

## **Perustuslakivaliokunnalle**

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on **asia M 4/2019 vp, perustuslain 115 §:n mukainen muistutus ulkoministeri Pekka Haaviston virkatoimien lainmukaisuuden tutkimiseksi**. Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minua arvioimaan saadun selvityksen perusteella esitutkintakynnyksen ylittymistä.

Lausunnon antamista varten käytettäväkseni on toimitettu kopiot seuraavista asiakirjoista: Perustuslakivaliokunnan pöytäkirja valiokunnan kokouksesta 14.1.2020, muistutus M 4/2019 vp ministeri Pekka Haaviston toiminnasta, ministeri Haaviston asiassa perustuslakivaliokunnalle antama, 13.1.2020 päivätty selvitys liitteineen (sisältäen muun muassa oikeuskanslerin 9.10.2019 antaman päätöksen dnro OKV/998/1/2019), Konsulipäällikkö Pasi Tuomisen perustuslakivaliokunnalle antama, 13.1.2020 päivätty selvitys liitteineen, emeritusprofessori Teuvo Pohjolaisen 8.1.2020 päivätty muistio ja valtakunnansyyttäjä Raija Toiviaisen 10.1.2020 päivätty asiantuntijalausunto asiassa M 4/2019 vp. Lisäksi olen 5.2. saanut kopiot asiakirja-aineistosta (seuraavassa = UM-aineisto), jonka ulkoministeriön tietohallinto on pyynnöstä toimittanut perustuslakivaliokunnalle tässä asiassa.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavaa:

### **1. Lausunnon rajaus**

Valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä annetun lain (196/2000) 4 §:n mukaan perustuslakivaliokunta voi ministerivastuuasiaa käsitellessään pyytää valtakunnansyyttäjää ryhtymään toimenpiteisiin esitutkinnan toimittamiseksi. Jos esitutkintakynnys on ylittynyt,

on johdonmukaista katsoa, että perustuslakivaliokunta esittää valtakunnansyyttäjälle tuollaisen pyynnön.

Perustuslakivaliokunnan esittämän pyynnön perusteella toimitettavasta esitutkinnasta ei ole säädetty erityissäännöksiä. Ministerivastuuasian esitutkinnassakin tulevat siten sovellettaviksi esitutkintalaki (ETL; 805/2011) ja sen nojalla annetut säännökset, myös siltä osin kuin kyse on esitutkinnan aloittamiskynnyksestä. Tämä käy ilmi myös ministerivastuulain 4 §:n valmistelutöistä.<sup>1</sup> Niissä on myös todettu, että esitutkinnan toimittaminen tulisi kyseeseen lähinnä silloin, kun sen arvioitaisiin olevan tarpeen lisäselvityksen saamiseksi eli *tapahuneiden tosiseikkojen selvittämiseksi*. Tapauksia, joissa esitutkinnan toimittaminen ei olisi välttämätöntä, saattaisivat lainvalmistelutöiden mukaan olla esimerkiksi sellaiset, joissa ei ole niinkään ole kyse tapahtuneiden tosiasioiden selvittämisestä kuin kannanotosta oikeudelliseen tulkintaongelmaan.

Ulkoministeri Haaviston tapauksessa on muistutuksen tekijöiden mukaan tarkasteltava

- 1) onko ulkoministeri Haavisto painostanut virkamiehiä tekemään lainvastaisia päätöksiä Syyriassa al-Holin leirillä olevien suomalaislasten tuomiseksi Suomeen,
- 2) onko prosessi, jossa ulkoministeriö on asettanut uuden erityisedustajan hoitamaan asiaa, ollut laillinen,
- 3) onko ulkoministeriössä menetelty laillisesti, kun konsulipäällikkö Pasi Tuomista on pyritty siirtämään uuteen tehtävään pois konsulipäällikön virasta, ja
- 4) onko ulkoministeri Haavisto toiminut lain mukaan jättäessään tuomatta asian valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi.

Luettelon kohdat 2 ja 4 ovat nähdäkseni kokonaan tai lähes kokonaan vain lain tulkintaa edellyttäviä kysymyksiä, joihin ei esitutkinnalla olisi saatavissa lisäselvitystä. Ottaen huomioon, että lausuntopyynnössä on pyydetty arvioimaan vain esitutkintakynnyksen ylittymistä, on tässä yhteydessä näin ollen tarpeetonta arvioida tätä enempää kohtia 2 ja 4. Totean kuitenkin, että UM-aineistossa on näitä kahta kohtaa koskevia, ulkoministeriön virkamiesten välisiä sähköpostiviestejä, joista ilmenee, että kysymystä esittelijän tarpeellisuudesta samoin kuin al-Hol -asian viemisestä valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistavaksi on pohdiskeltu.

---

<sup>1</sup> Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä. N:o 185/1999 vp.

Luettelon kohdat 1 ja 3 sitä vastoin ovat erilaisia, sillä ministeri Haaviston ja konsulipäällikkö Tuomisen kertomukset siitä, mitä on tapahtunut, poikkeavat toisistaan. Voidaan lähtökohtaisesti olettaa, että esitutkinnalla olisi saatavissa lisäselvitystä näistä kysymyksistä.

Esitutinnan aloittamiskynnyksestä säädetään ETL 3:3.1:ssä. Sen mukaan esitutkintaviranomaisen on toimitettava esitutkinta, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muuten on syytä epäillä, että rikos on tehty. Kynnys ei ole korkea.

Siltä osin kuin toistaiseksi on epäselvää, mitä ministeri Haavisto on tehnyt tai jättänyt tekemättä, on esitutinnan toimittamiskynnyksen mahdollisen ylittymisen selvittämiseksi tarkasteltava tapahtumia ”pahimman vaihtoehdon” pohjalta. Toisin sanoen kysymyksenasettelu on seuraava: jos ministeri Haavisto todella on kiistämisestään huolimatta tehnyt niin kuin hänen on väitetty tehneen, täyttääkö sellainen menettely jonkin rikostunnusmerkistön? Jos vastaus on kieltävä, ei esitutinnan toimittaminen ole tarpeen. Jos vastaus sitä vastoin on myöntävä, voi esitutinnan toimittaminen olla aiheellista.

Edellä sanotun lisäksi on kuitenkin otettava huomioon perustuslain 116 §, jossa säädetään ministerisyytteen nostamisen edellytyksistä. Sen 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 116 § ei ole itsenäinen rangaistusvastuun perustava säännös, vaan teon rangaistavuuden edellytyksenä on lisäksi, että jonkin muualla laissa olevan rikossäännöksen, esimerkiksi jonkin RL 40 luvussa olevan virkarikossäännöksen tunnusmerkistö toteutuu.<sup>2</sup> Säännöksessä on sen esitöiden mukaan asetettu ministerisyytteen nostamiselle korotettu syyttämiskynnys, jota on pidetty tarpeellisena poliittisen järjestelmän ja valtioneuvoston toimintakyvyn turvaamiseksi. Ministerisyytettä ei tarkoitettu käytettäväksi esimerkiksi merkitykseltään vähäisten menettelyvirheiden käsittelyyn.<sup>3</sup> Vaikka päädyttäisiinkin siihen, että ministeri Haavisto on menetellyt siten kuin hänen on väitetty menettelleen ja että menettely täyttää jonkin rikoksen tunnusmerkistön, ei esitutinnan toimittaminen ole tarpeen, jos samalla päädytään riittävällä varmuudella katsomaan, että hän ei selvästikään ole rikkonut ministerin tehtävään kuuluvia velvollisuuksiaan *olennaisesti*.

---

<sup>2</sup> Näin Hallituksen esitys (HE) Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi. N:o 1/1998 vp, s.171.

<sup>3</sup> Ks. HE 1/1998 vp, s. 171.

## **2. Onko ulkoministeri Haavisto painostanut virkamiehiä tekemään lainvastaisia päätöksiä Syyriassa al-Holin leirillä olevien suomalaislasten tuomiseksi Suomeen?**

Konsulipäällikkö Pasi Tuomisen perustuslakivaliokunnalle antaman, 13.1.2020 päivätyn kirjallisen selvityksen (s. 3) mukaan 16.9.2019 oli tapaaminen ulkoministeri Haaviston ja useiden ministeriön virkamiesten kesken. Keskustelun pohjana oli Haaviston avustajan 10.9. päivätty sähköpostiviesti, jonka sisältönä oli virkamiesten lähettäminen seuraavalla viikolla käymään al-Holin leirillä. Tuomisen mukaan hän ja muut konsulipuolen virkamiehet perustelivat ministerille, miksi matkaa ei kannattaisi tehdä. Tuomisen mukaan ministeri Haavisto menetti malttina ja totesi olevan ennenkuulumatonta, jos pääministerin linjausta ei toteuteta. Tuomisen mukaan Haavisto kertoi löytävänsä sitten toiset keinot. Kertomansa mukaan Tuominen koki tilanteen painostukseksi, ja sellaiseksi se hänen mukaansa osoittautuikin pian tämän tapaamisen jälkeen.

Ministeri Haavisto puolestaan on perustuslakivaliokunnalle antamassaan, 13.1.2020 päivytyssä selvityksessään kertonut (s. 9), että 13.9.2019 järjestettiin viranomaisten kesken valtioneuvoston linnassa pääministeri Antti Rinteen johdolla neuvottelu, jossa oli läsnä myös useita ministreit. Tässä neuvottelussa linjattiin Haaviston mukaan, että suomalaisten viranomaisten käynti alueella olisi tärkeää, ja neuvottelussa keskusteltiin myös delegaation lähettämisestä. Tässä kohtaa kyse ei Haaviston mukaan ollut evakuintitoimista vaan tiedonhankinnasta ja yhteyksien luomisesta al-Holin leiriä hallinnoiviin toimijoihin.

Konsulipäällikkö Tuomisen mainitsemassa tapaamisessa 16.9. lienee ministeri Haavisto tarkoittanut viitata ”pääministerin linjauksella” juuri tuohon 13.9. järjestettyyn neuvotteluun.

Neuvottelussa 16.9., josta Tuominenkin on kertonut, oli Tuominen Haaviston mukaan suhtautunut kriittisesti alueella käymiseen. Neuvottelu päättyi Haaviston mukaan tuloksettomana, ja Haavisto koki, ettei ministeriössä kyetty valmistelemaan tarpeellisia toimenpiteitä asiassa. Viimeistään tässä kokouksessa oli Haaviston mukaan (s. 12) syntynyt luottamuspula Haaviston ja Tuomisen välille al-Holiin liittyvissä asioissa.

Tiedossani ei ole, mitä ministeri Haavisto mahdollisesti on kertonut perustuslakivaliokunnalle syyskuun 16. päivän 2019 tapahtumista, kun hän oli 14.1.2020 valiokunnassa henkilökohtaisesti kuultavana. Vaikka hän olisikin menettänyt malttinsa, niin kuin konsulipäällikkö Tuominen on

asiasta kertonut, se ei yksittäisenä tapauksena antaisi aihetta pohtia asiaa rikosoikeudellisen ministerivastuun kannalta. *Siksi tämänkin muistutuskohdan osalta keskeisin kysymys on, ovatko ne toimet, johon ministeri Haavisto on ulkoministeriön virkamiehiä ”painostanut”, lainvastaisia vai eivät. Jos ne eivät ole lainvastaisia, on tarpeetonta ryhtyä selvittämään, voidaanko ministerin toimia asiassa luonnehtia painostamiseksi vai ei.*

Haaviston selvityksen mukaan (s. 10) ulkoministerillä ja ulkoministeriöllä oli jo varhaisessa vaiheessa kanta, että lasten ja vanhempien erottaminen toisistaan sisältäisi juridisia riskejä. Haavisto viittaa erityisesti ministeriön puolesta eduskunnan oikeusasiamiehelle 18.9.2019 annettuun vastaukseen ja tarkoittaa tällä osoittaa vääräksi myöhemmin esitetyn väitteen pyrkimyksestä perheiden hajottamiseen.

Tuominen puolestaan viittaa selvityksessään ministeri Haaviston avustajan Joel Linnainmäen 18.10. lähettämään viestiin (Tuomisen selvityksen liite 7), josta ilmenee Haaviston antama toimintaohje. Viesti on lähetetty alivaltiosihteerille Pekka Puustiselle, ei Tuomiselle. Toimintaohjeen mukaan on muun muassa:

- 1) toimittava konsulipalvelulain ja oikeuskanslerin 9.10.2019 päivätyn päätöksen mukaisesti
- 3) lähtökohtana on, että ainakin lapset saadaan leiriltä turvaan
- 4) mikäli perheenjäsenten erottaminen toisistaan ei ole turvallisuustekijät huomioon ottaen mahdollista siten, että apu kohdistuu vain lapsiin, toimitaan oikeuskanslerin linjauksen mukaisesti niin, että lasten etu ei jää toteutumatta
- 8) ulkoministeriö toimii konsulipalvelulain mukaisesti ja päätöksiä ministeriön toimintalinjasta viedään hallituksen päätettäväksi vain silloin, kun konsulilain mukainen toiminta on mahdotonta tai jos turvallisuusriskit myös ministeriön/ministeriöiden henkilökunnalle muodostuvat poikkeukselliseksi.

Tuominen on selvityksensä liitteessä 7 olevassa sähköpostiviestissään samana päivänä 18.10. kirjoittanut Puustiselle, ettei asiassa voida toimia konsulipalvelulain mukaisesti, mutta kyllä sen periaatteiden mukaisesti. Tuomisen näkemyksen mukaan päätös tulee tehdä hallituksessa tai ministerin toimesta. Jos asia hoidetaan konsulipalvelulain mukaisesti ja lähtökohtaisesti niin, että vain lapsia avustetaan, päätöksen tekeminen virkamiestyönä voi Tuomisen mukaan johtaa siihen, että päätöksentekijävirkamies saa ehdottoman vankeustuomion.

Edellä mainitussa ministeri Haaviston avustajan Linnainmäen viestissä on annettu alivaltiosihteerille Puustiselle tehtäväksi valmistella ulkoministeriön tiivis muistio, jossa "tulee olla" muun muassa edellä luetellut asiat. Luettelon kohdasta 3 ja erityisesti kohdasta 4 ("Mikäli perheenjäsenten erottaminen toisistaan apua annettaessa ei ole - - - mahdollista...") saa sen käsityksen, että ensisijaisesti pyritään erottamaan perheenjäsenet toisistaan hakemalla vain lapset turvaan al-Holin leiriltä.

Ministeri Haavisto on selvityksessään kommentoinut erityisavustajansa Linnainmäen 18.10.2019 lähettämää sähköpostiviestiä. Haaviston selvityksen (s. 14) mukaan ilmaisulla "ainakin lapset" ei ole tarkoitettu luoda olettaa lasten ja äitien erottamiseksi toisistaan, vaan sillä on oikeuskanslerin 9.10.2019 antaman päätöksen mukaisesti ilmaistu ajatus etenemisestä asiassa lasten etu edellä. Kyse on ollut tehtävästä laatia muistio Suomen toimintalinjasta tulevaa hallituksen neuvottelua varten. Haaviston mukaan "hallinnolle mennyt pyyntö koski siis toimintalinjan valmistelua, jota hallitus neuvottelussaan pääsisi käsittelemään eli ottamaan asiasta kaivatun poliittisen vastuun." Valtioneuvoston 19.12.2019 tekemä periaatepäätös on Haaviston antaman selvityksen liitteenä. Sen 6. kohdan mukaan "Hallituksen lähtökohtana on auttaa lapsia. Velvoitetta vapaaehtoisesti alueelle menneiden aikuisten avustamiseen ei ole."

Oikeuskanslerin päätöksessä, johon Haavisto viittaa, on todettu muun muassa (s. 12), että asiassa on kysymys erittäin vaikeasta perus- ja ihmisoikeuksien punninnasta. Esille nostamiensa näkökohtien perusteella oikeuskansleri on päätöksessään katsonut (s. 12), että *"tässä aivan poikkeuksellisessa tilanteessa olisi erittäin vaikea pitää laillisuusvalvonnallisesti moitittavana seläistakaan viranomaisen menettelyä, jossa ... lapsi pyritään kotiuttamaan ... vaikka huoltaja ei suostumustaan antaisikaan."* Konsulipäällikkö Tuominen on selvityksessään (s. 4) toisella kannalla katsoessaan, että toimittaessa konsulipalvelulain evakuointipykälien perusteella lapsia ei missään tapauksessa voida harkita erotettaviksi äideistään eikä aikuisille voitaisi esittää, että heitä ei voida ottaa mukaan.

Johtopäätöksensä oikeuskansleri on päätenyt katsomaan (s. 13), että päätöksessä luetellut säännökset puoltavat sitä, että "valtioneuvosto pyrkii kansainvälisen oikeuden mukaisesti ja konsulipalvelulain mukaisten toimivaltuuksiensa nojalla ja puitteissa kotiuttamaan ainakin suomalaiset ja heihin rinnastuvat lapset."

Oikeuskanslerin mukaan siis ainakin lapset olisi saatava leiriltä turvaan, ja siinä tarkoituksessa voitaisiin tarvittaessa lapset erottaa äidistään jopa vastoin tämän tahtoa lapsen edun sitä vaatiessa.

UM-aineistossa on myös 12.6.2019 päivätty oikeuskanslerin muistio, jossa käsitellään Suomen valtion mahdollista velvoitetta avustaa al-Hol -leirillä olevien lasten ja heidän äitiensä kotiuttamisessa. Muistiossa on pohdittu konsulipalvelulain 15 §:n soveltumista. Kyseisessä säännöksessä säädetään edustuston tai ulkoministeriön avustustoimista sodan tai muun kriisitilanteen sattuessa. Muistiossa todetaan säännöksen ylipäänsä sisältävän harkinnanvaraa ("voi - - - avustaa") ja esitetään kantana, että omasta syystä konfliktialueelle hankkiutuneita ei ole syytä tämän säännöksen perusteella avustaa. Johtopäätöksinä muistiossa on todettu muun muassa, että Suomen viranomaisilla ei ole velvoitetta auttaa kyseiselle alueelle itse hakeutuneita äitejä, jotka ovat omalla menettelyllään aiheuttaneet hädänalaisen tilanteensa.

Sama näkemys on omaksuttu UM-aineistossa olevassa, 18.9.2019 päivätyssä selvityksessä ja lausunnossa, jonka ulkoministeriö on antanut kanteluasiassa eduskunnan oikeusasiamiehelle. Asiakirjassa on valtiosihteeri Matti Anttosen ja konsulipäällikkö Pasi Tuomisen nimet.

UM-aineistossa on myös ulkoministerin nimittämän al-Hol -erityisedustajan 28.10.2019 lähettämä viesti, jossa hän ilmoittaa haluavansa keskustella oikeuskanslerin kanssa viestin liitteenä olevan muistion pohjalta. Muistion sivun 5 kohta 4 vastaa pitkälti ministerin erityisavustajan Linnainmäen edellä mainitun viestin kiistanalaista kohtaa 4. Erityisedustajan viestissä painotetaan, että esimerkiksi lapsen oikeuksien yleissopimus (SoPS 60/1991) *velvoittaa* viranomaisia turvaamaan hengenvaarassa ja hädässä olevan lapsen perusoikeudet, kuten oikeuden elämään. UM-aineistossa olevan, tapaamisesta oikeuskanslerin kanssa 29.10.2019 laaditun muistion mukaan *oikeuskansleri oli sillä kannalla, että asian käsittely olisi hyvä saada mahdollisimman lähelle normaalia konsuliavustustoimintaa. Lapsen edun ensisijaisuus tulee muistion mukaan vahvemmassa lainsäädännöstä eli perustuslaista ja kansainvälisistä sopimuksista, ja konsulipalvelulaki mahdollistaa näiden velvoitteiden toteuttamisen. Muistion mukaan oikeuskanslerin näkemys oli, ettei mikään estä sitä, että yksilölliset ratkaisut lapsen avustamisesta tehdään ulkoministeriössä osana tavanomaista hallintotoimintaa konsulipalvelulain nojalla.*

Edellä selostamani asiakirja-aineisto selittää nähdäkseni ministeri Haaviston erityisavustajan 18.9.2019 lähettämän viestin 4-kohtaa. Näin ollen ministeri Haaviston antama selvitys (s. 13-14) erityisavustaja Linnainmäen sähköpostiviestissä annetusta toimintalinjan valmisteluohjeesta vaikuttaa johdonmukaiselta. Konsulipäällikkö Tuominen näyttää olleen hyvin ehdoton omassa laintulkinnassaan – toisin kuin oikeuskansleri, joka on kiinnittänyt huomiota tapauksen poikkeuksellisuuteen ja sen vaikutukseen eri säännösten soveltamiseen. Näyttää lisäksi siltä, että konsulipäällikkö Tuomisen puolella on tapahtunut väärinkäsitys, johon erityisavustaja Linnainmäen viesti, erityisesti sen kohta 4, on toisaalta antanut hyvän mahdollisuuden.

*Edellä sanotun perusteella ei näytä siltä, että ne toimet, joita ulkoministeri Haavisto on ministeriön virkamiehiltä edellyttänyt (tai, niin kuin ministerin toiminnasta tehdyssä muistutuksessa on asia ilmaistu, ”painostanut”), olisivat olleet lain vastaisia. Näin ollen ei mielestäni ole syytä epäillä, että ministeri Haavisto olisi muistutuksen kohdassa 1 tarkoitetussa asiassa syyllistynyt rikokseen. Esitutinnan aloittamiseen ei käytettävissäni olleen selvityksen perusteella siten tältä osin ole aihetta.*

Koska konsulipäällikkö Tuominen on ollut vastahakoinen hoitamaan niitä tehtäviä, joita ministeri Haavisto on al-Hol -asiassa edellyttänyt ja joita ei nähdäkseni voida pitää lain vastaisina, on mielestäni ollut ymmärrettävä ja hyväksyttävä ratkaisu nimittää tehtävään erityisedustaja. Onko erityisedustajan nimittäminen tapahtunut oikeudellisesti asianmukaisesti, on juridinen tulkintakysymys, ja koska saamani lausuntopyyntö koski vain kysymystä esitutkintakynnyksen ylittymisestä, en ryhdy tuota juridista kysymystä tässä selvittämään.

### **3. Onko ulkoministeriössä menetelty laillisesti, kun konsulipäällikkö Pasi Tuomista on pyritty siirtämään uuteen tehtävään pois konsulipäällikön virasta?**

Aluksi totean, että yhteys ministeri Haaviston mainitseman luottamuspuolan ja hänen selvityksessään (s. 12) mainitseman, ministeriön virkamiesjohdolle annetun, Tuomisen toisiin tehtäviin siirtämistä koskevan valmistelutehtävän välillä vaikuttaa selvältä.



Virkamiehellä on oikeus kieltäytyä noudattamasta esimiehensä lainvastaista määräystä. Lain mukaisia esimiehensä määräyksiä virkamies sen sijaan on velvollinen noudattamaan. Jos hän ei noudata lain mukaista määräystä, kysymys kuuluu, onko päätöksen tekeminen hänen siirtämisestään tai ryhtyminen valmistelemaan hänen siirtämistään toisiin tehtäviin perusteltu vai ylimitoitettu toimenpide.

Luottamuspuola al-Holiin liittyvissä kysymyksissä syntyi Haaviston antaman selvityksen mukaan (s. 12) viimeistään 16.9.2019 neuvottelussa, jota olen lyhyesti tarkastellut edellä tämän lausuntoni jaksossa 2. Haavisto kertoo selvityksessään (s. 12) käyneensä lokakuussa ministeriön virkamiesjohdon kanssa keskustelua mahdollisuudesta, löytyisikö konsulipäällikkö Tuomiselle tätä kiinnostavaa, vastaavan tasoista tehtävää kotimaassa tai ulkomailla. Tämän Haavisto kertoo antaneensa virkamiesjohdon valmisteltavaksi 11. lokakuuta. UM-aineistossa ei ole tästä valmistelutoimeksiannosta riittävää asiakirjaselvitystä. On todennäköistä, että asiaan saataisiin lisäselvitystä kuulemalla asianomaisia henkilöitä esitutkinnassa henkilökohtaisesti.

Ministeri Haavisto nojautuu selvityksessään (s. 12) ulkoasiainhallintolain (204/2000) 17 §:ssä säädettyyn virkamiehen velvollisuuteen määrättäessä siirtyä toiseen tehtävään ja toiseen virka paikkaan ulkoasiainhallinnon organisaatiossa. Haavisto kertoo valmistelleensa samanaikaisesti mahdollisuutta nimetä al-Hol -asiaa varten erityisedustaja, jolla yksin olisi tehtävään liittyvät valtuudet.

Ulkoasiainhallintolain 17 §:n mukaan muiden muassa ulkoasiainneuvos ”on määrättäessä velvollinen virassaan siirtymään toiseen tehtävään ja toiseen virka paikkaan ulkoasiainhallinnon organisaatiossa.” Vaikka lainkohdassa ei säädetä mitään siirtämisen perusteista, on selvää, ettei siirtomääräystä saa käyttää mielivaltaisesti mistä tahansa syystä. Tämä johtuu jo hallintolain 6 §:ssä säädetystä tarkoitussidonnaisuuden periaatteesta.

Ulkoasiainhallintolain 17 §:n perusteluissa on todettu muun muassa: ”Vaikka järjestelmän toimivuus on osittain varmistettu siirtymisvelvollisuutta koskevilla säännöksillä, siirrot pyritään käytännössä toteuttamaan siten, että siirrettävä henkilö valitaan tehtävään vapaaehtoisesti hakukkaaksi ilmoittautuneiden joukosta.”<sup>4</sup> Toisaalta perusteluissa on (s. 22) todettu myös – ulkomaanedustustoja silmällä pitäen – että ”lähettäjävaltion etujen mukaista on kotiuttaa henkilö,

---

<sup>4</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle ulkoasiainhallintolaiksi. N:o 139/1999 vp, s. 23.

jonka toiminta edustustossa ei ole asianmukaista tai joka ei osoittaudu soveltuvan edustus-  
tötyöhön.” Siirtoa voidaan siten käyttää myös sanktioluonteisesti – ymmärrettävistä syistä.

Ministeri Haaviston mukaan (s. 13) Tuomisen siirtämisiä ei edennyt ministeriön hallinnossa, kun hänen ja konsulipäällikön marraskuun 22. päiväksi suunniteltu tapaaminen peruuntui, eikä asiassa tehty mitään ratkaisua. Ulkoasiainhallintolain 17 §:ssä tarkoitettua siirtopäätöstä ei Haaviston mukaan tehty. Jos sellainen olisi tehty, se olisi Haaviston mukaan tehty esittelystä valmistelun ja konsulipäällikön kuulemisen jälkeen.

Tuomisen mukaan (s. 3-4) hänelle kerrottiin vasta 11.11., että ministeri Haavisto on päättänyt siirtää hänet kokonaan pois tehtävistään vuoden loppuun mennessä. Tuominen päättelee selvityksessään (s. 6) alivaltiosihteeri Puustiselta saamaansa tietoon perustuen, että ministeri Haaviston on täytynyt tehdä päätös Tuomisen siirtämisestä toisiin tehtäviin jo ennen lokakuun 23. päivää. Valtiosihteeri Anttosen kertomaan viitaten Tuominen tuo selvityksessään esille (s. 5), että ministerin tekemästä siirtämisspäätöksestä ei kerrottu hänelle (Tuomiselle) heti, koska virkamiesjohto ei uskonut ministerin olevan asiassa tosissaan. Tuomisen mukaan (s. 5) ministeri kuitenkin vahvisti päätöksensä vielä toisen kerran, ja kolmannen kerran sen vahvisti Tuomisen mukaan ministerin erityisavustaja Joel Linnainmäki. Käytettävissäni olleesta aineistosta ei selviä, mitä Tuominen tarkoittaa näillä vahvistamisilla.

Edelleen Tuominen kertoo selvityksessään (s. 5-6), että Haavisto teki hänen ja Haaviston välisessä keskustelussa 4.12. ehdollisen tarjouksen mahdollisuudesta jatkaa konsulipäällikön tehtävässä. Tuomisen mukaan tämä 4.12. tapahtunut keskustelu oli ensimmäinen al-Hol -asioita ja hänen tehtävämääräyksensä päättämistä koskeva keskustelu ministerin kanssa syyskuun 16. päivän jälkeen. Tuomisen selvityksestä ei ilmene, mikä oli se ehto, jonka Haavisto hänen mukaansa asetti, eikä ehto selviä UM-aineistostakaan. Onko ehto ollut lain mukainen vai lain vastainen, onko ollut kyse epäasiallisesta painostamisesta vai ei? Esitutkinnassa olisi todennäköisesti saatavissa selvitystä näihin kysymyksiin.

Ministeri Haaviston ilmoitus siitä, että hän olisi halunnut keskustella Tuomisen kanssa ja yrittää järjestää tapaamisen kaksi viikkoa ennen joulukuun 4. päivän keskustelua, ei Tuomisen mukaan (s. 8) pidä paikkaansa. Tuomisen käsityksen mukaan (s. 8) Haavisto perääntyi Tuomisen tehtävämääräyksen peruuttamisasiassa sen saaman kielteisen julkisuuden vuoksi.

Lopputuloksena siten ymmärtääkseni on, että Tuominen on saanut jatkaa edelleen konsulipäällikön tehtävässään.

Helsingin Sanomissa 6.12.2019 julkaistussa haastattelussa Tuominen kertoi muun muassa tietoonsa tulleen, että ministeri Haavisto oli yli viikko sitten henkilökohtaisesti valinnut Tuomiselle seuraajan konsulipäällikön tehtävään. Samassa jutussa Haavisto puolestaan sanoi, ettei hän ole valinnut seuraajaa, koska tehtävää ei ole avattu. Eri nimiä on kuitenkin Haaviston mukaan ollut esillä, koska ”20.11. alivaltiosihteeri oli saanut tiedon, että Tuominen mieluiten lopettaisi nykyisen tehtävänsä mahdollisimman pian.”

Eräät UM-aineistossa olevat sähköpostiviestit sekoittavat lisää kuvaa siirtoasiasta, sillä niistä todella ilmenee, että Tuominen on halunnut siirtyä toisiin tehtäviin. Esimerkiksi marraskuun 17. päivänä Tuominen viestitti alivaltiosihteeri Puustiselle haluavansa, että hänen konsulipäällikön tehtävään määräämisensä peruuttaminen tehdään mahdollisimman pian. Samassa viestissä Tuominen hahmottelee tulevaa työnkuvaansa valmiuspäällikkönä eli uudessa tehtävässä.

UM-aineistossa on myös 22.11.2019 päivätty luonnos ”kassakaappisopimukseksi”, jossa olisi Puustisen ja Tuomisen nimet ja jonka mukaan tarkoituksena olisi päättää Tuomisen tehtävä konsulipäällikkönä 31.12.2019 ja siirtää hänet 1.1.2020 lukien erityistehtäviin valmiuspäälliköksi. Luonnoksen mukaan yhteinen ymmärrys työnantajan ja Tuomisen välillä on, että Tuominen voisi siirtyä edustuston päälliköksi 1.9.2020 lukien. Asiaa koskevaa viestienvaihtoa on käyty ainakin alivaltiosihteeri Puustisen ja hallintojohtaja Ari Rouheen välillä.

*UM-aineistossa olevassa viestissään 22.11.2019 Puustinen lähettää ”kassakaappisopimusluonnoksen” tiedoksi Tuomiselle ja ilmoittaa, että ulkoministerille on esitetty valtiosihteerin puoltamana, että Tuomisen konsulipäällikön tehtävään määrääminen päättyy 31.12. ja samalla tehtäisiin uusi tehtävään määrääminen valmiuspäälliköksi 1.1.2020 lukien. Viestissään Puustinen kertoo tämän olevan ”tosi ikävä asia” ja toteaa olevansa pahoillaan siitä, että Tuominen joutuu ”kokemaan tällaista”.*

Puustisen mukaan ”yritimme argumentoida sen puolesta että asiat järjestyisivät muulla tavoin mutta se ei onnistunut”. Tästä ei yksiselitteisesti ilmene, mistä tilanteesta ja argumentoinnista kenelle on kyse, mutta siitä huolimatta tämä on aineiston ilmeisin kohta, joka viittaa siihen, että ministeri Haavisto on päättänyt hänelle esitetyistä vasta-argumenteista huolimatta siirtää Tuomisen pois konsulipäällikön tehtävistä.

Puustisen ja Tuomisen viestienvaihdosta 3.12.2019 puolestaan ilmenee, että Puustisen mukaan on sovittu ministeri Haaviston kanssa, että juuri tuolloin ei tehdä siirtoasiassa mitään mutta että siihen palataan pian. Joulukuun 13. päivänä 2019 Puustinen viestittää Tuomiselle kertoen, että on soittanut ministeri Haavistolle ja että tämän puolesta Tuomisen jatkaminen konsulipäällikön tehtävissä on selvä siltä pohjalta kuin Haavisto ja Tuominen olivat keskenään puhuneet. Tällä Puustinen lienee viitannut Haaviston ja Tuomiseen väliseen, 4.12. tapahtuneeseen keskusteluun.

Joulukuun 17. päivänä Tuominen kuitenkin kirjoittaa Puustiselle, ettei ole vielä ilmoittanut ministerille kantaansa jatkamisesta konsulipäällikön tehtävässä. Tuominen näyttää siten viivyttäneen vastauksen antamisessa kysymykseen, haluaako hän jatkaa entisessä tehtävässään. Puustinen taas vastaa samana päivänä Tuomiselle ja kertoo ministerin olevan siinä käsityksessä, että Tuominen jatkaa entisessä tehtävässään. Joulukuun 20. päivänä Tuominen sitten kirjoittaa ministeri Haavistolle, että olisi parasta jatkaa virkamiesjohdon alun perin esittämällä tavalla eli että Haavisto siirtäisi Tuomisen päätoimiseksi valmiuspäälliköksi mahdollisimman pian ja syksyllä edustuston päälliköksi Sofiaan. Samalla Tuominen ilmoittaa valmiudestaan tarvittaessa keskustella Haaviston kanssa konsulipäällikön tehtävässä jatkamisesta Sofiaan siirtymiseensä saakka.

Tammikuun 10. päivänä 2020 Tuominen kirjoittaa Puustiselle ministeri Haaviston kertoneen edellisenä päivänä, että hän (Haavisto) keskustelee Tuomisen siirtämisestä Puustisen kanssa.

Viestissään Tuomiselle 12. tammikuuta Puustinen luonnostelee tiedotetta siitä, ettei ole tehty nimenomaista päätöstä Tuomisen jatkamisesta konsulipäällikön tehtävässä. Tuominen vain tosiasiassa jatkaa tehtävässä.

Käytettävissäni olleessa asiakirja-aineistossa on melko vähän ministeri Haaviston itsensä kertomaa siitä, mitä hän on tehnyt konsulipäällikkö Tuomisen siirtämiseksi toisiin tehtäviin. Ulkoministeriön eri virkamiesten sähköpostiviesteistä kyllä ilmenee, että asiasta on keskusteltu sekä virkamiesten kesken että ministeri Haaviston kanssa. Viestit valaisevat kuitenkin varsin vähän nimenomaan Haaviston kanssa käytyjen keskustelujen sisältöä. Esitutkinnassa siihen olisi varmasti saatavissa lisäselvitystä.

Käytettävissäni olleen aineiston perusteella päättelen, että kun puhutaan ministeri Haaviston *tekemästä päätöksestä siirtää* Tuominen pois konsulipäällikön tehtävästä, kyse on siitä, että

Haavisto on ilmaissut siirtämisen olevan hänen tahtonsa ja että asiasta on ollut tarkoitus tehdä aikanaan kirjallinen päätös. Asiaan olisi todennäköisesti saatavissa esitutkinnassa lisäselvitystä muun muassa siitä, mitä vasta-argumentteja ministeri Haavistolle on esitetty ja millä Haavisto on ne torjunut.

Ministeri Haaviston ja konsulipäällikkö Tuomisen selvitykset siitä, tehtiinkö päätös Tuomisen siirtämisestä toisiin tehtäviin vai eikö sellaista päätöstä tehty, poikkeavat siis selvästi toisistaan. Ristiriitaisiin kertomuksiin siitä, mitä todella on tehty ja tapahtunut, ja moniin avoimiksi jääneisiin kysymyksiin voitaisiin, kuten edellä olen toistuvasti todennut, todennäköisesti saada lisäselvitystä kuulemalla asiaan liittyviä henkilöitä esitutkinnassa. Mutta jälleen on ensin asetettava kysymys: jos väitetyistä vaihtoehdoista ”pahin” on totta, onko silloin tapahtunut rikos? Se pahin vaihtoehto tässä tapauksessa on, että ministeri Haaviston on hänelle esitetyistä vasta-argumenteista huolimatta tehnyt päätöksen siirtää konsulipäällikkö toisiin tehtäviin. Käsittääkseni on kiistatonta, että jos sellainen päätös on tehty, sitä ei ole tehty esittelystä eikä kirjallisesti eikä Tuomista ole kuultu ennen päätöstä. Pahimpaan vaihtoehtoon sisältyy edellä esittämäni perusteella vielä mahdollisuus, että Haavisto on asettanut lainvastaisen ehdon Tuomisen mahdollisuudelle saada jatkaa konsulipäällikön tehtävässä, jolloin Haavisto olisi ilmaissut valmiutensa jollakin ehdolla peruuttaa tekemänsä siirtopäätös.

Käytettäväkseni toimitetuista asiakirjoista ei ilmene, että ministeri Haavisto olisi ollut tyytymättömän konsulipäällikkö Tuomisen toimintaan muuten kuin hänen suhtautumisessaan al-Hol -asian hoitoon. Tämä Haaviston ja Tuomisen välinen erimielisyys on ratkaistu nimittämällä asian hoitajaksi erityisedustaja. Al-Hol -tapaus on vain yksittäinen, joskin vaikea ja mahdollisesti pitkäkestoinenkin asia ministeriön konsuliasioiden kokonaisuudessa. Kun otetaan vielä huomioon, että konsulipäällikkö Tuomisen suhtautuminen ministeri Haaviston toimintaohjeeseen näyttää perustuneen ainakin osaksi väärinkäsitykseen, erimielisyydet olisivat todennäköisesti olleet selvittämissä osapuolten välisissä keskusteluissa, jos sellaisia olisi järjestetty. Näin ulkopuolisen näkökulmasta tarkasteltuna on vaikeaa nähdä tilanteessa perusteltua tarvetta siirtää konsulipäällikkö kokonaan toisiin tehtäviin. Siirtämisen/siirtämisaikkeen epätavallisuutta korostaa se asiakirjoista ilmenevä seikka, että Tuominen on määrätty konsulipäällikön tehtävään 13.6.2019 määräajaksi 1.9.2019 – 31.8.2022.

Kuten minulle toimitetuissa asiakirjoissa olevasta emeritusprofessori Teuvo Pohjolaisten laatimasta muistiosta ilmenee, päätös virkamiehen siirtämisestä on tehtävä esittelystä, kirjallisesti ja perusteltuna. Asiassa on noudatettava hallintolakia, mikä tarkoittaa, että asianomaista virkamiestä on kuultava ennen päätöksen tekemistä, eikä siirtämisspätöksen tekemistoimivaltaa saa käyttää muihin kuin lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin.

Kysymyksessä olevassa tapauksessa ei ole tehty kirjallista päätöstä konsulipäällikkö Tuomisen siirtämisestä toisiin tehtäviin eikä siirtoa myöskään ole tosiasiallisesti toteutettu. Ministeri Haavisto on kyllä ilmaissut tahtonsa, että sellainen siirto tehtäisiin. Tästä voidaan päätellä, että siirto tehtäisiin, vaikka Tuominen ei antaisi siihen suostumustaan. Edellä esittämäni käsityksen mukaan siirtämiseen ei olisi ollut perusteltua syytä. Ministeri Haaviston toimia voidaan siten luonnehtia vähintään perusteettoman päätöksen valmistelutoimiksi, joita hän ei tosin vienyt loppuun saakka.

Rikoslain 40 luvun 7 §:ssä tarkoitettuun virka-aseman väärinkäyttämiseen voi virkamies ja julkista luottamustehtävää hoitava henkilö, jollaiseksi ministerikin luetaan, syyllistyä muun muassa osallistuessaan päätöksenteon valmisteluun. Ratkaiseva kysymys kuuluu: Onko mahdollista, että ministeri Haavisto on rikkonut ministerin tehtävään kuuluvia velvollisuuksiaan perustuslain 116 §:ssä tarkoitettulla tavalla *olennaisesti*?

Koska pohdittaessa esitutkintakynnyksen mahdollista ylittymistä on edellä esittämäni mukaan tarkasteltava ”pahinta mahdollista vaihtoehtoa”, on siis pohdittava, olisiko ilman hyväksyttävää syytä ja ilman esittelyä ja Tuomista kuulematta tehty ministerin tekemä siirtämisspätös olennaista virkavelvollisuuksien rikkomista, ottaen vielä huomioon, että päätöstä ei kuitenkaan ole toteutettu loppuun saakka. Jos vastaus kysymykseen on myöntävä, esitutkinnan toimittaminen on aiheellista, jos vastaus on kieltävä, esitutkinnan toimittaminen ei ole tarpeen. *Omalta osalta ni kallistun sen vaihtoehdon puolelle, että esitutkinta olisi syytä toimittaa muistutuksessa esitetyn kysymyksen 3 osalta.*

Selvyyden vuoksi totean, että tämä ei ole samalla kannanotto sen puolesta, että ministeri Haavistoa koskeva asia tulisi saattaa valtakunnanoikeuden käsiteltäväksi. Kanta siihen kysymykseen on syytä ottaa vasta esitutkinnan valmistuttua. Esitutkinnassa saataisiin parhaiten selvitystä myös siihen, onko ministeri Haaviston toiminnassa ilmennyt sellaista tahallisuutta tai törkeää

huolimattomuutta kuin perustuslain 116 §:ssä edellytetään, jotta syyte ministeriä vastaan voitaisiin päättää nostettavaksi.

Helsingissä 12. helmikuuta 2020

Pekka Viljanen

rikos- ja prosessioikeuden professori emeritus, OTT, VT