Perustuslakivaliokunnalle

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

Kymmenen kansanedustajan 19.12.2019 tekemässä perustuslain 115 §:ssä tarkoitetussa muistutuksessa M 4/2019 vp on pyydetty perustuslakivaliokuntaa tutkimaan, onko ulkoministeri Pekka Haavisto tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvia velvollisuuksiaan tai menetellyt muutoin virkatoimissaan selvästi lainvastaisesti toimissaan al-Holin leirillä olevien Suomen kansalaisten tai Suomesta sinne päätyneiden henkilöiden kotiuttamista koskevassa asiassa. Muistutuksessa on esitetty neljä kohtaa, joihin ministeri Haaviston edellä kuvattu perustuslain 116 §:n mukaan ministerisyytteen nostamisen edellytyksenä oleva menettely olisi voinut liittyä.

Perustuslakivaliokunta on 19.2.2020 (PeVP 6/2020 vp)päättänyt pyytää valtakunnansyyttäjää ryhtymään toimenpiteisiin esitutkinnan toimittamiseksi rajoitetusti. Pyyntö on rajattu koskemaan ministeri Haaviston menettelyä ulkoministeriön konsulipäällikön Pasi Tuomisen virkajärjestelyissä. Esitutkinnassa tuli selvittää, "onko konsulipäällikön pysyminen kannassaan johtanut siihen, että hänet on pyritty siirtämään uusiin tehtäviin epäasiallisin perustein ja onko menettelyn tarkoituksena ollut vaikuttaa konsulipäällikön päätöksentekoon ja onko virkajärjestelyn valmistelumenettely ollut lainmukainen". Keskusrikospoliisi on laatinut asiassa 6.7.2020 päivätyn esitutkintapöytäkirjan 2400/R/64/20.

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta kirjallista asiantuntijalausuntoa ja kuulemista valiokunnan kokouksessa 24.11.2020. Valiokunta on toimittanut käyttööni esitutkintapöytäkirjan sekä lausunnot seuraavilta valiokunnan jo kuulemilta asiantuntijoilta:

- Apulaisvaltakunnansyyttäjä Jukka Rappe (26.8.2020)
- Professori emeritus Pekka Viljanen (2.9.2020)
- Professori Sakari Melander (3.9.2020)
- Professori Kimmo Nuotio (3.9.2020)
- Professori Veli-Pekka Viljanen (9.9.2020)
- Professori Tuomas Ojanen (10.9.2020)
- Professori emeritus Mikael Hidén (päiväämätön, esillä valiokunnassa 10.9.2020)
- OTT, dosentti Jaakko Jonkka (päiväämätön, esillä valiokunnassa 6.10.2020)

Lisäksi käyttööni on toimitettu ministeri Pekka Haaviston asiamiehen, asianajaja Markus Mannisen laatimat lausunnot 29.9.2020 ja 15.10.2020, ulkoministeriön alivaltiosihteeri Pekka Puustisen lausunto 16.9.2020 ja ulkoministeriön valtiosihteeri (2006-2014) Pertti Torstilan valiokunnan kuulemisessa 16.9.2020 antamat kommentit.

Olen käynyt läpi esitutkinta-aineiston, mutta minulla ei ole ollut mahdollisuutta käyttää siihen kovin paljon aikaa. Oletan, että kaikki esitutkinta-aineistossa olevat relevantit seikat ovat jo nousseet esiin perustuslakivaliokunnalle tähän mennessä annetuissa lausunnoissa.

Kun minut on kutsuttu kuultavaksi asian käsittelyn vaiheessa, jossa on jo annettu edellä selostetut lausunnot, pidän luontevana lähestyä asiaa noiden lausuntojen valossa ja keskittyä erityisesti sellaisiin kysymyksiin, joissa tähän mennessä kuultujen asiantuntijoiden näkemykset poikkeavat toisistaan.

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

1. PL 116 §:N MUKAISET MINISTERISYYTTEEN NOSTAMISEN EDELLYTYKSET

Perustuslain 116 §:n mukaan 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.

Perustuslain 114 §:n mukaan syytteen nostamisesta valtioneuvoston jäsentä vastaan päättää eduskunta saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton valtioneuvoston jäsenen menettelyn lainvastaisuudesta.

Perustuslain 116 §:ään ei sisälly erillistä rangaistussäännöstä, vaan sellainen on aina löydettävä muusta lainsäädännöstä, käytännössä rikoslain virkarikoksia sääntelevästä 40 luvusta, koska rikoslain 40 luvun 11 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan kyseisen luvun säännöksiä sovelletaan myös valtioneuvoston jäseneen. Toiseksi 116 § ei yksinään riitä tuomitsemisen perusteeksi, vaan se edellyttää muualla

lainsäädännössä olevaa tunnusmerkistöä, joka osoittaa valtioneuvoston jäsenen menetelleen velvollisuuksiensa vastaisesti. Jos rikossäännöksenä tulee kyseeseen ns. yleisluonteinen virkarikossäännös eli tahallinen tai tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen, on näiden säännösten avoimuuden vuoksi pystyttävä osoittamaan vielä jokin kolmas normi, johon perustuvaa virkavelvollisuutta ministeri on rikkonut. (PeVM 10/2010 vp s. 4-5)

Perustuslakivaliokunta on mainitussa mietinnössään arvioinut ministerisyytteen nostamista neliportaisesti seuraavalla tavalla (s.5):

> 1) Onko valtioneuvoston jäsen menetellyt virkatoimessaan lainvastaisesti?
>
> 2) Jos vastaus edelliseen kysymykseen on myönteinen, mitkä ovat tekoihin sovellettaviksi tulevat rikoslain tunnusmerkistöt? Ovatko kyseessä lähinnä edellä mainitut yleisluonteiset virkarikostunnusmerkistöt eli rikoslain 40 luvun 9 tai 10 §? Jos kyseeseen tulevat em. tunnusmerkistöt, on harkittava, onko rikosta pidettävä vähäisenä, jolloin säännökset eivät tule sovellettaviksi.
>
> 3) Jos jonkin tunnusmerkistön teonkuvaus täyttyy, on ratkaistava, mikä on syyksiluettavuuden aste (tahallisuus, törkeä tuottamus vai tuottamus). Jos syyksi voidaan lukea vain tavallinen tuottamus, ministerisyytteen mahdollisuus sulkeutuu pois, koska perustuslain 116 §:ssä edellytetään vähintään törkeää tuottamusta.
>
> 4) Jos syyksiluettavuus ylittää törkeän tuottamuksen rajan, on vielä harkittava, onko ministerin velvollisuuksien rikkominen luonnehdittavissa perustuslain 116 §:ssä tarkoitetulla tavalla olennaiseksi tai hänen menettelynsä muutoin selvästi lainvastaiseksi.

Useimmat perustuslakivaliokunnan kuulemat asiantuntijat ovat lausunnoissaan käsitelleet asiaa tämän neliportaisen arviointikehikon mukaisesti. Rappe ja Jonkka ovat kuitenkin lausunnoissaan tuoneet esiin nähdäkseni osittain muista lausunnoista poikkeavia tulkintoja.

Rappe on katsonut, että olennaisuusvaatimus liittyy ministerille valtioneuvoston jäsenenä kuuluvien velvollisuuksien rikkomiseen. Haaviston menettely puolestaan on liittynyt hänen toimintaansa ja velvollisuuksiinsa ulkoministeriön virastopäällikkönä, Tuomisen esimiehenä ja ministeriön henkilöstön työnantajana, eikä niinkään hänen jäsenyyteensä valtioneuvostossa. Tämän vuoksi Rappe on arvioinut Haaviston menettelyä vain säännöksen loppuosan "selvyysedellytyksen" kannalta eli onko hän "menetellyt muutoin virkatoimessaan selvästi lainvastaisesti". Rappe ei siis ole lukenut olennaisuusvaatimusta tähän tekomuotoon.

Veli-Pekka Viljanen on pitänyt Rappen tulkintaa virheellisenä. Viljasen mukaan PL 116 §:n "ensisijainen tekomuoto" on, että ministeri on tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa. Ministerin tehtävään tämän säännöksen merkityksessä kuuluvat Viljasen käsityksen mukaan myös ministerin velvollisuudet ministeriön päällikön ominaisuudessa. Myös Jonkan kanta on, että kysymys on ollut ministerin tehtävässä toimimisesta.

Jonkka on katsonut, että PL 116 §:ään sisältyy seuraavat kaksi tekotapaa: ministeri voi syyllistyä tunnusmerkistön mukaiseen tekoon joko siten, että hän on a) tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa, tai b) menetellyt muutoin virkatoimessaan selvästi lainvastaisesti. Jonkka on siis lukenut korotetun syyksiluettavuuden vaatimuksen vain ensimmäiseen tekotapaan.

Käsitykseni mukaan tahallisuuden tai törkeän huolimattomuuden vaatimus koskee molempia tekotapoja. Säännöksen sanamuoto mahdollistaa tämän, se saa tukea säännöksen perusteluista ja se vastaa perustuslakivaliokunnan edellä mainitun arviointikehikon 4. vaihetta, jossa eri tekomuodot tulevat arvioitavaksi vasta korotetun syyksiluettavuusvaatimuksen (vaihe 3) jälkeen. Tekotavat näyttäisivät näin ollen olevan seuraavat:

Syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan voidaan päättää nostettavaksi, jos tämä on tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta
a) olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa tai
b) menetellyt muutoin virkatoimessaan selvästi lainvastaisesti.

Totean, että perustuslain 116 §:n tulkinnasta ei ole vielä olemassa oikeuskäytäntöä – toisin sanoen valtakunnanoikeudessa ei ole toistaiseksi käsitelty yhtään asiaa, jossa voimassa olevaa 116 §:ää olisi sovellettu. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä on olemassa pääministeri Matti Vanhasta koskevan muistutusasian (M 6/2010 vp) käsittelystä, mutta siinä asiassa arviointi pysähtyi jo korotetun syyksiluettavuusvaatimuksen puutteeseen, joten perustuslakivaliokunnan ei ollut tarpeen arvioida neliportaisen arviointikehikon viimeistä vaihetta, johon säännöksen ongelmat nähdäkseni liittyvät (PeVM 10/2010 vp s. 9).

Edellä esitetyissä tekotavoissa olennaisuusvaatimus ei koskisi tekotapaa b), ja toisaalta selvän lainvastaisuuden vaatimus ei näyttäisi koskevan tekotapaa a).

Minun on hyvin vaikea nähdä perusteita sille, että ministerisyytteen nostamisen edellytyksissä vaihtoehtoina olisivat virkavelvollisuuden rikkomisen olennaisuus tai lainvastaisuuden selvyys. Kiinnitän huomiota ensinnäkin siihen, että olennaisuusvaatimus liittyy kvalifioinnin

aineellisoikeudelliseen puoleen, kun taas selvyysvaatimukseen liittyy säännöksen perusteluiden mukaan korotettu näyttökynnys, joka puolestaan on *prosessuaalinen* vaatimus (tämän suuntaisesti myös Jonkka). Olisi hyvin epäjohdonmukaista, jos prosessuaalinen näyttövaatimus koskisi vain toista tekomuotoa. Toiseksi näyttäisi epätyydyttävältä, että tekotavan b) voisi täyttää vähäinenkin, mutta selvästi lainvastainen menettely virkatoimessa.

Säännöksen perustelut ovat sangen suppeat (HE 1/1998 vp s. 171). Hallituksen esityksen mukaan "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."

Olennaisuusvaatimuksesta on todettu, että "Valtakunnanoikeusprosessia ei siten voitaisi käynnistää, mikäli ministerin menettelyn olisi katsottava vain vähäisessä määrin rikkovan hänen velvollisuutensa. Velvollisuuksien rikkomisen muotoina voisivat tulla kyseeseen sekä velvollisuuksien vastainen teko että velvollisuuksien laiminlyönti."

Selvästä lainvastaisuudesta on todettu seuraavasti: "Ministerisyyte voitaisiin nostaa myös, jos ministeri olisi muutoin virkatoimessaan menetellyt selvästi lainvastaisesti. "Selvästi"-kriteeri edellyttää, että menettelyn lainvastaisuutta voidaan pitää riidattomana. Lisäksi se asettaa syyteharkinnassa korotetun näyttökynnyksen."

Perustuslakivaliokunnan mietinnöstä (PeVM 10/1998 vp) ei saa lisäjohtoa säännöksen tulkintaan.

Jos siis menettelyyn sovellettaisiin tekotapaa a), sen tulisi täyttää olennaisuusvaatimus, mutta menettelyn lainvastaisuuden ei tarvitsisi olla riidaton eikä korotettua näyttökynnystä sovellettaisi, koska nämä vaatimukset sisältyvät vain tekotapaan b).

Jos taas menettelyyn sovellettaisiin tekotapaa b), virkatoimen tulisi olla selvästi lainvastainen, mutta velvollisuuden rikkomisen ei tarvitsisi olla olennaista, koska olennaisuusvaatimus sisältyy vain tekotapaan a). Tekotavan b) voisi siis täyttää vähäinenkin, mutta selvästi lainvastainen menettely.

Käsitykseni mukaan kummastakin tekotavasta jäisi puuttumaan olennaisia ministerisyytteen nostamisen edellytyksiä. Säännöksen perusteluiden mukaisten tavoitteiden ja tarkoituksen kannalta olisi perustel-

tua, että kaikkien säännöksessä lueteltujen edellytysten tulisi täyttyä molemmissa tekotavoissa.

Säännöksen sanamuoto ei näyttäisi mahdollistavan tällaista tulkintaa. Säännös on muotoiltu siten, että kysymys on kahdesta erilaisesta tekotavasta ("**tai** menetellyt **muutoin** virkatoimessaan selvästi lainvastaisesti"), joilla on omat kvalifioivat edellytyksensä.

Mielestäni säännöksen sanamuotoa olisi kuitenkin mahdollista tulkita myös siten, että *selvän lainvastaisuuden vaatimus* ulottuisi myös tekotapaan a). Molemmissa tekotavoissa olisi siis kysymys selvästä lainvastaisuudesta, mikä on sanonnallisesti tuotu esiin säännöksen lopussa. Tällöin prosessuaalinen korotetun näyttökynnyksen vaatimus ulottuisi molempiin tekomuotoihin. Myös Jonkka on katsonut säännöksen perusteluiden viittaavan siihen, että "selvästi"-kriteeri mm. korotetun näyttökynnyksen sisältävänä koskisi molempia tekomuotoja.

Todettakoon, että PL 116 §:n sääntelyä edeltäneen ministerivastuulain 7 §:n mukaan lainvastaisena menettelynä, josta valtioneuvoston jäsen voidaan panna syytteeseen valtakunnanoikeudessa, on pidettävä sitä,

> 1) jos hän virkatoimessaan on ollut avullisena ilmeiseen laittomuuteen tahi sitä edistänyt,
> 2) jos hän maan ilmeiseksi vahingoksi on tahallansa väärinkäyttänyt virka-asemaansa, mikä menettely on katsottava virkarikokseksi, taikka
> 3) jos hän muuten jossakin virkatoimessaan on selvästi lainvastaisesti menetellyt.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että ministerivastuulain 7 § edellytti *kaikissa tapauksissa* lainvastaisen menettelyn olevan ilmeistä tai selvää (PeVM 5/1993 vp). Tämä tosin ilmenee jo säännöksen sanamuodosta.

Olennaisuusvaatimuksen ulottaminen tekotapaan b) näyttää säännöksen sanamuodon perusteella selvästi vaikeammalta. Tällöin tekotavasta b) jäisi puuttumaan olennaisuuden vaatimus, mitä perusteluiden mukaan on kuitenkin selvästi pidetty yhtenä "valtakunnanoikeusprosessin käynnistämisen" edellytyksenä. Ilman olennaisuusvaatimusta syyte voitaisiin kuitenkin nostaa periaatteessa vaikka kuinka vähäisestä tekotavan b) piiriin kuuluvasta jonkin rikoksen tunnusmerkistön täyttävästä menettelystä, kunhan se vain on selvästi lainvastainen.

Kun koko säännöksen korotetun syyttämiskynnyksen taustaajatuksena on valtioneuvoston toimintakyvyn turvaaminen, olennaisuusvaatimuksen puuttumista tekotavasta b) voitaisiin ajatella perusteltavan sillä, että tekotavassa ei ole kysymys valtioneuvoston jäsenen tehtäviin kuuluvien velvollisuuksien rikkomisesta, vaan muista virkatoimista. Toisaalta voidaan todeta, että valtioneuvoston toiminta-

kyvyn kannalta ei liene eroa sillä, joutuuko ministeri syytteeseen velvollisuuksien vastaisesta toiminnasta valtioneuvoston jäsenen tehtävissä vai muissa virkatoimissa.

Jos selvän lainvastaisuuden vaatimus ulotettaisiin molempiin tekomuotoihin ja jos lisäksi olennaisuusvaatimus ulotettaisiin vastoin sanamuodon luontevaa kielellistä tulkintaa myös jälkimmäiseen tekomuotoon, säännös olisi luettava seuraavasti (suluissa sanamuotoon kuulumaton mutta siihen tulkinnallisesti sisältyvä ehto havainnollisuuden vuoksi):

Syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan voidaan päättää nostettavaksi, jos tämä on tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta olennaisesti
a) rikkonut (selvästi) ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa tai
b) menetellyt muutoin virkatoimessaan selvästi lainvastaisesti.

Näin tulkittuna tekomuotojen ainoaksi eroksi jäisi se, että tekotavassa a) olisi kysymys ministerin tehtävistä ja tekotavassa b) muista virkatoimista.

Todettakoon, että tekotavan b) sisältö on erilainen kuin se oli sanamuodon mukaan samalla tavalla muotoillussa ministerivastuulain 7 §:n 3 kohdassa, sillä sen katsottiin koskevan myös ministerin tehtäviä. Jäljempänä mainittavassa ministeri Juhantaloa koskevassa ministerivastuuasiassa sovellettiin mainittua kohtaa hänen menettelyynsä nimenomaan ministerinä.

Risto Eerola on todennut tekotavasta b) seuraavasti:

> ”Säännöksen perusteella on selvää, että siinä tarkoitetun muun lainvastaisen menettelyn tulee olla jotain muuta kuin ministerin tehtäviin kuuluvien velvollisuuksien rikkomista – jotain ministerin *tehtäviin kuuluvien velvollisuuksien ulkopuolelle* jäävää. Tämän toisen teonkuvauksen ilmeisenä tarkoituksena on siis laajentaa rangaistavuuden alaa siitä, mihin pelkästään [ministerin] tehtäviin kuuluvat velvollisuudet sen rajaisivat.
>
> Tällainen rangaistavuuden alan laajentaminen tulee ymmärrettäväksi, kun palautetaan mieleen se edellä todettu seikka, että yksittäistapauksessa saattaa olla erittäin vaikeaa osoittaa, mitkä tarkkaan ottaen ovat ministerin tehtäviin kuuluvia velvollisuuksia. Säännöksen tarkoituksena on ilmeisesti estää se, että valtioneuvoston jäsen voisi juuri kyseiseen epämääräisyyteen vetoamalla välttää rikosoikeudellisen vastuun.
>
> - - - Jos yksittäisessä tapauksessa ei voida soveltaa hallitusmuotoehdotuksen 116 §:n ensimmäistä osaa ministerin tehtävään kuuluvien velvollisuuksien olennaisesta rikkomisesta, on esitettävä uusi kysymys: Onko kyseessä kuitenkin sellainen menettely, jossa valtioneuvoston jäsen on toiminut ministerin

> ominaisuudessa tai siihen olennaisesti nojautuen ja joka sen vuoksi saa olennaisen värityksensä juuri tästä seikasta."[1]

Tekomuodon b) piiriin voisivat kuulua esimerkiksi valtioneuvoston jäsenten julkiset esiintymiset ja heidän eri yhteyksissä esittämänsä lausumat.[2] Mahdollisesti kyseeseen voisivat tulla myös ministerin virkatoimien yhteydessä tehdyt muut rikokset kuin virkarikokset.[3] Mahdollisten tekojen piiri jää kuitenkin epäselväksi. Vaikka tekotavalle näyttäisi sinänsä olevan osoitettavissa mielekäs sisältö, epäselväksi jää, koskeeko olennaisuusvaatimus tätä tekomuotoa.

Kaiken edellä esitetyn perusteella minun on pakko todeta, että PL 116 §:n säännökselle näyttää olevan mahdotonta antaa yksiselitteistä merkityssisältöä ja sellaista tulkintaa, joka olisi johdonmukainen yhtäältä säännöksen sanamuodon ja toisaalta sen perusteluissa esitettyjen säännöksen tavoitteiden ja tarkoituksen kanssa. Tämä on erityisen epätyydyttävää, kun kysymys on niin tärkeästä asiasta kuin ministerisyytteen nostamisen edellytyksistä.

Tässä tapauksessa ministeri Haavisto on toiminut PL 68 §:n 2 momentin mukaan nimenomaan ministerille kuuluvassa ministeriön päällikön tehtävässään, joka on vielä liittynyt laajemmin valtioneuvoston toimintaan, koska koko nyt käsiteltävänä oleva hänen menettelynsä on perustunut valtioneuvoston piirissä tehtyyn al-Holin asiaa koskevaan toimintalinjaukseen ja sen toteuttamiseen. Hänen menettelyään on siis arvioitava tekotavan a) mukaisesti. Edellä esitetyn perusteella epäselväksi jää kuitenkin se, sisältyykö tähän tekotapaan myös selvän lainvastaisuuden vaatimus.

Totean vielä, että PL 116 §:ssä puhutaan ministeri**syytteen** nostamisen edellytyksistä. Tämän johdosta voidaan kysyä, sovelletaanko säännöstä myös tuomioistuimen eli valtakunnanoikeuden harkinnassa?

Käsitykseni mukaan vastaus on myönteinen. Säännöksen perusteluissa puhutaan ministerisyytteen edellytyksistä *rangaistavuuden edellytyksinä*, jolloin ne ovat myös langettavan tuomitsemisen edellytyksiä. Rikosprosessijärjestelmän perusperiaatteiden kannalta olisi myös vierasta, jos tuomitsemisen edellytykset olisivat jossakin suh-

---

[1] Risto Eerola: Uudistuva ministerivastuu, Lakimies 8/1998 s. 124. Eerola ei ole käsitellyt edellä esitettyjä olennaisuus- ja selvyysvaatimuksiin liittyviä tulkintakysymyksiä.

[2] Ks. PeVM 26/1975 vp muistutusasiasta, jossa kyse oli siitä, oliko ministerin iltapäivälehdelle antama lausunto täyttänyt herjausrikoksen tunnusmerkistön, ja PeVM 8/1989 vp muistutusasiasta, jossa oli kyse puolueensa puheenjohtajana toimineen ulkoasiainministerin keskustelusta ulkovallan diplomaattiedustajan kanssa. Ks. myös Eerola, s. 1234-1235 ja 1242.

[3] Esim. ministeri ahdistelee seksuaalisesti alaistaan virkatoimissaan (esim. ministeriössä tai valtiovierailulla) tai yllyttää virka-autonsa kuljettajaa onnettomuuteen johtavaan liikennerikokseen virkatoimiin liittyvässä kiiretilanteessa (vrt. KKO:1993:22).

teessa lievemmät kuin syytteen nostamisen edellytykset. Näinhän olisi, jos tuomioistuin voisi tuomita ministerin esimerkiksi tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta, jossa syyksiluettavuuden asteeksi olisi katsottu vain tavallinen tuottamus, tai jos (tekotavassa a) velvollisuuden rikkominen olisi olennaista vähäisempää. Sen sijaan lainvastaisuuden riidattomuudella ja korotetulla näyttökynnyksellä ei käsitykseni mukaan ole enää tuomitsemisvaiheessa merkitystä, sillä langettava tuomio edellyttää joka tapauksessa, että syyllisyydestä ei jää varteen otettavaa epäilyä.

Valtakunnanoikeuden tuomiossa 29.10.1993 ministeri Juhantalon asiassa on edellä todettua vastaavasti katsottu, että silloisen ministerivastuulain 7 §:ssä oli kysymys rangaistavuuden edellytyksistä. Valtakunnanoikeus totesi (s. 44) seuraavasti:

> Ministerivastuulain 7 §:n 3 kohta ei ole itsenäinen rangaistavuuden perustava säännös, vaan teon rangaistavuus perustuu muualla oleviin rikossäännöksiin. Ministerivastuulain 7 §:n 3 kohdassa on kuitenkin toisaalta kysymys aineellisesta oikeussäännöksestä, jossa on säädetty ne tunnusmerkit, joiden täyttyessä ministeri vasta voidaan tuomita rangaistukseen. Aikaisemmassa käytännössään myös valtakunnanoikeus on niissä tapauksissa, joissa ministeri on tuomittu rangaistukseen, soveltanut ministerivastuulain 7 §:ää tuomitsemisen perusteena olevana säännöksenä. Ministerin teon rangaistavuuden edellytyksenä on siten sekä ministerivastuulain 7 §:n 3 kohdan että yleisen lain asianomaisen rikossäännöksen tunnusmerkistön täyttyminen.

Kun PL 116 § siis määrittelee paitsi ministerisyytteen nostamisen, myös rangaistavuuden edellytyksiä, säännökseen liittyvät tulkintakysymykset ratkaisee viime kädessä valtakunnanoikeus. Vaikka edellä esitetyt tulkintaongelmat eivät käsitykseni mukaan konkretisoidu tässä asiassa, ministerivastuuasioiden vastaisuudessa tapahtuvaa vireillepanoa ja eduskuntakäsittelyä varten pitäisin tärkeänä, että perustuslakivaliokunta ottaisi kantaa PL 116 §:n tulkintaan.

Keskeisimmät avoimet tulkintakysymykset ovat siis ensinnäkin se, koskeeko selvän lainvastaisuuden vaatimus PL 116 §:n ensimmäistä tekomuotoa (edellä tekotapa a), ja toiseksi se, koskeeko olennaisuusvaatimus jälkimmäistä tekomuotoa (tekotapaa b). Kolmanneksi epäselvää on se, minkälaisia tekoja tekotavan b piiriin voidaan katsoa kuuluvan.

2. MINISTERI HAAVISTON MENETTELYN LAINVASTAISUUDEN ARVIOINTI

Perustuslakivaliokunnan pyytämässä esitutkinnassa on pyritty selvittämään, onko ministeri Haavisto menetellyt lainvastaisesti antaessaan valmistelutoimeksiannon ulkoministeriön konsulipäällikön Pasi Tuomisen siirtämiseksi toisiin tehtäviin, ja onko virkajärjestelyn valmistelumenettely ollut lainmukainen.

2.1 Onko valmistelutoimeksianto ollut lainvastainen?

Taustatilanne

Tapahtumainkulun rikosoikeudellisesti merkityksellinen sisältö on viittauksin esitutkinta-aineistoon esitetty esimerkiksi apulaisvaltakunnansyyttäjän lausunnossa (s. 1-13). Taustatilanne on ollut seuraava.

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 syksyllä 2019 edellyttänyt mm. pääministerin, eräiden muiden ministerien sekä julkisten ja yksityisten kansainvälisten toimijoiden kanssa käymiensä keskustelujen, sekä valtioneuvoston oikeuskanslerin Suomen viranomaisten toimivaltuuksia ja -velvollisuuksia koskeneiden kannanottojen[4] 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.

[redacted]

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.

Keskeiset tapahtumat

Edellä esitettyjen taustatietojen jälkeen mielestäni keskeisimmät tapahtumat ovat aikajärjestyksessä seuraavat (suluissa viittauksia esitutkintapöytäkirjan kohtiin, joista tapahtumat muun ohella ilmenevät):

- 13.9.2019 Haavisto piti pääministerin kanssa neuvottelun, jossa oli läsnä suojelupoliisin ja sisäasiainministeriön virkamiehiä sekä eläkkeellä oleva suomen entinen EU-diplomaatti ja rauhanvälittäjä Ilkka Uusitalo, joka oli juuri käynyt Koillis-Syyrian alueella hollantilaisen rauhanvälitysryhmän Dialogue Advisory Group DAG:n kanssa. Neuvottelussa tehtiin linjaus, jonka mukaan alueelle lähetetään Suomen hallituksen valtuuttama delegaatio, jonka tehtävänä on lähinnä tietojen keruu. Ulkoministeriön oli määrä valmistella matka.

- 16.9.2019 ulkoministeriössä pidettiin kokous, jossa erimielisyys toimintalinjasta kärjistyi. Haaviston mukaan kokous päättyi ilman operationaalista yhteenvetoa eli että oltaisiin voitu sopia yhteisistä toimista, mitä ulkoministeriö tekee. Haaviston käsitys 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". - - "Nyt 16.9. kokouksessa, kun tätä asiaa oli kolme kuukautta vatvottu ja valmisteltu, ei saatu aikaan ainuttakaan toiminnallista asiaa" - - "Varaukset oli kuultu ja kaikkeen toiminnalliseen edistymiseen oli vastaus ei konsulipäällikön puolelta". (s. 53)

- 7.10.2019 alkaen useilta seuraajaehdokkailta kyseltiin halukkuutta konsulipäällikön tehtävään. Haavisto oli aloittanut toimenpiteet Tuomisen siirtämiseksi pois konsulipäällikön tehtävästä "muutaman viikon säteellä" kokouksen 16.9. jälkeen. (s. 109).

- 9.10.2010 oikeuskansleri antaa al-Holin asiaa koskeviin kanteluihin ratkaisun, jossa hän muun muassa toteaa seuraavasti: *"Edellä esitetyn perusteella ja leirin vaikeat olosuhteet huomioon ottaen katson, että tässä aivan poikkeuksellisessa tilanteessa olisi erittäin vaikea pitää laillisuusvalvonnallisesti moitittavana sellaistakaan viranomaisen menettelyä, jossa käytännön tilanteen salliessa lapsi pyritään kotiuttamaan perustuslain 7 §:ssä ja lapsen oikeuksien yleissopimuksen 6 artiklassa suojatun perusoikeuden toteuttamiseksi kunkin tapauksen yksilöllisen arvioinnin perusteella, vaikka huoltaja ei suostumusta antaisikaan."*

- 11.10.2019 Haavisto kertoi kansliapäällikkö, valtiosihteeri Anttoselle (s. 177) haluavansa Tuomisen pois tehtävästään. Anttonen kertoi asiasta samana päivänä alivaltiosihteeri Puustiselle ja henkilöstöjohtaja Tulok-

kaalle (s. 192 ja 806).

Haaviston (s. 61, 63, 64 ja 65), Puustisen (s. 192) ja Tuomisen (s. 36) kertomusten sekä myöhempien tapahtumien perusteella Haaviston tarkoituksena oli löytää Tuomiselle mieluinen, vähintään saman tasoinen tehtävä.

- 18.10.2019 UM:n konsulipalveluille annettiin tehtäväksi (s. 1031) laatia muistio al-Holiin liittyvistä toimenpiteistä siten, että muistioon sisällytettäisiin muun ohella seuraavat kohdat:

  "3. Lähtökohtana on, että ainakin lapset al-Holin leiriltä saadaan turvaan kohtuullisen ajan kuluessa ja tarvittaessa nopeasti, jos turvallisuusriskit alueella kasvavat.
  4. Mikäli perheenjäsenten erottaminen toisistaan apua annettaessa ei ole turvallisuustekijät huomioon ottaen mahdollista siten, että apu kohdistuu vain lapsiin, toimitaan oikeuskanslerin linjauksen mukaan niin, että lasten etu ei jää toteutumatta. - -
  8. Ulkoministeriö toimii konsulipalvelulain mukaisesti. Päätöksiä toimintalinjastamme viedään hallituksen päätettäväksi vain silloin, kun konsulipalvelulain mukainen toiminta on mahdotonta, tai mikäli turvallisuusriskit myös ministeriön/ministeriöiden omalle henkilökunnalle muodostuvat poikkeukselliseksi."

  Samana päivänä Tuominen kommentoi toimeksiantoa virkamiesten välisessä sähköpostikeskustelussa mm. seuraavasti (s. 1030): "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 suorittaa."

24.1 § m 7 K

- 22.10.2019 (s. 284) Haavisto päätti siirtää al-Hol -asiat 23.10.2019 alkaen Tuomiselta ulkoministerin väliaikaiseksi erityisedustajaksi määräämälleen [redacted]. Päätöksen mukaan tehtävän ajallinen kesto määrätään myöhemmin, mutta on vähintään kaksi viikkoa (23.10 – 5.11.2019).

- 11.11.2019 Puustinen kertoi Tuomiselle, että Haavisto haluaa hänet muihin tehtäviin joulukuun loppuun mennessä. Haavisto ei ollut pyrkinyt tai pyytänyt valmistelemaan asiaa Tuomiselta salassa. Tiedon antamisen viipyminen oli johtunut virkamiesjohdon päätöksestä, että Tuomiselle ei vielä kerrota ministerin pyynnöstä. Ajatuksena oli, että ministeri voisi vielä muuttaa kantaansa (s. 179, 194 ja 807).

  Samana päivänä sovittiin ensimmäisen kerran Haaviston ja Tuomisen välisestä keskustelusta, mutta silloin sovitun tapaamisen 22.11.2019 Tuominen peruutti (s. 918).

- 13.11.2019 Tuominen ehdotti henkilöstöjohtaja Tulokkaalle, että hän voisi siirtyä mahdollisimman nopealla aikataululla päätoimiseksi valmiuspäälliköksi ja edustuston päälliköksi Sofiaan syksyllä 2020. (s. 1379)

- 4.12.2019 Haaviston ja Tuomisen tapaaminen toteutui. Tuossa tapaamisessa Haavisto oli todennut, että "jos tämä yhteistyö sujuu, jos tätä al-Hol -tehtävien hoitoa vastaan ei ole mitään kritiikkiä ja jos hän (Tuominen) myöskin on, kuten hän itse sanoi, valmis käyttämään omaa henkilökuntaansa [redacted] tukena, niin silloin minusta tämä ongelma on ratkaistu". Näillä edellytyksillä Haaviston puolelta ei ollut estettä sille, että Tuominen jatkaa konsulipäällikön tehtävässä. Tuominen jäi harkitsemaan asiaa (s. 70, s. 1113)

24.1 §:n 2k

- 19.12.2019 valtioneuvosto antoi mm. oikeusvaltioperiaatteeseen tukeutuen periaatepäätöksen (s. 620) suomalaislasten kotiuttamiseksi al-Holin leiriltä. Periaatepäätöksen mukaisesti Haavisto uusi (s. 498) samana päivänä erityisedustaja[redacted]mandaatin. Tehtävälle ei määrätty ajallista kestoa.

- 20.12.2019 Tuominen ilmoitti Haavistolle, että olisi parasta toimia niin, että hänet siirretään ensin päätoimiseksi valmiuspäälliköksi mahdollisimman pian ja syksyllä 2020 edustuston päälliköksi Sofiaan (s.757).

- 9.1.2019 Haaviston ja Tuomisen keskustelussa Tuominen totesi, että on "parempi, että siirryn muihin tehtäviin, on win-win meille kaikille, että siirryn edustuston päälliköksi syksyllä" (s.924).

- 28.2.2020 Presidentin esittelyssä tasavallan presidentti päätti pyydettäväksi agrementin Tuomiselle Sofiaan (s.1380).

- 14.4.2020 Tuominen ilmoitti, ettei hän haluakaan siirtyä Sofiaan vaan jatkaa konsulipäällikön ja valmiuspäällikön tehtävissä. Tämän johdosta siirtohankkeesta luovuttiin ja agrementtipyyntö peruutettiin 8.5.2020 (s. 1380).

Oikeudellinen arviointi

Päätöstä Tuomisen siirtämisestä toisiin tehtäviin ei siis koskaan tehty. Myös siirron valmistelutoimet ovat kuitenkin virkavastuun alaisia virkatoimia, ja sellainen on myös Haaviston antama siirron valmistelutoimeksianto. Käsitykseni mukaan varsinaisena valmistelutoimeksiannon antamisen hetkenä on pidettävä Haaviston ilmoitusta 11.10.2019 Anttoselle.

Tuominen on ollut konsulipäällikkönä ulkoasiainneuvoksen virassa, joka on ulkoasiainhallintolain 14 §:n mukaan ns. yleisvirka.

Ulkoasiainhallinnosta annetun lain 17 §:n mukaan

> Ulkoasiainneuvos, lähetystöneuvos, ulkoasiainsihteeri, hallinnollinen ulkoasiainsihteeri, avustaja ja hallinnollinen avustaja ovat määrättäessä velvollisia virassaan siirtymään toiseen tehtävään ja toiseen virkapaikkaan ulkoasiainhallinnon organisaatiossa.
>
> Muu yleisvirassa oleva virkamies (yleisvirkamies) on määrättäessä velvollinen virassaan siirtymään edustustosta ulkoasiainministeriöön ja ulkoasiainministeriössä tehtävästä toiseen.

> Muissa kuin 1 ja 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa yleisvirkamies voidaan virassaan määrätä tehtävään ja siirtää toiseen virkapaikkaan ulkoasiainhallinnon organisaatiossa, jos virkamies tähän suostuu.

Ulkoasiainneuvoksena Tuominen on siis ollut määrättäessä velvollinen siirtymään toiseen tehtävään tai toiseen virkapaikkaan ulkoasiainhallinnon organisaatiossa, eikä tämä ole edellyttänyt hänen suostumustaan.

Ulkoasiainhallintolaissa ei ole nimenomaisesti säädetty mitään niistä perusteista, joiden nojalla säännöksen piiriin kuuluva virkamies voidaan siirtää toiseen tehtävään tai toiseen virkapaikkaan. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että siirtämisestä voitaisiin päättää mielivaltaisesti. Tällaisessa tilanteessa harkintavaltaa rajoittavat hallinnon oikeusperiaatteet, joista on säädetty hallintolain 6 §:ssä. Säännöksen mukaan

> 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.

Tässä tapauksessa asiaa on tarkasteltava ja on asiantuntijalausunnoissa tarkastelu erityisesti tarkoitussidonnaisuuden ja suhteellisuuden periaatteiden perusteella.

Tarkoitussidonnaisuuden periaate tarkoittaa sitä, että viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Asiantuntijoista Rappe, Pekka Viljanen ja Jonkka ovat pitäneet Haaviston menettelyä tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaisena.

Minkälaisiin tilanteisiin ulkoasiainhallintolain 17 §:ään perustuvan toimivallan käyttö on tarkoitettu?

Säännöksen perusteluiden mukaan (HE 139/1999 s. 21-23)

> 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. - - -
>
> Teknisesti siirrosta päätettäisiin tehtäväänmääräämispäätöksellä. Päätös tehtävään määräämisestä tehtäisiin ensimmäisen kerran siinä yhteydessä, kun henkilö ensimmäisen kerran nimitetään yleisvirkaan ja

> sen jälkeen aina tehtävän vaihtuessa. Tehtäväänmääräämispäätöksessä on tavallaan kysymys siitä, että virkanimityspäätökseen sisältyvästä virkapaikan ja virkatehtävien määrittelyä koskevasta osuudesta tehdään erillinen päätös.

Perusteluiden mukaan siirtymisvelvollisuuden perusteena tulee siis olla toiminnallinen tarve. Tehtävään määräämisestä tulee tehdä erillinen kirjallinen päätös, joka on ulkoasiainhallintolain 30 §:n mukaan valituskelpoinen, jos päätös on tehty ilman virkamiehen suostumusta tai virkapaikka päätöksen johdosta muuttuu.

Asiantuntijoista Jonkka on katsonut, että toiminnallinen tarve liittynee ensisijaisesti tehtävään eikä virkamieheen. Tämän vuoksi ministerin halu siirtää virkamies tehtävästään pois sopii hänen mielestään ainakin lähtökohtaisesti huonosti esitettyyn perusteeseen. Vaikka ensisijaisesti ja lähtökohtaisesti ja kenties käytännössäkin noin olisi, mielestäni säännöksen perusteluiden valossa toiminnallisen tarpeen liittymistä virkamieheen ei voida sulkea säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle.

Lain 17 §:ään nojautuva päätös tehtävään määräämisestä on tietyissä tilanteissa muutoksenhakukelpoinen, mutta esitutkinta-aineistosta ei ilmene, eikä tiedossani ole asiaan liittyvää oikeuskäytäntöä. Ilman selvää oikeuskäytännön tukea tulkintaa toiminnallisen tarpeen liittymisestä virkamieheen ei käsitykseni mukaan voida pitää lainvastaisena. Voidaan myös pohtia, miten tiettyyn tehtävään liittyvä toiminnallinen tarve tietyissä tilanteissa edes voitaisiin erottaa esimerkiksi tehtävän aikana ilmenneestä virkamiehen soveltumattomuudesta kyseiseen tehtävään. Sitä paitsi ilmeisesti varsinkin virkamiesten alkoholiongelmat, eli virkamieheen liittyvät syyt, ovat myös käytännössä saattaneet johtaa siirtopäätöksiin (s. 39, 143 ja 196).

Virkamieheen liittyvä toiminnallinen tarve voi siis sinänsä olla virkasiirron perusteena, mutta onko tässä tapauksessa asiallisiin perusteisiin nojautuva toiminnallinen tarve ollut olemassa? Muut asiantuntijat paitsi Rappe, Pekka Viljanen ja Jonkka ovat nähdäkseni katsoneet, että tällainen toiminnallinen tarve on ollut olemassa. Tämä vastaa myös omaa käsitystäni.

Kuten edellä tapahtumien kuvauksen kohdassa 16.9.2019 on todettu, kysymys oli Haaviston johtaman ministeriön roolista hänen haluamansa sellaisen toimintalinjan toteuttamisessa, jonka oikeudelliset edellytykset oli tarkistettu oikeuskanslerilta, jonka poliittiset edellytykset oli sovittu hallituksessa ja jonka toiminnalliset edellytykset oli tarkistettu Uusitalon ja DAG:n kautta. Käsitykseni mukaan tarve tällaisen toimintalinjan toteuttamiseen on nimenomaan toiminnallista tarvetta.

Toimintalinjan toteuttamisen on ulkoministeriössä katsottu kuuluneen keskeisesti Tuomisen johtaman konsulipalvelut-toiminnon tehtäväkenttään. Asia ei ollut edennyt ministeri Haaviston toivomalla tavalla,

vaikka asiaa oli valmisteltu jo keväästä 2019 lähtien ja Haaviston ministeriaikana kolmen kuukauden ajan. Konsulipalvelut-toiminnon päällikkönä olleella Tuomisella on ollut erilainen näkemys toimintalinjasta ja tämä näkemysero on tullut korostuneesti esille 16.9.2019 pidetyssä kokouksessa. Käsitykseni mukaan ministeri Haavisto on perustellusti voinut tehdä sen johtopäätöksen, että hallituksen toimintalinjan toteuttaminen ei vastaisuudessakaan etene hänen toivomallaan tavalla ja että se johtuu ainakin osittain konsulipäällikkönä toimivasta Tuomisesta. Tämän vuoksi Haavisto on mielestäni voinut katsoa, että virkamiehen siirtämiseen toiseen tehtävään on ollut virkamiehestä johtuva ulkoasianhallintolain 17 §:n mukainen toiminnallinen tarve.

Tuominen on reagoinut huomattavan voimakkaasti 18.10.2019 annettuun UM:n muistion laatimista koskeneeseen toimintaohjeeseen. Vaikka tämä on tapahtunut vasta Haaviston 11.10.2019 antaman siirtoa koskevan valmistelutoimeksiannon jälkeen, se tukee Haaviston käsitystä siitä, että toimintalinjan täytäntöönpano ei Tuomisen johdolla tulisi etenemään Haaviston toivomalla tavalla.

Päinvastoin kuin Jonkka näyttää katsoneen, mielestäni tässä tapauksessa Haaviston menettelyn lainvastaisuuden arvioinnissa ei ole ratkaisevaa se, että Tuomisen erilainen näkemys toimintalinjasta oli johtunut ilmeisesti pääosin oikeudellisista perusteista. Kiinnitän huomiota siihen, että oikeuskansleri oli hyväksynyt Haaviston tarkoittaman toimintalinjan tai jopa edellyttänyt sitä. Minun tehtävänäni ei ole arvioida oikeuskanslerin kannanottoja, mutta olennaista on se, että ministeri Haavistolla on niiden perusteella ollut mielestäni oikeus luottaa siihen, että hänen haluamalleen toimintalinjalle on oikeudellisesti hyväksyttävät perusteet. Kysymys on sinänsä ollut oikeudellisesti epäselvästä tilanteesta, jossa myös Tuomisen näkemyksille on ilmeisesti ollut löydettävissä varteenotettavia oikeudellisia perusteita.

Pelkkä näkemysero ei ainakaan yleensä olisi hyväksyttävä peruste virkamiehen siirtämiselle, mutta tässä tapauksessa on ollut kysymys tuon näkemyseron vaikutuksesta Haaviston ja hallituksen piirissä hyväksytyn toimintalinjan toteuttamiseen.

Jos siirtohankkeen syynä olisi ollut jonkinlainen rangaistus tai kosto taikka jokin esimerkiksi perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu Tuomisen henkilöön liittyvä syy, siirtäminen olisi ollut tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaista. Mitään tällaista ei esitutkinnan perusteella ole osoitettavissa.

Oliko valmistelutoimeksianto tarpeen enää erityisedustajan nimeämisen jälkeen?

24,1 §:n k 7

Ministerillä on ulkoministeriön työjärjestyksen 56 §:n nojalla toimivalta määrätä asian valmistelusta vahvistetusta työnjaosta poiketen. Tämän toimivaltuuden nojalla Haavisto oli 22.10.2019 määrännyt al-Holin asiaan ministerin erityisedustajaksi [redacted]

24.1 § 7k

[redacted]

Edellä tapahtumatietojen kohdassa 4.12.2019 kerrotun mukaisesti Haavisto on ollut valmis luopumaan siirtohankkeesta, jos yhteistyö sujuu, toimintalinjaa vastaan ei ole kritiikkiä ja Tuominen on valmis käyttämään omaa henkilökuntaansa [redacted] tukena. Kun Tuomisto itse oli halukas siirtymään ensin päätoimiseksi valmiuspäälliköksi ja sitten suurlähettilään tehtävään, siirtohankkeesta luopuminen ei ollut enää ajankohtaista. Tuominen oli itse ehdottanut mainittua tehtäväjärjestelyä jo 13.11.2019 saatuaan 11.11.2019 tiedon siirtohankkeesta (ks. edellä tapahtumatiedot).

Edellä esitetyn perusteella päädyn siihen, että Haavisto ei ole antaessaan valmistelutoimeksiannon ja ollessaan peruuttamatta sitä erityisedustajan määräämisen jälkeen menetellyt tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaisesti.

Suhteellisuusperiaate tarkoittaa, että viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.

Suhteellisuusperiaatteen soveltamistilanteissa on tyypillisesti kysymys jostakin asianosaisen kannalta epäedullisesta toimenpiteestä tai ratkaisusta tai esimerkiksi voimakeinojen käytöstä. Näissä tilanteissa on arvioitava, millä lievimmällä keinolla viranomaisen tavoittelemaan lopputulokseen olisi päästävissä. Rappe on nimenomaan katsonut Haaviston syyllisyyden puolesta puhuvaksi sen, että hän ei ollut pyrkinyt päämäärään lievemmillä keinoilla, esimerkiksi määräämällä Tuomisen suorittamaan al-Hol -asiassa toimenpiteitä, ja siirto oli suhteettoman ankara toimenpide. Myös Jonkka on katsonut, että asia olisi tarvittaessa ollut järjestettävissä lievemmälläkin tavalla.

Tässä tapauksessa on kuitenkin kysymys siitä, että Haaviston valmistelutoimeksiannon tavoitteena on jo alun perin ollut siirtää Tuominen *hänelle mieluisaan, vähintään saman tasoiseen tehtävään.* Siirtoa ei siis ollut tarkoitus toteuttaa vastoin Tuomisen tahtoa, vaan hänen suostumuksellaan. Tällaiseen tilanteeseen suhteellisuusperiaate soveltuu jo lähtökohtaisesti huonosti.

Olennaista tässä tapauksessa on myös se, että *siirtopäätöstä ei koskaan tehty*. Siirtopäätöksen suhteellisuutta voidaan lopullisesti arvioida vasta sitten, kun tiedetään, mikä on päätöksen sisältö. Ennen päätöksen tekemistä ei voida esittää muuta kuin spekulaatiota sen mahdollisesta suhteellisuusperiaatteen vastaisuudesta. Suhteellisuuden arvioinnissa yksi merkityksellinen tekijä on myös se, miten siirtopäätöksen kohteena oleva virkamies on itse suhtautunut päätökseen. Siitäkin saadaan lopullinen varmuus vasta kun valmistelu on päättynyt. Valmistelu puolestaan ei ole päättynyt, ennen kuin päätös on tehty. Tässä tapauksessa Tuominen on esitutkinnasta saatavan selvityksen perusteella ollut valmistelun kuluessa itse halukas siirtymään uusiin tehtäviin. Suostumuksen merkitystä ilmentää sekin, että ulkoasiainhallintolain 30 §:n mukaan päätökseen tehtävään määräämisestä ei saa hakea valittamalla muutosta, jos päätös on tehty virkamiehen suostumuksella eikä virkapaikka päätöksen johdosta muutu.

Päädyn siihen, että asiassa ei ole menetelty suhteellisuusperiaatteen vastaisesti.

Asiantuntijoista Jonkka on pitänyt siirtohanketta myös tasapuolisuuden periaatteen vastaisena. Tämä olisi perustunut siihen, että aikaisemmin siirtopäätöksiä ei olisi tehty vastaavilla perusteilla. Mielestäni tämä tai se, että siirtohanke on herättänyt UM:n virkamiesjohdossa kollegiaalista kuohuntaa, ei tee valmistelutoimeksiantoa lainvastaiseksi tasapuolisuuden periaatteen nojalla, jos toimeksiannolle on muuten ollut lailliset perusteet. Mielestäni näin on ollut. Myös tasapuolisuutta voidaan lopullisesti arvioida vasta sitten, kun päätös on tehty.

En ole havainnut, että kukaan asiantuntijoista olisi pitänyt Haaviston menettelyä objektiviteettiperiaatteen vastaisena. Kun tämä vastaa myös omaa käsitystäni, en pidä tarpeellisena käsitellä sitä lähemmin tässä lausunnossani.

Edellä esitetyn perusteella en ole havainnut Haaviston menetelleen lainvastaisesti valmistelutoimeksiannon antamisessa.

2.2 Onko asian valmistelussa menetelty lainvastaisesti?

Esitutkinnassa Haavistoa on epäilty siitä, että Tuomisen kuuleminen olisi laiminlyöty siirron valmistelussa hallintolain 34 §:n ja yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain (yhteistoimintalain) 11 §:n vastaisesti. Rappe on nimenomaisesti katsonut Haaviston rikkoneen mainittuja säännöksiä. Useissa muissa lausunnoissa asiaa on arvioitu mainittujen säännösten kannalta, mutta katsottu joko, että kuuleminen on ollut riittävää, tai että Haavisto ei ole ollut vastuussa valmistelumenettelyn puutteista.

Hallintolain 34 §:n mukaan

> Asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.
>
> Asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos:
> 1) vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti perusteettomana;
> 2) asia koskee palvelussuhteeseen tai vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista;
> 3) asia koskee hakijan ominaisuuksien arviointiin perustuvan edun myöntämistä;
> 4) kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle; tai
> 5) hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista tai kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta.

Hallintolain 34 § siis edellyttää, että asianosaiselle on *ennen asian ratkaisemista* varattava tilaisuus tulla kuulluksi. Kuten edellä olen todennut, siirtoasiassa ei koskaan tehty päätöstä eli sitä ei ole ratkaistu. Pelkästään valmistelutoimeksiannon antaminen ei ole hallintolain 34 §:ssä tarkoitettua asian ratkaisemista.

Koska asiaa ei ole ratkaistu, hallintolain 34 §:n mukaista kuulemisvelvollisuutta ei ole voitu rikkoa. Käsitykseni mukaan epäily hallintolain 34 §:n vastaisesta menettelystä on perusteeton.

Yhteistoimintalain 11 §:n mukaan

> 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.
>
> Jos käsiteltävä asia koskee yhtä henkilöstöryhmää, käsitellään asia tämän henkilöstöryhmän edustajan tai edustajien kanssa.
>
> Jos käsiteltävä asia vaikuttaa yhtä useampaan henkilöstöryhmään, tulee asia käsitellä niiden henkilöstöryhmien edustajien kanssa, joita asia koskee. Tällainen asia voidaan käsitellä myös muussa 7 §:ssä tarkoitetussa elimessä.
>
> 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.

Jos yhteistoiminnan piiriin kuuluvassa asiassa tapahtuu käsittelyn jälkeen olennainen muutos, on asia käsiteltävä yhteistoiminnassa uudelleen.

Yhteistoimintalain 11 §:n 4 momentin mukaan asia on tässä tapauksessa tullut käsitellä vain työnantajan ja kysymyksessä olevan henkilön välillä. Kiinnitän tässäkin yhteydessä huomiota siihen, että yhteistoiminnan oikea-aikaisuutta ja sisältöä voidaan arvioida lopullisesti vasta sitten, kun siirtopäätös on tehty. Vasta silloin on lopullisesti arvioitavissa, onko vuorovaikutus sekä vaihtoehtoihin ja asiaan vaikuttaminen voinut myös käytännössä toteutua yhteistoimintalaissa edellytetyllä tavalla.

Esitutkinnan perusteella ja jo edellä keskeisiin tapahtumiin nostamieni tapahtumien perusteella Tuomisen kanssa on keskusteltu siirtohankkeesta useita kertoja, ja hän on voinut vaikuttaa asiaan ja vaihtoehtoihin myös käytännössä. Tätä ilmentää ensinnäkin se, että valmistelun kuluessa oli löydetty Tuomiselle mieluinen tehtävä eli aluksi päätoiminen valmiuspäällikön tehtävä ja sitten suurlähettilään tehtävä. Toiseksi koko siirtohankkeesta oli luovuttu Tuomisen oman toivomuksen mukaisesti.

Siinäkin tapauksessa, että asian valmistelussa olisi tapahtunut joitakin menettelyvirheitä, niistä ei käsitykseni mukaan ole vastuussa Haavisto. Mielestäni Haaviston vastuun osalta on erotettava valmisteluvaihe ja ratkaisuvaihe.

Valmisteluvaiheen osalta ministerin täytyy voida luottaa siihen, että hänen antamansa toimeksianto valmistellaan virkamiesjohdossa lainmukaisesti. Valmisteluvaiheessa tapahtuneista menettelyvirheistä ministeri voi olla vastuussa vain siinä tapauksessa, että hänen tietoonsa on sellaisia tullut. Näin ei tässä tapauksessa ole.

Ratkaisuvaiheessa ministerilläkin voi olla velvollisuus tarkistaa asian käsittelyssä noudatettavien keskeisimpien menettelyvaatimusten täyttyminen. Esimerkiksi virkamiehen siirtoasiassa hänen kuulemisestaan varmistumista voitaisiin pitää sellaisena. Koska tehtäväänmääräämispäätöksen valituskelpoisuus riippuu siitä, onko se tehty virkamiehen suostumuksella vai ilman suostumusta, päätöstä ei voida tehdä ennen kuin mahdollisesta suostumuksesta on virkamiehen kuulemisessa saatu tieto. Tässä tapauksessa Tuominen oli suostunut siirtymään suunniteltuihin tehtäviin, mutta hän oli myöhemmin peruuttanut suostumuksensa, jolloin tehtäväänmääräyksestä luovuttiin. Tämäkin ilmentää sitä, että valmistelutoimia voidaan lopullisesti arvioida vasta sitten, kun päätös on tehty.

2.3 Lopputulos

Edellä esitetyn perusteella en ole havainnut asiassa ulkoministeri Pekka Haaviston viaksi luettavaa lainvastaista menettelyä. Tämän kannanottoni keskeisimmät perusteet ovat seuraavat:

1. Tuomisen siirtämiselle toisiin tehtäviin on katsottava olleen Haaviston ja hallituksen piirissä hyväksytyn toimintalinjan toteuttamiseen liittyvä ulkoasiainhallintolain 17 §:n mukaan hyväksyttävä toiminnallinen tarve, joka ei poistunut pelkästään erityisedustajan määräämisellä.

2. Haaviston valmistelutoimeksiannon tavoitteena on jo alun perin ollut siirtää Tuominen hänelle mieluisaan, vähintään saman tasoiseen tehtävään, ja siirto on ollut tarkoitus toteuttaa Tuomisen suostumuksella.

3. Tehtäväänmääräyksestä ei koskaan tehty päätöstä, mikä vaikuttaa keskeisesti valmistelumenettelyn oikeudelliseen arviointiin.

Koska ministeri Haavisto ei käsitykseni mukaan ole menetellyt lainvastaisesti, minun ei ole tarpeen arvioida muita ministerisyytteen nostamisen edellytyksiä.

Mielestäni minun ei ole tarkoituksenmukaista yrittää arvioida muita edellytyksiä edes siltä varalta, että ministeri Haaviston katsottaisiin menetelleen lainvastaisesti. Muiden edellytysten tarkempi arviointi edellyttäisi tietoa siitä, millä tavalla ja millä perusteilla menettely olisi lainvastaista.

Eduskunnan oikeusasiamies
OTT, VT Petri Jääskeläinen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asiahallintajärjestelmässä.