

## Grundlagsutskottet

### Anmärkning enligt grundlagens 115 § om undersökning av lagligheten i utrikesminister Pekka Haavistos ämbetsåtgärder

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Anmärkning enligt grundlagens 115 § om undersökning av lagligheten i utrikesminister Pekka Haavistos ämbetsåtgärder (Ö 4/2019 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för betänkande

##### *Behandlingsfaser*

Utskottet hörde justitiekansler Tuomas Pöysti i ärendet den 20 december 2019. Genast därefter gav utskottet i enlighet med 3 § 1 mom. i lagen om riksätten och behandling av ministeransvarighetsärenden utrikesminister Haavisto tillfälle att lämna utskottet en förklaring med anledning av anmärkningen. Haavisto lämnade in en skriftlig förklaring till utskottets sammanträde den 14 januari 2020. Samma dag hörde utskottet utrikesministeriets konsulära chef och biträdande riksåklagaren Jukka Rappe. Vid sammanträdet beslutade utskottet att begära att utrikesministeriet senast den 31 januari 2020 lämna utskottet allt material som är relevant i behandlingen av ärendet.

På grundval av materialet hörde utskottet professor Olli Mäenpää, professor Kaarlo Tuori och professor (emeritus) Heikki Kulla den 12 februari 2020. Utskottet begärde att de skulle göra en bedömning av ärendet och det material som utskottet sänt till sakkunniga med avseende på den förvaltningsrättsliga och tjänstemannarättsliga lagstiftningen. Vid sammanträdet hörde utskottet också biträdande riksåklagaren Jukka Rappe.

Följande dag, den 13 februari 2020, hörde utskottet professor Sakari Melander, professor Kimmo Nuotio och professor Pekka Viljanen i ärendet. Då hörde utskottet också riksåklagare Raija Toiviainen och biträdande riksåklagare Jukka Rappe. Utskottet begärde att de skulle göra en bedömning av ärendet och det material som utskottet sänt till sakkunniga med avseende på huruvida förundersökningströskeln överskrids.

Den 19 februari 2020 beslutade utskottet begära att riksåklagaren enligt 4 § i lagen om riksätten och behandling av ministeransvarighetsärenden vidtar åtgärder för att förundersökning ska för rättas enligt följande: ”Begäran gäller utrikesministerns åtgärder i fråga om posten som konsulär chef vid utrikesministeriet. Det ska utredas om det faktum att konsulära chefen vidhöll sin ståndpunkt har lett till att han blivit överflyttad till nya uppdrag på osakliga grunder, om syftet med förfarandet har varit att påverka konsulära chefens beslut och om förfarandet för att förbereda tjäns-

## Betänkande GrUB 26/2020 rd

tearrangemanget hade varit lagenligt. Vid ett eventuellt lagstridigt förfarande kan det främst vara fråga om missbruk av tjänsteställning enligt 40 kap. 7 § i strafflagen eller brott mot tjänsteplikt enligt 40 kap. 9 eller 10 § i strafflagen. Förordnandet till förundersökning är inte ett ställningstagande för att ärendet som gäller minister Haavisto ska föras till riksrätten för behandling. Det finns skäl att ta ställning till den frågan först när förundersökningen är klar. Ärendet är inte så enkelt eller klart att en förundersökning inte skulle tillföra väsentlig ytterligare information. En förundersökning kan också bäst skapa klarhet i om minister Haavisto har förfarit uppsåtligen eller av grov oaktsamhet så som 116 § i grundlagen kräver för att beslut om att väcka åtal mot ministern ska kunna fattas.”

Förundersökningen slutfördes den 6 juli 2020. Förundersökningsprotokollet (2400/R/64/20) antecknades som inkommet i utskottet den 14 juli 2020. Protokollet med bilagor delades ut till utskottsmedlemmarna och sändes till de sakkunniga som utskottet hört.

Utskottet fortsatte behandla ärendet genast vid sammanträdena i början av höstsessionen, den 3 september 2020 och den 10 september 2020, genom att först höra professor Sakari Melander, professor Kimmo Nuotio och professor Pekka Viljanen som sakkunniga i straffrätt och därefter professor Mikael Hidén, professor Tuomas Ojanen och professor Veli-Pekka Viljanen som sakkunniga i statsförfattningsrätt. För att få ytterligare behövlig information hörde utskottet dessutom den 16 september 2020 utrikesministeriets tidigare kanslichef Pertti Torstila, utrikesministeriets avdelningschef Pekka Puustinen, den 6 oktober 2020 juris doktor Jaakko Jonkka och den 24 november 2020 riksdagens justitieombudsman Petri Jääskeläinen och gav de ovannämnda professorerna i förvaltningsrätt och statsförfattningsrätt tillfälle att komplettera sina yttranden.

Haavistos sammanfattande förklaring i ärendet är daterad den 30 september 2020. Dessutom lämnade minister Haavisto ytterligare förklaringar till utskottet den 16 oktober 2020 och den 27 november 2020 med anledning av yttrandena från Jaakko Jonkka och Petri Jääskeläinen.

### **Sakkunniga**

Utskottet har hört

- utrikesminister Pekka Haavisto, utrikesministeriet
- understatssekreterare Pekka Puustinen, utrikesministeriet
- konsulär chef Pasi Tuominen, utrikesministeriet
- justitiekanslern i statsrådet Tuomas Pöysti, Justitiekanslersämbetet
- riksdagens justitieombudsman Petri Jääskeläinen, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- riksåklagare Raija Toiviainen, Åklagarmyndigheten
- biträdande riksåklagare Jukka Rappe, Åklagarmyndigheten
- juris doktor, f.d. justitiekansler Jaakko Jonkka
- statssekreterare (2006-2014) Pertti Torstila
- professor Mikael Hidén
- professor (emeritus) Heikki Kulla
- professor Sakari Melander
- professor Olli Mäenpää
- professor Kimmo Nuotio
- professor Tuomas Ojanen

## Betänkande GrUB 26/2020 rd

- professor Kaarlo Tuori
- professor Pekka Viljanen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- utrikesministeriet.

### **ANMÄRKNINGEN OCH MINISTER HAAVISTOS FÖRKLARING OCH BEMÖTANDE**

#### *Anmärkningen*

De riksdagsledamöter som undertecknat anmärkningen begär att grundlagsutskottet undersöker om utrikesminister Pekka Haavisto uppsåtligt eller av grov oaktsamhet på ett väsentligt sätt har brutit mot de skyldigheter som hör till ministrernas uppgifter eller i övrigt förfarit klart lagstridigt i sin ämbetsutövning i ett ärende som gäller att från lägret al-Hol ta hem finska medborgare eller personer som rest dit från Finland.

I det kurdiska lägret al-Hol i nordöstra Syrien finns finländare eller familjemedlemmar till IS-stridande från Finland. En eventuell hemtagning av dem har debatterats livligt i offentligheten.

Ilta-Sanomat rapporterade den 2 december 2019 att utrikesminister Haavisto skulle ha pressat utrikesministeriets konsulära chef för att barnen i flyktinglägret al-Hol i Syrien skulle föras till Finland med konsulär skjuts utan mammor med stöd av lagen om konsulära tjänster. Konsulära chefen rapporterade ha konstaterat att projektet var lagstridigt och vägrat att ge efter för påtryckningarna från Haavisto. Därefter fråntog Haavisto honom de konsulära uppgifterna gällande al-Hol och utsåg en tillfällig särskild representant för al-Hol. Beslutet är hemligt och enligt den intervju som konsulära chefen gav Helsingin Sanomat den 6 december 2019 finns det ingen föredragande. Inte heller anges det vilken behörighet ministern har. Så sent som i juni 2019 hade det fattats beslut om att förlänga tjänsten som utrikesministeriets konsulära chef till 2022.

Vid en presskonferens den 2 december 2019 sade Haavisto att omplaceringen av konsulära chefen inte anknöt till frågan om barnen i al-Hol, utan hade att göra med den normala rotationen vid ministeriet. Samtidigt konstaterade ministern att konsulära chefen kvarstår i sitt uppdrag och att tjänsten inte har utlysts. Senare berättade Haavisto att han fört en lång diskussion med konsulära chefen och avslutningsvis hade kallat honom att fortsätta på sin tidigare post. Av det kan man dra slutsatsen att konsulära chefen före diskussionen inte skulle ha fortsatt som konsulär chef.

Den 9 december 2019 publicerade Yle understatssekreterare Pekka Puustinens meddelande till utrikesministeriets anställda. Där beskrivs händelseförloppet så här (i översättning): ”Den allvarliga åsiktsskillnaden angående skötseln av al-Hol-frågan tog sig uttryck i en begäran till tjänstemannaledningen om att utreda om det finns andra lämpliga uppgifter för konsulära chefen. Begäran var sällsynt och exceptionell.” Av meddelandet framgår att utrikesministeriets tjänstemannaledning också gick vidare med den omplacering som ministern begärt, tills företaget stoppades

## Betänkande GrUB 26/2020 rd

genom det samtal mellan Haavisto och konsulära chefen som fördes efter uppståndelsen i offentligheten.

Ordföranden för utrikesförvaltningens tjänstemannaförening (UHVY) ansåg i en intervju med Verkkouutiset den 8 december 2019 att det var problematiskt att ett beslut, hemligstämplat av Haavisto, genom vilket ministeriets arbetsordning ändrats och ett specialsändebud förordnats har fattats utan föredragning (i översättning): ”Såvitt jag vet har beslutet inte fattats på föredragning av en föredragande och det har uppenbarligen inte heller funnits någon motiveringspromemoria om det. Ministern kan inte fatta sådana beslut annat än efter föredragning. Detsamma gäller också den så kallade förflyttningsskyldigheten, som i motsats till vad Haavisto påstår inte hänger på ett ensidigt beslut av ministern. Här har man också i övrigt glömt samarbetslagstiftningen, som ska beaktas också när det görs ändringar i arbetsordningen.”

Utrikesminister Haavisto konstaterade följande vid sin presskonferens den 2 december 2019: ”När justitiekanslerns avgörande kom den 10 oktober 2019, utgick vi från att det nu är Finlands juridiska grund för behandlingen av ärendet. Justitiekanslerns ställningstaganden, vad barnkonventionen och grundlagen föreskriver här ... och det ansågs inte att det finns något politiskt beslut som skulle kunna köra över eller förbigå eller ogiltigförklara detta, denna rättsliga utgångspunkt. Och justitiekanslern ansåg dessutom att den ansvariga myndigheten är utrikesministeriet, som samlar de övriga ministerierna om det behövs handräckning... och så har man gjort i den här situationen. Naturligtvis har medlemmarna i statsrådet informerats, liksom på begäran också republikens president, republikens presidents kansli, men det har också redogjorts för hur detta sker som tjänsteuppdrag.” Och vidare konstaterade utrikesminister Haavisto att ”om man handlar enligt lagen om konsulära tjänster, sker det under tjänsteansvar utifrån detta beslut av justitiekanslern den 10 oktober, som är ett beslut som är förpliktande för myndigheterna och även ministern”.

Haavisto nämnde dock inte att justitiekanslern i sitt svar betonar att det inte hör till hans behörighet eller uppgifter att ålägga myndigheterna att vidta vissa åtgärder. I sitt svar konstaterar justitiekanslern också att det med stöd av lagen om konsulära tjänster åtminstone inte kan anses uppstå någon allmän skyldighet att från lägret försöka ta hem alla finländare eller personer som med stöd av uppehållstillstånd har bott i Finland.

Utifrån Haavistos uttalande den 2 december 2019 verkar det alltså som om regeringen inte har dragit upp några riktlinjer, utan Haavisto har på eget initiativ tolkat justitiekanslerns svar så att den under den föregående regeringen och uppenbarligen ännu i somras gällande tolkningen av behovet av ett särskilt beslut i statsrådets allmänna sammanträde om vilket som helst slags bistånd för återresa inte längre gäller, utan utrikesministeriet inom ramen för sin behörighet kan agera utgående från sin tolkning av justitiekanslerns svar.

Utifrån uppgifter i offentligheten har flera rättsexperter lyft fram att utrikesminister Haavisto kan ha förfarit lagstridigt. Professorn i straff- och processrätt Matti Tolvanen sade i en intervju med nättidningen Suomen uutiset (4.12.2019): ”Om det stämmer att en tjänsteman har blivit påförd sanktioner då han vägrat att delta i en lagstridig insats, så skulle ett sådant förfarande bedömas som missbruk av tjänsteställning oavsett vilken minister det handlar om.” I en intervju med Ilta-Sanomat (6.12.2019) konstaterade Teuvo Pohjolainen, professor emeritus i offentlig rätt utifrån uppgifter i tidningar att ”intrycket är att flera lagbestämmelser har överträtts i utrikesministeriets

## Betänkande GrUB 26/2020 rd

beslutsfattande i ärendet [om konsulära chefen] och inte enbart förvaltningslagen”. I Helsingin Sanomat (11.12.2019) ansåg Olli Mäenpää, professor emeritus i förvaltningsrätt, att ärendet borde ha behandlats vid statsrådets allmänna sammanträde: ”Jag anser att man i detta ärende kan dra slutsatsen att frågan är principiellt viktig. Särskilt med tanke på konventionerna om mänskliga rättigheter, men också med tanke på frågans politiska dimensioner och tyngd.”

### *Sammanfattning*

Frågan om eventuell hemtagning av finländare från lägret al-Hol har inte förts till statsrådets allmänna sammanträde för behandling, trots att ärendet har ansetts vara principiellt viktigt på det sätt som avses i lagen om statsrådet. Utifrån de uppgifter som kommit ut i offentligheten finns det skäl att misstänka att utrikesminister Pekka Haavisto med hänvisning till en felaktig tolkning av justitiekanslerns svar har pressat utrikesministeriets konsulära chef till eventuellt lagstridigt förfarande genom påtryckningar på att föra barnen i flyktinglägret al-Hol till Finland med stöd av lagen om konsulära tjänster. Konsulära chefen har vägrat att gå vidare med ärendet som tjänsteuppdrag, varefter Haavisto har fråntagit honom de konsulära uppgifterna gällande al-Hol och utsett en tillfällig särskild representant för al-Hol. Enligt konsulära chefen finns det inte någon föredragande i det hemliga beslutet och där anges inte vilken behörighet ministern har. I ljuset av de här uppgifterna finns det skäl att misstänka att utrikesminister Haavisto har förfarit lagstridigt i ärendet.

Grundlagens 21 § 2 mom. föreskriver om garantier för god förvaltning. Offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning ska tryggas genom lag.

I 15 § 2 mom. i lagen om samarbete inom statens ämbetsverk och inrättningar föreskrivs det om samarbetsförhandlingar om åtgärder som är under beredning och som har personalkonsekvenser. Innan arbetsgivaren avgör ett ärende som avses i denna paragraf eller ämbetsverket inför en sådan plan, sådana principer eller ett sådant arrangemang som avses i denna paragraf eller genomför en ändring av dem, ska grunderna för, konsekvenserna av och alternativen till de åtgärder som är under beredning behandlas inom ramen för samarbetet, i syfte att uppnå enighet.

I 14 § 1 mom. i lagen om statsrådet föreskrivs det om överföring av ärenden till statsrådets allmänna sammanträde. Ärenden som ankommer på ett ministerium ska i enskilda fall överföras till allmänt sammanträde, om de anses vara så vittsyftande eller principiellt viktiga att de ska avgöras vid allmänt sammanträde. Beslutet om överföring fattas vid allmänt sammanträde på framställning av statsministern eller ministern i fråga.

Beslutsordningen i ministerierna regleras i 25 § i lagen om statsrådet. I ministerierna avgörs ärendena på föredragning, om inte något annat av särskilda skäl föreskrivs genom förordning av statsrådet. Om föredragandens mening avviker från beslutet, ska den på föredragandens begäran antecknas i arkivexemplaret av expeditionen.

I 40 kap. 7 § i strafflagen föreskrivs om missbruk av tjänsteställning: ”Om en tjänsteman i syfte att bereda sig eller någon annan nytta eller orsaka olägenhet eller skada för någon annan 1) bryter mot sin tjänsteplikt enligt bestämmelser eller föreskrifter som skall iakttas i tjänsteutövning, när

## Betänkande GrUB 26/2020 rd

han eller hon deltar i beslutsfattande eller beredning av beslutsfattande eller utövar offentlig makt i sina andra tjänsteåligganden, eller 2) missbrukar sin ställning i förhållande till någon som står i direkt lydadsförhållande till honom eller henne eller under hans eller hennes omedelbara tillsyn, skall tjänstemannen för missbruk av tjänsteställning dömas till böter eller fängelse i högst två år.”

I 40 kap. 9 § i strafflagen föreskrivs följande om brott mot tjänsteplikt: ”Om en tjänsteman vid tjänsteutövning uppsåtligen, på något annat sätt än vad som nämns i detta kapitel eller i 11 kap. 9 a §, bryter mot sin tjänsteplikt enligt bestämmelser eller föreskrifter som ska iakttas i tjänsteutövning, och gärningen inte, med hänsyn till sin menlighet och skadlighet samt andra omständigheter som har samband med den, är ringa bedömd som en helhet, ska tjänstemannen för brott mot tjänsteplikt dömas till böter eller fängelse i högst ett år.”

Strafflagens 40 kap. 10 § föreskriver följande om brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet: ”Om en tjänsteman vid tjänsteutövning av oaktsamhet bryter mot sin tjänsteplikt enligt bestämmelser eller föreskrifter som skall iakttas i tjänsteutövning, på något annat sätt än vad som avses i 5 § 2 mom., och om gärningen inte, med hänsyn till sin menlighet och skadlighet eller andra omständigheter som har samband med den, är ringa bedömd som en helhet, skall tjänstemannen för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet dömas till varning eller böter.”

De undertecknade riksdagsledamöterna kräver att grundlagsutskottet undersöker om utrikesminister Haavisto har förfarit lagligt i alla skeden av processen i ärendet som gäller att ta hem finska medborgare som befinner sig i lägret al-Hol eller personer som rest till lägret från Finland. Undersökningen ska för det första gå ut på att granska om utrikesminister Haavisto har pressat tjänstemän att fatta olagliga beslut i ärendet. För det andra ska det undersökas om den process där utrikesministeriet har tillsatt en ny särskild representant i ärendet har varit laglig. För det tredje ska undersökningen gälla om utrikesministeriet har förfarit lagligt när man försökt flytta konsulära chefen till en ny tjänst från tjänsten som konsulär chef. För det fjärde ska undersökningen gå in på om utrikesministern har handlat lagenligt när han inte överförde ärendet till statsrådets allmänna sammanträde för avgörande.

### *Utrikesminister Pekka Haavistos förklaring och bemötande*

Efter slutförd utfrågning av sakkunniga gav grundlagsutskottet utrikesminister Haavisto tillfälle att yttra sig om den anmärkning enligt grundlagens 115 § om lagenligheten i utrikesministerns ämbetsåtgärder som lämnats till riksdagen av tio riksdagsledamöter den 19 december 2019. I yttrandet står bland annat följande. Minister Haavistos yttranden blir offentliga i sin helhet samtidigt som handlingarna i ärendet.

Utrikesminister Haavisto hänvisar till sina skriftliga yttranden till grundlagsutskottet den 14 januari 2020 och till den sammanfattande utsagan vid förundersökningen den 3 juli 2020, där händelseförloppet beskrivs mer ingående.

Förundersökningen och de opartiska yttranden som grundlagsutskottet fått av ledande rättsvetenskapliga experter i Finland visar att utrikesministern inte har brutit mot de bestämmelser som är bindande för honom och att han inte har gjort sig skyldig till brott. Det finns inga grunder för att inleda ett ministeransvarighetsärende.

## Betänkande GrUB 26/2020 rd

Efter slutförd förundersökning har grundlagsutskottet velat begära yttranden av sex opartiska och oberoende sakkunniga till stöd för sitt beslut. Ingen av dem anser att förutsättningarna för ministeransvar enligt 116 § i grundlagen uppfylls i ärendet.

Enligt utrikesministrernas uppfattning finns det ingen grund för grundlagsutskottet att avvika från experternas omsorgsfullt avvägda åsikter.

Inte heller biträdande riksåklagaren föreslår att ärendet ska föras till riksrätten för avgörande.

Eftersom det inte finns skäl att misstänka brott i ärendet och eftersom utrikesministern utifrån sakkunnigyttandena till utskottet på behörigt sätt kan anses ha strävat efter att inom ramen för sina befogenheter uppnå mål som är förpliktande med tanke på 22 § i grundlagen och FN:s konvention om barnets rättigheter, begär utrikesministern högaktningsfullt att grundlagsutskottet som sitt ställningstagande uttrycker att han inte har förfarit lagstridigt i sina ämbetsåtgärder eller gjort sig skyldig till brott.

Med tanke på den långa processen och det faktum att även utrikesministern under behandlingen av ärendet har haft tystnadsplikt, vilket har gjort det omöjligt för honom att rätta till felaktiga påståenden som förekommit i offentligheten, är det med hänsyn till ministrernas rättsskydd skäligt att uttrycka ett sådant ställningstagande.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Fakta i ärendet*

Det enligt grundlagsutskottet straffrättsligt mest relevanta innehållet i händelseförloppet beskrivs nedan med tillhörande hänvisningar till förundersökningsmaterialet. Brottsmisstankarna gäller utrikesminister Haavistos förfarande i en situation där utrikesministeriet under behandling hade ett ärende som gällde säkerheten för och en eventuell hemtagning av de finländare som var instängda i lägret al-Hol i Syrien. I lägret har det under farofyllda förhållanden levt finska medborgare, av vilka en del var barn.

Finländarna har, om de så önskar, rätt att komma till Finland och att få bistånd av finska myndigheter bland annat enligt lagen om konsulära tjänster. På grundval av de grundläggande fri- och rättigheterna samt nationella och internationella normer för barnets rättigheter har Finland också ansetts ha en skyldighet att trygga rättigheterna för barnen i lägret. Detta har ansetts kräva att åtminstone barnen i al-Hol ska tas hem till Finland, eftersom Finland annars inte kan fullgöra sin skyldighet gentemot dessa barn. Att barnets bästa ska tryggas i första hand har ansetts kunna förutsätta att också mamman eller föräldrarna tas hem, om barnets bästa inte tillgodoses på något annat sätt (se OKV/998/1/2019 och andra anknytande ärenden).

Att vidta de biståndsåtgärder som behövs för att tillgodose rättigheterna för dem som vistas i lägret har framför allt hört till utrikesministeriets uppgifter. Åtgärderna har ansetts med största sannolikhet förutsätta att sådana tjänster enligt lagen om konsulära tjänster som hör till utrikesför-

## Betänkande GrUB 26/2020 rd

valtningens behörighet tillhandahålls personer som vill komma eller tas hem till Finland från lägret.

Bakgrunden till de händelser som ledde till misstanken om brott är den meningsskiljaktighet som uppstått mellan utrikesminister Haavisto och utrikesrådet som tjänstgjorde som konsulär chef vid utrikesministeriet. Meningsskiljaktigheten gällde utrikesministeriets skyldigheter och möjligheter att vidta åtgärder i fråga om finländarna i lägret, framför allt barnen.

Hösten 2019 krävde utrikesminister Haavisto att aktiva åtgärder vidtas bland annat utifrån de diskussioner han fört med statsministern, vissa andra ministrar samt offentliga och privata internationella aktörer samt på grundval av ställningstagandena från justitiekanslern i statsrådet om de finska myndigheternas befogenheter och skyldigheter. En viktig åtgärd skulle ha varit att företrädare för utrikesministeriet skulle ha besökt regionen för att träffa åtminstone representanter för den kurdiska regim som driver lägret al-Hol. På plats skulle man ha utrett möjligheterna att ta hem finländare från lägret.

Konsulära chefen var emot utrikesminister Haavistos planer, bland annat på grund av de säkerhetsrisker och laglighetsfrågor som var förenade med ett besök på plats. Konsulära chefen befarade också att det skulle uppstå laglighetsproblem i synnerhet när det gällde att ta hem barn utan mammor och lämna konsulärt bistånd till människorna i lägret utan att statsrådet hade fattat ett politiskt beslut i frågan.

### *De viktigaste händelserna*

Efter bakgrundsfakta är de viktigaste händelserna i kronologisk ordning följande (inom parentes hänvisningar till de punkter i förundersökningsprotokollet där bland annat händelserna framgår):

**13.9.2019** Haavisto hade en förhandling med statsministern där tjänstemän från skyddspolis och inrikesministeriet samt en pensionerad före detta EU-diplomat och fredsmedlare deltog. Förhandlingarna utmynnade i en riktlinje enligt vilken en delegation med mandat av Finlands regering ska sändas till området. Delegationen skulle främst samla in information. Utrikesministeriet skulle förbereda resan.

**16.9.2019** hölls ett möte vid utrikesministeriet där meningsskiljaktigheten om strategin tillspetsades. Enligt Haavisto avslutades mötet utan operativ sammanfattning, dvs. att man kunde ha kommit överens om de gemensamma åtgärder som utrikesministeriet skulle vidta. Haavisto ansåg att ”de juridiska förutsättningarna hade granskats av justitiekanslern, de politiska förutsättningarna hade överenskommit i regeringen, de operativa förutsättningarna hade kontrollerats [bl.a. EU-diplomaten], och den bit som fattades var utrikesministeriets roll, som jag själv ledde och som saknades här”. — — ”Vid mötet den 16.9, trots att denna fråga hade manglats och förberetts i tre månader, kunde inga operativa riktlinjer åstadkommas.” — — ”Förbehållen var kända och alla operativa framsteg avslogs av konsulära chefen” (s. 53).

Från och med **7.10.2019** tillfrågades flera efterträdarkandidater om de var villiga att ta hand om uppgiften som konsulär chef. Haavisto hade börjat vidta åtgärder för att ompla-



## Betänkande GrUB 26/2020 rd

cera konsulära chefen från uppdraget som konsulär chef ”inom några veckor” efter mötet 16.9 (s. 109).

**9.10.2010** Justitiekanslern avgjorde klagomål i ärendet al-Hol och konstaterade bland annat följande: ”Mot bakgrund av vad som anförts ovan och med hänsyn till de svåra omständigheterna i lägret anser jag att det i denna mycket exceptionella situation skulle vara mycket svårt att, med avseende på laglighetskontrollen, som klandervärt betrakta ett myndighetsförfarande som syftar till att ta hem barn om det är praktiskt möjligt för att tillgodose en grundläggande rättighet enligt 7 § i grundlagen och artikel 6 i konventionen om barnets rättigheter, även om vårdnadshavaren inte ger sitt samtycke.”

**11.10.2019** berättade Haavisto för kanslichefen, statssekreterare Anttonen (s. 177) att han vill att konsulära chefen omplaceras från sitt uppdrag. Anttonen underrättade understatssekreterare Puustinen och personaldirektören samma dag (s. 192 och 806). Utifrån Haavistos (s. 61, 63, 64 och 65), Puustinens (s. 192) och konsulära chefens (s. 36) utsagor samt senare händelser hade Haavisto för avsikt att hitta en sådan uppgift på minst samma nivå som skulle uppskattas av konsulära chefen.

**18.10.2019** gavs UM:s konsulära tjänster i uppdrag (s. 1031) att utarbeta en promemoria om åtgärderna i anslutning till al-Hol med bland annat följande punkter:

3. Utgångspunkten är att åtminstone barnen i lägret al-Hol kan sättas i säkerhet inom rimlig tid och vid behov snabbt, om säkerhetsriskerna i området ökar.

4. Om det med beaktande av säkerhetsfaktorerna inte är möjligt att skilja familjemedlemmarna från varandra när hjälpen ges så att hjälpen endast riktas till barnen, ska justitiekanslerns riktlinjer följas så att barnens bästa tillgodoses.

8. Utrikesministeriet handlar i enlighet med lagen om konsulära tjänster. Beslut om riktlinjerna för vår verksamhet förs till regeringen för beslut endast när det är omöjligt att bedriva verksamhet enligt lagen om konsulära tjänster eller om säkerhetsriskerna blir exceptionella också för ministeriets/ministeriernas egen personal.

Samma dag kommenterade konsulära chefen uppdraget i e-postdiskussionen mellan tjänstemännen bland annat på följande sätt (s. 1030): ”Problemet är nu enligt min uppfattning att ministerns kansli lämpar över det här så att det ska skötas enligt lagen om konsulära tjänster och i princip så att vi endast bistår barn. Att fatta ett sådant beslut som tjänstemannarbete är ett beslut av den kalibern att den som gör det bör förbereda sig på att få en fängelsestraff, och att straffet blir så långt att det inte kan avtjänas villkorligt.”

**22.10.2019** (s. 284) beslutade Haavisto att från och med 23.10.2019 överföra al-Hol-ärendena från konsulära chefen till den särskilda representant som utrikesministern utsett. Enligt beslutet bestäms längden på uppgiften senare, men den ska vara minst två veckor (23.10–5.11.2019).

## Betänkande GrUB 26/2020 rd

**11.11.2019** berättade Puustinen för konsulära chefen att Haavisto vill överflytta honom till andra uppgifter före utgången av december. Haavisto hade inte strävat efter eller begärt att beredningen av ärendet skulle hemlighållas för konsulära chefen. Dröjsmålet med beskedet berodde på tjänstemannaledningens beslut att konsulära chefen ännu inte skulle informeras om ministrernas begäran. Tanken var att ministern ännu skulle kunna ändra sig (s. 179, 194 och 807).

Samma dag kom man för första gången överens om ett samtal mellan Haavisto och konsulära chefen, men konsulära chefen lämnade återbud till det överenskomna mötet 22.11.2019 (s. 918).

**13.11.2019** föreslog konsulära chefen för personaldirektören att han så snabbt som möjligt kunde övergå till uppdraget som beredskapschef på heltid och beskickningschef i Sofia hösten 2020 (s. 1379).

**4.12.2019** hölls mötet mellan Haavisto och konsulära chefen. Vid detta möte hade Haavisto sagt att ”om detta samarbete fungerar, om det inte finns någon kritik mot denna skötsel av al-Hol-uppgifterna och om han (konsulära chefen) också, som han själv sade, är beredd att anlita sin egen personal som stöd [för den särskilda representanten], då tycker jag att detta problem är löst”. Under dessa förutsättningar fanns det från Haavistos sida inget hinder för att konsulära chefen skulle fortsätta på sin post. Konsulära chefen skulle fundera på saken (s. 70, s. 1113).

**19.12.2019** utfärdade statsrådet med stöd av bland annat rättsstatsprincipen ett principbeslut (s. 620) om att ta hem finländska barn från lägret al-Hol. I enlighet med principbeslutet förnyade Haavisto samma dag (s. 498) den särskilda representantens mandat. Det bestämdes inte någon tidsmässig längd för uppdraget.

**20.12.2019** Konsulära chefen meddelade Haavisto att det är bäst att han först förflyttas till uppdraget som beredskapschef på heltid så snart som möjligt och hösten 2020 övergår till posten som beskickningschef i Sofia (s. 757).

**9.1.2020** I en diskussion mellan Haavisto och konsulära chefen konstaterade konsulära chefen att det är ”bättre att jag övergår till andra uppgifter, det är win-win för oss alla att jag tar över posten som beskickningschef i höst” (s. 924).

**28.2.2020** Vid presidentföredragningen beslutade republikens president att begära agremanng för att konsulära chefen skulle överflyttas till Sofia (s. 1380).

**14.4.2020** Konsulära chefen meddelade att han inte vill flytta till Sofia utan fortsätta som konsulär chef och beredskapschef. Därför återtogs överflyttningsprojektet och begäran om agremanng 8.5.2020 (s. 1380).

## Betänkande GrUB 26/2020 rd

*Utskottets ställningstagande till lagligheten i utrikesminister Haavistos åtgärder*

*Utgångspunkter för bedömningen*

När regeringsformen 1919 var i kraft stiftades 1922 två grundlagar som gäller förverkligandet av det rättsliga ministeransvaret: lagen om riksätten och en lag om rätt för riksdagen att granska lagenligheten av statsrådsmedlemmarnas och justitiekanslerns ämbetsåtgärder, det vill säga den så kallade ministeransvarighetslagen som föreskriver om behandlingen av ministeransvarighetsärenden i riksdagen. Enligt 47 § i regeringsformen hade också republikens president rätt att besluta om väckande av åtal mot en minister för lagstridig ämbetsutövning. Åtalet mot ministern skulle behandlas i riksätten.

I den gällande grundlagen är behandlingen av ministeransvarighetsärenden i riksdagen i huvudsak ordnad på samma sätt som i regeringsformen och i den gamla ministeransvarighetslagen. Presidenten kan inte längre besluta att väcka åtal.

Enligt grundlagens 60 § 2 mom. svarar ministrarna för sina ämbetsåtgärder inför riksdagen. Utöver det parlamentariska ansvaret tillkommer det rättsliga ministeransvaret. I 114—116 § i grundlagen föreskrivs det om åtal mot minister och behandling i riksdagen, inledande av undersökning som gäller ministeransvarighet samt om förutsättningarna för väckande av åtal mot en minister. Närmare bestämmelser om behandlingen av ministeransvarighetsärenden finns i lagen om riksätten och behandling av ministeransvarighetsärenden.

Enligt 101 § i grundlagen behandlar riksätten åtal som väcks mot en medlem av statsrådet eller justitiekanslern, riksdagens justitieombudsman eller en ledamot i högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen för lagstridigt förfarande i ämbetsutövning. Detsamma gäller åtal som med stöd av 113 § i grundlagen väcks mot republikens president.

I grundlagens 117 § står det att angående undersökning av lagenligheten av justitiekanslerns och justitieombudsmannens ämbetsåtgärder, väckande av åtal mot justitiekanslern och justitieombudsmannen för lagstridigt förfarande i tjänsteutövning samt behandlingen av sådana åtal gäller vad som i 114 och 115 § sägs om medlemmarna i statsrådet.

I riksätten har åtal väckts mot en minister fyra gånger (mer om detta i Hidén, Mikael: Juridik och former i riksdagsarbetet. Fjärde omarbetade upplagan, 2019, s. 246). År 1933 förordnade republikens president att åtal skulle väckas mot en minister för en misstanke om en felaktig anteckning i statsrådets protokoll. Riksätten ansåg att de bevis som anförts inte var tillräckliga för att bevisa det påstådda brottet.

Riksdagen har tre gånger fattat beslut om att väcka åtal. I det så kallade Salaputki-målet som inleddes 1952 i riksdagen genom justitieombudsmannens skrivelse misstänktes vissa tidigare ministrar ha förfarit lagstridigt vid beviljandet av statsunderstöd. Grundlagsutskottet ansåg att villkoren för att väcka åtal till denna del var uppfyllda (GrUB 14/1953 rd). Åtalen förkastades till största delen. Riksätten dömde endast Jussi Raatikainen till bötesstraff för uppsåtligt tjänstebrott i vinningssyfte och Matti Lepistö likaså till bötesstraff för tjänstefel av oaktsamhet.

## Betänkande GrUB 26/2020 rd

I det så kallade barnmorskeinstitutsmålet 1959 kom riksdagens grundlagsutskott med ett ställningstagande med anledning av en anmärkning från finansutskottet om flera tidigare ministrars förfarande. I sitt ställningstagande ansåg utskottet att tre tidigare ministrar hade förfarit lagstridigt på det sätt som avses i ministeransvarighetslagen i ett ärende som gällde entreprenadavtal om byggnadstekniska arbeten i barnmorskeinstitutets nya byggnad (GrUB 11/1960 rd). Riksdagen beslutade att väcka åtal. Riksrätten dömde den 14 december 1961 Vieno Simonen och Antero Väyrinen till bötesstraff för tjänstefel av underlåtenhet. Åtalet mot den tredje tidigare ministern förkastades.

Ett åtal som väcktes 1993 gällde minister Kauko Juhantalo förfarande. Ärendet anhängiggjordes i grundlagsutskottet genom en anmärkningsskrivelse från riksdagsledamöter. Utskottet ansåg att Juhantalo hade förfarit lagstridigt så att förutsättningarna för väckande av åtal enligt ministeransvarighetslagen var uppfyllda (GrUB 5/1993 rd). Juhantalo dömdes i riksrätten den 29 oktober 1993 till villkorligt fängelse i ett år för brott mot tjänsteplikt och tagande av muta. Utskottet gjorde också en bedömning av ledamot Juhantalos fortsatta uppdrag som riksdagsledamot (GrUB 15/1993 rd).

När regeringsformen och den gamla ministeransvarighetslagen var i kraft tog grundlagsutskottet dessutom emot åtskilliga anmärkningar enligt den dåvarande ministeransvarighetslagen, men de ledde inte till att åtal väcktes. Här kan de senaste nämnas: en anmärkning 1997 om minister Arja Alhos förfarande (GrUB 6/1998 rd), en anmärkning mot hela statsrådet och ministrarna i Harri Holkeris regering (GrUB 1/1988 rd) och en anmärkning mot justitiekansler Jorma S. Aalto 1993 i egenskap av högsta laglighetsövervakare (GrUB 19/1993 rd).

Under den nya grundlagens giltighetstid har fyra anmärkningar gjorts före den föreliggande anmärkningen. Två har gällt justitiekanslerns ämbetsåtgärder och två statsministerns ämbetsåtgärder. Inga åtal har väckts.

I den anmärkning som föregick den aktuella anmärkningen ombads grundlagsutskottet undersöka om statsminister Jyrki Katainen har brutit mot sin tjänsteplikt när han varit med om att främja finansieringen till Sofos Oy:s forskningsprojekt i strid med Finlands Akademis, Sitras och Tekes egna bestämmelser om medverkan i forskningsfinansiering och om han i detta förfarande i övrigt agerat lagligt med hänsyn till jämlikhetsprincipen i 6 § i grundlagen. Enligt grundlagsutskottet (GrUB 4/2013 rd) var statsminister Katainens åtgärder sådana ämbetsåtgärder som avses i 116 § i grundlagen. Enligt utskottet hade statsminister Katainen dock inte förfarit lagstridigt i sin ämbetsutövning.

Utifrån en anmälan från justitiekanslern behandlade grundlagsutskottet under riksmötet 2010 statsminister Matti Vanhanens förfarande då att han satt som ordförande i statsrådets allmänna sammanträde och statsrådet fattade beslut om bidrag från avkastningen av Penningautomatföreningen bland annat till stiftelsen Nuorisosäätiö, som Vanhanen tidigare hade fått ekonomiskt bidrag av för sin presidentvalskampanj. Utskottet ansåg att Vanhanen varit jävig när statsrådets allmänna sammanträde fattade beslut om bidrag från Penningautomatföreningens avkastning och att han genom detta sitt förfarande gjorde sig skyldig till brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet på det sätt som avses i 40 kap. 10 § i strafflagen. Utskottet ansåg likväl att förfarandet inte var grovt

## Betänkande GrUB 26/2020 rd

oaktsamt och att tillräknandekravet i 116 § i grundlagen därmed inte uppfylldes. (GrUB 10/2010 rd).

Lagenligheten i justitiekanslerns ämbetsåtgärder har i det förfarande som föreskrivs i 114 och 115 § i grundlagen bedömts två gånger i fråga om justitiekansler Paavo Nikulas åtgärder (GrUB 1/2005 rd och GrUB 9/2005 rd). Grundlagsutskottet ansåg i båda fallen att justitiekanslern inte hade förfarit lagstridigt.

### *Straffrättsligt ansvar för en medlem av statsrådet och utredning av det i utskottet*

Enligt 114 § i grundlagen är det riksdagen som fattar beslut om att väcka åtal mot en medlem av statsrådet efter att grundlagsutskottet har tagit ställning till lagenligheten i hans eller hennes ämbetsåtgärder. I 116 § i grundlagen sägs det att beslut om att väcka åtal mot en medlem av statsrådet kan fattas, om denne uppsåtligen eller av grov oaktsamhet på ett väsentligt sätt har brutit mot de skyldigheter som hör till en ministers uppgifter eller i övrigt förfarit klart lagstridigt i sin ämbetsutövning.

Grundlagens 114 och 115 § anger att grundlagsutskottet ska undersöka om en ministers ämbetsåtgärder varit lagliga. Undersökningen omfattar inte gärningar och försummelser utanför ämbetsåtgärderna (jfr GrUB 6/1998 rd, s. 10). Som ämbetsåtgärder betraktas t.ex. åtgärder som ministern i denna egenskap vidtagit under beredningen före beslutsfattandet (GrUB 14/1953 rd, GrUB 11/1960 rd och GrUB 16/1981 rd). Som ämbetsåtgärder betraktas också till exempel sådana åtgärder inför egentliga avgöranden som är av förberedande art och som endast har etablerats genom praxis eller dikteras av ärendets art. För bedömningen av om en ministers handlande har karaktär av ämbetsåtgärd eller inte saknar det betydelse om handlandet leder till avgörande av något slag (GrUB 5/1993 rd).

I 116 § i grundlagen ingår för det första ingen straffbestämmelse. Påförande av straff förutsätter således en straffbestämmelse som ingår i annan lagstiftning, i praktiken i strafflagens 40 kap. om tjänstebrott. Enligt 40 kap. 11 § 1 mom. 2 punkten och 12 § i strafflagen tillämpas bestämmelserna i kapitlet också på medlemmar av statsrådet. Grundlagens 116 § räcker med andra ord inte ensam till för att motivera en fällande dom, utan det krävs också brottsrekvisit från andra lagar som visar att statsrådsmedlemmen har handlat mot sina skyldigheter. Om en så kallad allmängiltig bestämmelse om tjänstebrott, det vill säga brott mot tjänsteplikten uppsåtligen eller av oaktsamhet, kommer i fråga är de dessutom så öppna att man måste kunna visa på en tredje rättsregel för tjänsteplikten som ministern har brutit mot.

Grundlagsutskottets uppgift är att med anledning av en anmärkning enligt 115 § i grundlagen undersöka om en minister har förfarit lagstridigt och lägga fram ett ställningstagande om detta för riksdagen. Utifrån den insamlade bevisningen och de tillämpliga rättsreglerna ska utskottet lägga fram sin rättsliga uppfattning om det lagstridiga i det förfarande som anmärkningen avser. Utskottet ska ta ställning till om ministern har förfarit lagstridigt eller inte och, om svaret är ja, om det handlar om den typen av lagstridigt förfarande som 116 § i grundlagen avser och som kan leda till att åtal väcks i riksätten (jfr GrUB 6/1998 rd, s. 10). Däremot gör utskottet ingen bedömning av om agerandet varit ändamålsenligt, eftersom det är en fråga om politiskt ansvar (GrUB 4/2013 rd, s. 5).

## Betänkande GrUB 26/2020 rd

Grundlagsutskottet lägger vikt vid de grundläggande förutsättningarna för en rättvis rättegång också vid behandlingen av ministeransvarighetsärenden i riksdagen. Enligt 21 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Grundlagens 21 § 2 mom. gäller de olika dimensionerna av en rättvis rättegång. I momentet återfinns de viktigaste delarna av en rättvis rättegång, alltså offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring. Förteckningen är inte uttömmande. Till en rättvis rättegång hör utöver de rättigheter som nämns i momentet också bland annat oskyldighetspresumtionen, alltså rätten att bli betraktad som oskyldig tills skuld lagligen har bevisats (GrUU 8/2016 rd, s. 5, GrUU 60/2010 rd, s. 5).

Enligt artikel 6.2 i Europakonventionen ska envar som anklagats för ett brott betraktas som oskyldig till dess att hans eller hennes skuld lagligen har fastställts. Det betyder bland annat att åklagaren måste kunna bevisa åtalet och att ingen får behandlas som skyldig förrän hans eller hennes skuld har fastställts genom en dom (se t.ex. Barberà, Messegué och Jabardo mot Spanien 6.12.1988, punkt 77).

Enligt 8 § i grundlagen får ingen betraktas som skyldig till ett brott eller dömas till straff på grund av en handling som inte enligt lag var straffbar när den utfördes. För brott får inte dömas till strängare straff än vad som var föreskrivet i lag när gärningen begicks.

I sitt betänkande med anledning av justitiekanslerns anmälan om lagligheten i statsminister Vanhanens ämbetsåtgärd (GrUB 10/2010 rd, s. 5) gör grundlagsutskottet en bedömning av de händelser som anmälan gällde med hjälp av en modell i fyra steg, där bedömningen i princip genomfördes på följande sätt:

- Har ministern handlat i strid med den norm som ligger till grund för tjänsteplikten?
- Om svaret är ja, vilket brottsrekvisit enligt strafflagen stämmer då in på gärningarna?
- Om någon av gärningsbeskrivningarna stämmer in på brottsrekvisitet måste graden av tillräknande bedömas, likaså
- om brottet mot de skyldigheter som hör till ministerns uppgifter är väsentligt på det sätt som 116 § i grundlagen avser eller om ministern i övrigt har förfarit klart lagstridigt.

Grundlagsutskottet anser att det med hänsyn till den straffrättsliga oskuldspresumtionen är motiverat att utskottets ställningstagande enligt 114 § 2 mom. i grundlagen om lagstridigt förfarande inte innehåller någon sådan bedömning av förfarandets klandervärdhet och ansvar som hör till behörigheten för riksrätten, som är en oberoende domstol enligt 3 § i grundlagen. Endast i situationer där grundlagsutskottet anser att förfarandet uppfyller kraven i 116 § i grundlagen är det motiverat att komma med ett ställningstagande som konstaterar lagstridighet enligt grundlagen, dock utan att det blir bindande för riksrättens beslut.

### *Lagbundenheten i utövning av offentlig makt*

Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska all utövning av offentlig makt bygga på lag och lag noggrant iaktas i all offentlig verksamhet. I 2 § i grundlagen uttrycks enligt förarbetena till grundlagsreformen att Finlands statsskick bygger på demokrati och rättsstatsprincipen (RP 1/1998 rd, s. 74).

## Betänkande GrUB 26/2020 rd

Den första meningen i 3 mom. om rättsstatsprincipen förutsätter att den som utövar offentlig makt alltid ska ha en behörighetsgrund som i sista hand återgår på en av riksdagen stiftad lag. Lagbundenheten kräver å sin sida att alla gällande rättsnormer och etablerade rättsprinciper iaktas i den offentliga verksamheten och att man handlar inom de gränser som dessa fastställer. Lagbundenheten förutsätter också att de grundläggande och mänskliga rättigheterna beaktas i den offentliga verksamheten.

Grundlagsutskottet anser således att det i och för sig också är relevant att ministerns beslut delvis har grundat sig på justitiekanslerns avgörande (OKV/998/1/2019), enligt vilket de grundläggande och mänskliga rättigheterna, särskilt 7 § i grundlagen, artikel 3.1 och artikel 6 i konventionen om barnets rättigheter samt skyldigheten att trygga dem enligt 22 § i grundlagen, talar för att statsrådet dels i enlighet med folkrätten, dels inom ramen för lagen om konsulära tjänster och med stöd av de befogenheter den föreskriver ska sträva efter att ta hem åtminstone de finländska och med dem jämförbara barn. De mål som ligger till grund för besluten har således en koppling till fullgörandet av det allmänna skyldighet att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Utrikesministeriet, de ministrar som leder ministeriet och tjänstemännen vid ministeriet utgör i sitt arbete med besluten en del av det allmänna som grundlagens 22 § förpliktar att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Enligt grundlagsutskottet är det dock klart att man i sin ämbetsutövning inte ens för att uppnå ett godtagbart mål kan gå till väga i strid med vad som föreskrivs i 2 § 3 mom. i grundlagen om att utövningen av offentlig makt ska bygga på lag och att lag ska iaktas i all offentlig verksamhet. Utskottet har framhållit att myndigheterna trots att situationen eventuellt är speciell, rentav under undantagsförhållanden, är skyldiga att följa lagen noggrant och förfara i enlighet med principerna för god förvaltning. Utskottet har alltså menat att det ska finnas ett godtagbart syfte och dessutom särskilt fäst särskild vikt vid till exempel respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, proportionalitetsprincipen, principen om minsta olägenhet och ändamålsbundenheten vid utövandet av befogenheter (se t.ex. GrUB 11/2020 rd).

*Påtryckning på tjänstemän för att förmå dem att fatta lagstridiga beslut (punkt 1 i anmärkningen)*

Utifrån uppgifter i motiveringen till anmärkningen finns det skäl att misstänka att utrikesminister Pekka Haavisto med hänvisning till en felaktig tolkning av justitiekanslerns svar (den 9 oktober 2019) har pressat konsulära chefen till ett eventuellt lagstridigt förfarande genom att förmå honom att med stöd av lagen om konsulära tjänster hämta hem barnen i flyktinglägret al-Hol till Finland.

Grundlagsutskottet har bedömt grunden för anmärkningen om påtryckning på tjänstemän både med avseende på ett korrekt beslutsfattande och mot bakgrund av tjänstemannarättsliga överväganden. De centrala grunderna för bedömningen av ett korrekt beslutsfattande ingår i de rättsprinciper för förvaltningen som framgår av 6 § i förvaltningslagen. Myndigheterna ska enligt 6 § i förvaltningslagen bemöta dem som utträttat ärenden hos förvaltningen jämlikt och använda sina befogenheter enbart för syften som är godtagbara enligt lag. Myndigheternas åtgärder ska vara opartiska och stå i rätt proportion till sitt syfte. Åtgärderna ska skydda förväntningar som är berättigade enligt rättsordningen.

## Betänkande GrUB 26/2020 rd

Den princip om ändamålsbundenhet som framgår av 6 § i förvaltningslagen innehåller en allmän förpliktelse att utöva behörighet endast för det syfte som den enligt lag är definierad eller avsedd för. En myndighet får inte främja andra ändamål än dem som hör till dess uppgifter och som ingår i syftet för den lag som ska tillämpas i det enskilda fallet (RP 72/2002 rd, s. 62/II). Ett exempel på sådant som kan strida mot ändamålsbundenhetsprincipen är att myndigheten utnyttjar sin särställning för påtryckning eller missbrukar den på annat sätt. Kravet att myndigheternas åtgärder ska vara opartiska är en manifestation av den förvaltningsrättsliga objektivitetsprincipen. Enligt den får förvaltningsverksamheten inte basera sig på grunder som är osakliga eller på något annat sätt främjande för förvaltningen (RP 72/2002 rd, s. 62/II).

När det gäller tjänstemannarättsliga aspekter kan även grundlagens bestämmelser om tjänstemannens ställning, verksamhet och ansvar betraktas som ett viktigt kriterium för bedömningen. Bestämmelsen i 2 § 3 mom. i grundlagen om lagbundenhet och laglighet i förvaltningen ligger till grund för kravet på att utövning av offentlig makt ska bygga på lag och förvaltningen ska vara bunden till lag. Enligt momentet ska all utövning av offentlig makt bygga på lag och lag noggrant iaktas i all offentlig verksamhet. Enligt 118 § i grundlagen svarar en tjänsteman för att hans eller hennes ämbetsåtgärder är lagliga. För att tjänsteansvar ska kunna förverkligas krävs det lagstridiga åtgärder och försummelse av tjänsteuppgifterna från tjänstemannen sida.

Bestämmelserna i statstjänstemannalagen innehåller likaså tjänstemannarättsliga aspekter som är relevanta för bedömningen av grunderna för anmärkningen om påtryckning. Enligt 11 § ska en myndighet bemöta sina tjänstemän opartiskt, om det inte med hänsyn till tjänstemännens uppgifter och ställning finns anledning att avvika från detta. Enligt 13 § i statstjänstemannalagen ska myndigheten se till att tjänstemannen kommer i åtnjutande av sina förmåner och rättigheter enligt tjänsteförhållandet. Enligt 14 § 1 mom. i statstjänstemannalagen ska en tjänsteman utföra sina uppgifter på behörigt sätt och utan dröjsmål. En tjänsteman ska likaså iaktta bestämmelserna om arbetsledning och övervakning.

Lagstiftningen har inte närmare definierat påtryckning på tjänsteman, men t.ex. 12 § i statstjänstemannalagen innehåller ett förbud för en myndighet att utöva påtryckningar på en tjänsteman för att få denne att ansluta sig till en förening. Med påtryckning i förvaltnings- och tjänstemannarättsligt sammanhang avses enligt grundlagsutskottet t.ex. en myndighets eller chefs osakliga eller lagstridiga förfarande eller handlande vars syfte är att leda till eller åstadkomma att en tjänsteman fattar beslut eller vidtar en tjänsteåtgärd eller någon annan åtgärd som han eller hon inte skulle ha vidtagit utan ett sådant förfarande eller handlande. Med stöd av statstjänstemannalagen utförd arbetsledning eller övervakning kan däremot inte betraktas som påtryckning på en tjänsteman. Det samma gäller de allmänna mål för verksamheten som myndigheten har fastställt och som gäller t.ex. myndighetens strategi eller riktlinjerna för dess verksamhet.

Enligt konsulära chefens utredning har han upplevt att han utsatts för påtryckningar från minister Haavisto, särskilt vid två tillfällen. Det första tillfället ägde rum den 16 september 2019 då det var fråga om att sända tjänstemän från utrikesministeriet och inrikesministeriet till lägret al-Hol för perioden 22—28 september 2019. Den konsulära chefen säger att tjänstemännen på konsulära tjänster, inklusive han själv, motiverade för ministern varför den planerade resan inte borde företas. — — Minister Haavisto förlorade fattningen i slutet av diskussionen och konstaterade att det är oerhört om statsministerns strategi inte följs. Han sa att han skulle hitta andra metoder. Den



## Betänkande GrUB 26/2020 rd

konsulära chefen uppgav att han upplevde mötet som en påtryckning, och rätt snart efteråt visade det sig vara just det (konsulära chefens utredning, s. 3.)

Enligt utrikesminister Haavisto utredning blev mötet vid utrikesministeriet den 16 september 2019 ”svårt”. Den konsulära chefen var kritisk till idén att på utrikesministeriets vägnar också besöka den kurdiska regimen i nordöstra Syrien och eventuellt också i lägret al-Hol. Som utrikesminister hade Haavisto till dessa delar förbundet sig till ett förfarande som hade diskuterats vid förhandlingar den 13 september 2019 under statsministerns ledning. Mötet vid utrikesministeriet den 16 september 2019 avslutades enligt Haavisto utan resultat. Senast vid detta möte uppkom enligt Haavisto en brist på förtroende mellan utrikesministern och konsulära chefen om hur man ska gå till väga i frågor som gäller al-Hol. Bristen på förtroende ledde till att minister Haavisto gav i uppdrag att bereda en överföring av konsulära chefen till en annan uppgift (Haavistos utredning, s. 8—9.)

Enligt konsulära chefens utredning var den andra omständigheten som han upplevde som en klar påtryckning ministrernas instruktioner den 18 oktober 2019, som på ministrernas vägnar framfördes av dennes specialmedarbetare. I utredningen sägs det att syftet med instruktionen var att få en tjänsteman att under tjänsteansvar fatta beslut om barnen. Den konsulära chefen uppgav att han inte var beredd att fatta ett tjänstemannabeslut med stöd av lagen om konsulära tjänster (konsulära chefens utredning, s. 10) På denna punkt framförde konsulära chefen också kritik i sitt e-postmeddelande den 18 oktober 2019 till understatssekreterare Puustinen. Den konsulära chefen anförde att det inte går att handla i enlighet med lagen om konsulära tjänster, däremot kan man handla i enlighet med principerna i den lagen. Beslutet måste fattas i regeringen eller av ministern. Problemet var enligt konsulära chefens uppfattning att ministrernas kansli lämpar över det här så att det ska sköts enligt lagen om konsulära tjänster och i princip så att vi endast bistår barn. Att fatta ett sådant beslut som tjänstemannarbete är ett beslut av den kalibern att den som gör det bör förbereda sig på att få en fängelsedom, och att straffet blir så långt att det inte kan avtjänas villkorligt (konsulära chefens utredning, bilaga 7)

Enligt utrikesminister Haavisto utredning var den instruktion av den 18 oktober 2019 som konsulära chefen hänvisar till ett e-postmeddelande från specialmedarbetaren och den skulle fungera som anvisning för beredningen av riktlinjerna. I instruktionen nämndes åtta punkter som bör inkluderas i utrikesministeriets promemoria för regeringens samråd med statsministern (Haavisto utredning, s. 1314). Förhandlingarna överfördes senare till regeringens aftonskola den 31 oktober 2019. Utgångspunkten för anvisningen gällande riktlinjerna var att åtminstone barnen i lägret al-Hol kan sättas i säkerhet inom rimlig tid och vid behov snabbt, om säkerhetsriskerna i området ökar.

För att få en uppfattning om eventuell påtryckning måste man först bedöma mötet vid utrikesministeriet den 16 september 2019. Enligt den utredning som lagts fram förekom det vid mötet meningsskiljaktigheter mellan utrikesminister Haavisto och konsulära chefen och de andra närvarande om huruvida det var motiverat att skicka tjänstemän från utrikesministeriet och inrikesministeriet till lägret al-Hol. Meningsskiljaktigheten grundade sig främst på divergerande bedömningar (bl.a. Skyddspolisens bedömning) av säkerhetsläget, och det fanns sannolikt skäl för de olika uppfattningarna. Det kan inte betraktas som påtryckning på en tjänsteman att olika bedöm-

## Betänkande GrUB 26/2020 rd

ningar förs fram, utan det är fråga om en avvägning av olika aspekter som oundgängligen är en del av tjänsteberedningen.

Diskussionens karaktär illustreras av att utrikesminister Haavisto uppger att han den ledde till att han förlorade förtroendet för konsulära chefen. Konsulära chefen och en del av de tjänstemän som var närvarande berättar för sin del att minister Haavisto förlorade fattningen i slutet av diskussionen. Konsulära chefen upplevde situationen som en påtryckning. Det är således sannolikt att diskussionen åtminstone inte till alla delar var fullt ut lösningsorienterad. Framförandet av olika åsikter under ministeriets interna förberedande diskussioner kan dock ännu inte betraktas som påtryckning, även om en tjänsteman som deltagit i diskussionen kan uppleva det så. Förekomsten av påtryckning ska bedömas på grundval av objektiva kriterier utan att subjektiva upplevelser tillmäts betydelse. I detta sammanhang är det motiverat att beakta i synnerhet det faktum att utrikesministern har beslutanderätt när det gäller frågan om tjänstemän från utrikesministeriet ska sändas till lägret al-Hol. Eftersom ärendet inte hörde till konsulära chefens behörighet, kunde han inte ha utsatts för påtryckning i frågan.

Vidare bör det tas ställning till om den anvisningen den 18 oktober 2019, som till sin karaktär egentligen var ett e-postmeddelande från specialmedarbetaren till understatssekreterare Puustinen. Av e-postmeddelandets rubricering framgick det att det handlade om en begäran om åtgärder, dvs. beredning av regeringsöverläggningar. I meddelandet nämns bland annat åtta ärendegrupper som ska finnas med i utrikesministeriets promemoria. Enligt 1 punkten skulle promemorian fastslå att det i den aktuella situationen ska förfaras i enlighet med lagen om konsulära tjänster och justitiekanslerns senaste beslut [den 9 oktober 2019]. Enligt 3 punkten skulle promemorian fastslå att utgångspunkten är att åtminstone barnen i lägret al-Hol kan sättas i säkerhet inom rimlig tid och vid behov snabbt, om säkerhetsriskerna i området ökar.

Begäran om beredning av utrikesministeriets promemoria framställdes efter justitiekanslerns beslut av den 9 oktober 2019. Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut utifrån sin rättsliga bedömning att de grundläggande och mänskliga rättigheterna, särskilt 7 § i grundlagen, artikel 3.1 och artikel 6 i konventionen om barnets rättigheter och skyldigheten att trygga dem enligt 22 § i grundlagen, talar för att statsrådet i enlighet med internationell rätt och med stöd av sina befogenheter enligt och inom ramen för lagen om konsulära tjänster strävar efter att föra hem åtminstone finländare och barn som kan betraktas som finländare. I sin tidigare promemoria (den 12 juni 2019) ansåg justitiekanslern att UM är behörigt att vidta de åtgärder som behövs för att hämta hem barnen med stöd av 13 § 5 punkten i [reglementet för statsrådet] och 22 § i grundlagen för att genomföra bestämmelserna i konventionen om barnets rättigheter.

Anvisningen i det ovan nämnda e-postmeddelandet kan anses överensstämja med den slutsats som justitiekanslern utifrån en rättslig bedömning presenterade i sitt avgörande den 9 oktober 2019. Enligt grundlagsutskottet var det i sin ordning att denna slutsats också var utgångspunkt för beredningen av utrikesministeriets riktlinjer efter att justitiekanslern, som övervakar att statsrådets verksamhet är lagenlig, fattat sitt avgörande. Även handlande med stöd av lagen om konsulära tjänster och inom ramen för den innefattades i slutsatsen. Iakttagande av lagen om konsulära tjänster ingår väsentligt i konsulära chefens tjänsteplikt.

## Betänkande GrUB 26/2020 rd

Utrikesministeriets strategi, som var under beredning, fastställde utgångspunkterna och låg även i övrigt på en relativt allmän nivå. Den innehöll inte någon skyldighet för utrikesministeriets tjänstemän eller konsulära chef att avgöra ett enskilt förvaltningsärende på ett visst sätt. Enligt grundlagsutskottet hade riktlinjerna inte heller element som skulle ha inneburit eller skulle ha kunnat tolkas som en skyldighet för konsulära chefen att handla lagstridigt eller att bereda eller fatta ett lagstridigt beslut eller avstå från lagligt beslutsfattande. Utifrån detta kan strategin inte betraktas som påtryckning mot konsulära chefen.

### *Tillsättandet av en särskild representant (punkt 2 i anmärkningen)*

Enligt motiveringarna till anmärkningen har konsulära chefen vägrat att gå vidare med ärendet, alltså att hämta hem barnen från lägret al-Hol i Syrien med stöd av lagen om konsulära tjänster, varefter Haavisto har fråntagit honom de konsulära uppgifterna gällande al-Hol och utsett en tillfällig särskild representant för al-Hol. Enligt anmärkningen finns det inte någon föredragande i det hemliga beslutet och där anges inte vilken behörighet ministern har.

Enligt 1 § i lagen om utrikesförvaltningen finns bestämmelser om Finlands utrikesförvaltningsorganisation, beskickningarnas uppgifter och verksamhet samt om tjänstemännens och den övriga personalens ställning inom utrikesförvaltningen. Enligt 14 § 1 mom. är tjänsterna inom utrikesförvaltningen gemensamma för förvaltningsområdet. Den som innehar en tjänst inom utrikesförvaltningen kan sköta olika uppgifter och på olika tjänsteställen inom utrikesförvaltningens organisation på det sätt som föreskrivs i lagen om utrikesförvaltningen.

Enligt 17 § 1 mom. i den lagen är utrikesråd, ambassadråd, utrikessekreterare, administrativa utrikessekreterare, attachéer och administrativa attachéer skyldiga att i sin tjänst övergå till ett annat uppdrag eller flytta till ett annat tjänsteställe i utrikesförvaltningens organisation.

Enligt 56 § i arbetsordningen för utrikesministeriet kan ministern eller statssekreteraren som kanslichef bestämma om beredningen av ett ärende med avsteg från den fastställda arbetsfördelningen. En tjänsteman är dessutom skyldig att oberoende av den fastställda arbetsfördelningen utföra de uppgifter som chefen för en verksamhetsenhet eller en minister som är i förmansställning i förhållande till tjänstemannen med avsteg från den fastställda arbetsfördelningen i enskilda fall förordnar.

Den allmänna utgångspunkten för lagen om konsulära tjänster är att konsulära tjänster under de förutsättningar som anges i lagen och inom beskickningens verksamhetsområde kan tillhandahållas nödställda och personer som vistas utomlands i krissituationer. I 9 § 2 mom. föreskrivs att om en konsulär tjänst behövs i ett land som inte hör till någon beskicknings verksamhetsområde, bestämmer utrikesministeriet hur den konsulära tjänsten ska tillhandahållas.

Beslutsfattandet i statsrådet och dess ministerier regleras i lagen om statsrådet. Enligt 15 § 1 mom. avgör den minister ett ärende till vars ansvarsområde ärendet hör samt leder ministeriets verksamhet enligt arbetsfördelningen. Enligt 16 § 1 mom. kan ministern förbehålla sig beslutanderätten i ett ärende som har uppdragits åt en tjänsteman för avgörande. Enligt 25 § avgörs ärenden vid ministeriet på föredragning, om inte något annat av särskilda skäl föreskrivs genom förordning av statsrådet. I 38 § i reglementet för statsrådet, som utfärdats genom förordning av stats-

## Betänkande GrUB 26/2020 rd

rådet, definieras allmänt de situationer där ett ärende kan avgöras vid ministeriet utan föredragning. Sådana ärenden är endast ärenden som gäller registrerings- eller diarieföringsåtgärder samt ärenden som gäller ministeriets interna personal- eller ekonomiförvaltning, med undantag för anställningsärenden. Enligt 7 § i statsrådets förordning om utrikesministeriet kan dessutom vissa ärenden inom protokolltjänsterna avgöras utan föredragning.

Enligt 45 § 1 mom. i förvaltningslagen ska ett beslut motiveras. Motiveringen för ett beslut kan dock enligt 45 § 2 mom. utelämnas, om bl.a. ett viktigt allmänt eller enskilt intresse förutsätter att beslutet meddelas omedelbart eller om ett yrkande som inte gäller någon annan part godkänns genom beslutet och ingen annan har rätt att söka ändring i beslutet. Enligt 4 § 1 mom. i lagen om samarbete inom statens ämbetsverk och inrättningar ska ämbetsverket i samband med arrangemang som gäller dess organisation, personalens arbetsuppgifter eller personalledningen också svara för samarbetet mellan personalen och cheferna samt för personalens interna samarbete och arbetets effektivitet samt även ge personalen möjlighet att påverka arbetets innehåll och arbetsmiljön samt att få information om arbetets mål, betydelse och resultat. Enligt 11 § 4 mom. ska en förflyttning av en tjänsteman till någon annan uppgift på grundval de bestämmelser om flyttningsskyldighet som gäller inom respektive förvaltningsområde dock behandlas endast mellan arbetsgivaren och den berörda tjänstemannen.

Den 22 oktober 2019 fattade utrikesminister Haavisto ett beslut om utnämning av utrikesministerens särskilda representant och tillsatte det ambassadråd som nämns i beslutet som särskild representant. I den kopia av beslutshandlingen som ingår i utredningen finns inga uppgifter om vem som föredrog ärendet.

Enligt beslutet har den särskilda representanten bland annat till uppgift att företräda utrikesministern, stödja och samordna utrikesministeriets konsulära tjänster i dess roll som behörig myndighet samt vid behov lösa frågor som behörigheten innefattar i syfte att uppnå de ovan nämnda målen. Den särskilda representanten har dessutom till uppgift att trygga den personliga säkerheten för finländska barn som finns i lägret i Syrien och att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses för dem i enlighet med grundlagen och de internationella konventioner som Finland ratificerat och i överensstämmelse med lagen om konsulära tjänster och annan tillämplig lagstiftning.

Enligt utrikesminister Haavistos utredning påverkade utnämningsbeslutet ministeriets interna arbetsfördelning endast i al-Hol-frågan. Till konsulära chefens uppgifter hörde fortsatt alla andra konsulära ärenden som gällde Syrien (Haavistos utredning, s. 15).

Enligt konsulära chefens utredning nämns ingen föredragande för utnämningsbeslutet och inte heller någon behörighetsgrund. Den konsulära chefen hördes inte och gavs inte möjlighet att yttra sig i beredningsskedet. Han fick inte någon motiveringspromemoria om överföring av behörighet och inte heller någon besväransvisning. Skyldigheterna enligt samarbetslagen följdes inte heller (s. 4). Den konsulära chefen var osäker på om han ändå eventuellt hade tjänsteansvar för de beslut som den särskilda representanten fattade (konsulära chefens utredning, s. 6).

Enligt artikel 56 i utrikesministeriets arbetsordning är ministern behörig att bestämma om beredning av ett ärende med avsteg från den fastställda arbetsfördelningen. Ministern har också behö-

## Betänkande GrUB 26/2020 rd

righet att bestämma att en tjänsteman med avsteg från den fastställda arbetsfördelningen ska utföra uppgifter i enskilda fall. Med stöd av dessa bestämmelser kan utrikesministern anses ha haft behörighet att fatta beslut om att tillsätta en särskild representant, med beaktande även av att ministern enligt 16 § 1 mom. i lagen om statsrådet har behörighet att förbehålla sig beslutanderätten i ett ärende som har uppdragits åt en tjänsteman för avgörande.

al-Hol-lägret är beläget i det inofficiella området Rojava där det inte finns några statliga syriska myndigheter. Området torde således inte – åtminstone inte med tanke på de faktiska verksamhetsmöjligheterna – kunna anses höra till någon finländsk beskicknings verksamhetsområde. Utifrån 9 § 2 mom. i lagen om konsulära tjänster bestämmer utrikesministeriet hur den konsulära tjänsten ska tillhandahållas.

En ministers beslut om tillsättande av utrikesministerns särskilda representant eller om dennes uppgifter kan inte anses gälla andra tjänstemäns rättigheter, intressen eller skyldigheter på ett sådant sätt att de ska höras innan beslutet fattas eller ha rätt att överklaga beslutet. Enligt 11 § 4 mom. i lagen om samarbete inom statens ämbetsverk och inrättningar ska sådana ärenden behandlas endast mellan arbetsgivaren och den berörda tjänstemannen. Förfarandet vid tillsättningen kan sålunda inte anses ha varit lagstridigt.

Den tjänsteman vid utrikesministeriet som förordnats till uppgiften som särskild representant svarar enligt 118 § 1 mom. i grundlagen för att hans eller hennes ämbetsåtgärder är lagliga. Andra tjänstemännen har således inget principiellt ansvar för eventuella åtgärder eller försummelser från den särskilda representantens sida.

Enligt den tillgängliga utredningen har utrikesminister Haavistos beslut den 22 oktober 2019 att tillsätta en särskild representant fattats utan föredragning. Förordnande av ett ambassadråd vid utrikesministeriet till utrikesministerns tillfälliga särskilda representant kan dock anses vara ett sådant ärende i anslutning till personalförvaltningen som avses i 38 § i reglementet för statsrådet och som inte kräver föredragning. Utrikesminister Haavistos tillsättningsbeslut innehåller inga närmare motiveringar. Synpunkter på ett snabbt beslutsfattandet samt aspekter som hänför sig till privatpersoners och statens säkerhet kan även anses ha spelat en roll. Med beaktande av de ovan nämnda bestämmelserna i 45 § 2 mom. i förvaltningslagen om situationer där motiveringen för ett beslut kan utelämnas, kan avsaknaden av motiveringar inte anses vara ett fel i förfarandet.

Utrikesministern har därför med stöd av 56 § i utrikesministeriets arbetsordning kunnat fatta beslut att förordna en allmän tjänsteman vid utrikesministeriet till särskild representant. Enligt beslutet om förordnande av en särskild representant ska denne utöver att stödja och samordna utrikesministeriets konsulära tjänster i dess roll som behörig myndighet också vid behov avgöra ärenden som hör till denna behörighet för att uppnå det ovan nämnda målet. Enligt 56 § i arbetsordningen är det dock inte möjligt att delegera beslutanderätten i fråga om privata subjekt till den särskilda representanten. I detta avseende är formuleringen av beslutet om att förordna den särskilda representanten problematiskt.

## Betänkande GrUB 26/2020 rd

*Överföring av ärendet för avgörande vid statsrådets allmänna sammanträde (punkt 4 i anmärkningen)*

Bestämmelser om överföring av ett ärende till statsrådets allmänna sammanträde finns i 14 § i lagen om statsrådet. Enligt 1 mom. i paragrafen ska ärenden som ankommer på ett ministerium i enskilda fall överföras till allmänt sammanträde, om de anses vara så vittsyftande eller principiellt viktiga att de ska avgöras vid allmänt sammanträde. Statsministern eller ministern i fråga kan göra en framställning om överföring till allmänt sammanträde.

Bestämmelsen gäller den egentliga fördelningen av beslutanderätten mellan det allmänna sammanträdet och ministeriet. Vid statsrådets allmänna sammanträde avgörs enligt grundlagens 67 § 1 mom. vittsyftande och principiellt viktiga ärenden samt sådana andra ärenden vars betydelse kräver det. Det är alltså fråga om var ärenden som förutsätter ett formellt beslut av statsrådet avgörs: vid ministeriet eller vid allmänt sammanträde. Bestämmelsen gäller inte som sådan politiska linjer eller strategier där statsrådet inte fattar formellt bindande beslut. Vid beredningen av politiska linjer och strategier är man inte på samma sätt bunden till fördelningen mellan ministeriet och det allmänna sammanträdet.

Enligt grundlagsutskottet är avsikten med bestämmelsen att fatta beslut med rättsverkningar i enskilda ärenden, inte att göra upp allmänna politiska riktlinjer, om vilka statsrådet kan ha fattat beslut som kallas principbeslut. Denna tolkning stöds tydligt av bestämmelsens uttryck ”i enskilda fall”. Det finns överhuvudtaget inga bestämmelser om statsrådets principbeslut i lagen om statsrådet eller reglementet för statsrådet. Principbesluten handlar snarare om politiskt än rättsligt beslutsfattande, även om riktlinjerna i principbeslutet kan ha rättsligt bindande verkan för de tjänstemän som ansvarar för beredningen.

Bestämmelserna i 14 § i lagen om statsrådet kan inte tas till grund för en juridisk skyldighet för utrikesministern att förelägga statsrådets allmänna sammanträde ett principbeslut av politisk natur, exempelvis i ärendet om barn i läger i Syrien. Av handlingarna framgår att frågan har diskuterats upprepade gånger inom statsrådet och att utrikesministern har fått politisk styrning av statsministern. Det är upp till statsministern och ministern i fråga – i detta fall utrikesministern – att utifrån en politisk prövning avgöra om de för statsrådets allmänna sammanträde föreslå hur den politiska styrningen formuleras i ett principbeslut.

*Den planerade omplaceringen av konsulära chefen till andra uppgifter (punkt 3 i anmärkningen)*

I anmärkningen ombeds grundlagsutskottet undersöka om utrikesministeriet har förfarit lagligt när man försökt flytta konsulära chefen till en ny tjänst från tjänsten som konsulär chef. Punkt 3 i anmärkningen hänför sig således till de av förundersökningsmaterialet framgående åtgärderna för att överföra konsulära chefen till andra uppgifter.

För att det ska kunna vara fråga om ett i strafflagen avsett uppsåtligt eller av oaktsamhet begånget brott mot tjänsteplikt förutsätts det att gärningen utförs i samband med skötseln av de uppgifter som hör till tjänsten. I rekvisiten för brott mot tjänsteplikt uttrycks detta med uttrycket ”vid tjänsteutövning”. De av minister Haavisto vidtagna handlingar som nu bedöms har ostridigt utförts i samband med tjänsteutövning som hör till hans tjänst som utrikesminister. De aktuella

## Betänkande GrUB 26/2020 rd

myndighetsuppgifterna i samband med al-Hol-ärendet har skötts av utrikesministeriet, som leds av Haavisto. I ministeriets interna arbetsfördelning har en del av dessa uppgifter hört till konsulära chefens tjänsteuppgifter. Som chef för ministeriet och för de tjänstemän som arbetar där har ministern i och för sig behörighet att förordna underlydande tjänstemän att bereda förordnande av en tjänsteman till ett annat uppdrag inom ramen för skyldigheten för tjänstemän inom utrikesförvaltningen att övergå till ett annat uppdrag.

Enligt 31 § 1 mom. i förvaltningslagen ska en myndighet se till att ett ärende klarläggs tillräckligt och på ett behörigt sätt genom att skaffa den information och det utredningsmaterial som behövs. Vid beredningen av förvaltningsärenden utreds de omständigheter som beslutsfattandet kräver. Det är alltid myndighetens sak att utreda innehållet i den rätt som ska tillämpas.

Haavistos ämbetsställning som minister har innefattat behörighet att delta i denna beredning och beroende på bestämmelserna om det uppdrag som förordnandet gäller också att besluta om förordnande till ett uppdrag eller att föredra ärendet för statsrådet eller republikens president. Som chef för ministeriet och för ministeriets personal hörde det till Haavistos uppgifter som minister också att övervaka hur de tjänstemän som beredde överföringen av konsulära chefen skötte denna uppgift.

En tjänsteman anses ha brutit mot sin tjänsteplikt enligt rekvisitet för brott mot tjänsteplikt enligt 40 kap. 9 § i strafflagen, om tjänstemannen handlar i strid med en skyldighet enligt en specificerad bestämmelse eller föreskrift som ska iakttas i tjänsteutövning, eller handlar i strid med en skyldighet som tjänstemannen med hänsyn till ärendets art tillräckligt exakt kan sluta sig till av de bestämmelser eller föreskrifter som är förpliktande för honom eller henne vid tjänsteutövning.

17 § i lagen om utrikesförvaltningen gäller förordnande av allmänna tjänstemän till ett uppdrag och förflyttning till ett annat tjänsteställe. Enligt paragrafen är utrikesråd, ambassadråd, utrikessekreterare, administrativa utrikessekreterare, attachéer och administrativa attachéer på förordnande skyldiga att i sin tjänst övergå till ett annat uppdrag eller flytta till ett annat tjänsteställe i utrikesförvaltningens organisation. Enligt 2 mom. är andra tjänstemän som innehar allmänna tjänster (allmän tjänsteman) på förordnande skyldiga att i sin tjänst flytta från en beskickning till utrikesministeriet och att övergå från ett uppdrag till ett annat vid utrikesministeriet. I 17 § i lagen om utrikesförvaltningen finns inga bestämmelser om de grunder på vilka skyldigheten att övergå till ett annat uppdrag kommer i fråga. I motiveringen till bestämmelsen hänvisas det till att tjänstemän kan förordnas att övergå till ett annat uppdrag eller flytta till ett annat tjänsteställe utifrån funktionella behov (RP 139/1999 rd, s. 22/II).

Förvaltningslagens 6 § gäller rättsprinciperna inom förvaltningen. Myndigheterna ska enligt 6 § i förvaltningslagen bemöta dem som utträttar ärenden hos förvaltningen jämlikt och använda sina befogenheter enbart för syften som är godtagbara enligt lag. Myndighetens åtgärder ska vara opartiska och stå i rätt proportion till sitt syfte. Åtgärderna ska skydda förväntningar som är berättigade enligt rättsordningen.

Grundlagsutskottet anser att minister Haavisto strävan att överföra konsulära chefen till ett annat uppdrag närmast i början av skeendet kan bedömas som motiverad utifrån funktionella behov i anslutning till skötseln av al-Hol-ärendet. Minister Haavisto verkar dock ha utövat sin prövnings-

## Betänkande GrUB 26/2020 rd

rätt i strid med kravet på proportionalitet i 6 § i förvaltningslagen genom att förordna om beredning av en överföring av konsulära chefen från uppgiften som konsulär chef till helt andra uppgifter utan att låta utreda möjligheterna att vidta åtgärder som i mindre grad ingriper i konsulära chefens rättsliga ställning och genom att fortsätta beredningen av det när beredningen av al-Hol-frågorna redan hade omorganiserats. Av betydelse i denna bedömning är att skötseln av al-Hol-ärendet hade utgjort endast en del av konsulära chefens uppgifter.

Utrikesminister Haavisto har nämnt förtroendebrist som en grund för förflyttningen. Grundlagsutskottet anser att förtroendebrist i ett sammanhang som detta inte är en grund för förflyttning enligt 17 § i lagen om utrikesförvaltningen. Den ovan behandlade principen om ändamålsbundenhet är inte utan betydelse heller vid bedömningen av om tjänstearrangemangen är lagliga. Exempelvis vid beslut om förflyttning och ändring av en tjänst ska enligt rättspraxis hänsyn tas till bland annat de allmänna rättsprinciperna för förvaltningen, såsom principen om ändamålsbundenhet (se t.ex. HFD 22.4.2016, liggare 1517). Minister Haavisto utnyttjade således sin prövningsrätt på ett sätt som åtminstone delvis är problematiskt med tanke på den princip om ändamålsbundenhet som avses i 6 § i förvaltningslagen, när han gav i uppdrag att bereda en förflyttning av konsulära chefen från detta uppdrag på grund av att de synpunkter som konsulära chefen framfört avvek från ministerns ståndpunkt.

Minister Haavisto utfärdade uppdraget om beredning av förflyttning den 11 oktober 2019. Förflyttningsuppdraget hölls i kraft trots att ministern den 22 oktober 2019 utsåg en särskild representant för att sköta al-Hol-ärendet, det vill säga det ärende om vars skötsel konsulära chefen särskilt den 16 september 2019 hade uttryckt en uppfattning som avvek från ministerns ståndpunkt. Haavisto höll fast vid förflyttningsuppdraget, trots att det inte hade framkommit att konsulära chefen efter utnämningen av den särskilda representanten på något sätt hade försvårat att al-Hol-ärendet sköttes på det sätt som Haavisto förutsatte. Att en särskild representant först tillsattes för en kort tid talar enligt utskottets bedömning inte heller för att det fanns något bestående funktionellt behov. Det exceptionella i förflyttningen av konsulära chefen i förhållande till utrikesministeriets etablerade förvaltningspraxis framhäver att åtgärden till sin karaktär var oförutsebar och delvis problematisk även med tanke på proportionalitetskravet. Beslutsfattandet i al-Hol-ärendet i vidare bemärkelse delvis grundade sig visserligen på justitiekanslerns avgörande, och de mål som låg till grund för beslutsfattandet hade således samband med det allmännas fullgörande av skyldigheten att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Dessa omständigheter gav enligt utskottet likväl inte rätt att utöva den behörighet som avses i 17 § i lagen om utrikesförvaltningen för ett ändamål för vilket den bestämmelsen inte kan åberopas.

Grundlagsutskottet anser att minister Haavisto, på det sätt som konstateras ovan, utövade sin prövningsrätt delvis problematiskt med tanke på 6 § i förvaltningslagen. Utskottet anser att det således i princip är möjligt att på smisstänka att ministern i sin ämbetsutövning har brutit mot sina skyldigheter som minister enligt de tillämpliga bestämmelserna. Frågan måste dock bedömas med tanke på huruvida tillräknandet är uppfyllt, med beaktande av bland annat hur medveten minister Haavisto var om situationen och vilken information han fick av de underlydande tjänstemännen. Detta har betydelse vid den straffrättsliga bedömningen av ärendet med tanke på huruvida tillräknandekravet uppfylls (oaktsamhet, grov oaktsamhet, uppsåt) och delvis också med tanke på om rekvisitet uppfylls. Rekvisitet för missbruk av tjänsteställning enligt 40 kap. 7 § i strafflagen uppfylls enligt utskottet inte i ärendet.



## Betänkande GrUB 26/2020 rd

I strafflagens 40 kap. 9 § föreskrivs det om grundformen för brott mot tjänsteplikt. I bestämmelsen förutsätts det utöver att brottet mot tjänsteplikten enligt bestämmelser eller föreskrifter är uppsåtlig också att gärningen inte, med hänsyn till sin menlighet och skadlighet samt andra omständigheter som har samband med den, är ringa bedömd som en helhet. Även vid brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet enligt 40 kap. 10 § i strafflagen innefattar rekvisitet nämnda bedömning av väsentlighetsaspekten. Bakgrunden till bestämmelsen om bedömning av huruvida gärningen är ringa är bland annat att den förvaltningsrättsliga bedömning som grundar sig på laglighetskontroll av och rättsskydd vid tjänsteutövning inte bör jämföras med den straffrättsliga bedömningen av tjänsteutövning i syfte att realisera straffansvaret eller med väsentligt högre trösklar som föreskrivits för det (se även RP 58/1988 rd, s. 65—66).

Enligt grundlagsutskottet kan klandervärdheten i Haavistos förfarande som helhet betraktat inte anses vara obetydlig på det sätt som avses ovan. I 116 § i grundlagen ställs dock i fråga om tillräknande också krav på uppsåt eller grov oaktsamhet som villkor för väckande av ministeransvarighet. Detta förhöjda krav på tillräknandet gäller såväl ett väsentligt brott mot de skyldigheter som hör till en ministers uppgifter enligt 116 § som något annat klart lagstridigt förfarande i ämbetsutövningen enligt den senare delen av bestämmelsen. Straffbarheten inbegriper således inte fall där det är fråga om ett i och för sig väsentligt åsidosättande av någon förpliktelse i samband med medlemskapet i statsrådet, men där den skuld som kan tillräknas vederbörande måste anses vara relativt obetydlig.

Graden av tillräknande ska enligt förarbetena till grundlagsreformen bedömas enligt de allmänna straffrättsliga principerna (RP 1/1998 rd, s. 171). Enligt 3 kap. 7 § i strafflagen avgörs frågan om oaktsamheten ska anses vara grov utifrån en helhetsbedömning. Vid bedömningen ska det beaktas hur betydande den åsidosatta aktsamhetsplikten är, hur viktiga de äventyrade intressena och hur sannolik kränkningen är, hur medveten gärningsmannen är om att han eller hon tar en risk samt övriga omständigheter som har samband med gärningen och gärningsmannen. Av dessa faktorer har de tre första samband med gärningen, den fjärde med gärningsmannen och den femte med bådadera. En gärning kan anses ha begåtts av grov oaktsamhet om gärningsmannen på ett betydande sätt bryter mot aktsamhetsprincipen.

Med tanke på tillämpningen av strafflagens bestämmelser om tjänstebrott innebär detta till exempel att bestämmelsen i 40 kap. 10 § i strafflagen om brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet kan tillämpas i fråga om ministrar endast om rekvisitet för bestämmelsen uppfylls och oaktsamheten dessutom överskrider gränsen för grov oaktsamhet. Bestämmelsen i 116 § i grundlagen inskränker således i väsentlig grad tillämpningen av 40 kap. 10 § i strafflagen vid bedömningen av en ministers brott mot tjänsteplikten.

När det gäller minister Haavisto handlande bör det för det första noteras att det förfarande som nu bedöms juridiskt sett gäller att Haavisto gav behöriga tjänstemän vid utrikesministeriet ett muntligt uppdrag om att bereda en förflyttning av konsulära chefen till andra uppgifter vid utrikesministeriet. Ministern har rätt att lita på att tjänsteberedningen är ändamålsenlig och laglig. I det sammanhanget och inte heller senare framförde de ansvariga tjänstemännen några anmärkningar eller misstankar om beredningsuppdragets laglighet till utrikesminister Haavisto. Överföring av en tjänsteman vid utrikesministeriet till en annan tjänst med stöd av 17 § i lagen om utrikesförvaltningen hör som sådan till den operativa verksamheten vid ministeriets personalförvaltning,

## Betänkande GrUB 26/2020 rd

vars tjänstemän i första hand svarar för att verksamheten är laglig. På basis av förundersökningsmaterialet har minister Haavisto uppenbarligen inte fått kännedom om några misstankar om att beredningen av ärendet inte skulle ha varit laglig.

Vid bedömningen av ärendet ska det också beaktas att något beslut om överföring av konsulära chefen till ett annat uppdrag med stöd av 17 § i lagen om utrikesförvaltningen inte fattades i något skede. Misstanken om lagstridigt förfarande hänför sig således till det beredningsuppdrag som gällde förflyttningen och till beredningen enligt uppdraget. Till beredningen hör också att utreda de laglighetsfrågor som anknyter till den åtgärd som bereds. För att tröskeln för grov oaktsamhet och över huvud taget för gärningens straffbarhet till denna del ska överskridas, ska det redan vid en första anblick stå klart att lagstridigheten i beredningsuppdraget är uppenbar på något sätt.

Av förundersökningsmaterialet framgår inte några omständigheter som motiverar att den förhöjda grad av tillräknande som förutsätts i 116 § i grundlagen — kravet på uppsåt eller grov oaktsamhet — överskrids i ärendet.

För det andra ställs det ett väsentlighetskrav på ett förfarande som strider mot de skyldigheter som hör till en ministers uppgifter. En process i riksrätten ska inte inledas om ministrarnas förfarande endast i ringa mån kan anses strida mot hans eller hennes skyldigheter (RP 1/1998, s. 171). Väsentlighetskravet innebär mer allmänt att det inte är aktuellt att väcka åtal mot en minister på grund av olika procedurfel och formfel utan betydande tilläggsförutsättningar. De högsta laglighetsövervakarnas möjlighet att framföra anmärkningar och möjligheten att söka ändring i ett beslut ger normalt tillräckliga medel att reagera på procedurfel i statsrådets verksamhet. För att åtal ska kunna väckas mot en minister förutsätts i princip ett tämligen påfallande och klart klandervärt brott mot tjänsteplikten.

När det gäller väsentlighetskravet bör det i minister Haavistos fall särskilt beaktas att det förfarande som påstås vara lagstridigt hänför sig till det muntligt givna beredningsuppdraget och till påstådda procedurfel vid beredningen av ärendet. Det är också värt att notera att det i ärendet inte fattades något beslut enligt 17 § i lagen om utrikesförvaltningen om överföring av konsulära chefen till ett annat uppdrag. Det var fråga om beredning av en förflyttning, där bland annat omständigheter som hänför sig till huruvida överföringen hade varit lagenlig ska utredas. Enligt förundersökningsmaterialet motsatte sig konsulära chefen inte att övergå till ett annat uppdrag efter att ha fått kännedom om beredningen av ärendet, utan beredningen fortsatte efter den 11 november 2019 i samråd med konsulära chefen och i enlighet med hans önskemål. Det är svårt att i ett sådant sammanhang se ett lagstridigt förfarande som överskrider det väsentlighetskrav som i 116 § i grundlagen ställs på brott mot en ministers skyldigheter.

Misstankarna om att minister Haavisto handlande strider mot de skyldigheter en minister har grundar sig på den allmänna bestämmelsen om rättsprinciperna inom förvaltningen i 6 § i förvaltningslagen. Myndigheterna ska enligt 6 § i förvaltningslagen bemöta dem som uträttar ärenden hos förvaltningen jämlikt och använda sina befogenheter enbart för syften som är godtagbara enligt lag. Myndighetens åtgärder ska vara opartiska och stå i rätt proportion till sitt syfte. Åtgärderna ska skydda förväntningar som är berättigade enligt rättsordningen. Syftet med 6 § i förvaltningslagen är inte i första hand att ligga till grund för tjänstemannens straffrättsliga ansvar, utan avsikten är att styra myndighetsverksamheten. Enligt grundlagsutskottet kan verksamhet som

## Betänkande GrUB 26/2020 rd

strider mot de principer som räknas upp i 6 § i förvaltningslagen i vissa situationer visserligen också grunda sig på straffrättsligt tjänsteansvar, men då måste det i praktiken förutsättas att överträdelsen av rättsprinciperna inom förvaltningen har varit tämligen iögonenfallande och uppenbar. Denna förutsättning i fråga om tillräknandet uppfylls enligt grundlagsutskottet inte i det nu aktuella fallet.

Vid en vägning av väsentlighetskravet ska det också beaktas att en riksriättsprocess är mycket tung och dramatisk. Den lämpar sig således inte för all bedömning av lagenligheten i ministerns verksamhet (se t.ex. GrUB 32/1982 rd). Väckande av åtal i riksriätten är ett alltför kraftigt medel för behandling av statsrådsmedlemmars förseelser eller procedurfel av ringa klanderbarhet.

Även om det inte finns något formellt hinder för väckande av åtal i riksriätten med stöd av en bestämmelse, till exempel i strafflagen som 40 kap. 10 § i strafflagen, som endast kan ge böter, bör inledande av en riksriättsprocess i det aktuella ärendet betraktas som ett överdimensionerat förfarande med tanke på förverkligandet av ministerns ansvar. Detta också med beaktande av den tanke som ligger till grund för grundlagens bestämmelser, nämligen att ministerns politiska ansvar är primärt i förhållande till det straffrättsliga ansvaret, och med beaktande av grundlagsutskottets vedertagna uppfattning att tillgripandet av en riksriättsprocess är exceptionellt (se RP 1/1998 rd, s 170—171, GrUB 16/1981 rd, GrUB 32/1982 rd).

I fråga om minister Haavisto anser grundlagsutskottet på de grunder som anförts ovan att kravet i 116 § i grundlagen på väsentlighet vid brott mot de skyldigheter som hör till en ministerns uppgifter inte uppfylls ens i det fall att förfarandet uppfyller rekvisitet i bestämmelsen om tjänstebrott.

En ministerns verksamhet som chef för ett ministerium ska utifrån 116 § i grundlagen bedömas på basis av paragrafens bestämmelse om huruvida det är fråga om ett väsentligt brott mot skyldigheterna som medlem av statsrådet. Av detta följer att frågan i detta sammanhang inte behöver bedömas utifrån den sekundära gärningsformen i 116 § i grundlagen ("eller i övrigt förfarit klart lagstridigt i sin ämbetsutövning").

### FÖRSLAG TILL BESLUT

I enlighet med vad som anförts ovan anser grundlagsutskottet att även om utrikesminister Pekka Haavistos förfarande i det ärende som är föremål för anmärkning (punkt 3) måste anses strida mot förvaltningslagen och lagen om utrikesförvaltningen och därmed vara klandervärd, uppfylls dock inte det i 116 § i grundlagen uppställda förhöjda kravet på tillräknande för väckande av åtal mot en minister (uppsåt eller grov oaktsamhet) eller väsentlighetskravet för brott mot de skyldigheter som hör till en ministerns uppgifter. Grundlagsutskottet anser således att det inte finns förutsättningar för att väcka åtal.

*Grundlagsutskottet anför som sitt ställningstagande enligt 114 § 2 mom. i grundlagen att utrikesminister Pekka Haavisto inte i ärendet har förfarit lagstridigt i sina ämbetsåtgärder på det sätt som avses i 116 § i grundlagen.*

## Betänkande GrUB 26/2020 rd

Helsingfors 9.12.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd  
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna (delvis)  
medlem Bella Forsgrén gröna (delvis)  
medlem Maria Guzenina sd  
medlem Petri Honkonen cent  
medlem Olli Immonen saf  
medlem Hilikka Kemppi cent (delvis)  
medlem Mikko Kinnunen cent (delvis)  
medlem Anna Kontula vänst  
medlem Mats Löfström sv (delvis)  
medlem Jukka Mäkynen saf  
medlem Sakari Puisto saf  
medlem Wille Rydman saml  
medlem Heikki Vestman saml (delvis)  
medlem Tuula Väätäinen sd  
ersättare Eva Biaudet sv (delvis)  
ersättare Markku Eestilä saml  
ersättare Mari Holopainen gröna  
ersättare Johannes Koskinen sd  
ersättare Mikko Kärnä cent (delvis)  
ersättare Sari Tanus kd (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen  
utskottsråd Mikael Koillinen.

## Betänkande GrUB 26/2020 rd Reservation

### RESERVATION

#### Motivering

Vi instämmer i grundlagsutskottets utlåtande fram till punkt 77.

Enligt undertecknade bör det dock i grundlagsutskottets betänkande i enlighet med den motiverade uppfattning som majoriteten av de sakkunniga uttryckt konstateras att utrikesministern inte har handlat i strid med den helhet av normer som ligger till grund för hans skyldigheter i tjänsten och som utöver bestämmelserna i vanlig lag utgörs av 22 § i grundlagen, samtidigt som man beaktar FN:s konvention om barnets rättigheter, och att ministern inte heller i övrigt har handlat lagstridigt i avgörandena i al-Hol-ärendet.

I likhet med grundlagsutskottet hänvisar vi till justitieombudsman Jääskeläinens yttrande i fråga om bakgrunden och händelseförloppet och går för tydlighetens skull igenom dem nedan:

#### De viktigaste händelserna

##### *Bakgrund*

Det i straffrättsligt avseende relevanta innehållet i händelseförloppet har genom hänvisningar till förundersökningsmaterialet presenterats t.ex. i biträdande riksåklagarens yttrande (s. 1—13). Bakgrunden beskrivs utförligt i justitieombudsmannens yttrande (nedan) och kan återges som följer:

Brottsmisstankarna gäller utrikesminister Haavistos förfarande i en situation där utrikesministeriet under behandling hade ett ärende som gällde säkerheten för och en eventuell hemtagning av de finländare som var instängda i lägret al-Hol i Syrien. I lägret har det under farofyllda förhållanden levt finska medborgare, av vilka en del var barn.

Finländare har, om de så önskar, rätt att komma till Finland och att få bistånd av finska myndigheter bland annat enligt lagen om konsulära tjänster. På grundval av de grundläggande fri- och rättigheterna samt nationella och internationella normer för barnets rättigheter ansågs Finland också ha en skyldighet att trygga rättigheterna för barnen i lägret.

Detta ansågs kräva att åtminstone barnen i al-Hol tas hem till Finland, eftersom Finland annars inte kunde fullgöra sin skyldighet gentemot dessa barn. Att barnets bästa ska tryggas i första hand ansågs förutsätta att också mamman eller föräldrarna tas hem, om barnets bästa inte kunde tillgodoses på något annat sätt.

Att vidta de biståndsåtgärder som behövdes för att tillgodose rättigheterna för dem som vistas i lägret hörde framför allt till utrikesministeriets uppgifter. Åtgärderna ansågs med största sannolikhet förutsätta att sådana tjänster enligt lagen om konsulära tjänster som hör till utrikesförvaltningens behörighet tillhandahålls personer som vill komma eller tas hem till Finland från lägret.

## Betänkande GrUB 26/2020 rd Reservation

Bakgrunden till de händelser som ledde till misstanken om brott är den meningsskiljaktighet som uppstod mellan utrikesminister Haavisto och utrikesråd Pasi Tuominen, som tjänstgjorde som konsulär chef vid utrikesministeriet. Meningsskiljaktigheten gällde utrikesministeriets skyldigheter och möjligheter att vidta åtgärder i fråga om finländarna i lägret, framför allt barnen.

Hösten 2019 krävde Haavisto att aktiva åtgärder vidtas bland annat utifrån de diskussioner han fört med statsministern, vissa andra ministrar samt offentliga och privata internationella aktörer samt på grundval av ställningstagandena från justitiekanslern i statsrådet om de finska myndigheternas befogenheter och skyldigheter. En viktig åtgärd skulle ha varit att företrädare för utrikesministeriet skulle ha besökt regionen för att träffa åtminstone representanter för den kurdiska regim som driver lägret al-Hol. På plats skulle man ha utrett möjligheterna att ta hem finländare från lägret.

Tuominen var emot utrikesminister Haavistos planer, bland annat på grund av de säkerhetsrisker och laglighetsfrågor som var förenade med ett besök på plats. Tuominen befarade också att det skulle uppstå laglighetsproblem i synnerhet när det gällde att ta hem barn utan mammor och lämna konsulärt bistånd till människorna i lägret utan att statsrådet hade fattat ett politiskt beslut i frågan.

De viktigaste händelserna är i kronologisk ordning följande. Liksom det som sagts ovan framgår också dessa händelser väl av justitieombudsmannens yttrande och nedan följs den lista som finns i yttrandet:

— 13.9.2019 Haavisto förhandlade med statsministern. Närvarande var även tjänstemän från skyddspolisen och inrikesministeriet samt en pensionerad finländsk före detta EU-diplomat och fredsmedlare (namnet struket) som alldeles nyligen hade besökt nordöstra Syrien med den nederländska fredsmedlingsgruppen Dialogue Advisory Group DAG. Förhandlingarna utmynnade i en riktlinje enligt vilken en delegation med mandat av Finlands regering ska sändas till området. Delegationen skulle främst samla in information. Utrikesministeriet skulle förbereda resan.

— 16.9.2019 hölls ett möte vid utrikesministeriet där meningsskiljaktigheten om handlingslinjen tillspetsades. Enligt Haavisto avslutades mötet utan operativ sammanfattning, dvs. utan en samsyn om vilka åtgärder utrikesministeriet skulle vidta. Haavisto ansåg att ”de juridiska förutsättningarna hade granskats av justitiekanslern, de politiska förutsättningarna hade överenskommit i regeringen, de operativa förutsättningarna hade kontrollerats av den erfarna finländska diplomaten [namnet struket] och DAG, och den bit som fattades var utrikesministeriets roll, som jag själv ledde och som saknades här”. — — ”Vid mötet den 16.9, trots att denna fråga hade manglats och förberetts i tre månader, kunde inga operativa riktlinjer åstadkommas.” — — ”Förbehållen var kända och alla operativa framsteg avlogs av konsulära chefen”.

(s. 53)

— Från och med 7.10.2019 tillfrågades flera efterträdarkandidater om de var villiga att ta hand om uppgiften som konsulär chef. Haavisto hade börjat vidta åtgärder för att omplacera Tuominen från uppdraget som konsulär chef ”inom några veckor” efter mötet 16.9 (s. 109).

— 9.10.2010 Justitiekanslern avgjorde klagomål i ärendet al-Hol och konstaterade bland annat följande: ”Mot bakgrund av vad som anförts ovan och med hänsyn till de svåra omständigheterna i lägret anser jag att det i denna mycket exceptionella situation skulle vara mycket svårt att, med avseende på laglighetskontrollen, som klandervärt betrakta ett myndighetsförfarande

## Betänkande GrUB 26/2020 rd Reservation

som syftar till att ta hem barn om det är praktiskt möjligt för att tillgodose en grundläggande rättighet enligt 7 § i grundlagen och artikel 6 i konventionen om barnets rättigheter, även om vårdnadshavaren inte ger sitt samtycke.”

— 11.10.2019 berättade Haavisto för kanslichefen, statssekreterare Anttonen (s. 177) att han vill att Tuominen omplaceras från sitt uppdrag. Anttonen underrättade understatssekreterare Puustinen och personaldirektör Tulokas samma dag (s. 192 och 806). Utifrån Haavistos (s. 61, 63, 64 och 65), Puustinens (s. 192) och Tuominens (s. 36) utsagor samt senare händelser hade Haavisto för avsikt att hitta en sådan uppgift på minst samma nivå som skulle uppskattas av Tuominen.

— 18.10.2019 gavs UM:s konsulära tjänster i uppdrag (s. 1031) att utarbeta en promemoria om åtgärderna i anslutning till al-Hol med bland annat följande punkter: ”3. Utgångspunkten är att åtminstone barnen i lägret al-Hol kan sättas i säkerhet inom rimlig tid och vid behov snabbt, om säkerhetsriskerna i området ökar. 4. Om det med beaktande av säkerhetsfaktorerna inte är möjligt att skilja familjemedlemmarna från varandra när hjälpen ges så att hjälpen endast riktas till barnen, ska justitiekanslerns riktlinjer följas så att barnens bästa tillgodoses. - - 8. Utrikesministeriet handlar i enlighet med lagen om konsulära tjänster. Beslut om riktlinjerna för vår verksamhet förs till regeringen för beslut endast när det är omöjligt att bedriva verksamhet enligt lagen om konsulära tjänster eller om säkerhetsriskerna blir exceptionella också för ministeriets/ministeriernas egen personal.” Samma dag kommenterade Tuominen uppdraget i e-postdiskussionen mellan tjänstemännen bland annat på följande sätt (s. 1030): ”Problemet är nu enligt min uppfattning att ministerns kansli lämpar över det här så att det ska skötas enligt lagen om konsulära tjänster och i princip så att vi endast bistår barn. Att fatta ett sådant beslut som tjänstemannaarbete är ett beslut av den kalibern att den som gör det bör förbereda sig på att få en fängelsestraff, och att straffet blir så långt att det inte kan avtjänas villkorligt.”

— 22.10.2019 (s. 284) beslutade Haavisto att från och med 23.10.2019 överföra al-Hol-ärendena från konsulära chefen till den särskilda representant som utrikesministern utsett. Enligt beslutet bestäms längden på uppgiften senare, men den ska vara minst två veckor (23.10–5.11.2019).

— 11.11.2019 berättade Puustinen för Tuominen att Haavisto vill överflytta honom till andra uppgifter före utgången av december. Haavisto hade inte strävat efter eller begärt att beredningen av ärendet skulle hemlighållas för Tuominen. Dröjsmålet med beskedet berodde på tjänstemannaledningens beslut att Tuominen ännu inte skulle informeras om ministerns begäran. Tanken var att ministern ännu skulle kunna ändra sig (s. 179, 194 och 807). Samma dag kom man för första gången överens om ett samtal mellan Haavisto och Tuominen, men Tuominen lämnade återbud till det överenskomna mötet 22.11.2019 (s. 918).

— 13.11.2019 föreslog Tuominen för personaldirektör Tulokas att han så snabbt som möjligt kunde övergå till uppdraget som beredskapschef på heltid och beskikningschef i Sofia hösten 2020 (s. 1379). (s. 1379)

— 4.12.2019 hölls mötet mellan Haavisto och Tuominen. Vid detta möte hade Haavisto sagt att ”om detta samarbete fungerar, om det inte finns någon kritik mot denna skötsel av al-Hol-uppgifterna och om han (Tuominen) också, som han själv sade, är beredd att anlita sin egen personal som stöd [för den särskilda representanten], då tycker jag att detta problem är löst”. Under dessa förutsättningar fanns det från Haavistos sida inget hinder för att Tuominen skulle fortsätta på sin post. Tuominen skulle fundera på saken (s. 70, s. 1113).

— 19.12.2019 utfärdade statsrådet med stöd av bland annat rättsstatsprincipen ett principbeslut (s. 620) om att ta hem finländska barn från lägret al-Hol. I enlighet med principbeslutet för-

## **Betänkande GrUB 26/2020 rd Reservation**

nyade Haavisto samma dag (s. 498) den särskilda representantens mandat. Det bestämdes inte någon tidsmässig längd för uppdraget.

— 20.12.2019 Tuominen meddelade Haavisto att det är bäst att han först förflyttas till uppdraget som beredskapschef på heltid så snart som möjligt och hösten 2020 övergår till posten som beskickningschef i Sofia (s. 757).

— 9.1.2019 I en diskussion mellan Haavisto och Tuominen konstaterade Tuominen att det är ”bättre att jag övergår till andra uppgifter, det är win-win för oss alla att jag tar över posten som beskickningschef i höst” (s. 924).

— 28.2.2020 Vid presidentföredragningen beslutade republikens president att begära agre-  
mang för att Tuominen skulle överflyttas till Sofia (s. 1380).

— 14.4.2020 Tuominen meddelade att han inte vill flytta till Sofia utan fortsätta som konsu-  
lär chef och beredskapschef. Därför återtogs överflyttningsprojektet och begäran om agre-  
mang 8.5.2020 (s. 1380).

### **Har begäran om omplacering haft en godtagbar grund?**

Vid förundersökningen har det framförts att utrikesminister Haavisto skulle ha brutit mot sin tjänsteplikt enligt 6 § i förvaltningslagen genom att utan godtagbar grund försöka överföra Tuominen till andra uppgifter mot dennes vilja.

### **Rättslig bedömning**

#### **Principen om ändamålsbundenhet enligt 17 § i lagen om utrikesförvaltningen och 6 § i förvaltningslagen**

Beslut om överföring av Tuominen till ett annat uppdrag fattades alltså aldrig. Även de förberedande åtgärderna för överföring är dock tjänsteuppgifter som omfattas av tjänsteansvaret, och en sådan uppgift var också det uppdrag om beredning av en överföring som Haavisto gav. Den egentliga tidpunkten för när beredningsuppdraget gavs måste anses vara då Haavisto meddelade Anttonen om saken 11.10.2019.

Konsulära chefen Tuominen har en tjänst som utrikesråd, som enligt 14 § i lagen om utrikesförvaltningen är en s.k. allmän tjänst.

Enligt 17 § i den lagen är *utrikesråd, ambassadråd, utrikessekreterare, administrativa utrikessekreterare, attachéer och administrativa attachéer skyldiga att i sin tjänst övergå till ett annat uppdrag eller flytta till ett annat tjänsteställe i utrikesförvaltningens organisation.*

*Andra tjänstemän som innehar allmänna tjänster (allmän tjänsteman) är på förordnande skyldiga att i sin tjänst flytta från en beskickning till utrikesministeriet och att övergå från ett uppdrag till ett annat vid utrikesministeriet.*

*I andra fall än de som avses i 1 och 2 mom. kan en allmän tjänsteman i sin tjänst förordnas till ett uppdrag eller förflyttas till ett annat tjänsteställe i utrikesförvaltningens organisation, om tjänstemannen samtycker till det.*



## Betänkande GrUB 26/2020 rd Reservation

Som utrikesråd har Tuominen alltså vid förordnandet varit skyldig att övergå till ett annat uppdrag eller flytta till ett annat tjänsteställe i utrikesförvaltningens organisation, och detta har inte förutsatt samtycke av Tuominen.

I lagen om utrikesförvaltningen finns inga uttryckliga bestämmelser om de grunder på vilka en tjänsteman som omfattas av bestämmelsen kan förordnas att övergå till ett annat uppdrag eller flytta till ett annat tjänsteställe.

Detta innebär dock inte att beslut om överföring kan fattas godtyckligt. I en sådan situation begränsas prövningsrätten av rättsprinciperna inom förvaltningen, som det föreskrivs om i **6 § i förvaltningslagen**. Paragrafen lyder som följer: *Myndigheterna ska bemöta dem som utråder ärenden hos förvaltningen jämlikt och använda sina befogenheter enbart för syften som är godtagbara enligt lag. Myndighetens åtgärder ska vara opartiska och stå i rätt proportion till sitt syfte. Åtgärderna ska skydda förväntningar som är berättigade enligt rättsordningen.*

I det nu aktuella fallet måste frågan granskas och har i sakkunnigyttrandena granskats särskilt utifrån principerna om ändamålsbundenhet och proportionalitet.

### **Principen om ändamålsbundenhet**

Principen om ändamålsbundenhet innebär att myndigheterna ska använda sina befogenheter enbart för syften som är godtagbara enligt lag.

### **För vilka situationer är den befogenhet som grundar sig på 17 § i lagen om utrikesförvaltningen avsedd?**

Enligt motiveringen till bestämmelsen (RP 139/1999 s. 22) är ett grundläggande drag i det enhetliga tjänstesystemet inom utrikesförvaltningen, särskilt när det gäller de allmänna tjänsterna, att tjänstemännen står till förfogande för olika uppdrag och kan flyttas från ett ställe och ett uppdrag till ett annat enligt funktionella behov. Det har inte varit möjligt att grunda flyttningssystemet helt på frivilliga flyttningar, utan de viktigaste tjänstemännen inom utrikesförvaltningen har av tradition haft en långtgående flyttningsskyldighet. Den lämpligaste tjänstemannen skall kunna flyttas också till mindre eftertraktade uppgifter.

Tekniskt fattas beslut om flyttningen genom ett beslut om förordnande till ett uppdrag. Beslutet om förordnande till ett uppdrag fattas första gången i samband med att personen för första gången utnämns till en allmän tjänst och därefter alltid när uppgiften byts ut. I beslutet om förordnande av en tjänst är det på sätt och vis fråga om att det fattas ett separat beslut om den del av beslutet som gäller fastställande av tjänsteställe och tjänsteuppdrag.

Enligt motiveringen ska flyttningsskyldigheten således grunda sig på ett funktionellt behov. Ett separat skriftligt beslut om förordnande till uppdraget ska fattas, vilket enligt 30 § i lagen om utrikesförvaltningen är överklagbart, om beslutet har fattats utan tjänstemannens samtycke eller om tjänstestället med anledning av beslutet ändras.

## Betänkande GrUB 26/2020 rd Reservation

Av de som yttrat sig för utskottet har den förre jusförre justitiekanslern Jonkka ansett att det funktionella behovet i första hand gäller uppgiften och inte tjänstemannen. Därför anser ministern att en ministers önskan att flytta en tjänsteman från dennes uppdrag åtminstone i princip lämpar sig illa med avseende på det skäl som anförts. Även om det i första hand och i princip och kanske också i praktiken skulle vara så, kan man i ljuset av motiveringen till bestämmelsen inte från bestämmelsens tillämpningsområde utesluta ett funktionellt behov som anknyter till en tjänsteman.

Utan ett klart stöd i rättspraxis kan den tolkningen, att ett funktionellt behov kan ha samband med en tjänsteman, inte anses vara lagstridig enligt justitieombudsman Jääskeläinen. Enligt honom kan man också dryfta hur ett funktionellt behov som hänför sig till en viss uppgift i vissa situationer ens skulle kunna särskiljas från exempelvis tjänstemannens olämplighet, om sådan framkommit under uppdraget. Dessutom har uppenbarligen i synnerhet alkoholproblemen bland tjänstemännen, dvs. skäl som hänför sig till tjänstemannen, i praktiken också kunnat leda till förflyttningsbeslut, vilket justitieombudsman Jääskeläinen konstaterat.

Ett funktionellt behov som hänför sig till en tjänsteman kan alltså i sig ligga till grund för förflyttning, men **har det i detta fall funnits ett funktionellt behov på sakliga grunder?** Övriga sakkunniga förutom biträdande riksåklagaren Jukka Rappe, emeritusprofessorn i straff- och processrätt Pekka Viljanen samt förre justitiekanslern, JD, docenten i processrätt Jaakko Jonkka har ansett att ett sådant funktionellt behov har funnits. Denna ståndpunkt intas alltså av riksdagens justitieombudsman, JD, VH Petri Jääskeläinen, emeritusprofessorn i förvaltningsrätt Heikki Kulla, professorn i förvaltningsrätt Olli Mäenpää, professorn i straffrätt Sakari Melander, professorn i straffrätt Kimmo Nuotio, professorn i statsförvaltningsrätt Tuomas Ojanen, professorn i statsförvaltningsrätt Veli-Pekka Viljanen samt emeritusprofessorn i statsförvaltningsrätt Mikael Hidén.

Professor Nuotio beskriver i sitt utlåtande hur han vid grundlagsutskottets utfrågning den 13 februari 2019 framförde den åsikten att minister Haavistos agerande inte i något avseende har varit lagstridig och att det inte finns någon grund för att inleda förundersökning på någon punkt i ärendet. Av de sakkunniga jurister som hördes i våras lyfte endast emeritusprofessorn i straff- och processrätt Pekka Viljanen fram det faktum att händelseförloppet inte var helt utrett i det skedet. Därför skulle grundlagsutskottet enligt emeritusprofessor Pekka Viljanen i sin prövning beakta det ”sämsta alternativet”, nämligen att det kunde finnas ett klart osakligt motiv i bakgrunden, vilket trots allt skulle leda till att det åtal för missbruk av tjänsteställning som realiserar ministeransvarighet skulle väckas. Enligt professor Nuotio var det uppenbarligen just detta ställningstagande som ledde till att en förundersökning ansågs nödvändig.

Efter avslutad förundersökning kallade utskottet biträdande riksåklagare Rappe, straffrättsprofessorerna Melander och Nuotio, emeritusprofessorn i straff- och processrätt Pekka Viljanen, professorn i statsförvaltningsrätt Tuomas Ojanen, professorn i statsförvaltningsrätt Veli-Pekka Viljanen samt emeritusprofessorn i statsförvaltningsrätt Mikael Hidén. Därefter dem har också minister Haavisto yttrat sig.

Efter detta har utskottet ännu velat höra förre justitiekanslern, juris doktor, docenten i processrätt Jaakko Jonkka. Därefter har minister Haavisto återigen yttrat sig om Jonkkas synpunkter.

## Betänkande GrUB 26/2020 rd Reservation

Efter detta har utskottet ytterligare hört justitieombudsman Jääskeläinen och emeritusprofessorn i förvaltningsrätt Heikki Kulla samt professorn i förvaltningsrätt Olli Mäenpää. Även emeritusprofessor Tuori har ombetts yttra sig, men han har inte längre ansett det vara nödvändigt i det skedet. Minister Haavisto har inkommit med ett slutligt yttrande.

Experter på statsförfattningsrätt har alltså hörts två gånger i ärendet. Ingen av dem har ändrat ståndpunkt efter förre justitiekanslern Jonkkas yttrande. Professor Ojanen beskriver situationen så att den nya utredningen endast stärker hans tidigare bedömning att utrikesminister Haavisto inte har handlat i strid med de normer som ligger till grund för hans tjänsteplikt och som består av bestämmelser på lagnivå, såsom 11 och 15 § i lagen om samarbete inom statens ämbetsverk och inrättningar, 6 och 34 § i förvaltningslagen och 17 § i lagen om utrikesförvaltningen samt 22 § i grundlagen och med beaktande även av FN:s konvention om barnets rättigheter. Enligt professor Ojanen får den slutsatsen ytterligare stöd särskilt i de mycket klara och entydiga sakkunnigutlåtandena från Jääskeläinen samt Kulla och Mäenpää, men enligt professor Ojanen är också det tidigare sakkunnigutlåtandet från justitiekansler Jonkka ägnat att ytterligare stärka hans egen bedömning att det inte finns någon rättslig grund för att anse att utrikesministern har handlat i strid med sin tjänsteplikt eller på annat sätt lagstridigt.

De förvaltningsrättsliga experterna har en mycket klar tolkning: Emeritusprofessorn i förvaltningsrätt Kulla betonar att förordnande av en tjänsteman till ett uppdrag och förflyttning till en annan tjänst är etablerad rutin i tjänstemannarätten inom utrikesförvaltningen och att beredningen av åtgärderna enligt hans uppfattning inte kränkte konsulära chefens rättigheter. Enligt honom framkommer det ingenting som skulle tyda på att minister Haavisto hade handlat i något annat syfte i ärendet än det som anges i lagen.

Enligt professorn i förvaltningsrätt Mäenpää fanns det en i lag föreskriven grund för behörigheten att överföra konsulära chefen till ett annat uppdrag och i detta fall fanns det en saklig och godtagbar grund för tillämpning av behörighetsgrunden. Enligt professor Mäenpää stärker informationen i förundersökningsprotokollet bedömningen att syftet med beredningen av överföringen av konsulära chefen till ett annat uppdrag uttryckligen var att tillgodose utrikesministeriets operativa behov, vilket är det allmänna syftet med befogenheten. Avsikten var i synnerhet att säkerställa utrikesministeriets funktionsförmåga och en enhetlig strategi för att ministeriet tillräckligt effektivt skulle kunna genomföra de åtgärder som hör till ministeriets behörighet och uppgifter enligt lagen och förpliktelserna om de mänskliga rättigheterna för att trygga de finländska barns rättigheter och intressen som hålls fängslade i lägret al-Hol. Enligt professor Mäenpää är det motiverat att betrakta detta som ett godtagbart syfte för att utöva förflyttningsrätten enligt lagen, även med beaktande av den ovilja att genomföra ministeriets och i sista hand statsrådets riktlinjer, vilket framgår av materialet, samt konsulära chefens direkta vägran att handla i enlighet med sin tjänsteplikt och lagen om konsulära tjänster. Beredningen av omplaceringen till en annan uppgift var således ett förfaringsätt enligt principen om ändamålsbundenhet i 6 § i förvaltningslagen.

Frågan belyses närmare nedan mot bakgrunden av biträdande riksåklagaren Rappes, emeritusprofessor Pekka Viljanens och förre justitiekanslern Jonkkas argument:

Förre justitiekanslern Jonkka konstaterar att tjänstemannakåren för konsulära tjänster hade samma tolkning som konsulära chefen av tillämpningen av lagen om konsulära tjänster och att endast

## **Betänkande GrUB 26/2020 rd**

### **Reservation**

konsulära chefen blev en nagel i ögat ”uppenbarligen för att han var den som (...) förde fram den gemensamma tolkningen”.

Emeritusprofessor Viljanen anser att beredningsuppdraget gavs ”på grund av synpunkter som avvek från Haavisto ståndpunkt”.

Även biträdande riksåklagare Rappe ansåg att omplaceringen enbart baserade sig på meningsskiljaktigheter och inte på operativa behov. Biträdande riksåklagarens slutsats baserar sig på en mycket långtgående tolkning av att det i ljuset av utredningen såg ut som om åtgärderna för omplacering av Tuominen sammanföll mycket nära med Haavisto personliga synpunkter och syften i al-Hol-ärendet.

Av förundersökningsmaterialet framgår att tjänstemannaledningen ansåg ståndpunkten visserligen vara exceptionell och att det önskades att ministern ändrar sin ståndpunkt och att ärendet inte behöver föras vidare. Utrikesministerns diplomatiska rådgivare konstaterade vid förhöret att begäran var ovanlig, men han blev inte förvånad. Han uppger i förundersökningen att han inte blev förvånad eftersom begäran kändes motiverad. (förundersökningsprotokollet, s. 131). Enligt professor Nuotio kunde man säga att begäran var exceptionell, men hela situationen var exceptionell. Statsrådet förväntade sig att utrikesministeriet skulle kunna sköta ärendet. Pressen ökade ytterligare av att det också fanns konkurrerande företagsamhet och statsmakten ansåg att det inte var det rätta sättet att gå till väga.

Både Tuominen och Haavisto har berättat om de meningsskiljaktigheter som gällde eventuella åtgärder som gällde finländarna i lägret al Hol. I förundersökningsmaterialet hänvisas det å ena sidan till att ministern avsåg att trygga utrikesministeriets funktionsförmåga genom att få till stånd en gemensam linje vid ministeriet, och å andra sidan till att konsulära chefen Tuominen inte längre åtnjöt ministerns förtroende. Haavisto redogörelse för grunderna för omplaceringsuppdraget förefaller trovärdig enligt professor Veli-Pekka Viljanen, och den strider inte mot tjänstemannaledning beskrivningar förtroendekrisen på ministeriet.

Enbart en meningsskiljaktighet eller brist på förtroende är i allmänhet inte en godtagbar grund för omplacering av en tjänsteman, men i detta fall har det enligt justitieombudsman Jääskeläinen varit fråga om hur denna meningsskiljaktighet påverkat förverkligandet av de riktlinjer som godkänts av Haavisto och inom regeringen.

Om orsaken till omplaceringen hade varit något slags straff eller någon form av hämnd eller t.ex. en orsak som avses i 6 § 2 mom. i grundlagen och som hänför sig till Tuominens person, skulle omplaceringen ha stått i strid med principen om ändamålsbundenhet. Enligt justitieombudsman Jääskeläinen kan något sådant inte påvisas på grundval av förundersökningen. Professor Nuotio har även han ansett att grälen har handlat om sakfrågor och att förundersökningsmaterialet bekräftar uppfattningen att det inte förelåg någon persontvist utan att det rörde sig om avvikande uppfattning om hur man bör handla i ärendet. Professor Nuotio anser med rätta att frågan inte är förknippad med utrikesministerns personliga kopplingar eller motiv.

Som det konstateras ovan i punkt 16.9.2019 i beskrivningen av händelserna var det fråga om den roll som det av Haavisto ledda ministeriet hade för att genomföra den politik som han önskade

## Betänkande GrUB 26/2020 rd Reservation

och vars rättsliga förutsättningar hade kontrollerats med justitiekanslern, vars politiska förutsättningar hade överenskommit i regeringen och vars operativa förutsättningar hade kontrollerats genom Uusitalo och DAG. Enligt justitieombudsman Jääskeläinen fanns det uttryckligen ett funktionellt behov av att genomföra en sådan politik.

Vid utrikesministeriet ansågs det ankomma på konsulära tjänster, som leddes av Tuominen, att handla i enlighet med de ovan nämnda riktlinjerna. Ärendet framskred inte på det sätt som minister Haavisto önskade trots att ärendet beretts sedan våren 2019 och i tre månader under Haavistos ministerperiod.

Chefen för konsulära tjänster har haft en avvikande syn i fråga om riktlinjerna och detta faktum accentuerades vid mötet den 16 september 2019 på det sätt som beskrivs ovan.

Enligt justitieombudsman Jääskeläinen har minister Haavisto med fog kunnat dra den slutsatsen att förverkligandet av regeringens politik i denna fråga inte skulle komma att framskrida på önskat sätt och att det åtminstone delvis berodde på konsulära chefen Tuominen. Därför har Haavisto kunnat anse att det på grund av tjänstemannen har funnits ett funktionellt behov att enligt 17 § i lagen om utrikesförvaltningen överföra en tjänsteman till ett annat uppdrag.

Tuominen har reagerat mycket kraftigt på anvisningen av den 18 oktober 2019 att utarbeta utrikesministeriets promemoria i ärendet. Även om detta har skett först efter det beredningsuppdrag rörande omplaceringen som Haavisto gav den 11 oktober 2019, stödjer det enligt justitieombudsman Jääskeläinen Haavistos uppfattning att ärendet inte kommer att framskrida på det sätt som Haavisto önskar under Tuominens ledning.

Trots att en tjänsteman inte behöver åtnjuta ministerns förtroende, är det enligt professor Nuotio i en sådan situation förståeligt och motiverat att bristen på förtroende kan innebära en mer omfattande oro över att de riktlinjer som antagits över huvud taget inte kan genomföras. I en sådan konstellation utgår professor Nuotio från att en begäran om omplacering också i samband med brist på förtroende kan tjäna ett godtagbart syfte. Enligt honom lyder sammanhanget helt klart mot denna mer allmänt formulerade grund. Enligt professor Nuotio har minister Haavisto med andra ord haft sådana grunder för sin begäran som inte har tjänat icke godtagbara grunder. Enligt Nuotio har det uttryckligen varit fråga om olika uppfattningar om sakfrågan.

I det skede då frågan om omplacering av Tuominen dök upp i medierna och när Haavisto och Tuominen diskuterade frågan ställde Haavisto som villkor för att Tuominen skulle kunna fortsätta i sin uppgift att han klarar av att samarbeta. Även detta tyder enligt professor Nuotio på att Haavisto endast och allenast strävade efter att konsulära chefen ska genomföra den fastlagda politiken och inte motsätta sig den genom sina åtgärder.

Enligt professor Melander var det framför allt fråga om att utrikesministeriet i ett juridiskt och politiskt komplicerat och utmanande ärende samt i ett brådskande läge borde ha kunnat agera i enlighet med sina uppgifter. När beredningen av omplaceringen inleddes var det således fråga om att trygga UM:s funktionsförmåga i ett svårt och brådskande ärende och att säkerställa att de förberedande åtgärderna framskred. Enligt professor Melander förefaller de ovan nämnda åtgärder-

## **Betänkande GrUB 26/2020 rd** **Reservation**

na som helhet betraktat inte vara problematiska med tanke på principen om ändamålsbundenhet i 6 § i förvaltningslagen.

Enligt emeritusprofessor Hidén var omplaceringen juridiskt möjlig med avseende på bestämmelserna i lagen om utrikesförvaltningen. Lagen om utrikesförvaltningen förutsätter ska det ska finnas en godtagbar grund för omplaceringar. Enbart bristen på förtroende mellan ministern och tjänstemannen är inte i sig en tillräcklig grund. Enligt Hidén har en tillräcklig grund i detta fall varit tryggandet av ministeriets enhetliga politik i en svår och föränderlig situation.

I en sådan situation kan inte uppdraget att byta ledning för konsulära ärenden enligt professor Veli-Pekka Viljanen anses grunda sig på osakliga motiv, i motsats till vad som har ansetts vid förundersökningen. Enligt honom verkar det ha varit fråga om ett behov av att i en internationell krissituation snabbt säkerställa att utrikesministeriets konsulära verksamhet fungerar och att utrikesministern i egenskap av chef för ministeriet anpassar sig till den handlingslinje i al-Hol-frågan som utrikesministern föreslagit och som godkänts vid överläggningar i regeringen. Att besluta om en sådan linje är enligt professor Veli-Pekka Viljanen uppenbart en fråga som hör till utrikesministerns behörighet.

Som det konstaterats ovan är också förvaltningsdomstolens sakkunniga emeritusprofessor Kulla och professor Mäenpää samt justitieombudsman Jääskeläinen och författningsexperten Ojanen entydigt av samma åsikt.

Således kan uppdraget att byta ledning för utrikesministeriets konsulära tjänster inte på ovan nämnda grunder anses vila på osakliga grunder.

I motsats till vad förre justitiekanslern Jonkka tycks ha ansett, är det enligt justitieombudsman Jääskeläinen vid bedömningen av lagenligheten i Haavistos förfarande inte heller avgörande att Tuominens avvikande syn på handlingslinjen uppenbarligen huvudsakligen vilade på rättsliga grunder. Justitiekanslern hade godkänt eller till och med krävt den handlingslinje som Haavisto avsett. Det väsentliga är enligt justitieombudsman Jääskeläinen att minister Haavisto på basis av justitiekanslerns ställningstaganden har haft rätt att lita på att det finns juridiskt godtagbara grunder för sin handlingslinje. Det har i och för sig varit fråga om en juridiskt oklar situation där det uppenbarligen också har funnits beaktansvärda juridiska grunder för Tuominens åsikter.

Också professor Veli-Pekka Viljanen hänvisar till att de instruktioner som Haavisto gav i al-Hol-ärendet motsvarar de riktlinjer som justitiekanslern, som övervakar lagligheten i statsrådets verksamhet, meddelade i sitt beslut av 9.10.2019. Beslutens och insatsernas laglighet har således säkerställts tillräckligt.

Även professor Nuotio beskriver i sitt yttrande denna rättsliga osäkerhet i anslutning till ärendet. Han har bland annat påpekat att den särskilda representanten utan omsvep började agera i frågan, vilket ytterligare kunde framhäva intrycket av att enheten för konsulära tjänster var alltför försiktig i sin uppfattning om vad som kunde göras. Professor Nuotio beskriver också att den aktivare linje som just Haavisto föreslog var den som senare genomfördes. Ärendena framskred uttryckligen i den riktning som justitiekanslern stakat ut, och den särskilda representantens verksamhet och statsrådets senare riktlinjer bekräftade detta.

## **Betänkande GrUB 26/2020 rd**

### **Reservation**

Såsom beskrivs närmare nedan har professor Ojanen i sitt utlåtande betonat att utrikesministern inte bara har haft behörighet utan också direkt skyldighet att vidta åtgärder.

Professor Ojanen betonar att man också måste tillbakavisa uppfattningen att det för uppkomsten av en sådan skyldighet för myndigheterna att agera krävs ett ”politiskt beslut” av statsrådet. Det förefaller enligt förundersökningsmaterialet som om den ifrågavarande tjänstemannen förutsatt ett sådant politiskt beslut för att tjänsteåtgärder som syftar till att hjälpa barn skulle vara ”lagliga”. Fallet är dock att utrikesministern och utrikesministeriets tjänstemän är skyldiga att vidta alla (lagliga) åtgärder för att skydda finländarnas intressen och rättigheter i al-Hol direkt med stöd av den normhelhet som utgörs av dels de nationella besluten om godkännande och ikraftsättande av konventionen om barnets rättigheter, dels 22 § i grundlagen.

Före detta justitiekanslern Jonkka hänvisar i sitt utlåtande också t.ex. till att meningsskiljaktigheten gällde säkerhetsaspekter.

Professor Mäenpää bedömer till denna del två omständigheter; dels en mötesdiskussion vid utrikesministeriet, dels ministeriets interna instruktion.

Enligt tillgänglig utredning förekom det vid mötet 16.9.2019 meningsskiljaktigheter mellan utrikesminister Haavisto och konsulära chefen om huruvida det var motiverat att skicka tjänstemän från utrikesministeriet och inrikesministeriet till lägret al-Hol. Meningsskiljaktigheten grundade sig främst på divergerande bedömningar av säkerhetsläget, och det fanns sannolikt skäl för de olika uppfattningarna. Det kunde med fog finnas varierande åsikter om säkerhetsläget i lägret och hur säkert det var att resa dit, eftersom informationen om lägret åtminstone delvis var bristfällig, opålitlig och ständigt föränderlig. Ett på detta sätt framföra avvikande åsikter kan enligt professor Mäenpää inte betraktas som påtryckning av en tjänsteman, utan det var fråga om framförande och avvägning av olika synpunkter som med nödvändighet och legitimt hörde till tjänsteberedningen. Enligt professor Mäenpää var det fråga om framförande och avvägning av olika synpunkter, vilket är möjligt och önskvärt vid tjänstemannaberedningen.

Instruktionen ingick å sin sida i ett e-postmeddelande som utrikesministerns specialmedarbetare sände till understatssekreterare Pekka Puustinen 18.10.2019. Ämnet för meddelandet var ”Begäran om åtgärder: beredning av regeringens överläggningar”, och det sändes efter justitiekanslerns beslut av 9.10.2019. Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut utifrån sin rättsliga bedömning att de grundläggande och mänskliga rättigheterna, särskilt 7 § i grundlagen, artikel 3.1 och artikel 6 i konventionen om barnets rättigheter och skyldigheten att trygga dem enligt 22 § i grundlagen, talar för att statsrådet i enlighet med internationell rätt och med stöd av sina befogenheter enligt och inom ramen för lagen om konsulära tjänster strävar efter att föra hem åtminstone finländare och barn som kan betraktas som finländare.

Professor Mäenpää kom i sin bedömning fram till att instruktionen i fråga fastställde utgångspunkterna och även i övrigt var relativt allmänt avfattad. Den innehöll inte någon skyldighet för utrikesministeriets tjänstemän eller särskilt för konsulära chefen att avgöra ett enskilt förvaltningsärende på ett visst sätt. Instruktionen innehöll inte heller element som skulle ha inneburit eller skulle ha kunnat tolkas som en skyldighet för konsulära chefen att handla lagstridigt eller att bereda eller fatta ett lagstridigt beslut eller avstå från lagligt beslutsfattande. Iakttagandet och til-

## **Betänkande GrUB 26/2020 rd** **Reservation**

lämpningen av lagen om konsulära tjänster kan anses höra till konsulära chefens tjänsteplikt även utan ett uttryckligt beslut av utrikesministeriet eller statsrådets allmänna sammanträde.

Utifrån detta kan instruktionen enligt professor Mäenpää inte betraktas som påtryckning mot konsulära chefen. I instruktionen framhövdes vikten av ett förfarande enligt lagen om konsulära tjänster. Avsikten var inte att utöva påtryckningar på konsulära chefen eller att annars få denne att handla i strid med lag eller annars osakligt. Enligt professor Mäenpää kan instruktionen således inte anses vara ett tjänstemannarättsligt problematiskt eller osakligt förfarande.

Professor Nuotio betonar också att det till en sund verksamhetskultur hör att om ministern för en fråga till tjänstemannaledningen för beredning, ska ministern uppmärksamgöras på om det är möjligt att genomföra det som önskas. Professor Veli-Pekka Viljanen betonar att det utifrån förundersökningsmaterialet inte har kommit till Haavistos kännedom från någon tjänstemans sida att beredningsuppdraget att överföra en konsul chef till ett annat uppdrag skulle vara lagstridigt eller att man skulle ha förfarit lagstridigt vid beredningen av överföringen. Tvärtom kan det utifrån förundersökningsprotokollet konstateras att ministeriets centrala tjänstemän också i efterhand ansåg att man hade förfarit lagenligt i ärendet.

Som professor Ojanen framhåller ska frågan, utöver de bestämmelser i lag som är av betydelse i ärendet, bedömas med tanke på grundlagen och internationella förpliktelser, i synnerhet FN:s konvention om barnets rättigheter; grundlagen och de internationella förpliktelser som hänför sig till ärendet ska beaktas vid tolkningen av förvaltningslagen och andra lagar som är av betydelse i ärendet med stöd av 22 § i grundlagen.

De finländska myndigheterna har en skyldighet som grundar sig på 22 § i grundlagen och internationella fördrag, i synnerhet FN:s konvention om barnets rättigheter, att med alla lagliga medel aktivt försöka hjälpa och skydda de finska medborgarnas rättigheter i al-Hol, särskilt när det är fråga om minderåriga finska medborgare i läger.

De rättigheter för barn som tryggas i konventionen om barnets rättigheter ska tillgodoses i hela barnbefolkningens och varje barns liv, inklusive de finländska barn som befinner sig i lägret al-Hol. Enligt artikel 3 ska vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, barnets bästa komma i främsta rummet (se även t.ex. GrUU 16/2019 rd).

Förre justitiekanslern Jonkka berättar själv att han i sin granskning helt har förbigått människorättsaspekten. ”I denna mycket traditionella straffprocessuella granskning har jag helt bortsett från den stora bilden bakom hela fallet. Ministern har genom sitt agerande strävat efter att främja tryggheten för barn som befinner sig i eländiga och farliga förhållanden — i ordets fulla bemärkelse livshotande förhållanden. Med tanke på de mänskliga rättigheterna har han alltså agerat utifrån juridiskt rekommenderade mål.”

Detta fullständiga åsidosättande av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i yttrandet är enligt professor Ojanen särskilt förvirrande i förhållande till att förre justitiekanslern Jonkka likväl anser att det vid bedömningen av ärendet är nödvändigt att särskilt betona betydelsen av rättsstatsprincipen i 2 § 3 mom. i grundlagen. Han konstaterar bland annat att



## Betänkande GrUB 26/2020 rd Reservation

”en person i Haavistos ställning måste känna till att det hör till rättsstatens centrala principer att utövning av offentlig makt ska grunda sig på lag”. Grundlagens 22 § om det allmännas skyldighet att trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt den genom lag införda konventionen om barnets rättigheter, som enligt vad som närmare anförts i Ojanens tidigare utlåtande ska betraktas som centrala rättsliga utgångspunkter vid den rättsliga bedömningen av ärendet, utgör dock en del av den lagstiftning som avses i 2 § 3 mom. i grundlagen och som utövningen av offentlig makt ska grunda sig på.

Professor Ojanen konstaterar att utrikesministern uttryckligen kan anses ha ”på behörigt sätt inom ramen för sin behörighet eftersträvat de mål som åläggs genom 22 § i grundlagen och FN:s konvention om barnets rättigheter”. Ojanen betonar att den förpliktande verkan som FN:s konvention om barnets rättigheter har när det gäller att aktivt försöka hjälpa finska medborgare i lägret al-Hol riktar sig särskilt starkt mot de statliga organ som har behörighet att företräda Finland i internationella relationer och i det interna genomförandet av konventionsskyldigheterna. Som ett sådant organ nämner professor Ojanen uttryckligen utrikesministersämbetet. Enligt Ojanen är utrikesministern och utrikesministeriets tjänstemän skyldiga att vidta alla (lagliga) åtgärder för att trygga de finländska barnens intressen och rättigheter i al-Hol direkt med stöd av den normhelhet som utgörs av dels de nationella lösningarna för godkännande och ikraftsättande av konventionen om barnets rättigheter, dels 22 § i grundlagen.

Professor Ojanen anser att det redan utifrån det som anförts ovan står klart att utrikesministern inte bara har haft behörighet utan också direkt skyldighet att vidta åtgärder för att flytta den motsträvige eller åtminstone passiva tjänstemannen i fråga till en annan uppgift i syfte att skapa lämpliga verksamhetsförutsättningar för aktiva åtgärder som tryggar barnens intressen och rättigheter vid utrikesministeriet och mer allmänt inom utrikesförvaltningen.

Biträdande riksåklagaren konstaterar å sin sida själv att det fanns en lämplig grund för att omplacera konsulära chefen, eftersom dennes ovilja att agera i al-Hol-ärendet på det sätt som utrikesministern förutsatte utgjorde ett hinder för ett lämpligt och ändamålsenligt agerande från ministeriets sida. I avsnittet om strävan efter nytta konstaterar biträdande riksåklagaren att ”Haavisto genom de åtgärder som granskas har strävat efter att uppnå ett mål enligt lag och skyldighet, dvs. att utrikesministeriet ska kunna agera för att skydda de finländare som befinner sig i en utsatt ställning i al-Hol utan att det hindras eller försvåras av Tuominen, som varit av annan åsikt”.

På andra ställen konstaterar biträdande riksåklagaren dock att det inte kunde finnas något sådant ”funktionellt behov” av att omplacera konsulära chefen som nämns i förarbetena till lagen om utrikesförvaltningen, när al-Hol-frågorna hade överförts på den särskilda representantens ansvar.

Detta förklaras tydligt i justitieombudsman Jääskeläinens yttrande: Enligt 56 § i utrikesministeriets arbetsordning kan ministern bestämma om beredningen av ett ärende med avsteg från den fastställda arbetsfördelningen. Med stöd av denna befogenhet hade Haavisto 22.10.2019 utsett en särskild representant i al-Hol-ärendet. Av denna anledning uppstod ingen skyldighet för Haavisto att återkalla uppdraget att bereda omplaceringen av Tuominen.

*För det första* var den särskilda representantens förordnande avsett att vara kortvarigt och utfärdades då enligt beslutet endast ”för minst två veckor”.

## Betänkande GrUB 26/2020 rd Reservation

*För det andra* är det uppenbart att den särskilda representanten i sitt uppdrag har behövt samarbete med och stöd av personalen inom konsulära tjänster, och att Haavisto på basis av de föregående händelserna inte kunde vara säker på så länge Tuominen var konsulär chef.

*För det tredje* hänvisar Jääskeläinen till att Haavisto med fog kunde bedöma att al-Hol-insatsen blir långvarig, varför också behovet att som konsulär chef få en tjänsteman som förhåller sig positivt till Haavisto verksamhetslinje kunde förväntas bli långvarigt. Vid förundersökningen har Haavisto berättat att han har bedömt att al-Hol-frågan kunde vara aktuell i ett år eller två år.

Professor Nuotios argument gick också i samma riktning. Nuotio hänvisar till att meningsskiljaktigheten enligt Haavisto var av sådan klass att det fanns en risk för att Tuominen inte ändrar sitt agerande. Det skulle å sin sida ha lett till att utrikesministeriet inte effektivt kunde vidta åtgärder enligt den valda linjen. Meningsskiljaktigheten kunde således fortfarande påverka i bakgrunden, även om de centrala delarna hade överförts till den särskilda representanten. Enligt Nuotio kvarstår intrycket att frågan inom de konsulära tjänsterna inte hade främjats särskilt aktivt under de veckor som följde efter 16.9, vilket med fog gav minister Haavisto anledning att tro att dessa frågor inte heller i fortsättningen skulle förverkligas problemfritt om enheten leddes av Tuominen. Det var också klart att den särskilda representantens mandat inte var avsett att vara en bestående lösning, utan att de dock som helhet hörde till området för konsulära tjänster, varvid också konsulärt stöd och konsulära åtgärder skulle krävas. Ungefär samtidigt som den särskilda representanten utsågs började man bereda ett byte av konsulär chef, vilket enligt Nuotio närmast innebar att vissa personer tillfrågades om intresse för att söka tjänsten om den skulle ledigförklaras.

Man kan alltså anse att grunderna för beredningen av omplacering av konsulära chefen inte undanröjdes genom förordnandet av en särskild representant.

**Slutsats: Grundlagsutskottet konstaterar att syftet med beredningen av överföringen av konsulära chefen till ett annat uppdrag uttryckligen var att tillgodose utrikesministeriets operativa behov, vilket är det allmänna syftet med befogenheten. Avsikten var i synnerhet att säkerställa utrikesministeriets funktionsförmåga och en enhetlig strategi för att ministeriet tillräckligt effektivt skulle kunna genomföra de åtgärder som hör till ministeriets behörighet och uppgifter enligt lagen och förpliktelserna om de mänskliga rättigheterna för att trygga de finländska barns rättigheter och intressen som hålls fängslade i lägret al-Hol.**

Det är motiverat att betrakta detta som ett godtagbart syfte för att utöva förflyttningsrätten enligt lagen, även med beaktande av den ovilja att genomföra ministeriets och i sista hand statsrådets riktlinjer, vilket framgår av förundersökningsmaterialet, samt konsulära chefens direkta vägran att handla i enlighet med sin tjänsteplikt och lagen om konsulära tjänster. Beredningen av omplaceringen till ett annat uppdrag var således ett förfaringsätt enligt principen om ändamålsbundenhet i 6 § i förvaltningslagen. Tvärtom kan man uttryckligen anse att utrikesministern inom ramen för sin behörighet har strävat efter att uppnå de mål som åläggs genom 22 § i grundlagen och FN:s konvention om barnets rättigheter.

**Proportionalitetsprincipen enligt 17 § i lagen om utrikesförvaltningen och 6 § i förvaltningslagen**

## Betänkande GrUB 26/2020 rd Reservation

### Rättslig bedömning

Proportionalitetsprincipen innebär att myndigheternas åtgärder ska stå i rätt proportion till sitt syfte.

Biträdande riksåklagaren Rappe och före justitiekanslern Jonkka hänvisar i sina utlåtanden till att den här principen har kränkts. Rappe har uttryckligen ansett att det talar för Haavistos skuld att han inte skulle ha försökt uppnå sitt mål med lindrigare metoder, till exempel genom att förordna Tuominen att vidta åtgärder i al-Hol-ärendet, och överföringen var en oproportionerligt sträng åtgärd. Också Jonkka har ansett att det vid behov skulle ha varit möjligt att ordna med frågan på ett lindrigare sätt.

Nedan behandlas de argument som framförts av andra sakkunniga som hörts av grundlagsutskottet om de grunder med stöd av vilka minister Haavisto inte bör anses ha brutit mot proportionalitetsprincipen enligt 6 § i förvaltningslagen.

Före justitiekanslern Jonkka motiverar sitt påstående om ärendets betydelse med att hänvisa till en punkt i professor Nuotios yttrande, där det står att en förflyttning skulle vara en allvarlig fråga i ett annat ministerium. I en bedömning enligt proportionalitetsprincipen betonar professor emeritus i förvaltningsrätt Kulla uttryckligen bland annat att förflyttning av en tjänsteman är en sedvanlig åtgärd inom utrikesförvaltningen, till skillnad från statsförvaltningen i allmänhet.

I motsats till före justitiekanslern Jonkka betonar professor Mäenpää i sitt yttrande att förflyttningar inom utrikesförvaltningen är ett förfarande som normalt hör till tjänstemännens karriär och som inte har drag av klander eller sanktion. Även emeritusprofessor Kulla betonar att förordnande av en tjänsteman till en uppgift och förflyttning till en annan tjänst är etablerad rutin i tjänstemannarätten inom utrikesförvaltningen och att beredningen av omplaceringen enligt hans uppfattning inte kränkte konsulära chefens rättigheter.

Proportionalitetsprincipen lämpar sig överhuvudtaget dåligt i fallet, som justitieombudsmannen Jääskeläinen konstaterar. I situationer där den tillämpas är det typiskt fråga om någon åtgärd eller lösning som är ofördelaktig för parten eller till exempel om användning av maktmedel. I dessa situationer ska man bedöma vilket det lindrigaste sättet är att nå det slutresultat som myndigheten eftersträvar. I detta fall är det dock fråga om att syftet med Haavistos beredningsuppdrag redan från början var att förflytta Tuominen till en uppgift på minst lika hög nivå som han skulle vara nöjd med. Avsikten var alltså inte att förflyttningen skulle genomföras mot Tuominens vilja, utan med hans samtycke. Enligt Mäenpää, professor i förvaltningsrätt, betraktas den planerade omplaceringen till en post som ambassadör i huvudstaden i en EU-medlemsstat som karriäravancemang inom utrikesförvaltningen.

Före justitiekanslern Jonkka och biträdande riksåklagaren Rappe framförde också att utrikesministerns mål i fråga om handlingslinjen för al-Hol hanterades genom tillsättning av en särskild representant och att det skulle vara tvivelaktigt med tanke på proportionalitetsprincipen enligt 6 § i förvaltningslagen att behovet skulle ha förutsetts två år framåt. Enligt professor emeritus Pekka Viljanen har Haavisto utifrån utredningen inte heller försäkrat sig om hur samarbetet löper mellan den särskilda representanten och Tuominen, utan utgått från att det finns problem och hållit

## Betänkande GrUB 26/2020 rd Reservation

fast vid planerna på omplacering. Konsekvenserna av tillsättningen av en särskild representant har behandlats ovan i samband med principen om ändamålsbundenhet, och samma rättsliga bedömning gäller proportionalitetsprincipen.

Proportionaliteten i ett förflytningsbeslut kan slutligt bedömas först när man vet vad beslutet innehåller. Innan beslutet fattas kan man bara spekulera att beslutet eventuellt kommer att strida mot proportionalitetsprincipen. Om det i ärendet har fattats ett beslut om förflyttning av konsulära chefen utan hans eget samtycke, skulle han i enlighet med 30 § i lagen om utrikesförvaltningen ha haft rätt att söka ändring hos förvaltningsdomstolen i fråga om förflyttning mot egen vilja. I detta fall är rätten att söka ändring dock inte relevant, eftersom förflyttningen inte ägde rum och det inte fattades något beslut mot Tuominens vilja.

Vid bedömningen av proportionaliteten är det relevant hur den tjänsteman som beslutet om förflyttning gäller själv har förhållit sig till beslutet. Även detta klarnar slutgiltigt först när beredningen har avslutats. I detta fall har Tuominen utifrån en utredning vid förundersökningen själv varit villig att övergå till nya uppgifter under beredningen. Professor Mäenpää lyfter fram att konsulära chefen förhöll sig positiv till förflyttningen när den bereddes och betraktade den som en win-win-lösning [dvs. en lösning som ligger i bägge parter intresse].

Professor Mäenpää betonar att alternativet till detta tillvägagångssätt, som i första hand bedömts vara positivt med tanke på konsulära chefens rättsliga ställning, utifrån utredningen kunde ha varit ett mindre positivt tillvägagångssätt, där oviljan att genomföra utrikesministeriets handlingslinje och den uttryckliga vägran att delta i verksamhet enligt lagen om konsulära tjänster skulle ha bedömts som försummelse av tjänsteplikt enligt 14 § 1 mom. i statstjänstemannalagen, där det står att en tjänsteman ska utföra sina uppgifter på behörigt sätt och utan dröjsmål.

Jämfört med detta alternativ, som baserar sig på en eventuell användning av tjänstemannarättsliga påföljder, kan inledandet av beredningen av det förfarande som valdes i stället och som främst var positivt för konsulära chefen anses ha varit en lindrigare åtgärd som i sig står i rätt proportion till syftet med förflytningsbeslutet på det sätt som proportionalitetsprincipen enligt 6 § i förvaltningslagen förutsätter, menar professor Mäenpää.

Enligt förre justitiekanslern Jonkka har Haavisto inte strävat efter att uppnå målet med lindrigare metoder, till exempel genom att vidta åtgärder som han ansåg vara ändamålsenliga.

Som sagt hade ärendet beretts sedan våren 2019 och i tre månader under Haavistos ministerperiod. Avsikten var att frågan skulle utredas vid mötet den 16 september 2019 och genom en instruktion som sändes den 18 oktober 2019. Inte heller dessa åtgärder ledde till de reaktioner som behövdes.

Som professor Melander säger verkar det åtminstone möjligt att förflyttningen till en annan uppgift betraktades som det enda möjliga alternativet i en situation där det primära målet var att säkerställa utrikesministeriets verksamhetsbetingelser och snabba åtgärder och där man redan hade försökt nå en lösning i enlighet med de här målen, till exempel vid ett möte som ordnades genom samtal den 16 september 2019 och därefter per e-post den 18 oktober 2019. Enligt professor Melander kan det således bedömas att det inte ansågs realistiskt att frågan kunde avgöras genom fort-

## **Betänkande GrUB 26/2020 rd**

### **Reservation**

satta diskussioner, vilket också antagligen påverkades av att parterna var orubbliga i sina synpunkter och att ärendet var brådskande.

Förre justitiekanslern Jonkka hänvisar här också till ”ett läger som nu vållar problem”. På det sätt som beskrivs ovan är de mänskliga rättigheterna en väsentlig aspekt i frågan. Detta måste ses i förhållande till de mål som eftersträvas i al-Hol-ärendet, i synnerhet med beaktande av den ovan beskrivna skyldigheten att genom aktiva åtgärder sträva efter att trygga tillgodoseendet av de finländska barnens bästa och rättigheter i lägret i enlighet med konventionen om barnets rättigheter och 22 § i grundlagen.

Förre justitiekanslern Jonkka har ansett att förflyttningsprojektet också stred mot jämlikhetsprincipen. Detta skulle enligt honom ha grundat sig på att förflyttningsbeslut inte tidigare hade fattats på motsvarande grunder. Enligt justitieombudsman Jääskeläinen gör detta eller det faktum att förflyttningsprojektet väckte kollegial uppståndelse i utrikesministeriets tjänstemannaledning inte beredningsuppdraget lagstridigt med stöd av jämlikhetsprincipen, om det i övrigt fanns lagliga grunder för uppdraget. Enligt justitieombudsmannen har detta varit fallet. Också jämlikheten kan slutgiltigt bedömas först när beslutet har fattats.

Professor emeritus Kulla sammanfattar sin analys av proportionalitetsprincipen enligt 6 § i förvaltningslagen så att man enligt honom inte förfarit i strid med proportionalitetsprincipen vid beredningen av förflyttningsärendet, i synnerhet inte eftersom ärendet var viktigt och eftersom förflyttningar av tjänstemän är en sedvanlig åtgärd inom utrikesförvaltningen, till skillnad från statsförvaltningen i allmänhet.

Professor Mäenpääs analys är densamma: vid beredningen av förflyttningen av konsulära chefen har man inte förfarit i strid med rättsprinciperna inom förvaltningen eller i övrigt på otillbörliga grunder. Eftersom det inte har fattats något beslut i förflyttningsärendet finns det enligt honom inte heller någon grund för att bedöma om dessa rättsprinciper hade iakttagits vid beslutet.

**Slutsats: Grundlagsutskottet konstaterar att beredningen av förflyttningen till ett annat uppdrag var förenlig med proportionalitetsprincipen enligt 6 § i förvaltningslagen.**

#### **Sammanfattande slutsats i fråga om de normer som ligger till grund för tjänsteplikten**

Med stöd av de motiverade synpunkterna från majoriteten av de sakkunnigas yttranden till grundlagsutskottet finns det skäl att konstatera att utrikesminister Haavisto inte har handlat i strid med de samlade normer som ligger till grund för hans skyldigheter i tjänsten och som utöver bestämmelserna i vanlig lag, såsom 11 och 15 § i samarbetslagen, 6 och 34 § i förvaltningslagen samt 17 § i lagen om utrikesförvaltningen, består av 22 § i grundlagen, även med beaktande av FN:s konvention om barnets rättigheter.

Den konstitutionella bedömningen av anmärkningen kan göras i fyra steg i enlighet med grundlagsutskottets betänkande GrUB 10/2010 rd:

(i) Har ministern handlat i strid med bestämmelserna om tjänsteplikt?

## Betänkande GrUB 26/2020 rd Reservation

(ii) Om svaret på frågan ovan är ja, vilket brottsrekvisit stämmer då in på gärningarna? Med beaktande av grundlagsutskottets beslut PeVP 6/2020 vp är det alltså nu fråga om huruvida rekvisitet för missbruk av tjänsteställning i 40 kap. 7 § i strafflagen eller rekvisitet för brott mot tjänsteplikt i 40 kap. 9 eller 10 § i strafflagen uppfylls.

(iii) Om någon av gärningsbeskrivningarna stämmer in på brottsrekvisitet måste man bestämma vilken grad av uppsåt som kan tillräknas (uppsåt, grov oaktsamhet eller oaktsamhet). Om bara normal oaktsamhet kommer i fråga, är möjligheten att väcka ministeråtal utesluten eftersom 116 § i grundlagen kräver minst grov oaktsamhet.

(iv) Om tillräknandet överskrider gränsen för grov oaktsamhet, måste man dessutom pröva om brottet mot de skyldigheter som hör till ministerns uppgifter är väsentligt på det sätt som 116 § i grundlagen avser eller om ministern i övrigt har förfarit klart lagstridigt i sin ämbetsutövning.

Som professor Ojanen påpekar kan man sammantaget konstatera att steg i–iii förutsätter en betydande förvaltnings- och straffrättslig analys, medan den egentliga konstitutionella bedömningen av huruvida de kvalificerade materiella förutsättningarna för väckande av ministeråtal enligt 116 § i grundlagen är uppfyllda blir framträdande i steg iv, om förutsättningarna i steg i–iii har bedömts vara uppfyllda. Det är alltså fråga om kumulativa förutsättningar: om man till exempel anser att ministern inte har handlat i strid med bestämmelserna om tjänsteplikt (steg i), behöver man inte längre bedöma de andra förutsättningarna för väckande av ministeråtal, särskilt inte i grundlagsutskottets ställningstagande i ärendet.

Professor Veli-Pekka Viljanen fäster i sitt yttrande av den 25 november 2020 uppmärksamhet vid att de förvaltningsrättsliga experter som utskottet hört har granskat ärendet ur förvaltningsrättslig synvinkel och båda har kommit fram till att minister Haavisto inte har handlat i strid med kraven i förvaltningslagen (steg i). Denna ståndpunkt delas av de flesta sakkunniga som hörts i grundlagsutskottet.

När frågan på ovan beskrivna grunder avgörs redan i steg ett bör grundlagsutskottet i sitt ställningstagande på det sätt som professor Ojanen och riksdagens justitieombudsman Jääskeläinen föreslagit avstå från att bedöma de hypotetiska frågorna i de övriga stegen, i synnerhet med hänsyn till rättssäkerhetsaspekterna i samband med bedömningen av lagligheten i ministerns ämbetsåtgärder.

När man bedömer en allmän bestämmelse om tjänstebrott i steg (ii) ska man alltid kunna påvisa en norm utifrån vilken tjänsteplikten har överträtts.

I samband med den aktuella brottsmisstanken måste den straffrättsliga legalitetsprincipen enligt 8 § i grundlagen och det krav på exakthet som ingår i den särskilt beaktas. De ställer väsentliga krav även på tillämpningen av bestämmelserna om tjänstebrott.

Den norm som tjänsteplikten grundar sig på ska vara exakt och tjänsteplikten ska tydligt framgå av den (se t.ex. HD 1999:46). I enlighet med vad som konstaterats ovan är det i första hand fråga om huruvida Haavisto har handlat i enlighet med proportionalitetsprincipen och principen om ändamålsbundenhet. Det står klart att åtgärder av detta slag i vissa situationer kan leda till straf-

## Betänkande GrUB 26/2020 rd Reservation

fansvar för tjänstebrott. Enligt professor Melander bör det dock förutsättas att åtgärderna tydligt strider mot dessa principer och att den som vidtagit dem också har kunnat förutse detta när åtgärderna vidtogs.

I propositionen om tjänstebrott konstateras det också explicit att uttrycket brott mot tjänsteplikt ”enligt bestämmelser eller föreskrifter som ska iakttas i tjänsteutövning”, som utgör en förutsättning i bestämmelserna om tjänstebrott, avses framhäva att straffansvar inte ska grundas på ett alltför allmänt och vagt villkor, såsom krav på god förvaltningssed (RP 58/1988 rd s. 65/I). Enligt professor Melander är det nu inte fråga om en handlingar som uppenbart strider mot dessa principer.

Också professor Veli-Pekka Viljanen hänvisar till detta i sitt yttrande av den 25 november 2020. Han påpekar att förre justitiekanslern Jonkka anser att minister Haavisto endast har gjort sig skyldig till brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet enligt 40 kap. 10 § i strafflagen. Sådana brott begångna av tjänstemän bestraffas med varning eller böter. Åtgärder som strider mot skyldigheterna i tjänsten grundar sig för sin del på den allmänna bestämmelsen i förvaltningslagens 6 § om rättsprinciperna inom förvaltningen. Syftet med 6 § i förvaltningslagen är inte i första hand att ligga till grund för tjänstemannens straffrättsliga ansvar, utan avsikten är att styra myndighetsverksamheten, påpekar professor Veli-Pekka Viljanen. Dessutom kan paragrafen ha relevans som grund för sökande av ändring i förvaltningsärenden. I princip kan brott mot den i vissa situationer också ligga till grund för straffrättsligt tjänsteansvar, men då krävs det i praktiken att överträdelser av förvaltningens rättsprinciper är tämligen grov. Den rättsliga bedömningen av ärendet är här också enligt professor Veli-Pekka Viljanen förenad med aspekter som anknyter till den straffrättsliga legalitetsprincipen i 8 § i grundlagen, i synnerhet när det gäller straffansvarets förutsägbarhet.

Även professor Nuotio betonar att tjänstebrottsansvaret förutsätter ett klart och konkret brott mot tjänsteplikt som grundar sig på lag. Enligt professor Nuotio strider det inte på något sätt mot den konkreta och preciserade tjänsteplikten att föra ärendet till tjänstemän för beredning.

Villkoret gällande utrikesförvaltningens operativa behov, som biträdande riksåklagaren och förre justitiekanslern Jonkka framhäver i sina yttranden, grundar sig inte på 17 § i lagen om utrikesförvaltningen på det sätt som legalitetsprincipen kräver, utan det framgår endast av motiveringen till bestämmelsen. Professor Ojanen sammanfattar frågan på följande sätt: ”Enligt min uppfattning kan man i ett ärende där det är fråga om brottsmisstankar inte ens i princip med beaktande av den straffrättsliga legalitetsprincipen i 8 § i grundlagen grunda brottsmisstanken på sådana omständigheter som inte alls framgår av lag, utan endast på motiveringen till regeringens proposition, där tjänstemannens skyldighet att övergå till ett annat uppdrag systematiskt betonas.”

Om det trots allt som anförts ovan anses att den bevisning som lagts fram i ärendet eller de frågor som gäller tolkningen av strafflagen är oklara på grund av avvikande åsikter hos några personer som grundlagsutskottet hört, bör grundlagsutskottet iakttä den straffprocessuella principen om att gynna försvaret.

**Betänkande GrUB 26/2020 rd**  
**Reservation**

Enligt den regel som styr tolkningen av strafflagen ska lagen i oklara fall tolkas så att den leder till ett lindrigare slutresultat för den åtalade. Då måste man alltså förhålla sig restriktivt till tillräknan-

det. På motsvarande sätt framgår höjden på tröskeln för en fällande dom i straffprocessen av principen att ett ärende i en oklar bevissituation ska avgöras till den åtalades fördel. Om beviset för oskuld är starkare eller lika starkt som beviset för skuld, ska beslutet vara friande.

Eftersom det utifrån yttrandena till utskottet finns skäl att anse att minister Haavisto inte har förfarit lagstridigt, behöver de andra förutsättningarna för att väcka ministeråtal inte bedömas.

**Slutsats: Grundlagsutskottet konstaterar att utrikesministern handlade lagligt när han bad tjänstemännen förbereda överföringen av konsulära chefen till andra uppgifter.**

***Slutsats***

Följaktligen anser grundlagsutskottet att utrikesministern inte har handlat i strid med den helhet av normer som ligger till grund för hans skyldigheter i tjänsten och som utöver bestämmelserna i vanlig lag utgörs av 22 § i grundlagen, samtidigt som man beaktar FN:s konvention om barnets rättigheter, och att ministern inte heller i övrigt har handlat lagstridigt i avgörandena i al-Hol-ärendet. Tvärtom kan det anses att utrikesminister Haavisto inom ramen för sin behörighet på tillbörligt sätt har strävat efter att uppnå de mål som följer av 22 § i grundlagen och FN:s konvention om barnets rättigheter. Således uppfylls inte det i 116 § i grundlagen uppställda förhöjda kravet på tillräknan- det för väckande av åtal mot en minister (uppsåt eller grov oaktsamhet) eller väsentlighetskravet för brott mot de skyldigheter som hör till en ministers uppgifter. Grundlagsutskottet anser att det inte finns förutsättningar för att väcka åtal.

*Grundlagsutskottet anför som sitt ställningstagande enligt 114 § 2 mom. i grundlagen att utrikesminister Pekka Haavisto inte i ärendet har förfarit lagstridigt i sina ämbetsåtgärder på det sätt som avses i 116 § i grundlagen.*

Helsingfors 9.12.2020

Bella Forsgrén gröna  
Mari Holopainen gröna