

Valtiovarainministeriö

Muistio
9.2.2015**Oikeudellista arviointia**

Valtiovarainministeriö asetti 6.11.2014 selvitysryhmän selvittämään Tullin toimintakulttuuria, johtamista ja rekrytointikäytäntöjä. Selvitysryhmän tehtävänä oli muun muassa selvittää ja arvioida pääjohtaja Antti Hartikaisen toimintaa puolisonsa palkkaamisessa Tullin palvelukseen hyvän hallinnon periaatteiden kannalta samoin kuin hänen toimintaansa virkavapaalla ollessaan liittyen Tullin johdon toimintaan ja henkilöstöpäällikön nimittämiseen. Selvitysryhmä luovutti loppuraporttinsa ministeri Päivi Räsäselle 19.1.2015.

Valtiovarainministeriön on arvioitava Antti Hartikaisen toimintaa pääjohtajana ja pääjohtajan virkavapauden aikana selvitysryhmän raportin pohjalta ja sen lisäksi myös virkamieslainsäädännön perusteella ja työnantajan näkökulmasta.

Tässä muistiossa arvioidaan käytettävissä olevan selvityksen valossa Antti Hartikaisen toimintaa ja esitetään johtopäätökset ja toimenpide-ehdotukset.

Valtiovarainministeriön käytettävissä oleva aineisto

Selvitysryhmä on kuullut Tullin nykyistä johtoa, yksiköiden ja toimipaikkojen päälliköitä, Tullin sidosryhmien ja henkilöstöjärjestöjen edustajia sekä virkavapaalla olevaa pääjohtaja Antti Hartikaista ja hänen puolisoaan. Kaikkiaan selvitysryhmä on kuullut 47 henkilöä. Selvitysryhmän työn osana toteutettiin koko Tullin henkilöstölle osoitettu kysely, jonka avulla selvitysryhmä halusi saada kokonaiskuvan Tullin johtamisesta, esimiestyöstä, työyksiköiden toimivuudesta, tasa-arvoisesta kohtelusta, henkilöstön työtyytyväisyydestä ja ylipäänsä Tullin toimintakulttuurista.

Selvitysryhmä on hyödyntänyt työssään muun muassa Tullin henkilöstöhallinnon ohjeita työhyvinvoinnin edistämisestä ja rekrytointikäytännöistä sekä Tullin järjestämää koulutusta koskevaa aineistoa.

Valtiovarainministeriöllä on käytettävissään pääjohtaja Antti Hartikaisen toiminnan arvioinnissa seuraavat asiakirjat:

- 1) Antti Hartikaisen Tullin intranettiin tarkoitettu kirjoitus 3.5.2014
- 2) Ilta-Sanomien lehden artikkeli 29.10.2014
- 3) Tullin 30.10.2014 päivätty selvitys Tytti Kujanen-Hartikaisen palkkaamisesta Tulliin (vastaus ministeri Räsäsen selvityspyyntöön)
- 4) Valtiovarainministeriön 31.10.2014 päivätty selvitys Antti Hartikaisen palkkaamisesta Tullin palvelukseen
- 5) Muistio Tullin johtoryhmän ja valtiovarainministeriön virkamiesjohdon tapaamisesta 7.11.2014

- 6) Antti Hartikaisen 8.1.2015 päivätty selvitys valtiovarainministeriön asettamalle selvitysryhmälle ja vastine valtiovarainministeriön selvitykseen ja sen liitteenä olevaan Tullin antamaan selvitykseen
- 7) Tullin selvitysryhmän loppuraportti 19.1.2015
- 8) Tullin pääjohtajan sijaisena toimivan Leo Nissisen kirje valtiosihteerille kansliapäällikkönä Martti Hetemäelle 30.1.2015

Selvitysryhmän raportti

Selvitysryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti selvittänyt ja arvioinut Antti Hartikaisen toimintaa puolisonsa palkkaamisessa Tullin palvelukseen hyvän hallinnon periaatteiden kannalta samoin kuin hänen toimintaansa virkavapaalla ollessaan liittyen Tullin johdon toimintaan ja henkilöstöpäällikön nimittämiseen. Selvitysryhmä on raportissaan tuonut esiin hyvän hallinnon käsitteen, hallintolain 6 §:ssä luetellut hallinnon oikeusperiaatteet sekä valtioneuvoston vuonna 2001 tekemän periaatepäätöksen valtion henkilöstöpolitiikan linjasta. Periaatepäätöksen mukaan tavoitteena on, että julkinen toiminta on arvolähtöistä ja eettisesti korkeatasoista. Periaatepäätöksessä on myös vahvistettu valtionhallinnon arvoperusta. (Selvitysryhmän raportti, s. 13).

Antti Hartikainen nimitettiin Tullin pääjohtajan virkaan ajaksi 1.5.2012 – 30.4.2019. Hän jäi pääjohtajan virasta virkavapaalle ajaksi 8.4.2013 – 31.5.2015.

Selvitysryhmän johtopäätökset Hartikaisen menettelystä edellä mainituissa kolmessa asiassa olivat seuraavat.

1. Puolison rekrytointiin liittyvät toimet (toimet selostetaan raportin sivulla 14)

Erityisesti organisaation johtotehtävissä toimivan osoittama mielenkiinto puolisona tai muun lähipiiriinsä kuuluvan rekrytointiin tai palvelussuhdetta koskeviin asioihin samassa organisaatiossa voi vaikuttaa myös epäsuorasti henkilöstön toimintaan ja aiheuttaa epävarmuutta päätöksenteossa. Tästä syystä erityisesti pääjohtajan asemassa toimivan virkamiehen tulee pidättäytyä osoittamasta minkäänlaista kiinnostusta puolisona asiaan, vaikka tämän tarkoituksena ei olisikaan suoraan vaikuttaa omaa läheistään koskevaan asiaan tai päätöksentekoon.

Selvitysryhmän saaman selvityksen perusteella Antti Hartikainen oli toimiessaan pääjohtajana osallistunut puolisona rekrytointiin liittyvään keskusteluun 3.9.2012 pidetyssä tilaisuudessa. Asiasta oli käyty tämän jälkeen myös sähköpostiviestintää. Selvitysryhmän arvion mukaan Antti Hartikaisen olisi pitänyt pääjohtajan asemassa pidättäytyä täysin keskustelemasta puolisoaan koskevasta asiasta. Siten selvitysryhmä ei pidä Antti Hartikaisen toimintaa tältä osin hyväksyttävänä.

Pääjohtaja Antti Hartikaisen puolison nimityksestä Itäisen tullipiirin Vainikkalan junaryhmään ajaksi 22.10.2012 – 31.3.2013 päätti Itäinen tullipiiri toimivaltansa mukaisesti. Antti Hartikainen ei ole selvitysryhmän työn yhteydessä saatujen tietojen perusteella puuttunut nimittävän viranomaisen harkintaan.

2. *Tullin johdon toimintaan puuttuminen virkavapauden aikana*

Selvitysryhmän mukaan organisaation toiminta ja hallinnon selkeys edellyttävät, ettei virkavapaana oleva virkamies puutu viraston toimintaan virkavapauden aikana. Selkeyden tarve on erityisen suuri, kun kysymys on viraston päällikön tehtävän hoitamisesta.

Antti Hartikainen jäi virkavapaalle pääjohtajan virasta ajaksi 8.4.2013 – 31.5.2015. Virkavapaalla ollessaan Hartikainen oli lähettänyt 3.5.2014 Tullin viestintäjohtajalle sähköpostiviestin, jonka liitteenä oli Tullin intranetissä julkaistavaksi tarkoitettu kirjoitus. Kolumnikirjoitus on jatkoa aikaisemmille Antti Hartikaisen laatimille kirjoituksille. Siinä käsitellään virkavapaalla olevan pääjohtajan kuulumisia nykyisissä kansainvälisissä tehtävissä sekä otetaan kantaa myös Tullin toimintaan Suomessa. Kirjoituksessa nostetaan Tullin osalta esille muun muassa viranomaisten keskinäiseen työntekoon liittyviä seikkoja, uuden henkilöstöpäällikön valintamenettely sekä Antti Hartikaisen virkavapaalta paluun vaikutukset johdon työskentelyyn. Kirjoitusta ei julkaistu Tullin intranetissä, koska Tullin johdon mukaan kirjoituksessa esitetyt Tullia koskevat asiat eivät pitäneet paikkaansa.

Selvitysryhmä totesi arviossaan, että henkilöstölle tarkoitettuja virkavapaana olevan pääjohtajan kirjoituksia ei sinällään voida pitää kiellettyinä. Virkavapaalla olevan pääjohtajan tulee kuitenkin jo asemansa perusteella käyttää omaa harkintaansa kirjoituksen sisällön suhteen eikä siirtää vastuuta kirjoituksen sisällöstä organisaation viestinnälle.

Selvitysryhmä totesi, ettei virkavapaalla olevan pääjohtajan tule puuttua toimivan johdon työskentelyyn vaan antaa tälle työrauha. Vastuunalainen johto vastaa organisaation johtamisesta ja tekemistään päätöksistä, minkä vuoksi sillä on toimivaltansa puitteissa oikeus tehdä parhaaksi katsomansa päätökset. Virkavapaalla olevan Antti Hartikaisen toimintaa ei siten voida pitää tältä osin hyväksyttävänä, vaikka Tullin tulosoikeudesta vastaavasta valtiovarainministeriöstä onkin kehoitettu Hartikaista pitämään yhteyttä pääjohtajaan kahdenkeskisesti. Vastuunalainen johto päättää viime kädessä siitä, kuinka organisaatiossa toimitaan sille esitettyjen kannanottojen perusteella.

3. *Julkisuudessa esiintyminen*

Selvitysryhmän raportin mukaan Antti Hartikaisen puolison rekrytointia koskevaa asiaa on käsitelty julkisuudessa useaan kertaan. Ensimmäisen kerran asia nousi esille, kun Tulliin oltiin nimittämässä uutta pääjohtajaa. Sittemmin asiasta on kirjoitettu loka-marraskuussa vuonna 2014. Antti Hartikainen on kommentoinut asiaa useasti julkisuudessa.

Iltä-Sanomien 29.10.2014 julkaistussa artikkelissa ”Tullissa täysi sota – pääjohtaja syyttää ex-suomiräppäriä vaimonsa syrjimisestä ja moraalittomuudesta” todetaan Antti Hartikaisen kirjoittaneen viestissään, että ”Eteläisen tullipiirin rekrytoinnissa hänen (puolison) hakemuksensa hylättiin järjestelmällisesti silloisen rekrytoija Juha Madetojan toimesta”. Samassa yhteydessä Antti Hartikainen kyseenalaistaa lehden mukaan Madetojan sopivuuden henkilöstöpäälliköksi ”virkamiehelle erittäin epäsovivan esiintymisen vuoksi”, jolla hän viittaa Madetojan aikaisempaan jäsenyyteen eräässä raportissa.

Selvitysryhmä ei arviossaan pidä hyväksyttävänä, että virkavapaalla oleva pääjohtaja arvostelee valtionhallinnon virkamiehen aikaisempaa vapaa-ajan harrastusta ja pätevyyttä tehtävänsä julkisesti. Ylimpään johtoon kuuluvalta virkamieheltä voidaan edellyttää erityistä harkitsevaisuutta julkisesti esiintyessään myös virkavapautensa aikana.

Selvitysryhmä korosti, että erityisesti korkeassa asemassa olevan virkamiehen tulee esiintyä asianmukaisesti julkisuudessa myös virkavapauden aikana, vaikka perustuslaki turvaa jokaiselle sananvapauden. Selvitysryhmä totesi, ettei Antti Hartikaisen edellä mainitun kaltainen esiintyminen julkisuudessa ole hyvän hallinnon mukaista. Muutoinkin, jos esimiehellä jostain syystä on tarvetta puuttua alaisensa työskentelyyn tai muuhun menettelyyn, asiasta tulee keskustella asianomaisen henkilön kanssa.

Antti Hartikaisen lausunto selvitysryhmälle 8.1.2015

Antti Hartikainen on lähettänyt selvityksenä valtiovarainministeriön asettamalle Tullin selvitysryhmälle 8.1.2015 päivätyn lausunnon. Lausunto on samalla vastine valtiovarainministeriön selvitykseen ja sen liitteenä olevaan Tullin antamaan selvitykseen. Hartikainen on lausunnossaan tuonut esiin muun muassa seuraavat asiat kolmesta selvitetävänä olleesta asiakokonaisuudesta.

1. Puolison rekrytointiin liittyvät toimet (toimet selostetaan raportin sivulla 14)

Antti Hartikainen on selvitysryhmälle antamassaan lausunnossa kiistänyt osallistuneensa tai vaikuttaneensa puolisonsa palkkaamiseen 22.10.2012 Tullin palvelukseen. Hän on myös kiistänyt ottaneensa Tullin selvityksessä mainitussa, toiseen asiaan liittyneessä vapaamuotoisessa keskustelussa 4.9.2012 esiin puolisonsa rekrytointia. Hartikaisen puolison hakeutuminen Tulliin tapahtui hänen omasta aloitteestaan. Hänen valitsemisensa perustui silloisen Itäisen Tullipiirin johdon ja henkilövalinnoista vastaavien viranhaltijoiden itsenäisesti toteuttamaan valintamenettelyyn ja sen jälkeen itsenäisesti tehtyyn nimittämispäätökseen. Kahdella virkamiehellä, jotka osallistuivat Hartikaisen kanssa vapaamuotoiseen keskusteluun 4.9.2012, ei ollut eikä olisi voinutkaan olla osallisuutta Hartikaisen puolison valintamenettelyyn tai nimittämispäätökseen.

2. Tullin johdon toimintaan puuttuminen virkavapauden aikana

Hartikainen on lausunnossaan kiistänyt sen, että hän olisi pyrkinyt virkavapautensa aikana vaikuttamaan kielteisesti Tullin johdon toimintaan. Hartikainen oli virkavapaalle jäädessään sopinut esimiehensä kanssa ylläpitävänsä aktiivisesti yhteyttä Tulliin. Puolentoista vuoden aikana Hartikainen oli tavannut sijaisenaan toimivan pääjohtaja Leo Nissisen kaksi kertaa. Näiden kahden tapaamisen lisäksi Hartikaisen yhteydenpito Tullin johtoon on rajoittunut hänen yhteen Tullin intranet-sivuilla julkaistavaksi esittämänsä kolumniluonnokseen. Tämä Tullin valtiovarainministeriölle antamassa selvityksessä esiin tuoma kolumniluonnos EU:n Libyan rajaturvallisuusoperaation tilanteesta sekä Hartikaisen terveisistä Tullin henkilöstölle oli ollut aiempia, jo Hartikaisen pääjohtajakaudella julkaistuja intranet-kolumneja vastaava, vapaamuotois-

ta ja viihteellistä ”Radio Jerevan” –konseptia mukaileva tarina, jossa Hartikainen epämuodolliseen tapaan toi esiin myös joitakin näkemyksiään Tullin tulevaisuuden haasteista.

Hartikainen oli toimittanut kolumnin luonnosversion vain Tullin viestintäpäällikölle. Kolumnia ei julkaistu. Nissinen ja hänen lähipiirinsä olivat laajentaneet luonnoksen jakelua Tullissa ja sen ulkopuolella. Luonnoksessa oli jutun viihteelliselle tyyliä tietyllä tavalla ominaisesti hieman ”arvostelua” Tullin johtamista kohtaan, mutta se ei sisältänyt Tullin johdon väittämää uhkailua. Pääjohtaja Nissinen oli informoinut Antti Hartikaista päätöksestään olla julkaisematta kolumnia kirjoituksessa olleiden, hänen mielestään Tullin toimintaan liittyneiden virheellisten tietojen vuoksi. Hän ei ollut kuitenkaan silloin eikä myöhemminkään informoinut Hartikaista siitä, että hän olisi kokenut Hartikaisen kirjoitusluonnoksen olleen millään tavalla ”uhkaileva”.

3. *Julkisuudessa esiintyminen*

Antti Hartikainen ei ollut vaikuttanut millään tavalla varsinaiseen henkilöstöpäällikön valintaprosessiin, vaikka hän oli aikaisemmin käynyt keskusteluja muun muassa valintakriteereistä ja mahdollisesti sopivista henkilöistä.

Antti Hartikaisen toisessa yhteydessä antamat kommentit henkilöstöpäällikkö Juha Madetojasta eivät ole olleet kaikilta osin riittävän huolella harkittuja, mutta kuitenkin asiasisällöltään totuudenmukaisia. Hartikaisen lausunnot olivat vääristelty mediassa. Median hallinta tässä tilanteessa oli osoittautunut mahdottomaksi. Valtiovarainministeriön suosituksesta sekä tästä tapauksesta oppineena Hartikainen oli lopettanut hyvin pian kommentoinnin kokonaan. Hartikainen on pahoillaan, jos julkisuudessa esiin tuodut lausunnot ovat pahoittaneet Madetojan mieltä.

Asiaan liittynyt julkinen kirjoittelu on vaikuttanut varsin tarkoitushakuiselta. Valtiovarainministeriön internet-sivuilla julkaistu yksipuolinen ja osin totuudesta poikkeava Tullin selvitys oli saanut aikaan sen, että media raportoi asiasta laajasti, merkittävässä määrin tosiasioita vastaamattomasti ja Hartikaisen kannalta hyvin negatiivisesti. Tapahtumien seuranta ja median tiedusteluihin vastaaminen Libyasta ja Tunisiasta käsin Hartikaisen johtaman EU:n Libyan rajaturvallisuusoperaation kriittisessä toimintavaiheessa on ollut äärimmäisen hankalaa, ajoittain jopa mahdotonta.

Virkamiesoikeudellinen arviointi

Yleistä

Tullin pääjohtajan työnantajatahona toimiva valtiovarainministeriö harkitsee käytettävissään olevan selvityksen perusteella, onko Antti Hartikainen selvitysryhmän toimaksiannossa tarkoitetuissa asioissa rikkonut tai laiminlyönyt virkamieslaissa säädettyjä virkavelvollisuuksiaan tai toiminut pääjohtajan asemassa olevalle virkamiehelle sopimattomalla tavalla. Jos rikkomista tai laiminlyöntiä on tapahtunut, valtiovarainministeriö harkitsee mahdollisia seuraamuksia Hartikaiselle.

1. Puolison rekrytointiin liittyvät toimet (toimet selostetaan raportin sivulla 14)

Virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla (valtion virkamieslaki 14 § 2 mom., jäljempänä virkamieslaki). Hartikainen ei ole käytettävissä olevan selvityksen perusteella puuttunut puolisoaan koskevaan nimitysharkintaan.

Valtiovarainministeriö katsoo selvitetyn, että Hartikainen ei puuttunut itsenäisen Itäisen tullipiirin päätökseen palkata hänen puolisonsa, vaikkakin hän oli osallistunut moitittavalla tavalla keskusteluun Tullin keskushallinnon edustajien kanssa puolison mahdollisuudesta hakeutua Tulliin töihin.

2. Tullin johdon toimintaan puuttuminen virkavapauden aikana

Virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla (virkamieslaki 14 § 2 mom.). Pääjohtajan asemassa olevan virkamiehen laissa säädetty käyttäytymisvelvollisuus ulottuu myös vapaa-aikaan. Sama koskee virkavapauden aikaa. Esimerkiksi ratkaisussa KHO 10.5.1999 T 1122 korkein hallinto-oikeus katsoi, että vankilan johtajalta edellytetään asianmukaista käyttäytymistä myös vuorotteluvapaalla ollessaan.

Valtiovarainministeriö on saanut tiedon Antti Hartikaisen 3.5.2014 Tullin viestintäjohtajalle lähettämästä sähköpostista ja sen liitteenä olevasta, Tullin intranetissä julkaittavaksi esitetystä kirjoituksesta kesäkuussa 2014. Valtiosihteeri kansliapäällikkönä Martti Hetemäki ja hallinto- ja kehitysjohtaja Helena Tarkka keskustelivat vt. pääjohtaja Leo Nissisen kanssa Hartikaisen kirjoituksesta. Ministeriö piti hyvänä Nissisen päätöstä olla julkaisematta esitettyä kirjoitusta.

3. Julkisuudessa esiintyminen

Virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla (virkamieslaki 14 § 2 mom.). Kuten edellisessä kohdassa on todettu, pääjohtajan asemassa olevan virkamiehen laissa säädetty käyttäytymisvelvollisuus ulottuu myös vapaa-aikaan ja virkavapauden aikaan (ks. edellä kohta 2. Tullin johdon toimintaan puuttuminen virkavapauden aikana).

Asiaa arvioitaessa on otettava huomioon Suomen perustuslain 12 §:n 1 momentissa turvattu sananvapaus. Oikeuskäytännössä on katsottu, että sananvapautta voidaan rajoittaa virkamiehen velvollisuudeksi säädetyn käyttäytymisvelvollisuuden perusteella. Esimerkiksi korkein hallinto-oikeus on vuosikirjaratkaisussaan KHO:2011:19 (3.3.2011) katsonut, että yliopiston professorin A:n sananvapauteen voitiin puuttua antamalla hänelle virkamieslain 24 §:ssä säädetty kirjallinen varoitus.

A oli lähettänyt tiedekuntansa professorikollegoille kirjelmän, jossa hän oli arvostellut yliopiston heikkoa johtamista ja esimiestoimintaa esimerkkitapauksin, joissa esiintyneet henkilöt olivat tunnistettavissa olevia ja kuuluivat yliopiston henkilöstöön. Sananvapauteen puuttumiselle oli virkamieslain 14 §:n 2 momentissa säädetty peruste ja siihen puuttumisella oli pyritty Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 2 kappaleessa tarkoitettuun hyväksyttävään tavoit-

teeseen eli toisten oikeuksien ja maineen suojeluun. A:n käyttäytyminen ei ollut vastannut hänen asemansa ja tehtäviensä mukaisia vaatimuksia. A oli aikaisemmin saamistaan suullisesta ja kirjallisesta huomautuksesta huolimatta jatkanut epäasiallisena pidettyä kirjoitteluaan. Yliopistolla ei ollut enää ollut kirjallista varoitusta lievempää keinoa puuttua A:n toimintaan. Sananvapautteen puuttuminen oli näin ollen ollut myös oikeassa suhteessa tavoitteeseen nähden ja sitä oli perusteltu ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan kannalta riittävin syin. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi A:n tekemän valituksen, joka koski virkamieslautakunnan hylkäävää päätöstä A:n kirjallista varoitusta koskevaan oikeusvaatimukseen.

Valtiovarainministeriö katsoo, että Antti Hartikainen ei ole käyttäytynyt asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla arvostellessaan julkisuudessa Tullin henkilöstöpäällikköä Juha Madetojaa. Madetojan henkilöstöpäälliköksi sopivuuden arviointi ei ole asianmukaista. Madetojan virkatehtävien hoidon arvostelu julkisuudessa ei myöskään ole asianmukaista, vaan työnjohtoon liittyvät asiat on hoidettava keskustellen asianomaisen henkilön kanssa. Hartikainen on julkisuudessa olleiden artikkeleiden aikaan ollut virkavapaana virastaan eikä siten työnjohtovastuussa sillä hetkellä. Hänen käyttäytymisvelvollisuutensa määräytyy kuitenkin pääjohtajan aseman mukaan, eikä julkisuudessa esitettyjä kannanottoja voida pääjohtajan asemassa esittää yksityishenkilönä. Pääjohtajan asemassa olevalta virkamieheltä edellytetään huolellista harkintaa siitä, miten hän käsittelee oman organisaationsa ja henkilöstönsä asioita julkisuudessa. Tässä tapauksessa harkinta ei ole ollut riittävän huolellista. Hartikaisen sananvapautta voidaan rajoittaa hänen virkamieslain 14 §:n 2 momentissa säädetyn käyttäytymisvelvollisuutensa perusteella. Kysymyksessä olevan kaltainen julkisuudessa esiintyminen ei ole myöskään omiaan edistämään hyvää työskulttuuria ja yhteistyötä organisaatiossa.

Mahdolliset seuraamukset

Valtiovarainministeriön on edellä esitetyn perusteella harkittava, onko sen ryhdyttävä toimenpiteisiin selvitysryhmän toimeksiannossa mainitun Antti Hartikaisen toiminnan perusteella. Jos toimenpiteisiin on ryhdyttävä, harkittavana ovat periaatteessa seuraavat vaihtoehdot:

- Ministeriön (ministeri tai virkamiesjohto) keskustelu virkamiehen kanssa ja toimintaa koskevat ohjeet tulevaisuuden varalle.
- Ministeriön (ministeri tai virkamiesjohto) antama suullinen tai kirjallinen huomautus virkamiehelle. Huomautuksen tarkoituksena on osoittaa moite jo tapahtuneesta ja antaa ohje tulevaan toimintaan. Huomautus antaa virkamiehelle mahdollisuuden korjata toimintaansa niin, että se on jatkossa hyväksyttävää. Huomautuksesta ei säädetä virkamieslaissa, vaan se on työnjohdollinen toimenpide. Huomautuksesta ei voi valittaa.
- Ministeriön antama kirjallinen varoitus (virkamieslaki 24 §). Varoitus voidaan antaa, jos virkamies rikkoo tai laiminlyö virkavelvollisuuksiaan. Varoitus on muodoiltaan säännelty ja se edellyttää virkamiehen kuulemistä etukäteen. Varoituksella on sama tarkoitus kuin huomautuksella, mutta se on huomautusta vakavampi toimenpide. Virkamiehellä on valitusoikeus varoituksesta.

- Irtisanominen virkamieslain 26 §:n nojalla, jos siihen on viran luonne huomioon ottaen hyväksyttävä ja perusteltu syy. Arvioinnissa on pohdittava muun muassa sitä, onko ministeriö menettänyt luottamuksensa virkamiehen kykyyn hoitaa tehtäväänsä menestyksellisesti. Asiassa on oltava myös tosiasiaperusteet, joilla päätös perustellaan. Virkamiehellä on valitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Jos päätös kumotaan siellä, virkamies palaa virkaansa virkasuhteen jatkuvuusperiaatteen mukaisesti. Päätöksen irtisanomisesta tekee nimittävä viranomais eli valtioneuvoston yleisistunto.

Valtiovarainministeriön on harkittava tiedossa olevien tosiasioiden pohjalta, onko Antti Hartikaiseen kohdistettava virkamiesoikeudellisia seuraamuksia ja jos on, mitä ne ovat. Huomioon on otettava myös se, että selvitysryhmä on julkisessa raportissaan todennut, ettei Hartikaisen menettely kolmessa selvitettävänä olleessa asiassa ole ollut kaikilta osin hyväksyttävää hyvän hallinnon kannalta arvioituna.

Hartikaiselle ei ole aikaisemmin annettu moitteita toiminnastaan Tullin pääjohtajana.

Muut mahdolliset toimenpiteet - valtioneuvoston käytettäväksi asettaminen

Valtiovarainministeriö on eri toimenpidevaihtoehtoja punnittuaan harkinnut myös vaihtoehtoa, että Tullin virkavapaana oleva pääjohtaja Antti Hartikainen asetettaisiin valtioneuvoston käytettäväksi.

Virkamiehen asettamisesta valtioneuvoston käytettäväksi säädetään valtion virkamieslain (750/1994) 22 §:ssä seuraavasti:

Virkamies, jonka nimittää tasavallan presidentti, valtioneuvosto tai ministeriö, voidaan asettaa enintään kahden vuoden ajaksi valtioneuvoston käytettäväksi silloin, kun siihen on valtion tehtävien hoitamiseen perustuva pätevä syy. Kahden vuoden määräaikaa voidaan samoin edellytyksin jatkaa enintään kahdella vuodella.

Käytettäväksi asetettu virkamies on velvollinen suorittamaan valtioneuvoston tai sen määräämän viranomaisen määräämiä tehtäviä.

Hallituksen esityksen perusteluissa (HE 291/1993 vp) viitataan silloin voimassa olleeseen lakiin, jonka 8 luvussa säädettiin virkamiehen asettamisesta valtioneuvoston käytettäväksi. Itse säännös poikkeaa aikaisemmasta siten, että virkamiehen oma suostumus ei ole voimassa olevan lain mukaan käytettäväksi asettamisen edellytyksenä. Nykyisen lain säännökset eroavat vuoden 1986 valtion virkamieslain (756/1986) säännöksistä myös siten, ettei virkasuhde katkea käytettäväksi asettamisen johdosta.

Voimassa olevan lain perustelujen mukaan käytettäväksi asetettavat virkamiehet olisivat käytännössä välittömästi ministeriön alaisten virastojen päälliköt ja ministeriöiden virkamiehet.

Käytettäväksi asetettavalle virkamiehelle voidaan nykyisen lain hallituksen esityksen perustelujen mukaan myöntää vastaavaksi ajaksi virkavapautta virastaan, jos hänen tehtäviään hoitamaan tarvitaan sijainen.

Edelleen lain perustelujen mukaan käytettäväksi asetetun virkamiehen tehtäviä voisi-
vat olla esimerkiksi useita hallinnonaloja koskevat kehittämistehtävät. Käytettäväksi
asettamisen tarkoituksena olisi saada eri hallinnonaloilla työskentelevien virkamiesten
asiantuntemus tarvittaessa koko valtioneuvoston tai sen määräämän viranomaisen
käyttöön. Perustelujen mukaan käytettäväksi asettamista ei tulisi yleensä käyttää siir-
tona toisiin tehtäviin silloin, jos virkamies ei suoriudu nykyisistä tehtävistään. Vuoden
1986 lain perusteluissa todetaan, että tarkoituksena on, että lähinnä johtavia virkamie-
hiä voitaisiin ottaa säännöksen nojalla tärkeisiin erityistehtäviin.

Vuoden 1986 valtion virkamieslain perustelujen mukaan tehtävät voidaan antaa sa-
malla kun tehdään päätös käytettäväksi asettamisesta tai erillisenä päätöksenä. Samoin
tehtävien laatua ja määrää voidaan myöhemmin myös muuttaa.

Päätöksen käytettäväksi asettamisesta tekee valtioneuvoston yleisistunto (valtioneu-
voston ohjesääntö, 5 § 1 kohta). Virkamiehellä on päätöksestä valitusoikeus hallinto-
lainkäyttölain mukaisesti (valtion virkamieslaki 57 §, 1.3.2013/177)

Irtisanomisperusteen arviointia

Valtiovarainministeriö katsoo, ettei mikään kolmesta selvitetävänä olevasta asiasta
täytä virkamieslain 26 §:ssä säädettyä virkasuhteen irtisanomisperustetta, joka on ”vi-
ran luonne huomioon ottaen hyväksyttävä ja perusteltu syy”. Viraston pääjohtajan
asemassa olevan irtisanomisperustetta arvioitaessa otetaan huomioon myös se, onko
hän menettänyt sen erityisen luottamuksen, jota hänen asemassaan olevalta virkamie-
heltä edellytetään. Virkamiehen tulee nauttia sen tahon luottamusta, joka hänet on ni-
mittänyt virkaan eli tässä tapauksessa valtiovarainministeriön ja samalla koko valtio-
neuvoston.

Valtiovarainministeriö katsoo, että julkisuudessa esiintyminen siten kuin kohdassa 3
on kuvattu, on moitittavaa ja valtiovarainministeriön on siihen puututtava. Kysymyk-
sessä on kuitenkin lajissaan ensimmäinen ja tähän mennessä ainoa tämän kaltainen
toiminta julkisuudessa. Moitittavuudesta huolimatta Hartikaisen ei voida arvioida pel-
kästään tämän vuoksi menettäneen sitä erityistä luottamusta, jota hänen asemassaan
olevan virkamiehen tulee nauttia. Myöskään kohtia 1 – 3 kokonaisuutena arvioiden
valtiovarainministeriö ei voi todeta, että irtisanomisperuste olisi olemassa.

Irtisanomisperusteen olemassaoloa arvioitaessa on otettava huomioon, voidaanko asi-
anomaisen virkamiehen katsoa olevan pääasiallisessa vastuussa epätoivotuista ilmiöis-
tä ja toiminnoista. Oikeuskäytännössä tätä asiaa on käsitelty eräässä tapauksessa, jossa
poliisipäällikkö oli irtisanottu virkamieslain 25 §:n nojalla. Irtisanomisen perusteena
oli työilmapiiriraportti, jonka mukaan päälliköllä ei ollut sosiaalisia ja johtamistaidol-
lisia edellytyksiä jatkaa tehtävässään. Vaikka kyseessä ei ollut 26 §:ssä tarkoitettu vir-
kamies, tapauksessa on asiallista yhteneväisyyttä nyt esillä olevaan tapaukseen, minkä
vuoksi se kuvataan lyhyesti seuraavassa.

Poliisipäällikkö X oli irtisanottu 22.9.1998 virkamieslain 25 §:n nojalla ja sa-
malla pidätetty välittömästi virantoimituksesta lain 40 §:n 2 momentin 4 koh-
dan nojalla. Poliisilaitoksen työilmapiiriä oli käsitelty 15.10.1993 ja
24.11.1993, koska työyhteisössä oli ilmennyt jännitteitä ja tyytymättömyyttä
poliisilaitoksen johtamiseen. Paikallinen poliisiyhdistys oli 26.1.1998 kirjeitse
pyytänyt lääninhallitusta ryhtymään toimenpiteisiin X:n johtamistyylin ja -

toimintojen sekä sopimattoman käytöksen selvittämiseksi. Lääninhallituksen nimeämä selvittäjä oli todennut raportissaan 4.6.1998, että poliisilaitoksen nykyisellä johdolla ei ollut sosiaalisia ja johtamistaidollisia edellytyksiä jatkaa tehtävässään. X on irtisanomisperusteiden kiistämisen ohella esittänyt oikaisuvaatimuksessaan, että hänen kuulemisensa oli suoritettu puutteellisesti eikä irtisanomista tehty kohtuullisen ajan kuluessa.

X:lle annetusta kuulemiskirjeestä oli ilmennyt, että kyse oli irtisanomisen johdosta tapahtuvasta kuulemisesta, ja kirjeessä oli myös mainittu mahdollisen irtisanomisen perusteet. Kuuleminen oli tapahtunut virkamieslain 66 §:n 2 momentin mukaisesti. X oli irtisanottu 22.9.1998, ja irtisanomisen perusteena ollut työilmapiiriraportti oli päivätty 4.6.1998. X oli siten irtisanottu kohtuullisen ajan kuluessa siitä, kun irtisanomisen peruste oli tullut lääninhallituksen tietoon. Virkamieslautakunta on katsonut, että menettelytapa, jolla poliisilaitoksen henkilöstöstä noin puolet oli valikoitunut haastateltaviksi selvittäjän tehdessä raporttiaan, oli saattanut vaikuttaa haastattelun lopputulokseen. Tämän johdosta X:n irtisanomista ei ole voitu perustaa selvittäjän raporttiin. Virkamieslautakunnan suullisessa käsittelyssä kuultujen kuuden poliisilaitoksen henkilökuntaan kuuluvan todistajan kertomusten mukaan X:n henkilöstöjohtaminen ja käyttäytyminen oli ollut moitittavaa. Toisaalta neljä todistajaa kertoi, ettei näin ollut. Kaiken asiassa saadun selvityksen perusteella on ollut pääteltävissä, että ilmapiiri poliisilaitoksella oli ollut tulehtunut, mutta asiassa ei ole näytetty, että syy tähän olisi ollut pelkästään X:stä johtuva. Samoin on kiistatta tullut ilmi, että X oli poliisipäällikkönä saanut aikaan parannuksia, eikä ole väitettykään, että yleisön luottamus poliisilaitokseen olisi heikentynyt X:n johdossa. Irtisanomiseen ja virantoimituksesta pidättämiseen ei siten ollut lainmukaista perustetta.

Virkamieslautakunta hyväksyi oikaisuvaatimuksen ja kumosi irtisanomista ja virantoimituksesta pidättämistä koskevat päätökset. Korkein hallinto-oikeus ei muuttanut virkamieslautakunnan päätöstä (KHO 2000 t. 2026).

Lisäksi valtiovarainministeriö katsoo, että sille 30.1.2015 toimitetussa kirjeessä esille tuodut oikeusprosessit, joita mahdollisesti nostetaan, jos Hartikainen palaa pääjohtajaksi, eivät vaikuta sen arviointiin, onko irtisanomisperuste olemassa vai ei.

Toimenpide-ehdotukset

1. Puolison työskentelyyn Tullissa liittyvät toimet (toimet selostetaan raportin sivulla 14)

Valtiovarainministeriön arvion mukaan kysymyksessä olevaan asiaan on kiinnitettävä Hartikaisen huomiota vastaisen varalle ja edellytettävä, ettei hän osallistu puolisoaan koskevien asioiden käsittelyyn miltään osin Tullissa.

2. Tullin johdon toimintaan puuttuminen virkavapauden aikana

Valtiovarainministeriö kiinnittää vastaisen varalle Hartikaisen huomiota siihen, ettei virkavapaalla olevan pääjohtajan tule puuttua toimivan johdon työskentelyyn. Organisaation johtaminen edellyttää selkeätä vastuunjakoja ja voimassa olevan vastuunjaon noudattamista.

3. *Julkisuudessa esiintyminen*

Valtiovarainministeriö antaa Antti Hartikaiselle vakavan huomautuksen kohdassa 3 mainitusta esiintymisestä julkisuudessa ja henkilöstöpäällikkö Juha Madetojan julkisesta arvostelemisesta.

Huomautuksen yhteydessä annetaan ohje tulevaan toimintaan ja edellytetään, ettei Hartikainen vastaisuudessa arvostele henkilöstöään julkisuudessa vaan hoitaa tällaiset asiat, jos huomautettavaa on, asianomaisen henkilön kanssa.

Menettely

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä Martti Hetemäki on keskustellut selvittettävänä olevista asioista Antti Hartikaisen kanssa puhelimitse 28.1.2015.

Ministeri Päivi Räsänen ja Martti Hetemäki ovat keskustelleet Antti Hartikaisen kanssa videoneuvottelussa 30.1.2015 ja 9.2.2015.