

Tuomas Ojanen

25.11.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

M 4/2019 vp Perustuslain 115 §:n mukainen muistutus ulkoministeri Pekka Haaviston virkatoimen lainmukaisuuden tutkimisesta

Arvioinnin lähtökohdat

1. Perustuslakivaliokunta on pyytänyt kirjallista kannanottoani siitä, onko asiaa syytä arvioida aikaisemmasta lausunnostani 10.9.2020 poiketen saamani uuden aineiston valossa.
2. Uudessa aineistossa on kysymys kuulemiseni 10.9.2020 jälkeen pidettyihin asiantuntijakuulemisiin liittyneistä alivaltiosihteeri *Pekka Puustisen* (16.9.2020), *Pertti Torstilan* (16.9.2020) OTT, prosessioikeuden dosentti *Jaakko Jonkan* (päiväämätön, allekirjoittamaton ja sivunumeroimaton lausunto), eduskunnan oikeusasiamies, OTT, VT *Petri Jääskeläisen* (23.11.2020), professori (emeritus) *Heikki Kullan* (23.11.2020) ja professori *Olli Mäenpään* (24.11.2020) asiantuntijalausunnoista tai muista kirjallisista kannanotoista.
3. Aiemmassa lausunnossani jo katsoin, että käsillä olevan muistutusasian valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa voidaan soveltaa perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVM 10/2010 v kehiteltyä seuraavaa neliportaista arviointikehikkoa:
 - (i) Onko ministeri toiminut virkavelvollisuuksia koskevan sääntelyn vastaisesti?
 - (ii) Jos vastaus edelliseen kysymykseen on myönteinen, mitkä ovat tekoihin sovellettaviksi tulevat rikoslain tunnusmerkistöt? Perustuslakivaliokunnan päätös PeVP 6/2020 vp huomioon ottaen kyse on nyt siis siitä, täytyvätkö rikoslain 40 luvun 7 §:n tunnusmerkistö virka-aseman väärinkäyttämisestä tai rikoslain 40 luvun 9 tai 10 §:n tunnusmerkistö virkavelvollisuuden rikkomisesta?
 - (iii) Jos jonkin tunnusmerkistön teonkuvaus täyttyy, on edelleen ratkaistava, mikä on syyksiluettavuuden aste (tahallisuus, törkeä tuottamus vai tuottamus). Jos syyksi voidaan lukea vain tavallinen tuottamus, ministerisyytteen mahdollisuus sulkeutuu pois, koska perustuslain 116 §:ssä edellytetään vähintään törkeää tuottamusta.
 - (iv) Jos syyksiluettavuus ylittää törkeän tuottamuksen rajan, on vielä harkittava, onko ministerin velvollisuuksien rikkominen luonnehdittavissa perustuslain 116 §:ssä tarkoitetulla tavalla olennaiseksi tai hänen menettelynsä muutoin selvästi lainvastaiseksi.
4. Kootusti voidaan todeta, että neliportaisen arviointikehikon vaiheet i-iii edellyttävät huomattavassa määrin hallinto- ja rikosoikeudellista arviointia, kun taas varsinainen valtiosääntöoikeudellinen arvio siitä, täytyvätkö perustuslain 116 §:n mukaiset ministerisyytteen nostamisen korotetut aineelliset edellytykset, tulee keskeisesti esille vaiheessa iv, jos vaiheiden i-iii edellytysten on arvioitu täyttyneen. Kysymys on siis *kumulatiivisista* edellytyksistä: jos esimerkiksi katsotaan, ettei ministeri ole toiminut virkavelvollisuuksiaan koskevan sääntelyn vastaisesti (vaihe i), ei ole enää tarpeen arvioida muita ministerisyytteen nostamisen edellytyksiä varsinkaan perustuslakivaliokunnan asiasta annettavassa kannanotossa.

5. Arviotani varten toimitetuista asiantuntijalausunnoista voidaan todeta tiivistetysti seuraavaa äsken kuvatun neliportaisen arviointikehikon valossa:

- *Pertti Torstila* on kirjallisissa kommentteissaan tehnyt selkoa ulkoasiainhallintolain 17 §:n mukaisen siirtymisvelvoitteen käytännön soveltamista ulkoasiainhallinnossa, kun taas alivaltiosihteeri *Pekka Puustisen* muistiossa on vastattu kahteen perustuslakivaliokunnan esittämään kysymykseen yhtäältä siitä, miten asiassa oli edetty sen jälkeen, kun al-Hol-asioiden hoito oli siirretty pois konsulipäälliköltä ja toisaalta siitä, oliko ”jonkinlaista tiedusteluretkeä” al-Holin leirille pidetty turvallisena toteuttaa ottaen huomioon myös suojelupoliisin turvallisuusarviot. Yleisesti ottaen Torstilan ja Puustisen muistioissa esitetty liittyy edellä kuvatun vaiheen mukaisen kysymyksen arviointiin. Muistioissa ei nähdäkseni tule esille oikeudellisesti merkityksellistä uutta tietoa jo aiemmin asiassa saatuun selvitykseen nähden.
- OTT, prosessioikeuden dosentti *Jaakko Jonkka* on lausunnon mukaan pyydetty esitutkinta-aineiston pohjalta arviota siitä, täytyvätkö perustuslain 116 §:ssä säädetyt edellytykset ministerisyytteen nostamiseksi. Arviotaan varten Jonkka on saanut käyttöönsä apulaisvaltakunnansyyttäjä *Jukka Rappeen*, professori *Sakari Melanderin*, professori *Kimmo Nuotion* ja professori *Pekka Viljasen* asiantuntijalausunnot. Lausunnossaan Jonkka on soveltanut edellä kuvattua perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVM 10/2010 vp kehiteltyä ministerivastuuasian arviointimallia. Jonkka päätyy lausunnonsta ilmenevillä perusteilla katsomaan, että kaikki neljä edellytystä (i-iv) täyttyvät, joskin lausunto on varsinkin näyttö- ja syyksiluettavuuskysymyksiin liittyvien, osin teoreettis-filosofisiksi rönsyilevien pohdintojensa osalta jossain määrin moniselitteistä luettavaa. Jonkan arvioiden lopputulemana vaikuttaisi kuitenkin olevan kaikkien edellä mainittujen vaiheiden täytyminen. Ainoa kysymys, johon lausunnossa ei ota kantaa, on kysymys syytteen nostamisesta, koska perustuslain 116 §:n mukaan ministerisyyte *voidaan* nostaa, jos lainkohdan mukaisten edellytysten katsotaan täytyvän. Lausunnossa kiinnittää erityistä huomiota se, ettei siinä sen paremmin arviointien lähtökohtana kuin muutoinkaan huomioida asiaa koskevia perusoikeus- ja ihmisoikeusnäkökohtia, jotka aiemmassa lausunnossani tarkemmin esittämälläni tavalla tulee kuitenkin systemaattisesti ottaa huomioon käsillä olevan asian oikeudellisessa arvioinnissa vaiheesta i alkaen. Jonkka tuo tämän huomattavan puutteen itsekin esiin aivan lausuntonsa lopussa:

”Olen tässä varsin perinteisen rikosprosessuaalisessa tarkastelussa sivuuttanut kokonaan sen ison kuvan, joka on koko tapauksen taustalla. Ministeri on pyrkinyt toiminnallaan edistämään kurjissa ja vaarallisissa – sanan täydessä merkityksessä hengenvaarallisissa – oloissa olevien lasten pääsyä turvaan. Ihmisoikeusnäkökulmasta hän on siis toiminut oikeudellisesti suositeltavin tavoittein. Missä määrin tämän seikan tulisi vaikuttaa teon oikeudelliseen arviointiin, jää päätöksentekijän harkittavaksi.” (s. 17-18).

Perus- ja ihmisoikeuksien täydellinen sivuuttaminen lausunnossa on erityisen hämmentävää siihen nähden, että Jonkka pitää kuitenkin tarpeellisena erikseen painottaa perustuslain 2 §:n 3 momentin oikeusvaltioperiaatteen merkitystä asian arvioinnissa. Hän muun ohella toteaa, että ”Haaviston asemassa olevan henkilön pitää tuntea oikeusvaltion keskeisiin periaatteisiin kuuluva asia, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin.” (s. 11). Perustuslain 22 § julkisen vallan velvollisuudesta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, samoin kuin lailla voimaansaattettu lasten oikeuksien yleissopimus, joita on aiemmassa lausunnossasi tarkemmin esitetysti syytä pitää osaltaan keskeisinä oikeudellisina lähtökohtina asian oikeudellisessa arvioinnissa, ovat kuitenkin osa sitä perustuslain 2 §:n 3 momentissa tarkoitettua lakia, johon julkisen vallan käytön tulee perustua.

- Eduskunnan oikeusasiamies OTT, VT *Petri Jääskeläiseltä* on pyydetty arviota ministerisyytteen nostamisen edellytysten täyttymisestä ottaen huomioon esitutkinta-aineiston ohella 24.11.2020 mennessä saadut kaikki aiemmat asiantuntijalausunnot sekä muu saatu selvitys. Myös Jääskeläinen on soveltanut arviossaan perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVM 10/2010 vp kehiteltyä ministerivastuuasian arviointimallia. Jääskeläinen on valmistelutoimeksiannon lainmukaisuuden arvioinnissa myös nimenomaisesti huomioinut muun ohella asian

perusoikeus- ja ihmisoikeuskytkennät (s. 10), mainiten samalla valtioneuvoston oikeuskanslerin al-Hol asiaa koskeviin kanteluihin antaman ratkaisun (s. 11), jossa tuodaan esiin julkisen vallan perus- ja ihmisoikeuksiin perustuvat velvollisuudet käsillä olevassa asiassa.¹

Jääskeläinen päätyy lausunnostaan tarkemmin ilmenevillä perusteilla selvästi ja yksiselitteisesti katsomaan, ettei asiassa ole kyse ulkoministerin viaksi luettavasta lainvastaisesta menettelystä. Toisin sanoen asiassa ei siis täyty hänen mukaansa neliportaisen arviointikehikon ensimmäinen vaihe. Koska ulkoministeri ei ole Jääskeläisen mukaan menetellyt lainvastaisesti, hän ei pidä tarpeellisena arvioida muita ministerisyytteen nostamisen edellytyksiä, kuten eduskunnan oikeusasiamieheltä kuuluu edellyttääkin.

- Professori (emeritus) *Heikki Kullalta* ja professori *Olli Mäenpäältä* on pyydetty kannanottoa siitä, onko heidän mielestä muistutusasiaa syytä arvioida heidän aiemmista, helmikuussa 2020 antamistaan lausunnoista poiketen sittemmin kertyneen uuden aineiston valossa. Aiemmin he olivat katsoneet, ettei ulkoministeri ole toiminut virkavelvollisuuksiinsa koskevan sääntelyn vastaisesti. Uusissa lausunnoissaan he esittävät uuteen aineistoon perustuvat arvionsa hallinto- ja virkamiesoikeudellisen lainsäädännön näkökulmasta, so. heidän lausuntojensa kohteena on asiallisesti edelleen edellä mainitun neliportaisen arviointikehikon ensimmäisen vaiheen kysymys. Sekä Kulla että Mäenpää päätyvät lausunnoistaan tarkemmin ilmenevillä perusteilla kantaan, jonka mukaan perusteita aikaisempien arviointien muuttamiseen ei ole tullut esiin. Molempien arviot ovat Jääskeläisen lausunnon tapaan selviä ja yksiselitteisiä.

Arvio

6. Edellä pääpiirteittäin kuvaamani uusi selvitys vain vahvistaa aiempaa arviotani siitä, ettei ulkoministeri Haavisto ole toiminut asiassa vastoin sitä hänen virkavelvollisuutensa perustana olevaa normikokonaisuutta, joka muodostuu tavallisen lain tasoisten säännösten, kuten yhteistoimintalain 11 ja 15 §:n, hallintolain 6 ja 34 §:n sekä ulkoasiainhallintolain 17 §:n ohella perustuslain 22 §:stä ottaen samalla huomioon YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista. Tälle johtopäätökselle antavat lisäperusteita varsinkin Jääskeläisen, Kullan ja Mäenpään huomattavan selvät ja yksiselitteiset asiantuntijalausunnot, mutta omalla tavallaan myös Jonkan asiantuntijalausunto on omiaan entisestään vahvistamaan arviotani siitä, ettei ole käsillä oikeudellisia perusteita katsoa ulkoministerin menettelleen asiassa vastoin virkavelvollisuuksiinsa tai muutoinkaan lainvastaisesti.
7. Perusteita aikaisemman arvioni muuttamiseen ei siis ole tullut esiin. Uudistan näin ollen tässä yhteydessä aiemman lausuntoni sen sisältöä tässä uudestaan toistamatta. Korostan kuitenkin erikseen sitä, mitä aiemmassa lausunnossani esitin varsinkin julkisen vallan velvollisuudesta turvata etenkin alaikäisten Suomen kansalaisten etu ja oikeudet.
8. Edellä ja aiemmassa lausunnossani esitetyn perusteella perustuslakivaliokunnan tulisi esittää perustuslain 114 §:ssä tarkoitettuna kannanottonaan, että ulkoministeri

¹ Oikeuskanslerin keskeisenä sanottavana oli, että perus- ja ihmisoikeudet, erityisesti perustuslaissa ja lapsen oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa turvattu oikeus elämään, lapsen edun ensisijaisuus häntä koskevissa toimissa sekä julkisen vallan perus- ja ihmisoikeuksien perustuslaissa säädetty turvaamisvelvoite puoltavat sitä, että valtioneuvosto pyrkii kansainvälisen oikeuden mukaisesti ja konsulipalvelulain mukaisten toimivaltuuksiensa nojalla ja puitteissa kotiuttamaan ainakin lapset. Oikeuskansleri totesi kuitenkin, että oikeudellisella arviolla on rajallinen merkitys, koska viranomaisten tosiasialliset mahdollisuudet toimia Suomen rajojen ulkopuolella ovat erilaiset kuin jos kyse olisi Suomen sisäisestä tilanteesta. Ks. tarkemmin OKV/998/1/2019. – Nyt käsillä olevassa muistutusasiassa on kuitenkin kysymys Suomen ”sisäisestä tilanteesta”, so. ulkoministerin toiminnan laillisuuden arvioimisesta.

Haavisto ei ole kysymyksessä olevassa asiassa menetellyt virkatoimissaan perustuslain 116 §:ssä tarkoitettulla tavalla lainvastaisesti.

9. Koska ulkoministeri ei ole toiminut asiassa virkavelvollisuuksiensa vastaisesti ja koska hänen voidaan katsoa päinvastoin asianmukaisesti pyrkineen toimivaltansa puitteissa perustuslain 22 §:n ja YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen kannalta käskettyihin päämääriin, perustuslakivaliokunnan kannanotossa olisi erikseen syytä todeta tämä.
10. Asian näin päättyessä jo edellä kuvatun neliportaisen arviointikehikon ensimmäisen vaiheeseen perustuslakivaliokunnan kannanotossa olisi eduskunnan oikeusasiamiehen tavoin pidättäydyttävä arvioimasta muiden vaiheiden esille tuomia luonteeltaan hypoteettisia kysymyksiä, varsinkin kun otetaan huomioon ministerin virkatointen lainmukaisuuden arviointiin liittyvät oikeusturvanäkökohdat.

Helsingissä 25. päivänä marraskuuta 2020

Tuomas Ojanen

professori

Helsinki