



29.9.2020

HANNES SNELLMAN

Hannes Snellman Asianajotoimisto Oy

## EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

**I ASIA** Lausunto asiassa M 4/2019 vp

### **II ASIANOSAISTIEDOT**

**Lausunnon antaja** Ulkoministeri Pekka Haavisto

**Lausunnon antajan  
asiamies ja prosessiosoite** Asianajaja, varatuomari Markus Manninen  
Hannes Snellman Asianajotoimisto Oy  
PL 333  
00131 Helsinki  
Puhelin: (09) 2288 4424, 040 588 3645  
Sähköposti: markus.manninen@hannessnellman.com

## SISÄLLYS

I	ASIA .....	1
II	ASIANOSAISTIEDOT .....	1
III	ALUKSI .....	3
IV	VASTAUKSET PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN SELVITETTÄVÄNÄ OLEVIIN KYSYMYKSIIN.....	3
IV.1	Virkamiehiä ei ole painostettu lainvastaisiin päätöksiin.....	3
IV.2	Ulkoministeriö asetti erityisedustajan laillisessa menettelyssä .....	4
IV.3	Ulkoministeri menetteli laillisesti konsulipäällikön uuden tehtävän valmistelutoimeksiannossa.....	5
IV.4	Ulkoministeri toimi lainmukaisesti al-Hol -asiaan liittyvässä ratkaisutoiminnassa.....	5
V	OIKEUDELLINEN ARVIOINTI RIKOSEPÄILYISTÄ KOSKIEN KONSULIPÄÄLLIKÖN UUSIEN TEHTÄVIEN VALMISTELUA .....	6
V.1	Ulkoministeri ei toiminut virkavelvollisuuden perustavan normin vastaisesti ...	6
V.1.1	Konsulipäällikön siirron valmistelulle oli laillinen peruste.....	7
V.1.1.1	Ulkoasiainhallintolain 17 §:n mukainen siirtymisvelvollisuus .....	7
V.1.1.2	Hallintolain 6 §:n mukainen asianmukainen peruste .....	9
V.1.2	Ulkoministeri menetteli laillisesti konsulipäällikön siirron valmistelutoimeksiannossa.....	11
V.1.2.1	Ulkoministeri ei vastaa operatiivisesta henkilöstöhallinnosta.....	11
V.1.2.2	Konsulipäällikköä on kuultu .....	12
V.2	Rikoslain tunnusmerkistöt eivät täyty.....	13
V.2.1	Virka-aseman väärinkäyttöä koskeva epäily (RL 40:7).....	13
V.2.2	Virkavelvollisuuden rikkomista koskeva epäily (RL 40:9).....	15
V.2.3	Viraston yhteistoimintavelvoitteen rikkomista koskeva epäily.....	16
V.2.4	Yhteenveto rikosoikeudellisista tunnusmerkistöistä.....	16
V.3	Syyksiluettavuudesta .....	17
V.3.1	Ulkoministeri ei toiminut tahallisesti.....	17
V.3.2	Ulkoministeri ei toiminut huolimattomasti.....	18
V.4	Ministerisyytteen nostamisen edellytykset eivät täyty .....	19
VI	LOPUKSI.....	21
VII	LIITE.....	22

### III ALUKSI

Päätöksessään asiantuntijakuulemisen perustuslakivaliokunta on varannut ulkoministeri Haavistolle tilaisuuden lausua kymmenen kansanedustajan eduskunnalle 19.12.2019 jättämästä perustuslain 115 §:n mukaisesta muistutuksesta ulkoministerin virkatoimien lainmukaisuudesta.

Ulkoministeri Haavisto viittaa antamiinsa kirjallisiin lausuntoihin perustuslakivaliokunnalle 13.1.2020 sekä esitutinnan loppulausuntoon 3.7.2020, joissa tapausten kulkua on avattu laajemmin.

Tehty esitutkinta ja perustuslakivaliokunnan saamat Suomen johtavien oikeustieteen asiantuntijoiden puolueettomat lausunnot osoittavat, ettei ulkoministeri ole rikkonut häntä sitovia säännöksiä eikä hän ole syyllistynyt rikokseen. Ministerivastuuasian käynnistämiseksi ei ole mitään perusteita.

### IV VASTAUKSET PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN SELVITETTÄVÄNÄ OLEVIIN KYSYMYKSIIN

Muistutuksessa perustuslakivaliokuntaa on pyydetty tutkimaan neljää kysymystä. Kolme näistä neljästä kysymyksestä ei edennyt esitutkintaan. Niihin ulkoministerin on tarpeen vastata vain lyhyesti asiantuntijalausuntoihin viitaten. Esitutinnan kohteena olleeseen kysymykseen ulkoministeri vastaa seikkaperäisemmin.

#### IV.1 Virkamiehiä ei ole painostettu lainvastaisiin päätöksiin

*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.<sup>1</sup> Professori Mäenpää jatkaa, ettei Haavisto virkamiehiä myöskään sellaisiin painostanut.<sup>2</sup> Näihinkin lausuntoihin nojaten perustuslakivaliokunta katsoi, ettei esitutkinta ole tältä osin tarpeen.

Kuten apulaisvaltakunnansyyttäjäkin 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.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Ks. esim. professori Kullan lausunto 10.2.2020, etpk s. 824.

<sup>2</sup> Ks. professori Mäenpään lausunto 12.2.2020, etpk s. 849: ”[valmisteilla ollut ulkoministeriön toimintalinjaus] ei sisältänyt ulkoministeriön virkamiehiin tai erityisesti konsulipäällikköön kohdistuvaa velvoitetta ratkaista yksittäinen hallintoasia tietyllä tavalla. Toimintalinjaukseen ei myöskään sisällynyt elementtejä, jotka olisivat sisältäneet tai joiden olisi voitu tulkita sisältäneen velvoitteen konsulipäällikölle toimia lainvastaisesti taikka valmistella tai tehdä lainvastainen päätös tai pidättyä lainmukaisesta päätöksenteosta.” Ks. myös emeritusprofessori Pekka Viljasen lausunto 12.2.2020, etpk s. 868.

<sup>3</sup> Ks. Rappen lausunto 26.8.2020 s. 13.

Myös professori Nuotio katsoo, ettei konsulipäällikköä ole painostettu tekemään ratkaisuja, joita hän ei pitänyt lain sallimina.<sup>4</sup>

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

## IV.2 Ulkoministeriö asetti erityisedustajan laillisessa menettelyssä

*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. Perustuslakivaliokunta ei katsonut, että asiaa olisi tarpeen selvittää esitutkinnassa.

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.<sup>5</sup> Tämän ovat todenneet myös valtakunnansyyttäjä ja apulaisvaltakunnansyyttäjä.<sup>6</sup>

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.<sup>7</sup>

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.<sup>8</sup>

<sup>4</sup> Ks. professori Nuotion lausunto 3.9.2020 s. 7.

<sup>5</sup> Ks. vastaavasti professori Veli-Pekka Viljasen lausunto 9.9.2020 s. 12, professori Mäenpään lausunto 12.2.2020, etpk s. 849-852, professori Nuotion lausunto 13.2.2020, etpk s. 842-843 sekä professori Melanderin lausunto 13.2.2020, etpk s. 883.

<sup>6</sup> Ks. valtakunnansyyttäjän lausunto 10.2.2020, etpk s. 233.

<sup>7</sup> Ks. professori Mäenpään lausunto 12.2.2020, etpk s. 851-852.

<sup>8</sup> Ks. hallintojohtaja Rouheen ja diplomaattivastaja Rainteen sähköpostit 6.12.2019, etpk s. 911-912.

Myöskään valtakunnansyyttäjä ei katso, että erityisedustajan määräämistä ilman esittelyä tulisi arvioida rikosepäilynä.<sup>9</sup>

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 tehtävänkuvansa. Valtakunnansyyttäjä arvioi tilannetta samalla tavalla.<sup>10</sup>

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

### **IV.3 Ulkoministeri menetteli laillisesti konsulipäällikön uuden tehtävän valmistelutoimeksiannossa**

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

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

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

### **IV.4 Ulkoministeri toimi lainmukaisesti al-Hol -asiaan liittyvässä ratkaisutoiminnassa**

*Kysymys 4: Onko ulkoministeri toiminut lainmukaisesti jättäessään tuomatta asian valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi?*

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.

<sup>9</sup> Ks. valtakunnansyyttäjän lausunto 10.2.2020, etpk s. 234.

<sup>10</sup> Ks. valtakunnansyyttäjän lausunto 10.2.2020, etpk s. 233: ”Al-Hol -erityisedustajan määräämisestä aiheutunutta Tuomisen työtehtävien muutoksen olennaisuutta arvioidessaan perustuslakivaliokunta ottanee huomioon, ettei asialla liene sinällään ollut vaikutusta Tuomisen toimenkuvan laajuuteen tai sisältöön, vaan kyse oli yhden al-Holin leirillä olevia suomalaisia lapsia koskevan asiakokonaisuuden siirtämisestä. Muilta osin Tuominen näyttäisi jatkaneen konsuliasioiden päällikön tehtävien hoitamista.”

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. Hallitus teki lasten auttamista koskevan periaatepäätöksen 19.12.2019.<sup>11</sup>

Ulkoministeri toimi lainmukaisesti. Hänellä ei ollut aiemmin syksyllä 2019 eikä myöhemminkään velvollisuutta esittää valtioneuvoston yleisistunnon 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 yleisistunnon poliittisen ohjauksen tiivistämistä valtioneuvoston periaatepäätökseksi.”<sup>12</sup>*

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

## V OIKEUDELLINEN ARVIOINTI RIKOSEPÄILYISTÄ KOSKIEN KONSULIPÄÄLLIKÖN UUSIEN TEHTÄVIEN VALMISTELUA

Perustuslakivaliokunnan mietintö pääministeri Vanhasen virkatöiminnan lainmukaisuudesta (PeVM 10/2010 vp) rakentuu neliportaiseen arviointimalliin, jota tässä sovelletaan kysymykseen ulkoministeriön konsulipäällikön uusien tehtävien valmistelutoimeksiantosta.<sup>13</sup>

### V.1 Ulkoministeri ei toiminut virkavelvollisuuden perustavan normin vastaisesti

Yleisluonteista virkarikossäännöstä arvioitaessa on aina pystyttävä osoittamaan normi, johon perustuvaa virkavelvollisuutta olisi rikottu.<sup>14</sup>

Esitutkinnassa on selvitetty, onko ulkoministeri rikkonut hallintolain 6 §:n ja 34 §:n sekä valtion yhteistoimintalain 11 §:n ja 15 §:n säännöksiin perustuneen virkavelvollisuutensa pyrkimällä siirtämään konsulipäällikön uusiin tehtäviin. Asiassa on lisäksi viitattu ulkoasiainhallintolain 17 §:n mukaiseen siirtymisvelvollisuuteen.

<sup>11</sup> Ks. Haaviston kuuleminen perustuslakivaliokunnassa, etpk s. 357-358 ja valtioneuvoston periaatepäätös suomalaislasten kotiuttamiseksi al-Holin leiriltä 19.12.2019, etpk s. 620.

<sup>12</sup> Ks. professori Tuorin asiantuntijalausunto 11.2.2020, etpk s. 833.

<sup>13</sup> Myös apulaisvaltakunnansyyttäjä Rappe ja asiassa kuullut oikeustieteen asiantuntijat ovat arvioineet asiaa tämän neliportaisen arviointimallin mukaisesti.

<sup>14</sup> Ks. HE 58/1988 vp s. 65 ja PeVM 10/2010 vp s. 5.

## V.1.1 **Konsulipäällikön siirron valmistelulle oli laillinen peruste**

### V.1.1.1 **Ulkoasiainhallintolain 17 §:n mukainen siirtymisvelvollisuus**

Ulkoasiainhallintolain 17 §:n 1 momentin mukaan muun muassa ulkoasiainneuvos on määrättäessä velvollinen virassaan siirtymään toiseen tehtävään ja toiseen virkapaikkaan ulkoasiainhallinnon organisaatiossa.

Haavisto toteaa, että siirtymisvelvollisuus on keskeinen periaate ulkoasiainhallinnon toiminnan järjestämisessä. Siirtymisvelvollisuutta on myös perustuslakivaliokunta käsitellyt lausueessaan ulkoasiainhallintolaista (PeVL 15/1999).

Konsulipäällikkö on ulkoasiainneuvoksen virassa, ja häntä koskee ulkoasiainhallintolain 17 §:n mukainen siirtymisvelvollisuus.

Perustuslakivaliokunnassa kuultu ulkoministeriön entinen valtiosihteeri Torstila esitti kuulemisessaan 16.9.2020, että siirtymisvelvollisuuden ymmärretään yleisesti liittyvän tilanteisiin edustustoissa.<sup>15</sup>

Ulkoministeri toteaa, että Torstilan tulkinta on ulkoasiainhallintolain 17 §:n sanamuodon vastainen. Lain mukaan ulkoasiainneuvos on velvollinen siirtymään toiseen tehtävään ”*ulkoasiainhallinnon organisaatiossa*”.

Myös 17 §:ää koskevassa hallituksen esityksessä todetaan nimenomaisesti, että ”*[e]hdotetun 17 §:n 1 ja 2 momentti sisältäisivät säännökset yleisvirkamiesten siirtymisvelvollisuudesta. - - Siirtymisvelvollisuus koskisi siis siirtoja **ministeriöstä edustustoon**, edustustosta toiseen ja edustustosta ministeriöön **sekä ministeriössä tehtävästä toiseen.***”<sup>16</sup> (Korostus tässä.)

Ulkoministeri katsoo, että lain sanamuoto ja hallituksen esityksen sisältö tältä kohdin ovat yksiselitteisiä.

Ulkoasiainhallintolain 17 §:n tarkoitus ei siis ole koskea vain siirtymisvelvollisuutta ulkomaanedustustojen välillä. Ulkoasiainhallinnon yhtenäisvirkajärjestelmän ja erityisesti yleisvirkojen perusluonteeseen kuuluu se, että ”*virkamiehet ovat käytettävissä erilaisia tehtäviä varten ja heitä voidaan siirtää toiminnallisten tarpeiden mukaisesti paikasta ja tehtävästä toiseen.*”<sup>17</sup>

Edelleen hallituksen esityksessä todetaan, että ”*[o]ikeusturvan kannalta on ehkä kaikkein oleellisinta se, että siirtymisvelvollisuus kuuluu virkaan jo silloin, kun virkamies siihen suostumuksellaan*

<sup>15</sup> Torstila on viitannut ulkoasiainhallintolakia koskevaan hallituksen esitykseen HE 139/1999 vp.

<sup>16</sup> HE 139/1999 vp s. 23.

<sup>17</sup> HE 139/1999 vp s. 21 ja 23.

*nimitetään. Voidaan olettaa, että virkaan hakeutuva virkamies on tietoinen siihen liittyvästä siirtymisvelvollisuudesta.*<sup>18</sup>

Myös konsulipäällikkö on ollut tietoinen ulkoasiainneuvoksen virkaan liittyvästä siirtymisvelvollisuudesta, ja hän on todennut erikseen selvittäneensä, ”*että näin voidaan lain mukaan toimia*”.<sup>19</sup>

Apulaisvaltakunnansyyttäjäkin toteaa, että konsulipäällikön siirrolle oli asianmukainen peruste, koska konsulipäällikön haluttomuus toimia al-Hol -asiassa ulkoministerin edellyttämällä tavalla oli ministeriön asianmukaisen ja tarkoituksenmukaisen toiminnan este.<sup>20</sup>

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 haittaisi*”.<sup>21</sup>

Toisaalla apulaisvaltakunnansyyttäjä kuitenkin toteaa, ettei konsulipäällikön siirtämiselle voinut olla ulkoasiainhallintolain esitöissä mainittua ”*toiminnallista tarvetta*”, kun al-Hol -asiat oli siirretty erityisedustajan vastuulle.<sup>22</sup> Tällä kohdin apulaisvaltakunnansyyttäjä virheellisesti päättelee, että tässä asetelmassa ulkoministerin pyrkimys siirtää konsulipäällikkö uusiin tehtäviin perustui vain heidän välilleen syntyneeseen erimielisyyteen al-Hol -asian hoitamisesta.

Apulaisvaltakunnansyyttäjä sivuuttaa ulkoministerin esitutkinassa esiin tuoman seikan siitä, että erityisedustaja nimitettiin aluksi vain väliaikaisesti muutamaksi viikoksi. Konsulipäällikön uuden tehtävän valmistelun perusteet eivät poistuneet erityisedustajan määräämisellä. Ulkoministeriön toimintaedellytykset tuli varmistaa myös pidemmälle ajanjaksolle.<sup>23</sup>

Professorit Ojanen ja Melander tuovat lausunnoissaan esiin, että käsitellä olevan rikosepäilyn yhteydessä on huomioitava rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ja siihen sisältyvä täsmällisyysvaatimus.<sup>24</sup> Apulaisvaltakunnansyyttäjän lausunnossa keskeiseksi nostettu edellytys ”*ulkoasiainhallinnon toiminnallisista tarpeista*” ei perustu laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla ulkoasiainhallintolain 17 §:ään vaan hallituksen esitykseen.<sup>25</sup> Professori Ojanen kiteyttää asian seuraavasti:

<sup>18</sup> HE 139/1999 vp s. 22.

<sup>19</sup> Tuomisen kuulustelupöytäkirja, etpk s. 36.

<sup>20</sup> Ks. Rappen lausunto 26.8.2020 s. 20.

<sup>21</sup> Rappen lausunto 26.8.2020 s. 25-26.

<sup>22</sup> Ks. Rappen lausunto 26.8.2020 s. 20.

<sup>23</sup> Ks. Haaviston loppulausunto 3.7.2020 s. 19, etpk s. 1340 sekä Rainteen sähköposti 21.10.2019, etpk s. 410.

<sup>24</sup> Ks. professori Melanderin lausunto 3.9.2020 s. 6 ja professori Ojasen lausunto 10.9.2020 s. 8.

<sup>25</sup> HE 139/1999 vp s. 21.



*”Nähdäkseni asiassa, jossa on kyse rikosepäilyistä, ei edes lähtökohteisesti 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.”<sup>26</sup>*

### V.1.1.2 Hallintolain 6 §:n mukainen asianmukainen peruste

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti ja käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Tarkoitussidonnaisuuden periaate sisältää velvollisuuden käyttää toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi.<sup>27</sup>

Perustuslakivaliokunnan kuulemat oikeustieteen asiantuntijat eivät katso – emeritusprofessori Pekka Viljasta lukuun ottamatta – että konsulipäällikön siirron valmistelun aloittaminen olisi ollut tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaista. Peruste siirron valmistelulle oli turvata ulkoministeriön toimintakyky kiireellisessä ja vaikeassa al-Holin asiassa. Tämä peruste on asianmukainen ja hyväksyttävä.<sup>28</sup>

Emeritusprofessori Viljasen johtopäätökset perustuvat tältä osin virheellisiin tulkintoihin asian tosiseikoista. Hän katsoo, että valmistelutoimeksianto annettiin *”Haaviston kannasta poikkeavien näkemysten vuoksi”*.<sup>29</sup>

Kyse ei kuitenkaan ollut poikkeavista näkemyksistä, vaan konsulitoiminnan toimintakyvyn varmistamisesta Suomen kansalaisten henkeä uhkaavassa kriittisessä tilanteessa. Professori Veli-Pekka Viljanen on todennut asiasta osuvasti seuraavaa:

*”Taustalla näyttää esitutkinta-aineiston perusteella olleen ministeri Haaviston käsitys ulkoministeriön konsulitoiminnasta vastaavien virkamiesten passiivisuudesta ja toimimattomuudesta sekä ulkoministerin esittämän toimintalinjan vastustamisesta poliittisesti erittäin hankalaksi muodostuneen ja julkisuudessa näkyvästi esillä olleen al-Hol -asian yhteydessä. - -*

*Tällaisessa tilanteessa ulkoasiainministeriön konsuliasioiden hoidon johdon vaihtamista koskevaa toimeksiantoa ei voida oman käsitykseni mukaan pitää epäasiallisiin perusteisiin perustuvana toisin kuin*

<sup>26</sup> Professori Ojasen lausunto 10.9.2020 s. 8.

<sup>27</sup> HE 72/2002 vp, s. 55.

<sup>28</sup> Ks. professori Melanderin lausunto 3.9.2020 s. 7, professori Nuotion lausunto 3.9.2020 s. 9-11, professori Veli-Pekka Viljasen lausunto 9.9.2020 s. 8-9 ja emeritusprofessori Hidénin lausunto 10.9.2020 s. 4.

<sup>29</sup> Ks. emeritusprofessori Pekka Viljasen lausunto 2.9.2020 s. 11.

*esitutkinnassa on katsottu. Kyse näyttää olleen tarpeesta kansainvälisessä kriisitilanteessa nopeasti varmistaa ulkoministeriön konsulitoiminnan toimintakyky ja sopeutuminen ulkoministerin ministeriön päällikkönä esittämään ja hallituksen neuvotteluissa hyväksytyyn toimintalinjaan al-Hol -asiassa. Tällaisesta toimintalinjasta päättäminen taas on selvästi ulkoministerin toimivaltaan kuuluva asia.”<sup>30</sup>*

Professori Ojanen puolestaan toteaa, että ulkoministerin voidaan nimenomaan katsoa ”asianmukaisesti pyrkieneen toimivaltansa puitteissa perustuslain 22 §:n ja YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen kannalta käskettyihin päämääriin”.<sup>31</sup> 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 Ojanen mainitsee nimenomaan ulkoministerin. Ojasen sanoin:

*”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.*

*- - pidän jo yksin edellä esitetyn perusteella selvänä sitä, että ulkoministerillä on ollut paitsi toimivalta myös suoranaisten velvollisuuskin ryhtyä toimenpiteisiin kysymyksessä olevan vastahankaisen tai ainakin passiivisen virkamiehen siirtämiseksi toiseen tehtäviin [sic] asianmukaisten toimintaedellytysten luomiseksi lasten etua ja oikeuksia turvaaville aktiivisille toimenpiteille ulkoministeriössä ja yleisemmin ulkoasiainhallinnon alalla.”<sup>32</sup>*

Emeritusprofessori Pekka Viljanen perustaa johtopäätöksensä käsitykseen, ettei ulkoministeri olisi ollut valmis neuvottelemaan konsulipäällikön kanssa ennen marraskuun 2019 loppua ja että erityisedustajan määrääminen olisi poistanut perusteen siirtää konsulipäällikkö toisiin tehtäviin.<sup>33</sup>

Sekä professori Pekka Viljasen että valtakunnansyyttäjän näkemykset ovat tältä osin perusteettomia.

Ulkoministeri keskusteli omasta pyynnöstään konsulipäällikön kanssa 4.12.2019 sen jälkeen, kun konsulipäällikkö oli 15.11.2019

<sup>30</sup> Professori Veli-Pekka Viljasen lausunto 9.9.2020 s. 8-9.

<sup>31</sup> Professori Ojasen lausunto 10.9.2020 s. 11.

<sup>32</sup> Ks. professori Ojasen lausunto 10.9.2020 s. 6-7.

<sup>33</sup> Ks. emeritusprofessori Pekka Viljasen lausunto 2.9.2020 s. 11.

peruuttanut hänen ja ulkoministerin välille 22.11.2019 sovitun keskustelun. Tapaamisesta oli sovittu 11.11.2019 eli samana päivänä, jolloin konsulipäällikkö kuuli hänen siirtoaan koskevasta ulkoministerin toimeksiannosta.<sup>34</sup> Kyse ei ollut siitä, ettei ulkoministeri olisi halunnut keskustella konsulipäällikön kanssa. Konsulipäällikkö perui sovitun ja kalenteriin merkityn tapaamisen syytä ilmoittamatta.

Hallinto-oikeudellisen suhteellisuusperiaatteen keskeisenä sisältönä on, että viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Viranomaisen toimen on oltava asianmukainen, tarpeellinen ja oikein mitoitettu sen tavoitteen kannalta, johon toimella pyritään.<sup>35</sup>

Kuten esimerkiksi professori Melander toteaa lausunnossaan, al-Holin leirillä olevien suomalaisten suhteen toteutettavista toimenpiteistä oli merkittäviä erimielisyyksiä, joita 16.9.2019 järjestetyllä tapaamisella sekä asiaa koskevalla 18.10.2019 lähetetyllä toimintaohjeella pyrittiin ratkaisemaan.<sup>36</sup>

Koska tapaaminen ja toimintaohje eivät johtaneet tarvittavaan toimintaan ja koska konsuliosaston päällikkönä toimivan Tuomisen reaktio 18.10.2019 lähetettyyn toimintaohjeeseen oli erityisen kielteinen, konsulipäällikön siirtämistä koskenut ulkoministerin valmistelupyyntö ei ollut suhteellisuusperiaatteen vastainen.<sup>37</sup>

Kyse ei ollut konsulipäällikön ja ulkoministerin välisestä henkilökohtaisesta erimielisyydestä, vaan hallituksen linjan toteuttamisesta al-Hol asiassa. Kuten mm. professori Nuotio toteaa, ulkoministeri pyrki siihen, että konsulipäällikkö toteuttaa oikeuskanslerin hyväksymää ja hallituksen edellyttämää toimintalinjaa. Kyse ei ollut henkilökohtaisesta konfliktista saati siitä, että ulkoministeri olisi henkilökohtaisista motiiveista halunnut konsulipäällikön pois tehtävästään.<sup>38</sup>

## **V.1.2 Ulkoministeri menetteli laillisesti konsulipäällikön siirron valmistelutoimeksiannossa**

### **V.1.2.1 Ulkoministeri ei vastaa operatiivisesta henkilöstöhallinnosta**

Apulaisvaltakunnansyyttäjä katsoo, että ulkoministerin virkavelvollisuutena on muun ohella ollut myös alaitensa toiminnan laillisuuden valvonta.

Kukaan perustuslakivaliokunnassa kuultu oikeustieteen asiantuntija ei ole yhtynyt tähän apulaisvaltakunnansyyttäjän näkemykseen.

<sup>34</sup> Tuomisen kuulustelu, etpk s. 36, Haaviston sihteeri Prepulan sähköposti 12.11.2019 ja Tuomisen sähköposti 15.11.2019, etpk s. 302-303.

<sup>35</sup> HE 72/2002 vp, s. 55.

<sup>36</sup> Ks. professori Melanderin lausunto 3.9.2020 s. 8-9.

<sup>37</sup> Ks. professori Melanderin lausunto 3.9.2020 s. 8-9.

<sup>38</sup> Ks. professori Nuotion lausunto 3.9.2020 s. 10.

Ulkoministeri ei vastaa ministeriön käytännön henkilöstöasioiden hoidosta. Vastuu esimerkiksi yhteistoimintavelvoitteen noudattamisesta kuuluu ministeriön henkilöstöhallinnolle. Professori Veli-Pekka Viljanen on todennut tältä osin seuraavaa:

*”Ministerin asema ministeriön johtajana ei kuitenkaan merkitse sitä, että hän osallistuisi esimerkiksi ministeriön henkilöstöasioiden operatiiviseen valmisteluun, vaan tältä osin hänen on voitava luottaa ministeriön asianomaisten virkamiesten toimintaan ja sen asianmukaisuuteen. Virkatoimiensa lainmukaisuudesta vastaa lähtökohtaisesti kukin virkamies itse perustuslain 118 §:n mukaisesti. - - Antaessaan valmistelutoimeksiannon virkamiehille ministerin on voitava lähtökohtaisesti luottaa siihen, että virkamiesvalmistelu suoritetaan kaikilta osin lainmukaisesti ja muutoinkin asianmukaisesti. Siten ministeri Haaviston ei voida katsoa olevan oikeudellisesti vastuussa ministeriön virkamiesvalmisteluissa mahdollisesti tapahtuvista puutteista, jollei niitä ole nimenomaisesti tuotu hänen tietoonsa eikä hän tällöin ole niihin puuttunut.”<sup>39</sup>*

Ulkoministerin ei voida katsoa syyllistyneen hallintolain 34 §:n kuulemisvelvoitteen tai valtion yhteistoimintalain mukaisten yhteistoimintavelvoitteiden rikkomiseen. Kyse on virkamiesten virkavastuun piiriin kuuluvasta hallinnon operationaalisesta toiminnasta.<sup>40</sup>

Virkamiesjohdossa ei ole kyseenalaistettu tätä kantaa.<sup>41</sup>

#### **V.1.2.2 Konsulipäällikköä on kuultu**

Asiantuntijat vahvistavat yksimielisesti, että konsulipäällikön siirtymisvelvollisuuden valmistelussa noudatettiin lainmukaisia menettelytapoja.<sup>42</sup> Konsulipäällikölle varattiin tilaisuus lausua asiasta sekä antaa selityksensä hallintolain 34 §:n mukaisesti.

Siirtymisvelvollisuutta koskevaan virkamiehen siirtoon sovelletaan valtion yhteistoimintalain 11 §:n 4 momentin mukaisesti työnantajan ja virkamiehen välistä yhteistoimintamenettelyä. Yhteistoimintavelvoite on valtion yhteistoimintalain 11 §:n 1 momentin mukaisesti täytetty, kun asiaa on käsitelty työnantajan ja virkamiehen välillä siten, että virkamies on saanut riittävän aikaisessa vaiheessa tarpeelliset tiedot ja selvitykset siten, että vaihtoehtoihin voi käytännössä vaikuttaa.

<sup>39</sup> Professori Veli-Pekka Viljasen lausunto 9.9.2020 s. 9-10. Ks. myös professori Ojasen lausunto 10.9.2020 s. 9 sekä emeritusprofessori Pekka Viljasen lausunto 2.9.2020 s. 12.

<sup>40</sup> Ks. professori Veli-Pekka Viljasen lausunto 9.9.2020 s. 11.

<sup>41</sup> Esim. Puustisen muistio perustuslakivaliokunnalle 16.9.2020. Ks. myös ulkoministeriön selvitys ja lausunto oikeuskanslerille 17.2.2020, etpk s. 803.

<sup>42</sup> Ks. professori Melanderin lausunto 3.9.2020 s. 9-10 ja professori Ojasen lausunto 10.9.2020 s. 10.

Ulkoministeriön virkamiehet ja myös ulkoministeri kävivät konsulipäällikön kanssa vuoropuhelua siirtymisestä uuteen tehtävään, konsulipäällikölle mieluisista tehtävistä ja niihin liittyvistä vaihtoehtoista. Asiassa on viimeistään esitutkinta-aineiston perusteella käynyt selväksi, että konsulipäällikkö osallistui siirtonsa valmisteluun ja hänelle varattiin tilaisuuksia lausua asiasta.<sup>43</sup> Vuoropuhelua olisi käyty enemmänkin, jos konsulipäällikkö olisi halunnut.<sup>44</sup>

Esimerkiksi konsulipäällikön alivaltiosihteeri Puustiselle 11.11.2019 esittämästä toiveesta konsulipäällikön ja ulkoministerin välille sovittiin tapaaminen 22.11.2019. Konsulipäällikkö perui tapaamisen 15.11.2019.<sup>45</sup>

Konsulipäällikön omasta toiveesta siirron valmistelua jatkettiin aina loppukeväeseen 2020 saakka, jolloin konsulipäällikkö ilmaisi kantanaan, että jää mieluummin nykyiseen tehtäväänsä. Uuteen tehtävään liittyneet valmistelut keskeytettiin tuolloin.<sup>46</sup>

Professori Melander vahvistaa, että tehdyt toimet ulkoministeriössä riittävät täyttämään valtion yhteistoimintalain vaatimukset vuoro-vaikutuksen sekä vaihtoehtoihin ja asiaan vaikuttamisen toteutumisesta käytännössä.<sup>47</sup>

Myös ulkoministeriön virkamiesjohto piti siirtämishanketta perusteeltaan ja menettelyltään laillisena.<sup>48</sup>

## V.2 Rikoslain tunnusmerkistöt eivät täyty

### V.2.1 Virka-aseman väärinkäyttöä koskeva epäily (RL 40:7)

Virka-aseman väärinkäyttäminen edellyttää rikoslain 40 luvun 7 §:n mukaan, että virkamies on rikkonut virkavelvollisuutensa hankkiakseen itselleen tai toiselle hyötyä taikka aiheuttaakseen toiselle haittaa tai vahinkoa.

Edellä esitetysti ulkoministeri ei ole rikkonut virkavelvollisuuttaan.

Jos vastoin valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden laajan enemmistön ja ulkoministerin käsitystä katsottaisiin, että ulkoministeri olisi rikkonut virkavelvollisuuttaan, hänen menettelynsä ei kuitenkaan täytä virka-aseman väärinkäyttämisen tunnusmerkistöä muilta osin.

<sup>43</sup> Tuomisen sähköposti 15.11.2019, etpk s. 302, Tuomisen sähköposti Puustiselle 17.11.2019, etpk s. 629-630, Puustisen sähköposti 22.11.2019, etpk s. 1090, Tulokkaan kuulustelu, etpk s. 157, Tulokkaan sähköposti Anttoselle ja Puustiselle, etpk s. 1053. Ks. myös Haaviston loppulausunto 3.7.2020 s. 29-30, etpk s. 1350-1351.

<sup>44</sup> Tuomisen kuulustelu, etpk s. 36, Tulokkaan sähköposti Anttoselle ja Puustiselle, etpk s. 1053, Tuomisen sähköposti Puustiselle 17.11.2019, etpk s. 629-631.

<sup>45</sup> Tuomisen kuulustelu, etpk s. 36, Haaviston sihteeri Prepulan sähköposti 12.11.2019 ja Tuomisen sähköposti 15.11.2019, etpk s. 302-303.

<sup>46</sup> Puustisen muistio 20.4.2020, etpk s. 1014-1015.

<sup>47</sup> Ks. professori Melanderin lausunto 3.9.2020 s. 13.

<sup>48</sup> Ks. myös emeritusprofessori Pekka Viljasen lausunto 2.9.2020 s. 12.

Apulaisvaltakunnansyyttäjäkään ei katso, että ulkoministeri olisi tarkoittanut rikoslain 40 luvun 7 §:ssä edellytetyllä tavalla aiheuttaa konsulipäällikölle haittaa tai vahinkoa.<sup>49</sup> Yksikään valiokunnan kuulema asiantuntija ei katso, että ulkoministerin tarkoituksena olisi ollut aiheuttaa haittaa konsulipäällikölle. Näin ollen rikoslain 40 luvun 7 §:n edellytys haitan tai vahingon tuottamisesta ei tule tapauksessa kyseeseen.

Apulaisvaltakunnansyyttäjä kuitenkin esittää, että ulkoministeri olisi tavoitellut tunnusmerkistössä tarkoitettua hyötyä, kun hän on pyrkinyt lain ja velvollisuutensa mukaiseen tavoitteeseen, eli siihen, että ulkoministeriö pystyisi toimimaan riittävän tehokkaasti al-Holissa olevien suomalaisten lasten hengen ja terveyden turvaamiseksi. Apulaisvaltakunnansyyttäjä viittaa korkeimman oikeuden ennakkoratkaisuun KKO:2000:112 ja katsoo, että säännöksessä tarkoitettua hyötyä voi olla sekin, että virkamies pyrkii virkavelvollisuuden vastaisella teollaan saavuttamaan laillisen virkavelvollisuutensa piiriin kuuluvan tavoitteen.<sup>50</sup>

Korkeimman oikeuden ennakkoratkaisun sisältämät kaksi virkettä eivät kuitenkaan sovellu käsillä olevaan asiaan. Korkein oikeus toteaa, että laillinen tavoite ”*voi olla*” virka-aseman väärinkäyttämisen tunnusmerkistössä tarkoitettua hyötyä.

Ennakkoratkaisussa on myös kyse täysin erilaisesta tilanteesta kuin tässä asiassa. Ennakkoratkaisussa kaksi poliisia oli tutkintavankeudessa olleen henkilön välityksellä tilannut kolmannelta henkilöltä huumausainetta.

Kuten professori Ojanen toteaa, perustuslain 22 §:n mukaisen perusoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatteen nojalla ulkoministeri on pyrkinyt toteuttamaan etenkin alaikäisten kansalaisten etuja ja oikeuksia varmistamalla ulkoasiainhallinnon toimintaedellytykset kriittisessä tilanteessa.

Asiassa ei voida tätä taustaa vasten katsoa, että ulkoministeri olisi tavoitellut rikoslain 40 luvun 7 §:ssä tarkoitettua hyötyä. Professori Ojasen mukaan:

*” - - nähdäkseni on perustuslain ja lapsen oikeuksien yleissopimuksen kannalta kestäväntä katsoa, että ulkoministeri olisi tavoitellut rikoslain asianomaisessa säännöksessä tarkoitettua hyötyä toiminnallaan. On korostettava, että kysymys on ollut perustuslain ja kansainvälisten velvoitteiden kannalta ulkoministerille pikemmin käsketyistä toimeksiannosta, jotta käytännössä keskeisin viranomainen Suomessa, ulkoministeriö, kykenisi mahdollisimman täysimääräisesti edes yrittämään antaa apua ja suojelua kaikin sallituin keinoin kyseessä olevalla leirillä erittäin*

<sup>49</sup> Ks. Rappen lausunto 26.8.2020 s. 25. Ks. myös professori Melanderin lausunto 3.9.2020 s. 14 ja professori Veli-Pekka Viljasen lausunto 9.9.2020 s. 11.

<sup>50</sup> Ks. Rappen lausunto 26.8.2020 s. 25. Myös professori Pekka Viljanen on viitannut samaan ennakkoratkaisuun.

*vaarallisissa olosuhteissa oleville suomalaislapsille ja muillekin Suomen kansalaisille.”<sup>51</sup>*

Myös professorit Melander ja Veli-Pekka Viljanen ovat todenneet, ettei mikään viittaa siihen, että ulkoministerin tarkoituksena olisi ollut ulkoministeriön konsuliasioiden hoidon uudelleenjärjestelyllä tavoitella itselleen tai toiselle hyötyä.<sup>52</sup>

Ulkoministeri ei ole tavoitellut menettelyllään rikoslain edellyttämää hyötyä, haittaa tai vahinkoa. Tästäkään syystä ulkoministerin ei voida katsoa syyllistyneen rikokseen.

### **V.2.2 Virkavelvollisuuden rikkomista koskeva epäily (RL 40:9)**

Virkavelvollisuuden rikkominen edellyttää, että virkamies on muulla tavalla tahallaan rikkonut virkavelvollisuutensa eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen.

Rikoslain 40 luvun 10 §:ssä säädetään lisäksi tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta, jonka tunnusmerkistö edellyttää, ettei teko ole ollut kokonaisuutena arvostellen vähäinen.

Myös virkavelvollisuuden rikkomista koskeva tunnusmerkistö edellyttää, että virkamiehen olisi tullut rikkoa virkatoiminnassa noudattaviin säännöksiin perustuvaa virkavelvollisuuttaan. Edellä esitettyi ulkoministeri ei ole rikkonut virkavelvollisuuttaan.

Yksikään asiassa kuultu asiantuntija ei katso, että ulkoministerin menettely täyttäisi virkavelvollisuuden rikkomista koskevan rikos-tunnuksmerkistön.

Professori Melander on teon vähäisyyttä koskevassa arviossaan huomionnut, että ulkoministerin toimintaa koskevassa rikosepäilyssä on kysymys ulkoministerin ulkoministeriötä koskevista toimenpiteistä, joita on toteutettu ulkoasiainhallintolain 17 §:ssä säädetyn siirtymisvelvollisuuden puitteissa.<sup>53</sup>

Kysymys ei ole esimerkiksi ministerin osallistumisesta valtioneuvostossa tehtävään päätöksentekoon, jollaisesta oli kysymys pääministeri Vanhasen asiassa. Melander toteaa, että asiassa ei ole myöskään kysymys toisen vahingoittamiseksi tai haitan aiheuttamiseksi tehdystä toimenpiteestä. Näiden seikkojen valossa Melander katsoo, että teko voitaisiin arvioida vähäiseksi siinä tapauksessa, että vastoin hänen käsitystään katsottaisiin tunnusmerkistön muiden edellytysten täyttyvän.<sup>54</sup>

<sup>51</sup> Ks. professori Ojasen lausunto 10.9.2020 s. 10-11.

<sup>52</sup> Ks. professori Melanderin lausunto 3.9.2020 s. 11 ja professori Veli-Pekka Viljasen lausunto 9.9.2020 s. 11. Professorit Nuotio ja Hidén eivät lausuneet väitetystä hyödyn tavoittelusta.

<sup>53</sup> Ks. professori Melanderin lausunto 3.9.2020 s. 12.

<sup>54</sup> Ks. professori Melanderin lausunto 3.9.2020 s. 12.

Kuten apulaisvaltakunnansyyttäjäkin toteaa, ulkoasiainhallinnon virkamiehillä on siirtymisvelvollisuus<sup>55</sup>, eikä tuleviin työtehtäviin liittyvä tilapäinen epävarmuus ole ulkoasiainhallinnossa poikkeuksellista tai vahingollista. Konsulipäällikkö oli myös aktiivisesti itse vaikuttamassa suunniteltuun työtehtäväänsä ja tilanteessa on pyritty löytämään häntä miellyttävä ratkaisu.<sup>56</sup>

Ulkoministeri pyrki myös välttämään kaikkea konsulipäällikölle julkisuudesta aiheutuvaa vahinkoa. Esitutkinta-aineiston perusteella on selvää, että ulkoministeri ei vaikeassa, julkisuuteen vuotaneessa asiassa sortunut puhumaan virkamiehistä negatiivisessa sävyssä. Ulkoministerin pyrkimys oli hoitaa ristiriitatilanne diskreetisti.

Konsulipäällikölle ei voida katsoa aiheutuneen sellaista haittaa, jonka vuoksi kielteinen vähäisyysarvio olisi perusteltu.

### V.2.3 Viraston yhteistoimintavelvoitteen rikkomista koskeva epäily

Professorien Melander ja Veli-Pekka Viljanen lausuntoihin perustuen valtion yhteistoimintalain 11 §:ää ei ole jätetty noudattamatta. Konsulipäällikön kanssa on oikea-aikaisesti käyty vaihtoehtoja läpi ja hänellä on ollut mahdollisuus vaikuttaa niihin.<sup>57</sup>

Jos asiassa olisi syyllistytty valtion yhteistoimintalain 49 §:n mukaiseen rikkomiseen, vastuu yhteistoimintavelvoitteen huolehtimisesta ei olisi ollut rikoslain 47 luvun 7 §:ssä tarkoitettulla tavalla<sup>58</sup> ulkoministerillä. Tätä näkemystä tukee myös emeritusprofessori Pekka Viljasen lausunto, jonka mukaisesti vastuu yhteistoimintavelvoitteen hoitamisesta kuuluu henkilöstöhallinnolle.<sup>59</sup>

### V.2.4 Yhteenveto rikosoikeudellisista tunnusmerkistöistä

Yksikään kuudesta perustuslakivaliokunnan kuulemasta johtavasta oikeustieteen asiantuntijasta ei esitä, että ulkoministerin menettely täyttäisi jonkin asiassa esitetyn rikostunnusmerkistön. Ainoastaan emeritusprofessori Pekka Viljanen jättää kantansa epäselväksi.<sup>60</sup>

Esitutkinnan jälkeen vain apulaisvaltakunnansyyttäjä katsoo, että Haaviston menettely täyttäisi virka-aseman väärinkäyttämistä (RL 40:7), virkavelvollisuuden rikkomista (RL 40:9) tai viraston yhteistoimintavelvoitteen rikkomista (valtion yhteistoimintalain 49 §) koskevan tunnusmerkistön.

<sup>55</sup> Ks. Rappen lausunto 26.8.2020 s. 28.

<sup>56</sup> Haaviston kuulustelu, etpk s. 61. Puustisen kuulustelu: "Anttonen kertoi, että ministeri haluaa siirtää Tuomisen (-) mieluisiin tehtäviin", etpk s. 192. Ks. myös Haaviston loppulausunto s. 31, etpk s. 1352.

<sup>57</sup> Ks. professori Melanderin lausunto 3.9.2020 s. 13, ja professori Veli-Pekka Viljasen lausunto 9.9.2020 s. 11.

<sup>58</sup> Ks. Haaviston loppulausunto s. 36-37, etpk s. 1357-1358.

<sup>59</sup> Ks. emeritusprofessori Pekka Viljasen lausunto 2.9.2020 s. 12.

<sup>60</sup> Ks. emeritusprofessori Pekka Viljasen lausunto 2.9.2020 s. 12, jossa todetaan epäselvästi, että: "RL 40:7:n rikostunnusmerkistön täyttymistä ei siten voida tälläkään perusteella sulkea pois"



Ulkoministeri Haavisto kiinnittää perustuslakivaliokunnan huomiota siihen, että valiokunnan kuulemat maan johtavat oikeustieteen asiantuntijat eivät tunnista rikosoikeudellista tunnusmerkistöä niissä kysymyksissä, jotka sisältyvät eduskunnalle jätettyyn muistutukseen.

### V.3 Syyksiluettavuudesta

Eri laeissa on poikkeavia määräyksiä tahallisuudesta, tuottamuksellisuudesta ja huolimattomuudesta. Mikäli valiokunta kuulemiensa asiantuntijoiden enemmistön ja ulkoministeri Haaviston näkemyksen vastaisesti näkisi rikosoikeudellisten tunnusmerkkien jollakin kohden täyttyvän, on myös pohdittava syyksiluettavuutta.

Rikoslain 40 luvun 7 §:n säännös virka-aseman väärinkäyttämisestä edellyttää erityistä tahallisuutta. Tunnusmerkistön mukaiset tavoitteet ”hankkiakseen” ja ”aiheuttaakseen” edellyttävät ns. tarkoitustahallisuutta niin hyödyn hankkimisen kuin haitan tai vahingon aiheuttamisenkin suhteen.

Viraston yhteistoimintavelvollisuuden rikkominen ja virkavelvollisuuden rikkominen on rangaistavaa tahallisen tekemuodon lisäksi myös tuottamuksellisena.

Perustuslain 116 §:n mukaan syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan voidaan nostaa, jos tämä tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta on olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa tai menetellyt muutoin virkatoimessaan selvästi lainvastaisesti.

#### V.3.1 Ulkoministeri ei toiminut tahallisesti

Yksikään valiokunnan kuulema oikeustieteen asiantuntija ei katso, että ulkoministeri olisi menetellyt tahallisesti.<sup>61</sup> Ainoastaan apulaisvaltakunnansyyttäjä katsoo, että ulkoministerin menettely näyttäisi olleen ”kaikella todennäköisyydellä” tahallista.

Esitutkinnan perusteella ei ole ilmennyt mitään, mikä osoittaisi ulkoministerin tarkoituksena olleen menetellä lain vastaisesti. Ulkoministeri on edellyttänyt, että uusia tehtäviä konsulipäällikölle valmisteltaessa menetellään tavanomaisen prosessin mukaisesti. Ulkoministeri on luottanut virkamieshallinnon noudattavan lakeja ja määräyksiä. Hänen ei olisi tullut edes mieltää, että konsulipäällikön siirtomenettelyyn liittyisi mitään lainvastaista.

<sup>61</sup> Ks. emeritusprofessori Pekka Viljasen lausunto 2.9.2020 s. 12: ”Esitutkinnassa tai muutoinkaan ei ole tullut esille eikä aineistosta ole pääteltävissä, että ministeri Haavisto olisi tiennyt menettelevänsä virkavelvollisuuksiensa vastaisesti tai että hän olisi pitänyt sitä edes todennäköisenä.” Professori Melanderin lausunto 3.9.2020 s. 11 ja 14: ”- virka-aseman väärinkäyttämistä koskevassa rikoslain 40 luvun 7 §:ssä tarkoitettu korotettu tahallisuutta koskeva edellytys ei asiassa esitetyn selvityksen perustel[e]llä asiassa nähdäkseni kuitenkaan voi täytyä.”

Kuten ulkoministeriön hallinnosta vastaava alivaltiosihteeri Puustinen on todennut perustuslakivaliokunnalle, virkamiesjohto ei katsonut erityisedustajan määräämisen muuttaneen konsulipäällikön siirtämisen perusteen olemassaoloa.<sup>62</sup>

Ulkoministerin tarkoituksena ei ollut vahingoittaa tai aiheuttaa haittaa konsulipäällikölle. Hän pyrki suojelemaan Suomen kansalaisten henkiä, varmistamaan ulkoministeriön toimintaedellytykset ja turvaamaan valtioneuvoston tahtotilan sekä ulkoministeriön toimintalinjan tilanteessa, jossa konsulipäällikön johtamien konsulipalveluiden ja valtioneuvoston näkemykset poikkesivat siinä määrin, ettei ulkoministeriössä edistytty asiassa useaan kuukauteen. Ulkoministerin menettely oli perusteltua ja hän toimi virkavelvollisuudesta. Kysymys ei ollut haitan aiheuttamisesta tai hyödyn tavoittelusta.

Ulkoministeriössä oltiin konsulipalveluiden toimimattomuuden vuoksi tilanteessa, jossa kriittistä al-Holin tilannetta ei hoidettu riittävällä tavalla hallituksen toimintalinjausten mukaisesti huolimatta Suomen kansalaisiin ja erityisesti alaikäisiin kohdistuvasta vaarasta. Tarvittavista toimenpiteistä oli merkittäviä erimielisyyksiä, jotka eivät ratkenneet 16.9.2019 tapaamisessa eikä asiaa koskeneella 18.10.2019 lähetetyllä toimintaohjeella.<sup>63</sup>

Kuten esitutkinnassa on ilmennyt, ulkoministeri oli perustellusti siinä käsityksessä, että asiassa toimittiin lain mukaan. Myös ulkoministeriön lausunnossa oikeuskanslerille on katsottu, että *”virkamiesjohto on toiminut ulkoministerin toimeksiannon perusteella ja parhaan kykynsä mukaan hoitanut asiakokonaisuutta osaltaan laillisesti ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti”*.<sup>64</sup>

### V.3.2 **Ulkoministeri ei toiminut huolimattomasti**

Perustuslakivaliokunnan kuulemat oikeudelliset asiantuntijat eivät – emeritusprofessori Pekka Viljasta lukuun ottamatta – näe ulkoministerin toiminnassa minkäänlaista huolimattomuutta.

Viljasen näkemys perustuu käsitykseen siitä, että konsulipäällikön uutta tehtävää koskenut valmistelu olisi johtunut konsulipäällikön ”poikkeavasta näkemyksestä”<sup>65</sup>. Kyse ei kuitenkaan ollut ristiinriidasta poikkeavien näkemysten vuoksi, vaan konsulitoiminnan toimintakyvyn varmistamisesta kansainvälisesti kriittisessä, Suomen kansalaisten henkeä ja terveyttä uhanneessa tilanteessa.<sup>66</sup>

Tuottamuksen osalta kuitenkin myös Pekka Viljanen yhtyy muiden asiantuntijoiden näkemyksiin ja irtaantuu tässä apulaisvaltakunnansyyttäjän näkemyksestä. Pekka Viljasen mukaan ulkoministerin tuottamusta ei voida pitää ainakaan törkeänä ottaen huomioon,

<sup>62</sup> Ks. alivaltiosihteeri Puustisen muistio perustuslakivaliokunnalle 16.9.2020 s. 1.

<sup>63</sup> Ks. professori Melanderin lausunto 3.9.2020 s. 8-9.

<sup>64</sup> Ulkoministeriön selvitys ja lausunto oikeuskanslerille 17.2.2020, etpk s. 803. Ks. vastaavasti myös alivaltiosihteeri Puustisen muistio perustuslakivaliokunnalle 16.9.2020 s. 1.

<sup>65</sup> Ks. emeritusprofessori Pekka Viljasen lausunto 2.9.2020 s. 13.

<sup>66</sup> Ks. jakso V.1.1.

ettei virkamiesjohto nähnyt konsulipäällikön siirtoa koskevassa menettelyssä lainvastaisuutta tai virheellisyyttä, eikä tällaista myöskään saatettu ulkoministerin tietoon. Viljasen sanoin:

*”Näin ollen en näe ministeri Haaviston toiminnassa näiltäkään osin ainakaan törkeää huolimattomuutta, jota perustuslain 116 §:ssä vähintään edellytetään.”*<sup>67</sup>

Apulaisvaltakunnansyyttäjän vastakkainen johtopäätös perustuu-kin huomattavan pitkälle vietyyn tulkintaan siitä, että *”saadun selvityksen valossa näyttää Tuomisen siirtohanke kuitenkin liittyneen hyvin tiiviisti Haaviston henkilökohtaisiin näkemyksiin ja tavoitteisiin al-Hol -asiassa”*.<sup>68</sup>

Apulaisvaltakunnansyyttäjän näkemys on perusteeton: kysymys on useamman kerran ulkoministerin ja pääministerin keskustelemasta kokonaisuudesta, jota on käsitelty myös hallituksen neuvotteluissa, ja josta hallituksen ja ministereiden virkatoimen lainmukaisuutta valvovan oikeuskanslerin kanssa on käyty keskusteluja. Ulkoministeri toteutti virkavelvollisuutensa mukaisesti Suomen kansainvälisten sopimusten, Suomen lainsäädännön sekä valtioneuvoston linjan mukaista tahtotilaa asian hoitamisessa.

Esimerkiksi professori Nuotio on katsonut, että *”asiat ovat riidelleet”* ja että esitutkinta-aineisto vahvistaa käsitystä, ettei taustalla ollut henkilökiistaa vaan eri käsitys valittavasta toimintalinjasta. Nuotio katsoo perustellusti, ettei asiaan liity ulkoministerin henkilökohtaisia kytköksiä tai motiiveja.<sup>69</sup>

#### V.4 Ministerisyytteen 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 virkatöissään selvästi lainvastaisesti”*. Perustuslakivaliokunnan hankkimien asiantuntijalausuntojen perusteella on yksiselitteistä, että tällaisen syytteen nostamisen edellytykset eivät miltään kohdin täyty.

Edes ulkoministerin menettelyyn korostuneen kriittisesti suhtautunut apulaisvaltakunnansyyttäjä ei esitä, että ulkoministerin menettely olisi selvästi lainvastaista.

Rikosoikeuden asiantuntijat eivät katso, että perustuslain 116 §:n edellytykset täyttyisivät asiassa. Kuten professori Melander toteaa, ulkoministerin tarkoituksena oli pyrkiä turvaamaan ulkoministeriön toimintakyky ja valmistelutoimenpiteiden joutuisuus.<sup>70</sup> Melanderin sanoin:

<sup>67</sup> Ks. emeritusprofessori Pekka Viljasen lausunto 2.9.2020 s. 13-14.

<sup>68</sup> Rappen lausunto 26.8.2020 s. 31.

<sup>69</sup> Ks. professori Nuotion lausunto 3.9.2020 s. 3 ja 10. Vastaavasti professori Melanderin lausunto 3.9.2020 s. 11

<sup>70</sup> Ks. professori Melanderin lausunto 3.9.2020 s. 14.

*”Edellä on katsottu, että Haavisto ei ole toiminut asiassa virkavelvollisuuden perustavan säännöksen tai määräyksen vastaisesti. Tällöin on selvää, että Haaviston menettelyä ei voida katsoa olennaiseksi ministerin tehtävään kuuluvan velvollisuuden rikkomiseksi tai muutoin selvästi lainvastaiseksi menettelyksi virkatoimessa. - -*

*Myöskään perustuslain 116 §:ssä ministerisyytteen nostamiselle asetetut virkavelvollisuuden olennaista rikkomista tai muutoin selvästi lainvastaista menettelyä koskevat vaatimukset eivät tapauksessa nähdäkseni täyty.”<sup>71</sup>*

Professori Nuotio lausuu puolestaan, että:

*”Johtopäätökseni on, ettei perustuslain edellyttämä korkea kynnys ministerisyytteen nostamiselle ylity. Tarkemmin vielä: käsitykseni mukaan ei olla lähelläkään sitä tilannetta, että ministerisyyte tulisi nostaa ulkoministeri Haavistoa vastaan.”<sup>72</sup>*

Emeritusprofessori Pekka Viljanenkaan ei katso, että ministerisyytteen nostamisen edellytykset täyttyvät asiassa. Viljasen sanoin:

*”Näin ollen en näe ministeri Haaviston toiminnassa näiltäkään osin ainakaan törkeää huolimattomuutta, jota perustuslain 116 §:ssä vähintään edellytetään.*

*Kohta 4. Perustuslain 116 §:ssä edellytetty olennaisuus: Ministerisyytteen nostamiselle perustuslain 116 §:ssä säädetyn virkavelvollisuuksien rikkomisen olennaisuuteen tai menettelyn muutoin selvään lainvastaisuuteen olisi tarpeen ottaa kantaa vain siinä tapauksessa, että pykälässä edellytetty syyksiluettavuuden taso täyttyy. Kun näin ei nähdäkseni ole, asian tarkempaan pohdintaan ei ole tarvetta.”<sup>73</sup>*

Myöskään valtiosääntöoikeuden asiantuntijat eivät katso, että ministerisyytteen nostamisen edellytykset täyttyisivät asiassa. Emeritusprofessori Hidén lausuu johtopäätöksensä seuraavaa:

*”Pidän kuitenkin asiaa eräässä suhteessa selvänä: siinäkin tapauksessa, että asiassa katsottaisiin tapahtuneen jotakin laillisesta menettelystä poikkeavaa, ei menettelyssä (...) kuitenkaan ole sellaista lainvastaisuutta, joka PL 116 §:n mukaan voisi olla perusteena syytteen nostamiselle valtakunnanoikeudessa.”<sup>74</sup>*

<sup>71</sup> Professori Melanderin lausunto 3.9.2020 s. 14.

<sup>72</sup> Professori Nuotion lausunto 3.9.2020 s. 12.

<sup>73</sup> Emeritusprofessori Pekka Viljasen lausunto 2.9.2020 s. 14.

<sup>74</sup> Emeritusprofessori Hidénin lausunto 10.9.2020 s. 5.

Professori Veli-Pekka Viljanen lausuu puolestaan seuraavaa:

*”Edellä esitetyin perustein katson, ettei ulkoministeri Pekka Haavisto ole muistutuksen kohteena olevassa asiassa menetellyt lainvastaisesti. Näin ollen myöskään perustuslain 116 §:n mukaiset edellytykset ministerisyytteen nostamiselle ministeri Haavistoa vastaan eivät täyty.”<sup>75</sup>*

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.”<sup>76</sup>*

*”Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunnan tulisi esittää perustuslain 114 §:ssä tarkoitettuna kannanottonaan, että ulkoministeri Haavisto ei ole kysymyksessä olevassa asiassa menetellyt virkatoimissaan perustuslain 116 §:ssä tarkoitettulla tavalla lainvastaisesti.”<sup>77</sup>*

Perustuslakivaliokunnan kuulemat kuusi johtavaa oikeustieteen asiantuntijaa siis katsovat, että on ilmeisen selvää, ettei ulkoministeri menetellyt virkatoimissaan perustuslain 116 §:ssä tarkoitettulla tavalla lainvastaisesti. Heidän mukaansa ei olla lähelläkään tilanetta, että ministerisyyte tulisi nostaa.

## VI LOPUKSI

Perustuslakivaliokunta on asiassa suoritetun esitutkinnan jälkeen halunnut päätöksentekonsa tueksi hankkia kuuden puolueettoman ja riippumattoman asiantuntijan lausunnot. Heistä yksikään ei katso, että asiassa täyttyisivät perustuslain 116 §:n mukaiset ministerivastuun edellytykset.

Ulkoministerin käsityksen mukaan perustuslakivaliokunnalla ei ole perustetta poiketa asiantuntijoiden huolella punnituista näkemyksistä.

Myöskään apulaisvaltakunnansyyttäjä ei esitä, että asia tulisi saattaa valtakunnanoikeuden ratkaistavaksi.

Koska asiassa ei ole syytä epäillä rikosta ja koska valiokunnan saamien asiantuntijalausuntojen perusteella ulkoministerin voidaan katsoa asianmukaisesti pyrkineen toimivaltansa puitteissa perustuslain 22 §:n ja YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen kannalta velvoitettuihin päämääriin, ulkoministeri pyytää kunnioittavasti, että perustuslakivaliokunta lausuu kannanottonaan, että hän ei ole

<sup>75</sup> Professori Veli-Pekka Viljasen lausunto 9.9.2020 s. 13.

<sup>76</sup> Professori Ojasen lausunto 10.9.2020 s. 5.

<sup>77</sup> Professori Ojasen lausunto 10.9.2020 s. 11.

menetellyt virkatoimissaan lainvastaisesti eikä syylistynyt rikokseen.

Myös professori Ojanen on lausuntonsa johtopäätöksenä katsonut, että perustuslakivaliokunnan tulisi erikseen todeta kannanotossaan Haaviston toimineen asianmukaisesti ja pyrkineen turvaamaan perusoikeuksia.<sup>78</sup>

Ottaen huomioon prosessin pitkä kesto ja tosiasia, että myös ulkoministeriä on asian käsittelyaikana sitonut vaitiolovelvollisuus, jonka vuoksi hänellä ei ole ollut mahdollisuutta korjata julkisuudessa esiintyneitä virheellisiä väitteitä, tällaisen kannanoton ilmaiseminen olisi ministerin oikeusturva huomioon ottaen kohtuullista.

## VII LIITE

- 1) Ulkoministerin esitys perustuslakivaliokunnan kuulemisessa 30.9.2020

---

Helsingissä 29. päivänä syyskuuta 2020

PEKKA HAAVISTO



Laati

Markus Manninen  
asianajaja, varatuomari, Espoo

---

<sup>78</sup> Professori Ojasen lausunto 10.9.2020 s. 11.