paikka tulee, enkä sitä pyytänytkään, koska ymmärrän sen, ettei sitä kukaan voi tasavallan presidentin puolesta antaakaan.

Ainoa asia, mikä minulle oli jäänyt epäselväksi, kun olin selvittänyt, että näin voidaan lain mukaan toimia, oli se, että miksi minulle ei kerrottu heti, kun ministeri oli päätöksensä tehnyt. Puustinen oli valmis siihen, että hän järjestää tapaamisen ministerin kanssa, jossa voin kysyä ministeriltä tätä. Puustinen oli tämän jo ehtinyt sopia. Kun

sitten 13. päivä tapasin valtiosihteerin ja kysyin häneltä ja hän minulle kertoi, etteivät he ensin uskoneet sitä, että näin voidaan tehdä ulkoministeriössä vuonna 2019 ja antoivat pölyn laskeutua. Sen jälkeen he kysyivät uudestaan ja sitten vielä kysyivät samaa Joel Linnainmäeltä. Ja vastaus kaikista oli, että ei.

Totesin, että ei minulla ole mitään kysyttävää ministeriltä, eikä ministerillä tuntunut olemaan minulle mitään sanottavaa, joten peruin tapaamisen, jonka Puustinen oli sopinut pidettäväksi 22.11. Tämä oli minun aloitteesta, tämä suunniteltu tapaaminen. Ministeri ei ole missään vaiheessa indikoinut, että hän haluaisi keskustella kanssani, päinvastoin.

Myöhemmin sitten ilmeni Puustisen kanssa keskustellessa, että Puustinen oli sanonut Joel Linnainmäelle, että eikö olisi kohtuullista, että ministeri itse kertoisi minulle tästä päätöksestään ja keskustelisi kanssani. Puustinen sai vastauksen Linnainmäeltä, että tämä on reilu ja hyvä pyyntö ja hän kysyy ministeriltä. Linnainmäki oli kysynyt ministeriltä ja ministerin vastaus oli, että minä olisin voinut muuttaa käyttäytymistäni, joten hän ei halua tavata minua. Tässä olennaista on se, että en ollut sen 16.9 jälkeen missään vaiheessa kuullut suoraan tästä ministerin syvästä tyytymättömyydestä minun viranhoitoani vastaan. Mitään indikaatiota niiden "kilareitten" jälkeen, mitä ministerillä oli, ei ollut.

Haaviston mukaan hän oli antanut pyynnön valmistella Tuomisen siirtoa "tuossa lokakuun alussa käymässäni palaverissa valtiosihteerin kanssa ja seuraavan kerran, kun sitten asiaan on palattu, niin on ollut alivaltiosihteeri Puustisen raportti minulle, että keskustelu on Tuomisen kanssa käyty. Hän on pettynyt, mutta hän on valmis siirtymään ja halukas jättämään konsulipäällikön tehtävät vuoden vaihteessa" (Haavisto s. 74).

Tuomisen siirron valmistelusta Haavisto toteaa mm. seuraavaa:

s. 67 - 68:

K: ... Oliko Tuomista kuultu tässä asiassa ja jos kuultiin missä muodossa, kenen toimesta ja kuka oli läsnä?

V: Minulla on käsitys, että alivaltiosihteeri Puustisen keskustelu hänen kanssaan on ollut juuri tätä kuulemista. Viesti jonka olen saanut, että tämä ulkomaanedustuksen tehtävä kiinnostaa Tuomista, että hän on ollut myöntyväinen siirtoon siinä keskustelussa, jota minulle on siteerattu. Olen ollut siinä käsityksessä ministerinä, että on toimittu lain mukaan ja asianmukaiset vaatimukset täyttäen. Ministerihän ei esimerkiksi lähettiläsnimityksissä tapaa kandidaatteja tai en kuule näistä siirroista, sitä hoitaa meillä hallinto. Mitään

normaaliproseduurista poikkeavaa en ole hallinnolle tässä asiassa ohjeistanut. Hallinto on tätä hoitanut omien linjauksien mukaan.

Vielä täytyy muistaa se, että nämähän kaikki ovat tällaisia pending-siirtoja. Sen vuoksi, kun ei vielä tätä tehtävää oltu valmistelu niin pitkälle, ollut käynyt presidentin kanssa sitä keskustelua, joka sitten, kun henkilö johonkin tehtävään esitetään, ministeri käy. Kaikki on auki, kunnes ratkaisut on sitten tehty tässä ketjussa.

K: Tiedättekö, annettiinko kuulemisessa Tuomiselle itse mahdollisuus lausua koko tähän siirtohankkeeseen ja sen perusteisiin?

V: Sen olen kuullut, että hän on ollut sitten myöntyväinen tähän uuteen tehtävään, että hän on suhtautunut siihen positiivisesti ja samalla ilmaissut pettymyksensä siitä, kun on käynyt ilmi, että on kritiikkiä tätä al-Hol -tehtävän hoitoa kohtaan.

K: Käsiteltiinkö Tuomisen toiseen tehtävään siirtämisen perusteita, vaikutuksia ja vaihtoehtoja Tuomisen ja työnantajaa edustavan tahon välillä yhteistoiminta-asiana, tiedättekö siitä?

V: Siitä en tiedä. Kun olen ymmärtänyt, että on kuitenkin toimittu ulkoasiainhallintolain ja ministeriön työjärjestyksen mukaisesti, niin en tiedä, mikä poikkeaisi meidän normaalista menettelystä.

K: Annettiinko Tuomiselle työnantajan toimesta tapahtuvaan toiseen tehtävään siirtämistä koskevaan asiaan perehtymistä ja yhteistoimintakäsittelyä varten tarvittavat tiedot, tiedättekö siitä?

V: Siitä en tiedä tarkemmin kuin tästä keskustelusta, joka minulle on referoitu. En ole nähnyt siitä mitään kirjallista alivaltiosihteeri Puustisen toimesta. Sellainen viesti, että uusi tehtävä häntä kuitenkin kiinnostaa.

K: Päästiinkö Tuomisen ja työnantajan välillä yhteisymmärrykseen Tuomisen toiseen tehtävään siirtämisen perusteista ja siirtämisen toteuttamisesta?

V: Minulle saapunut ensimmäinen viesti Puustiselta on, että keskustelu on käyty ja Tuominen on siinä keskustelussa ollut pettynyt ja valmis siirtoon ja kiirehtinyt sitä konsulipäällikön tehtävästä luopumista.

s. 70 - 71:

K: Tiedättekö, sovelletaanko tällaiseen siirtoasiaan yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annettua lakia (30.12.2013/1233)?

V: Uskon, että meidän henkilöstöhallinto ja alivaltiosihteeri Puustinen on tämän katsonut, että tämä juridinen puoli on kunnossa ja niin kuin näkyy, ovat näköjään siitä käyneet keskustelua. Minun tietooni ei missään vaiheessa tullut eikä tuotu esiin, että tässä olisi jonkun määräyksen tai jonkun lain vastaisuutta. Totta kai, jos sellainen tieto olisi minulle tullut, niin... Valtiosihteeri jossain vaiheessa silloin, kun tämä oli kovasti julkisuudessa sanoi, että jos ministeri koittaisi tehdä jotain laitonta, kyllä me sen estäisimme. Tämä on tietenkin sellainen normaali käytäntö.

Tuomisen siirtohankkeen perusteista ja tavoitteista Haavisto on lausunut mm. seuraavaa:

s. 63:

K: Mikä oli Tuomisen toiseen tehtävään siirtämisen tavoite? Mitä halusitte saada siirtämisellä aikaan?

V: Kyllä toiseen tehtävään siirtämisen tavoite oli se, että saataisiin ulkoministeriössä yhtenäinen linja al-Hol -asioiden hoitoon ja nimenomaan tilanteessa, jossa ollaan erittäin vaarallisella alueella liikkeellä, kuten Koillis-Syyria ja Irakin alue. Jos toimimme ja pyrimme näitä suomalaisia lapsia auttamaan, niin kuin oikeuskanslerikin omassa ratkaisussaan edellyttää, niin meillä täytyy olla rakenne, jossa tuetaan niitä toimijoita, jotka tätä yrittävät. Ja annetaan tuki vaikeissa olosuhteissa toimimiselle. Samalla myöskin pystytään linjaamaan niitä askeleita, miten tässä vaikeassa tilanteessa toimitaan.

Nämä toiminnalliset tavoitteet oli ainakin itselläni päällimmäisenä ja ajattelin, että tässä voisi löytyä sellainen win-win -ratkaisu, että henkilö saa jonkun haluamansa toimen, vaikka sitten näissä ulkomaanedustustoissa suurlähettilään paikan. Muistaakseni tämä oli siinä Anttosen keskustelussa esillä, että se olisi luontevaa, jos hän on kiinnostunut ja silloin saataisiin myös näissä al-Hol -kysymyksissä työrauha ministeriöön.

s. 63 - 64:

K: Vaikuttiko siirron perusteena ollut syy siihen, millaiseen tehtävään halusitte Tuomisen siirrettäväksi?

V: Sanoin, että vähintään sen tasoiseen tehtävään, missä hän on nyt. Mielestäni se tehtävä, jota alettiin valmistella – ja josta Tuomisen varhainen suostumuskin sitten alivaltiosihteerin kautta minulle viestitettiin – oli minun ymmärtääkseni etenemistä hänen urallaan. Ei missään tapauksessa minkäänlainen takapakki.

s. 80 - 81:

K: ...Te olette hyvin pitkän kaavan mukaan perustelleet niitä syitä, minkä takia pyysitte, että virkamiesjohto lähtee valmistelemaan konsulipäällikön siirtoa. Vielä olisin yhteenvetona, että katsotteko, että ne perusteet, joita olette tänään täällä sekä tässä eduskunnan perustuslakivaliokunnalle antamassa lausunnossanne selvitellyt, että ne ovat tällaisia, tässä muistiossa tarkoitettavia hyväksyttäviä syitä?

V: Jos ajatellaan valtioneuvoston toimintakyky panttivankitilanteessa tai niin kuin tässä tapauksessa kolmenkymmenen suomalaisen lapsen hyvinvoinnin ja hengen turvaamisessa, niin että valtioneuvosto pystyy toimimaan oman hyväksytyn linjansa mukaisesti ja toimivaltainen viranomainen on ulkoministeriö ja minä johdan ulkoministeriötä niin, että se toiminta siellä saadaan aikaan, niin minusta tässä on ne raamit, missä on pyritty toimimaan. Vaihtoehto tietenkin olisi, että ei toimittaisi. Jos tehtäisiin sen listan mukaan, joka 16.9. tuotiin esiin, ettei voida, ei kyetä, ei haluta, niin emme olisi toimineet tässä al-Hol -kysymyksessä näiden lasten edun mukaisesti. Voin vain kuvitella, mikä moite siitä tulisi, sekä juridinen että moraalinen moite ulkoministeriötä ja valtioneuvostoa vastaan.

s. 83:

K: Aikaisemmin kuulustelijan kysymykseen vastasitte, että se tavoite, jota Tuomisen siirrolla toiseen tehtävään, olisi tavoiteltu, olisi ollut, kirjasin sen ylös "asioiden hoidon saaminen oikealle tolalle". Viittasitteko tällä nyt nimenomaan tähän al-Hol -asiaan vai oliko muustakin ehkä kysymys?

V: Nimenomaan al-Hol -asiaan. Ja siihen, että se linja, joka hallituksen piirissä oli sitten selkiintynyt ja vahvistunut kesän aikana ja syksyn alussa neuvotteluissa, esimerkiksi 13.9. neuvotteluissa, niin sitä ulkoministeriö pystyisi toteuttamaan.

s. 84:

K: Eli tiivistänkö oikein, että nämä olivat ne hyödyt, mitä Tuomisen siirtohankkeella tavoiteltiin, valtioneuvoston toimintakyvyn turvaaminen ja ulkoministeriön linjan turvaaminen?

V: Kyllä. Valtioneuvoston ja ulkoministeriön toimintakyky al-Hol -asiassa ja ihmishenkien suojelu, ennen kaikkea lasten ihmishenkien suojelu al-Hol -leirillä, hyvin nopeasti muuttuvissa olosuhteissa, joihin esimerkiksi tämä Turkin hyökkäys toi oman jännitteensä silloin lokakuun alussa.

s. 85 - 86:

K: ... Tarkoitin kysyä sitä, että olitteko te miettinyt erilaisia ratkaisuja siihen, kuinka, sanotaanko vastarintaan asettuneen Tuomisen, näkökannat saataisiin muutettua teidän linjojen mukaiseksi?

V: Tietenkin ajattelin niin, että jos hallinto osaisi esittää tässä umpikujatilanteessa – sen takia siinä oli valtiosihteeri ja alivaltiosihteeri läsnä – joitakin ratkaisumalleja, mielelläni ne kuulisin heidän esittäminään ja heidän puoleltaan. Tämmöisiä ei tullut, oltiin tietyssä mielessä pattitilanteessa. Toisaalta ei voida noudattaa hallituksen linjausta, toimintaohjetta ja toisaalta ei tuntunut, että ministeriössä olisi löytynyt ratkaisua, miten tässä toimitaan. Asia jäi minun vastuulleni (Haavisto s. 39-40).

s. 86:

K: Kun näin oli ja Tuominen menetteli tavalla, josta olette kertonut, miksi ette yksinkertaisesti ottanut Tuomisen kanssa esille sitä, että virkamiehenä hänen velvollisuutena on menetellä sen linjan mukaisesti, mitä te esimiehenä valtioneuvoston linjausten perusteella määräätte? Oliko Tuomisen kanssa näin selvästi tästä asiasta kysymys?

V: Tietenkin 16.9. palaverissa oli varmasti kaikille selvää, mikä on valtioneuvoston ja ulkoministerin tahtotila. Mitkä ovat ne askeleet, jotka on otettava ja missä järjestyksessä pitäisi edetä. Sama sitten on toistunut tässä 18.10. meilissä. Itselleni on edelleen arvoitus, miksi sitten on näin kova tämä vastarinta.

Nyt jälkiviisauden valossa tietysti voi olla monenlaisia ohjeita, miten tällaisissa tilanteissa voisi menetellä Se riski joka syntyy siitä, että ministeriössä näin herkässä asiassa on erilaisia toimintalinjauksia, on myöskin ollut tavattoman suuri tässä tilanteessa. Myöskään oma hallintoni ei minulle tuonut tällaisia ratkaisuvaihtoehtoja silloin, kun tätä siirron valmistelua esitin. En saanut omalta hallinnoltani muita ratkaisuesityksiä tähän tilanteeseen. Jälkeenpäin voi tietysti miettiä, olisiko sellaisia ollut, mutta tuossa tilanteessa niitä ei ollut näköpiirissä.

Selvitettäessä, oliko Tuomisen toiminnassa muita Haaviston tyytymättömyyttä aiheuttaneita seikkoja kuin al-Hol -asia, on Haavisto kertonut mm. seuraavaa:

s. 49:

K: Konsulipäällikkö Pasi Tuominen oli vuoden 2016 alusta nimitetty konsulipäälliköksi ja kesällä 2019 tehtävämääräystä oli jatkettu

vuoteen 2022. Te teitte tämän jatkonimityksen, pitääkö tämä paikkaansa?

V: Tämä pitää paikkansa. Olen nimittänyt hänet myös ulkoministeriön valmiuspäälliköksi, eli hänellä on ollut kaksi tehtävää ulkoministeriössä.

K: Onko Tuominen saanut esimiehiltään huomautuksia tai varoituksia työtehtäviinsä liittyvistä asioista?

V: Minulla ei ole tiedossani. Ei ainakaan minun aikanani.

K: Miten kuvailisitte yhteistyötänne ja suhdettanne konsulipäällikkö Tuomiseen ennen 16.9.2019 aikaa?

V: Varmasti normaali esimies-alainen -suhde eli hän on osallistunut minun ymmärtääkseni briiffauksiin, joita oli ministerikauden alussa. Meillä on ollut useita eri kysymyksiä, joita konsulipalvelun kanssa on käyty läpi oman ministerikauteni aikana ja kesänkin aikana. En löytänyt kesältä välttämättä sellaisia merkintöjä. Pyysin häntä esimerkiksi briiffaamaan eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa 16.10.2019. Hän on esiintynyt Königstedtissä eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle ja kertonut konsuliasioista.

Meillä on ollut myöskin 20.9. tästä USA:n Global Entry -kysymyksestä keskustelu ministerin virkahuoneessa. Eli uskoakseni normaalia yhteydenpitoa, jota konsuliasioissa on ollut. Välissä oli kesäloma, jolloin monissa konsuliasioissa joku toinen sieltä osastolta oli liikkeellä.

s. 62 – 63:

K: Oliko muuta ongelmaa, kuin tämä al-Hol?

V: Loppukesällä/syksyllä oli joitakin asioita Venäjän viisumikysymyksiin liittyen, jossa meidän suurlähettiläs Mikko Hautala Moskovasta oli minuun ja Ville Skinnariin yhteydessä, että joitain päätöksiä oli tapahtunut informoimatta ja yllättäen. Nämä ovat sellaisia, jotka eivät tähän asiaan liittyneet. Niitä tapahtuu muutenkin hallinnossa, että joskus ministeriä ei informoida ajoissa tai muuta. Joku muu tällainen asia oli.

s. 75:

K: Valtiosihteeri Anttonen on kertonut kuulustelussaan, että te olette kertonut hänelle Venäjän viisumiasian aiheuttaneen myös luottamuspulaa Tuomiseen nähden ja alivaltiosihteeri Puustinen on kuulustelussaan kertonut teidän todenneen hänelle, että "Putkosen

kanssa asiat sujuivat, mutta Tuomisen kanssa ei". Tämän mukaan teillä on ollut epäluottamusta Tuomista kohtaan siis muutoinkin, koska olette siitä kertonut. Miten te tätä kommentoitte? Mistä tässä Venäjän viisumiasiassa oli tarkemmin ottaen kysymys?

V: ... Venäjän viisumi -asiassa tapahtui ministerin kannalta vähän kiusallinen asia. Schengen-määräysten täysi toimeenpano näissä viisumiasioissa, tehtiin sillä tavalla, että en itse ollut kiinnittänyt siihen ministerinä huomiota. Myöskin ministeri Ville Skinnari, meidän ulkomaankauppaministeri, oli siitä yllättynyt. Meidän Moskovan-lähetystö, lähettiläs Mikko Hautala, otti yhteyttä ja ihmetteli, miten tehdään nopeita muutoksia ilman, että informoidaan ajoissa. Tästä keskustelin, olikohan se tuon Global Entry -tapaamisen yhteydessä Tuomisen kanssa ja siinä yhteydessä tuotiin esille se, että olisi erittäin tärkeää, että ministeriä informoitaisiin isoista muutoksista, koska joudun niistä poliittisesti vastaamaan ja valtioneuvoston piirissä myös pääministerin kanslia oli tästä huolissaan. Oli tällainen yksittäinen asia, joka nousi esiin.

s. 75:

K: Oliko muita, kuin tämä al-Hol -erimielisyys ja sitten tämä Venäjän viisumia koskeva asia, joissa olitte tyytymätön Tuomisen toimintaan konsulipäällikkönä?

V: En muista, että olisi ollut. Niin kuin sanoin, 16.10. pyysin hänet briiffaamaan eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa. Sitä ennen meillä oli tuossa lokakuun alussa tästä Global Entry -viisumista, näistä USA järjestelyistä, kaksikin palaveria. Ja oltiin sitten tuolla tapaamassa muita ministereitä tämän asian osalta. Minusta yhteistyö muiden asioiden osalta sujui normaalisti.

Haavisto on kertonut valvontavelvollisuudestaan esimiehenä mm. seuraavaa:

s. 87 - 88:

K: Mikä on käsityksenne, onko teillä ministeriön virastopäällikkönä, ministerinä jonkinlainen oma valvontavastuu sen suhteen, että alainen, virkamieshallinto toimii näiden säännösten mukaisesti?

V: Totta kai on vastuu. Kun olen käynyt keskustelua tämän prosessin myötä valtiosihteerin kanssa ja alivaltiosihteerin kanssa, niin kuin sanoin, molemmat ovat sen myös indikoineet, että he ovat noudattaneet lakia ja ovat katsoneet, että ministeri on myöskin noudattanut näissä asioissa lakia. Jos tulisi tietooni, että joku tietty pykälä jossakin, että se on uhkana, että sitä rikotaan tai joku prosessi sitä rikkoisi, totta kai siihen puuttuisin. Mutta sellaista konkreettista vaihetta ei tässä prosessissa ole minun eteeni tuotu, että nyt pitäisi

> toimia näin. Niin kuin kerroin, tämä siirron valmistelu, siinä on sitten kuitenkin henkilöä kuultu ja sitten siinä vaiheessa, kun hänen kantansa on muuttunut toiseksi, niin on tullut tämä tapaaminen. Henkilöstöhallintokysymyksissä, jos on jotakin niihin liittyvää, niin kyllä hallinto on tuonut niitä pöydälleni konkreettisessa muodossa.

Haavisto ja Tuominen tapasivat sattumalta ministeriön henkilöstön tilaisuudessa 3.12.2019. Tällöin Haavisto ilmoitti haluavansa keskustella Tuomisen kanssa. Tuominen tapasikin Haaviston ja erityisavustaja Rainteen 4.12.2019, jolloin Haavisto tarjosi Tuomiselle mahdollisuutta jatkaa konsulipäällikön tehtävässä edellyttäen, että yhteistyö sujuisi hyvin. Tuominen kuitenkin ilmoitti 20.12. Haavistolle siirtyvänsä mieluummin valmiuspäällikön ja edustuston päällikön tehtäviin (Tuominen s. 38 - 39).

Saadun selvityksen mukaan Tuomisen toiseen tehtävään siirtymistä koskeva asia oli kuitenkin avoinna vielä huhtikuussa 2020. Siirtohanke edustuston päälliköksi on sittemmin Tuomisen pyynnöstä peruttu.

2. Rikosoikeudellinen arviointi

2.1. Tosiseikasto

Seuraavat esitutkinnassa tutkittuun tapahtumainkulkuun sisältyvät seikat ovat mielestäni asian rikosoikeudellisen arvioinnin kannalta keskeisiä.

Suomen velvollisuutta pyrkiä turvaamaan al-Holissa vangittuina olevien suomalaisten lasten etua ja oikeuksia sekä siinä tarvittavien toimenpiteiden kuulumista ulkoministeriön ja sen hallinnonalan viranomaisten tehtäviin on pidettävä riidattomina.

Selvää on myös, että sanottujen tehtävien hoitamiseen voi kuulua konsulipalveluista annetussa laissa säädettyjä toimenpiteitä.

Esitutkinnassa saadun selvityksen valossa ei ole aihetta epäillä, että Haavisto olisi pyrkinyt saamaan Tuomista tai muitakaan ulkoministeriön virkamiehiä toimimaan al-Hol -asiassa lain vastaisesti tai muutenkaan tavalla, joka ei olisi kuulunut ulkoministeriön tai sen hallinnonalan tehtäviin ja toimivaltaan.

Saadun selvityksen perusteella ei myöskään Tuomisen ole aihetta epäillä menetelleen lain vastaisesti tai virheellisesti, kun hän on kritisoinut Haaviston esittämiä toimenpiteitä pitäen niitä epätarkoituksenmukaisina, lainvastaisina tai suorastaan rangaistavina.

Ulkoministeri Haaviston asema ministeriön päällikkönä, Tuomisen esimiehenä ja häneen nähden työnantajan edustajana on riidaton.

Riidatonta on myös se, ettei Haavisto hänen ja Tuomisen välisen erimielisyyden synnyttyä ja kärjistyttyä viimeistään 16.9.2019 pidetyssä kokouksessa antanut Tuomiselle hänen esimiehenään velvoittavia määräyksiä siitä, kuinka al-Hol -asiassa olisi toimittava.

Näin ollen ei syntynyt tilannetta, jonka perusteella olisi tarpeen arvioida, oliko Tuomisella virkamiehenä oikeus kieltäytyä noudattamasta esimiehen määräystä tai onko hän ylipäätään kieltäytynyt noudattamasta itseään velvoittavaa määräystä. Esimiehen määräyksen puuttuessa ei myöskään ole aihetta epäillä Tuomisen menetelleen virheellisesti taikka lain tai velvollisuutensa vastaisesti, kun hän ei ryhtynyt toimimaan sellaisten Haaviston esittämien näkemysten mukaisesti, joiden asianmukaisuudesta hän oli omasta näkökulmastaan perustellusti eri mieltä.

Esitutkinnassa ei myöskään ole tullut ilmi seikkoja, jotka viittaisivat siihen, että Haaviston ja Tuomisen erimielisyyttä al-Hol-asiassa käytettävistä menettelytavoista olisi pyritty selvittämään neuvottelemalla.

Tuomiselle annettavan, häntä velvoittavan määräyksen taikka erimielisyyden sovittelemisen sijasta Haavisto on viimeistään lokakuun 2019 alussa ryhtynyt valmisteluttamaan Tuomisen siirtämistä pois konsulipäällikön tehtävästä. Seuraajaehdokkaiden kiinnostusta tehtävään on alettu kyselemään viimeistään 7.10.2019 ainakin Haaviston poliittisen erityisavustajan Joel Linnainmäen toimesta. 11.10. Haavisto on antanut valtiosihteeri Anttoselle tehtäväksi alkaa valmistella Tuomisen siirtoa, joka oli tarkoitus toteuttaa vuoden loppuun mennessä.

Saadun selvityksen valossa on ilmeistä, että Haavisto katsoi Tuomisen erimielisyyden muodostavan esteen ulkoministeriön asianmukaiselle toiminnalle al-Hol -asiassa, ja että tämä oli ainoa syy siihen, että Haavisto määräsi valmistelemaan Tuomisen siirtoa pois al-Hol -asioista vastaavan konsulipäällikön tehtävästä. Tutkinnassa ei ole tullut ilmi, eikä Haavisto ole väittänytkään, että Tuomisen toiminnassa olisi muiden virka-asioiden hoidon osalta ollut sellaisia puutteita, jotka olisivat voineet antaa aihetta hänen siirtämiseensä. Tätä näkökantaa tukee sekin, että al-Hol -asioiden siirryttyä erityisedustajan hoidettavaksi Haavisto itse on 4.12.2019 tarjonnut Tuomiselle mahdollisuutta jatkaa konsulipäällikön tehtävässä.

Se, että Haavisto antoi tiedusteluttaa mahdollisten seuraajien kiinnostusta konsulipäällikön tehtävään jo ainakin 7.10. alkaen osoittaa, että Haavisto oli tosiasiallisesti päättänyt toteuttaa siirron jo ennen kuin antoi sen valmistelun Anttosen tehtäväksi.

Haavisto tai kukaan muukaan Tuomiseen nähden työnantajan edustajan asemassa oleva ei ole käynyt Tuomisen kanssa keskustelua tai muutenkaan

varannut hänelle tilaisuutta tulla kuulluksi toiseen tehtävään siirtämisen syynä olleista perusteista. Puustisen kutsusta 11.11.2019 käydyssä keskustelussa Tuomisen kanssa näyttää olleen kysymys lähinnä vain siitä, että Puustinen kertoi Tuomiselle Haaviston jo kuukausi sitten määränneen valmistelemaan Tuomisen siirron pois konsulipäällikön tehtävästä ja että Tuomista haluttiin nyt kuulla siitä, millaiseen uuteen tehtävään hän haluaisi.

Samanaikaisesti Tuomisen siirron valmistelun aloittamisen kanssa Haavisto ryhtyi toimenpiteisiin erityisedustajan määräämiseksi al-Hol -asioihin, jotka tässä vaiheessa otettaisiin pois niitä normaalin työnjaon mukaan hoitavalta Tuomiselta. Haaviston 22.10.2019 antama tehtävänmääräys erityisedustajalle valmisteltiin ulkoministerin kansliassa erityisavustaja Rainteen toimesta. Haavisto oli 20.10.2019 itse pyytänyt [redacted] tähän tehtävään.

2.2 Haaviston menettelyn tunnusmerkistönmukaisuuden arviointi

2.2.1 Arvioinnin kohteena olevat rikostunnusmerkistöt

Haaviston menettelyä tulee arvioida virkavelvollisuuden rikkomisrikosten (virka-aseman väärinkäyttäminen RL 40 luku 7 §, virkavelvollisuuden rikkominen RL 40 luku 9 § ja tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen RL 40 luku 10 §) sekä viraston yhteistoimintavelvoitteen rikkomisen (laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa 49 §) tunnusmerkistöjen perusteella.

Sanottujen rikosten teonkuvaukset ovat seuraavat:

Virka-aseman väärinkäyttäminen RL 40 luku 7 §

Jos virkamies hankkiakseen itselleen tai toiselle hyötyä taikka aiheuttaakseen toiselle haittaa tai vahinkoa
1) rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa osallistuessaan päätöksentekoon tai sen valmisteluun tai käyttäessään julkista valtaa muissa virkatehtävissään taikka
2) käyttää väärin asemaansa käskyvallassaan tai välittömässä valvonnassaan olevaan henkilöön nähden,
hänet on tuomittava *virka-aseman väärinkäyttämisestä.*

Virkavelvollisuuden rikkominen RL 40 luku 9 §:

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.*

Tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen RL 40 luku 10 §:

Jos virkamies virkaansa toimittaessaan huolimattomuudesta muulla kuin 5 §:n 2 momentissa tarkoitetulla 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 *tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta.*

Viraston yhteistoimintavelvoitteen rikkominen (laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa 49 §):

Virastoa työnantajana edustava virkamies, joka tahallaan tai huolimattomuudesta jättää noudattamatta tai rikkoo, mitä 11 §:ssä säädetään asian käsittelystä yhteistoiminnassa, 12 §:ssä viraston sisäisestä toiminnasta, 17 §:ssä liikkeen luovutuksesta, 18 §:ssä ulkopuolisen työvoiman käytöstä, 19 §:ssä henkilöstön edustajille annettavista tiedoista, 31 §:ssä yhteistoiminnassa käsiteltävistä asioista, 32 §:ssä yhteistoimintamenettelystä, 37 §:ssä tiedottamisvelvollisuudesta, 38 §:ssä oikeudesta käyttää asiantuntijoita, 39 §:ssä vapautuksesta virka- ja työtehtävistä tai 48 §:ssä nähtävänäpidosta, on tuomittava *viraston yhteistoimintavelvoitteen rikkomisesta.*

Virka-aseman väärinkäyttämisen osalta voi arvioinnin kohteena käsillä olevassa tapauksessa olla vain tunnusmerkistön 1 kohdassa tarkoitettu tekotapa, koska Tuominen, vaikka olikin virkamiehenä Haaviston alainen, ei ollut Haavistoon nähden sellaisessa erityisen alisteisessa asemassa, jota 2 kohdassa tarkoitetaan.

Viraston yhteistoimintavelvoitteen rikkomisen osalta voi tulla kysymykseen vain yhteistoimintalain 11 §:n noudattamatta jättämiseen perustuva tekotapa, koska muiden tunnusmerkistössä mainittujen yhteistoimintalain säännösten vastaista menettelyä ei tässä asiassa ole syytä epäillä.

Tarkastelen seuraavassa Haaviston menettelyä epäiltyjen rikosten tunnusmerkistöjen valossa.

2.2.2 Virkavelvollisuuden rikkomisrikokset (virka-aseman väärinkäyttäminen sekä tahallinen ja tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen)

2.2.2.1 Virkavelvollisuuden rikkomisrikosten yhteiset tunnusmerkistötekijät

Kaikkien tarkasteltavana olevien virkavelvollisuuden rikkomisrikosten tunnusmerkistöjen täyttyminen edellyttää sitä, että 1) kysymyksessä oleva teko liittyy virkamiehen virantoimitukseen ja sitä, että 2) tekijä rikkoo tai jättää noudattamatta häntä velvoittaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa.

1) Teon yhteys virkamiehen virantoimitukseen

Virkavelvollisuuden tahallisen ja tuottamuksellisen rikkomisen sekä virka-aseman väärinkäyttämisen nyt kysymyksessä olevan tekotavan tunnusmerkistöt edellyttävät, että teko tehdään virkamiehen virkaan kuuluvien tehtävien hoitamisen yhteydessä. Virkavelvollisuuden rikkomisten tunnusmerkistöissä tämä on ilmaistu sanonnalla "virkaansa toimittaessaan" ja virka-aseman väärinkäyttämisen tunnusmerkistössä vaatimuksella "virkatoiminnassa" noudatettavien säännösten tai määräysten rikkomisesta.

Tarkasteltavana oleva Haaviston menettely on riidattomasti tapahtunut hänen ulkoministerin virkaansa kuuluneen virantoimituksensa yhteydessä. Nyt kysymyksessä olevat Al-Hol -asiaan liittyneet viranomaistehtävät ovat kuuluneet Haaviston johtaman ulkoministeriön hoidettavaksi. Ministeriön sisäisessä työnjaossa on osa näistä tehtävistä kuulunut konsulipäällikkö Tuomisen virkatehtäviin. Ministeriön päällikkönä ja siellä työskentelevien virkamiesten esimiehenä Haavistolla on sinällään ollut toimivalta määrätä alaisensa virkamiehet valmistelemaan virkamiehen määräämistä toiseen tehtävään ulkoasiainhallinnon virkamiesten siirtymisvelvollisuuden puitteissa.

Haaviston virka-asemaan ministerinä on kuulunut toimivalta osallistua tähän valmisteluun ja määräyksen kohteena olevaa tehtävää koskevasta sääntelystä riippuen myös päättää tehtävänmääräyksen antamisesta taikka esitellä asia valtioneuvoston tai tasavallan presidentin päätettäväksi. Ministeriön päällikkönä ja sen henkilöstön esimiehenä on Haaviston virkatehtäviin kuulunut myös Tuomisen siirtoa valmistelleiden virkamiesten toiminnan ja valmistelumenettelyn laillisuuden valvonta.

2) Virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuva virkavelvollisuus

Tarkasteltavana olevien virkavelvollisuuden rikkomisrikosten rangaistavuus koskee vain sellaisten velvollisuuksien rikkomista, jotka perustuvat

virkatoiminnassa noudatettaviin, virkamiestä velvoittaviin säännöksiin tai määräyksiin.

Lain selvän säännöksen vastainen menettely virkatoiminnassa on yleensä virkavelvollisuuden rikkomista, jos se on samalla tehtävän hoitamista koskevien velvollisuuksien vastaista. Rikostunnusmerkistöjen vaatimus virkavelvollisuuden perustumisesta säännöksiin tai määräyksiin ei kuitenkaan edellytä, että velvollisuuden tulisi käydä suoraan ilmi säännöksistä tai määräyksistä.

Virkamiehen katsotaankin rikkoneen tunnusmerkistöissä tarkoitetun virkavelvollisuutensa, mikäli hän menettelee jommallakummalla seuraavista tavoista:

- Toimii vastoin häntä virantoimituksessa velvoittavasta yksilöidystä säännöksestä tai määräyksestä suoraan ilmenevää velvollisuuta, taikka - toimii vastoin velvollisuutta, joka on asian laatuun nähden riittävän täsmällisesti pääteltävissä häntä virantoimituksessa velvoittavista säännöksistä tai määräyksistä.

Toiminnalla viitataan tässä sekä velvollisuuden mukaisen toiminnan laiminlyömiseen että velvollisuuden vastaiseen aktiiviseen tekemiseen.

Haaviston virkavelvollisuuksia, jotka liittyvät Tuomisen siirtämiseen konsulipäällikön tehtävästä toiseen tehtävään, on tarkasteltava kahdesta näkökulmasta:

a) Pyrkikö Haavisto siirtämään tai siirrättämään Tuomisen toiseen tehtävään vastoin tämän tahtoa ilman, että siirtämiseen oli laillinen peruste? b) Laiminlöikö Haavisto itse menetellä, tai laiminlöikö hän valvoa, että hänen alaisensa menettelevät säännösten ja määräysten mukaisesti Tuomisen siirtoa toiseen tehtävään valmisteltaessa?

Katson, että näitä kysymyksiä on saadun selvityksen perusteella arvioitava seuraavasti.

<u>a) Kysymys Tuomisen toiseen tehtävään siirtämisen lainmukaisesta perusteesta</u>

Ulkoasiainneuvoksen virassa ollut Tuominen on sinällään ollut ulkoasiainhallintolain (2000/204) 17 § 1 momentin nojalla määrättäessä velvollinen siirtymään virassaan toiseen tehtävään ja toiseen virkapaikkaan ulkoasiainhallinnon organisaatiossa. Ulkoasiainhallintolaissa ei ole tarkempia säännöksiä siirtymisvelvollisuuden perusteista yksittäisessä tapauksessa. Lain esitöissä on kuitenkin lausuttu 17 §:n osalta mm. seuraavaa:

> Ulkoasiainhallinnon yhtenäisvirkajärjestelmän ja erityisesti yleisvirkojen perusluonteeseen kuuluu, että virkamiehet ovat käytettävissä erilaisia tehtäviä varten ja heitä voidaan siirtää toiminnallisten tarpeiden mukaisesti paikasta ja tehtävästä toiseen. Siirtojärjestelmää ei ole voitu perustaa kokonaan vapaaehtoisen siirtymisen varaan, vaan ulkoasiainhallinnon keskeisillä virkamiehillä on perinteisesti ollut laaja siirtymisvelvollisuus. Myös vähemmän haluttuihin tehtäviin tulee voida siirtää siihen sopivin virkamies. Nämä perusteet siirtymisvelvollisuudelle ovat olemassa myös näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa. Siirtymisvelvollisuutta ei kuitenkaan ole katsottu perustelluksi laajentaa. (HE 139/1999 s. 21-22)

Näin ollen tulisi virkamiehen siirtämisen nyt kysymyksessä olevan siirtymisvelvollisuuden perusteella liittyä ulkoasiainhallinnon toiminnallisiin tarpeisiin ja tarpeeseen voida siirtää kuhunkin tehtävään siihen sopivin virkamies. Hallituksen esityksessä oleva maininta siitä, ettei siirtymisvelvollisuutta laajenneta aikaisempaan lakiin verrattuna, viitannee siihen, ettei uudella ulkoasiainhallintolailla tarkoitettu muuttaa aikaisempaa, vakiintunutta käytäntöä.

Ulkoasiainhallintolain soveltamisalaa koskevan 1 § 2 momentin mukaan ulkoasiainhallinnossa toimiviin virkamiehiin sovelletaan lisäksi, mitä muualla laissa valtion virkasuhteesta säädetään. Lainkohdan mukaan jos muussa laissa, joka on annettu ennen tämän lain voimaantuloa, taikka asetuksessa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, sovelletaan tämän lain säännöksiä.

Lainkohdan osalta lausutaan hallituksen esityksessä seuraavaa:

> Pykälän 2 momentissa säädettäisiin ulkoasiainhallintolain virkamiesoikeudellisten säännösten suhteesta virkamieslakiin ja muihin valtion virkasuhdetta koskeviin säännöksiin. Ulkoasiainhallintolain säännökset täydentäisivät muuta lainsäädäntöä, kuten nykyisinkin. Ulkoasiainhallintolaki olisi kuitenkin ulkoasiainhallinnon virkamiehiin ensisijaisesti sovellettava laki suhteessa virkamieslakiin ja muuhun lainsäädäntöön. (HE 139/1999 s. 15)

Ulkoasiainhallinnon virkamiehen siirtymisvelvollisuuden täytäntöönpanoa koskevaan hallinnolliseen menettelyyn ja päätöksentekoon sovelletaan näin ollen yleistä lakia siltä osin kuin asiasta ei ole erikseen säädetty ulkoasiainhallintolaissa. Haaviston velvollisuuksia käsillä olevassa asiassa arvioitaessa on sen vuoksi otettava huomioon myös hallintolakiin (2003/434) sisältyvä hallinnon oikeusperiaatteita koskeva 6 §:

> 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.

Edellä selostetun sääntelyn perusteella on katsottava Haaviston virkavelvollisuutena olleen, että hän rajoittuisi ulkoasiainhallintolain perusteella tehtävissä alaistensa virkamiesten siirroissa toisiin tehtäviin vastoin heidän tahtoaan vain sellaisiin tapauksiin, joissa siirto on perusteltavissa ulkoasiainhallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä tarkoitetuilla ulkoasiainhallinnon toiminnallisilla tarpeilla ja joissa siirto lisäksi on sillä tavoiteltuun päämäärään nähden oikeasuhtainen toimenpide. Muilla perusteilla tapahtuvia siirtoja ei voitane perustella kysymyksessä olevalla virkamiehen siirtymisvelvollisuudella.

Tämän velvollisuuden rikkomista koskevan epäilyn osalta on esitutkinnassa saatu sekä Haaviston syyllisyyden puolesta että sitä vastaan puhuvaa näyttöä.

Haaviston syyttömyyden ja asianmukaisen siirtoperusteen olemassaolon puolesta puhuu selvitys Tuomisen erimielisyydestä ja haluttomuudesta toimia al-Hol -asiassa Haaviston edellyttämällä, saadun selvityksen valossa lainmukaisena pidettävällä tavalla. Tämä Tuomisen menettely on ollut Haaviston tarkoituksenmukaisena pitämän toiminnan este, joka on pitänyt poistaa, jotta ministeriö on voinut toimia asianmukaisella tavalla. Tällä perusteella näyttäisi siirtoon oikeuttava toiminnallinen tarve olleen olemassa.

Haaviston syyllisyyden puolesta taas puhuu se, että hän ei ole pyrkinyt sanottuun päämäärään lievemmillä keinoilla, esimerkiksi määräämällä Tuomisen suorittamaan al-Hol -asiassa toimenpiteitä, joita Haavisto Tuomisen esimiehenä piti tarpeellisina. Sen sijaan Haavisto on ryhtynyt suoraan valmisteluttamaan eri mieltä olleen Tuomisen siirtoa kokonaan pois konsulipäällikön tehtävästä siitä huolimatta, että hän on samanaikaisesti siirtänyt al-Holiin liittyvät tehtävät Tuomiselta erityisedustajalle.

Al-Hol -asioiden siirryttyä erityisedustajalle ei niiden hoitamiseen ole voinut liittyä toiminnallista tarvetta Tuomisen siirtämiseen pois konsulipäällikön tehtävästä.

Lisäksi on otettava huomioon, ettei Haavistolla ole ollut muiden asioiden kuin al-Holin osalta mainittavaa huomauttamista Tuomisen viranhoidosta konsulipäällikkönä, eikä mikään viittaa siihenkään, että Tuomista olisi tarvittu enemmän jossain muussa kuin konsulipäällikön tehtävässä.

Toiminnallista tarvetta Tuomisen siirtämiseen ei siten näyttäisi olleen. Lisäksi näyttäisi siltä, ettei Tuomisen siirtäminen konsulipäällikön tehtävästä

kokonaan muihin tehtäviin pelkästään al-Holia koskevan erimielisyyden vuoksi olisi ylipäätään ollut oikeassa suhteessa Haaviston al-Hol -asiassa tavoittelemiin päämääriin nähden.

Edellä lausutun valossa näyttäisi saatu selvitys viittaavan siihen, että Haaviston pyrkimys siirtää Tuominen perustui yksinomaan heidän välilleen syntyneeseen erimielisyyteen al-Hol-asian hoitamisesta eikä ministeriön todellisiin toiminnallisiin tarpeisiin.

Näillä perusteilla on todennäköistä syytä epäillä, että Haavisto on ulkoasiainhallintolain 17 §:n ja hallintolain 6 §:n säännöksiin perustuneen virkavelvollisuutensa vastaisesti käyttänyt toimivaltaansa muuhun kuin lain mukaan hyväksyttävään tarkoitukseen määräämällä valmistelemaan Tuomisen siirron konsulipäällikön tehtävästä kokonaan toisiin tehtäviin ilman, että siirrolle oli laillista perustetta ja vaikka siirto olisi ollut suhteettoman ankara toimenpide Haaviston sillä tavoittelemaan päämäärään nähden.

b) Kysymys menettelytapojen lainmukaisuudesta Tuomisen siirtoa toiseen tehtävään valmisteltaessa

Tuomisen toiseen tehtävään siirtämisen valmistelutoimissa käytettyihin menettelytapoihin liittyviä virkavelvollisuuksia voidaan tarkastella sekä tehtävänmääräyksen antamiseen liittyvän hallinnollisen menettelyn, että valtion virastoissa noudatettavan työnantajan ja työntekijöiden yhteistoimintamenettelyn näkökulmasta.

Yleiset säännökset hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasioissa noudatettavasta menettelystä sekä oikeusturvasta hallintoasioissa on annettu hallintolaissa, jota sovelletaan myös tarkasteltavana olevaan Tuomisen toiseen tehtävään siirtämiseen.

Alaisilleen virkamiehille Tuomisen toiseen tehtävään siirtämistä koskeneen valmistelutehtävän määränneen Haaviston virkavelvollisuuden kannalta keskeisiä hallintolain säännöksiä ovat edellä jo toisesta näkökulmasta käsitelty hallinnon oikeusperiaatteita koskeva 6 § ja sen lisäksi asianosaisen kuulemista koskeva 34 § 1 momentti. 34 § 2 momentin säännökset asian ratkaisemisesta asianosaista kuulematta eivät sovellut käsillä olevaan tapaukseen.

> Hallintolaki 6 §:
>
> 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.

Hallintolaki 34 § 1 momentti:

Asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Ulkoministerinä Haavisto on toiminut valtioneuvostosta annetun lain 4 § 1 momentin nojalla ministeriön päällikkönä, jonka tehtäviin on ulkoministeriön työjärjestyksestä annetun ulkoministeriön asetuksen 8 § 2 momentin mukaan kuulunut muun ohella ministeriön johtaminen. Näiden säännösten perusteella Haaviston virkavelvollisuutena on ministeriön toimintaa johtaessaan ollut myös alaistensa toiminnan laillisuuden valvonta.

Työnantajan ja työntekijöiden väliseen yhteistoimintaan liittyvien Haaviston virkavelvollisuuksien kannalta keskeisiä säännöksiä ovat yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain (jäljempänä yhteistoimintalaki) yhteistoimintavelvollisuutta koskeva 4 § ja asian käsittelyä yhteistoiminnassa koskeva 11 §.

Yhteistoimintalain 4 §:

Viraston tulee järjestäessään organisaatiotaan, henkilöstön työtehtäviä ja johtamista toteuttaa myös henkilöstön ja esimiesten sekä henkilöstön keskinäistä yhteistoimintaa ja tuloksellista työskentelyä sekä antaa henkilöstölle mahdollisuus vaikuttaa työnsä sisältöön ja työympäristöön ja saada tietoja työnsä tavoitteista, merkityksestä ja tuloksista.

Tässä laissa tarkoitettua työnantajan ja henkilöstön välistä yhteistoimintaa toteutetaan yhteistoimintaelimissä, työnantajan ja henkilöstön välittömänä yhteistoimintana, yhteisissä työryhmissä ja muunlaisena yhteisenä asioiden valmisteluna tai muuna viraston ja sen henkilöstön välisenä yhteistoimintana.

Välitöntä yhteistoimintaa toteutetaan esimiehen ja alaisen kesken sekä työyksikön ja koko henkilöstön kokouksissa ja tilaisuuksissa. Työyksiköissä käsitellään tämän lain mukaisia asioita sekä tarpeen mukaan muita työyksikön toimintaa ja siinä työskentelyä koskevia asioita siten kuin tässä laissa säädetään ja virastokohtaisissa yhteistoimintasopimuksissa sovitaan tai mikäli yhteistoimintaa edellyttäviä asioita ei ole muussa yhteistoiminnassa käsitelty tai työnantaja muutoin pitää työyksikön käsittelyä tarpeellisena.

Yhteistoimintalain 11 § 1 momentti:

Yhteistoiminta tulee aloittaa asian sellaisessa suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa, jossa yhteistoiminnan tarkoituksena oleva vuorovaikutus sekä vaihtoehtoihin ja asiaan vaikuttaminen voi myös käytännössä toteutua. Työnantajan tulee antaa henkilöstön edustajille tai yksittäistä virkamiestä koskevassa asiassa asianomaiselle virkamiehelle riittävän aikaisessa vaiheessa asiaan perehtymistä ja sen käsittelyä varten tarpeelliset tiedot ja selvitykset.

Yhteistoimintalain 11 § 4 momentti:

Yksittäistä virkamiestä koskeva asia käsitellään ensisijaisesti työnantajan ja kysymyksessä olevan henkilön välillä. Jos työnantaja tai virkamies häntä koskevassa kysymyksessä sitä vaatii, on asiaa käsiteltävä myös työnantajan ja asianomaisen henkilöstön edustajan kesken. Asianomaisella hallinnonalalla voimassa oleviin siirtymisvelvollisuutta koskeviin säännöksiin perustuva virkamiehen siirto toiseen tehtävään, toiseen valtion virkaan tai pysyvästi toiselle paikkakunnalle käsitellään kuitenkin vain työnantajan ja kysymyksessä olevan henkilön välillä.

Yhteistoimintalakia koskevassa hallituksen esityksessä on lausuttu yhteistoiminnan ajoituksesta ja siinä käsiteltävistä asioista muun ohella seuraavaa:

(11) pykälän *1 momentin* mukaan yhteistoiminta tulisi aloittaa riittävän ajoissa, jotta yhteistoiminnan tarkoituksena oleva vuorovaikutus sekä vaihtoehtoihin ja asiaan vaikuttaminen voisi käytännössä toteutua. Yhteistoiminta tulisi toteuttaa sellaisessa valmisteluvaiheessa, jolloin ratkaisut ovat asiallisesti vielä tekemättä ja lopputulokseen voidaan käytännössä vaikuttaa. Lisäksi työnantajan tulisi toimittaa henkilöstön edustajille kaikki tarpeellinen, asian käsittelyn kannalta olennainen materiaali riittävän ajoissa tutustumista varten. Riittävän ajoissa tarkoittaisi kussakin tilanteessa kohtuullista aikaa perehtyä kaikkiin asiaan liittyviin seikkoihin, jotta vaikuttaminen päätöksentekoon olisi tosiasiallisesti mahdollista (HE 152/2013 vp s. 17).

Yhteistoiminnassa olisi käsiteltävä suunnitelmien ja vastaavien perusteita, tavoitteita, tarkoitusta ja vaikutuksia niiden henkilöstön edustajien kanssa, joita asia koskee. Käsittelyn kohteena olisi siten suunnitelmien ja niiden sisällön kokonaisuus, jossa otettaisiin huomioon myös, miksi jotakin tehdään, mitä tavoitellaan ja miten asia vaikuttaa henkilöstöön (HE 152/2013 vp s. 18).

Saadun selvityksen mukaan on Tuomisen toiseen tehtävään siirtämisen valmistelua jatkettu aktiivisin toimenpitein vielä sen jälkeen, kun väitetty

toiminnallinen peruste siirtämiselle on edellä kerrotuin tavoin poistunut viimeistään siinä vaiheessa, kun Haavisto on päättänyt siirtää al-Hol -asiat Tuomiselta niitä varten määrättävän erityisedustajan hoidettavaksi.

Vaikka Tuomisen siirtämisen valmistelutehtävässä keskeisinä toimijoina olleet Anttonen ja Puustinen ovat pyrkineet viivyttämään ilmeisesti vääränä pitämänsä siirron täytäntöönpanoa, on halukkuutta Tuomisen seuraajaksi konsulipäällikön tehtävään kuitenkin selvitelty useilta henkilöiltä ainakin Puustisen ja Linnainmäen toimesta jo 7.10.2019 alkaen. Samanaikaisesti on virkamiesjohdossa pyritty Puustisen mukaan keksimään, mihin tehtävään Tuominen voitaisiin siirtää. Tuominen itse on saanut vasta 11.11.2019 tietää, että häntä ollaan siirtämässä pois konsulipäällikön tehtävästä.

Esitutkinnan perusteella on kaikki syy epäillä, etteivät kaikki yhteistoimintalain vaatimukset ole toteutuneet Tuomisen siirron valmistelun yhteydessä. Erityisen selvältä näyttää, ettei Tuomisella ole ollut riittävän ajoissa tosiasiallista mahdollisuutta yhteistoimintalain 11 § 1 momentissa tarkoitettuun vuorovaikutukseen ja vaikuttamiseen konsulipäällikön tehtävästä muuhun tehtävään siirtämistä koskevassa asiassa. Kun otetaan huomioon, että Haavisto on itse määrännyt valmistelemaan Tuomisen siirron pois konsulipäällikön tehtävästä, ettei hän ole väittänytkään valvoneensa varmuudella hyvin poikkeukselliseksi ymmärtämässään tapauksessa käytetyn menettelyn lainmukaisuutta ja että Puustisen mukaan Haavisto ei ollut keskustellut asiasta Tuomisen kanssa senkään jälkeen, kun Puustinen oli huomauttanut asiasta Haavistolle erityisavustajan välityksellä, on laiminlyönnin katsottava jääneen Haaviston vastuulle.

Kerrotuilla perusteilla on todennäköistä syytä epäillä, että Haavisto on toiminut edellä selostettuihin hallintolain, valtioneuvostosta annetun lain, yhteistoimintalain ja ulkoministeriön työjärjestyksestä annetun asetuksen säännöksiin perustuneen virkavelvollisuutensa vastaisesti laiminlyömällä Tuomisen toiseen tehtävään siirtämisen valmistelusta päättäneenä ja ministeriön toimintaa johtavana esimiehenä sekä Tuomiseen nähden työnantajan edustajana huolehtia ja valvoa, että Tuomiselle varataan tilaisuus tulla kuulluksi hänen siirtoaan koskevassa asiassa mainittujen säännösten edellyttämällä tavalla.

Käsittelen viraston yhteistoimintavelvoitteen rikkomista koskevaa yhteistoimintalain 49 §:n rangaistussäännöstä erikseen jäljempänä.

2.2.2.2 Virka-aseman väärinkäyttämisen erityiset tunnusmerkistötekijät

Virkavelvollisuuden vastainen teko voi tulla rangaistavaksi virka-aseman väärinkäyttämisen tunnusmerkistön nyt tarkasteltavana olevan 1. kohdan mukaisena rikoksena vain, jos

a) virkamies on tehnyt teon erityisenä tarkoituksenaan hankkia itselleen tai toiselle hyötyä taikka aiheuttaa toiselle haittaa tai vahinkoa ja b) teko on tehty virkamiehen osallistuessa päätöksentekoon tai sen valmisteluun tai käyttäessään julkista valtaa muissa virkatehtävissään.

Tarkastelen seuraavassa Haaviston menettelyä näiden vaatimusten valossa.

a) Hyöty, haitta ja vahinko

Haitalla tarkoitetaan säännöksessä sellaisen haitan aiheuttamista, johon ei sisälly konkreettisen vahingon syntymistä. Haitan tai vahingon laadun osalta rangaistavuus ei rajoitu taloudellisen haitan tai vahingon aiheuttamiseen, vaan muunkin lajiset tulevat kysymykseen. Haitan tai vahingon määrällekään ei säännöksessä ole asetettu edellytyksiä, mutta aivan vähäisen haitan tai vahingon ei ole katsottu täyttävän tunnusmerkistön vaatimuksia.

Esitutkinnassa saadun selvityksen valossa näyttäisi Haaviston pyrkimys saada Tuominen siirretyksi vastoin tahtoaan pois konsulipäällikön tehtävästä aiheuttaneen ainakin asiaan liittyneen vastakkainasettelun ja julkisuuden muodossa Tuomiselle harmia ja haittaakin. Toisaalta on kuitenkin riidatonta, että Haaviston tarkoituksena oli, että Tuomiselle löydettäisiin vähintään konsulipäällikön tehtävän tasoinen uusi tehtävä, joka olisi hänelle myös mieleinen.

Tällä perusteella katson, ettei ole aihetta epäillä, että haitan tai vahingon aiheuttaminen Tuomiselle olisi ollut tunnusmerkistössä tarkoitetuin tavoin Haaviston erityisenä tarkoituksena.

Tunnusmerkistössä tarkoitetulle hyödyllekään ei ole asetettu erityisiä laadullisia tai määrällisiä vaatimuksia. Oikeuskirjallisuudessa ja -käytännössä on katsottu, ettei teolla tavoiteltavan hyödyn tarvitse olla laadultaan esimerkiksi taloudellista, vaan kysymykseen tulee muunkinlainen hyötyminen. Säännöksessä tarkoitettua hyötyä voi olla sekin, että virkamies pyrkii virkavelvollisuuden vastaisella teollaan saavuttamaan sinällään laillisen, jopa virkavelvollisuutensa piiriin kuuluvan tavoitteen (näin esim. KKO:2000:112).

Tunnusmerkistö ei edellytä sitä, että tekijän tavoittelema hyöty saavutettaisiin; tältä osin riittää, että virkavelvollisuutta rikotaan hyödyn hankkimistarkoituksessa.

Saadun selvityksen valossa näyttäisi olevan ilmeistä, että Haavisto on tarkasteltavana olevilla toimenpiteillään pyrkinyt lain ja velvollisuutensa mukaiseen tavoitteeseen eli siihen, että ulkoministeriö pystyisi toimimaan al-Holissa vaaranalaisessa asemassa olevien suomalaisten turvaamiseksi ilman,

että eri mieltä ollut Tuomisen sitä estäisi tai haittaisi. Tällä perusteella on kaikki syy katsoa, että Haavisto on tavoitellut tunnusmerkistössä tarkoitettua hyötyä, kun hän on määrännyt valmistelemaan Tuomisen siirtoa pois konsulipäällikön tehtävästä.

Tuomisen konsulipäällikön tehtävästä siirron valmistelun perusteena ollutta hyödyn hankkimistarkoitusta ei poista se, että Haavisto on hieman myöhemmin siirtänyt al-Hol -tehtävät Tuomiselta asiaan määrätylle erityisedustajalle ja sittemmin jopa tarjonnut Tuomiselle mahdollisuutta jatkaa konsulipäällikön tehtävässä.

b) Osallistuminen päätöksentekoon tai sen valmisteluun ja julkisen vallan käyttäminen

Osallistumisella päätöksentekoon tarkoitetaan yhtä lailla tilannetta, jossa virkamies on yksin päätöksentekijänä, kuin kahden tai useamman virkamiehen päätöksentekoa yhdessä esimerkiksi kollegiossa tai monijäsenisessä tuomioistuimessa. Myös esittelijänä toimiva virkamies osallistuu päätöksentekoon säännöksessä tarkoitetulla tavalla.

Tuomisen siirtäminen konsulipäällikön tehtävästä toiseen tehtävään ei edennyt muodolliseen päätöksentekoon asti ainakaan esitutkinnan päättymiseen mennessä, joten tarkasteltavana olevat Haaviston toimenpiteet eivät ole olleet tunnusmerkistössä tarkoitettua päätöksentekoon osallistumista. Mikäli päätöksentekoon olisi edetty, olisi ulkoministeri Haavisto voinut olla Tuomiselle määrättävästä uudesta tehtävästä riippuen joko päätöksen tekijä, päätöksen tekemiseen valtioneuvostossa osallistuva ministeri taikka valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen tasavallan presidentille esittelevä ministeri.

Päätöksenteon valmisteluun kuuluviksi katsotaan laajasti erilaisia toimenpiteitä, jotka luovat pohjaa päätöksenteolle. Valmistelun käsite on oikeuskirjallisuuden mukaan jossain määrin tulkinnanvarainen, mutta jopa kaikenlainen tietopohjan hankkiminen ja teknisestä tietojenkäsittelystä huolehtiminenkin on katsottu valmisteluun kuuluvaksi. Voidaankin pitää selvänä, että käsiteltävänä olevassa asiassa ovat siirtomenettelyn kohteena olleen Tuomisen lakisääteiset kuulemiset sekä hänelle määrättävän uuden tehtävän ja hänen jälkeensä konsulipäälliköksi määrättävän henkilön etsiminen tunnusmerkistössä tarkoitettua siirtopäätöksen teon valmistelua.

Haaviston, joka on itse määrännyt ja ohjeistanut alaisensa virkamiehet valmistelemaan Tuomisen siirtämisen ja joka on ollut esimiehenä ja työnantajan edustajana velvollinen huolehtimaan valmistelun lainmukaisuudesta, onkin katsottava osallistuneen päätöksenteon valmisteluun säännöksessä tarkoitetulla tavalla.

Haaviston vastuuta valmistelusta ja sen lainmukaisuudesta korostaa Tuomisen siirtohankkeen poikkeuksellisuus ja sen perustuminen Haaviston ja Tuomisen välisen henkilösuhteen kärjistymiseen. Useiden esitutkinnassa kuultujen henkilöiden kertomuksista ilmenee Tuomisen siirtohanketta pidetyn poikkeuksellisena, kohtuuttomana tai epäasianmukaisena ja voimakkaasti Haavistoon henkilöityneenä (esim. Harju, Putkonen, Rouhe, Tulokas, Anttonen ja Puustinen). Virkamiehet ovat esitutkinnassa kuvanneet Haaviston määräämää Tuomisen siirron valmistelua mm. shokkina ja syvän huokauksen aiheuttavana, mutta pitäneet esimiehen määräystä kuitenkin velvoittavana ja ryhtyneet sen mukaisesti toimimaan, vaikkakin toivoivat Haaviston vielä muuttavan mielensä ja pyrkivät sen vuoksi viivyttämään asiasta Tuomiselle kertomista (Puustinen s. 192 – 193, Anttonen s. 177).

Virka-aseman väärinkäyttämisen tunnusmerkistön 1 kohdassa yhtenä rikoksen tekotapana mainittu "tai käyttäessään julkista valtaa muissa virkatehtävissään" viittaa muunlaiseen virkatoimintaan kuin päätöksentekoon ja sen valmisteluun, joten se ei nähdäkseni sovellu nyt tarkasteltavana olevaan menettelyyn.

2.2.2.3 Tahallisen ja tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen erityinen, teon vähäisyyteen perustuva soveltamisalan rajoitus

Vähäiset virkavelvollisuuden vastaiset teot on rajattu tahallisena tai tuottamuksellisena virkavelvollisuuden rikkomisena rangaistavan menettelyn ulkopuolelle kummankin rikoksen tunnusmerkistössä olevalla lauseella "...eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen".

Säännösten esitöissä sekä oikeuskirjallisuudessa ja -käytännössä on esitetty lukuisia näkökohtia, joiden perusteella teon tässä tarkoitettua vähäisyyttä voidaan arvioida.

Kriminalisoinnin ulkopuolelle jääville vähäisille virkavelvollisuuden rikkomisille voidaan katsoa olevan yleensä tyypillistä, ettei teolla ole sanottavaa merkitystä viran asianmukaisen hoidon taikka kysymyksessä olevaan asiaan liittyvien yksityisten etujen tai oikeuksien kannalta. Vähäisenä voidaan siten pitää esimerkiksi sellaista menettelytapasäännösten rikkomista, joka ei vaikuta virkatoimen lopputuloksen oikeellisuuteen eikä aiheuta asianosaisille oikeudenmenetyksiä tai vahinkoja.

Tyypillistä virkavelvollisuuden rikkomiselle, jota ei voida pitää nyt tarkoitetulla tavalla vähäisenä, on yleensä se, että teon kielteiset vaikutukset ovat tavalla tai toisella selvästi laajemmat kuin vähäiseksi katsottavalla teolla. Kysymys voi olla esimerkiksi viranomaistoiminnan asianmukaisuutta kohtaan

tunnetun luottamuksen vaarantumisesta, tärkeän oikeusperiaatteen loukkaamisesta taikka asianosaiselle aiheutuneesta haitasta tai vahingosta.

Käsillä olevassa asiassa ovat Haavistoon kohdistuvan rikosepäilyn ytimessä kysymykset siitä, onko Tuomisen toiseen tehtävään siirtämiseen tähdänneille toimenpiteille ollut alun perin ja varsinkaan al-Hol-asioiden erityisedustajalle siirtämisen jälkeen lainmukaisia perusteita ja siitä, onko siirtämisen valmistelussa noudatettu hallinto- ja yhteistoimintalaeissa säädettyjä menettelyjä erityisesti Tuomisen kuulemisen ja vaikuttamismahdollisuuksien osalta.

Tapausta arvioitaessa kiinnittyy huomio siihen, että kysymys on ollut Tuomisen siirtämisestä vastoin tahtoaan toiseen tehtävään, eli menettelystä, joka perustuu kaikin puolin laillisestikin meneteltäessä varsin poikkeuksellisena pidettävään ulkoasiainhallinnon virkamiesten lakisääteiseen siirtymisvelvollisuuteen. Vaikka tällaisiin virkoihin hakeutuneiden virkamiesten on katsottava olevan tietoisia sanotusta velvollisuudesta, vaikuttaa siirtovelvollisuuden konkreettinen toteutuminen jo lähtökohtaisesti varsin tuntuvasti kohteena olevan virkamiehen olosuhteisiin. Lisäksi on otettava huomioon, että siirtohankkeeseen liittyvät virkavelvollisuuden rikkomisepäilyt kohdistuvat Tuomisen kannalta hyvin merkittävinä pidettäviin seikkoihin, nimittäin siirtämisen oikeusperusteeseen ja hänen mahdollisuuteensa tulla kuulluksi ja vaikuttaa itseään koskevaan tärkeään ratkaisuun.

Katsonkin, ettei Haaviston syyksi epäiltyä tekoa voida pitää tapaukseen liittyvät olosuhteet huomioon ottaen virkavelvollisuuden rikkomisten tunnusmerkistöissä tarkoitetulla tavalla vähäisenä.

2.2.3 Viraston yhteistoimintavelvoitteen rikkominen

Olen edellä virkavelvollisuuden rikkomisrikoksia käsitellessäni katsonut olevan todennäköistä syytä epäillä Haaviston rikkoneen muun ohella yhteistoimintalain 4 ja 11 §:n säännöksiin perustuneen virkavelvollisuutensa. Sen lisäksi, että yhteistoimintalain säännökset voivat kerrotulla tavalla olla työnantajaa edustavan virkamiehen virkavelvollisuuden perusteena, on 11 §:n säännösten rikkominen tai noudattamatta jättäminen kriminalisoitu myös erikseen yhteistoimintalain 49 §:ssä viraston yhteistoimintavelvoitteen rikkomisena.

Esitutkinnassa saadun, edellä selostetun selvityksen valossa on mielestäni todennäköistä syytä epäillä, että Haavisto on tältä osin syyllistynyt työnantajan edustajana myös viraston yhteistoimintavelvoitteen rikkomiseen laiminlyömällä huolehtia yhteistoimintalain 11 §:n mukaisesti siitä, että Tuomiselle annetaan hänen siirtoaan koskevassa asiassa riittävän

aikaisessa vaiheessa asiaan perehtymistä ja sen käsittelyä varten tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Lisäksi Haavisto on määrännyt aloittamaan valmistelun Tuomisen siirtämiseksi pois konsulipäällikön tehtävästä ilman, että hänen kanssaan oli lainkaan käsitelty siirron syitä tai tavoitteita tai että niistä olisi edes annettu hänelle tietoa. Tuomiselle on kerrottu vasta kuukauden kuluttua valmistelun aloittamisesta Haaviston tahtovan, että hänet siirretään nopeasti pois konsulipäällikön tehtävästä luottamuspulan vuoksi. Tuomiselta on samalla vain tiedusteltu, mihin tehtävään hän haluaisi tulla siirretyksi, eikä siirron perusteita ole tässäkään vaiheessa käsitelty.

Viraston yhteistoimintavelvoitteen rikkominen ja virkarikos olisivat näin ollen täyttyneet samalla teolla. Puheena olevat rikokset eivät käsitykseni mukaan ole keskenään sellaisessa lainkonkurrenssissa, jossa yhden tekoon soveltuvan rikostunnusmerkistön soveltaminen sulkisi toisen pois. Tunnusmerkistöihin ei sisälly tilanteeseen sopivia toissijaisuuslausekkeita, eikä kysymyksessä ole yleislain ja erityislain välinen poissuljentasuhde. Myös rikosten suojeluobjektit ovat erilaiset: virkarikosten kriminalisoinnilla suojataan virkatoiminnan asianmukaisuutta, kun taas viraston yhteistoimintavelvoitteen rikkomisrikoksen suojeluobjektina on viraston ja sen henkilöstön vuorovaikutuksellisen yhteistoiminnan turvaaminen.

3. Tahallisuudesta ja tuottamuksesta

3.1 Tahallisuus

Virka-aseman väärinkäyttäminen on rangaistavaa vain tahallisena tekona. Virkavelvollisuuden rikkomisesta ja viraston yhteistoimintavelvollisuuden rikkomisesta on säädetty rangaistavaksi tahallisten lisäksi myös tuottamukselliset tekomuodot.

Kaikki nyt arvioitavina olevat rikosepäilyt koskevat tyyppinsä puolesta ns. tekorikoksia, joiden tunnusmerkistön täyttyminen ei edellytä minkään laissa määritellyn kielletyn seurauksen aiheutumista ja siihen liittyvää tahallisuutta. Tekorikoksen rangaistavuus perustuu suoraan tunnusmerkistön mukaiseen tekoon, esimerkiksi virkavelvollisuuden vastaiseen toimenpiteeseen. Tekorikoksen tekijän katsotaan toimineen tahallisesti, jos hän on teon tehdessään ollut selvillä kaikkien niiden seikkojen käsillä olosta, joita rikoksen tunnusmerkistön toteutuminen edellyttää.

Virka-aseman väärinkäyttämisen nyt käsillä olevaa, hyödyn hankkimiseen tähtäävää tekotapaa arvioitaessa on otettava lisäksi huomioon, että tahallisuuden täyttyminen edellyttää tältä osin tekijältä nimenomaista hyödyn hankkimistarkoitusta.

Näiden tahallisuutta koskevien periaatteiden ja esitutkinnassa saadun selvityksen valossa näyttäisi Haaviston menettely kaikkien arvioitavina olevien rikosten osalta kaikella todennäköisyydellä tahalliselta.

Haavisto ei ole ennen eri mieltä olleen Tuomisen toiseen tehtävään siirron valmistelun määräämistä pyrkinyt saamaan häntä toimimaan haluamallaan tavalla sen paremmin neuvottelutietä kuin esimiehen velvoittavia määräyksiäkään käyttämällä. Sen sijaan Haavisto on itse siirtänyt al-Hol-asiat Tuomiselta erityisedustajan hoidettavaksi. Haavisto on siten varmuudella tiennyt, etteivät Tuomisen eriävät mielipiteet enää ole Haaviston näkemyksen mukaisen toiminnan esteenä. Haaviston on näin ollen täytynyt ymmärtää, ettei Tuomisen siirtämiseen ole asiallista perustetta. Haaviston virkavelvollisuus, jonka mukaan virkamiehen toiseen tehtävään siirtämistä koskevaa toimivaltaa ei tule käyttää perusteettomasti, on ilmennyt varsin suoraan hallintolain 6 §:n säännöksestä.

Tuomisen siirron valmistelumenettelyn osalta Haavisto ei ole edes väittänyt kuulleensa Tuomista tai huolehtineensa ja varmistuneensa siitä, että häntä kuullaan muiden toimesta siirron perusteisiin tai sen toimeenpanoon liittyvistä asioista asiaan sovellettavien säännösten mukaisesti. Kun otetaan huomioon, että Puustinen on kertomansa mukaan erityisavustajan välityksellä nimenomaisesti huomauttanutkin Haavistolle kuulemistarpeesta ja saanut kielteisen vastauksen, ei Haavistolla ole ollut edellytyksiä uskoa asian olevan tältä osin kunnossa.

Haavistolla ei myöskään ole ollut mitään perusteita luottaa siihen, että hänen alaisensa virkamiehet itse ilmoittaisivat hänelle, jos he eivät menettelisi asianmukaisesti Tuomisen siirtoa valmistellessaan. Toimintaa johtavan esimiehen velvollisuus valvoa alaistensa menettelyn lainmukaisuutta ei voi tulla täytetyksi tällaisen uskomuksen perusteella varsinkaan silloin, kun on kysymys esimiehen itsensä määräämästä toimenpiteestä, jonka hän varmuudella ymmärtää poikkeukselliseksi ja kohteena olevan henkilön asemaan voimakkaasti vaikuttavaksi.

Saadun selvityksen mukaan Haavisto on keskustellut Tuomisen kanssa vasta 4.12.2019, jolloin Haavisto näyttäisi tosiasiallisesti jo luopuneen Tuomisen siirtämisestä, koska hän oli tuolloin tarjonnut Tuomiselle mahdollisuutta jatkaa konsulipäällikön tehtävässä.

Haaviston virkavelvollisuus kuulla Tuomista itse tai huolehtia siitä, että joku toinen työnantajan edustaja kuulee häntä asianmukaisesti, on ilmennyt suoraan hallintolain 34 §:n ja yhteistoimintalain 4 ja 11 §:n säännöksistä.

3.2 Tuottamuksesta

Rikosoikeudellisella tuottamuksellisella tarkoitetaan huolimattomuudesta tai varomattomuudesta tapahtuvaa huolellisuusvelvollisuuden rikkomista tilanteessa, jossa sanottua velvollisuutta olisi ollut mahdollista noudattaa. Rikoslain 3 luvun 7 § 1 momentin tuottamusta koskevan säännöksen mukaan

> tekijän menettely on huolimatonta, jos hän rikkoo olosuhteiden edellyttämää ja häneltä vaadittavaa huolellisuusvelvollisuutta, vaikka hän olisi kyennyt sitä noudattamaan (*tuottamus*).

Kun Haaviston menettelyn virkavelvollisuuksien ja yhteistoimintalaissa säädettyjen velvollisuuksien mukaisuutta tarkastellaan tuottamusta koskevien periaatteiden valossa, kiinnittyy huomio seuraaviin näkökohtiin.

Haaviston toiminta hänen määrätessään alaisensa virkamiehet valmistelemaan Tuomisen siirtoa toiseen tehtävään on ollut varsin suoraviivaista ja Haaviston ja Tuomisen henkilökohtaiseen vuorovaikutukseen sisältyneisiin tapahtumiin perustunutta. Siihen ei näyttäisi liittyvän piirteitä, jotka viittaisivat siihen, että Haaviston menettely olisi tältä osin perustunut huolimattomuuteen tai varomattomuuteen joidenkin asiaan vaikuttavien tosiseikkojen taikka sovellettavien säännösten ja määräysten suhteen. Siirtämisen syyt ja tavoitteet ovat olleet varmuudella Haaviston tiedossa ja hänen asemassaan olevan henkilön on myös täytynyt olla tietoinen keskeisistä siirtomenettelyä koskevista säännöksistä. Saatu selvitys viittaakin tältä osin mieluummin tahalliseen kuin tuottamukselliseen tekoon.

Sikäli kuin on kysymys Tuomisen asianmukaisen kuulemisen laiminlyömistä koskevasta epäilystä, voisi Haaviston menettely olla tuottamuksellista, jos katsottaisiin, että hän olisi esimiehenä ja työnantajan edustajana huolimattomuudesta laiminlyönyt huolehtia ja varmistua siitä, että asianmukainen kuuleminen siirron valmisteluprosessissa toteutuu. Saadun selvityksen valossa näyttää Tuomisen siirtohanke kuitenkin liittyneen hyvin tiiviisti Haaviston henkilökohtaisiin näkemyksiin ja tavoitteisiin al-Hol-asiassa. Hän ei siitä huolimatta näyttäisi millään tavoin seuranneen tai valvoneen määräämänsä Tuomisen siirron valmistelun etenemistä, vaikka suurta huomiota ministeriössä herättänyt asia on ollut poikkeuksellinen ja kritiikille altis, ja vaikka siirtoa valmistelleet virkamiehet ovat jopa pyrkineet passiivisuudellaan viivyttämään Haaviston määräyksen täytäntöönpanoa.

Kun vielä otetaan huomioon edellä mainittu Puustisen esitys Haavistolle siitä, että tämä keskustelisi asiasta Tuomisen kanssa itse ja Puustisen Haavistolta saama kielteinen vastaus, viittaa saatu selvitys Haaviston toimimattomuudesta Tuomisen kuulemisen suhteen tältäkin osin

mieluummin tahalliseen kuin huolimattomuudesta tapahtuneeseen laiminlyöntiin.

4. Syytekynnyksestä

4.1 Säännönmukainen syytekynnys

Rikosasioiden säännönmukaisesta syytekynnyksestä on säädetty oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 6 § 1 momentissa seuraavasti:

> Syyttäjän on nostettava syyte epäillystä rikoksesta, jos hän katsoo, että:
> 1) se on laissa säädetty rangaistavaksi;
> 2) sen syyteoikeus ei ole vanhentunut; ja
> 3) on olemassa todennäköisiä syitä rikoksesta epäillyn syyllisyyden tueksi.

Olen edellä tarkastellut Haaviston epäiltyä menettelyä virka-aseman väärinkäyttämistä, virkavelvollisuuden tahallista ja tuottamuksellista rikkomista sekä viraston yhteistoimintavelvoitteen rikkomista koskevien rangaistussäännösten valossa. Teot, joista Haavistoa epäillään, ovat niiden mukaisesti rangaistaviksi säädettyjä.

Rikoslain 8 luvun 1 § 1 momentin 4 kohdan perusteella viraston yhteistoimintavelvoitteen rikkomisen syyteoikeus vanhenee kahdessa vuodessa. Lainkohdan 3 momentin mukaan virkarikosten vanhentumisaika on vähintään viisi vuotta. Edellä käsiteltyjen, vuonna 2019 tehdyiksi epäiltyjen rikosten syyteoikeudet eivät siten ole vanhentuneet.

Olen edellä tarkastellut Haaviston menettelyä käsillä olevien rikostunnusmerkistöjen ja Haaviston syyllisyyden täyttymisen todennäköisyyden kannalta. Tältä osin voidaan edellä esitetyn lisäksi todeta, että käsillä olevan tapauksen rikosoikeudellisesti huomionarvoinen historiallinen tapahtumainkulku on hahmotettavissa varsin hyvin esitutkinnassa saadun selvityksen perusteella. Kuulusteltujen henkilöiden kertomukset ja aineistoon liitetyt asiakirjat tukevat toisiaan ilman suurempia ristiriitoja, eikä merkittäviä vaihtoehtoisia tapahtumainkulkuja ole tullut esille. Lisäksi voidaan todeta, että velvollisuudet, joita rikkomalla rikosten on epäilty täyttyneen, ilmenevät edellä käsitellyistä säännöksistä varsin selvästi. Nämä seikat ovat omiaan pienentämään epävarmuutta tunnusmerkistöjen täyttymisen todennäköisyyttä arvioitaessa.

Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 6 § 1 mukaisen säännönmukaisen syytekynnyksen periaatteiden mukaisesti arvioituna onkin näkemykseni mukaan olemassa todennäköisiä syitä epäillä Haaviston

syyllistyneen seuraavassa kuvattuihin rikoksiin. Syytteen nostaminen ministerivastuuasiassa edellyttäisi kuitenkin vielä sitä, että säännönmukaisen syytekynnyksen ylittymisen lisäksi myös perustuslain 116 §:ssä säädetyt erityiset edellytykset täyttyvät. Käsittelen niitä erikseen jäljempänä kohdassa 4.2.

1) Virka-aseman väärinkäyttäminen (RL 40 luku 7 §):

Haavisto on ulkoministeriön toiminnan johtamisesta vastaavana päällikkönä ja sen henkilöstöön nähden työnantajan edustajana toimivan ulkoministerin virkaa hoitaessaan menetellyt seuraavasti. Haavisto on turvatakseen ja parantaakseen ulkoministeriön edellytyksiä hoitaa sille kuuluvia al-Hol-leirille Syyriassa suljettujen suomalaisten oikeuksien turvaamiseen liittyviä tehtäviä, ja siten ministeriölle hyötyä hankkiakseen, tahallaan rikkonut päätöksentekoon tai sen valmisteluun osallistuessaan virkatoiminnassa noudatettaviin hallintolain 6 ja 34 §:n sekä yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain 4 ja 11 §:n sekä valtioneuvostosta annetun lain 4 § 1 momentin ja ulkoministeriön työjärjestyksestä annetun ulkoministeriön asetuksen 8 § 2 momentin säännöksiin perustuvan virkavelvollisuutensa.

Haavisto on 11.10.2019 vastoin sanottua virkavelvollisuuttaan määrännyt alaisensa virkamiehet valmistelemaan ulkoasiainneuvos Pasi Tuomisen siirtämisen vastoin tahtoaan pois konsulipäällikön tehtävästä, johon al-Hol-asioiden hoitaminen on osaltaan kuulunut. Tuomisen siirtämiseen ei kuitenkaan ollut ministeriön toiminnallisiin tarpeisiin tai muihinkaan vastaaviin seikkoihin perustuvaa laillista syytä, vaan se on perustunut Haaviston ja Tuomisen väliseen erimielisyyteen, jonka syynä olivat Tuomisen esittämät arvostelevat mielipiteet Haaviston al-Hol-asiassa tehtäväksi esittämien toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuudesta ja laillisuudesta. Tuomisen siirtäminen kokonaan toiseen tehtävään olisi lisäksi ollut suhteettoman ankara toimenpide Haaviston tavoittelemaan päämäärään nähden. Haavisto ei myöskään ole keskeyttänyt Tuomisen siirtämisen valmistelua, vaikka hän on pian sen alkamisen jälkeen 22.10.2019 siirtänyt erimielisyyttä aiheuttaneet al-Hol-asiaa koskevat tehtävät Tuomiselta toiselle virkamiehelle.

Lisäksi Haavisto on määrätessään Tuomisen toiseen tehtävään siirtämisen valmistelun ja valmistelun aikana laiminlyönyt huolehtia siitä, että Tuomiselle riittävän ajoissa annetaan toiseen tehtävään siirtämistä koskevaan asiaan perehtymistä ja sen käsittelyä varten tarpeelliset tiedot ja varataan asianmukainen tilaisuus tulla kuulluksi ja vaikuttaa asiaan. Tuominen on saanut tietää konsulipäällikön tehtävästä siirtämisen valmistelusta vasta kuukauden kuluttua sen aloittamisesta, kun valmistelua hoitanut lähiesimies on 11.11.2019 tiedustellut Tuomiselta, mihin uuteen tehtävään hän haluaisi

tulla määrätyksi. Tuomisen kanssa ei tässäkään yhteydessä ole käsitelty konsulipäällikön tehtävästä siirtämisen perusteita.

Haavisto on keskustellut asiasta Tuomisen kanssa vasta 4.12.2019 heidän välisensä erimielisyyden ja Tuomisen toiseen tehtävään siirtohankkeen tultua julkisuuteen. Haavisto on tällöin tarjonnut Tuomiselle mahdollisuutta jatkaa konsulipäällikön tehtävässä edellyttäen, että yhteistyö sujuisi hyvin. Tuominen on kuitenkin 20.12.2019 ilmoittanut suostuvansa toiseen tehtävään määräämiseen, minkä jälkeen valmistelua on jatkettu ainakin huhtikuuhun 2020 saakka, jolloin Tuominen on ilmoittanut haluavansa jatkaa konsulipäällikön tehtävässä.

2) Vaihtoehtoisesti 1-kohdan kanssa: Virkavelvollisuuden rikkominen tai tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen (RL 40 luku 9 § ja 10 §)

Mikäli katsotaan, ettei Haavisto ole toiminut edellä 1-kohdassa kerrotulla tavalla hankkiakseen siinä kerrotuin tavoin hyötyä, on hän kuitenkin syyllistynyt virkavelvollisuuden rikkomiseen, koska hänen 1-kohdassa kuvattua virkavelvollisuuden vastaista menettelyään ei voida pitää kokonaisuutena arvostellen vähäisenä. Vaikka teon erityisenä tarkoituksena ei olisi ollut aiheuttaa Tuomiselle haittaa tai vahinkoa, on ilman hyväksyttävää perustetta, vastoin Tuomisen tahtoa ja noudattamatta asianmukaista menettelyä tehty toiseen tehtävään siirtämisen valmistelu sellaista hänelle tosiasiallisesti aiheuttanut ainakin epävarmuutena tulevista työtehtävistä ja työskentelyä haittaavana julkisuutena. Kun lisäksi otetaan huomioon, että Haaviston virkavelvollisuuden vastainen menettely on ollut haitallista ja vahingollista myös yleisemmästä, ulkoministerin viranhoidon asianmukaisuuden ja viraston henkilöstön oikeuksien näkökulmasta katsottuna, ei hänen tekoaan voida pitää kokonaisuutena arvostellen vähäisenä.

Sinä tapauksessa, ettei Haaviston katsota 1-kohdassa kuvatulla tavalla toimiessaan rikkoneen virkavelvollisuuttaan tahallaan, vaan ainoastaan huolimattomuudesta, on hän syyllistynyt tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen. Haavisto on ollut asemansa ja al-Hol-asiaan kokonaisuudessaan liittyneiden varsin poikkeuksellisten olosuhteiden sekä Tuomiselle vastoin tahtoaan toiseen tehtävään siirtämisestä aiheutuvien vaikutusten perusteella velvollinen tarkoin selvittämään tai selvityttämään toimenpiteidensä laillisuuden ja asianmukaisuuden ennen niihin ryhtymistä. Tämän hän on laiminlyönyt, vaikka hänellä olisi ministeriön päällikkönä ollut siihen hyvät mahdollisuudet ja edellytykset.

3) Viraston yhteistoimintavelvoitteen rikkominen

Ulkoministeri Haavisto on menetellessään edellä 1-kohdassa kerrotulla tavalla ulkoministeriötä konsulipäällikkö Tuomiseen nähden työnantajana edustaessaan tahallaan tai huolimattomuudesta jättänyt noudattamatta tai rikkonut, mitä yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain 11 §:ssä säädetään asian käsittelystä yhteistoiminnassa. Haavisto on laiminlyönyt huolehtia siitä, että Tuomisen siirtämistä vastoin tahtoaan konsulipäällikön tehtävästä toiseen tehtävään koskevassa asiassa aloitetaan Haaviston itsensä tai hänen alaistensa työnantajaa edustavien virkamiesten toimesta sanotussa laissa tarkoitettu yhteistoiminta asian sellaisessa suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa, jossa yhteistoiminnan tarkoituksena oleva vuorovaikutus sekä vaihtoehtoihin ja asiaan vaikuttaminen voi myös käytännössä toteutua. Tuominen on saanut tietää siirtoaan koskevasta valmistelusta ja siirtämisen perusteeksi ilmoitetusta Haaviston luottamuksen puuttumisesta vasta 11.11.2019 eli kuukauden kuluttua siitä, kun Haavisto oli 11.10.2019 määrännyt valmistelemaan siirron ja valmistelu on Haaviston alaisten virkamiesten toimesta aloitettu. Siirron perusteita ei ole tässäkään vaiheessa käsitelty Tuomisen kanssa. Haavisto on vasta 4.12.2019 keskustellut Tuomisen kanssa siirtoon liittyvistä seikoista.

4.2 Ministerivastuuasian korotettu syytekynnys

Jos hyväksytään näkemykseni siitä, että oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 6 § 1 momentissa tarkoitettu säännönmukainen, syyllisyyden ja tuomitsemisen todennäköisyyteen perustuva syytekynnys ylittyy edellä mainittujen rikosten osalta, muodostunee perustuslakivaliokunnan harkinnassa keskeiseksi kysymys siitä, täyttyvätkö myös perustuslain 116 §:ssä säädetyt ministerisyytteen nostamisen erityiset edellytykset.

> Perustuslain 116 §
>
> Syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan voidaan päättää nostettavaksi, jos tämä tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta on olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa tai menetellyt muutoin virkatoimessaan selvästi lainvastaisesti.

Lainkohtaa on käsitelty alustavasti perustuslakivaliokunnalle 10.1.2020 annetussa valtakunnansyyttäjän kirjallisessa lausunnossa. Siinä esitetyn täydennykseksi kiinnitän vielä huomiota seuraaviin näkökohtiin.

Mikäli edellä esittämäni mukaisesti katsotaan, että Haaviston menettely on ollut kaikkien epäiltyjen rikosten osalta ensisijaisesti tahallista, ei perustuslain 116 §:ssä säädetty törkeää lievempää huolimattomuutta koskeva rajaus

vaikuta tämän asian arviointiin. Kysymys on näin ollen siitä, onko Haavisto *olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa* tai vaihtoehtoisesti *menetellyt muutoin virkatoimessaan selvästi lainvastaisesti.* Nimitän näitä kahta toisistaan hieman poikkeavaa edellytystä tässä "olennaisuusedellytykseksi" ja "selvyysedellytykseksi".

Olennaisuusedellytyksen osalta kiinnittyy huomio siihen, että se näyttäisi jo perustuslaissa käytetyn sanamuodonkin mukaan liittyvän ministerille valtioneuvoston jäsenenä kuuluvien velvollisuuksien rikkomiseen. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 1/1998 vp s. 171) tältä osin käytetyt muotoilut, kuten "siten rangaistavuuden ulkopuolelle jäisivät tapaukset, joissa sinänsä olisi olennaisesti rikottu jotain valtioneuvoston jäsenyyteen liittyvää velvoitetta, mutta joissa tekijän viaksi jäävä syyllisyys olisi katsottava suhteellisen vähäiseksi" ja "ministerin tehtävään kuuluvien velvollisuuksien vastaiselle menettelylle asetettaisiin lisäksi olennaisuusvaatimus" näyttäisivät tukevan tällaista tulkintaa.

Selvyysedellytyksen osalta näyttäisi perustuslain sanamuoto "muutoin virkatoimessaan" viittaavan ministerin kaikkeen virantoimitukseen, eikä ainoastaan valtioneuvoston jäsenyydestä johtuviin tehtäviin ja velvollisuuksiin.

Tarkasteltavana oleva Haaviston menettely liittyy hänen toimintaansa ja velvollisuuksiinsa ulkoministeriön virastopäällikkönä, Tuomisen esimiehenä ja ministeriön henkilöstön työnantajan edustajana, eikä niinkään hänen jäsenyyteensä valtioneuvostossa. Sen vuoksi lienee ministerisyytteen nostamisen erityisedellytyksiä arvioitava lähinnä vain selvyysedellytyksen täyttymisen kannalta.

Hallituksen esityksen mukaan "selvästi"-kriteeri edellyttää, että menettelyn lainvastaisuutta voidaan pitää riidattomana. Lisäksi se asettaa syyteharkinnassa korotetun näyttökynnyksen (HE 1/1998 vp s. 171).

Riidattomuudella ei tässä viitattane siihen, onko rikoksesta epäilty kiistänyt syyllisyytensä vai ei, vaan itse tapahtumainkulusta ja sen lainvastaisuudesta saadun selvityksen selvyyteen ja riittävyyteen.

Tältä osin kiinnitän huomiota siihen, mitä olen jo edellä lausunut tapahtumainkulkua koskevasta esitutkinnassa saadusta selvityksestä ja sen oikeudellisesta arvioinnista: Tapahtumatosiseikkoihin ei näyttäisi liittyvän merkittäviä näyttöongelmia, eikä esille ole tullut esitutkinnasta ilmenevälle selvitykselle vaihtoehtoisia tapahtumainkulkuja. Haaviston menettelyn lainmukaisuuden arvioimista on lisäksi omiaan helpottamaan se, että kysymyksessä olevat velvollisuudet ilmenevät jokseenkin suoraan edellä selostetuista säännöksistä. Virkarikosasioissa on usein kysymys nyt käsillä

olevaa tapausta ongelmallisemmista ja epäselvemmistä tilanteista, joissa virkavelvollisuuden sisältö joudutaan johtamaan säännöksistä tai määräyksistä, joissa velvollisuutta ei ole sellaisenaan kuvattu. Niin ei tässä asiassa näyttäisi olevan.

Selvyysedellytykseen liitetty korotetun näyttökynnyksen vaatimus edellyttänee sitä, että epäillyn syyllisyydestä ja langettavan tuomion mahdollisuudesta on oltava suurempi varmuus kuin mikä vähimmillään riittäisi täyttämään säännönmukaisen syytekynnyksen muodostavan todennäköisyyden.

Edellä selostetun, oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 6 § 1 momentissa säädetyn säännönmukaisen syytekynnyksen soveltamisen "nyrkkisääntönä" pidetään sitä, että epäillyn syyllisyyden ja langettavan tuomion todennäköisyyden on oltava selvästi suurempi kuin syyttömyyden ja vapauttavan tuomion todennäköisyyden.

Jos rikokseksi epäillyn menettelyn lainvastaisuutta voidaan saadun selvityksen perusteella pitää selvyysedellytyksen mukaisesti riidattomana, on nähdäkseni käsillä tilanne, jossa myös korotettu näyttökynnys ylittyy. Näin sen vuoksi, että perustuslain 116 §:ssä mainitun "riidattoman lainvastaisuuden" on katsottava viitattavan selvästi suurempaan varmuuteen kuin pelkästään sellaiseen todennäköisyyteen, joka riittää säännönmukaisen syytekynnyksen ylittymiseen.

Edellä lausutun perusteella näkisin, että perustuslakivaliokunnan suorittaman syytekynnystä koskevan harkinnan ja mahdollisia jatkotoimenpiteitä koskevan päätöksenteon aineelliseksi ydinkysymykseksi muodostuu sen arvioiminen, onko Haaviston edellä kuvattu säännönmukaisen syytekynnyksen ylittäväksi katsottavan menettelyn katsottava olleen myös perustuslain 116 §:ssä tarkoitetulla tavalla selvästi lainvastaista.

5. Loppusanat

Olen edellä tässä lausunnossa käsitellyt esitutkinnassa saatua selvitystä noudattaen soveltuvin osin tavanomaisen syyttäjän syyteharkinnan periaatteita. Perustuslakivaliokunnan ja eduskunnan yksinomaiseen harkintavaltaan kuuluvan ministerivastuuasian ratkaisemiseen perustuslain 116 §:n nojalla liittyy kuitenkin olennaisesti laajempi harkintavalta kuin syytepakkoperiaatetta ilmentävän oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 6 § 1 momentin perusteella suoritettavaan tavanmukaiseen syyteharkintaan. Viimeksi mainitun säännöksen mukaan syyttäjän *on nostettava* syyte epäillystä rikoksesta, jos..., kun taas perustuslain 116 §:n

mukaan syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan *voidaan päättää nostettavaksi*, jos...

Perustuslain esitöissä on tältä osin lausuttu 116 §:stä seuraavasti:

> Ministerisyytteen nostamiselle asetettaisiin edelleen korotettu syyttämiskynnys. Tällaista syyttämiskynnystä on pidettävä tarpeellisena poliittisen järjestelmän ja valtioneuvoston toimintakyvyn turvaamiseksi. Lähtökohtana tulee olla, että ministerisyytettä ei tulisi käyttää esimerkiksi merkitykseltään vähäisten menettelyvirheiden käsittelyyn. Korotetun syyttämiskynnyksen tarkoituksena on myös omalta osaltaan estää ministerisyytteiden nostamista aiheettomasti tai ensisijaisesti poliittisessa tarkoituksessa. Syyttämiskynnyksen tarkoituksena ei kuitenkaan ole suojella yksittäistä ministeriä, vaan laajemmin koko valtioneuvoston toimintaedellytyksiä (HE 1/1998 vp s. 171).

Näin ollen näyttäisi teon kokonaisarviolla ja tarkoituksenmukaisuusharkinnalla olevan ministerivastuuasian syytekynnystä arvioitaessa selvästi suurempi painoarvo kuin mikä tavanomaisen rikoksen syyteharkinnassa on asian laita.

Jukka Rappe
Apulaisvaltakunnansyyttäjä