

Perustuslakivaliokunnalle

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

Muistutus liittyy ulkoministeri Haaviston toimiin al-Holin leirillä olevien suomalaisten henkilöiden mahdollista avustamista koskevassa asiassa. Kyse on olennaisesti ollut toimista, joilla on pyritty edistämään erityisesti leirillä olevien lasten avustamista, ja tähän on liittynyt kysymyksiä siitä, pitäisikö mahdollisesti myös lasten äitejä avustaa palaamaan Suomeen.

Muistuksessa pyydetään perustuslakivaliokuntaa tutkimaan, onko ulkoministeri Haaviston menettely ollut lainvastaista perustuslain 116 §:n tarkoittamalla tavalla.

Perustuslakivaliokunta on puolestaan pyytänyt arviotani siitä, täyttyykö asiassa kynnys esitutinnan aloittamiseen ministeri Haaviston toimista. Ymmärrän pyynnön liittyvän valiokunnan harkintaan, joka sillä on lain valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä 4 §:n nojalla.

Käytettävissäni on ollut perustusvaliokunnan käyttööni antamaa selvitystä, josta on annettu vaitelaisuusmääräys. Tämä näkyy jossain määrin myös siinä, miten olen laatinut lausuntoni. Olen välttänyt tarpeettoman yksityiskohtaista tuon materiaalin referointia.

Kysymystä esitutinnan toimittamisen edellytyksistä on käsitelty yksityiskohtaisesti valtakunnansyyttäjän lausunnossa 10.1.2020. Esitutkintalain mukainen kynnys asiassa on ”on syytä epäillä, että rikos on tehty”. Ministerivastuuasiassa perustuslaki (PeL 116 §) asettaa erityisiä kynnyksiä ministerin rikosvastuulle virkatoimesta.

Perustuslakivaliokunnalla on lain nojalla harkintavaltaa sen suhteen, tuleeko sen pyytää esitutinnan suorittamista. Esitutinnan toimittaminen olisi tarpeen lähinnä silloin, kun sen avulla voidaan saada

lisäselvitystä siihen, mitä asiassa on tapahtunut. Perustuslakivaliokunta sinänsä tutkii asian itse ja myös hankkii tarvittavat oikeudelliset selvitykset.

Jotta esitutkintaan voitaisiin edetä, tulee olla käsillä konkreettinen rikosepäily. Tämä tarkoittaa sekä sitä, että on syyllistytty selvästi lainvastaiseen menettelyyn, että sitä, että on myös viitteitä konkreettisen rikostunnusmerkistön täyttymisestä. Esitutkintamenettelyä ei ole mahdollista käynnistää, jos vasta mahdollisesti esitutkinnassa selvitettävät seikat perustelisivat sen, että on syytä epäillä rikosta.

Arvioitava menettely muodostuu muistutuksen tarkoittamasta kokonaisuudesta, johon kuuluvat 1) se, että ulkoministeri olisi painostanut konsulipäällikkö Tuomista toimimaan asiassa lainvastaisesti siten, että olisi toimittu konsulilain nojalla, vaikka Tuomisen mukaan laki ei tähän antanut perustaa, 2) kysymys, onko prosessi, jossa ulkoministeriö on asettanut erityisedustajan hoitamaan asiaa, ollut laillinen, 3) onko lainvastaisuutta siinä, että Tuomista on pyritty siirtämään uuteen tehtävään pois konsulipäällikön virasta, 4) onko ulkoministeri toiminut lainvastaisesti jättäessään tuomatta asian valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi?

Valtakunnansyyttäjän lausunnossa on kiinnitetty huomiota siihen, että muistutuksessa esitetty ministeri Haaviston toimien arvostelu on varsin yleisluonteista ja perustuu välillisiin tietoihin. Lausunnossa on katsottu, että painavimmat väitteet koskevat konsulipäällikkö Tuomisen painostamista laittomiin toimenpiteisiin ja sitä, että erityisedustaja asetettiin viemään asiaa eteenpäin. Valtakunnansyyttäjän lausunnossa katsotaan, ettei muistutuksessa ole tuotu esille sellaisia seikkoja, joiden nojalla teknisluonteisempien menettelytapavirheiden voisi katsoa viittaavaan sellaiseen olennaiseen velvollisuuksien rikkomiseen tai muuhun lainvastaisuuteen kuin mitä PeL 116 § edellyttää. Jaan tämän käsityksen. Keskityn sen vuoksi näihin olennaisempiin kysymyksiin. Tämän puolesta puhuu myös se, että teknisluonteisempien menettelytapavirheiden tarkastelu on sidoksissa sellaiseen lainsäädännön ja määräysten tulkintaan ja arviointiin, joka veisi tarkastelua hallinto-oikeuden suuntaan ja jolta osin olisi ensin tarpeen odottaa, miten sen alan asiantuntijat mahdollisia toiminnan virheellisyyksiä arvioivat.

Haaviston vastine sisältää seikkaperäisen kuvauksen asioiden etenemisestä, ja vastineessa kiistetään toimien lainvastaisuus miltään osin. Haaviston selvityksen perusteella muodostuu kuva, että noin puolen vuoden mittainen prosessi, jossa kansallista toimintalinjaa on pyritty muotoilemaan, on ollut sekä oikeudellisesti että poliittisesti haastava, ja että ministerin toimintaa on ohjannut se käsitys, että julkisella vallalla on toimintavelvollisuuksia pyrkiä avustamaan leirillä olevia suomalaisia lapsia, vaikka tilanne on poikennut normaalista konsulipalveluiden järjestämisestä.

Haaviston ja Tuomiston välille on syntynyt jännitettä, joka on johtunut eroista sen suhteen, millainen toimintalinjan tulisi olla. Konsulipäällikkö on pitänyt lainvastaisena menettelyä, jonka mukaan leirillä olevat lapset pyrittäisiin tuomaan kotimaahan konsulilain nojalla ja ilman äitejään. Valtioneuvostosta on kuitenkin tullut painetta, että asiassa olisi päästävä eteenpäin. Kokous 16.9. ulkoministeriössä oli päättynyt tuloksettomasti. Samaan aikaan oli tullut tietoa, että Syyriassa odotettiin yhteydenottoa ja että alueelle olisi mahdollista matkustaa.

Haavisto myös korostaa sitä, että eri vaiheissa hän ei ole toiminut yksin, vaan yhtäältä on pyritty etsimään valtioneuvoston yhteistä toimintalinjaa, ja toisaalta myös ulkoministeriön virkamiesjohto on tukenut Haaviston pyrkimyksiä ratkaista asiaa. Oikeuskansleri on ollut ainakin eräiltä osin tietoinen asiasta ja ollut mukana toimintalinjan määrittelyssä ja muissa asiaa koskevissa keskusteluissa. Oikeuskansleri on

laatinut asiaa koskevan muistion jo 12.6.2019, ja siinäkin on oikeudellista analyysiä Suomen valtion velvoitteista.

Oikeuskanslerin 9.10. päivätty vastaus (OKV/998/1/2019) sisältää varsin yksityiskohtaista selostusta ja arviota valtioneuvoston ja viranomaisten velvoitteista toimiin asiassa ja toimien oikeudellisista reunaehdoista. Vastaus on laadittu laillisuusvalvonnan näkökulmasta ja siinä myös todetaan se, ettei sellaisesta näkökulmasta voida ottaa kantaa kaikkeen asiaa koskevaan, kuten esimerkiksi siihen, millaisia riskejä leirillä olevien kotiuttamiseen voisi kotimaassa liittyä. Oikeuskanslerin kannanotto on kuitenkin ollut perustana myöhemmälle valtioneuvoston toimintalinjan määrittelylle.

Konsulipäällikkö Tuomisen antamassa kirjallisessa selvityksessä tuodaan esille myös joitakin seikkoja, joita ei aivan samaan tapaan käsitellä Haaviston vastineessa. Haavisto olisi mm. antanut salaisen toimeksiannon hollantilaiselle DAG:lle selvittää suomalaisten kotiuttamista. Haaviston vastineessa puolestaan puhutaan siitä, että eräs suomalainen entinen diplomaatti kävi DAG:n ryhmän mukana kahdesti alueella hankkimassa tietoa tilanteesta. Kun kävi ilmi, että kurdin hallinto neuvottelee ainoastaan virallisten valtioiden edustajien kanssa, DAG-yhteistyöstä luovuttiin.

Käy myös ilmi, että pääministeri olisi edellyttänyt aktiivisempia toimenpiteitä lasten auttamiseksi, ja vastaavasti tämän vuoksi Haavisto oli edellyttänyt, että Tuominen olisi matkustanut Syyriaan selvittämään asiaa, vaikka alueelle oli vaarallista mennä. Tuomisen selvityksessä käsitellään yksityiskohtaisesti sitä, kuinka sen jälkeen, kun hän ei ole halunnut edistää ministerin edellyttämää toimintatapaa, hänet on sivuutettu ja hänelle ilmoittamatta on valmisteltu konsulipäällikön tehtävän ottamista pois häneltä. Tuomisen mukaan näistä suunnitelmista luovuttiin vasta asian saaman kielteisen julkisuuden vuoksi. Tuomisen näkemys tuntuu olevan, että Haavisto ei ollut valmis sitoutumaan oikeusvaltioperiaatteeseen ja lainmukaiseen toimintatapaan, vaan olisi edellyttänyt virkamiehiltä, erityisesti häneltä itseltään, lainvastaisia päätöksiä.

Tapaustietojen valossa asian arvioiminen ei ole tässä vaiheessa aivan yksinkertaista. Tämä johtuu siitä, että kysymyksenasettelua ei ole vielä oikeastaan kunnolla täsmennetty. Toisinaan ministerivastuuta koskevat muistutukset ovat koskeneet jotakin oikeudellisesti kohtalaisen selkeää asiaa, kuten esimerkiksi sitä, että ministeri on toiminut esteellisenä. Myös lahjomiin liittyvät kysymykset ovat asetelmiltaan kohtalaisen selkeitä, ja on vakiintuneita tapoja arvioida virkarikosoikeudellista vastuuta tällaisissa tilanteissa. Toisinaan kyse on voinut olla siitä, että pyritään käyttämään virka-asemaa henkilökohtaiseksi hyödyksi. Nyt ei ole havaittavissa mitään sellaista. Pääministeri Matti Vanhasen menettelyä kokeneessa mietinnössään (PeVM 10/2010) perustuslakivaliokunta saattoi jäsentää tarkastelunsa johdonmukaisesti siten, että esteellisyys voitiin todeta, mutta vaadittua törkeää huolimattomuutta ei voitu osoittaa:

Valiokunta on arvioinut sen käytettävissä olevasta aineistosta ja sille esitetyistä lausunnoista ilmi käyviä tapahtumia nelipotaisesti seuraavasti: 1) Oliko Vanhasen esteellinen toimiessaan pääministerinä puheenjohtajana valtioneuvoston yleisistunnossa vuosina 2007—2009 päätettäessä Raha-automaattiyhdistyksen tuotosta myönnettävistä avustuksista? 2) Jos vastaus edelliseen kysymykseen on myönteinen, mitkä ovat tekoihin sovellettaviksi tulevat rikoslain tunnusmerkistöt? Ovatko kyseessä lähinnä edellä mainitut yleisluonteiset virkarikostunnusmerkistöt eli rikoslain 40 luvun 9 tai 10 §? Jos kyseeseen tulevat em. tunnusmerkistöt, on harkittava, onko rikosta pidettävä vähäisenä, jolloin säännökset eivät tule sovellettaviksi. 3) Jos jonkin tunnusmerkistön teonkuvaus täyttyy, on ratkaistava, mikä on Vanhasen syyksiluettavuuden aste (tahallisuus, törkeä tuottamus vai tuottamus). Jos

syyksi voidaan lukea vain tavallinen tuottamus, ministerisyytteenmahdollisuus sulkeutuu pois, koska perustuslain 116 §:ssä edellytetään vähintään törkeää tuottamusta. 4) 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.

Käsitellessään pääministeri Jyrki Kataisen toiminnasta erään tutkimushankkeen rahoituksen järjestelyssä tehtyä muistutusta perustuslakivaliokunta päätyi katsomaan, ettei mitään lainvastaisuutta tapahtunut (PeVM 4/2013). Siinä tapauksessa oli niin ikään kyse jossain määrin laajasta kokonaisuudesta, josta oli vaikea osoittaa selkeää kohtaan, johon oikeudelliselta kannalta moitetta voisi kohdistaa.

Vaikka virkarikossääntely on tietyllä tapaa väljää ja avointa, yleensä itse rikoksella on selkeästi hahmotuva ydinkohta, johon tarkastelu voidaan kohdistaa. Virkarikokset ovat myös tyypillisesti tietyllä tapaa pistemäisiä, jolloin voidaan varsin tarkasti määritellä asiassa olennainen kohta ja kohdentaa tarkastelu siihen, miten vakava lainvastaisuus on. Virkarikoksista on varsin runsaasti julkaistua Korkeimman oikeuden käytäntöä, ja siihen tutustuminen vahvistaa käsitystä, että yleensä asian ytimessä oleva oikeudellinen kysymys on ollut varsin selkeä. Korkein oikeus on korostanut rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen merkitystä ja edellyttänyt sitä, että virkavelvollisuuden sisältö on riittävän täsmällisesti ilmennyt asiassa sovellettavista säännöksistä tai määräyksistä (KKO 1999:46).

Nyt puheena oleva asia on jonkin verran hahmoton, ja siitä on vaikea löytää sellaista selkeää lainvastaisuutta ja ministerin virkavelvollisuuksien rikkomista, joka vastaavasti tulisi arvioitavaksi virkarikoksena, jota puolestaan arvioitaisiin perustuslain mukaisen ministerinvastuun kannalta.

Ulkoministeri Haaviston vastineesta käy ilmi, että kokonaisuus on ollut suomalaisille viranomaisille hyvin haasteellinen. Tilanne on ollut poikkeuksellinen, haasteellinen ja siihen on liittynyt myös oikeudellista epäselvyyttä. YK:n lasten oikeuksien yleissopimus luo siihen liittyneille valtioille varsin pitkälle meneviä velvollisuuksia avustaa lapsia myös vaikeissa ja poikkeuksellisissa tilanteissa. Lasten ja muiden leirillä olevien avustamiseksi pois leiriltä on ollut erilaisia suunnitelmia myös yksityisten toimijoiden taholta, ja tällaisiin hankkeisiin on liittynyt huomattavia riskejä, mikä toisaalta on lisännyt painetta Suomen valtiovallan toimiin. Lapset ovat olleet ja edelleen ovat leirillä todellisessa vaarassa.

Konsulipalvelulaki ei määrittele kovinkaan tarkasti esimerkiksi sitä, millaista apua ulkomailla vaaraan joutunut kansalainen on oikeutettu saamaan, vaan sääntely koskee pikemmin sitä, mitä apua voidaan antaa. Kysymys lasten auttamisesta on varsina hankalasti kytkeytynyt siihen, olisiko myös leirillä olevia naisia autettava, ja voidaanko lapsia erottaa huoltajistaan. Ilmeisesti Suomen kansallinen konsulilainsäädäntö ei täysin tunne toimintavelvoitteita vastaavissa lapsia koskevissa tilanteissa. Ymmärtääkseni tämä perustava jännite on luonut leimansa ministeri Haaviston toimintaan asiassa, joka on myös kaiken alkaa ollut huomattavan julkisuuden kohteena.

Haaviston vastineessa viitataan myös OKa Pöystin 9.10.2019 tekemään ratkaisuun, jonka mukaisesti valtioneuvoston on tullut pyrkiä ”kansainvälisen oikeuden mukaisesti ja konsulipalvelulain mukaisten toimivaltuuksien nojalla ja puitteissa kotiuttamaan ainakin suomalaiset ja heihin rinnastettavat lapset”. Isossa kuvassa siten Suomen valtiolla on ollut velvollisuus toimia aktiivisesti suojellakseen vaarassa olevia lapsia. Haavisto tukeutuu muutenkin oikeuskanslerin näkemykseen ja katsoo, että siitä on koetettu saada johtoa asian oikeudellisessa arvioinnissa, vaikka kyse onkin rajatusta lainvalvonnallisesta kannanotosta. Perus- ja ihmisoikeusjuridiikassa puhutaan tässä yhteydessä valtion positiivisista toimintavelvoitteista, ja ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on arvioitu tällaisten velvoitteiden laajuutta.

OKa:n vastauksessa on arvioitu asiaa siten, ettei viranomaisten toiminnalle voi tällaisissa olosuhteissa asettaa samantasoisia vaatimuksia kuin toimittaessa maan sisällä. Myöskään lastensuojelulainsäädäntö ei kata tämänkaltaista tilannetta. OKa katsoo, etteivät neuvottelutoimet ja vastaavat näissä oloissa olisi herkästi lainvastaisia, vaikka niillä pyrittäisiin lasten kotiuttamiseen. Päätelmänä onkin, että ”viranomaisten tulee pyrkiä ainakin lasten kotiuttamiseen”. Lasten etu siis vaati toimia viranomaisilta toimia, mutta minkälaisia?

OKa:n vastauksen valossa konsulipäällikön huoli siitä, että toimimalla asiassa konsulilainsäädännön perusteella ja avustamalla ainoastaan lapsia olisi syyllistytty merkittävään lainvastaisuuteen, tuntuu huomattavan ylimitoitetulta. Konsulipäällikkö on ollut selvitysten perusteella tällä kannalla vielä senkin jälkeen, kun oikeuskanslerin vastaus on saatu. Asiassa saatu selvitys tukee sitä vaikutelmaa, että konsulipäällikkö on jäänyt varsin yksin edustaessaan hyvin tiukkaa kantaa avustamistoimiin, ja että ulkoministerin edustama näkemys on tullut valtavirraksi ja saanut tukea eri suunnista. Tässä mielessä vaikuttaa siltä, että väitteet konsulipäällikön painostamisesta tekemään lainvastaisia päätöksiä eivät saa tukea materiaalista.

Asiakirjoista välittyy kuva siitä, että vastuulliset tahot ovat ikään kuin etsineet oikeudellisesti perusteltua toimintalinjaa, jonka mukaan sitten kaikki toiminta järjestettäisiin. Sellainen hahmottui OKa:n kannanoton pohjalta, ja valtioneuvoston myöhempi linjaus vahvisti sen.

Vaikuttaisi siis siltä, että tietynlaisia positiivisia toimintavelvoitteita seuraa kansainvälisestä oikeudesta ja Suomen perustuslaista, mutta ei silti voida missään mielessä puhua sellaisesta vastuuasemasta, joka rikosoikeudessa tunnetaan ja johon kuuluisi velvollisuus suorastaan estää tietyn seurauksen syntyminen (haavoittuvassa olevien lasten tilanteen huonontuminen ja jopa heidän menehtymisensä). Suomen viranomaisten on tullut pyrkiä toimimaan asiassa pikemmin kuin pysyä passiivisena. Ministeri Haaviston edustama linja on siten saanut vahvistuksen myöhemmin. Muistutus ei edes koske pysymistä passiivisena, vaan päinvastoin pyrkimysten aktiivista edistämistä ja niihin liittyviä mahdollisia lainrikkomuksia. Myös passiivisuudesta olisi sinänsä ollut mahdollista tehdä muistutus tai kantelu, ja kanteluita on tehtykin, mikä kertoo tilanteen hankaluudesta.

Tilanteen ”pakkotilanomaisuus” on ilmennyt siinä, että ratkaisua on etsitty poikkeuksellisessa ja myös kiireellisessä tilanteessa, jossa on ymmärretty, että täysin perinteisin ja lain tuntemin keinoin lapsia ei välttämättä pystyttäisi auttamaan lainkaan. Haavisto on selittänyt, että 9.10.2019 Turkin käynnistäessä hyökkäyksen Syyrian rajan yli tilanne alueella muuttui entistä vaikeammaksi kurdihallinnon kannalta.

Haavisto on tehnyt selkoa niistä toimenpiteistä, joilla hän pyrki selvittämään mahdollisuuksia nimetä ulkoministerin väliaikainen erityisedustaja, jonka tehtäviin kuuluisivat yksinomaan al-Hol-asiat. Haaviston kertoman mukaan konsulipäällikkö vastusti voimakkaasti sittemmin valtioneuvoston toimintalinjaksi päätettyä pitäen sitä lainvastaisena.

Katson, että ministeri Haavistolla on ollut myös oikeudellisia perusteita etsiä tilanteeseen ratkaisua. Onko sitten asiassa tapahtunut virkamiehen *painostamista* tekemään lainvastaisia toimia?

Tämä problematiikka on jossain määrin kiharainen, sillä jokainen virkamies ja virkavastuulla toimiva vastaa toki oman toimintansa lainmukaisuudesta, ja jos konsulipäällikön tulkinta asiasta on ollut se, ettei asiaa voi edistää konsulipalvelulain puitteissa, hän on toiminut aivan oikein puolustaessaan kantaansa. Virkamiehen painostamisesta on säännöksiä rikoslain 16 luvussa (Rikoksista viranomaisia vastaan), mutta nämä säännökset koskevat sitä, että yksityinen taho pyrkii oikeudettomasti vaikuttamaan viranhoitoon. Virkamiehen väkivaltaista vastustamista koskevassa säännöksessä yksi teko tapa koskee sitä, että viranomaisen pakotetaan tekemään virkatoimi, mutta siinä vaaditaan väkivallalla uhkaamista. Haitantekoa koskeva säännös puolestaan koskee sitä, että yritetään estää virkatoimi. Virkamiehen painostaminen ei ole yleisesti ottaen rangaistavaa.

Asetelmassa on myös huomionarvoista, että väitetty painostaja on ministeri, eikä virkamiesesimies. Ministeri toimii virkavastuulla, mutta ministerin vastuu on rajattu perustuslain mukaan juuri siihen menettelyyn, joka asiassa on nyt vireillä. Tavanomaisen virkamiesesimiehen vastuu painostamisesta voisi tulla arvioitavaksi virkamiesoikeudellisesti.

Kun ministeri painostaa alaistaan virkamiestä lainvastaiseen menettelyyn, tilannetta voisi yleensä arvioida virka-aseman väärinkäyttönä. Ollakseen rangaistavaa siinä vaaditaan kuitenkin hyötymis- tai vahingoittamistarkoitus. Sellaisesta ei ole ollut viitteitä.

Asiakirjoista kuitenkin ilmenee, että OKa:n kannan mukaan konsulipäällikön kanta olikin virheellinen, sikäli kuin konsulipäällikkö katsoi, ettei asiassa voitu toimia konsulipalvelulain pohjalta. Tämä ilmenee vastauksesta 9.10.2019 samoin kuin muusta selvityksestä. Nähdäkseni tämä vie edelleen pohjaa pois siltä, että ulkoministerin konsulipäällikköön kohdistamaa painostusta voisi pitää lainvastaisena. Tämä liittyy myös erityisedustajan nimeämiseen, joka myös perustuu tähän näkemykseen. Tapahtumat ovat lähteneet etenemään nopeasti sen jälkeen, kun OKa:n vastaus 9.10.2019 on saatu. Valtioneuvostolle asiaa on selitetty 31.10.2019.

Selvityksistä ilmenee, että erityisedustajan nimeämistä on valmisteltu normaalilla tavalla, ja erityisedustaja mitä ilmeisimmin toteuttaa tehtävää oikeastaan juuri sillä tavoin kuin mitä Haavisto olisi toivonut konsulipäällikönkin tekevän. Erityisedustaja muun muassa matkusti alueelle komennuskunnan kanssa selvittämään asiaa, mihin taas konsulipäällikkö ei ollut suostunut pitäen sitä vaarallisena. Olennaista toki on, että tässä välissä oikeudellisiin kysymyksiin oli saatu selvyyttä juuri OKa:n vastauksen myötä.

Ministeri toimii virkavastuulla ja perustuslain mukainen ministerin vastuu virkatoimesta rajautuu seuraavasti:

Syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan voidaan päättää nostettavaksi, jos tämä tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta on olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa tai menetellyt muutoin virkatoimessaan selvästi lainvastaisesti.

Ministerin on tullut siis tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta olennaisesti rikkoa tehtävän kuuluvat velvollisuutensa, ja rikkomisen tulee olla olennaista. Syyte nostetaan aina varsinaisen rikosoikeudellisen säännöksen nojalla. Syyksiluettavuutta koskeva vaatimus rajaa pois huolimattomuuteen perustuvasta rikoksesta, jollei huolimattomuus ole törkeää.

Rikoslain 40 luvussa säädetään virkarikoksista. Ensiksi olisi pohdittava, minkä säännösten valossa Haaviston menettelyä tulisi arvioida. Mahdollisesti soveltuvia säännöksiä voisivat olla virka-aseman väärinkäyttämistä koskeva RL 40:7, virkavelvollisuuden rikkomista koskeva RL 40:9 ja tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista koskeva RL 40:10.

Virka-aseman väärinkäyttämistä koskeva säännös edellyttäisi kuitenkin soveltuakseen, kuten edellä on mainittu, että virkamies toimii hankkiakseen itselleen tai toiselle hyötyä taikka aiheuttaakseen toiselle haittaa tai vahinkoa. Esitetyt selvitykset eivät tue käsitystä, että menettelyllä olisi tavoiteltu sen paremmin hyötyä kuin haittaakaan. Asiakirjamateriaalista syntyy pikemmin kuva, että kyse on ollut eri käsityksestä sen suhteen, kuinka asiassa tulisi toimia, ja kun konsulipäällikkö ei ole suostunut ryhtymään toimenpiteisiin, ulkoministeri on ryhtynyt ratkomaan asiaa muulla tavalla.

Näin ollen tilanne tulisi olennaisesti arvioitavaksi joko virkavelvollisuuden rikkomisen tai tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen kannalta.

PeV tulee kuulemaan toisia asiantuntijoita, jotka arvioivat aineistoa hallinnollisen päätöksenteon asianmukaisuuden ja virkamiesoikeudellisten näkökohtien valossa. Sellaiset arviot eivät ole tätä kirjoitettaessa vielä käytettävissä.

Ulkoministerin tehtäviin on kuulunut hoitaa ministerinä asiaa ja vastata siitä myös poliittisesti. Mitään muuta syytä Haaviston toiminnalle ei voi nähdä kuin pyrkimys edistää sitä, että leirillä olevia lapsia voitaisiin auttaa. Haaviston omasta selvityksestä ilmenee myös se, että asiaa on viety kesän 2019 kuluessa eteenpäin keskustellen siitä valtioneuvoston piirissä ja eri virkamiesten kanssa, mukaan lukien oikeuskansleri.

Henkilöllä oleva velvollisuuksien ristiriita voi poissulkea rikosoikeudellisen vastuun. Velvollisuuksien kollisiosta on kyse, jos henkilöllä olisi velvollisuus yhtä aikaa toimia kahdella eri tavalla, mutta velvollisuuksien välillä on ristiriitaa, eikä niitä voi yhtä aikaa toteuttaa. Haaviston tapauksessa on isossa kuvassa kyse tällaiseen ristiriitaan suhtautumisesta.

Kansainvälinen lasten oikeuksien sopimus on luonut valtioille ja viranomaisille veloitteita toimia, kun taas kansallista konsulilainsäädäntöä ei ilmeisestikään ole täysin ajateltu tällaisia tilanteita varten, eikä konsulipäällikkö pitänyt etenemistä mahdollisena. Konsulipalvelulain periaatteiden, tai hengen, mukaista lasten auttaminen on ollut. Tilanne on synnyttänyt asetelman, jossa on syntynyt jännitteitä konsulipalveluista vastaavan virkamiehen ja ulkoministerin välille.

Rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevia uusia säännöksiä valmisteltaessa harkittiin tapauksiin soveltuvaa yleistä anteeksiantoperustetta, mutta sitä ei sisällytetty hallituksen esitykseen 44/2002 vp. Ks. Rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevat säännökset, Rikoslakiprojektin ehdotus (2000) s. 164–170 ja s. 301, jossa oli seuraavanlainen säännösehdotus: ”7 § Pakottavat olosuhteet. Mikäli rangaistavaksi säädetty teko on tehty olosuhteissa, joissa tekijältä ei voimakkaan pakon tai painostuksen, ylipääsemättömän velvollisuuksien ristiriidan taikka muun sellaisen pakottavan syyn vuoksi olisi kohtuudella voinut vaatia muunlaista suhtautumista, tekijä on rangaistusvastuusta vapaa.”

Harkittaessa ministerivastuun viemistä eteenpäin esituskintaan on tärkeää tukeutua nimenomaan oikeudellisiin perusteisiin. Oma tulkintani on, että ulkoministerin toiminta on palvellut toimivan toimintamallin löytämistä ja nimetty erityisedustaja on puolestaan vienyt asiaa eteenpäin tavalla, joka on turvannut lasten oikeuksia. Suomi on osallistunut myös muiden maiden kanssa yhteistyöhön asiassa ja pyrkinyt toimimaan samaan tapaan kuin muuallakin on toimittu.

En siten näe, että konsulipäällikköä olisi painostettu lainvastaisiin päätöksiin. Asiassa on esitetty selvitystä siitä, että erityisedustajan nimittämiseen olisi oikeudelliset perusteet, eikä toimintaa siltäkään osin voisi pitää lainvastaisena. Konsulipäällikkökään ei ole näin esittänyt.

Näkisin, että Haavisto on pyrkinyt kaiken aikaa varmistamaan sen, että toimitaan lainmukaisesti, samalla kun hän on pyrkinyt etsimään keinoja ratkaista hankala tilanne. Ministeri ei ole toiminut yksin vaan yhteistyössä ministeriön virkamiesjohdon kanssa. Asiassa esitetyt selvitykset eivät anna sellaista kuvaa, että ministerin toimintaa olisi pidetty asiaa käsitelleiden virkamiesten keskuudessa yleisesti kyseenalaisena oikeudellisesti tai muussa suhteessa.

Mitä tulee siihen, että konsulipäällikön siirtoa toiseen tehtävään olisi valmisteltu siten, että tähän liittyy lainvastaisuutta, katsoisin, että selvästi tähän asiaan liittyvää valmistelua on ollut vireillä. Ministeriön virkamiesjohto on tätä selvitelty, ja sinänsä todennut siirron mahdolliseksi. Siirtoa ei kuitenkaan ole toteutettu.

Ja mitä tulee siihen, että asia olisi vaatinut valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyä, voi ainakin mainita siitä, että Suomen valtion velvoitteet asiassa eivät toki ole olleet riippuvaisia siitä, mitä päätöksiä asiassa tehdään.

Virkarikoksia koskeissa säännöksillä on säädetty rangaistavaksi vain nimenomaiset virkavelvollisuuden vastaiset teot, joilla virkamies on rikkonut hänellä lain ja määräysten mukaan olevaa virkavelvollisuutta vastaan. Pelkkä virkavirhe tai lainvastaisuus ei siten vielä tarkoita, että kyse olisi virkarikoksesta.

Oikeuskansleri selvittää virastoon saapuneiden kanteluiden perusteella laillisuusvalvonnan näkökulmasta ulkoministeriön virkamiesjohdon toimintaa paljolti samassa asiakokonaisuudessa, jota Haaviston toimista tehty muistutuskin koskee. Pidän asiaa tyyppisesti juuri sen tyyppisenä, jota laillisuusvalvonnassa tarkastellaan.

Käytössäni olevan materiaalin perusteella katsoisin, ettei ole viitteitä siihen, että ministeri Haavisto olisi toiminut asiassa lainvastaisesti. Joudun jättämään avoimeksi sen kysymyksen, onko päätöksenteossa mahdollisesti joitakin sellaisia kohtia, joissa menettelyyn tai sen lainsäädäntöperustaan olisi mahdollista kohdistaa arvostelua. Perustuslakivaliokunta tulee erikseen saamaan selvitystä tältä näkökannalta. Arvioni on kuitenkin se, ettei tällainen selvitys tule tuomaan esille mitään sellaista vakavaa lainvastaisuutta ministeri Haaviston toiminnassa, johon perustuslain mukainen ministerivastuu voitaisiin perustaa ja joka perustelisi esitutinnan aloittamisen.

Ministeri ei ole toiminut yksin ja omavaltaisesti, vaan on vastuuministerinä kommunikoinut kaiken aikaa sekä valtioneuvoston että oman ministeriönsä virkamiesjohdon suuntaan sekä pyrkinyt suuntaamaan toimintaa myös sen ohjauksen mukaan, jota oikeuskanslerin suunnalta on saatu. Ministerin aktiivinen toiminta on osaltaan johtanut siihen, että oikeudellisesti kestävä toimintalinja vaikeassa asiassa on muodostunut.

Vielä kootusti vastaukset kysymyksiin:

1) Onko ulkoministeri olisi painostanut konsulipäällikkö Tuomista toimimaan asiassa lainvastaisesti siten, että olisi toimittu konsulilain nojalla, vaikka Tuomisen mukaan laki ei tähän antanut perustaa?

En näe tässä lainvastaisuutta.

2) onko prosessi, jossa ulkoministeriö on asettanut erityisedustajan hoitamaan asiaa, ollut laillinen?



En näe tässä lainvastaisuutta.

3) onko lainvastaisuutta siinä, että Tuomista on pyritty siirtämään uuteen tehtävään pois konsulipäällikön virasta?

En näe tässä lainvastuutta.

4) onko ulkoministeri toiminut lainvastaisesti jättäessään tuomatta asian valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi?

En näe tässä lainvastaisuutta.

Edellä viitattiin siihen, että pääministeri Vanhasen asiaa käsitellessään perustuslakivaliokunta jäseni tarkastelun nelivaiheisen testin mukaan. En ole aineiston perusteella havainnut sellaista lainvastaisuutta, joka perustelisi edes tasolle 2 siirtymisen.

En näe syytä epäillä ulkoministeri Haavistoa selvitettävässä asiassa rikoksesta ylipäätään enkä etenkin sellaisesta rikoksesta, joka voisi johtaa syytteeseen valtakunnanoikeudessa.

Helsingissä, 13.2.2019



Kimmo Nuotio

rikosoikeuden professori