

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 25.11.2020 KELLO 8.00
M 4/19 vp Perustuslain 115 §:n mukainen muistutus ulkoministeri
Pekka Haaviston virkatoimen lainmukaisuuden tutkimisesta

Olen ollut tässä ministerin virkatoiminta koskevassa asiassa kuultavana perustuslakivaliokunnassa 10.9.2020. Muistutusasian käsittely rajautui tuolloin valiokunnan aikaisemmassa kokouksessaan (19.2.2020) tekemän linjauksen mukaisesti koskemaan ulkoministerin menettelyä ulkoministeriön konsulipäällikön virkajärjestelyissä. Kysymys oli konsulipäällikön toiseen tehtävään siirtämistä koskevasta hankkeesta, joka ei sitten johtanut siirtämisspätökseen. Totesin ministerin menettelyn tässä kohden olleen PL 116 §:ssä tarkoitettua toimintaa virkatoimessa ja lausuin asiasta lausuntoni lopussa seuraavan:

”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 kuitenkaan ole sellaista lainvastaisuutta, joka PL 116 §:n mukaan voisi olla perusteena syytteen nostamiselle valtakunnanoikeudessa.”

Asiantuntijoilta pyydetään nyt uutta kirjallista lausuntoa siitä, onko valiokunnalle nyt toimitetun uuden aineiston valossa syytä arvioida asiaa asiantuntijan

aikaisemmassa lausunnossa esittämästä poikkeavalla tavalla. Uutena aineistona tässä ovat entisen oikeuskanslerin OTT Jaakko Jonkan valiokunnalle antama lausunto sekä oikeusasiamies Petri Jääskeläisen valiokunnalle 24.11.2020 antama lausunto. Oikeusasiamies Jääskeläisen lausuntoon en tässä tilanteessa ole valitettavasti ehtinyt perehtyä. Tarkastelen siten seuraavassa vain OTT Jonkan lausunnossa esitettyjä näkökohtia.

OTT Jonkan lausunnossa käsitellään konsulipäällikkö Tuomisen siirtämistä toiseen tehtävään koskevaa toimeksiantoa (sivuilla 4-6; numerointi tässä - lausunnossa ei sivunumeroita) ja tarkastellaan sen jälkeen kysymystä, onko ministerin menettely tämän toimeksiannon yhteydessä ollut virkavelvollisuuden vastaista (s.6-9). Virkavelvollisuuden perustavana normina tarkastelussa on hallintolain 6 § ja siinä erityisesti kohta, jonka mukaan viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinoman lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Lisäksi perusteluissa pidetään kyseenalaisena, onko menettely ollut hallintolain 6 §:ssä niinkään säädetyn suhteellisuusperiaatteen mukainen, siis oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Tarkastelun lopussa lausunnossa todetaan (s.9): ”Tässä mainituilla perusteilla katson ministerin toimineen virkavelvollisuuden perustavan normin vastaisesti.”

Voin tähän lainata valiokunnalle asiassa 10.9.2020 antamaani lausuntoa:

”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.”

Pidän kuitenkin aiheellisena esittää tässä ko. toimeksiantomenettelystä joitakin näkökohtia, joilla käsittääkseni on merkitystä ministerisyyteen nostamisen edellytyksiä (PL 116 §) arvioitaessa. Ehkä merkittävin seikka tapahtuneen arvioinnissa on se, että päätöstä virkamiehen toiseen tehtävään siirtämisestä ei tehty.

Vaikka siirtämisestä luopumiseen ehkä vaikutti myös syntynyt julkinen huomio, en a pidä siirtämisestä luopumisen mahdollisia motiiveja tässä merkittävänä seikkana. Ministerin menettelyssä on piirteitä, joita ei juuri voida pitää hyvään hallintoon kuuluvina, ehkä merkittävimpänä seikkana siirron kohteeksi ajatellun virkamiehen

kohtuuttoman myöhäiseksi jätetty informoiminen hankkeesta. Siirtohankkeen vireillepanoa ei ehkä selitä pelkästään ministeriön huolenpito ministeriön edusta tai erityisesti al-Holin leiriin liittyvien ongelmien hoitamisesta, vaan siihen on ehkä ollut viemässä myös ministerin henkilökohtainen ärtymys ministeriön virkamiesten joidenkin reaktioiden johdosta. Toisaalta voidaan panna merkille, että ministeriön virkamiesjohto ei näytä missään vaiheessa tuoneen ministerille selvästi esille siirtohankkeeseen laillisuuden ja ministeriön käytäntöjen kannalta liittyviä ongelmia. Mielestäni ei voida myöskään noin vain sanoa, että siirtämiselle ei olisi ollut mitään laillista perustetta (kun pelkkä luottamuspuola ministerin ja virkamiehen välillä ei sellaisenaan vielä olisi riittävä peruste). Ainakin jollakin oikeutuksella voidaan katsoa, että riittävä tällainen peruste on ollut ministeriön yhtenäisen toimintalinjan turvaaminen hankalassa ja liikkuvassa tilanteessa.

Pelkän valmistelun tai valmisteluun ryhtymisen - kun päätöstä ei asiassa tehdä - rikosoikeudellisen merkityksen arvioinnissa ei nähdäkseni voida sivuuttaa sitä, mitä seuraamuksia jo valmistelulla sellaisenaan on ollut tai mitä seuraamuksia jo pelkällä valmistelulla - asian valmisteltavana olemisella - ehkä on tavoiteltu. Jos asian valmisteltavana olemisella yritettäisiin painostaa virkamiestä johonkin (tilanteista riippuen esim. irtisanoutumaan tai hakemaan sairauslomaa) tai jos tietynlaisen päätöksen valmistelulla pyritäisiin leimaamaan virkamiestä tai heikentämään hänen asemaansa tai hänen nautimaansa luottamusta, voitaisiin jo tietynlaisen päätöksen valmisteluun ryhtymistä sellaisenaan pitää tarkoitussidonnaisuuden kannalta (ja ehkä muutenkin) vakavana rikkomuksena. Tässä tapauksessa ei kuitenkaan ole ilmeisesti ollut mitään tällaisia tarkoituksia eikä myöskään syntynyt viitatus kaltaisia seuraamuksia.

Edellä esittämäni ei tähtää ensi sijassa päätelmään, että mitään (rikos)lain säännösten vastaista ei asiassa ole tapahtunut. Olen edelleen kyllä sillä kannalla, joka näkyy edellä olevassa lainauksessa 10.9.2020 annetusta lausunnosta, ts. että laista poikkeamisia voi asiassa olla ainoastaan joissakin vähäisiksi katsottavissa menettelytapakysymyksissä. Rikosoikeuden asiantuntijat voivat nähdä asian toisin. Edellä esitetyn tähtäys on kuitenkin siinä, että siinäkin tapauksessa, että tässä tarkoitettun valmistelun vireillepanoa ja sen useita viikkoja käynnissä pitämistä pidettäisiin rikoslain (virkarikos)säännösten vastaisena menettelynä, kyseessä on vain lievä, merkitykseltään vähäiseksi katsottava lainvastaisuus. (Olematta rikosoikeuden

asiantuntija olisin taipuvainen katsomaan, ettei edes se ole mitenkään selvää, että nyt tarkasteltavana olevan valmistelumenettelyn kokonaisuus voisi käytännössä johtaa rikoslain nojalla määrättävään rangaistukseen).

Lausunnossaan OTT Jonkka katsoo (s.9-10) katsoo, että ministerin menettelyyn tässä mahdollisesti soveltuvat rikoslain säännökset ovat RL 40:7 tarkoitettu virka-aseman väärinkäyttäminen, RL 40:9 tarkoitettu virkavelvollisuuden rikkominen ja RL 40:10 tarkoitettu tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen. Edelleen lausunnossa katsotaan, että ko. menettelyssä ei ole RL 40:7 ja RL 40:9 edellytettyä tahallisuutta ja että siten jäljelle jää vain sen arviointi, täyttääkö ministerin menettely tapauksessa RL 40:10 säännöksessä tarkoitettua virkavelvollisuuden tuottamuksellisen rikkomisen tunnusmerkistön. Kun viimeksi mainitussa säännöksessä asetetaan tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta tuomitsemisen yhdeksi edellytykseksi ”eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen,” Jonkka ottaa kantaa myös tähän vähäisyyskysymykseen ja katsoo, ettei tekoa kokonaisuutena arvioiden voida pitää vähäisenä. Minulla ei ole rikosoikeudellista asiantuntemusta todella keskustella tästä päätelmästä. Toteaisin kuitenkin, että minusta näyttäisi mahdolliselta pitää tässä tarkasteltua menettelyä em. säännöksessä tarkoitettulla tavalla vähäisenä, kun otetaan huomioon yhtäältä se, että tässä ei ole kyse viranomaisen päätöksestä vaan sen valmistelusta, ja toisaalta se, mitä edellä totesin menettelyn tarkoituksista ja seuraamuksista. Toteaisin myös, että tämä käsitykseni ei nähdäkseni ole ainakaan ristiriidassa sen kanssa, miten perustuslakivaliokunta käsitteli tätä vähäisyyskysymystä pääministeri Vanhasta koskeneessa ministerivastuuasiassa (pevm 10/10 vp, s. 7). Jos puheena olevaa valmistelua pidettäisiin tässä tarkoitettulla tavalla vähäisenä, ei noudatettua menettelyä ilmeisesti voitaisi lainkaan pitää rikoslaissa tarkoitettuna virkarikoksena.

OTT Jonkka tarkastelee lausunnossaan seuraavaksi syyksiluettavuuden astetta ministerin menettelyssä (s. 11-12) ja päättyy kokonaisarvioinnin perusteella siihen, että ministerin menettely on ollut myös törkeän huolimaton ja täyttää siten tältä osin PL 116 § :ssä asetetun edellytyksen ministerisyytteen nostamiselle. Tässäkään minulla ei ole riittävää asiantuntemusta asiantuntijan kannanoton perehtyneeseen arviointiin. Sen voin kuitenkin todeta, että en osaa pitää ainakaan itsestään selvänä, että RL 3:7 säännöksen 2 momentissa huolimattomuuden törkeänä (törkeä tuottamus)

pitämiselle osoitetut edellytykset tässä täyttyvät. Pidän tässä yhteydessä aiheellisena mainita asiaan liittyvässä argumentoinnissa erikseen yhden kohdan, joka on eri suuntiin avautumisessaan mielenkiintoinen. Lausunnossaan Jonkka mm. mainitsee (s.11) ministerin antaneen valtiosihteerille toimeksi etsiä konsulipäällikölle uutta tehtävää ja toteaa vähän myöhemmin (s.12 alussa): ”Virkamiesjohdon yhdenmukaisesti kuvama yllättyneisyys ja suoranainen tyrmistys kertoo, että ministeri ei kenenkään kanssa ottanut puheeksi siirron perusteltavuutta, vaikka selvästi siihen olisi ollut aihetta. Jos ministeri olisi näin tehnyt, hän olisi virkamiehiltä voinut kuulla samaa, jota nämä esitutkinnassakin kertoivat....” Miten mm. syyksiluettavuuden asteen kannalta tulisi tulkita tilannetta, jossa yhtäältä virkamiesjohdon kanssa on keskusteltu siirrosta ja sen valmistelusta ja ministeri siis on tiennyt virkamiesjohdon olevan perillä hankkeesta mutta ministeri ei ole erikseen kysynyt ajatellun menettelyn asianmukaisuudesta ja jossa toisaalta siis virkamiesjohto ei siirtohanketta koskevista painavista epäilyistään huolimatta ole - asiakirjoista päätellen – hankkeen vireillä ollessa mitenkään julkituonut ministerille käsitystään menettelyn epäasianmukaisuudesta ? - Minusta on tässä tilanteessa oikeutettua ainakin kysyä, täyttyvätkö siirron valmistelussa mahdollisesti ilmenevän huolimattomuuden törkeänä pitämistä koskevat edellytykset ja siten tältä osin edellytykset ministerisyytteen nostamiselle.

Olen edellä pitänyt nyt puheena olevassa siirron valmistelussa mahdollisesti ilmenevää lainvastaisuutta merkitykseltään vähäisenä. Oikeudellista ministerivastuuta koskevissa asioissa on selvästi merkitystä sillä, katsotaanko jokin tarkasteltavana oleva mahdollinen lainvastaisuus merkitykseltään vähäiseksi. Nykyisen perustuslain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen perusteluissa todettiin PL 116 §:n kohdalla mm. (HE 1/99 vp,s. 171):

”Ministerisyytteen nostamiselle asetettaisiin edelleen korotettu syyttämiskynnys. Tällaista syyttämiskynnystä on pidettävä tarpeellisenä poliittisen järjestelmän ja valtioneuvoston toimintakyvyn turvaamiseksi. Lähtökohtana tulee olla, että ministerisyytettä ei tulisi käyttää esimerkiksi merkitykseltään vähäisten menettelyvirheiden käsittelyyn. Korotetun syyttämiskynnyksen tarkoituksena on myös omalta osaltaan estää ministerisyytteiden nostamista aiheettomasti tai ensisijaisesti poliittisessa tarkoituksessa. Syyttämiskynnyksen tarkoituksena ei kuitenkaan ole suojella yksittäistä ministeriä, vaan laajemmin koko valtioneuvoston toimintaedellytyksiä.”

Esityksestä annetussa perustuslakivaliokunnan mietinnössä (pevm 10/98 vp) ei kajottu tähän kysymykseen.

Sitä, että ministerisyytettä ei tule nostaa merkitykseltään vähäiseksi katsottavista lainvastaisista menettelyistä, esimerkiksi vähäisistä menettelyvirheistä, ei ole ainakaan riittävällä selvyydellä säädetty perustuslain säännöksissä. Voitaisiin siten ehkä kysyä, onko merkitykseltään vähäisten rikkomusten/lainvastaisuuksien jättämisessä ministerisyytemahdollisuuden ulkopuolelle kyse perustuslakiin sisältyvästä kieltonormista, vai enemmänkin vain sinänsä vahvasta suosituksesta. Tällainen kysymys jäisi minustaa kuitenkin lähinnä vain akateemiseksi. Kun perustuslain perusteluissa nimenomaisesti esitetään tällainen rajoitus, kun rajoitus on ministerien oikeudellisen vastuun toteuttamista koskevassa vaativassa järjestelmässä hyvin perusteltu ja kun ministerisyyteasioiden tähän astisen käytännön voidaan katsoa olevan sopusoinnussa tällaisen rajoituksen kanssa, on mielestäni täysi syy lähteä siitä, että kyseessä on valtiosääntöön sisältyvä oikeudellinen rajoitus.

Jos nyt tarkasteltavana olevassa virkamiehen toiseen tehtävään siirtämistä koskevassa valmistelussa, joka ei johtanut mihinkään siirtämistä koskevaan päätökseen, katsotaan tapahtuneen lainvastaisuutta, voi mielestäni kuitenkin olla kyseessä vain sellainen juuri edellä tarkoitettu merkitykseltään vähäiseksi katsottava rikkomus (menettelyvirhe), josta ministerisyytettä ei voida nostaa.

- - - - -

Olen edellä tässä lausunnossa esittänyt epäilyksiä joidenkin rikosoikeudellisten normien soveltamisesta tämän asian yhteydessä. Pidän epäilyksiä aiheellisina, vaikka niiden esittäminen ei tässä nojaakaan rikosoikeudelliseen asiantuntemukseen. Olen 10.9.2020 antamassani lausunnossa katsonut, että asiassa voi enintään olla joitakin vähäisiä hallintomenettelyyn ja yhteistoimintavelvoitteisiin liittyviä virheitä. Olen edelleen tätä mieltä ja sikäli voidaan sanoa, että OTT Jonkan lausunnossa esitetty ei ole antanut aihetta arvioida uudelleen aikasemmassa lausunnossa esitettyä. Merkittävää tässä on kuitenkin se, että mahdolliset vähäiset menettelyvirheet eivät voi johtaa ministerisyytteeseen, vaikka ne voivatkin tulla todetuiksi perustuslakivaliokunnan mietinnössä.