

Ulkoministeri Pekka Haaviston kirje 27.11.2020 Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle asiassa M 4/2019 vp

Kymmenen kansanedustajaa jätti eduskunnalle 19.12.2019 perustuslain 115 §:n mukaisen muistutuksen ”Ulkoministeri Pekka Haaviston toiminnasta al-Holin leirillä olevien Suomen kansalaisten ja Suomesta sinne päätyneiden henkilöiden kotiuttamista koskevassa asiassa”.

Kuultuaan asiassa M 4/2019 vp jo kuultujen asiantuntijoiden lisäksi marraskuussa 2020 kuutta valtiosääntö- ja hallinto-oikeuden asiantuntijaa (professorit Tuomas Ojanen, Veli-Pekka Viljanen ja Olli Mäenpää, emeritusprofessorit Heikki Kulla ja Mikael Hidén sekä Eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen) Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt allekirjoittaneelta lausuntoa asiassa. Olen saanut puheena olevat lausunnot tutustuttavakseni tällä viikolla.

Valiokunnan omien aikataulujen vuoksi minulta on pyydetty valiokuntaneuvoksen yhteydenottojen kautta mieluiten nopeaa reagointia. Aikataulujen puitteissa ei ole ollut mahdollista valmistaa täysimittaista lausuntoa alaviitteineen ja mahdollisine liitteineen aikaisempien lausuntojeni tapaan.

Mikäli valiokunta katsoo, että asiassa olisi kuitenkin paikallaan vielä laajempi lausunto, mielelläni sellaisen valmistan.

Muilta osin viittaan Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle antamiini laajempiin lausuntoihin 13.1.2020, 29.9.2020 ja 15.10.2020 sekä esitutkinnan loppulausuntoon 3.7.2020, joissa esitetyt kannat ovat edelleen voimassa.

Tehty esitutkinta ja perustuslakivaliokunnan saamat Suomen johtavien oikeustieteen asiantuntijoiden puolueettomat lausunnot osoittavat, ettei ulkoministeri ole rikkonut häntä sitovia säännöksiä eikä syyllistynyt

mihinkään rikokseen. Näin ollen ministerivastuun käynnistämiseksi ei ole perusteita.

Marraskuussa 2020 annetut asiantuntijalausunnot

Kuultuaan OTT, prosessioikeuden dosentti Jonkkaa perustuslakivaliokunta kuuli vielä marraskuussa 2020 kuutta valtiosääntö- ja hallinto-oikeuden asiantuntijaa (professorit Ojanen, Veli-Pekka Viljanen ja Mäenpää, emeritusprofessorit Kulla ja Hidén sekä EOA Jääskeläinen).

Yksikään näistä kuulluista asiantuntijoista ei yhdy Jonkan näkemyksiin. Esimerkiksi professori Ojanen toteaa Jonkan lausunnosta seuraavaa:

”[Jonkan] Lausunnossa kiinnittää erityistä huomiota se, ettei siinä sen paremmin arviointien lähtökohtana kuin muutoinkaan huomioida asiaa koskevia perusoikeus- ja ihmisoikeusnäkökohtia, jotka aiemmassa lausunnossani tarkemmin esittämälläni tavalla tulee kuitenkin systemaattisesti ottaa huomioon käsillä olevan asian oikeudellisessa arvioinnissa vaiheesta i alkaen. Jonkka tuo tämän huomattavan puutteen itsekin esiin aivan lausuntonsa lopussa (...). Perus- ja ihmisoikeuksien täydellinen sivuuttaminen lausunnossa on erityisen hämmäntävää siihen nähden, että Jonkka pitää kuitenkin tarpeellisena erikseen painottaa perustuslain 2 §:n 3 momentin oikeusvaltioperiaatteen merkitystä asian arvioinnissa.”

Perustuslakivaliokunnan marraskuussa kuulemat asiantuntijat katsovat, että ulkoministeri ei ole menetellyt lainvastaisesti. EOA Jääskeläinen kiteyttää kannanottonsa perusteet seuraavasti:

”1. Tuomisen siirtämiselle toisiin tehtäviin on katsottava olleen Haaviston ja hallituksen piirissä hyväksytyin toimintalinjan toteuttamiseen liittyvä ulkoasiainhallintolain 17 §:n mukaan hyväksyttävä toiminnallinen tarve, joka ei poistunut pelkästään erityisedustajan määräämisellä.

2. Haaviston valmistelutoimeksiannon tavoitteena on jo alun perin ollut siirtää Tuominen hänelle mieluisaan, vähintään saman tasoiseen tehtävään, ja siirto on ollut tarkoitus toteuttaa Tuomisen suostumuksella.

3. Tehtäväänmääräyksestä ei koskaan tehty päätöstä, mikä vaikuttaa keskeisesti valmistelumenettelyn oikeudelliseen arviointiin.”

Muistutuksen neljä kysymystä

Kymmenen kansanedustajan 19.12.2019 jättämässä muistutuksessa perustuslakivaliokuntaa on pyydetty tutkimaan neljää eri kysymystä:

Kysymys 1: Onko ulkoministeri Haavisto painostanut virkamiehiä tekemään lainvastaisia päätöksiä al-Holin leirillä olevien suomalaisten lasten tuomiseksi Suomeen?

Professori Kullan mukaan al-Holin leirillä olevien suomalaisten tuomiseksi Suomeen ei tehty lainvastaisia päätöksiä. Professori Mäenpää jatkaa, ettei Haavisto virkamiehiä myöskään sellaisiin painostanut.

Kuten apulaisvaltakunnansyyttäjänkin toteaa, ei ole aihetta epäillä, että ulkoministeri olisi pyrkinyt saamaan konsulipäällikköä tai muitakaan virkamiehiä toimimaan al-Hol -asiassa lainvastaisesti tai tavalla, joka ei olisi kuulunut ulkoministeriön hallinnonalan tehtäviin ja toimivaltaan.

Myös professori Nuotio katsoo, ettei konsulipäällikköä ole painostettu tekemään ratkaisuja, joita hän ei pitänyt lain sallimina.

Ulkoministeri pyytää kunnioittaen, että perustuslakivaliokunta toteaa, ettei hän ole painostanut virkamiehiä tekemään lainvastaisia päätöksiä al-Holin leirillä olevien suomalaisten lasten tuomiseksi Suomeen.

Kysymys 2: Onko prosessi, jossa ulkoministeriö on asettanut erityisedustajan hoitamaan asiaa, ollut laillinen?

Ulkoministeri nimitti väliaikaisen erityisedustajan 23.10.2019 alkaen tehtävänänsä varmistaa al-Holin leirillä pidettyjen lasten turvallisuus ja perusoikeuksien toteutuminen.

Prosessi, jossa ulkoministeriö asetti väliaikaisen erityisedustajan, oli laillinen.

Ulkoministeriön työjärjestyksen 56 §:n mukaan ministeri voi määrätä asian valmistelusta vahvistetusta työnjaosta poiketen. Virkamies on vahvistetusta työnjaosta riippumatta velvollinen suorittamaan tehtävät, jotka häneen esimiesasemassa oleva toimintayksikön päällikkö tai

ministeri vahvistetusta työnjaosta poiketen yksittäistapauksessa määrää hänen suoritettavakseen.

Ulkoministerillä oli toimivalta määrätä virkamiehen suoritettavaksi al-Holin tilannetta koskevia tehtäviä, vaikka ne kuuluivat työnjaon mukaan konsulipäällikölle. Tämän ovat todenneet myös valtakunnansyyttäjä ja apulaisvaltakunnansyyttäjä.

Valtioneuvoston ohjesäännön 38 §:n mukaan esittelyä ei tarvita asioissa, jotka koskevat ministeriön sisäistä henkilöstö- tai taloushallintoa. Väliaikaisen erityisedustajan määräämisessä on kyse ministeriön sisäisestä henkilöstöhallinnosta. Tämän vuoksi ulkoministerin 22.10.2019 tekemää erityisedustajan nimeämismääräystä ei tarvinnut ratkaista esittelystä.

Ulkoministeriön virkamiesjohdossa asia tulkittiin siten, että erityisedustajan tehtävämääräys valmisteltiin yhteistyössä hallinnollisen alivaltiosihteerin ja hallintojohtajan kanssa. Se tehtiin esittelystä, vaikka asiakirjassa ei ole esittelijän allekirjoitusta. Kyse on ollut muodoltaan työnjohdollisesta asiakirjasta, eivätkä virkamiehet siksi katsoneet sen edellyttäneen esittelyä.

Myöskään valtakunnansyyttäjä ei katso, että erityisedustajan määräämistä ilman esittelyä tulisi arvioida rikosepäilyinä.

Erityisedustajan määrääminen ei myöskään edellyttänyt yhteistoimintaneuvotteluja.

Jos virkamiehen työtehtävissä tapahtuu olennainen muutos, tulee valtion yhteistoimintalain 15 §:n mukaisesti käydä yhteistoimintaneuvottelut ennen muutoksen toteuttamista. Al-Hol –asiat olivat pieni osa konsulipäällikön työtehtävistä. Hänen palkkaansa ei muutettu eikä muutos vaikuttanut merkittävästi hänen tehtävänkuvaansa.

Valtakunnansyyttäjä arvioi tilannetta samalla tavalla.

Ulkoministeri pyytää kunnioittaen, että perustuslakivaliokunta toteaa kannanotossaan, että prosessi, jossa ulkoministeriö asetti erityisedustajan hoitamaan al-Hol -asiaa, oli laillinen.

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

Ulkoministeri menetteli laillisesti pyytäessään virkamiehiä valmistelemaan konsulipäällikön siirtoa toisiin tehtäviin. Ulkoministeri viittaa esitutkinta-aineistoon 3.7.2020 antamaansa loppulausuntoon sekä jäljempänä esittämäänsä.

Ulkoministeri pyytää kunnioittaen, että perustuslakivaliokunta toteaa kannanotossaan, että ulkoministerin valmistelutoimeksianto konsulipäällikön uudesta tehtävästä on ollut lainmukainen.

Kysymys 4: Onko ulkoministeri toiminut lainmukaisesti jättäessään tuomatta asian valtioneuvoston yleisistunnon ratkaista-vaksi?

Valtioneuvostosta annetun lain 14 §:n mukaan ministeriön päätettäväksi kuuluva asia on yksittäistapauksessa siirrettävä valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltäväksi, jos sen katsotaan olevan niin laajakantoinen ja periaatteellisesti tärkeä, että se olisi ratkaistava yleisistunnossa.

Säännös jättää ministerille harkinnanvaraa.

Al-Holin leirissä olevien suomalaisten auttamisesta oli keskusteltu valtioneuvostossa jo keväällä 2019 Sipilän hallituksen aikana. Asiassa oli jo pidempään tehty viranomaisyhteistyötä eri ministeriöiden kesken. Pääministeri Rinne ja ulkoministeri Haavisto olivat useaan otteeseen keskustelleet tilanteesta. He kumpikin toimivat harkintavaltansa puitteissa siltä osin kuin kumpikaan ei siirtänyt asiaa valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäväksi. Ulkoministeriössä valmisteltu toimintalinjaus esiteltiin hallituksen iltakoulun yhteydessä 31.10.2019. Valtioneuvosto teki lasten auttamista koskevan periaatepäätöksen 19.12.2019.

Ulkoministeri toimi lainmukaisesti. Hänellä ei ollut aiemmin syksyllä 2019 eikä myöhemminkään velvollisuutta esittää valtioneuvoston yleisistunnolle poliittista periaatepäätöstä Syyrian leirillä olevia lapsia koskevassa asiassa. Professori Tuorin sanoin:

”Pääministerin ja asianomaisen ministerin – esillä olevassa tapauksessa ulkoministerin – poliittisen harkinnan varassa on, esittävätkö he valtioneuvoston yleisistunnolle poliittisen ohjauksen tiivistämistä valtioneuvoston periaatepäätökseksi.”

Ulkoministeri pyytää kunnioittaen, että perustuslakivaliokunta toteaa kannanotossaan, että ulkoministeri on menetellyt lainmukaisesti al-Hol – asiaan liittyvässä ratkaisutoiminnassa.

Ministerisyyteen nostamisen edellytykset eivät täyty

Perustuslain 116 §:n mukaan ”Syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan voidaan päättää nostettavaksi, jos tämä tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta on olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa tai menetellyt muutoin virkatoimessaan selvästi lainvastaisesti”.

Perustuslain 114 §:n mukaan ”Syytteen nostamisesta päättää eduskunta saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton valtioneuvoston jäsenen menettelyn lainvastaisuudesta”.

Paneuduttuani perustuslakivaliokunnalle annettujen lausuntojen kokonaisuuteen totean, että yksikään valiokunnan kuulemista asiantuntijoista ei ole esittänyt, että perustuslain 116 pykälän mukainen ministerisyytekynnys puheena olevassa asiassa ylittyisi.

Perustuslakivaliokunta on aiemmissa yhteyksissä tarkastellut ministerisyytekynnystä neliportaisella asteikolla, jossa on tarkasteltu virkavelvollisuuden rikkomista, menettelyn vähäisyyttä sekä tahallisuutta tai törkeää huolimattomuutta. Neljäntenä portaana on ministerisyytteen nostaminen.

Kiinnitän perustuslakivaliokunnan huomiota siihen, että valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden selkeän enemmistön mukaan edes tarkastelun ensimmäinen porras ei ylity. Professori Tuomas Ojasen sanoin:

”Korostan, ettei kysymys ole vain siitä, että edellä esitetyn neliportaisen arviointikehikon neljäs ja viimeinen edellytys jäisi asiassa täyttymättä. Käsillä olevan aineiston valossa on selvää, että jo kaikki kolme edeltävää kriteeriä jäävät täyttämättä.”

Tämän käsityksen jakavat lausunnoissaan niin valiokunnan kuulemien valtiosääntöoppineiden, hallintojuridiikan asiantuntijoiden kuin rikosoikeuden asiantuntijoiden selvä enemmistö.

Käsittelen seuraavassa vielä neliportaiseen asteikkoon tässä tapauksessa liittyvät keskeiset argumentit.

Ulkoministeri ei rikkonut virkavelvollisuuttaan

Konsulipäällikön siirtämistä koskeneelle keskustelulle oli lainmukainen peruste. Siirtäminen olisi ollut mahdollista jopa virkamiehen tahdon vastaisesti, kun hallintolain vaatimuksia noudatetaan. Konsulipäällikköä ei koskaan siirretty, vaan hän toimii edelleen samassa tehtävässä, mikä oli hänen tahtonsa mukaista. Lisäksi tapauksessa noudatettiin sekä tarkoitussidonnaisuuden periaatetta että suhteellisuusperiaatetta.

Taustalla oli pyrkimys perustuslain 22 §:n ja YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen velvoittamiin päämääriin.

Kyse oli ulkoministeriön toimintakyvyn turvaamisesta kiireellisessä ja vaikeassa al-Holin asiassa valtioneuvoston tahtotilaa noudattaen.

Toiminnallinen tarve liittyi nimenomaisesti tehtävään ja sen hoitamiseen.

Tavoitteena oli pitkän aikavälin ratkaisu eikä siirtämisessä ollut kyse henkilökohtaisista motiiveista.

Konsulipäällikön siirtämistä koskeneessa keskustelussa noudatettiin lainmukaista menettelyä.

Vuoropuhelua käytiin suoraan konsulipäällikön kanssa ja hän on voinut vaikuttaa eri vaihtoehtoihin.

Ulkoministeri ei itse edistänyt konsulipäällikön siirtämisen selvittämistä vaan luotti ja sai luottaa virkamiesjohtoon.

Ulkoministerin menettely ei täytä rikostunnusmerkistöä

Virkarikosten tunnusmerkistön täyttymisen edellytyksenä on, että virkavelvollisuutta olisi rikottu. Ulkoministeri ei rikkonut virkavelvollisuuttaan.

Ulkoministeri ei tavoitellut laissa tarkoitettua hyötyä eikä tarkoittanut aiheuttaa haittaa tai vahinkoa. Valtioneuvoston asiassa vallinneen

tahtotilan toteuttaminen ja suomalaisten lasten ihmisoikeuksien turvaaminen ei voi olla laissa tarkoitettua hyödyn tavoittelemista.

Tapauksessa ei ole kyse toisen vahingoittamiseksi tai haitan aiheuttamiseksi tehdystä toimenpiteestä. Konsulipäällikkö on ulkoministeriön yleisvirkamies, jonka virkaan kuuluu tehtäväkierto. Hänen siirtoaan valmisteltiin suurlähettilästehtäviin, mitä ei voida pitää haitallisena.

Menettely ei kohdistunut ministerin tehtävän kannalta keskeiseen sääntelyyn.

Asia oli virkamiesjohdon valmisteltavana. Virkamiehet toimivat virkavelvollisuudella. Ulkoministerillä ei ollut syytä epäillä, että virkamiehet eivät noudattaisi lakia (kuten he tekivätkin).

Ulkoministeri ei toiminut huolimattomasti eikä tahallaan

Ulkoministerin tarkoituksena ei ollut menetellä lainvastaisesti. Ulkoministeri edellytti virkamiesjohdolta etenemistä tavanomaisen prosessin mukaisesti.

Ulkoministerin tarkoituksena ei ollut vahingoittaa tai aiheuttaa haittaa konsulipäällikölle.

Ulkoministeri ei halunnut siirtää konsulipäällikköä tämän tahdon vastaisiin tehtäviin, vaan hänelle esitettiin vaihtoehtoja. Ulkoministerin pyrkimyksenä oli turvata huolellisuusvelvoitetta ja konsulipäällikön asemaa, eikä rikkoa niitä. Oikeuksien loukkaus ei ollut todennäköinen tai edes mahdollinen.

Motiivina oli turvata lasten oikeudet sekä perus- ja ihmisoikeudet. Asiaa oli pyritty ratkaisemaan kevästä 2019 lähtien, mutta asia ei edennyt ulkoministeriössä kuukausiin. Vastuu asian hoidosta ja lasten oikeuksien toteutumisesta oli tässä tapauksessa selkeästi ulkoministeriön.

Lopuksi

Ajanjakso muistutuksen jättämisestä 19.12.2019 tähän hetkeen on ollut pitkä. Sen kestäessä olen ulkoministerinä hoitanut kaikki työtehtäväni,

ollut perustuslakivaliokunnan pyytämän, poliisin suorittaman esitutkinnan kohteena sekä kolmeen eri otteeseen antanut perustuslakivaliokunnan pyytämän loppulausunnon asiassa.

Asian käsittelyn kestäessä on 15 suomalaista lasta al-Holin leiriltä saatu turvaan. Tämä on ollut ulkoministeriössä syksyllä 2019 ja vuoden 2020 aikana tehdyn työn päämäärä sekä Valtioneuvoston 19.12.2019 tekemän periaatepäätöksen tavoite. Ulkoministerinä tekemäni ratkaisut ovat olleet keskeisiä näiden lasten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseksi.

Helsingissä 27.11.2020



Pekka Haavisto
Ulkoministeri