



OKV/1005/1/2018

OKV/1022/1/2018

OKV/1029/1/2018

OKV/1067/1/2018

OKV/1146/1/2018

OKV/1351/1/2018

OKV/1355/1/2018

ASIA

Ulkoministeri Soinin menettely virkamatkalla

KANTELUT

Oikeuskanslerinvirastoon saapui 30.5.2018 ja 13.6.2018 välisenä aikana viisi kantelua, joissa arvostellaan ulkoministeri Timo Soinia siitä, että hän oli osallistunut abortinvastaisen liikkeen tilaisuuteen virkamatkallaan Kanadassa toukokuussa 2018. Nämä kantelut lähetettiin ulkoministeri Soinille oikeuskanslerin selvityspyynnön liitteenä 14.6.2018. Tämän jälkeen oikeuskanslerinvirastoon saapui vielä kolme samaa asiaa koskevaa kantelua, joista viimeisimmät 17.8.2018. Kanteluista kolme on eduskunnan oikeusasiamiehen valtioneuvoston oikeuskanslerin käsiteltäväksi siirtämiä.

Kanteluissa pyydetään selvittämään muun muassa, onko ulkoministeri Soini

- toiminut Suomen virallisen ulkopoliittisen linjan vastaisesti osallistuessaan virkamatkallaan tilaisuuteen, jonka julkilausuttu tavoite on aborttilainsäädännön tiukentaminen
- rikkonut Wienin yleissopimuksen 41 artiklan 1 kohtaa diplomaattista immunitettia nauttivien henkilöiden puuttumisesta toisen valtion sisäisiin asioihin
- antanut hallituskumppaneille, eduskunnalle ja tiedotusvälineille harhaanjohtavaa tietoa kertoessaan osallistuneensa tilaisuuteen yksityishenkilönä
- loukannut toiminnallaan ihmisoikeuksia ja rikkonut Suomen virallista ulko- ja sisäpoliittista linjaa toimiessaan Suomen valtion ja kansalaisten edustajana
- tahrannut toiminnallaan Suomen mainetta ja aiheuttanut epäilyksiä naisten oikeuksista.

SELVITYS

Ulkoministeri Soini antoi selvityksensä asiassa 14.8.2018. Selvityksessään ulkoministeri Soini kirjoittaa muun muassa seuraavaa.

Selvityksen liitteenä olevasta Kanadan virkamatkan ohjelmasta ilmenevällä tavalla Soinilla ei ollut kanteluissa tarkoitettuun tapahtumaan osallistuessaan virallista ohjelmaa vaan osallistuminen tapahtui vapaa-aikana. Käydessään virkamatkan aikana 8.5.2018 katolisessa kirkossa,

Soini huomasi lehtisen, jossa mainostettiin seuraavana iltana järjestettävää vigiliaa abortin uhrien muistoksi. Soini osallistui vigiliaan 9.5.2018 kello 21.00-22.00, jolloin hän oli vapaa-ajalla ilman mitään virallisia tehtäviä. Soini ei pitänyt tilaisuudessa puheenvuoroa eikä hänellä ollut tilaisuudessa mitään roolia sen paremmin yksityishenkilönä kuin ulkoministerinäkään. Kyseinen tapahtuma ei kuulunut virkamatkan viralliseen ohjelmaan, eikä tapahtumaan osallistumisesta ole aiheutunut valtiolle kuluja. Kyseinen matka kokonaisuudessaan on tehty valtion virkamatkojen tekemistä koskevien sääntöjen mukaisesti.

Kynttilävigilian tarkoituksena oli tuoda yhteen kristittyjä ja aborttia vastustavia uskovia sekä rukoilla yhdessä abortin uhrien muistoksi. Soini toteaa olevansa roomalaiskatolinen ja että hänen uskonnollinen vakaumuksensa on yleisessä tiedossa Suomessa. Koko elämänsä ja poliittisen uransa ajan Soini toteaa toimineensa roomalaiskatolisen uskontonsa mukaisesti kunnioittamien kaikkea ihmiselämää. Soinin osallistuminen vigiliaan ilmensi hänen vilpitöntä ja aitoa uskonnollista vakaumustaan ja uskoa, jotka nauttivat ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapauden suojaa. Ihmiselämän kunnioittaminen on olennainen osa roomalaiskatolisen kirkon oppia ja katolisena kristittyinä Soini ilmensi uskontoaan yhdessä muiden kynttilävigiliaan osallistuneiden kanssa.

Soini toteaa, että kaikki keskeiset kansainväliset ihmisoikeussopimukset turvaavat ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapauden. Lainsäädännössä uskonnonvapaudelle annettu merkitys lähtee siitä, että henkilön uskonto tai vakaumus tai sen puute on olennainen osa hänen persoonallisuuttaan. Ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapaus koskee kaikkia ihmisiä riippumatta yksilön uskonnosta tai vakaumuksesta tai sen puutteesta. Se koskee myös yhtäläisesti kaikkia riippumatta mistään muusta ominaisuudesta, kuten ammatillisen toiminnan luonteesta, poliittisesta sitoutumisesta tai virka-asemasta. Tätä vapautta ei voi Soinin mukaan rajoittaa pelkästään siksi, että henkilö on ulkoministeri tai hänellä on muu virka-asema. Soini katsoo, että hänen toimintansa nauttii ajatuksen-, omantunnon ja uskonnonvapauden suojaa riippumatta siitä, että hän oli tapahtuma-aikana työmatkalla ulkomailla.

Soini katsoo, että kaikki toimet, joihin ryhdytään häntä vastaan koskien hänen osallistumistaan kynttilävigiliaan, merkitsisivät Soinin ihmisoikeuksien rajoittamista, mikä on oikeutettua vain Euroopan ihmisoikeussopimuksen 9 artiklan 2 kohdassa määritetyissä tapauksissa. Soini katsoo, että tässä tapauksessa nuo rajoitukset eivät täyty, sillä ei ole olemassa laillisuusehtoon liittyvää selkeää kansallista tai kansainvälistä määräystä, joka rajoittaisi ulkoministerin ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapautta yleisellä tasolla tai vielä vähemmän ulkomaille suuntautuvan työmatkan aikana. Soini katsoo toimineensa oikeuksiensa mukaisesti ja että hänen toimintansa oikeutettuun rajoittamiseen ei ole mitään perusteita.

Diplomaattisia suhteita koskevan Wienin yleissopimuksen 41 artiklan 1 kohdan, jossa kielletään puuttumasta isäntämaan sisäisiin asioihin diplomaattisen koskemattomuuden suojissa, osalta Soini viittaa siihen, että kansainvälisen oikeuden toimikunnan mukaan kyseistä artiklaa on tulkittava siten, että siinä kielletään osallistuminen poliittisiin kampanjoihin, kuten puolen valitsemiseen tai puhumiseen vaalitulaisuuksissa. Soini katsoo, että ”sekaantuminen sisäisiin asioihin” mahdollistaa mielivaltaisen tulkinnan ja että hänen osallistumiseensa kynttilävigiliaan eli uskonnonvapauden harjoittamiseen yksityishenkilönä ei voida soveltaa diplomaattisia suhteita koskevan Wienin yleissopimuksen kieltoa. Matkan virallisella osuudella Soini ei tuonut esille kynttilävigiliaan liittyviä asioita.

Tämän lisäksi Soini viittaa selvityksessään kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapautta koskeviin määräyksiin, Euroopan neuvoston ministerikomi-

tean suosituksiin ja eräisiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuihin. Näitä käsitellään soveltuvin osin jäljempänä.

RATKAISU

Keskeiset oikeusohjeet

Suomen perustuslaki

Suomen perustuslain 11 §:n mukaan jokaisella on uskonnon ja omantunnon vapaus. Uskonnon ja omantunnon vapauteen sisältyy oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa, oikeus ilmaista vakaumus ja oikeus kuulua tai olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan. Kukaan ei ole velvollinen osallistumaan omantuntonsa vastaisesti uskonnon harjoittamiseen.

Perustuslain 12 §:n mukaan jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä.

Perustuslain 93 §:n 3 momentin mukaan ulkopoliittisesti merkittävien kannanottojen ilmoittamisesta muille valtioille ja kansainvälisille järjestöille vastaa ministeri, jonka toimialaan kansainväliset suhteet kuuluvat.

Kansainväliset ihmisoikeussopimukset

Uskonnon ja omantunnonvapaus ja sananvapaus ovat useiden Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten takaamia ihmisoikeuksia.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 9 artiklan mukaan jokaisella on oikeus ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapauteen. Tämä oikeus sisältää oikeuden vaihtaa uskontoa tai uskoa ja vapauden tunnustaa uskontoaan tai uskoaan joko yksin tai yhdessä muiden kanssa julkisesti tai yksityisesti jumalanpalveluksissa, opettamalla, hartaudenharjoituksissa ja uskonnollisin keinoin. (1 kohta)

Henkilön vapaudelle tunnustaa uskontoaan tai uskoaan voidaan asettaa vain sellaisia rajoituksia, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa yleisen turvallisuuden vuoksi, yleisen järjestyksen, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. (2 kohta)

Ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapaus on kirjattu myös kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen (KP-sopimus). Sen 18 artiklan mukaan jokaisella on oikeus ajatuksen, omantunnon ja uskonnon vapauteen. Tämä oikeus sisältää vapauden tunnustaa omavalintaista uskontoa tai uskoa taikka omaksua se sekä vapauden joko yksinään tai yhdessä muiden kanssa julkisesti tai yksityisesti harjoittaa uskontoaan tai uskoaan jumalanpalveluksissa, uskonnollisissa menoissa, hartaudenharjoituksissa ja opetuksessa.

Kaikkinaiseen uskontoon ja elämänkatsomukseen perustuvan suvaitsemattomuuden ja syrjinnän poistamisesta vuonna 1981 annetun YK:n julistuksen 6 artiklan mukaan oikeuteen ilmaista uskontoaan sisältyy muun muassa ”yhteyden muodostaminen ja ylläpitäminen yksilöiden ja yhteisöjen kanssa uskontoon ja uskoon liittyvissä asioissa kansallisella ja kansainvälisellä tasolla.”

EIS 10 artiklan mukaan jokaisella on sananvapaus. Tämä oikeus sisältää vapauden pitää mielipiteitä sekä vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia alueellisista rajoista riippumatta ja viranomaisten siihen puuttumatta. Jokaisella on oikeus mielipiteen vapauteen ilman ulkopuolista puuttumista sekä sananvapaus myös KP-sopimuksen 19 artiklaan sisältyvän vastaavanlaisen sopimusmääräyksen perusteella.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on EIS 9 artiklaa koskevassa oikeuskäytännössään katsonut, että EIS 9 artiklassa turvattu oikeus on yksi demokraattisen yhteiskunnan peruspilari, joka uskoville ihmisille merkitsee yhtä heidän identiteettinsä ja elämänskatsomuksensa kannalta keskeisintä elementtiä. Vaikka uskonnonvapaus on etupäässä yksityistä omaatuntoa koskeva kysymys, siihen liittyy myös vapaus tunnustaa uskoa sanoin ja teoin. (esimerkiksi Kokkinakis v. Kreikka, hakemus 14307/88, 24.6.1993)

Ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapauteen liittyy sisäinen komponentti forum internum, joka on ihmisen uskon ja vakaumuksen sisäinen komponentti, ja forum externum, joka on yksilön uskon ja vakaumuksen ulkoinen ilmentymä, oikeus tunnustaa uskontoaan tai uskoaan joko yksin tai yhdessä muiden kanssa julkisesti tai yksityisesti jumalanpalveluksissa, opettamalla, hartaudentarjoituksissa ja uskonnollisin menoin.

EIT:n oikeuskäytännöstä ilmenee, että forum externum voi olla rajoitettu. Oikeus tunnustaa uskoaan ei ulotu kaikkiin tekoihin, joiden vaikuttimena on uskonto tai usko, vaan ainoastaan niihin, jotka ilmentävät kyseistä uskoa. Siksi kieltäytyminen sellaisten valtionkirkon papin hallinnollisten tehtävien suorittamisesta kuin avioliittoon vihkiminen, avioliiton ehtojen tutkiminen ja aviopuolisoiden sovittelu protestina abortin laillistamista vastaan ei ilmaissut hakijan uskoa tai uskonnollisia näkemyksiä eikä voinut nauttia EIS 9 artiklan 1 kohdan suojaa. Valtiolaisen kirkon viranhaltijan uskonnonvapaus voitiin turvata sitä kautta, että henkilöllä on mahdollisuus erota virastaan, jos hän katsoo virkaan kuuluvien velvoitteiden olevan ristiriidassa vakaumuksensa kanssa (Knudsen v. Norja, hakemus nro 11045/84, 8.3.1985). Yhteinen rukoushetki abortin vuoksi menetettyjen syntymättömien lasten puolesta voi EIT:n mukaan ilmentää uskonnollista vakaumusta ja uskoa. (Van Schijndel ja muut v. Alankomaat, hakemus nro 30936/96 10.9.1997). EIT:n oikeuskäytännössä korostetaan valtion velvollisuutta toimia neutraalisti ja tasapuolisesti eri vakaumuksia kohtaan. Valtio ei voi arvioida uskonnollisten väittämien tai uskonnonharjoittamisen tapojen oikeellisuutta (esim. Sahin v. Turkki, hakemus 44774/98, 10.11.2005).

EIT:n oikeuskäytännössä on hyväksytty uskon ja vakaumuksen ilmaisemiseen liittyviä rajoituksia, jotka ovat liittyneet henkilön asemaan. Asiassa Kalac v. Turkki (hakemus 20704/92, 1.7.1997) tuomioistuin korosti, että uskontoa harjoittaessaan henkilö saattaa joutua ottamaan huomioon erityisen asemansa. Valitessaan sotilasuran valittaja oli hyväksynyt kurinpitäjärjestelmän, jonka puitteissa tiettyjä oikeuksia voitiin rajoittaa enemmän kuin oli sallittua siviilien kohdalla. Myös uskonnon tunnustamista vaatetuksella koskevissa ratkaisuissa tuomioistuin on kiinnittänyt huomiota henkilön asemaan. Muun muassa tapauksessa Ebrahimian v. Ranska (hakemus 64846/11, 26.11.2015) tuomioistuin on katsonut, että henkilön asema virkamiehenä rajoittaa hänen oikeuttaan tunnustaa uskontoaan vaatetuksella ja totesi, että virkamiehet toimivat valtion edustajina hoitaessaan velvollisuuksiaan ja valtioilla voi siten olla oikeus vaatia heiltä lojaalisuutta. Puolestaan asiassa Ahmet Arslan ym. v. Turkki (hakemus 41135/98, 23.2.2010) tuomioistuin katsoi, että valittajat olivat tavallisia ihmisiä eikä heiltä sen vuoksi voitu vaatia samanlaista hienovaraisuutta kuin esimerkiksi virkamiehiltä. EIT:n oikeuskäytän-

nön valossa rajoitusten tulee kuitenkin olla tarkoitukseltaan hyväksyttäviä ja välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa sekä lisäksi perustua lakiin ennustettavalla tavalla.

Tapauksessa Siebenhaar v. Saksa (hakemus 18136/02, 3.2.2011) kirkko oli irtisanonut valittajan työsopimuksen sillä perusteella, että valittaja ei ollut käyttäytynyt lojaalisti työnantajaa kohtaan. EIT katsoi, että valittajan olisi pitänyt ymmärtää toimintansa olevan ristiriidassa työtehtäviensä kanssa. EIT otti tässä huomioon, että kyse ei ollut valtion toiminnasta.

Diplomaattisia suhteita koskeva Wienin yleissopimus

Yleissopimuksen 41 artiklan 1 kohdan mukaan kaikkien erioikeuksia ja vapauksia nauttivien henkilöiden tulee noudattaa vastaanottajavaltion lakeja ja määräyksiä, sikäli kun nämä eivät ole ristiriidassa heidän erioikeuksiensa ja vapauksiensa kanssa. Heidän tulee olla puuttumatta vastaanottajavaltion sisäisiin asioihin.

Valtiosopimusoikeutta koskeva Wienin yleissopimus

Yleissopimuksen 7 artiklan 2 kappaleen a kohdan perusteella muun muassa ulkoministerillä on yleisvaltuutus ilman valtakirjaa edustaa valtiotaan.

Ulkoministeriön toimialaa ja tehtäviä koskevat säännökset

Ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken säädetään valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n mukaan lailla tai valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvoston ohjesäännön 13 §:n mukaan ulkoministeriön toimialaan kuuluvat: 1) ulko- ja turvallisuuspolitiikka, ulkopoliittisesti merkittävät kansainväliset asiat sekä kansainväliset suhteet yleisesti; 2) avustaminen valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden yhteensovittamisessa; 3) kauppapolitiikka ja kaupallis-taloudelliset suhteet; 4) kehityspolitiikka ja kehitysyhteistyö; 5) suomalaisten etujen ja oikeuksien valvominen, konsulipalvelut ja vastaavat muut viranomaispalvelut ulkomaille; 6) kansainväliset lainkäyttö- ja tutkintaelimet; 7) Suomen edustaminen Euroopan unionin tuomioistuimessa ja Suomea Euroopan unionin jäsenenä koskevissa valvontamenettelyissä; 8) Suomen ulkomaanedustus; 9) vieraiden valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen edustautuminen Suomessa.

Ulkoministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:n mukaan ulkoministeriön tehtäviä ovat muun muassa ulko- ja turvallisuuspolitiikan valmistelu ja toimeenpano, ulkopoliittisesti merkittävien kannanottojen ilmoittaminen muille valtioille ja kansainvälisille järjestöille, kansainväliset ihmisoikeusasiat; kehityspolitiikan ja -yhteistyön valmistelu ja toimeenpano; Suomen diplomaattiset edustustot ja konsuliedustustot vieraissa valtioissa, edustustot kansainvälisissä järjestöissä ja yhteenliittymissä sekä muu ulkomaanedustus; kansainväliset media- ja kulttuurisuhteet ministeriön toimialalla sekä Suomen tunnetuksi tekeminen.

Arviointi

Oikeuskanslerin tehtävänä on perustuslain 108:n 1 momentin mukaan valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta.

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.

Edellä mainituista säännöksistä seuraa, että oikeuskansleri voi ottaa kantaa ministerin menettelyyn vain perustuslain 108 §:ssä ja perustuslain 112 §:n 1 momentissa säädetyn laillisuusvalvontatehtävän puitteissa. Tämä merkitsee sitä, että ministerin menettely voi tulla laillisuusvalvonnallisesti arvioitavaksi lähinnä silloin, kun menettelyssä on kyse ministerin virkatoimista.

Ministerin virkatoimiin liittymätön menettely voi tulla arvioitavaksi myös ministerin poliittisen vastuun kautta. Perustuslain 3 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Ministerin toimen aikana kysymys ministerin kelpoisuudesta tulee arvioitavaksi perustuslain 60 §:n 2 momentin mukaisessa poliittista luottamusta koskevassa menettelyssä eduskunnassa. Perustuslain 60 §:n 2 momentin mukaan ministerit ovat virkatoimistaan vastuunalaisia eduskunnalle. Säännös kattaa ministerin virkatoimia koskevan oikeudellisen vastuun lisäksi ministerin poliittisen vastuun eduskunnalle (oikeuskanslerin päätös 11.4.2013, dnro OKV/449/1/2013). Poliittinen vastuu punnitaan myös määräajoin demokraattisissa vaaleissa.

Laillisuusvalvonta voi ulottua myös ministerin varsinaisten virkatoimien ulkopuoliseen menettelyyn, jos menettelyllä on oikeudellisesti merkityksellinen yhteys ministerin virkatoimiin. Esimerkiksi ministerin julkiset lausumat voivat tulla laillisuusvalvonnallisesti arvioitaviksi, jos lausumalla on oikeudellisesti merkityksellinen yhteys ministerin virka-asemaan tai virkatehtäviin. Menettelyn kuulumista laillisuusvalvonnan piiriin on tällöin arvioitava viime kädessä tapauskohtaisesti.

Eräissä oikeuskanslerin aiemmissa ratkaisuissa on arvioitu ministerin tiedotusvälineille antamia julkisia lausuntoja. Niissä on todettu, että keskusteluun osallistumisen vapautta ei luonnollisesti voida evätä poliitikoilta, korkeiltakaan virkamiehiltä tai ministereiltä. Tärkeää on kiinnittää huomiota kannanoton esittäjän rooliin ja sen mukaisiin vaikutusmahdollisuuksiin. Sinänsä oikeudellisesti perusteltavissa oleva puheenvuoro voi saada julkisuudessa epäasiallista sivumerkitystä, jos sen esittäjä on ministeri. Olennaista on myös kannanoton yleisyystaso, sisältö ja kohde (oikeuskanslerin päätös dnro 195/1/05, 28.1.2008, jossa oli kyse silloisen oikeusministerin tiedotusvälineille antamista lausunnoista).

Aiemmissa ratkaisuissa on myös todettu, että ministerin julkisista lausumista ei saisi välittyä sellaista kuvaa, että ministeri puuttuu hallintoasiassa toimivaltaiselle viranomaiselle kuuluvan asian käsittelyyn. Ministerin oli oikeudellisesti perusteltua noudattaa erityistä varovaisuutta ja harkittua pidättyvyyttä tällaisia kannanottoja esittäessään, jotta välttyttäisiin tahattomiltakin väärinkäsityksiltä. (oikeuskanslerin päätös 21.2.2013, OKV/681/1/2012 ympäristöministerin julkiset lausumat Talvivaaran Kaivososakeyhtiö Oyj päästöistä).

Ministerin tehtävien ja kansanedustajan toimen hoitaminen eroavat lähtökohtaisesti toisistaan. Joissakin tilanteissa saattaa herätä epäselvyyttä siitä, kummassa ominaisuudessa henkilö on toiminut. Sillä seikalla, missä ominaisuudessa henkilö on esiintynyt, on merkitystä arvioitaessa henkilön toimintaa oikeudellisen vastuun ja virkavalvonnan kannalta. Kysymys yhteydestä virkatoimiin on keskeinen. Esimerkiksi ministerin puheet ja väitteet vaalikampanjassa tai puoluekokouksessa jäävät lähtökohtaisesti laillisuusvalvonnan ulkopuolelle. Tällaiset tilanteet liittyvät poliittisten prosessien ydinalueelle, jolla sananvapauden käytön on voitava olla mahdollisimman laajaa ja rajoituksetonta. Tällaisiin nimenomaan demokraattisen poliittisen tuen tavoitteluun liittyviin tilanteisiin ei myöskään varsinaisesti liity sekaantumisriskiä ministerin tehtäviin nähden (eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 31.10.2013, dnro 3027/4/13 jne.).

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Eduskunnan oikeusasiamies on arvioinut ratkaisussaan (31.10.2013, dnro 3027/4/2013 jne.) silloisen sisäministeri Päivi Räsäsen menettelyä kansanlähetyispäivillä pitämässään puheessa. Ratkaisun mukaan ”Yksityishenkilöllä on uskonnon- ja sananvapauden käytön näkökulmasta oikeus puhua kirkollisessa tilaisuudessa vakaumuksensa mukaisista uskonnollisista arvoista ja opeista. Tämä koskee myös valtioneuvoston jäsenenä olevia henkilöitä. Tämän asian arvioinnissa on huomattava se, että kyse on ollut nimenomaan uskonnollisessa tilaisuudessa pidetystä puheesta. Asiayhteys korostaa puheen luonnetta kaikille kuuluvan uskonnonvapauden harjoittamisena.” Oikeusasiamies totesi sisäministeri Räsäsen osoittaneen, että kyse on ollut kaikin osin hänen henkilökohtaisesta matkastaan ja menettelystä yksityishenkilönä. Kutsu tilaisuuteen ja matkajärjestelyt oli järjestetty yksityisiä teitä.

Edellä mainituissa ministerien julkisia lausuntoja koskevissa ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuissa on katsottu, että arvioitaessa sitä, liittyykö menettely sillä tavoin ministerin virkatoimiin tai ministerin asemaan, että menettelyä tulisi arvioida ylimmän laillisuusvalvojan toimesta, huomiota olisi kiinnitettävä lausunnon sisällön lisäksi siihen, missä yhteydessä lausunto on esitetty, millä yleisyystasolla lausunto on esitetty ja miten lausunto kytkeytyy ministerin toimialaan ja toimivaltuuksiin sekä niiden mukaisiin tehtäviin.

Myös nyt esillä olevassa asiassa on huomiota kiinnitettävä ministerin ja ministeriön toimialaan ja toimivaltuuksiin ja siihen asiayhteyteen, jossa kanteluissa arvosteltu ministerin menettely on tapahtunut.

Perustuslain 93 §:n 3 momentin perusteella ulkopoliittisesti merkittävien kannanottojen ilmoittaminen muille valtioille kuuluu sen ministerin tehtäviin, jonka toimialaan kansainväliset suhteet kuuluvat. Tämän lainkohdan kannalta merkityksellinen on ulkoministeriön toimialaa koskeva valtioneuvoston ohjesäännön 13 §, jonka mukaan ulkoministeriön toimialaan kuuluvat muun muassa ulko- ja turvallisuuspolitiikka, ulkopoliittisesti merkittävät kansainväliset asiat sekä kansainväliset suhteet yleisesti sekä kehityspolitiikka. Ulkoministeriön tehtäviä ovat ministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:n mukaan muun muassa ulko- ja turvallisuuspolitiikan valmistelu ja toimeenpano, ulkopoliittisesti merkittävien kannanottojen ilmoittaminen muille valtioille ja kansainvälisille järjestöille, kansainväliset ihmisoikeusasiat, kehityspolitiikan ja -yhteistyön valmistelu ja toimeenpano, Suomen ulkomaanedustus ja Suomen tunnetuksi tekeminen.

Ulkoministeriön verkkosivuilla todetaan naisten oikeuksien olevan yksi Suomen kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan painopisteistä. Ulkoministeriön mukaan Suomi toimii aktiivisesti naisten ja tyttöjen oikeuksien sekä sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseksi kaikessa ulko- ja turvallisuuspolitiikassaan ja korostaa erityisesti naisten poliittista ja taloudellista osallistumista, naiseen kohdistuvan syrjinnän lopettamista sekä seksuaali- ja lisääntymisterveyttä ja -oikeuksia. Ulkoministeriön yhtenä strategisena painopisteenä on työskentely ihmisoikeuksien, tasa-arvon sekä demokratian vahvistamiseksi. Strategian mukaan ulkoasiainhallinto tehostaa työtä tyttöjen ja naisten aseman ja oikeuksien vahvistamiseksi.

Kanteluissa kyseessä oleva tilaisuus, kynttilävigilia abortin uhrien muistoksi, järjestettiin Canadian Tribute to Human Rights-muistomerkillä ja se oli virallinen aloitus kolmen päivän tapahtumalle nimeltä March for Life, jonka tarkoituksena oli vastustaa oikeutta aborttiin. Tapahtuman verkkosivujen mukaan (<https://marchforlife.ca/candlelight-vigil-pledge/>) ne, joilla ei ole mahdollisuutta osallistua itse marssiin elämän puolesta, voivat osallistua symbolisesti osana kynttilävigiliaa, jossa elämän puolestapuhujat voivat vaatia Kanadan liittovaltion hallitusta suojelemaan niiden kanadalaisten lasten elämää, joita abortti uhkaa.

 OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Soinin selvityksestä ilmenee, että hänen osallistumisensa abortinvastaiseen tilaisuuteen, kynttilävigiliaan, tapahtui virkamatkan aikana Soinin vapaa-ajalla. Soini ei puhunut tilaisuudessa eikä tuonut esille asemaansa Suomen ulkoministerinä. Osallistuminen abortinvastaiseen tilaisuuteen julkaistiin sosiaalisessa mediassa Soinin valtiosihteerin Samuli Virtasen twitter-tilillä 10.5.2018 seuraavasti: ”Pro life also in Ottawa. On National march for Life with Foreign Minister Timo Soini. This is awesome!” On huomattava, että kyse oli Samuli Virtasen sananvapauden piiriin kuuluvasta ilmaisusta, joka tapahtui hänen henkilökohtaiselta twitter-tililtään. Kyse ei ollut valtioneuvoston tai ulkoministeriön tiedottamisesta.

Tässä kanteluasiassa ei ole pääosiltaan kyse valtioneuvoston jäsenen virkatoimesta perustuslain 112 §:n varsinaisessa merkityksessä. Menettely voi kuitenkin tulla laillisuusvalvonnallisesti arvioitavaksi, jos se liittyy oikeudellisesti merkityksellisellä tavalla ministerin virkatoimiin tai ministerin asemaan. Vaikka Soinin osallistuminen abortin vastaiseen tapahtumaan on tapahtunut virallisen ohjelman jälkeen, osallistuminen ja siihen sisältyvä abortin vastainen kannanotto on tapahtunut virkamatkan aikana, jolla Soini on ollut nimenomaan ulkoministerin asemansa perusteella ja jolla käytettiin valtioneuvoston ministerille tarjoamia matkustamiseen liittyviä palveluja. Osallistuminen on julkistettu, tosin yksityisellä twitter-tilillä, ulkoministeri Timo Soinin osallistumisena abortin vastaiseen tapahtumaan. Tästä syystä katson, että kysymyksessä olevaa menettelyä voidaan pitää valtioneuvoston jäsenen virkatoimiin tai muuten valtioneuvoston jäsenen asemaan kytkeytyvänä siten, että menettelyä voidaan arvioida laillisuusvalvonnallisesti.

Kanteluissa on kiinnitetty huomiota Wienin diplomaattisia suhteita koskevan yleissopimuksen kieltoon puuttua toisen valtion sisäisiin asioihin. Ulkoministeri Soini on selvityksessään todennut, että kansainvälisen oikeuden toimikunnan mukaan kyseistä artiklaa on tulkittava siten, että siinä kielletään osallistuminen poliittisiin kampanjoihin (Kansainvälisen oikeuden toimikunta, Commentary to the Draft Articles on Diplomatic Intercourse and Immunities with commentaries, Yearbook of the International Law Commission, 1958, vol II, s. 104) ja katsonut, ettei Wienin yleissopimuksen kieltoa voida soveltaa hänen uskonnonharjoittamiseensa yksityishenkilönä.

Kyseisen sopimusmääräyksen soveltamisesta ei ole olemassa kansainvälisiä suuntaviivoja ja oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että sellaisia lienee vaikea laatia, koska näkemykset siitä, mitä pitäisi pitää sopimattomana sekaantumisenä vastaanottajavaltion sisäisiin asioihin, vaihtelevat ajasta ja paikasta toiseen. (Luke T. Lee: Consular Law and Practice. Oxford 1991, s. 85) Wienin diplomaattisia suhteita koskevan yleissopimuksen kommentaariteoksessa todetaan kyseisestä sopimusmääräyksestä, että sen perusteella ei ole kiellettyä esittää julkisesti näkemyksiä vastaanottajavaltion toimista. Koska edustuston päällikön tehtävänä on suojata lähettjävaltion etuja kansainvälisen oikeuden sallimissa rajoissa, hän voi tätä tehtävää hoitaessaan lausua myös kriittisesti vastaanottajavaltion toimista. (Michael Richtsteig: Wiener Übereinkommen über diplomatische und konsularische Beziehungen: Entstehungsgeschichte, Kommentierung, Praxis. Baden-Baden 1994, s. 98) Kriittisten näkemysten esittäminen valtion sisäisistä asioista voi näin ollen olla sallittua kansainvälisen oikeuden sallimissa rajoissa, kuitenkin silloinkin henkilön edustaman valtion intressissä.

Soinin osallistumisessa kynttilävigiliaan oli kyse uskonnonharjoittamisesta, johon hänellä on perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen vahvasti suojaama oikeus. Samalla siinä oli kyse myös abortin vastaisesta kannanotosta virkamatkan kohteena olevassa maassa, jossa abortti on sallittu ja jonka hallitus kannattaa aborttioikeutta ja jonne ulkoministeri Soini on matkustanut edustaessaan kotimaataan, jonka lainsäädäntö sallii abortin ja joka toimii ulko- ja turvallisuuspolitiikassaan naisten ja tyttöjen oikeuksien ja muun muassa heidän seksuaali- ja

lisääntymisterveytensä edistämiseksi. Valtiolta edellytetään yleensä puolueetonta ja neutraalia suhtautumista eri vakaumuksiin ja tämä korostuu erityisesti toimittaessa valtion edustajana.

On kuitenkin todettava, että siltä osin kuin kanteluissa on pyydetty arvioimaan Soinin menettelyn yhteensopivuutta Suomen ulko- tai sisäpoliittisen linjan kanssa, tällainen poliittinen arviointi ei kuulu laillisuusvalvojan tehtäviin. Tältä osin kyse on poliittisen harkinnan ja keskustelun piiriin kuuluvista asioista, jotka kuuluvat perustuslain 60 ja 64 §:ssä tarkoitetun poliittisen ministerivastuun piiriin.

Valtioneuvoston jäsenen menettelyä ja toimintaa koskevassa oikeuskanslerin laillisuusvalvonassa on kysymys ministerin menettelyn tai toiminnan oikeudellisesti arvioinnista ja sen mahdollisesta moitittavuudesta asianomaisen virkavelvollisuuksien ja virka-aseman asettamien vaatimusten kannalta (dnro 195/1/05, 28.1.2008).

Ulkoministerin menettelyn arvioimisessa on punnittava sitä, miten uskonnonvapauden ja sananvapauden käyttö suhteutetaan asianomaisen tehtävän vaatimuksiin. EIT:n ratkaisukäytännössä on katsottu oikeutetuksi ja perustelluksi rajoittaa henkilön virka-aseman tai muun sellaisen aseman perusteella henkilön mahdollisuutta harjoittaa uskontoaan tai ilmentää uskoaan tietyissä työtehtävien tai virkatoimien hoitoon liittyvissä tilanteissa. Perustuslain 9 §:n perusteissa (HE 309/1993 vp) lähdetään siitä, että vaikka pykälään ei sisälly rajoituslauseketta, erityisesti muiden ihmisten perusoikeuksiin liittyvät näkökohdat olisi otettava huomioon tulkittaessa, miten pitkälle säännöksen antama perusoikeussuoja, esimerkiksi uskonnon harjoittamisen käsite, ulottuu. Esimerkiksi uskonnon tai omantunnon vapauden ja virkavelvollisuuksien väliset ristiriidat joudutaan ratkaisemaan tapauskohtaisesti.

On todettava, että uskonnonvapaus ja sananvapaus on vahvistettu perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Nämä perus- ja ihmisoikeudet kuuluvat luonnollisesti myös valtioneuvoston jäsenenä toimivalle ulkoministerille. Uskonnon ja omantunnon vapauden yksi tärkeä ilmenemismuoto on oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa ja oikeus ilmaista vakaumuksensa. Jokaiselle perustuslain 12 §:ssä perusoikeutena turvattua sananvapautta on ydinajatukseltaan pidetty ennen muuta poliittisena perusoikeutena. Sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus ja avoin julkinen keskustelu (HE 309/1993 vp ja PeVL 19/1998 vp). Poliittisena perusoikeutena sananvapaus antaa vahvaa suojaa erityisesti poliittiseen toimintaan liittyvälle viestinnälle ja siihen kuuluu keskeisesti oikeus osallistua yhteiskunnallisia asioita koskevaan keskusteluun.

Arvioitaessa ulkoasioista vastaavan valtioneuvoston jäsenen toimintamahdollisuuksien rajoja on otettava huomioon perustuslain 93 §:n 3 momentissa ulkoministerille säädetty toimivalta ilmaista Suomen ulkopoliittisia kantoja muille valtioille. Säännös antaa ulkoministerille toimivallan Suomen kantojen ilmaisemiseen, mutta tästä toimivallasta voi tulkita myös seuraavan rajoituksia ulkoministerin toiminnalle ja kannanotoille silloin, kun ulkoministeri esimerkiksi matkustaa Suomen valtion edustajana ulkomailla. Rajoitukset toimittaessa valtion edustajan roolissa toteuttavat EIT:n käytännössä korostettua valtion tasapuolista ja neutraalia suhtautumista ja siten myös turvaavat kansalaisten uskonnon- ja omantunnonvapautta.

Tässä asiassa on kyse ennen kaikkea siitä, millaista menettelyä ja harkintaa valtioneuvoston jäseneltä ja tässä tapauksessa ulkoministeriltä voidaan ulkomaan virkamatkalla edellyttää pidettäessä erillään toisaalta toiminta valtion edustajana ja toisaalta yksityishenkilönä ja kansanedustajana, joissa rooleissa henkilö voi osallistua yksityiseen ja julkiseen keskusteluun myös yhteiskunnallisissa ja arvoja koskevissa kiistakysymyksissä. Perustuslain 93 §:n mukaisesti teh-

täviin ja siitä johtuviin velvoitteisiin kuuluu huolehtia siitä, että kannanotot ja toimenpiteet valtion edustajana eivät ole sekoitettavissa toimintaan ja kannanottoihin yksityishenkilönä tai kansanedustajana. Suomessa voimaansaatetun Wienin valtiosopimuksia koskevan yleissopimuksen määräykset ulkoministerin erityisasemasta valtion yleistoimivaltaisena edustajana osaltaan korostavat tätä eri rooleissa tapahtuvan toiminnan huolellista erottamista.

Tästä näkökulmasta arvioituna on lähtökohtaisesti ongelmallista, että valtioneuvoston jäsen ja nimenomaan ulkoministeri, jolla on perustuslain ja Wienin yleissopimuksen nojalla toimivalta esittää Suomen ulkopoliittisia kantoja, ottaa virkamatkansa aikana, vaikkakin vapaa-ajallaan, kantaa aborttioikeutta vastaan. Olosuhteiden johdosta on olemassa periaatteessa vaara siitä, että virkamatkan kohdemaassa voi syntyä sellainen mielikuva, että kysymys on jollakin tavoin Suomen virallisesta kannasta tai linjasta, tai ainakin sekaantumisvaara voi olla olemassa. Menettely on ollut omiaan lisäämään virheellisen tulkinnan mahdollisuuksia siitä, missä roolissa henkilö on toiminut. On kyseenalaista, voidaanko mahdollisen ulkomaisen yleisön kohtuudella katsoen voivan olettaa asianomaisessa asiayhteydessä, että kyse on ulkoministeri Soinin yksityisestä uskonnonharjoittamisesta ja kannanotosta, ei Suomen valtion.

Johtopäätökseni toteen, että ulkoministeri Soinin ei voida osoittaa toimineen asiassa lainvastaisesti. Nyt esillä olevan kaltaisissa olosuhteissa ulkoministerin olisi kuitenkin perusteltua noudattaa erityistä varovaisuutta ja harkittua pidättyvyyttä kannanotoissaan matkustaessaan Suomen valtion edustajana toisessa valtiossa, jotta ministerin menettely ei antaisi aiheita väärinkäsityksiin tai epäilyksiin siitä, mitkä ovat Suomen valtion ja mitkä hänen omia kantojaan. Asia ei anna aiheita muihin laillisuusvalvojan toimenpiteisiin kuin, että kiinnitän ulkoministerin huomiota edellä lausuttuun.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Johanna Koivisto

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE
POSTIOSOITE

Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL
INTERNET

etunimi.sukunimi@okv.fi
www.okv.fi