

20.12.2007

Dnro 876/2/05

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Pasi Pölönen

ESITUTKINNAN ALOITTAMISOIKEUS JA -KYNNYS MINISTERIVASTUUSIASSA

Erään kanteluasian yhteydessä nousi esille kysymys siitä, onko poliisilla itsenäistä toimivaltaa päättää esitutkinnan aloittamisesta Tasavallan presidentin tai valtioneuvoston jäsenen virkatoimien johdosta. Tällöin heräsi myös kysymys siitä, ovatko ylimmät laillisuusvalvojat, eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri, toimivaltaisia määräämään esitutkintaa toimitettavaksi sanotuissa asioissa.

Apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio otti asian selvitettäväkseen. Asian käsittely siirtyi apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedtille ja sittemmin allekirjoittaneen oikeusasiamiehen käsiteltäväksi.

Asiassa hankittiin sisäasiainministeriön poliisiosaston lausunto sekä Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen lausunto ja selvitys. Myös valtakunnansyyttäjältä pyydettiin lausunto.

Niin sanotuissa ministerivastuuasioissa noudatettavista menettelyistä on säädetty perustuslaissa (731/1999; jäljempänä PL) sekä laissa valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä (196/2000; jäljempänä ministerivastuulaki). Menettely näissä asioissa poikkeaa monessa suhteessa tavanomaisesta rikosprosessista. Poliisin ja ylimpien laillisuusvalvojen toimivallasta esitutkinnan aloittamiseen ei ole säädetty näissä tai muissakaan laissa. Myös ratkaisukäytäntöä voidaan pitää epäyhtenäisenä.

Käsitykseni onkin, että kysymys siitä, onko eduskunnan oikeusasiamiehellä tai valtioneuvoston oikeuskanslerilla oikeutta määrätä esitutkintaa toimitettavaksi ministerivastuuasiassa, on tulkinnanvarainen. Asiassa voidaan esittää sekä oikeutta puoltavia että vastustavia argumentteja.

Oikeuden olemassaolon puolesta puhuvia näkökohtia

Ylimmillä laillisuusvalvojilla on perusoikeusuudistusta edeltäneessä oikeuskäytännössä katsottu olevan oikeus määrätä esitutkintaa toimitettavaksi ministerivastuuasioissa. Perustuslakia tai ministerivastuulakia säädettäessä ei lausuttu, että tämä oikeus olisi lakannut. Tätä oikeutta määrätä esitutkintaa suoritettavaksi ministerivastuuasioissa on tosiasiallisesti myös käytetty perustuslain muutosta edeltäneellä ajalla.

Suoraa lisätukea ylimpien laillisuusvalvojen oikeudelle antavat ylimpiä

laillisuusvalvoja koskevien lakien sanamuodot. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (197/2002) 8 §:ssä on nimenomaisesti säädetty oikeusasiamiehen oikeudesta määrätä esitutkinta toimitettavaksi tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi. Valtioneuvoston jäsenen menettely kuuluu oikeusasiamiehen tutkittaviin asioihin.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 8 §:ssä asiasta on säädetty asiallisesti vastaavasti. Oikeus käynnistää esitutkinta ilmenee säännöksestä virka-apun saamisen muodossa seuraavasti: "oikeuskanslerilla on tehtäviään suorittaessaan oikeus viipymättä saada kaikilta viranomaisilta sellaista virka-apua, jonka antamiseen asianomainen viranomainen on toimivaltainen".

Myöskään eduskunnan oikeusasiamiehestä annettua lakia tai valtioneuvoston oikeuskanslerista annettua lakia säädettäessä ei viitattu siihen, että oikeus määrätä esitutkinta toimitettavaksi olisi tarkoitettu rajata pois joltakin laillisuusvalvonnan osa-alueelta, vaikka viimeksi mainitut lait on säädetty perustuslain ja ministerivastuulain säätämisen jälkeen.

Selvää on, että yksinomainen toimivalta ministerivastuusiassa nostettavasta syytteestä kuuluu perustuslakivaliokunnalle. Ylimpien laillisuusvalvojen oikeus esitutkinnan määräämiseen ei poista tai rajoita tätä toimivaltaa. Menettely voi kuitenkin parantaa perustuslakivaliokunnan päätöksenteon edellytyksiä jo ilmoitusasian käsittelyn alkuvaiheissa. Ministerivastuulain esitöissä on korostettu intressiä selvittää tosiasioita koskeva aineellinen totuus.

Asiaa voidaan tarkastella myös siltä kannalta, millaiseksi rikoksesta epäillyn oikeusturva muodostuisi siinä tapauksessa, että perustuslain 115 §:n 1 momentin 1 kohdan mukainen ilmoitus tehdään sen jälkeen, kun henkilöä on ensin kuultu ylimmän laillisuusvalvojan toimesta hallinnollisessa menettelyssä, ja että häntä kuullaan tämän jälkeen samoista seikoista rikoksesta epäiltynä perustuslakivaliokunnan määräämässä esitutkinnassa.

Tässä tilanteessa erityisen keskeistä on rikoksesta epäillylle kuuluva oikeus olla myötävaikuttamatta oman epäillyn rikoksensa tai syyllisyytensä selvittämisestä. Tämä niin sanottu itsekriminointisuoja ei ole ehdoton oikeus, mutta se voi tulla loukatuksi esimerkiksi tilanteessa, jossa henkilöltä on ensin vaadittu selvitystä hallinnollisella pakolla, ja näin saatuja tietoja käytetään sittemmin rikosprosessin puitteissa (ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen suuren jaoston tuomio *O'Halloran and Francis v. Iso-Britannia* (29.6.2007) kohta 55). Itsekriminointisuoja ei itsessään estä käyttämästä rikosprosessin ulkopuolisia hallinnollisia selvityskeinoja. Se voi kuitenkin joissakin tilanteissa rajoittaa mahdollisuuksia käyttää rikosprosessissa sellaisia tietoja, jotka on saatu tätä ennen hallinnollisella pakolla.

Laillisuusvalvonnassa virkarikoksen sisältävät asiat on yleensä perusteltua siirtää selvitettäväksi mahdollisimman aikaisessa vaiheessa esitutkintamenettelyssä. Tämä johtuu yhtäältä rikoksesta epäillyn oikeusturvavaatimuksista, toisaalta tarpeesta turvata asian rikosoikeudellisen käsittelyn edellytykset. Molemmissa suhteissa ongelmaksi voi nimittäin koitua se, että hallinnollisella pakolla tutkinnan kohteelta hankitun aineiston

käyttäminen osoittautuisi kielletyksi sittemmin tarpeelliseksi arvioidussa rikosprosessissa.

Oikeuden olemassaoloa vastaan puhuvia näkökohtia

Erityisesti perustuslain ja ministerivastuulain systematiikasta on johdettavissa perusteita sille, että esitutinnan käynnistäminen on yksinomaan perustuslakivaliokunnan käsissä. Ministerivastuulain 1 §:n mukaan lain 2 lukua – otsikoltaan ministerivastuuasian käsittely eduskunnassa – sovelletaan tutkittaessa (muun muassa) valtioneuvoston jäsenen virkatointen lainmukaisuutta. Tästä näkökulmasta voidaan katsoa, että valtioneuvoston jäsenen virkarikosoikeudellisen vastuun selvittämisestä on säädetty tyhjentävästi perustuslaissa ja ministerivastuulaissa.

Voidaan myös ajatella, että pelkästään laillisuusvalvonnalliset tarpeet eivät edellytä esitutinnan käynnistämismahdollisuutta, vaan että tällainen tarve tulee vasta syyttäjäröolin myötä. Toisin kuin ennen perustuslain säätämistä, ylimmillä laillisuusvalvojilla ei ole enää syyttäjäröolia ministerivastuuasioissa (PL 114 §:n 3 momentin mukaan syytettä valtioneuvoston jäsentä vastaan ajaa valtakunnansyyttäjä).

Johtopäätökset

Ylimpien laillisuusvalvojien oikeus määrätä esitutkinta suoritettavaksi ministerivastuuasioissa jää käsitykseni mukaan nykyisessä oikeustilassa tulkinnanvaraiseksi.

Oikeuden olemassaolon puolesta puhuu erityisesti ylimpiä laillisuusvalvoja koskevien lakien sanamuodon mukainen, vakiintunut ja looginen tulkinta. Oikeutta vastustavat argumentit ovat luonteeltaan systeemiargumentteja, ja siten edellistä implisiittisempiä.

Pidän vallitsevaa oikeudellista tilaa epätyytyttävänä. Mahdollisesti yllättäen eteen tulevien ministerivastuuasioden asianmukaisen ja viivytyksettömän selvittämisen turvaamiseksi pidän tärkeänä, että tutkintamenettelyt sekä eri viranomaisten keskinäiset toimivaltasuhteet ovat selvät ja kaikkien toimijoiden tiedossa.

Pidän ministerivastuuasioissa noudatettavien käytäntöjen selkiyttämistä lainsäädännössä tärkeänä. Käsitykseni mukaan ministerivastuuasioden tutkintajärjestelyitä koskevaa sääntelyä olisi perusteltua täsmentää siten, että laista kävisi selvästi ilmi, onko eduskunnan oikeusasiamiehellä ja valtioneuvoston oikeuskanslerilla toimivaltaa määrätä näissä asioissa esitutkinta suoritettavaksi.

Saatan edellä esittämäni käsityksen valtioneuvoston tietoon. Oheistan tähän esitykseeni asiaa koskevan 12.11.2007 päivätyn muistion. Siitä lähemmin ilmenevin perustein olisi käsitykseni mukaan perusteltua harkita myös sitä, tulisiko ministerivastuuasian esitutinnan käynnistämisen edellytyksistä samoin kuin kysymyksestä esitutkintaviranomaisten itsenäisestä toimivallasta käynnistää esitutkinta ministerivastuusiassa säätää laissa nykyistä

selvemmin.

Lähetän tämän esitykseni tiedoksi myös perustuslakivaliokunnalle, valtioneuvoston oikeuskanslerille, valtakunnansyyttäjälle, sisäasiainministeriölle, oikeusministeriölle ja Helsingin kihlakunnan poliisilaitokselle.

- - -

Muistio 12.11.2007

Oikeusasiamiehensihteeri Pasi Pölönen

ESITUTKINNAN ALOITTAMISOIKEUS JA -KYNNYS MINISTERIVASTUUSIASSA

1.1

Oikeusohjeet

Perustuslain säännökset valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien laillisuuden valvonnasta

Perustuslain 112 §:n 1 momentin mukaan jos oikeuskansleri havaitsee valtioneuvoston tai ministerin taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen laillisuuden antavan aiheita huomautukseen, hänen tulee esittää huomautuksensa perusteluineen. Jos se jätetään ottamatta huomioon, oikeuskanslerin tulee merkittyä kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan ja tarvittaessa ryhtyä muihin toimenpiteisiin. Myös oikeusasiamiehellä on vastaava oikeus tehdä huomautus ja ryhtyä muihin toimenpiteisiin.

PL 114 §:n 1 momentin mukaan syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa käsitellään valtakunnanoikeudessa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Säännöksen 2 momentin mukaan syyteen nostamisesta päättää eduskunta saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton valtioneuvoston jäsenen menettelyn lainvastaisuudesta. Eduskunnan tulee ennen päätöstä syyteen nostamisesta varata valtioneuvoston jäsenelle tilaisuus selityksen antamiseen. Asiaa käsitellessään valiokunnan tulee olla täysilukainen. 3 momentin mukaan syytettyä valtioneuvoston jäsentä vastaan ajaa valtakunnansyyttäjä.

PL 115 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuuden tutkinta eduskunnan perustuslakivaliokunnassa voidaan panna vireille

- 1) oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen perustuslakivaliokunnalle tekemällä ilmoituksella;
- 2) vähintään kymmenen kansanedustajan allekirjoittamalla muistutuksella; sekä
- 3) eduskunnan muun valiokunnan perustuslakivaliokunnalle esittämällä tutkintapyyntöillä.

PL 115 §:n 2 momentin mukaan perustuslakivaliokunta voi myös omasta aloitteestaan ryhtyä tutkimaan valtioneuvoston jäsenen virkatoimen

lainmukaisuutta.

PL 116 §:n mukaan syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan voidaan päättää nostettavaksi, jos tämä tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta on olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa tai menetellyt muutoin virkatoimessaan selvästi lainvastaisesti.

Perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 1/1998 s. 170) todetaan, että

"[P]erustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että ministerivastuujärjestelmää on joissakin tapauksissa käytetty tilanteissa, joihin se ei luonteensa puolesta ole sopiva. Valiokunnan mielestä on ilmeistä, että ministerivastuukysymys on saatettu nostaa ilman selkeää epäilystä ministerin toiminnan lainvastaisuudesta pyrkien enemmänkin saamaan lisäselvitystä hallituksen tai ministerin toiminnasta ja sen syistä sekä arvioimaan asiaa laillisuuden ohella ? tai nimenomaisesti ? poliittisen tarkoituksenmukaisuuden kannalta (PeVM 5/1990 vp). Ministerin virkatoimien lainmukaisuuden arvioimiseksi järjestetty menettely on periaatteellisista syistä tärkeää rajoittaa vain alkuperäiseen tarkoitukseensa."

Perustuslakivaliokunnan aikaisemmassa käytännössä (PeVM 23/1986 vp s. 2 (josta alla oleva sitaatti), ks. myös PeVM 10/1998 vp s. 33) on katsottu, että

"valtioneuvoston jäsenten virkatoimien laillisuusvalvonta ei menettelymuodoiltaan ja reagointitavoiltaan ole erilainen sen mukaan, tapahtuuko valvonta jälkikäteen vai onko lainvastaisen menettelyn oikaiseminen enää mahdollista. Näin ollen oikeuskansleri voi laillisesti tehdä huomautuksen valtioneuvoston jäsenen virkatoimien lainvastaisuudesta myös jälkikäteen samoin kuin sellaisessakin tapauksessa, joissa oikaisua ei enää voi saada aikaan."

Perustuslakia koskevasta hallituksen esityksestä (HE 1/1998) antamassaan mietinnössä perustuslakivaliokunta (PeVM 10/1998 s. 32–33) totesi, että

"valiokunnan keinoja selvittää tehokkaasti ministerivastuuasioita on tarvittaessa syytä arvioida yhteistyössä yleisellä tasolla oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen sekä valtakunnansyyttäjän kanssa."

Ministerisyytteen syytekynnyksestä todetaan perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 1/1998 s. 171) seuraavaa:

"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."

Korotetun syytekynnyksen edellytyksiksi on mainittu teon vähäistä suurempi merkityksellisyys, tahallisuus tai törkeä huolimattomuus ja olennaisuusvaatimus ministerin velvollisuuksien täyttämässä. Ministerisyyte voi tulla kyseeseen myös silloin, jos ministeri olisi muutoin virkatoimessaan

menetellyt selvästi lainvastaisesti. ""Selvästi"-kriteeri edellyttää, että menettelyn lainvastaisuutta voidaan pitää riidattomana. Lisäksi se asettaa syyteharkinnassa korotetun näyttökynnyksen." (HE 1/1998 s. 171).

Valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä annetun lain menettelysäännökset

Ministerivastuulain 1 §:n mukaan tämän lain 2 lukua sovelletaan tutkittaessa valtioneuvoston jäsenen, valtioneuvoston oikeuskanslerin, apulaisoikeuskanslerin ja tämän sijaisen sekä eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen virkatointen lainmukaisuutta (*ministerivastuuasia*).

Ministerivastuulain 2 luvun otsikkona on ministerivastuuasian käsittely *eduskunnassa*. Mainittuun lukuun kuuluvan 4 §:n mukaan perustuslakivaliokunta voi ministerivastuuasiaa käsitellessään pyytää valtakunnansyyttäjää ryhtymään toimenpiteisiin esitutkinnan toimittamiseksi.

Lakia koskevassa hallituksen esityksessä HE 185/1999 kiinnitettiin huomiota siihen, että eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytettävissä olevia keinoja asian selvittämiseksi tulisi vahvistaa antamalla sille mahdollisuus saada tutkinta-apua varsinaisen esitutkinnan muodossa. Tällainen mahdollisuus olisi myös omiaan selkeyttämään tutkinnan kohteena olevan henkilön oikeudellista asemaa verrattuna aikaisempaan tilanteeseen, jossa häntä kuultiin perustuslakivaliokunnassa.

Ehdotuksen lähtökohtana oli, että valtakunnanoikeudessa noudatettavat menettelysäännökset poikkeaisivat mahdollisimman vähän yleisessä rikosasiain oikeudenkäynnissä noudatettavasta sääntelystä. Valtioneuvoston jäsenten syyteharkintaa varten annettiin kuitenkin menettelylliset erityissäännökset, ja myös heidän rikosoikeudelliselle vastuulle asetettiin eräitä lisäedellytyksiä.

Ministerivastuulain 3 §:n esitöissä (HE 185/1999) todetaan tutkinnan kohteen perustuslakivaliokunnassa kuulemisen asiayhteydessä, että

"perustuslakivaliokunta voi pian asian vireilletulon jälkeen saada tietoonsa tutkinnan kohteena olevan henkilön käsityksen asiasta, millä puolestaan on merkitystä muun muassa valiokunnan harkitessa esitutkinnan suorittamistarvetta."

Ministerivastuulain 4 §:ään perustuva perustuslakivaliokunnan oikeus pyytää valtakunnansyyttäjää toimituttamaan asiassa esitutkinta loi ministerivastuulain myötä uuden oikeuden. Aikaisemmin perustuslakivaliokunnalla ei tällaista oikeutta ollut. Aikaisemman lain mukaan ainoa selvityskeino oli kyseisen henkilön kuuleminen. Tämän aikaisemman menettelyn osalta HE 185/1999 katsottiin, että

"[T]ämäkin säännös voidaan kuitenkin käsittää pikemminkin tutkittavana olevan henkilön oikeusturvan takeeksi kuin valiokunnan käytettävissä olevaksi selvityskeinoksi. Tutkinnan kohteena olevan henkilön asema muistuttaa läheisesti rikosasian epäillyn asemaa. Valiokuntamenettelyyn ei kuitenkaan ministerivastuuasian tutkinnassa ole kytketty samanlaisia menettelyllisiä takeita kuin varsinaiseen esitutkintaan."

Ministerivastuulain 4 §:ää koskevan hallituksen esityksen mukaan

"käytännössä kaikissa valtakunnanoikeuteen toisen maailmansodan jälkeen päätyneissä ministerivastuuasioissa on toimitettu esitutkinta tai vastaava muu tutkimus." Valiokunnan nimenomaista oikeutta pyytää esitutkinnan toimittamista perusteltiin sillä, että "[V]aliokunnalla tulee olla käytettävissään asianmukaiset keinot selvittää ministerivastuuasia mahdollisimman luotettavasti ja monipuolisesti. Tämä on tärkeää myös siitä syystä, että asiallisesti ministerivastuuasian selvittämisen painopiste eduskunnassa sijoittuu juuri perustuslakivaliokunnan käsittelyyn. Täysistunto toimii tosiasiallisesti varsin pitkälti perustuslakivaliokunnan hankkiman selvityksen varassa."

Ministerivastuulain esitöissä korostetaan sitä, että PL 115 §:n mukaan vastuu ministerivastuuasian tutkimisesta kuuluu perustuslakivaliokunnalle. Perustuslakivaliokunnan tulee hankkia asian käsittelemiseksi tarpeellinen oikeudellinen selvitys. Esitutkinta sitä vastoin painottuu tosiasiakysymysten selvittämiseen.

Ylimpien laillisuusvalvojen ministerivastuuasioihin liittyvät tehtävät

PL 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000; OKAL) 2 §:n 1 momentin mukaan jos oikeuskansleri valtioneuvoston tai tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta valvoessaan havaitsee, että valtioneuvoston, valtioneuvoston jäsenen tai tasavallan presidentin päätös tai toimenpide antaa aihetta huomautukseen, hänen tulee esittää huomautuksensa perusteluineen. Jos se jätetään ottamatta huomioon, oikeuskanslerin tulee merkittyä kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan ja tarvittaessa ryhtyä muihin toimenpiteisiin.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 8 §:n mukaan oikeuskanslerilla on tehtäviään suorittaessaan oikeus viipymättä saada kaikilta viranomaisilta sellaista virka-apua, jonka antamiseen asianomainen viranomainen on toimivaltainen.

PL 109 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (197/2002; EOAL) 1 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamies valvoo myös valtioneuvoston, valtioneuvoston jäsenten sekä tasavallan presidentin päätösten ja

toimenpiteiden laillisuutta sen mukaan kuin perustuslain 112 ja 113 §:ssä säädetään. Mitä jäljempänä säädetään valvottavista, koskee soveltuvin osin myös valtioneuvostoa, valtioneuvoston jäseniä ja tasavallan presidenttiä.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 8 §:n mukaan oikeusasiamies voi määrätä suoritettavaksi poliisilain (493/1995) mukaisen poliisitutkinnan tai esitutkintalain (449/1987) mukaisen esitutkinnan tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi.

Valtioneuvoston oikeuskanslerilla ja eduskunnan oikeusasiamiehellä on yleisesti ottaen katsottu olevan oikeus käyttää ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja. Ministerivastuulain esitöistä ilmenevin tavoin "... valtakunnanoikeuden erityinen asema huomioon ottaen ei kuitenkaan ole katsottu perustelluksi, että ylimääräisiin muutoksenhakukeinoihin voisivat sen antamien tuomioiden osalta turvautua muut kuin oikeudenkäynnin asianosaiset."

1.2

Lausuntojen sisältö

Sisäasiainministeriön poliisiosasto

Sisäasiainministeriön poliisiosasto katsoi 2.6.2005 päivätyssä lausunnossaan, että perustuslain 115 §:n perusteluista on pääteltävissä, että esitutkintaviranomaisen toimittama esitutkinta olisi tarkoitettu tilanteisiin, joissa perustuslakivaliokunta tarvitsee asian selvittämisessä apua tapahtumien tosiasiapuolen selvittämiseksi. Yhteydenpito valiokunnan ja poliisin välillä on järjestetty valtakunnansyyttäjän kautta, jolloin tämä, silmälläpitäen myös mahdollista tulevaa valtakunnanoikeuskäsittelyä, voisi myös vaikuttaa asian tutkintaan.

Aikaisemman lain mukaan tällaista mahdollisuutta ei ollut, ja lainmuutoksen yhteydessä katsottiin, että perustuslakivaliokunnalla tulee olla käytettävissään asianmukaiset keinot ministerivastuun asian mahdollisimman luotettavaksi ja monipuoliseksi selvittämiseksi. Lisäksi tutkinnan kohteena olevan oikeudellisen aseman selkeyttämisen ja oikeusturvan katsottiin edellyttävän esitutkintalain mukaisen esitutkinnan toimittamismahdollisuutta.

Sisäasiainministeriö katsoi, että esitutkintamenettely on poissuljettu vaihtoehto tilanteissa, joissa on kyse Tasavallan presidentin rikosoikeudellisesta vastuusta. Tällaisissa asioissa sovellettava menettely jää ministeriön näkemyksen mukaan lähinnä eduskunnan työjärjestyksen ja perustuslakivaliokunnan käytännön varaan.

Sisäasiainministeriö totesi, että esitutkinnan yleinen toimittamisvelvollisuus kuuluu esitutkintalain 13 §:n mukaan poliisille, ellei erikseen ole toisin säädetty. Kysymyksestä poliisin toimivallasta ministerivastuun asian esitutkinnassa ei ole nimenomaista lain säännöstä.

Johtopäätöksensä mukaan ministerivastuun asioiden osalta sisäasiainministeriö katsoi, että ministerivastuulain perusteluista on johdettavissa tulkinta, jonka mukaan

poliisi ei ole esitutkintaviranomaisena toimivaltainen ratkaisemaan, onko sille tehdyn tutkintapyyntöön perusteella tai omasta aloitteesta käynnistettävä esitutkinta väitetyt valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuudesta. Tämä koskee sisäasiainministeriön mukaan ilmeisesti myös tilanteita, joissa tutkintapyyntö on ilmeisen perusteeton.

Helsingin kihlakunnan poliisilaitos

Helsingin kihlakunnan poliisilaitos katsoi 25.5.2005 päivätyssä lausunnossaan, että ministerivastuulakia koskevan hallituksen esityksen perusteluissa ei ole esitetty, että esitutkinta voitaisiin toimittaa ainoastaan perustuslakivaliokunnan aloitteesta. Poliisilaitoksen mukaan myöskään oikeuskirjallisuudesta ei löydy kannanottoja siitä, että yksinomaan joku muu kuin poliisi päättäisi esitutkinnan aloittamisesta ministerivastuusiassa. Lausunnon mukaan tasavallan presidentin rikosoikeudellisesta vastuusta ja ministerivastuusta säädetty perustuslain säännökset eivät estä poliisia päättämästä olla aloittamatta esitutkintaa selkeästi perusteettoman tutkintapyyntöön johdosta.

Valtakunnansyyttäjä

Valtakunnansyyttäjä Matti Kuusimäki otti 21.11.2006 päivätyssä lausunnossaan kantaa ministerivastuusiassa toimitettavan esitutkinnan aloittamiseen toimivaltaisesta tahosta sekä ministerivastuusioiden esitutkinta- ja syytekynnyksen määrittelyn täsmällisyydestä.

Valtakunnansyyttäjän näkemyksen mukaan perustuslain 114 ja 115 § sekä ministerivastuulain 2 luvun 1, 3 ja 4 § osoittavat, että valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuutta koskevan tutkinnan toimittamisesta päättää perustuslakivaliokunta. Säännökset eivät valtakunnansyyttäjän mielestä anna tukea sellaiselle tulkinnalle, että poliisi voisi itsenäisesti päättää suorittaa esitutkintaa ministerivastuusiassa, tai että valtakunnansyyttäjä voisi itsenäisesti pyytää poliisia toimittamaan ministerivastuusiassa esitutkintaa. Edellä mainitut säännökset ovat ministerivastuusioiden tutkintaa koskevia erityissäännöksiä, joten niitä sovelletaan ennen esitutkintalaissa tarkoitettuja yleisiä esitutkintaa koskevia säännöksiä. Lausunnon mukaan poliisilla on mahdollisuus siirtää sille tehty ministerivastuusiassa koskeva rikosilmoitus oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen käsiteltäväksi, joilla puolestaan on mahdollisuus ilmoittaa asia perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

Ministerivastuusioiden esitutkinta- ja syytekynnyksestä valtakunnansyyttäjä totesi, että näiden asioiden tutkinnan aloittamiskynnyksestä ei ole säännöksiä. Esitutkintalain esitutkintakynnyksestä koskevat säännökset eivät ole suoraan sovellettavia tutkinnan aloittamiseen ministerivastuusioiden osalta. HE 185/1999 on ministerivastuulain 4 §:n kohdalla todettu, että esitutkinnan käynnistyminen edellyttää, että esitutkinnan aloittamiskynnys ylittyy (toisin sanottuna esitutkintalain 2 §:n edellytys siitä, että "on syytä epäillä, että rikos on tehty"). Lausunnon mukaan tämä on perustuslakivaliokunnalle annettu esitutkintakynnyksestä koskeva oikeusohje. Ministerivastuusiassa tutkintaa voidaan kuitenkin suorittaa myös ilman, että asiassa toimitetaan esitutkintaa.

Ministerivastuuasioiden tutkinnan aloittamiskynnyksen ja ministerivastuuasioiden esitutkitakynnyksen suhde ei käy lainvalmisteluasiakirjoista ilmi. Esitöissä on kuitenkin varoitettu käyttämästä ministerivastuujärjestelmää ilman selkeää epäilystä ministerin toiminnan lainvastaisuudesta.

Valtakunnansyyttäjä katsoi, että ministerivastuuasioiden abstrakti syytekynnys näyttää poikkeavan tavanomaisesta syytekynnyksestä. Perustuslain 116 §:n nojalla ministerivastuuasian abstraktin ja konkreettisen syytekynnyksen määrittelemisen oikeus- ja näyttökysymysten osalta on valtakunnansyyttäjän näkemyksen mukaan pulmallista.

1.3

Pohdintaa

1.3.1

Ylimpien laillisuusvalvojen oikeus esitutkinnan toimituttamiseen ministerivastuuasiassa

Kysymys siitä, onko eduskunnan oikeusasiamiehellä tai valtioneuvoston oikeuskanslerilla oikeutta määrätä esitutkintaa toimitettavaksi ministerivastuuasiassa, on tulkinnanvarainen. Asiassa voidaan esittää sekä oikeutta puoltavia että vastustavia argumentteja.

Silloinen apulaisoikeuskansleri, nykyinen oikeuskansleri Jaakko Jonkka on pitänyt voimassa olevaa lainsäädäntöä jossain määrin epäselvänä, ja hän on esittänyt sääntelyn täsmentämisen harkintaa (Jonkka, Jaakka: Valittuja kysymyksiä esitutkinnan aloittamisesta ja kohdentamisesta. Teoksessa Rikosoikeudellisia kirjoituksia VIII. Raimo Lahdelle 12.1.2006 omistettu. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 268, Helsinki 2006, s. 81).

Oikeuskirjallisuudessa myös Saraviita on kiinnittänyt huomiota ministerivastuuasioiden tutkintajärjestelyiden sääntelyn epäselvyyteen. Saraviita katsoo, että kun eduskunnan oikeusasiamies on riippumaton eduskunnasta, olisi perustuslain valmistelun yhteydessä voitu selvittää oikeusasiamiehen ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan suhde ministerivastuuasioissa (ks. Saraviita, Ilkka: Perustuslaki 2000. Kommentaariteos uudesta valtiosäännöstä Suomelle, 2000 s. 551).

Oikeuden olemassaolon puolesta puhuvia näkökohtia

Ylimmillä laillisuusvalvojilla on aikaisemmassa eli perusoikeus uudistusta edeltäneessä oikeuskäytännössä katsottu olevan oikeus määrätä esitutkintaa toimitettavaksi ministerivastuuasioissa. Perustuslakia tai ministerivastuulakia säädettäessä ei lausuttu mitään siitä, että mainittu oikeus olisi lakannut. Tästä näkökulmasta ministerivastuulain 4 §:n säätäminen voidaan nähdä perustuslakivaliokunnalle annettuna *lisä*keinona asian selvittämiseen, jolla ei itsessään kave nnettu ylimpien laillisuusvalvojen vakiintuneita toimiva ltuuksia.

Ylimpien laillisuusvalvojen oikeutta määrätä esitutkintaa suoritettavaksi

ministerivastuuasioissa on myös tosiasiallisesti käytetty perustuslain muutosta edeltäneellä ajalla. Tätä oikeutta on nähdäkseni käytetty pidättyväisesti siten, että menettelyyn ei ole turvauduttu esimerkiksi tiettyjen poliittisten päämäärien johdosta tai sellaisissa vähäisissä asioissa, joihin ministerivastuun selvittämismenettelyn ei ole perustuslain esitöissä katsottu soveltuvan. Tässä suhteessa positiivista merkitystä voidaankin antaa nimenomaan sille näkökohdalle, että esitutkinnan tarpeellisuutta arvioi riippumaton ylin laillisuusvalvoja.

Suoraa lisätukea ylimpien laillisuusvalvojen oikeudelle antavat ylimpiä laillisuusvalvoja koskevien lakien sanamuodot. EOAL 8 §:ssä on nimenomaisesti säädetty oikeusasiamiehen oikeudesta määrätä esitutkinta toimitettavaksi *tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi*. Valtioneuvoston jäsenen menettely puolestaan kuuluu nimenomaisesti oikeusasiamiehen tutkittaviin asioihin.

OKAL 8 §:ssä asiasta on säädetty asiallisesti vastaavasti; sanamuodoltaan tosin sillä erolla, että oikeus käynnistää esitutkinta ilmenee säännöksestä virka-avun saamisen muodossa ("oikeuskanslerilla on tehtäviään suorittaessaan oikeus viipymättä saada kaikilta viranomaisilta sellaista virka-apua, jonka antamiseen asianomainen viranomainen on toimiva ltainen").

Myöskään EOAL:ia tai OKAL:ia säädettäessä – samoin kuin siis perustuslakia ja ministerivastuulakia säädettäessä – ei mitenkään viitattu siihen, että oikeus määrätä esitutkinta toimitettavaksi olisi tarkoitettu rajata pois joltain laillisuusvalvonnan osa-alueelta. Voidaan lisäksi huomata, että viimeksi mainitut lait on säädetty perustuslain ja ministerivastuulain säätämisen jälkeen.

PL 115 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisen ilmoituksen tosiasiallisen merkityksen ja intressi turvata menettelyn toimivuus voidaan nähdä reaalisen argumenttina sille, että ylimmillä laillisuusvalvojilla tulisi olla oikeus määrätä esitutkinta suoritettavaksi ministerivastuuasiassa. Mainitun tutkintakeinon jääminen ylimpien laillisuusvalvojen toimivallan ulkopuolelle voisi periaatteessa (joskin tuskin käytännössä) lisätä riskiä siitä, että perustuslakivaliokunnalle tulisi tehdyksi tarpeettoman perusteettomia tai selvittämättömiä ilmoituksia.

Ministerivastuulain esitöissä on korostettu intressiä selvittää tapausfaktoja koskeva niin sanottu aineellinen totuus. Selvää on, että yksinomainen toimivalta ministerivastuuasiassa nostettavasta syytteestä kuuluu perustuslakivaliokunnalle. Ylimpien laillisuusvalvojen oikeus esitutkinnan määräämiseen ei itsessään poista tai rajoita tätä toimivaltaa. Menettely voi kuitenkin parantaa perustuslakivaliokunnan päätöksenteon edellytyksiä jo ilmoitusasian käsittelyn alkuvaiheissa.

Asiaa voidaan tarkastella myös siltä kannalta, millaiseksi tutkinnan kohteen / rikoksesta epäillyn oikeusturva muodostuisi menettelyssä, jossa perustuslain 115 §:n 1 momentin 1 kohdan mukainen ilmoitus tehdään vasta sen jälkeen, kun henkilöä on ensin kuultu ylimmän laillisuusvalvojan toimesta hallinnollisessa menettelyssä, ja häntä kuullaan tämän jälkeen samoista

seikoista rikoksesta epäiltyä perustuslakivaliokunnan määräämässä esitutkinnassa.

Mainitussa tilanteessa erityisen relevanttina näyttäyty rikoksesta epäillylle kuuluva oikeus olla myötävaikuttamatta oman epäillyn rikoksensa tai syyllisyytensä selvittämisestä. Tämä niin sanottu itsekriminointisuoja ei ole ehdoton oikeus, mutta se voi tulla loukatuksi esimerkiksi tilanteessa, jossa henkilöltä on ensin vaadittu selvitystä hallinnollisella pakolla, ja näin saatuja tietoja käytetään sittemmin rikosprosessin puitteissa (ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen suuren jaoston tuomio *O'Halloran and Francis v. Iso-Britannia* (29.6.2007) kohta 55). Itsekriminointisuoja ei itsessään estä käyttämästä rikosprosessin ulkopuolisia hallinnollisia selvityskeinoja. Se voi kuitenkin joissain tilanteissa rajoittaa mahdollisuuksia käyttää rikosprosessissa sellaisia tietoja, joka on tätä ennen saatu hallinnollisella pakolla.

Itsekriminointisuoja ja siihen liittyvä (osittainen) vaitiolo-oikeus kuuluu myös ylimmälle laillisuusvalvojalle selvitystä antavalle virkamiehelle silloin, kun asiassa on kyse syytteen vaaran mahdollisesti aiheuttavasta teosta tai laiminlyönnistä (ks. esimerkiksi Lehtimaja, Lauri: Selvityspyyntö ja syytteenvaara. Näkökohtia virkamiehen prosessuaalisesta asemasta eduskunnan oikeusasiamieheen nähden. DL 1988, s. 527). Laillisuusvalvontatoiminnassa etukäteen arvioiden varteenotettavasti virkarikoksen sisältävät asiat onkin yleensä perusteltua siirtää selvitettäväksi faktoiltaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa nimenomaan esitutkintamenettelyssä.

Viimeksi mainittu johtopäätös perustuu yhtäältä rikoksesta epäillyn oikeusturvavaatimukseen ja toisaalta tarpeeseen turvata asian rikosoikeudellisen käsittelyn edellytykset. Molemmista suhteista ongelmaksi voi nimittäin koitua se, että hallinnollisella pakolla tutkinnan kohteelta hankitun aineiston käyttäminen sittemmin tarpeelliseksi arvioidussa rikosprosessissa osoittautuu kielletyksi itsekriminointisuojan johdosta. Rikosoikeudelliset keinot lainvastaiseen menettelyyn reagoimiseksi voivat tällaisessa hallinnollisen ja rikosoikeudellisen tutkinnan päällekkäisyystilanteessa tulla peruuttamattomasti poissuljetuiksi. Tämänäyttöisestä tilanteesta oli kyse Yhdistyneiden kansakuntien kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen toteutumista valvovan niin sanotun KP-komitean 10.11.2006 antamassa *Alzery v. Ruotsi*-ratkaisussa (CCPR/C/88/D/1416/2005). Rikosoikeudellisen tarkastelun mahdottomuus voi johtua siitä, että (viime kädessä) syyteasiaa käsittelevä tuomioistuin saattaa kieltää todisteen käytön näyttönä, jos itsekriminointisuoja loukaten hankitun todisteen käytön katsottaisiin johtavan perustuslain 6 §:ssä turvatuun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin loukkaukseen.

Itsekriminointiongelmat olisi mahdollista välttää sillä, että ylimmät laillisuusvalvojat kokonaan pidättäytyisivät ministerivastuusiassa hallinnollisista selvityksistä nimenomaan mahdollistaakseen sen, että perustuslakivaliokunta voisi tarvittaessa myöhemmässä vaiheessa määrätä esitutkinnan toimitettavaksi – ilman riskiä siitä, että tutkinta tosiasiaa "lamautuisi" tiettyjen seikkojen kohdalla. Toisaalta ilman hallinnollisia selvityskeinoja ylimpien laillisuusvalvojen mahdollisuudet soveltaa

ilmoitusmenettelyä voisivat menettää merkityksensä. Samalla PL 115 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisen ilmoitusmenettelyn tosiasiallinen merkitys voisi käydä olemattomaksi.

Oikeuden olemassaoloa vastaan puhuvia näkökohtia

Erityisesti perustuslain ja ministerivastuulain systematiikasta on johdettavissa perusteita sille, että esitutkinnan käynnistäminen on yksinomaan perustuslakivaliokunnan käsissä. Ministerivastuulain 1 §:n mukaan lain 2 lukua – otsikoltaan ministerivastuun käsittely eduskunnassa – sovelletaan tutkittaessa (muun muassa) valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuutta. Tästä näkökulmasta voidaan katsoa, että valtioneuvoston jäsenen virkarikosoikeudellisen vastuun selvittämisestä on säädetty tyhjentävästi perustuslaissa ja ministerivastuulaissa.

Perustuslakivaliokunnan yksinomaista oikeutta määrätä esitutkinta toimitettavaksi ministerivastuun asioissa voidaan nähdä tukevan se, että samalla kun perustuslakivaliokunnalle säädettiin uusi oikeus esitutkinnan toimituttamiseen, ylimpien laillisuusvalvojien oikeutta käynnistää esitutkinta ministerivastuun asioissa ei käsitelty ministerivastuulain perusteluissa edes viittauksenomaisesti. Kuten todettu, esitöissä ei toisaalta lausuttu mitään myöskään tämän oikeuden mahdollisesta lakkaamisesta.

Voidaan myös ajatella, että pelkästään laillisuusvalvonnalliset tarpeet eivät edellytä esitutkinnan käynnistämismahdollisuutta, vaan että tällainen tarve tulee vasta syyttäjäröölön myötä. Toisin kuin ennen perustuslain säätämistä, ylimmillä laillisuusvalvojilla ei ole enää syyttäjäröölää ministerivastuun asioissa. PL 114 §:n 3 momentin mukaan syyttäjä valtioneuvoston jäsentä vastaan ajaa valtakunnansyyttäjä.

Edellä mainittu argumentointi johtaa siihen, että jos oikeuskansleri tai oikeusasiamies tulee siihen tulokseen, että olisi aiheellista käynnistää esitutkinta, olisi perustuslain 115 §:n mukainen ilmoitus perustuslakivaliokunnalle ainoa tapa saada tutkinta käyntiin.

Yhteenveto

Asiassa on siis erotettavissa ainakin seuraavat argumentit toisaalta esitutkinnan määräämisoikeuden puolesta ja toisaalta sitä vastaan.

Toimivallan olemassaoloa perustelevat seuraavat argumentit:

- Kyse on ylimpien laillisuusvalvojien vakiintuneesta toimivallasta, jonka poistamisesta ei lausuttu perustuslain tai ministerivastuulain säännöksissä tai näiden esitöissä.
- Lain mukaan ylimmillä laillisuusvalvojilla on oikeus määrätä esitutkinta toimitettavaksi valvontavaltaansa kuuluvissa asioissa, ja valtioneuvoston jäsenet nimenomaisesti kuuluvat tähän valvontavaltaan.
- Ylimpiä laillisuusvalvojia koskevat juuri mainitun sisältöiset lait on säädetty perustuslain ja ministerivastuulain jälkeen.
- Mahdollisuus määrätä esitutkinta toimitettavaksi edistää ilmoitusmenettelyn käytännöllistä toimivuutta ja tehokkuutta ja eräissä tapauksissa myös muuta

laillisuusvalvontaa.

- Esitutinnan toimituttaminen poliittisesti riippumattoman laillisuusvalvojan määräyksestä voi lisätä menettelyä kohtaan tunnettavaa luottamusta.
- Esitutinnan toimituttaminen ylimpien laillisuusvalvojen toimesta vaihtoehtona hallinnollisille selvityksille turvaa mahdollisen syyteasian käsittelyn tehokkuuden (ehkäisemällä ennakolta hyödyntämiskielto tilanteiden syntymistä) ja samalla osaltaan turvaa sitä, että rikoksesta epäilty ei joudu todistamaan itseään vastaan eli että hänen oikeutensa oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteutuu.

Toimivallan puuttumista perustelevat seuraavat argumentit:

- Perustuslain ja ministerivastuulain säätämisen tarkoituksena voidaan katsoa olleen, että ministerivastuuasioiden käsittelyssä siirrytään yksinomaan ja tyhjentävästi mainituissa laeissa säädettyyn menettelyyn.
- Perustuslain muutoksen jälkeen ylimmillä laillisuusvalvoilla ei ole enää syyttäjäroolia ministerivastuuasioissa, mistä syystä myöskään oikeus määrätä esitutkinta toimitettavaksi näissä asioissa ei ole perusteltu.

Ylimpien laillisuusvalvojen oikeus määrätä esitutkinta suoritettavaksi ministerivastuuasioissa jää siis vallitsevassa oikeustilassa lopulta tulkinnanvaraiseksi.

Oikeuden olemassaolon puolesta puhuu erityisesti ylimpiä laillisuusvalvoja koskevien lakien sanamuodon mukainen, vakiintunut ja looginen tulkinta. Oikeutta vastustavat argumentit ovat luonteeltaan systeemiargumentteja, ja siten edellistä implisiittisempiä.

Vallitsevaa oikeudellista tilaa voidaan pitää epätyytyttävänä. Mahdollisesti yllättäen eteen tulevien ministerivastuuasioiden asianmukaisen ja viivytyksettömän selvittämisen turvaamiseksi on tärkeää, että tutkintamenettelyt sekä eri viranomaisten keskinäiset toimivaltuussuhteet ovat selvät ja kaikkien viranomaistahojen tiedossa. Ministerivastuuasioissa noudatettavien käytäntöjen selkiyttäminen lainsäädännössä olisi periaatteellisesti tärkeää.

1.3.2

Ministerivastuuasian esitutkintakynnys ja kynnys asian toimittamiseksi perustuslakivaliokunnalle

Ministerivastuuasioissa on nimenomaisesti säädetty korotettu syytekynnys sekä omat tunnusmerkistövaatimuksensa. Menettelyn vireille tulemisen muodot poikkeavat muutenkin normaalimuotoisesta rikosprosessista. Mainituilla tekijöillä on vaikutusta myös ministerivastuuasioiden esitutkintakynnyksen samoin kuin perustuslakivaliokunnalle tehtävän ilmoituksen kynnystä arvioitaessa.

Selvänä voidaan pitää, että esitutkintalain 2 §:ssä säädetty yleinen esitutkinnan toimittamiskynnys ("on syytä epäillä, että rikos on tehty") ei sellaisenaan sovellu ministerivastuuasiassa suoritettavan esitutkinnan aloittamisen kynnykseksi. Ministerivastuujärjestelmän on ymmärtääkseni tarkoitettu aktivoituvan vasta korkeamman kynnyksen kautta. Tätä ilmentävät

muun muassa seuraavat perustuslain ja ministerivastuulain esitöiden lausumat (korostukset lisätty).

Eduskunnan muun kuin perustuslakivaliokunnan perustuslakivaliokunnalle tekemän tutkintapyynnön edellytyksiä koskevan perustuslain 115 §:n 1 momentin 3 kohdan esityöt ilmentävät tutkintakynnyksen erityislaatuista. Tutkintapyynnön tekemiseen tulisi "turvautua vasta, kun on perusteltua aihetta olettaa, että ministeri on syylistynyt lainvastaiseen menettelyyn." (HE 1/1998 vp s. 171).

Ylimpien laillisuusvalvojen ilmoitusoikeuden osalta perustuslain esitöissä on lausuttu seuraavaa: "Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen osalta ilmoitus tulee kysymykseen käytännössä vasta, jos oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen ministerin virkatoimen laillisuutta koskevaa 112 §:ssä tarkoitettua huomautusta ei ole otettu varteen ja asia on sen laatuinen, ettei kannanoton merkityttämistä valtioneuvoston pöytäkirjaan ole pidettävä riittävänä." (HE 1/1998 vp s. 170).

Ylimpien laillisuusvalvojen tekemän ilmoituksen osalta hallituksen esityksessä todetaan lisäksi seuraavaa (HE 1/1998 s. 168): "... Jos ministerin lainvastainen menettely on sellainen, että hänet voitaisiin asettaa siitä syyteeseen valtakunnanoikeudessa, oikeuskansleri voi tehdä asiasta 115 §:n mukaisesti ilmoituksen eduskunnan perustuslakivaliokunnalle. Oikeusasiamiehellä olisi sama toimivalta valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin toimenpiteiden laillisuutta kuin oikeuskanslerilla."

Myös valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä annetun lain esityöt ilmentävät tässä puheena olevien asioiden omalaatuista esitutkintakynnystä. Ministerivastuulain 4 §:ää koskevassa esityksessä (HE 185/1999) todetaan, että "[S]äännöksellä tehostettaisiin valiokunnan keinoja selvittää ministerivastuuasiaa. Toisaalta tutkinnan kohteena olevan henkilön kannalta esitutkinnan käynnistäminen antaisi hänelle esitutkintalain (449/1987) mukaiset oikeusturvatakeet ja selkeyttäisi hänen oikeudellista asemaansa menettelyssä. Esitutkinta on myös normaali syyteharkintaa edeltävä rikosprosessuaalinen vaihe. Sen käynnistäminen edellyttää, että esitutkinnan aloittamiskynnys ylittyy. Tämä on esitutkintalain 2 §:ssä ilmaistu sanoin "on syytä epäillä, että rikos on tehty". – Edelleen ministerivastuulain 4 §:n perusteluiden mukaan "perustuslakivaliokunta voisi tarvittaessa kääntyä valtakunnansyyttäjän puoleen ja pyytää tätä ryhtymään toimenpiteisiin esitutkinnan toimittamiseksi."

Valtakunnansyyttäjä katsoi antamassaan lausunnossa, ettei esitutkintalain 2 §:n säännös sovellu suoraan ministerivastuuasioissa, ja että ministerivastuuasioiden tutkinnan aloittamiskynnyksen ja ministerivastuuasioiden esitutkintakynnyksen keskinäinen suhde ei ilmene lainvalmisteluasiakirjoista. Valtakunnansyyttäjä katsoi lisäksi, että ministerivastuuasioiden syytekynnys poikkeaa normaalista, ja että syytekynnyksen määrittelemineksi ensiksi mainituissa asioissa on ongelmallista.

Voidaan todeta, että ministerivastuuasioissa esitutkinnan tai muun selvitystoimen aloittamisen kynnys on ilmaistu hyvin vaihtelevasti eri tavoin lakitekstissä ja lain perusteluissa. Ilmaisut vaihtelevat avoimesta 'tarvittaessa'-määrittelystä asiayhteyteen, jossa menettelyn käynnistäminen liitetään valtakunnanoikeudessa käsiteltävän asian syytekynnykseen.

Samoin kuin yleisen esitutkintakynnyksen tai muiden rikosprosessuaalisten

toimenpidekynnysten kohdalla ylipäätään, myöskään ministerivastuuasian tutkinnan käynnistämisen edellytyksistä ei liene lakiteknisesti mahdollista säätää ehdottoman täsmällisesti. Oikeusturvasyistä rikosprosessuaalisen lainsäädännön tulisi kuitenkin olla niin täsmällistä ja tarkkarajaista kuin mahdollista.

Normaaliin esitutkintakynnyksen määrittelyyn verrattuna nykyinen ministerivastuuasian esitutkintakynnyksen – erittäin vaihtelevin tavoin suoritettu – määrittely osoittautuu varsin epätäsmälliseksi. Pidän lainsäädäntöä mainitulta osin epätäsmällisenä ja siten jossain määrin epätyydyttävänä.

1.3.3

Poliisin oikeus aloittaa esitutkinta ministerivastuuasioissa

Käsillä olevassa asiakokonaisuuteen liittyy myös kysymys esitutkintaviranomaisten mahdollisesta itsenäisestä oikeudesta esitutkinnasta päättämiseen ministerivastuuasioissa.

Helsingin kihlakunnan poliisilaitos katsoi 25.5.2005 päivätyssä selvityksessä, että poliisilla on oikeus toimittaa esitutkinta myös ministerivastuuasioissa. Sisäasiainministeriön näkemys on päinvastainen. Asiantilasta näyttäisi siten vallitsevan ainakin jonkinasteista epäselvyyttä.

Asiasta ei tiettävästi ole olemassa paljon oikeuskäytäntöä. Tiedossani on kuitenkin eräs Etelä-Suomen lääninhallituksen ratkaisu, jossa on katsottu, että poliisilla ei ole oikeutta esitutkinnan toimittamiseen ministerivastuuasiassa. Läninhallitus katsoi tehdyn rikosilmoituksen johdosta 22.1.2004 antamassaan päätöksessä (dnro ESLH-2004-00525-Tu/411), että poliisi ei ole perustuslain 114–116 §:ien ja ministerivastuulain 4 §:n perusteella toimivaltainen aloittamaan esitutkintaa tutkintapyyynnön tarkoittamassa asiassa. Tapauksessa kantelija oli pyytänyt poliisia tutkimaan, täyttivätkö sisäasiainministerin sanomalehdessä julkaistut eräät lausunnot törkeän kunnianloukkauksen tunnusmerkistön.

Asiasta on olemassa oikeusasiamiehen aikaisempi kannanotto. Suurlähettiläs Alpo Rusin kanteluun (dnro 1585/4/03) 3.2.2005 annetussa päätöksessä oli kyse yksittäiseen virkamieheen kohdistuneesta esitutkinnasta, jonka yhteydessä tuli esille myös kysymys valtioneuvoston jäsenten menettelyn lainmukaisuudesta. Oikeusasiamies katsoi, etteivät pääministeri ja sisäasiainministeri olleet menettelleet lainvastaisesti, ja ettei asiassa ollut aihetta tehdä perustuslakivaliokunnalle perustuslain 115 §:n tarkoittamaa ilmoitusta. Valtioneuvoston jäsenet eivät olleet suoritetussa esitutkinnassa rikoksesta epäillyn asemassa. Päätöksessä todetaan tässä esillä olevalle kysymyksenasettelulle relevantisti seuraavaa (korostus lisätty):

"Sisäasiainministerinä toimineen Ville Itälän osalta en voinut toimia asiassa syyttäjän ominaisuudessa, koska valtioneuvoston jäsenen virkatoimen osalta syytteen nostamisesta voi päättää ainoastaan eduskunta. Saatoinkin kuitenkin tutkinnanjohtajan tietoon kantani siitä, että Itälän asemaa ei minun nähdäkseni voitu tuolloin tiedossa olleiden tosiseikkojen perusteella määritellä. Tuolloin oli kyllä tiedossa Esko Ahon todistajankuulustelun perusteella, että hän oli saanut tiedon Alpo Rusiin

kohdistuneesta esitutkinnasta Itälältä. Erityisesti siihen nähden, että Itälän menettelyn perusteet eivät olleet tiedossa, en katsonut, että olisi ollut perusteita kuulustella häntä syylliseksi epäiltynä. *Samoin kiinnitin tutkinnanjohtajan huomiota siihen, että minun käsitykseni mukaan poliisi ei voi oma-aloitteisesti ryhtyä tutkimaan ministerin virkatoiminta rikoksena. Viittasin perustuslain ja ns. ministerivastuulain säännöksiin ja eräisiin aiempiin kannanottoihin."*

Vastaavasti oikeusasiamies katsoi 30.8.2007 antamassaan vastauksessa erääseen kanteluun (dnro 1767/4/07), että:

"Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien valvonnasta ja rikosoikeudellisesta vastuusta virkatoimissa säädetään perustuslain 112–114 §:ssä. Samoissa lainkohdissa säädetään niistä menettelyistä, jotka tulevat tällöin kyseeseen sekä toimivaltaiset tahot. Kyseisiä toimenpiteitä ei voida käynnistää tavanomaisessa rikosprosessissa."

Oikeuskirjallisuudessa silloinen apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkka on pitänyt selvänä, että poliisi ei voi aloittaa esitutkintaa sille tehdyn rikosilmoituksen perusteella valtioneuvoston jäsenen väitetystä virkarikoksesta (ks. Jonkka mts. 78).

Myös valtakunnansyyttäjä katsoi 21.11.2006 päivätyssä lausunnossaan, että poliisilla tai valtakunnansyyttäjällä ei ole itsenäistä oikeutta päättää esitutkinnan aloittamisesta ministerivastuuasiassa.

Edellä siteeratuissa oikeusasiamiehen ratkaisuissa esitetty käsitys on yhtenevä oikeuskanslerin ja valtakunnansyyttäjän kanssa. On perusteltua katsoa, että ministerivastuuasioissa esitutkintaviranomaiset eivät voi omalla päätöksellään aloittaa esitutkintaa. Kuten todettu, asiantilasta kuitenkin näyttää vallitsevan ainakin jossain määrin epäyhtenäisiä tulkintoja. Myös tältä osin voi olla perusteltua pohtia mahdollisia asiantilan selkeyttäviä toimenpiteitä.

1.3.4

Yhteenveto

Edellä esitetyin perustein ministerivastuuasioiden tutkintajärjestelyitä koskevaa sääntelyä olisi perusteltua täsmentää siten, että laista kävisi selvästi ilmi, onko eduskunnan oikeusasiamiehellä ja valtioneuvoston oikeuskanslerilla toimivaltuutta määrätä näissä asioissa esitutkintaa suoritettavaksi.

Perusteltua olisi myös harkita, tulisiko ministerivastuuasian esitutkinnan käynnistämisen edellytyksistä säätää laissa nykyistä selvemmin.

Selvyyden vuoksi myös esitutkintaviranomaisten itsenäisestä toimivallasta käynnistää esitutkinta ministerivastuuasiassa olisi perusteltua säätää täsmentävästi.