Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Olen antanut asiassa perustuslakivaliokunnalle 9.9.2020 päivätyn kirjallisen lausunnon ja ollut valiokunnan kuultavana 10.9.2020. Kuulemisen jälkeen valiokunta on toimittanut käyttööni OTT, prosessioikeuden dosentti Jaakko Jonkan (ei pvm.), eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläisen (23.11.2020), professori emeritus Heikki Kullan (23.11.2020) ja professori Olli Mäenpään (24.11.2020) kirjalliset asiantuntijalausunnot sekä ulkoministeriön alivaltiosihteeri Pekka Puustisen ja ulkoministeriön entisen valtiosihteerin Pertti Torstilan perustuslakivaliokunnalle antamat lausunnot (16.9.2020).

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt kirjallista lausuntoani siitä, onko asiaa mielestäni syytä arvioida aikaisemmasta lausunnostani poiketen valiokunnan minulle toimitettaman uuden aineiston valossa.

Dosentti Jonkka on lausunnossaan katsonut, että ministeri Haavisto on perustuslain 116 §:n tarkoittamalla tavalla törkeästä huolimattomuudesta olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvan velvollisuutensa. Jonkka katsoo lausunnossaan Haaviston toimineen konsulipäällikkö Pasi Tuomisen toimineen asiassa ulkoasiainhallintolain 17 §:n sekä hallintolain 6 §:n vastaisesti ja syyllistyneen sen johdosta rikoslain 40 luvun 10 §:n tarkoittamaan tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen. Jonkka ei lausunnossaan ota kantaa syytteen nostamista koskevaan kysymykseen.

Oikeusasiamies Jääskeläinen toteaa lausunnossaan, ettei hän ole havainnut asiassa ulkoministeri Pekka Haaviston viaksi luettavaa lainvastaista menettelyä. Professori Kulla ja professori

Mäenpää ovat tarkastelleet asiaa hallinto-oikeudellisesta näkökulmasta ja päätyneet kumpikin katsomaan, ettei ministeri Haavisto ole toiminut asiassa hallintolain vaatimusten vastaisesti.

Olen aikaisemmassa lausunnossani katsonut, ettei ulkoministeri Pekka Haavisto ole muistutuksen kohteena olevassa asiassa menetellyt lainvastaisesti, jonka vuoksi myöskään perustuslain 116 §:n mukaiset edellytykset ministerisyytteen nostamiselle ministeri Haavistoa vastaan eivät täyty. Valiokunnan minulle toimittama uusi aineisto ei anna aihetta muuttaa aikasempaa kantaani asiassa.

Oikeudellinen arvioni asiassa vastaa oikeusasiamies Jääskeläisen lausunnossaan esittämää kantaa ja voin yhtyä hänen lausunnossaan esittämäänsä arvioon ministeri Haaviston toiminnan lainmukaisuudesta. Professori Kullan ja professori Mäenpään lausunnot tukevat niin ikään aikaisempaa johtopäätöstäni.

Siltä varalta, että asiassa päädyttäisiin toisenlaiseen arvioon suhteessa ministeri Haaviston toiminnan lainmukaisuudesta, täydennän aikaisempaa lausuntoani perustuslain 116 §:ssä asetettujen ministerisyytteen nostamisen edellytyksiä koskevilla näkökohdilla.

Ministerisyytteen nostamisen edellytykseksi on perustuslain 116 §:ssä asetettu syyksiluettavuuden osalta *tahallisen tai törkeän huolimattomuuden vaatimus.* Katson, että tämä korotettu syyksiluettavuuden vaatimus koskee sekä 116 §:ssä tarkoitettua olennaista ministerin tehtävään kuuluvan velvollisuuden rikkomista että säännöksen loppuosassa tarkoitettua muuta selvästi lainvastaista menettelyä virkatoimessa. Siten rangaistavuuden ulkopuolelle jäävät tapaukset, joissa sinänsä on olennaisesti rikottu jotain valtioneuvoston jäsenyyteen liittyvää velvoitetta, mutta joissa tekijän viaksi jäävä syyllisyys on katsottava suhteellisen vähäiseksi. Tältä osin syyksiluettavuuden astetta on arvioitava yleisten rikosoikeudellisten periaatteiden mukaisesti (HE 1/1998 vp, s. 171). Sen mukaan se, pidetäänkö huolimattomuutta törkeänä, ratkaistaan kokonaisarvostelun perusteella. Arvostelussa otetaan huomioon rikotun huolellisuusvelvollisuuden merkittävyys, vaarannettujen etujen tärkeys ja loukkauksen todennäköisyys, riskinoton tietoisuus sekä muut tekoon ja tekijään liittyvät olosuhteet.

Rikoslain virkarikossäännösten soveltamisen näkökulmasta tämä merkitsee esimerkiksi sitä, että ministerien osalta rikoslain 40 luvun 10 §:n säännös tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta voi tulla sovellettavaksi vain, jos säännöksen tunnusmerkistön lisäksi huoli-

mattomuus ylittää törkeän huolimattomuuden rajan. Perustuslain 116 §:n säännös kaventaa siten olennaisesti rikoslain 40 luvun 10 §:n sovellettavuutta ministerin virkavelvollisuuden rikkomista arvioitaessa.

Ministeri Haaviston toiminnan osalta on ensinnäkin huomattava, että hänen arvioitavana olevassa menettelyssään on ollut oikeudellisesti kysymys lähinnä suullisen valmistelutoimeksiannon antamisesta ulkoministeriön asianomaisille virkamiehille konsulipäällikkö Pasi Tuomisen siirtämisestä toisiin tehtäviin ulkoministeriössä. Tässä yhteydessä eikä myöhemminkään ulkoministeri Haavistolle ei esitetty virkavastuussa olevien virkamiesten taholta huomautuksia tai epäilyjä valmistelutoimeksiannon laillisuudesta. Ulkoministeriön virkamiehen siirtäminen ulkoasiainhallintolain 17 §:n perusteella toiseen virkaan kuuluu sellaisenaan ministeriön henkilöstöhallinnon operationaaliseen toimintaan, jonka lainmukaisesta toiminnasta vastaavat asianomaiset virkamiehet. Ulkoministerin on voitava lähtökohtaisesti luottaa siihen, että asian virkamiesvalmistelussa noudatetaan lainmukaisia menettelyjä ja että asian ratkaisemisen oikeudelliset edellytykset varmistetaan valmistelun aikana. Tältäkään osin ministeri Haaviston tietoon ei ole esitutkinta-aineiston perusteella saatettu epäilyjä siitä, että asian valmistelussa ei olisi toimittu lainmukaisesti.

Asian arvioinnissa on otettava huomioon myös se, että päätöstä konsulipäällikkö Tuomisen siirtämisestä toisiin tehtäviin ulkoasianhallintolain 17 §:n perusteella ei missään vaiheessa tehty. Epäily lainvastaisesta menettelystä liittyy siten ainoastaan siirtoa koskevaan valmistelutoimeksiantoon ja sen mukaiseen valmisteluun. Jotta törkeän huolimattomuuden kynnys tältä osin ylittyisi, tulisi valmistelutoimeksiannon lainvastaisuuden olla jo lähtökohtaisesti jotenkin ilmeistä. Asiassa perustuslakivaliokunnalle annettujen asiantuntijalausuntojen perusteella näin ei kuitenkaan ole ollut. Kiinnitän huomiota siihen, että kukaan valiokunnan kuulemista hallinto-oikeuden asiantuntijoista (Kulla, Mäenpää, Tuori) ei ole katsonut, että asiassa olisi loukattu hallintomenettelyä koskevia säännöksiä.

Nähdäkseni minulle toimitetussa aineistossa ei ole tuotu esiin sellaisia seikkoja, jotka perustelisivat riittävästi sitä, että perustuslain 116 §:n edellyttämä korotettu syyksiluettavuuden aste – *tahallisuuden tai törkeän huolimattomuuden* vaatimus – ylittyisi asiassa.

Toiseksi ministerin tehtäviin kuuluvien velvollisuuksien vastaiselle menettelylle asetetaan *olennaisuusvaatimus*. Valtakunnanoikeusprosessia ei voida käynnistää, mikäli ministerin menettelyn katsotaan vain vähäisessä määrin rikkovan hänen velvollisuutensa (HE 1/1998 vp, s. 171). Olennaisuusvaatimus merkitsee yleisemmin sitä, että ministerisyytteen nostaminen ei

tule kyseeseen erilaisten menettely- ja muotovirheiden perusteella ilman merkittäviä lisäedellytyksiä. Normaalisti valtioneuvoston toiminnassa tapahtuviin menettelyvirheisiin riittävän reagointikeinon tarjoavat ylimpien lainvalvojien käytössä oleva huomautusmahdollisuus ja muutoksenhakumahdollisuus päätöksestä. Ministerisyytteen nostaminen edellyttääkin lähtökohtaisesti varsin tuntuvaa ja luonteeltaan selvästi moitittavaa virkavelvollisuuksien rikkomista.

Asiaa arvioitaessa on otettava huomioon, että valtakunnanoikeusprosessi on erittäin raskas ja myös dramaattinen. Siten se ei sovellu kaikkeen ministerin toiminnan lainmukaisuuden arviointiin (ks. esim. PeVM 32/1982 vp). Syytteen nostaminen valtakunnanoikeudessa on aivan liian järeä keino käsitellä valtioneuvoston jäsenten moitittavuudeltaan vähäisiä rikkomuksia tai tavanomaisia menettelyvirheitä.

Olennaisuusvaatimuksen osalta on otettava huomioon, että ministeri Haaviston osalta lainvastaiseksi väitetty menettely paikantuu suullisen valmistelutoimeksiannon antamiseen sekä väitettyihin asian valmistelussa esiintyneisiin menettelyvirheisiin. Olennaisuuskynnyksen osalta on huomionarvoista, että asiassa ei koskaan edes tehty ulkoasiainhallintolain 17 §:n mukaista päätöstä konsulipäällikön siirtämisestä toiseen tehtävään. Jos päätös olisi tehty vastoin konsulipäällikön suostumusta, siitä olisi ollut normaali muutoksenhakuoikeus ulkoasiainhallintolain 30 §:n perusteella, jolloin olisi voitu oikeudellisesti jälkikäteen kontrolloida päätöksen laillisuus. Esitutkinta-aineiston perusteella konsulipäällikkö Tuominen ei ole saatuaan tiedon tehtävän siirtoa koskevan asian valmistelusta riitauttanut hanketta, vaan asian valmistelua oli jatkettu 11.11.2019 jälkeen konsulipäällikköä kuullen sekä hänen toivomustensa mukaisesti. Tällaisessa asetelmassa minun on vaikea nähdä ainakaan sellaista lainvastaista menettelyä, joka ylittäisi ministerin virkavelvollisuuksien rikkomiselle perustuslain 116 §:ssä asetetun olennaisuusvaatimuksen.

Kiinnitän huomiota myös siihen, että apulaisvaltakunnansyyttäjä Rappen lausuntoa lukuun ottamatta kukaan valtiokunnan kuulemista asiantuntijoista ei ole katsonut, että kyse olisi Haaviston osalta tahallisesta virkarikoksesta. Esimerkiksi Jaakko Jonkan lausunnossa ministeri Haaviston katsotaan syyllistyneen ainoastaan rikoslain 40 luvun 10 §:ssä säädettyyn tuottamukselliseen virkavelvollisuuksien rikkomiseen, josta virkamiehen tekemänä on rangaistusasteikkona varoitus tai sakko. Virkavelvollisuuksien vastainen toiminta taas perustetaan hallintolain 6 §:n yleiseen säännökseen hallinnon oikeusperiaatteista. Sen mukaan viranomaisen on kohdeltava

hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Huomautan, että hallintolain 6 §:n tarkoituksena ei ensisijaisesti ole toimia virkamiehen rikosoikeudellisen vastuun perustana, vaan se tarkoitettu ohjaamaan viranomaistoimintaa. Lisäksi sillä voi olla merkitystä muutoksenhakuperusteena hallintoasioissa. Periaatteessa sen rikkominen voi joissain tilanteissa perustaa myös rikosoikeudellisen virkavastuun, mutta tällöin edellyttäneen käytännössä, että hallinnon oikeusperiaatteiden rikkominen olisi ollut varsin räikeää (ks. myös professori Kimmo Nuotion lausunto 3.9.2020, s. 11). Asian oikeudelliseen arviointiin liittyy tältä osin myös perustuslain 8 §:n rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen kytkeytyviä näkökohtia erityisesti rikosvastuun ennakoitavuudesta.

Vaikka muodollista estettä syytteen nostamisesta valtakunnanoikeudessa rikoslain 40 luvun 10 §:n kaltaisen ainoastaan sakkouhkaisen rikoslain säännöksen perusteella ei olekaan, pidän valtakunnanoikeusprosessin käynnistämistä käsiteltävänä olevassa asiassa selvästi ylimitoitettuna menettelynä ministerin vastuun toteuttamisen kannalta, kun otetaan huomioon perustuslain sääntelyn taustalla oleva ajatus ministerin poliittisen vastuun ensisijaisuudesta suhteessa rikosoikeudelliseen vastuuseen ja perustuslakivaliokunnan käytännössä omaksuttu käsitys valtakunnanoikeusprosessiin turvautumisen poikkeuksellisuudesta (ks. HE 1/1998 vp, s. 170-171, PeVM 16/1981 vp, PeVM 32/1982 vp).

Katson edellä esitetyillä perusteilla, ettei asiassa ministeri Haaviston osalta täyty perustuslain 116 §:n vaatimus virkavelvollisuuksien rikkomisen *olennaisuudesta* siinäkään tapauksessa, että menettelyn katsottaisiin täyttävän sinänsä jonkin virkarikossäännöksen tunnusmerkistön.

Olen katsonut aikaisemmassa lausunnossani, että ministerin toimintaa ministeriön päällikkönä on arvioitava perustuslain 116 §:n näkökulmasta pykälän sen perusteella, onko kyseessä virkavelvollisuuden olennainen rikkominen valtioneuvoston jäsenenä. Tältä osin dosentti Jonkan ja oikeusasiamies Jääskeläisen lausunnoissa on omaksuttu sama peruslähtökohta. Tästä seuraa, ettei asiaa ole tässä yhteydessä tarpeen arvioida perustuslain 116 §:n toissijaisen tekomuodon (”tai menetellyt muutoin virkatoimessaan selvästi lainvastaisesti”) näkökulmasta.

Kokoavasti esitän kannanottonani, että

1) ulkoministeri Pekka Haavisto ei arvioni mukaan ole muistutuksen kohteena olevassa asiassa menetellyt lainvastaisesti; ja

2) vaikka ministeri Haaviston menettelyn katsottaisiin täyttävän jonkin rikoslain säännöksen tunnusmerkistön, ei perustuslain 116 §:ssä ministerisyytteen nostamiselle asetettu korotettu syyksiluettavuusvaatimus (tahallisuus tai törkeä huolimattomuus) eikä ministerin virkavelvollisuuksien rikkomisen olennaisuusvaatimus kuitenkaan täyty asiassa.

Vantaalla 25.11.2020

Veli-Pekka Viljanen

OTT, Valtiosääntöoikeuden professori, Turun yliopisto