

Heikki Kulla

Asia: M 4/2019 vp Perustuslain 115 §:n mukainen muistutus

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minua arvioimaan edellä mainitun muistutusasian aineistoa hallinnollisen päätöksenteon asianmukaisuuden ja virkamiesoikeudellisten näkökohtien valossa.

Eduskunnalle jätetyssä muistutuksessa on moiteperusteina esitetty lähinnä neljä seikkaa.

Tarkastelen hallinnollisen päätöksenteon asianmukaisuutta ja virkamiesoikeudellisia näkökohtia pääasiassa kyseisten moiteperusteiden kannalta.

1) Onko ulkoministeri Haavisto painostanut virkamiehiä tekemään lainvastaisia päätöksiä asiassa?

Asia koskee sitä, painostiko Haavisto konsulipäällikkö Tuomista tuomaan Syyrian al-Holin pakolaisleirin lapset Suomeen konsulilain mukaisesti ja tekemään samalla lainvastaisia päätöksiä.

Valtion virkamieslain 14.1 §:n mukaan virkamiehen on hoidettava virkatehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä. Kyse on virantoimitusvelvollisuudesta. Velvollisuuteen kuuluu myös vel-

vollisuus noudattaa työnjohto- ja työnvalvontamääräyksiä. Määräykset ovat esimiehen yksittäistapauksessa antamia määräyksiä eli virkakäskyjä. Sen ohella esimerkiksi viraston työjärjestys voi sisältää yleisluonteisia määräyksiä. Tarkasteltavassa tilanteessa ministeri Haaviston ja eräiden muiden konsulipäällikkö Tuomiselle kaavailemaa tehtävää ryhtyä hoitamaan toimintalinjauksen puitteissa konsulipalvelulakiin nojaten pohjalta edellä mainittua pakolaisasiaa voidaan nähdäkseni pitää eräänlaisena, tosin väljänä työnjohdollisena määräyksenä.

Laillisuusperiaatteen (PL 2.3 §) mukaisesti virkamiehen virantoimitusvelvollisuus on sidottu eräisiin oikeudellisiin rajoituksiin. Kyse on julkisoikeudellisesta peruseriaatteesta eli virkamiehen kuuliaisuusvelvollisuudesta ja sen rajoituksista. Jotta työnjohtomääräys (virkakäsky) sitoo oikeudellisesti, määräys ei saa olla muodollisesti ilmeisen lainvastainen. Tämän mukaan sekä määräyksen antajan että määräyksen saajan pitää olla toimivaltainen asiassa, ja menettely ei saa olla ilmeisen lainvastaista. Määräys ei myöskään saa olla sisällöltään ilmeisen lainvastainen.

Jos määräys on joltain osin kuvatulla tavalla ilmeisen lainvastainen, määräyksen saaneen virkamiehen on tehtävä käskyn antajalle vastamuistutus (remonstratio) lainvastaisuudesta ja kieltäytyttävä noudattamasta käskyä. Tarkasteltavassa tapauksessa konsulipäällikkö Tuominen on oma-aloitteisesti ilmoittanut pitävänsä toimintalinjausta sisällöltään lainvastaisena.

Nähdäkseni ulkoministeri Haaviston toiminnasta voidaan tältä osin todeta seuraavaa. Kaavailtua toimintalinjaa al-Holin pakolaisasiassa ei voida pitää sisällöltään lainvastaisena, kun otetaan huomioon muun muassa oikeuskanslerin lausunto asiasta. Ministeri on ollut toimivaltainen antamaan toimintalinjauksen.

Menettelystä kiinnitän huomiota muutamaan seikkaan. Konsulipäällikkö Tuominen toi oma-aloitteisesti esiin käsityksensä asiasta sen valmistelun yhteydessä. Olisi tosin ollut asiallista, että hänelle olisi vielä erikseen varattu mahdollisuus kannanilmaisuun. Kuulemisvirheestä ei kuitenkaan ollut kysymys, koska kyse oli hallinnon sisäisestä tehtävien järjestelystä.

Valtion yhteistoimintalain (1233/2013, 11 §) perusteella ministeriön olisi ehkä ollut aihetta antaa henkilöstölle ja erityisesti Tuomiselle tietoja kaavailusta linjauksesta jo valmistelun alkuvaiheessa siten, että vuorovaikutus sekä vaihtoehtoihin ja asiaan vaikuttaminen olisi voi

myös käytännössä toteutua täysimääräisesti.¹ Toisaalta asia oli arkaluonteinen ja salassa pidettävä, mikä puolsi pidättyvyyttä tietojen jakelussa.

2) Onko prosessi, jossa ulkoministeriö on asettanut uuden erityisedustajan hoitamaan asiaa, ollut laillinen?

Ulkoministeri Haavisto määräsi 22.10.2019 ulkoministerin väliaikaisen erityisedustajan hoitamaan al-Hol-tehtäviä. Konsuliasioden osalta määrääminen aiheutti poikkeuksen vahvistettuun työnjakoon asioiden valmistelun osalta. Pääsäännön mukaan asiat on valmisteltava työnjaon mukaisesti (ulkoministeriön työjärjestys, 550/2008, 55 §). Vahvistetusta työnjaosta voidaan poiketa työjärjestyksen 56 §:n mukaisin perustein:

”Ministeri tai valtiosihteeri kansliapäällikkönä voivat määrätä asian valmistelusta vahvistetusta työnjaosta poiketen. Poikkeuksista työnjakoon voivat vastaavasti määrätä alivaltiosihteeri, osastopäällikkö ja määritellyt palvelukokonaisuuksia johtavat virkamiehet vastuualueellaan käsiteltävien asioiden osalta.

Virkamies on lisäksi vahvistetusta työnjaosta riippumatta velvollinen suorittamaan ne tehtävät, jotka häneen esimiesasemassa oleva toimintayksikön päällikkö tai ministeri vahvistetusta työnjaosta poiketen yksittäistapauksessa määrää hänen suoritettavakseen.”

Tämän pohjalta arvioituna ministeri Haavisto ei toiminut lainvastaisesti nimittäessään väliaikaisen erityisedustajan.

Ministeri Haavisto ei tehnyt päätöstä erityisedustajan määräämisestä esittelystä (päätös 22.10.2019). Valtionhallinnossa päätökset pitää pääsäännön mukaan tehdä esittelystä. Perustuslain 118.2 §:ssä on säännös esittelijän vastuusta. Valtioneuvostosta annetun lain 25 §:n mukaisesti ministeriössä asiat ratkaistaan esittelystä, jollei valtioneuvoston asetuksella erityisestä syystä toisin säädetä. Ratkaisusta ilman esittelyä säädetään valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 38 §:ssä ja ulkoasiainministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen 7 §:ssä. Viimeksi mainitun säännöksen mukaiset perusteet poiketa esittelystä eivät koske tarkasteltavaa asiaa.

¹ Yhteistoimintalain 11 §:n noudattamatta jättäminen on 49 §:ssä säädetty rangaistavaksi viraston yhteistoimintavelvoitteen rikkomisena.

Valtioneuvoston ohjesäännön 38 §:n mukaan asia ratkaistaan ministeriössä virkamiehen esittelystä, jollei asia koske ainoastaan rekisteröinti- tai kirjaamistoimenpidettä. Palvelussuhdetta koskevia asioita lukuun ottamatta esittelyä ei kuitenkaan tarvita asioissa, jotka koskevat ministeriön sisäistä henkilöstö- tai taloushallintoa. Mikäli katsotaan, että nyt tarkasteltava määräämisasia koski palvelussuhdetta, asia olisi pitänyt ratkaista esittelystä. Jos taas ollaan sillä kannalla, että kyse oli työnjohdollisesta tehtäväjärjestelystä, asia voitiin päättää ilman esittelyä. Tulkinnanvaraisessa tilanteessa pääsäännöstä eli esittelystä poikkeuksen tekevää säännöstä on tulkittava suppeasti. Katson, että asia olisi pitänyt päättää esittelystä. Väliaikaisen erityisedustajan mandaatin jatkamispäätös (19.12.2019) tehtiin esittelystä.

Päätös väliaikaisen erityisavustajan määräämisestä tehtävään ei nähdäkseni ollut valituskelpoinen, koska päätös tehtiin virkamiehen suostumuksella eikä virkapaikka ilmeisesti muuttunut (ulkoasiainhallintolain 30 §:n 1. momentti).

3) Onko ulkoministerissä menetelty laillisesti, kun Tuomista on pyritty siirtämään uuteen tehtävään pois konsulipäällikön virasta?

Valtionhallinnon virkajärjestelyistä säädetään yleisesti valtion virkamieslain (VirkamL, 750/1994) toisessa luvussa. Laissa ei ole säännelty erikseen tehtävään määräämistä muuta kuin muutoksenhakua rajoittavan valituskiellon osalta (57.3 §). Siitä huolimatta tehtävään määräämistä on vanhastaan käytetty valtiohallinnossa työnjohto-oikeuden alaan kuuluvana toimenpiteenä. Tehtävään määräämisessä on otettava huomioon rekrytointijärjestelmän yleiset edellytykset, kuten virkanimityksen ensisijaisuus ja hyvän hallinnon periaatteet (OKa 26.6.2019; KHO 2018:15). Tehtävään määräämisestä on myös hallinnonalakohtaisia erityissäännöksiä, kuten seuraavaksi tarkasteltava ulkoasiainhallintolain 17 §. Pykälä kuuluu seuraavasti:

”17 § Yleisvirkamiehen tehtävään määrääminen ja siirtäminen toiseen virkapaikkaan

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.”

Ulkoasiainministeriö olisi nähdäkseni voinut määrätä konsulipäällikkö Tuomisen siirtymään toiseen tehtävään mainitun 17 §:n 1. momentin nojalla, koska kiireellisissä al-Hol-asioissa oli muun muassa luottamuspuolan vuoksi tarve tehtävien hoidon uudelleen järjestelyyn. Määräyspäätöksestä Tuominen olisi voinut valittaa (ulkoasiainhallintolaki 30.2 §). Ministeriö ei loppujen lopuksi antanut tällaista määräystä.

Asian valmistelu oli kuitenkin jo käynnistynyt 11.10.2019 ministeri Haaviston valmistelupyynnöllä. Ministeri Haaviston mukaan asiasta oli tarkoitus käydä erillinen keskustelu konsulipäällikkö Tuomisen kanssa. Tuominen sai tiedon asiasta vasta 28.10.2019, ja sovittu keskustelu 22.11. asiasta peruuntui Tuomisen pyynnöstä. Kuitenkin Tuominen ja ministeriön asianomaiset virkamiehet kävivät asiasta sähköpostikeskustelua. Siinä yhteydessä Tuominen kommentoi eri vaihtoehtoja ja toi esiin näkemyksensä asiasta. Arvioni mukaan menettely täytti myös valtion yhteistoimintalain 11 §:n vaatimukset.

Tehtävään määräämisasian käsittelyn tosiasiallisesta keskeytymisestä olisi hyvän hallinnon vaatimusten (hallintolaki 6 §) mukaisesti ollut aihetta ilmoittaa konsulipäällikkö Tuomiselle. Ministeriön erillinen päätös asian raukeamisesta olisi vielä tehokkaammin selventänyt tilannetta.

4) Onko ulkoministeri toiminut lain mukaisesti jättäessään tuomatta asian valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi?

Katson, että tämä kohta ei suoraan koske valiokunnan toimeksiannossa mainittuja hallinnollisen päätöksenteon asianmukaisuutta ja virkamiesoikeudellisia näkökohtia. Totean kuitenkin, että valtioneuvosta annetun lain 14 §:n mukaiset siirron perusteet ovat oikeudelliselta luonteeltaan joustavia mutta kuitenkin oikeudellisesti sitovia. Harkinta on luonteeltaan oikeusharkintaa, vaikka edellytysten arvioinnissa voi nousta esiin myös poliittisia näkökohtia.²

² HE 270/2002, s. 35-36; PeVM 13/2002.

Aineistossa olevan oikeuskanslerin kannanoton (29.10.2019) mukaan valtioneuvoston yleisistuntopäätöksen tekeminen pakolaisasiassa saattoi olla vaikeaa, kun otettiin huomioon vaihtelevat tilanteet. Myöhemmin 21.12.2019 valtioneuvoston yleisistunto teki asiassa periaatepäätöksen.

Turussa 10. helmikuuta 2020

Heikki Kulla

Hallinto-oikeuden professori emeritus