



17.3.2022

OKV/3296/10/2021

OKV/3296/10/2021-OKV-8

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

OKV/3298/10/2021
OKV/3303/10/2021
OKV/3306/10/2021
OKV/3310/10/2021
OKV/3311/10/2021
OKV/3312/10/2021
OKV/3315/10/2021
OKV/3318/10/2021
OKV/3331/10/2021
OKV/3332/10/2021
OKV/3337/10/2021
OKV/3372/10/2021
OKV/766/10/2022
OKV/787/10/2022
OKV/789/10/2022
OKV/801/10/2022

Pääministeri Sanna Marinin menettely virkamatkapuhelimen käytössä

KANTELUT

Oikeuskanslerinvirastoon on 6.-11.12.2021 välisenä aikana saapunut useita kanteluita, joissa arvostellaan pääministeri Sanna Marinin menettelyä valtioneuvoston virkamatkapuhelimen käytössä. Lisäksi eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia on 2.-7.3.2022 siirtänyt oikeuskanslerinvirastoon neljä vastaavan sisältöistä kantelua. Kantelut on käsitelty yhdessä, koska ne koskevat samaa asiaa.

Kantelijat katsovat pääministeri Marinin menetelleen ministereitä velvoittavien ohjeiden ja terveysturvallisuusohjeiden vastaisesti, kun hänellä ei ollut ministerin virkamatkapuhelinta mukana vapaailtaa 4.12.2021 viettäessään, ja tästä syystä valtioneuvoston kanslian ohjeistus välttää kontakteja ulkoministeri Pekka Haaviston koronavirustartunnasta johtuen saavutti pääministerin vasta seuraavana aamuna.

SELVITYS

Asiassa on pyydetty selvitys pääministeri Sanna Marinilta, valtiosihteeri Henrik Haapajärveltä ja valtioneuvoston turvallisuusjohtajalta.

OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

RATKAISU

Säännökset

Perustuslain 3 §:n 2 momentin mukaan hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto, jonka jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta.

Perustuslain 60 §:n 2 momentin mukaan ministerit ovat virkatoimistaan vastuunalaisia eduskunnalle. Jokainen asian käsittelyyn valtioneuvostossa osallistunut ministeri vastaa päätöksestä, jollei hän ole ilmoittanut eriävää mielipidettään pöytäkirjaan merkittäväksi.

Perustuslain 65 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvostolle kuuluvat perustuslaissa erikseen säädetty tehtävät sekä ne muut hallitus- ja hallintoasiat, jotka on säädetty valtioneuvoston tai ministeriön päätettäväksi tai joita ei ole osoitettu tasavallan presidentin taikka muun viranomaisen toimivaltaan.

Perustuslain 66 §:n 1 momentin mukaan pääministeri johtaa valtioneuvoston toimintaa ja huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta. Pykälän 2 momentin mukaan pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa. Pääministeri edustaa Suomea myös muussa valtion ylimmän johdon osallistumista vaativassa Euroopan unionin toiminnassa, jollei valtioneuvosto poikkeuksellisesti toisin päättä.

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta.

Perustuslain 114 §:n 1 momentin mukaan syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa käsitellään valtakunnanoikeudessa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Tartuntatautilain (1227/2016) 7 §:n 2 momentin mukaan Terveysten ja hyvinvoinnin laitos toimii tartuntatautien torjunnan kansallisena asiantuntijalaitoksena ja antaa väestölle ohjeita tartunnan välttämiseksi ja taudin leviämisen ehkäisemiseksi.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 4 §:n mukaan oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Oikeuskansleri ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Selvitykset

Pääministeri Marinin selvitys

Selvityksessään pääministeri Marin toteaa saaneensa tiedon ulkoministeri Haaviston koronavirustartunnasta valtiosihteeri Haapajärveltä eduskunnan työpuhelimensa lauantai-iltana 4.12.2021. Lyhyessä puhelussa valtiosihteerin kanssa oli todettu sen hetkinen viranomaisten antama ohjeistus karanteenikäytännöstä kahdesti rokotettujen osalta, jonka mukaisesti täyden rokotesarjan saaneille ei altistustilanteessa kohdistu omaehtoista karanteenia. Puhelussa pääministerille oli kerrottu sen hetkinen arvio siitä, ettei erityistoimenpiteille ollut tarvetta. Pääministeri oli lukenut ministereille suunnatut valtioneuvoston kanslian toimintaohjeet valtioneuvoston virkamatkapuhelimesta seuraavana aamuna ja hakeutunut koronavirustestiin samana päivänä.

Selvityksen mukaan pääministeri Marinille oli annettu yleinen kuvaus valtioneuvoston virkamatkapuhelimen käytöstä suullisessa perehdyttämisessä. Pääministeri oli tällöin todennut käyttävänsä yhteydenpitoon pääasiassa eduskunnan työpuhelinia, joka hänellä on aina mukana. Vakiintuneen käytännön mukaisesti erityistä huomiota vaativissa asioissa pääministerin avustajakunta tai valtioneuvoston kanslian virkamiehet ovat pääministeri Mariniin suoraan yhteydessä puhelimitse.

Valtiosihteeri Haapajärven selvitys

Selvityksessään valtiosihteeri Haapajärvi toteaa saaneensa ensitiedon ulkoministeri Haaviston positiivisesta koronatestituloksesta valtioneuvoston kanslian turvallisuusjohtajalta lauantai-alkuillasta 4.12.2021 ja välittäneensä heti tiedon pääministerille puhelimitse. Puhelussa oli todettu voimassaolevat terveysviranomaisten viranomaisohjeet karanteenista ja se, ettei siinä vaiheessa ollut erillistoimille tarvetta.

Kyseisten puheluiden aikana ulkoministeri Haaviston koronavirustartunnan ajankohdan arviointi oli kesken ja yhteinen ohjelma muiden ministereiden kanssa erityisesti edeltävänä päivänä (3.12.2021) vielä selvitysvaiheessa. Ensimmäinen toimintaohje toimitettiin ministereille tiiviinä tilannekeskuksen tekstiviestinä, minkä jälkeen toimitettiin yksityiskohtaisempi viesti myös ministereiden avustajille. Valtiosihteeri ei ollut erikseen varmistanut, että nämä tilannekeskusviestit saavuttivat pääministerin.

Selvityksen mukaan tapahtuma-aikana 4.12.2021 ei ollut voimassa erillisiä ministeriohjeita korona-altistumista koskevien tapausten osalta. Voimassa olevat ohjeet käsittivät terveysviranomaisten viranomaisohjeet sekä valtioneuvostoa ja ministeriöiden henkilöstöä

koskevat yleisohjeet, joiden käyttöönoton yhteydessä erilliset ministeriohjeet oli kumottu. Ainoastaan maskien käytöstä hallituksen eri kokouksissa oli 25.11.2021 annettu erillinen ohje.

Selvityksessä todetaan, että ministereitä perehdytetään virkamatkapuhelimen käytöstä ministerikautensa alussa.

Valtioneuvoston turvallisuusjohtajan selvitys

Selvityksessään valtioneuvoston turvallisuusjohtaja toteaa valtioneuvoston sisäisen tiedonkulun vaiheet ulkoministeri Haaviston koronatartunnasta viestittämisestä mukaan lukien valtioneuvoston tilannekeskuksen lauantai-iltana 4.12.2021 muun muassa ministereille lähettämät tekstiviestit.

Selvityksen mukaan valtioneuvoston kanslia perehdyttää ministereitä turvallisuusasioissa eri tavoilla ja eri tilanteissa. Hallituksen aloittaessa ministereiden perehdytys toteutetaan yleistilaisuuksissa, minkä lisäksi kukin ministeri perehdytetään turvallisuuskäytänteisiin erikseen valtioneuvoston turvallisuusjohtajan kanssa pidettävässä tapaamisessa. Pääministeri Marinille perehdyttämisen yhteydessä jaetussa kirjallisessa materiaalissa ei ollut mainintaa tarpeesta pitää virkamatkapuhelinta aina mukana, mutta perehdytyksen suullisessa osuudessa suositus virkamatkapuhelimen mukana pitämisestä oli annettu.

Siltä osin kuin kyse on vireillä olevista muutoksista matkapuhelimia koskeviin käytänteisiin ja ohjeisiin, ministereille jaettavaan turvallisuusperehdytysmuistioon on selvityksen mukaan lisätty kirjallinen ohjeistus virkamatkapuhelimen mukana pitämisestä. Asiaa korostetaan myös suullisessa perehdytyksessä.

Selvityksessä todetaan, että valtioneuvoston tilannekeskuksen tiedonvälittämisen ratkaisuja on kehitetty kahden vuoden ajan. Tekstiviestijärjestelmän tilalle on hankittu mobiilisovellukseen perustuva tiedonvälitysjärjestelmä, jonka on suunniteltu toimivan pääjärjestelmänä maaliskuun 2022 alusta lähtien. Kyseinen järjestelmä mahdollistaa käyttäjän tekemän kuittauksen, jolloin valtioneuvoston tilannekeskus saa tiedon viestin perillemenosta. Selvityksen mukaan uusi järjestelmä on jo asennettu kaikkien ministerien virkamatkapuhelimiin ja menettelytavat eritasoisten viestien kuittaamisille päätetään ja ohjeistetaan maaliskuun aikana.

Arviointi

Perustuslain 60 §:n 2 momentin mukaan ministerit ovat virkatoimistaan vastuunalaisia eduskunnalle. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön ja perustuslain esitöiden perusteella pääministeri ja muut ministerit ovat ensisijaisesti poliittisessa vastuussa eduskunnalle toiminnastaan (PeVM 26/2020 vp, s. 26, HE 1/1998 vp, s. 170-171). Poliittisen vastuun piiriin

kuuluu harkinta- ja arvostelukyky ja sen käyttö silloin, kun kyse ei ole ministeriä velvoittavien oikeudellisten normien soveltamisesta. Poliittinen vastuu toteutuu eduskunnan osoittaman epäluottamuksen kautta esimerkiksi välikysymyksen ja valtioneuvoston tiedonannon yhteydessä ja oikeudellinen vastuu ministerisyyteen nostamisena valtakunnanoikeudessa (HE 1/1998 vp, s. 111).

Muuta kuin rikosoikeudellista vastuuta lainvastaisesta toiminnasta ministerin tehtävissä arvioivat ylimmät laillisuusvalvojat. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on kyse todetun menettelyn oikeudellisesta arvioinnista ja sen mahdollisesta moitittavuudesta ministerin virkavelvollisuuksien ja virka-aseman asettamien oikeudellisten vaatimusten kannalta. Toimenpiteenä kyseeseen voi tulla esimerkiksi valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n mukainen huomautus tai lievemmissä tapauksissa huomion kiinnittäminen lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn.

Yleisesti virkavelvollisuuden rikkomisesta on kysymys, jos virkavastuulla toimiva henkilö toimii vastoin yksilöidystä säännöksestä tai määräyksestä suoraan ilmenevää velvollisuutta. Virkavelvollisuuden rikkomisesta on kyse myös silloin, jos virkavastuulla toimiva henkilö toimii vastoin velvollisuutta, joka on asian laatuun nähden riittävän täsmällisesti pääteltävissä häntä virantoimituksessa velvoittavista säännöksistä tai määräyksistä. Oikeuskanslerin ratkaisukäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että ministerin menettely voi tulla lainvalvonnallisesti arvioitavaksi lähinnä silloin, kun kyse on ministerin virkatoimista. Menettelyn kuulumista laillisuusvalvonnan piiriin on arvioitava viime kädessä tapauskohtaisesti (ks. esimerkiksi OKV/1749/1/2016 ym., jossa käsiteltiin pääministerin sähköpostiviestejä Yleisradion toimittajalle ja OKV/363/1/2019 ym., jossa oli kyse puolustusministeri Jussi Niinistön blogikirjoitukseen liittyvästä menettelystä).

Pääministerin tehtävistä säädetään perustuslain 66 §:ssä, jonka mukaan pääministeri muun muassa johtaa valtioneuvoston toimintaa ja edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa. Kanteluissa tarkoitettu menettely liittyi pääministeri Marinin toimintaan vapaa-ajalla eikä kyse siten ollut ministerin varsinaisten virkatehtävien hoitamisesta. Valtioneuvostolla kollektiivisesti ja pääministerillä sekä muilla ministereillä on kuitenkin yleisiä ja erityisiä oikeudellisia velvoitteita turvata valtioneuvoston toimintakykyä. Asialla on siten oikeudellisesti merkityksellinen yhteys siihen, millaista menettelyä ja harkintaa hallitusvaltaa käyttävältä valtioneuvoston jäseneltä ja ministeriön päällikkönä toimivalta ministeriltä voidaan edellyttää.

Arvioin aluksi asiaa voimassa olleiden terveysturvallisuusohjeiden noudattamisen näkökulmasta.

Saamieni selvitysten mukaan pääministeri Marinin ja valtiosihteeri Haapajärven välisessä puhelinkeskustelussa 4.12.2021 oli todettu, ettei siinä vaiheessa ollut erillistoimille tarvetta.

Selvitysten perusteella tapahtuma-ajankohtana ei ollut voimassa erillisiä ministeriohjeita altistumistapausten osalta, vaan ministereitä koski terveysturvallisuuden (Terveysturvallisuuden ja hyvinvoinnin laitos) ohje. Lisäksi valtioneuvostossa oli käytössä koko henkilöstölle suunnattu yhteinen koronatoimintaohje.

Terveysturvallisuuden ja hyvinvoinnin laitoksen 21.10.2021 päivitetty toimenpideohje on oikeudelliselta luonteeltaan asiantuntijatietoon perustuva suositus. Toimenpideohjeen mukaan, vaikka henkilö olisi ollut sairastuneen kanssa lähikontaktissa (suuren riskin altistuminen), hänet voidaan luokitella muihin kontakteihin (pienen riskin altistuminen) esimerkiksi silloin, kun henkilö on saanut täyden rokotussarjan ja viimeisestä annoksesta on kulunut vähintään viikko. Tällöin ei tehdä karanteenimääräystä.

Valtioneuvoston 26.11.2021 päivätyssä toimenpideohjeessa (VN/5053/2020) valtioneuvoston ja sen ministeriöiden henkilöstöä ohjeistettiin välttämään kontakteja heti, kun tieto altistumisesta on saatu. Ohjeen mukaan (s. 3) täyden rokotussarjan saanut henkilö ei yleensä aseteta altistumisen jälkeen karanteeniin, mutta tällöin on kuitenkin vapaaehtoisesti vältettävä kontakteja.

Vaikka Terveysturvallisuuden ja hyvinvoinnin laitoksen ja valtioneuvoston toimenpideohjeet ovat luonteeltaan suosituksia, ajantasaisien ohjeiden noudattamisella ylläpidetään valtioneuvoston toimintakykyä sen perustuslain ja lain mukaisissa tehtävissä. Toimintakyvyn ylläpitäminen kuuluu pääministerin ja muiden valtioneuvoston jäsenten perustuslakiin perustuviin tehtäviin. Totean lisäksi, että ajantasaisilla ohjeilla ja niiden noudattamisella pystytään osaltaan vahvistamaan ja ylläpitämään kansalaisten luottamusta kulloinkin voimassa oleviin terveysturvallisuutta koskeviin säännöksiin ja suosituksena annettuihin ohjeisiin ja tätä kautta lisäämään niiden tosiasiallista vaikuttavuutta, mistä huolehtiminen liittyy valtioneuvoston tehtäviin hallitusvaltaa käyttävänä ja hallintoa ohjaavana valtioelimenä, joka on viime kädessä vastuussa myös tartuntatautien torjunnasta.

On kuitenkin huomattava, että Terveysturvallisuuden ja hyvinvoinnin laitoksen yleinen toimenpideohje ja valtioneuvoston henkilöstölle annettu koronatoimintaohje olivat tapahtuma-ajankohtana sisällöltään osin ristiriitaiset altistumistilanteiden osalta. Pääministeri ja valtiosihteeri olivat puhelinkeskustelussaan 4.12.2021 tehneet nopean tilanne- ja riskiarvioinnin Terveysturvallisuuden ja hyvinvoinnin laitoksen toimenpideohjeeseen tukeutuen. Valtioneuvoston toimintakyvyn turvaamisen kannalta tilanne- ja riskiarviointi olisi nähdäkseni voinut olla perusteellisempi ja huolellisempikin. Asiassa ei kuitenkaan ole toimittu vastoin virkavelvollisuuksia, sillä tilanne oli mahdollista tulkita THL:n ohjeessa tarkoitetuksi matalan riskin altistumiseksi.

Siltä osin kuin kanteluissa on kyse pääministerin virkamatkapuhelinta koskevan ohjeistuksen noudattamisesta, totean seuraavaa.

Ministerin käsikirjassa (Valtioneuvoston julkaisuja 2019:21) on koottuna ministereitä velvoittavien oikeusnormien ja niiden vakiintuneen tulkintakäytännön kuvauksia samoin kuin kuvauksia valtioneuvostoa ja sen jäseniä sitovista sisäisistä määräyksistä. Käsikirja ei sellaisenaan ole oikeudellisesti velvoittava normi. Lisäksi se on yleisohjeena alisteinen erityisohjeille.

Ministerin käsikirjan mukaan valtioneuvoston tilannekeskus lähettää ilmoitukset, kutsut ja hälytykset ministerien ja virkamiesjohdon virkamatkapuhelimeen, joka on pidettävä mukana ja käyttövalmiudessa (s. 70). Toisaalta on huomattava, että ministerien kirjallinen perehdytysmateriaali ei valtioneuvoston turvallisuusjohtajan selvityksen mukaan sisältänyt mainintaa tarpeesta pitää virkamatkapuhelin aina mukana. Ministerien kirjallinen perehdytysmateriaali poikkesi näin ollen ministerin käsikirjan ohjeistuksesta.

Pääministeri Marinin selvityksen mukaan hän oli 4.12.2021 tavoitettavissa toisesta työpuhelimestaan ja valtiosihteeri oli hänet siitä myös tavoittanut. Tästä syystä ja koska tapahtuma-aikana voimassaolleet ohjeet eivät olleet sisällöltään täysin yhteneväiset, pääministerin ei kokonaisuutena arvioiden voida katsoa menetelleen yleisohjeen vastaisesti. Tällöin ei myöskään voi olla kyse pääministerin virkavelvollisuuksien vastaisesta menettelystä.

Valtioneuvosto käyttää perustuslain 65 §:n perusteella tasavallan presidentin kanssa ylintä hallitusvaltaa. Vaikka edellä on tehty se johtopäätös, ettei pääministeri toiminut virkavelvollisuuksiensa vastaisesti, katson tärkeäksi korostaa, että valtioneuvoston tilannekeskuksella tulee olla ympärivuorokautinen kyky tavoittaa valtionjohto sekä virkamiesjohto häiriö- ja poikkeustilanteissa. Ministerien tavoitettavissa oleminen johtuu jo perustuslaissa säädetyistä pääministerin sekä muiden valtioneuvoston jäsenten tehtävistä ja niihin kuuluvista varautumisvelvollisuuksista kiireellisiin virkatehtäviin.

Tästä seuraa, että valtioneuvoston matkapuhelinkäytänteitä koskevat ohjeistukset tulisi saattaa sisällöltään yhteneväisiksi ja pitää ajan tasalla. Lisäksi pidän tärkeänä, että kaikkia ministereitä neuvotaan perehdytyksen yhteydessä henkilökohtaisesti paitsi tavoitettavuudesta yleisesti, myös työpuhelinta koskevista käytänteistä. Yleensäkin valtioneuvostossa on tarpeen huolehtia siitä, että valtioneuvoston toimintakyvyn kannalta merkitykselliseen ohjeistukseen on tosiasiallisesti ja tarvittaessa henkilötasolla kiinnitetty riittävästi huomiota.

Saamieni selvitysten perusteella pidän hyvänä sitä, että toimenpiteisiin valtioneuvoston tiedonvälittämisjärjestelmän parantamiseksi ja valtioneuvoston matkapuhelinkäytänteitä koskevan ohjeistuksen yhtenäistämiseksi on jo ryhdytty.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

En katso asian antavan aihetta muihin toimenpiteisiin laillisuusvalvojana kuin, että saatan edellä lausutun näkemykseni valtioneuvoston toimintakyvyn turvaamisesta ja siihen liittyvästä ajantasaisesta ohjeistuksesta ja perehdyttämisestä valtioneuvoston kanslian tietoon. Lähetän lisäksi tämän päätökseni pääministeri Marinin, valtiosihteeri Haapajärven ja valtioneuvoston turvallisuusjohtajan tietoon.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Heli Honkapää