

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALOKUNTA 10.9.2020 KELLO 10,00
M 4/19 vp Perustuslain 115 §:n mukainen muistutus ulkoministeri
Pekka Haaviston virkatoimen lainmukaisuuden tutkimisesta

Esitän ensin joitakin valtioneuvoston jäsenen rikosoikeudellisen vastuun toteuttamiseen liittyviä yleisiä havaintoja ja tarkastelen sitten nyt käsillä olevaa asiaa.

Valtioneuvoston jäsenenä olevan tai olleen henkilön rikosoikeudellinen vastuu on lähtökohtaisesti sekä rangaistussäännösten että menettelysäännösten suhteen täysin yleisten säännösten mukainen. Rikosoikeudellinen vastuu toiminnasta ministerinä (PL 116 §: ”virkatoimessaan”) on kuitenkin sekä vastuun muodostumisen että menettelyjen suhteen järjestetty itsenäisyyden alkuvaiheista alkaen perustuslain tasoisilla erityissäännöksillä. Erillisjärjestelyjen päälinjat ovat kuluneen sadan vuoden ajan säilyneet ennallaan. Keskeisiä erityispiirteitä on kolme. Päätös syytteen nostamisesta on eduskunnan asia ja tämän päätöksen keskeinen valmistelu tapahtuu perustuslakivaliokunnassa. ”Syytekynnys”, syytteen nostamisen edellytyksenä oleva lainvastaisuuden aste, on säädetty korkeammaksi kuin virkarikosasioissa yleensä. Mahdolliset syytteet käsitellään erityistuomioistuimessa, valtakunnanoikeudessa.

Perustuslakivaliokunnan tehtävä ministerivastuuasian käsittelyssä ilmenee PL 114 §:n 2 momentista, jonka mukaan syytteen nostamisesta päättää eduskunta ”saatuana perustuslakivaliokunnan kannanoton valtioneuvoston jäsenen menettelyn lainvastaisuudesta”. Vuoden 1993 valtiopäivillä antamassaan mietinnössä pevm 5/93 vp (Juhantalon asia) valiokunta kuvati tätä tehtävää näin (s. 9-10):

”..... perustuslakivaliokunnan tehtävänä on eduskunnassa tehdyn muistutuksen

johdosta harkita, onko valtioneuvoston jäsen menetellyt lainvastaisesti, ja antaa tästä kysymyksestä lausunto eduskunnalle. Valiokunnan tulee oikeudellisesti ilmaistuna asiassa kertyneen näytön ja tapaukseen sovellettavien oikeussäännösten perusteella esittää käsityksensä muistutuskirjelmässä tarkoitetun menettelyn lainvastaisuudesta. Valiokunnan lausunnon tulee sisältää kannanotto siihen, onko asiassa menetelty lainvastaisesti ja, jos näin on, onko kysymys sellaisesta lain vastaisuudesta, jota tarkoitetaan ministerivastuulain 7 §:ssä ja joka voi johtaa syytteen nostamiseen valtakunnanoikeudessa.”

Kuvaus on edelleenkin asianmukainen (MinVastL 7 §:n sijalla vaan on PL 116 §). Siinä esitetty heijastelee periaatteellisesti merkittävää piirrettä ministerin oikeudellisen vastuun muodostumisessa. Perustuslain 116 §:n säännös ei – kuten ei sitä edeltänyt MinVastL 7 §:n säännöskään - ole itsenäinen rangaistavuuden perustava säännös, vaan teon rangaistavuus perustuu muualla laissa oleviin säännöksiin. Tätä riippuvuutta laissa muualla olevista virkavastuuta koskevista säännöksistä on valiokunnan vuoden 2010 valtiopäivillä antamassa mietinnössä pevm 10/10 vp (Vanhasen tapaus) kuvattu seuraavasti (s.4-5):

”Perustuslain 116 §:ään ei sisälly erillistä rangaistussäännöstä, vaan sellainen on aina löydettävä muusta lainsäädännöstä, käytännössä rikoslain virkarikoksia sääntelevästä 40 luvusta, koska rikoslain 40 luvun 11 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan kyseisen luvun säännöksiä sovelletaan myös valtioneuvoston jäseniin. Toiseksi 116 § ei yksinään riitä tuomitsemisen perusteeksi, vaan se edellyttää muualla lainsäädännössä olevaa tunnusmerkistöä, joka osoittaa valtioneuvoston jäsenen menettelleen velvollisuuksiensa vastaisesti. Jos rikossäännöksenä tulee kyseeseen ns. yleisluonteinen virkarikossäännös eli tahallinen tai tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen, on näiden säännösten avoimuuden vuoksi pystyttävä osoittamaan vielä jokin kolmas normi, johon perustuvaa virkavelvollisuutta ministeri on rikkonut. ”

Valiokunta siis lausuu syytteen nostamisen edellytyksenä olevasta lainvastaisuudesta, mutta sen tehtävänä ei ole lausua syytteen panemisesta mitään, vaan sitä koskevan ratkaisun tekeminen kuuluu yksinomaan täysistunnolle. Valiokunnan tehtävään ei siten myöskään kuulu esim. syytteen nostamisessa vaikuttavien/huomioon otettavien tekijöiden arviointi. Syytteen nostamisen juridisten edellytysten arviointiin pitäytymisen ei toisaalta voi katsoa estävän valiokuntaa lainkaan arvioimasta tarkastelun kohteena olevaa menettelyä laajemminkin kuin vain puhtaana lainvastaisuuskysymyksenä. Syytteenpanoa koskevan ratkaisun tekeminen täysistunnossa ei ole oikeudellisesti sidottu valiokunnan esittämään kantaan tapahtuneen lainvastaisuudesta ja siitä, onko tapahtuneeksi katsottu lainvastaisuus sellainen, jota tarkoitetaan PL 116 §:ssä. Käytännössä ei ole kuitenkaan juuri ajateltavissa, että täysistunto päättäisi syytteen nostettavaksi tilanteessa, jossa

perustuslakivaliokunta on katsonut, että asiassa ei ole tapahtunut lainvastaisuutta lainkaan tai ei sellaista lainvastaisuutta, jota tarkoitetaan PL 116 §:ssä. Täysistunnolla on toisaalta siinä tapauksessa, että asiassa on perustuslakivaliokunnan kannanoton mukaan tapahtunut PL 116 §:ssä tarkoitettu lainvastaisuus, täysi harkintavalta päättää syytteen nostamisesta tai nostaamatta jättämisestä.

Nyt käsiteltävässä asiassa on perustuslakivaliokunnan kokouksessa 19.2.2020 pöytäkirjan (kohta 6.) mukaan päätetty:

”Valiokunta päätti pyytää valtakunnansyyttäjää ryhtymään toimenpiteisiin esitutkinnan toimittamiseksi asiassa rajoitetusti. Pyyntö koskee ulkoministerin menettelyä ulkoministeriön konsulipäällikön virkajärjestelyissä. Asiassa on selvitettävä, onko konsulipäällikön pysyminen kannassaan johtanut siihen, että hänet on pyritty siirtämään uusiin tehtäviin epäasiallisin perustein ja onko menettelyn tarkoituksena ollut vaikuttaa konsulipäällikön päätöksentekoon, ja onko virkajärjestelyn valmistelumenettely ollut lainmukainen.

-----”

Kun valiokunta on pitänyt esitutkintaa ja siinä saatavaa lisäselvitystä tarpeellisenä vain siltä osin kuin on kysymys asiassa esiintulleesta, konsulipäällikön toiseen tehtävään siirtämistä koskeneesta hankkeesta, joka ei sitten johtanut siirtämisspäätökseen, pidän aiheellisena rajoittaa seuraavassa vain tämän kysymyksen käsittelyyn. Olen tämän kysymyksen käsittelyä varten tutustunut - ainakin tässä kohden relevanteilta osin läpi lukien – seuraaviin dokumentteihin tai kohtiin esitutkintapöytäkirjassa.

- Johdanto, läh. s.7-15
- valtakunnansyyttäjän tutkintapyyntö (s. 200-203)
- prof. Heikki Kullan lausunto (s.823-828)
- prof. Kaarlo Tuorin lausunto (s.829 – 833)
- prof. Olli Mäenpään lausunto (s.844 – 860)
- prof. Pekka Viljasen lausunto (s 861 – 875)
- prof. Sakari Melanderin lausunto (s.876 -889)
- konsulipäällikkö Pasi Tuomisen loppulausunto (s.1315 – 1321)
- ulkoministeri Pekka Haaviston loppulausunto (laatija Aa Markku Manninen)
(s.1322 – 1362)

Lisäksi olen perehtynyt seuraaviin , perustuslakivaliokunnan kokouksessa 3.9.2020 esitettyihin lausuntoihin.

- prof. Sakari Melanderin lausunto (15 s.)

- prof. Kimmo Nuotion lausunto (12 s.)
- prof. Pekka Viljasen lausunto (14 s.)
- apulaisvaltakunnansyyttäjä Jukka Rappen lausunto (38 s.)

En ole rikosoikeuden asiantuntija. En siten ole perehtynyt erilaisten rikosoikeudellisten säännösten taustaan, niiden soveltamisessa tuomioistuimissa ehkä syntyneisiin käytäntöihin ja niiden käsittelyyn kirjallisuudessa. En myöskään voi sanoa todella perehtyneeni julkishallinnossa yleensä tai eri sektoreilla noudatettaviin menettelytapoihin, niitä ehkä koskeviin detaljinormeihin taikka esim. käsityksiin hyvän hallinnon vaatimuksista. Joudun siten monessa kohdin tukeutumaan minua asiaatuntevampien henkilöiden kannanottoihin. - Tähän seikkaan ja käyttämäni materiaaliin viitaten esitän po. siirtämisasiasta joitakin näkökohtia oikeudellisen ministerivastuun kannalta.

Minusta on selvää, että ko. siirtämisasiaa - konsulipäällikön siirtämistä toisiin tehtäviin - on ministeriössä valmisteltu ja että ministeri Haaviston voidaan perustellusti katsoa osallistuneen tähän valmisteluun ainakin sikäli , että hän on ministeriön päällikön asemassa pannut siirron valmistelun ministeriössä vireille eikä ole valmistelua ainakaan viikkoihin pysäyttänyt. Osallistuminen on ollut PL 116 §:n mielessä toimintaa virkatoimessa. Siirto sinänsä on ollut lain kannalta täysin mahdollinen ulkoasiainhallintolain mukaisessa järjestelmässä. Siirrolle on ulkoasiainhallintolainkin mukaisesti toimittaessa pitänyt olla hyväksyttävä peruste. Pelkkä luottamuspuola ministerin ja virkamiehen välillä ei sellaisenaan vielä olisi riittävä peruste. Minusta tässä tapauksessa riittävä tällainen peruste on ollut ministeriön yhtenäisen toimintalinjan turvaaminen hankalassa ja liikkuvassa tilanteessa (voisin tässä kohden viitata esim. kysymyksen tarkasteluun professori Melanderin lausunnossa valiokunnan kokoukseen 3.9.2020, s.7.). Siirtohankeesta on sittemmin luovuttu, mahdollisesti asiasta syntyneen julkisen keskustelun vuoksi. En osaa pitää siirtohankeesta luopumisen mahdollisia motiiveja tässä tapauksessa merkittävänä kysymyksenä. Asiassa on esitetty, että ministerin mahdollista oikeudellista vastuuta lieventää ellei kokonaan poista se, että ministerin täytyy voida luottaa alaistensa virkamiesten huolehtivan mm. siitä, että ministeri saa asianmukaisen tiedon suunnitteilla olevien toimien mahdollisista lainmukaisuusongelmista , ja samoin se, että henkilöstöasioiden hoito kuuluu ministeriössä virkamiehille, ei ministerille. Kumpikin näkökohta on huomion arvoinen, mutta kumpikaan ei voi

merkitä mitään automaattista ministerin vastuun poisjäämistä.

Minusta ainoa kohta, jossa ko. siirtohankkeen valmistelussa saattaisi olla laista poikkeavaa menettelyä tai hyvästä hallintotavasta poikkeavaa menettelyä, näyttäisi olevan siinä, miten ja valmistelun vireillä oloa ajatellen kuinka myöhään konsulipäällikkö Tuomista on informoitu vireillä olevasta siirtohankkeesta ja missä määrin noudatettu menettely ehkä ei ole turvannut hänelle niitä toimintamahdollisuuksia, joita yhteistoimintalain voitaisiin katsoa edellyttävän. Minusta sen arviointi onko noudatetussa menettelyssä tässä kohden jotain laillisuuden kannalta moitittavaa tai muuten kritiikille altista, jää viime kädessä muiden kuin valtiosääntöoikeuden asiantuntijoiden arvioitavaksi. Pidän kuitenkin asiaa eräässä suhteessa selvänä: siinäkin tapauksessa, että asiassa katsottaisiin tapahtuneen jotakin laillisesta menettelystä poikkeavaa, ei menettelyssä z kuitenkaan ole sellaista lainvastaisuutta, joka PL 116 §:n mukaan voisi olla perusteena syytteen nostamiselle valtakunnanoikeudessa.