Jaakko Jonkka

OTT, prosessioikeuden dosentti

EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia: M 4/2019 vp Perustuslain 115 §:n mukainen muistutus ulkoministeri Pekka Haaviston virkatoimen tutkimisesta.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta päätti 19.2.2020 pyytää valtakunnansyyttäjää ryhtymään toimenpiteisiin esitutkinnan toimittamiseksi asiassa rajoitetusti. Pyyntö koski ulkoministeri Pekka Haaviston menettelyä ulkoministeriön konsulipäällikön virkajärjestelyissä.

Asiassa toimitettiin esitutkinta ja laadittiin 6.7.2020 valmistunut esitutkintapöytäkirja nro 2400/R 64/20. Esitutkinnan mukaan ministeri Haavistoa on syytä epäillä rikoslain 40 luvun 7 §:ssä tarkoitetusta virka-aseman väärinkäyttämisestä, rikoslain 40 luvun 9 §:ssä tarkoitetusta virkavelvollisuuden rikkomisesta tai yhteistoiminnasta valtion virastoissa tai laitoksissa annetun lain (yhteistoimintalaki) 49 §:ssä tarkoitetusta viraston yhteistoimintavelvollisuuden rikkomisesta.

Minulta on pyydetty 24.9.2020 asiassa lausuntoa. Tehtäväni on esitutkinta-aineiston pohjalta arvioida, täyttyvätkö perustuslain 116 §:ssä säädetyt edellytykset ministerisyytteen nostamiseksi.

Lausuntonsa jo ovat anteet valtakunnansyyttäjä 26.8.2020, Pekka Viljanen 2.9.2020, Kimmo Nuotio 3.9.2020 ja Sakari Melander 3.9.2020. Olen saanut lausunnot käyttööni.

Rikosoikeuden professorit Nuotio ja Melander ovat katsoneet, että Haavisto ei ole toiminut virkavelvollisuuden perustavan säännöksen tai määräyksen vastaisesti, joten myöskään perustuslain 116 §:ssä mainitut edellytykset eivät täyty. Nuotio vielä lopuksi toteaa, että ei olla lähelläkään sitä tilannetta, että ministerisyyte tulisi nostaa ulkoministeri Haavistoa vastaan.

Emeritusprofessori Viljasen lausunnon mukaan Haavisto olisi menetellyt vastoin hallintolain 6 §:ssä tarkoitettua tarkoitussidonnaisuuden periaatetta ja siten rikkonut virkavelvollisuuttaan. Viljanen katsoo, että Haaviston toiminnassa voidaan nähdä huolimattomuutta eli tuottamuksellisuutta, mutta hän päätyy kieltävään vastaukseen pohtiessaan perustuslain 116 §:n edellyttämän törkeän huolimattomuuden täyttymistä.

Valtakunnansyyttäjän lausunnon allekirjoittanut apulaisvaltakunnansyyttäjä Jukka Rappe on arvioinut rikosasioiden säännönmukaisen syytekynnyksen (ROL 1 luku 6 § 1 momentti) ylittyneen virka-aseman väärinkäyttämistä koskevan tunnusmerkistön (rikoslaki 40 luku 7 §) ja virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön (rikoslaki 40 luku 9 §) osalta ja ellei tahallisuutta voida osoittaa, ainakin tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen (rikoslaki 40 luku 10 §) tunnusmerkistö täyttyy. Ministerisyytteen edellytysten täyttymiseen hän ei ota kantaa viitaten

erityisesti perustuslain 116 §:n sanamuotoon ("voidaan päättää nostettavaksi") sekä lainkohtaa koskevaan hallituksen esitykseen. Johtopäätöksenä hän katsoo, että teon kokonaisarviolla ja tarkoituksenmukaisuusharkinnalla näyttää olevan ministerivastuuasian syytekynnystä arvioitaessa selvästi suurempi painoarvo kuin mitä tavanomaisen rikoksen syyteharkinnassa on asian laita.

Lausunnoissa on edustettuna sekä rikosoikeudellinen asiantuntemus että kokeneen ammattisyyttäjän vallitsevaan syyttämiskäytäntöön perustama näkemys.

Tutkittavana oleva tapaus on monella tapaa vaikea jäsentää oikeudellisesti ja muutoinkin. Tätä kuvastaa osaltaan myös asiantuntijalausuntojen arviointien hajonta.

MILLAISESTA ERIMIELISYYDESTÄ ASIASSA OLI KYSYMYS?

Esitutkinta-aineistosta ilmenee, että ulkoministerin ja ulkoministeriön konsulipalveluiden virkamiehillä oli erilainen näkemys, miten Syyriassa al-Holin leirillä olevien suomalaisten, erityisesti lasten kanssa olisi tullut toimia.

Erimielisyys tuli konkreettisesti esiin 16.9.2019 järjestetyssä ministeri Haaviston kokoon kutsumassa kokouksessa, johon osallistuivat ministerin lisäksi valtiosihteeri Matti Anttonen, alivaltiosihteeri Pekka Puustinen, konsulipäällikkö Pasi Tuominen, konsuliasioiden yksikönpäällikkö Antti Putkonen, konsuliasioiden lakimies Henna Harju ja ulkoministerin diplomaattiavustaja Miia Rainne.

Kokousta oli edeltänyt Rainnen ministerin toimeksiannosta 10.9.2019 lähettämä sähköposti, jossa konsulipalveluja pyydettiin valmistelemaan matkaa al-Holin leirille selvittämään leirillä olevien suomalaisten tilannetta. Yksikönpäällikkö Putkonen oli 12.9.2019 vastannut, että konsulipalveluiden näkökulmasta ei nähdä lisäarvoa tässä vaiheessa käynnille leirillä. Viestissä perusteltiin laajasti mm. oikeudellisin syin sekä turvallisuusnäkökohdin sitä, että leirille ei pitäisi matkustaa ja kerrotaan konsultoidun myös suojelupoliisia. (viestienvaihdosta etpk s. 1011-1013).

Kokouksessa ministeri perusteli matkan tärkeyttä ja kertoi että tarkoitus ei ollut tuoda ihmisiä. Kysymyksessä olisi valmistelukäynti. Konsulipalvelujen taholta kokouksessa tuotiin esiin perusteluja, miksi matkaa ei kannattaisi tehdä. Tuominen kertoo esitutkinnassa, että "oli aivan selvää, että meidän turvallisuusohjeistuksemme ei sallinut sitä, että Irakin puolelta matkustetaan Syyriaan" ja että konsulipalvelut ei ollut valmis toimimaan ohjeistuksen vastaisesti. Ministeriön turvallisuusasioista vastannut hallintojohtaja vahvistaa esitutkintakuulustelussa olleensa tuolloin ministeriön turvallisuusjohtajan kanssa samaa mieltä alueen turvallisuustilanteesta (etpk s. 138).

Ministeri (etpk s. 55) katsoo virkamiesten asettuneen vastahankaan kaikenlaista toimintaa kohtaan. "Näytti siltä, että oli täydet jarrut päällä sillä linjalla etenemisessä, jota oli pitkin kesää ja sitten viimeistään 13.9. palaverissa valmisteltu pääministerin kanssa - - Katson, että jos olisi ollut vakavaa huomautettavaa hallituksen valitsemaa toimintalinjaa vastaan, niin olisi pitänyt esittää vaihtoehtoja - - Nyt niissä vastauksissa, jotka 16.9. sain, ei löytynyt sellaista ratkaisua, jossa tämä lapsen etu toteutuisi". Putkonen (etpk 117) myöntää, että ministeri halusi suorempaa toimintaa mihin virkamiehet pystyivät vastaamaan. "Ministeri koki, että meidän arviomme mukaan mitään ei voitu tehdä, mutta se ei pitänyt paikkaansa. Keskustelua käytiin mm. kahden lapsen

kotiuttamiseen liittyen. Meidän mielestämme paljonkin olisi voinut tehdä, mutta osa toimista olisi vaatinut laajemman päätöksen leirillä olevia suomalaisia koskien." Myös Tuominen (etpk s. 33) kumoaa väitteen konsulipalvelujen passiivisuudesta al-Holin asiassa: "Kyllä me silloin kuumimmillaan Putkosen kanssa sitä selviteltiin eli kyllä meiltä meni parhaillaan kesällä 75% tähän al-Hol -asiaan. Se oli iso osa silloisista työtehtävistä". Tuominen (etpk s. 30) lisää, että heillä "oli selkeä yksimielisyys Putkosen ja Harjun kanssa siitä, että minkälainen rooli virkamiehillä tulisi olla ja millainen taas ulkopuolisilla". Tuominen kuitenkin korostaa, että virkamiehinä he eivät luonnollisesti voineet tehdä päätöstä, että ministerin edellyttämää matkaa ei tehdä. He voivat vain esittää suosituksen, päätösvalta oli ministerillä (etpk 373).[1]

Kokouksen kulun yksityiskohdissa on eroavuuksia paikallaolijoiden kertomuksissa, mutta syvä erimielisyys esitutkinta-aineistosta kuvastuu.

Anttosen (etpk s. 173-174) mukaan ministeri toi esiin omia kantojaan ja asioista oltiin eri mieltä. Vastaukset eivät selvästikään tyydyttäneet ministeriä, mutta tämän käyttäytymisessä ei ollut mitään erikoista, hän ei kiihtynyt eikä korottanut ääntään. Anttonen kertoo yllättyneensä siitä, että al-Hol -asia oli Haavistolle niin tärkeä. Ministeri Haavisto (etpk 56) itse kuittaa käyttäytymisensä toteamalla, ettei ole maltinmenettäjä -tyyppiä ja on nähnyt rauhanneuvotteluissa monenlaista. Vakava näkemysero hänen mukaansa kuitenkin oli hallituksen toimintalinjan ja ulkoministeriön konsulipäällikön edustaman toimintalinjan välillä (etpk 76).

Harju (etpk s. 97-99) puolestaan kertoo kokeneensa tilanteen aika kauheaksi: "Ministeri oli tilaisuudessa erittäin kiihtynyt, voisin sanoa että hän oli suuttunut. Hän nimitteli meitä jopa niskuroinnista useamman kerran. Koska keskustelu ei johtanut ministerin toivomalla tavalla toivottuun lopputulokseen, hän ilmoitti, että sitten tähän otetaan joku toinen hoitamaan tätä asiaa ja pyysi meitä poistumaan."

Selvityksestä ilmenee, että ministeri oli jo kesällä ja alkusyksyllä 2019 ollut tyytymätön virkamiestensä toimintaan al-Holin asiassa ja siihen, että nämä eivät noudattaneet hänen ja valtioneuvoston tahtoa. Erityisesti lasten tuominen leiriltä nähtiin tärkeäksi. Ministeri edellytti nopeaa toimintaa. Virkamiehet puolestaan kiinnittivät huomiota turvallisuusnäkökohtiin sekä siihen, mitä konsulipalvelulain perusteella voidaan tehdä ja mikä on sen mukaan konsulipalvelun toimivalta.

Näkemysero kärjistyi lisää 18.10.2019, kun Tuomisen tietoon välikäsien kautta tuli sähköposti ministerin toimintalinjauksesta, jonka mukaan lähtökohtana on saada ainakin lapset turvaan al-Holin leiriltä kohtuullisessa ajassa ja tarvittaessa nopeasti. Viestissä todetaan, että tilanteessa tulee toimia konsulipalvelulain ja oikeuskanslerin 9.10.2019 antaman päätöksen mukaisesti. Tuominen reagoi linjaukseen välittömästi samana iltana sähköpostilla Puustiselle todeten mm. seuraavaa: "Näen nyt ongelmaksi, että ministerin kanslia vyöryttää tämän hoidettavaksi konsulipalvelulain mukaisesti ja lähtökohtaisesti niin, että avustamme vain lapsia. Tällaisen päätöksen tekeminen virkamiestyönä on sellainen päätös, että sen tekijän on syytä varautua siihen, että hän saa päätöksestään vankeustuomion, josta tulee sen verran pitkä, ettei sitä voi ehdollisena sovittaa." (etpk 1028-1031). Tuomisen viesti tuli jossakin vaiheessa ministerin tietoon.

---

[1] Perustuslakivaliokunnan kuulemisessa Tuominen on todennut, että hän ei voi myöskään kieltää konsulipalvelun virkamiehiä toimimasta, etpk s. 383.

Ministeri kertoo Tuomisen siinä haastaneen hallituksen ja oikeuskanslerin linjauksen. Ministeri piti sitä niin poikkeuksellisena, ettei ole vastaavaan koskaan törmännyt (etpk 58).

Ministeri esitti sittemmin hallituksen iltakoulussa 31.10.2019 toimintalinjauksensa, jossa todetaan, että juridisena välineenä konsulipalvelujen antamisessa suomalaisille lapsille on konsulipalvelulaki. Sen nojalla tehtävän yksilöllisen harkinnan ja sen mukaiset ratkaisut tekee asiaan määrätty virkamies virkavastuulla. Toimintalinjauksesta ilmenee, että tilannekohtaisesti lapsen edun ensisijaisuus voi tarkoittaa lapsen evakuoimista yksin. (etpk s. 932-934). Tuominen lausuu perustuslakivaliokunnan kuulemisessa näkemyksensä yksikantaan, että jos evakuoidaan ihmisiä leiriltä konsulipalvelulain perusteella, ei voida lähteä erottelemaan ihmisiä ja kysyä, haluatteko antaa lapsenne ja jäädä itse tänne (etpk s.386-387).

Ministeri Haavisto toteaa loppulausunnossaan, että ristiriidan vakavuudessa ei ollut kyse mielipide-erosta vaan siitä, että Tuomisen toiminta ja toimimattomuus konsulipäällikkönä hidasti ja vaikeutti ulkoministeriön toimintaedellytyksiä kriittisessä ja nopeasti eskaloituvassa al-Hol -asiassa.

Esitutkinta-aineiston valossa kyse kuitenkin nähdäkseni pohjimmiltaan on siitä, että Tuominen perusti toimintansa käsitykseensä, mitä toimivaltuuksia konsulipalvelulaki antaa ja mikä on sen mukaan hänen roolinsa konsulipäällikkönä. Toiminta tai toimimattomuus olisi siten seurausta laintulkinnasta. Jos tämä näkökulma asiaan hyväksytään lähtökohdaksi, seuraa tämän ministerivastuuasian ratkaisua periaatteellisempikin kysymys, miten tulee arvioida tilannetta, jossa virkamies joutuu pelkäämään seurauksia ministerin taholta sen vuoksi, että heillä on erilainen näkemys laintulkinnasta. Tämän kysymyksen relevanssia ei poista se ministerin toteamus, että hän oli varmistanut toimintalinjansa oikeusperustan useissa (seitsemässä!) keskustelussa oikeuskanslerin kanssa.[2]

Tässä tapauksessa kannattaa panna merkille vielä sekin, että samanlainen tulkinta tuntui olevan koko sillä virkamieskunnalla, jonka tehtäviin nimenomaan kuului konsulilain soveltaminen. Tuominen joutui asiassa silmätikuksi ilmeisesti sen vuoksi, että hän toi konkreettisesti ja sinnikkäästi esiin tuon yhteisen tulkintalinjan.

SIIRTOTOIMEKSIANTO

Melko pian 16.9.2019 pidetyn kokouksen jälkeen – muutaman viikon säteellä siitä - ministeri oli käynyt keskustelun erityisavustajansa Joel Linnainmäen kanssa ja todennut tälle, että hänellä ei ole luottamusta Tuomiseen ja pohtinut, löytyisikö tälle muita tehtäviä. Ministeri epäili, voiko hän luottaa missään asiassa konsulipäällikköön, kun ei tässäkään asiassa voinut. Linnainmäki katsoo,

[2] Näiden keskustelujen tarkasta sisällöstä en ole löytänyt ministerin lausuman lisäksi mitään konkreettista esitutkintapöytäkirjasta. Tosin oikeuskanslerin 9.10.2019 antama päätös oli tuolloin olemassa; oma kysymyksensä on, miten pitkälle meneviä johtopäätöksiä siitä voi tähän kiistaan saada.

että hänen tehtäväkseen kuului "etsiä potentiaalisia hyviä hakijoita" Tuomisen seuraajaksi. Esitutkintapöytäkirjan mukaan hän 7.10.2019 alkaen ryhtyi tiedustelemaan sopiviksi arvioimiltaan henkilöiltä halukkuutta konsulipäällikön tehtävään, ja heti seuraavana päivänä 8.10.2019 hän jo esitteli ministerille potentiaalisia kandidaatteja (etpk s. 109-112). Kysyttäessä esitutkinnassa tästä ministeri kertoo, ettei hän muista keskustelujen ajankohtia, mutta myöntää, että noihin aikoihin asiaa on mietitty (etpk 68-69).

Virkamiesjohto sai siirtohankkeesta tiedon 11.10.2019. Tapaamisessa valtiosihteeri Anttosen kanssa ministeri oli muiden asioiden yhteydessä pyytänyt Anttoselta, voitaisiinko Tuomiselle katsoa jotakin samantasoista tehtävää ja josta hän on kiinnostunut (etpk s. 61). Anttonen kertoo esitutkinnassa (etpk s. 177): "Lyhyesti ministeri tämän kertoi. - - Se oli minulle pienoinen shokki. En muista mitä vastasin, olin hyvin yllättynyt ja se tuntui tosi epätodelliselta. " Anttonen kertoi samana päivänä Puustiselle ja henkilöstöjohtaja Pirjo Tulokkaalle, "että ministeri haluaa Tuomisen pois tehtävistään". Anttosen mukaan molemmat olivat yhtä yllättyneitä kuin hänkin. "Päätimme, että odottelemme jonkin aikaa ja sitten kysymme ministerin avustajalta, että oikeastiko halutaan näin toimia ." Puustinen kertoo (etpk s. 192) pitäneensä ministerin pyyntöä toimeksiantona, joka oli sitova: "Syvä huokaus siinä tuli. Oli selvää, mitä ministeri tarkoitti ja se velvoitti meitä valmistelemaan asiaa. - - Meillä oli olemassa ministerin toimeksianto. Muistan, että toivoimme tilanteen vielä muuttuvan, mutta varmasti puhuimme asian valmistelusta myös."

Tulokas kertoo (etpk s. 156-157), että kuultuaan Anttoselta ministerin haluavan hallinnon selvittävän Tuomisen siirtoa hän ei pitänyt sitä pyyntönä tai käskynä. "Tulkitsin, että ministeri oli suuttunut, mutta en pitänyt asiaa vakavana. Uskoin tässä vaiheessa, että ministeri harkitsee asiaa uudelleen. - - Minä ainakin sanoin tässä vaiheessa, että selvittäkää, ollaanko tässä tosissaan ja asia jäi minun osaltani siihen. " Erikoista on, että vaikka Tulokkaalle henkilöstöjohtajana olisi kuulunut Tuomisen siirron valmistelu tai ainakin olla mukana siinä, hän tuntuu esitutkintakertomuksensa (etpk s. 156-158) perusteella olleen prosessissa varsin ulkopuolinen. Kun häneltä esimerkiksi kysyttiin, oliko hänellä tiedossa siirron asiallinen peruste, hän vastasi: "Selkeästi ei. Ainoa mitä tiedän, on että tiedän tai olen kuullut ministerin suuttuneen Tuomiselle. Lisäksi olen lukenut Puustisen viestin, jossa hän kertoo ulkoministerin olevan hyvin tyytymätön Tuomiseen."

Tapahtumat etenivät sitten seuraavasti:

Virkamiesjohto tiedusteli syksyn aikana vielä kaksi kertaa erityisavustajan kautta ministeriltä, oliko toimeksianto edelleen voimassa. Näin kuului olevan.

Tuomisen sai siirtohankkeesta kuulla vasta 11.11.2019 Puustiselta, joka oli työstänyt valmistelua. Ennen tätä oli siis jo aktiivisesti haettu hänelle tehtäviinsä seuraajaa.

Ministeri oli siirtänyt al-Hol -asiat Tuomiselta pois nimittämälleen erityisedustajalle [redacted] 23.10.2019 alkaen, mistä seikasta Tuominen sai tiedon pari päivää aikaisemmin samaan aikaan kuin muukin ulkoministeriön virkakunta.

Sen jälkeen, kun asiasta oli kerrottu jo julkisuudessa, ministeri kävi Tuomisen kanssa ensimmäisen keskustelun toisiin tehtäviin siirtämisestä 4.12.2019. Ministeri kertoo esitutkinnassa (etpk s. 70): "Tältä pohjalta sitten sanoin, että jos tämä yhteistyö sujuu, jos tätä al-Hol -tehtävien hoitoa vastaan ei ole nyt mitään kritiikkiä ja jos hän myöskin on, kuten hän itse sanoi, valmis käyttämään

24.1 §n 7 k

omaa henkilökuntaansä [redacted] tehtävän tukena, niin silloin minusta tämä ongelma on ratkaistu." Keskustelun tuloksena oli, että ministerin puolelta ei ole estettä, etteikö hän voisi jatkaa konsulipäällikkönä. Tuominen, joka oli jo valmistautunut vaihtamaan ministerin tahdon mukaisesti tehtäviä, lupasi harkita ja palata asiaan.

Huomiota kiinnittää tehtävien jatkamiselle esitetyt ehdot yhtäältä yhteistyön sujumisesta ja toisaalta siitä että *mitään* kritiikkiä ei saa olla al-Hol -tehtävien hoitoa vastaan. Ensimmäinen edellytys on ilmeisesti sellainen, että sen täyttämisen arvioi viime kädessä vain ministeri itse ja toista edellytystä voisi tiukasti arvioiden ja sananmukaisesti otettuna pitää jopa mielipiteen- ja sananvapauden rajoittamisena. Toisaalta on tietenkin otettava huomioon al-Hol -asian arkaluontoisuus, joka asettaa omat rajansa sille, miten sen hoitamista varsinkin ulospäin kommentoidaan. Ylimitoitetulta ministerin vaatimus tästäkin näkökulmasta katsoen kuitenkin tuntuu.

MITEN SIIRTOHANKETTA ON OIKEUDELLISESTI ARVIOITAVA

Käytän ministeri Haaviston menettelyn oikeudellisessa jäsentämisessä apuna soveltuvin osin eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietinnössä 10/2010 vp muotoilemaa ministerivastuuasian arviointimallia.

Ministerin menettelyn virkavelvollisuuden vastaisuudesta

Lähtökohtana on todettava, että Tuominen yritettiin siirtää tehtävästään pois ilman suostumustaan. Häneltä tätä ei tiedusteltu siinä vaiheessa, kun ministeri antoi toimeksiannon valmistella siirtoa, hänelle ei annettu edes mahdollisuutta ottaa asiaan kantaa. Valmistelu tapahtui hänen selkänsä takana. Tuomiselle oli etsitty aktiivisesti seuraajaa jo toista kuukautta ennen kuin hänelle tästä suunnitelmasta kerrottiin. Se, että hän sittemmin mukautui asiaan, ei tältä osin anna aihetta muuttaa arviota.

Siirto ei Tuomisen asemassa olevan ulkoasianministeriön virkamiehen kohdalla kuitenkaan välttämättä vaadi suostumusta, jos siirron lainmukaisuuden edellytykset täyttyvät ja menettely muutoin on ollut asianmukaista. Tämän tapauksen kohdalla menettelyn muotomääräysten kaikinpuolista asianmukaisuutta on mahdoton arvioida, koska varsinaista päätöstä ei koskaan tehty. Näin ollen siihen mahdollisesti liittyvät juridiset kysymykset ja vastuun kohdentuminen mm. kuulematta jättämisestä jää avoimeksi. Tosin hyvän henkilöstöhallinnon kannalta Tuomisen kuulemista olisi voinut puoltaa jo varhaisemmassa vaiheessa kuin nyt oli tapahtunut keskustelujen muodossa.

Ulkoasianhallintolain (2000/204) 17 §:n mukaan mm. ulkoasiainneuvos on velvollinen määrättäessä siirtymään virassaan toiseen tehtävään ulkoasianhallinnon organisaatiossa. Siirtoperusteista laissa ei ole tarkempia säännöksiä. Hallituksen esityksessä (HE 139/1999 s. 21-22)

todetaan, että mainitussa asemassa olevat 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."

Perusteluista voidaan päätellä, että siirtymisvelvollisuuden tausta-ajatus liittyy siihen, että ulkoasianhallinnon eri tehtäviin pitää olla saatavissa niihin sopivia virkamiehiä. Se, että ministeri vain haluaa siirtää virkamiehen tehtävästään pois ja tämän vuoksi etsimällä etsitään hänelle jotakin muuta tehtävää, sopii ainakin lähtökohtaisesti huonosti esitettyyn perusteeseen. Toiminnallinen tarve liittynee ensisijaisesti tehtävään eikä virkamieheen.

Esitutkinta-aineistosta käy ilmi, että ministeri Haavistolla oli tarve saada Tuominen, johon hän ei enää erimielisyyksien vuoksi luottanut, pois konsulipäällikön tehtävästä ja löytää tehtävään mielestään sopivampi henkilö. Edellä on kuvattu niitä ristiriitoja, joita heillä oli. Ministeri viittaa itsekin näihin, kun häneltä kysyttiin, miksi hän ei ottanut Tuomisen kanssa puheeksi kokemaansa luottamuspulaa ennen päätöstään siirtää tämä toisiin tehtäviin, hän vastaa (etpk s. 76): "- - jos siinä 16.9. palaverissa ei jäänyt sellaista vaikutelmaa, että on vakava näkemysero hallituksen toimintalinjan ja ulkoministeriön konsulipäällikön edustaman toimintalinjan välillä, niin ihmettelen sitä."

Siirtotarvetta ministeri on esitutkinnassa kuvannut näin (etpk s.63): "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-Syyrian 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. - - Nämä toiminnalliset tavoitteet olivat 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".

Esitutkinta-aineistosta välittyy kuva, että siirtotarve oli vain ministerin oma subjektiivinen käsitys, joka ei perustunut objektiiviseen havaintoon ulkoasianhallintolain 17 §:n tarkoittamasta toiminnallisesta tarpeesta. Tätä käsitystä tukee se, että keskeinen virkakunta oli ministerin toimeksiannosta täysin yllättynyt, se uskoi ja odotti ministerin peruuttavan toimeksiannon asiaa harkittuaan. Valtiosihteeri Anttonen (etpk s. 178): "Me luotimme vielä, että tämä ei voi päättyä näin ja ainakin minä halusin, että asia ratkeaisi muulla tavalla kuin tällaisella siirrolla." Tuomisen lähiesimies Puustinen, jonka piti siirtoa valmistella, kertoo esitutkinnassa (etpk s. 193, että virkamiesjohto toivoi ulkoministerin pyörtävän päätöksensä "ja katson, että teimme sen eteen asioita." Esitutkinnasta ei kuitenkaan näy, mitä asioita virkamiesjohto oli tehnyt – lukuun ottamatta asian valmistelun tarkoituksellista viivyttelyä ja sitä, että toistuvasti selvittelivät erityisavustajan kautta, olisiko ministeri tullut toisiin ajatuksiin.

Jos ulkoasianhallinnon kannalta tarkastellen asiallista toiminnallista tarvetta siirtoon olisi ollut, ministeriön ylin virkamiesjohto olisi sen todennäköisesti havainnut ja ryhtynyt toimiin, eikä

suhtautunut asiaan tässä kuvatulla tavalla. Esimerkiksi ministeriön hallintoasioista vastannut Rouhe ei tiennyt siirron perusteita ja muistutti Puustiselle lähettämässään viestissä perustelujen tarpeesta: Lyhyesti tiivistäisin asian niin, että siirrolle pitää olla asiallinen perustelu. Ilman mitään perusteita päätöstä ei voi tehdä.

Asetelma näkyy olleen sikäli kiinnostava, että ministeri etsi poliittisen erityisavustajansa kanssa Tuomiselle seuraajaa konsulipäällikön tehtävään, ja virkamiesjohto yritti keksiä Tuomiselle uutta tehtävää.

Kokeneet virkamiehet katsoivat siirtohankkeen poikenneen ulkoministeriön tavanomaisesta käytännöstä. Konsuliasioiden yksikön lakimies Harju kertoo (etpk 100), ettei ole aiemmin kuullut, että ministeri puuttuu henkilöasioihin näin. Vuodesta 1995 ulkoministeriössä ollut hallintojohtaja Rouhe (etpk s. 139-143): "En omalta uraltani muista vastaavaa ulkoministeriö ajaltani. - - Esimerkiksi alkoholiongelmien vuoksi tapahtuu siirtoja." Rouhe kertoo pitäneensä siirtohanketta poikkeuksellisena senkin vuoksi, että siirto piti valmistella nopealla aikataululla. Putkonen (etpk 120) pitää siirtotoimeksiantoa sekä menettelyllisesti että asiallisesti hyvin poikkeuksellisena. "En ole kuullut, että näin olisi aikaisemmin toimittu." Vuodesta 2018 kansliapäällikkönä toiminut ja 34 vuotta ulkoministeriössä ollut Anttonen sanoo, että hän ei muista tällaista siirtohanketta tapahtuneen (etpk s. 178). Vuodesta 1991 ulkoministeriössä eri tehtävissä palvellut Puustinen toteaa vastoin tahtoa tapahtuneiden siirtojen olleen ministeriössä vähäisiä. "Välillä on esim. alkoholiongelmia tms. Tällaista vastaavaa en tiedä olleen."

Ulkoasianhallintolain 17 §:n ministerille antaman toimivallan käyttöä on arvioitava harkintavaltaa ohjaavien hallintolain 6 §:stä ilmenevien hyvän hallinnon periaatteiden näkökulmasta.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on toimittava tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin (tarkoitussidonnaisuuden periaate). Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden (suhteellisuusperiaate). Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Edellä olevaan tarkasteluun viitaten katson, että ministeri on siirtoa koskevan toimeksiannon antaessaan rikkonut hallintolain 6 §:n tarkoittamaa tarkoitussidonnaisuuden periaatetta vastaan. Tämä periaate merkitsee, että toimivaltaa saa käyttää vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi. Tapahtumia läheltä seurannut Putkonen on siirtohankkeen todellisen tavoitteen kiteyttänyt näin (etpk s. 120): "- - kokonaisuudesta on minulle jäänyt se vaikutelma, että ministeri halusi vaihtaa vastuullisen virkamiehen, koska hänen toimintalinjansa ei kaikilta osin tyydyttänyt ministeriä". Toimintalinjaa koskevien erilaisten käsitysten takana on nähdäkseni ollut tulkintaero konsulipalvelulain mahdollisuuksista. Näin syntynyt ministerin itsensäkin mainitsema luottamuspula ei ole ulkoasianhallintolain 17 §:n mukainen peruste.

Ministerin menettelyä on arvioitava myös hallintolain 6 §:n suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta. Onko siirtotoimeksianto ollut oikeassa mittasuhteessa ministerin tavoittelemaksi ilmoittamaan päämäärään nähden? Ministerin julkilausuttu tavoite oli Tuomisen siirrolla saada tahtomansa linjaus etenemään al-Holin asiassa. Hän oli tähän tehtävään nimittänyt erityisedustajan ja ottanut nämä asiat pois Tuomiselta. Tältä kannalta katsoen asia oli hoidettu.

Ministeri näkyy kuitenkin katsoneen pidemmälle: al-Holin tilanne voi olla kahdenkin vuoden asia "ja on hyvin raskasta, jos on sellainen tilanne, jossa hallituksen muodostamat näkemykset tai pääministerin ja ulkoministerin näkemykset ja linjaukset eivät ole toteutettavissa omassa organisaatiossa" (etpk s. 62). Tämän argumentin relevanssia pidän suhteellisuusperiaatteen kannalta kyseenalaisena: yhden nyt ongelmia aiheuttavan leirin parin vuoden takana olevalla spekulatiivisella tilanteella perustellaan laajempaa tehtäväkenttää hoitavan konsulipäällikön siirtäminen. Asia olisi tarvittaessa järjestettävissä lievemmälläkin tavalla.

Kun ajatellaan, miten poikkeuksellinen Tuomisen siirtohanke ulkoministeriön käytännössä on ollut, sitä voidaan pitää sen kohteeksi joutuneen kannalta odottamattomana ja objektiivisestikin virkamiesten tasapuolisen kohtelun periaatetta loukkaavana.

Tässä mainituilla perusteilla katson ministerin toimineen virkavelvollisuuden perustavan normin vastaisesti.

Ministerin menettelyyn soveltuvat rikostunnusmerkistöt ja syyksiluettavuuden asteen arviointia

Ministerin menettelyyn mahdollisesti soveltuvat rikoslain säännökset ovat: rikoslain 40 luvun 7 §:n tarkoittama virka-aseman väärinkäyttäminen, rikoslain 40 luvun 9:ssä tarkoitettu virkavelvollisuuden rikkominen ja rikoslain 40 luvun 10 §:n tarkoittama tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen.

Kaikille mainituille rikoslain säännöksille on yhteisenä tunnusmerkistötekijänä, että virkamies rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa.

Ministeri Haavisto on toiminut konsulipäällikkö Pasi Tuomisen toisiin tehtäviin siirtämistä koskevassa asiassa edellä tässä lausunnossa kuvatulla tavalla ulkoasianhallintolain 17 §:n sekä hallintolain 6 §:n vastaisesti. Virkavelvollisuus ilmenee selvästi laista ja on siten teon rangaistavuuden kannalta riittävän täsmällinen. Ministerin voidaan näin ollen todeta rikkoneen virkatoimessaan noudatettaviin säännöksiin perustuvan virkavelvollisuutensa.

Virka-aseman väärinkäyttämistä koskevassa tunnusmerkistössä on asetettu lisäedellytykseksi se, että virkamies rikkoo virkavelvollisuutensa hankkiakseen itselleen tai toiselle hyötyä taikka aiheuttaakseen toiselle haittaa tai vahinkoa.

Vaikka Tuomiselle voidaan ajatella aiheutuneen ainakin jonkinlaista haittaa siirtoprosessin aikana, ei mistään ilmene, että ministeri Haavisto oli haittaa tai vahinkoa tarkoittanut aiheuttaa. Esitutkinnasta ei myöskään ole pääteltävissä, että ministeri olisi pyrkinyt hankkimaan itselleen hyötyä. Kertomansa mukaan ministeri on toimenpiteellään tarkoittanut turvata ulkoministeriön toimintakyky, ja välillisenä tavoitteena on ollut auttaa al-Holin leirillä olevia suomalaisia ja ennen muuta lapsia. Oikeuskäytännön mukaan lainmukaiseenkin tavoitteeseen tähtäävä toiminta voi muiden edellytysten toteutuessa täyttää rikoslain 40 luvun 7 §:ssä tarkoitetun rikoksen

tunnusmerkistön (KKO 2000:112). Tältä kannalta katsoen ministerin toimintaa on mahdollista arvioida mainitun lainkohdan tarkoittamana hyödyn hankkimisena, joskin pidän hyvin tulkinnanvaraisena täyttääkö se lähemmin tarkastellen säännöksen tunnusmerkistöä.

Rikoslain 40 luvun 7 §:ssä ja 40 luvun 9 §:ssä edellytetään, että virkavelvollisuuden rikkominen on tapahtunut tahallisesti. Virkarikosoikeuden asiantuntija Pekka Viljanen on valiokunnalle antamassaan lausunnossa määritellyt, että tahallisuudesta on kysymys, kun asianomainen tietää rikkovansa virkavelvollisuuttaan tai pitää sen rikkomista vähintään varsin todennäköisenä.

Käytettävissä olevan aineiston perusteella ei voida tehdä johtopäätöstä, että ministeri olisi tietänyt menettelyllään rikkovansa virkavelvollisuuttaan. Esitutkinta-aineistossa ei myöskään ole mitään sellaista konkreettista seikkaa, joka viittaisi siihen, että ministeri olisi tahallisuuden edellyttämällä todennäköisyydellä arvioinut syyllistyvänsä virkavelvollisuuden rikkomiseen. Pikemminkin kaikki puhuu sen puolesta, että hän ei ole kiinnittänyt asiaan huomiota.

Jäljelle jää siten arviointi, täyttääkö ministerin menettely virkavelvollisuuden rikkomisen tuottamuksellisen tekomuodon tunnusmerkistön.

Rikoslain 40 luvun 10 §:ssä säädetään *tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden* rikkomisesta: 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.

Arvioin aluksi sitä, ylittääkö ministerin menettely lainkohdan tarkoittaman vähäisyyskynnyksen.

Ministeri Haaviston käynnistämässä menettelyssä, jossa tarkoituksena oli ministeriön vakinaisessa virassa olevan virkamiehen siirtäminen pois tehtävästään, ei ole kysymys rutiiniasiasta vaan sekä periaatteellisesti että käytännössä hyvin merkittävästä asiasta.

Toimenpiteen periaatteellisesta merkityksestä kertoo professori Kimmo Nuotion toteamus valiokunnalle antamassaan lausunnossa: "Käsitykseni on, että jos ministeri jossakin toisessa ministeriössä, jossa vastaavaa siirtymisvelvollisuutta ei ole, ryhtyisi ajamaan vakinaisessa virassa olevaa virkamiestä pois tehtävistään ilman vahvoja asiallisia perusteita, asia olisi varsin vakava." Vaikka ulkoministeriön tietyillä virkamiehillä onkin siirtymisvelvollisuus, tehtävästä siirtämiseen pitää olla lainmukaiset perusteet. Edellä olen arvioinut, että tällaisia perusteita ei tässä tapauksessa ole ollut.

Ministerin menettelyä ei voida pitää myöskään virkamiehen oikeusturvan kannalta vähäisenä. Vaikka tehtävän siirto ei päätökseen saakka edennytkään – ministeriön virkamiesjohdon tarkoituksellisen viivyttelyn vuoksi ja osin todennäköisesti myös julkisen kohun johdosta – jo pelkästään siirron valmistelutehtävän antaminen ja seuraajan aktiivinen etsiminen jopa aluksi virkamiehen tietämättä, on luonteeltaan herkkä ja voimakas toimenpide, jolla voi olla vaikutusta mm. virkamiehen maineeseen. Esitutkintapöytäkirjan mukaan tällä tavalla yksittäin tapahtuneita siirtoja on ulkoministeriössä tehty yleensä lähinnä alkoholiongelmien vuoksi.

Kokonaisuutena asiaa arvioiden tekoa ei nähdäkseni voida pitää vähäisenä.

Seuraavaksi on tarkasteltava *syyksiluettavuutta ja – ministerisyytteen ollessa kyseessä – myös sen astetta.* Esitysteknisistä syistä pidän tätä yhdessä tarkastelua aiheellisena.[3] Perustuslain 116 §:n mukaan ministerin edellytetään rikkoneen virkavelvollisuutensa tahallisesti tai törkeästä huolimattomuudesta. Edellä olen jo katsonut, että tahallisesta toiminnasta ei ole ollut kysymys.

Perustuslakiuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä mainitaan (HE 1/1998 vp s. 171): "Syyksiluettavuuden astetta olisi arvioitava yleisten rikosoikeudellisten periaatteiden mukaisesti."

Rikosoikeudellinen tuottamus on määritelty rikoslain 3 luvun 7 §:n 1 momentissa: tekijän menettely on huolimatonta, jos hän rikkoo olosuhteiden edellyttämää ja häneltä vaadittavaa huolellisuutta, vaikka hän olisi kyennyt sitä noudattamaan.

Rikoslain 3 luvun 7 §:n 2 momentissa on määritelty, mitä tarkoittaa rikosoikeudellisesti törkeä huolimattomuus: Se, pidetäänkö huolimattomuutta törkeänä (törkeä tuottamus), ratkaistaan kokonaisarvostelun perusteella. Arvostelussa otetaan huomioon rikotun huolellisuusvelvollisuuden merkittävyys, vaarannettujen etujen tärkeys ja loukkauksen todennäköisyys, riskinoton tietoisuus sekä muut tekoon ja tekijään liittyvät olosuhteet.

Olen edellä arvioinut, että ministerin aktiivinen yritys siirtää ministeriön keskeinen virkamies ilman tämän suostumusta on merkittävä asia. Tämä seikka korostaa toimenpiteen lainmukaisuuden varmistamisen tärkeyttä ja siten myös huolellisuusvelvollisuuden merkitystä. Jos ministeri yrittää siirtää virkamiehen tehtävistään ilman selkeää laillista perustetta, tällainen on omiaan heikentämään luottamusta julkisten tehtävien hoitoon ja rapauttamaan uskoa oikeusvaltion toimivuuteen.

Haaviston asemassa olevan henkilön pitää tuntea oikeusvaltion keskeisiin periaatteisiin kuuluva asia, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Ministerikokemuksensa perusteella ja pitkään erilaisten julkisen tehtävien hoidossa olleena hänellä on täytynyt olla tiedossa, että virkamiehen toiseen tehtävään siirtäminen on oikeudellisesti säädeltyä. Hänen on myös pitänyt olla selvillä, että hänen virkavelvollisuuksiinsa kuuluu noudattaa asiaa koskevaa lainsäädäntöä ja että toimenpiteeseen on oltava lainmukaiset perustelut.

Vaikka kyseessä on ollut ulkoministeriön käytännössä hyvin poikkeuksellinen tehtävänsiirto, joka vieläpä koski vastikään jatkokaudelle nimitettyä virkamiestä, Haavisto ei käytettävissä olevan aineiston perusteella ole pyrkinyt varmistumaan millään tavoin toimenpiteen lainmukaisuudesta.

Haavisto on varsin pian 16.9.2019 pidetyn erimielisyyteen päättyneen kokouksen jälkeen päättänyt ryhtyä toimiin Tuomisen siirtämiseksi pois tehtävästään. Keskustelematta ministeriön hallinnon kanssa hän alkoi erityisavustajansa kanssa etsiä Tuomiselle seuraajaa. Valtiosihteeri Anttosen mukaan lyhyessä keskustelussa ministeri antoi hallinnolle toimeksi etsiä Tuomiselle uutta tehtävää. Sen paremmin tässä kuin muutoinkaan heillä ei näy olleen keskustelua siirron perusteen laillisuudesta. Huomiota kiinnittää sekin, että ministeri ei edes Tuomisen kanssa ennen joulukuuta keskustellut, miten tämä itse tehtävien vaihtoon suhtautuu.

---

[3] Myös Matti Vanhasta koskevassa ministerivastuuasiassa perustuslakivaliokunta arvioi samanaikaisesti sekä rikoslain 40 luvun 10 §:n tuottamusta että perustuslain 116 §:n törkeää tuottamusta koskevien tunnusmerkkien toteutumista; PeVM 10/2010 vp.

Virkamiesjohdon yhdenmukaisesti kuvaama yllättyneisyys ja suoranainen tyrmistys kertoo, että ministeri ei kenenkään kanssa ottanut puheeksi siirron perusteltavuutta, vaikka selvästi siihen olisi ollut aihetta. Jos ministeri olisi näin tehnyt, hän olisi virkamiehiltä voinut kuulla samaa, jota nämä esitutkinnassakin kertoivat eli pyynnön vielä harkita sekä sen, että johtavat ministeriön virkamiehet toivovat ministerin luopuvan siirtohankkeesta. Näin menetellen olisi vältytty myös siltä, että nyt joudutaan pohtimaan ministerivastuuasiaa.

Tuntuu hämmästyttävältä, että monissa kansainvälisissä vaikeissa kriiseissä neuvottelijana kannuksia hankkinut ministeri on näin merkittävässä asiassa toiminut silmin nähden äkkipikaisesti ja muiden – edes Tuomisen – kanssa keskustelematta. Valtiosihteeri Anttonen kertoo yllättyneensä siitä, että al-Holin asia oli ministerille niin tärkeä. Se että ministerillä on ollut voimakas halu päästä al-Holin asiassa eteenpäin, ei tee hyväksyttäväksi huolellisuusvelvollisuuden noudattamisen laiminlyöntiä.

Käytettävissäni olevan selvityksen valossa tarkastellen ministeri Haavisto näkyy kokonaan ohittaneen siirtohankkeeseen liittyvät oikeudelliset kysymykset. Ne eivät missään vaiheessa konkretisoidu aineistossa esille – ennen kuin vasta siinä vaiheessa, kun niistä nousi kohu. Sitä on vaikea arvioida, johtuuko se siitä, että hän ei uhrannut muiden tehtäviensä keskellä niihin lainkaan ajatuksia vai oliko hän vain niiden suhteen välinpitämätön vai jättikö hän huolettomasti koko kysymyksen virkamiesten valmistelun varaan. Viimeinenkään vaihtoehto ei poista sitä, että jo siirtoprosessin käynnistäminen ja Tuomisen seuraajan etsimisen aloittaminen tämän edes sitä tietämättä, ovat niin rajuja toimenpiteitä, että niiden oikeudellinen perusta olisi tullut huolellisesti selvittää. Viimeistään siinä vaiheessa, kun erimielisyyden lähteenä olleeseen al-Hol -asiaan oli nimetty erityisedustaja, olisi ministerillä ollut aihetta huolellisesti selvittää, onko siirtohankkeella laillisia perusteita.

Ministeri Haaviston menettely täyttää selvästi rikoslain 40 luvun 10 §:ssä tarkoitetun tunnusmerkistön myös tuottamuksen osalta ja katson hänen näin ollen toimineen mainitun lainkohdan vastaisesti. Tähän toteamukseen sisältyy samalla sisäänrakennettuna myös kannanotto siihen, että katson teon tunnusmerkistön selvitetyksi syytteeseen nostamiseen vaadittavalla todennäköisyydellä, mikäli kyse olisi tavanomaisessa rikosprosessuaalisessa järjestyksessä tapahtuvasta syyteharkinnasta.

Kokonaisarvioinnin perusteella päädyn siihen, että hänen menettelynsä on ollut myös törkeän huolimatonta.

KYSYMYS MINISTERISYYTTEEN NOSTAMISESTA

Sen lisäksi, että ministeri Haavisto on menetellyt tutkittavassa asiassa törkeän huolimattomasti perustuslain 116 §:n ministerisyytteen edellyttämällä tavalla, on vielä arvioitava, täyttääkö teko ministerisyytteen nostamiseen vaadittavat muut edellytykset

Perustuslain 116 §:ssä säädetään: 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.

Näennäisestä yksinkertaisuudesta huolimatta säännökseen sisältyy monia vaikeatulkintaisia elementtejä.

Lainkohdan mukaan ministeri voi syyllistyä tunnusmerkistön mukaiseen tekoon joko siten, että on a) "tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta on olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa" tai b) "menetellyt muutoin virkatoimessaan selvästi lainvastaisesti".

Tässä ei ole mahdollisuutta – enkä pidä sitä tarpeellisenakaan – pohtia edellä olevia ja niihin liittyviä muita teoreettisia kysymyksiä pidemmälle kuin minulle annettu tehtäväni edellyttää. Tarkastelen tässä tarkoituksessa seuraavassa kaikkia perustuslain 116 §:ssä mainittuja edellytyksiä.

Kun kyse on valtioneuvoston jäsenelle valtioneuvoston toimintakyvyn turvaamisen vuoksi[4] asetetusta normaalia korkeammasta syyttämiskynnyksestä, herää kysymys, missä muussa kuin ministerin tehtävässä tehtyihin tekoihin tätä lainkohtaa voitaisiin soveltaa. Miten vedetään raja ministerin tehtävän ja muun ministerivastuun perustuvan virkatoimen väliin? Valtakunnansyyttäjän lausunnossa on katsottu, että tutkittavassa asiassa Haaviston menettely on liittynyt hänen toimintaansa ulkoministeriön virastopäällikkönä eikä niinkään hänen jäsenyyteensä valtioneuvostossa.

Oma kantani on, että kyse on ollut lainkohdan tarkoittamassa ministerin tehtävässä toimimisesta. Haavisto on toimenpiteellään kertomansa mukaan halunnut turvata hallituksen linjauksen toteutumisen al-Hol -asiassa sekä sen että ulkoministeriöllä olisi tässä yhtenäinen linja. Hän on katsonut, että tämä hallituksen tahto ilman Tuomisen siirtämistä pois tehtävästään ei voi toteutua, koska mm. hallituksen iltakoulussa tehty linjaus edellyttää konsulilain perusteella tapahtuvaa toimintaa.

Ministerin menettelyn tulee täyttää myös lainkohdan tarkoittama olennaisuusvaatimus: "olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa". Säännös on tältä osin sisällöllisesti avoin ja arvostuksenvarainen. Tätäkin kriteeriä on esitöissä (HE 1/1998 vp s. 171) perusteltu niukasti: "Valtakunnanoikeusprosessia ei siten voitaisi käynnistää, mikäli ministerin menettelyn olisi katsottava vain vähäisessä määrin rikkovan hänen velvollisuutensa." Lain

[4] HE 1/1998 vp.

sanamuoto tuntuu sisältävän tiukemman vaatimuksen (*olennaisesti*) kuin perustelut. Itse säännöksen käyttämä ilmaisu on tietenkin ratkaiseva.

Yleispätevää määrittelyä, mikä on olennaista missäkin tilanteessa, on vaikea antaa. Itse arvioin, että nyt tutkittavassa tapauksessa ministerin menettelyä voidaan pitää olennaisena velvollisuuden rikkomisen. Viittaan siihen, mitä edellä olen kirjoittanut rikoslain 40 luvun 10 §:n vähäisyyskriteerin ylittymistä pohtiessani. Jos hyväksytään tulkinta, että ministeri on rikkonut virkavelvollisuutensa käynnistämällä ilman lain tukea ministeriönsä virkamiehen siirtohankkeen pois tehtävästään, tuskin voidaan päätyä muuhun lopputulokseen, kuin että menettely on perustuslain 2 §:n 3 momentin vastaista. Jos tämä ei olisi olennaista niin mikä sitten.

Olen siis päätynyt arvioon, että ministeri Haavisto on perustuslain 116 §:n tarkoittamalla tavalla törkeästä huolimattomuudesta olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvan velvollisuutensa.

Vielä on pohdittava sitä, pitääkö ministerisyytettä arvioitaessa ottaa mukaan myös se vaatimus, että menettelyä on pidettävä selvästi lainvastaisena. Lainkohdan sanamuodon mukaan herää nimittäin kysymys, koskeeko kriteeri "selvästi lainvastaisesti" myös ensimmäistä tekotapaa vaikka se on mainittu jälkimmäisen tekotavan yhteydessä?

Hallituksen esityksessä (HE1/1998 vp s. 171) on määritelmä: "Selvästi -kriteeri edellyttää, että menettelyn lainvastaisuutta voidaan pitää riidattomana. Lisäksi se asettaa syyteharkinnassa korotetun näyttökynnyksen."

Hallituksen esityksen perusteluissa puhutaan korotetusta syyttämiskynnyksestä, jollaista tarvitaan valtioneuvoston toimintakyvyn turvaamiseksi. Tämä tuntuu viittaavan siihen, että selvästi -kriteeri mm. korotetun näyttökynnyksen sisältävänä koskee molempia tekotapoja. Kiinnitän huomiota myös siihen, että säännöksessä aluksi ("ensimmäisessä tekotavassa") kvalfiointi liittyy aineellisoikeudelliseen puoleen ja säännöksen loppuosa ("toinen tekotapa") taas on ainakin osaksi prosessuaalinen.

Oikeuskysymystä ja näyttökysymystä ei täysin voi tarkastella erillään, koska ne ovat vuorovaikutuksessa toisiinsa. Näytön arvioinnin kohteena ovat oikeudellisesti relevantit tosiseikat eli oikeustosiseikat, jotka määräytyvät rikoksen tunnusmerkistön mukaan. Käsittelen tässä kuitenkin – teoreettisia mutkia oikaisten – näitä kysymyksiä selvyyden vuoksi aluksi erillään.

Ymmärrän riidattomuudella tarkoitettavan ensi sijassa sitä, että teon rangaistavuus ei ole tulkinnanvarainen.

Jos kyseessä olisi normaalissa rikosprosessijärjestyksessä käsiteltävä rikosasia, tuskin olisi epäselvyyttä, onko syytteen nostamiseen edellytykset täyttynyt tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen osalta.

Ministerivastuuasian ollessa kyseessä selvyys -kriteerin näkökulmasta sen sijaan tulkinnanvaraisena voidaan pitää *olennaisuusvaatimusta* ja *törkeää huolimattomuutta* koskevaa edellytystä sekä perusteluissa mainittua *korotetun näyttökynnyksen* vaatimusta. Kaksi ensin mainittua ovat käsitteinä sisällöllisesti avoimia ja arvostuksenvaraisiakin. Päätöstilanteessa niille antaa tarkan merkityksen päätöksentekijä, syyteharkinnassa syyttäjä ja lopullisesti tuomioistuin,

jos asia sinne saakka etenee. Tätä lausuntoa valmistellessani olen itse aineiston pohjalta arvioinut, että on perusteita katsoa niidenkin edellytysten täyttyneen.

Vaikeampi kysymys hahmottaa on korotetun näyttökynnyksen edellytys. Mitä sillä tarkoitetaan? Sekin jää avoimeksi, mistä se on perusteluihin saatu. Laissa kun puhutaan "selvästi lainvastaisesta" menettelystä, mikä voisi periaatteessa tarkoittaa lähellä tuomitsemiskynnystä olevaa varmuutta tai sitä että normaalisti rikosprosessissa vaadittava näyttöedellytys on selvästi täytetty. Perustuslain 116 §:ssä ei anneta mitään uutta käsitettä tai sanallista ilmaisua kuvaamaan ministerivastuuasioiden syytekynnystä. Ilman lainsäädännön tukea ei voida lähteä kehittelemää syytekynnystä kuvaavaa uutta käsitettä ministerivastuuasioita varten.

Näin ollen ja kun mitään muuta tarttumispintaa ei ole ja kun asiaa valtakunnanoikeudessa käsiteltäessä noudatetaan pääasiallisesti normaalia rikosasioiden käsittelyjärjestystä ja tuomitsemiskynnyskin on sama, lienee perusteltua lähteä siitä, että ministerivastuuasiassa on rikosprosessin normaali syytekynnys. Se on oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 6 §:n 1 momentissa ilmaistu näin: on olemassa todennäköisiä syitä rikoksesta epäillyn syyllisyyden tueksi. Tässä on arvioitava sekä epäillyn syyllisyyden todennäköisyyttä että syypääksi langettavan tuomion todennäköisyyttä.[5]

Näytön arviointi on aina todennäköisyysarviointia, täyttä varmuutta sanan vaativassa mielessä tällaisesta historiallisesta totuudesta ei näytön keinoin ole saatavissa. Näytön arvioinnissa on kyse päätöksentekijän subjektiivisesta todennäköisyydestä, rationaalisesta uskomuksesta jonkin hypoteesin totuuteen arvioinnin perustana olevan evidenssin nojalla.[6] Prosessioikeudessa on kehitelty tapoja luokitella kulloisiinkin toimenpiteisiin vaadittavaa todennäköisyyttä. On huomattava, että laissa ei ole näyttövaatimusta merkitsevillä ilmauksilla pelkästään kuvattu jotakin todennäköisyyden astetta vaan pyritty ohjaamaan päätöksentekoa. Eräänlaista perustaa edustaa edelleenkin esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädäntöä 1980 -luvulla valmisteltaessa hahmoteltu kolmiportainen todennäköisyysasteikko, jossa keskimmäisenä on "todennäköiset syyt". Tämä aste määriteltiin lain esitöissä näin: "-- pitää olla enemmän todennäköistä, että epäily osoittautuu oikeaksi kuin että se osoittautuu vääräksi. Matemaattista ilmaisua käyttäen todennäköisyyden tulee olla yli 50-prosenttinen".[7] On kuitenkin otettava huomioon, että siinä tarkoitettiin tiettyjen rikosprosessuaalisten pakkokeinojen käyttöön vaadittavaa näyttöä. Syytekynnyksen tarkoitus on erilainen, joten siitä ei suoraan johtoa voi hakea, joskin suuntaa se on omiaan näyttämään.

Jos syytekynnyksen korkeutta pitäisi havainnollistaa ajatellulla todennäköisyysjanalla, jonka toisessa päässä on nolla eli täydellinen tietämättömyys todistettavasta teemasta ja toisessa päässä täyttä varmuutta kuvaava yksi, niin syytekynnys sijoittuisi ehkä janan keskipisteen ja ykkösen puolivälin paikkeille jonkinlaisena rajoiltaan epämääräisenä vyöhykkeenä. Tällaista arviota voidaan perustella sillä, millainen syyttäjän rooli on rikosprosessin arvo- ja tavoiteperiaatteiden toteuttamisessa. Rikosprosessissa on yksilön oikeusturvavaatimus ja rikosvastuun toteuttamisvaatimus periaatteellisessa jännitteessä. Rikosjutun eri vaiheiden näyttövaatimukset

---

[5] HE 82/1995 vp.

[6] Näin Niiniluotoa mukaillen; Ilkka Niiniluoto, Tieteellinen päättely ja selittäminen.

[7] HE 14/1985 vp s. 16-17. – Tämän jälkeen lainsäädäntöön on omaksuttu kirjava joukko erilaisia todennäköisyyttä hienojakoisesti kuvaavia ilmaisuja, joiden käytännön relevanssia voi epäillä.

kuvaavat lainsäätäjän niille antamia suhteellisia painoarvoja. Esitutkinnassa oikeusturvavaatimuksen painoarvo suhteessa rikosvastuun toteuttamisvaatimukseen on vähäisin, ja esitutkinnan aloittamista koskeekin matalinta todennäköisyyden astetta kuvaava ilmaisun "on syytä olettaa/epäillä". Vain matalalla kynnyksellä voidaan saada tutkinta käyntiin. Tuomioistuintuinvaiheessa voidaan prosessi-ideologisesti lähteä siitä, että päätösaineisto on lopullista ("täydellistä") eikä kuva tapahtumasta enää voi muuttua. Tuomio vaikuttaa kaikista voimakkaimmin yksilön oikeusturvaan, joten tässä vaiheessa sillä on prosessissa korkein painoarvo.

Luonteva tapa hahmottaa syytteeseen vaadittavaa näyttöä on suhteuttaa sitä tuomitsemiskynnykseen, syytteen nostaminen ei ole itsetarkoitus. Tuomitsemiskynnys määritellään nykyisin laissa siten, että epäillyn syyllisyydestä ei ole jäänyt varteenotettavaa epäilyä. Syytteen nostamiseen ei vaadita – eikä voitaisikaan vaatia – yhtä tiukkaa epäillyn syyllisyyttä koskevan epävarmuuden poissulkemista; "todennäköiset syyt" merkitsee jo käsitteellisesti epävarmuutta. Syyttäjän on arvioitava, miten todennäköisenä syypääksi lukevaa tuomiota voidaan pitää.

Prosessin dynamiikasta johtuen syytekynnys on jo rakenteellisesta syystä matalampi kuin tuomitsemiskynnys: prosessissa viimeisen sanan syyllisyyskysymyksestä sanoo tuomioistuin ja rikosjutun tutkinta voi jatkua aina oikeudenkäyntivaiheeseen saakka.[8] Tästä näkökulmasta optimaalinen syyteratkaisu voidaan määritellä näin: esitutkinta-aineiston pohjalta tehty objektiivisesti perusteltavissa oleva arvio, että hyvää syyttämistapaa noudattava ja ammattitaitoinen syyttäjä pystyy käytettävissä olevalla näytöllä todennäköisesti näyttämään syytteen toteen. Tämä korostaa sitä, että syyteharkinnassa ei vain passiivisesti arvioida näyttökynnyksen ylittymistä vaan otetaan huomioon myös syyttäjän rikosprosessuaalisesti aktiivinen rooli syytteen ajamisessa. Jos syyttäjä ei usko, että hän kykenee syytteensä näyttämään oikeudessa, syytettä ei kannata nostaa.

Sitä vielä on pohdittava, miten sitä perusteluissa vaaditun mukaisesti voidaan "korottaa". Perustelut avaavat lainkohdan tarkoitusta ja antavat osviittaa myös siitä, miten korotus voitaisiin saada aikaiseksi: "Tällaista syytekynnystä on pidettävä tarpeellisena poliittisen järjestelmän ja valtioneuvoston toimintakyvyn turvaamiseksi. - - Syyttämiskynnyksen tarkoituksena ei kuitenkaan ole suojella yksittäistä ministeriä, vaan laajemmin koko valtioneuvoston toimintaedellytyksiä."

Syytteen nostamisen edellytyksiä koskevaa lain säännöstä joudutaan tulkitsemaan sovellettaessa sitä konkreettisessa näyttötilanteessa eli paikallistamaan syytekynnyksen tarkka sijainti sitä kuvaavalla todennäköisyysjanan vyöhykkeellä.[9] Tulkintatarve aiheutuu tavallaan kahdesta

---

[8] Onkin sanottu, että vain totalitaarisissa valtioissa syytekynnys on käytännössä sama kuin tuomitsemiskynnyskin.

[9] Olen käyttänyt havainnollistamismielessä käsiteparia "abstrakti ja konkreettinen" näyttökynnys. Edellinen on syntynyt lainsäätäjän punninnan tuloksena ja joka ilmenee laissa vaadittavaa todennäköisyyden astetta kuvaavana ilmaisuna. Jälkimmäinen on lainsoveltajan sille antama täsmällinen sisältö. Tarkemmin tästä ja sen teoreettisesta taustasta väitöskirjassani Syytekynnys. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1991 s. 109-172 sekä konkreettisen syytekynnyksen täsmentämiseen liittyvästä punninnasta s. 173-296. Tiiviimmin tuoreessa kirjassani Oikeusvaltion puolesta. Edita 2020 s. 213-231. - Ajatusmallin käytännön soveltamistapauksesta esim. eduskunnan oikeusasiamiehen päätös 19.6.1997, dnro 521, 554 ja 898/4/97; selostus julkaistu oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 1997 s. 151-155.

suunnasta: avoimen käsitteen "todennäköiset syyt" sisällön täsmentäminen yhtäältä ja toisaalta käytettävissä olevan näytön todistusarvon määrittäminen, jota sitäkään ei voida matemaattisen eksaktisti tehdä. Tulkinnassa syyttäjä joutuu punnitsemaan syytteen puolesta ja sitä vastaan puhuvia oikeudellisessa argumentaatiossa hyväksyttäviä näkökohtia ja arvioimaan kumman suuntaisen ratkaisun puolesta on olemassa paremmat perusteet. Rikosvastuun toteuttamisvaatimus puoltaa syytteen nostamista ja yksilön oikeusturvavaatimus syytteen nostamatta jättämistä. Ministerivastuuasioissa voitaisiin lainkohdan tavoitteiden mukaisesti ottaa näiden joukkoon punnintaan uusi vaatimus eli valtioneuvoston toimintaedellytysten turvaaminen. Se näkyy olevan syy, miksi syytekynnyksen näissä asioissa pitäisi olla korkeampi. Se olisi punninnassa oikeusturvavaatimuksen kanssa vastaparina rikosvastuun toteuttamisvaatimukselle. Näin ehkä saataisiin teoreettisesti tyydyttävällä tavalla korotettu syytekynnys ministerivastuuasioita varten. Oikeusturvavaatimuksen painoarvo ilmeisesti olisi samanlainen kuin yleensäkin prosessin tässä vaiheessa, kun perustelut nimenomaan toteavat, että lain tavoitteena ei ole "suojella yksittäistä ministeriä". Rikosvastuu toteuttamisvaatimuksen painoarvo taas arvioitaisiin normaaliin tapaan kiinnittäen huomiota mm. siihen, miten tärkeänä sen toteutumista juuri tutkittavan rikosepäilyn kohdalla pidetään.

Tässä olen hieman paperinmakuisen argumentaatioketjun kautta pyrkinyt jäsentämään ja ymmärtämään, millainen näyttökynnys ministerivastuuasioita varten voisi olla ja ehkä antamaan välineitä perustelemiseenkin. Lainkohta itsessään ei anna mitään konkreettista näyttökynnyksen määrittelemiseksi, perustelut ohjaavat suunnan etsimisessä tuomalla esiin lainkohdan tavoitteita mutta perusteluissa esitetty maininta "korotetusta näyttökynnyksestä" on sellaisenaan mitäänsanomaton. Mitä pitäisi korottaa, miten paljon ja mikä olisi näin syntynyt uusi näyttökynnys?

Summa summarum: Esittämäni malli siis tarkoittaa sitä, että lähtökohdaksi otetaan normaali laissa säädetty rikosasioiden syyteharkintaa koskeva näyttökynnys "todennäköiset syyt" ja soveltamistilanteessa tämä sinänsä abstrakti ja sisällöllisesti avoin käsite täsmennetään konkreettista näyttötilannetta varten rikosprosessin keskeisten arvo- ja tavoiteperiaatteiden (joiksi olen pelkistänyt yksilön oikeusturvasta ja rikosvastuun toteuttamisesta huolehtimisen) punninnalla, mihin on otettu mukaan se tavoite, joka on ministerisyytettä koskevan erikoisjärjestelyn taustaideologiana.

Mutta jos näyttötilanne on sellainen, että ei ole epäilystäkään siitä, että todennäköiset syyt - kynnys ylittyy, tuskin tarvitaan edes tuollaista punnintaa.

Lopuksi:

Näkemykseni on, että tässä tapauksessa näyttö sinänsä ei ole ongelma. Ne oikeustosiseikat, jotka olen ottanut arviointini pohjaksi, käyvät varsin luotettavasti ilmi käytettävissä olevasta näyttöaineistosta. Sen sijaan oikeudellisesti tapausta voidaan arvioida eri tavalla – ja on arvioitukin – ja tällöin myös päätöksenteon perustana ovat toisenlaiset oikeustosiseikat eli tunnusmerkistöjä toisella tavalla tulkiten muodostuneet oikeudellisesti relevantit tosiseikat.

Olen tässä varsin perinteisen rikosprosessuaalisessa tarkastelussa sivuuttanut kokonaan sen ison kuvan, joka on koko tapauksen taustalla. Ministeri on pyrkinyt toiminnallaan edistämään kurjissa ja vaarallisissa – sanan täydessä merkityksessä hengenvaarallisissa - oloissa olevien lasten pääsyä

turvaan. Ihmisoikeusnäkökulmasta hän on siis toiminut oikeudellisesti suositeltavin tavoittein. Missä määrin tämän seikan tulisi vaikuttaa teon oikeudelliseen arviointiin, jää päätöksentekijän harkittavaksi.

Koska perustuslain 116 §:n mukaan ministerisyyte *voidaan* nostaa, jos sen lainkohdassa mainitut edellytykset täyttyvät ja koska päätöksenteko kuuluu eduskunnalle, en ota kantaa syytteen nostamista koskevaan kysymykseen.