

Prof. Sakari Melander
3.9.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Aluksi

Kymmenen kansanedustajaa on 19.12.2019 tehnyt perustuslain 115 §:ssä tarkoitetun muistutuksen (M 4/2019 vp), jolla he ovat pyytäneet eduskunnan perustuslakivaliokuntaa tutkimaan, onko ulkoministeri Pekka Haavisto tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvia velvollisuuksiaan tai menetellyt muutoin virkatoimissaan selvästi lainvastaisesti toimissaan al Holin leirillä olevien Suomen kansalaisten tai Suomesta sinne päätyneiden henkilöiden kotiuttamista koskevassa asiassa. Eduskunnan perustuslakivaliokunta päätti 19.2.2020 pyytää valtakunnansyyttäjää ryhtymään toimenpiteisiin esitutinnan toimittamiseksi asiassa rajoitetusti. Keskusrikospoliisi on suorittanut asiassa esitutinnan, joka on valmistunut 6.7.2020. Esitutkinnassa on todettu, että ministeri Haavistoa on syytä epäillä esitutkintapöytäkirjassa tarkemmin yksilöidyistä rikoksista.

Lausuntonani asiasta esitän kunnioittavasti seuraavan.

Asian kuvaus ja sen tähänastiset käsittelyvaiheet

Muistutuksessa M 4/2019 vp vaaditaan eduskunnan perustuslakivaliokuntaa tutkimaan ministeri Haaviston toiminnan lainmukaisuutta kaikissa prosessin vaiheissa al Holin leirillä olevien Suomen kansalaisten tai Suomesta sinne päätyneiden henkilöiden kotiuttamista koskevassa asiassa. Muistutuksessa yksilöidään neljä osakysymystä, joita muistutuksessa esitetyn mukaan on tarkemmin tarkasteltava. Osakysymykset ovat seuraavat:

1. Onko ministeri Haavisto painostanut virkamiehiä tekemään lainvastaisia päätöksiä asiassa?
2. Onko prosessi, jossa ulkoministeriö on asettanut uuden erityisedustajan hoitamaan asiaa, ollut laillinen?
3. Onko ulkoministeriössä menetelty laillisesti, kun Tuomista on pyritty siirtämään uuteen tehtävään konsulipäällikön virasta?
4. Onko ulkoministeri toiminut lain mukaisesti jättäessään tuomatta asian valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on 19.2.2020 päättänyt pyytää valtakunnansyyttäjää ryhtymään toimenpiteisiin esitutinnan toimittamiseksi asiassa rajoitetusti. Pyyntö koskee ulkoministerin menettelyä ulkoministeriön konsulipäällikön virkajärjestelyissä. Asiassa on perustuslakivaliokunnan pyynnön mukaan 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. (PeVP 6/2020 vp, s. 3.)

Asiassa on suoritettu esitutkinta Keskusrikospoliisissa, ja esitutkinta on valmistunut 6.7.2020. Asiassa suoritettuna esitutinnan mukaan ministeri Haavistoa on syytä epäillä rikoslain (39/1889) 40 luvun 7 §:ssä tarkoitetusta virka-aseman väärinkäyttamisestä, rikoslain 40 luvun 9 §:ssä tarkoitetusta virkavelvollisuuden rikkomisesta tai yhteistoiminnasta valtion virastoissa tai laitoksissa annetun lain (jäljempänä valtion yhteistoimintalaki, 1233/2013) 49 §:ssä tarkoitetusta viraston yhteistoimintavelvoitteen rikkomisesta.

Ministerisyytteen nostamisen edellytykset

Perustuslain (731/1999) 116 §:n mukaan 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. Kuten voimassa olevaa perustuslakia koskevan hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, ministerisyytteen nostamisen edellytykseksi on asetettu korotettu säännöksen ilmentämä syyttämiskynnys, jonka tarkoituksena on poliittisen järjestelmän ja valtioneuvoston päätöksentekokyvyn turvaaminen. Tavoitteena on myös osaltaan estää ministerisyytteiden nostamista aiheettomasti tai ensisijaisesti poliittisessa tarkoituksessa. Lähtökohtana tulee esityksen perustelujen mukaan olla, että ministerisyytettä ei tule käyttää esimerkiksi merkitykseltään vähäisten menettelyvirheiden käsittelyyn. (HE 1/1998 vp, s. 171/I.)

Perustuslain 116 §:stä on ensinnäkin huomattava, että se ei ole itsenäinen rangaistusvastuun perustava säännös, vaan teon rangaistavuuden edellytyksenä on lisäksi muualla lainsäädännössä olevan rikossäännöksen tunnusmerkistön toteutuminen. Ministerivastuunasiassa kysymys on useimmiten rikoslain 40 luvussa tarkoitettujen virkarikoksia koskevien säännösten tunnusmerkistön mahdollisesta soveltamisesta. Valtioneuvoston jäsenen toimintaa voidaan arvioida virkarikoksia koskevan sääntelyn perusteella, koska rikoslain (39/1889) 40 luvun 11 §:n (604/2002) 2 kohdan mukaan julkista luottamustehtävää hoitavalla henkilöllä tarkoitetaan valtioneuvoston jäsentä ja koska luvun 12 §:n (368/2019) 1 momentin mukaan luvun virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan myös julkista luottamustehtävää hoitavaan henkilöön. Arvioitavan ministerin

menettelyn on tällöin luonnollisesti täytettävä myös ne edellytykset, jotka tosiseikastoon mahdollisesti soveltuvassa rikoslain 40 luvun sisältämässä rikostunnusmerkistössä asetetaan.

Toiseksi perustuslain 116 §:ssä tarkoitetulle ministerin tehtävien velvollisuuksien rikkomiselle asetetaan olennaisuutta koskeva vaatimus. Ministerivastuu ei olennaisuutta koskevan vaatimuksen vuoksi tule kysymykseen, jos ministerin menettelyn on katsottava vain vähäisissä määrin rikkovan hänen velvollisuutensa (HE 1/1998 vp, s. 171/II). Sinänsä velvollisuuksien rikkominen voidaan toteuttaa sekä velvollisuuksien vastaisella teolla että velvollisuuksien laiminlyönnillä (HE 1/1998 vp, s. 171/II).

Ministerivastuu voi ajankohtaistua myös, jos ministeri perustuslain 116 §:ssä tarkoitettu tavoin toimii virkatoimissaan muutoin selvästi lainvastaisesti. Selvää lainvastaisuutta koskevalla edellytyksellä on tarkoitettu sitä, että menettelyn lainvastaisuutta voidaan pitää riidattomana (HE 1/1998 vp, s. 171/II).

Kolmanneksi perustuslain 116 §:ssä edellytetään, että kysymys on ollut ministerin tahallisesta tai törkeän huolimattomasta toiminnasta. Tällöin kysymys on siitä, että rikoslain (39/1889) 3 luvun 6 §:ssä tarkoitettujen tahallisuutta tai 7 §:ssä tarkoitettujen törkeää tuottamusta koskevien edellytysten on täytyttävä suhteessa asiassa mahdollisesti sovellettavaan rikostunnusmerkistöön.

Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on käsiteltävänä olevassa asiassa kymmenen kansanedustajan valiokunnalle tekemän ilmoituksen johdosta harkita, onko valtioneuvoston jäsen menetellyt lainvastaisesti, ja esittää tästä kysymyksestä kannanotto eduskunnalle. Valiokunnan tulee oikeudellisesti ilmaistuna asiassa kertyneen näytön ja tapaukseen sovellettavien oikeussäännösten perusteella esittää käsityksensä ilmoituksessa tarkoitetun menettelyn lainvastaisuudesta. Valiokunnan tulee ottaa kantaa siihen, onko asiassa menetelty lainvastaisesti ja, jos näin on, onko kysymys sellaisesta lainvastaisuudesta, jota tarkoitetaan perustuslain 116 §:ssä ja joka voi johtaa syytteen nostamiseen valtakunnanoikeudessa (ks. PeVM 10/2010 vp, s. 5/I ja PeVM 6/1998 vp, s. 10/II).

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pääministeri Vanhasen virkatoiminnan lainmukaisuutta koskevan oikeuskanslerin ilmoituksen johdosta antamassaan mietinnössä 10/2010 vp arvioinut ilmoituksen kohteena olevia tapahtumia neliportaisen arviointimallin avulla, jossa asian arviointia toteutetaan seuraavasti:

- 1) arvioidaan, onko ministeri toiminut virkavelvollisuuden perustavan normin vastaisesti,
- 2) jos vastaus edelliseen on myönteinen, selvitetään tekoihin mahdollisesti sovellettavaksi tulevat rikoslain tunnusmerkistöt,
- 3) jos rikostunnusmerkistössä tarkoitettu teonkuvaus täyttyy, arvioidaan syyksiluettavuuden aste ja
- 4) arvioidaan, onko ministerin velvollisuuksien rikkominen luonnehdittavissa perustuslain 116 §:ssä tarkoitetulla tavalla olennaiseksi tai hänen menettelynsä muutoin selvästi lainvastaiseksi (PeVM 10/2010 vp, s. 5).

Nähdäkseni edellä mainitussa perustuslakivaliokunnan mietinnössä omaksuttu lähestymistapa on sovellettavissa myös nyt käsiteltävänä olevan asian oikeudelliseen arviointiin.

Keskityn seuraavassa arvioimaan niitä rikosoikeudellisesti merkityksellisiä tekoja, joista asiassa suoritettun esitutkinnan päättämisen jälkeen ministeri Haavisto on esitutkintapöytäkirjan

mukaan syytä epäillä. Selvyyden vuoksi todettakoon, että keskityn asiassa perustuslakivaliokunnan esitutinnan toimittamista koskevan pyynnön mukaisesti siihen kysymykseen, 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. Kiinnitän asiaa koskevassa tarkastelussani huomiota edellä mainitun arviointimallin kaikille neljälle tasolle kuuluviin kysymyksiin.

Konsulipäällikön siirtämistä toisiin tehtäviin koskevan päätöksenteon valmistelu

Asian arvioinnin kannalta merkitykselliset tosiseikat

Asiassa esitetyn selvityksen mukaan ministeri Haavistolla ja konsulipäällikkö Tuomisella on ollut erisuuntainen näkemys siitä, miten al Holin leirillä olevien suomalaisten suhteen tulisi toimia. Erimielisyydet ovat tulleet esille 16.9.2019 järjestetyssä ministeri Haaviston koollekutsumassa kokouksessa, joka on asiassa esitetyn selvityksen perusteella päätynyt tuloksettomasti. Ministeri Haaviston asiaa koskeva näkemys pohjautuu osaltaan pääministeri Rinteen sekä suojelupoliisin ja sisäasiainministeriön edustajien kanssa 13.9. järjestetyssä tapaamisessa keskusteltuun. Tuomisen asiaa koskeva näkemys sen sijaan pitkälti heijastaa niitä näkemyksiä, joita aiemmin vuoden 2019 aikana on tuotu esille UM:n konsulipalveluiden yksikön asiaa koskevissa asiakirjoissa (esim. Putkosen muistio 4.3.2019, etpk s. 1007–1010 sekä Putkosen sähköposti 12.9.2019, etpk s. 1011–1012) ja muun ohessa Tuomisen 5.4.2019 sisäministeriön Tarja Mankkiselle lähettämässä sähköpostissa (Tuomisen sähköposti 5.4.2019, etpk s. 657–658).

Ministeri Haavisto on ilmaissut (esim. Haaviston vastine perustuslakivaliokunnalle 13.1.2020, etpk s. 50–51 ja Haaviston kuulemista perustuslakivaliokunnassa koskeva litterointi, etpk s. 349), että 16.9.2019 järjestetyn kokouksen jälkeen oli syntynyt luottamuspuola ulkoministerin ja konsulipäällikön välille al Holin leiriin liittyvissä kysymyksissä ennen muuta siitä, mikä on ulkoministerin rooli ja toimintalinja asiassa. Ministeri Haavisto ilmaisi melko pian kokouksen jälkeen Joel Linnainmäelle mainitun luottamuspuolan ja oli myös Linnainmäen kuulustelupöytäkirjassa todetun mukaan pohtinut, löytyisikö Tuomiselle muita tehtäviä (Linnainmäen kuulustelu, etpk s. 109). Ministeri Haavisto on 11.10.2019 ilmaissut ulkoministerin kansliapäällikkönä toimineelle valtiosihteeri Anttoselle haluavansa Tuomisen pois tehtävästään (Anttosen kuulustelu, etpk s. 177). Anttonen on ilmaissut tämän samana päivänä Pirjo Tulokkaalle ja Pekka Puustiselle, jotka ovat kuulusteluissaan kertoneet samoin (Tulokkaan kuulustelu, etpk, s. 156 ja Puustisen kuulustelu, etpk s. 192). Ulkoministerin virkamiesjohto on ollut asiasta yllättynyt. Anttonen ja Tulokas ovat kuulustelussa kertoneet uskovansa, että Haavisto voisi vielä muuttaa asiaa koskevan kantansa (Anttosen kuulustelu, etpk s. 177 ja Tulokkaan kuulustelu, etpk s. 156). Linnainmäen kuulustelukertomuksesta käy ilmi, että hän on lähtenyt selvittämään potentiaalisia tulevia konsulipäällikköehdokkaista jo ainakin 7.10.2019 (Linnainmäen kuulustelu, etpk s. 110).

Tuomisen siirtämisestä toisiin tehtäviin on kerrottu Tuomiselle vasta 11.11.2019. Siirtoa on käytännössä valmistellut alvaltiosihteeri Puustinen, jonka kertoman mukaan viiveeseen ilmoittaa asiasta Tuomiselle vaikutti ennen muuta se, että UM:n virkamiesjohdossa toivottiin ministeri Haaviston muuttavan kantansa asiassa (Puustisen kuulustelu, etpk s. 194).

Tuomisen mukaan häntä ei ole siirtohankkeen suhteen kuultu asianmukaisella tavalla vaan hänelle on vain ilmoitettu asiasta (Tuomisen kuulustelu, etpk s. 34). Haavisto taas on katsonut, että Tuomisen Puustisen kanssa asiasta käymä keskustelu on ollut kuulemistä (Haaviston kuulustelu, etpk s. 67). Puustinen on tulkinut Tuomisen kanssa käymänsä asiaa koskevat keskustelut kuulemiseksi, koska Tuomisen on saanut näin itse vaikuttaa tehtäväänsä (Puustisen kuuleminen, etpk s. 195). Asiasta on toisaalta esitetty myös hieman ristiriitaisia näkemyksiä (näistä kootusti etpk, s. 12).

Tuomisen siirrosta ei ole tehty kirjallista päätöstä.

Haavisto on kertonut siirtohankkeen syyksi luottamuspujan (Haaviston kuulustelu, etpk s. 72). Luottamuspuja on mainittu siirtohankkeen perusteena myös Linnainmäen ja Anttosen kertomuksessa (Linnainmäen kuulustelu, etpk s. 198 ja Anttosen kuulustelu, etpk s. 171 ja 181).

Tuomisen siirtoa toiseen tehtävään ei sittemmin ole tapahtunut. Asiassa esitetyn selvityksen mukaan sitä on valmisteltu maalisi–huhtikuulle 2020, mutta siirto on sittemmin peruuntunut. Esitutkimintapöytäkirjaan kirjatun virka-aseman väärinkäyttämistä koskevan teonkuvauksen mukaan siirto olisi peruuntunut ministerin määräyksestä ja teonkuvauksessa katsotaan, että lopullinen syy peruuntumiseen oli julkinen paine (etpk s. 13). Ministeri Haaviston loppulausunnossa sen sijaan todetaan, että siirto peruuntui Tuomisen omasta toiveesta huhtikuussa 2020 (ks. esim. Tuomisen kuulustelu, etpk s. 39 ja – ulkoministeriössä 20.4.2020 laadittu selostus asiasta, etpk s. 1014–1015).

Arvioinnin oikeudelliset perusteet

Aluksi

Keskusrikospoliisin suorittaman esitutinnan mukaan asiassa on syytä epäillä, että ministeri Haavisto on rikkonut virkavelvollisuutensa konsulipäällikkö Tuomista koskevassa siirtoasiassa aiheuttaakseen eriäviä mielipiteitä ilmaiselle Tuomiselle haittaa ja parantaakseen ulkoministeriön toimintaedellytyksiä, joita Haavisto on katsonut Tuomisen menettelyn haitanneen. Keskusrikospoliisin suorittamassa esitutkinnassa on katsottu, että asiassa on ensisijaisesti syytä epäillä rikoslain 40 luvun 7 §:ssä tarkoitetun virka-aseman väärinkäytön tunnusmerkistön täyttymistä ja että toissijaisesti kysymys olisi rikoslain 40 luvun 9 §:ssä tarkoitetusta virkavelvollisuuden rikkomisesta. Lisäksi esitutkinnassa on päädytty katsomaan, että asiassa on syytä epäillä ministeri Haaviston syyllistyneen yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain (1233/2013) 49 §:ssä tarkoitettuun viraston yhteistoimintavelvoitteen rikkomiseen.

Virka-aseman väärinkäyttäminen

Rikoslain 40 luvun 7 §:n mukaan jos virkamies hankkiakseen itselleen tai toiselle hyötyä taikka aiheuttaakseen toiselle haittaa tai vahinkoa 1) rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa osallistuessaan päätöksentekoon tai sen valmisteluun tai käyttäessään julkista valtaa muissa virkatehtävissään taikka 2) käyttää väärin asemaansa käskyvallassaan tai välittömässä valvonnassaan olevaan henkilöön nähden, hänet on

tuomittava virka-aseman väärinkäyttämistä sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

On huomattava, että virka-aseman väärinkäyttämistä koskevan säännöksen soveltaminen edellyttää, että kysymys on virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuuden rikkomisesta. Vaatimuksella on pyritty täsmentämään tunnusmerkistöä. Tavoitteena on ollut, että virkavelvollisuuden sisältöä ei johdettaisi suoraan yleisluonteisista ”hyvän hallinnon” tai ”viran asianmukaisen hoitamisen” asettamista vaatimuksista (HE 58/1988 vp, s. 65/I). Tästä huolimatta mainitunkaltaisilla yleisluontoisemmilla vaatimuksilla saattaa olla myös rikosvastuun syntymisen kannalta merkitystä, koska virkatoiminnassa noudatettavat säännökset ja määräykset voivat myös olla yleisluonteisia ja tulkinnanvaraisia. Säännöksiin ja määräyksiin perustuvan velvollisuuden ei näin tarvitse olla sellaisenaan kuvattu asianomaisissa säännöksissä ja määräyksissä (ks. esim. Pekka Viljanen, Virkarikokset ja julkisyhteisöjen työntekijöiden rikokset. Helsinki 1990, s. 334). On tosin huomattava, että tässä arvioissa myös perustuslain 8 §:ssä tarkoitettulla rikosoikeudellisella laillisuusperiaatteella ja sen sisältämällä täsmällisyysvaatimuksella on luonnollisesti sijansa. Useimmiten kysymys onkin siitä, että päätöksenteossa tai sen valmistelussa on rikottu tai jätetty noudattamatta tiettyä virkavelvollisuuden yksilöivää rikoslain ulkopuolista säännöstä tai määräystä.

Asiaan mahdollisesti soveltuvat virkavelvollisuuden perustavat normit

Asiassa suoritetun esitutinnan mukaan tällaisia virkavelvollisuuden yksilöiviä säännöksiä olisivat hallintolain (434/2003) 6 § ja 34 §. Keskusrikospoliisin suorittaman esitutinnan johdanto-osan sisältämässä teonkuvauksessa viitataan lisäksi myös siihen, että asiassa on syytä epäillä ministeri Haaviston syyllistyneen yhteistoiminnasta valtion virastoissa tai laitoksissa annetun lain (jäljempänä valtion yhteistoimintalaki, 1233/2013) 11 ja 15 §:ään perustuneen virkavelvollisuuden rikkomiseen.

Tarkoitussidonnaisuuden periaate. – Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Säännöksessä vahvistetaan muun muassa tarkoitussidonnaisuuden periaate, objektiiviteettiperiaate sekä suhteellisuusperiaate, jotka hyvän hallinnon keskeisinä osatekijöinä asettavat viranomaisen toiminnalle tietyt laadulliset vähimmäisvaatimukset (HE 72/2002 vp, s. 54/II). Tarkoitussidonnaisuuden periaate sisältää yleisen vaatimuksen käyttää toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi (HE 72/2002 vp, s. 55/I). Esimerkiksi viran lakkauttamispäätöstä ei voitaisi esitöiden mukaan pitää tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaisena, jos tarkoitus on vain päästä eroon jostakin virkamiehestä (HE 72/2002 vp, s. 55/I). Tämän lisäksi objektiiviteettiperiaate merkitsee, että hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai hallinnolle vieraisiin vaikuttimiin, esimerkiksi henkilökohtaisen edun tavoitteluun (HE 72/2002 vp, s. 55/I).

Edellä todetun lisäksi asiassa on otettava huomioon ulkoasiainhallinnon virkoja koskeva erityissääntely. Tehtävän siirtäminen on ulkoasiainhallinnon yhtenäisvirkaajärjestelmässä mahdollista ja voimassa olevaa asiaa koskeva sääntely on säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 15/1999 vp, s. 3/I). Ulkoasiainhallintolain 14 §:n mukaan

ulkoasiainhallinnon virat ovat hallinnonalan yhteisiä. Säännöksen mukaan ulkoasiainhallinnon virassa voidaan toimia eri tehtävissä ja virkapaikoissa ulkoasiainhallinnossa siten kuin mainituissa laissa säädetään. Ulkoasiainhallintolain 17 §:n 1 momentin mukaan ulkoasiainneuvos, lähetystöneuvos, ulkoasiainsihteri, hallinnollinen ulkoasiainsihteri, avustaja ja hallinnollinen avustaja ovat määrätessä velvollisia virassaan siirtymään toiseen tehtävään ja toiseen virkapaikkaan ulkoasiainhallinnon organisaatiossa. Ulkoasiainhallintolakia koskevan hallituksen esityksen mukaan yhtenäisvirkajärjestelmään kuuluu, että virkamiehet ovat käytettävissä erilaisia tehtäviä varten ja että heitä voidaan siirtää toiminallisten tarpeiden mukaisesti paikasta ja tehtävästä toiseen (HE 139/1999 vp, s. 21/II). Eduskunnan perustuslakivaliokunta korosti esitystä käsitellessään oikeusturvan kannalta olevan tärkeää, että päätös siirtämisestä toiseen virkapaikkaan on ulkoasiainhallintolain 30 §:n 2 momentissa tarkoitetun muutoksenhakumahdollisuuden piirissä (PeVL 15/1999 vp, s. 3/I).

Asiassa esitetyn selvityksen perusteella on melko yksiselitteistä, että Tuomisen siirron valmistelun aloittamisen taustalla on ollut ministeri Haaviston luottamuspuola Tuomista kohtaan. Tarkoitussidonnaisuuden periaate asettaa vaatimuksia myös ulkoasiainhallinnossa mahdolliselle ulkoasiainhallintolain 17 §:n mukaiselle ja vakiintuneesti noudatetulle tehtävien siirtämiselle siten, että siirtämisen syiden on oltava asianmukaisia. Tähän on kiinnittänyt huomiota myös esimerkiksi hallintojohtaja Rouhe sähköpostissaan Pekka Puustiselle 16.10.2019 ("Lyhyesti tiivistän niin, että siirrolle pitää olla asiallinen perustelu. Ilman mitään perusteita päätöstä ei voi tehdä. Peruste ei saa olla syrjivä, eikä yhtä virkamiestä saa kohdella selvästi muita ankarammin.").

Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että yksinomaan ministerin ja virkamiehen väliseen luottamuspuolaan perustuva syy ei ole sellainen hallintolain 6 §:n sisältämän tarkoitussidonnaisuuden periaatteen kannalta hyväksyttävä syy, johon nojautuen tehtävän siirtäminen voidaan perustella.

Asiaa ei kuitenkaan voida nähdäkseni tarkastella yksinomaan luottamuspuolan olemassaolon näkökulmasta vaan tehtävän siirron valmistelun syytä on tarkasteltava laajemmasta näkökulmasta ottaen huomioon niitä seikkoja, jotka ovat olleet luottamuspuolan taustalla. Sekä Tuominen että Haavisto ovat asiassa kertoneet niistä näkemyseroista, jotka liittyivät al Holin leirillä oleviin suomalaisiin kohdistuviin mahdollisiin toimenpiteisiin (esim. Tuomisen kuulustelu, etpk s. 30 ja Haaviston kuulustelu, etpk s. 58). Ministeri Haaviston mukaan siirron valmistelun aloittamisen taustalla onkin ollut pikemmin tavoite saada ulkoministeriössä yhteinen linja al Hol -asioiden hoitamiseen (Haaviston kuulustelu, etpk s. 63 ja 84). Kysymys on ollut ennen muuta siitä, että ulkoministeriön on oikeudellisesti ja poliittisesti monimutkaisessa ja haasteellisessa sekä kiireellisessä asiassa tullut kyetä toimimaan sille kuuluvan toimenkuvan mukaisesti. Siirron valmistelun aloittamisessa on näin osaltaan ollut kysymys ulkoministeriön toimintakyvyn turvaamisesta vaikeassa ja kiireellisessä asiassa (johon asiassa esitetyissä asiakirjoissa viitataan paikoin myös ilmaisemalla, että ulkoministeriössä voi olla vain yksi asiaa koskeva toimintalinja) sekä myös asiaa koskevien valmistelutoimenpiteiden etenemisen turvaamisesta.

Edellä esitetty huomioon ottaen konsulipäällikkö Tuomisen siirron valmistelun aloittamiseen liittyvät toimenpiteet eivät nähdäkseni kokonaisuutena arvioiden näyttäyty hallintolain 6 §:n sisältämän tarkoitussidonnaisuuden periaatteen kannalta ongelmallisina.

Suhteellisuusperiaate. – Lisäksi on arvioitava, ovatko Tuomisen siirtämistä toiseen tehtävään koskevan päätöksenteon valmistelun aloittamiseen liittyvät toimenpiteet olleet oikeassa suhteessa

sillä tavoiteltuun päämäärään nähden. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisten toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Kysymys on siitä, että toimen on oltava asianmukainen, tarpeellinen ja oikein mitoitettu sen tavoitteen kannalta. Käytännössä suhteellisuusperiaatteen on katsottu edellyttävän, että toimet mitoitetaan alimmalle sellaiselle tasolle, jolla saadaan aikaan tarvittava vaikutus (HE 72/2002 vp, s. 55).

Suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta on arvioitava, olisiko jokin muu vähemmän Tuomisen asemaan puuttuva toimenpide riittänyt turvaamaan asiassa tavoitellun päämäärän, ottaen huomioon, että tehtävän siirtäminen ei toimenpiteenä merkitykseltään ja oikeusvaikutuksiltaan ole erityisen vähäinen, vaikkakin ulkoasiainhallintolain mukaan mahdollinen. Suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta voidaan kysyä, olisiko esimerkiksi keskustelu Tuomisen kanssa ulkoministeriön yhteisestä linjasta asiassa ollut riittävää.

Toimenpiteen eli Tuomisen toiseen tehtävään siirtämisen oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellisenä on ensinnäkin pidettävä sitä, että ulkoministeriön ylin virkamiesjohto asiassa esitetyn selvityksen mukaan piti siirtämisen valmistelun aloittamista koskevaa pyyntöä yllättävänä ja poikkeuksellisenä (esim. Rouheen kuulustelu, etpk s. 142, Anttosen kuulustelu, etpk s. 177 ja Puustisen kuulustelu, etpk s. 192–193). Toisaalta toimenpiteen oikeasuhtaisuuden arvioinnissa on otettava myös huomioon se edellä mainittu tilanne, jossa al Holin leirillä olevien suomalaisten suhteen toteutettavista toimenpiteistä oli merkittäviä erimielisyyksiä. Tätä kuvastaa ensinnäkin se asiassa esitetystä selvityksestä selkeästi ilmi käyvä seikka, että ulkoministeriössä asiaa koskeva 16.9.2019 järjestetty kokous päättyi tuloksettomasti. Toiseksi tätä kuvastaa se, että Tuomisen suhtautui ministeri Haaviston erityisavustaja Linnainmäen 18.10.2019 lähettämästä sähköpostista ilmenevään al Holin leirin asiaa koskevaan toimintaohjeeseen varsin jyrkästi muun ohessa arvioimalla, että toimintaohjeen mukaisesti toimimisesta voisi seurata ehdoton vankeusrangastus (Tuomisen sähköposti Puustiselle 18.10.2019, etpk s. 280); tilanteen haasteellisuutta osaltaan osoittaa myös Tarja Mankkisen sähköposti 6.12.2019, etpk s. 657).

Ministeri Haavisto on kuvannut, että konsuliasioiden yksikön toimintaan al Holin leirin asioiden suhteen liittyi ”sellaista passiivisuutta tai toimimattomuutta, joka sitten aiheutti ongelmia ja tuotti myös minulle [Haavistolle] organisaation johtajana ongelmia” (Haaviston kuulustelu, etpk s. 62). Haavisto on myös todennut (Haaviston kuulustelu, etpk s. 84), että ulkoministeriössä 16.9.2019 järjestetty asiaa koskeva palaveri sekä asiaa koskeva 18.10.2019 lähetetty toimintaohje ovat olleet sellaisia toimenpiteitä, joilla asiaa on pyritty ratkaisemaan toisin kuin siirtämällä konsulipäällikkö toisiin tehtäviin. Edellä todetun mukaisesti kokous päättyi tuloksettomasti ja konsulipäällikkö Tuomisen reaktio 18.10.2019 lähetettyyn toimintaohjeeseen oli varsin jyrkkä. Alivaltiosihteeri Puustisen kuulustelupöytäkirjasta käy ilmi, että ministeriön virkamiesjohto olisi pyrkinyt toimimaan tavalla, joka olisi estänyt siirtohankkeen toteutumisen (Puustisen kuulustelu, etpk s. 193 ja 197), mutta näitä toimenpiteitä ei tarkemmin yksilöidä (ks. kuitenkin Puustisen lausunto oikeuskanslerille 7.2.2020, etpk s. 806–807, jossa Puustinen ilmaisee ehdottaneensa Linnainmäelle asian ratkaisemisesta keskusteluteitse noin viikko 11.10.2019 jälkeen). Asiassa esitetyn selvityksen perusteella vaikuttaa näin vähintään mahdolliselta, että toiseen tehtävään siirtämisestä on pidetty tilanteessa ainoana mahdollisena vaihtoehtona tilanteessa, jossa ulkoministeriön toimintaedellytysten ja toimenpiteiden joutuisuuden turvaaminen on ollut ensisijaisena tavoitteena ja jossa asiassa oli jo yritetty päästä näiden tavoitteiden mukaiseen ratkaisuun esimerkiksi keskusteluteitse 16.9.2019 järjestetyssä kokouksessa ja sen jälkeen sähköpostitse 18.10.2019. Voidaan näin arvioida, että asian ratkaisemista keskusteluja jatkamalla ei ole pidetty

asiassa realistisena, mihin osaltaan myös esitettyjen näkemysten jyrkkyys sekä asian kiireellisyys lienevät vaikuttaneet.

Edellä esitetyn perusteella toiseen tehtävään siirtämistä koskevaan valmistelupyyntöön ei nähdäkseni kokonaisuutena arvioiden sisälly erityisiä ongelmia suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta.

Siirtopäätökseen kohdistuvat muutovaatimukset. – Keskusrikospoliisin laatiman esitutkintapöytäkirjan teonkuvauksessa virka-aseman väärinkäyttämistä koskien todetaan, että asiassa on syytä muun ohessa epäillä, että Haavisto on laiminlyönyt velvollisuutensa huolehtia, varmistaa ja valvoa, että siirtomenettelyssä Tuomista kuullaan ennen päätöksen tekemistä. Siirrosta ei asiassa esitetyn asiakirja-aineiston perusteella ole tehty kirjallista tai muutakaan lopullista päätöstä Tuomisen siirtämisestä toiseen tehtävään. Tuominen toimii tällä hetkellä edelleen konsulipäällikkönä. Jos asiassa olisi tehty siirtämistä koskeva päätös, jossa Tuomisen virkapaikka olisi muuttunut, päätös olisi ollut ulkoasiainhallintolain (204/2000) 30 §:n 2 momentin mukaan valituskelpoinen. Edellä todetun mukaisesti perustuslakivaliokunta on korostanut muutoksenhakumahdollisuuden tärkeyttä tässä tilanteessa (PeVL 15/1999 vp, s. 3/I). Koska asiassa ei ole annettu päätöstä, tämänkaltaisten oikeusturvatakeiden mahdollisen toteutumisen arvioinnille ei asiassa ole perusteita.

Kuuleminen. – Asiassa on kuitenkin esitetty, että Tuomista olisi tullut kuulla tehtävän siirron valmisteluvaiheessa. Esitutkintapöytäkirjan teonkuvausta koskevassa jaksossa todetaan, että Tuomista ei ole asiassa kuultu.

Hallintolain 34 §:n 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Kuulemisella on erityistä merkitystä päätöksen teon oikeusturvaa edistävänä tekijänä, minkä lisäksi se korostaa asianosaisasemaan perustuvaa yksilön vaikutusmahdollisuutta (HE 72/2002 vp, s. 88–89). Hallintolaissa ei aseteta erityisiä vaatimuksia sille, miten kuuleminen on käytännössä toteutettava. Hallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että yleinen lähtökohta on asianosaisen kuuleminen kirjallisesti, mutta myös suullista kuulemistä voidaan pitää tietyissä tilanteissa perusteltuna (HE 72/2002 vp, s. 89/I).

Asiassa esitetyn selvityksen perusteella vaikuttaa kiistattomalta, että Tuomisen siirtämisestä toiseen tehtävään ei ole tehty ainakaan kirjallista päätöstä. Kiistatonta myös on, että sen jälkeen, kun Tuominen on tullut siirron valmistelusta tietoiseksi (11.11.2019), hänen kanssaan on käyty keskusteluja (esim. Puustisen kuulustelu, etpk s. 179 ja Tuomisen kuulustelu, etpk s. 36) hänen mahdollisesta tulevasta tehtävästään.

On huomattava, että esimerkiksi virkasopimuksen irtisanomista koskeneessa ratkaisussa KHO 2018:15 on katsottu, että asiassa ei ollut tapahtunut hallintolain 34 §:n 1 momentissa tarkoitettua kuulemisvirhettä tilanteessa, jossa virastossa esimiestehtävissä olleiden henkilöiden jatkoedellytyksiä oli harkittu kunkin kanssa erikseen käydyn keskustelun perusteella. Keskustelut oli käynyt viraston pääjohtaja. Irtisanottu henkilö oli näissä puitteissa voinut ennen itseään koskevan päätöksen tekemistä ilmoittaa kantansa viraston johtamisjärjestelmästä ja sen muutostarpeista sekä tuoda esille omaa johtajuuttaan koskevat näkemyksensä. Ratkaisu sinänsä osoittaa, että virkajärjestelyjä koskevassa asiassa näitä järjestelyitä koskeva keskustelu on riittänyt täyttämään hallintolain 34 §:ssä tarkoitettua kuulemistä koskevan vaatimuksen.

Nyt käsillä olevassa asiassa ei edellä esitetyn mukaisesti ole tehty päätöstä Tuomisen siirtämisestä toiseen tehtävään. Siirtoa on alettu valmistella ja Tuomiselle on ilmoitettu siirron syystä (Tuomisen kuulustelu, etpk s. 35), minkä lisäksi hänelle on useaan otteeseen annettu mahdollisuus lausua siirtohankkeesta ja sen perusteista sekä mahdollisuus vaikuttaa tulevaan tehtäväänsä (Puustisen kuulustelu, etpk s. 195). Ulkoministeriössä on myös tulkittu asiaa siten, että nämä keskustelut täyttivät asianosaisen kuulemista koskevat vaatimukset, joskaan muodollista kuulemista ei ehtinyt asiassa tapahtua (Puustisen kuulustelu, etpk s. 195–196 ja Rouheen kuulustelu, etpk s. 142).

Edellä esitetyn perusteella asiassa ei nähdäkseni ole rikottu hallintolain 34 §:n 1 momentin asianosaisen kuulemista koskevaa velvoitetta. Koska kuulemista koskevaa velvoitetta ei edellä esitetyn mukaisesti ole rikottu, asiassa ei ole tarpeen arvioida, onko Haavisto laiminlyönyt velvollisuutensa huolehtia, varmistaa ja valvoa, että siirtomenettelyssä Tuomista kuullaan ennen päätöksen tekemistä.

Johtopäätös virkavelvollisuuden perustavien normien osalta

Edellä on tarkasteltu niitä esitutkintapöytäkirjan johdanto-osassa mainittuja virkavelvollisuuden mahdollisesti perustavia normeja, jotka nähdäkseni voisivat tulla asian tosiseikkojen valossa kysymykseen virka-aseman väärinkäyttöä koskevan tunnusmerkistön mahdollisesti soveltuessa asiaan. Valtion yhteistoimintalain tiettyjä säännöksiä, joihin esitutkinnan johdanto-osassa viitataan myös rikoslain 40 luvun 7 §:ää ja 9 §:ää koskevassa teonkuvauksessa virkavelvollisuuden mahdollisesti perustavina normeina, tarkastellaan selvyuden vuoksi erikseen jäljempänä. Edellä on päädytty siihen, että asiassa esitetyn selvityksen perusteella vaikuttaa siltä, että ministeri Haavisto ei ole ryhtyessään toimiin konsulipäällikkö Tuomisen siirtämiseksi toiseen tehtävään toiminnut hallintolain 6 §:ssä tarkoitetun tarkoitussidonnaisuuden periaatteen tai suhteellisuusperiaatteen vastaisesti eikä asiassa ole rikottu hallintolain asianosaisen kuulemista koskevaa 34 §:ää.

Lisäksi voidaan vielä todeta, että perustuslain 8 §:ssä tarkoitettu rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ja sen sisältämä epätäsmällisyyskielto asettaa vaatimuksia keskeisesti myös virkarikossäännösten soveltamisen suhteen. Kysymys on ennen muuta siitä, että virkavelvollisuuden perustavan normin on oltava täsmällinen ja virkavelvollisuuden on käytävä ilmi selkeästi velvollisuuden perustavasta normista (ks. esim. KKO 1999:46). Edellä todetun mukaisesti asiassa on ensisijaisesti kysymys siitä, onko ministeri Haavisto noudattanut toiminnassaan tarkoitussidonnaisuuden periaatetta ja suhteellisuusperiaatetta. Selvää nähdäkseni sinänsä on, että tämänkaltaisten periaatteiden vastainen toiminta voi tietyissä tilanteissa johtaa rikosvastuuseen virkarikoksesta. Tällöin tulisi kuitenkin edellyttää, että toiminta on selkeästi näiden periaatteiden vastaista ja että tämä on myös ollut tekohetkellä tekijän ennakoitavissa. Virkarikossäännöksiä koskevassa hallituksen esityksessä on myös nimenomaisesti todettu, että virkarikossäännösten edellytyksenä olevalla ilmaisulla ”säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuuden rikkominen” on haluttu korostaa sitä, että rikosvastuuta ei perustettaisi liian yleisestä ja väljästä edellytyksestä, kuten esimerkiksi yleisesti hyvän hallinnon asettamista vaatimuksista (HE 58/1988 vp, s. 65/1). Tällaisesta selvästi näiden periaatteiden vastaisesta toiminnasta asiassa ei nähdäkseni ole kysymys.

Virka-aseman väärinkäyttämistä koskevassa säännöksessä edellytetty tahallisuus

Virka-aseman väärinkäyttämistä koskeva rikoslain 40 luvun 7 § on vain tahallisena rangaistava, minkä lisäksi säännös pitää sisällään niin sanottua korotettua tahallisuutta koskevan vaatimuksen. Jotta virka-aseman väärinkäyttämistä koskeva tunnusmerkistö täyttyisi, virkamiehen tulee rikkoa virkavelvollisuutensa hankkiakseen itselle tai toiselle hyötyä taikka aiheuttaakseen toiselle haittaa tai vahinkoa. Tällaisten niin sanottujen korotettua tahallisuutta koskevien edellytysten suhteen on edellyttävä, että tekijä nimenomaan tavoittelee teollaan tiettyä tarkoitusta. Kysymys on näin tarkoitustahallisuudesta. Virkavelvollisuuden vastaiseen toimeen on toisin sanoen tullut ryhtyä nimenomaan hyödyn hankkimistarkoituksessa tai toisen vahingoittamistarkoituksessa.

Asiassa esitetyn selvityksen perusteella Tuomisen tehtävän siirtoa koskeva valmistelu on aloitettu, koska Haavisto on pyrkinyt turvaamaan ulkoministeriön toimintakyvyn ja riittävien toimenpiteiden valmistelun joutuisuuden vaikeaksi osoittautuneessa ja kiireellisessä al Holin leirillä olleiden suomalaisten asiassa. Mikään asiassa esitetty selvitys ei nähdäkseni viittaa siihen, että Haaviston tarkoituksena olisi siirron valmisteluun ryhtymisessä ollut aiheuttaa Tuomiselle haittaa tai vahinkoa, saati itselleen tai toiselle hyötyä. Haavisto on pikemmin kertonut, että hänen pyrkimyksensä oli Tuomisen siirtäminen vähintään samantasoisin tehtäviin, joista hän olisi kiinnostunut (Haaviston kuuleminen, etpk s. 61; ks. myös Puustisen kuulustelu, etpk s. 192). Asiassa ei ole esitettykään, että Tuomista olisi pyritty siirtämään selkeästi alempaan tehtävään.

Asiassa laaditun esitutkintapöytäkirjan johdanto-osassa virka-aseman väärinkäyttöä koskevassa teonkuvauksessa esitetään, että siirron valmistelussa käytetty menettely ja siirron perusteiden käsittely julkisuudessa olisivat aiheuttaneet haittaa Tuomiselle ja hänen perheelleen hankaloitamalla Tuomisen virkatehtävien hoitamista ja aiheuttamalla henkistä kärsimystä hänen perheelleen. Mikään asiassa esitetty ei nähdäkseni viittaa siihen, että Haaviston tarkoituksena olisi tehtävän siirron valmistelun käynnistämällä ollut aiheuttaa Tuomiselle tämäntyyppistä haittaa tai vahinkoa.

Jos asiassa päädyttäisiin katsomaan – toisin kuin edellä on esitetty –, että Haavisto olisi toiminut tietyn virkavelvollisuuden perustavan normin vastaisesti, asiassa on esitetyn selvityksen perusteella kuitenkin nähdäkseni vaikea päätyä tulkintaan, jonka mukaan toiminta voisi olla rangaistavaa rikoslain 40 luvun 7 §:ssä tarkoitettuna virka-aseman väärinkäyttönä, koska nähdäkseni mikään asiassa ei viittaa siihen, että Haaviston tarkoituksena olisi ollut aiheuttaa Tuomiselle tai jollekin toiselle haittaa tai vahinkoa.

Virkavelvollisuuden rikkominen – teon vähäisyys

Asiassa suoritetun esitutkinnan mukaan Haavistoa on syytä epäillä rikoslain 40 luvun 9 §:ssä tarkoitetusta virkavelvollisuuden rikkomisesta, jos katsotaan, että Haaviston ei ole syytä epäillä pyrkineen aiheuttamaan toiminnallaan haittaa tai vahinkoa eikä myöskään hankkimaan hyötyä. Esitutkinnassa on katsottu, että Haaviston menettelyä ei voi arvioida kokonaisuutena arvostellen vähäiseksi.

Virkavelvollisuuden rikkomista koskevan rikoslain 40 luvun 9 §:n mukaan jos virkamies virkaansa toimittaessaan tahallaan muulla kuin edellä tässä luvussa tai 11 luvun 9 a §:ssä säädetyllä tavalla

rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen. Selvyyden vuoksi voidaan todeta, että virkavelvollisuuden perustavien normien mahdollista rikkomista on rikoslain 40 luvun 9 §:n suhteen arvioitava samoin kuin edellä ja jäljempänä hallintolain 6 ja 34 §:n sekä valtion yhteistoimintalain 11 §:n osalta on tehty.

Vähäisten tekojen rajaamista virkavelvollisuuden rikkomista koskevan sääntelyn ulkopuolelle on perusteltu sillä, että asianmukaisen viranhoidon kannalta ei ole tarvetta eikä suotavaa, että vähäisetkin virkarikkomukset saatettaisiin tuomioistuimen käsiteltäväksi (HE 59/1988 vp, s. 65/II). Rangaistavuuden ulottamista vähäisiin lähinnä määrättyä menettelytapaa koskevien säännösten rikkomisiin, joilla ei ole viran asianmukaisen hoidon tai yksityisten etujen kannalta mainittavampaa merkitystä, ei pidetty tarkoituksenmukaisena (HE 59/1988 vp, s. 19/II; ks. myös PeVM 10/2010 vp, s. 7/I).

Rikoslain 40 luvun 9 §:ssä tarkoitettu teon vähäisyyden arviointi on käytännössä tapauskohtaista kokonaisarviointia, jossa kiinnitetään huomiota teon haitallisuuteen ja vahingollisuuteen ja muihin tekoon liittyviin seikkoihin. Tällaista kokonaisarviointia on tehty muun muassa pääministeri Vanhasen virkatoimen laillisuutta koskevan asian M 6/2010 vp yhteydessä perustuslakivaliokunnan mietinnössä 10/2010 vp (s. 7/II). Kokonaisarvioinnissa kiinnitettiin tällöin huomiota muun ohessa päätöksen taloudellisen arvon suuruuteen ja sen olennaisuuteen avustuksen saajien kannalta.

Jos asiassa päädyttäisiin katsomaan, että Haaviston menettely täyttää virkavelvollisuuden rikkomista koskevan rikoslain 40 luvun 9 §:n tunnusmerkistön, asiassa saattaa nähdäkseni olla perusteita pitää tekoa mainitussa säännöksessä tarkoitetuin tavoin kokonaisuutena arvostellen vähäisenä.

Ensinnäkin on huomattava, että asiassa on kysymys ulkoministerin ulkoministeriötä koskevasta päätöksenteosta, jota on toteutettu ulkoasiainhallintolain 17 §:ssä säädetyn siirtovelvollisuuden mahdollistamissa puitteissa. Kysymys ei esimerkiksi ole ministerin osallistumisesta valtioneuvostossa tehtävään päätöksentekoon. Vaikka sinänsä on selvää, että ministerin päätöksenteolle on yleisesti voitava asettaa erityiset luotettavuuden, puolueettomuuden ja asianmukaisuuden vaatimukset, kysymys ei ole samantyyppisestä valtioneuvoston päätöksentekoon kohdistuvasta arviosta, jollaisesta oli kysymys pääministeri Vanhasen virkatoimen laillisuutta koskeneessa asiassa ja jolle seikalle valiokunta antoi merkitystä päätyessään siihen, että Vanhasen toimintaa ei voitu kokonaisuutena arvioiden pitää vähäisenä. (PeVM 10/2010 vp, s. 7/II). Käsillä olevassa asiassa ei asiassa esitetyn selvityksen perusteella ole myöskään kysymys toisen vahingoittamiseksi tai haitan aiheuttamiseksi toiselle tehdystä toimenpiteestä. Edellä mainitut seikat nähdäkseni puoltavat sitä, että teko voitaisiin arvioida rikoslain 40 luvun 9 §:ssä tarkoitetuin tavoin kokonaisuutena arvostellen vähäiseksi – jos tunnusmerkistössä mainittujen muiden edellytysten katsottaisiin täyttyvän.

Yhteistoiminnasta valtion virastoissa tai laitoksissa annettu laki

Keskusrikospoliisin suorittaman esitutkinnan johdanto-osan sisältämässä teonkuvauksessa viitataan lisäksi myös siihen, että asiassa on syytä epäillä ministeri Haaviston rikkoneen

yhteistoiminnasta valtion virastoissa tai laitoksissa annetun lain (jäljempänä valtion yhteistoimintalaki, 1233/2013) 11 ja 15 §:ään perustuneen virkavelvollisuuden. Näiden normien rikkomiseen viitataan myös virkarikoksia koskevissa teonkuvauksissa.

Valtion yhteistoimintalain 49 § sisältää sakonuhkaisen viraston yhteistoimintavelvoitteen rikkomista koskevan säännöksen, jonka mukaan muun muassa tahallaan tai huolimattomuudesta toteutettu lain 11 §:ssä asian käsittelystä yhteistoiminnassa säädetyn rikkomisen on rangaistavaa. On huomattava, että 49 §:ssä ei viitata lain 15 §:ään.

Lain 11 §:ssä säädetään asian käsittelystä yhteistoiminnassa muun ohessa siten, että yhteistointa tulee aloittaa asian sellaisessa suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa, jossa yhteistoiminnan tarkoituksena oleva vuorovaikutus sekä vaihtoehtoihin ja asiaan vaikuttaminen voi myös käytännössä toteutua (1 momentti). Työnantajan on myös annettava henkilöstön edustajille tai yksittäistä virkamiestä koskevassa asiassa asianomaiselle virkamiehelle riittävän aikaisessa vaiheessa asiaan perehtymistä ja sen käsittelyä varten tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Säännöksen 4 momentin mukaan asianomaisella hallinnonalalla voimassa oleviin siirtymisvelvollisuutta koskeviin säännöksiin perustuva virkamiehen siirto toiseen tehtävään, toiseen valtion virkaan tai pysyvästi toiselle paikkakunnalle käsitellään kuitenkin vain työnantajan ja kysymyksessä olevan henkilön välillä.

Käsillä olevassa asiassa on nähdäkseni kysymys sellaisesta siirtymävelvollisuutta koskevaan säännökseen (ulkoasiainhallintolain 17 §) perustuvasta virkamiehen siirrosta toiseen tehtävään, jota käsitellään vain työnantajan ja kysymyksessä olevan henkilön välillä valtion yhteistoimintalain 11 §:n 4 momentin mukaisesti. Valtion yhteistoimintalain 11 §:n 1 momentin mukaisesti tällöinkin yhteistointa tulee aloittaa sellaisessa suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa, jossa vuorovaikutus sekä vaihtoehtoihin ja asiaan vaikuttaminen voi käytännössä toteutua.

Asiassa esitetyn selvityksen mukaan Tuomiselle on ilmoitettu siirron syystä (Tuomisen kuuleminen, etpk s. 35), minkä lisäksi hänelle on useaan otteeseen annettu mahdollisuus lausua siirtohankeesta ja sen perusteista sekä mahdollisuus vaikuttaa tulevaan tehtäväänsä (Puustisen kuuleminen, etpk s. 195). Tuominen ja ulkoasiainministeriön virkamiesjohtoon kuuluvat kävivät Tuomisen tulevasta tehtävästä sähköpostikeskustelua (ks. esim. asiaa koskevat sähköpostiviestit, etpk s. 1084–1092), jonka puitteissa Tuomisella oli mahdollisuus kommentoida vaihtoehtoja ja tuoda esiin näkemyksiään. Näin myös käytännössä tapahtui.

Nähdäkseni voidaan katsoa, että tämänkaltainen toiminta riittää täyttämään valtion yhteistoimintalain 11 §:n 1 momentissa asetetut vaatimukset vuorovaikutuksen sekä vaihtoehtoihin ja asiaan vaikuttamisen toteutumisesta käytännössä.

Perustuslain 116 §:ssä asetetut ministerisyytteen nostamisen edellytykset

Perustuslain 116 §:n mukaan 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.

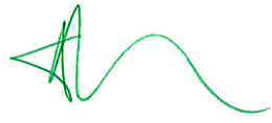
Ministerisyyte voidaan säännöksen mukaan nostaa tilanteessa, jossa ministeri on olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa tai jos ministeri on muutoin virkatoimessaan menetellyt selvästi lainvastaisesti. Olennaisuutta koskevalla edellytyksellä tarkoitetaan, että vain vähäinen virkavelvollisuuksien rikkominen ei voi johtaa ministerisyytteen rikkomiseen (HE 1/1998 vp, s. 171/II). Ilmaisulla ”selvästi lainvastainen” taas on tarkoitettu, että menettelyn lainvastaisuutta voidaan pitää riidattomana (HE 1/1998 vp, s. 171/II).

Edellä on katsottu, että Haavisto ei ole toiminut asiassa virkavelvollisuuden perustavan säännöksen tai määräyksen vastaisesti. Tällöin on selvää, että Haaviston menettelyä ei voida katsoa olennaiseksi ministerin tehtävään kuuluvan velvollisuuden rikkomiseksi tai muutoin selvästi lainvastaiseksi menettelyksi virkatoimessa. Jos asiassa kuitenkin päädyttäisiin katsomaan, että Haavisto olisi menetellyt virkavelvollisuuksiensa vastaisesti, olisi nähdäkseni vaikea pitää toimintaa olennaisuutta koskevan edellytyksen täyttävänä tai selvästi lainvastaisena. Tähän vaikuttaa etenkin se, että ministeri Haaviston tarkoituksena oli nimenomaan pyrkiä turvaamaan ulkoministeriön toimintakyky ja valmistelutoimenpiteiden joutuisuus tilanteessa, jossa valtioneuvostossa käydyissä keskusteluissa oli suunniteltu tiettyä toimintalinjaa, jonka perusteita sittemmin oikeuskansleri kannanotossaan 9.10.2019 piti oikeudellisesta näkökulmasta hyväksyttävänä. Tällöin siinänsä ulkoasiainhallintolain 17 §:n mukaiseen toimenpiteeseen liittyvien valmistelutoimenpiteiden käynnistämistä on nähdäkseni vaikea nähdä olennaisena ministerin velvollisuuksien rikkomisena tai selvästi lainvastaisena toimintana, etenkin kun asiassa esitetty selvitys ei nähdäkseni viittaa siihen, että valmistelutoimenpiteisiin olisi ryhdytty hylättävin ja epäasiallisin motiivein tai tarkoituksin aiheuttaa konsulipäällikölle haittaa tai vahinkoa.

Lopuksi

Tässä asiantuntijalausunnossa on arvioitu asiassa laaditun esitutkintapöytäkirjan sisältämän aineiston perusteella, onko ministeri Pekka Haaviston katsottava tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta olennaisesti rikkoneen ministerin tehtäviin kuuluvan velvollisuutensa tai menettelleen muutoin virkatoimessaan selvästi lainvastaisesti. Arviossa on hyödynnetty perustuslakivaliokunnan ministerin virkatoimen laillisuutta koskevan asian arvioinnissa aiemmin omaksumaa (PeVM 10/2020 vp) neliportaista arviointimallia. Arviossani olen päätenyt siihen, että ministeri Haavisto ei tässä lausunnossa tarkemmin esitetyn perusteiden perusteella ole rikkonut virkavelvollisuuden perustavaa normia, tässä tapauksessa hallintolain 6 §:ää, hallintolain 34 §:ää tai valtion yhteistoimintalain 11 ja 15 §:ää. Jos asiassa kuitenkin katsotaan virkavelvollisuuden perustavaa normia rikotun, virka-aseman väärinkäyttämistä koskevassa rikoslain 40 luvun 7 §:ssä tarkoitettu korotettua tahallisuutta koskeva edellytys ei asiassa esitetyn selvityksen perusteella asiassa nähdäkseni kuitenkaan voi täytyä. Lisäksi asiassa on sellaisia piirteitä, että sitä voisi arvioida rikoslain 40 luvun 9 §:ssä tarkoitetun tavoin kokonaisuutena arvostellen vähäisenä. Myöskään perustuslain 116 §:ssä ministerisyytteen nostamiselle asetetut virkavelvollisuuden olennaisista rikkomista tai muutoin selvästi lainvastaista menettelyä koskevat vaatimukset eivät tapauksessa nähdäkseni täyty.

Helsingissä 3.9.2020

A handwritten signature in green ink, consisting of a stylized initial 'S' followed by a wavy line.

Sakari Melander
OTT, VT, rikosoikeuden professori