Olli Mäenpää
12.2.2020

Perustuslakivaliokunnalle

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

Ulkoministerin virkatoimien lainmukaisuuden tutkiminen perustuslakivaliokunnassa

Perustuslain 115 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuuden tutkinta voidaan eduskunnan perustuslakivaliokunnassa panna vireille vähintään kymmenen kansanedustajan allekirjoittamalla muistutuksella. Kymmenen kansanedustajaa on muistutuksellaan 19.12.2019 saattanut ulkoministeri Pekka Haaviston virkatoimien lainmukaisuuden perustuslakivaliokunnan tutkittavaksi.

Perustuslain 114 §:n 2 momentin mukaan syytteen nostamisesta valtioneuvoston jäsentä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättää perustuslain 114 §:n nojalla eduskunta saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton ministerin menettelyn lainvastaisuudesta.

Ministerisyytteen nostamiselle on perustuslain 116 §:ssä asetettu erityinen syytekynnys. Syyte voidaan nostaa, jos valtioneuvoston jäsen on tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa tai menetellyt muutoin virkatoimissaan selvästi lainvastaisesti. Eduskunnan tulee varata valtioneuvoston jäsenelle tilaisuus selityksen antamiseen ennen päätöstä syytteen nostamisesta.

Esitän tässä muistiossa perustuslakivaliokunnan pyynnöstä arvioni valiokunnan toimittamasta aineistosta hallinnollisen päätöksenteon asianmukaisuuden ja virkamiesoikeudellisten näkökohtien valossa. Arvioni kohdistuu muistutuksessa esitettyihin neljään perusteeseen.

Muistutuksen perusteet

Muistutuksessa esitetään ulkoministerin virkatoimien lainmukaisuuden tutkimiseksi seuraavat kysymykset:

1. Onko ulkoministeri Pekka Haavisto painostanut virkamiehiä tekemään lainvastaisia päätöksiä asiassa?

2. Onko prosessi, jossa ulkoministeriö on asettanut uuden erityisedustajan hoitamaan asiaa, ollut laillinen?

3. Onko ulkoministeriössä menetelty laillisesti, kun konsulipäällikkö Pasi Tuomista on pyritty siirtämään uuteen tehtävään pois konsulipäällikön virasta?

4. Onko ulkoministeri toiminut lain mukaisesti jättäessään tuomatta asian valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi?

Muistutusperusteiden arviointi hallinnollisen päätöksenteon asianmukaisuuden ja virkamiesoikeudellisten näkökohtien valossa

1. Onko ulkoministeri harjoittanut painostusta?

Muistutuksen perustelujen mukaan on syytä epäillä, että ulkoministeri Haavisto on oikeuskanslerin vastauksen [9.10.2019] virheelliseen tulkintaan vedoten painostanut konsulipäällikkö Tuomista mahdollisesti lainvastaiseen toimintaan painostamalla häntä tuomaan Syyrian al-Holin pakolaisleirin lapset Suomeen konsulilain nojalla.

Arvioinnin oikeudelliset perusteet

Virkamiehen painostamista koskevaa muistutusperustetta on aiheellista arvioida sekä päätöksenteon asianmukaisuuden kannalta että virkamiesoikeudellisten näkökohtien valossa.

Päätöksenteon asianmukaisuuden kannalta keskeisten arviointiperusteiden voidaan katsoa sisältyvän hallintolain (6.6.2003/434) 6 §:ssä säädettyihin hallinnon oikeusperiaatteisiin. Ne on määritelty hallintolain 6 §:ssä seuraavasti:

> ”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.”

Virkamiehen kohtelun kannalta tasapuolisen kohtelun vaatimus edellyttää yhdenvertaisuuden periaatteen noudattamista. Tarkoitussidonnaisuuden periaate merkitsee, että viranomainen ja virkamies voi käyttää toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan perusteltuihin ja hyväksyttäviin tarkoituksiin. Puolueettomuusperiaate edellyttää viranomaisen toimivan objektiivisesti ja riippumattomasti. Periaatteen mukaan päätösvallan käytön on oltava objektiivisesti perusteltavaa sovellettavan lain puitteissa. Suhteellisuusperiaatteen mukaan viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Luottamuksensuojaperiaate suojaa oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Virkamiesoikeudellisten näkökohtien kannalta arvioinnin keskeisenä perusteena voidaan pitää virkamiehen asemaa, toimintaa ja vastuuta määrittäviä Suomen perustuslain (11.6.1999/731) säännöksiä. Yleisen lähtökohdan muodostaa hallinnon lainalaisuutta ja lainmukaisuutta edellyttävä perustuslain 2 §:n 3 momentin säännös. Sen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa

toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Virkamies on perustuslain 118 §:n mukaan vastuussa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Virkavastuun kohteena on virkamiehen lainvastainen toimenpide ja virkatehtävien laiminlyönti.

Muistutusperusteen arvioinnin kannalta keskeisiä virkamiesoikeudellisia näkökohtia määrittelee myös valtion virkamieslakiin (19.8.1994/750) sisältyvä sääntely. Lain tavoitteena on sen 2 §:n mukaan turvata valtion tehtävien hoitaminen tuloksellisesti, tarkoituksenmukaisesti ja oikeusturvavaatimukset täyttäen. Lain tarkoituksena on lisäksi turvata virkamiehelle oikeudenmukainen asema suhteessa työnantajaan.

Viranomaisen on lain 11 §:n mukaan kohdeltava palveluksessaan olevia virkamiehiä tasapuolisesti, jollei siitä poikkeaminen ole virkamiesten tehtävät ja asema huomioon ottaen perusteltua. Asianomaisen viranomaisen on virkamieslain 13 §:n mukaan huolehdittava siitä, että virkamiehelle annetaan virkasuhteesta johtuvat edut ja oikeudet sellaisina kuin ne hänelle kuuluvat.

Virkamieslain 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Hänen on myös noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä.

Virkamiehen painostamista ei ole lainsäädännössä tarkemmin määritelty, mutta esimerkiksi valtion virkamieslain 12 § sisältää viranomaista koskevan kiellon painostaa virkamiestä liittymään johonkin yhdistykseen. Hallinto- ja virkamiesoikeudellisessa yhteydessä painostamisella voidaan tarkoittaa lähinnä viranomaisen tai esimiehen epäasiallista tai lainvastaista menettelyä tai toimintaa, jonka tarkoituksena on johtaa siihen tai saada aikaan se, että virkamies tekee päätöksen tai ryhtyy virkatoimeen tai muuhun toimeen, jota hän ei ilman tällaista menettelyä tai toimintaa olisi tehnyt.

Virkamiehen painostamisena ei voida pitää virkamieslain mukaista työnjohto- ja valvontamääräyksien antamista. Myös lain mukaiset henkilöstöhallinnon toimet jäävät painostuksen käsitteen ulkopuolelle. Samoin on perusteltua arvioida viranomaisen päättämiä yleisiä toiminnan tavoitteita, jotka koskevat esimerkiksi viranomaisen strategiaa tai sen toiminnan suuntaviivoja.

Esitetty selvitys

Kaikkia muistutusperusteita koskeva selvitys sisältyy lähinnä ulkoministeri Pekka Haaviston muistioon (13.1.2020) ja konsulipäällikkö Pekka Tuomisen muistioon (13.1.2020) sekä näiden muistioiden liitteisiin. Lisäksi ulkoministeriö on toimittanut selvitystä muistutusperusteisiin liittyvästä sähköpostiviestinnästä.

Konsulipäällikkö Tuomisen selvityksen mukaan hän on kokenut ministeri Haaviston toiminnan painostamisena erityisesti kahdessa tilanteessa. Ensimmäinen kokemus oli tilaisuudessa 16.9.2019, jossa oli kysymys ulko- ja sisäministeriön virkamiesten lähettämisestä al-Holin leirille 22.-28.9.2019. ”Konsulipuolen virkamiehet minä

mukaan luettuna perustelimme ministerille, miksi suunniteltua matkaa ei kannattaisi tehdä.” ”Ministeri Haavisto menetti malttinsa keskustelun päätteeksi, ja totesi, että on ennenkuulumatonta, jos pääministerin linjausta ei toteuteta. Hän kertoi löytävänsä sitten toiset keinot. Koin tämän tilaisuuden painostukseksi ja siksi se myös osoittautui melko pian tämän tapaamisemme jälkeen.” (s. 3)

Ulkoministeri Haaviston selvityksen mukaan kokous ulkoministeriössä 16.9.2019 muodostui vaikeaksi. Konsulipäällikkö Tuominen oli kriittinen ajatukseen, että käytäisiin ulkoministeriön puolesta myös Koillis-Syyrian kurdihallintoa tapaamassa ja mahdollisesti myös al-Holin leirillä. Ulkoministerinä Haavisto oli näiltä osin sitoutunut lähestymistapaan, joka oli käyty läpi pääministerin johtamassa neuvottelussa 13.9.2019. Ulkoministeriössä 16.9.2019 pidetty kokous päättyi Haaviston mukaan tuloksettomasti. Viimeistään tässä kokouksessa syntyi luottamuspula ulkoministerin ja konsulipäällikön välille siitä, miten al-Holiin liittyvässä kysymyksessä tulisi menetellä. Luottamuspula johti ministeri Haaviston antamaan toimeksiantoon valmistella konsulipäällikön siirtämistä toiseen tehtävään. (s. 8-9)

Konsulipäällikkö Tuomisen selvityksen mukaan toinen hänen selkeäksi painostukseksi kokemansa seikka oli ministerin 18.10.2019 toimintaohje, jonka antoi hänen puolestaan erityisavustaja Joel Linnainmäki. Tuomisen selvityksen mukaan: ”Tässä ohjeessa tarkoitus oli saada virkamies tekemään lapsia koskeva päätös virkavastuulla. En ollut valmis tekemään virkamiespäätöstä konsulipalvelulain perusteella.” (s. 10) Tältä osin konsulipäällikkö Tuominen esitti myös sähköpostiviestissään 18.10.2019 kritiikkiä alivaltiosihteeri Puustiselle: ”Emme voi toimia konsulipalvelulain mukaisesti, sen sijaan voimme toimia konsulipalvelulain periaatteiden mukaisesti. Päätös tulee tehdä hallituksessa tai sitten päätös tulee olla ministerin. Näen nyt ongelmaksi, että ministerin kanslia vyöryttää tämän hoidettavaksi konsulipalvelulain mukaisesti ja lähtökohtaisesti niin, että avustamme vain lapsia. Tällaisen päätöksen tekeminen virkamiestyönä on sellainen päätös, että sen tekijän on syytä varautua siihen, että hän saa päätöksestään vankeustuomion, josta tulee sen verran pitkä, ettei sitä voi ehdollisena suorittaa.” (Liite 7.)

Ulkoministeri Haaviston selvityksen mukaan konsulipäällikkö Tuomisen viittaama toimintaohje 18.10.2019 oli erityisavustaja Joel Linnainmäen sähköpostiviesti ohjeeksi toimintalinjauksen valmistelusta. Siinä mainittiin kahdeksan kohtaa, jotka tulisi sisällyttää ulkoministeriön muistioon pääministerin kanssa sovittua hallituksen neuvottelua varten. (s. 13-14) Neuvottelu vaihtui myöhemmin hallituksen iltakouluksi 31.10.2019. Lähtökohtana toimintalinjausta koskevan ohjeen mukaan oli, että ”ainakin lapset al-Holin leiriltä saadaan turvaan kohtuullisen ajan kuluessa ja tarvittaessa nopeasti, jos turvallisuusriskit alueella kasvavat”.

Muistutusperusteen oikeudellinen arviointi

Mahdollisen painostamisen kannalta on paikallaan arvioida ensin kokousta ulkoministeriössä 16.9.2019. Esitetyn selvityksen mukaan kokouksessa oli erimielisyyttä ulkoministeri Haaviston ja konsulipäällikkö Tuomisen välillä siitä, oliko perusteltua lähettää ulkoministeriön ja sisäministeriön virkamiehiä al-Holin leirille.

Erimielisyys perustui lähinnä turvallisuustilanteen erilaiseen arviointiin, ja arviointien eroavuuksille oli todennäköisesti aiheellisia perusteita. Tällaista arviointien eroavuuden esiintuomista ei voida pitää virkamiehen painostamisena, vaan kysymys on virkavalmisteluun välttämättä kuuluvasta eri näkökohtien punninnasta.

Tarkempia tietoja keskustelun sisällöstä ei ole. Keskustelun luonnetta kuvaa kuitenkin se, että ulkoministeri Haavisto kertoo sen johdosta menettäneensä luottamuksen konsulipäällikkö Tuomiseen. Konsulipäällikkö Tuominen puolestaan kertoo ministeri Haaviston menettäneen malttinsa keskustelun päätteeksi, ja Tuominen itse koki tilanteen painostukseksi. On siten todennäköistä, että keskustelu ei kaikilta osin ollut ainakaan täysin ratkaisuhakuista. Erilaisten näkemysten esittämistä ministeriön sisäisessä, valmistelevassa keskustelussa ei kuitenkaan vielä voida objektiivisesti arvioiden pitää painostuksena, vaikka keskusteluun osallistunut virkamies saattaisi sen sellaiseksi kokea. Tältä kannalta on lisäksi aiheellista ottaa huomioon etenkin se, että ulkoministerille kuuluu päätösvalta siitä, lähetettiinkö ulkoministeriön virkamiehiä al-Holin leirille. Koska asia ei kuulunut konsulipäällikkö Tuomisen toimivaltaan, häntä ei siinä suhteessa olisi voinut painostaa.

Toinen arvioinnin kohde on 18.10.2019 annettu toimintaohje, joka oli oikeastaan erityisavustaja Joel Linnainmäen alivaltiosihteeri Pekka Puustiselle lähettämä sähköpostiviesti. Viestin aiheena oli ”Toimenpidepyyntö: hallituksen neuvottelun valmistelu”. Viestissä todetaan muun muassa kahdeksan asiaryhmää, joiden tulee olla ulkoministeriön muistiossa. Asiakohdan 1. mukaan: ”Tilanteessa toimitaan konsulipalvelulain ja oikeuskanslerin viimeisimmän päätöksen [9.10.2019] mukaisesti.” Asiakohdan 3. mukaan: ”Lähtökohtana on, että ainakin lapset Al-Holin leiriltä saadaan turvaan kohtuullisen ajan kuluessa ja tarvittaessa nopeasti, jos turvallisuusriskit alueella kasvavat.”

Ulkoministeriön muistion valmistelua koskeva pyyntö annettiin oikeuskanslerin 9.10.2019 tekemän päätöksen jälkeen. Oikeuskansleri totesi tuossa päätöksessään oikeudelliseen arvioonsa perustuvana johtopäätöksenä, että ”että perus- ja ihmisoikeudet, erityisesti perustuslain 7 §, lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan 1 kappale, 6 artikla ja niiden perustuslain 22 §:ssä säädetty turvaamisvelvoite puoltavat sitä, että valtioneuvosto pyrkii kansainvälisen oikeuden mukaisesti ja konsulipalvelulain mukaisten toimivaltuuksiensa nojalla ja puitteissa kotiuttamaan ainakin suomalaiset ja heihin rinnastuvat lapset.” Aikaisemmassa muistiossaan (12.6.2019) oikeuskansleri oli katsonut, ”että UM on toimivaltainen ryhtymään kotiuttamisessa tarvittaviin toimenpiteisiin VNOS 13 § 5 kohdan ja perustuslain 22 §:n nojalla lapsen oikeuksien yleissopimuksen määräysten toteuttamiseksi.”

Edellä mainitun sähköpostiviestin linjauksen voidaan katsoa mukautuvan oikeuskanslerin ratkaisussa 9.10.2019 oikeudellisen arvion perusteella esitettyyn johtopäätökseen. Voidaan pitää sekä lainmukaisena että asianmukaisena, että tätä johtopäätöstä käytettiin myös ulkoministeriön toimintalinjauksen valmistelun lähtökohtana tämän valtioneuvoston toiminnan lainmukaisuutta valvovan oikeuskans-

lerin ratkaisun jälkeen. Myös toiminta konsulipalvelulain nojalla ja puitteissa kuului tämän linjauksen sisältöön. Konsulipalvelulain noudattaminen kuuluu keskeisesti konsulipäällikön virkavelvollisuuksiin.

Valmisteilla ollut ulkoministeriön toimintalinjaus määritteli lähtökohtia ja oli muutenkin verraten yleisellä tasolla. Se ei sisältänyt ulkoministeriön virkamiehiin tai erityisesti konsulipäällikköön kohdistuvaa velvoitetta ratkaista yksittäinen hallintoasia tietyllä tavalla. Toimintalinjaukseen ei myöskään sisältynyt elementtejä, jotka olisivat sisältäneet tai joiden olisi voitu tulkita sisältäneen velvoitteen konsulipäällikölle toimia lainvastaisesti taikka valmistella tai tehdä lainvastainen päätös tai pidättyä lainmukaisesta päätöksenteosta. Konsulipalvelulain noudattamisen voidaan katsoa kuuluneen konsulipäällikön virkavelvollisuuksiin myös ilman ulkoministeriön tai valtioneuvoston yleisistunnon nimenomaista päätöstä. Toimintalinjausta ei nämä seikat huomioon ottaen voida pitää konsulipäällikköön kohdistuvana painostuksena.

2. Onko erityisedustajan asettamisprosessi lainmukainen?

Muistutuksen perustelujen mukaan konsulipäällikkö Tuominen on kieltäytynyt edistämästä asiaa [Syyrian al-Holin pakolaisleirin lapsien tuominen Suomeen konsulilain nojalla], jonka jälkeen Haavisto on siirtänyt al-Holiin liittyvät konsulitehtävät häneltä pois ja nimennyt väliaikaisen al-Holin erityisedustajan. Salaisessa päätöksessä ei konsulipäällikkö Tuomisen mukaan ole esittelijää, eikä siinä kerrota, mikä on ministerin toimivalta.

Arvioinnin oikeudelliset perusteet

Ulkoasiainhallintolaissa (25.2.2000/204) säädetään lain 1 §:n mukaan Suomen ulkoasiainhallinnon organisaatiosta, edustustojen tehtävistä ja toiminnasta sekä ulkoasiainhallinnossa toimivien virkamiesten ja muun henkilöstön asemasta.

Lain 14 §:n 1 momentin mukaan ulkoasiainhallinnon virat ovat hallinnonalan yhteisiä. Ulkoasiainhallinnon virassa voidaan toimia eri tehtävissä ja virkapaikoissa ulkoasiainhallinnon organisaatiossa siten kuin tässä laissa säädetään.

Lain 17 §:n 1 momentin mukaan ulkoasiainneuvos, lähetystöneuvos, ulkoasiainsihteeri, hallinnollinen ulkoasiainsihteeri, avustaja ja hallinnollinen avustaja ovat määrättäessä velvollisia virassaan siirtymään toiseen tehtävään ja toiseen virkapaikkaan ulkoasiainhallinnon organisaatiossa.

Ulkoministeriön työjärjestyksestä annetun ulkoministeriön asetuksen (28.8.2008/550) 56 §:n mukaan ministeri tai valtiosihteeri kansliapäällikkönä voivat määrätä asian valmistelusta vahvistetusta työnjaosta poiketen. Virkamies on lisäksi vahvistetusta työnjaosta riippumatta velvollinen suorittamaan ne tehtävät, jotka häneen esimiesasemassa oleva toimintayksikön päällikkö tai ministeri vahvistetusta työnjaosta poiketen yksittäistapauksessa määrää hänen suoritettavakseen.

Konsulipalvelulain (22.4.1999/498) yleisenä lähtökohtana on, että konsulipalveluina voidaan antaa laissa säädetyin edellytyksin antaa palveluja hädänalaisessa asemassa oleville ja kriisitilanteessa ulkomailla edustuston toimipiirissä oleskelevalle. Lain 9 §:n 2 momentin mukaan, jos konsulipalvelua tarvitaan maassa, joka ei kuulu minkään edustuston toimipiiriin, ulkoasiainministeriö määrää konsulipalvelun antamisesta.

Päätöksentekoa valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä on säännelty erikseen laissa valtioneuvostosta (28.2.2003/175). Valtioneuvostolain 15 §:n 1 momentin mukaan ministeri ratkaisee toimialaansa kuuluvat asiat sekä johtaa ministeriön toimintaa työnjaon mukaisesti. Lain 16 §:n 1 momentin mukaan ministeri voi pidättää itselleen ratkaisuvallan asiassa, joka on annettu virkamiehen päätettäväksi.

Valtioneuvostolain 25 §:n mukaan ministeriössä asiat ratkaistaan esittelystä, jollei valtioneuvoston asetuksella erityisestä syystä toisin säädetä. Valtioneuvoston asetuksena annetun valtioneuvoston ohjesäännön (3.4.2003/262) 38 § määrittelee yleisesti tilanteet, joissa asia voidaan ratkaista ministeriössä ilman esittelyä. Tällaisia asioita ovat ainoastaan rekisteröinti- tai kirjaamistoimenpidettä koskevat asiat sekä ministeriön sisäistä henkilöstö- tai taloushallintoa koskevat asiat palvelussuhdetta koskevia asioita lukuun ottamatta. Ulkoministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (22.12.2005/1171) 7 §:n mukaan lisäksi eräät asiat protokollapalvelussa voidaan ratkaista ilman esittelyä.

Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Päätöksen perustelut voidaan kuitenkin 45 §:n 2 momentin mukaan jättää esittämättä, jos muun muassa tärkeä yleinen tai yksityinen etu edellyttää päätöksen välitöntä antamista tai päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista eikä muilla ole oikeutta hakea päätökseen muutosta.

Yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain (30.12.2013/1233) 4 §:n 1 momentin mukaan viraston tulee järjestäessään organisaatiotaan, henkilöstön työtehtäviä ja johtamista toteuttaa myös henkilöstön ja esimiesten sekä henkilöstön keskinäistä yhteistoimintaa ja tuloksellista työskentelyä sekä antaa henkilöstölle mahdollisuus vaikuttaa työnsä sisältöön ja työympäristöön ja saada tietoja työnsä tavoitteista, merkityksestä ja tuloksista. Lain 11 §:n 4 momentin mukaan asianomaisella hallinnonalalla voimassa oleviin siirtymisvelvollisuutta koskeviin säännöksiin perustuva virkamiehen siirto toiseen tehtävään käsitellään kuitenkin vain työnantajan ja kysymyksessä olevan henkilön välillä.

Perustuslain 118 §:n 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta.

Esitetty selvitys

Ulkoministeri Haavisto on tehnyt ulkoministerin väliaikaisen erityisedustajan nimeämistä koskevan päätöksen 22.10.2019, jossa erityisedustajaksi määrättiin päätöksessä mainittu lähetystöneuvos. Selvitykseen sisältyvään päätösasiakirjan kopioon ei sisälly päätöksen esittelijää koskevaa tietoa.

Erityisedustajan tehtävänä on nimeämispäätöksen mukaan muun muassa ”edustaa ulkoministeriä, tukea ja yhteensovittaa ulkoministeriön konsulipalvelujen työtä sen roolissa toimivaltaisena viranomaisena sekä tarvittaessa ratkaista tähän toimivaltaan kuuluvia asioita edellä mainitun tavoitteen saavuttamiseksi”. Lisäksi erityisedustajan tehtävänä on ”varmistaa Syyriassa leireillä pidettyjen suomalaisten lasten henkilökohtaisen turvallisuuden ja perusoikeuksien toteutuminen perustuslain, Suomen ratifioimien kansainvälisten sopimusten, konsulipalvelulain (498/1999) ja muun soveltuvan lainsäädännön mukaisesti”.

Ulkoministeri Haaviston selvityksen mukaan nimeämispäätös vaikutti ministeriön sisäiseen työnjakoon vain al-Hol -kysymyksessä. Kansliapäällikön tehtäviin jäivät kaikki muut Syyriaa koskevat konsuliasiat (s. 15).

Konsulipäällikkö Tuomisen selvityksen mukaan nimeämispäätöksessä ei ole esittelijää eikä siinä mainita toimivaltaperustetta. Konsulipäällikköä ei kuultu, eikä hänelle varattu mahdollisuutta lausua kantaansa valmisteluvaiheessa. Hänelle ei annettu perustelumuistiota toimivallan siirrosta eikä myöskään valitusosoitusta. Yhteistoimintalain velvoitteita ei myöskään noudatettu. (s. 4) Osastopäällikkönä Tuominen jäi epätietoisuuteen siitä, oliko hän mahdollisesti kuitenkin virkavastuussa erityisedustajan tekemistä päätöksistä. (s. 6)

Muistutusperusteen oikeudellinen arviointi

Ulkoasiainhallintolain 17 §:n 1 momentin mukaan muun muassa lähetystöneuvos on määrättäessä velvollinen virassaan siirtymään toiseen tehtävään ja toiseen virkapaikkaan ulkoasiainhallinnon organisaatiossa. Ministerillä on ulkoministeriön työjärjestyksen 56 §:n nojalla toimivalta määrätä asian valmistelusta vahvistetusta työnjaosta poiketen. Ministerillä on myös toimivalta määrätä virkamiehen suoritettavaksi yksittäistapauksessa tehtävät vahvistetusta työnjaosta riippumatta. Näiden säännösten nojalla ulkoministeri Haavistolla voidaan katsoa olleen toimivalta tehdä erityisedustajan tehtävään määräämistä koskeva päätös, kun myös otetaan huomioon, että ministerillä on valtioneuvostolain 16 §:n 1 momentin mukaan toimivalta pidättää itselleen ratkaisuvalta asiassa, joka on annettu virkamiehen päätettäväksi.

Al-Holin leiri sijaitsee epävirallisella Rojavan alueella, jolla ei toimi Syyrian valtion viranomaisia. Alueen ei siten – ainakaan efektiivisesti – voitane katsoa kuuluvan minkään Suomen edustuston toimipiiriin. Konsulipalvelulain 9 §:n 2 momentin mukaan ulkoasiainministeriö määrää tällaisella alueella konsulipalvelun antamisesta.

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. Yhteistoimintalain 11 §:n 4 momentin mukaan tällainen asia käsitellään vain työnantajan ja kysymyksessä

olevan henkilön välillä. Määräämismenettelyä ei siten voida näiltä osin pitää lainvastaisena.

Erityisedustajaksi määrätty ulkoministeriön virkamies vastaa perustuslain 118 §:n 1 momentin mukaisesti virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Muilla virkamiehillä ei siten ole vastuuta erityisedustajan toimenpiteistä tai laiminlyönneistä.

Ulkoministeri Haaviston tekemää erityisedustajan nimeämispäätöstä 22.10.2019 ei käytettävissä olevan selvityksen mukaan ole tehty esittelystä. Ulkoministeriön lähetystöneuvoksen määräämistä ulkoministerin väliaikaiseksi erityisedustajaksi voidaan kuitenkin pitää sellaisena valtioneuvoston ohjesäännön 38 §:ssä tarkoitettuna henkilöstöhallintoa koskevana asiana, jossa ei tarvita esittelyä.

Ulkoministeri Haaviston tekemään nimeämispäätökseen ei sisälly tarkempia perusteluja. Tältä osin voidaan katsoa olleen merkitystä etenkin päätöksenteon ripeyteen kohdistuneilla sekä yksityisten henkilöiden ja valtion turvallisuuteen liittyvillä näkökohdilla. Kun otetaan huomioon hallintolain 45 §:n 2 momentin edellä mainitut säännökset tilanteista, joissa perustelut voidaan jättää esittämättä, perustelujen puuttumista ei voida pitää menettelyvirheenä.

3. Onko pyrkimys siirtää konsulipäällikkö Tuominen toiseen tehtävään ollut lainmukainen?

Muistutuksen perustelujen mukaan kesäkuussa 2019 konsulipäällikkö Tuomisen virkaa oltiin päätetty jatkaa vuoteen 2022 saakka. Muistutuksessa todetaan ulkoministeri Haaviston sanoneen tiedotustilaisuudessa 2.12.2019, että konsulipäällikkö Tuominen on yhä tehtävässään, eikä virkaa ole avattu. Myöhemmin Haavisto kertoi käyneensä Tuomisen kanssa pitkän keskustelun ja sen päätteeksi kutsuneensa Tuomisen jatkamaan vanhassa tehtävässään. Tästä voisi muistutuksen mukaan päätellä, että ennen keskustelua hän ei olisi ollut jatkamassa konsulipäällikkönä.

Arvioinnin oikeudelliset perusteet

Ulkoasiainhallintolaissa (25.2.2000/204) säädetään lain 1 §:n mukaan Suomen ulkoasiainhallinnon organisaatiosta, edustustojen tehtävistä ja toiminnasta sekä ulkoasiainhallinnossa toimivien virkamiesten ja muun henkilöstön asemasta.

Lain 14 §:n 1 momentin mukaan ulkoasiainhallinnon virat ovat hallinnonalan yhteisiä. Ulkoasiainhallinnon virassa voidaan toimia eri tehtävissä ja virkapaikoissa ulkoasiainhallinnon organisaatiossa siten kuin tässä laissa säädetään.

Lain 17 §:n 1 momentin mukaan ulkoasiainneuvos, lähetystöneuvos, ulkoasiainsihteeri, hallinnollinen ulkoasiainsihteeri, avustaja ja hallinnollinen avustaja ovat määrättäessä velvollisia virassaan siirtymään toiseen tehtävään ja toiseen virkapaikkaan ulkoasiainhallinnon organisaatiossa.

Ulkoministeriön työjärjestyksestä annetun ulkoministeriön asetuksen (28.8.2008/550) 56 §:n mukaan ministeri tai valtiosihteeri kansliapäällikkönä voivat määrätä asian valmistelusta vahvistetusta työnjaosta poiketen. Virkamies on lisäksi vahvistetusta työnjaosta riippumatta velvollinen suorittamaan ne tehtävät, jotka häneen esimiesasemassa oleva toimintayksikön päällikkö tai ministeri vahvistetusta työnjaosta poiketen yksittäistapauksessa määrää hänen suoritettavakseen.

Kohdassa 1. esitetyillä oikeudellisilla perusteilla ja erityisesti hallintolain 6 §:ssä määritellyillä hallinnon oikeusperiaatteilla on myös tältä osin merkitystä oikeudellisessa arvioinnissa.

Esitetty selvitys

Selvityksestä käy ilmi, että valtioneuvosto on määrännyt Pasi Tuomisen konsulipäällikön tehtävään 1.9.2019-31.8.2022.

Konsulipäällikkö Tuomisen selvityksen mukaan hänelle kerrottiin 11.11.2019, että ministeri oli päättänyt siirtää hänet kokonaan pois tehtävistään viimeistään joulukuun loppuun mennessä. Konsulipäällikön mukaan päätös tehtävämääräyksen päättämisestä oli tehty jo yli kaksi viikkoa aikaisemmin, mutta siitä ei Tuomisen selvityksen mukaan ollut kerrottu hänelle. (s. 5) Konsulipalvelujen henkilöstötilaisuudessa 29.11.2019. kerrottiin suunnitelmissa olevan muutos konsulipalvelujen johdossa.

Ulkoministeri oli konsulipäällikkö Tuomisen selvityksen mukaan sittemmin perääntynyt siirtoa koskevasta päätöksestään. ”Siirtopäätöstä ei ole kirjallisesti tehty, kirjallista päätöstä ei ole annettu minulle eikä selvitystä muutoksenhakuoikeudesta.” (s. 8) Keskustelussaan ministeri Haaviston kanssa 4.12.2019 konsulipäällikkö Tuominen kertoi, että siirto edustuston päälliköksi sopii hänelle. (s. 8)

Ulkoministeri Haaviston selvityksessä viitataan viimeistään 16.9.2019 pidetyssä kokouksessa syntyneeseen luottamuspulaan ulkoministerin ja konsulipäällikön välille al-Holiin liityvässä kysymyksessä. Ratkaisuksi siihen Haavisto kertoo käyneensä keskustelua ”mahdollisuudesta, löytyisikö ulkoministeriön konsulipäällikölle ulkoasiainhallintolain 17 pykälän mukaisesti häntä kiinnostavaa vastaavan tasoista tehtävää kotimaassa tai ulkomailla. Tämän annoin virkamiesjohdon valmisteltavaksi 11. lokakuuta.” (s. 12)

”Esittämäni ratkaisu oli poikkeuksellinen, mutta ei ulkoministeriössä ainutkertainen. Se mahdollistaisi al-Hol -asiassa joutuisamman ja valtioneuvoston piirissä keskustellun linja mukaisen valmistelun, ja samalla antaisi konsulipäällikölle mahdollisuuden edetä sellaisiin tehtäviin, joista hän mahdollisesti olisi kiinnostunut. Tavoitteeni oli tilanne, jossa ulkoministeriö pystyy paremmin hoitamaan koordinaatiovastuunsa suhteessa muihin viranomaisiin, ja olemaan aktiivisemmin yhteydessä sellaisiin kansainvälisiin toimijoihin, joita tarvittaisiin suomalaisten lasten auttamiseksi al-Holin leirillä.” (s. 12)

Ulkoministeri Haaviston selvityksen mukaan kysymys oli siirtämistä koskevasta valmistelupyynnöstä, josta konsulipäällikkö sai tiedon vasta 28.10.2019. Jos siirtämispäätös olisi valmistelun ja konsulipäällikön kuulemisen jälkeen tehty, se olisi tehty esittelystä ja se olisi ollut valituskelpoinen.

Muistutusperusteen oikeudellinen arviointi

Oikeudellisen arvioinnin normatiivisena lähtökohtana voidaan pitää ulkoasiainhallintolain 14 ja 17 §:ään sisältyvää sääntelyä, jonka mukaan ulkoasiainhallinnon virat ovat hallinnonalan yhteisiä virkoja ja yleisvirkamiehellä on määrättäessä velvollisuus siirtyä toiseen tehtävään. Ulkoministerillä on näiden säännösten nojalla toimivalta päättää yleisvirkamiesten siirtämisestä toiseen tehtävään. Tällaista toimivaltaa myös käytetään vakiintuneesti, ja ulkoasiainhallinnon virkamiehet kiertävät säännönmukaisesti eri tehtävissä.

Vaikka konsulipäällikön siirtäminen toiseen tehtävään kuuluu ulkoasiainhallintolain 17 §:n mukaan ulkoministerin toimivaltaan, tämän toimivallan käyttöä on arvioitava myös ministerin harkintavaltaa ohjaavien hallinnon oikeusperiaatteiden kannalta. Tässä suhteessa keskeisenä voidaan esitetyn selvityksen perusteella pitää hallintolain 6 §:ssä säädettyä tarkoitussidonnaisuuden periaatetta, jonka mukaan viranomaisen – ja siis myös ministerin – on ”käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin”.

Ulkoasiainhallintolain 17 §:n perusteluissa selvitetään säännöksen tarkoitusta seuraavasti: ”Ulkoasiainhallinnon yhtenäisvirkajärjestelmän 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. Nämä perusteet siirtymisvelvollisuudelle ovat olemassa myös näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa. … Oikeusturvan kannalta on ehkä kaikkein oleellisinta se, että siirtymisvelvollisuus kuuluu virkaan jo silloin, kun virkamies siihen suostumuksellaan nimitetään. Voidaan olettaa, että virkaan hakeutuva virkamies on tietoinen siihen liittyvästä siirtymisvelvollisuudesta.” (HE 139/1999 vp, s. 21-22)

Perustuslakivaliokunta on arvioinut ulkoasiainhallintolain 17 §:ssä säädettyä virkamiehen siirtymisvelvollisuutta seuraavasti: ”Ulkoasiainhallinnon virkauraan kuuluu osana siirtyminen säännöllisin välein eri virkapaikoille ja maasta toiseenkin. Ulkoasiainhallintoon hakeutuvat ovat etukäteen tietoisia siirtymisvelvollisuudesta. Lakiehdotuksen säännökset siirtymisestä ovat täsmällisiä ja osittain sidottuja virkamiehen suostumukseen. Oikeusturvan kannalta on tärkeää, että päätös siirtämisestä toiseen virkapaikkaan on 30 §:n 2 momentin mukaisen muutoksenhakumahdollisuuden piirissä.” (PeVL 15/1999 vp, s. 3)

Ulkoasiasianhallinnossa yleisvirkamiesten siirtymisvelvollisuuden tarkoituksena on ulkoasiainhallintolain esitöiden mukaan ulkoasiainhallinnon toiminnallisten tarpeiden huomioon ottaminen siten, että tehtävään tulee voida siirtää siihen sopivin virkamies. Siirtymisvelvollisuus kuuluu ulkoasiainhallinnon perusluonteeseen, ja ulkoasiainhallinnon virkamiehet ovat käytettävissä erilaisia tehtäviä varten. Siirtämistoimivaltaa käytettäessä voidaan ottaa huomioon hallinnonalan toimivuuden turvaamisen lisäksi tehtävän sopivuus virkamiehelle.

Ulkoministeri Haaviston selvityksessä esitetyt perustelut konsulipäällikkö Tuomisen siirtämiseksi toiseen tehtävään tuovat esiin sen, että tavoitteena oli – ulkoasiainhallintolain 17 §:n määrittelemän toimivallan nojalla ja säännöksen tarkoituksen mukaisesti – ulkoasiainhallinnon toiminnallisten tarpeiden huomioon ottaminen ja valmistelun joutuisuuden turvaaminen. Tämän oli suunniteltu tapahtuvan niin, että konsulipäällikön tehtävään siirrettäisiin siihen sopivin virkamies ja konsulipäällikölle annettaisiin mahdollisuus edetä karrieerissa. Näiden tavoitteiden toteuttaminen edellyttäisi konsulipäällikön siirtämistä toiseen ulkoasiainhallinnon tehtävään, ensin valmiuspäälliköksi ja syksyllä 2020 edustuston päälliköksi, mihin konsulipäällikkö oli sittemmin suostunut. Näitä tavoitteita voidaan pitää ulkoasiainhallintolain tavoitteiden ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaisina.

Tämän perusteen lisäksi ulkoministeri Haaviston selvityksen mukaan viimeistään 16.9.2019 syntynyt luottamuspula ulkoministerin ja konsulipäällikkö Tuomisen välillä al-Holin liittyvässä kysymyksessä oli perusteena sille, että hän esitti ministeriön virkamiesjohdolle pyynnön valmistella konsulipäällikön siirtämistä toiseen tehtävään. Tämä peruste viittaa siihen, että ulkoministeri Haavisto pyrki valmistelemaan hänen arvioistaan poikkeavia näkemyksiä esittäneen virkamiehen siirtämistä toiseen tehtävään näiden poikkeavien näkemysten vuoksi. Tähän näkökohtaan viittaa myös alivaltiosihteeri Pekka Puustinen viestissään ulkoministeriön henkilökunnalle (10.12.2019), jonka mukaan: ”Vakava näkemysero al-Hol -asioiden hoidossa näkyi virkamiesjohdolle tulleena pyyntönä selvittää, löytyisikö konsulipäällikölle muita sopivia tehtäviä. Pyyntö oli harvinainen ja poikkeuksellinen.”

Ulkoministeriön virkamiehen siirtämistä toiseen tehtävään pelkästään ministerin ja virkamiehen näkemyserojen vuoksi ei voida pitää tarkoitussidonnaisuuden periaatteen edellyttämällä tavalla hyväksyttävänä tarkoituksena käyttää ulkoasiainhallintolain mukaan ulkoministerille kuuluvaa toimivaltaa konsulipäällikön siirtämiseksi toiseen tehtävään. Esitetyn selvityksen perusteella näkemyseroihin on 16.9.2019 pidetyssä kokouksessa esitettyjen näkemysten lisäksi ilmeisesti kuitenkin vaikuttanut myös kysymys konsulipäällikön virkatehtäviin kuuluvan konsulipalvelulain soveltamisvelvollisuudesta ja -vastuusta. Tältä osin siirtämismenettelyn valmistelulla oli ilmeisesti tarkoitus ottaa huomioon ulkoasiainhallinnon toiminnalliset tarpeet ja valmistelun joutuisuuden turvaaminen erityisesti konsulipalvelulain soveltamisessa, mitä voidaan pitää hyväksyttävänä tavoitteena.

Kolmanneksi ulkoministeri Haavisto viittaa myös siihen vaihtoehtoon, että konsulipäällikön siirtämiseen ei ryhdyttäisi. Tämän vaihtoehdon mukaan ”valmistellessani mahdollisuutta, että al-Hol -tehtävää varten voitaisiin ulkoministeriön sisältä

nimetä ulkoministerin väliaikainen erityisedustaja siten, että tähän tehtävään liittyvät toimet ja valtuudet olisivat yksin tällä erityisedustajalla. … Tälle väliaikaiselle erityisedustajalle ei tulisi muita ulkoministeriön konsulipalvelujen (KPA) tehtäviä. Konsulipäällikön tehtäväkuva säilyisi muuten ennallaan.” (s. 12) Tällaista virkatehtävien järjestelyä ei voitaisi pitää tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaisena, kun myös otetaan huomioon ulkoministeriön työjärjestyksen 56 §:ssä säädetty toimivalta määritellä työtehtäviä.

Esitettyjen näkökohtien perusteella voidaan arvioida, että konsulipäällikkö Tuomisen siirtämiselle toiseen tehtävään, viime kädessä edustuston päälliköksi, mihin Tuominen oli sittemmin antanut suostumuksensa, olisi ollut ulkoasiainhallintolain tavoitteiden mukaisia hyväksyttäviä perusteita ja siirtäminen olisi kuulunut ulkoministeri Haaviston toimivaltaan, minkä lisäksi siirtoon oli sittemmin saatu myös konsulipäällikön suostumus.

Käytettävissä olevasta selvityksestä ja erityisesti ulkoministeri Haaviston ja alivaltiosihteeri Puustisen esittämistä perusteluista käy ilmi, että siirtämispäätöksen valmistelupyynnön tarkoituksena oli myös luottamuspulan ratkaiseminen siirtämällä al-Holin leirin turvallisuustilanteesta ministerin näkemyksestä poikkeavia näkemyksiä esittänyt konsulipäällikkö toisiin tehtäviin. Tältä osin ulkoministeri Haaviston antamaa valmistelupyyntöä ei voida pitää tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaisena.

Esitetyn selvityksen perusteella näkemyseroihin on ilmeisesti kuitenkin vaikuttanut myös näkemysero konsulipäällikön virkatehtäviin kuuluvan konsulipalvelulain soveltamisesta. Siirron valmistelun tarkoituksena oli tämän näkemyseron vuoksi ilmeisesti myös ulkoasiainhallinnon toiminnallisten tarpeiden huomioon ottaminen ja valmistelun joutuisuuden turvaaminen ulkoministeriön toimialaan kuuluvissa konsulipalveluasioissa. Tämä huomioon ottaen ulkoministeri Haaviston esittämään valmistelupyyntöön ei sisälly ongelmia tarkoitussidonnaisuuden periaatteen kannalta arvioituna.

Valmistelupyyntö konsulipäällikkö Tuomisen siirtämiseksi toiseen tehtävään ei saatavilla olevan selvityksen perusteella johtanut siirtämistä koskevan ulkoministerin päätöksen tekemiseen, vaan asia ilmeisesti raukesi, ja konsulipäällikkö pysyy toistaiseksi tehtävässään. Koska siirtämispäätöstä ei ole tehty, ei ole myöskään perusteita arvioida ulkoministerin päätösvallan käytön lainmukaisuutta ja asianmukaisuutta siirtämistä koskevan päätöksen tekemisessä tai hallinto- ja virkamiesoikeudellisia menettelysäännöksiä, joita olisi tullut noudattaa siirtämispäätöstä valmisteltaessa.

4. Onko ulkoministeri Haavisto laiminlyönyt velvollisuutensa tuoda asia valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi?

Muistutuksen perustelujen mukaan ulkoministeri Haaviston 2.12.2019 esittämän lausuman perusteella vaikuttaa siltä, että hallitus ei ole tehnyt linjauksia, vaan

Haavisto on omavaltaisesti tulkinnut oikeuskanslerin vastausta siten, että edellisen hallituksen aikana ja ilmeisesti myös vielä kesällä vallinnut tulkinta valtioneuvoston erillispäätöksen tarpeesta minkäänlaiselle paluun avustamiselle ei ole enää voimassa, vaan ulkoministeriö voi toimia oikeuskanslerin vastauksen tulkintansa pohjalta oman toimivaltansa puitteissa.

Arvioinnin oikeudelliset perusteet

Perustuslain 68 §:n mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Ministeriön päällikkönä on ministeri. Ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken säädetään lailla tai valtioneuvoston asetuksella.

Valtioneuvoston ohjesäännön 13 §:n 5 kohdan mukaan ulkoministeriön toimialaan kuuluvat muun muassa suomalaisten etujen ja oikeuksien valvominen, konsulipalvelut ja vastaavat muut viranomaispalvelut ulkomailla.

Perustuslain 67 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Tätä peruslähtökohtaa konkretisoi valtioneuvostolain (28.2.2003/175) 14 §:n 1 momentin säännös asian siirtämisestä ministeriöstä yleisistuntoon:

> ”Ministeriön päätettäväksi kuuluva asia on yksittäistapauksessa siirrettävä yleisistunnossa ratkaistavaksi, jos sen katsotaan olevan niin laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä, että se olisi ratkaistava yleisistunnossa. Siirtämisestä päättää yleisistunto pääministerin tai asianomaisen ministerin esityksestä.”

Valtioneuvostolain esitöiden mukaan asian siirtämistä koskeva säännös perustuu perustuslain 67 §:n 1 momenttiin, joka määrittelee valtioneuvoston päätöksentekoa. Tämän säännöksen mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Tämän vuoksi siirtosäännös on muotoiltu velvoittavaksi. (HE 270/2002 vp, s 37)

Perustuslain 67 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvostossa käsiteltävät asiat on valmisteltava asianomaisessa ministeriössä.

Valtioneuvosto on 19.12.2019 tehnyt periaatepäätöksen suomalaislasten kotiuttamiseksi al-Holin leiriltä. Periaatepäätös on esitelty ulkoministeriöstä.

Esitetty selvitys

Tilanne Syyriassa sijaitsevalla al-Holin vankileirillä on ollut valtioneuvoston ja sen alaisten viranomaisten arvioinnin ja selvitysten kohteena ainakin loppukeväästä 2019 lähtien, kun leirille tuotiin Isis-järjestön lyömisen jälkeen yli 64 000 naista ja lasta. Näiden joukossa on kymmenkunta suomalaista naista ja heidän noin 30

lasta. Arvioinnin ja selvitysten kohteena on ollut erityisesti se, miten Suomen viranomaisten tulisi menetellä tilanteessa ja minkälaisia menettelymahdollisuuksia on käsiteltävissä.

Ulkoministeri Haaviston selvityksessä tuodaan esiin asian käsittelyvaiheita valtioneuvostossa ja ulkoministeriössä. Asiaa on käsitelty äärimmäisen luottamuksellisesti useista selvityksessä esitetyistä perustelluista syistä. Hallitus muotoili ulkoministeri Haaviston mukaan al-Hol -kantoja yhdessä, eikä kysymyksessä ollut vain ulkoministerin tai ulkoministeriön yksittäinen hanke. Veto- ja koordinointivastuu on kuitenkin kaiken aikaa kuulunut ulkoministeriölle valtioneuvoston tehtäväjaon mukaisesti. (s. 19) Hallitus on käsitellyt asiaa iltakoulussa 13.6.2019 ja 31.10.2019. Ulkoministeriö on selvittänyt asiaa kesällä ja syksyllä 2019 ja eri viranomaisten kesken on järjestetty valmistelukokouksia. Ulkoministeri Haavisto on keskustellut aiheesta pääministerin kanssa ainakin yhdeksän kertaa 13.6.-31.10.2019.

Konsulipäällikkö Tuominen toteaa selvityksessään pitäneensä selvänä, että konsulipalvelulain nojalla ei ole ollut mahdollisuutta toimia ilman valtioneuvoston päätöstä. (s. 9) Toimintaohje valmistelun linjaamiseksi olisi tullut tehdä valtioneuvoston ohjesäännön 13 §:n perusteella. Jotta ulkoministeriö olisi voinut toimia tällä perusteella, siihen olisi tullut saada valtioneuvoston yleisistunnon päätös.

Muistutusperusteen oikeudellinen arviointi

Al-Holin leiriä koskevaan selvitystyöhön liittyi erittäin vaikeita kysymyksiä ja punnintoja, jotka koskevat etenkin perustuslain, kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja muiden kansainvälisoikeudellisten sitoumusten noudattamista ja yksilön oikeuksien turvaamista tilanteessa, jota varten ei ole olemassa ennalta määriteltyjä toimintamalleja. Lisäksi asiaan liittyi erilaisia poliittisia näkemyksiä ja useamman ministeriön hallinnonalaa koskevia näkökohtia. Kysymys oli siten sellaisesta perustuslain 67 §:ssä tarkoitetusta laajakantoisesta ja periaatteellisesti tärkeästä asiasta, jonka voidaan katsoa kuuluvan valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistavaksi.

Asian siirtämisestä valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi voi valtioneuvostolain 14 §:n 1 momentin mukaan päättää vain yleisistunto. Yksittäisellä ministerillä ei siten lain mukaan ole yleisistuntoa sitovaa toimivaltaa päättää asian siirtämisestä yleisistunnolle.

Siirtämispäätöksen tekeminen edellyttää säännöksen mukaan pääministerin tai asianomaisen ministerin esitystä. Tällä perusteella voidaan katsoa, että pääministerillä tai asiassa toimivaltaisella ministerillä on velvollisuus esittää ministeriön päätösvaltaan kuuluvan yksittäisen asian siirtämistä yleisistunnon käsiteltäväksi havaitessaan asian laajakantoisuuden tai tärkeyden. Tällaiseen esittämisvelvollisuuteen viitataan myös säännöksen esitöissä (HE 270/2002 vp, s 38).

Kun al-Holin leiriä koskeva asia on luonteeltaan laajakantoinen ja periaatteellisesti tärkeä, tällainen asia on valtioneuvostolain 14 §:n 1 momentin siirrettävä ulkomi-

nisterіöstä yleisistunnossa ratkaistavaksi, jos yleisistunto siitä päättää. Asian siirtämisestä päättää yleisistunto pääministerin tai ulkoministerin esityksestä. Valtioneuvoston 19.12.2019 näiden lähtökohtien mukaisesti tekemää periaatepäätöstä voidaan pitää perustuslain 67 §:ssä ja valtioneuvostolain 14 §:n 1 momentissa säädettyjen velvoitteiden mukaisena.

Käytettävissä olevan selvityksen mukaan asiaa on kesän ja syksyn aikana valmistelevasti käsitelty ja selvitetty ainakin eduskunnan ulkoasiainvaliokunnassa, hallituspuolueiden kesken, hallituksen iltakoulussa ja ulkoministeriössä. Tällaista valmistelevaa käsittelyä lähinnä ulkoministeriön aloitteesta ja johdolla voidaan pitää perusteltuna etenkin, kun tilanne al-Holin leirillä on jatkuvasti muuttunut ja Suomen viranomaiset eivät voineet yksipuolisin toimenpitein puuttua tilanteeseen mukautumatta leirin hallinnoijien ja/tai mahdollisten muiden toimijoiden asettamiin edellytyksiin.

Tällaisissa olosuhteissa korostui valtioneuvoston oikeuskanslerin 9.10.2019 tekemän päätöksen perustelujen mukaisesti toimivaltaisten viranomaisten laaja harkintavalta sen suhteen, mitkä toimenpiteet ovat asiassa mahdollisia. Tätä ennen oikeuskanslerin muistiossa 12.6.2019 oli todettu, että ulkoministeriö on toimivaltainen ryhtymään kotiuttamisessa tarvittaviin toimenpiteisiin valtioneuvoston ohjesäännön ja perustuslain 22 §:n nojalla. Ulkoministeriön aktiivinen roolia asian valmistelussa voidaan pitää perusteltuna myös siltä kannalta, että valtioneuvostossa käsiteltävät asiat on perustuslain 67 §:n 2 momentin mukaan valmisteltava asianomaisessa ministeriössä.

Viranomaisella ja virkamiehellä on yleinen velvollisuus huolehtia sen lainmukaiseen toimivaltaan kuuluvien tehtävien suorittamisesta ja toimivallan käytöstä. Tehtävien laiminlyönti tulee arvioitavaksi virkavastuun kannalta. Tämä peruslähtökohta koskee myös ministeriötä. Ministeriö vastaa perustuslain 68 §:n mukaan toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Ministeriöllä on siten myös velvollisuus ryhtyä sen toimialaan ja toimivaltaan kuuluvaan toimintaan sekä valmistelevasti että hallinnollisesti.

Käytännön valmistelu- ja selvitystyön sekä erilaisten toimintavaihtoehtojen ja -menettelyjen arvioinnin voidaan al-Holin leiriä koskevassa asiassa katsoa kuuluneen valtioneuvoston ohjesäännön 13 §:n 5 kohdan mukaisesti ensisijaisesti ulkoministeriön tehtäviin ja toimivaltaan jo ennen valtioneuvoston 19.12.2019 tekemää periaatepäätöstä. Tämä koskee myös konsulipalvelulain mukaisen toiminnan edellytysten arviointia ja konsulipalvelulain noudattamista yleensä.

Ministeriön päätettäväksi kuuluva asia on perustuslain 67 §:n mukaan yksittäistapauksessa siirrettävä valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistavaksi, jos yleisistunto katsoo asian olevan niin laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä, että se olisi ratkaistava yleisistunnossa. Ulkoministeriö on valmistellut al-Holin leiriin liittyviä toimia yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa ja toimia on käsitelty myös

hallituksen iltakoulussa. Hallituksen periaatepäätös on valmisteltu ulkoministeriössä. Periaatepäätöksen tekemisen aikataulu on selvityksen mukaan ollut riippuvainen myös pääministerin ja muiden hallituspuolueiden arvioinnista.

Esitetyn selvityksen perusteella ei ole havaittavissa, että ulkoministeri Haavisto olisi pyrkinyt estämään tai hidastamaan periaatepäätöksen tekemistä valtioneuvoston yleisistunnossa, joka viime kädessä päättää, siirretäänkö asia yleistunnossa käsiteltäväksi. Ulkoministeri Haaviston toimintaa ja menettelyä al-Holin leiriä koskevassa asiassa ei voida pitää lain tai ministerin virkavelvollisuuksien vastaisena taikka omavaltaisena myöskään sillä perusteella, että leiriä koskeviin erilaisiin toimiin on ryhdytty ulkoministeriön toimialan ja toimivallan puitteissa jo ennen valtioneuvoston 19.12.2019 tekemää periaatepäätöstä.