



Ulkoministeriön kansliapäällikkönä toimivan valtiosihteerin ja hallintopalveluista vastaavan alivaltiosihteerin menettely

KANTELOT

Oikeuskanslerille saapui 9.12.2019 ja 27.12.2019 välisenä aikana neljä kantelua, joissa pyydettiin tutkimaan ulkoministeriön virkamiesten menettely asiassa, joka koski ulkoministeriön konsulipäällikön väitettyä painostamista Syyrian al-Holin leirillä olevien suomalaisten kotiuttamista koskevassa asiassa, erityisedustajan määräämistä al-Hol -asioiden hoitamista varten ja näiden tehtävien siirtämisestä pois konsulipäälliköltä sekä konsulipäällikön siirtämistä toisiin tehtäviin.

Kanteluissa on kysytty muun muassa, onko tehtävästä pois siirtäminen ulkoasiainhallintolain 17 §:n perusteella vastoin virkamiehen tahtoa johtuen vakavista näkemuseroista ministerin kanssa linjassa ulkoasiainhallintolain hengen ja hyvän hallintotavan kanssa, ottaen huomioon ulkoministeriön vakiintunut käytäntö vapaaehtoisuuteen perustuvasta siirtojärjestelmästä. Kanteluissa on kiinnitetty huomiota myös yhteistoimintalain ja hallintolain noudattamiseen asiassa.

Kanteluissa on arvosteltu myös ulkoministeri Pekka Haaviston menettelyä. En kuitenkaan ole tutkinut Haaviston menettelyä, koska sama asia on ollut ministerivastuuasiana eduskunnan perustuslakivaliokunnan tutkittavana.

SELVITYKSET

Ulkoministeriö on 17.2.2020 toimittanut kanteluiden johdosta pyytämäni lausunnon ja hallintopalveluista vastaavalta alivaltiosihteeriltä (sisäiset ja ulkoiset palvelut) hankitun selvityksen.

Konsulipäällikkö on toimittanut 6.2.2020 päivätyyn selostuksen tapahtumista.

Hallintopalveluista vastaava alivaltiosihteerini on antanut omasta aloitteestaan täydentävät selvitykset 10.7.2020 ja 17.12.2020.

Apulaisvaltakunnansyyttäjä ja tutkinnanjohtaja, rikostarkastaja A:n kanssa on keskusteltu 12.1.2021.

Valtiosihteerini kansliapäällikkönä ja hallintopalveluista vastaavaa alivaltiosihteerini on erikseen kuultu oikeuskanslerinvirastossa suullisesti 19.1.2021.

Käytettävissäni on ollut linkki nauhoitteeseen ulkoministeriön henkilökunnalle 17.12.2020 järjestetystä tilaisuudesta, jossa valtiosihteerini kansliapäällikkönä ja hallintopalveluista vastaava alivaltiosihteerini ovat vastanneet henkilökunnan kysymyksiin. Ulkoministeriö on lisäksi toimittanut tilaisuudesta laaditun kirjallisen kysymys-vastaus-koosteen.

Käytettävissäni on ollut eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietintö (PeVM 26/2020 vp) perustuslain 115 §:n mukainen muistutus ulkoministeri Pekka Haaviston virkatoimen lainmukaisuuden tutkimisesta ja sitä koskeva aineisto, johon sisältyy keskusrikospoliisin esitutkinta-aineisto.

TAPAHTUMAT

Ulkoministeriössä pidettiin 16.9.2019 kokous, jossa käsiteltiin toimintalinjaa al-Hol-asiassa. Kokoukseen osallistuivat ulkoministeri Pekka Haavisto, konsulipäällikkö, valtiosihteerini kansliapäällikkönä, hallintopalveluista vastaava alivaltiosihteerini, konsuliasioiden yksikön päällikkö, konsuliasioiden lakimies ja ulkoministerin diplomaattivastustaja. Kokouksessa ilmeni, että konsulipalveluiden virkamiesten ja ulkoministerin välillä on toimintalinjasta selvä näkemusero. Tapaaminen päättyi tilanteeseen, jossa ministerin tyytymättömyys virkamiesten näkemyksiin siitä, mitä voidaan muun muassa turvallisuussyistä tehdä, oli selvää.

Ulkoministeri kertoi 11.10.2019 valtiosihteerille kansliapäällikkönä haluavansa konsulipäällikön pois tehtävästään. Valtiosihteerini kansliapäällikkönä kertoi asiasta samana päivänä hallintopalveluista vastaavalle alivaltiosihteerille ja henkilöstöjohtajalle. He olivat asiasta yllättyneitä ja päättivät olla kertomatta konsulipäällikölle ulkoministerin antamasta

toimeksiannosta tuossa vaiheessa, koska toivoivat, että ulkoministeri vielä muuttaisi mielipiteensä asiassa.

Ennen ulkoministerin kyseistä tapaamista valtiosihteerin kansliapäällikkönä kanssa ulkoministerin poliittinen erityisavustaja oli tuonut ulkoministerille esille useiden henkilöiden nimiä konsulipäällikön seuraajaksi ja kysynyt ainakin yhden henkilön halukkuutta tehtävään. Myöhemmin myös hallintopalveluista vastaava alivaltiosihteeri oli esittänyt nimiä konsulipäällikön seuraajaksi.

Hallintopalveluista vastaava alivaltiosihteeri otti noin viikko mainitun päivämäärän jälkeen puhelimitse yhteyttä ulkoministerin poliittiseen erityisavustajaan ja ehdotti, että ulkoministeri tapaisi konsulipäällikön ja keskustelisi hänen kanssaan tilanteesta ja mahdollisista toiminnan muutoksista (ns. Vartun eli valtioneuvoston varhaisen tuen mallin mukaisesti). Erityisavustaja palasi asiaan selvitettyään ministerin näkemyksen, joka oli, että konsulipäälliköllä olisi ollut mahdollisuus muuttaa toimintaansa jo al-Hol-asioiden hoidon kuluessa, koska ministerin näkemykset olivat tiedossa. Tapaamista ei näin ollen järjestetty.

Hallintopalveluista vastaava alivaltiosihteeri konsultoi asiasta puhelimitse ulkoministeriön hallintojohtajaa, joka on juristi. Hallintojohtaja lähetti hallintopalveluista vastaavalle alivaltiosihteerille 16.10.2019 sähköpostiviestin otsikolla "Siirtoperusteet". Kyseinen viesti muodosti hallintopalveluista vastaavan alivaltiosihteerin mukaan asiassa hankitun oikeudellisen selvityksen.

Ulkoministeri päätti 22.10.2019 siirtää al-Hol-asiat 23.10.2019 alkaen konsulipäälliköltä ulkoministerin väliaikaiseksi erityisedustajaksi määräämälleen. Erityisedustajan mandaatti uusittiin 19.12.2019 eikä sille määrätty ajallista kesto.

Konsulipäällikkö esitteli ulkoministeriön ministerijohtoryhmän kokouksessa 23.10.2019 konsulipalveluiden valmistelemat suunnitelmat työperäisen maahanmuuton sujuvoittamiseksi. Virkamiesjohdossa oli haluttu antaa konsulipäällikölle mahdollisuus esitellä kyseiset suunnitelmat ennen kuin konsulipäällikölle kerrottaisiin ulkoministerin tahdosta siirtää hänet toisiin tehtäviin. Muutama päivä myöhemmin hallintopalveluista vastaava alivaltiosihteeri pyysi erityisavustajan kautta tietoa, onko ulkoministerin kanta koskien konsulipäällikön siirtämistä toisiin tehtäviin ennallaan. Erityisavustaja vahvisti myöhemmin, että kanta on ennallaan.

Hallintopalveluista vastaava alivaltiosihteeri kertoi 11.11.2019 konsulipäällikölle, että ulkoministeri haluaa hänet muihin tehtäviin joulukuun loppuun mennessä. Hallintopalveluista vastaava alivaltiosihteeri kertoi konsulipäällikölle käsityksensä, että ulkoministeri vaikuttaa olevan hyvin tyytymätön al-Hol-asioiden hoitoon ja viittasi 16.9.2019 järjestettyyn kokoukseen. Mahdollisista uusista tehtävistä hallintopalveluista vastaava alivaltiosihteeri mainitsi, että

konsulipäällikkö voisi osallistua kesän 2020 ulkomaanedustustojen päällikköjen siirtokierrokseen ja että muun muassa Sofian edustuston osalta ei ollut vielä päätetty, ketä sinne esitetään päälliköksi.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä tapasi konsulipäällikön 13.11.2019. Konsulipäällikkö halusi tietää ja valtiosihteeri kansliapäällikkönä kertoi hänelle, miksi tiedon välittäminen konsulipäällikölle oli kestänyt niin kauan. Tapaamisessa myös pohdittiin konsulipäällikön mahdollisia uusia tehtäviä. Konsulipäällikkö tapasi samana päivänä henkilöstöjohtajan, jolle hän ehdotti voivansa siirtyä ensin mahdollisimman nopealla aikataululla päätoimiseksi valmiuspäälliköksi ja myöhemmin edustuston päälliköksi Sofiaan syksyllä 2020.

Konsulipäällikön siirron valmistelu kuului valtiosihteerin kansliapäällikkönä osoittamana tehtävänä hallintopalveluista vastaavalle alivaltiosihteerille, joka konsultoi asiasta valtiosihteeriä kansliapäällikkönä ja hallintojohtajaa. Hallintopalveluista vastaava alivaltiosihteeri tapasi seuraavien viikkojen aikana konsulipäällikköä useita kertoja ja heidän välillään käytiin useita puhelin- ja sähköpostikeskusteluja, joiden tavoitteena oli selvittää konsulipäällikölle sopivia uusia tehtäviä.

Ulkoministerin toimeksianto siirtää konsulipäällikkö toisiin tehtäviin tuli julkisuuteen 19.11.2019.

Konsulipäällikön ja ulkoministerin välille oli 12.11.2019 sovittu konsulipäällikön aloitteesta tapaaminen 22.11.2019, jonka konsulipäällikkö perui 19.11.2019.

Hallintojohtaja lähetti hallintopalveluista vastaavalle alivaltiosihteerille sähköpostiviestin 22.11.2019, jonka liitteenä oli hänen aiemmin 16.10.2019 hallintopalveluista vastaavalle alivaltiosihteerille lähettämänsä viesti siirtooperusteista ”muistiinpalautuksena”. Viestissä 22.11.2019 hallintojohtaja totesi, että koska konsulipäällikön kanssa on hänen ymmärtääkseen muotoutunut yhteisymmärrys, jonka seurauksena konsulipäällikkö suostuu uuteen tehtävään, kuulemismenettelyä, jossa konsulipäälliköllä olisi tilaisuus ilmaista ja perustella kieltäytymisensä, ei tarvita.

Hallintopalveluista vastaava alivaltiosihteeri laati konsulipäällikön pyynnöstä asiakirjan konsulipäällikön uusista tehtävistä ja ilmoitti konsulipäällikölle 22.11.2019, että ulkoministerille on valtiosihteerin puoltamana esitetty, että konsulipäällikön tehtävään määrääminen päättyy 31.12.2019 ja samalla tehtäisiin uusi tehtävään määrääminen päätoimiseksi valmiuspäälliköksi 1.1.2020 lukien.

Hallintopalveluista vastaava alivaltiosihteeri osallistui 29.11.2019 konsulipalveluiden osastokokoukseen, jossa hän kertoi henkilöstölle muun muassa siitä, että suunnitelmissa on muutos konsulipalveluiden johdossa ja päätöksiä tehtäneiden lyhyen ajan sisällä.

Ulkoministeri mainitsi 3.12.2019 hallintopalveluista vastaavalle alivaltiosihteerille ja konsulipäällikölle haluavansa keskustella konsulipäällikön kanssa. Ulkoministerin ja konsulipäällikön tapaaminen toteutui 4.12.2019. Tuossa tapaamisessa ulkoministeri totesi, että jos yhteistyö sujuu eli jos al-Hol-tehtävien hoitoa vastaan ei ole mitään kritiikkiä ja jos konsulipäällikkö on, kuten tämä itse sanoi, valmis käyttämään omaa henkilökuntaansa erityisedustajan tukena, näillä edellytyksillä ulkoministerin puolelta ei ollut estettä sille, että konsulipäällikkö jatkaa tehtävässään. Konsulipäällikkö jäi harkitsemaan asiaa.

Hallintopalveluista vastaava alivaltiosihteeri tapasi konsulipäällikön 5.12.2019, jolloin konsulipäällikkö arveli antavansa vastauksensa ennen itsenäisyyspäivää. Hallintopalveluista vastaava alivaltiosihteeri tapasi konsulipäällikön uudelleen 13.12.2019, jolloin konsulipäällikkö ei ollut vielä antanut vastaustaan. Tapaamisessa sovittiin, että hallintopalveluista vastaava alivaltiosihteeri soittaa ministerille ja varmistaa vielä, että tehtävässä jatkamisen edellytykset, kuten molemminpuolinen valmius hyvään yhteistyöhön, ovat olemassa. Keskusteltuaan ministerin kanssa hallintopalveluista vastaava alivaltiosihteeri kertoi konsulipäällikölle, että valmius hyvään yhteistyöhön on ja että konsulipäällikkö voi jatkaa tehtävässään.

Konsulipäällikkö ilmoitti sähköpostitse 20.12.2019 ulkoministerille, että olisi parasta toimia niin, että hänet siirretään ensin päätoimiseksi valmiuspäälliköksi mahdollisimman pian ja syksyllä 2020 edustuston päälliköksi Sofiaan. Hallintopalveluista vastaava alivaltiosihteeri oli viestin sisällöstä yllättynyt ja pyysi tämän vuoksi ministeriä tapaamaan konsulipäällikön uudelleen. Kyseisessä tapaamisessa 9.1.2020 konsulipäällikkö totesi, että on parempi, että hän siirtyy muihin tehtäviin.

Tasavallan presidentti päätti 28.2.2020 pyydettäväksi konsulipäällikölle agrementin suurlähetystön päälliköksi Sofiaan, mihin konsulipäällikkö oli antanut suostumuksensa.

Konsulipäällikkö ilmoitti 14.4.2020, ettei hän haluakaan siirtyä Sofiaan suurlähettilään tehtävään vaan haluaa jatkaa konsulipäällikön tehtävässä. Tämän johdosta siirtohankkeesta luovuttiin ja agrementtipyyntö peruutettiin 8.5.2020.

Konsulipäällikkö toimii edelleen tehtävässään.

RATKAISU

Tutkinnan asiallinen rajaaminen

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on todennut mietinnössään, että ulkoministeri Haavisto on voinut ulkoministeriön työjärjestyksestä annetun ulkoministeriön asetuksen 56 §:n nojalla tehdä päätöksen ulkoministeriön yleisvirkamiehen määräämisestä erityisedustajaksi.

Perustuslakivaliokunta totesi, että ulkoministeri Haaviston tekemää erityisedustajan nimeämispäätöstä 22.10.2019 ei käytettävissä olevan selvityksen mukaan ollut tehty esittelyä. Ulkoministeriön lähetystöneuvoksen määräämistä ulkoministerin väliaikaiseksi erityisedustajaksi voitiin kuitenkin pitää sellaisena valtioneuvoston ohjesäännön 38 §:ssä tarkoitettuna henkilöstöhallintoa koskevana asiana, jossa ei tarvita esittelyä. Perustuslakivaliokunta totesi myös, viitaten etenkin päätöksenteon riipeyteen kohdistuneisiin sekä yksityisten henkilöiden ja valtion turvallisuuteen liittyviin näkökohtiin ja hallintolain 45 §:n 2 momenttiin, että perustelujen puuttumista ei voitu pitää menettelyvirheenä. (PeVM 26/2020 vp, s. 21)

Perustuslakivaliokunnan mukaan ulkoministerin erityisedustajan tehtäviä ja määräämistä koskevan ministerin päätöksen ei voida katsoa koskevan ulkoministeriön muiden virkamiesten oikeutta, etua tai velvollisuutta sillä tavoin, että heitä olisi kuultava ennen päätöksen tekoa tai että heillä olisi oikeus valittaa määräämispäätöksestä. Yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain (jäljempänä *yhteistoimintalaki*) 11 §:n 4 momentin mukaan tällainen asia käsitellään vain työnantajan ja kysymyksessä olevan henkilön välillä. Määräämismenettelyä ei perustuslakivaliokunnan mukaan voitu näiltä osin pitää lainvastaisena. (PeVM 26/2020 vp, s. 20-21)

Väitetyn konsulipäällikköön kohdistuneen painostuksen osalta perustuslakivaliokunta totesi, että ulkoministeriössä valmisteilla olleeseen toimintalinjaukseen ei perustuslakivaliokunnan mielestä sisällynyt elementtejä, jotka olisivat sisältäneet tai joiden olisi voitu tulkita sisältäneen veloitteen konsulipäällikölle toimia lainvastaisesti taikka valmistella tai tehdä lainvastainen päätös tai pidättyä lainmukaisesta päätöksenteosta. Perustuslakivaliokunnan mukaan toimintalinjausta ei voitu pitää konsulipäällikköön kohdistuvana painostuksena. (PeVM 26/2020 vp, s. 18)

Edellä kerrotut perustuslakivaliokunnan tekemät arviot huomioon ottaen asiassa ei ole tarpeen arvioida ulkoministeriön virkamiesten menettelyä näiden kysymysten osalta. Ratkaisussa arvioitavaksi jää konsulipäällikön toisiin tehtäviin siirtämistä koskeva asiakokonaisuus.

Tutkinnan henkilöllinen rajaaminen

Ministerin poliittisella erityisavustajalla on saadun selvityksen ja käytettävissä olevan muun aineiston perusteella ollut konsulipäällikön toisiin tehtäviin siirtämistä koskevassa asiassa lähinnä viestinviejän rooli (näin mm. valtiosihteri kansliapäällikkönä kuulemisessaan 19.1.2021). Hän on toiminut ministerin toimeksiannosta sekä välittänyt ministerin kantoja ja muita viestejä ministerin ja virkamiesjohdon välillä.

Diplomaattivastustajalla ei käytettävissä olevan aineiston perusteella ole ollut konsulipäällikön toisiin tehtäviin siirtämistä koskevassa asiassa roolia.

Hallintopalveluista vastaavan alivaltiosihterin alaisina henkilöstöjohtaja ja hallintojohtaja ovat olleet osallisina konsulipäällikön siirtoa koskevissa tapahtumissa. Hallintojohtaja on käytettävissä olevan aineiston perusteella antanut oikeudellisia neuvoja hallintopalveluista vastaavalle alivaltiosihterille. Hallintojohtaja ei ole kuitenkaan osallistunut konsulipäällikön siirron toimeenpanoon, vaan tämä on ollut hallintopalveluista vastaavan alivaltiosihterin tehtävänä. Henkilöstöjohtajan roolia on kuvattu pieneksi (hallintopalveluista vastaavan alivaltiosihterin kuuleminen 19.1.2021). Henkilöstöjohtajaa pidettiin informoituna asioista, mutta hän ei juuri muuten osallistunut asian käsittelyyn. Hän oli mukana ensimmäisissä keskusteluissa valtiosihterin kansliapäällikkönä ja hallintopalveluista vastaavan alivaltiosihterin kanssa. Lisäksi henkilöstöjohtaja ja konsulipäällikkö keskustelivat konsulipäällikön mahdollisista uusista tehtävistä. Asiaa hoiti kuitenkin pääasiassa hallintopalveluista vastaava alivaltiosihteri.

Henkilöstöjohtajan, hallintojohtajan, poliittisen erityisavustajan ja diplomaattivastustajan menettelystä saatujen tietojen perusteella ei ole ilmennyt tarvetta heidän menettelynsä tarkempaan arviointiin.

Valtiosihteri kansliapäällikkönä on ministeriön ylin virkamiesjohtaja ja vastaa valtioneuvoston ohjesäännön 45 §:n mukaisista asioista, muun muassa ministeriön toiminnan johtamisesta sekä henkilöstöhallinnon ja sisäisen hallinnon johtamisesta ja kehittämisestä. Hallintopalveluista vastaava alivaltiosihteri vastaa ulkoministeriön työjärjestyksen mukaisesti muun muassa hallintopalveluiden ja sen osana henkilöstöhallinnon johtamisesta sekä toimii konsulipäällikön esimiehenä. Valtiosihteri kansliapäällikkönä ja hallintopalveluista vastaava alivaltiosihteri ovat valtion virkaehtosopimusasetuksen 10 §:ssä säädettyjä työnantajavirkamiehiä, joiden tehtävänä on muutoinkin toimia työnantajan edustajina ja joilla siten on myös yhteistoimintalain mukaisia työnantajan edustajan velvoitteita. Valtiosihteri kansliapäällikkönä on osoittanut ulkoministeriltä saamansa toimeksiannon siirtää konsulipäällikkö toisiin tehtäviin hallintopalveluista vastaavalle alivaltiosihterille. Hallintopalveluista vastaava alivaltiosihteri on käytännössä hoitanut asian valmistelua.

Arvioin ratkaisussani valtiosihteerin kansliapäällikkönä ja hallintopalveluista vastaavan alivaltiosihteerin menettelyn konsulipäällikön toisiin tehtäviin siirtämistä koskevassa valmistelussa.

Rikosoikeudellisesta arvioinnista

Virkarikossäännöksistä

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 väärinkäytöstä* sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Rikoslain 40 luvun 9 §:n (604/2002) mukaan, jos virkamies virkaansa toimittaessaan tahallaan muulla kuin luvun 1 – 8 §:ssä 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, hänet on tuomittava *virkavelvollisuuden rikkomisesta* sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

Rikoslain 40 luvun 10 §:n mukaan, jos virkamies virkaansa toimittaessaan huolimattomuudesta muulla kuin 5 §:n 2 momentissa tarkoitetulla 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, hänet on tuomittava *tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta* varoitukseen tai sakkoon.

Henkilöstöasioista vastaava ulkoministeriön virkamiesjohto on toiminut asiassa välittömän esimiehensä ulkoministeri Haaviston toimeksiannosta. Valtiosihteerin kansliapäällikkönä ja hallintopalveluista vastaava alivaltiosihteerin ovat kuvanneet ulkoministerin valmistelutoimeksiantoa konsulipäällikön siirtämiseksi toisiin tehtäviin harvinaiseksi ja poikkeukselliseksi sekä pitäneet sitä huonona henkilöstöpolitiikkana. He pitivät kuitenkin tätä esimiehensä toimeksiantoa velvoittavana. Tosin he toivoivat kertomansa mukaan ulkoministerin vielä muuttavan mielensä, minkä vuoksi he muun ohella viivyttivät asian kertomista konsulipäällikölle.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä ja hallintopalveluista vastaava alivaltiosihteeri ovat oikeudellisen konsultoinnin jälkeen olleet siinä käsityksessä, että peruste konsulipäällikön siirtämiseksi toisiin tehtäviin on ollut lainmukainen. Aineistosta ei nähdäkseni muutoinkaan ilmene sellaista, jonka perusteella valtiosihteerin kansliapäällikkönä ja hallintopalveluista vastaavan alivaltiosihteerin menettelyä olisi syyksiluettavuuden osalta pidettävä muuna kuin mahdollisesti huolimattomana rikosoikeudellisen arvioinnin näkökulmasta.

Käytettävissäni olevan selvityksen ja jäljempänä laillisuusvalvonnallisessa arvioinnissa esittämieni näkökohtien perusteella selvää mielestäni on, että valtiosihteeri kansliapäällikkönä ja hallintopalveluista vastaava alivaltiosihteeri eivät ole menettelleet virka-aseman väärinkäyttämistä koskevassa tunnusmerkistössä tarkoitetulla tavalla hankkiakseen itselleen tai toiselle hyötyä taikka aiheuttaakseen toiselle haittaa tai vahinkoa. Korostan lisäksi, että virka-aseman väärinkäyttämisen ja virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistöjen täyttyminen edellyttää tahallisuutta.

Näin ollen rikosoikeudellisesti arvioitavaksi asiassa voisi tulla lähinnä se, voisiko valtiosihteerin kansliapäällikkönä ja/tai hallintopalveluista vastaavan alivaltiosihteerin menettely täyttää tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista koskevan rikoslain 40 luvun 10 §:n tunnusmerkistön.

Tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista koskeva tunnusmerkistö edellyttää ensinnäkin, että virkamies rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa. Kyseinen tunnusmerkistö on avoin rangaistussäännös, jolloin kysymys siitä, millainen menettely on kyseisen säännöksen rikkomisen perusteella rangaistavaa, määräytyy muun säännöksen tai määräyksen perusteella.

Lain esitöiden mukaan vaatimuksella virkavelvollisuuksien perustumisesta säännöksiin tai määräyksiin on haluttu täsmentää virkarikosten tunnusmerkistöä verrattuna siihen, että velvollisuudet olisivat johdettavissa hyvästä hallintotavasta tai viran tai tehtävän asianmukaisesta hoitamisesta (HE 58/1988 vp, s. 64-65).

Arvioinnissa on otettava huomioon myös perustuslain 8 §:ssä tarkoitettu rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ja sen sisältämä täsmällisyysvaatimus. Kyseisestä säännöksestä ja rikoslain 3 luvun 1 §:ssä mainitusta rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta johtuu, että teon rangaistavuuden edellytykset ilmaisevan aineellisen säännöksen tulee olla kirjoitettu rikossäännökseltä vaadittavalla tarkkuudella.

Toisaalta oikeuskirjallisuudessa on todettu olevan joka tapauksessa selvää, että virkavelvollisuuden ei tarvitse suoraan ilmetä säännöksistä tai määräyksistä. Riittää, kun virkavelvollisuus perustuu niihin (*Viljanen, Pekka: Virkarikokset, teoksessa "Keskeiset rikokset",*

Helsinki 2018, s. 918). Lisäksi on todettu, että huomiota on myös kiinnitettävä siihen, kuinka tarkasti kysymyksessä olevan laatuinen velvollisuus on kuvattavissa. Esimerkiksi virkamiehen käyttäytymisvelvollisuutta ei ole mahdollista kuvata eri tilanteita ajatellen yksityiskohtaisesti, kun taas tehtävään sisältyvät suoritusvelvoitteet voidaan yleensä säännöksiin tai määräyksiin osoittaa melko seikkaperäisesti (*Rautio, Ilkka: Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset*, teoksessa "Rikosoikeus", Helsinki 2008, s. 1131).

Lähtökohtia

Valtiosihteeriä kansliapäällikkönä ja hallintopalveluista vastaavaa alivaltiosihteeriä on kuultu ulkoministeri Haavistoa koskevassa esitutkinnassa heidän esimiesasemansa perusteella asemassa "muu" siten, että heillä on ollut rikoksesta epäillyn oikeudet ja velvollisuudet. Heille on myös kerrottu kieltäytymisoikeudesta eli ettei heidän tarvitse kertoa sellaisesta seikasta, jonka kertominen voisi johtaa siihen, että heitä itseään tai heille läheistä ihmistä syytettäisiin rikoksesta. Kyseisessä esitutkinnassa valtiosihteeriä kansliapäällikkönä ja hallintopalveluista vastaavaa alivaltiosihteeriä ei siis epäilty rikoksesta.

Keskusrikospoliisista tutkinnanjohtajalta saatujen tietojen mukaan ulkoministeri Haavistoa koskevassa esitutkinnassa pyrittiin arvioimaan myös virkamiesten mahdollisia rikosepäilyjä. Tällaisia rikosepäilyjä ei noussut esille. Apulaisvaltakunnansyyttäjän mukaan asiassa arvioitiin ensinnäkin, olisiko virkamiesten osalta ollut syytä epäillä rikosta, kun virkamiehet eivät puuttuneet ulkoministerin menettelyyn konsulipäällikön siirtämistä toisiin tehtäviin koskevassa päätöksessä (toimeksiannossa), jonka mielsivät epäsovivaksi. Toiseksi arvioitiin, oliko toisiin tehtäviin siirtämistä koskevassa valmistelumenettelyssä jotakin sellaista, joka olisi antanut virkamiesten osalta syytä epäillä rikosta. Näiden seikkojen osalta ei tutkinnanjohtajan ja apulaisvaltakunnansyyttäjän mukaan noussut esille sellaisia näkökohtia, joiden perusteella rikosta olisi ollut syytä epäillä.

Perustuslakivaliokunnan mukaan ulkoministeri Haavistoa koskeva epäily lainvastaisesta menettelystä liittyi konsulipäällikön siirtämistä toisiin tehtäviin koskevaan valmistelutoimeksiantoon sekä sen mukaiseen valmisteluun. Perustuslakivaliokunta on arvioinut ulkoministerin menettelyä hallintolain ja ulkoasiainhallintolain perusteella. Valiokunta on todennut johtopäätöksensä, että ulkoministerin menettelyä on pidettävä kyseisten lakien vastaisena ja siten moitittavana. Valiokunnan esille nostamia säännöksiä tässä arvioinnissa ovat olleet hallintolain 6 ja 31 § sekä ulkoasiainhallintolain 17 §. (PeVM 26/2020 vp, s. 27)

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.

Konsulipääällikön siirtoa toisiin tehtäviin koskevan valmistelutoimeksiannon osalta perustuslakivaliokunta on mietinnöstään tarkemmin ilmenevin tavoin katsonut ulkoministerin käyttäneen harkintavaltaansa ainakin osin hallintolain 6 §:ssä tarkoitetun tarkoitussidonnaisuuden periaatteen kannalta ongelmallisesti. Lisäksi perustuslakivaliokunta on todennut, että ulkoministeri näyttää käyttäneen harkintavaltaansa vastoin hallintolain 6 §:n säännöksistä ilmenevää oikeasuhtaisuuden vaatimusta. (PeVM 26/2020 vp, s. 23)

Hallintoasian valmisteluun kuuluu valmisteltavan toimenpiteen laillisuusksymysten selvittäminen. Tältä osin perustuslakivaliokunta on viitannut hallintolain 31 §:n mukaiseen viranomaisen velvollisuuteen huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. (PeVM 26/2020 vp, s. 22) Perustuslakivaliokunta ei ole enemmälti arvioinut ulkoministerin menettelyä hallintolain 31 §:n näkökulmasta.

Ulkoasiainhallintolain 17 § koskee yleisvirkamiehen tehtävään määräämistä ja siirtämistä toiseen virkapaikkaan. Kyseisessä pykälässä ei kuitenkaan säädetä siitä, millä perusteilla siirtymisvelvollisuus tulee kyseeseen. Jäljempänä laillisuusvalvonnallisen arviointini yhteydessä selostan tarkemmin ulkoasiainhallintolain säännöksiä ja niiden esitöitä.

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan ulkoministerin menettelyn mahdollista virkavelvollisuuksien vastaisuutta katsonut, että ministerin mainitsema luottamuspuola ei esillä olevassa asiayhteydessä ole ulkoasiainhallintolain 17 §:n mukainen peruste siirrolle. Valiokunta on vielä todennut, että mietinnöstä tarkemmin ilmenevät seikat eivät valiokunnan mielestä oikeuta käyttämään ulkoasiainhallintolain 17 §:n mukaista toimivaltaa sellaiseen tarkoitukseen, johon se mainitun säännöksen perusteella ei ole käytettävissä. Valiokunta on ulkoministerin menettelyn syyksiluettavuuden arvioinnin yhteydessä puolestaan todennut, että ulkoministeriön virkamiehen siirtäminen ulkoasiainhallintolain 17 §:n perusteella toiseen virkaan kuuluu sellaisenaan ministeriön henkilöstöhallinnon operationaaliseen toimintaan, jonka lainmukaisesta toiminnasta vastaavat ensi sijassa asianomaiset virkamiehet. (PeVM 26/2020 vp, s. 23-25)

Tuotuaan mietinnössään esille edellä kerrotut seikat perustuslakivaliokunta on todennut, että sen mielestä olisi periaatteessa mahdollista todennäköisin syin epäillä ulkoministerin rikkoneen virkatoimessaan noudatettaviin säännöksiin perustuvan virkavelvollisuutensa. Valiokunta on tuonut esille rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:n säännökset todeten, että sen mielestä ulkoministerin menettelyn moitittavuutta ei voida pitää niissä todetulla tavalla kokonaisuutena arvioiden vähäisenä. Valiokunta on kuitenkin katsonut, ettei perustuslaissa ministerisyyteen nostamiselle korotettu syyksiluettavuusvaatimus eikä ministerin virkavelvollisuuksien rikkomisen olennaisuusvaatimus ole täyttynyt asiassa. (PeVM 26/2020 vp, s. 24-27)

Arviointi

Valtiosihteeriä kansliapäällikkönä ja hallintopalveluista vastaavaa alivaltiosihteeriä ei ole epäilty asiassa rikoksesta eikä heidän menettelystään ole näin ollen toimitettu esitutkintaa. Korostan siksi, että käsillä oleva arviointini rajoittuu yksinomaan sen arvioimiseen, onko ollut syytä epäillä, että heidän menettelynsä olisi voinut täyttää tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista koskevan rikoslain 40 luvun 10 §:n tunnusmerkistön.

Valtiosihteerin kansliapäällikkönä ja hallintopalveluista vastaavan alivaltiosihteerin menettelyllä on kiinteitä yhtymäkohtia ulkoministeri Haaviston menettelyyn, jonka osalta poliisi siis toimitti esitutkinnan perustuslakivaliokunnan pyynnöstä. Tämän vuoksi on mielestäni aiheellista lyhyesti käsitellä sitä, minkä vuoksi valtiosihteerin kansliapäällikkönä ja hallintopalveluista vastaavan alivaltiosihteerin menettelyssä ei ole ollut syytä epäillä rikosta. Korostan, että oikeuskansleri voi perustuslain 110 §:n mukaan ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa. Näin ollen oikeuskansleri voi myös määrätä esitutkinnan toimitettavaksi kyseisenlaisessa asiassa, mikäli hän katsoo siinä olevan syytä epäillä rikosta.

Valtiosihteerin kansliapäällikkönä ja hallintopalveluista vastaavan alivaltiosihteerin menettelyn arvioinnissa on syytä erottaa yhtäältä heidän menettelynsä, joka liittyy ulkoministerin antamaan konsulipäällikön toisiin tehtäviin siirtämistä koskevaan toimeksiantoon ja kyseisen siirtämisen perusteen lainmukaisuuden selvittämiseen. Toisaalta on arvioitava heidän menettelyään konsulipäällikön kuulemisessa ja yhteistoimintavelvoitteen noudattamisessa. Ensiksi mainitun menettelyn arvioinnin kannalta olennaisia säännöksiä ovat hallintolain 6 ja 31 § sekä ulkoasiainhallintolain 17 §.

Hallintolain 6 §:ssä tarkoitettujen tarkoitussidonnaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden vastainen toiminta voi nähdäkseni tietyissä tilanteissa johtaa rikosvastuuseen virkarikoksesta. Koska kyse on periaatteista, joiden sisältö ei ole tarkkarajaisesti määriteltävissä ja säännös on melko avoin, toiminnan tulisi olla selkeästi näiden periaatteiden vastaista ja tekohetkellä tekijän ennakoitavissa. Kuten olen edellä tuonut esille, virkarikossäännöksiä koskevien esitöiden mukaan vaatimuksella virkavelvollisuuksien perustumisesta säännöksiin tai määräyksiin on haluttu täsmentää sitä, että rikosvastuuta ei perustettaisi liian yleisestä ja väljästä edellytyksestä, kuten esimerkiksi yleisesti hyvän hallinnon asettamista vaatimuksista (HE 58/1988 vp, s. 65). Virkatoiminnan laillisuuskontrolliin ja oikeusturvan antamiseen perustuvaa hallinto-oikeudellista arviointia ei ole syytä samastaa virkatoiminnan rikosoikeudelliseen arviointiin rikosvastuun toteuttamiseksi ja sille säädettyihin olennaisesti korkeampiin kynnyksiin (ks. myös HE 58/1988 vp, s. 65).

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan ulkoministerin menettelyä todennut muun muassa, että hallintolain 6 §:n tarkoituksena ei ensisijaisesti ole toimia virkamiehen rikosoikeudellisen vastuun perustana, vaan se on tarkoitettu ohjaamaan viranomaistoimintaa. Valiokunnan mielestä hallintolain 6 §:ssä lueteltujen periaatteiden vastainen toiminta voi joissain tilanteissa sinänsä perustaa myös rikosoikeudellisen virkavastuun, mutta tällöin on edellytettävä käytännössä, että hallinnon oikeusperiaatteiden rikkominen on ollut varsin räikeää ja ilmeistä. Valiokunnan mielestä tällaisesta asetelmasta ei ulkoministeri Haaviston menettelyn syyksiluettavuuden osalta ollut kysymys. (PeVM 26/2020 vp, s. 26)

Edellä esitetystä voidaan nähdäkseni tehdä se johtopäätös, ettei ole täysin yksiselitteistä, miten nyt käsillä olevassa valtiosihteerin kansliapäällikkönä ja hallintopalveluista vastaavan alivaltiosihteerin menettelyn arvioinnissa hallintolain 6 §:ää on tulkittava säännöksiin tai määräyksiin perustuvana virkavelvollisuutena rikoslain 40 luvun 10 §:n tarkoittamassa merkityksessä. Jotta kyseessä voisi olla hallinnon oikeusperiaatteiden perusteella virkarikos, tulisi menettelyssä mielestäni joka tapauksessa olla kysymys sellaisesta selkeästi harkintavallan ylittävästä menettelystä, jonka tekijän on tullut sellaiseksi mieltää. Tunnusmerkistön täyttymistä on arvioitava kahdesta eri näkökulmasta. Ensiksi on arvioitava lähtökohtaisesti objektiivisella perusteella, että olisiko kyseisessä asemassa olevan virkamiehen pitänyt ymmärtää kyseessä olevan harkintavallan ylittävä menettely. Mikäli vastaus on myönteinen, tämän jälkeen on tarkemmin pohdittava rikoslain 40 luvun 10 §:ssä asetetun subjektiivisen tuottamuksen astetta eli oliko kyseessä rikosoikeudellisesti arvioiden huolimaton menettely.

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan ulkoministerin menettelyn virkavelvollisuuden vastaisuutta todennut edellä selostetuin tavoin ulkoministerin menettelyn ongelmallisuuden hallintolain 6 §:ssä tarkoitettujen tarkoitussidonnaisuuden ja oikeasuhtaisuuden vaatimuksen kannalta. Perustuslakivaliokunta on lisäksi edellä selostetusti tuonut esille Haaviston menettelyn ongelmallisuuden ulkoasiainhallintolain 17 §:n näkökulmasta.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut yksinomaan ulkoministerin menettelyä. Perustuslakivaliokunnan esittämistä näkökohdista ja johtopäätöksistä ei nähdäkseni voida tehdä suoria päätelmiä siitä, miten valtiosihteerin kansliapäällikkönä ja hallintopalveluista vastaavan alivaltiosihteerin menettelyä on arvioitava hallintolain ja ulkoasiainhallintolain säännösten näkökulmasta. Rikosoikeudellinen arviointi on aina yksilökohtaista, vaikka kyse olisi samasta asiakokonaisuudesta.

Olennaista asian arvioinnissa on, että ulkoministerin päätös antaa konsulipäällikön toisiin tehtäviin siirtämistä koskeva toimeksianto on ollut yksinomaan hänen ratkaisunsa, jota valtiosihteerin kansliapäällikkönä ja hallintopalveluista vastaavan alivaltiosihteerin on lähtökohtaisesti tullut noudattaa. Perustuslakivaliokuntakin on todennut, että ministeriön

päällikkönä ja siellä työskentelevien virkamiesten esimiehenä ministerillä on sinänsä toimivalta määrätä alaisensa virkamiehet valmistelemaan virkamiehen määräämistä toiseen tehtävään ulkoasiainhallinnon virkamiesten siirtymisvelvollisuuden puitteissa. (PeVM 26/2020 vp, s. 22)

Käytettävissäni olevan aineiston mukaan virkamiesjohto pyrki selvittämään konsulipäällikön toisiin tehtäviin siirtämisen perusteen lainmukaisuutta konsultoimalla oikeudellisia asioita hoitanutta ulkoministeriön hallintojohtajaa. Valtiosihteeri kansliapäällikkönä ja hallintopalveluista vastaava alivaltiosihteeri ovat kertomansa mukaan olleet oikeudellisen konsultoinnin jälkeen siinä käsityksessä, että peruste konsulipäällikön siirtämiseksi toisiin tehtäviin on ollut lainmukainen. Sinällään johdonmukaista siten on, että he eivät ole saattaneet ulkoministerin tietoon epäilyjä siirtoperusteen lainvastaisuudesta. Perustuslakivaliokunnan saamista asiantuntijalausunnoista on nähdäkseni myös pääteltävissä, että siirtoperusteen lainmukaisuuteen liittyi tulkinnanvaraisuutta. Valtiosihteerin kansliapäällikkönä ja hallintopalveluista vastaavan alivaltiosihteerin ei ole nähdäkseni siten pitänyt ymmärtää siirtotoimeksiantoa ja sille esitettyä perustetta sillä tavoin edellä kuvaamassani rikoslain 40 luvun 10 §:n soveltamiseen kuuluvassa objektiivisessa ja subjektiivisessa tarkastelussa niin selvästi lainvastaiseksi, että heillä olisi ollut rikosoikeudellisen vastuun näkökulmasta peruste ja velvoite ryhtyä vastustamaan toimeksiantoa tai erityisesti selvittämään tehtyä laajemmin sen oikeudellisia perusteita.

Jäljempänä päädyn laillisuusvalvonnallisessa arvioinnissani muun ohella siihen, että jälkikäteen arvioituna virkamiesjohdon menettely siirtoperusteen lainmukaisuuden selvittämisessä on ollut eräiltä osin moitittavaa. Edellä mainituilla ja laillisuusvalvonnallisesta arvioinnistani tarkemmin ilmenevillä perusteilla katson kuitenkin, etteivät valtiosihteeri kansliapäällikkönä ja hallintopalveluista vastaava alivaltiosihteeri ole menettelleet konsulipäällikön toisiin tehtäviin siirtämistä koskevan toimeksiannon ja siirtämisen perusteen lainmukaisuuden selvittämisen suhteen hallintolain 6 tai 31 §:n taikka ulkoasiainhallintolain 17 §:n vastaisesti siten, että heidän olisi voitu epäillä menettelyllään rikkoneen rikoslain 40 luvun 10 §:ssä tarkoitettuihin tavoin virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa.

Konsulipäällikön siirtämistä toisiin tehtäviin koskevan valmistelun osalta olennainen on myös yhteistoimintalaki. Yhteistoimintalain soveltamisesta perustuslakivaliokunta on tuonut erityisedustajan tehtäviä ja määräämistä koskevan ulkoministeri Haaviston päätöksen osalta esille, että lain 11 §:n 4 momentin mukaan asianomaisella hallinnonalalla voimassa oleviin siirtymisvelvollisuutta koskeviin säännöksiin perustuva virkamiehen siirto toiseen tehtävään käsitellään vain työnantajan ja kysymyksessä olevan henkilön välillä. (PeVM 26/2020 vp, s. 20-21) Perustuslakivaliokunta ei ole muilta osin ottanut kantaa yhteistoimintalain säännöksiin arvioidessaan Haaviston menettelyä.

Käsittelen yhteistoimintalain säännöksiä tarkemmin jäljempänä laillisuusvalvonnallisen arviointini yhteydessä. Mainitussa yhteydessä käsittelen myös hallintolain 34 §:n mukaista kuulemisvelvollisuutta ja sen merkitystä konsulipäällikön siirtämistä toisiin tehtäviin koskevassa valmistelussa. Samassa yhteydessä arvioin valtiosihteerin kansliapäällikkönä ja hallintopalveluista vastaavan alivaltiosihteerin toimenpiteitä tässä valmistelussa.

Olenaisia seikkoja asian arvioinnissa ovat muun ohella, että konsulipäällikköä kyllä kuultiin asiassa, tosin vasta myöhemmässä vaiheessa, eikä hän vastustanut siirtoa tehtävästään. Konsulipäällikkö sai niin ikään vaikuttaa siihen, mihin toisiin tehtäviin hänet siirrettäisiin. Siirtopäätöksen valmisteluun kohdistuvien lakisääteisten menettelyvaatimusten noudattamisen kokonaisarvioinnissa on aiheellista myös ottaa huomioon, että lopullista päätöstä konsulipäällikön siirtämisestä toisiin tehtäviin ei koskaan tehty.

Jäljempänä päädyn laillisuusvalvonnallisessa arvioinnissani muun ohella siihen, että virkamiesjohdon menettely ei tietyiltä osin ole ollut hyvän hallinnon mukaista. Edellä mainituilla ja laillisuusvalvonnallisesta arvioinnistani tarkemmin ilmenevillä perusteilla katson kuitenkin, etteivät valtiosihteerin kansliapäällikkönä ja hallintopalveluista vastaava alivaltiosihteerin ole menettelleet konsulipäällikön siirtämistä toisiin tehtäviin koskevassa valmistelussa yhteistoimintalain säännösten tai hallintolain 34 §:n vastaisesti siten, että heidän olisi voitu epäillä menettelyllään rikkoneen rikoslain 40 luvun 10 §:ssä tarkoitettuihin tavoin virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa tai että olisi ollut syytä epäillä heidän syyllistyneen yhteistoimintalain 49 §:ssä säädettyyn viraston yhteistoimintavelvoitteen rikkomiseen.

Käytettävissä olevan aineiston perusteella ei edellä kerrotun näkökohdat huomioon ottaen ole ilmennyt syytä epäillä, että valtiosihteerin kansliapäällikkönä tai hallintopalveluista vastaavan alivaltiosihteerin menettely olisi voinut täyttää tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista koskevan tunnusmerkistön tai minkään muunkaan rikoksen tunnusmerkistön. Minulla ei näin ollen ole ollut perusteita pyytää poliisia toimittamaan heidän menettelynsä osalta esitutkintaa. Olen siten tutkinut valtiosihteerin kansliapäällikkönä ja hallintopalveluista vastaavan alivaltiosihteerin menettelyn laillisuusvalvonnallisesti jäljempänä ilmenevin tavoin.

Laillisuusvalvonnallinen arviointi

Konsulipäällikön toisiin tehtäviin siirtämisen perusteen lainmukaisuuden selvittäminen

Säännöksistä ja arvioinnin lähtökohdista

Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Hallintolain esitöiden mukaan selvittämisellä tarkoitetaan sellaista tosiseikkojen arvioimista ja selvitysten hankkimista, johon viranomainen voi toimivaltansa rajoissa ryhtyä. Asian riittäväällä selvittämisellä tarkoitetaan sitä, että viranomainen hankkii sellaiset tiedot ja selvitykset, joilla se arvioi olevan merkitystä asian ratkaisemiselle, kun selvittämisen asianmukaisuus puolestaan korostaa viranomaiselle kuuluvaa menettelyjohtovaltaa ja huolellisuutta selvitysten hankkimisessa. Selvitysten laajuus ja tarve tulisi harkita tapauskohtaisesti. (HE 72/2002 vp, s. 92-93)

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Ulkoasiainhallintolain 17 § koskee yleisvirkamiehen tehtävään määräämistä ja siirtämistä toiseen virkapaikkaan. Sen mukaan ulkoasiainneuvos, lähetystöneuvos, ulkoasiainsihteri, hallinnollinen ulkoasiainsihteri, avustaja ja hallinnollinen avustaja ovat määrättäessä velvollisia virassaan siirtymään toiseen tehtävään ja toiseen virkapaikkaan ulkoasiainhallinnon organisaatiossa. Säännöksen 2 momentin mukaan muu yleisvirassa oleva virkamies (yleisvirkamies) on määrättäessä velvollinen virassaan siirtymään edustustosta ulkoasiainministeriöön ja ulkoasiainministeriössä tehtävästä toiseen.

Ulkoasiainhallintolain 17 §:ssä ei säädetä siitä, millä perusteilla siirtymisvelvollisuus tulee kyseeseen. Lainkohdan perusteluissa viitataan siirtymisvelvollisuuden osalta virkamiesten siirtämiseen toiminnallisten tarpeiden mukaisesti: ”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. Siirtojärjestelmää ei ole voitu perustaa kokonaan vapaaehtoisen siirtymisen varaan, vaan ulkoasiainhallinnon keskeisillä virkamiehillä on perinteisesti ollut laaja siirtymisvelvollisuus. Myös vähemmän haluttuihin tehtäviin tulee voida siirtää siihen sopivin virkamies.” (HE 139/1999 vp, s. 21-22)

Vaikka järjestelmän toimivuus on osittain varmistettu siirtymisvelvollisuutta koskevilla säännöksillä, siirrot pyritään käytännössä toteuttamaan siten, että siirrettävä henkilö valitaan tehtävään vapaaehtoisesti halukkaaksi ilmoittautuneiden joukosta. (HE 139/1999 vp, s. 23)

Ulkoasiainhallinnossa toimiviin virkamiehiin sovelletaan ulkoasiainhallintolain 1 §:n 2 momentin mukaan lisäksi, mitä muualla laissa valtion virkasuhteesta säädetään. Ulkoasiainhallintolaki olisi siten ulkoasiainhallinnon virkamiehiin ensisijaisesti sovellettava laki suhteessa virkamieslakiin ja muuhun lainsäädäntöön. (HE 139/1999 vp, s. 15) Hallintolaki tulee sovellettavaksi siirtymisvelvollisuuden täytäntöönpanoa koskevaan hallinnolliseen menettelyyn siltä osin kuin jostakin asiasta ei ole säädetty ulkoasiainhallintolaissa.

Perustuslakivaliokunta on ulkoministeri Haaviston menettelyä ministerivastuuasiassa arvioidessaan todennut, että menettelyssä on ollut oikeudellisesti kysymys suullisen valmistelutoimeksiannon antamisesta ulkoministeriön asianomaisille virkamiehille konsulipäällikön siirtämisestä toisiin tehtäviin ulkoministeriössä. Perustuslakivaliokunnan mukaan ministeriön päällikkönä ja siellä työskentelevien virkamiesten esimiehenä ministerillä on sinänsä toimivalta määrätä alaisensa virkamiehet valmistelemaan virkamiehen määräämistä toiseen tehtävään ulkoasiainhallinnon virkamiesten siirtymisvelvollisuuden puitteissa. Perustuslakivaliokunnan mukaan Haaviston virka-asemaan ministerinä on kuulunut toimivalta osallistua tähän valmisteluun. Valmisteluun kuuluu valmisteltavan toimenpiteen laillisuuskysymysten selvittäminen. Toisaalta ministerillä on perustuslakivaliokunnan mukaan oikeus luottaa virkavalmistelun asianmukaisuuteen ja laillisuuteen eikä ulkoministerille tässä yhteydessä tai myöhemminkään esitetty virkavastuussa olevien virkamiesten taholta ilmeisesti huomautuksia tai epäilyjä valmistelutoimeksiannon laillisuudesta. (PeVM 26/2020 vp, s. 22 ja 25)

Perustuslakivaliokunnan mielestä ulkoministerin pyrkimykselle siirtää konsulipäällikkö toisiin tehtäviin voidaan lähinnä tapahtumainkulun alkuvaiheessa arvioida olleen al-Hol-asian hoitamiseen liittyviä toiminnallisia tarpeita. Kuitenkin ulkoministeri näyttää perustuslakivaliokunnan mukaan käyttäneen harkintavaltaansa vastoin hallintolain 6 §:n säännöksistä ilmenevää oikeasuhtaisuuden vaatimusta määräämällä valmistelemaan konsulipäällikön siirron konsulipäällikön tehtävästä kokonaan toisiin tehtäviin selvityttämättä konsulipäällikön oikeusasemaan vähemmän puuttuvien toimenpiteiden mahdollisuutta ja jatkamalla tätä valmistelua al-Hol-asioiden valmistelun jo tultua uudelleen organisoiduksi. Merkityksellistä tässä arviossa on, että konsulipäällikön tehtävistä vain osa on koostunut al-Hol-asian hoitamisesta. (PeVM 26/2020 vp, s. 23)

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan ulkoministerin menettelyn mahdollista virkavelvollisuuksien vastaisuutta katsonut, että ulkoministerin mainitsema luottamuspuola ei esillä olevassa asiayhteydessä ole ulkoasiainhallintolain 17 §:n mukainen peruste siirrolle ja

että ulkoministeri on käyttänyt harkintavaltaansa siten ainakin osin hallintolain 6 §:ssä tarkoitetun tarkoitussidonnaisuuden periaatteen kannalta ongelmallisesti antaessaan toimeksiannon valmistella konsulipäällikön siirtämistä pois tästä tehtävästään konsulipäällikön esittämien, ministerin kannasta poikkeavien näkemysten vuoksi. Valiokunta on vielä todennut, että "[v]aikka päätöksenteko laajemmin al-Hol-asiassa on osittain perustunut oikeuskanslerin ratkaisuun ja päätöksenteon taustalla olevilla tavoitteilla on siten kytkentä julkiselle vallalle asetettuun perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisveloitteen täyttämiseen, sanotut seikat eivät valiokunnan mielestä oikeuta käyttämään ulkoasiainhallintolain 17 §:n mukaista toimivaltaa sellaiseen tarkoitukseen, johon se mainitun säännöksen perusteella ei ole käytettävissä". (PeVM 26/2020 vp, s. 23-24)

Arviointia

Konsulipäällikön siirtämiselle pois tehtävästään ei siis kerrotuin tavoin ole perustuslakivaliokunnan mielestä ollut ulkoasiainhallintolain 17 §:n ja hallintolain 6 §:n perusteella lainmukaista perustetta. Olisiko ulkoministerin toimeksiannon saaneen virkamiesjohdon tullut havaita tämä ja kieltäytyä noudattamasta ulkoministerin toimeksianto konsulipäällikön siirtämiseksi pois tehtävästään?

Perustuslain 68 §:n 2 momentin mukaan ministeriön päällikkönä on ministeri. Keskeisten asioiden ratkaiseminen ministeriössä kuuluu ministerille (HE 1/1998 vp, s. 119). Ulkoministeriön työjärjestyksestä annetun asetuksen 8 §:n 2 momentin mukaan ministerin tehtäviin kuuluu ministeriön johtaminen.

Valtion virkamieslain 14 §:n mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Hänen on noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Virkamies on siten lähtökohtaisesti velvollinen suorittamaan ne tehtävät, jotka häneen esimiesasemassa oleva määrää hänen suoritettavakseen.

Olellainen lähtökohta on, että ulkoministerin päätös antaa virkamiesjohdolle konsulipäällikön toisiin tehtäviin siirtämistä koskeva toimeksianto on ollut yksinomaan hänen ratkaisunsa. Käytettävissä olevasta selvityksestä ilmenee, että sekä valtiosihteeri kansliapäällikkönä että hallintopalveluista vastaava alivaltiosihteeri pitivät tätä ulkoministerin toimeksianto heitä virkamiehinä velvoittavina. Valtiosihteeri kansliapäällikkönä on todennut kysymykseen toimeksiannon velvoittavuudesta ministerin olevan hänen välitön esimiehensä. Hallintopalveluista vastaavan alivaltiosihteerin mukaan toimeksianto oli sitova ja oli selvää, mitä ministeri tarkoitti, ja että se velvoitti virkamiehiä valmistelemaan asiaa.

Toisiin tehtäviin siirtämisen perusteluista virkamiesjohdon näkemys oli, että ministerin vaatima tehtävänsiirto oli esitetyillä perusteilla mahdollinen ja että se voitiin toteuttaa, mikäli ministerin

tahtotila ei muuttuisi. Siirtoperusteen laillisuutta myös selvitettiin. Hallintopalveluista vastaavan alivaltiosihteerin oikeuskanslerinvirastossa kertoman mukaan asiassa hankittu oikeudellinen selvitys tarkoitti hallintojohtajan 16.10.2019 hänelle lähettämää sähköpostiviestiä, jonka hallintopalveluista vastaava alivaltiosihteeri katsoi sisältävän asian arvioinnin kannalta merkittävät seikat.

Mainitun oikeudellisen selvityksen mukaan ”Lähtökohtana on UH-laissa määritelty siirtymisvelvollisuus. Lakiin perustuva siirtymisvelvollisuus on sinänsä selkeä ja yksioikoinen. Siirtymiselle ei ole määritelty mitään edellytyksiä, kuten esim. painavia perusteluja, saati suostumusta. Laki siis antaa työnantajalle vahvat valtuudet siirtää virkamiehiä tehtävästä toiseen tarkoituksenmukaiseksi katsotulla tavalla”. Hallintojohtaja toteaa, että ”Juridisesti rajoitukset ja edellytykset tulevat virkamieslaista ja yleisistä hallinto-oikeudellisista periaatteista. Hallintolaki edellyttää tasapuolista kohtelua ja tarkoitussidonnaisuutta, eli on käytettävä toimivaltaa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Virkamieslain mukaan viranomaisen on kohdeltava palveluksessaan olevia virkamiehiä tasapuolisesti.” Hallintojohtaja jatkaa: ”Mitä tämä tarkoittaa käytännössä? Nyt pohdinnassa olevan tyyppistä pakkosiirtoa ei ole koskaan käsitelty oikeudessa, joten meillä ei ole mitään oikeuskäytäntöä vertailukohtana tai ylipäätään esimerkkinä. Lyhyesti tiivistäisin asian 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.”

Hallintopalveluista vastaavan alivaltiosihteerin selvityksen mukaan virkamiesjohdossa arvioitiin, että ”luottamuspuola koski nimenomaan al-Hol-asioiden hoitoa. Asia oli ikävä ja vaikea, mutta näytti perustuvan sille, että asioita ei hoideta ministerin haluamalla tavalla ja että ministeri halusi tästä syystä muutosta siihen, miten näitä asioita hoidettiin. Tämä katsottiin valtiosihteerin kansliapäällikkönä ja hallintopalveluista vastaavan alivaltiosihteerin toimesta perustelluksi syyksi pyynnölle katsoa konsulipäällikölle uusia sopivia tehtäviä. Asiaa käsiteltiin epävirallisesti pariin otteeseen myös muiden virkamiesjohtoon kuuluvien alivaltiosihteereiden kanssa. Perustelua ei kyseenalaistettu, mutta se herätti keskustelua.”

Myös edellä mainitusta hallintojohtajan selvityksestä keskusteltiin virkamiesjohdossa, joka selvityksen oli pyytänyt, mutta sitä ei käyty läpi ulkoministerin tai hänen erityisavustajansa kanssa. Hallintopalveluista vastaavan alivaltiosihteerin mukaan asiaa arvioitiin selvityksessä olleista näkökulmista. Hallintopalveluista vastaavan alivaltiosihteerin mukaan ministerin epäluottamus ei syntynyt ilman syytä vaan se syntyi toiminnan kautta, kun konsulipäällikkö ei hoitanut al-Hol-asiaa siten, kuin ministeri halusi. Virkamiesjohdon näkemys oli, että siirto olisi ollut laillinen toimi ja se voidaan tehdä myös ministeriössä Helsingissä. Hallintopalveluista vastaavan alivaltiosihteerin mukaan mitään perustelumistiötä tms. asiasta ei laadittu, kuten ulkoministeriössä ei yleensääkään yleisuran siirroissa tehtävästä toiseen.

Ulkoministeri on antanut siirtämistä koskevan valmistelutoimeksiannon valtiosihteerille kansliapäällikkönä 11.10.2019 ja pitänyt sen voimassa myös sen jälkeen, kun ulkoministeri oli 22.10.2019 nimennyt erityisedustajan hoitamaan al-Hol-asiaa. Asiassa tulee mielestäni erikseen arvioida, olisiko virkamiesjohdon tullut havaita, ettei siirtämiselle mahdollisesti ollut ulkoasiainhallintolain 17 §:n perusteluissa mainitusta toiminnallisesta tarpeesta johtuvaa asiallista perustetta ainakaan enää sen jälkeen, kun ulkoministeri oli siirtänyt al-Hol-asiat erityisedustajan hoidettavaksi.

Hallintopalveluista vastaavan alivaltiosihteerin mukaan sellainen näkökohta, että tilanne siirtämisen perusteiden osalta olisi muuttunut erityisedustajan nimeämisen jälkeen, ei tullut esiin yhdenkään osapuolen taholta. Siksi toimittiin, kuten oli aikaisemmin linjattu.

Hallintopalveluista vastaavan alivaltiosihteerin selvityksen mukaan käytännössä erityisedustajalle kuuluvat kaikki asiat, jotka liittyvät al-Holin leirillä olevien suomalaisten tilanteeseen. Konsulipäällikölle kuuluvat kaikki muut konsulipalveluasiat. Aivan tarkkaa jakoa ei ole mahdollista tehdä, vaan esimerkiksi osa konsulipalveluiden henkilökunnasta on ollut mukana myös erityisedustajan tehtävien hoidossa, mihin konsulipäällikkö hallintopalveluista vastaavan alivaltiosihteerin käsityksen mukaan suhtautui myönteisesti. Hallintopalveluista vastaava alivaltiosihteerin kertoo selvityksessään, että konsulipäällikön rooli vaikutti ministerin kertoman mukaan kuitenkin myös hänen alaistensa toimiin, koska hän on näiden esimies. Hallintopalveluista vastaavan alivaltiosihteerin mukaan tietyt käytännön asioita jouduttiin ottamaan huomioon tilanteessa, jossa konsulipäällikkö vastaa konsulipalveluiden toiminnasta muuten paitsi al-Hol-asioiden hoidon osalta. Al-Hol-toimintaan joudutaan käyttämään osin samoja henkilöresursseja, kuin konsulipalvelut käyttää muuhun toimintaansa. Al-Hol-asioiden osalta joudutaan erityisedustajan toiminnan turvaamiseksi pitämään yllä tiukkaa linjaa asioiden salaisuusasteen osalta. Tämä on tarkoittanut, että konsulipäällikkökään ei saa niitä koskevaa tietoa.

Konsulipäällikön toisiin tehtävään siirtämisen valmistelua jatkettiin siis sen jälkeenkin, kun mahdollinen toiminnallinen peruste siirtämiselle oli poistunut viimeistään siinä vaiheessa, kun ulkoministeri on päättänyt siirtää al-Hol-asiat konsulipäälliköltä niitä varten nimetyn erityisedustajan hoidettavaksi.

Virkamiesjohdon menettelyn arvioinnissa olennaista on, onko virkamiesjohto riittävässä määrin selvittänyt, oliko ulkoministerin siirron perusteeksi ilmoittama luottamuspuola ulkoasiainhallintolain 17 §:n mukainen peruste ryhtyä siirtämään konsulipäällikkö pois tehtävistään ja mikäli oli, oliko se sitä senkin jälkeen, kun al-Hol-asiat oli siirretty konsulipäälliköltä erityisedustajalle. Käytettävissä olevista selvityksistä ei ilmene, millä tavoin perusteen lainmukaisuutta olisi arvioitu yhtäältä ulkoasiainhallintolain 17 §:n perusteluissa

mainitun toiminnallisen tarpeen ja toisaalta hyvään hallintoon kuuluvan tarkoitussidonnaisuuden periaatteen ja suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta. Lisäksi on arvioitava, ovatko valtiosihteeri kansliapäällikkönä ja hallintopalveluista vastaava alivaltiosihteeri riittävän painokkaasti suoraan ministerin kanssa ryhtyneet selvittämään siirron ja sen perusteen ongelmallisuuteen muun muassa henkilöstöpolitiikan ja johtamisen kannalta liittyviä syitä.

Hallintopalveluista vastaava alivaltiosihteeri on suhteellisuusperiaatteen osalta tuonut esille, että virkamiesjohto pyrki siihen, että konsulipäällikköön kohdistuvat toimet olisivat lievempiä kuin tehtävästä toiseen siirto, ja tämän eteen "tehtiin asioita", vaikka samalla toimittiinkin toimeksiannon perusteella. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että konsulipäällikölle ei kerrottu ministerin tahdosta siirtää häntä toisiin tehtäviin, koska toivottiin ministerin vielä muuttavan mielensä. Toiseksi haluttiin antaa konsulipäällikölle mahdollisuus esitellä ministerijohdoryhmässä vastuullaan olleita työperäisen maahanmuuton sujuvoittamiseen liittyviä suunnitelmia, jotta ministeri näkisi konsulipäällikön tekevän hyvää työtä muilla vastuualueillaan ja kolmanneksi ulkoministerille ehdotettiin erityisavustajan välityksellä varhaisen tuen mallin (Vartu) käyttämistä, eli ministeri olisi voinut käydä konsulipäällikön kanssa ns. korjaavaa keskustelua ristiriitatilanteessa. Tarkoituksena oli hallintopalveluista vastaavan alivaltiosihteerin mukaan vaikuttaa ulkoministerin tahtotilaan niin, että hän luopuisi konsulipäällikön siirrosta. Saadun selvityksen perusteella siirrosta luopumista ei kuitenkaan ehdotettu ministerille.

Hallintopalveluista vastaavan alivaltiosihteerin mukaan ulkoministerin toimeksiannosta oltaisiin kieltäydytty, mikäli kieltäytymiseen olisi ollut perusteltuja, hyväksyttäviä syitä. Ministeri ei maininnut virkamiesjohdolle kertaakaan syitä, joiden pohjalta oltaisiin voitu arvioida, että hän haluaisi toimia esimerkiksi kiusaamis- tai kostamistarkoituksessa. Myös valtiosihteeri kansliapäällikkönä on todennut, että konsulipäällikkö olisi saanut samanarvoisen tehtävän, eikä kyse olisi ollut rangaistuksesta. Hallintopalveluista vastaava alivaltiosihteeri ja valtiosihteeri kansliapäällikkönä näyttivät myös luottavan siihen, että hallintojohtaja kertoisi heille, mikäli konsulipäällikön toisiin tehtäviin siirtäminen olisi lainvastaista. On huomattava myös, että konsulipäällikön siirtämisestä ja hänen määräämisestään uuteen tehtävään ei lopulta tehty tehtävään määräämispäätöstä.

Saadun selvityksen perusteella siirtoperusteen laillisuudesta ei käyty keskustelua ulkoministerin kanssa. Ulkoministerille ei näin ollen perustuslakivaliokunnankin esiin nostamalla tavalla esitetty myöskään virkamiesten taholta epäilyjä valmistelutoimeksiannon laillisuudesta. Tämä menettely on sinällään johdonmukaista siihen nähden, että virkamiesjohto ei pitänyt valmistelutoimeksiantoa laittomana. Virkamiesjohdossa ei kuitenkaan nähty siirrolle tarvetta ja pyrittiin siihen, että konsulipäällikkö olisi saanut jatkaa tehtävässään. Valtioneuvoston yleisistunto oli vastikään kesällä 2019 määrännyt konsulipäällikön tehtävänsä. Virkamiesjohdossa katsottiin, että ministerin tyytymättömyys konsulipäällikköön al-Hol-asioiden hoidossa oli selvää, mutta menettelytapa siirron suhteen ei ollut hyvää henkilöstöpolitiikkaa.

Konsulipäällikön siirtämistä pois tehtävistään virkamiesjohto piti harvinaisena ja poikkeuksellisenä, toisin sanoen ulkoministeriön tavanomaisesta käytännöstä poikkeavana.

Aineistosta välittyy siten selkeä kuva, että virkamiesjohto toivoi, että konsulipäällikön siirtoa toisiin tehtäviin ei tapahtuisi. Hallintopalveluista vastaava alivaltiosihteeri on kertonut kuulemisessa, että ainakaan hänen kauttaan tämä näkemys ei välittynyt ministerille. Valtiosihteerin kansliapäällikkönä mukaan hän ei 11.10.2019 ministerin kanssa käymänsä keskustelun jälkeen ollut näistä asioista ministerin kanssa keskusteluyhteydessä ja ulkoministeri oli syksyllä 2019 paljon matkoilla. Valtiosihteerillä kansliapäällikkönä oli ollut 11.10.2019 tapaamisen jälkeen ulkoministerin kanssa ainoastaan kaksi muihin asioihin liittyntä tapaamista loka-marraskuussa 2019.

Yhteydenpito ulkoministeriin tapahtui pitkälti ulkoministerin poliittisen erityisavustajan välityksellä. Poliittinen erityisavustaja varmisti ministerin kannat ja välitti ne. Saadun selvityksen mukaan ulkoministeriössä on muutoinkin tavanomaista, että asiointi tapahtuu ulkoministerin poliittisen erityisavustajan kautta. Valtiosihteerin kansliapäällikkönä ja hallintopalveluista vastaavan alivaltiosihteerin toivetta siitä, että ministeri muuttaisi kantansa konsulipäällikön siirtoa koskevassa asiassa ei saatettu ministerin tietoon myöskään erityisavustajan kautta.

Ministerillä on luonnollisesti lain puitteissa paljon harkintavaltaa siinä, miten asiointi ministerin kanssa järjestetään sekä kuinka laajasti hän hyödyntää siinä poliittista esikuntaansa (ministerin toimikaudeksi nimetty valtiosihteeri, erityisavustajat). Käsiteltäessä osapuolten virkavastuun kannalta merkittäviä asioita ja varsinkin työnantajan ja tämän edustajien vastuulle kuuluvia henkilöstöasioita, on hyvän hallinnon mukaista kuitenkin se, että asiaa käsitellään suoraan asianomaisten esimiesasemassa olevien ja työnantajaa edustavien virkamiesten ja asiassa toimivaltaisen ministerin välillä. Muu menettely ja esimerkiksi viestintä yksinomaan erityisavustajan välityksellä voi hämärtää ministerille perustuslain mukaan kuuluvaa oikeudellista ja poliittista ministerivastuuta ja virkamiesten osalta perustuslain 118 §:ssä säädetyn virkavastuun toteutumista asioissa, jotka laissa on selvästi säädetty työnantajan ja tämän edustajien tai valtion viraston esimiesten hoidettavaksi. Ministerillä on siten PeVL 26/2020 vp, s. 25 esitettyä periaatetta soveltaen oikeus luottaa virkavalmistelun asianmukaisuuteen ja laillisuuteen ja näin ollen siihen, että olennaisissa asioissa ja henkilöstöä koskevissa työnantaja-asioissa vastuullinen virkamiesjohto tuo näkökantansa ja perustelunsa riittävän selkeästi ja suoraan ministerin tietoon. Virkamiesjohdolla puolestaan on oikeus ja velvollisuus vaatia neuvottelua suoraan ministerin kanssa asian selvittämiseksi.

Huomiota asiassa kiinnittää se, että vaikka sekä valtiosihteeri kansliapäällikkönä että hallintopalveluista vastaava alivaltiosihteeri toivoivat kertomansa mukaan, että ulkoministerin kanta konsulipäällikön siirtoon muuttuisi ja että he katsoivat menettelyn olevan huonoa henkilöstöpolitiikkaa ja poikkeavan ulkoministeriössä noudatetusta käytännöstä, he eivät

tuoneet tätä näkemystään ministerin tietoon. Tähän on ainakin osaltaan voinut vaikuttaa se, että henkilökohtaista tapaamista asiasta ministerin kanssa oli hänen matkojensa vuoksi tuolloin vaikea järjestää ja tilanne oli esimiehensä toimeksiannosta toimivalle ja sitä poikkeuksellisena, mutta kuitenkin laillisena pitävälle virkamiesjohdolle epäilemättä vaikea. Katson tästä huolimatta, että virkamiesjohdon olisi ollut perusteltua ja aiheellista painokkaammin vaatia siirtoasian käsittelyä suoraan ministerin kanssa ja tuoda edellä mainitut näkemyksensä ministerin tietoon, jotta hän olisi omalta osaltaan vielä voinut harkita antamaansa toimeksiantoa myös virkamiesjohdon esittämien näkökohtien valossa. Käytettävissäni olevien tietojen mukaan tilanne oli tapahtuma-aikana se, että ministerin tiedossa ei ollut virkamiesjohdon nimenomaisia epäilyksiä hänen antamansa toimeksiannon suhteen.

Saadun selvityksen perusteella siirtoperusteen ristiriitaa hyvän hallinnon periaatteiden kanssa ei virkamiesjohdossa ainakaan oikeudellisesta näkökulmasta tunnustettu, vaikka virkamiesjohdon näkemys olikin, ettei menettely ollut hyvää hallintoa. Myöskään ulkoasiainhallintolaissa tarkoitetun toiminnallisen tarpeen osalta ei ilmeisesti tehty nimenomaista arviota.

Hallintojohtajan sähköpostiviestissä, jota virkamiesjohto on kuvannut asiassa hankituksi oikeudelliseksi selvitykseksi, hyvän hallinnon periaatteiden noudattamiseen kiinnitettiin huomiota, mutta oikeudellista arviointia siirtoperusteen lainmukaisuudesta hyvää hallintoa koskevien oikeusperiaatteiden näkökulmasta juuri tässä tapauksessa ei näytetä tehdyn. Pidänkin hallintojohtajan sähköpostiviestissä esitettyjä seikkoja pikemminkin yleisinä virkamiehen siirtämistä toisiin tehtäviin koskevinä näkökohtina kuin konsulipäällikön siirtämisen lainmukaisuuteen nimenomaan kantaa ottavina arvioina. Mielestäni se, että hallintopäällikkö viittaa sähköpostiviestissään ”pohdinnassa olevan tyyppiseen pakkosiiirtoon” ei mielestäni anna aihetta arvioida asiaa tältä osin toisin. Hallintojohtajan sähköpostiviestiä ei nähdäkseni voida näin ollen yksistään pitää riittävänä siirtoperusteen lainmukaisuutta koskevana oikeudellisena selvityksenä.

Johtopäätöksenä virkamiesjohdon menettelystä totean, että kyse on ollut siirron valmistelusta, johon on kuulunut siirron lainmukaisuuteen liittyvien seikkojen selvittäminen. Virkamiesjohdon menettelyn arvioinnissa on kuitenkin osaltaan otettava huomioon se, että konsulipäällikön siirto toisiin tehtäviin ei toteutunut eli asiaa ei hallintolain 31 §:ssä tarkoitetulla tavalla ratkaistu. On myös huomattava, että siirtoperusteen lainmukaisuuteen on liittynyt perustuslakivaliokunnan kuulemien asiantuntijoiden lausuntojenkin perusteella tulkinnanvaraisuutta eikä aiempaa käytäntöä ole ollut. Valmisteluvaiheessa olisi kuitenkin jälkikäteen arvioituna ollut oikeudellisesti perusteltua tarkemmin selvittää siirtoperusteen lainmukaisuutta ulkoasiainhallintolain 17 §:n perusteluissa tarkoitetun toiminnallisen tarpeen ja hallintolain 6 §:ään sisältyvien hyvää hallintoa koskevien oikeusperiaatteiden eli tässä tapauksessa tarkoituksenmukaisuuden periaatteen ja suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta. Virkamiesjohdon menettely on moitittavaa siltä osin

kuin siirtooperusteen lainmukaisuuden selvittäminen edellä mainitusta näkökulmasta jäi liian vähälle huomiolle ja al-Hol-tehtävien erityisedustajalle siirtämisen merkitys siirron perusteen kannalta kokonaan havaitsematta.

Menettely konsulipäällikön kuulemisessa ja yhteistoimintavelvoitteen noudattamisessa

Säännöksistä ja arvioinnin lähtökohdista

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.

Oikeus tulla omassa asiassa kuulluksi on yksi perustuslain 21 §:ssä lausutuista hallinnon keskeisistä oikeusturvaperiaatteista. Kuulemisen on katsottu korostavan asianosaisasemaan olennaisesti liittyvää yksilön vaikuttamismahdollisuutta. Asianosaisen kuuleminen palvelee myös asian selvittämistä. Näin kuulemisvelvollisuus edistää viranomaistoiminnan tasapuolisuutta ja asioiden käsittelyn huolellisuutta. (HE 72/2002 vp, s. 88–89)

Yhteistoimintalailla edistetään lain 1 §:n mukaan viraston ja sen henkilöstön vuorovaikutuksellista yhteistoimintaa, joka perustuu henkilöstölle oikea-aikaisesti annettuihin riittäviin tietoihin viraston toiminnasta ja sitä koskevista suunnitelmista. Tavoitteena on yhteisymmärryksessä kehittää viraston toimintaa ja henkilöstön mahdollisuuksia vaikuttaa virastossa tehtäviin päätöksiin, jotka koskevat työtä, työoloja ja henkilöstön asemaa virastossa ja samalla edistää työelämän laatua sekä valtionhallinnon toiminnan tuloksellisuutta ja taloudellisuutta.

Lain 11 §:n 1 momentin mukaan yhteistoiminta tulee aloittaa asian sellaisessa suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa, jossa yhteistoiminnan tarkoituksena oleva vuorovaikutus sekä vaihtoehtoihin ja asiaan vaikuttaminen voi myös käytännössä toteutua. Työnantajan tulee antaa henkilöstön edustajille tai yksittäistä virkamiestä koskevassa asiassa asianomaiselle virkamiehelle riittävän aikaisessa vaiheessa asiaan perehtymistä ja sen käsittelyä varten tarpeelliset tiedot ja selvitykset.

Lain 11 §:n 4 momentin 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.

Perustuslakivaliokunnan kuulemien asiantuntijoiden lausunnoissa on esitetty näkemyksiä, ettei asianosaisen kuulemista koskevan velvoitteen ja toisaalta yhteistoimintavelvoitteiden noudattamista voida arvioida tai ainakaan näitä velvoitteita ei voida katsoa rikutun, kun päätöstä konsulipäällikön siirtämisestä toisiin tehtäviin ei tehty, eikä asiaa ole ratkaistu. Asiantuntijalausunnoissa on myös esitetty näkemyksiä, että kuuleminen on ollut riittävää ja että valmistelu täytti yhteistoimintalain 11 §:n vaatimukset, ja että joka tapauksessa kyse on ollut ulkoministeriön virkamiesten vastuulle kuuluvasta hallinnon operationaalisesta toiminnasta.

Perustuslakivaliokunta totesi mietinnössään, että ulkoministeriön virkamiehen siirtäminen ulkoasiainhallintolain 17 §:n perusteella toiseen virkaan kuuluu sellaisenaan ministeriön henkilöstöhallinnon operationaaliseen toimintaan, jonka lainmukaisesta toiminnasta vastaavat ensi sijassa asianomaiset virkamiehet. Perustuslakivaliokunta myös totesi, että Haaviston virka-asemaan ministerinä on kuulunut osallistua tähän valmisteluun, ja että ministeriön päällikkönä ja sen henkilöstön esimiehenä Haaviston virkatehtäviin on kuulunut myös konsulipäällikön siirtoa valmistelleiden virkamiesten toiminnan ja valmistelumenettelyn valvonta. (PeVM 26/2020 vp, s. 22 ja 25) Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan arvioinut asiaa tältä osin enemmälti.

Perustuslakivaliokunta toi myös esille, että esitutkinta-aineiston perusteella konsulipäällikkö ei ollut saatuaan tiedon tehtävän siirtoa koskevan asian valmistelusta riitauttanut hanketta, vaan asian valmistelua oli jatkettu 11.11.2019 jälkeen konsulipäällikköä kuullen sekä hänen toivomustensa mukaisesti. (PeVM 26/2020 vp, s. 26)

Vastuu yhteistoimintakeskustelujen käymisestä on ensi sijassa ministeriön niillä virkamiehillä, joiden tehtäviin yhteistoiminta-asiat kuuluvat, tässä tapauksessa siis etenkin hallintopalveluista (ml. henkilöstöasiat) vastaavalla alivaltiosihteerillä, joka on konsulipäällikön esimies ja jolle konsulipäällikön siirron valmistelu myös käytännössä kuului.

Arviointi

Hallintolain 34 §:n mukaisen asianosaisen kuulemista koskevan säännöksen ja yhteistoimintalain 11 §:n mukaisten yhteistoimintavelvoitteiden noudattamisen arviointia on tässä tapauksessa vaikea käytännössä erottaa toisistaan, koska menettelyt ovat jossain määrin tosiasiallisesti päällekkäisiä ja lomittaisia. Kuulemisen ja yhteistoimintavelvoitteiden noudattamisen osalta ei myöskään voida tehdä kokonaisarviota siitä, onko virkamiesjohto oikea-aikaisesti ja sisällöllisesti noudattanut asiassa kaikkia siirtämispäätöksen valmisteluun soveltuvia menettelyvaatimuksia. Tämä johtuu siitä, että päätöstä konsulipäällikön siirtämisestä toiseen tehtävään ulkoasiainhallintolain 17 §:n nojalla ei lopulta tehty.

On kuitenkin todettava, että henkilöstöasioista vastaava virkamiesjohto ryhtyi ulkoministerin toimeksiannon perusteella toimenpiteisiin konsulipäällikön siirtämiseksi pois tehtävistään, ja

näin ollen katson perustelluksi arvioida hyvän hallinnon ja yhteistoimintavelvoitteen noudattamisen näkökulmasta heidän menettelyään siirron valmistelun kannalta olennaisessa menettelyvaiheessa. Vaikka konsulipäällikkö lopulta jatkoikin ja edelleen jatkaa tehtävässään, eteni prosessi hänen siirtämisekseen konsulipäällikön tehtävästä siihen pisteeseen, että tasavallan presidentin esittelyssä päätettiin helmikuussa 2020 agreementin hakemisesta konsulipäällikölle Sofian suurlähetystön päällikön tehtävään, johon konsulipäällikkö oli antanut suostumuksensa. Tämä prosessi päättyi konsulipäällikön ilmoitettua huhtikuussa 2020 halustaan jatkaa konsulipäällikön tehtävässä.

Kuulemisen ja yhteistoiminnan kannalta olennaisina tapahtumina on mainittava ensinnäkin virkamiesjohdon päätös olla heti kertomatta konsulipäällikölle ministerin toimeksiannosta valtiosihteerille kansliapäällikkönä 11.10.2019 etsiä konsulipäällikölle jokin toinen tehtävä. Tätä menettelyään virkamiesjohto on perustellut sillä, että ministeri voisi vielä muuttaa kantansa ja tämän vuoksi konsulipäällikön kannalta olisi parempi, ettei asiasta vielä kerrotaisi.

Toiseksi on mainittava hallintopalveluista vastaavan alivaltiosihteerin noin viikkoa myöhemmin tekemä yhteydenotto ulkoministerin poliittiseen erityisavustajaan ja ehdotus, että tällaisessa ristiriitatilanteessa olisi hyvä, jos ulkoministeri voisi tavata konsulipäällikön ja keskustella hänen kanssaan käsillä olevasta tilanteesta ja mahdollisista toiminnan muutoksista. Erityisavustaja palasi asiaan selvitettyään ministerin näkemyksen, joka oli, että konsulipäälliköllä olisi ollut mahdollisuus muuttaa toimintaansa jo al-Hol –asioiden hoidon kuluessa, koska ministerin näkemykset olivat tiedossa. Hallintopalveluista vastaavan alivaltiosihteerin ehdottamaa keskustelua ministerin ja konsulipäällikön välillä ei siten tuolloin järjestetty.

Edellä kerrotun lisäksi on vielä mainittava hallintopalveluista vastaavan alivaltiosihteerin uusi yhteydenotto erityisavustajaan muutama päivä sen jälkeen, kun konsulipäällikkö oli esitellyt ministeriön laajassa johtoryhmässä 23.10.2019 konsulipalveluiden vastuulla olleita suunnitelmia, jotka liittyivät hallitukselle tärkeään maahantuloasioiden hoitoon. Virkamiesjohto piti suunnitelmia hyvinä ja halusi, että ministeri näkisi konsulipäällikön tekevän hyvää työtä muilla vastualueillaan kuin al-Hol-asioissa. Hallintopalveluista vastaavan alivaltiosihteerin yhteydenoton tarkoituksena oli selvittää, oliko ministerin kanta vielä tämänkin jälkeen ennallaan, mitä tulee hänen pyyntöönsä konsulipäällikön siirtämisestä toisiin tehtäviin. Erityisavustaja vahvisti myöhemmin, että kanta on ennallaan.

Varmistettuaan näin kahteen kertaan ulkoministerin tahtotilan konsulipäällikön siirtämisestä toisiin tehtäviin, hallintopalveluista vastaava alivaltiosihteerin lopulta kertoi ministerin toimeksiannosta konsulipäällikölle 11.11.2019. Hallintopalveluista vastaavan alivaltiosihteerin mukaan hän keskusteli konsulipäällikön kanssa siitä, mistä ministerin toimeksianto voi johtua. Omana käsityksenään hallintopalveluista vastaava alivaltiosihteerin sanoi, että ulkoministeri vaikutti olevan hyvin tyytymätön al-Hol-asioiden hoitoon ja viittasi 16.9.2019 kokoukseen, jossa

oli ollut itse mukana. Hallintopalveluista vastaava alivaltiosihteeri muistelee maininneensa jo tässä yhteydessä, että konsulipäällikkö voisi osallistua kesän 2020 ulkomaanedustustojen päällikköjen siirtokierrokseen, ja että mm. Sofian edustuston osalta ei ollut vielä päätetty, ketä sinne esitetään päälliköksi.

Hallintopalveluista vastaava alivaltiosihteeri tapasi 11.11.2019 jälkeen seuraavien viikkojen aikana konsulipäällikköä useita kertoja ja heidän välillään käytiin useita puhelin- ja sähköpostikeskusteluja, joiden tavoitteena oli selvittää konsulipäällikölle uusia sopivia tehtäviä. Käydyissä keskusteluissa hahmoteltiin, että konsulipäällikkö siirtyisi kevään 2020 aikana nykyisestä tehtävästään täysipäiväisesti valmiuspäällikön tehtävään ja osallistuisi kesällä 2020 avautuvien edustuston päällikön tehtävien hakuun.

Siitä, kuultiinko konsulipäällikköä asiassa, on esitetty erilaisia näkemyksiä.

Konsulipäällikön mukaan ministeri oli 16.9.2019 pidetyn tilaisuuden jälkeen viimeistään 11.10.2019 päättänyt, että konsulipäällikkö siirretään kokonaan uusiin tehtäviin. Konsulipäällikön mielestä häntä ei ole kuultu ennen päätöksen tekemistä eikä päätöksen tekemisen jälkeen. Konsulipäällikön mukaan hallintopalveluista vastaava alivaltiosihteeri ilmoitti hänelle ministerin tekemän päätöksen siitä, että hänet siirretään toisiin tehtäviin viimeistään joulukuun 2019 loppuun mennessä.

Ulkoministeriön lausunnossa todetaan, että ulkoministerin lokakuussa 2019 antaman toimeksiannon mukaisesti ministeriön virkamiesjohto on valmistellut konsulipäällikön siirtoa toiseen tehtävään, ja asiassa kuultiin konsulipäällikköä ja pyrittiin löytämään hänenkin kannaltaan sopiva ratkaisu. Valmistelu kuitenkin pysäytettiin ministerin todettua, että konsulipäällikkö voi jatkaa tehtävässään. Sittemmin konsulipäällikön omasta toivomuksesta siirron valmistelua jatkettiin. Ulkoministeriön lausunnossa katsotaan, että virkamiesjohto on toiminut ulkoministerin toimeksiannon perusteella ja parhaan kykynsä mukaan hoitanut asiakokonaisuutta osaltaan laillisesti ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti. Tässä on ollut oleellista erityisesti keskustelu osapuolten kanssa ja toimiminen välittävänä tahona ulkoministerin ja konsulipäällikön välillä keskusteluyhteyden oltua välillä heikentynyt.

Hallintojohtaja on sähköpostissaan hallintopalveluista vastaavalle alivaltiosihteerille 16.10.2019 tuonut esille, että ”Prosessuaalisesti vaatimuksena on kuuleminen ennen päätöstä.” ja ”Ratkaisun perusteet on esitettävä ja niistä on saatava lausua. Tälle on varattava kohtuullinen aika. Kuuleminen voi tapahtua kirjallisesti.” Valtiosihteerin kansliapäällikkönä mukaan konsulipäällikköä ei ainakaan tässä mielessä kuultu, vaan hänelle kerrottiin ministerin tahto. Myöskään hallintojohtajan mukaan (viestissä tarkoitettua) muodollista kuulemista ei ehtinyt tapahtua, vaan hallintopalveluista vastaava alivaltiosihteeri ja konsulipäällikkö alkoivat keskustella siitä, mikä olisi konsulipäällikköä tyydyttävä ratkaisu.

Hallintopalveluista vastaava alivaltiosihteeri on todennut keskustelleensa konsulipäällikön kanssa ja tulkitsee keskustelut konsulipäällikön kuulemiseksi, sillä konsulipäällikkö on saanut itse vaikuttaa tulevaan tehtäväänsä. Hallintopalveluista vastaavan alivaltiosihteerin näkemyksen mukaan konsulipäällikölle annettiin useaan otteeseen mahdollisuus lausua siirtohankkeesta ja sen perusteista. Asian hoitoon vaikutti se, että konsulipäällikkö ei vastustanut siirtoa ja se suunniteltiin tiiviissä yhteistyössä hänen kanssaan.

Saadun selvityksen mukaan menettelytavat kuulemisessa olisivat olleet erilaiset, mikäli konsulipäällikkö olisi vastustanut siirtoa. Hallintojohtajan oikeudellisessa selvityksessä arvioitiin muun muassa, että virkamiestä ei ole velvoitetta kuulla kirjallisesti, jos hän ei vastusta siirtosuunnitelmaa. Hallintopalveluista vastaavan alivaltiosihteerin mukaan, jos konsulipäällikkö olisi vastustanut siirtoa, häntä olisi kuultu ja siihen varauduttiin. Kuulemista ei katsottu tarpeelliseksi, koska siirtoa ryhdyttiin valmistelemaan yhdessä konsulipäällikön kanssa. Viestissä 22.11.2019 hallintojohtaja totesi, että koska konsulipäällikön kanssa on hänen ymmärtääkseen muotoutunut yhteisymmärrys, jonka seurauksena konsulipäällikkö suostuu uuteen tehtävään, kuulemismenettelyä, jossa konsulipäälliköllä olisi tilaisuus ilmaista ja perustella kieltäytymisensä, ei tarvita. Hallintopalveluista vastaava alivaltiosihteeri on todennut, että virkamies voi vastustaa, vaikka viimeiseen asti mahdollista siirtoa – näin on tapahtunut esimerkiksi tapauksissa, jotka ovat liittyneet virkamiesten henkilökohtaisiin ongelmiin, joista ei nyt ollut kysymys. Konsulipäällikkö ei kuitenkaan kahdenkeskisissä palavereissa tai puhelinkeskusteluissa tuonut esille mahdollista ”pakkotilaa”. Hallintopalveluista vastaavan alivaltiosihteerin mukaan konsulipäällikkö oli ministerin tahtotilasta yllättynyt, mutta hänelle kuitenkin näytti sopivan siirto toisiin tehtäviin, kun se oli ministerin tahto ja perustui luottamuspuolaan.

Hallintolaissa ei ole säännöksiä siitä, millä tavalla tai missä vaiheessa kuuleminen on käytännössä toteutettava. Joka tapauksessa asianosaiselle on varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta ennen asian ratkaisemista ja sellaisessa vaiheessa, jossa asianosaisen on mahdollista lausua sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Yleinen lähtökohta on asianosaisen kuuleminen kirjallisesti, mutta myös suullista kuulemista voidaan tietyissä tilanteissa pitää asian laatuun ja olosuhteisiin nähden tarkoituksenmukaisena. (HE 72/2002 vp, s. 88–89) Olennaista on, että kuulemisella voidaan aidosti vaikuttaa asian ratkaisuun.

Tässä tapauksessa kuulemisen olisi näin ollen tullut tapahtua ennen siirtopäätöksen tekemistä. Asiaa ei kuitenkaan koskaan ratkaistu konsulipäällikön siirtämistä toiseen tehtävään koskevalla päätöksellä. Virkamiesjohto oli pyrkinyt järjestämään tapaamista ulkoministerin ja konsulipäällikön välille lokakuussa varsin pian sen jälkeen, kun ministeri oli antanut virkamiesjohdolle toimeksiannon konsulipäällikön siirtämisestä pois tehtävistään.

Hallintopalveluista vastaava alivaltiosihteeri oli erityisavustajan välityksellä tuolloin nimenomaisesti ottanut esille kuulemistarpeen, mutta ulkoministeri ei ollut halukas tapaamaan konsulipäällikköä.

Edellä kerrotuin tavoin konsulipäällikkö sai kuitenkin kuulla hallintopalveluista vastaavalta alivaltiosihteeriltä ministerin tahdosta siirtää hänet toisiin tehtäviin vasta kuukausi sen jälkeen, kun virkamiesjohdolla oli asiasta tieto. Konsulipäällikön tietämättä hänelle oli tuona aikana poliittisen erityisavustajan toimesta, ja myöhemmin myös hallintopalveluista vastaavan alivaltiosihteerin toimesta, etsitty seuraajaa ja kysytty eri henkilöiden halukkuutta konsulipäällikön tehtävään. Viivyttelyllä ministerin toimeksiannosta kertomisessa on sinänsä ollut hyvin ymmärrettävät perusteet, joilla on pyritty turvaamaan myös konsulipäällikön etua ja yritetty saada asia järjestymään hyvän henkilöstöpolitiikan mukaisesti. Katson, että viivyttelyä ministerin toimeksiannosta kertomisessa konsulipäällikölle ja hänen kuulemisessaan ei kuitenkaan voida pitää hyvän hallinnon mukaisena siitäkään huolimatta, että virkamiesjohdon tavoitteena oli se, ettei konsulipäällikön siirto toisiin tehtäviin toteutuisi, ja viivyttely tähän myötävaikuttikin. Nähdäkseni virkamiesjohto ei muutoin menetellyt moitittavasti konsulipäällikön kuulemisen osalta. Sen jälkeen, kun virkamiesjohto oli kertonut konsulipäällikölle ulkoministerin toimeksiannosta siirtää hänet toisiin tehtäviin, konsulipäällikkö ei perustuslakivaliokunnan toteamalla tavalla riitauttanut hanketta, vaan asian valmistelua jatkettiin häntä kuullen.

Yhteistoimintalain noudattamisen osalta on siirtopäätöksen puuttuessa arvioitava virkamiesjohdon menettelyä lähinnä asian keskeisessä valmisteluvaiheessa lokamarraskuussa 2019. Yhteistoimintalain 11 §:n esitöissä todetaan, että yhteistoiminta tulisi aloittaa riittävän ajoissa, jotta yhteistoiminnan tarkoituksena oleva vuorovaikutus sekä vaihtoehtoihin ja asiaan vaikuttaminen voisi käytännössä toteutua. Yhteistoiminta tulee toteuttaa sellaisessa valmisteluvaiheessa, jolloin ratkaisut ovat asiallisesti vielä tekemättä ja lopputulokseen voidaan käytännössä vaikuttaa. Lisäksi työnantajan tulisi toimittaa henkilöstön edustajille kaikki tarpeellinen, asian käsittelyn kannalta olennainen materiaali riittävän ajoissa tutustumista varten. Riittävän ajoissa tarkoittaisi kussakin tilanteessa kohtuullista aikaa perehtyä kaikkiin asiaan liittyviin seikkoihin, jotta vaikuttaminen päätöksentekoon olisi tosiasiallisesti mahdollista. (HE 152/2013 vp, s. 17)

Yhteistoiminnassa olisi käsiteltävä suunnitelmien ja vastaavien perusteita, tavoitteita, tarkoitusta ja vaikutuksia niiden henkilöstön edustajien kanssa, joita asia koskee. Käsittelyn kohteena olisi siten suunnitelmien ja niiden sisällön kokonaisuus, jossa otettaisiin huomioon myös, miksi jotakin tehdään, mitä tavoitellaan ja miten asia vaikuttaa henkilöstöön. (HE 152/2013 vp, s. 18)

Siirtymävelvollisuutta koskevaan ulkoasiainhallintolain 17 §:ään perustuvaa virkamiehen siirtoa toiseen tehtävään käsitellään vain työnantajan ja kysymyksessä olevan henkilön välillä yhteistoimintalain 11 §:n 4 momentin mukaisesti. Näin ollen on ollut yhteistoimintalain näkökulmasta riittävää, että konsulipäällikön siirtoa on käsitelty työnantajan ja konsulipäällikön välillä. Lisäksi hallintopalveluista vastaava alivaltiosihteeri osallistui 29.11.2019 konsulipalveluiden osastokokoukseen, jossa hän kertoi henkilöstölle suunnitelmista tulevasta muutoksesta konsulipalveluiden johdossa.

Mielestäni asiassa tulee erityisesti arvioida, oliko konsulipäällikölle kuitenkaan varattu riittävän ajoissa tosiasiallista mahdollisuutta yhteistoimintalain 11 §:n 1 momentissa tarkoitettuun vuorovaikutukseen ja vaikuttamiseen konsulipäällikön tehtävästä toiseen tehtävään siirtämistä koskevassa asiassa.

Ulkoministeri oli loka-marraskuun aikana kolmeen kertaan ilmaissut, että hän haluaa, että konsulipäällikkö siirretään toisiin tehtäviin. Konsulipäällikölle kerrottiin tämä ulkoministerin tahto. Konsulipäällikölle oli myös etsitty seuraajaa erityisavustajan toimesta jo lokakuun alkupuolelta lähtien. Toimeksiannosta aiemmin kertominen konsulipäällikölle ja hänen varhaisempi mahdollisuutensa vaikuttaa asiaan olisivat nähdäkseni paremmin edistäneet yhteistoimintalain tavoitteita. On kuitenkin todettava, että ulkoministerin useaan kertaan ilmaisema kanta huomioon ottaen lähtökohtana virkamiesjohdon ja konsulipäällikön välillä käytäville keskusteluille näyttää joka tapauksessa olleen konsulipäällikön siirtäminen toisiin tehtäviin. Konsulipäällikkö on ilmaissut siirtymishalukkuutensa vasta sen jälkeen, kun hän oli saanut tietää ministerin toimeksiannosta siirtää hänet pois konsulipäällikön tehtävästä luottamuspuolan vuoksi. Konsulipäällikkö näyttää siis näissä olosuhteissa mukautuneen tehtävästä pois siirtämiseen ja siirron vastustamisen sijasta halunneen turvata mahdollisuutensa saada mieleinen uusi tehtävä. Virkamiesjohdon ja konsulipäällikön välillä keskusteltavaksi jäikin lähinnä se, mihin uusiin tehtäviin konsulipäällikkö voisi siirtyä. Tästä myös keskusteltiin useaan kertaan konsulipäällikön kanssa tapaamisissa, puhelimitse ja sähköpostitse.

Koska tehtävistä pois siirtämisen perusteena oli ulkoministerin konsulipäällikköä kohtaan kokema tyytymättömyys ja luottamuspuola, vaikuttaminen siirtoon ja sen perusteeseen olisi ollut tosiasiallisesti mahdollista vain konsulipäällikön ja ulkoministerin välisessä keskustelussa. Hallintopalveluista vastaava alivaltiosihteeri oli yrittänyt järjestää ulkoministerin ja konsulipäällikön välistä tapaamista ja mahdollisuutta keskustella myös siirron perusteesta jo noin viikon kuluttua siitä, kun hän oli saanut ministerin toimeksiannosta tiedon. Tällöin ministeri suhtautui tapaamiseen kielteisesti, eikä sitä sen vuoksi järjestetty. Ulkoministerin ja konsulipäällikön välille saatiin konsulipäällikön aloitteesta sovittua 12.11.2019 asiasta ensimmäinen tapaaminen 22.11.2019, mutta konsulipäällikkö perui tapaamisen, koska ei nähnyt sille enää tarvetta. Lopulta, kun asiasta oli jo syntynyt julkinen kohu, konsulipäällikön ja

ulkoministerin välinen tapaaminen toteutui 4.12.2019, jolloin ulkoministeri tarjosi konsulipäällikölle mahdollisuutta tietyin edellytyksin jatkaa tehtävässään.

Tilanteen konsulipäällikön siirron valmistelun kannalta keskeisessä vaiheessa voi näin ollen nähdäkseni kiteyttää siten, että konsulipäällikkö sai keskusteluissa virkamiesjohdon kanssa tosiasiallisesti ja riittävän ajoissa mahdollisuuden vaikuttaa siihen, mihin uuteen tehtävään hän siirtyisi. Sen sijaan konsulipäälliköllä ei tuolloin ollut yhteistoimintalaissa tarkoitettua tosiasiallista mahdollisuutta vaikuttaa siihen, siirretäänkö hänet ministerin tahdosta pois konsulipäällikön tehtävästä. Tämä ei kuitenkaan johtunut virkamiesjohdon menettelystä. Näin ollen minulla ei ole perusteita todeta valtiosihteerin kansliapäällikkönä ja hallintopalveluista vastaavan alivaltiosihteerin menetelleen asiassa yhteistoimintalain säännösten vastaisesti.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Virkamiesjohdon vastuulle on valmistelun aikana kuulunut konsulipäällikön toisiin tehtäviin siirtämisen lainmukaisuuteen liittyvien seikkojen selvittäminen. Valmisteluvaiheessa olisi ollut oikeudellisesti perusteltua tarkemmin selvittää siirtoerusteen lainmukaisuutta ulkoasiainhallintolain 17 §:n perusteluissa tarkoitettua toiminnallisen tarpeen ja hallintolain 6 §:ään sisältyvien tarkoituksenmukaisuuden periaatteen ja suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta. Katson, että virkamiesjohdon menettely on moitittavaa siltä osin kuin siirtoerusteen lainmukaisuuden selvittäminen edellä mainitusta näkökulmasta jäi liian vähälle huomiolle ja al-Hol tehtävien erityisedustajalle siirtämisen merkitys siirron erusteen kannalta kokonaan havaitsematta. Saatan tämän käsitykseni valtiosihteerin kansliapäällikkönä ja hallintopalveluista vastaavan alivaltiosihteerin tietoon.

Katson lisäksi, että valtiosihteerin kansliapäällikkönä ja hallintopalveluista vastaavan alivaltiosihteerin olisi ollut perusteltua ja aiheellista vaatia siirtoasian käsittelyä suoraan ministerin kanssa ja tuoda ministerin tietoon näkemyksensä, jonka mukaan konsulipäällikön siirtäminen pois tehtävistään oli huonoa henkilöstöpolitiikkaa sekä poikkesi ulkoministeriössä noudatetusta käytännöstä.

Näkemykseni mukaan valtiosihteerin kansliapäällikkönä ja hallintopalveluista vastaavan alivaltiosihteerin viivyttely ministerin toimeksiannosta kertomisessa konsulipäällikölle ja hänen kuulemisessaan ei ollut hyvän hallinnon mukaista. Toimeksiannosta aiemmin kertominen konsulipäällikölle olisi myös paremmin edistänyt yhteistoimintalain tavoitteita.

Saatan nämä näkemykseni valtiosihteerin kansliapäällikkönä ja hallintopalveluista vastaavan alivaltiosihteerin tietoon.

Kantelut eivät ole antaneet aihetta muihin toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Johanna Koivisto