

Perustuslakivaliokunnalle

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on asia M 4/2019 vp, perustuslain 115 §:n mukainen muistutus ulkoministeri Pekka Haaviston virkatoimien lainmukaisuuden tutkimiseksi. Olen aiemmin antanut asiassa valiokunnan pyynnöstä 12.2.2020 päiväämäni lausunnon. Minulta on pyydetty asiassa uutta lausuntoa, ja käytettäväkseni on sitä varten toimitettu keskusrikospoliisin 6.7.2020 päivätty laaja esitutkintapöytäkirja nro 2400/R/64/20. Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavaa:

1 Lausunnon kohdentumisesta

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.

Perustuslakivaliokunta on kokouksessaan 19.2.2020 päättänyt pyytää valtakunnansyyttäjää ryhtymään toimenpiteisiin esitutkinnan toimittamiseksi asiassa rajoitetusti (etptk. s. 204). Pyyntö koski ulkoministerin menettelyä ulkoministeriön konsulipäällikön virkajärjestelyissä. Asiassa oli valiokunnan 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.”

Minulle on jäänyt jossakin määrin epäselväksi, tarkoittaako valiokunnan päätös sitä, että se on katsonut muut kuin kyseessä olevan muistutuskohdan 3 aiheettomiksi, vai tarkoittaako päätös vain sitä, että valiokunta on katsonut mahdolliseksi muodostaa kantansa muihin muistutuskohtiin ilman niitä koskevaa esitutkintaa. Perustuslakivaliokunta on 7.5.2020, päättäessään luovuttaa saamansa professoreiden lausunnot keskusrikospoliisille, todennut muun muassa, että lausunnoissa arvioidaan osaksi asioita, joita perustuslakivaliokunta ei esitutkinnan määräämisen yhteydessä pitänyt merkityksellisinä. Tämäkään ei täysin poista edellä mainittua epäselvyyttä. Tästä syystä otan tässä lausunnossani kantaa kaikkiin muistutuskohtiin keskittyen kuitenkin esitutkinnassa olleeseen kohtaan 3. Muut kohdat jätän lyhyiden mainintojen varaan.

Helmikuisessa lausunnossani katsoin, ettei ollut syytä epäillä ministeri Haaviston syyllistyneen rikokseen muistutuksen kohdassa 1 tarkoitettussa asiassa. Koska tuolloisessa lausuntopyyntöissä edellytettiin vain arviota esitutkinnan toimittamisen tarpeesta ja koska muistutuskohdissa 2 ja 4 on kysymys ensisijaisesti lain tulkinnasta, jollaisen selvittämiseksi esitutkinta ei ole tarpeen, en ottanut noihin kohtiin enemmälti kantaa. Niitä käsittelem lyhyesti jäljempänä lausuntoni sivulla 13.

2 Muistutuskohdan 3) arviointia: Miksi ministeri Haavisto halusi Tuomisen pois konsulipäällikön paikalta ja oliko siirtämishankkeeseen hyväksyttävä syy?

Asiakirja-aineistosta ilmenee sekä Haaviston kertomana että ministeriön virkamiesjohdon näkemyksenä, että synnä siirtämishankkeeseen oli luottamuspula.

Tuomisen kuulustelukertomuksen (etptk. s. 43) mukaan Haavisto itse ei ole missään vaiheessa kertonut Tuomiselle luottamuspulasta. Haavistolta on kuulustelussa kysytty, pitääkö tämä paikkansa. Haavisto ei vastannut suoraan tähän kysymykseen (kuten ei useaan muuhunkaan kysymykseen), vaan totesi (etptk. s. 76) ihmettelevänsä, jos 16.9.2019 pidetyn palaverin jälkeen ei jäänyt sellaista vaikutelmaa, että on vakava näkemysero hallituksen toimintalinjan ja konsulipäällikön edustaman toimintalinjan välillä.

Haaviston erityisavustajan Linnainmäen kuulustelukertomuksen mukaan (etptk. s. 110) Tuomisen paikalle etsittiin korvaavaa henkilöä jo 7.10. alkaen eli jo ennen kuin Haavisto antoi siirtämisen valmistelutoimeksiannon Anttoselle. Kun Haavistolta kysyttiin kuulustelussa,

tarkoittiko Linnainmäen välittämä kanta sitä, että Haavisto oli päätöksensä tehnyt ja edellytti Tuomisen siirtämistä toisiin tehtäviin (etptk. s. 64), Haavistolta ei saatu suoraa vastausta kysymykseen.

Haaviston loppulausunnossa on todettu (etptk. s. 1336), että mitään Tuomisen pakkosiirtoa ei ole tapahtunut eikä edes suunniteltu. ”Tuomista ei ole määrätty tai haluttu määrätä siirtymään vasten tahtoaan mihinkään nimettyyn tehtävään.” Asiakirja-aineiston valossa tämä siteeraamani lause pitää sananmukaisesti paikkansa, mutta antaa silti asiasta puutteellisen kuvan. Pohdittaessa ministeri Haaviston rikosoikeudellista vastuuta asiassa on olennaista se, että hän on ilmaissut tahtonsa olevan, että Tuominen siirtyy konsulipäällikön paikalta toisiin tehtäviin. Haavisto jätti ulkoministeriön virkamiesjohdon selvitettäväksi, mikä Tuomisen uusi tehtävä voisi olla.

Haavisto siis halusi Tuomisen pois konsulipäällikön tehtävistä. Tämän kantansa ministeri on ilmaissut loka-marraskuun 2019 aikana ainakin kolmeen kertaan. Kysymys on siitä, oliko tähän hyväksyttävät perusteet. Tuominen ei ole oma-aloitteisesti ilmaissut haluaan siirtyä toisiin tehtäviin. Siirtymishalukkuutensa hän on ilmaissut vasta sen jälkeen, kun hän oli tullut tietoiseksi ministerin halusta siirtää hänet pois konsulipäällikön tehtävistä. Toisin kuin Haaviston loppulausunnossa on esitetty (etptk. s. 1341), Tuomista pyrittiin siis siirtämään vastoin hänen tahtoaan.

Saadusta selvityksestä päätellen Haavisto ei ole missään vaiheessa *määrännyt* Tuomista toimimaan Haaviston edellyttämällä tavalla. Tämän Tuominen on todennut loppulausunnossaan (etptk. s. 1317). Tuominen on perustuslakivaliokunnalle todennut, ollessaan valiokunnassa kuultavana 14.1.2020, että ministerillä olisi ollut mahdollisuus päättää, että matka al-Holin leirille tehdään. Tuomisen toteamus liittyy 16.9.2019 pidettyyn neuvottelutilaisuuteen. Haavisto on kuitenkin tyytynyt siihen, että Tuominen on eri mieltä ja antanut sitä vastoin ministeriön virkamiesjohdolle tehtäväksi valmistella Tuomisen siirtämistä toisiin tehtäviin. Haavisto ei ole edes kysymyksen toistamisen jälkeen esitutkinnassa vastannut suoraan (etptk. s. 54-55 ja 57), olisiko Tuominen ollut velvollinen virkamiehenä toimimaan Haaviston esittämien näkemysten mukaisesti.

Näyttää siis siltä, että Haavisto tai kukaan muukaan ei ole missään vaiheessa nimenomaisesti kehottanut Tuomista muuttamaan menettelyään, jota Haavisto piti epätydyttävänä.

Esitutkintapöytäkirjan liitteenä olevassa vastauksessa UHVY:n kirjeeseen ministeri Haavisto totesi muun muassa (etptk. s. 286), että ”virkamiehillä on kaikki oikeudet omiin näkemyksiinsä.

Hyvään valmisteluun kuuluu mielestäni myös eriävien näkemysten esiintuominen ja niistä keskusteleminen.” Valtioneuvoston varhaisen tuen mallissa, kohdassa 8 ”Työyhteisön ongelmatilanteet” todetaan (etptk. s. 182) samassa hengessä muun muassa, että ”työasioista on voitava olla eri mieltä ilman, että se johtaa henkilökohtaiselle tasolle meneviin ristiriitoihin tai häiritsee työntekoa. Erilaisen näkemykset asioista ovat usein tehokkaan ja uutta luovan toiminnan edellytys.” Olen tästä samaa mieltä.

Professori Olli Mäenpää on perustuslakivaliokunnalle antamassaan, 12.2.2020 päivätyssä lausunnossaan katsonut (etptk. s. 856) esitetyn selvityksen perusteella, että Tuomista koskevan siirtämispäätöksen valmistelupyynnön tarkoituksena oli luottamuspuolan ratkaiseminen siirtämällä ministerin näkemyksistä poikkeavia näkemyksiä esittänyt Tuominen toisiin tehtäviin. Mäenpään mukaan Haaviston antamaa valmistelupyyntöä ei voida tältä osin pitää tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaisena.

Toisin sanoen, ministerin kannasta poikkeavan näkemyksen esittäminen ei ole Mäenpään mukaan laillinen peruste virkamiehen siirtämiselle toisiin tehtäviin.

Mäenpää on kuitenkin päätenyt katsomaan, ettei valmistelupyyntöön lopulta sisälly ongelmia tarkoitussidonnaisuuden periaatteen kannalta, koska Haaviston ja Tuomisen näkemyseroihin on ilmeisesti vaikuttanut myös näkemysero konsulipäällikön virkatehtäviin kuuluvan konsulipalvelulain soveltamisesta ja koska siirron valmistelun tarkoituksena on ilmeisesti ollut myös ulkoasiainhallinnon toiminnallisten tarpeiden huomioon ottaminen ja valmistelun joutuisuuden turvaaminen konsulipalveluasioissa. Pidän tätä ongelmallisena suhteessa juuri edellä toistamaani Mäenpään itsensä toisensuuntaiseen kannanottoon.

Viestissään ulkoministeriön henkilökunnalle 10.12.2019 alivaltiosihteeri Puustinen kirjoitti muun muassa (etptk. s. 732), että ministeri Haaviston ja konsulipäällikkö Tuomisen väliset erimielisyydet koskivat al-Hol -asioiden hoitotapaa. ”Tämä pohjalta katsottiin, että perustelut tehtävästä toiseen määräämiselle täytyvät ulkoministeriön siirtymisvelvollisuuden nojalla.” Saman kantansa, jonka mukaan Tuomisen siirtämisen valmisteleminen oli perusteltu syy, Puustinen on toistanut oikeuskanslerin selvityspyyntöön antamassaan, 7.2.2020 päivätyssä vastauksessaan (etptk. s. 811). Asiaa käsiteltiin Puustisen mukaan epävirallisesti myös muiden virkamiesjohtoon kuuluvien alivaltiosihteereiden kanssa, eikä perustelua kyseenalaistettu, mutta se herätti keskustelua. Siirtämishankkeen syynä oli Puustisen mukaan (etptk. s. 195) luottamuspuola ja ”olemme katsoneet sen riittäväksi perusteeksi tälle toiminnalle.”

Näyttää siten siltä, että ulkoministeriön virkamiesjohdolla ei edes ole ollut laillisuuden kannalta mitään huomauttamista sitä vastaan, että konsulipäällikkö Tuominen siirrettäisiin pois tästä tehtävästään.

Ministeri Haavisto on perustuslakivaliokunnalle antamassaan, 13.1.2020 päivätyssä kirjallisessa vastineessaan todennut muun muassa (etptk. s. 706), että hän antoi ministeriön virkamiesjohdolle tehtävän valmistella Tuomisen siirtämistä toisiin tehtäviin. Tämän toimeksiannon Haavisto antoi kertomansa mukaan "valmistellessani mahdollisuutta, että al-Hol tehtävää varten voitaisiin ulkoministeriön sisältä nimetä ulkoministerin väliaikainen erityisedustaja".

Miksi Tuomisen siirtohanketta jatkettiin senkin jälkeen, kun Haavisto oli 22.10.2019 määrännyt erityisedustajan hoitamaan al-Hol -asiaa? Haaviston mukaan (etptk. s. 86) mm. siksi, että erityisedustaja pystyy käyttämään konsulipuolen henkilökuntaa apuna tehtävässään. Haaviston mukaan "tuoreessa muistissa oli tämä 18.10. annettu meili, jossa uhattiin vankeudella ja 23. 24.1 Sin
JK
[REDACTED] aloittaa." Haaviston mukaan hän uskoi, että tähän jäisi ristiriita ulkoministeriön toimien osalta. Esitutkinta-aineistosta ei ilmene, että Haavisto olisi varmistanut uskomuksensa paikkansapitävyyden.

Haaviston mainitseman viestin 18.10. oli lähettänyt Tuominen vain Puustiselle ja kopiona Antti Putkoselle ja Henna Harjulle Haaviston tietoon se lienee tullut vasta, kun se julkaistiin Iltasanomissa. (Tuomisen loppulausunto, etptk. s. 1320). Haaviston loppulausunnon mukaan (etptk. s. 1329-1330) hänellä oli perusteltu käsitys siitä, että erityisedustajan nimittäminen muutamaksi viikoksi ei ratkaise koko ulkoministeriön konsulipalveluissa vallinnutta, al-Hol -asioiden käsittelyyn liittynyttä ongelmaa. Koska ministeriön toimintaedellytykset tuli varmistaa myös pitkällä aikavälillä, Tuomisen siirtämisen valmistelun perusteet olivat loppulausunnon mukaan edelleen olemassa.

Osapuolten välisillä suorilla keskusteluilla tämäkin kysymys olisi saatu selvitetyksi. Asiakirja-aineistosta ei ilmene, että erityisedustajan ja Tuomisen tai hänen alaistensa yhteistyössä olisi ollut ongelmia edes alussa erityisedustajan aloittaessa tehtävässään.

Alivaltiosihteeri Puustinen on kertonut kuulustelussa (etptk. s. 192), että noin viikkoa sen jälkeen, kun hän oli saanut tietää ministerin aikeesta siirtää Tuominen toisiin tehtäviin, hän otti puhelimitse yhteyttä ministerin poliittiseen erityisavustajaan Linnainmäkeen ja esitti, että olisi hyvä, jos ministeri voisi suoraan tavata ja keskustella Tuomisen kanssa tilanteesta ja mahdollisista toiminnan muutoksista. Selvitettyään ministerin näkemyksen Linnainmäki oli Puustisen mukaan

palannut asiaan ja todennut ministerin näkemyksen olevan, että konsulipäälliköllä olisi ollut mahdollisuus muuttaa toimintaansa jo al-Hol -asioiden hoidon kuluessa, koska ministerin näkemykset olivat tiedossa. Saman Puustinen on todennut 7.2.2020 päivätyssä vastauksessaan oikeuskanslerin selvityspyyntöön (etptk. s. 806-807). Puusisen esitys torjuttiin. Ministeri Haavisto ei halunnut keskustella Tuomisen kanssa.

Tuomisen mukaan suora keskusteluyhteys Haaviston kanssa loppui 16.9.2019, ja samaa on kertonut konsuliasioiden yksikössä lakimiehenä toiminut Henna Harju (etptk. s. 100). Valtiosihteeri Anttosen mukaan Tuomisen siirtoasiassa ei ministeriössä tehty mitään konkreettisia toimenpiteitä ennen kuin Tuomiselle kerrottiin Haaviston aikeesta 11.11.2019. Anttosen mielestä siirtämisen sijasta olisi ollut sekä ministerin että Tuomisen etu, että asia olisi sovittu keskustelemalla. Asiakirja-aineistosta ei ilmene, että Anttonen olisi saattanut tämän näkemyksensä Haaviston tietoon.

Haavisto on viestissään 2.12.2019 "Varautumispointit illan kysymyksiin kommenteille" kirjoittanut vastaukseksi kysymykseen "Syrjäytettiinkö virkamies, koska hän kieltäytyi noudattamasta päätöstä?" seuraavasti (etptk. s. 915): "Al-Hol-asian laaja viranomaisyhteistyö ja kansainvälinen yhteistyö edellytti, että tehtävässä toimii määräaikaaisesti henkilö, joka voi tehdä tätä työtä kokopäiväisesti." Oletan, että vaikka Tuominen ei olisikaan suhtautunut kriittisesti Haaviston esittämään toimintalinjaan al-Hol -asiassa, Tuomisen ei olisi edellytetty itse henkilökohtaisesti ryhtyvän niihin toimiin, joita nimetty erityisedustaja on käytännössä hoitanut.

Helmikuussa käytettävissäni olleesta aineistosta ilmeni konsulipäällikkö Tuomisen kertomana, että ministeri Haavisto teki hänen ja Haaviston välisessä keskustelussa 4.12.2019 ehdollisen tarjouksen mahdollisuudesta jatkaa konsulipäällikön tehtävässä. Tuomisen selvityksestä ei ilmennyt, mikä oli se ehto, jonka Haavisto hänen mukaansa asetti, eikä ehto selvinnyt myöskään siitä asiakirja-aineistosta, jonka ulkoministeriö oli toimittanut perustuslakivaliokunnalle. Oliko ehto lain mukainen vai lain vastainen? Katsoin, että esitutkinnassa olisi todennäköisesti saatavissa selvitystä näihin kysymyksiin. Esitutkintapöytäkirjasta ilmenee Tuomisen kertomana (etptk. s. 38) ehtona olleen, että yhteistyö ministeri Haaviston kanssa sujuu hyvin. Haavisto on kertonut kuulustelussa saman suuntaisesti (etptk. s. 70): "Tämän pohjalta sitten sanoin, että jos tämä yhteistyö sujuu, jos tätä al-Hol -tehtävien hoitoa vastaan ei ole nyt mitään kritiikkiä ja jos hän

myöskin on, kuten hän itse sanoi, valmis käyttämään omaa henkilökuntaansa [Nimi] tehtävän tukena, niin silloin minusta tämä ongelma on ratkaistu.”

Yhteistyön sujumisehto on, kuten Tuominen on esittänyt, ongelmallinen muun muassa siksi, että epäselväksi jää, kuka sen täyttymistä arvioi. Ministeri Haavisto lienee tarkoittanut, että sen arvioi hän itse. Ongelmallista on myös sen edellyttäminen, että al-Hol -asian hoitoa vastaan ei ole mitään kritiikkiä. Tuominen on kuitenkin saanut jatkaa konsulipäällikön tehtävässään ja on siinä ilmeisesti edelleen.

3 Muistutuskohdan 3) arviointia: Onko ministeri Haavistoa yritetty saada muuttamaan kantansa konsulipäällikkö Tuomisen siirtämisasiassa?

Valiokunnalle kuluvan vuoden helmikuussa antamassani lausunnossa katsoin esitutkinnan aiheelliseksi vain muistutuskohdan 3) osalta (“Onko ulkoministeriössä menetelty laillisesti, kun konsulipäällikkö Pasi Tuomista on pyritty siirtämään uuteen tehtävään pois konsulipäällikön virasta?”) Päätöksellään 19.2. perustuslakivaliokunta pyysi esitutkinnan toimittamista juuri tästä kohdasta.

Helmikuisen lausuntoni kannanotto esitutkinnan tarpeellisuudesta perustui siihen, että tuolloin käytettävissäni olleesta aineistosta ei ollut saatavissa riittävää selvitystä eräisiin relevantteihin kysymyksiin. Totesin lausunnossani, että esimerkiksi ministeri Haaviston ministeriön virkamiesjohdolle 11. lokakuuta 2019 antamasta toimeksiannosta valmistella konsulipäällikkö Pasi Tuomisen siirtämistä toisiin tehtäviin ei ollut riittävää asiakirjaselvitystä. Pidän todennäköisenä, että asiaan saataisiin lisäselvitystä kuulemalla asianomaisia henkilöitä esitutkinnassa henkilökohtaisesti. Maininnan arvoista lisäselvitystä toimeksiannon sisältöön ei esitutkinnassa kuitenkaan ole saatu.

Helmikuisessa lausunnossani kiinnitin erityistä huomiota alivaltiosihteeri Pekka Puustisen sähköpostiviestiin 22.11.2019 Tuomiselle (etptk. s. 640-641). Viestissään Puustinen kirjoitti muun muassa: *“Yritimme argumentoida sen puolesta että asiat järjestyisivät muulla tavoin mutta se ei onnistunut”*. Pidän tätä käytettävissäni olleen aineiston ilmeisimpänä kohtana, *joka viittasi siihen, että ministeri Haavisto on päättänyt hänelle esitetyistä vasta-argumenteista huolimatta siirtää Tuomisen pois konsulipäällikön tehtävistä*. Oletin, että asiaan olisi todennäköisesti saatavissa esitutkinnassa lisäselvitystä muun muassa siitä, mitä vasta-argumentteja ministeri Haavistolle on

esitetty ja millä perusteilla Haavisto on ne torjunut. Esitutkintapöytäkirjasta ei kuitenkaan ilmene näihin kysymyksiin sellaista lisäselvitystä kuin odotin.

Valtiosihteeri Anttonen oli ulkoministeriön virkamiesjohdosta ensimmäinen, jolle ministeri Haavisto 11.10.2019 kertoi, että hän haluaa konsulipäällikkö Tuomisen siirrettäväksi muihin tehtäviin. Kysyttäessä Anttonen suhtautumisesta ministerin pyyntöön Anttonen on vastannut kuulustelussa (etptk. s. 177), että se oli hänelle ”pienoinen shokki”. Hän oli kertomansa mukaan hyvin yllättynyt ja ministerin pyyntö tuntui ”tosi epätodelliselta”, mutta Anttonen ei kertomansa mukaan muistanut, mitä hän vastasi ministerille. Myös alivaltiosihteeri Puustinen ja henkilöstöjohtaja Pirjo Tulokas, joille Anttonen kertoi ministerin pyynnöstä heti samana päivänä, olivat Anttonen mukaan yllättyneitä. Läsnaolijat olivat sitten, ryhtymättä valmistelemaan siirtoa, päättäneet odottaa jonkin aikaa siinä uskossa ja toivossa, että ministeri muuttaisi mielipiteensä.

Edellä tämän lausunnon sivulla 6 olen viitannut alivaltiosihteeri Puustisen esitutkintakertomukseen, jonka mukaan hän esitti erityisavustaja Linnainmäelle, että Haaviston ja Tuomisen olisi hyvä keskustella. Puustinen on kertonut vastauksessaan oikeuskanslerille myös pyytäneensä muutamia päiviä 23.10.2019 pidetyn ulkoministeriön ministerijohtoryhmän kokouksen jälkeen Haaviston erityisavustajan kautta tietoa, onko ministerin kanta ennallaan Tuomisen siirtämisen suhteen. Puustisen mukaan erityisavustaja vahvisti myöhemmin kannan olevan ennallaan. Näin Haaviston kanta oli tullut ilmaistuksi jo kolmanteen kertaan.

Ministeriön virkamiesjohto ei heti ministeri Haaviston valtiosihteeri Anttoselle ilmoittamasta, konsulipäällikkö Tuomisen toisiin tehtäviin siirtämistä koskevasta valmistelupyynnöstä tiedon saatuaan kertonut Tuomiselle häntä koskevasta siirtoaikasta. Anttoselta on kuulustelussa kysytty (etptk. s. 183): ”Voidaanko päätellä niin, ettei Tuomiseen nähden esimiesasemassa olleet virkamiehet, kuten te, hyväksyneet siirtohanketta, vaan yrititte ensin saada ministeriä luopumaan siirtopäätöksestä?” Anttonen vastaus tähän oli: ”Toivoimme, että hän olisi luopunut siitä.” Alivaltiosihteeri Puustisen vastaus samaan kysymykseen oli (etptk. s. 197) vastaavanlainen: ”Toivoimme, ettei näin kävisi ja yritimme auttaa, ettei näin kävisi, mutta toimimme samalla toimeksiannon perusteella.”

Alivaltiosihteeri Puustisen kerrottua kuulustelussa tiedustelleensa ministeri Haaviston avustajalta Linnainmäeltä, onko ministerin kanta ennallaan, Puustiselta on kuulustelussa kysytty (etptk. s. 193): ”Tarkoittiko tämä sitä, että te virkamiesjohdossa halusitte edelleen, että ulkoministeri pyörtäisi päätöksensä Tuomisen siirtoasiassa?” Puustinen on vastannut tähän: ”Toivoimme niin ja katson, että teimme sen eteen asioita.” Esitutkintapöytäkirjasta ei ilmene,

mitä nuo Puustisen tarkoittamat "asiat" ovat olleet eikä hänelle ole esitetty niitä koskevaa tarkentavaa kysymystä.

Edellä sanotun perusteella näyttää lähinnä siltä, että ulkoministeriön virkamiesjohto ei ole esittänyt ministeri Haavistolle mitään Tuomisen siirtämistä koskevia vasta-argumentteja. Virkamiehet näyttävät vain toivoneen, että ministeri muuttaisi kantansa, mutta selvitystä ei ole siitä, että edes tätä toivetta olisi saatettu ministerin tietoon.

Edellä jo mainitussa viestissään 22.11.2019 (etptk. s. 641) alivaltiosihteeri Puustinen lähetti "kassakaappisopimusluonnoksen" Tuomisen uran suunnittelusta jatkosta tiedoksi Tuomiselle ja ilmoitti, 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". Tästä päätellen Puustinen ei pitänyt ministerin menettelyä asianmukaisena. Selvitystä ei ole siitä, että Puustisen tällainen suhtautuminen Tuomisen siirtämiseen olisi saatettu Haaviston tietoon.

Esitutkinnassa Haavistolta on kysytty, esittikö virkamiesjohto joitakin vasta-argumentteja Tuomisen muihin tehtäviin siirtoa vastaan ja jos esitti, niin mitä. Haaviston mukaan (etptk. s. 74) hänelle "ei ole tästä jäänyt mieleen mitään sellaista hetkeä" eikä hän myöskään ole löytänyt meileistään, "että olisi tullut näkemys, että tässä [Tuomista koskevassa siirtämispyyntöissä] olisi jotakin ulkoasiainhallintolain vastaista tai ministeriön työjärjestyksen vastaista." Haaviston mukaan (etptk. s. 88) ministeriön hallinto oli 4.12. asti antanut kuvan, että Tuomisen siirtoasiassa asiat tapahtuvat sen mukaisesti kuin tällaisessa prosessissa aina tapahtuu. (Keskinäisessä keskustelussa Haaviston kanssa 4.12. Tuominen nosti esille, että ei ollut noudatettu valtioneuvoston varhaisen tuen mallia).

Myöskään ministeri Haaviston erityisavustajan Joel Linnainmäen mukaan (etptk. s. 111) Tuomisen siirtoasiassa kukaan ministeriön virkamiesjohdosta ei nostanut esille mitään vastaväitteitä.

Kysyttäessä ministeri Haavistolta, olisiko hänen tullut valvoa, että Tuomisen siirtoasia menee lain mukaisesti kuulemisineen ym., Haavisto on vastannut (etptk. s. 92), että ministeri toimii sillä tavalla kuin hallinto esittää. Aikaisemman ministerikokemuksensa perusteella Haavisto on huomauttanut, että jos ministeri tekee aloitteen, jolla ei ole laillisuus pohjaa, niin hyvin nopeasti hänelle todetaan, että näin ei voi tehdä. Nyt kyseessä olevassa tapauksessa tällaista reaktiota ei Haaviston mukaan ollut.

Ollessaan kuultavana perustuslakivaliokunnassa 14.1.2020 Haavisto totesi (etptk. s. 353) valtiosihteerin ja alivaltiosihteerin sanoneen hänelle kaiken aikaa, että jos ministeri tekisi lainvastaisia esityksiä, kyllä he ne torppaisivat ja sen heti ministerille kertoisivat. Tämän perusteella Haavisto kertoi luottaneensa, että päätökset ja valmistelu ovat olleet lain mukaisia. Kysyttäessä Haavistolta esitutkinnassa jo edellä mainituin tavoin (etptk. s. 74), esittikö virkamiesjohto joitakin vasta-argumentteja Tuomisen muihin tehtäviin siirtoa vastaan ja jos esitti, niin mitä, Haavisto toi esille saman ajatuksen: "Olen ollut vakuuttunut siitä, kun valtiosihteerin on myöhemminkin sanonut, jos jotakin, joka olisi lain vastaista ministeri käskisi valmistella, niin hallinto ei sitä valmistelisi, vaan kertoisi ministerille, että asiaa ei voi näin hoitaa." Jäljempänä kuulustelussa Haavisto on täsmentänyt valtiosihteerin Anttosen sanoneen näin joulukuussa 2019. Valtiosihteerin Anttoselta tai alivaltiosihteerin Puustiselta ei ole kuulusteluissa kysytty, pitääkö tuo Haaviston kertomus paikkansa, eikä asiasta ole asiakirjoissa muutakaan selvitystä. Laillisuuskeskustelua nimenomaan Tuomisen siirtoasiasta ei Haavisto kertomansa mukaan ole käynyt alivaltiosihteerin Puustisen tai hallintojohtaja Rouheen kanssa (etptk. s. 79).

4 Oikeudelliset johtopäätökset

Perustuslakivaliokunta on pääministeri Vanhasen virkatoiminnan lainmukaisuutta koskeneen oikeuskanslerin ilmoituksen johdosta antamassaan mietinnössä 10/2010 vp arvioinut asianomaisia tapahtumia seuraavaan tapaan:

- 1) onko ministeri toiminut virkavelvollisuutensa vastaisesti,
- 2) jos vastaus edelliseen on myöntävä, on selvitettävä, mitkä ovat tekoihin mahdollisesti sovellettaviksi tulevat rikoslain tunnusmerkistöt,
- 3) jos jonkin rikostunnusmerkistön teonkuvaus täyttyy, on selvitettävä, mikä on ministerin syyksiluettavuuden aste, ja
- 4) jos syyksiluettavuus ylittää törkeän tuottamuksen rajan, on arvioitava, onko ministerin velvollisuuksien rikkominen luonnehdittavissa perustuslain 116 §:ssä tarkoitetulla tavalla olennaiseksi tai hänen menettelynsä muutoin selvästi lainvastaiseksi.

Tarkastelen seuraavassa tapaus Haavistoa näiden neljän kohdan kautta:

Kohta 1, virkavelvollisuuden rikkominen: Päädyn katsomaan, että ministeri Haavisto on menetellyt hallintolain 6 §:ssä tarkoitetun tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaisesti antaessaan toimeksiannon valmistella konsulipäällikkö Tuomisen siirtämistä pois tästä tehtävästään Tuomisen esittämien, Haaviston kannasta poikkeavien näkemysten vuoksi.

Haavisto on antanut siirtämistä koskevan valmistelutoimeksiannon 11.10.2019 eikä ole halunnut keskustella Tuomisen kanssa huolimatta hänelle välitetystä sitä koskevasta esityksestä. Neuvotteluun Haavisto on ollut valmis vasta marraskuun lopulla, ja neuvottelu on toteutunut 4. joulukuuta 2019. Siirtämistoimeksiannon Haavisto on antanut siitä huolimatta, että hän on 22.10. nimennyt erityisedustajan hoitamaan al-Hol -asiaa eli asiaa, jonka hoitamistavasta Tuominen oli erityisesti 16.9.2019 ilmaissut ministerin kannasta poikkeavan näkemyksen. Siirtämistoimeksiannosta Haavisto on pitänyt kiinni, vaikkei ole tullut esille, että Tuominen olisi erityisedustajan nimeämisen jälkeen jollakin tavoin vaikeuttanut al-Hol -asian hoitamista Haaviston edellyttämällä tavalla. Haavisto on oman kertomansa mukaan asettanut ehdoksi Tuominen jatkamiselle konsulipäällikön tehtävässään, että al-Hol -tehtävien hoitoa vastaan ei ole mitään kritiikkiä, millä menettelyllään Haavisto on rajoittanut Tuomisen sananvapautta.

Kohta 2, rikostunnusmerkistön täytyminen: 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. Professori Olli Mäenpää on perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa katsonut (etptk s. 856), että koska Haaviston valmistelupyyntö ei ole johtanut Tuomisen siirtämistä koskevan ulkoministerin päätöksen tekemiseen, ei ole perusteita arvioida ministerin päätösvallan käytön lainmukaisuutta ja asianmukaisuutta tai siirtämissä päätöksen valmistelua koskevia hallinto- tai virkamiesoikeudellisia menettelysäännöksiä.

Rikosoikeudellisen vastuun osalta asianlaita on toisin, koska myös valmistelussa voi syyllistyä rikokseen. Haaviston loppulausunnossa katsotaan (etptk. s. 1354), että hän ei ole osallistunut päätöksenteon eli Tuomista koskevan siirtopäätöksen valmisteluun, vaan valmistelua ovat tehneet ministeriön virkamiehet. En voi yhtyä tähän näkemykseen. Haavisto on omankin kertomansa mukaan antanut virkamiehille valmistelutoimeksiannon. Jo se on valmisteluun osallistumista. Haaviston mahdollista syyllistymistä rikokseen ei voida sulkea pois niin yksinkertaisesti kuin hänen loppulausunnossaan on esitetty. Haavisto on siis osallistunut

päätöksenteon valmisteluun, mutta siitä erillinen kysymys on, onko tuo osallistuminen ollut hänen virkavelvollisuuksiensa vastaista. Sitä käsittelin juuri edellä kohdassa 1.

Haaviston kuulustelussa kertoman mukaan valtioneuvoston ja ulkoministeriön toimintakyvyn turvaaminen olivat ne hyödyt, joita Tuomisen siirtohankeella tavoiteltiin (etptk. s. 84). Haaviston loppulausunnossa on katsottu (etptk. s. 1353), että valtioneuvoston linjan toteutuminen ulkoministeriössä ei ole rikoslaisa tarkoitettua hyötyä. Ratkaisunsa KKO 2000:112 perusteluissa korkein oikeus on kuitenkin katsonut myös sen, että virkamies pyrkii toimellaan saavuttamaan tehtäviinsä kuuluvaa laillista tavoitetta, voivan olla lainkohdassa tarkoitettua hyödyn tavoittelua. RL 40:7:n rikostunnusmerkistön täyttymistä ei siten voida tälläkään perusteella sulkea pois.

Kohta 3, syyksiluettavuus: Haaviston loppulausunnossa on katsottu (etptk. s. 1357), ettei hän vastaa ministeriön henkilöstöasioiden hoidosta, vaan vastuu esimerkiksi yhteistoimintavelvoitteen hoitamisesta kuuluu ministeriön henkilöstöhallinnolle. Tämän näkemyksen Haavisto on tuonut esille myös kuulustelukertomuksessaan (etptk. s. 70 ja 73). Pidän tätä näkemystä johdonmukaisena. Ministerin täytyy voida luottaa henkilöstöasioissa siihen, että virkamiehet hoitavat asiat menettelyllisesti oikein. Edellä tässä lausunnossani olen tuonut esille, että ministeriön virkamiesjohto ei ole saattanut Haaviston tietoon argumentteja Tuomisen siirtämistä vastaan. Jälkikäteen virkamiesjohto on pitänyt siirtämishanketta perusteiltaan laillisena, samoin menettelyä.

Yleisluonteisissa virkarikossäännöksissä, RL 40:7-8:ssä ja 40:9:ssä, tarkoitetun virkavelvollisuuden rikkomisen tahallisuusvaatimus verrattuna 40:10:ssä tarkoitettuun virkavelvollisuuden rikkomisen tuottamuksellisuuteen, on ongelmallinen. Ero säännösten välillä on tehtävissä johdonmukaisesti niin, että tahallisuudesta on kysymys, kun asianomainen tietää rikkovansa virkavelvollisuuttaan tai pitää sen rikkomista vähintään varsin todennäköisenä. Muussa tapauksessa on kyse korkeintaan tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta.¹

Esitutkinnassa tai muutoinkaan ei ole tullut esille eikä aineistosta ole pääteltävissä, että ministeri Haavisto olisi tiennyt menettelevänsä virkavelvollisuuksiensa vastaisesti tai että hän olisi pitänyt sitä edes todennäköisenä. Tässä suhteessa merkittävää on, että ministeriön virkamiesjohto ei ole huomauttanut Haavistoa hänen menettelynsä virheellisyydestä.

¹ Ks. Viljanen teoksessa *Frände, Dan – Matikkala, Jussi – Tapani, Jussi – Tolvanen, Matti – Viljanen, Pekka – Wahlberg, Markus: Keskeiset rikokset, 4., uudistettu laitos, Edita Publishing Oy 2018, s. 940-942.*

Ongelmaksi jää mahdollinen tuottamus suhteessa virkavelvollisuuden rikkomiseen. Haavisto on antanut toimeksiannon valmistella Tuomisen siirtämistä toisiin tehtäviin luottamuspuolan vuoksi. Luottamuspuola on johtunut siitä, että Tuominen on ilmaissut ministerin kannasta poikkeavan näkemyksensä al-Hol -asian hoitamistavasta. Siirron valmistelutoimeksiannon Haavisto on antanut siitä huolimatta, että hän on itsekin todennut, että virkamiehillä on kaikki oikeudet näkemyksiinsä ja että hyvään valmisteluun kuuluu myös eriävien näkemysten esiintuominen. Haavisto ei saadusta selvityksestä päätellen ole myöskään varmistunut siitä, miten yhteistyö nimetyn erityisedustajan ja Tuomisen välillä sujuu, vaan Haavisto on olettanut siinä olevan ongelmia ja pitänyt edelleen kiinni Tuomisen siirtämisaikastaan.

Haaviston toiminnassa voidaan siten nähdä huolimattomuutta eli tuottamuksellisuutta. Mutta onko se ollut perustuslain 116 §:ssä edellytetyllä tavalla törkeää? Kieltävää vastausta puoltaa osaltaan se, että ministeriön virkamiesjohto ei ole huomauttanut Haavistolle hänen menettelynsä virheellisyydestä, vaikka Haavisto on voinut perustellusti odottaa sellaisesta tarvittaessa hänelle huomautettavan. Samaan suuntaan puhuu ulkoministeriön silloisen hallintojohtajan Ari Rouheen sähköpostiviestissään 22.11.2019 (etptk. s. 624-625) esille nostama analogia valtion virkamieslain sääntelyyn. Sen mukaan ministeriön ylemmät virkamiehet, mukaan lukien osastopäälliköt, jollaisessa asemassa Tuominenkin oli ja on, voidaan irtisanoa kevyemmin perustein kuin muut, eli ”kun siihen on viran luonne huomioon ottaen hyväksyttävä ja perusteltu syy”.

Muistutuskohtien 2 ja 4 ja osaksi myös kohdan 3 osalta voidaan todeta, että professori emeritus Heikki Kulla on perustuslakivaliokunnalle antamassaan, 10.2.2020 päivätyssä lausunnossaan katsonut muun muassa (etptk. s. 824-827), että Tuomisen toisiin tehtäviin siirtämisen valmistelu täytti valtion yhteistoimintalain 11 §:n vaatimukset. Professori emeritus Kaarlo Tuori on puolestaan valiokunnalle antamassaan, 11.2.2020 päivätyssä lausunnossaan katsonut muun muassa (etptk. s. 832-833), että konsulipäällikköä ei ole tarvinnut kuulla erityisedustajan määräämistä koskevassa asiassa. Samalla kannalla on ollut professori Olli Mäenpää perustuslakivaliokunnalle antamassaan, 12.2.2020 päivätyssä lausunnossaan (etptk. s. 851-852). Mäenpään mukaan tältä osin ei ole myöskään rikottu yhteistoimintalakia. eikä päätöstä erityisedustajan määräämisestä ole tarvinnut tehdä esittelystä.

Professori emeritus Kaarlo Tuori on lausunnossaan katsonut myös, että koska konsulipäällikön siirtämisestä toisiin tehtäviin ei ole tehty päätöstä, ei ole tarpeen arvioida, ulottuuko hallintolain mukainen asianosaisen kuulemisvelvollisuus sellaiseen päätökseen ja onko tätä velvollisuutta

noudatettu asian valmistelussa. Lisäksi hän on katsonut, että valtioneuvostosta annetun lain 14 §:ään ei voida perustaa ulkoministerin oikeudellista velvollisuutta esittää valtioneuvoston yleisistunnolle poliittisluoteista päätöstä esim. al-Holin leirillä olevia lapsia koskevassa asiassa (etptk. s. 833). Tältä pohjalta voidaan todeta, että ministeri Haaviston toiminnassa ei asiantuntijoiden mukaan näytä olevan moitittavaa muistutuskohtien 2 ja 4 osalta eikä muistutuskohdassa 3 tarkoitetun menettelyn osalta.

Oltakoon mainittujen asiantuntijoiden kannanotoista lopulta mitä mieltä tahansa, kohtuudella ei voida edellyttää, että ministeri Haavisto olisi menetellyt niistä poikkeavalla tavalla. Lisäksi on otettava huomioon se, mitä edellä totesin henkilöstöasioiden kuulumisesta ministeriön henkilöstöhallinnolle. Näin ollen en näe ministeri Haaviston toiminnassa näiltäkään osin ainakaan törkeää huolimattomuutta, jota perustuslain 116 §:ssä vähintään edellytetään.

Kohta 4. Perustuslain 116 §:ssä edellytetty olennaisuus: Ministerisyyteen nostamiselle perustuslain 116 §:ssä säädetyn virkavelvollisuuksien rikkomisen olennaisuuteen tai menettelyn muutoin selvään lainvastaisuuteen olisi tarpeen ottaa kantaa vain siinä tapauksessa, että pykälässä edellytetty syyksiluettavuuden taso täyttyy. Kun näin ei nähdäkseni ole, asian tarkempaan pohdintaan ei ole tarvetta.

Helsingissä 2.9.2020

Pekka Viljanen

rikos- ja prosessioikeuden professori emeritus, OTT, VT