

Perustuslakivaliokunnalle

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

Muistutus liittyy ulkoministeri Haaviston toimiin al-Holin leirillä olevien suomalaisten henkilöiden mahdollista avustamista koskevassa asiassa. Kyse on olennaisesti ollut toimista, joilla on pyritty edistämään erityisesti leirillä olevien lasten avustamista, ja tähän on liittynyt kysymyksiä siitä, pitäisikö mahdollisesti myös lasten äitejä avustaa palaamaan Suomeen.

Muistutuksessa pyydetään perustuslakivaliokuntaa tutkimaan, onko ulkoministeri Haaviston menettely ollut lainvastaista perustuslain 116 §:n tarkoittamalla tavalla. Olen ollut asiassa kuultavana kutsuttuna asiantuntijana jo 13.2.2020, ja antanut kirjallisen lausunnon. Tämä nyt jätetty lausunto on siten asiallisesti ottaen jatkolausunto. Perustuslakivaliokunnan käsiteltäviä asioita jatkotarkastelu on rajautunut kohdistumaan kysymykseen siitä, toimiko ministeri Haavisto lainvastaisesti esittäessään, että konsulipäällikkö Tuominen tulee siirtää toisiin tehtäviin senkin jälkeen, kun al-Hol-leirillä olleiden lasten asiat oli siirretty nimetyn erityisedustajan toimivaltaan. Perustuslakivaliokunnan pöytäkirjassa mainitaan lisäksi, että on selvitettävä, onko menettelyn tarkoituksena ollut vaikuttaa konsulipäällikön päätöksentekoon ja onko virkajärjestelyn valmistelumenettely ollut lainmukainen.

Asiassa on suoritettu esitutkinta. Olen saanut tutustuttavakseni kertyneen esitutkinta-aineiston. Esitutkinta-aineisto valaisee odotetusti sitä, mitä asiassa on tapahtunut. Koska arviossani on enemmän kyse tosiasioista kuin virkarikoksia koskevasta juridiikasta, keskityn tähän puoleen. Olennaista on sen arviointi, ovatko ulkoministeri Haaviston motiivit olla aktiivinen asiassa

moitittavia, mikä voisi tehdä aloitteellisuuden lainvastaiseksi ja jopa virkarikoksen täyttäväksi siten, että jopa perustuslain tarkoittama oikeudellinen ministerivastuu olisi perusteltu. En pidä nytkään tarpeellisena arvioida tapahtumien laillisuutta ikään kuin laillisuusvalvonnan näkökulmasta, joka on näkökulmana olennaisesti laveampi. Lisäksi keskityn toimeksiannon mukaisesti nimenomaan Haaviston rooliin ja toimintaan asiassa. Virkamiesten toiminnasta on tehty kanteluita, jotka aikanaan ratkaistaan tästä näkökulmasta.

Ministeri toimii virkavastuulla ja perustuslain mukainen ministerin vastuu virkatoimesta rajautuu seuraavasti:

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

Syytteen nostamisesta päättää eduskunta saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton valtioneuvoston jäsenen menettelyn lainvastaisuudesta. Ministerin on tullut siis tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta olennaisesti rikkoa tehtävään kuuluvat velvollisuutensa, ja rikkomisen tulee olla olennaista. Syyte nostetaan aina varsinaisen rikosoikeudellisen säännöksen nojalla. Syyksiluettavuutta koskeva vaatimus rajaa pois vastuun huolimattomuuteen perustuvasta rikoksesta, jollei huolimattomuus ole törkeää.

Asian käsittelyn tässä vaiheessa ei ole nähdäkseni aiheellista analysoida aivan yksityiskohtaisesti kaikkea esitutkinnassa ilmennyttä, sillä varsinainen näytön arviointi voi tapahtua vasta tuomioistuinkäsittelyn yhteydessä. Materiaalin perusteella muodostuu kuitenkin varsin tarkkaa kuva tapahtumienkulusta ja katson, että sen perusteella voidaan muodostaa perusteltu kanta tarkasteltavaan kysymykseen.

Ymmärrän perustuslakivaliokunnan roolin asiassa siten, että sen kannanotto muodostaa lähtökohdan asian käsittelylle täysistunnossa, joka kuitenkin itsenäisesti asiasta päättää. Koska pohjalla on rikossyytettä koskeva asia, syyteharkinta perustuu toki myös näytön arviointiin. On hyvä ja luonnollista, että valtakunnansyyttäjää kuullaan syytteen nostamisen edellytyksistä perustuslakivaliokunnan muodostaessa asiaan kantansa. Ministerivastuuasiassa on syytteen nostamisessa kuitenkin oma erityislaatuinen harkintansa, jonka perusteet seuraavat edellä siteeratusta perustuslain säännöksestä.

Olenaisinta ministerivastuun kannalta on se, voisiko Haaviston menettelyssä toteutua virka-aseman väärinkäyttäminen. Virka-aseman väärinkäyttäminen on ei-vähäinen virkarikos, jollaisesta syyttäminen voisi nähdäkseni hyvinkin tulla arvioitavaksi ministerivastuun perustavana.

13.2.2020 päivätyssä lausunnossani olen päätenyt siihen kantaan, ettei Haavistoa ole syytä epäillä rikoksesta eikä asiaa siten olisi syytä myöskään viedä esitutkintaan. Olen suullisesti asiaa valiokunnassa käsiteltäessä todennut sen suuntaisesti, että jotta ministerivastuu tulisi kyseeseen, se kohta saattaisi nimenomaan olla konsulipäällikkö Pasi Tuomiseen kohdistetut toimet hänen siirtämiseksi pois tehtävistään.

Tämä edellyttäisi kuitenkin voitavan osoittaa, että Haavisto oli tässä keskeinen toimija ja että hänen motiivinsa tässä toiminnassa on ollut moitittava ja epäasiallinen, kuten esimerkiksi kosto siitä, ettei konsulipäällikkö ole muuttanut asennoitumistaan puheena olevassa asiassa. Tällöin voitaisiin puhua vakavasta virkarikoksesta, lähinnä juuri virka-aseman väärinkäytöstä. Ministerivastuussa on olennaisuuskynnys.

Asiat ovat varsinaisesti lähteneet liikkeelle 16.9. pidetystä tapaamisesta, jossa Haavisto oli odottanut UM:n virkamiesten esittävän tapoja toimia al-Hol-leirillä olleiden lasten auttamiseksi. Haavisto pettyi, kun hän tulkitsi, ettei virkamiesten mukaan mitään voitu tehdä. Asiat olivat Tuomisen vastuulla, mikä johti kiistan tiettyyn henkilöitymiseen heidän välilleen. Esitutinnan aineisto vahvistaa käsitystä, että taustalla ei ollut henkilökiistaa vaan nimenomaan eri käsitys valittavasta toimintalinjasta.

Mitä toimintalinjan isoon kuvaan tulee, osoittautui, että juuri Haaviston edustama aktiivisempi linja oli se, jota sittemmin toteutettiin. Oikeuskanslerin arviot olivat jo kesällä olleet sen suuntaisia, että Suomen valtiolla on velvollisuus toimia lasten auttamiseksi, ja oikeuskanslerin 16.10.2019 päivätty ratkaisu vahvisti tämän. Sittemmin valtioneuvosto linjasi Suomen kannan tämän mukaiseksi. Haavisto kertoo, että linjaa oli aktiivisesti valmisteltu ja selvitelty valtioneuvoston piirissä ja myös oikeuskanslerin kanssa. Pidän ymmärrettävänä, että ministeri Haavistoon kohdistui asiassa suuri paine, ja että Haaviston näkökulmasta asiaan liittyvät suuret kysymykset oli jo selvitetty. Hän koki suurena pettymyksenä, ettei hänen oma organisaationsa ollut valmis etenemään, sillä asia kuului kuitenkin juuri sen hoidettaviin.

Kysymys siitä, mitä voidaan tehdä, on ollut myös oikeudellisesti haastava. Lakimies Henna Harjun kuulustelu vahvistaa sitä, että konsulipalveluissa koettiin ministerin ja valtioneuvoston odotukset oikeudellisesti vaativina, ja jo ennen 16.9. konsulipalveluiden puolelta esitetyt näkemykset poikkesivat siitä, mitä valtioneuvoston puolelta esitettiin. Diplomaattivastustaja oli 10.9.

lähettämässään viestissä pyytänyt konsulipalveluita valmistelemaan käyntiä al-Holin leiristä vastaavien viranomaisten luokse sekä itse leirille. Konsulipalveluissa pidettiin alueen turvallisuustilannetta niin huonona, ettei sinne voisi lähettää virkamiehiä.

Tuominen esitti kokouksessa 16.9. edelleen näitä vasta-argumentteja, mutta ne eivät olleet siis yksin Tuomisen. Haavisto tukeutuu omassa ajatuksessaan siihen, että valtioneuvoston puolelta valmisteltu oli jo oikeudellisessa suhteessa varmisteltu yhteydenpidolla oikeuskansleriin. Ymmärtäisin, että valtiosihteeri Anttosen ja konsulipäällikkö Tuomisen nimissä laadittu selvitys ja lausunto eduskunnan oikeusasiamiehelle sisälsi juuri tätä varovaisempaa toimintalinjaa tukevaa oikeudellista arviota (etptk s. 566-575). Ministeri puolestaan koki, että muut maat olivat jo aktivoituneet toimimaan, eikä nähnyt syytä, miksi Suomi valitsisi varovaisemman linjan.

Oikeuskansleri ei ole sellainen oikeudellinen auktoriteetti, joka voisi neuvoillaan ja näkemyksillään lopullisesti ratkaista oikeudelliset kysymykset, vaikka oikeuskansleri instituutiona nauttii huomattavaa arvovaltaa ja oikeuskanslerin tehtäviin kuuluu valvoa valtioneuvoston toiminnan laillisuutta, mikä käytännössä tapahtuu osallistumisena suoraan valtioneuvoston istuntoihin.

On oikeastaan luonnollista, että oikeudellisista näkemyksistä al-Hol-asioihin liittyen on voinut perustellusti olla epävarmuutta. Asiat ovat kuitenkin edenneet nimenomaan oikeuskanslerin viitoittamaan suuntaan, ja erityisedustajan toiminta ja myöhempi valtioneuvoston linjaus vahvistivat tämän. Vaikuttaa siltä, ettei Haavisto tietyllä tapaa tunnistanut tätä oikeudellista erimielisyyttä, vaan tulkitsi sen vastaan hangoitteluksi. Mitä se toiselta kannalta olikin.

Konsulipäällikkö Tuominen on myöhemminkin korostanut, ettei asiassa voida tarkkaan ottaen toimia konsulipalvelulain nojalla, mutta kuitenkin konsulipalvelulain periaatteiden nojalla. Tuominen korosti ilmeisestikin omissa oikeudellisissa arvioissaan asioista vastaavana virkamiehenä laillisuuden vaatimuksia ja piti ongelmallisena sitä, jos virkamiehet velvoitetaan tekemään sellaisia päätöksiä, joilla ei ole suoraan nimenomaista lain tukea. Tästä syystä hän olisi edellyttänyt selkeää korkeamman tason yleistä poliittista päätöstä asiassa. Sellaista ei puolestaan haluttu tehdä, koska ei pidetty mahdollisena päättää asioista koko ryhmän tasolla, vaan toimet tuli perustaa yksilölliseen harkintaan, kuten konsulipalveluasioissa muutenkin tehdään. Haavisto taas oli kokenut poikkeustilanteiden, kuten kidnappausten ym., selvittelijä, ja näki ettei laissa edes voida täysin ennakoida kaikkia mahdollisia tulevia tilanteita.

Linjaerimielisyys kuitenkin johti siihen, että ulkoministeri määräsi erityisedustajan toimimaan asiassa, mikä samalla merkitsi sitä että nämä vastuut otettiin pois Tuomiselta. Erityisedustajan asettaminen on vakiintunut menettely, eikä siihen sellaisenaan liittynyt lainvastaisuutta. On pieni

muotoseikka, pitäisikö sellainen päätös tehdä esittelystä vai ei. Jos asia on valtuuskirjetyyppinen, esittelyä ei vaadita. Erityisedustaja ryhtyi muuttamatta toimimaan asiassa, mikä saattoi entisestään korostaa sitä vaikutelmaa, että konsuliasioiden yksikön näkemykset siitä, mitä voitiin tehdä, olivat liian varovaisia.

Miten on arvioitava sitä, että ministeri toivoi valmisteltavan konsulipäällikön siirtoa toisiin tehtäviin siitäkkin huolimatta, että lyhyellä tähtämellä al-Hol-lasten tilannetta hoidettiin erityisedustajan kautta? Miksi Tuominen haluttiin siirtää toisaalle, vaikka tästä näkökulmasta siihen ei ollut enää tarvetta?

Esitutkimateriaali vahvistaa sen käsityksen, että ministeri todellakin on ollut aloitteellinen asiassa, mikä on puolestaan johtanut siihen, että Tuomisen siirtoa toiseen tehtävään on ryhdytty valmistelemaan siitä alkuun Tuomiselle kertomatta. Tuominen on myöhemmin saanut kuulla asiasta. Kun asiasta oli noussut julkinen kohu, asiaa oli käsitelty Haaviston ja Tuomisen kesken ja Haavisto oli tarjonnut Tuomiselle mahdollisuutta jatkaa tehtävässään, kunhan yhteistyö sujui. Siirtoasiaa ei koskaan viety eteenpäin päätökseen asti.

Haaviston oma selitys on, että siirrolla tavoiteltiin ulkoministeriön toimintaedellytysten varmistamista ja parantamista. Puustiselle, Anttoselle tai Tuomiselle ei kuitenkaan esitetty nimenomaisia perusteita siirrolle.

Esitutkinnaissa katsotaan, että Haavistoa on syytä epäillä asiassa virka-aseman väärinkäyttamisestä. Tämä perustuu olennaisesti siihen, että ”Haavisto on konsulipäällikkö Tuomisen esimiehenä ja ulkoministeriön päällikkönä rikkonut hallintolain 6 ja 34 §:n sekä yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain 11 ja 15 §:n säännöksiin perustunutta virkavelvollisuuttaan pyrkimällä siirtämään Tuominen toisiin tehtäviin vastoin hänen tahtoaan ilman hyväksyttäviä perusteita ja laiminlyömällä huolehtia, varmistaa ja valvoa, että siirtomenettelyssä Tuomista kuullaan ennen päätöksen tekemistä, hänelle kerrotaan asialliset perusteet siirrolle sekä huomioidaan muut hyvän hallinnon perusteet”. (esitutkimapöytäkirja, jatkossa: etptk, s. 13) Nähdäkseni tämä kirjaus ei sinänsä merkitse mitään vahvaa kantaa itse asiaan, koska asia on perustuslakivaliokunnan kannanotolla nimenomaan siirretty esitutkintaan, ja ”syytä epäillä” puolestaan on yleinen kynnys esitutkinna suorittamiseen.

Siirto peruuntui myöhemmin ministerin määräyksestä, kun asia oli noussut julkisuuteen. Siirto jäi toteutumatta, koska ulkoministeriön virkamiesjohto oli viivytellyt siirron toteuttamisessa. Haavisto oli tavoitellut Tuomisen siirtoa vastaavan tasoiseen tehtävään. Tästä huolimatta siirron valmistelussa käytetty menettely ja siirron perusteiden käsittely julkisuudessa olivat aiheuttaneet

haittaa Tuomiselle ja hänen perheelleen ”hankaloittamalla Tuomisen virkatehtäviensä hoitamista ja aiheuttamalla henkistä kärsimystä hänen perheelleen”. (etptk s. 13)

Asia on hyvä nähdä kokonaisuutena. Ministeri on kiireinen poliitikko, joka vastaa ministeriönsä toiminnasta. Ministerillä on vaikutusvaltaa moniin asioihin myös valtioneuvoston tasolla. Ministerin tehtävät ovat hyvin moninaiset. Ministerin apuna ja tukena on ministeriön virkamiesjohto, joka myös jakaa vastuuta ja joka myös pystyy asiallisesti ottaen ainakin jonkin verran myös valvomaan sitä, miten ministeri toimii. Ministerin apuna on myös poliittisia avustajia. Kuuluu terveeseen toimintakulttuurin, että jos ministeri tuo jonkin asian virkamiesjohdon valmisteltavaksi, hänen huomiotaan kiinnitetään siihen, voidaanko näin toimia. Tätä näkyy hyvin vähän pohditun, eikä sellaista pohdintaa ilmeisesti ole tuotu ministerin tietoon. Pohdinta on liittynyt siihen, mikä olisi pakkosiirron perustelu, jos sellainen toteutettaisiin. Hallintojohtajana toiminut Rouhe oli sähköpostiviestissään 16.10. kiinnittänyt huomiota siihen, että siirtopäätös vaatii perustelut ja niistä on saatava asianomaisen myös lausua. Muodollista siirtopäätöstä ei kuitenkaan alettu valmistella, vaan asia eteni epävirallisemmin. Oli kuitenkin tärkeää, että jo tuolloin tuli selväksi, että jos asiassa pitäisi edetä muodollisin päätöksin, nimenomainen perustelu vaadittaisiin, ja muutoinkin tulisi edetä ulkoasianhallinnosta annetun lain edellyttämällä tavalla.

Ministeri ei itse käy YT-neuvotteluita yksittäisten virkamiesten kanssa eikä välttämättä muodollisesti edes tee sellaisia päätöksiä, jotka edellyttävät kirjallista hallintopäätöstä. Asiassa on ollut kyse ministerin aloitteellisuudessa tietynlaisen valmistelun käynnistämiseksi, mikä ei ole kuitenkaan johtanut siirtopäätökseen ja sitä kautta siirron toteutumiseen.

Ulkoministeriön toimintakontekstiin liittyy myös eräitä erityispiirteitä, jotka ovat olleet esitutkinnassakin esillä. Keskeisiä ulkoasiainhallinnon virkoja koskee se periaate, että virat ovat yhteisiä ja niiden puitteissa henkilö voidaan siirtää melko joustavasti tehtävästä toiseen. Ulkoasiainhallintolain 17.1 §:n mukaan eräissä ulkoasiainhallinnon viroissa toimivat ovat määrättäessä velvollisia siirtymään toiseen tehtävään ja toiseen virkapaikkaan hallinnon organisaatiossa. Valtionhallinnossa yleensä viroilla on huomattava pysyvyys, eikä virkoihin liittyviä virkatehtäviä voida irrottaa virasta ja siirtää pois.

Käsitykseni on, että jos ministeri toisessa ministeriössä, jossa vastaavaa siirtymisvelvollisuutta ei ole, ryhtyisi ajamaan vakinaisessa virassa olevaa virkamiestä pois tehtävistään ilman vahvoja asiallisia perusteita, asiaa olisi varsin vakava. KHO:n oikeuskäytännöstä mainittakoon yliopistokontekstiin sijoittuva ratkaisu KHO 22.4.2008/882 KHO:2008:25.

Jossain määrin puheena olevaa asiaa kuitenkin vakavoittaa se, että konsulipalvelun asiat vaativat virkamiehiltä päätöksiä, jotka koskevat kansalaisten oikeuksia, eikä tarkoitus voi olla, että sellaisia päätöksiä vahvasti ohjataan poliittisesti. Tähän asetelmaan koko kysymys kulminoituu.

Virkamiehen vastuunkin peruste palautuu suorastaan perustuslain säännökseen (PeL 118.1 §). En kuitenkaan havaitse esitutkimateriaalin perusteella, että Tuomista olisi painostettu tekemään virkamiehenä sellaisia ratkaisuja, joita hän ei itse pitänyt lain sallimina. Jollei erityisedustajaa olisi nimetty, varmaankin paine tällaiseen olisi ollut suurempi. Nyt nämä herkimvät asiat ilmeisesti hoituivat erityisedustajan toimin ja päätöksin, eikä kysymys konsulipäällikön painostamisesta tekemään päätöksiä ajankohtaistunut.

Haavisto ei salannut toivettaan, että Tuominen siirrettäisiin toisiin tehtäviin, vaan toive nimenomaan tuli virkamiesjohdon tietoon. Esitutkimateriaalista ilmenee, että virkamiesjohdossa toivetta pidettiin poikkeuksellisena ja toivottiin, että ministeri muuttaisi kantansa eikä asiaa tarvitsisi viedä eteenpäin. Ulkoministerin diplomaattivastustaja Rainne, joka siis ei ole poliittisin perustein valittu, totesi kuulustelussa ministerin pyynnöstä siirtää Tuominen toisiin tehtäviin tai etsiä hänelle muita tehtäviä, että pyyntö oli epätavallinen, mutta ei häntä yllättänyt. ”En yllättynyt siksi, että se tuntui perustellulta.” (etptk, s. 131). Voinee sanoa, että pyyntö oli poikkeuksellinen, mutta niin oli tilannekin. Valtioneuvosto odotti ulkoministeriön pystyvän hoitamaan asiaa. Painetta lisäsi vielä se, että oli myös kilpailevaa yritteliäisyyttä, jota valtiovalta ei nähnyt oikeana tapana asiaa hoitaa.

Haaviston selitys toimintaansa on, että hänen näkökulmastaan Tuomisen kanssa syntynyt linjaerimielisyys oli sitä luokkaa, että oli vaarana, ettei Tuominen muuta toimintaansa. Se taas näkyisi siinä, että ulkoministeriö ei pysty tehokkaasti toteuttamaan valitun linjan mukaisia toimenpiteitä. Näin ollen erimielisyys saattaisi edelleen vaikuttaa taustalla, vaikka keskeisiltä osiltaan asiat oli siirretty erityisedustajan tehtäviksi.

Jää vaikutelma, että konsulipalveluissa asiaa ei ollut kovin aktiivisesti edistetty 16.9. jälkeisten viikkojen aikana, mikä perustellusti antoi ministeri Haavistolle syyn uskoa, etteivät nämä asiat jatkossakaan ongelmattomasti toteutuisi Tuomisen johtaman yksikön kautta. Oli myös selvää, ettei erityisedustajan mandaatti ollut tarkoitettu pysyväksi ratkaisuksi, vaan ne kuuluivat kuitenkin kaikkiaan konsulipalveluiden alaan, jolloin myös konsulipäällikön tukea ja toimia tulitaisiin vaatimaan. Suurin piirteinen samaan aikaan, kun erityisedustaja nimettiin, alettiin valmistella konsulipäällikön vaihtamista, mikä nähdäkseni lähinnä tarkoitti sitä, että eräiltä henkilöiltä kysyttiin kiinnostusta hakea konsulipäällikön tehtävää, jos se tulisi hakuun.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti ja käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen ei siten saa toimia mielivaltaisesti eikä ei-hyväksyttävässä tarkoituksessa.

Siirron valmistelua koskevien toimien laillisuuden arviointi on hankalaa senkin vuoksi, ettei siirtoon koskaan ryhdytty. Jos siirrosta olisi tehty päätös, se olisi ollut perusteltava, ja sen päätöksen laillisuutta arvioitaisiin perusteidensa valossa. Jos olisi tehty lainvastainen päätös, jonka alullepanijana olisi ministeri, hän saattaisi silti vastata siitä oikeudellisesti, vaikka hänen nimensä ei siitä suoraan näkyisikään. Jos puolestaan siirto olisi toteutettu, tuota asiaa voitaisiin käsitellä päätöksenä, vaikka siitä ei olisi kirjallista dokumenttia. Siirtoa ei koskaan toteutettu.

Esitutkimateriaalissa asiaa näkyy käsitellyn siten kuin siirrosta olisi päätetty, vaikka päätöstä ei ollut tehty esittelystä eikä kirjallisena. Tulkitsen tämän siten, että ministerin tahtotilaa pidettiin sinänsä asiassa ratkaisevana, joten jos ministeri näin toivoi, siirtoa ryhdyttiin valmistelemaan ja sen olisi myös pantu täytäntöön. Myös Tuominen tuntui asian näin näkevän saatuaan siitä tietää.

Eli mahdollisesti tosiasiallisessa mielessä ministerin pyyntöä saattoi pitää päätöksenä. Tällainen näkemys on kuitenkin jossain määrin epäluonteva. Henkilöstöhallinnosta vastaavien vastuulla täytyy kuitenkin osaltaan olla huolehtia tämäntyyppisten toimenpiteiden asiallisuudesta ja lainmukaisuudesta, ja jos pyyntö olisi lainvastainen, kieltäytyä asian edistämisestä. Nähdäkseni pyyntöä valmistella siirtoa ei pidetty laittomana, minkä esimerkiksi henkilöstöpäällikkö vahvistaa. On tähän nähden toisarvoinen asia, että hyvän henkilöstöhallinnon periaatteita varmaankin loukattiin, kun Tuomiselle ei useaan viikkoon kerrottu ministerin aiikeesta. Ja sittenkin kun Tuominen sai asiasta kuulla, hän ei taistellut säilyttääkseen asemansa vaan oli hyvinkin joustavasti valmis siirtymään uusiin tehtäviin. Asetelma poikkeaa kaikkiaan sellaisesta tyyppitilanteesta, jossa hankala alainen halutaan pois tehtävästään hinnalla millä hyvänsä, ja alainen puolestaan vastustaa tätä tiukasti pitäen kiinni tehtävistään.

Kaavaillun siirron toteutuksen prosessi on ollut huomattavan epämuodollinen. Tuomiselle on suunniteltu nimitystä suurlähettilääksi Bulgariaan. Tätä asiaa ei kuitenkaan ole luonnollisista syistä voitu käsitellä hallinnollisella määräyksellä, koska nimitys kuuluu tasavallan presidentin päätösvaltaan ja koska myös vastaanottavan valtion tulee tuleva nimitys ennalta hyväksyä. Tuomiselta on siis tiedusteltu kiinnostusta tällaiseen nimitykseen, ja tätä asiaa on sinänsä edistetty siihen asti, kunnes hän on ilmoittanut mieluummin jatkavansa konsulipäällikkönä.

Menettelyn epämuodollisuus hankaloittaa asian arviointia, sillä ilmeisesti tuo velvollisuus siirtyä toiseen tehtävään on niin sisäistetty, ettei muodollisia siirtopäätöksiä tarvita. Siirto toteutuu niin,



että aletaan valmistella toiseen tehtävään valitsemista. Toisin asia lienee, jos tehtävän hoitamiseen liittyy ongelmia, kuten jos kuvassa on alkoholi- tai mielenterveysongelma tai jokin senkaltainen syy kiirehtiä ongelmanratkaisua. Mistään sellaisesta ei ole nyt kyse. Tuominenkin tuo esille sen, ettei siirron riitauttaminen ollut vaihtoehto, sillä siirto olisi joka tapauksessa ollut toteutettavissa, ja hänet olisi voitu siirtää vaikka selvästi heikomman palkkauksen tehtävään. Tuominen tuntui olevan kiinnostunut siitä tehtävästä, jota hänelle tarjottiin.

Katsoisin kyllä, että ministeri voi käyttää asemaansa väärin jo siinä vaiheessa, kun hän esimerkiksi saattaa vireille väärin perustein henkilön siirtämisen pois tehtävästään, vaikka siirtoa ei koskaan tehtäisikään. Näkisin kuitenkin, ettei voi myöskään noin vain olettaa, että kyse olisi virka-aseman väärinkäytöstä yksinomaan sillä perusteella, ettei siirtotoiveen syy ole tarkkaan ilmaistu. Esitutkimamateriaalissa viitataan yhtäältä siihen, että ministeri pyrki turvaamaan ulkoministeriön toimintakyvyn, ja toisaalta siihen, että konsulipäällikkö Tuominen ei enää nauttinut ministerin luottamusta.

Nähdäkseni ministeriön toimintakyvyn turvaaminen on oikeudellisesti perustellumpi syy esittää siirron käynnistämistä kuin luottamuspula, sillä virkavastuulla toimivat virkamiehet toki vastaavat kukin itsenäisesti virkatoimistaan ja niiden laillisuudesta. Virkamiehen ei tarvitse nauttia ministerin erityistä luottamusta. Jos ministeri edellyttäisi lainvastaista toimintaa, virkamiesten nimenomaan tulee kieltäytyä niihin ryhtymästä.

Vaikka virkamiehen ei tarvitse nauttia ministerin luottamusta, on minusta tällaisessa tilanteessa ymmärrettävää, että luottamuspula voi perustellusti liittyä laajempaan huoleen siitä, ettei omaksuttuja linjauksia voida ylipäätään toteuttaa. Tällaisessa asetelmassa lähdän siitä, että luottamuspulaankin liittyvä siirtotoiveen esittäminen voi palvella hyväksyttävää tarkoitusta. Asiayhteys viittaa aivan selkeästi juuri tähän yleisempään perusteeseen.

Ministeriön virkamiesjohto on pitänyt pyyntöä poikkeuksellisenä eikä se ole kiirehtinyt siirron toteuttamisessa. Haavisto on myös pysynyt siinä kannassaan, että Tuominen tulisi siirtää, mikä kertoo siitä, ettei kyse ole ollut ainoastaan pikaistuksissa esitetystä pyynnöstä. En kuitenkaan havaitse merkkejä siitä, että virkamiesjohto olisi pitänyt ministerin toivetta lainvastaisena tai sellaisena, että toive siirrosta olisi pitänyt torjua oikeudellisin perustein.

On myös varsin epäselvää, onko Haaviston menettelystä voinut koitua sellaista haittaa kuin säännöksessä edellytetään. Se, että ministeri ilmaisee, ettei luota virkamieheen, aiheuttaa varmasti mielipahaa ja vaikeuttaa työmotivaatiota. Tuominen on kuitenkin hyvin tietoisesti valinnut linjansa ja pysynyt sillä periaatteellisista syistä. Haavisto on tukeutunut oikeuskanslerin kantaan, johon

Suomen omaksuma linja on perustunut. Tuominen on edustanut sellaista tulkintaa, että tuon linjan toteuttaminen edellyttäisi häneltä virkavelvollisuuksien rikkomista, kuten hän oli julkisuudessaakin asian värikkäästi ilmaissut. Hän oli myös sähköpostissaan ilmaissut tämän ehdottoman kantansa, joten ministeri Haavistolla oli perusteet ajatella, ettei Tuominen ollut pehmentynyt tukemaan Haaviston edustamaa linjaa. Vasta tapaamisessa 4.12. Haavisto sai vahvistusta sille, että Tuominen ei enää aktiivisesti vastustanut Al-Hol-toimia, kun hän oli ilmaissut tukevansa erityisedustajan toimia. Konfliktin perussyö oli, jos ei kokonaan poistunut, niin ainakin merkittävästi lieventynyt.

Oma tulkintani on edelleen se, että Haavistolla on ollut sellaisia perusteita pyynnölleen, jotka eivät ole palvelleet ei-hyväksyttäviä tarkoituksia. Osa ongelmaa on siinä, ettei pyynnön perusteita ole välttämättä tarkkaan julkilausuttu. On kuitenkin ilmeistä, että ulkoministeriön asian kannalta keskeiset henkilöt ovat tiedäneet, että Haavisto on arvostellut konsulipäällikön toimintaa ja että kyse on nimenomaan ollut linjaerosta. Tuomisen lausuma myöhemmin julkisuudessa vielä alleviivasi sitä, että linjaero oli todellinen.

Siinä vaiheessa, kun Tuomisen siirtämistä koskeva asia oli noussut mediassa esille ja kun Haavisto ja Tuominen asiasta keskustelivat, Haavisto asetti Tuomisen tehtävässään jatkamisen ehdoksi sen, että Tuominen on yhteistyökykyinen. Tämäkin viittaa siihen, että Haavisto pyrki vain ja ainoastaan siihen, että konsulipäällikkö toteuttaa vahvistettua toimintalinjaa eikä asetu toimillaan sitä vastustamaan.

Siitä, että Haavisto on tuossa 16.9. kokouksessa ollut hermostunut ja uhannut vievänsä asiaa eteenpäin omilla tavoillaan, ei voi päätellä, että konflikti olisi muodostunut henkilökohtaiseksi ja että Haavisto olisi henkilökohtaisista kaunamotiiveista tai vastaavista halunnut Tuomisen pois tehtävästään. Asiat ovat riidelleet. Haavisto on ollut hankalassa raossa myös sen vuoksi, että pääministeri on odottanut ulkoministeriön ryhtyvän toimenpiteisiin. Haavisto ja Tuominen ovat myös esiintyneet yhdessä eräässä tilaisuudessa, vaikka Tuominen odotti, että ministeri mahdollisesti peruuttaa syntyneen kiistan vuoksi hänen kutsunsa.

Nyt käsillä oleva asia on hyvin toisentyypinen kuin ne, joissa joko ministerivastuusyö on nostettu tai jossa sitä on perustuslakivaliokunnassa harkittu.

Haaviston toiminta on ollut tarkan julkisen seurannan kohteena kuten kysymys Al-Hol-lasten avustamisesta yleisemminkin. Haaviston aktiivisuuteen asiassa ei liity mitään henkilökohtaisia kytköksiä tai motiiveja. Konsulipäällikön siirtoa koskeva valmistelu ei ole ollut ministeriössäkään julkinen asia siinä vaiheessa, kun se on ollut vireillä. Tämä kuitenkin liittyy tällaisten asioiden luonteeseen eikä pyrkimykseen salailia sitä muusta syystä.

Virkarikosvastuu edellyttäisi selvää ja konkreettista lakiin perustuvan virkavelvollisuuden rikkomista. Mainittu asian saattaminen virkamiesten valmisteltavaksi ei nähdäkseni millään tavoin ole ollut konkreettisen ja täsmennetyn virkavelvollisuuden vastaista.

Ministerivastuun ajatuksena on saattaa ministeri rikosvastuuseen olennaisista lainvastaisuuksista, mikä korostaa sitä, että ministerikin toimii virkavastuulla eikä ole lain yläpuolella. Toisaalta kuitenkin vähäiset lainvastaisuudet sulkeutuvat ministerivastuun ulkopuolelle. Valtakunnanoikeutta ei ole tarkoitettu käsittelemään sellaisia asioita, jotka pikemmin kuuluvat laillisuusvalvonnan käsiteltäviin. Ministeriön muiden virkamiesten virkavastuu puolestaan on normaalia ja täysimääräistä. He vastaavat toiminnastaan tai laiminlyönneistään muiden valtion virkamiesten tapaan.

Perustuslakivaliokunnan kuulemisessa 13.2.2020 esitin näkemyksen, ettei ministeri Haaviston toiminta ole ollut missään suhteessa lainvastainen, eikä asiassa olisi perusteita suorittaa esitutkintaa miltään osin. Valiokunnan keskustelussa erityisesti professori emeritus Pekka Viljanen, joka on Suomen johtavia virkarikosoikeuden asiantuntijoita, nosti esille sen seikan, että tapahtumienkulkua ei ollut siinä vaiheessa täysin selvitetty. Tästä syystä perustuslakivaliokunnan tuli harkinnassaan ottaa huomioon se ”pahin vaihtoehto”, että taustalla kuitenkin saattoi olla selvästi epäasiallinen motiivi, mikä sittenkin johtaisi siihen, että ministerivastuun toteuttava syyte virka-aseman väärinkäytöstä tulisi nostaa. Ymmärtääkseni juuri tämä kannanotto johti siihen, että esitutkintaa pidettiin tarpeellisena.

Katson esitutkinnan osoittavan, ettei Haaviston motiivi ole ollut lainvastainen eikä aloitteellisuus asiassa ole ollut epäasiallisista syistä suunnattuna yksittäistä virkamiestä vastaan. Hallintolain 6 §:n näkökulmasta ministeri ei ole käyttänyt toimivaltaansa tarkoitukseen, joka ei olisi hyväksyttävä. Kyseinen säännös ilmaisee periaateluonteisen normin. Tästä huolimatta voitaneen ajatella, että räikeimmissä tapauksissa harkintavallan väärinkäyttö voisi samalla olla virkavelvollisuuden rikkomista. On huomattava, että tämäkin näkökohta tuo lisäkynnyksen, joka ei arvioni mukaan tässä selvästikään täyty. Sen vuoksi arvioni asiasta on edelleen sama kuin 13.2.2020 päivätyssä lausunnossani. En näe myöskään ulkoministeri Haaviston painostaneen virkamiehenä tekemään sellaisia päätöksiä, joita hän olisi pitänyt lainvastaisina. Erityisedustajan nimeäminen ja toimivallan siirtäminen tälle olivat olennaisesti ratkaisseet tämän kysymyksen, eikä se ajankohtaistunut. Valmisteltu virkajärjestely laajemmin on tapahtunut pääasiassa muiden virkamiesten kuin ministerin toimin, enkä katso, että ministerivastuu mitenkään voisi seurata, vaikka tässä valmistelussa voitaisiin osoittaa joitakin virheitä hyvän johtamisen, viranomaisten sisäisten ohjeiden tai oikeudellisemmin laillisuusvalvonnan näkökulmasta.

En näe esitutkintamateriaalin nojalla Haaviston toimissa lainvastaisuutta enkä siten myöskään näe syytä, miksi asiassa tulisi edellyttää hänen syyttämistään valtakunnanoikeudessa. Johtopäätökseni on, ettei perustuslain edellyttämä korkea kynnys ministerisyytteen nostamiselle ylity. Tarkemmin vielä: käsitykseni mukaan ei olla lähelläkään sitä tilannetta, että ministerisyyte tulisi nostaa ulkoministeri Haavistoa vastaan.

Aikaisemmassa lausunnossani esitetty pitää edelleen paikkansa, enkä sen sisältöä enää tässä uudestaan toista.

Helsingissä, 3.9.2020



Kimmo Nuotio  
rikosoikeuden professori