Valtakunnansyyttäjä

Lausunto 1 (21)

10.2.2020 Dnro 46/62/19

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

SALASSA PIDETTÄVÄ
Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 24 § 1,3

Valtakunnansyyttäjän asiantuntijalausunto ulkoministeri Pekka Haaviston virkatoimen lainmukaisuudesta tehtyä muistutusta koskevassa asiassa M 4/2019

1. Esitutkintakynnyksen ylittymisen arvioimista koskeva pyyntö

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt valtakunnansyyttäjältä lausuntoa, jossa arvioidaan esitutkintakynnyksen ylittymistä saadun selvityksen perusteella.

Tätä lausuntoa laadittaessa ovat käytettävissäni olleet perustuslakivaliokunnalle 19.12.2019 tehdyn muistutuksen lisäksi ulkoministeriö Haaviston ja konsulipäällikkö Tuomisen 14.1.2020 perustuslakivaliokunnalle antamat lausunnot liitteineen, Haaviston ja Tuomisen suullisissa kuulemisissaan 14.1.2020 esittämät seikat, sekä ulkoministeriön 30.1.2020 perustuslakivaliokunnalle toimittamat asiakirjat.

2. Esitutkintakynnystä koskevat oikeusohjeet

Olen käsitellyt ministerivastuuasian esitutkinta- ja syytekynnysten arvioimiseen liittyviä oikeusohjeita perustuslakivaliokunnalle antamassani 10.1.2020 päivätyssä lausunnossani. Esitutkintakynnykseen liittyviä näkökohtia käsiteltiin myös suullisesti kuulemistilaisuudessa 14.1.2020. Asiassa sittemmin saadut, tietooni saatetut selvitykset eivät anna aihetta muutoksiin tältä osin. Tässä lausunnossa käsittelen lisäksi säännöksiä ja määräyksiä, joilla katson olevan syyteprosessin näkökulmasta keskeistä merkitystä ulkoministeri Haaviston mahdollisten virkavelvollisuuksien perusteina. Pidän myös mahdollisena, että perustuslakivaliokunnan kuultaviksi kutsumat oikeudelliset asiantuntijat tuovat esille muitakin asiaan vaikuttavia säännöksiä ja määräyksiä.

Syyttäjälaitos
Valtakunnansyyttäjän toimisto
Lintulahdenkuja 4
00530 Helsinki
Puhelin 029 56 20800
Faksi 029 56 20888
syyttajalaitos.fi
valtakunnansyyttaja.syyttaja@oikeus.fi

3. Rikosväitteet

Perustuslakivaliokunnan kokouksessa 14.1.2020 suoritetuissa kuulemisissa ja sen jälkeen saatu selvitys ei anna aihetta muuttaa 10.1.2020 valiokunnalle osoittamassani lausunnossa esitettyä näkemystäni siitä, mihin tapahtumiin esitutkinnan toimittamisen edellytyksiä koskeva harkinta tulisi tässä tapauksessa kohdistaa. Nämä ulkoministeri Haaviston väitetyt teot on 10.1.2020 antamassani lausunnossa kuvattu muistutuksessa esitettyjen seikkojen perusteella seuraavasti:

a) Haavisto olisi painostanut konsulipäällikkö Tuomista tuomaan al-Holin leirillä olevat lapset Suomeen lainvastaisesti konsulikyydillä ilman äitejään.

b) Tuomisen kieltäydyttyä Haavisto olisi siirtänyt tai pyrkinyt siirtämään Tuomisen pois tehtävästään taikka siirtänyt al-Holiin liittyvät konsulitehtävät Tuomiselta nimeämälleen väliaikaiselle erityisedustajalle tai ainakin nimennyt tällaisen erityisedustajan.

c) Haavisto olisi tehnyt erityisedustajan nimeämistä koskevan päätöksen vastoin säännöksiä, jotka olisivat edellyttäneet esittely- ja yt-menettelyjä.

d) Haavisto olisi tehnyt ilman yt-menettelyä ministeriön työjärjestykseen muutoksen, jonka laatu ei käy ilmi muistutuksesta.

e) Haavisto olisi vastoin edellisen hallituksen aikana vallinnutta tulkintaa katsonut oikeuskanslerin al-Hol -asiaa koskevaa päätöstä omavaltaisesti ja virheellisesti tulkiten, että ulkoministeriö voisi toimia leiriläisten paluun avustamista koskevassa asiassa oman toimivaltansa puitteissa ilman, että valtioneuvoston yleisistunnon erillispäätös on tarpeen.

Käsittelen seuraavassa näihin rikosväitteisiin liittyviä rikostunnusmerkistöjä (3. luku), esitutkintakynnyksen ylittämistä koskevassa harkinnassa huomioon otettavia mahdollisia virkavelvollisuuksia ja niiden perusteena olevia säännöksiä ja määräyksiä (4.1 luku) sekä näihin velvollisuuksiin liittyvistä tapahtumatosiseikoista saatua selvitystä (4.2 luku). Lopuksi esitän saatesanoina näkemykseni kysymyksistä, joiden ratkaisemisen katson olevan keskeisessä asemassa, kun perustuslakivaliokunta päättää, onko muistutuksen johdosta määrättävä toimitettavaksi esitutkinta (5. luku).

3. Rikostunnusmerkistöt

Esitettyjä rikosväitteitä voidaan näkemykseni mukaan tarkastella ensisijaisesti virkavelvollisuuden rikkomisen ja tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistöjen valossa.

Rikoslain 40 luvun 9 §:n mukaan virkamies syyllistyy virkavelvollisuuden rikkomiseen, jos hän "virkaansa toimittaessaan tahallaan muulla kuin edellä tässä luvussa 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".

Rikoslain 40 luvun 10 §:n mukaan kysymys on tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomisesta, 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".

Rikosväitteitä voidaan edellä mainittujen lisäksi tarkastella myös rikoslain 40 luvun 7 §:n mukaisen virka-aseman väärinkäyttämisen tunnusmerkistön valossa ainakin siltä osin, kuin lainkohdassa on kriminalisoitu päätöksenteon tai sen valmistelun yhteydessä hyödyn hankkimiseksi tapahtuva säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuuden rikkominen.

Virka-aseman väärinkäyttämistä lukuun ottamatta eivät virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistöissä viitatut muut rikostunnusmerkistöt käsitykseni mukaan sovellu käsillä olevaan tapaukseen.

Edellä sanotun lisäksi tulee väitteitä yhteistoimintamenettelyn laiminlyömisestä tarkastella erikseen yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain (2013/1233, jäljempänä yhteistoimintalaki) 49 §:ssä säädetyn viraston yhteistoimintavelvoitteen rikkomisen tunnusmerkistön valossa. Lainkohdan mukaan virastoa työnantajana edustava virkamies syyllistyy tähän rikokseen muun ohella silloin, jos hän tahallaan tai huolimattomuudesta jättää noudattamatta tai rikkoo, mitä lain 11 §:ssä säädetään asian käsittelystä yhteistoiminnassa.

4. "Syytä epäillä" -harkinnan kohteet

Arvioitaessa edellytyksiä virkavelvollisuuden rikkomisen tai noudattamatta jättämisen perusteella kriminalisoituja tekoja koskevan esitutkinnan toimittamiseen tulee huomioida, ettei edellä selostetuista virkarikosten rikostunnusmerkistöistä suoraan ilmene, millaisen velvollisuuden vastainen menettely niillä on säädetty rangaistavaksi. Tunnusmerkistöissä ainoastaan mainitaan kysymyksen olevan virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvasta virkavelvollisuudesta.

Sen vuoksi on virkarikosasioissa välttämätöntä ensin hahmottaa ainakin jollain tarkkuudella, millaisesta ja mihin virkamiestä velvoittaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvasta virkavelvollisuudesta kunkin rikosväitteen kohdalla voisi olla kysymys. Vasta sen jälkeen on mahdollista arvioida käsillä olevien tapahtumatosiseikkojen perusteella, onko virkamiehen syytä epäillä rikkoneen virkavelvollisuuttaan.

Kun perustuslakivaliokunta punnitsee Haavistoon kohdistettuja rikosväitteitä esitutkintakynnystä koskevan sääntelyn valossa, tulisi säännöksiin tai määräyksiin perustuvia virkavelvollisuuksia ja tapahtumatosiseikkoja arvioitaessa ottaa huomioon ainakin seuraavia, kohdissa 4.1 ja 4.2 esitettyjä näkökohtia.

4.1. Säännöksiin tai määräyksiin perustuva virkavelvollisuus

Lain selvän säännöksen vastainen menettely virkatoiminnassa on yleensä virkavelvollisuuden rikkomista, jos se on samalla tehtävän hoitamista koskevien velvollisuuksien vastaista. Rikostunnusmerkistön vaatimus virkavelvollisuuden perustumisesta säännöksiin tai määräyksiin ei kuitenkaan edellytä, että velvollisuuden tulisi käydä suoraan ilmi säännöksistä tai määräyksistä.

Esitutkintakynnyksen ylittämisharkintaa varten riittävänä selvityksenä virkavelvollisuuden perusteista voidaan pitää sitä, että virkamiehen väitetyn menettelyn on syytä epäillä olleen

- vastoin häntä virantoimituksessa velvoittavasta yksilöidystä säännöksestä tai määräyksestä suoraan ilmenevää velvollisuuta, taikka
- vastoin velvollisuutta, joka on asian laatuun nähden riittävän täsmällisesti pääteltävissä häntä virantoimituksessa velvoittavista säännöksistä tai määräyksistä.

Ulkoministeri Haavistoon kohdistettujen rikosväitteiden perusteena oleviin tapahtumiin voi käsillä olevien tapahtumatietojen perusteella

liittyä ainakin seuraavassa käsiteltyjä säännöksiä ja niihin perustuvia virkavelvollisuuksia. Osittain on kyse säännöksistä suoraan ilmenevistä velvollisuuksista ja osittain velvollisuuksista, joiden on muuten katsottava perustuvan kyseisiin säännöksiin.

a) Alaisen painostaminen lainvastaiseen menettelyyn

Valtion virkamieslain 14 § 2 momentin käyttäytymisnormin mukaan virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Tähän säännökseen virkarikoksen tunnusmerkistössä tarkoitetun virkavelvollisuuden mahdollisena perusteena on säännöksen yleisluontoisuuden vuoksi kuitenkin suhtauduttava varovasti.

Mikäli tätä virkamiehen asianmukaista käyttäytymistä edellyttävää perusnormia kuitenkin rikotaan siten, että esimiesasemassa oleva virkamies painostaa alaistaan laittomuuksiin virkatehtävissään, tulisi virkavelvollisuutta arvioitaessa huomioon otettavaksi ainakin myös se, että jo perustuslain 2 § 3 momentin mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia ja että lisäksi valtion virkamieslain 14 § 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti. Voitaneen sen vuoksi katsoa, että esimiesasemassa olevan virkamiehen virkavelvollisuuksiin ainakin edellä mainittujen säännösten perusteella kuuluu pidättäytyä alaisen painostamisesta lain käskyjen ja kieltojen vastaisiin virkatoimiin.

b) Al-Holiin liittyvien tehtävien siirtäminen pois konsulipäällikkö Tuomiselta ja Tuomisen toiseen tehtävään siirtämisen valmisteleminen

Saadun selvityksen valossa näyttäisi tältä osin olevan ainakin osittain kysymys siitä, että Haavisto olisi konsulipalvelulain soveltamisesta syntyneen erimielisyyden vuoksi määrännyt erityisedustajan hoitamaan sellaisia al-Holissa oleviin suomalaisiin liittyviä tehtäviä, jotka ovat ministeriön työjärjestyksen mukaisen työnjaon perusteella kuuluneet Tuomiselle.

Tuomisen perustuslakivaliokunnalle antamassa professori Teuvo Pohjolaisen kirjallisessa lausunnossa on erityisedustajan määräämisen osalta katsottu, että kysymys olisi ollut työnantajan direktio-oikeuden piiriin kuuluvasta tehtävään määräämisestä, jollaisista ei ole säännöksiä virkamieslaissa tai -asetuksessa. Tehtävään määräämismenettelyn tulisi Pohjolaisen mukaan kuitenkin olla sopusoinnussa eräiden lausunnossa mainittujen virkanimitysjärjestelmään kuuluvien yleisten edellytysten kanssa. Pohjolainen myös viittaa yleisesti hallintolain ja valtion

yhteistoimintalain määräysten noudattamiseen päätöksentekotilanteissa.

Tehtävään määräämisestä on säädetty ulkoministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (2018/524) 5 § 3 momentissa. Sen mukaan ministeriön muihin tehtäviin (kuin lainkohdan 1 ja 2 momentissa mainittuihin, joista nyt ei ole kysymys) määrää ulkoministeriö.

Ulkoministeriön työjärjestyksen (ulkoministeriön asetus 2008/550) 56 § 2 momentin mukaan virkamies on velvollinen suorittamaan ne tehtävät, jotka häneen esimiesasemassa oleva toimintayksikön päällikkö tai ministeri vahvistetusta työnjaosta poiketen yksittäistapauksessa määrää hänen suoritettavakseen.

Valtioneuvostosta annetun lain (2003/175) 16 § 1 momentin mukaan ministeri voi pidättää itselleen ratkaisuvallan asiassa, joka on annettu virkamiehen päätettäväksi. Tällä lainkohdalla voi käsittääkseni olla erityisedustajan määräämisen yhteydessä merkitystä, mikäli erityisedustajan hoidettavaksi on annettu tehtäviä, joiden osalta ratkaisuvalta on ulkoministeriön työjärjestyksen (valtioneuvoston asetus 2008/550) 82 tai 64 §:n nojalla kuulunut Tuomiselle.

Hallintolain 34 §:n mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain (2013/1233, jäljempänä yhteistoimintalaki) säännöksiä, joilla voi olla merkitystä tässäkin asiakohdassa, on käsitelty jäljempänä kohdassa c).

Tehtävämääräyksen antaminen erityisedustajalle ei mainittujen säännösten valossa näyttäisi sinällään olevan kiellettyä, mutta hallintolain ja yhteistoimintalain säännöksistä saattaa seurata esimiehelle kuulemis- ja yhteistyövelvollisuuksia ainakin silloin, jos tehtävämääräyksen antaminen yhdelle virkamiehelle aiheuttaa olennaisia muutoksi toisen virkamiehen työtehtäviin.

Siltä osin kuin muistutuksessa on kysymys vastoin Tuomisen tahtoa tapahtuneeksi esitetystä Tuomisen kokonaan toiseen tehtävään siirtämisen valmistelemisesta, on Haavisto kirjallisessa vastineessaan viitannut toimenpiteiden oikeusperusteena ulkoasiainhallintolain säännöksiin, joiden perusteella ulkoasiainhallinnon virkamies voidaan siirtää toiseen tehtävään ja virkapaikkaan.

Tuomisen näkemyksen mukaan hänen toiseen tehtävään siirtämisensä valmisteluun ei kuitenkaan olisi ollut asianmukaisia perusteita, eikä

kysymys ollut tavanomaisesta virkakierrosta, vaan al-Hol -asiaa koskeneen mielipide-eron vuoksi vastoin Tuomisen tahtoa suoritettavasta toimenpiteestä.

Hallinnon oikeusperiaatteita koskevan hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on muun ohella käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on lainkohdan mukaan oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain 6 §:n säännös estää virkamiestä käyttämästä harkintavaltaansa muuhun tarkoitukseen kuin mitä varten se on lain mukaan hänelle annettu. Säännöksen vastainen harkintavallan väärinkäyttö voi ainakin räikeämmissä tapauksissa olla myös virkavelvollisuuden vastaista menettelyä.

Siinäkin tapauksessa, että Tuomisen siirtämiselle toisiin tehtäviin katsottaisiin olleen lainmukaiset perusteet, on esimiehelle voinut syntyä edellä mainittuja kuulemis- ja yhteistyövelvollisuuksia.

c) Erityisedustajan määrääminen ilman esittelyä ja yhteistoimintamenettelyä.

Valtioneuvostosta annetun lain (2003/175) 25 § 1 momentin mukaan ministeriössä asiat ratkaistaan esittelystä, jollei valtioneuvoston asetuksella erityisestä syystä toisin määrätä.

Valtioneuvoston asetuksena annetun valtioneuvoston ohjesäännön (2003/262) 38 §:n mukaan asia ratkaistaan ministeriössä virkamiehen esittelystä, jollei asia koske ainoastaan rekisteröinti- tai kirjaamistoimenpidettä. Palvelussuhdetta koskevia asioita lukuun ottamatta esittelyä ei kuitenkaan tarvita asioissa, jotka koskevat ministeriön sisäistä henkilöstö- tai taloushallintoa.

Ulkoministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (2018/524) 7 §:n määräykset ilman esittelyä ratkaistavista asioista eivät käsitykseni mukaan koske nyt käsillä olevaa asiaa.

Yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain (2013/1233, jäljempänä yhteistoimintalaki) 15 § 1 momentin 3 kohdan mukaan yhteistoimintaneuvotteluissa on käsiteltävä henkilöstövaikutukset, jotka aiheutuvat olennaisista muutoksista työtehtävissä, työmenetelmissä, töiden järjestelyissä ja työtilojen järjestelyissä sekä siirroista toisiin tehtäviin, toiseen valtion virkaan tai pysyvästi toiselle paikkakunnalle, jollei virka- ja työehtosopimuksesta johdu muuta.

Lainkohdan 2 momentin mukaan ennen kuin työnantaja päättää tässä pykälässä tarkoitetun asian tai virastossa otetaan käyttöön tässä pykälässä tarkoitettu suunnitelma, periaatteet tai muu järjestely tai tällaisen muutos, tulee yhteistoiminnassa yksimielisyyden saavuttamiseksi käsitellä valmisteilla olevien toimenpiteiden perusteita, vaikutuksia ja vaihtoehtoja.

Yhteistoimintalain 11 § 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.

Yhteistoimintalain 11 § 4 momentin mukaan yksittäistä virkamiestä koskeva asia käsitellään ensisijaisesti työnantajan ja kysymyksessä olevan henkilön välillä. Jos työnantaja tai virkamies häntä koskevassa kysymyksessä sitä vaatii, on asiaa käsiteltävä myös työnantajan ja asianomaisen henkilöstön edustajan kesken. Asianomaisella hallinnonalalla voimassa oleviin siirtymisvelvollisuutta koskeviin säännöksiin perustuva virkamiehen siirto toiseen tehtävään, toiseen valtion virkaan tai pysyvästi toiselle paikkakunnalle käsitellään kuitenkin vain työnantajan ja kysymyksessä olevan henkilön välillä.

d) Työjärjestyksen muuttaminen ilman yt-menettelyä

Valtioneuvostosta annetun lain (2003/175) 7 § 2 momentin mukaan ministeriön järjestysmuodosta ja toiminnan yleisestä järjestämisestä säädetään valtioneuvoston asetuksella. Tarkempia säännöksiä asiasta voidaan antaa ministeriön asetuksena annettavalla ministeriön työjärjestyksellä.

Ulkoministeriön työjärjestys on annettu ulkoministeriön asetuksella 2008/550.

Yhteistoimintalain säännöksiä on selostettu edellä kohdassa c). Siinä mainitun lisäksi voidaan huomioida, että lain 15 § 1 momentin mukaan yhteistoimintaneuvotteluissa on käsiteltävä myös ne henkilöstövaikutukset, jotka aiheutuvat viraston toiminnan, organisaation, tehtävien tai palvelutoiminnan muuttamisesta tai kehittämisestä.

e) Al-Hol -asian valtioneuvoston yleisistuntoon saattamatta jättäminen

Valtioneuvostosta annetun lain (2003/175) 14 § 1 momentin mukaan 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.

Valtioneuvoston ohjesäännön 13 §:n mukaan ulkoministeriön toimialaan kuuluvat mm. ulkopoliittisesti merkittävät kansainväliset asiat sekä suomalaisten etujen ja oikeuksien valvominen, konsulipalvelut ja vastaavat muut viranomaispalvelut ulkomailla.

Ulkoministeriön työjärjestyksen (valtioneuvoston asetus 2008/550) 42 §:n mukaan konsulipalvelujen toimintayksikön tehtäviin kuuluvat mm. konsuli-, passi- ja viisumiasiat sekä muut viranomaistehtävät ja virka-apu.

4.2. Virkavelvollisuuden vastaiseksi väitettyyn menettelyyn liittyvät tosiseikat

Asian tähänastisessa selvittelyssä on tullut esille seuraavia tapahtumatosiseikkoja, jotka perustuslakivaliokunnan tulisi mielestäni ottaa huomioon, kun se arvioi, onko Haaviston syytä epäillä rikkoneen virkavelvollisuuksiaan, joita hänellä on katsottava edellä käsiteltyjen tai muiden mahdollisesti esille tulevien säännösten ja määräysten perusteella olleen. Tässä luvussa kiinnitän huomiota myös seikkoihin, jotka tulisi huomioida kysymystä viraston yhteistoimintavelvoitteen rikkomisesta.

a) Alaisen painostaminen lainvastaiseen menettelyyn

Ulkoministeriön 30.1.2020 perustuslakivaliokunnalle toimittamiin asiakirjoihin sisältyy 4.3.2019 päivätty suomalaisten avustamista Irakin ja Syyrian alueella koskeva ulkoministeriön konsulipalveluiden muistio, jossa käsitellään mm. mahdollisuuksia konsulipalvelulain mukaisten palveluiden antamiseen ja siihen liittyviin ongelmiin näillä konfliktialueilla. Muistion mukaan kriisialueelta tuleville suomalaisille voidaan Suomen Ankaran lähetystön toimesta antaa harkinnan mukaan erilaisia, muistiossa lähemmin selostettuja konsulipalvelulain mukaisia palveluita.

Tuomisen lausunnon mukaan hän oli ministeriössä 16.9.2019 pidetyssä palaverissa pitänyt selvänä, ettei al-Holia koskevassa asiassa ollut mahdollista toimia Haaviston vaatimalla tavalla konsulipalvelulain perusteella ilman valtioneuvoston päätöstä. Tuominen oli tässä yhteydessä kokenut Haaviston painostavan häntä toimimaan lain vastaisesti, jopa rangaistavalla tavalla. Tuomisen mukaan Haavisto oli Tuomisen kieltäydyttyä ilmoittanut löytävänsä

toiset keinot (Tuomisen kirjallinen lausunto perustuslakivaliokunnalle ja sen liite 7).

Valtioneuvoston oikeuskansleri on antanut 9.10.2019 tekemällään päätöksellä yhteisen vastauksen (OKV/998/1/2019, Haaviston vastineen liite 1) useisiin kanteluihin, joissa on ollut kysymys valtioneuvostolta ja ministereiltä vaadittavista toimenpiteistä al-Holin leirillä olevien suomalaisten suhteen. Oikeuskanslerin vastaus antaa nähdäkseni hyvät perusteet myös nyt tarkasteltavana olevan Haaviston menettelyn arvioimiseen siltä osin, kuin on kysymys al-Holin leirillä olevien suomalaisten lasten avustamiseksi suunniteltujen toimenpiteiden laillisuudesta.

Oikeuskansleri on vastauksessaan arvioinut perusteellisesti viranomaisten siihenastisten toimien laillisuutta ja todennut muun ohella seuraavista poiminnoista ilmeneviä seikkoja.

- Olot leirillä ovat saatujen tietojen mukaan huonot ja muodostavat uhkan siellä olijoiden terveydelle ja mahdollisesti myös hengelle.
- Ei ole tullut esille, että mikään taho alueella olisi kykenevä käytännössä toteuttamaan esimerkiksi lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaisia lapsen oikeuksia.
- Suomen edustusto Turkissa ei voi alueen tilanteen takia tarjota konsulipalveluja alueella tavanomaiseen tapaan eikä avustaa mahdollisen evakuoinnin järjestämisessä.
- Leiriä ylläpitävään kurdihallintoon ei ole tavanomaisia diplomaattisia kanavia.
- Valtioneuvosto ja sen alaiset viranomaiset ovat jo pitkään selvittäneet ja selvittävät toimintamahdollisuuksia ja -menettelyjä asiassa.
- Selostettuaan laajasti asiaan liittyviä säännöksiä ja perusoikeuksia oikeuskansleri katsoo, "että kyseisten perus- ja ihmisoikeuksien sisältönä ei näytä siten olevan aktiivinen avustaminen maahantulossa, vaan lähinnä pidättäytyminen toimenpiteistä, jotka sen estävät. Näin ollen näistä perus- ja ihmisoikeuksista ei voida johtaa viranomaisten velvoitetta aktiivisesti järjestää kotiuttaminen ainakaan nyt esillä olevan kaltaisessa tilanteessa. Totean tässä yhteydessä, että myöskään konsulipalvelulain perusteluissa (HE283/1998 vp) ei ole viitattu tähän perusoikeuteen".
- Oikeuskansleri toteaa asiaan liittyvää lainsäädäntöä, kansainvälisiä sopimuksia ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä tarkasteltuaan perustuslain perus- ja ihmisoikeuksien sitovan ensisijaisesti viranomaisia Suomen omalla alueella ja ettei nyt näytä olevan kysymys sellaisesta poikkeustilanteesta, jossa Suomen viranomaiset käyttäisivät oikeuskanslerin päätöksessä viitatun oikeuskäytännön mukaista Suomen rajojen ulkopuolelle ulottuvaa lainkäyttövaltaa.
- Valtiolla on kuitenkin oikeus valvoa kansalaisten etuja ja oikeuksia vieraassa valtiossa.
- Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta on konsulipalvelulakia koskevassa mietinnössään todennut, että "kynnys konsulipalvelujen antamiseen tulisi olla sitä alempi, mitä ilmeisempää on henkilön joutuminen ihmisoikeussopimusten vastaisen menettelyn kohteeksi" (UaVM 24/1998 vp).
- Tilanteeseen mahdollisesti sovellettavaksi tulevien konsulipalvelulain 15 ja 16 §:n osalta laissa on jätetty ulkoasiainhallinnolle huomattava harkintavalta sen suhteen, tuleeko ja millaisiin toimenpiteisiin kussakin tilanteessa ryhtyä.
- Lainsäädäntöteitse ei voida ennakoida varsinaista kriisitilannetta tai sen uhkaa eikä myöskään kaikkia tarvittavia toimenpiteitä. Edustustolle on jätettävä harkintavaltaa sen suhteen, mitä toimenpiteitä ja missä laajuudessa kriisitilanne tai

sen uhka edellyttää. Tämä koskee harkintavaltaa muun muassa sen suhteen, ryhtyykö edustusto avustamaan kansalaisia evakuoinnin tai kotiuttamisen järjestämiseksi.
- Konsulipalvelulaki, lähinnä sen 9 § ja 4 luvun säännökset, näyttäisivät valtioneuvoston ohjesäännön 13 §:n ohella muodostavan ulkoministeriölle toimivallan ryhtyä avustamistoimenpiteisiin.
- Asiassa on kysymys yhtäältä leirillä olevien perustavanlaatuisista perus- ja ihmisoikeuksista, jotka ovat leirin olojen vuoksi mitä ilmeisimmin vakavasti vaarantuneet. Erityisesti huomio kiinnittyy lapsiin, jotka ovat omatta syyttään joutuneet leirille ja joiden oikeudesta elämään ja muistakin perus- ja ihmisoikeuksista on kysymys. Julkisen vallan perustuslain 22 §:n mukainen velvoite on turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen edellä esitetyin tavoin siinä laajuudessa kuin se asian olosuhteissa on mahdollista. Katson, että tässä yhteydessä em. velvoite luettuna yhdessä perustuslain 7 §:n 1 momentin ja lapsen oikeuksien koskevan sopimuksen 6 artiklan kanssa puoltaa sitä johtopäätöstä, että viranomaisten tulee pyrkiä ainakin lasten kotiuttamiseen.
- Pelkästään lapsien kotiuttamiseen liittyy oikeudellisesti vaikeita näkökohtia. Tämä liittyy erityisesti siihen, että perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Jos ylipäätään on käytännössä mahdollista Suomen viranomaisten toimesta tai pyynnöstä auttaa pelkästään lapset pois leiriltä esimerkiksi kurdihallinnon tai alueella toimivan kansainvälisen järjestön avustuksella, on kysyttävä, mihin lainsäädäntöön perustuen voidaan tällaisessa tilanteessa erottaa lapset huoltajistaan.
- Suomen lainsäädännössä huostaanoton edellytyksistä ja menettelytavoista säädetään lastensuojelulaissa, eikä käsitykseni mukaan kyseisen lain säännöksiä tai lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen asianomaisia määräyksiä ole mahdollista ainakaan täysimääräisesti tällaisessa tilanteessa noudattaa vieraan valtion maaperällä.
- Oma kysymyksensä on vielä se, millainen painoarvo huoltajan mahdolliselle leiriolosuhteissa annetulle suostumukselle voitaisiin antaa. Tästä näkökulmasta katsottuna oikeudellisesti selkeä toimintatapa on pyrkiä kotiuttamaan sekä lapset että heidän huoltajansa ja kotiuttamisen jälkeen ryhtyä Suomen lainsäädännön mahdollisesti edellyttämiin toimenpiteisiin. Tällaiseenkin toimintatapaan liittyy kuitenkin vakavia ongelmia.
- Käsitykseni mukaan leirillä olevat aikuiset ovat tietoisina vallitsevista olosuhteista ja erittäin merkittävistä riskeistä erityisesti lasten keskeisille perus- ja ihmisoikeuksille menneet alueelle. Mielestäni tämä seikka on merkityksellinen arvioitaessa sitä, onko lapsen kotiuttaminen tai siihen pyrkiminen ilman huoltajan suostumusta oikeudellisesti perusteltavissa.
- EIT:n tulkintakäytännössä onkin todettu, etteivät huoltajan oikeudet voi olla vailla rajoja, vaan julkisen vallan tehtävänä on suojata lasta huoltajan aseman väärinkäytöltä (Nielsen v. Tanska, 28.11.1988, A 144, tuomion kohta 72).
- Edellä esitetyn perusteella ja leirin vaikeat olosuhteet huomioon ottaen katson, että tässä aivan poikkeuksellisessa tilanteessa olisi erittäin vaikea pitää laillisuusvalvonnallisesti moitittavana sellaistakaan viranomaisen menettelyä, jossa käytännön tilanteen salliessa lapsi pyritään kotiuttamaan perustuslain 7 §:ssä ja lapsen oikeuksien yleissopimuksen 6 artiklassa suojatun perusoikeuden toteuttamiseksi kunkin tapauksen yksilöllisen arvioinnin perusteella, vaikka huoltaja ei suostumustaan antaisikaan.
- Samoin on todettava, että lapsen erottaminen huoltajastaan kotiuttamisen yhteydessä perustuisi poikkeuksellisella tavalla suoraan perustuslakiin.
- Keskeisintä kuitenkin on, ettei lapsen etuna voida näkemykseni mukaan pitää leirille jäämistä.
- Oikeudellinen arvioni on, 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.

Oikeuskansleri on käsitellyt osin samoja asioita 12.6.2019 päivätyssä, edellä mainittujen kantelujen käsittelemisen aikana laaditussa muistiossa, joka sisältyy ulkoministeriön 30.1.2020 perustuslakivaliokunnalle toimittamiin asiakirjoihin.

Tuomisen mukaan Haavisto oli 16.9.2019 palaverissa lausumansa lisäksi toisenkin kerran selkeästi painostanut Tuomista laittomaan menettelyyn. Tämä oli Tuomisen mukaan tapahtunut ministerin toimintaohjeella 18.10.2019, jonka oli ministerin puolesta antanut sähköpostiviestillä erityisavustaja Joel Linnainmäki. Tuomisen mukaan ohjeessa oli tarkoitus saada virkamies tekemään lapsia koskeva päätös virkavastuulla, mutta Tuominen ei ollut valmis tekemään sitä konsulipalvelulain perusteella.

Kyseinen Linnainmäen 18.10.2019 alivaltiosihteeri Pekka Puustiselle lähettämä viesti on Tuomisen perustuslakivaliokunnalle antaman lausunnon liitteenä 7. Viestissä Linnainmäki kertoo mm. keskustelleensa ulkoministerin kanssa al-Holin ajankohtaisesta toimintalinjasta mainiten "suurempana asiana" pääministerin edellyttäneen, että asiasta järjestetään hallituksen neuvottelu 2-3 viikon sisällä yhteistyössä sisäministeriön kanssa. Tätä neuvottelua varten oli Linnainmäen mukaan tarpeen valmistella myös ulkoministeriön muistio sen toimintalinjasta.

Linnainmäen viestin mukaan laadittavassa ulkoministeriön muistiossa tuli olla muiden viestissä mainittujen ohella seuraavat asiat:

1. Tilanteessa toimitaan konsulipalvelulain mukaisesti ja oikeuskanslerin viimeisimmän päätöksen (OKV/998/1/2019) mukaisesti.

2. Erbiliin tulleita suomalaisia avustetaan konsulipalvelulain mukaan mm. toimittamalla heille viivytyksettä tarvittavat matkustusasiakirjat.

4. Mikäli perheenjäsenten erottaminen toisistaan apua annettaessa ei ole turvallisuustekijät huomioon ottaen mahdollista siten, että apu kohdistuu vain lapsiin, toimitaan oikeuskanslerin linjauksen mukaan niin, että lasten etu ei jää toteutumatta.

8. Ulkoministeriö toimii konsulipalvelulain mukaisesti. Päätöksiä toimintalinjastamme viedään hallituksen päätettäväksi vain silloin, kun konsulipalvelulain mukainen toiminta on mahdotonta, tai mikäli turvallisuusriskit myös ministeriön/ministeriöiden omalle henkilökunnalle muodostuvat poikkeukselliseksi.

24.1 §:n 7 k

Ulkoministeriön al-Hol-asiaan 22.10.2019 määräämä erityisedustaja [redacted] on tavannut oikeuskanslerin 29.10.2019. (Tapaamisesta laadittu muistio sisältyy ulkoministeriön 30.1.2020 perustuslakivaliokunnalle toimittamiin asiakirjoihin). Muistion mukaan oikeuskansleri oli muun ohella katsonut, että al-Holin leirillä olevia

koskevan asian käsittely olisi hyvä saada mahdollisimman lähelle normaalia konsulitoimintaa. Mikään ei OKA:n näkemyksen mukaan estänyt sitä, että yksilölliset ratkaisut lapsen avustamisesta tehdään ulkoministeriössä osana tavanomaista hallintotoimintaa, konsulipalvelulain nojalla. Yleistä valtioneuvoston päätöstä olisi vaikea tehdä leirillä olevien lasten tilanteiden erilaisuuden vuoksi. OKA:n mukaan tilanne voisi muuttua, mikäli toiminnan tueksi tarvittaisiin esim. sotilaallinen operaatio, joka vaatisi valtioneuvoston päätöksen.

Haavisto on 31.10.2019 esittänyt hallituksen iltakoulussa kirjallisen muistion (Haaviston vastineen 13.1.2020 liite 4), joka sisältää muun ohella Linnainmäen edellä mainitussa viestissä 18.10.2019 mainitut asiat. Haavisto on vastineessaan perustuslakivaliokunnalle kertonut iltakoulukäsittelyn tulleen Linnainmäen viestissä mainitun hallituksen neuvottelun sijaan. Muistion kohtien 6, 11,12 ja 16 mukaan juridisena välineenä konsulipalvelujen antamisessa suomalaisille al-Hol-leirillä oleville lapsille on konsulipalvelulaki. Sen nojalla tehtävät, yksittäisiä kansalaisia koskevat ratkaisut tekee asiaan määrätty väliaikainen erityisedustaja. Yksittäistä lasta koskevia viranomaisratkaisuja ei viedä valtioneuvoston päätettäväksi. Pääministeri, ulkoministeri, Tasavallan Presidentti sekä valtioneuvosto pidetään tietoisina viranomaistoimista ja -ratkaisuista.

24.1 s:n 7 k

Ulkoministeriö on 15.11.2019 asettanut erityisedustaja [redacted] puheenjohdolla toimivan KORPI-projekti -työryhmän, jonka tehtävänä on tukea ulkoministeriön erityisedustajaa varmistamaan Syyriassa leireillä pidettyjen suomalaisten lasten henkilökohtaisen turvallisuuden ja perusoikeuksien toteutuminen (päätös sisältyy ulkoministeriön 30.1.2020 perustuslakivaliokunnalle toimittamiin asiakirjoihin).

Suomalaislasten kotiuttamista al-Holin leiriltä koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen 19.12.2019 (Haaviston vastineen liite 6) mukaan toimivaltainen viranomainen asiassa on ulkoministeriö ja siellä on ulkoministerin nimeämä erityisedustaja, joka johtaa viranomaistoimintaa ja siinä tehtävää viranomaisyhteistyötä sekä tekee kotiuttamisratkaisut Suomen lainsäädännön nojalla. Periaatepäätöksen mukaan "tämän linjauksen pohjalta ulkoministeriö uusii erityisedustajan mandaatin ja ulkoministeriön toimintalinjauksen."

Ulkoministeriö onkin 19.12.2019 jatkanut [redacted] määräystä väliaikaiseksi erityisedustajaksi Haaviston alivaltiosihteeri Pekka Puustisen esittelystä allekirjoittamalla päätöksellä, jossa viitataan valtioneuvoston samana päivänä tekemään periaatepäätökseen ja joka asiasisällöltään vastaa 22.10.2019 annettua tehtävämääräystä (Haaviston vastineen liite 7)

b) Al-Holiin liittyvien tehtävien siirtäminen pois konsulipäällikkö Tuomiselta ja Tuomisen toiseen tehtävään siirtämisen valmisteleminen

Ulkoministeriö on Haaviston allekirjoittamalla 22.10.2019 päivätyllä määräyksellä (Haaviston vastineen liite 3) [redacted] ulkoministerin väliaikaiseksi erityisedustajaksi, jonka tehtävänä oli

- varmistaa Syyriassa leirillä olevien lasten henkilökohtaisen turvallisuuden ja perusoikeuksien toteutuminen perustuslain, Suomen ratifioimien kansainvälisten sopimusten, konsulipalvelulain ja muun soveltuvan lainsäädännön mukaisesti.
- edustaa ulkoministeriä, tukea ja yhteensovittaa ulkoministeriön konsulipalvelujen työtä sen roolissa toimivaltaisena viranomaisena sekä tarvittaessa ratkaista tähän toimivaltaan kuuluvia asioita edellä mainitun tavoitteen saavuttamiseksi.

Lisäksi erityisedustaja määrättiin johtamaan erikseen perustettavaa työryhmää ja pitämään yhteyttä asiaan liittyvin tahoihin.

Tuomisen siirtämistä vastoin tahtoaan toisiin tehtäviin on käsitelty ulkoministeriön hallintojohtaja Ari Rouhen 16.10.2019 Pekka Puustiselle lähettämässä viestissä. Rouhen mukaan lähtökohtana olisi ulkoasiainhallintolaissa määritelty siirtymisvelvollisuus. Rouhe kuitenkin kiinnittää huomiota mm. asiallisen perusteen tarpeeseen siirtämisen perusteena ja virkamiehen kuulemista koskevaan velvollisuuteen (viesti sisältyy ulkoministeriön 30.1.2020 perustuslakivaliokunnalle toimittamiin asiakirjoihin).

Konsuliasioiden yksikön päällikkö Antti Putkonen on 25.10.2019 lähettänyt Pekalle ja [redacted] sähköpostiviestin (Tuomisen lausunnon liite 11), joka on osoitettu tiedoksi myös Tuomiselle. Putkosen mukaan Jussin mandaatti oli "eilisen kahvikeskustelumme perusteella jopa laajempi kuin mitä on kirjattu" ja "rohkea tapa ratkaista pitkään hoidossa ollut tilanne." Lisäksi Putkosen mukaan "nyt tehty ratkaisu osoittaa kuitenkin myös halua vaihtaa toimijat, heidän linjansa ja toimintatapansa johdosta."

[redacted] kertoo 26.10.2019 Putkoselle lähettämässään vastausviestissä ulkoministerin halunneen sijoittaa tämän hallituksen pioriteettikysymyksen ratkaisuun 24/7-resurssin käynnissä olevan työn tueksi. [redacted] mukaan "työtänne pyritään ministerin tahdon mukaisesti pienellä ketjumuutoksella tukemaan"

Tuomisen lausunnon mukaan hän sai tietää vasta 11.11.2019 Pekka Puustiselta, että ministeri oli jo kaksi viikkoa aikaisemmin päättänyt siirtää Tuomisen kokonaan pois konsulipäällikön tehtävästä viimeistään joulukuun loppuun mennessä.

Ulkoministerin sihteeri Katariina Prepula on 12.11.2019 Tuomiselle ja muille henkilöille lähettämässään sähköpostissa kertonut saaneensa kuulla Joel Linnainmäeltä, että Tuominen toivoo tapaamista ulkoministerin kanssa. Seurannut tapaamisen ajankohdan etsimistä koskenut viestiketju päättyy 15.11.2019 Tuomisen ilmoitettua Prepulalle saaneensa vastaukset kysymyksiinsä virkamiesjohdolta, minkä vuoksi 22.11.2019 pidettäväksi sovitun tapaamisen voi peruuttaa (Tuomisen lausunnon liite 15, Haaviston vastine).

Haavisto kertoo vastineessaan, että erityisavustaja Linnainmäki sai 20.11.2019 Pekka Puustiselta viestin, jonka mukaan konsulipäällikkö koki tilanteensa hankalaksi ja mieluiten lopettaisi nykyisen tehtävänsä mahdollisimman pian.

Pekka Puustinen on 22.11.2019 laatinut luonnoksen Tuomisen siirtämistä erityistehtäviin valmiuspäälliköksi ja sittemmin ulkomaanedustuston päälliköksi koskevaksi sopimusasiakirjaksi. Luonnos ja siihen liittyvät Puustisen ja hallintopäällikkö Rouhen väliset viestit sisältyvät ulkoministeriön 30.1.2020 perustuslakivaliokunnalle toimittamiin asiakirjoihin.

Konsulipalveluiden osastokokouksen 29.11.2019 pöytäkirjasta (Tuomisen lausunnon liite 14) ilmenee Pekka Puustisen kertoneen henkilöstölle ajankohtaisesta tilanteesta KPA:n johdossa. Puustisen mukaan Tuominen toimii toistaiseksi normaaliin tapaan konsuliasioiden päällikkönä lukuun ottamatta yhtä asiakokonaisuutta, jonka hoitaminen on siirretty toiselle virkamiehelle. Puustisen mukaan "suunnitelmissa on muutos konsulipalveluiden johdossa. Päätöksiä tehtäneen lyhyen ajan sisällä. Tilanne on poikkeuksellinen ja harvinainen. Kuitenkin yleisuran luonteeseen kuuluu siirtymisvelvollisuus ja sen puitteissa toimitaan silloin kun kokonaisuuden kannalta on päädytty sitä soveltamaan."

Haavisto on 5.12.2019 ulkoasiainhallinnon virkamiesyhdistys UHVY ry:n hänelle kirjeitse esittämiin kysymyksiin antamissaan vastauksissa (Tuomisen lausunnon liite 10) kertonut muun ohella, että hän on siirtäessään tehtäviä osastopäälliköltä (jolla käsitykseni mukaan viitataan Tuomiseen) toiselle poikennut vahvistetusta työnjaosta ulkoministeriön työjärjestyksen 56 §:n nojalla.

Haaviston vaatimaa Tuomisen siirtämistä pois konsulipäällikön tehtävästä koskeviin UHVY ry:n kysymyksiin vastatessaan Haavisto on viitannut ulkoasiainhallintolain siirtymisvelvollisuutta koskeviin säännöksiin ja kertonut, että uuteen tehtävään ministeriössä voidaan määrätä samaan tapaan kuin ulkomaanedustustoon siirryttäessä. Haaviston mukaan hän oli ennen ratkaisujen tekemistä halunnut kuulla henkilöä itseään, mikä oli toteutunut joidenkin viivytysten jälkeen 4.12.2019.

Pekka Puustisen 10.12.2019 julkaisemassa viestissä ulkoministeriön henkilöstölle (Haaviston vastineen liite 2) todetaan vakavan näkemyseron al-Hol-asioiden hoidossa näkyneen virkamiesjohdolle tulleena pyyntönä selvittää, löytyisikö konsulipäällikölle muita sopivia tehtäviä. Viestissä mainitaan pyynnön olleen harvinainen ja poikkeuksellinen ja että erimielisyyksien pohjalta katsottiin, että perustelut tehtävästä toiseen määräämiselle täyttyivät ulkoministeriön siirtymisvelvollisuuden nojalla. Valmistelua jatkettiin, mutta "viive tiedon välittämisessä konsulipäällikölle johtui muun muassa siitä, että haluttiin antaa hänelle mahdollisuus esitellä johdolle muun muassa maahantuloasioiden vahvistamiseen liittyviä suunnitelmia, jotka koettiin hyviksi. Myöhemmin tilanne oli kehittynyt niin, että ulkoministeri ja konsulipäällikkö kävivät pitkän yhteistyötä ja näkemyksiään koskevan keskustelun, jonka yhtenä lopputuloksena oli, että ulkoministeri on toivonut konsulipäällikön jatkavan tehtävässään .

Haavisto kertoo vastineessaan käyneensä 9.1.2020 Tuomisen kanssa uuden keskustelun, jossa Tuominen oli preferoinut vaihtoehtoa siirtyä uusiin tehtäviin ulkomaanedustuksessa. Ulkoministeriön 30.1.2020 perustuslakivaliokunnalle toimittamiin asiakirjoihin sisältyy runsaasti eri henkilöiden välisiä viestejä, joissa käsitellään Tuomisen mahdollista siirtoa uusiin tehtäviin. Tuominen on 20.12.2019 lähettänyt Haavistolle viestin, jossa hän pyytää virkamiesjohdon tekemään esitykseen viitaten mahdollisimman pian siirtoa päätoimiseksi valmiuspäälliköksi ja syksyllä edustuston päälliköksi ulkomaille.

c) Erityisedustajan määrääminen ilman esittelyä ja yhteistoimintamenettelyä.

Pekka Puustisen 10.12.2019 julkaisemassa viestissä ulkoministeriön henkilöstölle (Haaviston vastineen liite 2) mainitaan hallinnon johdon osallistuneen erityisedustajan tehtävän tekniseen valmisteluun. Valmistelu oli tehty ulkoministeriön työjärjestyksen 56 §:n mukaan. Erityisedustajan nimityksellä ei otettu pois mitään konsulipalvelujen tehtävistä, mutta al-Holin suomalaislasten hoidon osalta työnjohto siirtyi erityisedustajalle.

Ulkoministeriön 30.1.2020 perustuslakivaliokunnalle toimittamiin asiakirjoihin sisältyy Pekka Puustisen ja eräiden muiden henkilöiden välinen viestiketju 6.12.2019, jossa keskustellaan mm. tulkinnoista ja näkökohdista, joiden perusteella tehtävämääräys erityisedustajaksi [redacted] oli voitu antaa ilman esittelijän allekirjoitusta.

24,1 §:n 2k

[redacted] erityisedustajaksi nimeämistä koskeva ulkoministeriön määräys 22.10.2019 on Haaviston yksin allekirjoittama (Haaviston vastineen liite 3). Erityisedustajan mandaatin jatkamista koskeva

määräys 19.12.2019 on Haaviston ja Pekka Puustisen allekirjoittama (Haaviston vastineen liite 7).

d) Työjärjestyksen muuttaminen ilman yt-menettelyä

Käsillä olevasta aineistosta ei ilmene, että valtioneuvoston asetuksella annettua ulkoministeriön työjärjestystä olisi tässä yhteydessä millään tavoin muutettu. Muistutuksessa ja Tuomisen lausunnossa mainitulla työjärjestyksen muuttamisella tahdottaneen viitata edellä b) ja c) -kohdissa tarkoitettuun menettelyyn, jota ilmeisesti pidetään työjärjestyksen vastaisena.

e) Al-Hol -asian valtioneuvoston yleisistuntoon saattamatta jättäminen

Linnainmäen viestistä 18.10.2019 (Tuomisen lausunnon liite 7) ilmenee hänen keskustelleen ulkoministerin kanssa al-Holin ajankohtaisesta toimintalinjasta, jolloin oli "suurempana asiana" käynyt ilmi pääministerin edellyttäneen, että asiasta järjestetään hallituksen neuvottelu 2-3 viikon sisällä yhteistyössä sisäministeriön kanssa. Tätä varten oli Linnainmäen mukaan tarpeen valmistella myös ulkoministeriön muistio toimintalinjasta.

Kyseinen muistio (Haaviston vastineen liite 4) oli esillä Haaviston kertoessa al-Holin tilanteesta hallituksen iltakoulussa 31.10.2019, joka oli Haaviston mukaan tullut suunnitellun iltakoulun sijaan. Haavisto kertoo vastineessaan sopineensa pääministeri Antti Rinteen kanssa, että kun väliaikaisen erityisedustajan työ etenee siihen vaiheeseen, että olisi mahdollista konkreettisesti auttaa joitakin suomalaislapsia pois alueelta, Haavisto ottaisi yhteyttä pääministeriin, joka tekisi poliittisen arvion siitä, millaisia mahdollisia muita poliittisia päätöksiä asiassa tarvitaan.

Haavisto kertoo vastineessaan al-Holin tilannetta käsitellyn hallituksen iltakoulussa myös 13.6.2019, sekä lisäksi ainakin yhdeksän kertaa pääministeri Rinteen kanssa 13.6.2019 ja 31.10.2019 välisenä aikana. Yksi näistä keskusteluista oli tapahtunut 13.9.2019 Rinteen johdolla pidetyssä kokouksessa, johon oli osallistunut Haaviston ja Rinteen lisäksi sisäministeri ja asiaan liittyviä virkamiehiä.

5. Saatesanat

Esitutkinnan toimittamisesta päättäminen ministerivastuuasiassa kuuluu valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä annetun lain (196/2000) 4 §:n nojalla perustuslakivaliokunnan yksinomaiseen harkintavaltaan. Valtakunnansyyttäjä ei sen vuoksi voi ratkaista, mihin lopputulokseen tässä harkinnassa tulisi päätyä.

Edellä selostetun selvityksen perusteella kiinnitän kuitenkin valiokunnan huomiota niihin kutakin rikosväitettä koskeviin kysymyksiin, joiden ratkaiseminen on näkemykseni mukaan keskeistä tutkintakynnyksen ylittymistä harkittaessa.

a) Alaisen painostaminen lainvastaiseen menettelyyn

Haaviston al-Hol-asiassa tavoittelemien kotiuttamis- ja avustustoimenpiteiden laillisuudessa ei ole kyse yksinkertaistetusta kysymyksenasettelusta sen suhteen, sovelletaanko asiaan konsulipalvelulakia vaiko ei.

Tilanne on oikeuskanslerin päätöksestä ja muusta selvityksestä ilmenevin tavoin oikeudellisesti erittäin monimutkainen, eikä yksiselitteistä lainsäädännöllistä pohjaa kaikille mahdollisesti suoritettaville toimenpiteille ole. Viime kädessä olisi kotiuttamistoimenpiteiden oikeuttamiseksi tukeuduttava suoraan perusoikeussäänteIyyn, mutta tällöinkin voisi tapauskohtaisesti tulla suoritettavaksi konsulipalvelulaissa ja mahdollisesti muussakin lainsäädännössä säädettyjä yksittäisiä toimenpiteitä. Viimeksi mainittuja voitaisiin suorittaa kysymykseen tulevien ulkomaanedustustojen tai ulkoministeriön toimesta.

Mielestäni on selvää, että konsulipalvelulain säännöksiä voidaan mahdollisen al-Hol-operaationkin yhteydessä soveltaa niihin tilanteisiin, joita varten sanottu laki on säädetty. Voimassa olevan lain soveltaminen siinä tarkoitettuihin tilanteisiin al-Hol-operaation yhteydessä ei myöskään voi olla riippuvainen valtioneuvoston erikseen tekemistä päätöksistä. Asiaan ei vaikuta sekään, että edustustoille on jätetty paljon olosuhteisiin liittyvää harkintavaltaa sen suhteen, voidaanko lain mukaisia palveluja yksittäistapauksessa antaa. Toisaalta sekin lienee selvää, ettei al-Holin leiriläisten kotiuttaminen voi tapahtua alueella vallitsevista olosuhteista johtuen pelkästään konsulipalvelulaissa säädetyillä toimenpiteillä.

Vielä on kiinnitettävä huomiota valtioneuvoston ohjesäännön 13 §:n 5 kohdan säännökseen, jonka mukaan ulkoministeriön toimialaan kuuluvat konsulipalvelujen lisäksi myös suomalaisten etujen ja oikeuksien valvominen ja muutkin vastaavat viranomaispalvelut ulkomailla. Ulkoministeriön tehtävät al-Hol-leiriläisten suhteen eivät siten rajoitu pelkkiin konsulipalveluihin. Ulkoministeriö näyttäisi lisäksi olevan keskeisin niistä tahoista, joiden tehtäviin ja toimivaltaan mahdollinen kotiuttamisoperaatio ylipäätään liittyisi.

Edellä lausutun perusteella näyttäisi tämän rikosväitteen osalta muodostuvan keskeiseksi sen arvioiminen, liittyikö suunnitteilla olleisiin leiriläisten kotiuttamistoimiin mitään sellaista, minkä toteuttamista olisi

pidettävä lain vastaisena. Vasta siinä tapauksessa, että jotain yksilöitävissä olevia suunniteltuja toimenpiteitä olisi syytä epäillä laittomiksi, tulisi arvioitavaksi, olisiko Haaviston syytä epäillä rikkoneen virkavelvollisuuttaan pyrkimällä taivuttamaan alaistaan näihin laittomuuksiin.

b) Al-Holiin liittyvien tehtävien siirtäminen pois konsulipäällikkö Tuomiselta ja Tuomisen toiseen tehtävään siirtämisen valmisteleminen

24,1 §:n 2 k

Ulkoministeriölle kuuluvien tehtävien hoitamista koskevan tehtävämääräyksen antamiseen [redacted] ei käsitykseni mukaan ole ollut estettä, vaikka kysymys oli asiasta, jonka on tulkittu ulkoministeriön työjärjestyksessä määrätyn työnjaon mukaan kuuluvan normaalisti Tuomiselle. Tehtävämääräyksen antamiseen liittyvät ainakin edellä käsitellyt valtioneuvostosta annetun lain (2003/175) 16 § 1 momentin, ulkoministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (2018/524) 5 § 3 momentin sekä ulkoministeriön työjärjestyksen 56 § 2 momentin säännökset.

Al-Hol-tehtävien siirtoon niihin tehtävämääräyksen saaneelle erityisedustajalle voisi liittyä esitutkintakynnyksen ylittymisharkintaa edellyttävä rikosepäily lähinnä siinä tapauksessa, että tehtävien siirtäminen olisi merkinnyt niin olennaista muutosta Tuomisen työtehtävissä, että asia kuuluisi käsitellä yhteistoimintalain 15 §:n mukaisesti yhteistoiminnassa. Siinä tapauksessa pitäisi lisäksi olla perusteita harkita, onko työnantajan edustajan syytä epäillä rikkoneen yhteistoimintalain 11 §:n säännöksiä asian käsittelystä yhteistoiminnassa ja siten syyllistyneen lain 49 §:ssä tarkoitettuun viraston yhteistoimintavelvoitteen rikkomiseen.

Al-Hol-erityisedustajan määräämisestä aiheutunutta Tuomisen työtehtävien muutoksen olennaisuutta arvioidessaan perustuslakivaliokunta ottanee huomioon, ettei asialla liene sinällään ollut vaikutusta Tuomisen toimenkuvan laajuuteen ja sisältöön, vaan kyse oli yhden, al-Holin leirillä olevia suomalaisia lapsia koskevan asiakokonaisuuden siirtämisestä. Muilta osin Tuominen näyttäisi jatkaneen konsuliasioiden päällikön tehtävien hoitamista.

Pyrkimys Tuomisen siirtämiseen vastoin tahtoaan kokonaan toiseen tehtävään ja tällaisen siirron valmistelun aloittaminen on ollut Tuomisen kannalta olennaisesti merkittävämpi toimenpide kuin pelkkä al-Hol-asioiden siirto erityisedustajalle.

Saadun selvityksen, esimerkiksi edellä mainitun ulkoministeriön hallintojohtaja Rouhen Pekka Puustiselle 16.10.2019 lähettämän viestin valossa näyttäisi siltä, että vastoin virkamiehen tahtoa tapahtuva siirtäminen on ulkoasiainhallinnossa mahdollista ja että virkamiehellä

on velvollisuus tällaiseen siirtoon alistua. Sen vuoksi ei siirtohanke sinällään antane aihetta rikosepäilyä koskevaan harkintaan.

Perustuslakivaliokunnan tulisi kuitenkin kiinnittää huomiota Tuomisen siirtohankkeen perusteiden sekä siirron valmistelumenettelyn asianmukaisuuteen.

Saadun selvityksen valossa on mielestäni tarpeen arvioida, onko Haaviston syytä epäillä rikkoneen virkavelvollisuuttaan pyrkimällä käyttämään mahdollisuutta virkamiehen tahdon vastaiseen siirtämiseen muuhun tarkoitukseen kuin mihin se on säädetty, eli esimerkiksi päästäkseen eroon vaikeassa oikeudellisessa kysymyksessä eri mieltä olleesta alaisestaan. Mikäli katsottaisiin olevan syytä epäillä, että virkavelvollisuutta on rikottu, tulisi erikseen arvioida myös sitä, onko rikkomisen syytä epäillä tapahtuneen virka-aseman väärinkäyttämisen tunnusmerkistön mukaisessa hyödyn hankkimistarkoituksessa.

Tuomisen siirron valmistelumenettelyyn liittyneistä tapahtumista saadun selvityksen valossa on mielestäni perusteita myös arvioida, onko Haaviston syytä epäillä syyllistyneen yhteistoimintalain 49 §:ssä tarkoitettuun viraston yhteistoimintavelvoitteen rikkomiseen jättämällä virastoa työnantajan edustavana virkamiehenä noudattamatta yhteistoimintalain 11 §:n määräyksiä asian käsittelystä yhteistoiminnassa.

c) Erityisedustajan määrääminen ilman esittelyä ja yhteistoimintamenettelyä.

Olen käsitellyt yhteistoimintamenettelyyn erityisedustajan määräämisen yhteydessä liittyvän rikosepäilyn mahdollisuutta edellä kohdassa b).

Kysymys esittelymenettelyn käyttämisvelvollisuudesta erityisedustajan tehtävämääräyksen antamisen yhteydessä on mielestäni mahdollisena rikosepäilynä jo lähtökohtaisesti varsin vähäinen, joten tutkintakynnystä harkittaessa tulisi ottaa huomioon virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistöön sisältyvä vähäisten tekojen dekriminalisointi ja sekin, voisiko kyseinen laiminlyönti ylipäätään tulla rangaistavaksi ministerivastuuasiana.

Lisäksi kiinnitän huomiota siihen, että esittelymenettelystä valtioneuvoston ohjesäännön 38 §:ssä ministeriön sisäisistä henkilöstöasioista lausuttu sekä edellä kohdassa 4.2 c) selostettu selvitys huomioon ottaen näyttäisi esittelymenettelyn käyttämisvelvollisuus tehtävämääräystä annettaessa olevan varsin tulkinnanvarainen.

d) Työjärjestyksen muuttaminen ilman yt-menettelyä

Koska vastoin esitettyä rikosväitettä on selvää, ettei ulkoministeriön työjärjestystä ole muutettu, ei kysymystä tutkintakynnyksen ylittämisestä ole tältä osin mielestäni tarpeen enemmälti käsitellä.

e) Al-Hol -asian valtioneuvoston yleisistuntoon saattamatta jättäminen

Valtioneuvostosta annetun lain 14 § 1 momentin säännös näyttäisi antavan huomattavan laajan avoimen harkintavallan pääministerille ja asianomaiselle ministerille, jotka voivat esittää laajakantoiseksi ja periaatteellisesti tärkeäksi katsotun asian siirtämistä yleisistuntoon.

Lainkohtaa koskevasta hallituksen esityksestä (HE 270/2002) kuitenkin ilmenee, että säännös on tarkoitettu velvoittavaksi, koska perustuslain 67 § 1 momentissa lähdetään siitä, että yleisistunnossa ratkaistaan muun ohella laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat. Säännös laajakantoisten ja periaatteellisesti tärkeiden asioiden siirtämisestä yleisistuntoon on alun perin lisätty silloisen Hallitusmuodon 40 § 2 momenttiin perustuslakivaliokunnan toimesta. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVM 11/1993) todennut, että näin yleisistunnon toimivalta saa tietyt, joskin joustavat ja yleisluontoiset kiinnekohdat itse perustuslaissa.

Edellä lausutusta johtuu, että nyt käsillä olevassa asiassa suoritettavan tutkintakynnyksen ylittymistä koskevan harkinnan tulisi keskittyä kysymykseen siitä, liittyikö al-Hol-asiaan niin ilmeisiä asian laajakantoisuutta ja periaatteellista tärkeyttä osoittavia seikkoja, ettei harkintavaltaa asian yleisistuntoon siirtämisvelvollisuuden suhteen enää ollut.

Lisäksi tulisi huomioida, että velvollisuutta esittää asian siirtämistä yleisistuntoon olisi arvioitava ulkoministeri Haaviston lisäksi myös pääministerin osalta, koska myös viimeksi mainitulla on saadun selvityksen valossa ollut varsin kattavat tiedot ulkoministeriössä käsiteltävänä olleesta al-Hol-asiasta.

Valtakunnansyyttäjä Raija Toiviainen

Apulaisvaltakunnansyyttäjä Jukka Rappe