

VASTALAUSE MINISTERIVASTUUASIASTA

Yhdymme perustuslakivaliokunnan lausuntoon kohtaan 77 asti.

Allekirjoittaneiden mukaan perustuslakivaliokunnan mietinnössä tulisi kuitenkin asiantuntijoiden enemmistön perustellun näkemyksen mukaisesti todeta, että ulkoministeri ei ole toiminut asiassa vastoin sitä hänen virkavelvollisuutensa perustana olevaa normikokonaisuutta, joka muodostuu tavallisen lain tasoisten säännösten ohella perustuslain 22 §:stä ottaen samalla huomioon YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista tai menetellyt al-hol -asiaan liittyvässä ratkaisutoiminnassa muutoin lainvastaisesti.

Viittamme perustuslakivaliokunnan tapaan oikeusasiamies Jääskeläisen lausuntoon taustatilanteen ja tapahtumakuvauksen osalta ja ne käydään selkeyden vuoksi alla läpi:

Keskeiset tapahtumat

Taustatilanne

Tapahtumainkulun rikosoikeudellisesti merkityksellinen sisältö on viittauksin esitutkinta-aineistoon esitetty esimerkiksi apulaisvaltakunnansyyttäjän lausunnossa (s. 1-13). Tämä taustatilanne on kuvattu seikkaperäisesti oikeusasiamies Jääskeläisen lausunnossa (alla) ja on ollut seuraava:

Rikosepäilyt liittyvät ulkoministeri Haaviston menettelyyn tilanteessa, jossa ulkoministeriössä on ollut hoidettavana Syyriassa al-Hol-leirille suljettuna olleiden suomalaisten turvallisuutta ja mahdollista kotiuttamista koskenut asiakokonaisuus. Leirillä on ollut vaaranalaisissa oloissa Suomen kansalaisia, joista osa on ollut lapsia.

Suomalaisilla on halutessaan oikeus tulla Suomeen ja saada tässä mm. konsulipalvelulaissa säädettyä apua Suomen viranomaisilta. Suomella on myös katsottu olevan perusoikeuksiin sekä lapsen oikeuksia koskeviin kansallisiin ja kansainvälisiin normeihin perustuva velvollisuus turvata leirillä olevien lasten oikeuksia.

Tämän on katsottu edellyttävän al-Holin tapauksessa ainakin lasten kotiuttamista leiriltä Suomeen, koska Suomi ei muuten voisi huolehtia velvollisuudestaan näitä lapsia kohtaan. Lapsen edun turvaamisen ensisijaisuuden on katsottu voivan edellyttää myös äidin tai vanhempien kotiuttamista, mikäli lapsen etu ei muuten toteudu.

Leirillä olevien oikeuksien turvaamiseen liittyvien avustustoimenpiteiden toteuttaminen on kuulunut erityisesti ulkoministeriön tehtäviin. Sen on katsottu varsin todennäköisesti edellyttävän ulkoasiainhallinnon toimivaltaan kuuluvien konsulipalvelulaissa säädettyjen palveluiden antamista leiriltä Suomeen pyrkiville tai tuotaville henkilöille.

Rikosepäilyyn johtaneiden tapahtumien taustalla on ulkoministeri Haaviston ja ulkoministeriön konsulipäällikön tehtävässä toimineen ulkoasiainneuvos Pasi Tuomisen välillä syntynyt erimielisyys, joka koski ulkoministeriön velvollisuuksia ja toimintamahdollisuuksia leirillä olevien suomalaisten, erityisesti lasten suhteen.

Haavisto on syksyllä 2019 edellyttänyt mm. pääministerin, eräiden muiden ministerien sekä julkisten ja yksityisten kansainvälisten toimijoiden kanssa käymiensä keskustelujen, sekä valtioneuvoston oikeuskanslerin Suomen viranomaisten toimivaltuuksia ja -velvollisuuksia koskeneiden kannanottojen perusteella aktiivisiin toimenpiteisiin ryhtymistä. Keskeinen toimenpide olisi ollut ulkoministeriön edustajien vierailu alueella tapaamassa ainakin al-Holin leiriä ylläpitävän kurdihallinnon edustajia. Paikan päällä olisi ollut selvitettävä mahdollisuuksia suomalaisten kotiuttamiseen leiriltä.

Tuominen on vastustanut Haaviston esittämää toimintalinjaa mm. paikan päälle menemiseen liittyvien turvallisuusriskien ja laillisuuskysymysten perusteella. Tuominen on myös epäillyt, että varsinkin lasten kotiuttamiseen ilman äitejään, ja konsuliavun antamiseen leiriläisille ilman asiaa koskevaa valtioneuvoston poliittista päätöstä liittyisi laillisuusongelmia.

Keskeisimmät tapahtumat ovat aikajärjestyksessä seuraavat. Kuten edellä, nämä ilmenevät hyvin oikeusasiamies Jääskeläisen lausunnosta ja alla on käytetty tämän mukaista listausta:

- 13.9.2019 Haavisto piti pääministerin kanssa neuvottelun, jossa oli läsnä suojelupoliisin ja sisäasiainministeriön virkamiehiä sekä eläkkeellä oleva suomen entinen EU-diplomaatti ja rauhanvälittäjä (*nimi poistettu*) joka oli juuri käynyt Koillis-Syyrian alueella hollantilaisen rauhanvälitysryhmän Dialogue Advisory Group DAG:n kanssa. Neuvottelussa tehtiin linjaus, jonka mukaan alueelle lähetetään Suomen hallituksen valtuuttama delegaatio, jonka tehtävänä on lähinnä tietojen keruu. Ulkoministeriön oli määrä valmistella matka.
- 16.9.2019 ulkoministeriössä pidettiin kokous, jossa erimielisyys toimintalinjasta kärjistyi. Haaviston mukaan kokous päättyi ilman operationaalista yhteenvedoa eli että oltaisiin voitu sopia yhteisistä toimista, mitä ulkoministeriö tekee. Haaviston käsitys oli, että ”oikeudelliset edellytykset oli tarkistettu oikeuskanslerin kautta, poliittiset edellytykset oli hallituksessa sovittu, toiminnalliset edellytykset oli tarkistettu kokeneen suomalaisen diplomaatin (*nimi poistettu*) ja DAG:n kautta, ja nyt se puuttuva palikka oli itse johtamani ulkoministeriön rooli, jota tässä kaivattiin”. - - ”Nyt 16.9. kokouksessa, kun tätä asiaa oli kolme kuukautta vatvottu ja valmisteltu, ei saatu aikaan ainuttakaan toiminnallista asiaa” - - ”Varaukset oli kuultu ja kaikkeen toiminnalliseen edistymiseen oli vastaus ei konsulipäällikön puolelta”. (s. 53)
- 7.10.2019 alkaen useilta seuraajaehdokailta kyseltiin halukkuutta konsulipäällikön tehtävään. Haavisto oli aloittanut toimenpiteet Tuomisen siirtämiseksi pois konsulipäällikön tehtävästä ”muutaman viikon säteellä” kokouksen 16.9. jälkeen. (s. 109).
- 9.10.2010 oikeuskansleri antaa al-Holin asiaa koskeviin kanteluihin ratkaisun, jossa hän muun muassa toteaa seuraavasti: ”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 suostumusta antaisikaan.”
- 11.10.2019 Haavisto kertoi kansliapäällikkö, valtiosihteeri Anttoselle (s. 177) haluavansa Tuomisen pois tehtävästään. Anttonen kertoi asiasta samana päivänä alivaltiosihteeri Puustiselle ja henkilöstöjohtaja Tulokkaalle (s. 192 ja 806). Haaviston (s. 61, 63, 64 ja 65), Puustisen (s. 192) ja Tuomisen (s. 36) kertomusten sekä myöhempien tapahtumien perusteella Haaviston tarkoituksena oli löytää Tuomiselle mieluinen, vähintään saman tasoinen tehtävä.
- 18.10.2019 UM:n konsulipalveluille annettiin tehtäväksi (s. 1031) laatia muistio al-Holiin liittyvistä toimenpiteistä siten, että muistioon sisällytettäisiin muun ohella seuraavat kohdat: ”3. Lähtökohtana on, että ainakin lapset al-Holin leiriltä saadaan turvaan kohtuullisen ajan kuluessa ja tarvittaessa nopeasti, jos turvallisuusriskit alueella kasvavat. 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.” Samana päivänä Tuominen kommentoi toimeksiantoa virkamiesten välisessä sähköpostikeskustelussa mm. seuraavasti (s. 1030): ”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.”

- 22.10.2019 (s. 284) Haavisto päätti siirtää al-Hol -asiat 23.10.2019 alkaen Tuomiselta ulkoministerin väliaikaiseksi erityisedustajalle. Päätöksen mukaan tehtävän ajallinen kesto määrätään myöhemmin, mutta on vähintään kaksi viikkoa (23.10 – 5.11.2019).

- 11.11.2019 Puustinen kertoi Tuomiselle, että Haavisto haluaa hänet muihin tehtäviin joulukuun loppuun mennessä. Haavisto ei ollut pyrkinyt tai pyytänyt valmistelemaan asiaa Tuomiselta salassa. Tiedon antamisen viipyminen oli johtunut virkamiesjohdon päätöksestä, että Tuomiselle ei vielä kerrota ministerin pyynnöstä. Ajatuksena oli, että ministeri voisi vielä muuttaa kantaansa (s. 179, 194 ja 807). Samana päivänä sovittiin ensimmäisen kerran Haaviston ja Tuomisen välisestä keskustelusta, mutta silloin sovitun tapaamisen 22.11.2019 Tuominen peruutti (s. 918).

- 13.11.2019 Tuominen ehdotti henkilöstöjohtaja Tulokkaalle, että hän voisi siirtyä mahdollisimman nopealla aikataululla päätoimiseksi valmiuspäälliköksi ja edustuston päälliköksi Sofiaan syksyllä 2020. (s. 1379)

- 4.12.2019 Haaviston ja Tuomisen tapaaminen toteutui. Tuossa tapaamisessa Haavisto oli todennut, että ”jos tämä yhteistyö sujuu, jos tätä al- Hol -tehtävien hoitoa vastaan ei ole mitään kritiikkiä ja jos hän (Tuominen) myöskin on, kuten hän itse sanoi, valmis käyttämään omaa henkilökuntaansa erityisedustajan tukena, niin silloin minusta tämä ongelma on ratkaistu”. Näillä edellytyksillä Haaviston puolelta ei ollut estettä sille, että Tuominen jatkaa konsulipäällikön tehtävässä. Tuominen jäi harkitsemaan asiaa (s. 70, s. 1113)

- 19.12.2019 valtioneuvosto antoi mm. oikeusvaltioperiaatteeseen tukeutuen periaatepäätöksen (s. 620) suomalaislasten kotiuttamiseksi al-Holin leiriltä. Periaatepäätöksen mukaisesti Haavisto uusi (s. 498) samana päivänä erityisedustajan mandaatin. Tehtävälle ei määrätty ajallista kesto.

- 20.12.2019 Tuominen ilmoitti Haavistolle, että olisi parasta toimia niin, että hänet siirretään ensin päätoimiseksi valmiuspäälliköksi mahdollisimman pian ja syksyllä 2020 edustuston päälliköksi Sofiaan (s.757).

- 9.1.2019 Haaviston ja Tuomisen keskustelussa Tuominen totesi, että on ”parempi, että siirryn muihin tehtäviin, on win-win meille kaikille, että siirryn edustuston päälliköksi syksyllä” (s.924).

- 28.2.2020 Presidentin esittelyssä tasavallan presidentti päätti pyydettäväksi agreementin Tuomiselle Sofiaan (s.1380).

- 14.4.2020 Tuominen ilmoitti, ettei hän haluakaan siirtyä Sofiaan vaan jatkaa konsulipäällikön ja valmiuspäällikön tehtävissä. Tämän johdosta siirtohankkeesta luovuttiin ja agreementtipyyntö peruutettiin 8.5.2020 (s. 1380)

Onko siirtopyynnöllä ollut hyväksyttävä peruste?

Esitutkinnassa on esitetty, että ulkoministeri Haavisto olisi rikkonut hallintolain 6 §:ään perustunutta virkavelvollisuuttaan pyrkimällä siirtämään Tuomisen toisiin tehtäviin vastoin hänen tahtoaan ilman hyväksyttäviä perusteita.

Oikeudellinen arviointi

Ulkoasianhallintolaki 17 § ja hallintolain 6 §:n mukainen tarkoitussidonnaisuuden periaate

Päätöstä Tuomisen siirtämisestä toisiin tehtäviin ei siis koskaan tehty. Myös siirron valmistelutoimet ovat kuitenkin virkavastuun alaisia virkatoimia, ja sellainen on myös Haaviston antama siirron valmistelutoimeksianto. Varsinaisena valmistelutoimeksiannon antamisen hetkenä on pidettävä Haaviston ilmoitusta 11.10.2019 Anttoselle.

Tuominen on ollut konsulipäällikkönä ulkoasiainneuvoksen virassa, joka on ulkoasiainhallintolain 14 §:n mukaan ns. yleisvirka.

Ulkoasiainhallinnosta annetun lain 17 §:n mukaan *ulkoasiainneuvos, lähetystöneuvos, ulkoasiainsihteri, hallinnollinen ulkoasiainsihteri, avustaja ja hallinnollinen avustaja ovat määrättäessä velvollisia virassaan siirtymään toiseen tehtävään ja toiseen virkapaikkaan ulkoasiainhallinnon organisaatiossa.*

Muu yleisvirassa oleva virkamies (yleisvirkamies) on määrättäessä velvollinen virassaan siirtymään edustustosta ulkoasiainministeriöön ja ulkoasiainministeriössä tehtävästä toiseen.

Muissa kuin 1 ja 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa yleisvirkamies voidaan virassaan määrätä tehtävään ja siirtää toiseen virkapaikkaan ulkoasiainhallinnon organisaatiossa, jos virkamies tähän suostuu.

Ulkoasiainneuvoksena Tuominen on siis ollut määrättäessä velvollinen siirtymään toiseen tehtävään tai toiseen virkapaikkaan ulkoasiainhallinnon organisaatiossa, eikä tämä ole edellyttänyt hänen suostumustaan.

Ulkoasiainhallintolaissa ei ole nimenomaisesti säädetty mitään niistä perusteista, joiden nojalla säännöksen piiriin kuuluva virkamies voidaan siirtää toiseen tehtävään tai toiseen virkapaikkaan.

Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että siirtämisestä voitaisiin päättää mielivaltaisesti. Tällaisessa tilanteessa harkintavaltaa rajoittavat hallinnon oikeusperiaatteet, joista on säädetty **hallintolain 6 §:ssä**. Säännöksen mukaan: *Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.*

Tässä tapauksessa asiaa on tarkasteltava ja on asiantuntijalausunnoissa tarkastelu erityisesti tarkoitussidonnaisuuden ja suhteellisuuden periaatteiden perusteella.

Tarkoitussidonnaisuuden periaate

Tarkoitussidonnaisuuden periaate tarkoittaa sitä, että viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin.

Minkälaisiin tilanteisiin ulkoasiainhallintolain 17 §:ään perustuvan toimivallan käyttö on tarkoitettu?

Säännöksen perusteluiden mukaan (HE 139/1999 s. 21-23) 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. - - -

Teknisesti siirrosta päätettäisiin tehtäväänmääräämis päätöksellä. Päätös tehtävään määräämisestä tehtäisiin ensimmäisen kerran siinä yhteydessä, kun henkilö ensimmäisen kerran nimitetään yleisvirkaan ja sen jälkeen aina tehtävän vaihtuessa. Tehtäväänmääräämis päätöksessä on tavallaan kysymys siitä, että virkanimityspäätökseen sisältyvästä virkapaikan ja virkatehtävien määrittelyä koskevasta osuudesta tehdään erillinen päätös.

Perusteluiden mukaan siirtymisvelvollisuuden perusteena tulee siis olla toiminnallinen tarve. Tehtävään määräämisestä tulee tehdä erillinen kirjallinen päätös, joka on ulkoasiainhallintolain 30 §:n mukaan valituskelpoinen, jos päätös on tehty ilman virkamiehen suostumusta tai virkapaikka päätöksen johdosta muuttuu.

Lausunnonantajista emeritusoikeuskansleri Jonkka on katsonut, että toiminnallinen tarve liittyy ensisijaisesti tehtävään eikä virkamieheen. Tämän vuoksi ministerin halu siirtää virkamies tehtävästään pois sopii hänen mielestään ainakin lähtökohtaisesti huonosti esitettyyn perusteeseen. Vaikka ensisijaisesti ja lähtökohtaisesti ja kenties käytännössäkin noin olisi, oikeusasianmies Jääskeläisen mukaan säännöksen perusteluiden valossa toiminnallisen tarpeen liittymistä virkamieheen ei voida sulkea säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle.

Ilman selvää oikeuskäytännön tukea tulkintaa toiminnallisen tarpeen liittymisestä virkamieheen ei oikeusasianmies Jääskeläisen mukaan voida pitää lainvastaisena. Hänen mukaansa voidaan myös pohtia, miten tiettyyn tehtävään liittyvä toiminnallinen tarve tietyissä tilanteissa edes voitaisiin erottaa esimerkiksi tehtävän aikana ilmenneestä virkamiehen soveltumattomuudesta kyseiseen tehtävään. Sitä paitsi ilmeisesti varsinkin virkamiesten alkoholiongelmia, eli virkamieheen liittyvät syyt, ovat myös käytännössä saattaneet johtaa siirtopäätöksiin, kuten oikeusasianmies Jääskeläinen toteaa.

Virkamieheen liittyvä toiminnallinen tarve voi siis sinänsä olla virkasiirron perusteena, mutta **onko tässä tapauksessa asiallisiin perusteisiin nojautuva toiminnallinen tarve ollut olemassa?** Muut asiantuntijat paitsi apulaisvaltakunnansyyttäjä *Jukka Rappe*, rikos- ja prosessioikeuden emeritusprofessori *Pekka Viljanen* sekä emeritusoikeuskansleri, OTT, prosessioikeuden dosentti *Jaakko Jonkka* ovat katsoneet, että tällainen toiminnallinen tarve on ollut olemassa. Tälle kannalle asettuvat siis eduskunnan oikeusasianmies, OTT, VT *Petri Jääskeläinen*, hallinto-oikeuden emeritusprofessori *Heikki Kulla*, hallinto-oikeuden professori *Olli Mäenpää*, rikosoikeuden professori *Sakari Melander*, rikosoikeuden professori *Kimmo Nuotio*, valtiosääntöoikeuden professori *Tuomas Ojanen*, valtiosääntöoikeuden professori *Veli-Pekka Viljanen* sekä valtiosääntöoikeuden emeritusprofessori *Mikael Hidén*.

Professori Nuotio kuvaa lausunnossaan, kuinka hän perustuslakivaliokunnan kevään kuulemisessa 13.2.2019 esitti näkemyksen, ettei ministeri Haaviston toiminta ole ollut missään suhteessa lainvastaista, eikä asiassa ole perusteita käynnistää esitutkintaa miltään osin. Tällöin kuulluista oikeustieteen asiantuntijoista ainoastaan rikos- ja prosessioikeuden emeritusprofessori Pekka Viljanen nosti esille sen seikan, että tapahtumienkulkua ei ollut siinä vaiheessa täysin selvitetty. Tästä syystä perustuslakivaliokunnan tuli emeritusprofessori Pekka Viljanen mukaan harkinnassaan ottaa huomioon se ”pahin vaihtoehto”, että taustalla saattoi olla selvästi epäasiallinen motiivi, mikä sittenkin johtaisi siihen, että ministerivastuun toteuttava syyte virka-aseman

väärinkäytöstä tulisi nostaa. Professori Nuotion mukaan ilmeisesti juuri tämä kannanotto johti siihen, että esitutkintaa pidettiin tarpeellisena.

Esitutinnan jälkeen valiokuntaan on aluksi kutsuttu kuultaviksi apulaisvaltakunnansyyttäjä Rappe, rikosoikeuden professori Melander, rikosoikeuden professori Nuotio, rikos- ja prosessioikeuden emeritusprofessori Pekka Viljanen, valtiosääntöoikeuden professori Tuomas Ojanen, valtiosääntöoikeuden professori Veli-Pekka Viljanen sekä valtiosääntöoikeuden emeritusprofessori Mikael Hidén. Heidän jälkeensä myös puolustus on lausunut asiasta.

Tämän jälkeen valiokunta on halunnut vielä kuulla emeritusoikeuskansleri, OTT, prosessioikeuden dosentti Jaakko Jonkkaa. Hänen jälkeensä puolustus on jälleen lausunut Jonkan näkemyksistä.

Tämän jälkeen valiokunta on halunnut vielä kuulla oikeusasiamies Jääskeläistä sekä hallinto-oikeuden emeritusprofessori Heikki Kullaa ja hallinto-oikeuden professori Olli Mäenpää. Myös emeritusprofessori Tuorilta on pyydetty lausuntoa, mutta hän ei ole enää tässä vaiheessa katsonut tarpeelliseksi lausua asiasta. Myös puolustus on antanut asiassa loppulausunnon.

Valtiosääntöasiantuntijoita on siis kuultu asiassa kahdesti. Kukaan heistä ei ole emeritusoikeuskansleri Jonkan lausunnon jälkeen muuttanut kantaansa. Professori Ojanen kuvaa tilannetta siten, että uusi selvitys vain vahvistaa hänen aiempaa arviotaan siitä, ettei ulkoministeri Haavisto ole toiminut asiassa vastoin sitä hänen virkavelvollisuutensa perustana olevaa normikokonaisuutta, joka muodostuu tavallisen lain tasoisten säännösten, kuten yhteistoimintalain 11 ja 15 §:n, hallintolain 6 ja 34 §:n sekä ulkoasiainhallintolain 17 §:n ohella perustuslain 22 §:stä ottaen samalla huomioon YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista. Tälle johtopäätökselle antavat lisäperusteita professori Ojasen mukaan varsinkin Jääskeläisen sekä Kulla ja Mäenpään huomattavan selvät ja yksiselitteiset asiantuntijalausunnot, mutta omalla tavallaan professori Ojasen mukaan myös emeritusoikeuskansleri Jonkan asiantuntijalausunto on omiaan entisestään vahvistamaan hänen arviotaan siitä, ettei ole käsillä oikeudellisia perusteita katsoa ulkoministerin menetelleen asiassa vastoin virkavelvollisuuksiaan tai muutoinkaan lainvastaisesti.

Hallinto-oikeuden asiantuntijat tulkitsevat asiaa varsin selkeästi: Hallinto-oikeuden emeritusprofessori Kullan mukaan virkamiehen tehtävään määräämisellä ja toiseen virkapaikkaan siirtämisellä on ulkoasiainhallinnon virkamiesoikeudessa vakiintunut sijansa, eikä siirtoasiain valmistelu loukannut konsulipäällikön oikeuksia. Hänen mukaansa tapauksesta ei käy ilmi, että ministeri Haavisto olisi toiminut siirtämisasiassa muussa kuin lain mukaisessa tarkoituksessa.

Hallinto-oikeuden professori Mäenpään mukaan ulkoasiainneuvoksen virassa olevan konsulipäällikön siirtämiselle toiseen tehtävään oli laissa säädetty toimivaltaperuste, jonka soveltamiselle tässä tapauksessa oli asiallinen ja hyväksyttävä peruste. Professori Mäenpään mukaan esitutkintapöytäkirjaan sisältyvä informaatio vahvistaa arviota, jonka mukaan konsulipäällikön toiseen tehtävään siirtämisen valmistelun tarkoituksena oli nimenomaan ulkoministeriön toiminnallisten tarpeiden toteuttaminen, mikä on siirtämistoimivallan yleinen tarkoitus. Siirtämisen tarkoituksena oli erityisesti varmistaa ulkoministeriön toimintakyky ja yhtenäinen toimintalinja, jotta ministeriö pystyisi riittävän tehokkaasti toteuttamaan sen toimivaltaan ja tehtäviin lain ja ihmisoikeusvelvoitteiden mukaan kuuluvat toimet al-Holin leirillä vangittuina olevien suomalaisten lasten oikeuksien ja etujen turvaamiseksi. Tätä on professori Mäenpään mukaan perusteltua pitää lain mukaan hyväksyttävänä tarkoituksena siirtämistoimivallan käyttämiselle, kun otetaan huomioon myös aineistosta ilmi käyvä konsulipäällikön ilmaisema haluttomuus toteuttaa ministeriön ja viime kädessä valtioneuvoston toimintalinjaa sekä suoranainen kieltäytyminen toimimasta virkavelvollisuuksiensa perusteella

konsulipalvelulain mukaisesti. Toiseen tehtävään siirtämisen valmistelu oli siten hänen mukaansa hallintolain 6 §:ssä säädetyn tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukainen toimintatapa.

Asia käydään alla vielä tarkemmin läpi apulaisvaltakunnan syyttäjä Rappen, emeritusprofessori Pekka Viljasen ja emeritusoikeuskansleri Jonkan argumenttien valossa:

Emeritusoikeuskansleri Jonkka toteaa, että konsulipalveluasioiden virkamieskunnalla oli konsulipäällikön kanssa yhtenevä tulkinta konsulipalvelulain soveltamisesta ja että vain konsulipäällikkö joutui silmätikuksi ”*ilmeisesti sen vuoksi, että hän toi (...) esiin tuon yhteisen tulkintalinjan*”

Emeritusprofessori Viljanen katsoo, että valmistelutoimeksianto annettiin ”*Haaviston kannasta poikkeavien näkemysten vuoksi*”.

Myös apulaisvaltakunnansyyttäjä Rappe katsoo, että siirto perustuisi ylipäänsä *yksinomaan erimielisyyteen eikä toiminnallisiin tarpeisiin*. Apulaisvaltakunnansyyttäjän johtopäätös perustuukin huomattavan pitkälle vietyyn tulkintaan siitä, että ”*saadun selvityksen valossa näyttää Tuomisen siirtohanke kuitenkin liittyneen hyvin tiiviisti Haaviston henkilökohtaisiin näkemyksiin ja tavoitteisiin al-Hol -asiassa*”.

Esitutkimateriaalista ilmenee, että virkamiesjohdossa toivetta pidettiin kyllä poikkeuksellisenä ja toivottiin, että ministeri muuttaisi kantansa eikä asiaa tarvitsisi viedä eteenpäin. Ulkoministerin diplomaattivastaja, totesi kuulustelussa että pyyntö oli epätavallinen, mutta ei hän yllättynyt. ”En yllättynyt siksi, että se tuntui perustellulta.” (etptk, s. 131). Professori Nuotio mukaan voidaan sanoa, että pyyntö oli poikkeuksellinen, mutta niin oli tilannekin. Valtioneuvosto odotti ulkoministeriön pystyvän hoitamaan asiaa. Painetta lisäsi vielä se, että oli myös kilpailevaa yritteliäisyyttä, jota valtiolta ei nähnyt oikeana tapana asiaa hoitaa.

Sekä Tuominen että Haavisto ovat asiassa kertoneet niistä näkemyseroista, jotka liittyivät al Holin leirillä oleviin suomalaisiin kohdistuviin mahdollisiin toimenpiteisiin. Esitutkimateriaalissa viitataan yhtäältä siihen, että ministeri pyrki turvaamaan ulkoministeriön toimintakyvyn saamalla aikaan ulkoministeriössä yhteisen linjan, ja toisaalta siihen, että konsulipäällikkö Tuominen ei enää nauttinut ministerin luottamusta. Haaviston selostus siirtotoimeksiannon perusteista vaikuttaa professori Veli-Pekka Viljasen mukaan uskottavalta, eikä se ole ristiriidassa ulkoministeriön virkamiesjohdon luottamuspulaa koskevista luonnehdinnoista.

Pelkkä näkemysero tai luottamuspula ei ainakaan yleensä olisi hyväksyttävä peruste virkamiehen siirtämiselle, mutta tässä tapauksessa on oikeusasiamies Jääskeläisen mukaan ollut kysymys tuon näkemyseron vaikutuksesta Haaviston ja hallituksen piirissä hyväksytyn toimintalinjan toteuttamiseen.

Jos siirtohankkeen synnä olisi ollut jonkinlainen rangaistus tai kosto taikka jokin esimerkiksi perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu Tuomisen henkilöön liittyvä syy, siirtäminen olisi ollut tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaista. Mitään tällaista ei esitutkiminnan perusteella ei oikeusasiamies Jääskeläisen mukaan ole osoitettavissa. Myös esimerkiksi professori Nuotio on katsonut, että ”*asiat ovat riidelleet*” ja että esitutkiminta-aineisto vahvistaa käsitystä, ettei taustalla ollut henkilökiistaa vaan eri käsitys valittavasta toimintalinjasta. Professori Nuotio katsoo perustellusti, ettei asiaan liity ulkoministerin henkilökohtaisia kytköksiä tai motiiveja.

Kuten edellä tapahtumien kuvauksen kohdassa 16.9.2019 on todettu, kysymys oli Haaviston johtaman ministeriön roolista hänen haluamansa sellaisen toimintalinjan toteuttamisessa, jonka oikeudelliset edellytykset oli tarkistettu oikeuskanslerilta, jonka poliittiset edellytykset oli sovittu hallituksessa ja jonka toiminnalliset edellytykset oli tarkistettu Uusitalon ja DAG:n kautta. Oikeusasiamies Jääskeläisen mukaan tarve tällaisen toimintalinjan toteuttamiseen on nimenomaan toiminnallista tarvetta.

Toimintalinjan toteuttamisen on ulkoministeriössä katsottu kuuluneen keskeisesti Tuomisen johtaman konsulipalvelut-toiminnon tehtäväkenttään. Asia ei ollut edennyt ministeri Haaviston toivomalla tavalla, vaikka asiaa oli valmisteltu jo kevästä 2019 lähtien ja Haaviston ministeriaikana kolmen kuukauden ajan.

Konsulipalveluttoiminnon päällikkönä olleella Tuomisella on ollut erilainen näkemys toimintalinjasta ja tämä näkemusero on tullut korostuneesti esille 16.9.2019 pidetyssä kokouksessa, kuten edellä on kuvattu.

Ministeri Haavisto on perustellusti voinut oikeusasiamies Jääskeläisen mukaan tehdä sen johtopäätöksen, että hallituksen toimintalinjan toteuttaminen ei vastaisuudessakaan etene hänen toivomallaan tavalla ja että se johtuu ainakin osittain konsulipäällikkönä toimivasta Tuomisesta. Tämän vuoksi Haavisto on voinut katsoa, että virkamiehen siirtämiseen toiseen tehtävään on ollut virkamiehestä johtuva ulkoasianhallintolain 17 §:n mukainen toiminnallinen tarve.

Tuominen on reagoinut huomattavan voimakkaasti 18.10.2019 annettuun UM:n muistion laatimista koskeneeseen toimintaohjeeseen. Vaikka tämä on tapahtunut vasta Haaviston 11.10.2019 antaman siirtoa koskevan valmistelutoimeksiannon jälkeen, se tukee oikeusasiamies Jääskeläisen mukaan Haaviston käsitystä siitä, että toimintalinjan täytäntöönpano ei Tuomisen johdolla tulisi etenemään Haaviston toivomalla tavalla.

Vaikka virkamiehen ei tarvitse nauttia ministerin luottamusta, on professori Nuotion mukaan tällaisessa tilanteessa ymmärrettävää, että luottamuspuola voi perustellusti liittyä laajempaan huoleen siitä, ettei omaksuttuja linjauksia voida ylipäättään toteuttaa. Tällaisessa asetelmassa professori Nuotio lähtee siitä, että luottamuspuolaankin liittyvä siirtotoiveen esittäminen voi palvella hyväksyttävää tarkoitusta. Asiasyhteys viittaa aivan selkeästi hänen mukaansa juuri tähän yleisempään perusteeseen. Professori Nuotion mukaan ministeri Haavistolla toisin sanoen on ollut sellaisia perusteita pyynnölleen, jotka eivät ole palvelleet ei-hyväksyttäviä perusteita. Kyse on hänen mukaansa ollut nimenomaan linjaerosta.

Siinä vaiheessa, kun Tuomisen siirtämistä koskeva asia oli noussut mediassa esille ja kun Haavisto ja Tuominen asiasta keskustelivat, Haavisto asetti Tuomisen tehtävässään jatkamisen ehdoksi sen, että Tuominen on yhteistyökykyinen. Tämäkin professori Nuotion mukaan viittaa siihen, että Haavisto pyrki vain ja ainoastaan siihen, että konsulipäällikkö toteuttaa vahvistettua toimintalinjaa eikä asetu toimillaan sitä vastustamaan.

Kysymys on professori Melanderin mukaan ollut ennen muuta siitä, että UM:ssä on oikeudellisesti ja poliittisesti monimutkaisessa ja haasteellisessa sekä kiireellisessä asiassa on tullut kyetä toimimaan sille kuuluvan toimenkuvan mukaisesti. Siirron valmistelun aloittamisessa on näin ollen osaltaan ollut UM:n toimintakyvyn turvaamisessa vaikeassa ja kiireellisessä asiassa sekä myös asiaa koskevien valmistelutoimenpiteiden etenemisen turvaamisesta. Professori Melanderin mukaan Tuomisen siirron valmistelun aloittamiseen liittyvät toimenpiteet eivät kokonaisuutena arvioiden näyttäyty hallintolain 6 §:n sisältämän tarkoitussidonnaisuuden periaatteen kannalta ongelmallisina.

Emeritusprofessori Hidénin mukaan siirto sinänsä on ollut lain kannalta täysin mahdollinen ulkoasiainhallintolain mukaisessa järjestelmässä. Siirrolle on ulkoasianhallintolainkin mukaisesti toimittaessa pitänyt olla hyväksyttävä peruste. Pelkkä luottamuspuola ministerin ja virkamiehen välillä ei sellaisenaan vielä olisi riittävä peruste. Hidénin mukaan tässä tapauksessa riittävä tällainen peruste on ollut ministeriön yhtenäisen toimintalinjan turvaaminen hankalassa ja liikkuvassa tilanteessa.

Tällaisessa tilanteessa ulkoministeriön konsuliasioiden johdon vaihtamista koskevaa toimeksiantoa ei voida myöskään professori Veli-Pekka Viljasen mukaan pitää epäasiallisiin perusteisiin perustuvana toisin kuin esitutkinnassa on katsottu. Kyse näyttää hänen mukaansa olleen tarpeesta kansainvälisessä kriisitilanteessa

nopeasti varmistaa ulkoministeriön konsulitoiminnan toimintakyky ja sopeutuminen ulkoministerin ministeriön päällikkönä esittämään ja hallituksen neuvotteluissa hyväksyttävään toimintalinjaan al-Hol -asiassa. Tällaisesta toimintalinjasta päättäminen taas on selvästi professori Veli-Pekka Viljasen mukaan ulkoministerin toimivaltaan kuuluva asia.

Kuten edellä on tuotu esiin, samalla kannalla ovat yksiselitteisesti myös hallinto-oikeuden asiantuntijat emeritusprofessori Kulla ja professori Mäenpää sekä oikeusasiamies Jääskeläinen sekä valtiosääntöasiantuntija Ojanen.

Tällaisessa tilanteessa ulkoministeriön konsuliasioiden johdon vaihtamista koskevaa toimeksiantoa ei voida edellä mainituin perustein pitää epäasiallisiin perusteisiin perustuvana.

Päinvastoin kuin emeritusoikeuskansleri Jonkka näyttää katsoneen, Haaviston menettelyn lainvastaisuuden arvioinnissa ei ole oikeusasiamies Jääskeläisen mukaan ratkaisevaa myöskään se, että Tuomisen erilainen näkemys toimintalinjasta oli johtunut ilmeisesti pääosin oikeudellisista perusteista. Oikeuskansleri oli hyväksynyt Haaviston tarkoittaman toimintalinjan tai jopa edellyttänyt sitä. Olennaista oikeusasiamies Jääskeläisen mukaan on se, että ministeri Haavistolla on oikeuskanslerin kannanottojen perusteella ollut oikeus luottaa siihen, että hänen haluamalleen toimintalinjalle on oikeudellisesti hyväksyttävät perusteet. Kysymys on sinänsä ollut oikeudellisesti epäselvästä tilanteesta, jossa myös Tuomisen näkemyksille on ilmeisesti ollut löydettävissä varteenotettavia oikeudellisia perusteita.

Myös Professori Veli-Pekka Viljanen viittaa siihen, että Haaviston ilmoittamat toimintalinjaukset al-Hol -asiassa vastaavat valtioneuvoston toiminnan laillisuutta valvovan oikeuskanslerin 9.10.2019 antamassa päätöksessä ilmoittamia suuntaviivoja. Päätösten ja toimintalinjojen laillisuus on näin tullut riittävästi varmistetuksi.

Myös Professori Nuotio kuvaa lausunnossaan tätä asiaan liittyvää oikeudellista epävarmuutta. Hän muun muassa nostaa esiin sen, että erityisedustaja ryhtyi muihinkin toimimaan asiassa, mikä saattoi entisestään korostaa vaikutelmaa, että konsuliasioiden yksikön näkemykset siitä mitä voitiin tehdä, olivat liian varovaisia. Professori Nuotio kuvaa myös sitä, että juuri Haaviston esittämä aktiivisempi linja oli se, jota sittemmin toteutettiin. Asiat ovat edenneet nimenomaan oikeuskanslerin viitoittamaan suuntaan, ja erityisedustajan toiminta ja myöhempi valtioneuvoston linjaus vahvistivat tämän.

Kuten alla tarkemmin käydään läpi, professori Ojanen on lausunnossaan korostanut sitä, että ulkoministerillä on ollut paitsi toimivalta myös suoranainen velvollisuuskin ryhtyä toimenpiteisiin.

Professori Ojanen korostaa, että samoin on torjuttava sellainen käsitys, että viranomaisten tällaisten toimintavelvollisuuksien syntymiseen vaadittaisiin valtioneuvoston ”poliittinen päätös”, jota kyseessä oleva virkamies vaikuttaa esitutkinta-aineiston perusteella edellyttäneen lasten auttamiseen tähtäävien virkatoimiensa ”laillisuuden” edellytyksenä: ulkoministerillä ja ulkoministeriön virkamiehillä on velvollisuus pyrkiä kaikkiin (laillisiin) toimenpitein turvaamaan al-Holissa olevien suomalaisten etua ja oikeuksia suoraan lapsen oikeuksien yleissopimuksen valtiosisäisten hyväksymis- ja voimaansaattamisratkaisujen sekä perustuslain 22 §:n muodostaman normikokonaisuuden nojalla.

Emeritusoikeuskansleri Jonkka viittaa lausunnossaan myös esimerkiksi siihen, että erimielisyys kohdistui turvallisuusnäkökohtiin.

Professori Mäenpään arvion kohteena on tältä osin kaksi seikkaa, kokouskeskustelu ulkoministeriössä ja ministeriön sisäinen toimintaohje.

Ulkoministeriössä pidetyssä kokouksessa 16.9.2019 oli käytettävissäni olleen selvityksen mukaan ollut 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. Leirin ja sinne matkustamisen turvallisuustilanteesta saattoi aiheellisesti olla erilaisia näkemyksiä, koska sitä koskeva informaatio oli ainakin osittain puutteellista, epäluotettavaa ja jatkuvasti muuttuvaa. Tällaista erilaisten mielipiteiden esiintuomista ei professori Mäenpään arvion mukaan voi pitää virkamiehen painostamisena, vaan kysymys oli virkavalmisteluun välttämättä ja legitimiin kuuluvasta erilaisten näkökohtien esittämisestä ja punninnasta. Kyseessä oli professori Mäenpään mukaan virkavalmistelussa mahdollinen ja suotava eri näkökohtien esittäminen ja punninta.

Toimintaohje puolestaan sisältyi ulkoministerin erityisavustajan alivaltiosihteeri Pekka Puustiselle 18.10.2019 lähettämään sähköpostiviestiin. Viestin aiheena oli ”Toimenpidepyyntö: hallituksen neuvottelun valmistelu”, ja se lähetettiin 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.”

Professori Mäenpää päätyy arviossaan siihen, että kyseinen toimintaohje määritteli lähtökohtia ja oli muutenkin verraten yleisellä tasolla. Se ei sisältänyt ulkoministeriön virkamiehiin tai erityisesti konsulipäällikköön kohdistuvaa velvoitetta ratkaista yksittäinen hallintoasia tietyllä tavalla. Toimintaohjeeseen ei myöskään sisältynyt elementtejä, jotka olisivat sisältäneet tai joiden olisi voitu tulkita sisältäneen veloitteen konsulipäällikölle toimia lainvastaisesti taikka valmistella tai tehdä lainvastainen päätös tai pidettyä lainmukaisesta päätöksenteosta. Konsulipalvelulain noudattamisen ja soveltamisen voidaan katsoa kuuluneen konsulipäällikön virkavelvollisuuksiin myös ilman ulkoministeriön tai valtioneuvoston yleisistunnon nimenomaista päätöstä.

Toimintalinjausta ei nämä seikat huomioon ottaen voi professori Mäenpään mukaan pitää konsulipäällikköön kohdistuvana painostuksena. Toimintaohje tähdensi konsulipalvelulain mukaisen menettelyn tärkeyttä. Sillä ei pyritty painostamaan konsulipäällikköä tai pyritty muuten saamaan häntä toimimaan lain vastaisesti tai muuten epäasiallisesti. Toimintaohjeen antamista ei siten professori Mäenpään mukaan voida pitää virkamiesoikeudellisesti ongelmallisena tai epäasiallisena menettelyinä.

Professori Nuotio painottaa myös sitä, että terveeseen toimintakulttuuriin kuuluu, että jos ministeri tuo jonkin asian virkamiesjohdon valmisteltavaksi, hänen huomiotaan kiinnitetään siihen, voidaanko näin toimia. Professori Veli-Pekka Viljanen korostaa, että esitutkinta-aineiston perusteella ei Haaviston tietoon ole kenenkään virkamiehen taholta tuotu, että hänen valmistelutoimeksiantonsa konsulipäällikön siirtämisestä toisiin tehtäviin olisi lainvastainen tai että tehtävän siirtoa valmisteltaessa olisi menetelty lainvastaisesti. Päinvastoin voidaan todeta, että esitutkintapöytäkirjan mukaan jälkikäteenkin ministeriön keskeisten virkamiesten mielestä asiassa on menetelty lainmukaisesti.

Kuten professori Ojanen tuo esiin, asiassa merkityksellisten lain säännösten ohella asiaa on arvioitava perustuslain ja kansainvälisten velvoitteiden, erityisesti YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen kannalta, ja että perustuslaki ja asiaan liittyvät kansainväliset velvoitteet tulee ottaa huomioon, hallintolain ja muiden asiassa merkityksellisten lakien tulkinnassa perustuslain 22 §:n nojalla.

Suomen viranomaisilla on perustuslain 22 §:ään ja kansainvälisiin sopimuksiin, varsinkin YK:n lasten oikeuksia koskevaan yleissopimukseen, perustuva velvollisuus pyrkiä aktiivisesti auttamaan ja suojaamaan kaikin laillisin keinoin al-Holissa olevien Suomen kansalaisten oikeuksia etenkin siltä osin kuin kysymys on alaikäisistä Suomen kansalaisista leirillä.

Lapsen oikeuksien yleissopimuksessa turvattujen lasten oikeuksien tulee toteutua koko lapsiväestön ja jokaisen lapsen elämässä, al-Holin leirillä olevat suomalaislapset mukaan lukien. Sopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelinten toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu (ks. myös esim. PeVL 16/2019 vp).

Emeritusoikeuskansleri Jonkka itsekin kertoo, että on tarkastelussaan kokonaan sivuuttanut ihmisoikeusnäkökulman.” *Olen tässä varsin perinteisen rikosprosessuaalisessa tarkastelussa sivuuttanut kokonaan sen ison kuvan, joka on koko tapauksen taustalla. Ministeri on pyrkinyt toiminnallaan edistämään kurjissa ja vaarallisissa – sanan täydessä merkityksessä hengenvaarallisissa – oloissa olevien lasten pääsyä turvaan. Ihmisoikeusnäkökulmasta hän on siis toiminut oikeudellisesti suositeltavin tavoittein.*”

Perus- ja ihmisoikeuksien täydellinen sivuuttaminen lausunnossa on professori Ojasen mukaan erityisen hämmentävää siihen nähden, että emeritusoikeuskansleri Jonkka pitää kuitenkin tarpeellisena erikseen painottaa perustuslain 2 §:n 3 momentin oikeusvaltioperiaatteen merkitystä asian arvioinnissa. Hän muun ohella toteaa, että ”Haaviston asemassa olevan henkilön pitää tuntea oikeusvaltion keskeisiin periaatteisiin kuuluva asia, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin”. Perustuslain 22 § julkisen vallan velvollisuudesta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, samoin kuin lailla voimaansaatettu lasten oikeuksien yleissopimus, joita on Ojasen aiemmassa lausunnossa tarkemmin esitetysti syytä pitää osaltaan keskeisinä oikeudellisinä lähtökohtina asian oikeudellisessa arvioinnissa, ovat kuitenkin osa sitä perustuslain 2 §:n 3 momentissa tarkoitettua lakia, johon julkisen vallan käytön tulee perustua.

On siis syytä vielä erikseen korostaa, että kyse on ollut Suomen kansalaisten, ja lasten, henkeä uhkaavasta kriittisessä tilanteesta. Professori Ojanen toteaa, että ulkoministerin voidaan nimenomaan katsoa ”asianmukaisesti pyrkineen toimivaltansa puitteissa perustuslain 22 §:n ja YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen kannalta käskettyihin päämääriin”. Ojanen korostaa, että YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen velvoittava vaikutus pyrkiä aktiivisesti auttamaan Suomen kansalaisia al-Holin leirillä kohdistuu erityisen voimakkaasti valtioelimiin, joilla on toimivalta edustaa Suomea kansainvälisissä suhteissa ja sopimusvelvoitteiden valtiosisäisessä toteuttamisessa. Tällaisena toimielimenä professori Ojanen mainitsee nimenomaan ulkoministerin. Hänen mukaansa ulkoministerillä ja ulkoministeriön virkamiehillä on velvollisuus pyrkiä kaikin (laillisin) toimenpitein turvaamaan al-Holissa olevien suomalaislasten etua ja oikeuksia suoraan lapsen oikeuksien yleissopimuksen valtiosisäisten hyväksymis- ja voimaansaattamisratkaisujen sekä perustuslain 22 §:n muodostaman normikokonaisuuden nojalla.

Professori Ojanen pitää jo yksin edellä esitetyn perusteella selvänä sitä, että ulkoministerillä on ollut paitsi toimivalta myös suoranainen velvollisuuskin ryhtyä toimenpiteisiin kysymyksessä olevan vastahankaisen tai ainakin passiivisen virkamiehen siirtämiseksi toiseen tehtäviin asianmukaisten toimintaedellytysten luomiseksi lasten etua ja oikeuksia turvaaville aktiivisille toimenpiteille ulkoministeriössä ja yleisemmin ulkoasiainhallinnon alalla.

Apulaisvaltakunnansyyttäjä taas itsekin toteaa, että konsulipäällikön siirrolle oli asianmukainen peruste, koska konsulipäällikön haluttomuus toimia al-Hol -asiassa ulkoministerin edellyttämällä tavalla oli ministeriön asianmukaisen ja tarkoituksenmukaisen toiminnan este. Hyödyn tavoittelua koskevassa jaksossa apulaisvaltakunnansyyttäjä toteaa, että ”Haavisto on tarkasteltavana olevilla toimenpiteillään pyrkinyt lain ja

velvollisuutensa mukaiseen tavoitteeseen eli siihen, että ulkoministeriö pystyisi toimimaan al-Holissa vaaranalaisessa asemassa olevien suomalaisten turvaamiseksi ilman, että eri mieltä ollut Tuomi[n]en sitä estäisi tai häittäisi”.

Toisaalla apulaisvaltakunnansyyttäjä kuitenkin toteaa, ettei konsulipäällikön siirtämiselle voinut olla ulkoasiainhallintolain esitöissä mainittua ”toiminnallista tarvetta”, kun al-Hol -asiat oli siirretty erityisedustajan vastuulle.

Oikeusasiamies Jääskeläinen avaa lausunnossaan asiaa hyvin: Ministerillä on ulkoministeriön työjärjestyksen 56 §:n nojalla toimivalta määrätä asian valmistelusta vahvistetusta työnjaosta poiketen. Tämän toimivaltuuden nojalla Haavisto oli 22.10.2019 määrännyt al-Holin asiaan ministerin erityisedustajan. Haavistolle ei tämän johdosta syntynyt velvollisuutta peruuttaa Tuomisen siirron valmistelutoimeksiantoa.

Ensinnäkin erityisedustajan määräys oli tarkoitettu lyhyeksi ja se oli tuolloin annettu päätöksen mukaan vain ”vähintään kahdeksi viikoksi”.

Toiseksi on ilmeistä, että erityisedustaja on tarvinnut tehtävässään konsulipalveluiden henkilöstön yhteistyötä ja tukea, jonka saannista Haavisto ei Tuomisen ollessa konsulipäällikkönä voinut edeltävien tapahtumien perusteella olla varma.

Kolmanneksi Jääskeläinen viittaa siihen, että Haavisto on perustellusti voinut arvioida al-Holin operaation pitkäkestoiseksi, jolloin myös tarve saada konsulipäälliköksi Haaviston toimintalinjaan myönteisesti suhtautuva virkamies on ollut pitkäkestoinen. Esitutkinnassa Haavisto on kertonut ajatelleensa, että al-Hol asia voi olla vuoden tai kahdenkin vuoden asia.

Samansuuntaisesti argumentoi myös professori Nuotio lausunnossaan. Hän viittaa siihen, että Haaviston mukaan linjaerimielisyys oli sitä luokkaa, että oli vaarana, ettei Tuominen muuta toimintaansa. Se taas näkyisi siinä, että ulkoministeriö ei pysty tehokkaasti toteuttamaan valitun linjan mukaisia toimenpiteitä. Näin ollen erimielisyys saattaisi edelleen vaikuttaa taustalla, vaikka keskeisiltä osilta asiat oli siirretty erityisedustajan tehtäväksi. Nuotion mukaan jää vaikutelma, että konsulipalveluissa asiaa ei ollut kovin aktiivisesti edistetty 16.9. jälkeisten viikkojen aikana, mikä perustellusti antoi ministeri Haavistolle syyn uskoa, etteivät nämä asiat jatkossakaan ongelmattomasti toteutuisi Tuomisen johtaman yksikön kautta. Oli myös selvää, ettei erityisedustajan mandaatti ollut tarkoitettu pysyväksi ratkaisuksi, vaan ne kuuluivat kuitenkin kaikkiaan konsulipalveluiden alaan, jolloin myös konsulipäällikön tukea ja toimia tulitisiin vaatimaan. Suurin piirtein samaan aikaan, kun erityisedustaja nimettiin, alettiin valmistella konsulipäällikön vaihtamista, mikä Nuotion mukaan lähinnä tarkoitti sitä, että eräiltä henkilöiltä kysyttiin kiinnostusta hakea konsulipäällikön tehtävää, jos se tulisi hakuun.

Voidaan siis katsoa, että konsulipäällikön uuden tehtävän valmistelun perusteet eivät siis poistuneet erityisedustajan määräämisellä.

Johtopäätös: Perustuslakivaliokunta toteaa, että konsulipäällikön toiseen tehtävään siirtämisen valmistelun tarkoituksena oli nimenomaan ulkoministeriön toiminnallisten tarpeiden toteuttaminen, mikä on siirtämistoimivallan yleinen tarkoitus. Siirtämisen tarkoituksena oli erityisesti varmistaa ulkoministeriön toimintakyky ja yhtenäinen toimintalinja, jotta ministeriö pystyisi riittävän tehokkaasti toteuttamaan sen toimivaltaan ja tehtäviin lain ja ihmisoikeusvelvoitteiden mukaan kuuluvat toimet al-Holin leirillä vangittuina olevien suomalaisten lasten oikeuksien ja etujen turvaamiseksi.

Tätä on perusteltua pitää lain mukaan hyväksyttävänä tarkoituksena siirtämistoimivallan käyttämiselle, kun otetaan huomioon myös esitutkinta-aineistosta ilmi käyvä konsulipäällikön ilmaisema haluttomuus toteuttaa ministeriön ja viime kädessä valtioneuvoston toimintalinjaa sekä suoranainen kieltäytyminen toimimasta virkavelvollisuuksiensa perusteella konsulipalvelulain mukaisesti

Toiseen tehtävään siirtämisen valmistelu oli siten hallintolain 6 §:ssä säädetyn tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukainen toimintatapa. Ulkoministerin voidaan päinvastoin, nimenomaan katsoa asianmukaisesti pyrkineen toimivaltansa puitteissa perustuslain 22 §:n ja YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen kannalta käskettyihin päämääriin.

Ulkoasiainhallintolain 17 § ja hallintolain 6 §:n mukainen suhteellisuusperiaate

Oikeudellinen arvio

Suhteellisuusperiaate tarkoittaa, että viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.

Tämän periaatteet loukkaamiseen viittaavat apulaisvaltakunnansyyttäjä Rappe ja emeritusoikeuskansleri Jonkka lausunnoissa. Rappe on nimenomaan katsonut Haaviston syyllisyyden puolesta puhuvaksi sen, että hän ei olisi pyrkinyt päämäärään lievemmillä keinoilla, esimerkiksi määräämällä Tuomisen suorittamaan al-Hol - asiassa toimenpiteitä, ja siirto oli suhteettoman ankara toimenpide. Myös Jonkka on katsonut, että asia olisi tarvittaessa ollut järjestettävissä lievemmilläkin tavalla.

Alla käydään läpi muiden perustuslakivaliokunnan kuultavana olleiden asiantuntijoiden argumentaatiota niistä perusteista, joiden nojalla ministeri Haaviston ei ole syytä katsoa rikkoneen hallintolain 6 §:n mukaista suhteellisuusperiaatetta.

Emeritusoikeuskansleri Jonkka perustelee väitettään asian merkittävydestä viittaamalla professori Nuotion lausunnosta irrotettuun kohtaan, jonka mukaan jossakin toisessa ministeriössä siirtymisen toteuttaminen olisi vakava asia. Hallinto-oikeuden emeritusprofessori Kulla painottaa suhteellisuusperiaatteen mukaisessa arvioissa nimenomaan muun muassa sitä, että virkamiehen siirtäminen on ulkoasiainhallinnossa tavanomainen toimenpide, toisin kuin valtionhallinnossa yleensä.

Toisin kuin emeritusoikeuskansleri Jonkka, professori Mäenpää painottaa lausunnossaan, että siirtämismenettelyn käyttäminen on ulkoasiainhallinnossa virkauralla etenemiseen normaalisti kuuluva menettely, eikä siihen sisälly moitteen tai sanktion luonteisia piirteitä. Myös emeritusprofessori Kulla painottaa sitä, että virkamiehen tehtävään määräämisellä ja toiseen virkapaikkaan siirtämisellä on ulkoasiainhallinnon virkamiesoikeudessa vakiintunut sijansa, eikä siirtoasiain valmistelu hänen nähdäkseen loukannut konsulipäällikön oikeuksia.

Suhteellisuusperiaate soveltuu ylipäänsä tapaukseen huonosti, kuten oikeusasiamies Jääskeläinen toteaa. Sen soveltamistilanteissa on tyypillisesti kysymys jostakin asianosaisen kannalta epäedullisesta toimenpiteestä tai ratkaisusta tai esimerkiksi voimakeinojen käytöstä. Näissä tilanteissa on arvioitava, millä lievimmällä keinolla viranomaisen tavoittelemaan lopputulokseen olisi päästävissä. Tässä tapauksessa on kuitenkin kysymys siitä, että Haaviston valmistelutoimeksiannon tavoitteena on jo alun perin ollut siirtää Tuominen hänelle mieluisaan, vähintään saman tasoiseen tehtävään. Siirtoa ei siis ollut tarkoitus toteuttaa vastoin Tuomisen tahtoa, vaan hänen suostumuksellaan. Hallinto-oikeuden professori Mäenpään mukaan valmistelussa esillä ollutta suurlähettäjäksi siirtämistä EU:n jäsenvaltion pääkaupunkiin pidetään ulkoasiainhallinnossa virkauralla etenemisenä.

Emeritusoikeuskansleri Jonkka ja apulaisvaltakunnansyyttäjä Rappe myös esittävät, että ulkoministerin al-Holin toimintalinjaa koskeva tavoite hoidettiin erityisedustajan määräämisellä ja että kaksi vuotta eteenpäin ennakoitu tarve olisi kyseenalainen hallintolain 6 §:n mukaisen suhteellisuusperiaatteen kannalta. Emeritusprofessori Pekka Viljasen mukaan Haavisto ei saadusta selvityksestä päätellen ole myöskään varmistunut siitä, miten yhteistyö erityisedustajan ja Tuomisen välillä sujuu, vaan olettanut siinä olevan ongelmia ja pitänyt kiinni siirtoaikasta. Erityisedustajan määräämisen vaikutusta on käsitelty edellä tarkoitussidonnaisuusperiaatteen yhteydessä ja sama oikeudellinen arvio pätee suhteellisuusperiaatteen osalta.

Siirtopäätöksen suhteellisuutta voidaan lopullisesti arvioida vasta sitten, kun tiedetään, mikä on päätöksen sisältö. Ennen päätöksen tekemistä ei voida esittää muuta kuin spekulatiota sen mahdollisesta suhteellisuusperiaatteen vastaisuudesta. Jos asiassa olisi tehnyt päätös konsulipäällikön siirtymisestä ilman hänen omaa suostumustaan, hänellä olisi ollut ulkoasiainhallintolain 30 §:n mukaisesti muutoksenhakuoikeus hallintotuomioistuimeen tahdonvastaisen siirron varalta. Tässä tapauksessa muutoksenhakuoikeus ei ole kuitenkaan relevantti, koska konsulipäällikön siirtymisessä ei edetty saatikka tehty päätöstä hänen tahtonsa vastaisesti.

Suhteellisuuden arvioinnissa yksi merkityksellinen tekijä on se, miten siirtopäätöksen kohteena oleva virkamies on itse suhtautunut päätökseen. Siitäkin saadaan lopullinen varmuus vasta kun valmistelu on päättynyt. Tässä tapauksessa Tuominen on esitutkinnasta saatavan selvityksen perusteella ollut valmistelun kuluessa itse halukas siirtymään uusiin tehtäviin. Professori Mäenpää nostaa esiin sen, että konsulipäällikkö suhtautui siirtoon sitä valmisteltaessa myönteisesti pitäen siirtoa *win-win* -luonteisena [eli molempien tahojen etujen mukaisena] ratkaisuna.

Hallinto-oikeuden professori Mäenpää painottaa sitä, että vaihtoehtona tälle konsulipäällikön oikeusaseman kannalta ensisijaisesti myönteiseksi arvioitavalle toimintatavalle olisi käytettävissä olevan selvityksen perusteella voinut olla vähemmän myönteinen toimintatapa, jossa haluttomuus toteuttaa ulkoministeriön toimintalinjaa ja nimenomainen kieltäytyminen konsulipalvelulain mukaisesta toiminnasta olisi tullut arvioitavaksi konsulipäällikön virkatehtävien asianmukaista ja viivytyksetöntä suorittamista edellyttävän valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentissa säädetyn virkavelvollisuuden laiminlyönnin kannalta.

Verrattuna tähän virkamiesoikeudellisten seuraamusten mahdolliseen käyttämiseen perustuvaan vaihtoehtoon sen sijasta valitun, konsulipäällikön kannalta lähinnä myönteisen toimintatavan valmistelun aloittamisen voidaan professori Mäenpään mukaan katsoa olleen lievempi toimi ja sellaisena oikeassa suhteessa siirtämispäätöksellä tavoiteltuun päämäärään nähden siten kuin hallintolain 6 §:ssä säädetty suhteellisuusperiaate edellyttää.

Emeritusoikeuskansleri Jonkan mukaan Haavisto ei ole pyrkinyt päämäärään lievemmillä keinoilla: Esimerkiksi suorittamaan tarkoituksenmukaisena pitämiään toimenpiteitä.

Kuten edellä on kuvattu, asiaa oli valmisteltu jo kevästä 2019 lähtien ja Haaviston ministeriaikana kolmen kuukauden ajan. Asiaa pyrittiin selvittämään tapaamisessa 16.9.2019 sekä 18.10.2019 lähetetyllä toimintaohjeella. Nämäkin toimenpiteet eivät johtaneet tarvittavaan toimintaan.

Professori Melanderin sanoin vaikuttaa vähintäänkin mahdolliselta, että toiseen tehtävään siirtämistä on pidetty ainoana mahdollisena vaihtoehtona tilanteessa, jossa ulkoministeriön toimintaedellytysten ja toimenpiteiden joutuisuuden turvaaminen on ollut ensisijaisena tavoitteena ja jossa asiassa oli jo yritetty

päästä niiden tavoitteiden mukaiseen ratkaisuun esimerkiksi keskusteluteitse 16.9.2019 järjestetyssä kokouksessa ja sen jälkeen sähköpostitse 18.10.2019. Professori Melanderin mukaan, voidaan näin ollen arvioida, että asian ratkaisemista keskusteluja jatkamalla ei ole pidetty asiassa realistisena, mihin osaltaan myös esitettyjen näkemysten jyrkkyys sekä asian kiireellisyys lienevät vaikuttaneet.

Emeritusoikeuskansleri Jonkka viittaa tältä osin myös ”yhteen nyt ongelmia aiheuttavaan leiriin”. Edellä kuvatuin tavoin ihmisoikeusnäkökulma on asiassa keskeinen. Kysymystä on tarkasteltava suhteessa al-Hol-asiassa tavoiteltaviin päämääriin nähden, varsinkin kun otetaan huomioon edellä selostettu velvollisuus pyrkiä aktiivisin toimenpitein turvaamaan leirillä olevien suomalaislasten edun ja oikeuksien toteutuminen lapsen oikeuksien yleissopimuksen ja perustuslain 22 §:n mukaisesti.

Emeritusoikeuskansleri Jonkka on pitänyt siirtohanketta myös tasapuolisuuden periaatteen vastaisena. Tämä olisi hänen mukaansa perustunut siihen, että aikaisemmin siirtopäätöksiä ei olisi tehty vastaavilla perusteilla. Oikeusasiamies Jääskeläisen mukaan tämä tai se, että siirtohanke on herättänyt UM:n virkamiesjohdossa kollegiaalista kuohuntaa, ei tee valmistelutoimeksiantoa lainvastaiseksi tasapuolisuuden periaatteen nojalla, jos toimeksiannolle on muuten ollut lailliset perusteet. Oikeusasiamies Jääskeläisen mukaan näin on ollut. Myös tasapuolisuutta voidaan lopullisesti arvioida vasta sitten, kun päätös on tehty.

Hallinto-oikeuden emeritusprofessori Kulla kiteyttää hallintolain 6 §:n mukaista suhteellisuusperiaatetta koskevan analyysinsa siten, että hänen mukaansa siirtämisasian valmistelussa ei menetelty suhteellisuusperiaatteen vastaisesti, ei varsinkaan, koska hoidettava asia oli tärkeä ja koska virkamiehen siirtäminen on ulkoasiainhallinnossa tavanomainen toimenpide, toisin kuin valtionhallinnossa yleensä.

Hallinto-oikeuden professori Mäenpään analyysi on sama, konsulipäällikön siirron valmistelussa ei ole toimittu hallinnon oikeusperiaatteiden vastaisesti tai muutenkaan epäasiallisin perustein. Koska päätöstä siirtoasiassa ei ole tehty, ei ole hänen mukaansa myöskään perusteita arvioida, oliko siirtämistä koskevassa päätöksenteossa noudatettu näitä oikeusperiaatteita.

Johtopäätös: Perustuslakivaliokunta toteaa, että toiseen tehtävään siirtämisen valmistelu oli hallintolain 6 §:ssä säädetyn suhteellisuusperiaatteen mukaista.

Kokoava johtopäätös virkavellisuuden perustavien normien osalta

Edellä esitetysti, asiantuntijoiden perustuslakivaliokunnalle antamien lausuntojen enemmistön perusteltuihin näkemyksiin pohjaten, on syytä todeta ettei ulkoministeri Haavisto ole toiminut vastoin sitä hänen virkavelvollisuutensa perustana olevaa normikokonaisuutta, joka muodostuu tavallisen lain tasoisten säännösten, kuten yhteistoimintalain 11 ja 15 §:n, hallintolain 6 ja 34 §:n sekä ulkoasianhallintolain 17 §:n ohella perustuslain 22 §:stä ottaen samalla huomioon YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista.

Käsillä olevan muistutusiasian valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa voidaan soveltaa perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVM 10/2010 v kehiteltyä seuraavaa neliportaista arviointikehikkoa:

- (i) Onko ministeri toiminut virkavelvollisuuksia koskevan sääntelyn vastaisesti?
- (ii) Jos vastaus edelliseen kysymykseen on myönteinen, mitkä ovat tekoihin sovellettaviksi tulevat rikoslain tunnusmerkistöt? Perustuslakivaliokunnan päätös PeVP 6/2020 vp huomioon ottaen kyse on nyt siis siitä, täyttyvätkö rikoslain 40 luvun 7 §:n tunnusmerkistö virka-aseman väärinkäyttämistä tai rikoslain 40 luvun 9 tai 10 §:n tunnusmerkistö virkavelvollisuuden rikkomisesta?
- (iii) Jos jonkin tunnusmerkistön teonkuvaus täyttyy, on edelleen ratkaistava, mikä on syyksiluettavuuden aste (tahallisuus, törkeä tuottamus vai tuottamus). Jos syyksi voidaan lukea vain tavallinen tuottamus,

ministerisyytteen mahdollisuus sulkeutuu pois, koska perustuslain 116 §:ssä edellytetään vähintään törkeää tuottamusta.

(iv) Jos syyksiluettavuus ylittää törkeän tuottamuksen rajan, on vielä harkittava, onko ministerin velvollisuuksien rikkominen luonnehdittavissa perustuslain 116 §:ssä tarkoitetulla tavalla olennaiseksi tai hänen menettelynsä muutoin selvästi lainvastaiseksi.

Kuten professori Ojanen huomauttaa, kootusti voidaan todeta, että neliportaisen arviointikehikon vaiheet i-iii edellyttävät huomattavassa määrin hallinto- ja rikosoikeudellista arviointia, kun taas varsinainen valtiosääntöoikeudellinen arvio siitä, täytyvätkö perustuslain 116 §:n mukaiset ministerisyytteen nostamisen korotetut aineelliset edellytykset, tulee keskeisesti esille vaiheessa iv, jos vaiheiden i-iii edellytysten on arvioitu täytyneen. Kysymys on siis *kumulatiivisista* edellytyksistä: jos esimerkiksi katsotaan, ettei ministeri ole toiminut virkavelvollisuuksiaan koskevan sääntelyn vastaisesti (vaihe i), ei ole enää tarpeen arvioida muita ministerisyytteen nostamisen edellytyksiä varsinkaan perustuslakivaliokunnan asiasta annettavassa kannanotossa.

Professori Veli-Pekka Viljanen kiinnittää 25.11.2020 lausunnossaan huomiota siihen, että valiokunnan kuulemat hallinto-oikeuden asiantuntijat ovat tarkastelleet asiaa hallinto-oikeudellisesta näkökulmasta ja päätyneet kumpikin katsomaan, ettei ministeri Haavisto ole toiminut asiassa hallintolain vaatimusten vastaisesti (vaihe i). Tällä kannalla edellä esiin tuoduin tavoin, on valtaosa perustuslakivaliokunnan kuulemista muista asiantuntijoista.

Asian edellä kuvatuin perustein päättyessä jo edellä kuvatun neliportaisen arviointikehikon ensimmäisen vaiheeseen perustuslakivaliokunnan kannanotossa olisi professori Ojasen ja eduskunnan oikeusasiamies Jääskeläisen esittämien tavoin pidättäydyttävä arvioimasta muiden vaiheiden esille tuomia luonteeltaan hypoteettisia kysymyksiä, varsinkin kun otetaan huomioon ministerin virkatointen lainmukaisuuden arviointiin liittyvät oikeusturvanäkökohdat.

Portaalla (ii) yleisluonteista virkarikossäännöstä arvioitaessa on aina pystyttävä osoittamaan normi, johon perustuvaa virkavelvollisuutta olisi rikottu.

Käsillä olevan rikosepäilyn yhteydessä on erityisesti huomioitava PL 8 §:ssä tarkoitettu rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ja siihen sisältyvä täsmällisyysvaatimus. Ne asettavat vaatimuksia keskeisesti myös virkarikossäännösten soveltamisen suhteen.

Virkavelvollisuuden perustaman normin on oltava täsmällinen ja virkavelvollisuuden on käytävä ilmi selkeästi velvollisuuden perustavasta normista (ks. Esim KKO 1999:46). Edellä todetun mukaisesti asiassa on ensisijaisesti kysymys siitä, onko Haavisto noudattanut toiminnassaan tarkoitussidonnaisuuden periaatetta ja suhteellisuusperiaatetta. Selvää on, että tämänkaltainen toiminta voi tietyissä tilanteissa johtaa rikosvastuuseen virkarikoksesta. Professori Melanderin mukaan tällöin tulisi kuitenkin edellyttää, että toiminta on selkeästi näiden periaatteiden vastaista ja että tämä on myös ollut teko hetkellä tekijän ennakoitavissa.

Virkarikoksia koskevassa HE:ssä on myös nimenomaisesti todettu, että virkarikossäännösten edellytyksenä olevalla ilmaisulla ”säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuuden rikkominen” on haluttu korostaa sitä, että rikosvastuuta ei perustettaisi liian yleisestä ja väljästä edellytyksestä, kuten esimerkiksi hyvän hallinnon asettamista vaatimuksista (HE 58/1988 vp s. 65/I). Professori Melanderin mukaan tällaisesta selvästi näiden periaatteiden vastaisesta toiminnasta asiassa ei ole kysymys.

Tähän viittaa myös professori Veli-Pekka Viljanen 25.11.2020 lausunnossaan. Hän huomauttaa, että emeritusoikeuskansleri Jonkka katsoo ministeri Haaviston syyllistyneen ainoastaan rikoslain 40 luvun 10 §:ssä säädettyyn tuottamukselliseen virkavelvollisuuksien rikkomiseen, josta virkamiehen tekemänä on rangaistusasteikkona varoitus tai sakko. Virkavelvollisuuksien vastainen toiminta taas perustetaan hallintolain 6 §:n yleiseen säännökseen hallinnon oikeusperiaatteista. Professori Veli-Pekka Viljanen huomauttaa, että hallintolain 6 §:n tarkoituksena ei ensisijaisesti ole toimia virkamiehen rikosoikeudellisen vastuun perustana, vaan se on tarkoitettu ohjaamaan viranomaistoimintaa. Lisäksi sillä voi olla merkitystä muutoksenhakuperusteena hallintoasioissa. Periaatteessa sen rikkominen voi joissain tilanteissa perustaa myös rikosoikeudellisen virkavastuun, mutta tällöin edellyttäneen käytännössä, että hallinnon oikeusperiaatteiden rikkominen olisi ollut varsin räikeää. Asian oikeudelliseen arviointiin liittyy tältä osin myös Professori Veli-Pekka Viljasen mukaan perustuslain 8 §:n rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen kytkeytyviä näkökohtia erityisesti rikosvastuun ennakoitavuudesta.

Myös professori Nuotio korostaa sitä, että virkarikosvastuu edellyttäisi selvää ja konkreettista lakiin perustuvan virkavelvollisuuden rikkomista. Mainittu asian saattaminen virkamiesten valmisteltavaksi ei professori Nuotion mukaan millään tavoin ole ollut konkreettisen ja täsmennetyt virkavelvollisuuden vastaista.

Apulaisvaltakunnansyyttäjän ja emeritusoikeuskansleri Jonkan lausunnossa keskeiseksi nostettu edellytys *"ulkoasiainhallinnon toiminnallisista tarpeista"* ei perustu laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla ulkoasiainhallintolain 17 §:ään vaan joka ilmenee vain säännöksen perusteluista. Professori Ojanen kiteyttää asian seuraavasti: "Nähdäkseni asiassa, jossa on kyse rikosepäilyistä, ei edes lähtökohtaisesti voida perustuslain 8 §:n rikosoikeudellinen laillisuusperiaate huomioiden perustaa rikosepäilyä sellaisiin seikkoihin, jotka eivät ilmene lainkaan laista, vaan ainoastaan hallituksen esityksen perusteluista, joissa niissäkin systemaattisesti painotetaan virkamiehen siirtymisvelvollisuutta."

Jos kaikesta edellä esitetystä huolimatta katsottaisiin, että asiassa esitetty näyttö tai rikoslain tulkintaa koskevat kysymykset olisivat epäselviä muutaman perustuslakivaliokunnan kuuleman henkilön poikkeavien mielipiteiden vuoksi, perustuslakivaliokunnan tulee noudattaa rikosprosessuaalista puolustuksen suosimisen periaatetta.

Rikoslain tulkintaa ohjaavan säännön mukaan lakia tulee tulkita epäselvässä tapauksessa niin, että se johtaa syytetyn kannalta lievempään lopputulokseen. Tällöin teon syyksi lukemiseen on siis suhtauduttava pidättyväisesti.

Vastaavasti rikosprosessissa tuomitsemiskynnyksen korkeutta ilmentää periaate, jonka mukaan epäselvässä näyttötilanteessa asia on ratkaistava syytetyn eduksi. Jos näyttö syyttömyydestä on vahvempi tai yhtä vahva kuin näyttö syyllisyydestä, ratkaisuna on oltava vapauttava päätös.

Koska valiokunnan saamien lausuntojen perusteella on syytä katsoa, että ministeri Haavisto ei ole menetellyt lainvastaisesti, ei ole tarpeen arvioida muita ministerisyytteen nostamisen edellytyksiä.

Johtopäätös: Perustuslakivaliokunta toteaa, että ulkoministeri menetteli laillisesti pyytäessään virkamiehiä valmistelemaan konsulipäällikön siirtoa toisiin tehtäviin.

Johtopäätös

Edellä esitetyn mukaisesti perustuslakivaliokunta katsoo, ettei ulkoministeri Haavisto ole toiminut asiassa vastoin sitä hänen virkavelvollisuutensa perustana olevaa normikokonaisuutta, joka muodostuu tavallisen lain tasoisten säännösten ohella perustuslain 22 §:stä ottaen samalla huomioon YK:n yleissopimus lapsen

oikeuksista tai menetellyt al-Hol -asiaan liittyvässä ratkaisutoiminnassa muutoin lainvastaisesti. Päinvastoin, ulkoministeri Haaviston voidaan katsoa asianmukaisesti pyrkineen toimivaltansa puitteissa perustuslain 22 §:n ja YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen kannalta käskettyihin päämääriin. Näin ollen ei perustuslain 116 §:ssä ministerisyytteen nostamiselle asetettu korotettu syyksiluettavuusvaatimus (tahallisuus tai törkeä huolimattomuus) eikä ministerin virkavelvollisuuksien rikkomisen olennaisuusvaatimus täyty asiassa. Perustuslakivaliokunnan mielestä edellytyksiä syytteen nostamiselle ei ole.

Allekirjoittajat

Bella Forsgrén
Mari Holopainen