



09.10.2019

Dnro

OKV/998/1/2019,

OKV/1082/1/2019,

OKV/1089/1/2019,

OKV/1104/1/2019

1/13

OKV/1109/1/2019,

OKV/1131/1/2019

OKV/1132/1/2019

OKV/1134/1/2019

OKV/1171/1/2019

OKV/1186/1/2019

OKV/1256/1/2019

OKV/1257/1/2019

OKV/1561/1/2019

1 KANTELOT

Oikeuskanslerinvirastoon on saapunut 7.6.2019 lukien useita kanteluita, jotka koskevat Syyriassa sijaitsevalla Al Hol –vankileirillä olevia naisia ja lapsia, jotka joko ovat Suomen kansalaisia tai heillä muutoin on tai olisi oikeus oleskella Suomessa. Osassa kanteluista arvostellaan Suomen hallitusta ja/tai pääministeri Antti Rinteen, ulkoministeri Pekka Haaviston ja sisäministeri Maria Ohisalon menettelyä sen vuoksi, että heidän ei ole katsottu ryhtyneen Suomen lainsäädännön tai Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden ja konsulipalvelulain vaatimiin toimenpiteisiin em. henkilöiden kotiuttamiseksi. Eräissä tähän ryhmään kuuluvissa kanteluissa pyydetään kansleria ryhtymään toimenpiteisiin asiassa (ensimmäinen kanteluryhmä). Eräissä tähän ryhmään kuuluvissa kanteluissa on lisäksi arvosteltu ulkoministeriön virkamiestä sen johdosta, että hän ei olisi antanut ”asiaa koskevia päätöksiä” pyydettyä.

Osassa kanteluita on puolestaan katsottu, että tasavallan presidentti, valtioneuvosto tai em. ministerit ja kansanedustajat olisivat tässä yhteydessä suojellut terroristeja ja että leirillä olevia ei sisäisen turvallisuuden takaamiseksi pitäisi päästää Suomeen (toinen kanteluryhmä).

Eduskunnan oikeusasiamies on 2.8. siirtänyt useita samaa asiaa koskevia kanteluita oikeuskanslerinvirastoon käsiteltäväksi. Oikeusasiamiehen käsiteltävänä on yksi kantelu, joka koskee samaa asiakokonaisuutta.

2 TIETOJEN HANKKIMINEN

Oikeuskanslerinvirastoon on ulkoministeriöstä ja sisäministeriöstä sekä Suojelupoliisista saatu tarkempia tietoja tilanteesta. Käytettävissä on ollut myös selvitys edellä mainitussa asiassa eduskunnan oikeusasiamiehelle 18.9.2019

3 RATKAISU

3.1 Kanteluiden käsittelyn rajaus

Toiseen kanteluryhmään kuuluvissa kanteluissa esitettyjä väitteitä ei ole millään tavalla yksilöity eikä muutoinkaan ole aihetta epäillä valvontavaltaani kuuluvia kanteluissa kuvatusta menettelystä. Kansanedustajien toiminta ei muutoinkaan kuulu valvontavaltaani. Nämä kantelut eivät ole voineet johtaa toimenpiteisiin. En myöskään tutki ensimmäiseen kanteluryhmään kuuluvaa kantelua siltä osin kuin siinä on arvosteltu ulkoministeriön virkamiestä siitä, että hän ei olisi toimittanut pyynnöstä asiaa koskevia päätöksiä. Tältä osin kantelu on niin yksilöimätön, ettei sitä voida tutkia.

Ensimmäisessä kanteluryhmässä on sitä vastoin vaadittu hallitukselta toimenpiteitä vankileirillä olevien naisten ja lasten kotiuttamiseksi ja/tai moitittu hallitusta tai ministereitä sen johdosta, ettei tällaisiin toimenpiteisiin ole ryhdytty. Eräissä kanteluissa on vaadittu nimenomaisesti ryhtymistä neuvotteluun leiriä valvovan SDF:n (Syrian Democratic Forces) sekä kotiuttamislentojen järjestämistä. Kysymys on tältä osin siitä, olisiko valtioneuvoston tai sen ministereiden tullut ryhtyä kanteluissa vaadittuihin toimenpiteisiin. Tältä osin totean seuraavaa:

3.2 Tilanne Syyriassa

Käytettävissä olevien tietojen perusteella leirillä tai muutoin alueella on joitakin kymmeniä suomalaisia tai oleskeluluvan perusteella Suomessa aiemmin asuneita naisia ja heidän lapsiaan. Tilanne on muuttuva tältäkin osin ja lisäksi henkilöllisyyksien varmistaminen on vaikeaa. Olot leirillä ovat saatujen tietojen perusteella erittäin huonot ja muodostavat uhkan siellä olijoiden terveydelle ja mahdollisesti myös hengelle. Esimerkiksi Unicefin 19.7.2019 julkaiseman tiedotteen mukaan humanitaarinen tilanne on erittäin huono ja monien lasten osalta tilannetta vakavoittaa se, että heitä on käytetty hyväksi tai pakotettu taistelemaan ja harjoittamaan äärimmäistä väkivaltaa (<https://www.unicef.org/press-releases/unwanted-exploited-and-abused-tens-thousands-children-al-hol-camp-and-several-parts>). 9.8.2019 ulkoministeriöstä puhelimitse saatujen tietojen mukaan olot leirillä tosin olisivat kuitenkin joiltain osin paranemassa. Médecins sans Frontières –järjestö on myös 30.9.2019 tiedottanut leirillä esiintyneistä väkivaltaisuuksista (<https://www.msf.org/women-treated-gunshot-wounds-amidst-violence-and-unrest-al-hol-camp-syria>).

Asiassa ei ole myöskään tullut esille, että alueella mikään taho olisi kykenevä käytännössä toteuttamaan esimerkiksi lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaisia lapsen oikeuksia tai että alueella olisi ylipäätään jonkinlainen toimiva virallinen lastensuojelujärjestelmä.

3.3 Suomen viranomaisten toimintamahdollisuuksista alueella ja tietoja eräiden muiden valtioiden tilanteesta

Suomen ulkomaanedustustojen sijaintipaikoista ja konsulipalveluiden järjestämisestä ulkoasiainhallinnossa annetun tasavallan presidentin asetuksen liitteen mukaan Syyriassa konsulipalveluja antaa Suomen Turkin-suurlähetystö.

Saatujen tietojen perusteella Suomen edustusto ei voi alueen tilanteen takia tarjota konsulipalveluja alueella tavanomaiseen tapaan. Syyriaa koskevan matkustustiedotteen mukaan (22.3.2019) maassa on rajuja väkivaltaisuuksia ja tiedotteen mukaan alueelta on poistuttava välittömästi. Edelleen tiedotteessa todetaan, että ”Suomen Damaskoksen-suurlähetystön suo-

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

malainen henkilökunta on poistunut maasta. Ulkoasiainministeriö käsittelee Syyriaa koskevat maahantulo- ja viisumikysymykset Suomen edustustossa Ankarassa. Suomen suurlähetystöllä ei ole mahdollisuuksia tarjota konsulipalveluja Syyriassa oleville eikä avustaa mahdollisen evakuoinnin järjestämisessä.” Maasta poistumissuositus on ollut matkustustiedotteessa heinäkuusta 2011. Tammikuusta 2012 lukien on ilmoitettu, että lähetystön mahdollisuudet tarjota konsulipalveluita tai avustaa maasta poistumisesta ovat rajalliset. Tammikuussa 2013 on ilmoitettu, ettei lähetystöllä ole mahdollisuuksia avustaa mahdollisen evakuoinnin järjestämisessä. Helmikuussa 2014 on ilmoitettu, ettei myöskään muita konsulipalveluja voida tarjota Syyriassa oleville.

Leiriä ylläpitää kurdihallinto, vaikka leiri sijaitseekin Syyrian alueella. Näin ollen Suomen viranomaisten käytettävissä ei ole tavanomaisia diplomaattisia kanavia suhteessa toiseen valtioon. Julkisuudessa olleiden tietojen mukaan jotkin valtiot ovat kotiuttaneet ainakin orpolapsia leiriltä. Alueella toimii myös kansainvälisiä järjestöjä.

Heinäkuussa saksalainen tuomioistuin (Verwaltungsgericht Berlin 10.7.2019) on erään perheen osalta päättänyt, että Saksan viranomaisten on aloitettava äidin ja lasten henkilöllisyyden tarkastaminen, annettava matkustusasiakirjat, jos heidän henkilöllisyytensä vahvistetaan, ja viedä heidät Saksaan. Ratkaisussa on katsottu, ettei noutaminen ole mahdotonta ja viitannut tässä yhteydessä yhteistyöhön alueella toimivien järjestöjen kanssa.

Huhtikuussa 2019 Ranskan ylin hallintotuomioistuin (Conseil d’Etat) on katsonut, ettei kotiuttamispyynnön tutkiminen kuulu tuomioistuimen toimivaltaan. Päätöksessä 23.4.2019 on todettu pyyntöjen merkitsevän, että valtio puuttuisi ulkomaisten viranomaisten kanssa ulkomaan alueella järjestääkseen kansalaistensa palauttamisen Ranskaan tai toteuttaisi toimenpiteitä heidän paluunsa varmistamiseksi alueelta, joka ei kuulu Ranskan suvereniteettiin. Pyydetyt toimenpiteitä, joita ei voida toteuttaa pelkästään matkustusasiakirjan myöntämisellä, edellyttäisivät neuvottelujen aloittamista ulkomaisten viranomaisten kanssa tai toimenpiteitä (interventio) vieraalla alueella. Ne eivät ole tuomioistuimen mukaan erotettavissa Ranskan kansainvälisten suhteiden hoitamisesta. Näin ollen tuomioistuin ei voinut tutkia asiaa.

Käytettävissä olevien tietojen perusteella valtioneuvosto ja sen alaiset viranomaiset ovat jo pitkään selvittäneet ja selvittävät toimintamahdollisuuksia ja –menettelyjä asiassa. Käsitelmäni mukaan tältäkin osin tilanne on jatkuvasti muuttuva. Tarkemmat tiedot asiasta tältä osin ovat julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja salassa pidettäviä tietoja.

3.3 Keskeisistä säännöksistä

3.3.1 Perustuslaki

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.

Perustuslain 9 §:n 3 momentin mukaan Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan, karkottaa maasta eikä vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan. Lailla voidaan kuitenkin säätää, että Suomen kansalainen voidaan rikoksen johdosta tai oikeudenkäyntiä varten taikka lapsen huoltoa tai hoitoa koskevan päätöksen täytäntöönpanemiseksi luovuttaa tai siirtää maahan, jossa hänen ihmisoikeutensa ja oikeusturvansa on taattu.

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista

3.3.2 Euroopan ihmisoikeussopimus (EIS) ja sen neljäs lisäpöytäkirja

EIS 1 artiklan mukaan korkeat sopimuspuolet takaavat jokaiselle lainkäyttövaltaansa kuuluvalle tämän yleissopimuksen I osassa määritellyt oikeudet ja vapaudet.

EIS 2 artiklan 1 kappaleen mukaan jokaisen oikeus elämään on suojattava laissa. Keneltäkään ei saa riistää hänen elämänsä tahallisesti, paitsi tuomioistuimen päätöksen täytäntöönpanemiseksi silloin, kun hänet on tuomittu rikoksesta, josta laissa määrätään tällainen rangaistus.

EIS 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta (1 kappale).

Viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi kun laki sen sallii ja se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi (2 kappale)

EIS:n neljännen lisäpöytäkirjan 3 artiklan mukaan keneltäkään ei saa evätä oikeutta tulla sen valtion alueelle, jonka kansalainen hän on.

3.3.3 Yleissopimus lapsen oikeuksista

Sopimuksen 2 artiklan 1 kappaleen mukaan sopimusvaltiot kunnioittavat ja takaavat tässä yleissopimuksessa tunnustetut oikeudet kaikille niiden lainkäyttövallan alaisille lapsille ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiansa tai muun laillisen huoltajansa rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen, etniseen tai sosiaaliseen alkuperään, varallisuuteen, vammaisuuteen, syntyperään tai muuhun seikkaan perustuvaa erottelua.

Sopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu (1 kappale).

Sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan lapselle hänen hyvinvoinnilleen välttämättömän suojelun ja huolenpidon ottaen huomioon hänen vanhempiensa, laillisten huoltajiensa tai muiden hänet oikeudellisessa vastuussa olevien henkilöiden oikeudet ja velvollisuudet. Tähän pyrkiessään sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin lainsäädäntö- ja hallintotoimiin (2 kappale).

Sopimuksen 6 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat, että jokaisella lapsella on synnynäinen oikeus elämään (1 kappale).

Sopimusvaltiot takaavat lapselle henkiinjäämisen ja kehittymisen edellytykset mahdollisimman täysimääräisesti (2 kappale)

Sopimuksen 9 artiklan mukaan sopimusvaltiot takaavat, ettei lasta eroteta vanhemmistaan heidän tahtonsa vastaisesti paitsi, kun toimivaltaiset viranomaiset, joiden päätökset voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittaviksi, toteavat soveltuvien lakien ja menettelytapojen mukaisesti sen olevan lapsen edun mukaista (1 kappale).

Tällainen päätös saattaa olla tarpeellinen erityistapauksessa, kuten lapsen vanhempien pahoinpidellessä tai laiminlyödessä lasta tai kun vanhemmat asuvat erillään ja on tehtävä päätös lapsen asuinpaikasta.

Kaikille asianosaisille on annettava mahdollisuus 1 kappaleessa tarkoitetuissa toimissa osallistua asian käsittelyyn ja tuoda siinä julki näkökantansa (2 kappale).

Sopimusvaltiot kunnioittavat vanhemmistaan tai vanhemmistaan erossa asuvan lapsen oikeutta ylläpitää henkilökohtaisia suhteita ja suoria yhteyksiä kumpaankin vanhempaansa säännöllisesti, paitsi jos se on lapsen edun vastaista (3 kappale).

Mikäli tällainen ero aiheutuu sopimusvaltion aloittamista toimenpiteistä, kuten lapsen vanhemman tai vanhempien pidätyksestä, vangitsemista, maanpakoon määräämisestä, karkotuksesta tai kuolemasta (mukaan lukien valtion huostassa olevan henkilön mistä tahansa syystä aiheutuva kuolema), tämän sopimusvaltion on annettava pyynnöstä lapselle, hänen vanhemmalleen tai milloin aiheellista, muulle perheenjäsenelle olennaiset tiedot poissaolevan perheenjäsenen olinpaikasta, paitsi jos tiedon antaminen saattaisi vahingoittaa lapsen hyvinvointia. Sopimusvaltioiden on edelleen varmistettava, ettei tällaisen pyynnön esittäminen sinänsä aiheuta epäedullisia seurauksia asianosaisille (4 kappale).

Sopimuksen 19 artiklan 1 kappaleen mukaan sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin asianmukaisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin, sosiaalisiin ja koulutuksellisiin toimiin suojellakseen lasta kaikenlaiselta ruumiilliselta ja henkiseltä väkivallalta, vahingoittamiselta ja pahoinpitelyltä, laiminlyönniltä tai välinpitämättömältä tai huonolta kohtelulta tai hyväksikäytöltä, mukaanlukien seksuaalinen hyväksikäyttö, silloin kun hän on vanhempansa, muun laillisen huoltajansa tai kenen tahansa muun hoidossa.

Sopimuksen 24 artiklan 1 kappaleen mukaan sopimusvaltiot tunnustavat, että lapsella on oikeus nauttia parhaasta mahdollisesta terveydentilasta sekä sairauksien hoitamiseen ja kuntoutukseen tarkoitetuista palveluista. Sopimusvaltiot pyrkivät varmistamaan, ettei yksikään lapsi joudu luopumaan oikeudestaan nauttia tällaisista terveyspalveluista.

Sopimuksen 37 artiklan mukaan sopimusvaltiot takaavat, että

a) lasta ei kiduteta, eikä kohdella tai rangaista julmalla, epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla.

Kuolemanrangaistusta tai elinkautista tuomiota ilman vapauttamismahdollisuutta ei tule langettaa alle 18-vuotiaana tehdyistä rikoksista;

b) lapselta ei saa riistää hänen vapauttaan laittomasti tai mielivaltaisesti. Lapsen pidättämisessä, muussa vapaudenriistossa tai vangitsemisessä tulee noudattaa lakia ja näihin toimiin on turvaututtava vasta viimeisenä ja mahdollisimman lyhytaikaisena keinona;

c) vapaudenriiston kohteeksi joutunutta lasta on kohdeltava inhimillisesti ja kunnioittaen synnystä ihmisarvoa ottaen huomioon hänen ikäistensä tarpeet. Erityisesti on vapaudenriiston kohteeksi joutunutta lasta pidettävä erillään aikuisista, paitsi silloin kun katsotaan olevan lapsen edun mukaista menetellä toisin. Jokaisella lapsella on oikeus pitää yhteyttä perheeseensä kirjeitse ja vierailukäynnein, paitsi poikkeuksellisissa olosuhteissa;

d) vapaudenriiston kohteeksi joutuneella lapsella on oikeus pikaiseen oikeus- ja muuhun apuun samoin kuin oikeus kiistää vapaudenriiston laillisuus tuomioistuimessa tai muun toimivaltaisen, riippumattoman ja puolueettoman viranomaisen edessä ja oikeus saada pikainen päätös missä tahansa tällaisessa asiassa.

Sopimuksen 38 artiklan 4 kappaleen mukaan sopimusvaltiot ryhtyvät kansainvälisen humanitaarisen oikeuden mukaisten siviiliväestön suojelua koskevien velvoitteidensa mukaisesti kaikkiin mahdollisiin toimiin suojellakseen ja hoitaakseen lapsia, joihin aseellinen selkkkaus vaikuttaa.

Sopimuksen 39 artiklan mukaan sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin asianmukaisiin toimiin edistääkseen minkä tahansa laiminlyönnin, hyväksikäytön, pahoinpitelyn, kidutuksen tai muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen, tai aseellisen selkkauksen uhriksi joutuneen lapsen ruumiillista ja henkistä toipumista sekä yhteiskunnallista sopeutumista. Toipumisen ja sopeutumisen on tapahduttava ympäristössä, joka edistää lapsen terveyttä, itsekunnioitusta ja ihmisarvoa.

3.3.4 Konsulipalvelulaki

Konsulipalvelulain 1 luvun 1 §:n mukaan tässä laissa säädetään niistä konsulisuhteita koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS 50/1980) 5 artiklassa tarkoitetuista konsulitehtävistä, joita Suomen ulkomaanedustukseen kuuluvat diplomaattiset edustustot ja konsuliedustustot (edustusto) voivat hoitaa yksityisen henkilön tai yhteisön avustamiseksi tai niiden etujen ja oikeuksien valvomiseksi ja joiden hoitaminen kuuluu ulkoasiainhallinnon tehtäviin tämän lain tai muun lainsäädännön nojalla (konsulipalvelu).

Konsulipalvelulain 1 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan tämän lain mukaisia konsulipalveluja voidaan antaa suomalaiselle yhteisölle ja henkilölle, joka on Suomen kansalainen taikka sellainen Suomessa pysyvästi asuva ulkomaalainen, jolla on oikeus tai jolle on myönnetty lupa oleskeluun tai työntekoon pysyvässä tai siihen verrattavassa tarkoituksessa Suomessa.

Konsulipalvelulain 2 luvun 9 §:n mukaan tämän lain ja muun lainsäädännön mukaisia konsulipalveluita antavat suurlähetystöt, lähetystöt, pääkonsulaatit, konsulaatit, varakonsulaatit ja konsulitoimipaikat. Tasavallan presidentin asetuksella voidaan säätää, että jonkin edustuston konsulipalvelut tai osan niistä antaa toinen edustusto kuin se, joka muutoin olisi toimivaltainen palvelun antamaan. Palvelut hädänalaisessa asemassa oleville sekä muut vastaavat konsulipalvelut antaa kuitenkin se edustusto, jota kulloinkin kyseessä olevan tilanteen vakavuus ja kiireellisyys edellyttää (1 momentti).

Jos konsulipalvelua tarvitaan maassa, joka ei kuulu minkään edustuston toimipiiriin, ulkoasiainministeriö määrää konsulipalvelun antamisesta (2 momentti).

Ulkoasiainministeriö voi antaa sellaisia konsulipalveluja, jotka eivät edellytä palvelun antamista asianomaisessa valtiossa ja palvelu muutoinkin soveltuu annettaviksi ulkoasiainministeriössä. Tarkempia säännöksiä ulkoasiainministeriön antamista konsulipalveluista voidaan antaa tasavallan presidentin asetuksella (3 momentti).

Konsulipalvelulain 3 luvun 11 §:n mukaan tässä luvussa säädettyjä konsulipalveluja voidaan antaa sellaiselle tilapäisesti ulkomailla edustuston toimipiirissä oleskelevalle 2 §:n 1 momentissa tarkoitetulle henkilölle ja edustusta vailla olevalle Euroopan unionin kansalaiselle, jonka edustusto on todennut olevan hädänalaisessa asemassa sairauden, tapaturman, onnettomuuden, rikoksen kohteeksi joutumisen tai muun näihin rinnastettavan syyn vuoksi.

Konsulipalvelulain 3 luvun 12 §:n 1 momentin mukaan edustusto neuvoo ja avustaa hädänalaisessa asemassa olevaa tarpeen mukaan sairaanhoidon saamiseksi, kotiuttamisen järjestämiseksi, oikeusavun saamiseksi, rikosilmoituksen tekemiseksi sekä välttämättömän tilanteen vaatiman muun avun saamiseksi. (8.2.2019/174)

Konsulipalvelulain 4 luvun 15 §:n mukaan suuronnettomuuden, luonnononnettomuuden, ympäristöonnettomuuden, sodan, sisällissodan tai muun kriisitilanteen sattuessa tai uhatessa edustusto tai ulkoministeriö voi henkilökohtaisen turvallisuuden suojaamiseksi avustaa edustuston toimipiirissä oleskelevaa 2 §:n 1 momentissa tarkoitettua henkilöä ja edustusta vailla olevaa Euroopan unionin kansalaista sekä näiden seurassa liikkuvia perheenjäseniä kansalaisuudesta riippumatta

Konsulipalvelulain 4 luvun 16 §:n mukaan jos asianomaisen henkilökohtaisen turvallisuuden suojaaminen edellyttää, edustusto voi avustaa evakuoinnin järjestämisessä kriisialueelta lähimmälle turvalliselle alueelle tai kotimaahan (1 momentti).

Evakuoinnin ja kotiuttamisen järjestämiseen ryhdytään ainoastaan asianomaisen suostumuksella (2 momentti).

Konsulipalvelulain 4 luvun 17 §:n mukaan edellä 15 ja 16 §:ssä tarkoitettuja avustamistoimenpiteitä ja niiden laajuutta harkittaessa sekä toimenpiteitä toteutettaessa otetaan huomioon kriisitilanne, muut olosuhteet, muiden Pohjoismaiden ja Euroopan unionin jäsenvaltioiden toimenpiteet sekä edustuston tosiasialliset mahdollisuudet avustamiseen.

3.3.5 Valtioneuvoston ohjesääntö (VNOS)

VNOS 13 §:n 5 kohdan mukaan ulkoministeriön toimialaan kuuluvat: suomalaisten etujen ja oikeuksien valvominen, konsulipalvelut ja vastaavat muut viranomaispalvelut ulkomailla;

3.4 Arviointia

Totean ensinnä, että tilanne on oikeudellisesti monitahoinen. Lisäksi taustalla oleva tosiasiallinen tilanne on edellä todetuin tavoin jatkuvasti muuttuva.

Perustuslain 9 §:n 3 momentin mukaan Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu tämän kiellon merkitsevän, että ”esimerkiksi Suomen passia ei voida asettaa edellytykseksi henkilön saapumiselle Suomeen, kunhan voidaan osoittaa, että kyseinen henkilö on Suomen kansalainen” (Hallberg ym.: Perusoikeudet. Helsinki 2011, s. 356). EIS:n neljännen lisäpöytäkirjan 3 artiklan vastaista saattaisi olla mielivaltainen kansalaisuuden riistäminen (Pellonpää: Euroopan ihmisoikeussopimus. Helsinki 2005, s. 590-591).

Katson toiseksi edellä esitetyn perusteella, että kyseisten perus- ja ihmisoikeuksien sisältönä ei näytä siten olevan aktiivinen avustaminen maahantulossa, vaan lähinnä pidättäytyminen toimenpiteistä, jotka sen estävät. Näin ollen näistä perus- ja ihmisoikeuksista ei voida johtaa viranomaisten velvoitetta aktiivisesti järjestää kotiuttaminen ainakaan nyt esillä olevan kaltaises- sa tilanteessa. Totean tässä yhteydessä, että myöskään konsulipalvelulain perusteluissa (HE 283/1998 vp) ei ole viitattu tähän perusoikeuteen.

Kolmanneksi totean yleisesti, että perustuslain perus- ja ihmisoikeudet sitovat ensisijaisesti viranomaisia Suomen omalla alueella. Perusoikeusuudistuksen esitöissä on todettu, että ”perusoikeudet laajennettaisiin koskemaan Suomen kansalaisten lisäksi pääsäännön mukaan kaikkia muitakin *Suomen oikeudenkäyttöpiirissä* olevia” (HE 309/1993 vp, s. 2, kursivointi tässä). Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, ettei Suomen viranomaisten olisi noudatettava Suomen lainsäädäntöä ja Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita myös silloin, kun viranomaisten toiminta tai sen vaikutukset ulottuvat maan alueen ulkopuolelle, siinä määrin kuin se on mahdollista. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että ”yksilö voi siten ulkomaillakin lähtökohtaisesti vedota Suomen valtioon nähden Suomen perustuslain turvaamiin perusoikeuksiin, joskin eräät perusoikeudet – erityisesti TSS-oikeudet – voivat jo luonteensa puolesta rajautua koskemaan vain Suomen aluetta” (Hallberg ym. Perusoikeudet. Helsinki 2011, s. 133). Esimerkkinä on mainittu kansalaisen oikeus äänestää riippumatta siitä, asuuko tai oleskeleeko hän Suomessa.

Samoin keskeiset kansainväliset velvoitteet, lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus ja Euroopan ihmisoikeussopimus, velvoittavat valtiota ensisijaisesti valtion omalla alueella. EIS:n 1 artiklassa tarkoitettu lainkäyttövalta (engl. jurisdiction, ransk. juridiction) kattaa ”ensimmäkin ja ennen muuta” valtion alueen. Valtio voi vain poikkeuksellisesti joutua vastuuseen oman alueensa ulkopuolella sattuneista tapahtumista (Pellonpää: Euroopan ihmisoikeussopimus. Helsinki 2005, s. 15). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien on katsonut, että ”ko. ilmaisen tavanomaisen merkityssisällön mukaan valtion lainkäyttöllinen toimivalta oli ensisijaisesti sen alueeseen rajoittuvaa. Vaikka kansainvälisessä oikeudessa ei suljettu pois valtion alueen ulkopuolelle ulottuvaa lainkäyttövaltaa, sellaisen lainkäyttövallan perusteet (kansalaisuus, lippu, diplomaattiset ja konsulisuhteet, vaikutus, suojelu, passiivinen henkilöllisyys ja universaalisuus) olivat pääsäännön mukaan tarkoin määrättyjä ja ao. muiden valtioiden suvereeniset alueelliset oikeudet asettivat niille rajoituksia” (Bankovic-tapaus, 12.12.2001, kohta 59; ks. lainkäyttövallan ulottuvuudesta myös esim. Ilascu-tapaus 8.7.2004, kohdat 331-352 ja Al Skeini –tapaus, kohdat 131-140). Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 2 artiklan osalta on todettu siinä korostettavan, että ”kaikkia lapsen oikeuksia tulee soveltaa *kaikkiin valtioissa oleviin* lapsiin, myös vierailijoihin [---]” (Lapsen oikeuksien sopimuksen käsikirja. Helsinki 2011, s. 30, kursivointi tässä).

Nyt ei näytä olevan kysymys tällaisesta poikkeustilanteesta, jossa Suomen viranomaiset käyttäisivät em. oikeuskäytännön mukaista Suomen rajojen ulkopuolelle ulottuvaa lainkäyttövaltaa.

YK:n lapsen oikeuksien yleiskomitea on kuitenkin ainakin Belgiaa koskevilla huomautuksissaan suosittanut Belgiaa helpottamaan kaikkien belgialaisten lasten kotiuttamista ja, milloin mahdollista, myös heidän perheidensä kotiuttamista konfliktialueelta (CRC//C/BEL/CO/5-6, kohta 50).

Tässä yhteydessä totean, että valtiolla on oikeus valvoa kansalaisten etuja ja oikeuksia vieraassa valtiossa. Tämä perustuu kansainväliseen tapaoikeuteen, joka on kodifioitu Wienin diplomaattisopimukseen ja Wienin konsulisopimukseen (HE 283/1998 vp, s. 23). Ulkoasiainvaliokunta on konsulipalvelulakia koskevassa mietinnössään todennut, että ”kynnys konsulipalvelujen antamiseen tulisi olla sitä alempi, mitä ilmeisempää on henkilön joutuminen ihmisoikeus-sopimusten vastaisen menettelyn kohteeksi” (UaVM 24/1998 vp). Valtioneuvoston ohjesäännössä suomalaisten etujen ja oikeuksien valvominen sekä konsulipalvelut ja vastaavat muut viranomaispalvelut ulkomailla on osoitettu ulkoministeriön tehtäväksi. Perustelumuihistossa todetaan, että ”säännöksen sanamuodossa on haluttu korostaa ulkoasiainhallinnolle kuuluvaa velvollisuutta valvoa suomalaisten etuja ja oikeuksia ulkomailla”.

Yleisesti tarkoituksena on ollut, että ”ulkoasiainhallinnon konsulipalvelut kohdistuvat ensisijaisesti ulkomailla tilapäisesti oleskeleviin Suomen kansalaisiin” (s. 9). Lisäksi lain 2 §:n 1 momentissa tarkoitettujen ulkomaalaiset ovat lähtökohtaisesti oikeutettuja samoihin palveluihin kuin Suomen kansalaiset ja heitä koskevat samat edellytykset palvelujen saamisessa, esimerkiksi oleskelun tilapäisyyden osalta (s. 28). Eräissä säännöksissä oleskelun tilapäisyyttä koskeva rajaus on nimenomaisesti tehty (3 luvun 11 ja 12 §) ja toisissa säännöksissä, kuten kriisitilanteissa annettavia palveluja koskevan 4 luvun 15 ja 16 §:ssä tällaista rajausta ei ole. Käsitelmäni mukaan konsulipalvelulain 11 ja 12 § eivät tilanteessa sovellu, sillä alueella olijat eivät käsitelmäni mukaan ole tilapäisesti Suomen ulkopuolella oleskeleviä.

Siltäkin osin kuin tilanteessa mahdollisesti tulisivat sovellettaviksi lain 4 luvun 15 § ja/tai 16 §, totean, että laissa on jätetty ulkoasiainhallinnolle huomattava harkintavalta sen suhteen, tuleeko ja millaisiin toimenpiteisiin kussakin tilanteessa ryhtyä. Tämä ilmenee sekä säännösten sanamuodosta (”voi avustaa”) että 17 §:stä, jossa mahdollistaa useiden erilaisten tekijöiden huomioon ottamisen harkittaessa 15 ja 16 §:n mukaisia avustustoimenpiteitä ja niiden laajuutta. Lain perusteluissa on myös todettu, että ”luvussa ei säädettäisi avustustoimenpiteistä evakuointia ja kotiuttamista lukuun ottamatta. Lainsäädäntöteitse ei voida ennakoida varsinaista kriisitilannetta tai sen uhkaa eikä myöskään kaikkia tarvittavia toimenpiteitä. Edustustolle on jätettävä harkintavalta sen suhteen, mitä toimenpiteitä ja missä laajuudessa kriisitilanne tai sen uhka edellyttää. Tämä koskee harkintavaltaa muun muassa sen suhteen, ryhtyykö edustusto avustamaan kansalaisia evakuoinnin tai kotiuttamisen järjestämiseksi. Toimenpiteitä ja niiden laajuutta harkittaessa kuin aiottuja toimenpiteitä toteutettaessa otettaisiin pykälän mukaan huomioon kriisitilanne, muut olosuhteet, muiden Pohjoismaiden ja Euroopan unionin jäsenvaltioiden toimenpiteet ja edustuston tosiasialliset mahdollisuudet avustamiseen” (HE 283/1998 vp, s. 39; nyttemmin myös ulkoministeriö on 15 §:n nojalla toimivaltainen tuossa säännöksessä tarkoitetun avun antamiseen).

Totean tässä yhteydessä, että merkitystä on myös sillä, että ulkoministeriö on nimenomaisesti ohjeistanut poistumaan alueelta jo useita vuosia sitten ja ilmoittanut, ettei konsulipalveluja ole saatavissa.

Nähdäkseni kyseisen lain nojalla ei voida katsoa syntyvän ulkoasiainhallinnolle ainakaan yleistä velvoitetta pyrkiä kotiuttamaan kaikki suomalaiset tai oleskeluluvan perusteella Suomessa asuneet leirillä olijat, erityisesti huomioon ottaen jäljempänä asiassa esillä olevat perus- ja ihmisoikeuksien keskinäiseen punnintaan perustuvat seikat. Kyseinen laki, lähinnä 9 § ja 4 luvun säännökset, joiden nojalla palvelujen varsinainen antaja (ministeriö tai edustusto) tosin jää josain määrin epäselväksi, näyttäisivät valtioneuvoston ohjesäännön 13 §:n ohella muodostavan ulkoministeriölle (ja edustustolle, mikäli sellainen alueella voisi toimia) toimivallan ryhtyä avustamistoimenpiteisiin.

Neljänneksi totean, että asiassa on kysymys yhtäältä leirillä olevien perustavanlaatuisista perus- ja ihmisoikeuksista, jotka ovat leirin olojen vuoksi mitä ilmeisimmin vakavasti vaarantuneet. Erityisesti huomio kiinnittyy lapsiin, jotka ovat omatta syyttään joutuneet leirille ja joiden oikeudesta elämään ja muistakin perus- ja ihmisoikeuksista on kysymys. Julkisen vallan perustuslain 22 §:n mukainen velvoite on turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen edellä esitetyn tavoin siinä laajuudessa kuin se asian olosuhteissa on mahdollista. Katson, että tässä yhteydessä em. velvoite luettuna yhdessä perustuslain 7 §:n 1 momentin ja lapsen oikeuksien koskevan sopimuksen 6 artiklan kanssa puoltaa sitä johtopäätöstä, että viranomaisten tulee pyrkiä ainakin lasten kotiuttamiseen. Tässä yhteydessä on kuitenkin todettava, että oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että ”PeL 22 § näyttää olevan siinä määrin yleisluonteinen, ettei sen huomioimatta jättämisestä hevin voida tiukan legaliteettiperiaatteen vallitessa käyttää virkamiesoikeudellisen sanktioinnin oikeusperustana. Niin ikään ylimmät laillisuusvalvojat (OKa ja EOA, PeL 108 § ja 109 §), joiden nimenomaiseksi tehtäväksi on säädetty valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, eivät hevin voine käyttää pelkkää viittausta PeL 22 §:ään omien sanktioittensa [---] yksinomaisena perusteena” (Saraviita: Perustuslaki. Helsinki 2011, s. 294).

Pelkästään lapsien kotiuttamiseen liittyy oikeudellisesti vaikeita näkökohtia. Tämä liittyy erityisesti siihen, että perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Jos ylipäätään on käytännössä mahdollista Suomen viranomaisten toimesta tai pyynnöstä auttaa pelkästään lapset pois leiriltä esimerkiksi kurdihallinnon tai alueella toimivan kansainvälisen järjestön avustuksella, on kysyttävä, mihin lainsäädäntöön perustuen voidaan tällaisessa tilanteessa erottaa lapset huoltajistaan. Käsitykseni mukaan tällaisessa tilanteessa syntyy – huoltajan mahdollisesta suostumuksesta tai sen puuttumisesta riippuen – mahdollisesti tahdonvastaista huostaanottoa muistuttava toimenpide, jonka tekemiseen Suomen viranomaiset olisivat ainakin myötävaikuttaneet. Käytännössä esimerkiksi lastensuojelulain 17 §:n mukainen lastensuojelutarpeen selvittäminen virka-aputeitse tai ulkoasiainhallinnon edustajan toimesta ja tavanomaiset lastensuojelua koskeviin kansainväliseen sopimukseen tai kansainväliseen tapaoikeuteen perustuvat virka-apumenettelyt eivät tule kysymykseen, koska aluetta ei hallinnoi valtio, jonka viranomaisille virka-apupyynnö voitaisiin tehdä eikä alueella ylipäänsä ole toimivaa lastensuojelujärjestelmää. Syyriä, puhumattakaan kurdihallinnosta, ei ole Haagin lastensuojelusopimuksen (SopS 8-9/2011) osapuoli. Tämän vuoksi näitä kysymyksiä ei käsitellä tässä ratkaisussani enemmälti.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että ”lapsen huostaanotto merkitsee voimakasta puuttumista perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen samoin kuin perustuslain 10 §:n 1 momentissa säänneltyyn yksityiselämän ja perhe-elämän suojaan. Toisaalta huostaanotto voidaan ehdotetun sääntelyn nojalla toimeenpanna vain hyvin painavista syistä, jotka perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta kiinnittyvät ennen muuta lasten erityissuojelun tarpeeseen samoin kuin perustuslain 7 ja 19 §:n säännöksiin oikeudesta elämään, henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen sekä välttämättömään huolenpitoon (PeVL 58/2006 vp)”. Suomen lainsäädännössä huostaanoton edellytyksistä ja menettelytavoista säädetään lastensuojelulaissa, eikä käsitykseni mukaan kyseisen lain säännöksiä tai lapsen oikeuksia

koskevan yleissopimuksen asianomaisia määräyksiä ole mahdollista ainakaan täysimääräisesti tällaisessa tilanteessa noudattaa vieraan valtion maaperällä. Oma kysymyksensä on vielä se, millainen painoarvo huoltajan mahdolliselle leiriolosuhteissa annetulle suostumukselle voitaisiin antaa. Tästä näkökulmasta katsottuna oikeudellisesti selkeä toimintatapa on pyrkiä kotiuttamaan sekä lapset että heidän huoltajansa ja kotiuttamisen jälkeen ryhtyä Suomen lainsäädännön mahdollisesti edellyttämiin toimenpiteisiin. Tällaiseenkin toimintatapaan liittyy kuitenkin vakavia ongelmia.

Lasten tilanteesta ja heitä uhkaavista vaaroista on todettu mm. seuraavaa:

”Taistelualueille on matkustanut lapsia vanhempiensa kanssa ja alueilla on myös syntynyt lapsia. Nämä lapset eivät ole voineet itse vaikuttaa matkustamispäätökseen. Lapset ovat aina lojaleja vanhemmilleen, myös silloin kun vanhemmat eivät toimi lapsen edun mukaisesti. Kansainvälisesti tiedetään, että osa alueella oleskelevista vanhemmista on laittanut vapaaehtoisesti hyvin pienetkin lapset konfliktikoulutukseen, jossa lapset totutetaan väkivaltaan ja raakuuksiin. Lapset kasvatetaan kannattamaan terroristijärjestön ideologiaa ja totutetaan väkivaltaan osana jokapäiväistä elämää. Jopa alle 10-vuotiaat alueelle viedyt pojat ovat suuressa vaarassa päätyä lapsisotilaiksi. Tyttöjä uhkaa lapsiavioliitto. Osana kasvatusta lapset joutuvat toimeenpanemaan fyysisiä rangaistuksia ja heitä hyödynnetään järjestön propagandassa sekä itsemurhapommittajina (Ehdotus viranomaisten yhteistyön järjestämiseksi toiminnassa taistelualueilta palaajien kanssa” (Sisäministeriön julkaisu 11/2017, s. 22).

Käsitykseni mukaan leirillä olevat aikuiset ovat tietoisina vallitsevista olosuhteista ja erittäin merkittävistä riskeistä erityisesti lasten keskeisille perus- ja ihmisoikeuksille menneet alueelle. Mielestäni tämä seikka on merkityksellinen arvioitaessa sitä, onko lapsen kotiuttaminen tai siihen pyrkiminen ilman huoltajan suostumusta oikeudellisesti perusteltavissa.

Korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO:2008:93 on arvioitu huoltajien toiminnalle asetettavia rajoja seuraavasti: ”niin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa kuin kansallisessa perusoikeussäännöstössäkkin suojataan siten yhtäältä yksilöä, mukaan lukien lapset yksilöinä, ja toisaalta perhettä ja perhe-elämää, johon liittyy lapsen huoltajien lähtökohtainen päätösvalta alaikäistä koskevissa asioissa. Mainitut suojan tarpeet voivat yksittäistapauksessa joutua vastakkain. EIT:n tulkintakäytännössä onkin todettu, etteivät huoltajan oikeudet voi olla vailla rajoja, vaan julkisen vallan tehtävänä on suojata lasta huoltajan aseman väärinkäytöltä (Nielsen v. Tanska, 28.11.1988, A 144, tuomion kohta 72). Lapsen ja hänen huoltajiensa oikeuksia yhteensovittaessa ensisijainen merkitys on lapsen edulla, joka voi syrjäyttää vanhemman intressit. Perhe-elämän suoja ei siten oikeuta huoltajaa lapsen terveyttä ja kehitystä vaarantaviin toimiin (Johansen v. Norja, 7.8.1996, Reports 1996-III, tuomion kohta 78; Scozzari ja Giunta v. Italia, 13.7.2000, Reports 2000-VIII, tuomion kohta 169)” (tuomion kohta 15). Tässä yhteydessä totean, että myös perustuslain 6 §:n 3 momentin perusteluissa on todettu, että ”toisaalta lapset tarvitsevat vajaavaltaisina ja aikuisväestöstä heikompana ryhmänä erityistä suojelua ja huolenpitoa. Säännös tarjoaakin perustan myös lasten tasa-arvoisen aseman aikuisväestöön nähden turvaamaan tarvittavalle lasten positiiviselle erityiskohtelulle” (HE 309/1993 vp. s 45).

On myös korostettava, että kysymys on myös niistä kotiuttamiseen liittyvistä turvallisuusuhista, joita saamieni tietojen valossa perustellusti on olemassa. Viranomaisten velvollisuuksiin kuuluu perustuslain 22 §:n mukaisesti myös menetellä siten, että Suomessa oleskelevien turvallisuus ei vaarannu. Perustuslain 7 §:n 1 momentissa on turvattu jokaisen henkilökohtainen vapaus, koskemattomuus ja turvallisuus. Säännöksen perusteluissa on todettu, että ”turvallisuuden nimenomainen mainitseminen korostaa julkisen vallan positiivisia toimintavelvoitteita yhteiskunnan jäsenten suojaamiseksi rikoksilta ja muilta heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta

teoilta, olivatpa niiden tekijät julkisen vallan käyttäjiä tai yksityisiä tahoja” (HE 309/1993 vp, s. 47). Varsinkin myös aikuisten kotiuttaminen voi saamiensa tietojen perusteella johtaa muiden Suomessa oleskelevien perus- ja ihmisoikeuksien vaarantumiseen. Riskejä liittyy toisaalta ”myös siihen, että ihmiset jäävät taistelualueelle tai siirtyvät joukolla uudelle konfliktialueelle” (Ehdotus viranomaisten yhteistyön järjestämiseksi toiminnassa taistelualueilta palaajien kanssa. Sisäministeriön julkaisu 11/2017, s. 19).

Edellä esitetyn perusteella ja leirin vaikeat olosuhteet huomioon ottaen katson, että tässä aivan poikkeuksellisessa tilanteessa olisi erittäin vaikea pitää laillisuusvalvonnallisesti moitittavana sellaista viranomaisen menettelyä, jossa käytännön tilanteen salliessa lapsi pyritään kotiuttamaan perustuslain 7 §:ssä ja lapsen oikeuksien yleissopimuksen 6 artiklassa suojatun perusoikeuden toteuttamiseksi kunkin tapauksen yksilöllisen arvioinnin perusteella, vaikka huoltaja ei suostumustaan antaisikaan.

On tunnustettava, että näin meneteltäessä esimerkiksi lapsen oikeuksien yleissopimuksen 9 artiklan mukaiset menettelylliset määräykset, samoin kuin huoltajien perus- ja ihmisoikeudet saattavat jäädä vaille merkitystä. Ei ole myöskään poissuljettua, että huoltajasta erottaminen aiheuttaisi lapsille vielä lisää kärsimystä. Samoin on todettava, että lapsen erottaminen huoltajastaan kotiuttamisen yhteydessä perustuisi poikkeuksellisella tavalla suoraan perustuslakiin.

Keskeisintä kuitenkin on, ettei lapsen etuna voida näkemykseni mukaan pitää leirille jäämistä. Lastensuojelulakia koskevan hallituksen esityksen mukaan (HE 252/2006 vp, s. 41) lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen keskeinen sisältö ja tavoitteet on tiivistetty kolmeen ydinkäsitteeseen, provision, protection ja participation, jotka velvoittavat turvaamaan lapsille ja nuorille 1) osuuden yhteiskunnan voimavaroista (provision), 2) oikeuden suojeluun ja huolenpitoon (protection), ja 3) oikeuden osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon ja yhteiskuntaelämään (participation). Käsitteiden mukaan keskeiset oikeudet vakavasti vaarantuvat, kuten oikeus henkeen ja terveyteen ja osa tavoitteista ei nähdäkseni voi lainkaan toteutua leiriolosuhteissa.

Valtioneuvostolle ja viranomaisille ei voida myöskään tässä tilanteessa mielestäni asettaa samantasoisia toimintavaatimuksia eri henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien yhteensovittamisessa ja toteuttamisessa kuin toimittaessa valtion sisällä. Tilanne on ymmärrettävä siten, ettei voimassa oleva lastensuojelulainsäädäntö kaikilta osin kata juuri tämänkaltaista tilannetta. Tavanomaiset neuvottelutoimet ja vastaavat toimet, vaikka niillä pyrittäisiin vain lasten kotiuttamiseen, eivät näissä olosuhteissa ja käytettävissä olevien tietojen perusteella hevin voi olla lainvastaisia.

Viidenneksi totean, että asiassa on siten kysymys paitsi siitä, mitkä ovat viranomaisten tosiasialliset toimintamahdollisuudet, myös erittäin vaikeasta perus- ja ihmisoikeuksien punninnasta, johon ei pelkästään laillisuusvalvonnan näkökulmasta ja keinoin voida ottaa kantaa. Tämä johtuu siitä, että punninnassa on otettava huomioon se, missä määrin aikuisista palaajista aiheutuva turvallisuusuhka on kohtuullisin ponnistuksin hallittavissa. Tällaista kysymystä ei voida laillisuusvalvonnan keinoin selvittää ja arvioida. Myöskään laillisuusvalvonnan keinoin ei voida arvioida sitä, missä määrin Suomen viranomaisilla ylipäänsä on olemassa tosiasiallinen mahdollisuus viranomaisten omaa turvallisuutta vaarantamatta leirillä olijoiden kotiuttamiseen tai siihen myötävaikuttamiseen, niiden henkilöiden henkilöllisyyden selvittämiseen, joiden kotiuttamisesta olisi kysymys sekä sen selvittämiseen, onko henkilö konsulipalvelulain henkilölliseen soveltamisalaan kuuluva.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei ole edellyttänyt, että valtion velvollisuuksiin kuuluu aina ryhtyä kaikkiin mahdollisiin toimiin ihmisen elämän turvaamiseksi edes valtion omalla maaperällä. Viitaten muun ohella prioriteettien ja resurssien suhteen tehtäviin operatiivisiin valintoihin EIT katsoi, että tällaista positiivista velvollisuutta toimia on tulkittava tavalla, joka ei aseta mahdotonta tai suhteetonta taakkaa viranomaisille (Osman-tapaus, tuomio 28.10.1998, 116 kohta). Valtion positiivisen toimintavelvoitteen olemassaoloa punnittaessa on tuomioistuimen mukaan kiinnitettävä huomiota oikeudenmukaiseen tasapainoon, joka on löydettävä yhteisön yleisen edun ja yksilön etujen välillä (Özgür Gündem –tapaus, tuomio 16.3.2000, 43 kohta).

Kuudenneksi painotan sitä, että kysymyksessä on maan rajojen ulkopuolella olevat tilanne, johon Suomen viranomaiset eivät käsitykseni mukaan voi yksipuolisista toimenpiteistä puuttua ilman, että mukaudutaan leirin hallinnoijien ja/tai mahdollisten muiden toimijoiden asettamiin edellytyksiin. Tällaisissa olosuhteissa korostuu toimivaltaisten viranomaisten laaja harkintavaltansa suhteen, mitkä toimenpiteet ovat asiassa mahdollisia. Oikeuskanslerin toimivaltaan ja tehtäviin ei kuulu määrätä viranomaisia ryhtymään mihinkään tiettyihin toimenpiteisiin.

3.5 Johtopäätös

Oikeudellinen arvioni on, että perus- ja ihmisoikeudet, erityisesti perustuslain 7 §, lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan 1 kappale, 6 artikla ja niiden perustuslain 22 §:ssä säädetty turvaamisvelvoite puoltavat sitä, että valtioneuvosto pyrkii kansainvälisen oikeuden mukaisesti ja konsulipalvelulain mukaisten toimivaltuuksiensa nojalla ja puitteissa kotiuttamaan ainakin suomalaiset ja heihin rinnastuvat lapset. Totean kuitenkin, että oikeudellisella arviolla on nyt esillä olevassa tilanteessa rajallinen merkitys sen vuoksi, että viranomaisten tosiasialliset mahdollisuudet ja edellytykset toimia poikkeavat edellä esitetyin tavoin siitä, mitä ne olisivat, jos kysymys olisi maan sisäisestä tilanteesta. Käytettävissä olevien tietojen perusteella valtioneuvosto on selvittänyt ja selvittää asiaan liittyviä toimintavaihtoehtoja ja -edellytyksiä. Katson, että minulla ei ole aihetta epäillä kenenkään valvontavaltaani kuuluvan menetelleen lain tai virkavelvollisuuksiensa vastaisesti asiassa. Kantelut eivät näin ollen ole johtaneet toimenpiteisiin.

Vastaukseni toimitetaan tiedoksi valtioneuvoston kanslialle, ulkoministeriölle, sisäministeriölle ja sosiaali- ja terveysministeriölle.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Laura Pyökäri

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
