

## **Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle**

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

### **1. Käsiteltävänä oleva asia**

Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on 10 kansanedustajan tekemä perustuslain 115 §:n mukainen muistutus, jossa pyydetään perustuslakivaliokuntaa tutkimaan, onko ulkoministeri Pekka Haavisto tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvia velvollisuuksiaan tai menetellyt muutoin virkatoimissaan selvästi lainvastaisesti toimiessaan al-Holin leirillä olevien Suomen kansalaisten tai Suomesta sinne päätyneiden henkilöiden kotiuttamista koskevassa asiassa. Muistutuksessa esitetään seuraavat tarkasteltavat kysymykset: 1) Onko ulkoministeri 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 konsulipäällikkö Tuomista on pyritty siirtämään uuteen tehtävään pois konsulipäällikön virasta? 4) Onko ulkoministeri toiminut lain mukaisesti jättäessään tuomatta asian valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi?

Valtakunnansyyttäjä on perustuslakivaliokunnan toimeksiannosta toimituttanut asiassa esitutinnan (esitutkintapöytäkirja 6.7.2020). Esitutkintapöytäkirjan mukaan ministeri Haavistoa on syytä epäillä pöytäkirjassa tarkemmin yksilöidyistä rikoksista. Lausuntoa laatiessani käytökseni on ollut esitutkintapöytäkirja sekä apulaisvaltakunnansyyttäjän esitutinnan johdosta pe-

rustuslakivaliokunnalle antama 26.8.2020 päivätty lausunto sekä professorien Sakari Melander, Kimmo Nuotio ja Pekka Viljanen perustuslakivaliokunnalle esitutinnan jälkeen antamat lausunnot.

## **2. Yleistä ministerisyytteen nostamisesta ja sen edellytyksistä**

Perustuslain 114 §:n mukaan syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa käsitellään valtakunnanoikeudessa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Syytteen nostamisesta päättää eduskunta saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton valtioneuvoston jäsenen menettelyn lainvastaisuudesta. Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on siten arvioida sitä, onko valtioneuvoston jäsen syyllistynyt sen tutkittavana olevassa asiassa lainvastaiseen menettelyyn virkatoimessaan 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).

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.

Kyseinen säännös sisältää valtioneuvoston jäsentä koskevan korotetun syyttämiskynnyksen. Säännös sai nykymuotonsa vuoden 2000 perustuslaissa, joskin vastaavaa perusajatusta noudattava säännös ministerin korotetusta syyttämiskynnyksestä sisältyi jo vuoden 1922 ministerivastuulain 7 §:ään. Perustuslakia säädettäessä syyttämiskynnystä pidettiin tarpeellisena poliittisen järjestelmän ja valtioneuvoston toimintakyvyn turvaamiseksi. Perustuslain esitöiden mukaan ministerisyytettä ei tule käyttää esimerkiksi merkitykseltään vähäisten menettelyvirheiden käsittelyyn. Syyttämiskynnyksen tarkoituksena on myös omalta osaltaan estää ministerisyytteiden nostamista aiheettomasti ja ensisijaisesti poliittisessa tarkoituksessa. Syyttämiskynnyksen tarkoituksena ei ole kuitenkaan suojella yksittäistä ministeriä, vaan laajemmin koko valtioneuvoston toimintakykyä (HE 1/1998 vp, s. 171).

Ministerien korotettu syytekynnys ilmentää myös ajatusta valtioneuvoston jäsenten poliittisen vastuun ensisijaisuudesta suhteessa oikeudelliseen vastuuseen. Perustuslakivaliokunnan käytännössä poliittisen vastuun ensisijaisuutta on vahvasti korostettu. Valiokunnan mukaan hallituksen epäonnistuessa toiminnassaan vastuu on ensi sijassa poliittista ja sen toteuttamiskeino on eduskunnan antama epäluottamuslause. Oikeudellinen vastuu on tarkoitettu käytettäväksi vain sellaisissa tapauksissa, jolloin on kyse valtioneuvoston jäsenen tarkoin osoitettavissa ja yksilöitävissä olevasta selvästi lainvastaisesta toimenpiteestä ja laiminlyönnistä (PeVM 16/1981 vp).

Toisaalta on otettava huomioon, että valtakunnanoikeusprosessi on erittäin raskas ja myös draamaattinen. Siten se ei sovellu kaikkeen ministerin toiminnan lainmukaisuuden arviointiin (ks. esim. PeVM 32/1982 vp). Syytteen nostaminen valtakunnanoikeudessa on aivan liian järeä keino käsitellä valtioneuvoston jäsenten moitittavuudeltaan vähäisiä rikkomuksia tai tavanomaisia menettelyvirheitä. Esimerkiksi ministerivastuujärjestelmän kehittämistä kokonaisuudessaan viimeksi arvioitaessa tavoitteeksi asetettiin, että oikeudellisen ministerivastuun toteuttamiseksi järjestettyyn ministerisyyteprosessiin jouduttaisiin turvautumaan vain hyvin poikkeuksellisesti (ks. Ministerivastuujärjestelmän kehittäminen, Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1994, s. 62).

Ministerisyytteen nostamisen edellytyksiksi on perustuslain 116 §:ssä asetettu ensinnäkin syyksiluettavuuden osalta *tahallisuuden* tai *törkeän huolimattomuuden* (törkeä tuottamus) vaatimus. Siten rangaistavuuden ulkopuolelle jäävät tapaukset, joissa sinänsä on olennaisesti rikottu jotain valtioneuvoston jäsenyyteen liittyvää velvoitetta, mutta joissa tekijän viaksi jäävä syyllisyys on katsottava suhteellisen vähäiseksi. Tältä osin syyksiluettavuuden astetta on arvioitava yleisten rikosoikeudellisten periaatteiden mukaisesti (HE 1/1998 vp, s. 171). Huolimattomuuden törkeyden arvioinnissa noudatetaan siten rikoslain 3 luvun 7 §:n vaatimuksia. Sen mukaan se, pidetäänkö huolimattomuutta törkeänä, ratkaistaan kokonaisarvostelun perusteella. Arvostelussa otetaan huomioon rikotun huolellisuusvelvollisuuden merkittävyys, vaarannettujen etujen tärkeys ja loukkauksen todennäköisyys, riskinoton tietoisuus sekä muut tekoon ja tekijään liittyvät olosuhteet.

Rikoslain virkarikossäännösten soveltamisen näkökulmasta tämä merkitsee esimerkiksi sitä, että ministerien osalta rikoslain 40 luvun 10 §:n säännös tuottamuksellisesta virkavelvollisuu-

den rikkomisesta voi tulla sovellettavaksi vain, jos säännöksen tunnusmerkistön lisäksi huolimattomuus ylittää törkeän huolimattomuuden rajan. Perustuslain 116 §:n säännös kaventaa siten olennaisesti rikoslain 40 luvun 10 §:n sovellettavuutta ministerin virkavelvollisuuden rikkomista arvioitaessa.

Toiseksi ministerin tehtäviin kuuluvien velvollisuuksien vastaiselle menettelylle asetetaan *olennaisuusvaatimus*. Valtakunnanoikeusprosessia ei voida käynnistää, mikäli ministerin menettelyn katsotaan vain vähäisessä määrin rikkovan hänen velvollisuutensa (HE 1/1998 vp, s. 171). Olennaisuusvaatimus merkitsee yleisemmin sitä, että ministerisyytteen nostaminen ei tule kyseeseen erilaisten menettely- ja muotovirheiden perusteella ilman merkittäviä lisäedellytyksiä. Normaalisti valtioneuvoston toiminnassa tapahtuviin menettelyvirheisiin riittävän reagoitikeinon tarjoavat ylimpien lainvalvojien käytössä oleva huomautusmahdollisuus ja muutoksenhakumahdollisuus päätöksestä. Ministerisyytteen nostaminen edellyttääkin lähtökohtaisesti varsin tuntuva ja luonteeltaan selvästi moitittavaa virkavelvollisuuksien rikkomista. Esimerkiksi esteellisyysäännösten rikkominen ei vielä normaalitapauksessa ilman lisäedellytysten täyttymistä ylitä nähdäkseni korotettua syyttämiskynnystä, vaan niiden luonteva oikeudellinen käsittely toteutuu riittävästi ylimpien laillisuusvalvojien harjoittamassa valtioneuvoston toiminnan laillisuusvalvonnassa (ks. esim. Oikeuskanslerin päätös 12.6.2002 Dnro 12/50/02; Eduskunnan oikeusasiamiehen päätös 12.5.2010 Dnro 3988/4/08).<sup>1</sup>

Kolmanneksi ministerisyyte voidaan nostaa myös, jos ministeri on muutoin virkatoimessaan menetellyt *selvästi* lainvastaisesti. Selvästi-kriteeri edellyttää, että menettelyn lainvastaisuutta voidaan pitää riidattomana ja toisaalta se asettaa myös syyteharkinnassa korotetun näyttökynnyksen (HE 1/1998 vp, s. 171).

---

<sup>1</sup> Apulaisvaltakunnansyyttäjän lausunnossa perustuslakivaliokunnassa perustuslain 116 §:n olennaisuusvaatimusta on tulkittu siten, että olennaisuusvaatimus näyttäisi jo perustuslain sanamuodonkin mukaan liittyvän ”ministerille valtioneuvoston jäsenenä kuuluvien velvollisuuksien rikkomiseen”. Hän toteaa, että tarkasteltavana oleva Haaviston menettely liittyy hänen toimintaansa ja velvollisuuksiinsa ulkoministeriön virastopäällikkönä, Tuomisen esimiehenä ja ministeriön henkilöstön työnantajan edustajana, eikä niinkään hänen jäsenyyteensä valtioneuvostossa. Sen vuoksi apulaisvaltakunnansyyttäjän mukaan ministerisyytteen nostamisen erityisedellytyksiä on arvioitava lähinnä vain selvyysedellytyksen täyttymisen kannalta (ks. Valtakunnansyyttäjän lausunto perustuslakivaliokunnalle 26.8.2020, s. 36). Mielestäni tämä on virhetulkinta perustuslain 116 §:n sisällöstä. Perustuslain 116 §:n ensisijainen tekemuoto on, että ministeri on tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa. Ministerin tehtävään tämän säännöksen merkityksessä kuuluvat käsitykseni mukaan myös ministerin velvollisuudet ministeriön päällikön ominaisuudessa.

Perustuslain 116 §:ään ei sisälly erillistä rangaistussäännöstä, vaan sellainen on aina löydettävä muusta lainsäädännöstä, esimerkiksi rikoslain virkarikoksia sääntelevästä rikoslain 40 luvusta, jonka säännöksiä rikoslain 40 luvun 11 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan sovelletaan myös valtioneuvoston jäseniin. Perustuslain 116 § edellyttää muualla lainsäädännössä olevaa tunnusmerkistöä, joka osoittaa valtioneuvoston jäsenen menetelleen velvollisuksiensa vastaisesti. Jos rikossäännöksenä tulee kyseeseen ns. yleisluonteinen virkarikossäännös eli tahallinen tai tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen, on näiden säännösten avoimuuden vuoksi pystyttävä osoittamaan vielä jokin kolmas normi, johon perustuvaa virkavelvollisuutta ministeri on rikkonut (PeVM 10/2010 vp, s. 5).

### **3. Ulkoministeri Haaviston toiminnan arviointi esitutkinnan perusteella**

Esitutkintapöytäkirjan mukaan ministeri Haavistoa on ”syytä epäillä” rikoslain 40 luvun 7 §:n perusteella virka-aseman väärinkäyttämisestä, rikoslain 40 luvun 9 §:n perusteella virkavelvollisuuden rikkomisesta sekä yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain perusteella viraston yhteistoimintavelvoitteen rikkomisesta (etptk, s. 11-15). Apulaisvaltakunnansyyttäjän perustuslakivaliokunnalle antamassa lausunnossa katsotaan, että on olemassa ”todennäköisiä syitä” epäillä ministeri Haaviston syyllistyneen virka-aseman väärinkäyttämiseen (RL 40 luvun 7 §) tai vaihtoehtoisesti virkavelvollisuuden rikkomiseen tai tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen (RL 40 luvun 9 ja 10 §) sekä viraston yhteistoimintavelvoitteen rikkomiseen yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain perusteella. Sen sijaan professori Sakari Melander ja professori Kimmo Nuotio katsovat lausunnoissaan esitutkinta-aineiston perusteella, ettei ministeri Haavisto ole syyllistynyt lainvastaiseen menettelyyn virkatoimissaan. Professori Pekka Viljanen katsoo lausunnossaan, että ministeri Haaviston tutkittavana ollut menettely ei täytä perustuslain 116 §:ssä asetettuja syyksiluettavuuden vaatimuksia (tahallisuus tai törkeä tuottamus).

Esitutkinnassa on ollut kysymys erityisesti ministeri Haaviston toiminnan lainmukaisuudesta prosessissa, jonka tarkoituksena oli siirtää ulkoministeriön konsulipäällikkö Pasi Tuominen ulkoasiainhallintolain 17 §:n perusteella toiseen tehtävään ulkoasiainministeriössä.

Ulkoasiainhallintolain 17 §:n 1 momentin mukaan muun muassa ulkoasiainneuvos (johon virkaan konsulipäällikkö Tuominen on nimitetty) on määrättäessä velvollinen virassaan siirtymään toiseen tehtävään ja toiseen virkapaikkaan ulkoasiainhallinnon organisaatiossa. Kyseinen säännös ei edellytä asianomaisen virkamiehen suostumusta, vaan pykälän mukainen siirtymisvelvollisuus on osa ulkoasiainhallinnon yleisvirkamiesjärjestelmän erityispiirteitä. Perustuslakivaliokunta on ulkoasiainhallintolain säätämisvaiheessa nimenomaan arvioinut sääntelyn perustuslainmukaisuutta. Valiokunnan mukaan ulkoasiainhallintoon liittyy valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta oleellisia erityispiirteitä. Ulkoasiainhallinnon virkauraan kuuluu osana siirtyminen säännöllisin välein eri virkapaikoille ja maasta toiseenkin. Ulkoasiainhallintoon hakeutuvat ovat etukäteen tietoisia siirtymisvelvollisuudesta. Säännökset siirtymävelvollisuudesta olivat lisäksi täsmällisiä. Valiokunnan mukaan oikeusturvan kannalta oli tärkeää, että päätös siirtämisestä toiseen virkapaikkaan oli muutoksenhakuoikeuden piirissä. Näillä perusteilla valiokunta katsoi, etteivät virkamiehen siirtymävelvollisuutta koskevat säännökset vaikuttaneet lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen (PeVL 15/1999 vp, s. 3).

Ulkoasiainhallintolain 17 §:ssä ei säädetä mistään nimenomaisesta edellytyksestä, jonka tulee täytyä, jotta yleisvirkamies voidaan siirtää ulkoasiainhallinnossa toisiin tehtäviin. Esityksen perustelujen mukaan ulkoasiainhallinnon yhtenäisvirkaajärjestelmän ja erityisesti yleisvirkojen perusluonteeseen kuuluu, että virkamiehet ovat käytettävissä erilaisia tehtäviä varten ja heitä voidaan siirtää toiminnallisten tarpeiden mukaisesti paikasta ja tehtävästä toiseen (HE 139/1999 vp, s. 21). Tällä ulkoasiainhallinnon virkaajärjestelmän erityisluonteella on merkitystä arvioitaessa nyt tutkittavana olevaa asiaa.

Esitutkimateriaalista ilmenee käsitykseni mukaan riidattomasti, että ulkoministeri Haavisto on 11.10.2019 keskustelussaan ulkoministeriön valtiosihteerin kanssa pyytänyt ulkoministeriön virkamiehiä selvittämään, voidaanko konsulipäällikkö Tuominen siirtää pois konsulipäällikön tehtävästä toiseen ulkoasiainhallinnon tehtävään. Ministeri Haaviston esitutkinnassa antaman lausunnon mukaan ”kyseessä ei ollut määräys, vaan kysymys, voidaanko löytää sellaisia tehtäviä, jotka Tuomista kiinnostavat ja jolla tämä kysymys konsulitoimen johdonmukaisuudesta tässä al-Hol –asiassa ratkaistaan” (etptk, s. 64). Alivaltiosihteerin Puustisen esitutkinnassa kertoman mukaan valtiosihteerin Anttonen oli kertonut hänelle, että ”ministeri haluaa siirtää Tuomisen toisiin tehtäviin Suomessa tai ulkomailla ja mieluisiin tehtäviin” (etptk, s. 192).

Ministeri Haaviston 11.10.2019 virkamiehille esittämää pyyntöä voidaan pitää oikeudellisesti valmistelutoimeksiannota konsulipäällikkö Tuomisen siirtämiseksi ulkoasiainhallintolain 17 §:n perusteella toisiin tehtäviin. Kysymys ei siten ollut vielä päätös Tuomisen siirtämisestä toiseen tehtävään eikä sitä voida pitää varsinaisena siirtomääräyksenä. Esitutkimateriaalista ei löydy tukea ajatukselle, että ministeri Haavisto olisi valmistelutoimeksiannon antaessaan tai asian myöhemmän käsittelyn aikana olisi lähtenyt siitä, että asian virkamiesvalmistelussa ei otettaisi huomioon kaikkia menettelyllisiä vaatimuksia, joita virkamiehen siirtämiselle toiseen tehtävään edellyttää. Esitutkinta-aineistosta ei ilmene, että ministeri Haavisto olisi valmistelutoimeksiannon antamisen jälkeen pyrkinyt vaikuttamaan asian virkamiesvalmisteluun. Esitutkinta-aineistosta ilmenee ainoastaan, että ministeriön erityisavustajan välityksellä asiaa valmistelleelle ulkoministeriön virkamiehelle on ilmoitettu lokakuun jälkipuoliskolla ministerin kannan siirtoasiassa olevan edelleen voimassa (etptk s. 178).

Esitutkinta-aineistosta ilmenee, että konsulipäällikkö Tuomiselle on annettu tieto siirtohankkeen vireilläolosta vasta kuukauden kuluttua 11.11.2019 keskustelussa alivaltiosihteeri Puustisen kanssa. Tiedottamisen viivästyminen on esitutkinta-aineiston perusteella johtunut virkamiesten toiminnasta, jossa pyrittiin viivyttämään toimeksiannon toteuttamista, eikä ministeri Haavisto ole vaikuttanut siihen aikatauluun, missä asian vireilläolosta on ilmoitettu konsulipäällikkö Tuomiselle. Esitutkinta-aineiston perusteella konsulipäällikkö Tuominen ei missään vaiheessa varsinaisesti riitauttanut siirtämistään toisiin tehtäviin, vaan saatuaan tiedon siirtoprosessista hän suhteellisen nopeasti 13.11.2019 esitti ulkoministeriön valtiosihteerille ja henkilöstöpäällikölle toivomuksena tulevista tehtävistään (etptk, s. 36). Valmistelua jatkettiin Tuomisen omat toivomukset huomioon ottaen. Ulkoasiainhallintolain 17 §:n mukainen siirto toisiin tehtäviin ei kuitenkaan missään vaiheessa edennyt päätöksen tasolle, vaan konsulipäällikkö Tuominen hoitaa edelleen aikaisempia tehtäviään. Siten lainsäädännössä siirrettävän virkamiehen käytettäväksi tarkoitettu oikeusturvatae, muutoksenhaku siirtopäätökseen, ei ole tullut kysymykseen.

Kun siirtopäätöstä ei Tuomisen osalta missään vaiheessa tehty, muodostuu Haaviston oikeudellisen vastuun kannalta keskeiseksi kysymykseksi se, onko hän antamalla jo valmistelutoimeksiannon virkamiehen siirtämiseksi toisiin tehtäviin syyllistynyt lainvastaiseen menettelyyn virkatoimessaan. Virkatoimiksi oikeudellisen ministerivastuun kannalta on perustuslakivaliokunnan käytännössä luettu esimerkiksi ministerin tässä asemassaan päätöksentekoa edeltävissä valmisteluvaiheissa suorittamat toimet (PeVM 14/1953 vp, PeVM 11/1960 vp ja PeVM

16/1981 vp). Ministerin toiminnan virkatoimi-luonteen kannalta on pidetty merkityksettömänä, johtaako toiminta aikanaan mihinkään ratkaisuihin (PeVM 5/1993 vp). Sinänsä sillä, onko asiassa tehty lainvastainen päätös vai onko asia jäänyt valmistelun tasolle, lienee kuitenkin merkitystä ainakin arvioitaessa ministerin virkavelvollisuuksien vastaisten toimien olennaisuutta.

Esitutkinnassa on katsottu, että on syytä epäillä, ettei ulkoministeri Haaviston antama konsulipäällikkö Tuomisen ”siirtomääräys” perustunut asiallisiin perusteisiin ja näin asiassa olisi menetelty hallintolain 6 ja 34 §:n kannalta. Virkamiesten siirtämistä koskevan toimeksiannon laillisuutta koskevan arvion kannalta merkityksellisenä voidaan pitää hallintolain 6 §:n säännöksiä velvollisuudesta noudattaa tarkoitussidonnaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita. 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.

Esitutkinnassa ulkoministeriön valtiosihteeri Anttonen, jolle ministeri esitti valmistelutoimeksiannon, on kertonut käsityksensä, että ministerin esittämän toimeksiannon taustalla ”oli luottamuspuola al-hol –asiassa” (etptk, s. 178). Myös siirtoasiaa ministeriössä valmistellut alvaltio-sihteeri Puustinen pitää syynä toimeksiantoon silloin vallinnutta luottamuspulaa (etptk, s. 193).

Ulkoministeri Haaviston esitutkinnassa esittämien lausumien mukaan siirron tavoitteena oli varmistaa ulkoministeriön konsulitoiminnan toimintaedellytyksiä ja huolehtia siitä, että konsulitoiminnassa pystytään toteuttamaan ulkoministerin yhdessä valtioneuvoston kanssa sopimaa toimintalinjaa erityisesti silmällä pitäen al-Holin pakolaisleirillä olevien lasten pelastamista. [Haavisto: ”... saataisiin sellainen konsuliasioiden normaali toiminta, jossa myös tämä vastuu ja toimenpiteet al-Holiin liittyen olisivat sen linjauksen mukaisia, jotka hallituksen piirissä on sovittu.” (etptk s. 61). ”Kyllä toiseen tehtävään siirtämisen tavoite oli se, että saataisiin ulkoministeriössä yhtenäinen linja al-Hol –asioiden hoitoon ja nimenomaan tilanteessa, jossa olimme erittäin vaarallisella alueella liikkeellä, kuten Koillis-Syyria ja Irakin alue. Jos toimimme ja pyrimme näitä suomalaisia lapsia auttamaan, ... niin meillä täytyy olla rakenne, jossa tuetaan niitä toimijoita, jotka tätä yrittävät.” (etptk s. 63)].

Taustalla näyttää esitutkinta-aineiston perusteella olleen ministeri Haaviston käsitys ulkoministeriön konsulitoiminnasta vastaavien virkamiesten passiivisuudesta ja toimimattomuudesta



sekä ulkoministerin esittämän toimintalinjan vastustamisesta poliittisesti erittäin hankalaksi muodostuneen ja julkisuudessa näkyvästi esillä olleen al Hol –asian yhteydessä. [Haavisto: ”... kaikkien toiminnalliseen edistymiseen oli vastaus ei konsulipäällikön puolelta.” ”kun tätä oli kolme kuukautta omana ministeriaikanani vatvottu ja valmisteltu, ei saatu aikaan ainuttakaan toiminnallista asiaa.” (etptk s. 53). ”Koin, että tässä tilanteessa sille toimintalinjalle, joka hallituksen tai pääministerin kanssa oli sovittu, oli kova vastustus” (etptk s. 54)].

Ministeri Haaviston selostus siirtotoimeksiannon perusteista vaikuttaa uskottavalta, eikä se ole ristiriidassa ulkoministeriön virkamiesjohdon luottamuspulaa koskevista luonnehdinnoista.

Tällaisessa tilanteessa ulkoasiainministeriön konsuliasioiden hoidon johdon vaihtamista koskevaa toimeksiantoa ei voida oman käsitykseni mukaan pitää epäasiallisiin perusteisiin perustuvana toisin kuin esitutkinnassa on katsottu. Kyse näyttää olleen tarpeesta kansainvälisessä kriisitilanteessa nopeasti varmistaa ulkoministeriön konsulitoiminnan toimintakyky ja sopeutuminen ulkoministerin ministeriön päällikkönä esittämään ja hallituksen neuvotteluissa hyväksytyyn toimintalinjaan al Hol -asiassa. Tällaisesta toimintalinjasta päättäminen taas on selvästi ulkoministerin toimivaltaan kuuluva asia.

Muilta osin ministeri Haavistoon esitutkinnassa kohdistettuja rikosepäilyjä on arvioitava ottaen huomioon ulkoministeri Haaviston asema ministeriön päällikkönä. Perustuslain 68 §:n 2 momentin mukaan ministeriön päällikkönä on ministeri. Tämä säännös osoittaa ministeriöiden luonteen päällikkövirastoina. Ministerin keskeistä asemaa ministeriön johtamisessa osoittaa perustuslain esityölausuma, jonka mukaan säännöksestä voidaan johtaa vaatimus siitä, että keskeisten asioiden ratkaiseminen ministeriössä kuuluu ministerille eikä niitä voida siirtää ministeriön virkamiehelle (HE 1/1998 vp, s. 119).

Ministerin asema ministeriön johtajana ei kuitenkaan merkitse sitä, että hän osallistuisi esimerkiksi ministeriön henkilöstöasioiden operatiiviseen valmisteluun, vaan tältä osin hänen on voitava luottaa ministeriön asianomaisten virkamiesten toimintaan ja sen asianmukaisuuteen. Virkatomiensa lainmukaisuudesta vastaa lähtökohtaisesti kukin virkamies itse perustuslain 118 §:n mukaisesti. Samoin esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään. Antaessaan valmistelutoimeksiannon virkamiehille ministerin on voitava lähtökohtaisesti luottaa siihen, että virkamiesvalmistelu suoritetaan kaikilta osin lainmukaisesti ja muutoinkin asianmukaisesti. Siten ministeri Haaviston

ei voida katsoa olevan oikeudellisesti vastuussa ministeriön virkamiesvalmisteluissa mahdollisesti tapahtuvista puutteista, jollei niitä ole nimenomaisesti tuotu hänen tietoonsa eikä hän tällöin ole niihin puuttunut. Esitutkinta-aineiston perusteella ei ministeri Haaviston tietoon ole tuotu kenenkään virkamiehen taholta, että hänen valmistelutoimeksiantonsa konsulipäällikön siirtämisestä toisiin tehtäviin olisi lainvastainen tai että tehtävän siirtoa valmisteltaessa olisi menetelty lainvastaisesti. Päinvastoin voidaan todeta, että esitutkintapöytäkirjan mukaan jälkikäteenkin ministeriön keskeisten virkamiesten mielestä asiassa on menetelty lainmukaisesti.

Esitutkinnassa on katsottu, että ministeri Haaviston on syytä epäillä viraston yhteistoimintavelvoitteen rikkomisesta, koska siirron valmistelu ja uuden tehtävän etsiminen on käynnistetty ilman, että Tuomista on kuultu yhteistoimintamenettelyssä. Esitutkinnassa omaksutun käsityksen mukaan Haaviston olisi ministeriön päällikkönä ja Tuomiseen nähden työnantajan edustajana tullut viran puolesta huolehtia, varmistaa ja valvoa, että siirtomenettelyssä huomioidaan yhteistoimintamenettely (etptk s. 14). Ministeriön toiminnan ja ministerin tehtävän luonne huomioon ottaen pidän kuitenkin selvänä, että yhteistoimintamenettelystä ja sen noudattamisesta vastaaminen kuuluu ministeriön henkilöstöhallinnosta vastaaville virkamiehille, eikä ministerille, jonka päätehtävänä on liittyä Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan hoitamiseen ja ministeriön päällikkönä ministeriön yleisjohtamiseen ja toiminnan keskeisiin linjauksiin.

Yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain 11 §:n mukaan asianomaisella hallinnonalalla voimassa oleviin siirtymisvelvollisuutta koskeviin säännöksiin perustuva virkamiehen siirto toiseen tehtävään, toiseen valtion virkaan tai pysyvästi toiselle paikkakunnalle käsitellään vain työnantajan ja kysymyksessä olevan henkilön välillä. Ulkoministeriön henkilöstöpäällikön esitutkinnassa esittämän lausuman mukaan yhteistoimintamenettely on konsulipäällikkö Tuomisen kanssa hoidettu 11.11.2019 pidetyssä alivaltiosihteeri Puustisen ja Tuomisen tapaamisessa (etptk s. 157). Tuominen on myös itse aktiivisesti osallistunut siirtopäätöksen valmistelun toteuttamiseen esittämällä ulkoministeriön virkamiesjohdolle omat toivomuksensa uusiksi tehtävikseen. Valmistelua on jatkettu Tuomisen toivomukset huomioon ottaen. Tällä perusteella näyttäisi siltä, että asian valmistelussa ei ole ylipäätään rikottu yhteistoimintamenettelyä koskevia säännöksiä. Joka tapauksessa ministerin asema huomioon ottaen ei voida lähteä siitä, että ministeri itse henkilöstöasian valmistelun yhteydessä huolehtisi aina erikseen yhteistoimintamenettelyn vaatimuksista.

Esitutkinnassa katsotaan, että ulkoministeri Haavistoa on syytä epäillä rikoslain 40 luvun 7 §:n mukaisesti virka-aseman väärinkäyttämistä. Nähdäkseni pykälän tunnusmerkistö ei kuitenkaan täyty, koska sen edellytyksenä on, että asian käsittelyssä ministeri Haavisto olisi pyrkinyt hankkimaan itselleen tai toiselle hyötyä taikka aiheuttamaan toiselle haittaa tai vahinkoa. Pidän selvänä, ettei pyrkimys konsuliasioiden hoidon uudelleen järjestämiseen ulkoministeriössä merkitse säännöksen tarkoittamaa hyötyä itselle tai toiselle. Konsulipäällikön siirtäminen ulkoasiainhallintolain normaalin siirtymävelvollisuuden perusteella toiseen tehtävään ei myöskään merkitse säännöksen tarkoittamaa haittaa tai vahinkoa toiselle. Esitutkinta-aineisto ei anna tukea käsitykselle, että ministeri Haavisto olisi pyrkinyt tehtäväsiirrolla aiheuttamaan haittaa tai vahinkoa konsulipäällikkö Tuomiselle, vaan tarkoituksena oli pyrkiä löytämään hänelle hänen tehtäviään tasoltaan vastaavat uudet tehtävät.

Jotta ministeri Haaviston toiminnan arvioinnissa kyseeseen tulisi syyllistyminen virkavelvollisuuden rikkomiseen (RL 40:9) tai tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen (RL 40:10) edellytyksenä on, että ministeri olisi toiminut vastoin jotakin virkavelvollisuuttaan koskevaa säännöstä. Tältä osin esitutkinta-aineistossa viitataan hallintolain 6 §:ään ja 34 §:ään. Olen edellä katsonut, ettei Haaviston toiminnassa käsiteltävänä olevassa asiassa ole toimittu hallintolain 6 §:n vastaisella tavalla. Hänen ei voida katsoa myöskään itse syyllistyneen hallintolain 34 §:n kuulemisvelvoitteen tai yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain mukaisten yhteistoimintavelvoitteiden rikkomiseen, koska tältä osin kyse on ulkoministeriön virkamiesten virkavastuun piiriin kuuluvasta hallinnon operationaalisesta toiminnasta, joka vain poikkeuksellisesti voi mielestäni muodostaa ministerin oikeudellisen vastuun perustan. Tämä voisi tulla kyseeseen lähinnä silloin, jos ministerin tietoon olisi tuotu virkamiesvalmistelun menettelylliset virheet tai ministeri olisi itse nimenomaisesti antanut määräyksen poiketa laissa tällaiselle henkilöstöasian valmistelulle asetetuista menettelyvaatimuksista.

Edellä olevin perustein katson, ettei ulkoministeri Pekka Haavisto ole oikeudellisen arvioni mukaan syyllistynyt konsulipäällikkö Tuomisen siirtämistä toiseen tehtävään koskevassa asiassa lainvastaiseen menettelyyn. Oman käsitykseni mukaan rikoslain virka-aseman väärinkäyttämistä ja vaihtoehtoisena rikosnimikkeenä esitutkinnassa esitetyn virkavelvollisuuden rikkomisen (ei myöskään tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen) rikosoikeudellinen tunnusmerkistö ei täyty Haaviston osalta. Sama koskee myös viraston yhteistoimintavelvoitteen rikkomista.

En siten pidä tarpeellisena erikseen käsitellä sitä, täytyisikö ministeri Haaviston osalta perustuslain 116 §:ssä säädetty syyksiluettavuuden edellytykset (tahallisuus tai törkeä huolimattomuus). Jos edellä esittämästäni käsityksestäni poiketen ministeri Haaviston toiminnan siirtoasiassa katsottaisiin täyttävän jonkin rikossäännöksen tunnusmerkistön, ei perustuslain 116 §:n ministerisyytteen nostamisen edellytyksenä oleva korotettu syyksiluettavuuden aste kuitenkaan käsitykseni mukaan toteudu. Tältä osin viitataan professori Pekka Viljasen perustuslakivaliokunnalle antamassa 2.9.2020 päivätyssä lausunnossa esitettyihin näkökohtiin.

Kansanedustajien ministeri Haaviston toimintaa koskevassa muistutuskirjelmässä on esitetty tutkittavaksi myös muita kysymyksiä kuin esitutinnan kohteena ollut ministeri Haaviston menettely konsulipäällikkö Tuomisen toisiin tehtäviin siirtämistä koskevissa asioissa. Käsittelen nämä lyhyesti.

Muistutuskirjelmän mukaan on tarkasteltava, onko ulkoministeri Haavisto painostanut virkamiehiä tekemään lainvastaisia päätöksiä asiassa. Tältä osin viitataan siihen, että ministeri Haaviston ilmoittamat toimintalinjaukset al-Hol –asiassa vastaavat valtioneuvoston toiminnan laillisuutta valvovan oikeuskanslerin 9.10.2019 antamassa päätöksessä ilmoittamia suuntaviivoja. Päätösten ja toimintalinjan laillisuus on näin tullut riittävästi varmistetuksi.

Toiseksi muistutuskirjelmässä pyydetään tarkastelemaan, onko prosessi, jossa ulkoministeriö on asettanut uuden erityisedustajan hoitamaan asiaa, ollut laillinen. Ulkoministeriön asetuksella annetun ulkoministeriön työjärjestyksen 56 §:n mukaan ministeri tai valtiosihteeri kansliapäällikkönä voivat määrätä asian valmistelusta vahvistetusta työnjaosta poiketen. Poikkeuksista työnjakoon voivat vastaavasti määrätä alivaltiosihteeri, osastopäällikkö ja määriteltyjä palvelukokonaisuuksia johtavat virkamiehet vastuualueellaan käsiteltävien asioiden osalta. Virkamies on lisäksi vahvistetusta työnjaosta riippumatta velvollinen suorittamaan ne tehtävät, jotka häneen esimiesasemassa oleva toimintayksikön päällikkö tai ministeri vahvistetusta työnjaosta poiketen yksittäistapauksessa määrää hänen suoritettavakseen.

Erityisedustajan tehtävään määräämiselle on siten ollut ulkoministeriön työjärjestyksessä säädetty asianmukainen oikeusperusta. Käsitykseni mukaan erityisedustajan asettamisessa, jota on selvitetty myös esitutkinnassa, ei ole muutoinkaan tullut ilmi mitään lainvastaista menettelyä.

Lisäksi muistutuskirjelmän mukaan tutkinnan osana on tarkasteltava, onko ulkoministeri toiminut lain mukaisesti jättäessään tuomatta asian valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi. Muistutuskirjelmässä viitataan tältä osin valtioneuvostolain 14 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan ministerin päätettäväksi kuuluva asia on yksittäistapauksessa siirrettävä yleisistunnossa ratkaistavaksi, jos sen katsotaan olevan niin laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä, että se olisi ratkaistava yleisistunnossa. Siirtämisestä päättää yleisistunto pääministerin tai asianomaisen ministerin esityksestä.

Kyseinen valtioneuvostolain pykälä koskee varsinaista ratkaisuvallan jakoa yleisistunnon ja ministeriön välillä. Se täsmentää perustuslain 67 §:ää, jonka mukaan yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Kyse on siis siitä, missä muodollista valtioneuvoston päätöstä edellyttävät asiat ratkaistaan, ministeriössä vai yleisistunnossa.

Säännös ei sellaisenaan koske politiikka- tai toimintalinjauksia, joissa valtioneuvosto ei tee muodollisesti sitovia päätöksiä. Poliitiikka- ja toimintalinjausten valmistelussa ei olla samalla tavalla sidottuja ministeriö/yleisistunto –jakoon.

Ulkoministeri Pekka Haaviston vastineesta perustuslakivaliokunnalle ilmenee, että al-Hol –asiaa ja Suomen toimintalinjauksia on käsitelty valtioneuvoston piirissä muun muassa hallituksen iltakoulussa 13.6. ja 31.10.2019 sekä hallituksen neuvottelussa 16.12.2020. Ulkoministeri Haavisto on ollut koko prosessin ajan myös tiiviissä yhteydenpidossa pääministerin kanssa. Näin ollen ulkoministeri Haavisto on käsitykseni mukaan riittävällä tavalla varmistanut al-Hol –prosessin aikana, että ulkoministeriön toimintalinjalla on pääministerin ja muun valtioneuvoston poliittinen tuki. Kuten professori Kaarlo Tuorin asiantuntijalausunnossa (11.2.2020) perustuslakivaliokunnalle todetaan, valtioneuvostolain 14 §:ään ei voida perustaa ulkoministerille oikeudellista velvollisuutta esittää valtioneuvoston yleisistunnolle poliittisluonteista periaatepäätöstä esimerkiksi Syyrian leireillä olevia lapsia koskevassa asiassa.

*Edellä esitetyin perustein katson, ettei ulkoministeri Pekka Haavisto ole muistutuksen kohteena olevassa asiassa menetellyt lainvastaisesti. Näin ollen myöskään perustuslain 116 §:n mukaiset edellytykset ministerisyytteen nostamiselle ministeri Haavistoa vastaan eivät täyty.*

Vantaalla 9.9.2020

Veli-Pekka Viljanen

Valtiosääntöoikeuden professori (Turun yliopisto)

