

Heikki Kulla

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

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta kannanottoa siitä, onko mielestäni muistutusasiaa syytä arvioida aikaisemmasta lausunnostani (10.2.2020) poiketen nyt minulle toimitetun uuden aineiston valossa.

Kymmenen kansanedustajan eduskunnalle jättämässä perustuslain 115 §:n mukaisessa muistutuksessa ulkoministerin virkatoimien lainmukaisuudesta esitettiin alun perin neljä kysymystä. Tarkastelen tässä yhteydessä vain kysymystä kolme, joka oli esitutinnan kohteena:

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

Esitin aikaisemmassa lausunnossani tältä osin seuraavaa:

”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, ulkoasiainsihteri, hallinnollinen ulkoasiainsihteri, 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 luottamuspujan 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.”

Esitutinnan kohde

Esitutkinnassa on selvitetty, onko ulkoministeri rikkonut hallintolain 6 §:n ja 34 §:n sekä valtion yhteistoimintalain 11 §:n ja 15 §:n säännöksiin perustuneen virkavelvollisuutensa pyrkimällä siirtämään Tuomisen uusiin tehtäviin. Asiassa on lisäksi ollut esillä ulkoasiainhallintolain 17 §:n mukainen siirtymisvelvollisuus.

Tuomisen siirtymisvelvollisuus

Olen aikaisemmin esittämälläni kannalla. Virkamiehen tehtävään määräämisellä ja toiseen virkapaikkaan siirtämisellä on ulkoasiainhallinnon virkamiesoikeudessa vakiintunut sijansa, eikä siirtoasiain valmistelu nähdäkseni loukannut konsulipäällikön oikeuksia.

Hallinnon oikeusperiaatteet ja hyvän hallinnon vaatimukset (hallintolain 6 §)

Arvioitaessa tarkoitussidonnaisuuden vaikutuksia on ensin selvitettävä, minkä tarkoituksien toteuttamiseksi viranomaiselle on lailla uskottu toimivaltaa. Sen jälkeen tutkitaan, onko viranomaisen tosiasiallisesti toiminut lainmukaisten vaatimusten eli kiellettyjen tarkoitusten toteuttamiseksi. Nähdäkseni tapauksesta ei käy ilmi, että ministeri Haavisto olisi toiminut siirtämisasiassa muussa kuin lainmukaisessa tarkoituksessa.

Hallintolain 6 §:n mukaisen suhteellisuusperiaatteen mukaan viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Nähdäkseni siirtämisasiain valmistelussa ei menetelty periaatteen vastaisesti, ei varsinkaan, koska hoidettava asia oli tärkeä ja koska virkamiehen siirtäminen on ulkoasiainhallinnossa tavallinen toimenpide, toisin kuin valtionhallinnossa yleensä.

Totesin aikaisemmassa lausunnossani, että ”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.” Toteamukseni tarkoitti viittausta hyvän hallinnon yleisluontoisiin vaatimuksiin, kuten hyvään hallintotapaan eli laissa sääntelemättömiin hyvän hallinnon kriteereihin, esimerkiksi virkamiehen asialliseen käytökseen. Hyvän hallinnon tai hyvän hallintotavan vaatimus ei sellaisenaan riittävän tarkka ja täsmällinen peruste oikeudellisen vastuun toteuttamiseksi (PeVL 62/2016, s. 4; PeVL 73/2018, s. 3–4).

Tuomisen kuuleminen

Ministeri Haaviston ja Tuomisen välinen keskustelu lykkääntyi osittain konsulipäälliköstä johtuvista syistä. Kuitenkin ministeriön virkamiehet kävivät konsulipäällikön kanssa asiasta muun muassa sähköpostikeskusteluja. Katson, että menettely täytti hallintolain 34.1 §:n vaatimukset. Sitä paitsi asianosaisten kuuleminen on sidoksissa asian ratkaisemiseen (”... ennen asian ratkaisemista”). Toisin sanoen viranomaisen velvollisuutta kuulla asianosaista voidaan arvioida oikeudelliselta kannalta vain sellaisissa asioissa, joissa lopulta tehdään ratkaisu. Tässä tapauksessa keskeneräinen asia lopulta tosiasiallisesti raukesi, ja ratkaisua ei tehty. Kuulemisvelvollisuuden noudattamisen arviointiin ei siten ole edellytyksiä. Kantani vastaa prof. Tuorin aikaisemmin esittämää näkemystä.

Kiinnitän huomiota myös siihen, että yleislain eli valtion virkamieslain 66.2 §:n mukaan kuulemisvelvollisuus ei koske valtion virkamiehen siirtämistä (kuten ei koske myöskään esimerkiksi irtisanomista tuotannollis–taloudellisella perusteella, 27 § eikä lomauttamista, 36 §). Kuulemisen korvaa yhteistoimintamenettely. Tähän nähden, ja koska erityislaissa eli ulkoasianhallintolaissa ei ole asiasta

erityissäännöksiä, asiaa ei ole tältäkään osin perustetta arvioida hallintolain 34 §:n noudattamisen näkökulmasta.

Yhteistoimintamenettely

Yhteistoiminta tulisi toteuttaa valtion yhteistoimintalain (1233/2013) 11 §:n mukaan sellaisessa valmisteluvaiheessa, jolloin ratkaisut ovat asiallisesti vielä tekevässä ja lopputulokseen voidaan käytännössä vaikuttaa. Menettely on melko joustavaa ja kustakin tilanteesta riippuvaa (HE 152/2013, s. 17–18). Virkamiehen siirtämistilanteessa yhteistoimintaan kuuluvat keskustelut käydään työnantajan ja asianomaisen virkamiehen välillä (valtion yhteistoimintalaki 11.4 §).

Arvioni mukaan työnantajan eli ministeriön ja konsulipäällikkö Tuomisen välinen yhteydenpito sähköpostiviesteineen täytti yhteistoimintamenettelyn vähimmäisvaatimukset. Yhteistoimintamenettely on luonteeltaan työoikeudellinen sääntelykokonaisuus, ja sääntelyt eivät ole niin muodollisen tiukkoja kuin hallinto-oikeudellisessa asianosaisen kuulemisessa. Arviossa on otettava huomioon myös se, että konsulipäällikköä ei siirretty toiseen tehtävään asian tosiasiallisesti rauettua.

Työnantajapuolella vastuu yhteistoimintakeskustelujen käymisestä oli ensi sijassa ministeriön niillä virkamiehillä, joiden tehtäviin yhteistoiminta-asiat kuuluivat.

Turussa 23. marraskuuta 2020

Heikki Kulla

professori emeritus