Olli Mäenpää
24.11.2020

Perustuslakivaliokunnalle

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

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt kannanottoani siitä, onko asiaa syytä arvioida aikaisemmasta 12.2.2020 esittämästäni lausunnosta poiketen minulle toimitetun uuden aineiston valossa.

Perustuslakivaliokunta on 19.2.2020 päättänyt pyytää valtakunnansyyttäjää ryhtymään toimenpiteisiin esitutkinnan toimittamiseksi asiassa rajoitetusti. Pyyntö koski ulkoministerin menettelyä ulkoministeriön konsulipäällikön virkajärjestelyissä. Valiokunnan selvityspyynnön mukaan asiassa oli selvitettävä, 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.

Perustuslakivaliokunnan pyytämä täydentävä arviointi kohdistuu näiden kysymysten selvittämiseksi saatuun uuteen aineistoon, joka sisältyy esitutkintapöytäkirjaan (6.7.2020). Esitän uuteen aineistoon perustuvan arvioni hallinto- ja virkamiesoikeudellisen lainsäädännön soveltamisen kannalta ja erityisesti hallinto-oikeudellisen virkavastuun perusteiden näkökulmasta. Olen tutustunut myös minulle toimitettuihin lausuntoihin.

1. Onko konsulipäällikön pysyminen kannassaan johtanut siihen, että hänet on pyritty siirtämään uusiin tehtäviin epäasiallisin perustein?

Muistutuksen perustelujen mukaan konsulipäällikkö Tuominen on kieltäytynyt edistämästä asiaa [Syyrian al-Holin pakolaisleirin lapsien tuominen Suomeen konsulilain nojalla], jonka jälkeen Haavisto on siirtänyt al-Holiin liittyvät konsulitehtävät häneltä pois ja nimennyt väliaikaisen al-Holin erityisedustajan. Kesäkuussa 2019 konsulipäällikkö Tuomisen virkaa oltiin päätetty jatkaa vuoteen 2022 saakka. Muistutuksessa todetaan ulkoministeri Haaviston sanoneen tiedotustilaisuudessa 2.12.2019, että konsulipäällikkö Tuominen on yhä tehtävässään, eikä virkaa ole avattu. Myöhemmin Haavisto kertoi käyneensä Tuomisen kanssa pitkän keskustelun ja sen päätteeksi kutsuneensa Tuomisen jatkamaan vanhassa tehtävässään. Tästä voisi muistutuksen mukaan päätellä, että ennen keskustelua hän ei olisi ollut jatkamassa konsulipäällikkönä.

Konsulipäällikön siirtäminen uusiin tehtäviin

Kiinnitin aikaisemmassa arviossani ensin huomiota siihen, että ulkoasiainhallintolain 14 ja 17 §:ään sisältyvän sääntelyn mukaan ulkoasiainhallinnon virat ovat hallinnonalan yhteisiä virkoja ja yleisvirkamiehellä on määrättäessä velvollisuus siirtyä toiseen tehtävään. Ulkoministerillä on näiden säännösten nojalla toimivalta päättää yleisvirkamiesten siirtämisestä toiseen tehtävään. Tällaista toimivaltaa myös käytetään ulkoasiainhallinnossa vakiintuneesti, ja ulkoasiainhallinnon virkamiehet kiertävät säännönmukaisesti eri tehtävissä.

Käytettävissäni olleen selvityksen perusteella valmisteilla olleen konsulipäällikön siirtämisen tavoitteena oli ulkoasiainhallintolain 17 §:n määrittelemän toimivallan nojalla ja säännöksen tarkoituksen mukaisesti ulkoasiainhallinnon toiminnallisten tarpeiden huomioon ottaminen ja valmistelun joutuisuuden turvaaminen. Esittämäni arvion mukaan näitä tavoitteita voidaan pitää ulkoasiainhallintolain tavoitteiden ja hallintolain 6 §:ssä säädetyn tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaisina.

Tuolloin käytettävissä olevasta selvityksestä kävi ilmi, että siirtämispäätöksen valmistelupyynnön tarkoituksena oli myös luottamuspulan ratkaiseminen siirtämällä al-Holin leirin turvallisuustilanteesta ministerin näkemyksestä poikkeavia näkemyksiä esittänyt konsulipäällikkö toisiin tehtäviin. Esitin tältä osin arvionani, että ulkoministeriön virkamiehen siirtämistä toiseen tehtävään pelkästään ministerin ja virkamiehen näkemyserojen vuoksi ei voida pitää tarkoitussidonnaisuuden periaatteen edellyttämällä tavalla hyväksyttävänä tarkoituksena käyttää ulkoasiainhallintolain mukaan ulkoministerille kuuluvaa toimivaltaa konsulipäällikön siirtämiseksi toiseen tehtävään.

Tuolloin saatavilla olleen selvityksen mukaan siirron valmistelun tarkoituksena oli myös ulkoministeriön toiminnallisten tarpeiden huomioon ottaminen ja valmistelun joutuisuuden turvaaminen ulkoministeriön toimialaan kuuluvissa konsulipalveluasioissa. Myös tämä seikka huomioon ottaen päädyin yleiseen arvioon, jonka mukaan ulkoministeri Haaviston esittämään siirtämistä koskevaan valmistelupyyntöön ei sisältynyt ongelmia tarkoitussidonnaisuuden periaatteen kannalta arvioituna eikä siirtämisen valmistelu siten perustunut epäasiallisiin perusteisiin.

Arviointi uuden aineiston perusteella

Esitutkintapöytäkirjaan sisältyvä informaatio ei anna aihetta muuttaa arviotani, jonka mukaan ulkoasiainneuvoksen virassa olevan konsulipäällikön siirtämiselle toiseen tehtävään oli laissa säädetty toimivaltaperuste, jonka soveltamiselle tässä tapauksessa oli asiallinen ja hyväksyttävä peruste. Toimivaltaperuste ei kuitenkaan yksinään ole riittävä, vaan viranomaisen on sille lain perusteella kuuluvan toimivallan käytössä noudatettava myös hallintolain 6 §:ssä säädettyjä hallinnon oikeusperiaatteita.

Hallintolain 6 §:ssä säädettyjä hallinnon oikeusperiaatteita sovelletaan etenkin tilanteissa, joissa viranomainen käyttää toimivaltaansa erilaisten päätösten tai toimien tekemiseen. Jos viranomainen ei käytä toimivaltaansa päätöksen tai toimen tekemiseen, periaatteilla on sen sijaan suppeampi merkitys. Tällainen toimimattomuus voi hallinto- ja virkamiesoikeudelliselta kannalta tulla arvioitavaksi lähinnä viranomaisen toimivallan alittamisen tai virkavelvollisuuksien laiminlyönnin kannalta.

Uuden aineiston perusteella hallintolain 6 §:ssä säädetyistä oikeusperiaatteista olennaisia ovat tarkoitussidonnaisuuden periaate ja suhteellisuusperiaate. Näiden periaatteiden soveltamisen kannalta merkittävänä selvityksenä siirtämispäätöksen tekemisen perusteiden arvioinnissa voidaan pitää etenkin konsulipäällikön sähköpostiviestissään 18.10.2019 esittämää kantaa, jonka mukaan hän ei voinut [al-Holin leirillä olevien asiassa] toimia konsulipalvelulain mukaisesti. Tähän kantaan hän viittaa myös selvityksessään (13.1.2020), jonka mukaan hän ei ollut valmis tekemään virkamiespäätöstä konsulipalvelulain nojalla. Uuteen aineistoon sisältyy lisäksi runsaasti täsmentävää tietoa siirtoasian valmistelun eri vaiheista.

Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaan viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Esitutkintapöytäkirjaan sisältyvä informaatio vahvistaa arviotani, jonka mukaan konsulipäällikön toiseen tehtävään siirtämisen valmistelun tarkoituksena oli nimenomaan ulkoministeriön toiminnallisten tarpeiden toteuttaminen, mikä on siirtämistoimivallan yleinen tarkoitus. Siirtämisen tarkoituksena oli erityisesti varmistaa ulkoministeriön toimintakyky ja yhtenäinen toimintalinja, jotta ministeriö pystyisi riittävän tehokkaasti toteuttamaan sen toimivaltaan ja tehtäviin lain ja ihmisoikeusvelvoitteiden mukaan kuuluvat toimet al-Holin leirillä vangittuina olevien suomalaisten lasten oikeuksien ja etujen turvaamiseksi.

Tätä on arvioni mukaan perusteltua pitää lain mukaan hyväksyttävänä tarkoituksena siirtämistoimivallan käyttämiselle, kun otetaan huomioon myös uudesta aineistosta ilmi käyvä konsulipäällikön ilmaisema haluttomuus toteuttaa ministeriön ja viime kädessä valtioneuvoston toimintalinjaa sekä suoranainen kieltäytyminen toimimasta virkavelvollisuuksiensa perusteella konsulipalvelulain mukaisesti. Toiseen tehtävään siirtämisen valmistelu oli siten hallintolain 6 §:ssä säädetyn tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukainen toimintatapa.

Suhteellisuusperiaatteen mukaan viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Jos viranomaisen toimella puututaan yksilön oikeusasemaan, toimivaihtoehdoista on valittava lievin toimi, jolla toimen päämäärä voidaan saavuttaa. Näiden kriteerien kannalta voidaan myös uuteen aineistoon sisältyvän informaation perusteella todeta, että siirtämismenettelyn käyttäminen on ulkoasiainhallinnossa virkauralla etenemiseen normaalisti kuuluva menettely, eikä siihen sisälly moitteen tai sanktion luonteisia piirteitä. Valmistelussa esillä ollutta suurlähettiläälksi siirtämistä EU:n jäsenvaltion pääkaupunkiin pi-

detään ulkoasiainhallinnossa virkauralla etenemisenä, ja konsulipäällikkö suhtautui siirtoon sitä valmisteltaessa myönteisesti pitäen siirtoa *win-win* -luonteisena [eli molempien tahojen etujen mukaisena] ratkaisuna.

Vaihtoehtona tälle konsulipäällikön oikeusaseman kannalta ensisijaisesti myönteiseksi arvioitavalle toimintatavalle olisi käytettävissä olevan selvityksen perusteella voinut olla vähemmän myönteinen toimintatapa, jossa haluttomuus toteuttaa ulkoministeriön toimintalinjaa ja nimenomainen kieltäytyminen konsulipalvelulain mukaisesta toiminnasta olisi tullut arvioitavaksi konsulipäällikön virkatehtävien asianmukaista ja viivytyksetöntä suorittamista edellyttävän valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentissa säädetyn virkavelvollisuuden laiminlyönnin kannalta. Verrattuna tähän virkamiesoikeudellisten seuraamusten mahdolliseen käyttämiseen perustuvaan vaihtoehtoon sen sijasta valitun, konsulipäällikön kannalta lähinnä myönteisen toimintatavan valmistelun aloittamisen voidaan katsoa olleen lievempi toimi ja sellaisena oikeassa suhteessa siirtämispäätöksellä tavoiteltuun päämäärään nähden siten kuin hallintolain 6 §:ssä säädetty suhteellisuusperiaate edellyttää.

Myös uudessa aineistossa esitetty informaatio huomioon ottaen päädyn arvioon, jonka mukaan konsulipäällikön siirron valmistelussa ei ole toimittu hallinnon oikeusperiaatteiden vastaisesti tai muutenkaan epäasiallisin perustein. Koska päätöstä siirtoasiassa ei ole tehty, ei ole perusteita arvioida, oliko siirtämistä koskevassa päätöksenteossa noudatettu näitä oikeusperiaatteita.

2. Onko menettelyn tarkoituksena ollut vaikuttaa konsulipäällikön päätöksentekoon?

Muistutuksen perustelujen mukaan on syytä epäillä, että ulkoministeri Haavisto on oikeuskanslerin vastauksen [9.10.2019] virheelliseen tulkintaan vedoten painostanut konsulipäällikkö Tuomista mahdollisesti lainvastaiseen toimintaan painostamalla häntä tuomaan Syyrian al-Holin pakolaisleirin lapset Suomeen konsulilain nojalla.

Aikaisemman arvioni kohteena oli tältä osin kaksi seikkaa, kokouskeskustelu ulkoministeriössä ja ministeriön sisäinen toimintaohje.

Kokouskeskustelu ulkoministeriössä 16.9.2019

Ulkoministeriössä pidetyssä kokouksessa 16.9.2019 oli käytettävissäni olleen selvityksen mukaan ollut erimielisyyttä ulkoministeri Haaviston ja konsulipäällikkö Tuomisen välillä siitä, oliko perusteltua lähettää ulkoministeriön ja sisäministeriön virkamiehiä al-Holin leirille. Erimielisyys perustui lähinnä turvallisuustilanteen erilaiseen arviointiin, ja arviointien eroavuuksille oli todennäköisesti aiheellisia perusteita. Tällaista erilaisten mielipiteiden esiintuomista ei tuolloisen arvioni mukaan voitu pitää virkamiehen painostamisena, vaan kysymys oli virkavalmisteluun välttämättä ja legitiimisti kuuluvasta erilaisten näkökohtien esittämisestä ja punninnasta.

Toimintaohjeen merkitys

Toimintaohje sisältyi erityisavustaja Joel Linnainmäen alivaltiosihteeri Pekka Puustiselle 18.10.2019 lähettämään sähköpostiviestiin. Viestin aiheena oli ”Toimenpidepyyntö: hallituksen neuvottelun valmistelu”, ja se lähetettiin oikeuskanslerin 9.10.2019 tekemän päätöksen jälkeen. Oikeuskansleri totesi tuossa päätöksessään oikeudelliseen arvioonsa perustuvana johtopäätöksenä, että ”että perus- ja ihmisoikeudet, erityisesti perustuslain 7 §, lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan 1 kappale, 6 artikla ja niiden perustuslain 22 §:ssä säädetty turvaamisvelvoite puoltavat sitä, että valtioneuvosto pyrkii kansainvälisen oikeuden mukaisesti ja konsulipalvelulain mukaisten toimivaltuuksiensa nojalla ja puitteissa kotiuttamaan ainakin suomalaiset ja heihin rinnastuvat lapset.”

Päädyin aikaisemmassa arviossani siihen, että kyseinen toimintaohje määritteli lähtökohtia ja oli muutenkin verraten yleisellä tasolla. Se ei sisältänyt ulkoministeriön virkamiehiin tai erityisesti konsulipäällikköön kohdistuvaa velvoitetta ratkaista yksittäinen hallintoasia tietyllä tavalla. Toimintaohjeeseen ei myöskään sisältynyt elementtejä, jotka olisivat sisältäneet tai joiden olisi voitu tulkita sisältäneen velvoitteen konsulipäällikölle toimia lainvastaisesti taikka valmistella tai tehdä lainvastainen päätös tai pidättyä lainmukaisesta päätöksenteosta. Konsulipalvelulain noudattamisen ja soveltamisen voidaan katsoa kuuluneen konsulipäällikön virkavelvollisuuksiin myös ilman ulkoministeriön tai valtioneuvoston yleisistunnon nimenomaista päätöstä. Aikaisemman arvioni mukaan toimintalinjausta ei nämä seikat huomioon ottaen voitu pitää konsulipäällikköön kohdistuvana painostuksena.

Arviointi uuden aineiston perusteella

Esitutkintapöytäkirja ja siinä erityisesti Tuomisen ja Haaviston lausumat sisältävät lisäinformaatiota kokouskäsittelyn 16.9.2019 sisällöstä. Uusi aineisto ei kuitenkaan sisällä tietoja tai muita näkökohtia, joiden perusteella olisi aihetta tarkistaa aikaisempaa arviotani, jonka mukaan kyseessä oli virkavalmistelussa mahdollinen ja suotava eri näkökohtien esittäminen ja punninta. Niiden kohteena oli lähinnä turvallisuustilanne al-Holin leirillä ja sinne matkustettaessa. Leirin ja sinne matkustamisen turvallisuustilanteesta saattoi aiheellisesti olla erilaisia näkemyksiä, koska sitä koskeva informaatio oli ainakin osittain puutteellista, epäluotettavaa ja jatkuvasti muuttuvaa. Erilaisten näkemysten esittämistä ei siten voida pitää painostamisena.

Esitutkintapöytäkirjaan sisältyvä uusi aineisto ei sisällä informaatiota, jonka perusteella minulla olisi aihetta muuttaa tai tarkentaa toimintaohjetta koskevaa aikaisempaa arviotani. Toimintaohje tähdensi konsulipalvelulain mukaisen menettelyn tärkeyttä. Sillä ei pyritty painostamaan konsulipäällikköä tai pyritty muuten saamaan häntä toimimaan lain vastaisesti tai muuten epäasiallisesti. Toimintaohjeen antamista ei siten voida pitää virkamiesoikeudellisesti ongelmallisena tai epäasiallisena menettelynä.

3. Onko virkajärjestelyn valmistelumenettely ollut lainmukainen?

Muistutuksen perustelujen mukaan ulkoministeri Haavisto oli nimennyt väliaikaisen al-Holin erityisedustajan ja siirtänyt al-Holiin liittyvät konsulitehtävät pois konsulipäälliköltä. Näiden päätösten valmistelussa oli laiminlyöty noudattaa useita menettelysäännöksiä.

Aikaisemman arvioni kohteena oli tältä osin kaksi seikkaa: erityisedustajan määräämismenettelyn valmistelu ja konsulipäällikön siirtämistä koskevan päätöksen valmistelu.

Erityisedustajan määrääminen

Aikaisemmassa arviossani toin esiin, että ulkoministerin erityisedustajan tehtäviä ja määräämistä koskevan ministerin päätöksen ei voida katsoa koskevan ulkoministeriön muiden virkamiesten oikeutta, etua tai velvollisuutta sillä tavoin, että heitä olisi tullut kuulla ennen päätöksen tekoa tai että heillä olisi oikeus valittaa määräämispäätöksestä. Yhteistoimintalain 11 §:n 4 momentin mukaan tällainen asia käsitellään vain työnantajan ja kysymyksessä olevan henkilön välillä. Määräämismenettelyä ei siten voida näiltä osin pitää lainvastaisena. Erityisedustajan nimeämistä koskeva päätöksenteko ei valtioneuvoston ohjesäännön 38 § huomioon ottaen edellytä esittelyä. Myöskään perustelujen puuttumista ei hallintolain 45 §:n 2 momentin säännökset huomioon ottaen voida pitää menettelyvirheenä. Erityisedustajan määrääminen ja määräämismenettelyn valmistelu voidaan siten arvioida lainmukaisiksi.

Konsulipäällikön siirtäminen toiseen tehtävään

Aikaisemmassa arviossani totesin, että valmistelupyyntö konsulipäällikkö Tuomisen siirtämiseksi toiseen tehtävään ei tuolloin saatavilla olevan selvityksen perusteella johtanut siirtämistä koskevan ulkoministerin päätöksen tekemiseen, vaan asia ilmeisesti raukesi, ja konsulipäällikkö pysyi toistaiseksi tehtävässään. Koska siirtämispäätöstä ei tehty, ei ollut myöskään aiheellista arvioida hallinto- ja virkamiesoikeudellisia menettelysäännöksiä, joita olisi tullut noudattaa siirtämispäätöstä valmisteltaessa.

Arviointi uuden aineiston perusteella

Arvioitaessa uuden aineiston perusteella virkajärjestelyn valmistelumenettelyn lainmukaisuutta voidaan todeta, että informaatio erityisedustajan määräämistä koskevan valmistelumenettelyn eri vaiheista on monilta osin tarkentunut. Perusteita aikaisemman arviointini muuttamiseen tältä osin ei kuitenkaan ole tullut esiin. Seuraava arvio keskittyy siten valmistelumenettelyyn, jonka kohteena oli konsulipäällikön siirtäminen toiseen tehtävään.

Viranomaisen päätöksenteon valmistelua koskevan hallinto-oikeudellisen sääntelyn lähtökohtana on perusteltua pitää hallintolain 31 §:n 1 momentin säännöstä. Sen mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset.

Selvityksen hankkimisessa voidaan käyttää erilaisia keinoja, kuten hallintolain 32-34 §:ssä säädettyä selvityksen ja lausunnon pyytämistä sekä hallintolain 34 §:ssä säädettyä asianosaisen kuulemista.

Hallintopäätöksen valmisteluun kuuluvat tehtävät kuten asian selvittäminen ja asianosaisen kuuleminen kuuluvat yleensä päätöksen esittelijän tai muun valmistelijan virkavelvollisuuksiin. Esittelijä myös vastaa omalta osaltaan siitä, että päätöksenteon valmistelussa on noudatettu sitä koskevia menettelyvaatimuksia. Hallintoasiaa koskeva ministerin päätöksenteko ministeriössä perustuu vakiintuneesti virkamiesvalmisteluun, joten ministeri ei normaalisti itse huolehdi eikä vastaa esimerkiksi asianosaisen kuulemisesta tai yhteistoimintamenettelystä.

Hallintolakiin ei sisälly tarkempia säännöksiä siitä, missä vaiheessa asian selvittämiseen liittyvät menettelytoimet kuten erityisesti asianosaisen kuuleminen ja mahdollinen yhteistoimintamenettely on toteutettava. Käytännössä asian selvittämisessä voi olla useita eri menettelyvaiheita, joissa hankitaan selvitystä erilaisin menettelytavoin. Koska asianosaiselle on hallintolain mukaan varattava tilaisuus antaa selityksensä myös ”sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun”, asianosaista kuitenkin yleensä kuullaan vasta siinä vaiheessa, kun päätöksenteon kannalta keskeinen selvitys on saatu ja hankittu. Asianosaisen kuuleminen voi olla tarpeen toteuttaa myös useassa eri menettelyvaiheessa, jos esimerkiksi selvitystä tulee lisää asian käsittelyn edetessä.

Hallintopäätöksen valmistelua koskevien menettelyvaatimusten kannalta keskeinen asianosaisen kuuleminen on hallintolain 34 §:n mukaan toteutettava ”ennen asian ratkaisua”. Tämä menettelyvaatimus koskee myös virkamiehen siirtämispäätöksen tekemistä. Vastaavasti yhteistoimintavelvoitteet on toteutettava ennen yhteistoimintamenettelyä edellyttävän päätöksen tekemistä.

Hallintoasiassa voidaan tehdä päätös vasta, kun sen valmistelua koskevat menettelyvelvoitteet on asianmukaisesti toteutettu. Jos jokin laissa edellytetty välttämätön menettelyvaatimus, kuten esimerkiksi asianosaisen kuuleminen, on laiminlyöty ennen päätöksen tekemistä, viranomaisen tekemä päätös voidaan kumota lainvastaisena. Jos viranomainen ei tee päätöstä asiassa, joka on ollut siinä valmisteltavana, näiden päätöksentekoa edeltävien menettelyvaatimusten noudattamatta jättäminen ei kuitenkaan ole menettelyvirhe, joka voisi olla perusteena päätöksenteon valmistelijaan kohdistuvalle virkamiesoikeudelliselle virkavastuulle.

Esitutkintapöytäkirja sisältää verraten runsaasti tarkempaa informaatiota konsulipäällikön siirtämistä valmistelevan menettelyn eri vaiheista ulkoministeriössä. Kuulemisen osalta esitutkintapöytäkirjasta käy useilta osin ilmi, että alivaltiosihteeri Puustinen oli siirtoa valmisteltaessa keskustellut konsulipäällikön kanssa siirtämisestä ja tämä oli keskustelussa ollut myöntyväinen uuteen tehtävään ja pitänyt siirtämistä win-win -ratkaisuna. Konsulipäällikköä oli siten informoitu siirtomenettelyn valmistelusta, ja hänellä on ollut mahdollisuus esittää sen johdosta näke-

myksensä. Tämän voidaan arvioida täyttävän asianosaisen kuulemisen ja yhteistoimintamenettelyn vähimmäisvaatimukset tuossa menettelyvaiheessa. Virkajärjestelyn valmistelumenettelyä voidaan muutenkin pitää lainmukaisena.

Siirtopäätöksen valmisteluun kohdistuvien lakisääteisten menettelyvaatimusten noudattamisen ja niihin kohdistuvan virkamiesoikeudellisen vastuun oikeudellisessa kokonaisarvioinnissa on aiheellista ottaa huomioon, että päätöstä konsulipäällikön siirtämisestä toiseen tehtävään ei ole tehty. Siirtämispäätöksen tekemisen sijasta siirtämisasian valmistelu päättyi konsulipäällikön ilmaistua keväällä 2020 halunsa pysyä tehtävässään. Vasta jos siirtämistä koskeva päätös olisi tehty, olisi virkamiesoikeudellisten velvoitteiden ja vastuun kannalta aiheellista arvioida, oliko kaikkia siirtämispäätöksen valmistelussa velvoittavia menettelyvaatimuksia noudatettu ennen päätöksen tekemistä ja kenellä olisi virkavastuu niiden noudattamisesta siirtämistä koskevan päätöksen valmistelussa.