

Prof. Sakari Melander
13.2.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: **Muu asia (M) 4/2019 vp** Perustuslain 115 §:n mukainen muistutus ulkoministeri Pekka Haaviston virkatoimen lainmukaisuuden tutkimisesta

Yleistä

Kymmenen kansanedustajaa on 19.12.2019 tehnyt perustuslain 115 §:ssä tarkoitetun muistutuksen (M 4/2019 vp), jolla he ovat pyytäneet eduskunnan perustuslakivaliokuntaa tutkimaan, onko ulkoministeri Pekka Haavisto tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvia velvollisuuksiaan tai menetellyt muutoin virkatoimissaan selvästi lainvastaisesti toimissaan al-Holin leirillä olevien Suomen kansalaisten tai Suomesta sinne päätyneiden henkilöiden kotiuttamista koskevassa asiassa. Muistutuksessa yksilöidään tarkemmin neljä kysymystä, joita perustuslakivaliokuntaa pyydetään tutkimaan.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on kokouksessaan 14.1.2020 päättänyt pyytää allekirjoitettua arvioimaan asiassa saadun selvityksen perusteella esitutkintakynnyksen ylittymistä.

Arvionani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Ministerivastuuasian esitutkintakynnys

Syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan perustuslain (731/1999) 114 §:ssä säädettyssä menettelyssä voidaan nostaa, jos syytteen nostamiselle perustuslain 116 §:ssä asetetut edellytykset täyttyvät. Perustuslain 116 §:n mukaan syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan voidaan päättää nostettavaksi, jos tämä tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta on olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa tai menetellyt muutoin virkatoimissaan selvästi lainvastaisesti. Perustuslain 116 § ei ole itsenäinen rangaistusvastuun perustava säännös, vaan teon

rangaistavuuden edellytyksenä on lisäksi muualla lainsäädännössä olevan rikossäännöksen tunnusmerkistön toteutuminen. Ministerivastuuasiassa kysymys on useimmiten rikoslain 40 luvussa tarkoitettujen virkarikoksia koskevien säännösten tunnusmerkistön mahdollisesta soveltamisesta. Valtioneuvoston jäsenen toimintaa voidaan arvioida virkarikoksia koskevan sääntelyn perusteella, koska rikoslain (39/1889) 40 luvun 11 §:n (604/2002) 2 kohdan mukaan julkista luottamustehtävää hoitavalla henkilöllä tarkoitetaan valtioneuvoston jäsentä ja koska luvun 12 §:n (368/2019) 1 momentin mukaan luvun virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan myös julkista luottamustehtävää hoitavaan henkilöön.

Rikoslain 40 luvussa tarkoitettujen virkarikosten suhteen on huomattava, että teon rangaistavuus on pääsääntöisesti kytketty säännöksistä tai määräyksistä ilmenevien virkatoiminnassa noudatettavien virkavelvollisuuksien rikkomiseen. Jos kysymyksessä on niin sanottu yleisluonteinen virkarikossäännös, kuten rikoslain 40 luvun 7 §:ssä tarkoitettu virka-aseman väärinkäyttäminen (säännöksen 1 momentin 2 kohtaa lukuun ottamatta) tai rikoslain 40 luvun 9 §:ssä tarkoitettu virkavelvollisuuden rikkominen, näiden säännösten avoimuuden vuoksi on vielä kyettävä osoittamaan perustuslain 116 §:n ja rikoslain 40 luvun edellä mainittujen säännösten ohella jokin kolmas normi, johon perustuvaa virkavelvollisuutta ministeri on rikkonut (PeVM 10/2010 vp, s. 5/I ja PeVM 4/2013 vp, s. 5/I).

Valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä annetun lain (jäljempänä ministerivastuulaki, 196/2000) 4 §:n mukaan perustuslakivaliokunta voi ministerivastuuasiaa käsitellessään pyytää valtakunnansyyttäjää ryhtymään toimenpiteisiin esitutinnan suorittamiseksi. Säännöksen tarkoituksena on yhtäältä tehostaa perustuslakivaliokunnan käytettävissä olevia keinoja ministerivastuuasian selvittämisessä. Toisaalta säännöksen tarkoituksena on taata tutkinnan kohteena olevalle henkilölle esitutkintaan kuuluvat oikeusturvatakeet ja selkiyttää hänen oikeudellista asemaa menettelyssä (HE 185/1999 vp, s. 16/I).

Perustuslakivaliokunnalla ei ole velvollisuutta pyytää ministerivastuuasiassa erillisen esitutinnan suorittamista. Ministerivastuulain esitöissä on katsottu, että esitutinnan toimittaminen tulisi kysymykseen lähinnä tilanteissa, joissa sen arvioidaan olevan tarpeen lisäselvityksen saamiseksi eli tapahtuneiden tosiseikkojen selvittämiseksi. Esitutinnan toimittaminen ei esitöiden mukaan ole välttämätöntä, jos käsiteltävänä oleva asia on siinä määrin yksinkertainen tai selvä, että esitutinnan toimittamisen avulla siihen ei voida odottaa saatavan olennaista lisäselvitystä (HE 185/1999 vp, s. 16/I). Tällaisia asioita voivat olla esimerkiksi sellaiset, joissa ei ole niinkään kysymys tapahtuneiden tosiasioiden selvittämisestä vaan pikemmin oikeudellisesta tulkintaongelmasta (HE 185/1999 vp, s. 16).

Koska ministerivastuuasioissa ei ole laintasoisesti säädetty esitutkintakynnyksestä muiden rikosten esitutinnan aloittamisesta poikkeavasti, myös ministerivastuuasiassa lienee sovellettava tavanomaista esitutkinnan aloittamiskynnystä (ks. myös HE 185/1999 vp, s. 16/I), vaikka asiasta ei oikeudellisesti täyttä yksimielisyyttä vallitse (ks. oikeusasiamiehensihteri Pölösen muistio 12.11.2007 oikeusasiamies Paunio ratkaisussa 20.12.2007 Dnro 876/2/05). Esitutkinnan aloittamiskynnyksestä säädetään esitutkintalain (805/2011) 3 luvun 3 §:n 1 momentissa, jonka mukaan esitutkintaviranomaisen on toimitettava esitutkinta, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muuten on syytä epäillä, että rikos on tehty. Syytä epäillä -kynnyksellä ei ole tarkoitettu asettaa esitutkinnan toimittamiskynnystä erityisen korkealle. Varmuutta tai suurta todennäköisyyttä rikoksen tapahtumisesta ei edellytetä, mutta pelkkä väite rikoksen tekemisestä ei vielä ylitä esitutkintakynnystä, minkä lisäksi esitutkinnan aloittamispäätökselle on kyettävä

esittämään asianmukaiset konkreettiset perusteet (HE 222/2010 vp, s. 177/II). Vakiintuneesti on katsottu, että esitutkintakynnys ylittyy eli rikosta on syytä epäillä, kun asioita huolellisesti harkitseva henkilö havaintojensa perusteella päätyy tällaiseen tulokseen (HE 14/1985 vp, s. 16/II). Erikseen on vielä korostettu, että rajatapauksissa merkitystä on selvittämistä intressillä, mikä korostuu vakavien rikosten kohdalla (HE 222/2010 vp, s. 177/II).

Ministerivastuun suhteen voidaan edellä esitetyn perusteella todeta, että esitutkintakynnyksen arvioinnissa olennaista on sellaisen riittävän selvityksen saaminen ilmoituksen tai muistutuksen kohteena olevasta asiasta, jolla perusteella arvio tapahtuneen toiminnan suhteesta virkavelvollisuuteen ja mahdollisesti sovellettavaksi tulevaan rikosoikeudelliseen sääntöön voidaan tehdä. Täysin merkitystä vailla esitutkintakynnyksen suhteen ei ole sekään, että perustuslain 116 §:ssä syytteen nostaminen kytketään vaatimukseen virkavelvollisuuden olennaisesta rikkomisesta tai toiminnan selvästä lainvastaisuudesta.

Yleisesti virkarikoksia koskevasta sääntelystä ja sen suhteesta ministerivastuuseen

Virkarikoksia koskevan sääntelyn tavoitteena on ollut keskittää rangaistava käyttäytyminen selkeisiin tekoihin ja laiminlyönteihin, joita voidaan pitää erityisen moitittavina yhteiskunnan tai kansalaisen kannalta ja joista ei muualla laissa ole säädetty virkatoiminnan asianmukaisuuden turvaamiseksi riittävää rangaistusuhkaa (HE 58/1988 vp, s. 18/I ja LaVM 7/1989 vp, s. 1/II). Tämä on tarkoittanut muun muassa sitä, että vähäiset teot on rajattu niin sanottujen yleisten virkarikostunnusmerkistöjen soveltamisalan ulkopuolelle. Toisaalta myös tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen on säädetty rikoslain 40 luvun 10 §:ssä rangaistavaksi.

Virka-aseman väärinkäyttämistä koskevassa rikoslain 40 luvun 7 §:n 1 kohdassa sekä virkavelvollisuuden rikkomista koskevassa rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:ssä edellytetään, että virkamies rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin sääntöihin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa. Koska mainitut virkarikoksia koskevat säännökset ovat varsin avoimia, vaatimuksella on haluttu täsmentää tunnusmerkistöä. Tavoitteena on ollut, että virkavelvollisuuden sisältöä ei johdettaisi suoraan yleisluonteisista ”hyvän hallinnon” tai ”viran asianmukaisen hoitamisen” asettamista vaatimuksista (HE 58/1988 vp, s. 65/I). Tästä huolimatta mainitunkaltaisilla yleisluontoisemmilla vaatimuksilla saattaa olla myös rikosvastuun syntymisen kannalta merkitystä, koska virkatoiminnassa noudatettavat säännökset ja määräykset voivat myös olla yleisluonteisia ja tulkinvaraisia. Sääntöihin ja määräyksiin perustuvan velvollisuuden ei näin tarvitse olla sellaisenaan kuvattu asianomaisissa säännöksissä ja määräyksissä (ks. esim. Pekka Viljanen, Virkarikokset ja julkisyhteisöjen työntekijöiden rikokset. Helsinki 1990, s. 334). On tosin huomattava, että tässä arvioissa myös perustuslain 8 §:ssä tarkoitettulla rikosoikeudellisella laillisuusperiaatteella ja sen sisältämällä täsmällisyysvaatimuksella on luonnollisesti sijansa.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pääministeri Vanhasen virkatoiminnan lainmukaisuutta koskevan oikeuskanslerin ilmoituksen johdosta antamassaan mietinnössä 10/2010 vp arvioinut ilmoituksen kohteena olevia tapahtumia neliportaisen arviointimallin avulla, jossa asian arviointia toteutetaan seuraavasti:

- 1) arvioidaan, onko ministeri toiminut virkavelvollisuuden perustavan normin vastaisesti,
- 2) jos vastaus edelliseen on myönteinen, selvitetään tekoihin mahdollisesti sovellettavaksi tulevat rikoslain tunnusmerkistöt,

- 3) jos rikostunnusmerkistössä tarkoitettu teonkuvaus täyttyy, arvioidaan syyksiluettavuuden aste ja
- 4) arvioidaan, onko ministerin velvollisuuksien rikkominen luonnehdittavissa perustuslain 116 §:ssä tarkoitetulla tavalla olennaiseksi tai hänen menettelynsä muutoin selvästi lainvastaiseksi (PeVM 10/2010 vp, s. 5).

Kun arvioidaan esitutkintakynnystä, kysymys on ensisijaisesti edellä mainitussa kohdassa 1 toteutetusta arviosta, jossa keskeistä on tapahtumainkuvauksessa esitetyn toiminnan suhde virkavelvollisuuden perustavaan normiin. Keskeistä on myös sen arviointi, mikä voisi olla mahdollisesti tekoihin sovellettavaksi tuleva rikoslain tunnusmerkistö, jonka täyttymisen kannalta virkavelvollisuuden mahdollinen rikkominen voisi olla merkityksellinen. Edellä todetun mukaisesti esitutkinna toimittaminen tulee ensisijaisesti kysymykseen lisäseikkojen saamiseksi eli tapahtuneiden tosiseikkojen selvittämiseksi.

Muistutuksessa kuvatun toiminnan arviointi esitutkintakynnyksen ylittymistä silmällä pitäen

1. Aluksi

Muistutuksessa M 4/2019 vp vaaditaan eduskunnan perustuslakivaliokuntaa tutkimaan ministeri Haaviston toiminnan lainmukaisuutta kaikissa prosessin vaiheissa al-Holin leirillä olevien Suomen kansalaisten tai Suomesta sinne päätyneiden henkilöiden kotiuttamista koskevassa asiassa. Muistutuksessa yksilöidään neljä osakysymystä, joita muistutuksessa esitetyn mukaan on tarkemmin tarkasteltava. Osakysymykset ovat seuraavat:

1. Onko ministeri Haavisto painostanut virkamiehiä tekemään lainvastaisia päätöksiä asiassa?
2. Onko prosessi, jossa ulkoministeriö on asettanut uuden erityisedustajan hoitamaan asiaa, ollut laillinen?
3. Onko ulkoministeriössä menetelty laillisesti, kun Tuomista on pyritty siirtämään uuteen tehtävään konsulipäällikön virasta?
4. Onko ulkoministeri toiminut lain mukaisesti jättäessään tuomatta asian valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi.

Tarkastelen seuraavassa edellä mainittuja osakysymyksiä erikseen esitutkintakynnyksen mahdollisen ylittymisen näkökulmasta. Tarkastelussa kiinnitetään huomiota asiaa koskevaan relevanttiin lainsäädäntöön sekä minulle toimitetuista asiakirjoista ilmeneviin tosiseikkoihin kiinnittäen myös tarpeellisissa määrin huomiota siihen, muodostavatko asiaa koskevat säännökset ja määräykset virkarikoksia koskevassa sääntelyssä edellytetyn virkavelvollisuuden ja mikä on asiakirjoista ilmenevien tosiseikkojen suhde virkavelvollisuuden perustaviin säännöksiin ja määräyksiin. Koska tässä vaiheessa arviota on pyydetty nimenomaan esitutkintakynnyksen ylittymisestä, en tässä arviossani ota vielä kantaa sellaisiin oikeudellisiin kysymyksiin, joilla on merkitystä mahdollisen syytteen nostamisen näkökulmasta. Tällaisia kysymyksiä ovat muun muassa rikosoikeudelliset kysymykset vaadittavasta syyksiluettavuuden asteesta taikka muista perustuslain 116 §:ssä tarkoitetuista syytteen nostamisen edellytyksistä.

2. Mahdollinen lainvastaisiin päätöksiin tekemisen painostaminen

Muistutuksessa viitataan Ilta-Sanomien uutisointiin 2.12.2019, jossa esitetyn mukaan ulkoministeri Haavisto olisi painostanut konsulipäällikkö Tuomisen tuomaan Syyrian al-Holin pakolaisleirin lapset Suomeen konsulikyydillä ilman äitejään konsulilain nojalla. Haavisto on 13.1.2020 päivättyssä perustuslakivaliokunnalle toimittamassaan vastineessaan kiistänyt painostaneensa Tuomista toimimaan lainvastaisesti. Tuomisen taas on 13.1.2020 eduskunnan perustuslakivaliokunnalle toimittaneessaan lausunnossa kertonut kokeneensa Haaviston toiminnan painostukseksi. Lausunnossa viitataan tältä osin tarkemmin ulkoministeriössä 16.9.2019 järjestettyyn tapaamiseen ja ministerin erityisavustajan Joel Linnainmäen 18.10.2019 lähettämään ministerin asiaa koskevaan toimintaohjeeseen.

Selvää sinänsä on, että jos esimies painostaa alaistaan tekemään lainvastaisia päätöksiä, esimiehen toiminta voi tulla rikosoikeudellisesti arvioitavaksi. Virkarikoksia koskevista säännöksistä kysymykseen voisi tulla ensinnäkin rikoslain 40 luvun 7 §:n 1 kohdassa tarkoitettu virka-aseman väärinkäyttäminen. Säännöksen mukaan rangaistaan sitä, joka hankkiakseen itselleen tai toiselle hyötyä taikka aiheuttaakseen toiselle haittaa tai vahinkoa rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa osallistuessaan päätöksentekoon tai sen valmisteluun tai käyttäessään julkista valtaa muissa virkatehtävissään. Kysymykseen voisi tulla myös rikoslain 40 luvun 9 §:ssä tarkoitettu virkavelvollisuuden rikkominen. Säännöksen mukaan rangaistaan virkamiestä, joka virkaansa toimittaessaan tahallaan muulla kuin edellä mainitussa luvussa tai 11 luvun 9 a §:ssä säädetyllä tavalla rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa tavalla, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen. Rikoslain 40 luvun 10 § sisältää vielä säännöksen tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta. Tietyissä tilanteissa esimiehen toteuttama alaisen painostaminen lainvastaisen päätösten tekemiseen saattaisi myös tulla arvioitavaksi yllytystä rikokseen koskevan rikoslain 5 luvun 5 §:n mukaisesti, mutta tällöin edellytettäisiin yllytysvastuun yleisten edellytysten täyttymistä.

Asiassa esitetyn selvityksen mukaan ulkoministeriössä on vuoden 2019 mittaan selvitetty al-Holin leirillä olevien suomalaisten kotiuttamiseen liittyviä kysymyksiä ja näissä selvityksissä kotiuttamiseen on todettu liittyvän niin oikeudellisia kuin käytännöllisiä haasteita. Toisaalta on otettava huomioon, että valtioneuvoston oikeuskansleri on jo kesäkuussa ja sittemmin lokakuussa antamallaan vastauksella (Dnro OKV/998/1/2019) katsonut, että asiassa tulisi pyrkiä ratkaisuun, joka johtaisi ainakin suomalaisten ja heihin rinnastuvien lasten kotiuttamiseen al-Holin leiriltä.

Perustuslain 68 §:n 2 momentin mukaan ministeriön päällikkönä on ministeri. Säännöksestä on katsottu voitavan johtaa vaatimus siitä, että keskeisten ministeriölle kuuluvien ratkaisujen tekeminen ministeriössä kuuluu ministerille eikä niitä voida siirtää esimerkiksi ministeriön virkamiehelle (HE 1/1998 vp, s. 119/I). Esimerkkinä tällaisesta asiasta mainitaan muun muassa se, että perustuslain 80 §:n mukaan asetuksenantovaltaa voi käyttää vain ministeri (HE 1/1998 vp, s. 119/I). On huomattava, että eduskunnan perustuslakivaliokunta on korostanut tämän lähtökohdan tärkeyttä perustuslakiuudistuksen yhteydessä (PeVM 10/1998 vp, s. 22/I).

Asian ratkaisemisesta ministeriössä säädetään täsmällisesti valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 15 §:ssä. Säännöksen 1 momentin mukaan ministeri ratkaisee toimialaansa kuuluvat

asiat sekä johtaa ministeriön toimintaa työnjaon mukaisesti. Säännöksen 2 momentti sisältää säännökset ministerin ratkaisuvallan siirtämisestä ministeriön virkamiehille. Säännöksen mukaan vain muita kuin yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittäviä asioita voidaan antaa ministeriön esittelijöinä toimivien virkamiesten ratkaistavaksi. Sääntelyä täsmennetään tältä osin valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 36 §:ssä, jonka 2 momentissa nimenomaisesti mainitaan, millaisia asioita voidaan antaa virkamiesten ratkaistavaksi. Merkityksellinen tässä suhteessa on myös valtioneuvostosta annetun lain 16 §, jossa säädetään ratkaisuvallan pidättämisestä ministeriössä.

Edellä esitetyn valossa lähtökohta ministeriötasoisessa päätöksenteossa on varsin selvä. Keskeisten ministeriölle kuuluvien ratkaisujen tekeminen kuuluu ministeriössä ministerille ja vain muita kuin yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittäviä asioita voidaan antaa esittelijöinä toimivien virkamiesten ratkaistavaksi. On kuitenkin huomattava, että ulkoministeriön osastojen työnjaosta ja tehtävistä säädetään erikseen ulkoministeriön työjärjestyksestä annetussa ulkoministeriön asetuksessa (550/2008). Asetuksen 42 §:n (530/2018) konsulipalvelujen tehtäviin kuuluvat muun muassa konsuliasiat. Konsuliasioista säädetään yksityiskohtaisemmin konsulipalvelulaissa (498/1999). Jos lähdetään siitä, että suomalaisten kotiuttamisessa al-Holin leiriltä toimitaan konsulipalvelulain pohjalta ja sen mahdollisesti tarjoamien toimivaltuuksien puitteissa, on nähdäkseni edellä esitetyn perusteella pääteltävissä, että yksittäisissä kotiuttamiseen liittyvissä tapauksissa mahdolliset konsulipalvelulain mukaiset päätökset tehtäisiin ulkoministeriön konsuliasioiden yksikössä, koska kysymys olisi osaston toimialaan ulkoministeriön työjärjestyksen mukaan kuuluvista tehtävistä.

Asiassa vaikuttaa olevan erimielisyyttä ennen muuta siitä, miten ministerin erityisavustajan Joel Linnainmäen 18.10.2019 lähettämään ministerin asiaa koskevaan toimintaohjeeseen olisi edellä tarkasteltu sääntely huomioon ottaen suhtauduttava. Konsulipäällikkö Tuominen on sähköpostissaan 18.10.2019 todennut pitävänsä ongelmallisena sitä, että ”ministerin kanslia vyöryttää [asian] hoidettavaksi konsulipalvelulain mukaisesti”. Tuominen ilmaisee sähköpostissaan, että päätös asiasta tulisi tehdä hallituksessa tai vaihtoehtoisesti se tulisi tehdä ministerin toimesta. Kuten edellä on todettu, Tuominen on ilmaissut kokeneensa sähköpostin ministerin toteuttamana painostuksena. Ministeri Haavisto sen sijaan on vastauksessaan katsonut, että kysymys on tältä osin ollut ulkoministeriön asiaa koskevan toimintalinjan valmistelusta ja että toimintalinjan oikeudellinen perusta on ollut velvoittava.

Tässä yhteydessä on syytä kiinnittää huomiota siihen, että valtioneuvoston oikeuskanslerin 9.10.2019 antamassa vastauksessa on nimenomaisesti todettu, että perus- ja ihmisoikeudet, erityisesti perustuslain 7 §, lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan 1 kappale, 6 artikla sekä perustuslain 22 §:ssä säädetty perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite puoltavat sitä, että valtioneuvosto pyrkii kansainvälisen oikeuden mukaisesti ja konsulipalveluiden mukaisten toimivaltuuksiensa nojalla ja puitteissa kotiuttamaan ainakin suomalaiset ja heihin rinnastuvat lapset. Asiassa esitetyn selvityksen perusteella näyttää siltä, että ulkoministeriössä on valmisteltu tämän oikeuskanslerin kannan mukaista toimintalinjaa al Holin leirillä olevien lasten kotiuttamiseksi. Toimintalinja vaikuttaa myös johdonmukaiselta suhteessa siihen, mitä asiassa esitetyn selvityksen mukaan asiasta on valtioneuvostossa keskusteltu. Selvää nähdäkseni myös on, että koska kysymyksessä on perus- ja ihmisoikeuksien kannalta merkityksellinen asia ja julkiseen valtaan kohdistuu asiassa oikeuskanslerin vastauksessakin mainittu perustuslain 22 §:ssä tarkoitettu perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite, ulkoministeriössä voi olla vain yksi asiaa koskeva toimintalinja. Asiassa esitetystä asiakirja-aineistosta ei nähdäkseni ole suoranaisia viitteitä siitä,

että ulkoministeri olisi pyrkinyt ”vyöryttämään” päätöksentekoa lainvastaisella tavalla ulkoministeriön konsulipalveluille tai konsulipalveluiden yksikölle. Selvää nähdäkseni myös on, kuten erityisedustajan tapaamista oikeuskanslerin kanssa 29.10.2019 koskevassa muistiossa on mainittu, että asiaa koskevaa ratkaisua ei loputtomasti voi lykätä ja jatkaa vain arvioiden tekemistä. Asiassa esitetyn asiakirja-aineiston perusteella vaikuttaa nähdäkseni pikemmin siltä, että ulkoministeri Haavisto on pyrkinyt toteuttamaan valtioneuvoston oikeuskanslerin sittemmin vastauksellaan 9.10.2019 kuvaamaan oikeudelliseen perustaan pohjautuvaa toimintalinjaa.

Asiassa toimitetussa asiakirja-aineistossa ei kuitenkaan juuri ole asiakirja-aineistoa tai muuta dokumentaatiota 16.9.–18.10.2019 väliseltä ajanjaksolta. 16.9.2019 pidetystä palaverista löytyy diplomaattivastauksia Miia Rainteen sähköpostiviesti, joka koskee hänen vihkoonsa kirjoittamia muistiinpanoja ko. palaverista ja joka on lähetetty ministeri Haavistolle ja Joel Linnainmäelle 2.12.2019, mutta ulkoministeriössä toteutuneita tapahtumia edellä mainitulla aikavälillä koskevaa dokumentaatiota, joka kertoisi laajemmin ja syvällisemmin vastauksia väitteeseen siitä, onko ulkoministeri pyrkinyt ”vyöryttämään” päätöksentekoa lainvastaisella tavalla konsulipalveluille tai konsulipalveluiden yksiköille, on asiassa esitettyssä aineistossa varsin niukalti. Huomionarvoista myös on, että asiassa annettu asiakirja-aineisto sisältää lähinnä ministerin avustajien ja ministeriön virkamiesjohdon lähettämiä viestejä.

Asiassa esitetystä asiakirja-aineistosta ei myöskään käy ilmi, millä tavalla ministeri Haavisto olisi painostanut konsulipäällikköä lainvastaiseen menettelyyn ja mitä tällä lainvastaisella menettelyllä itse asiassa muistutuksessa tai konsulipäällikön näkemyksen mukaan tarkoitetaan tai mitä se voisi olla. Jos ajatuksena on, että ministeri Haavisto olisi pyrkinyt välttämään ministerille kuuluvaa vastuutaan asiassa painostamalla konsulipäällikköä toimimaan asiassa konsulilainsäädännön mukaisesti ja samalla välttämään asian saattamisen valtioneuvoston päätettäväksi, painostamista koskeva väite kytkeytyy väitteeseen asian saattamisesta valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi. Tämänkaltaista toimintaa voitaisiin pitää varsin moitittavana ja toiminta voisi tulla rikoslain 40 luvun 7 §:ssä tarkoitettuna virka-aseman väärinkäyttämisenä tai rikoslain 40 luvun 9 tai 10 §:ssä tarkoitettuna virkavelvollisuuden rikkomisena arvioitavaksi. Asiassa esitetty asiakirja-aineisto ei kuitenkaan nähdäkseni tue tämänkaltaista väitettä, minkä lisäksi on huomattava, että oikeuskanslerin 9.10.2019 antamassa vastauksessa erityisesti lasten kotiuttamista puoltava oikeudellinen arvio ei myöskään tue tämänkaltaista arviota.

Edellä esitetyn perusteella asiassa esitetyn asiakirja-aineiston pohjalta ei nähdäkseni voida täysin arvioida, mitä ulkoministeriössä on etenkin aikavälillä 16.9.–18.10.2019 tapahtunut ja mikä on tällöin toteutetun toiminnan suhde asiassa esitettyyn väitteeseen lainvastaiseen toimintaan painostamisesta. Asiassa ei nähdäkseni voida tältä osin asiassa esitetyn aineiston valossa tehdä täysin yksiselitteisiä oikeudellisia päätelmiä muistutuksen kohteena olevan toiminnan suhteesta rikoslain 40 luvussa säädettyyn. Kuten edellä on todettu, mahdollinen virkamiehen painostaminen lainvastaiseen menettelyyn voisi tulla arvioitavaksi rikoslain 40 luvun 7 §:ssä tarkoitettuna virka-aseman väärinkäyttämisenä tai luvun 9 tai 10 §:ssä tarkoitettuna virkavelvollisuuden rikkomisena tai tuottamuksellisena virkavelvollisuuden rikkomisena. Toisaalta mikään esitettyssä asiakirja-aineistossa ei nähdäkseni viittaa pyrkimykseen painostaa virkamiehiä laittomaan päätöksentekoon.

2. Onko prosessi, jossa ulkoministeriö on asettanut uuden erityisedustajan hoitamaan asiaa, ollut laillinen?

Ulkoministeri on päätöksellään 22.10.2019 määrännyt henkilön ulkoministerin väliaikaiseksi erityisavustajaksi 23.10.2019 alkaen. Erityisedustajan tehtävät ovat liittyneet Syyriassa leireillä pidettyjen suomalaisten lasten henkilökohtaisen turvallisuuden ja perusoikeuksien toteutumisen varmistamiseen sekä ulkoministerin edustamiseen ja ulkoministeriön konsulipalvelujen työn tukemiseen ja yhteensovittamiseen edellä mainitun leireillä olevien lasten perus- ja ihmisoikeuksien varmistamiseen liittyvän tavoitteen saavuttamiseksi.

Virkamiesoikeudessa tunnetaan tehtävään määräämistä koskeva menettely, josta ei sinänsä tosin ole laintasoista sääntelyä valtion virkamieslaissa (750/1994), joskin mainitun lain 57 §:n 3 momentin mukaan tehtävään määräämistä koskevaan päätökseen, jos virkamies on antanut suostumuksensa tehtävään määräämiseen, ei saa hakea muutosta valittamalla, jollei laissa toisin säädetä. Jos tehtävään määräämistä koskeva järjestelmä otetaan tietyssä virastossa käyttöön, siitä on annettava määräykset viraston työjärjestyksessä (HE 61/2011 vp, s. 19/I). Tehtävään määräämistä koskevissa asioissa on kysymys tavanomaisesta töiden organisoinnista sekä tehtävien järjestelystä (HE 61/2011 vp, s. 19/I). Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että tehtävään määräämisessä on kysymys työnantajan työjohto-oikeuden (direktio-oikeus) alaan kuuluvasta asiasta (Koskinen – Kulla, Virkamiesoikeuden perusteet. 7. uud. p., Helsinki 2018, s. 67).

Ulkoasiainhallintolain (204/2000) 3 luku (erityisesti 17 §, 18 §, 19 § ja 20 §) sisältää erityissääntelyä ulkoasiainhallinnossa tapahtuvasta tehtävään määräämisestä. Tehtävään määräämistä koskeva ulkoasiainhallintoa koskeva erityissääntely johtuu ulkoasiainhallinnon niin sanotusta yhteäisvirkaajärjestelmästä, jonka erityispiirteisiin kuuluu, että virkamiehet ovat käytettävissä erilaisia tehtäviä varten ja heitä voidaan siirtää toiminnallisten tarpeiden mukaisesti paikasta ja tehtävästä toiseen (HE 139/1999 vp, s. 21/II).

Ulkoministeriön työjärjestyksen 56 §:ssä säädetään vahvistetusta työnjaosta poikkeamisesta. Säännöstä voidaan pitää eräänlaisena tehtävään määräämistä koskevan sääntelyn erityissäännöksenä, joka tosin on soveltamisalaltaan suppeampi, koska siinä on kysymys asian valmistelusta määräämisestä vahvistetusta työnjaosta poiketen. Säännöksen mukaan ministeri tai valtiosihtööri kansliapäällikkönä voivat määrätä asian valmistelusta vahvistetusta työnjaosta poiketen.

Tehtävään määräämistä on oikeuskirjallisuudessa pidetty työnantajan direktio-oikeuteen kuuluvana asiana. Tämänkaltaisia päätöksiä ei nähdäkseni välttämättä ole tarpeen toteuttaa esittelystä, vaikka esittelymenettelyn käyttäminen myös ulkoministeriön työjärjestyksen 57 §:n mukaan on varsin vahva pääsääntö. Asiassa esitetystä asiakirja-aineistosta käy myös ilmi (esim. Pekka Puustisen sähköposti 6.12.2019 klo 9.03 Joel Linnainmäelle sekä (cc) Ari Rouheelle ja Miia Rainteelle), että erityisedustajan määräämistä koskeva päätös on tosiasiallisesti valmisteltu virkamiestyönä ja että olisi myös voitu merkitä esittelijä, mutta päätös on ilmeisesti tulkittu työjohtolliseksi linjaukseksi. Tämä sähköpostiviesti on tosin kirjoitettu vasta joulukuussa 2019 tiedotusvälineiden edustajien ilmeisesti tiedustellessa asiasta.

Edellä esitetyn perusteella vaikuttaa nähdäkseni siltä, että erityisedustajan määräämistä koskevassa asiassa on toimittu asiaa koskevien säännösten ja määräysten puitteissa.

3. Onko ulkoministeriössä menetelty laillisesti, kun Tuomista on pyritty siirtämään uuteen tehtävään konsulipäällikön virasta?

Ulkoministeriössä syntyneen luottamuspuolan seurauksena ministeriössä on ulkoministerin toimeksiannosta käynnistetty selvitystyö, jonka puitteissa on selvitetty konsulipäällikön siirtämistä toisiin tehtäviin. Tehtävän siirtäminen on ulkoasiainhallinnon yhtenäisvirkajärjestelmässä mahdollista ja voimassa olevaa asiaa koskeva sääntely on säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 15/1999 vp, s. 3/I). Ulkoasiainhallintolain 14 §:n mukaan ulkoasiainhallinnon virat ovat hallinnonalan yhteisiä. Säännöksen mukaan ulkoasiainhallinnon virassa voidaan toimia eri tehtävissä ja virkapaikoissa ulkoasiainhallinnossa siten kuin mainitussa laissa säädetään. Ulkoasiainhallintolain 17 §:n 1 momentin mukaan ulkoasiainneuvos, lähetystöneuvos, ulkoasiainsihteeri, hallinnollinen ulkoasiainsihteeri, avustaja ja hallinnollinen avustaja ovat määrättäessä velvollisia virassaan siirtymään toiseen tehtävään ja toiseen virkapaikkaan ulkoasiainhallinnon organisaatiossa.

Asiassa esitetyn selvityksen perusteella ne valmistelutoimet, jotka on ulkoministeriössä toteutettu koskien Tuomisen mahdollista siirtämistä uuteen tehtävään, vaikuttavat olevan toteutettu ulkoasiainhallintolain asiaa koskevan sääntelyn sallimissa puitteissa. Asiaa on ilmeisesti alettu ulkoministeriössä valmistella lokakuussa 2019, ja konsulipäällikkö Tuominen on ilmeisesti tullut asiaa koskevasta valmistelusta tietoiseksi marraskuussa 2019. Jossain määrin epäselväksi asiassa esitetyn selvityksen perusteella jää, minkä vuoksi konsulipäällikkö Tuominen ei ole tullut tietoiseksi siirtoa koskevasta valmistelusta vasta kuin marraskuussa 2019. Alivaltiosihteeri Puustisen 10.12.2019 lähettämässä viestissä ulkoministeriön henkilökunnalle viiveen mainitaan johtuneen muun muassa siitä, että konsulipäällikölle haluttiin antaa mahdollisuus esitellä johdolle muun muassa maahantuloasioiden vahvistamiseen liittyviä hyviksi koettuja suunnitelmia. Tämä ei vaikuta täysimääräisesti täyttävän hyvän hallinnon asettamia vaatimuksia.

Asiassa esitetystä selvityksestä ei kuitenkaan yksiselitteisesti käy ilmi, mikä on valmistellun uuteen tehtävään siirtämisen suhde väitettyyn lainvastaiseen toimintaan painostamiseen ja mikä on ollut valmistellun uuteen tehtävään siirtämisen perimmäinen syy. Itsenäisesti arvioituna asiassa esitetty selvitys ei nähdäkseni osoita, että uuteen tehtävään siirtämisen suhteen olisi syytä epäillä virkavelvollisuuksien olennaista rikkomista tai selvästi lainvastaista menettelyä ulkoasiainhallintolain asiaa koskeva normipohja huomioon ottaen.

4. Onko ulkoministeri toiminut lain mukaisesti jättäessään tuomatta asian valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi.

Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 14 §:n mukaan ministeriön päätettäväksi kuuluva asia on yksittäistapauksessa siirrettävä valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltäväksi, jos sen katsotaan olevan niin laajakantoinen ja periaatteellisesti tärkeä, että se olisi ratkaistava yleisistunnossa. Siirtämisestä päättää yleisistunto pääministerin tai asianomaisen ministerin esityksestä. Perustuslain 67 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Käytännössä valtioneuvostosta annetun lain 14 §:ssä tarkoitettuna laajakantoisena ja periaatteellisesti tärkeänä asiana on pidetty ainakin Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuksen (FIMEA) alueellistamista koskevan päätöksen muuttamista koskevaa päätöstä (valtioneuvoston yleisistunto 5.7.2017) ja Laivue 2020 -alusten ja niihin kuuluvan taistelujärjestelmän hankintaa koskevaa

päätöstä (valtioneuvoston yleisistunto 19.9.2019). Oikeuskansleri sen sijaan on ratkaisukäytännössään katsonut, että aiemmin Pelastusopiston yksikkönä toimineen Kriisinhallintakeskuksen siirto Kuopiosta Helsinkiin voitiin toteuttaa sisäministeriön päätöksellä, kun kysymys oli hallinnollisesta muutoksesta, joka ei ollut vaikutuksiltaan rinnastettavissa viraston perustamiseen (Dnro OKV/1213/1/2018).

Nähdäkseni kysymys muistutuksen kohteena olevan asian mahdollisesta siirtämisestä valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäväksi eli kysymys siitä, onko asia siinä määrin laajakantoinen ja periaatteellisesti tärkeä, että se olisi ratkaistava yleisistunnossa, ei ole yksiselitteinen. Asiaan liittyvät lukuisat perus- ja ihmisoikeuslottuvuudet sekä asian poliittinen merkitys puoltaisivat päätöksenteon siirtämistä valtioneuvoston yleisistunnolle. Toisaalta asiaan liittyvät salassapitonäkökohdat sekä asian mahdollinen kiireellisyys saattaisivat puoltaa toisensuuntaista tulkintaa. Merkitystä on nähdäkseni myös sillä, että yksilöllisten ratkaisujen tekeminen lasten avustamisessa tehtäisiin kussakin yksittäistapauksessa luontevimmin osana tavanomaista ulkoministeriön hallintotoimintaa, mutta asiaa koskevasta toimintalinjasta tehtäisiin päätös ylemmällä tasolla. Asiakirjojen perusteella näyttää siltä, että tämä on ollut ulkoministerin pyrkimyksenä. Asiassa esitetyn selvityksen perusteella olisi nähdäkseni kuitenkin melko vaikeasti yleisesti pääteltävissä, että valtioneuvostosta annetun lain 14 §:n soveltamisen laiminlyöntiä olisi käsillä olevassa asiassa pidettävä sellaisena menettelynä, joka merkitsisi perustuslain 116 §:ssä tarkoitettua ministerin tehtävään kuuluvan velvollisuuden olennaista rikkomista tai muuta virkatoiminnassa toteutettuun selvästi lainvastaista menettelyä, ottaen myös huomioon valtioneuvostosta annetun lain 14 §:n edellä selostettu soveltamiskäytäntö.

Yhteenveto esitutkitakynnyksen ylittymisen näkökulmasta

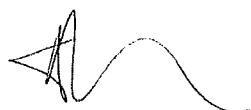
Kuten edellä on todettu, ministerivastuuasiassa noudatettaneen sinänsä samaa esitutkinnan aloittamiskynnystä kuin muissa rikosasioissa, joskin tätä koskeva arvio on nähdäkseni suhteutettava myös perustuslain 116 §:ssä tarkoitettuihin ministerivastuun syytteen nostamisen edellytyksiin. Kysymys on näin siitä, onko asiassa esitetyn aineiston perusteella syytä epäillä, että rikos on tehty (esitutkintalain 3 luvun 3 §:n 1 momentti). Tätä kuitenkin täsmennetään ministerivastuulain esitöissä, joissa todetun mukaisesti esitutkinnan toimittaminen on ministerivastuuasioissa tarpeen lähinnä lisäselvityksen saamiseksi eli tapahtuneiden tosiseikkojen selvittämiseksi (HE 185/1999 vp, s. 16/l). Asiassa olisi näin oltava käsillä sellaista selvitystä, jonka perusteella voitaisiin tehdä perusteellinen arvio tapahtuneen toiminnan suhteesta säännöksissä tai määräyksissä säädettyyn virkavelvollisuuteen ja mahdollisesti sovellettavaksi tulevaan rikosoikeudelliseen sääntelyyn.

Asiassa esitetystä asiakirja-aineistosta ei kaikilta osin nähdäkseni välity täysin selväpiirteistä kuvaa muistutuksen kohteena olevasta toiminnasta. Selvää sinänsä myös nähdäkseni on, että mitään selvää yksittäistä virkavelvollisuuden rikkomiseen viittaavaa tai muuten lainvastaista toimintaa ei asiassa esitetyn asiakirja-aineiston perusteella näytä nousevan esille. Kuitenkin erityisesti väite siitä, että Haavisto olisi painostanut konsulipäällikköä tai laajemmin konsuliasioiden yksikön virkamiehiä lainvastaiseen toimintaan, on väitteenä vakava, eikä asiassa esitetty asiakirja-aineisto anna erityisen selkeää kuvaa siitä ajanjaksosta, jolle väitetty painostaminen oletettavasti sijoittuisi. Myöhemmässä oikeudellisessa arvioissa osaltaan merkitykselliseksi tässä suhteessa noussee oikeuskanslerin sittemmin vahvistama oikeudellinen perusta vähintään lasten kotiuttamiselle. Pidemmälle menevien oikeudellisten päätelmien tekeminen painostamista koskevan

väitteen arvioinnin suhteen ei nähdäkseni vielä asiassa esitetyn asiakirja-aineiston perusteella ole kuitenkaan täysimääräisesti mahdollista. Esitetyn asiakirja-aineiston perusteella välittyy kuitenkin sinänsä melko selvä kuva siitä, että al-Holin leirillä olevien suomalaisten kotiuttamiseen liittyvät kysymykset ovat olleet oikeudellisesti haastavia ja tulkinnanvaraisia sekä uudenlaisia eikä selväpiirteistä oikeudellista ratkaisumallia ole ollut helposti löydettävissä ja että ulkoministeriössä asiaa koskeva tilanne on ollut haastava näkemyserojen sekä oikeudellisten tulkintaerojen vuoksi. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen ja turvaamisveloitteeseen liittyvät näkökohdat ovat asiassa myös merkityksellisiä ja vaikuttavat tapahtuneiden tosiseikkojen oikeudelliseen arviointiin.

Edellä esitetyn perusteella esitän arvionani, että asiassa esitetty asiakirja-aineisto ei nähdäkseni suoraan sisällä mitään sellaista, jolla perusteella olisi syytä epäillä, että rikos on tehty. Kaikkiin kysymyksiin ja erityisesti kysymykseen väitetystä painostamisesta lainvastaisiin päätöksiin ei asiassa esitetystä asiakirja-aineistosta toisaalta ole nähdäkseni löydettävissä juuri sellaista aineistoa, joka toisi vahvistusta muistutuksessa esitetylle painostamista koskevalle väitteelle. Toinen kysymys on, olisiko asiaan saatavissa lisävalaistusta esitutkinta suorittamalla. Tässä arvioissa merkityksellinen näkökohta saattaa olla sekin, että esitutkinnan aloittamiskynnyksen ylittymistä arvioitaessa on korostettu asian selvittämisen merkitystä rajatapauksissa samoin kuin sitä, että selvittämisen merkitys korostuu vakavien rikosten kohdalla (HE 222/2010 vp, s. 177/II). Selvittämisen voi nähdäkseni katsoa olevan korostunut myös ministerivastuuoasioissa, vaikka selvänä voidaan pitää myös sitä, että ministerivastuuprosessia ei saa panna vireille tai jatkaa liian kevyin perustein ja että ministerivastuuprosessia tulee käyttää vain tarkoitukseensa (ks. myös HE 1/1998 vp, s. 170/II). Asiassa tällä hetkellä allekirjoittaneelle toimitettu asiakirja-aineisto ei kuitenkaan nähdäkseni sisällä sellaista, jonka perusteella asiassa tämänhetkisen tiedon valossa olisi käynnistettävä esitutkinta.

Helsingissä 13.2.2020



Sakari Melander
OTT, VT, rikosoikeuden professori