

## Perustuslakivaliokunta

### Perustuslain 115 §:n mukainen muistutus ulkoministeri Pekka Haaviston virkatoimen lainmukaisuuden tutkimisesta

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Perustuslakivaliokuntaan on 20. päivänä joulukuuta 2019 saapunut perustuslain 115 §:n nojalla tehty ed. Mari Rantasen ja yhdeksän muun edustajan 19. päivänä joulukuuta 2019 allekirjoittama muistutuskirjelmä, joka sisältää muistutuksen ulkoministeri Pekka Haaviston virkatoimen lainmukaisuuden tutkimiseksi (M 4/2019 vp).

##### *Asian käsittelyvaiheet*

Valiokunta kuuli asiassa oikeuskansleri Tuomas Pöystiä 20. päivänä joulukuuta 2019. Sen jälkeen valiokunta varasi välittömästi valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä annetun lain 3 §:n 1 momentin mukaisesti ulkoministeri Haavistolle tilaisuuden antaa lausunto valiokunnalle tehdystä muistutuksesta. Haavisto toimitti 14. päivänä tammikuuta 2020 pidettyyn valiokunnan kokoukseen kirjallisen lausunnon. Samana päivänä valiokunta kuuli ulkoministeriön konsulipäällikköä sekä apulaisvaltakunnansyyttäjä Jukka Rappea. Samassa kokouksessa valiokunta päätti pyytää ulkoministeriötä toimittamaan valiokunnalle 31.1.2020 mennessä asian käsittelyn kannalta kaiken merkityksellisen aineiston.

Valiokunta kuuli saadun aineiston pohjalta asiassa 12.2.2020 professori Olli Mäenpäättä, professori Kaarlo Tuoria ja professori (emeritus) Heikki Kullaa. Heitä pyydettiin arvioimaan asiaa ja valiokunnan asiantuntijoille toimittamaa aineistoa hallinto- ja virkamiesoikeudellisen sääntelyn kannalta. Samassa kokouksessa valiokunta kuuli myös apulaisvaltakunnansyyttäjä Jukka Rappea.

Seuraavana päivänä, 13.2.2020, valiokunta kuuli asiassa professori Sakari Melanderia, professori Kimmo Nuotiota ja professori Pekka Viljasta. Samassa kokouksessa valiokunta kuuli myös valtakunnansyyttäjä Raija Toiviaista ja apulaisvaltakunnansyyttäjä Jukka Rappea. Heitä pyydettiin arvioimaan asiaa ja valiokunnan asiantuntijoille toimittamaa aineistoa esitutkintakynnyksen ylittymisen kannalta.

Valiokunta päätti 19. päivänä helmikuuta 2020 pyytää valtakunnansyyttäjä valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä annetun lain 4 §:n mukaisesti ryhtymään toimiin esitutkinnan toimittamiseksi seuraavasti: "Pyyntö koskee ulkoministerin menettelyä ulkoministeriön konsulipäällikön virkajärjestelyissä. Asiassa on selvítettävä, onko konsulipäällikön

## Valiokunnan mietintö PeVM 26/2020 vp

pysyminen kannassaan johtanut siihen, että hänet on pyritty siirtämään uusiin tehtäviin epäasiallisin perustein ja onko menettelyn tarkoituksena ollut vaikuttaa konsulipäällikön päätöksentekoon, ja onko virkajärjestelyn valmistelumenettely ollut lainmukainen. Mahdollisessa lainvastaisessa menettelyssä voisi olla kyse lähinnä rikoslain 40 luvun 7 §:ssä tarkoitettusta virka-aseman väärinkäyttämisestä tai rikoslain 40 luvun 9 tai 10 §:ssä tarkoitettusta virkavelvollisuuden rikkomisesta. Esitutkintaan määrääminen ei ole kannanotto sen puolesta, että ministeri Haavistoa koskeva asia tulisi saattaa valtakunnanoikeuden käsiteltäväksi. Kanta siihen kysymykseen on syytä ottaa vasta esitutkinnan valmistuttua. Käsiteltävä asia ei ole siinä määrin yksinkertainen tai selvä, ettei esitutkinnan toimittamisen avulla saada siihen olennaista lisäselvitystä. Esitutkinnassa saadaan parhaiten selvitystä myös siihen, onko ministeri Haaviston toiminnassa ilmennyt sellaista tahallisuutta tai törkeää huolimattomuutta kuin perustuslain 116 §:ssä edellytetään, jotta syyte ministeriä vastaan voitaisiin päättää nostettavaksi."

Esitutkinta valmistui 6. päivänä heinäkuuta 2020. Esitutkintapöytäkirja (2400/R/64/20) merkittiin saapuneeksi valiokuntaan 14. päivänä heinäkuuta 2020. Esitutkintapöytäkirja liitteineen jaettiin valiokunnan jäsenille ja toimitettiin valiokunnan kuulemille asiantuntijoille.

Valiokunta jatkoi asian käsittelyä heti syysistuntokauden alussa, 3.9.2020 ja 10.9.2020 pidetyissä kokouksissa, kuulemalla ensin rikosoikeuden asiantuntijoita professori Sakari Melanderia, professori Kimmo Nuotiota ja professori Pekka Viljasta ja sen jälkeen valtiosääntöoikeuden asiantuntijoita professori Mikael Hidéniä, professori Tuomas Ojasta ja professori Veli-Pekka Viljasta. Hankkiakseen asiassa tarvitsemaansa lisäselvitystä valiokunta kuuli vielä 16.9.2020 ulkoministeriön entistä kansliapäällikköä Pertti Torstilaa, ulkoministeriön osastopäällikkö Pekka Puustista sekä 6.10.2020 oikeustieteen tohtori Jaakko Jonkkaa ja 24.11.2020 eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläistä sekä varasi mahdollisuuden edellä mainituille hallinto-oikeuden ja valtiosääntöoikeuden professoreille täydentää lausuntojaan.

Haaviston asiassa antama loppulausunto on päivätty 30. päivänä syyskuuta 2020. Tämän lisäksi ministeri Haavisto antoi valiokunnalle vielä 16.10.2020 ja 27.11.2020 lisälausunnot Jaakko Jonkan ja Petri Jääskeläisen lausuntojen johdosta.

### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- ulkoministeri Pekka Haavisto, ulkoministeriö
- alivaltiosihteeri Pekka Puustinen, ulkoministeriö
- konsulipäällikkö Pasi Tuominen, ulkoministeriö
- valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti, oikeuskanslerinvirasto
- eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- valtakunnansyyttäjä Raija Toiviainen, Syyttäjälaitos
- apulaisvaltakunnansyyttäjä Jukka Rappe, Syyttäjälaitos
- OTT, entinen oikeuskansleri Jaakko Jonkka
- valtiosihteeri (2006—2014) Pertti Torstila
- professori Mikael Hidén
- professori (emeritus) Heikki Kulla
- professori Sakari Melander

## Valiokunnan mietintö PeVM 26/2020 vp

- professori Olli Mäenpää
- professori Kimmo Nuotio
- professori Tuomas Ojanen
- professori Kaarlo Tuori
- professori Pekka Viljanen
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- ulkoministeriö

### MUISTUTUS SEKÄ ULKOMINISTERI HAAVISTON LAUSUNTO JA VASTINE

#### *Muistutus*

Muistutuksen allekirjoittaneet kansanedustajat pyytävät perustuslakivaliokuntaa tutkimaan, onko ulkoministeri Pekka Haavisto tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvia velvollisuuksiaan tai menetellyt muutoin virkatoimissaan selvästi lainvastaisesti toimissaan al-Holin leirillä olevien Suomen kansalaisten tai Suomesta sinne päätyneiden henkilöiden kotiuttamista koskevassa asiassa.

Kurdien hallinnoimalla al-Holin leirillä Koillis-Syyriassa on suomalaisia tai Suomesta alueelle menneitä Isis-taistelijoiden perheenjäseniä. Heidän mahdollisesta kotiuttamisestaan on käyty vilkasta julkista keskustelua.

Ilta-Sanomien uutisoi 2.12.2019, että ulkoministeri Haavisto olisi painostanut ulkoministeriön konsulipäällikköä tuomaan Syyrian al-Holin pakolaisleirin lapset Suomeen konsulikyödyillä ilman äitejään konsulilain nojalla. Konsulipäällikön kerrottiin todenneen hankkeen lainvastaiseksi ja kieltäytyneen taipumasta Haaviston painostukseen. Tämän jälkeen Haavisto siirsi al-Holiin liittyvät konsulitehtävät pois häneltä ja nimesi väliaikaisen al-Holin erityisedustajan. Päätös on salainen, ja siinä ei konsulipäällikön Helsingin Sanomille 6.12.2019 antaman haastattelun mukaan ole esittelijää eikä siinä kerrota, mikä on ministerin toimivalta. Vielä kesäkuussa 2019 ulkoministeriön konsulipäällikön virkaa oli päätetty jatkaa vuoteen 2022 saakka.

Haavisto sanoi tiedotustilaisuudessa (2.12.2019), että konsulipäällikön siirto tehtävistään ei liittynyt al-Holin lasten kysymykseen vaan ministeriön tehtävien normaaliin kiertoon. Samalla ministeri totesi, että konsulipäällikkö on yhä tehtävässään, eikä virkaa ole avattu. Myöhemmin Haavisto kertoi käyneensä konsulipäällikön kanssa pitkän keskustelun ja sen päätteeksi kutsuneensa konsulipäällikön jatkamaan vanhassa tehtävässään. Tästä voisi päätellä, että ennen keskustelua konsulipäällikkö ei olisi ollut jatkamassa konsulipäällikkönä.

Yle julkaisi 9.12.2019 alivaltiosihteeri Pekka Puustisen ulkoministeriön työntekijöille lähettämän viestin, joka kertoo tapahtumien kulusta seuraavasti: "Vakava näkemys al-Hol-asioiden hoidossa näkyi virkamiesjohdolle tulleenä pyyntönä selvittää löytyisikö konsulipäällikölle muita sopivia tehtäviä. Pyyntö oli harvinainen ja poikkeuksellinen." Viestistä käy ilmi, että ulkominis-

## Valiokunnan mietintö PeVM 26/2020 vp

terion virkamiesjohto myös vei eteenpäin ministerin esittämää tai vaatimaa siirtoa, kunnes julkisen kohun syntyminen jälkeen käyty Haaviston ja konsulipäällikön välinen puhelu sen pysäytti.

Ulkoasiainhallinnon virkailijajhdistyksen (UHVY) puheenjohtaja piti Verkkouutisten haastattelussa 8.12.2019 ongelmallisena sitä, että Haaviston salaiseksi leimattu päätös, jolla on sekä muutettu ministeriön työjärjestystä että määrätty erityislähettiläs, on tehty ilman esittelyä: "Päätöstä ei tietääkseni ole tehty esittelijän esittelemänä eikä siitä ilmeisesti ole olemassa myöskään perustelumuihiota. Ministeri ei voi asiallisesti tehdä tällaisia päätöksiä muutoin kuin esittelystä. Sama koskee myös niin sanottua siirtymävelvollisuutta, joka ei toimi ministerin yksipuolisella päätöksellä toisin kuin Haavisto väittää. Tässä on muutenkin päässyt unohtumaan yt-lainsäädäntö, jonka puitteissa työjärjestyksenkin muutosten tulee tapahtua."

Ulkoministeri Haavisto totesi tiedotustilaisuudessaan 2.12.2019 seuraavasti: "Kun oikeuskanslerin linjaus 10.10.2019 tuli niin lähdeittiin siitä, että se on nyt se Suomen juridinen pohja tämän asian käsittelyyn. Oikeuskanslerin kannanotot, mitä lapsenoikeussopimus ja perustuslaki tässä määräävät eikä nähty, että olisi sellaista poliittista päätöstä, joka voisi tämän ylittää tai sivuuttaa tai mitätöidä, tämän oikeudellisen lähtökohdan. Ja siinä vielä oikeuskanslerin näkemyksen mukaan vastaava viranomaisena on ulkoministeriö, joka kokoaa muut ministeriöt yhteen, jos tarvitaan virka-apua... ja näin on toimittu tässä tilanteessa. Totta kai valtioneuvoston jäseniä on informoitu, tasavallan presidenttiä, tasavallan presidentin kansliaa on heidän pyydettyäessä informoitu tästä, mutta on kerrottu myöskin millä tavalla tämä virkakatyonä tapahtuu." Ja edelleen ulkoministeri Haavisto totesi, että "jos toimitaan konsulipalvelulain mukaan, se tehdään virkavastuulla ja se tehdään tämän oikeuskanslerin 10.10. tekemän päätöksen pohjalta, joka on viranomaisia ja myöskin ministeriä velvoittava päätös".

Haavisto jätti kuitenkin mainitsematta, että vastauksessaan oikeuskansleri painottaa, että hänen toimivaltaansa tai tehtäviinsä ei kuulu määrätä viranomaisia ryhtymään mihinkään tiettyihin toimenpiteisiin. Vastauksessaan oikeuskansleri myös toteaa, ettei konsulipalvelulain nojalla voida katsoa syntyvän ainakaan yleistä velvoitetta pyrkiä kotiuttamaan kaikki suomalaiset tai oleskeluluvan perusteella Suomessa asuneet leirillä olijat.

Haaviston 2.12.2019 lausuman perusteella vaikuttaa siis siltä, että hallitus ei ole tehnyt linjauksia, vaan Haavisto on omavaltaisesti tulkinnut oikeuskanslerin vastausta siten, että edellisen hallituksen aikana ja ilmeisesti myös vielä kesällä vallinnut tulkinta valtioneuvoston yleisistunnon erillispäätöksen tarpeesta minkäänlaiselle paluun avustamiselle ei ole enää voimassa, vaan ulkoministeriö voi toimia oikeuskanslerin vastauksen tulkinnan pohjalta oman toimivaltansa puitteissa.

Julkisuudessa olleiden tietojen pohjalta useat oikeudelliset asiantuntijat ovat nostaneet esiin ulkoministeri Haaviston mahdollisen lainvastaisen menettelyn. Rikos- ja prosessioikeuden professori Matti Tolvanen totesi Suomen Uutisille antamassaan haastattelussa (4.12.2019): "Jos se pitää paikkansa, että virkamieheen on kohdistettu sanktioita siksi, että lainvastaisesta operaatiosta on kieltäydytty, niin kenen tahansa ministerin osalta tällainen toiminta tulisi arvioitavaksi virka-aseman väärinkäyttönä." Ilta-Sanomien haastattelussa (6.12.2019) julkisoikeuden emeritusprofessori Teuvo Pohjolainen totesi, että lehtitietojen pohjalta "vaikutelma on, että UM:n päätöksenteossa [konsulipäällikön] asiassa on rikottu useita lainkohtia, eikä pelkästään hallintolakia". Hel-

## Valiokunnan mietintö PeVM 26/2020 vp

singin Sanomissa (11.12.2019) hallinto-oikeuden emeritusprofessori Olli Mäenpää on katsonut, että asia olisi pitänyt käsitellä valtioneuvoston yleisistunnossa: "Mielestäni tässä asiassa voi tehdä sen johtopäätöksen, että asia on periaatteellisesti tärkeä. Etenkin, kun otetaan huomioon kansainväliset ihmisoikeussopimukset, mutta myös asian poliittiset ulottuvuudet ja painoarvo."

### *Yhteenveto*

Al-Holin leirillä olevien suomalaisten mahdolliseen kotiuttamiseen liittyvää kysymystä ei ole viety valtioneuvoston yleisistuntoon, vaikka asian on katsottu olevan valtioneuvostolain tarkoittamalla tavalla periaatteellisesti tärkeä. Julkisuudessa olleiden tietojen perusteella on syytä epäillä, että ulkoministeri Pekka Haavisto on oikeuskanslerin vastauksen virheelliseen tulkintaan vedoten painostanut ulkoministeriön konsulipäällikköä mahdollisesti lainvastaiseen toimintaan painostamalla häntä tuomaan Syyrian al-Holin pakolaisleirin lapset Suomeen konsulilain nojalla. Konsulipäällikkö on kieltäytynyt edistämästä asiaa virkatyönä, minkä jälkeen Haavisto on siirtänyt al-Holiin liittyvät konsulitehtävät häneltä pois ja nimennyt väliaikaisen al-Holin erityisedustajan. Salaisessa päätöksessä ei konsulipäällikön mukaan ole esittelijää, eikä siinä kerrota, mikä on ministerin toimivalta. Tietojen valossa on syytä epäillä, että ulkoministeri Haavisto on toiminut asiassa lainvastaisesti.

Perustuslain 21 §:n 2 momentissa on säädetty hyvän hallinnon takeista. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Valtion yhteistoimintalain 15 §:n 2 momentissa on säädetty yhteistoimintaneuvotteluista henkilövaikutuksia sisältävän asian valmisteluvaiheessa. Ennen kuin työnantaja päättää tässä pykälässä tarkoitetun asian tai virastossa otetaan käyttöön tässä pykälässä tarkoitettu suunnitelma, periaatteet tai muu järjestely tai tällaisen muutos, tulee yhteistoiminnassa yksimielisyyden saavuttamiseksi käsitellä valmisteilla olevien toimenpiteiden perusteita, vaikutuksia ja vaihtoehtoja.

Valtioneuvostolain 14 §:n 1 momentissa on säädetty asian siirtämisestä valtioneuvoston yleisistuntoon. Ministeriön päätettäväksi kuuluva asia on yksittäistapauksessa siirrettävä yleisistunnossa ratkaistavaksi, jos sen katsotaan olevan niin laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä, että se olisi ratkaistava yleisistunnossa. Siirtämisestä päättää yleisistunto pääministerin tai asianomaisen ministerin esityksestä.

Valtioneuvostolain 25 §:ssä on säädetty päätöksentekojärjestyksestä ministeriössä. Ministeriössä asiat ratkaistaan esittelystä, jollei valtioneuvoston asetuksella erityisestä syystä toisin säädetä. Jos esittelijän mielipide eroaa päätöksestä, on se esittelijän pyynnöstä merkittävä asian toimituskirjan arkistokappaleeseen.

Rikoslain 40 luvun 7 §:ssä on säädetty virka-aseman väärinkäyttämisestä: "Jos virkamies hankkiakseen itselleen tai toiselle hyötyä taikka aiheuttaakseen toiselle haittaa tai vahinkoa 1) rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa osallistuessaan päätöksentekoon tai sen valmisteluun tai käyttäessään julkista valtaa muissa virkatehtävissään taikka 2) käyttää väärin asemaansa käskyvallassaan tai välittömässä valvonnas-

## Valiokunnan mietintö PeVM 26/2020 vp

saan olevaan henkilöön nähden, hänet on tuomittava virka-aseman väärinkäyttämisestä sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi."

Rikoslain 40 luvun 9 §:ssä on säädetty virkavelvollisuuden rikkomisesta seuraavasti: "Jos virkamies virkaansa toimittaessaan tahallaan muulla kuin edellä tässä luvussa tai 11 luvun 9 a §:ssä säädetyllä tavalla rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen, hänet on tuomittava virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi."

Rikoslain 40 luvun 10 §:ssä säädetään tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta seuraavasti: "Jos virkamies virkaansa toimittaessaan huolimattomuudesta muulla kuin 5 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen, hänet on tuomittava tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta varoitukseen tai sakkoon."

Allekirjoittaneet kansanedustajat vaativat perustuslakivaliokuntaa tutkimaan, onko ulkoministeri Haavisto toiminut laillisesti kaikissa prosessin vaiheissa al-Holin leirillä olevien Suomen kansalaisten tai Suomesta sinne päätyneiden henkilöiden kotiuttamista koskevassa asiassa. Tutkinnan osana on tarkasteltava ensinnäkin sitä, onko ulkoministeri Haavisto painostanut virkamiehiä tekemään lainvastaisia päätöksiä asiassa. Toiseksi on tarkasteltava, onko prosessi, jossa ulkoministeriö on asettanut uuden erityisedustajan hoitamaan asiaa, ollut laillinen. Kolmanneksi on tutkittava, onko ulkoministeriössä menetelty laillisesti, kun konsulipäällikköä on pyritty siirtämään uuteen tehtävään pois konsulipäällikön virasta. Neljänneksi tutkinnan osana on tarkasteltava, onko ulkoministeri toiminut lain mukaisesti jättäessään tuomatta asian valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi.

*Ulkoministeri Pekka Haaviston lausunto ja vastine*

Päättyessään asiantuntijakuulemisen perustuslakivaliokunta on varannut ulkoministeri Haavistolle tilaisuuden lausua kymmenen kansanedustajan eduskunnalle 19.12.2019 jättämästä perustuslain 115 §:n mukaisesta muistutuksesta ulkoministerin virkatoimien lainmukaisuudesta. Lausunnossa todetaan muun muassa seuraavaa. Ministeri Haaviston lausunnot tulevat julkisiksi kokonaisuudessaan asian käsittelyasiakirjojen mukana.

*Ulkoministeri Haavisto viittaa antamiinsa kirjallisiin lausuntoihin perustuslakivaliokunnalle 14.1.2020 sekä esitutkinnan 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. Ministerivastuun käynnistämiseksi ei ole mitään perusteita.*

## Valiokunnan mietintö PeVM 26/2020 vp

*Perustuslakivaliokunta on asiassa suoritetun esitutinnan jälkeen halunnut päätöksentekonsa tueksi hankkia kuuden puolueettoman ja riippumattoman asiantuntijan lausunnot. Heistä yksikään ei katso, että asiassa täytyisivät 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 menetellyt virkatoimissaan lainvastaisesti eikä syyllistynyt rikokseen.*

*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.*

### VALIOKUNNAN KANNANOTOT

#### *Asian tosiseikasto*

Tapahtumainkulun perustuslakivaliokunnan mielestä rikosoikeudellisesti merkityksellisin sisältö on seuraavassa selostettu viittauksin esitutkinta-aineistoon. Rikosepäilyt liittyvät ulkoministeri Haaviston menettelyyn tilanteessa, jossa ulkoministeriössä on ollut hoidettavana Syyriassa al-Holin 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. konsulipalvelulaisissa 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 (ks. OKV/998/1/2019 ja muut siihen yhdistetyt asiat).

Leirillä olevien oikeuksien turvaamiseen liittyvien avustustoimenpiteiden toteuttaminen on kuulunut erityisesti ulkoministeriön tehtäviin. Sen on katsottu varsin todennäköisesti edellyttävän ul-

## Valiokunnan mietintö PeVM 26/2020 vp

koasiainhallinnon toimivaltaan kuuluvien konsulipalvelulaissa säädettyjen palveluiden antamista leiriltä Suomeen pyrkiville tai tuotaville henkilöille.

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

Ulkoministeri 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 tullut selvittää mahdollisuuksia suomalaisen kotiuttamiseen leiriltä.

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

### *Keskeiset tapahtumat*

Taustatietojen jälkeen keskeisimmät tapahtumat ovat aikajärjestyksessä seuraavat (suluissa viitauksia esitutkintapöytäkirjan kohtiin, joista tapahtumat muun ohella ilmenevät):

**13.9.2019** Haavisto piti pääministerin kanssa neuvottelun, jossa oli läsnä suojelupoliisin ja sisäministeriön virkamiehiä sekä eläkkeellä oleva entinen EU-diplomaatti ja rauhanvälittäjä. 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 kärjisty. Haaviston mukaan kokous päättyi ilman operationaalista yhteenvetoa eli että olisi 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 [mm. EU-diplomaatin 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 seuraajaehdokkailta kyseltiin halukkuutta konsulipäällikön tehtävään. Haavisto oli aloittanut toimenpiteet konsulipäällikön siirtämiseksi pois konsulipäällikön tehtävästä "muutaman viikon säteellä" kokouksen 16.9. jälkeen (s. 109).



## Valiokunnan mietintö PeVM 26/2020 vp

**9.10.2010** oikeuskansleri antoi 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 sellaistaakaan 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 konsulipäällikön pois tehtävästään. Anttonen kertoi asiasta samana päivänä alivaltiosihteeri Puustiselle ja henkilöstöjohtajalle (s. 192 ja 806). Haaviston (s. 61, 63, 64 ja 65), Puustisen (s. 192) ja konsulipäällikön (s. 36) kertomusten sekä myöhempien tapahtumien perusteella Haaviston tarkoituksena oli löytää konsulipäällikölle 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 konsulipäällikkö 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 konsulipäälliköltä ulkoministerin väliaikaiseksi erityisedustajaksi määräämälleen. Päätöksen mukaan tehtävän ajallinen kesto määrätään myöhemmin, mutta on vähintään kaksi viikkoa (23.10.—5.11.2019).

**11.11.2019** Puustinen kertoi konsulipäällikölle, että Haavisto haluaa hänet muihin tehtäviin joulukuun loppuun mennessä. Haavisto ei ollut pyrkinyt tai pyytänyt valmistelemaan asiaa konsulipäälliköltä salassa. Tiedon antamisen viipyminen oli johtunut virkamiesjoh-

## Valiokunnan mietintö PeVM 26/2020 vp

don päätöksestä, että konsulipäällikölle 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 konsulipäällikön välisestä keskustelusta, mutta silloin sovitun tapaamisen 22.11.2019 konsulipäällikkö peruutti (s. 918).

**13.11.2019** konsulipäällikkö ehdotti henkilöstöjohtajalle, että hän voisi siirtyä mahdollisimman nopealla aikataululla päätoimiseksi valmiuspäälliköksi ja edustuston päälliköksi Sofiaan syksyllä 2020 (s. 1379).

**4.12.2019** Haaviston ja konsulipäällikön 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 (konsulipäällikkö) 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 konsulipäällikkö jatkaa konsulipäällikön tehtävässä. Konsulipäällikkö 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 kestoja.

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

**9.1.2020** Haaviston ja konsulipäällikön keskustelussa konsulipäällikkö 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 konsulipäällikön siirtämiseksi Sofiaan (s. 1380).

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

*Valiokunnan kannanotto ulkoministeri Haaviston toiminnan lainmukaisuudesta*

*Arvioinnin lähtökohtia*

Vuoden 1919 hallitusmuodon voimassa ollessa säädettiin vuonna 1922 kaksi oikeudellisen ministerivastuun toteuttamista koskevaa perustuslakia, valtakunnanoikeudesta annettu laki ja eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja valtioneuvoston oikeuskanslerin virkainten lainmukaisuutta annettu laki eli ns. ministerivastuulaki, jossa säädettiin ministerivastuu-

## Valiokunnan mietintö PeVM 26/2020 vp

asian käsittelystä eduskunnassa. Hallitusmuodon 47 §:n mukaan myös tasavallan presidentillä oli oikeus päättää syytteen nostamisesta ministeriä vastaan lainvastaisuudesta virkatoimessa. Syyte ministeriä vastaan oli käsiteltävä valtakunnanoikeudessa.

Voimassa olevassa perustuslaissa on ministerivastuun asian käsittely eduskunnassa järjestetty pääpiirteissään samoin kuin hallitusmuodossa ja vanhassa ministerivastuulaissa. Presidentti ei voi enää päättää syytteen nostamisesta.

Perustuslain 60 §:n 2 momentin mukaan ministerit ovat virkatoimistaan vastuunalaisia eduskunnalle. Parlamentaarisen vastuun lisäksi vastuunalaisuus kattaa oikeudellisen ministerivastuun. Perustuslain 114—116 §:ssä säädetään ministerisyytteen nostamisesta ja käsittelystä eduskunnassa, ministerivastuun vireillepanosta sekä ministerisyytteen nostamisen edellytyksistä. Tarkemmin ministerivastuun asioiden käsittelystä säädetään valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuun asioiden käsittelystä annetussa laissa.

Perustuslain 101 §:n mukaan valtakunnanoikeudessa käsitellään syyte, joka lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa nostetaan valtioneuvoston jäsentä, oikeuskansleria, eduskunnan oikeusasiamiestä tai korkeimman oikeuden taikka korkeimman hallinto-oikeuden jäsentä vastaan. Sama koskee syytettä, joka perustuslain 113 §:n nojalla nostetaan tasavallan presidenttiä vastaan.

Perustuslain 117 §:n mukaan oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen virkatoimien lainmukaisuuden tutkimisesta, syytteen nostamisesta heitä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa sekä tällaisen syytteen käsittelystä on voimassa, mitä 114 ja 115 §:ssä valtioneuvoston jäsenestä säädetään.

Valtakunnanoikeudessa on nostettu syyte ministeriä vastaan neljä kertaa (tapauksista laajemmin ks. Hidén, Mikael: Juridiikkaa ja muotoja eduskuntatyössä. 4. uud. p. 2019, s. 243—246). Tasavallan presidentti määräsi vuonna 1933 syytteen nostettavaksi ministeriä vastaan epäilystä väärän merkinnän aikaansaamisesta valtioneuvoston pöytäkirjaan. Valtakunnanoikeus katsoi, ettei väitetty rikos ollut tullut esitetyin näytöin riittävästi todistetuksi.

Eduskunta on päättänyt syytteen nostamisesta kolme kertaa. Vuonna 1952 eduskunnassa oikeusasiamiehen kirjelmällä vireille tulleesta ns. Salaputkijutussa eräiden entisten ministerien epäiltiin menetelleen lainvastaisesti valtionavustuksen myöntämisessä. Perustuslakivaliokunta katsoi syytteen nostamisen edellytysten näiltä osin täyttyvän (PeVM 14/1953 vp). Syytteet hylättiin pääosin. Valtakunnanoikeus tuomitsi syytetyistä vain Jussi Raatikaisen tahallista hyötymistaroituksessa tehdystä virkarikoksesta sakkorangaistukseen ja Matti Lepistön varomattomuudesta tehdystä virkavirheestä samoin sakkorangaistukseen.

Vuonna 1959 eduskunnan perustuslakivaliokunta päätyi ns. Kätilöopiston jutussa valtiovarainvaliokunnan toimesta vireille tulleesta, useiden entisten ministereiden toimintaa koskevasta muistutuksesta kannalle, jonka mukaan kolme entistä ministeriä olivat menettelleet ministerivastuulaissa tarkoitettulla tavalla lainvastaisesti kätilöopiston uuden rakennuksen rakennusteknillisistä töistä tehtävää urakkasopimusta koskevassa asiassa (PeVM 11/1960 vp). Eduskunta päätti nostaa syytteen. Valtakunnanoikeus tuomitsi 14.12.1961 Vieno Simosen ja Antero Väyrysen laiminlyö-

## Valiokunnan mietintö PeVM 26/2020 vp

misestä tehdystä virkavirheestä sakkorangaistuksiin. Syyte kolmatta entistä ministeriä vastaan hylättiin.

Vuonna 1993 nostettu syyte koski ministeri Kauko Juhantalon menettelyä. Asia tuli perustuslakivaliokunnassa vireille kansanedustajien muistutuskirjelmällä. Valiokunta katsoi Juhantalon menetelleen lainvastaisesti siten, että ministerivastuulain mukaiset edellytykset syytteen nostamiselle täyttyivät (PeVM 5/1993 vp). Juhantalo tuomittiin valtakunnanoikeudessa 29.10.1993 virkavelvollisuuden rikkomisesta ja lahjuksen ottamisesta yhden vuoden ehdolliseen vankeusrangaistukseen. Valiokunta arvioi tämän johdosta myös edustaja Juhantalon edustajantoimen pysyvyyttä (PeVM 15/1993 vp).

Hallitusmuodon ja vanhan ministerivastuulain voimassa ollessa perustuslakivaliokunnassa saatiin edellisten lisäksi vireille useita silloisen ministerivastuulain mukaisia muistutuksia, jotka eivät johtaneet syytteen nostamiseen. Näistä on syytä mainita viimeisinä vuonna 1997 vireille pantu muistutus ministeri Arja Alhon toiminnasta (PeVM 6/1998 vp), koko valtioneuvostoa vastaan tehty muistutus Harri Holkerin hallituksen jäseniä vastaan (PeVM 1/1988 vp) sekä ylintä laillisuusvalvojaa vastaan vuonna 1993 tehty muistutus oikeuskansleri Jorma S. Aaltoa vastaan (PeVM 19/1993 vp).

Uuden perustuslain voimassaoloaikana on ennen nyt käsiteltävää muistutusta tehty neljä muistutusta, joista kaksi on kohdistunut oikeuskanslerin ja kaksi pääministerin virkatoimiin. Syytteitä ei ole nostettu.

Nyt käsiteltävää muistutusta edeltäneessä muistutuksessa pyydettiin valiokuntaa tutkimaan, onko pääministeri Jyrki Katainen rikkonut virkavelvollisuuttaan ryhtymällä edistämään Sofos Oy:n tutkimushankkeen rahoitusta vastoin Suomen Akatemian, Sitran ja Tekesin omia määräyksiä tutkimusrahoitukseen osallistumisesta ja onko hän tässä menettelyssä muuten toiminut laillisesti ottaen huomioon perustuslain 6 §:ssä taatun yhdenvertaisuusperiaatteen. Perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVM 4/2013 vp) pääministeri Kataisen arvioidut toimet olivat perustuslain 116 §:ssä tarkoitettuja ministerin virkatoimia. Valiokunnan mukaan pääministeri Katainen ei kuitenkaan ollut asiassa menettänyt virkatoimissaan lainvastaisesti.

Perustuslakivaliokunta käsitteli vuoden 2010 valtiopäivillä oikeuskanslerin tekemän ilmoituksen perusteella pääministeri Matti Vanhasen menettelyä hänen toimiessaan valtioneuvoston yleisistunnon puheenjohtajana valtioneuvoston päättäessä Raha-automaattiyhdistyksen tuotosta myönnettävistä avustuksista mm. Nuorisosäätiö-nimiselle säätiölle, jolta Vanhanen oli aiemmin saanut taloudellista tukea presidentinvaalia varten. Valiokunta katsoi Vanhasen toimineen esteellisenä valtioneuvoston yleisistunnossa päätettäessä Raha-automaattiyhdistyksen tuotosta jaettavat avustukset ja siten menetellessään rikkoneen rikoslain 40 luvun 10 §:ssä tarkoitettulla tavalla tuottamuksellisesti virkavelvollisuuttaan. Valiokunta katsoi kuitenkin, että menettely ei ollut törkeän huolimaton eikä perustuslain 116 §:ssä säädetty syyksiluettavuusvaatimus siten täyttynyt (PeVM 10/2010 vp).

Oikeuskanslerin virkatoimien lainmukaisuutta on arvioitu perustuslain 114 ja 115 §:ssä säädetyssä menettelyssä kahteen kertaan oikeuskansleri Paavo Nikulan toimien osalta (PeVM 1/2005 vp)

## Valiokunnan mietintö PeVM 26/2020 vp

ja PeVM 9/2005 vp). Perustuslakivaliokunta katsoi molemmissa tapauksissa, että asiassa ei ollut menetelty lainvastaisesti.

### *Valtioneuvoston jäsenen rikosoikeudellinen vastuu ja sen tutkinta valiokunnassa*

Perustuslain 114 §:n mukaan syytteen nostamisesta valtioneuvoston jäsentä vastaan päättää eduskunta saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton valtioneuvoston jäsenen menettelyn lainvastaisuudesta. Perustuslain 116 §:n mukaan syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan voidaan päättää nostettavaksi, jos tämä tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta on olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa tai menetellyt muutoin virkatoimessaan selvästi lainvastaisesti.

Perustuslain 114 ja 115 §:stä ilmenee, että perustuslakivaliokunnan tutkinta koskee valtioneuvoston jäsenen virkatoimien lainmukaisuutta. Tutkinnan ulkopuolelle jäävät sellaiset teot ja laiminlyönnit, jotka eivät kuulu virkatoimien piiriin (vrt. PeVM 6/1998 vp, s. 10/I). Virkatoimiksi on luettu esimerkiksi ministerin tässä asemassaan päätöksentekoa edeltävissä valmisteluvaiheissa suorittamat toimet (PeVM 14/1953 vp, PeVM 11/1960 vp ja PeVM 16/1981 vp). Virkatoimiksi on myös katsottava esimerkiksi sellaiset varsinaisia ratkaisuja valmistelevat toimet, jotka ovat vain käytännön vakiinnuttamia tai asian laadun sanelemia. Ministerin toiminnan virkatoimiluonteesta kannalta on pidetty merkityksettömänä, johtaako toiminta aikanaan mihinkään ratkaisuihin (PeVM 5/1993 vp).

Perustuslain 116 §:ään ei sisälly erillistä rangaistussäännöstä. Rangaistuksen määrääminen edellyttää siten muuhun lainsäädäntöön, käytännössä rikoslain virkarikoksia sääntelevään 40 lukuun, sisältyvää rangaistussäännöstä. Rikoslain 40 luvun 11 §:n 1 momentin 2 kohdan ja 12 §:n mukaan kyseisen luvun säännöksiä sovelletaan myös valtioneuvoston jäseniin. Toisin sanoen perustuslain 116 § ei yksinään riitä tuomitsemisen perusteeksi, vaan se edellyttää muualla lainsäädännössä olevaa tunnusmerkistöä, jonka perusteella voidaan osoittaa valtioneuvoston jäsenen menettelleen velvolluuksiensa vastaisesti. Lisäksi, jos rikossäännöksenä tulee kyseeseen ns. yleisluonteinen virkarikossäännös eli tahallinen tai tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen, on näiden säännösten avoimuuden vuoksi pystyttävä osoittamaan vielä jokin kolmas normi, johon perustuvaa virkavelvollisuutta ministeri on rikkonut.

Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on perustuslain 115 §:n mukaisen muistutuksen johdosta harkita, onko valtioneuvoston jäsen menetellyt lainvastaisesti, ja esittää tästä kysymyksestä kannanotto eduskunnalle. Valiokunnan tulee asiassa kertyneen näytön ja tapaukseen sovellettavien oikeussäännösten perusteella esittää oikeudellinen käsityksensä ilmoituksessa tarkoitetun menettelyn lainvastaisuudesta. Valiokunnan tulee ottaa kantaa siihen, onko asiassa menetelty lainvastaisesti ja, jos näin on, onko kysymys sellaisesta lainvastaisuudesta, jota tarkoitetaan perustuslain 116 §:ssä ja joka voi johtaa syytteen nostamiseen valtakunnanoikeudessa (vrt. PeVM 6/1998 vp, s. 10/I). Sen sijaan valiokunta ei arvioi toiminnan tarkoituksenmukaisuutta, joka kuuluu poliittisen vastuun piiriin (PeVM 4/2013 vp, s. 5/II).

Perustuslakivaliokunta painottaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusedellytysten merkitystä myös ministerivastuuasian käsittelyssä eduskunnassa. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivyty-

## Valiokunnan mietintö PeVM 26/2020 vp

tä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perustuslain 21 §:n 2 momentti koskee oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin eri ulottuvuuksia. Momentissa luetellaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tärkeimmät osa-alueet eli käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, vaatimus päätöksen perustelemisesta sekä oikeus hakea muutosta. Luettelo ei ole tyhjentävä. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osa-alueisiin kuuluvat momentissa nimenomaisesti mainittujen oikeuksien lisäksi muun muassa syyttömyysolettama eli oikeus tulla pidetyksi syyttömänä, kunnes syyllisyys on laillisesti näytetty toteen (PeVL 8/2016 vp, s. 3—4, PeVL 60/2010 vp, s. 5/II).

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kappaleen mukaan jokaista rikoksesta syytettävä on pidettävä syyttömänä, kunnes hänen syyllisyytensä on laillisesti näytetty toteen. Tämä merkitsee muun muassa sitä, että syyttäjän on pystyttävä näyttämään toteen rikossyyte ja että ketään ei saa kohdella syyllisenä ennen syyllisyyden vahvistavaa oikeuden tuomiota (ks. esim. Barberà, Messegue ja Jabardo v. Espanja 6.12.1988, kohta 77).

Perustuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty.

Perustuslakivaliokunta on pääministeri Vanhasen virkatoiminnan lainmukaisuutta koskevan oikeuskanslerin ilmoituksen johdosta antamassaan mietinnössä (PeVM 10/2010 vp, s. 5) arvioinut ilmoituksen kohteena olevia tapahtumia neliportaisen arviointimallin avulla, jossa asian arviointia toteutettiin silloin käsillä olleessa tapauksessa lähtökohtaisesti seuraavasti:

- arvioidaan, onko ministeri toiminut virkavelvollisuuden perustavan normin vastaisesti,
- jos vastaus edelliseen on myönteinen, selvitetään tekoihin mahdollisesti sovellettavaksi tulevat rikoslain tunnusmerkistöt,
- jos rikostunnusmerkistössä tarkoitettu teonkuvaus täyttyy, arvioidaan syyksiluettavuuden aste ja
- arvioidaan, onko ministerin velvollisuuksien rikkominen luonnehdittavissa perustuslain 116 §:ssä tarkoitettulla tavalla olennaiseksi tai hänen menettelynsä muutoin selvästi lainvastaiseksi.

Perustuslakivaliokunta katsoo rikosoikeudellisen syyttömyysolettaman johdosta olevan perusteltua, että valiokunnan perustuslain 114 §:n 2 momentissa tarkoitettu kannanotto ministerin menettelyn lainvastaisuudesta ei sisällä sellaista ministerin menettelyn rikosoikeudellisen moitittavuuden ja vastuun arviointia, joka kuuluu vasta perustuslain 3 §:ssä tarkoitettuna riippumattomana tuomioistuimena toimivan valtakunnanoikeuden toimivaltaan. Ainoastaan tilanteissa, joissa perustuslakivaliokunta katsoisi menettelyn täyttävän perustuslain 116 §:n vaatimukset, perustuslaissa tarkoitettuna lainvastaisuuden toteava kannanotto on perusteltu, sanotun kuitenkin valtakunnanoikeuden päätöksentekoa sitomatta.

### *Julkisen vallan käytön lainalaisuudesta*

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslain 2 §:ssä ilmaistaan perustusla-

## Valiokunnan mietintö PeVM 26/2020 vp

kiuudistuksen esitöiden mukaan Suomen valtiojärjestyksen perustuminen demokratia- ja oikeusvaltioperiaatteille (HE 1/1998 vp, s. 73/II). Pykälän oikeusvaltioperiaatetta koskevan 3 momentin ensimmäinen virke edellyttää, että julkisen vallan käyttäjällä on oltava aina viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste. Lakisidonnaisuus puolestaan edellyttää, että julkisessa toiminnassa noudatetaan kaikkia voimassaolevia oikeusnormeja ja vakiintuneita oikeusperiaatteita ja toimitaan niiden määrittelemissä rajoissa. Lakisidonnaisuus edellyttää myös, että julkisessa toiminnassa otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeudet.

Perustuslakivaliokunnan mielestä asiassa on siten sinänsä merkitystä myös sillä, että ministerin päätöksenteko on osittain perustunut oikeuskanslerin ratkaisuun (OKV/998/1/2019), jonka mukaan perus- ja ihmisoikeudet, erityisesti perustuslain 7 §, lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan 1 kappale ja 6 artikla sekä 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. Päätöksenteon taustalla olevilla tavoitteilla on siten kytkentä julkiselle vallalle asetettuun perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen täyttämiseen. Ulkoministeriö, sitä johtavat ministerit ja ministeriön virkamiehet ovat ratkaisutoiminnassaan osa perustuslain 22 §:ssä tarkoitetun perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen velvoittamaa julkista valtaa.

Perustuslakivaliokunnan mielestä on kuitenkin selvää, että hyväksyttävänkään päämäärän toteuttamiseksi ei virkatoimissa voi menetellä vastoin julkisen vallan käytön lakiperustaisuudesta ja julkisen toiminnan lakisidonnaisuudesta perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädettyä. Valiokunta on painottanut, että viranomaiset ovat tilanteen mahdollisesta erikoislaatuudesta huolimatta, jopa poikkeusoloissakin, velvollisia noudattamaan tarkoin lakia ja toimimaan hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti, ja kiinnittänyt siten hyväksyttävän päämäärän käsilläolon lisäksi erityistä huomiota esimerkiksi perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseen, suhteellisuusperiaatteeseen, vähimmän haitan periaatteeseen ja toimivallan käytön tarkoituksidonnaisuudesta säädettyyn (ks. esim. PeVM 11/2020 vp).

### *Virkamiesten painostaminen lainvastaisiin päätöksiin (muistutuksen kohta 1)*

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

Perustuslakivaliokunta on arvioinut virkamiehen painostamista koskevaa muistutusperustetta sekä päätöksenteon asianmukaisuuden kannalta että virkamiesoikeudellisten näkökohtien valossa. Päätöksenteon asianmukaisuuden kannalta keskeiset arviointiperusteet sisältyvät hallintolain 6 §:stä ilmeneviin hallinnon oikeusperiaatteisiin. Hallintolain 6 §:n 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.

## Valiokunnan mietintö PeVM 26/2020 vp

Hallintolain 6 §:stä ilmenevä tarkoitussidonnaisuuden periaate sisältää yleisen velvollisuuden käyttää toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi. Viranomaisen ei saa ryhtyä edistämään muita tarkoituspäitä kuin niitä, jotka kuuluvat sen tehtäväpiiriin ja sisältyvät tapaukseen sovellettavan lain tavoitteisiin (HE 72/2002 vp, s. 55/I). Tarkoitussidonnaisuuden vastaista voi olla myös se, että viranomaisen käyttää painostuskeinona tai muuten väärin erityisasemaansa. Vaatimus viranomaisen toimien puolueettomuudesta ilmentää hallinto-oikeudellista objektiviteettiperiaatetta. Sen mukaan hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai hallinnolle muuten vieraisiin perusteisiin (HE 72/2002 vp, s. 55/I).

Virkamiesoikeudellisten näkökohtien kannalta arvioinnin keskeisenä perusteena voidaan pitää myös virkamiehen asemaa, toimintaa ja vastuuta määrittäviä perustuslain säännöksiä. Yleisen lähtökohdan muodostaa hallinnon lainalaisuutta ja lainmukaisuutta edellyttävä perustuslain 2 §:n 3 momentin säännös julkisen vallan käytön lakiperustaisuudesta ja hallinnon lainalaisuudesta ja lakisidonnaisuudesta. Sen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Virkamies on perustuslain 118 §:n mukaan vastuussa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Virkavastuun toteuttamisen edellytyksenä on virkamiehen lainvastainen toimenpide ja virkatehtävien laiminlyönti.

Muistutusperusteen arvioinnin kannalta keskeisiä virkamiesoikeudellisia näkökohtia määrittelee myös valtion virkamieslakiin sisältyvä sääntely. Viranomaisen on lain 11 §:n mukaan kohdeltava palveluksessaan olevia virkamiehiä tasapuolisesti, jollei siitä poikkeaminen ole virkamiesten tehtävät ja asema huomioon ottaen perusteltua. Asianomaisen viranomaisen on virkamieslain 13 §:n mukaan huolehdittava siitä, että virkamiehelle annetaan virkasuhteesta johtuvat edut ja oikeudet sellaisina kuin ne hänelle kuuluvat. Virkamieslain 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Hänen on myös noudatettava työnjohtaja- ja valvontamääräyksiä.

Virkamiehen painostamista ei ole lainsäädännössä tarkemmin määritelty, mutta esimerkiksi valtion virkamieslain 12 § sisältää viranomaista koskevan kiellon painostaa virkamiestä liittymään johonkin yhdistykseen. Hallinto- ja virkamiesoikeudellisessa yhteydessä painostamisella tarkoitetaan perustuslakivaliokunnan mielestä esimerkiksi viranomaisen tai esimiehen epäasiallista tai lainvastaista menettelyä tai toimintaa, jonka tarkoituksena on johtaa siihen tai saada aikaan se, että virkamies tekee päätöksen tai ryhtyy virkatoimeen tai muuhun toimeen, jota hän ei ilman tällaista menettelyä tai toimintaa olisi tehnyt. Virkamiehen painostamisena ei sitä vastoin voida pitää virkamieslain mukaisten työnjohto- ja valvontamääräyksien antamista. Samoin on perusteltua arvioida viranomaisen päättämiä yleisiä toiminnan tavoitteita, jotka koskevat esimerkiksi viranomaisen strategiaa tai sen toiminnan suuntaviivoja.

Konsulipäällikön selvityksen mukaan hän on kokenut ministeri Haaviston toiminnan painostamisena erityisesti kahdessa tilanteessa. Ensimmäinen kokemus oli tilaisuudessa 16.9.2019, jossa oli kysymys ulkoministeriön ja sisäministeriön virkamiesten lähettämisestä al-Holin leirille 22.—28.9.2019. "Konsulipuolen virkamiehet minä mukaan luettuna perustelimme ministerille, miksi suunniteltua matkaa ei kannattaisi tehdä. — — Ministeri Haavisto menetti malttinsa keskustelun päätteeksi, ja totesi, että on ennenkuulumatonta, jos pääministerin linjausta ei toteuteta. Hän kertoi löytävänsä sitten toiset keinot. Koin tämän tilaisuuden painostukseksi ja siksi se myös osoitautui melko pian tämän tapaamisemme jälkeen." (konsulipäällikön selvitys, s. 3)



## Valiokunnan mietintö PeVM 26/2020 vp

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

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

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

Mahdollisen painostamisen kannalta on arvioitava ensin kokousta ulkoministeriössä 16.9.2019. Esitetyn selvityksen mukaan kokouksessa oli erimielisyyttä ulkoministeri Haaviston sekä konsulipäällikön ja muiden kokoukseen osallistuneiden välillä siitä, oliko perusteltua lähettää ulkoministeriön ja sisäministeriön virkamiehiä al-Holin leirille. Erimielisyys perustui lähinnä turvallisuustilanteen (mm. Suojelupoliisin arvio) erilaiseen arviointiin, ja arviointien eroavuuksille oli todennäköisesti aiheellisia perusteita. Tällaista arviointien eroavuuden esiintuomista ei voida pitää virkamiehen painostamisena, vaan kysymys on virkavalmisteluun välttämättä kuuluvasta eri näkökohtien punninnasta.

Keskustelun luonnetta kuvaa se, että ulkoministeri Haavisto kertoo sen johdosta menettäneensä luottamuksen konsulipäällikköön. Konsulipäällikkö ja osa paikalla olleista virkamiehistä puolestaan kertovat ministeri Haaviston menettäneen malttinsa keskustelun päätteeksi. Konsulipäällikkö itse koki tilanteen painostukseksi. On siten todennäköistä, että keskustelu ei kaikilta osin ollut ainakaan täysin ratkaisuhakuista. Erilaisten näkemysten esittämistä ministeriön sisäisessä, valmisteleavassa keskustelussa ei kuitenkaan vielä voida pitää painostuksena, vaikka keskusteluun

## Valiokunnan mietintö PeVM 26/2020 vp

osallistunut virkamies saattaisi sen sellaiseksi kokea. Painostuksen olemassaoloa on arvioitava subjektiivisten tuntemusten asemesta objektiivisin perustein. Tältä kannalta on lisäksi aiheellista ottaa huomioon etenkin se, että ulkoministerille kuuluu päätösvalta siitä, lähetettiinkö ulkoministeriön virkamiehiä al-Holin leirille. Koska asia ei kuulunut konsulipäällikön toimivaltaan, häntä ei siinä suhteessa olisi voinut painostaa.

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

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

Edellä mainitun sähköpostiviestin linjauksen voidaan katsoa mukautuvan oikeuskanslerin ratkaisussa 9.10.2019 oikeudellisen arvion perusteella esitettyyn johtopäätökseen. Perustuslakivaliokunnan mielestä on asianmukaista, että tätä johtopäätöstä käytettiin myös ulkoministeriön toimintalinjauksen valmistelun lähtökohtana tämän valtioneuvoston toiminnan lainmukaisuutta valvovan oikeuskanslerin ratkaisun jälkeen. Myös toiminta konsulipalvelulain nojalla ja puitteissa kuului tämän linjauksen sisältöön. Konsulipalvelulain noudattaminen kuuluu keskeisesti konsulipäällikön virkavelvollisuuksiin.

Valmisteilla ollut ulkoministeriön toimintalinjaus määritteli lähtökohtia ja oli muutenkin verraten yleisellä tasolla. Se ei sisältänyt ulkoministeriön virkamiehiin tai konsulipäällikköön kohdistuvaa velvoitetta ratkaista yksittäinen hallintoasia tietyllä tavalla. Toimintalinjaukseen ei perustuslakivaliokunnan mielestä myöskään sisälly elementtejä, jotka olisivat sisältäneet tai joiden olisi voitu tulkita sisältäneen velvoitteen konsulipäällikölle toimia lainvastaisesti taikka valmistella tai tehdä lainvastainen päätös tai pidättyä lainmukaisesta päätöksenteosta. Toimintalinjausta ei nämä seikat huomioon ottaen voida pitää konsulipäällikköön kohdistuvana painostuksena.

### *Erityisedustajan asettaminen (muistutuksen kohta 2)*

Muistutuksen perustelujen mukaan konsulipäällikkö on kieltäytynyt edistämästä asiaa [Syyrian al-Holin pakolaisleirin lasten tuominen Suomeen konsulipalvelulain nojalla], minkä jälkeen Haavisto on siirtänyt al-Holiin liittyvät konsultehtävät häneltä pois ja nimennyt väliaikaisen al-Ho-

## Valiokunnan mietintö PeVM 26/2020 vp

lin erityisedustajan. Muistutuksen mukaan salaisessa päätöksessä ei ole esittelijää, eikä siinä kerrota, mikä on ministerin toimivalta.

Ulkoasiainhallintolaissa säädetään lain 1 §:n mukaan Suomen ulkoasiainhallinnon organisaatiosta, edustustojen tehtävistä ja toiminnasta sekä ulkoasiainhallinnossa toimivien virkamiesten ja muun henkilöstön asemasta. Lain 14 §:n 1 momentin mukaan ulkoasiainhallinnon virat ovat hallinnonalan yhteisiä. Ulkoasiainhallinnon virassa voidaan toimia eri tehtävissä ja virkapaikoissa ulkoasiainhallinnon organisaatiossa siten kuin ulkoasiainhallintolaissa säädetään.

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

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

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

Päätöksentekoa valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä säännellään valtioneuvostosta annetussa laissa. Lain 15 §:n 1 momentin mukaan ministeri ratkaisee toimialaansa kuuluvat asiat sekä johtaa ministeriön toimintaa työnjaon mukaisesti. Lain 16 §:n 1 momentin mukaan ministeri voi pitää itselleen ratkaisuvallan asiassa, joka on annettu virkamiehen päätettäväksi. Lain 25 §:n mukaan ministeriössä asiat ratkaistaan esittelystä, jollei valtioneuvoston asetuksella erityisestä syystä toisin säädetä. Valtioneuvoston asetuksena annetun valtioneuvoston ohjesäännön 38 §:ssä määritellään yleisesti tilanteet, joissa asia voidaan ratkaista ministeriössä ilman esittelyä. Tällaisia asioita ovat ainoastaan rekisteröinti- tai kirjaamistoimenpidettä koskevat asiat sekä ministeriön sisäistä henkilöstö- tai taloushallintoa koskevat asiat palvelussuhdetta koskevia asioita lukuun ottamatta. Ulkoministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen 7 §:n mukaan lisäksi eräät asiat protokollapalvelussa voidaan ratkaista ilman esittelyä.

Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Päätöksen perustelut voidaan kuitenkin 45 §:n 2 momentin mukaan jättää esittämättä, jos muun muassa tärkeä yleinen tai yksityinen etu edellyttää päätöksen välitöntä antamista tai päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista eikä muilla ole oikeutta hakea päätökseen muutosta. Yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan viraston tulee järjestäessään organisaatiotaan, henkilöstön työtehtäviä ja johtamista toteuttaa myös henkilöstön ja esmiesten sekä henkilöstön keskinäistä yhteistoimintaa ja tuloksellista työskentelyä sekä antaa henkilöstölle mahdollisuus vaikuttaa työnsä sisältöön ja työympäristöön ja saada tietoja työnsä tavoitteista, merkityksestä ja tuloksista. Lain 11 §:n 4 momentin mukaan asianomaisella hallinnon-

## Valiokunnan mietintö PeVM 26/2020 vp

alalla voimassa oleviin siirtymisvelvollisuutta koskeviin säännöksiin perustuva virkamiehen siirto toiseen tehtävään käsitellään kuitenkin vain työnantajan ja kysymyksessä olevan henkilön välillä.

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

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

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

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

Ministerillä on ulkoministeriön työjärjestyksen 56 §:n nojalla toimivalta määrätä asian valmistelusta vahvistetusta työnjaosta poiketen. Ministerillä on myös toimivalta määrätä virkamiehen suoritettavaksi yksittäistapauksessa tehtävät vahvistetusta työnjaosta riippumatta. Näiden säännösten nojalla ulkoministerillä voidaan katsoa olleen toimivalta tehdä erityisedustajan tehtävään määräämistä koskeva päätös, kun myös otetaan huomioon, että ministerillä on valtioneuvostolain 16 §:n 1 momentin mukaan toimivalta pidättää itselleen ratkaisulta asiassa, joka on annettu virkamiehen päätettäväksi.

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

Ulkoministerin erityisedustajan tehtäviä ja määräämistä koskevan ministerin päätöksen ei voida katsoa koskevan ulkoministeriön muiden virkamiesten oikeutta, etua tai velvollisuutta sillä tavoin, että heitä olisi kuultava ennen päätöksen tekoa tai että heillä olisi oikeus valittaa määräämispäätöksestä. Yhteistoimintalain 11 §:n 4 momentin mukaan tällainen asia käsitellään vain

## Valiokunnan mietintö PeVM 26/2020 vp

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

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

Ulkoministeri Haaviston tekemää erityisedustajan nimeämispäätöstä 22.10.2019 ei käytettävissä olevan selvityksen mukaan ole tehty esittelystä. Ulkoministeriön lähetystöneuvoksen määräämistä ulkoministerin väliaikaiseksi erityisedustajaksi voidaan kuitenkin pitää sellaisena valtioneuvoston ohjesäännön 38 §:ssä tarkoitettuna henkilöstöhallintoa koskevana asiana, jossa ei tarvita esittelyä. Ulkoministeri Haaviston tekemään nimeämispäätökseen ei sisälly tarkempia perusteluja. Tältä osin voidaan katsoa olleen merkitystä etenkin päätöksenteon riipeyteen kohdistuneilla sekä yksityisten henkilöiden ja valtion turvallisuuteen liittyvillä näkökohdilla. Kun otetaan huomioon hallintolain 45 §:n 2 momentin edellä mainitut säännökset tilanteista, joissa perustelut voidaan jättää esittämättä, perustelujen puuttumista ei voida pitää menettelyvirheenä.

Ulkoministeri on siten voinut ulkoministeriön työjärjestyksen 56 §:n nojalla tehdä päätöksen ulkoministeriön yleisvirkamiehen määräämisestä erityisedustajaksi. Erityisedustajan määräämistä tarkoittavan päätöksen mukaan edustajan tehtävänä on paitsi tukea ja yhteensovittaa ulkoministeriön konsulipalvelujen työtä sen roolissa toimivaltaisena viranomaisena myös "tarvittaessa ratkaista tähän toimivaltaan kuuluvia asioita edellä mainitun tavoitteen saavuttamiseksi". Työjärjestyksen 56 § ei kuitenkaan mahdollista yksityisiä subjekteja koskevan päätösvallan siirtämistä erityisedustajalle. Näiltä osin erityisedustajan määräämistä koskevan päätöksen sanamuoto on ongelmallinen.

### *Asian saattaminen valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi (muistutuksen kohta 4)*

Asian siirtämisestä valtioneuvoston yleisistuntoon säädetään valtioneuvostosta annetun lain 14 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan ministeriön päätettäväksi kuuluva asia on yksittäistapauksessa siirrettävä yleisistunnossa ratkaistavaksi, jos sen katsotaan olevan niin laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä, että se olisi ratkaistava yleisistunnossa. Pääministeri tai asianomainen ministeri voi tehdä yleisistunnolle esityksen siirtämisestä.

Kyseinen säännös koskee varsinaista ratkaisuvallan jakoa yleisistunnon ja ministeriön välillä. Se täsmentää perustuslain 67 §:ää, jonka mukaan yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Kyse on siis siitä, missä muodollista valtioneuvoston päätöstä edellyttävät asiat ratkaistaan: ministeriössä vai yleisistunnossa. Säännös ei sellaisenaan koske politiikka- tai toimintalinjauksia, joissa valtioneuvosto ei tee muodollisesti sitovia päätöksiä. Poliitiikka- ja toimintalinjausten valmistelussa ei olla samalla tavalla sidottuja ministeriö—yleisistunto-jakoon.

Perustuslakivaliokunnan mielestä säännöksessä on tarkoitettu yksittäisissä asioissa tehtäviä oikeusvaikutuksellisia päätöksiä eikä yleisluonteisia poliittisia linjauksia, joista valtioneuvosto on saattanut tehdä periaatepäätöksiksi kutsuttuja päätöksiä. Tällaiseen tulkintaan viittaa selvästi säännöksessä käytetty ilmaus "yksittäistapauksessa". Valtioneuvoston periaatepäätöksistä ei yli-

## Valiokunnan mietintö PeVM 26/2020 vp

päätään ole annettu säännöksiä valtioneuvostolaissa tai valtioneuvoston ohjesäännössä. Niissä on kysymys pikemminkin poliittisesta kuin oikeudellisesta päätöksenteosta, vaikka periaatepäätöksen sisältämällä ohjeilla saattaakin olla oikeudellisesti sitovaa vaikutusta valmistelusta vastaavien virkamiesten toiminnassa.

Valtioneuvostosta annetun lain 14 §:ään ei voida perustaa ulkoministerin oikeudellista velvollisuutta esittää valtioneuvoston yleisistunnolle poliittisluonteista periaatepäätöstä esimerkiksi Syyrian leireillä olevia lapsia koskevassa asiassa. Asiakirjoista ilmenee, että valtioneuvoston piirissä on toistuvasti keskusteltu asiasta ja että ulkoministeri on saanut poliittista ohjausta pääministeriltä. Pääministerin ja asianomaisen ministerin — esillä olevassa tapauksessa ulkoministerin — poliittisen harkinnan varassa on, esittävätkö he valtioneuvoston yleisistunnolle poliittisen ohjauksen muotoilua valtioneuvoston periaatepäätökseksi.

*Hanke siirtää konsulipäällikkö toisiin tehtäviin (muistutuksen kohta 3)*

Muistutuksessa pyydetään perustuslakivaliokuntaa tutkimaan, onko ulkoministeriössä menetelty laillisesti, kun konsulipäällikköä on pyritty siirtämään uuteen tehtävään pois konsulipäällikön virasta. Muistutuksen kohta 3 liittyy siten esitutkinta-aineistosta ilmi käyviin toimenpiteisiin konsulipäällikön siirtämiseksi toisiin tehtäviin.

Jotta kyse voi olla rikoslaissa tarkoitettu virkavelvollisuuden tahallisuudesta tai tuottamuksellisesta rikkomisesta, edellytetään, että teko tehdään virkamiehen virkaan kuuluvien tehtävien hoitamisen yhteydessä. Virkavelvollisuuden rikkomisten tunnusmerkistöissä tämä on ilmaistu sanonnalla "virkaansa toimittaessaan". Ministeri Haaviston nyt arvioitava menettely on riidattomasti tapahtunut hänen ulkoministerin virkaansa kuuluneen virantoimituksensa yhteydessä. Kysymyksessä olevat al-Hol-asiaan liittyneet viranomaistehtävät ovat kuuluneet Haaviston johtaman ulkoministeriön hoidettaviksi. Ministeriön sisäisessä työnjaossa on osa näistä tehtävistä kuulunut konsulipäällikön virkatehtäviin. Ministeriön päällikkönä ja siellä työskentelevien virkamiesten esimiehenä ministerillä on sinänsä toimivalta määrätä alaisensa virkamiehet valmistelemaan virkamiehen määräämistä toiseen tehtävään ulkoasiainhallinnon virkamiesten siirtymisvelvollisuuden puitteissa.

Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Hallintoasian valmistelussa selvitetään päätöksentekoa varten tarvittavat asiat. Sovelletavan oikeuden sisällön selvittäminen on aina viranomaisen asia.

Haaviston virka-asemaan ministerinä on kuulunut toimivalta osallistua tähän valmisteluun ja määräyksen kohteena olevaa tehtävää koskevasta sääntelystä riippuen myös päättää tehtäväänmääräyksen antamisesta taikka esittää asia valtioneuvoston tai tasavallan presidentin päätettäväksi. Ministeriön päällikkönä ja sen henkilöstön esimiehenä on Haaviston virkatehtäviin kuulunut myös konsulipäällikön siirtoa valmistelleiden virkamiesten toiminnan ja valmistelumenettelyn valvonta.

Virkamiehen katsotaan rikkoneen rikoslain 40 luvun 9 §:n virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistöissä tarkoitettua virkavelvollisuutensa, mikäli hän toimii vastoin häntä virantoimituk-

## Valiokunnan mietintö PeVM 26/2020 vp

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

Ulkoasiainhallintolain 17 § koskee yleisvirkamiehen tehtävään määräämistä ja siirtämistä toiseen virkapaikkaan. Sen mukaan ulkoasiainneuvos, lähetystöneuvos, ulkoasiainsihteeri, hallinnollinen ulkoasiainsihteeri, avustaja ja hallinnollinen avustaja ovat määrättäessä velvollisia virassaan siirtymään toiseen tehtävään ja toiseen virkapaikkaan ulkoasiainhallinnon organisaatiossa. Säännöksen 2 momentin mukaan muu yleisvirassa oleva virkamies (yleisvirkamies) on määrättäessä velvollinen virassaan siirtymään edustustosta ulkoasiainministeriöön ja ulkoasiainministeriössä tehtävästä toiseen. Ulkoasiainhallintolain 17 §:ssä ei säädetä siitä, millä perusteilla siirtymisvelvollisuus tulee kyseeseen. Lainkohdan perusteluissa viitataan siirtymisvelvollisuuden osalta virkamiesten siirtämiseen toiminnallisten tarpeiden mukaisesti (HE 139/1999 vp, s. 21/II).

Hallintolain 6 §:n koskee hallinnon oikeusperiaatteita. Sen 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 oikeutettu- ja odotuksia.

Perustuslakivaliokunnan mielestä ministeri Haaviston pyrkimykselle siirtää konsulipäällikkö toimiin tehtäviin voidaan lähinnä tapahtumainkulun alkuvaiheessa arvioida olleen al-Hol-asian hoitamiseen liittyviä toiminnallisia tarpeita. Kuitenkin ministeri Haavisto näyttää käyttäneen harkintavaltaansa vastoin hallintolain 6 §:n säännöksistä ilmenevää oikeasuhtaisuuden vaatimusta määräämällä valmistelemaan konsulipäällikön siirron konsulipäällikön tehtävästä kokonaan toisiin tehtäviin selvityttämättä konsulipäällikön oikeusasemaan vähemmän puuttuvien toimenpiteiden mahdollisuutta ja jatkamalla tätä valmistelua al-Hol-asioiden valmistelun jo tultua uudelleen organisoiduksi. Merkityksellistä tässä arvioissa on, että konsulipäällikön tehtävistä vain osa on koostunut al-Hol-asian hoitamisesta.

Ulkoministeri Haavisto on maininnut siirron perusteeksi luottamuspuhan. Perustuslakivaliokunta katsoo, että luottamuspuha ei tällaisessa asiayhteydessä ole ulkoasiainhallintolain 17 §:n mukainen peruste siirrolle. Edellä tarkasteltu tarkoitussidonnaisuuden periaate ei ole vailla merkitystä arvioitaessa virkajärjestelyjenkään laillisuutta. Esimerkiksi viran siirtämisestä ja muuttamisesta päätettäessä on oikeuskäytännön mukaan otettava huomioon muun muassa yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet kuten tarkoitussidonnaisuuden periaate (ks. esim. KHO 22.4.2016 T:1517). Ministeri Haavisto on käyttänyt harkintavaltaansa siten ainakin osin hallintolain 6 §:ssä tarkoitettua tarkoitussidonnaisuuden periaatteen kannalta ongelmallisesti antaessaan toimeksiannon valmistella konsulipäällikön siirtämistä pois tästä tehtävästään konsulipäällikön esittämien, ministerin kannasta poikkeavien näkemysten vuoksi.

Ministeri Haavisto on antanut siirtämistä koskevan valmistelutoimeksiannon 11.10.2019. Siirtämistoimeksianto on pysytetty voimassa siitä huolimatta, että ministeri on 22.10.2019 nimennyt erityisedustajan hoitamaan al-Hol-asiaa eli asiaa, jonka hoitamistavasta konsulipäällikkö oli erityisesti 16.9.2019 ilmaissut ministerin kannasta poikkeavan näkemyksen. Haavisto on pitänyt kiinni siirtämistoimeksiannosta, vaikkei ole tullut esille, että konsulipäällikkö olisi erityisedusta-

## Valiokunnan mietintö PeVM 26/2020 vp

jan nimeämisen jälkeen jollakin tavoin vaikeuttanut al-Hol-asian hoitamista Haaviston edellyttämällä tavalla. Erityisedustajan asettaminen ensin lyhyeksi määräajaksi ei myöskään valiokunnan arvion mukaan puolla pysyvän toiminnallisen tarpeen käsilläoloa. Konsulipäällikköön kohdistuneen siirtohankkeen poikkeuksellisuus suhteessa ulkoministeriön vakiintuneeseen hallintokäytäntöön korostaa sen luonnetta ennakoimattomana ja osin oikeasuhtaisuusvaatimuksenkin kannalta ongelmallisena. Vaikka päätöksenteko laajemmin al-Hol-asiassa on osittain perustunut oikeuskanslerin ratkaisuun ja päätöksenteon taustalla olevilla tavoitteilla on siten kytkentä julkiselle vallalle asetettuun perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisveloitteen täyttämiseen, sanotut seikat eivät valiokunnan mielestä oikeuta käyttämään ulkoasiainhallintolain 17 §:n mukaista toimivaltaa sellaiseen tarkoitukseen, johon se mainitun säännöksen perusteella ei ole käytettävissä.

Perustuslakivaliokunta katsoo ministeri Haaviston käyttäneen harkintavaltaansa edellä todetulla tavoin hallintolain 6 §:n kannalta osin ongelmallisesti. Valiokunnan mielestä olisi siten periaatteessa mahdollista todennäköisin syin epäillä ministerin rikkoneen virkatoimessaan noudatettaviin säännöksiin perustuvan virkavelvollisuutensa. Asiaa on kuitenkin arvioitava vielä syyksiluettavuuden täyttymisen kannalta jäljempänä erikseen huomioiden muun muassa se, millaisen tietoisuuden varassa ministeri Haavisto on toiminut ja millaista tietoa hän on saanut alaisiltaan virkamiehiltä. Tällä on asian rikosoikeudellisessa arvioinnissa syyksiluettavuuden (huolimattomuus, törkeä huolimattomuus, tahallisuus) ja osin tunnusmerkistön täyttymisen kannalta merkitystä. Rikoslain 40 luvun 7 §:ssä tarkoitettun virka-aseman väärinkäytön tunnusmerkistö ei valiokunnan mielestä asiassa täyty.

Rikoslain 40 luvun 9 §:ssä säädetään perusmuotoisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta. Säännöksessä edellytetään teon tahallisuuden ohella sitä, että virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuuden rikkominen huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ei ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen. Myös rikoslain 40 luvun 10 §:ssä rangaistavaksi säädettyä tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistötekijöihin kuuluu mainittu vähäisyysarviointi. Säännöksiin kirjatun vähäisyysarvioinnin taustalla on muun ohella se, että virkatoiminnan laillisuuskontrolliin ja oikeusturvan antamiseen perustuvaa hallinto-oikeudellista arviointia ei ole syytä samastaa virkatoiminnan rikosoikeudelliseen arviointiin rikosvastuun toteuttamiseksi ja sille säädettyihin olennaisesti korkeampiin kynnyksiin (ks. myös HE 58/1988 vp, s. 65/II).

Perustuslakivaliokunnan mielestä Haaviston menettelyn moitittavuutta ei voida edellä todetulla tavalla pitää kokonaisuutena arvioiden vähäisenä. Ministerisyytteen nostamisen edellytykseksi on perustuslain 116 §:ssä kuitenkin myös asetettu syyksiluettavuuden osalta tahallisen tai törkeän huolimattomuuden vaatimus. Tämä korotettu syyksiluettavuuden vaatimus koskee sekä 116 §:ssä tarkoitettua olennaista ministerin tehtävään kuuluvan velvollisuuden rikkomista että säännöksen loppuosassa tarkoitettua muuta selvästi lainvastaista menettelyä virkatoimessa. Siten rangaistavuuden ulkopuolelle jäävät tapaukset, joissa sinänsä on mahdollisesti olennaisestikin rikkottu jotakin valtioneuvoston jäsenyyteen liittyvää veloitetta, mutta joista tekijän viaksi jäävä syyllisyys on katsottava suhteellisen vähäiseksi.

Syyksiluettavuuden astetta on perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaan arvioitava yleisten rikosoikeudellisten periaatteiden mukaisesti (HE 1/1998 vp, s. 171). Rikoslain 3 luvun 7 §:n mukaan se, pidetäänkö huolimattomuutta törkeänä, ratkaistaan kokonaisarvostelun perusteella. Ar-



## Valiokunnan mietintö PeVM 26/2020 vp

vostelussa otetaan huomioon rikotun huolellisuusvelvollisuuden merkittävyys, vaarannettujen etujen tärkeys ja loukkauksen todennäköisyys, riskinoton tietoisuus sekä muut tekoon ja tekijään liittyvät olosuhteet. Mainituista tekijöistä ensimmäiset kolme liittyvät tekoon, neljäs tekijään ja viidentenä mainitut olosuhteet kumpaankin. Teon huolimattomuus voi olla törkeää, jos rikottu huolellisuusvelvoite on merkittävä.

Rikoslain virkarikossäännösten soveltamisen näkökulmasta tämä merkitsee esimerkiksi sitä, että ministerien osalta rikoslain 40 luvun 10 §:n säännös tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta voi tulla sovellettavaksi vain, jos säännöksen tunnusmerkistön lisäksi huolimattomuus ylittää törkeän huolimattomuuden rajan. Perustuslain 116 §:n säännös kaventaa siten olennaisesti rikoslain 40 luvun 10 §:n sovellettavuutta ministerin virkavelvollisuuden rikkomista arvioitaessa.

Ministeri Haaviston toiminnan osalta on ensinnäkin huomattava, että hänen arvioitavana olevassa menettelyssään on ollut oikeudellisesti kysymys suullisen valmistelutoimeksiannon antamisesta ulkoministeriön asianomaisille virkamiehille konsulipäällikön siirtämisestä toisiin tehtäviin ulkoministeriössä. Ministerillä on oikeus luottaa virkavalmistelun asianmukaisuuteen ja laillisuuteen. Ulkoministeri Haavistolle ei tässä yhteydessä eikä myöhemminkään esitetty virkavastuussa olevien virkamiesten taholta huomautuksia tai epäilyjä valmistelutoimeksiannon laillisuudesta. Ulkoministeriön virkamiehen siirtäminen ulkoasiainhallintolain 17 §:n perusteella toiseen virkaan kuuluu sellaisenaan ministeriön henkilöstöhallinnon operationaaliseen toimintaan, jonka lainmukaisesta toiminnasta vastaavat ensi sijassa asianomaiset virkamiehet. Ministeri Haaviston tietoon ei ole esitutkinta-aineiston perusteella ilmeisesti saatettu epäilyjä siitä, että asian valmistelussa ei olisi toimittu lainmukaisesti.

Asian arvioinnissa on otettava huomioon myös se, että päätöstä konsulipäällikön siirtämisestä toisiin tehtäviin ulkoasiainhallintolain 17 §:n perusteella ei missään vaiheessa tehty. Epäily lainvastaisesta menettelystä liittyy siten siirtoa koskevaan valmistelutoimeksiantoon ja sen mukaiseen valmisteluun. Valmisteluun kuuluu myös valmisteltavan toimenpiteen laillisuuskysymysten selvittäminen. Jotta törkeän huolimattomuuden ja ylipäänsä teon rangaistavuuden kynnyksellä osin ylittyisi, tulisi valmistelutoimeksiannon lainvastaisuuden olla jo lähtökohtaisesti jotenkin ilmeistä.

Esitutkinta-aineistosta ei ilmene sellaisia seikkoja, jotka perustelisivat sitä, että perustuslain 116 §:n edellyttämä korotettu syyksiluettavuuden aste — tahallisuuden tai törkeän huolimattomuuden vaatimus — ylittyisi asiassa.

Toiseksi ministerin tehtäviin kuuluvien velvollisuuksien vastaiselle menettelylle asetetaan olennaisuusvaatimus. Valtakunnanoikeusprosessia ei voida käynnistää, mikäli ministerin menettelyn katsotaan vain vähäisessä määrin rikkovan hänen velvollisuutensa (HE 1/1998 vp, s. 171). Olennaisuusvaatimus merkitsee yleisemmin sitä, että ministerisyytteen nostaminen ei tule kyseeseen erilaisten menettely- ja muotovirheiden perusteella ilman merkittäviä lisäedellytyksiä. Normaalisti valtioneuvoston toiminnassa tapahtuviin menettelyvirheisiin riittävän reagointikeinon tarjoavat ylimpien laillisuusvalvojen käytössä oleva huomautusmahdollisuus ja muutoksenhakumahdollisuus päätöksestä. Ministerisyytteen nostaminen edellyttääkin lähtökohtaisesti varsin tuntuva ja luonteeltaan selvästi moitittavaa virkavelvollisuuksien rikkomista.

## Valiokunnan mietintö PeVM 26/2020 vp

Olenaisuusvaatimuksen osalta on otettava huomioon erityisesti, että ministeri Haaviston osalta lainvastaiseksi väitetty menettely paikantuu suullisen valmistelutoimeksiannon antamiseen sekä väitetyihin asian valmistelussa esiintyneisiin menettelyvirheisiin. Huomionarvoista on sekin, että asiassa ei tehty ulkoasiainhallintolain 17 §:n mukaista päätöstä konsulipäällikön siirtämisestä toiseen tehtävään. Kyse on ollut siirron valmistelusta, jossa on selvitettävänä muun ohella siirron lainmukaisuuteen liittyvät seikat. Esitutkinta-aineiston perusteella konsulipäällikkö ei ole saatuaan tiedon tehtävän siirtoa koskevan asian valmistelusta riitauttanut hanketta, vaan asian valmistelua oli jatkettu 11.11.2019 jälkeen konsulipäällikköä kuullen sekä hänen toivomustensa mukaisesti. Tällaisessa asetelmassa on vaikea nähdä sellaista lainvastaista menettelyä, joka ylittäisi ministerin virkavelvollisuuksien rikkomiselle perustuslain 116 §:ssä asetetun olenaisuusvaatimuksen.

Ministeri Haaviston epäilty virkavelvollisuuksien vastainen toiminta perustuisi hallintolain 6 §:n yleiseen säännökseen hallinnon oikeusperiaatteista. Sen 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. Hallintolain 6 §:n tarkoituksena ei ensisijaisesti ole toimia virkamiehen rikosoikeudellisen vastuun perustana, vaan se on tarkoitettu ohjaamaan viranomaistoimintaa. Perustuslakivaliokunnan mielestä hallintolain 6 §:ssä lueteltujen periaatteiden vastainen toiminta voi joissain tilanteissa sinänsä perustaa myös rikosoikeudellisen virkavastuun, mutta tällöin on edellytettävä käytännössä, että hallinnon oikeusperiaatteiden rikkominen on ollut varsin räikeää ja ilmeistä. Perustuslakivaliokunnan mielestä tällaisesta asetelmasta ei nyt ole kysymys syyksiluettavuuden osalta.

Olenaisuusvaatimuksessa on kysymys myös siitä, että valtakunnanoikeusprosessi on erittäin raskas ja dramaattinenkin. Siten se ei sovellu kaikkeen ministerin toiminnan lainmukaisuuden arviointiin (ks. esim. PeVM 32/1982 vp). Syytteen nostaminen valtakunnanoikeudessa on liian järeä keino käsitellä valtioneuvoston jäsenten moitittavuudeltaan vähäisiä rikkomuksia tai menettelyvirheitä.

Vaikka muodollista estettä syytteen nostamiselle valtakunnanoikeudessa esimerkiksi rikoslain 40 luvun 10 §:n kaltaisen ainoastaan sakkouhkaisen rikoslain säännöksen perusteella ei olekaan, valtakunnanoikeusprosessin käynnistämistä käsiteltävänä olevassa asiassa olisi pidettävä ylimitoitettuna menettelynä ministerin vastuun toteuttamisen kannalta, kun otetaan huomioon perustuslain sääntelyn taustalla oleva ajatus ministerin poliittisen vastuun ensisijaisuudesta suhteessa rikosoikeudelliseen vastuuseen ja perustuslakivaliokunnan käytännössä omaksuttu käsitys valtakunnanoikeusprosessiin turvautumisen poikkeuksellisuudesta (ks. HE 1/1998 vp, s. 170—171, PeVM 16/1981 vp, PeVM 32/1982 vp).

Perustuslakivaliokuntaa katsoo edellä esitetyillä perusteilla, ettei asiassa ministeri Haaviston osalta täyty perustuslain 116 §:n vaatimus virkavelvollisuuksien rikkomisen olenaisuudesta siinäkään tapauksessa, että menettely täyttää virkarikossäännöksen tunnusmerkistön.

Ministerin toimintaa ministeriön päällikkönä on arvioitava perustuslain 116 §:n näkökulmasta pykälän sen säännöksen perusteella, onko kyseessä virkavelvollisuuden olenainen rikkominen

## Valiokunnan mietintö PeVM 26/2020 vp

valtioneuvoston jäsenenä. Tästä seuraa, ettei asiaa ole tässä yhteydessä tarpeen arvioida perustuslain 116 §:n toissijaisen tekemuodon ("tai menetellyt muutoin virkatoimessaan selvästi lainvastaisesti") näkökulmasta.

### VALIOKUNNAN PÄÄTÖS

Edellä esitetyn mukaisesti perustuslakivaliokunta katsoo, että vaikka ulkoministeri Pekka Haaviston menettelyä muistutuksen kohteena olevassa asiassa (kohta 3) on pidettävä hallintolain ja ulkoasiainhallintolain vastaisena ja siten moitittavana, ei perustuslain 116 §:ssä ministerisyytteen nostamiselle asetettu korotettu syyksiluettavuusvaatimus (tahallisuus tai törkeä huolimattomuus) eikä ministerin virkavelvollisuuksien rikkomisen olennaisuusvaatimus kuitenkaan täyty asiassa. Perustuslakivaliokunnan mielestä edellytyksiä syytteen nostamiselle ei näin ollen ole.

*Perustuslain 114 §:n 2 momentissa tarkoitettuna kannanottonaan perustuslakivaliokunta esittää, että ulkoministeri Pekka Haavisto ei ole kysymyksessä olevassa asiassa menetellyt virkatoimissaan perustuslain 116 §:ssä tarkoitettulla tavalla lainvastaisesti.*

Helsingissä 9.12.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd  
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr (osittain)  
jäsen Bella Forsgrén vihr (osittain)  
jäsen Maria Guzenina sd  
jäsen Petri Honkonen kesk  
jäsen Olli Immonen ps  
jäsen Hilikka Kemppe kesk (osittain)  
jäsen Mikko Kinnunen kesk (osittain)  
jäsen Anna Kontula vas  
jäsen Mats Löfström r (osittain)  
jäsen Jukka Mäkyne ps  
jäsen Sakari Puisto ps  
jäsen Wille Rydman kok  
jäsen Heikki Vestman kok (osittain)  
jäsen Tuula Väätäinen sd  
varajäsen Eva Biaudet r (osittain)  
varajäsen Markku Eestilä kok  
varajäsen Mari Holopainen vihr  
varajäsen Johannes Koskinen sd  
varajäsen Mikko Kärnä kesk (osittain)  
varajäsen Sari Tanus kd (osittain)

## **Valiokunnan mietintö PeVM 26/2020 vp**

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Matti Marttunen

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen

**Valiokunnan mietintö PeVM 26/2020 vp**  
**Vastalause**

**VASTALAUSE**

**Perustelut**

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.

Viittaamme 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-Holin 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.

## Valiokunnan mietintö PeVM 26/2020 vp Vastalause

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 sisäministeriön 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 yhteenvetoa 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 vatvotu 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 seuraajaehdokkailta kyseltiin halukkuutta konsulipäällikön tehtävään. Haavisto oli aloittanut toimenpiteet Tuomisen siirtämiseksi pois konsulipäällikön tehtävästä "muutamana 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."

**Valiokunnan mietintö PeVM 26/2020 vp**  
**Vastalause**

- 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 perheenjäsenen 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 väliaikaiselle erityisedustajalle. Päätöksen mukaan tehtävän ajallinen kesto määritetään 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.

## Valiokunnan mietintö PeVM 26/2020 vp Vastalause

- 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 agrementin 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 agrementtipyyntö peruutettiin 8.5.2020 (s. 1380).

### **Onko siirtopyynnöllä ollut hyväksyttävä peruste?**

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

### **Oikeudellinen arviointi**

#### **Ulkoasiainhallintolaki 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.



## Valiokunnan mietintö PeVM 26/2020 vp Vastalause

Ulkoasiainhallintolaisissa 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 tarkasteltu 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 yhtenäisvirka-järjestelmän 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 tehtäväänmääräämispäätöksellä. Päätös tehtävään määräämisestä tehtäisiin ensimmäisen kerran siinä yhteydessä, kun henkilö ensimmäisen kerran nimitetään yleisvirkaan, ja sen jälkeen aina tehtävän vaihtuessa. Tehtäväänmääräämispäätöksessä 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 entinen oikeuskansleri 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, oikeusasiamies Jääskeläisen mukaan säännöksen perusteluiden valossa toiminnallisen tarpeen liittymistä virkamieheen ei voida sulkea säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle.

**Valiokunnan mietintö PeVM 26/2020 vp**  
**Vastalause**

Ilman selvää oikeuskäytännön tukea tulkintaa toiminnallisen tarpeen liittämisestä virkamieheen ei oikeusasiamies 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 alkoholiongelmien, eli virkamieheen liittyvät syyt, ovat myös käytännössä saattaneet johtaa siirtopäätöksiin, kuten oikeusasiamies 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 entinen oikeuskansleri, OTT, prosessioikeuden dosentti Jaakko Jonkka ovat katsoneet, että tällainen toiminnallinen tarve on ollut olemassa. Tälle kannalle asettuvat siis eduskunnan oikeusasiamies, 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 milteen osin. Tällöin kuulluista oikeustieteen asiantuntijoista ainoastaan rikos- ja prosessioikeuden emeritusprofessori Pekka Viljanen nosti esille sen seikan, että tapahtumien kulkua 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 ministeri Haavisto on lausunut asiasta.

Tämän jälkeen valiokunta on halunnut vielä kuulla entistä oikeuskansleria, OTT, prosessioikeuden dosentti Jaakko Jonkkaa. Hänen jälkeensä ministeri Haavisto 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 ministeri Haavisto on antanut asiassa loppulausunnon.

**Valiokunnan mietintö PeVM 26/2020 vp**  
**Vastalause**

Valtiosääntöasiantuntijoita on siis kuultu asiassa kahdesti. Kukaan heistä ei ole entisen oikeuskansleri 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 Ojasaan mukaan varsinkin Jääskeläisen sekä Kullan ja Mäenpään huomattavan selvät ja yksiselitteiset asiantuntijalausunnot, mutta omalla tavallaan professori Ojasaan mukaan myös entisen oikeuskansleri 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 lainmukaisessa 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 esituskintapöytäkirjaan 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 apulaisvaltakunnansyyttäjä Rappen, emeritusprofessori Pekka Viljasen ja entisen oikeuskansleri Jonkan argumenttien valossa:

Entinen oikeuskansleri Jonkka toteaa, että konsulipalvelusasioiden 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".

**Valiokunnan mietintö PeVM 26/2020 vp**  
**Vastalause**

Myös apulaisvaltakunnansyyttäjä Rappe katsoo, että siirto perustuisi ylipäänsä yksinomaan erimielisyyteen eikä toiminnallisiin tarpeisiin. Apulaisvaltakunnansyyttäjän 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".

Esitutkimateriaalista ilmenee, että virkamiesjohdossa toivetta pidettiin kyllä poikkeuksellisenä ja toivottiin, että ministeri muuttaisi kantansa eikä asiaa tarvitsisi viedä eteenpäin. Ulkoministerin diplomaattivastustaja totesi kuulustelussa, että pyyntö oli epätavallinen, mutta ei hän yllätynyt. "En yllätynyt 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 valtiovalta 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 koskevien luonnehdintojen kanssa.

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 hyväksytyyn toimintalinjan toteuttamiseen.

Jos siirtohankeen syynä 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 esitutkinnan perusteella oikeusasiamies Jääskeläisen mukaan ole osoitettavissa. Myös esimerkiksi professori Nuotio on katsonut, että "asiat ovat riidelleet" ja että esitutkinta-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 toimomalla tavalla, vaikka asiaa oli valmisteltu jo kevästä 2019 lähtien ja Haaviston ministeriaikana kolmen kuukauden ajan.

## Valiokunnan mietintö PeVM 26/2020 vp Vastalause

Konsulipalvelutoiminnon päällikkönä olleella Tuomisella on ollut erilainen näkemys toimintalinjasta, ja tämä näkemys 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 vastaisuudessaakaan 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 ulkoasiainhallintolain 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 luottamuspula voi perustellusti liittyä laajempaan huoleen siitä, ettei omaksuttuja linjauksia voida ylipäätään toteuttaa. Tällaisessa asetelmassa professori Nuotio lähtee siitä, että luottamuspulaankin liittyvä siirtotoiveen esittäminen voi palvella hyväksyttävää tarkoitusta. Asiyhteys viittaa aivan selkeästi hänen mukaansa juuri tähän yleisempään perusteeseen. Professori Nuotion mukaan ministeri Haavistolla toisin sanoen on ollut pyynnölleen sellaisia perusteita, 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 tullut kyettä toimimaan sille kuuluvan toimenkuvan mukaisesti. Siirron valmistelun aloittamisessa on näin ollen osaltaan ollut kyse UM:n toimintakyvyn turvaamisesta 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 ulkoasiainhallintolainkin mukaisesti toimittaessa pitänyt olla hyväksyttävä peruste. Pelkkä luottamuspula 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.

**Valiokunnan mietintö PeVM 26/2020 vp**  
**Vastalause**

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 neuvotteiluissa hyväksytyyn 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 ja valtiosääntöasiantuntija Ojanen.

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

Päinvastoin kuin entinen oikeuskansleri 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 muutta mutkitta 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 suorainen 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 tähtävien virkatoimiensa "laillisuuden" edellytyksenä: ulkoministerillä ja ulkoministeriön virkamiehillä on velvollisuus pyrkiä kaikin (laillisin) toimenpitein turvaamaan al-Holissa ole-

**Valiokunnan mietintö PeVM 26/2020 vp**  
**Vastalause**

vien suomalaisten etua ja oikeuksia suoraan lapsen oikeuksien yleissopimuksen valtiosisäisten hyväksymis- ja voimaansaattamisratkaisujen sekä perustuslain 22 §:n muodostaman normikokonaisuuden nojalla.

Entinen oikeuskansleri 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 saatiin 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 johtopäätöksensä, "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 päätyi 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 velvoitteen konsulipäällikölle toimia lainvastaisesti taikka valmistella tai tehdä lainvastainen päätös tai pidättyä 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 pro-

**Valiokunnan mietintö PeVM 26/2020 vp**  
**Vastalause**

fessori Mäenpään mukaan voida pitää virkamiesoikeudellisesti ongelmallisena tai epäasiallisena menettelynä.

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 lapsen 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).

Entinen oikeuskansleri 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 Ojosen mukaan erityisen hämmäntävää siihen nähden, että entinen oikeuskansleri Jonkka pitää kuitenkin tarpeellisenä 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 lapsen oikeuksien yleissopimus, joita on Ojosen aiemmassa lausunnossa tarkemmin esitetysti syytä pitää osaltaan keskeisinä oikeudellisina lähtökohtina asian oikeudellisessa arvioinnissa, ovat kuitenkin osa sitä perustuslain 2 §:n 3 momentissa tarkoitettua lakia, johon julkisen vallan käytön tulee perustua.



**Valiokunnan mietintö PeVM 26/2020 vp**  
**Vastalause**

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 pyrkii aktiivisesti auttamaan Suomen kansalaisia al-Holin leirillä kohdistuu erityisen voimakkaasti valtioelimiin, joilla on toimivalta edustaa Suomea kansainvälisissä suhteissa ja sopimusveloitteiden valtiosisäisessä toteuttamisessa. Tällaisena toimielimenä professori Ojanen mainitsee nimenomaan ulkoministerin. Hänen mukaansa ulkoministerillä ja ulkoministeriön virkamiehillä on velvollisuus pyrkiä kaikkiin (laillisiin) 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 suoranaan velvollisuuskin ryhtyä toimenpiteisiin kysymyksessä olevan vastahankaisen tai ainakin passiivisen virkamiehen siirtämiseksi toisiin 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 tavoittelemaa 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 toimintalin-

## Valiokunnan mietintö PeVM 26/2020 vp Vastalause

jaan myönteisesti suhtautuva virkamies on ollut pitkäkestoinen. Esitutkinnassa Haavisto on ker-  
tonut 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 toi-  
mintaansa. Se taas näkyisi siinä, että ulkoministeriö ei pysty tehokkaasti toteuttamaan valitun lin-  
jan mukaisia toimenpiteitä. Näin ollen erimielisyys saattaisi edelleen vaikuttaa taustalla, vaikka  
keskeisiltä osilta asiat oli siirretty erityisedustajan tehtäviksi. 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 ongel-  
mattomasti toteutuisi Tuomisen johtaman yksikön kautta. Oli myös selvää, ettei erityisedustajan  
mandaatti ollut tarkoitettu pysyväksi ratkaisuksi, vaan se kuuluisi kuitenkin kaikkiaan konsuli-  
palveluiden alaan, jolloin myös konsulipäällikön tukea ja toimia tulitaisiin vaatimaan. Suurin piir-  
tein samaan aikaan, kun erityisedustaja nimettiin, alettiin valmistella konsulipäällikön vaihtamis-  
ta, mikä Nuotion mukaan lähinnä tarkoitti sitä, että eräiltä henkilöiltä kysyttiin kiinnostusta ha-  
kea konsulipäällikön tehtävää, jos se tulisi hakuun.

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

**Johtopäätös: Perustuslakivaliokunta toteaa, että konsulipäällikön toiseen tehtävään siirtä-  
misen valmistelun tarkoituksena oli nimenomaan ulkoministeriön toiminnallisten tarpei-  
den toteuttaminen, mikä on siirtämistoimivallan yleinen tarkoitus. Siirtämisen tarkoituk-  
sena oli erityisesti varmistaa ulkoministeriön toimintakyky ja yhtenäinen toimintalinja, jot-  
ta 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  
käyttämiseksi, kun otetaan huomioon myös esitutkinta-aineistosta ilmi käyvä konsulipäälli-  
kön ilmaisema haluttomuus toteuttaa ministeriön ja viime kädessä valtioneuvoston toimin-  
talinjaa sekä suoranainen kieltäytyminen toimimasta virkavelvollisuuksiensa perusteella  
konsulipalvelulain mukaisesti. Toiseen tehtävään siirtämisen valmistelu oli siten hallinto-  
lain 6 §:ssä säädetyn tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukainen toimintatapa. Ulkomi-  
nisterin voidaan päinvastoin nimenomaan katsoa asianmukaisesti pyrkineen toimivaltansa  
puitteissa perustuslain 22 §:n ja YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen kannalta käsket-  
tyihin päämääriin.

**Ulkoasiainhallintolain 17 § ja hallintolain 6 §:n mukainen suhteellisuusperiaate**

### **Oikeudellinen arvio**

Suhteellisuusperiaate tarkoittaa, että viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoitel-  
tuun päämäärään nähden.

## Valiokunnan mietintö PeVM 26/2020 vp Vastalause

Tämän periaatteen loukkaamiseen viittaavat apulaisvaltakunnansyyttäjä Rappe ja entinen oikeuskansleri Jonkka lausunnoissaan. Rappe on nimenomaan katsonut Haaviston syyllisyyden puolesta puhuvaksi sen, että hän ei olisi pyrkinyt päämäärään lievemmillä keinoilla, esimerkiksi määrämällä Tuomisen suorittamaan al-Hol-asiassa toimenpiteitä, ja siirto oli suhteettoman ankara toimenpide. Myös Jonkka on katsonut, että asia olisi tarvittaessa ollut järjestettävissä lievemmläkin 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.

Entinen oikeuskansleri 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 arviossa nimenomaan muun muassa sitä, että virkamiehen siirtäminen on ulkoasiainhallinnossa tavanomainen toimenpide, toisin kuin valtionhallinnossa yleensä.

Toisin kuin entinen oikeuskansleri 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 ollut suurlähettilääksi siirtämistä EU:n jäsenvaltion pääkaupunkiin pidetään ulkoasiainhallinnossa virkauralla etenemisenä.

Entinen oikeuskansleri 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 siirtoaikeesta. Erityisedustajan määräämisen vaikutusta on käsitelty edellä tarkoitussidonnaisuusperiaatteen yhteydessä, ja sama oikeudellinen arvio pätee suhteellisuusperiaatteen osalta.

## Valiokunnan mietintö PeVM 26/2020 vp Vastalause

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 hallintuomioistuimeen tahdonvastaisen siirron varalta. Tässä tapauksessa muutoksenhakuoikeus ei ole kuitenkaan relevantti, koska konsulipäällikön siirtymisessä ei edetty saattamalla 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.

Entisen oikeuskansleri 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 siirtämisestä 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.

## Valiokunnan mietintö PeVM 26/2020 vp Vastalause

Entinen oikeuskansleri 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.

Entinen oikeuskansleri 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 siirtämisasiän valmistelussa ei menetely 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 ulkoasiainhallintolain 17 §:n ohella perustuslain 22 §:stä ottaen samalla huomioon YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista.

Käsillä olevan muistutusasian valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa voidaan soveltaa perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVM 10/2010 vp kehiteltyä seuraavaa nelioportaista 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

**Valiokunnan mietintö PeVM 26/2020 vp**  
**Vastalause**

kyse on nyt siis siitä, täyttyykö rikoslain 40 luvun 7 §:n tunnusmerkistö virka-aseman väärinkäyt-  
tämisestä 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 taval-  
linen 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 tarkoitettulla tavalla olen-  
naisiksi 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, täyttyvätkö 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 edel-  
lytyksistä: jos esimerkiksi katsotaan, ettei ministeri ole toiminut virkavelvollisuuksiaan koske-  
van sääntelyn vastaisesti (vaihe i), ei ole enää tarpeen arvioida muita ministerisyytteen nostami-  
sen edellytyksiä varsinkaan perustuslakivaliokunnan asiasta antamassa kannanotossa.

Professori Veli-Pekka Viljanen kiinnittää 25.11.2020 lausunnossaan huomiota siihen, että valio-  
kunnan kuulemat hallinto-oikeuden asiantuntijat ovat tarkastelleet asiaa hallinto-oikeudellisesta  
näkökulmasta ja päätyneet kumpikin katsomaan, ettei ministeri Haavisto ole toiminut asiassa hal-  
lintolain 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 en-  
simmäiseen vaiheeseen perustuslakivaliokunnan kannanotossa olisi professori Ojasen ja edus-  
kunnan oikeusasiamies Jääskeläisen esittämin tavoin pidättäydyttävä arvioimasta muiden vaihei-  
den esille tuomia luonteeltaan hypoteettisia kysymyksiä, varsinkin kun otetaan huomioon minis-  
terin virkatointen lainmukaisuuden arviointiin liittyvät oikeusturvanäkökohdat.

Portaalla (ii) yleisluonteista virkarikossäännöstä arvioitaessa on aina pystyttävä osoittamaan nor-  
mi, johon perustuvaa virkavelvollisuutta olisi rikottu.

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

Virkavelvollisuuden perustaman normin on oltava täsmällinen, ja virkavelvollisuuden on käytä-  
vä ilmi selkeästi velvollisuuden perustavasta normista (ks. esim KKO 1999:46). Edellä todetun  
mukaisesti asiassa on ensisijaisesti kysymys siitä, onko Haavisto noudattanut toiminnassaan tar-  
koitussidonnaisuuden periaatetta ja suhteellisuusperiaatetta. Selvää on, että tämänkaltainen toi-  
minta voi tietyissä tilanteissa johtaa rikosvastuuseen virkarikoksesta. Professori Melanderin mu-

**Valiokunnan mietintö PeVM 26/2020 vp**  
**Vastalause**

kaan tällöin tulisi kuitenkin edellyttää, että toiminta on selkeästi näiden periaatteiden vastaista ja että tämä on myös ollut tekohetkellä 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 entinen oikeuskansleri 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 edellytettäneen 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 entisen oikeuskansleri Jonkan lausunnossa keskeiseksi nostettu edellytys "ulkoasiainhallinnon toiminnallisista tarpeista" ei perustu laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla ulkoasiainhallintolain 17 §:ään vaan 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 siirtämisvelvollisuutta."

Jos kaikesta edellä esitetystä huolimatta katsottaisiin, että asiassa esitetty näyttö tai rikoslain tulkintaa koskevat kysymykset olisivat epäselviä muutaman perustuslakivaliokunnan kuuleman henkilön poikkeavan mielipiteen vuoksi, perustuslakivaliokunnan tulisi 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.

**Valiokunnan mietintö PeVM 26/2020 vp**  
**Vastalause**

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 pyytäänsään 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.

*Perustuslain 114 §:n 2 momentissa tarkoitettuna kannanottonaan perustuslakivaliokunta esittää, että ulkoministeri Pekka Haavisto ei ole kysymyksessä olevassa asiassa menetellyt virkatoimissaan perustuslain 116 §:ssä tarkoitettulla tavalla lainvastaisesti.*

Helsingissä 9.12.2020

Bella Forsgrén vihr  
Mari Holopainen vihr