



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Mikko Nieminen

Valtioneuvoston jäsenen virkavastuu

Ministerivastuun erityispiirteet oikeudellisen ja poliittisen vastuun
välimaastossa

Johtamisen akateeminen yksikkö
Julkisoikeuden pro gradu -tutkielma
Hallintotieteiden maisteri

Vaasa 2026

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen akateeminen yksikkö**

Tekijä:	Mikko Nieminen		
Tutkielman nimi:	Valtioneuvoston jäsenen virkavastuu: Ministerivastuun erityispiirteet oikeudellisen ja poliittisen vastuun välimaastossa		
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri		
Opintosuunta:	Julkisoikeus		
Työn ohjaaja:	Niina Mäntylä		
Valmistumisvuosi:	2026	Sivumäärä:	112

TIIVISTELMÄ:

Tutkimuksessa tarkastellaan ministerivastuun erityispiirteitä verrattuna tavalliseen virkavastuuseen, ja sitä, mistä ministerien toimintaa ohjaava kokonaisuus muodostuu. Ministerivastuulla tarkoitetaan valtioneuvoston jäsenen oikeudellisen ja poliittisen vastuun muodostamaa kokonaisuutta, joka perustuu valtiosääntöoikeudelliseen, hallinto-oikeudelliseen, sekä rikosoikeudelliseen sääntelyyn. Ministerivastuuseen liittyviä kysymyksiä on käsitelty mediassa viime vuosina esimerkiksi entisen ulkoministeri Pekka Haaviston osalta, joten aihe on edelleen ajankohtainen, ja ministerien korkean poliittisen päätöksentekijän aseman vuoksi myös yhteiskunnallisesti merkittävä. Tärkeimpinä oikeuslähteinä tutkimuksessa toimivat kansallinen lainsäädäntö, perustuslakivaliokunnan ratkaisut, valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisukäytäntö, sekä oikeuskirjallisuus. Tutkimusmenetelmänä toimii lainoppi eli oikeusdogmatiikka, ja johtopäätösosiossa esitetään de lege ferenda-menetelmän mukaisesti lainsäädäntösuosituksia siitä, miten sääntelyä tulisi kehittää.

Ministerien oikeudellisen vastuun perusteet löytyvät perustuslaista, jonka lisäksi ministeriä sitovat toiminnassaan esimerkiksi hallintolain esteellisyyssäännökset sekä hallinnon oikeusperiaatteet. Tavallisten virkamiesten sääntelyn perusteet löytyvät paitsi perustuslain oikeusvaltioperiaatteesta ja vastuusta virkatoimista, myös hallinto-oikeudellisesta sääntelystä, sekä valtion virkamieslaista. Virkamiehen toimintaa ohjaavat myös heikommin velvoittavat oikeuslähteet, kuten virkamiesetiikka. Lainsäädännön lisäksi merkittävimmät erot liittyvät asian käsittelyyn, ja ministerivastuuseen kytkeytyvään poliittiseen vastuuseen. Valtioneuvoston jäsenen virkatoimien laillisuusvalvonnasta vastaavat erityisesti valtioneuvoston oikeuskansleri, sekä eduskunnan perustuslakivaliokunta. Ministerisyytteen tapauksessa tuomiovaltaa käyttää erityistuomioistuintena valtakunnanoikeus, johon on keskitetty valtiojohdon, ja esimerkiksi ylimpien laillisuusvalvojien syytteiden käsittely. Tavanomaiset virkamiesten rikosoikeudelliset tapaukset käsitellään tavallisissa tuomioistuimissa, ja rikosoikeudellisen vastuun lisäksi virkamiehiä koskevat myös muut virkavastuun muodot, eli hallinnollinen virkavastuu, sekä vahingonkorvausvastuu.

Ministerivastuujärjestelmää on kritisoitu sen poliittisesta luonteesta, ministerien tavallisiin virkamiehiin verrattuna korkeammasta syytesuojasta, sekä ministerivastuuta koskevan säännösten tulkinnanvaraisuudesta. Ministerivastuuseen liittyvä sääntely on kuitenkin peruja vanhan perustuslakikokonaisuuden ajalta, ja vuosituhannen vaihteen perustuslakiuudistuksessa lainsäätäjän tahtotilana oli säilyttää samat pääpiirteet niin syytekynnyksen osalta, käsittelyn ja toimivaltaisten elinten osalta, kuin mahdollisen tuomioistuin-käsittelyn osalta. Ministerivastuusioiden käsittelystä on löydettävissä useita eri oikeuden ja politiikan välisiä jännitteitä. Lisäksi esimerkiksi ministerin velvollisuuksien määrittäminen on havaittu puutteelliseksi, ja hallituskautsidosonnaisuuden vuoksi käytännössä mahdottomaksi.

AVAINSANAT: hyvä hallinto, laillisuusvalvonta, ministerivastuu, perustuslakivaliokunta, poliittinen vastuu, valtioneuvoston oikeuskansleri, virkavastuu.

Sisällys

1	Johdanto	6
1.1	Tutkimuksen tausta	6
1.2	Tutkimuskysymys ja sen rajaukset	10
1.3	Tutkimusmenetelmät ja aineisto	13
1.4	Tutkimuksen rakenne	15
2	Virkamiesoikeuteen perustuvien velvollisuuksien ja ministerivastuun suhteesta	17
2.1	Virkatehtävien suorittaminen	19
2.2	Asemaan perustuvat käyttäytymisvaatimukset ja virkamiesetiikka	21
2.3	Luottamusta vaarantavat edut	24
2.4	Vaitiolovelvollisuus	26
3	Hallinto-oikeuden ja ministerivastuun suhteesta	29
3.1	Hyvä hallinto	29
3.1.1	Hyvän hallinto perusoikeutena	30
3.1.2	Hallinnon oikeusperiaatteet	32
3.1.3	Muut hyvän hallinnon perusteet	35
3.2	Ministerin hallinnollinen vastuu	37
3.3	Puolueettomuus, riippumattomuus ja esteellisyys	39
3.4	Esteellisyysperusteista	41
3.5	Ministerien esteellisyydestä	43
4	Virkavastuusta	47
4.1	Vahingonkorvausvastuu	48
4.2	Hallinnollinen vastuu	49
4.3	Ministerien muu lainvastainen toiminta ja valtioneuvoston oikeuskanslerin laillisuusvalvonta	51
4.4	Ministerien poliittinen vastuu virkatoimista	54
4.5	Virkarikokset rikoslaissa ja rikosoikeudellinen virkavastuu	58
4.5.1	Lahjusrikokset	59

4.5.2	Virkasalaisuuden rikkominen	62
4.5.3	Virka-aseman väärinkäyttö	65
4.5.4	Virkavelvollisuuden rikkominen	66
4.5.5	Tapaus Haavisto ja al-Hol	68
4.5.6	Tapaus Juhantalo, lahjus ja virka-aseman väärinkäyttäminen	70
5	Valtioneuvoston jäsenen virkavastuun erityispiirteitä	72
5.1	Ministerisyytteen edellytykset ja korotettu syytekynnys	73
5.2	Ministerivastuuasian vireillepanosta ja käsittelystä	77
5.2.1	Ministerisyytteen vireillepano	78
5.2.2	Ministerivastuuasiat perustuslakivaliokunnassa	80
5.2.3	Perustuslakivalvonnan poikkeuksellisuudesta ja haasteista	82
5.2.4	Esitutkinnan määrääminen	85
5.2.5	Eduskunnan rooli	86
5.2.6	Valtakunnanoikeus	88
5.3	Ministeririkossääntelyn ja tavanomaisen virkavastuujärjestelmän kehittämistarpeista	89
6	Pohdinta ja johtopäätökset	94
	Lähteet	102

Lyhenteet

GRECO	Euroopan neuvoston korruptionvastainen toimielin (Group of States against Corruption)
HE	Hallituksen esitys eduskunnalle
HL	Hallintolaki 434/2003
Julkisuuslaki	Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Suomen perustuslaki 731/1999
RL	Rikoslaki 39/1889
Virkamieslaki	Valtion virkamieslaki 750/1994
Ministerivastuulaki	Laki valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä 196/2000

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen tausta

Suomen perustuslaissa (731/1999) 2 § turvataan oikeusvaltioperiaate, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lisäksi kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia (PL 2 §). Kun PL 2 § mukaisella julkisella vallalla perinteisesti tarkoitetaan perusoikeussäännösten velvoittamia tahoja, kuten valtiota ja kuntia, julkisen vallan käytön käsite voidaan nähdä laajempänä toimintana, joka koskee myös esimerkiksi lainkäyttö- ja hallintopäätösten tekemistä, sekä norminantopäätöksiä¹. Julkisen vallan käytöllä tarkoitetaan yksilön oikeusasemaan vaikuttamista, ja vapautteen puuttumisesta pakottamalla². Käytännössä tämä ilmenee yksilön etuihin, oikeuksiin, tai velvollisuuksiin puuttumalla. Julkisen vallan käytölle on ominaista sen yksipuolisuus; julkisen vallan tekemät oikeustoimet eivät edellytä toimenpiteiden kohteiden suostumusta, vaan toimivalta perustuu lainsäädäntöön³.

Poliittisesti asemaansa valitut ministerit ovat valtioneuvoston jäseniä, ja he käyttävät merkittävää julkista valtaa tehtävässään esimerkiksi johtamalla asioiden valmistelua ministeriöissä, ja ohjaamalla ministeriöiden alaisten virastojen ja muun hallinnon toimintaa⁴. Ministerivastuun luonne on sekä poliittista että oikeudellista, joka tekee valtakunnantason päätöksentekijöiden virkatoimien lainmukaisuuden tutkimisesta mielenkiintoista⁵. Koska valtioneuvoston jäsenten toiminnalla ja päätöksenteolla on merkittäviä vaikutuksia kansalaisten oikeuksiin, etuihin tai velvollisuuksiin, on oikeusvaltioperiaatteen olennaisesti kytkeytyvä laillisuusvalvonta merkittävässä roolissa. Laillisuusvalvonta keskittyy nimenomaan virkatoimien laillisuuden valvontaan⁶, jonka piiriin

¹ Saraviita, 2011, s. 132.

² Koivuluoma ja muut, 2022, s. 388.

³ Koivuluoma ja muut, 2022, s. 29.

⁴ Lankinen & Pietarinen, 2023, s. 15.

⁵ Eerola, 1998, s. 1231.

⁶ Husa & Jyränki, 2012, s. 333.

esimerkiksi valtioneuvoston jäsenten virkatoimet myös kuuluvat valtioneuvoston käyttäessä perustuslain takaamaa julkista valtaa. Myös tavanomaisessa julkisen vallan käytössä esimerkiksi viranomaisten tehdessä hallintopäätöksiä laillisuusvalvonta on merkittävässä asemassa, ja laillisuusvalvonnassa on omat päällekkäisyytensä, ja eroavaisuutensa verrattuna valtioneuvoston jäsenten valvontaan. Ministerivastuussa on toki omat erityispiirteensä, kuten sen poliittinen ulottuvuus, jotka erottavat sen merkittävästi tavanomaisesta virkavastuusta. Tässä tutkimuksessa ministerivastuulla tarkoitetaan ministerien oikeudellista (PL 114 §) ja poliittista (PL 3.2 § & 60.2 §) vastuuta virkatoimissaan. Ministerivastuuasialla taas tarkoitetaan tässä tutkimuksessa oikeudellisen ministerivastuun käsittelyyn liittyvää prosessia ja sen muodostamaa kokonaisuutta, kuten syytteen nostamisen edellytyksien tutkimista, sekä perustuslakivaliokuntakäsittelyä.

Ministerien vastuuseen liittyvä sääntely on peruja jo itsenäisen tasavallan alkuvuosilta. Vuonna 1919 eduskunta hyväksyi Suomen Hallitusmuodon (94/1919) tasavallan ensimmäiseksi perustuslaiksi. Jo Suomen Hallitusmuodossa (43 §) säädettiin valtioneuvoston jäsenten virkatoimien vastuunalaisuudesta eduskunnalle ja vastuunalaisuudesta päätöksiin, jonka käsittelyyn jäsen on osallistunut eikä ole jättänyt eriävää mielipidettä. Käytännössä tällä muotoilulla valtioneuvoston jäsen sidottiin perustuslain mukaan poliittiseen vastuuseen virkatoimistaan. Ministerien oikeudellisen vastuun sääntely juontaa juurensa Suomen Hallitusmuodon 47 §, jossa säädettiin menettelystä ja toimenpiteistä oikeudellisesti lainvastaisen toiminnan tapauksessa. Suomen Hallitusmuodon 47 § edellytyksiä virkarikoksille ja syytteen nostamiselle valtakunnanoikeuteen ei toisaalta eritelty erityisen tarkasti.

Niin kutsuttu vanha ministerivastuulaki (274/1922), eli laki eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen virkatoimien lainmukaisuutta, säädettiin vasta myöhemmin, vuonna 1922. Säädos antoi eduskunnalle oikeuden tarkastaa valtioneuvoston jäsenten virkatoimien lainmukaisuutta. Jo vanha ministerivastuulaki antoi toimivallan eduskunnan perustuslakivaliokunnalle lainvastaisen toiminnan tutkimisesta ja mahdollisesta päätöksestä eduskunnalle

syytteen nostamisesta valtakunnanoikeuteen. Suomen Hallitusmuodon aikana ministerivastuuasioita eteni valtakunnanoikeuden käsittelyyn vain neljästi; tapaus Niukkanen vuodelta 1933, Salaputkijuttu vuodelta 1952, Kätilöopistojuttu vuodelta 1959, sekä tapaus Juhantalo vuodelta 1993⁷. Valtakunnanoikeuden käsittelyyn edenneet tapaukset koskivat väärää merkintää valtioneuvoston pöytäkirjaan, lainvastaista menettelyä valtionavustuksien myöntämisessä, lainvastaisesta menettelystä urakkasopimuksen solmimisessa, sekä virkavelvollisuuden rikkomista ja lahjuksen vastaanottamista⁸.

Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksessa pääpaino keskittyi valtioneuvoston keskinäissuhteisiin, eduskunnan vallan lisäämiseen tasavallan presidentin oikeuksien kustannuksella, sekä perusoikeuksien harmonisaatioon⁹. Ministerivastuun osalta perustuslakiin säädettiin 114–116 §, joissa määritellään ministerisyytteen nostamisen käsittelyä, vireillepanoa, sekä edellytyksiä. Ministerivastuujärjestelmän osalta uudistukset perustuslakiin koettiin välttämättömiksi. Hallituksen esityksessä uudistustarvetta perusteltiin vanhan sääntelyn hajanaisuudella ja vanhan lainsäädännön erillisillä perustuslaeilla. Muina haasteina esityksessä todettiin tasavallan presidentin oikeus päättää syytteen nostamisesta, eduskunnan päätöksentekovoimalla sekä muistutuskyynyksestä – eli vanhan ministerivastuulain mukaisen kirjauksen viiden kansanedustajan mahdollisuudesta nostaa huomion kohteeksi esimerkiksi yksittäisen ministerin toimet.¹⁰

Erityisesti tasavallan presidenttiin liittyvät kirjat koettiin haastavina ja ongelmallisina. Haasteet liittyivät pitkälti vanhan perustuslakikokonaisuuden presidenttikeskeisyyteen ja tasavallan presidentin nykyistä lainsäädäntöä suurempaan valtaan. Lisäksi korjaustarpeita nähtiin presidentin ja valtioneuvoston keskinäissuhteissa; toisaalta valtioneuvoston jäsen oli oikeudellisessa vastuussa presidentin valtioneuvostossa tekemistä päätöksistä, ellei valtioneuvoston jäsen ollut jättänyt eriävää mielipidettä, mutta toisaalta

⁷ Hidén, 2024, s. 324–326.

⁸ PeVM 26/2020 vp., s. 11–12.

⁹ Saraviita, 2011, s. 58.

¹⁰ HE 1/1998 vp., s. 29–30.

valtioneuvoston jäsenillä oli velvollisuus valvoa presidentin päätösten lainmukaisuutta¹¹. Käytännössä vanhat perustuslait johtivat siis kaksoisroolitalanteeseen, jossa ministerit valvoivat valtioneuvoston istunnoissa tasavallan presidentin päätösten lainmukaisuutta, mutta samaan aikaan he olivat vastuussa tasavallan presidentin päätösten lainmukaisuudesta omalla virkavastuullaan.

Muutoksia valtiosääntöön ministerivastuun osalta oli esitetty jo aiemminkin. Vuonna 1994 oikeusministeriön asettama ministerivastuutyöryhmä esitti lopullisen lausuntonsa ministeriölle, joka sisälsi muutosehdotuksia esimerkiksi ministerien esteellisyyteen ja sidonnaisuuksiin, sekä niiden vaarantumisen estämiseen. Lausuntoa varten saatu muistio korkeimmasta hallinto-oikeudesta ehdotti ministerin oikeudellisen vastuun toteuttamiseen vaikuttavien kirjausten ja seikkojen säätämisestä erillisessä ministerivastuulaissa, kun taas perustuslaki säätäisi vain ministerien parlamentarisesta eli poliittisesta vastuusta.¹² Alun perin hallituksen esityksessä uudeksi perustuslaiksi (HE 1/1998) hallitus esitti ministerivastuun keskittämistä ja yksinkertaistamista syyttämispäätöksen siirtämiseksi kokonaan perustuslakivaliokunnalle. Hallitus perusteli esitystä käsittelyn nopeuttamisen lisäksi valtiosääntöoikeudellisen asiantuntijuuden saatavuudella perustuslakivaliokunnan näkökulmasta.¹³ Perustuslakivaliokunta totesi mietinnössään hallituksen esitykseen, ettei sen näkemyksen mukaan ole syytä siirtää syytteen nostamisen päätöstä kokonaan perustuslakivaliokunnalle. Tätä se perusteli sillä, että ministerivastuun asian käsittely halutaan pitää julkisena, jotta asian riittävä selvittäminen julkisesti voidaan turvata.¹⁴

Laki valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuun käsittelystä (196/2000) määrittää ministerivastuun käsittelyä eduskunnassa ja valtakunnanoikeuden toimintaa. Valtakunnanoikeuden toimintaa määrittävät perussäännökset löytyvät perustuslaista (PL 101

¹¹ HE 1/1998 vp., s. 29.

¹² HE 284/1994 vp., s. 11.

¹³ HE 1/1998 vp., s. 55–56.

¹⁴ PeVM 10/1998 vp., s. 10.

§). Valtakunnanoikeus nauttii jopa erityistuomioistuinten joukossa erityistä asemaa¹⁵ sen ollessa ainoa perustuslaissa erikseen säädetty erityistuomioistuin. Lisäksi valtakunnanoikeuden erityistä asemaa korostaa syytteiden yhteiskunnallinen merkityksellisyys ja vähäinen lukumäärä. Lisäksi valtakunnanoikeuden ratkaisusta ei voi valittaa (ministerivastuulaki 16 §) ja se kutsutaan erikseen koolle, kun eduskunta on päättänyt syytteen nostamisesta (ministerivastuulaki 9 §). Valtakunnanoikeus voidaankin nähdä ikään kuin korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan oikeuteen verrattavana ylimpänä itsenäisenä tuomioistuimena suomalaisessa oikeusjärjestyksessä¹⁶. Ministerivastuulaissa säädetään myös perustuslakivaliokunnan roolista ministerivastuuasioiden käsittelyssä. Perustuslakivaliokunnan lisäksi merkittävä rooli valtioneuvoston jäsenten toimien lainmukaisuuden valvonnassa on valtioneuvoston oikeuskanslerilla, jonka toimivalta pohjautuu perustuslain 108 § sekä lakiin valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000).

1.2 Tutkimuskysymys ja sen rajaukset

Tutkimuksen tavoitteena on tarkastella ministerivastuun erityistä luonnetta poliittisen ja oikeudellisen vastuun välimaastossa, sekä ministerivastuuasioiden käsittelyä, ja siihen liittyviä haasteita. Ministerivastuun erityinen luonne toisaalta oikeudellisena, toisaalta poliittisena vastuuna altistaa järjestelmän jännitteille, joita käsitellään tarkemmin tässä tutkimuksessa. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää ministerivastuuasian erityispiirteitä verrattuna tavanomaiseen virkavastuuseen, ja toisaalta normiston päällekkäisyyksiä. Näitä kysymyksiä tutkitaan tutkimuskysymysten kautta, joita tutkimuksessa on kaksi: *mistä ministerien oikeudellinen ja poliittinen vastuu koostuvat, sekä miten valtioneuvoston jäsenen virkavastuu eroaa tavanomaisesta virkavastuusta*. Varsinaisten tutkimuskysymysten ohella tutkimuksessa käsitellään ministerivastuuasian erityisluonteesta johtuvia jännitteitä. Tutkimuksessa käsitellään esimerkiksi korotettua syytekynnystä, ja sivutaan käsittelyn prosessia tapausesimerkein. Tutkimuksessa tuodaan ilmi paitsi

¹⁵ Husa & Pohjolainen, 2014, s. 125.

¹⁶ Koskentausta, 2019, s. 327.

toimivaltaan liittyviä epäselvyyksiä, myös asian poliittisen luonteen tuomia jännitteitä, vähäisten oikeustapauksien määrän vaikutusta, ja laillisuusvalvontaan liittyviä haasteita. Laillisuusvalvonnan osalta merkittävimmät toimijat ministerivastuukysymyksissä ovat valtioneuvoston oikeuskansleri, sekä eduskunnan perustuslakivaliokunta. Myöskään ministereiden toiminnan laillisuusvalvontaan liittyvät kysymykset eivät ole ilman omia jännitteitään ja haasteitaan, joita tuodaan tutkimuksessa ilmi.

Valtioneuvoston jäsenellä tarkoitetaan tässä tutkimuksessa ministereitä, vaikka valtioneuvoston itsensä käsite onkin laajempi. Valtioneuvoston käsitteellä sen laajassa merkityksessä tarkoitetaan kokonaisuutta, johon sisältyvät valtioneuvoston yleistunnon eli pääministerin ja ministereiden lisäksi ministeriöt, valtioneuvoston kanslia, sekä valtioneuvoston oikeuskansleri ja tämän virasto¹⁷. Tässä tutkimuksessa valtioneuvoston jäsenen virkavelvollisuuksien käsitteleminen ja tarkastelu rajoittuu ministereihin, sisältäen pääministerin. Valtioneuvoston oikeuskanslerin vastuuta osana valtioneuvostoa ei tutkimuksen luonteen vuoksi ole tarpeen käsitellä tarkemmin, vaikkakin aihetta sivutaan oikeuskanslerin toiminnan vuoksi Juhantalon tapauksen osalta. Tavanomaisen virkavastuun osalta virkavastuun ja esimerkiksi virkamiesten yleisten velvollisuuksien tutkiminen keskittyy nimenomaan yksittäisiin virkamiehiin, joten pois rajautuvat esimerkiksi viranomaisten itsensä vastuu, ja esimerkiksi viranomaisten vahingonkorvausvastuu yksittäisen virkamiehen sijasta. Vaikka virkavastuusäännöksiä sovelletaan myös esimerkiksi lailla julkisia hallintotehtäviä hoitaviin ei-viranomaisiin, sekä ei-virkasuhteessa olevaan julkisyhteisöjen henkilöstöön¹⁸, tutkimus rajoittuu nimenomaan virkasuhteisten henkilöiden vastuun käsittelyyn.

Tutkimuksessa käsitellään tapausesimerkein niitä jännitteitä, joita perustuslakivaliokunnan sekä valtioneuvoston oikeuskanslerin ministerivastuuasioihin liittyvistä lausunnoista, ja muista aineistoista on löydettävissä. Vaikka oikeuslähteet ovat erilaisia eri tapauksissa, ministerivastuusääntely säilyi pääpiirteittäin samanlaisena perustuslakiuudistuksessa,

¹⁷ Husa & Jyräni, 2012, s. 202.

¹⁸ Mäenpää, 2023, s. 319.

jonka vuoksi tutkimuksessa käsitellään tapausesimerkeissä sekä vanhaa perustuslakikokonaisuutta, että uutta perustuslakia ja ministerivastuulakia. Esimerkiksi ministeri Juhantalons tapauksessa ohjaavana säännöstyönä toimi vanhempi perustuslakikokonaisuus, eli Suomen Hallitusmuoto, sekä vanha ministerivastuulaki, kun taas nykyisen perustuslain ja ministerivastuulain aikana perustuslakivaliokuntaan on edennyt useampia tutkittavia tapauksia ministerien virkatoimien lainmukaisuuksien tutkimiseksi.

Tutkimusaihe on edelleen ajankohtainen esimerkiksi Marinin hallituksen ulkoministeri Pekka Haaviston al-Hol-kotoutuksiin liittyvän kohun johdosta, jonka vuoksi aihe sai paljon mediahuomiota valtakunnantasolla. Perustuslakivaliokunta totesi silloisen ulkoministeri Haaviston toimineen virkatoimissaan hallintolain ja ulkoasiainhallintolain vastaisesti. Valiokunta katsoi Haaviston käyttäneen harkintavaltaansa väärin, kun hän valmisti silloisen ulkoministeriön konsulipäällikön siirtoa pois tehtävistään selvittämättä ensin vähemmän järeiden toimenpiteiden mahdollisuutta.¹⁹ Konsulipäällikön siirtämisyritystä edelsivät ministerin ja konsulipäällikön erimielisyydet Syyriassa sijainneen al-Holin leirin suomalaisten kotouttamiseen liittyvissä kysymyksissä ja kotouttamisoperaation päätöksenteossa. Haaviston mukaan konsulipäällikkö ei edistänyt kotouttamisoperaatiota, kun taas konsulipäällikön mukaan häntä painostettiin ministerin toimesta edistämään arkaluontoista hanketta virkavastuulla ilman taustalla olevaa poliittista päätöstä.²⁰ Lopulta perustuslakivaliokunta totesi tutkittuaan tapauksen Haaviston menetelleen lainvastaisesti, mutta perustuslain 116 § korotettu syyksiluettavuusvaatimus ei täyttynyt²¹. Haaviston tapauksen lisäksi ministerivastuukysymyksiä on nykyisen perustuslain puitteissa käsitelty perustuslakivaliokunnassa ennenkin, esimerkiksi pääministerien Vanhanen²² ja Katainen²³ virkatoimien lainmukaisuuden tutkimiseksi. Lisäksi oikeuskansleri on ottanut kantaa useisiin ministerien toimintaan liittyviin kanteluihin, joita käsitellään tutkimuksessa.

¹⁹ Neihum, 2020.

²⁰ Kervinen ja muut, 2020.

²¹ Kervinen, 2020.

²² PeVM 10/2010 vp., s. 1.

²³ PeVM 4/2013 vp., s. 1.

Aiheen ajankohtaisuuden lisäksi tutkimuksen aihe on yhteiskunnallisesti merkittävä sen liittyessä demokraattisten vaalitulosten perusteella valittuihin merkittäviin julkisen vallan käyttäjiin ja vallan väärinkäytöksiin mahdollisuuksiin. Lisäksi aiheeseen liittyvää aikaisemman tutkimustiedon systematisointia ja kattavaa vertailua on esitetty vain puutteellisesti, joka korostaa tutkimuksen tarvetta. Ministerien mahdollinen lainvastainen, tai rikosoikeudelliset edellytykset täyttävä toiminta, on usein yleisen oikeustajun vastaista, eikä nykyinen tutkimusnäyttö muodosta selkeää eroa tavanomaiselle virkavastuulle, ja ministerivastuulle. Yhteiskunnallisessa keskustelussa ja oikeustieteen asiantuntijoiden lausunnoissa on pohdittu jo kauan ministerivastuusäntelyn kehittämistarpeita, joita käsitellään tutkimuksessa tarkemmin.

1.3 Tutkimusmenetelmät ja aineisto

Tutkimuksessa on pitkälti valtiosääntöoikeudellinen näkökulma, ja keskeisenä tutkimusmenetelmänä toimii lainoppi eli oikeusdogmatiikka. Tämä johtuu siitä, että ministerien vastuuseen liittyvä sääntely muodostuu pitkälti perustuslain säännöksistä. Hallinnon oikeusperiaatteiden käsittely, hyvän hallinnon kysymykset, sekä esimerkiksi esteellisyys tuovat tutkimukseen hallinto-oikeudellisen näkökulman, ja oikeustapauksien käsittely vanhan perustuslain aikakaudelta tuo tutkimukseen myös oikeushistoriallisen näkökulman. Virkavastuun ja virkamiehen yleisten velvollisuuksien käsittelyn johdosta tutkimuksessa on myös virkamiesoikeudellinen näkökulma, jonka avulla tarkastellaan tavanomaisten virkamiesten toiminnan oikeudellisia raameja, ja suhdetta ministerivastuusäntelyyn. Lisäksi tutkimuksessa on olennaisesti myös rikosoikeudellinen näkökulma virkarikosten ja rikosoikeudellisen virkavastuun käsittelyn vuoksi.

Lainopissa tarkastellaan voimassa olevaa oikeutta, ja lainopilla pyritään vastaamaan kysymykseen, mitä oikeus on. Lainopin tehtävänä on systematisoida ja tulkita voimassa

olevaa oikeutta, eli siinä selvitetään voimassa olevien oikeusnormien sisältöä.²⁴ Oikeustieteessä systematisoinnilla voidaan tarkoitaa yksinkertaistettuna hajanaisen ja toistuvan tiedon jakamista selkeisiin ja käsiteltäviin osioihin. Systematisoinnissa oleellista on lähtötekstien ja lähdemateriaalien tulkinta, sekä tiivistäminen.²⁵ Käytännössä oikeusdogmatiikan keskeisin tehtävä on tuottaa lakia soveltaville tahoille, kuten tuomioistuimille tai viranomaisille, suosituksia siitä, miten lakia tulisi soveltaa eri oikeuslähteistä saatavan tiedon avulla²⁶. Lainopissa korostuu sen luonteen vuoksi oikeussäännösten tulkinta ja tämän vuoksi oikeuslähdeoppi²⁷. Lainopin suuntauksen voidaan katsoa koostuvan oikeuslähdeopista, tulkintaopista ja argumentaatio-opista²⁸. Oikeuslähdeopilla tarkoitetaan oikeuslähteiden tutkimusta ja niiden välisiä keskinäissuhteita, oikeudellisella tulkintaopilla toimintaa, jolla pyritään selvittämään tutkittavan aiheen sisältöä tai merkitystä, sekä argumentaatio-opilla ratkaisun oikeaksi osoittamista ja perustelemista²⁹.

Oikeuden systematisointi nähdään perinteisesti järjestyksen luomisena, esimerkiksi oikeusnormien esittämisenä järjestäytyneessä muodossa ja jäsenytyneenä, joka yksinkertaisimmillaan näyttäytyy normien ja säännösten välisten suhteiden kuvailemisena³⁰. Lainopillinen tutkimus tuottaa oikeuslähdeopilla ja oikeuslähteiden keskinäisellä vertailulla *de lege lata*-tulkintasuosituksia voimassa olevasta lainsäädännöstä, kun taas *de lege ferenda*-tutkimukset keskittyvät tulevaisuuden lainsäädäntöön liittyviin kysymyksiin ja siihen, miltä tulevaisuudessa normisto voisi näyttää.³¹ Tulevaisuuden lainsäädännön kehitystarpeet johtavat *de lege ferenda* -menetelmän tuottamiin suosituksiin siitä, mihin suuntaan normistoa tulisi kehittää esimerkiksi normiston harmonisoinnin tarpeen osalta.

²⁴ Hirvonen, 2011, s. 21–22.

²⁵ Sajama, 2015, s. 14.

²⁶ Rautiainen ja muut, 2023, luku 1. Johdanto.

²⁷ Keinänen & Väättänen, 2016, s. 252.

²⁸ Rautiainen ja muut, 2023, luku 3.2. Oikeuslähde-, tulkinta- ja argumentaatio-opit lainopin menetelmänä; luku.

²⁹ Rautiainen ja muut, 2023, luku 3.4. Oikeuslähdeoppi; Rautiainen ja muut, 2023, luku 3.5. Oikeudellinen tulkintaoppi; Rautiainen ja muut, 2023, luku 3.6. Argumentaatio-oppi.

³⁰ Kolehmainen, 2023, s. 128–129.

³¹ Kolehmainen, 2023, s. 107–108.

De lege ferenda korostaa paitsi sitä, miltä tulevaisuuden normiston tulisi näyttää, myös oikeuden sisäisiä ristiriitoja ja jännitteitä³².

Tutkimuksen aineistona käytetään pääsääntöisesti voimassa olevaa lainsäädäntöä, joista tärkeimpinä perustuslaki, hallintolaki (434/2003), sekä laki valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä. Lisäksi tutkimuksessa sivutaan sittemmin kumottua lainsäädäntöä, joista tärkeimmät ovat sekä Suomen Hallitusmuoto, että laki eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvosten jäsenten ja oikeuskanslerin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen virkatointen lainmukaisuutta. Vanhaa perustuslakikokonaisuutta sivutaan tutkielmassa, koska vanhan ja uuden perustuslain ministerivastuuta käsittelevät säädökset ovat perusajatuksiltaan verrattavissa toisiinsa. Pääpaino tutkimuksessa on kuitenkin voimassa olevan lainsäädännön tulkitsemisessä vanhan perustuslakikokonaisuuden sijaan. Heikommin velvoittavina tutkimuksen oikeuslähteinä käytetään lakien esitöitä, eduskunnan valiokuntalausuntoja ja -mietintöjä, sekä niiden lausuntomuistioita, oikeuskirjallisuutta ja oikeudellisia artikkeleita. Lisäksi merkittäviä oikeuslähteitä tutkimuksessa ovat valtioneuvoston oikeuskanslerin, sekä eduskunnan oikeusasiamiehen antamat ratkaisut, sekä tavanomaista virkavastuuta koskevissa osioissa myös oikeuskäytäntö tuomioistuinratkaisujen toimesta.

1.4 Tutkimuksen rakenne

Vaikka ministerivastuun sääntely keskittyy perustuslain säännöksiin, käsitellään tutkimuksen ensimmäisessä ja toisessa pääluvussa virkamiesoikeudellisen ja hallinto-oikeudellisen tematiikan lisäksi ministerien oikeudellisen ja poliittisen vastuun jännitteitä, ja yhteyksiä tavanomaiseen virkavastuuseen. Tämä johtuu siitä, että ministerivastuukysymyksissä on myös hallinto-oikeuteen ja virkamiesoikeuteen rinnastettavia elementtejä, vaikka niiden säädöspohja ei olekaan välttämättä samanlainen.

³² Kolehmainen, 2023, s. 107–108.

Kolmannessa pääluvussa käsitellään virkavastuun eri muotoja, eli rikosoikeudellista, hallinnollista, sekä vahingonkorvausvastuuta. Tässä osiossa käsitellään myös ministerien lainvastaista toimintaa ja sen laillisuusvalvontaa, sekä poliittista vastuuta, koska nämä voidaan rinnastaa tosiasialliseen virkavastuuseen ja virkamiesten hallinnolliseen vastuuseen. Neljännessä pääluvussa keskitytään ministerivastuun erityispiirteisiin, kuten korotettuun syytekynnykseen, ja asian käsittelyyn liittyviin haasteisiin erityisesti perustuslakivaliokunnan näkökulmasta. Perustuslakivaliokunnalla on erityisen merkittävä rooli ministerivastuuasioissa, koska perustuslakivaliokunnan vastuulla on ministerisyyteen kannanoton laatiminen ja tutkiminen (PL 114 § & 115 §). Perustuslakivaliokunnan toimivalta perustuu perustuslain 74 §, jossa eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtäväksi on annettu paitsi lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden tutkinta, että lausuntojen tekeminen myös muiden käsittelyyn saapuvien asioiden perustuslainmukaisuudesta. Perustuslakivaliokunnalla on suomalaisessa yhteiskunnassa vahva arvostus, ja sen arvovallasta kertoo esimerkiksi se, että perustuslakivaliokunnan lausunnot *de facto* sitovat eduskuntaa³³. Lisäksi neljännessä pääluvussa käsitellään järjestelmää kohtaan esitettyä kritiikkiä, ja kehittämistarpeita sekä ministerivastuusäätelyn, että tavanomaisen virkavastuun säätelyn osalta.

Tutkimuksen johtopäätöksissä kootaan yhteen tärkeimmät havainnot ja vastaukset johdannossa esitettyihin tutkimuskysymyksiin. Johtopäätöksissä esitetään keskeiset eroavaisuudet virkavastuun ja ministerivastuun välillä, perustuslakivaliokunnan roolia, sekä erilaisia jännitteitä, joita prosessissa ilmenee. Lisäksi johtopäätöksissä esitetään tarve jatkotutkimukselle, sekä *de lege ferenda*-lainsäädäntösuosituksia siitä, mihin suuntaan lainsäädäntöä tulisi kehittää.

³³ Dahlberg & Harjuniemi, 2022, s. 287.

2 Virkamiesoikeuteen perustuvien velvollisuuksien ja ministerivastuun suhteesta

Vaikka valtioneuvoston jäsenten oikeudellinen vastuu poikkeaaakin normaalista virkavastuusta, tulee eroavaisuuksien ymmärtämiseksi selvittää alkuun julkisen toiminnan ja hallinnon oikeudellista taustaa, sekä tavanomaisen virkavastuun ja virkamiesten velvollisuuksien kokonaisuutta. Oikeusvaltion yhtenä kulmakivenä voidaan pitää hallinnon toiminnan ja päätösten lainmukaisuutta³⁴. Perustuslain 2 § mukaisen oikeusvaltioperiaatteen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslain säännös ja täten oikeusvaltioperiaatteen käsite sisältää sekä lainalaisuusperiaatteen että lakisidonnaisuuden käsitteet³⁵. Lakisidonnaisuuden käsite ja perustuslain 2 § 3 momentti käytännössä muodostavat oikeudellisen perustan virkavelvollisuuksille ja virkavastuulle³⁶. Perustuslain 2 § on perussäännös, joka asettaa raamit kaikelle julkisen vallan käytölle oikeusvaltioperiaatteen vaatimuksen kautta. Perustuslain säännöksiä täydennetään esimerkiksi hallintolain ja valtion virkamieslain säännöksillä.

Vaikka valtioneuvoston jäsenet eivät ole varsinaisesti palvelussuhteessa valtioon, voidaan julkisen luottamustehtävän hoidon vuoksi heidän toimintansa rinnastaa virkasuhteessa toimimiseen esimerkiksi esteellisyyškysymyksissä, rikoslain mukaisiin lahjusrikkomuksiin, tai virkasalaisuuden rikkomiseen liittyvissä kysymyksissä³⁷. Oikeudellisesti valtioneuvoston jäsenet eivät ole kuitenkaan virkamiesasemassa (vaikka he toimivatkin ministeriöiden johtajina), eikä heillä ole päätöksistään varsinaista virkavastuuta ministerin tehtävässä toimiessaan. Valtioneuvoston jäsenten oikeudellinen vastuu perustuukin vain perustuslain 116 § ministeririkoksiin, joissa on korotettu syytekynnys.³⁸ Toki ministerillä on vastuu virkatoimiensa lainmukaisuudesta,

³⁴ Mäenpää, 2023, s. 82.

³⁵ Mäenpää, 2024, s. 78–82.

³⁶ Mäenpää, 2024, s. 82–83.

³⁷ Muukkonen, 2022, s. 2.

³⁸ Tieteen termipankki, 2026, ministerivastuu.

ja ministerit vastaavat myös rikosoikeudellisesta vastuusta mahdollisesta lainvastaisesta menettelystä ministerin asemassa toimiessaan³⁹.

Poliittisena toimijana ja korkeana toimeenpanovallan toteuttajana valtioneuvoston jäsenten toimintaan sisältyy merkittäviä erityispiirteitä, kuten parlamentarismien (PL 3.2 §) periaate ja vaatimus eduskunnan luottamuksesta koko valtioneuvostolle. Valtioneuvoston jäsenten vastuu voidaankin nähdä erityisluonteisena ja poikkeuksellisen sekoituksena oikeudellista ja poliittista vastuuta. Oikeudellisessa vastuussa liikutaan harmaalla alueella, jossa omanlaisensa haasteen aiheuttavat esimerkiksi ministerien mahdolliset roolit muissakin tehtävissä ministerin tehtävien ohella, kuten puoluejohtajana, jolloin esimerkiksi julkisissa lausunnoissa tulee olla tarkkana, esiinnyttäänkö valtioneuvoston jäsenenä, vai puolueen puheenjohtajana⁴⁰. Myös oikeuskanslerin ratkaisusta on löydettävissä haasteita tulkittaessa sitä, onko ministeri antanut lausuntojaan ministerin vai esimerkiksi kansanedustajan asemassa⁴¹. Lisäksi esimerkiksi vanhan perustuslakikokonaisisuuden aikana lakivaliokunta totesi vuonna 1989, että rikoslain virkarikossäännöksiä soveltaminen valtioneuvoston jäseniin pysyi mahdollisena siitä huolimatta, että perustuslakivaliokunta oli aikaisemmin lausunut perustuslakitasoisten säännösten johdosta sitä vastaan, että valtioneuvoston jäsenet tulisi määritellä rikoslaissa virkamieheksi⁴².

Virkamiesten yleisistä velvollisuuksista säädetään valtion virkamieslaissa. Valtion virkamieslaki tosin säätelee velvollisuuksia hyvin yleisellä tasolla, ja monet yksityiskohtaisemmat menettelyt määrätään esimerkiksi asetuksilla, kuten valtion virkamiesasetuksella. Toki on tärkeää huomioida, ettei valtion virkamieslakia sovelleta suoraan ministerien

³⁹ Lankinen & Pietarinen, 2023, s. 63.

⁴⁰ Eerola, 1998, s. 1234.

⁴¹ Ks. OKV/449/1/2011; Silloisen työ- ja elinkeinoministeri Mauri Pekkarisen lausunnot ministeriaitiosta eduskunnan täysistunnossa 03.03.2011 liittyivät hallituksen esitykseen kaivoslaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 273/2009 vp) käsittelyyn. Kanteen mukaan Pekkarisen lausunnot olivat äänestystä edeltäneessä keskustelussa tarkoitushakuisesti virheellisiä ja syrjiviä. Oikeuskansleri kiinnitti huomiota Pekkarisen lausunnoissa myös siihen, missä asemassa hän oli lausunnot antanut hänen toimiessaan sekä ministerinä, että kansanedustajana.

⁴² LaVM 7/1989 vp., s. 5.

toimintaan, koska he eivät ole virkamieslain 1 § tarkoittamassa virkasuhteessa, eli julkis-oikeudellisessa palvelusuhteessa valtioon. Tämän on todennut ratkaisuisissa myös valtioneuvoston oikeuskansleri tämän ottaessa kantaa silloisen pääministeri Sanna Marinin suurta mediahuomiota herättäneeseen vapaa-ajan käytökseen perustuneisiin kanteluihin vuonna 2022. Tapauksessa oikeuskansleri linjasi, ettei virkamieslain 14 § mukainen käyttäytymisvelvollisuus koske ministereitä⁴³, mutta toisaalta perustuslaista on osoitettavissa ministerien käyttäytymiseen liittyviä vaatimuksia.

Osa virkamiesoikeudellisen säännösten ja periaatteiden kokonaisuudesta soveltuu myös ministerien toiminnan tarkasteluun, mutta ne on säädetty muualla kuin virkamieslain pykälissä. Esimerkiksi perustuslaki, laki valtioneuvostosta (175/2003), sekä oikeuskäytäntö, kuten oikeuskanslerin lausunnot, muodostavat ministerien virkamiesoikeudelliseen vastuuseen verrattavan kokonaisuuden, jota käsitellään tässä osiossa tarkemmin.

2.1 Virkatehtävien suorittaminen

Virkamiehen olennaisin velvollisuus on valtion virkamieslain 14 § mukainen suorittaa virkatehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Pääsääntöisesti virkamiehellä ei ole myöskään oikeutta kieltäytyä virkatehtäviensä suorittamisesta, paitsi hyvin poikkeuksellisissa tapauksissa esimerkiksi vakaumukseensa vedoten⁴⁴. Toisaalta esimerkiksi vuonna 2011 Korkein hallinto-oikeus hylkäsi valituksen Kuopion hallinto-oikeuden ratkaisuun 09/0606/1, jossa käsiteltiin seurakunnan nuorisotyönohjaajan virkasuhteen irtisanomista jatkuvien virkavelvollisuuksien laiminlyöntien vuoksi⁴⁵.

⁴³ OKV/2082/10/2022 ym., s. 3.

⁴⁴ Mäenpää, 2023, s. 1319.

⁴⁵ Ks. KHO: 2011:56; Tapauksessa seurakuntaan virkasuhteinen nuoristyöntekijä oli perustellut kieltäytymistä työtehtäviensä suorittamiseksi hänen virkateologisella vakaumuksellaan jumalanpalveluksiin osallistuvien naispappien vuoksi. Hallinto-oikeus ei katsonut nuorisotyönohjaajan kieltäytymisen olleen sukupuoleen kohdistuvan syrjinnän vuoksi hyväksyttävä peruste, eikä Korkein hallinto-oikeus nähnyt perusteita päätöksen muuttamiseen hylätessään nuorisotyönohjaajan valituksen hallinto-oikeuden päätökseen.

Ministereiden osalta tehtävien suorittamiseen voidaan katsoa sisältyvän esimerkiksi valtioneuvoston lakisääteiset tehtävät, ministeriön toimivaltaan liittyvät kysymykset, toimialalle kuuluvien asioiden valmistelu, asianmukainen toiminta, sekä osallistuminen eduskunnan työskentelyyn. Vaikka ministerin tehtävän kuvailu on sidonnainen hallituskausiin ja -ohjelmiin, eikä tehtävän sisältöä voida yksiselitteisesti kuvata, voidaan perustellusti todeta, että lainvalmistelu ja sen asianmukaisuus ovat ministerin tehtävien suorittamisen kannalta olennaisimpia tehtäviä.⁴⁶

Vaikka virkamieslaki ei sido ministereitä, voidaan ministerin asemassa toimimisen asianmukaisuus katsoa osittain rinnasteiseksi virkamieslain säännökseen. Tämä voidaan perustaa perustuslain 68 §, joka määrää ministerin vastaamaan toimialallaan asioiden valmistelusta, ja hallinnon asianmukaisen toiminnan varmistamisesta. Ministeriöiden päälliköinä ministerien tehtäviin kuuluu olennaisesti ministeriöiden toiminnan johtaminen. Oikeuskansleri on ottanut kantaa vuonna 2025 niin kutsutussa nikotiinipussitapauksessa entisen opetusministeri Anna-Maja Henrikssonin (sekä sosiaaliturvaministeri Grahn-Laaosen) toimintaan tupakkalain muutokseen liittyvän asian valmistelussa. Entinen ministeri Henriksson on kotoisin Pietarsaaresta, ja oikeuskanslerille toimitetuissa kanteluissa väitettiin Henrikssonin edistäneen tupakkalain uudistuksen yhteydessä pietarsaarelaisen yrityksen valmistamien makujen sisällyttämistä osaksi lainsäädäntöä. Oikeuskansleri kiinnitti huomiota ministeriön valmisteleman esityksen käsittelyn asianmukaisuuden vaarantumiseen entisen ministeri Henrikssonin toimesta, jolloin epäily lainvalmistelun asianmukaisuuteen oli perustellusti noussut. Henrikssonin menettely oli oikeuskanslerin mielestä ristiriidassa perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa.⁴⁷

Kuten aiemmin todettua, virkamiehillä ei myöskään lähtökohtaisesti ole oikeutta kieltäytyä virkatehtäviensä suorittamisesta. Koska ministerin velvollisuutena on edistää ja johtaa asioiden valmistelua ministeriön sisällä⁴⁸, on luontevaa tulkita niin, että ministeri

⁴⁶ Lankinen & Pietarinen, 2023, s. 204.

⁴⁷ OKV/2525/10/2024 ym., s. 1–17.

⁴⁸ Lankinen & Pietarinen, 2023, s. 204.

edistäisi hyväksytyjä lakeja ja niiden toimeenpanoa ministeriössä, ja että tämä olisi osa ministerin tehtävän asettamia vaatimuksia ja velvollisuuksia.

Asioiden valmisteluun ministeriössä voidaan liittää myös oikeusministeri Leena Meren kommentit, jotka johtivat kanteluihin oikeuskanslerille eheytyshoitojen kieltämiseen liittyvässä kansalaisaloitteessa. Eduskunnan hyväksyttyä toimenpideoitemuotoisen ehdotuksen (ei konkreettista lakiehdotusta) 28.03.2025 oikeusministeri Meri antoi julkisuuteen muun muassa seuraavat lausunnot: *”niin kuin lakivaliokuntakin toi esille, se (eheytyshoitojen kieltäminen) ei ole ihan yksiselitteinen asia”,* ja että *”silloinhan se ei voi hallituksen esityksenä edetä. Hallitus ei tietenkään voi tuoda esityksiä, joista se ei ole yksimielinen”*. Oikeuskanslerin mukaan lausunnoista oli voinut jäädä käsitykseen, ettei oikeusministeriö aloita valmistelemaan hyväksytyn aloitteen velvoittamia toimia, ja että lausunnot olivat harkitsemattomia. Oikeuskansleri ei kuitenkaan katsonut oikeusministerin toimittaman selvityksen perusteella⁴⁹ toimineen tapauksessa lain tai virkavelvollisuuksien vastaisesti.⁵⁰

2.2 Asemaan perustuvat käyttäytymisvaatimukset ja virkamiesetiikka

Valtion virkamieslain (14.2 §) mukaan virkamiehen tulee käyttäytyä tehtävässään asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Käyttäytymisvaatimukseen ei toisaalta ole olemassa yhtäläisiä ohjeita tai määritelmiä, koska vaatimukset vaihtelevat virkamiesaseman ja -tehtävien mukaisesti. Luotettavuusvaatimus syntyy oletuksesta siitä, että julkisen viran hoitaminen ja yleisen edun varmistaminen voidaan toteuttaa aina nimitysvaiheesta viran hoitamiseen.⁵¹ Käytännössä käyttäytymisvaatimus edellyttää virkamiehiltä arvokasta käytöstä, ja asemasta riippuen käyttäytymiseen liittyvät vaatimukset saattavat ulottua myös virkatoimen ulkopuoliseen käytökseen. Pääsääntöisesti

⁴⁹ Ks. OKV/723/10/2025, s. 7. Oikeusministeri Meri totesi selvityksessään oikeuskanslerille, etteivät hänen aikaisemmat lausuntonsa tarkoita sitä, etteikö kansalaisaloitteen sisältöä ja siihen liittyviä toimenpiteitä ryhdyttäisi arvioimaan oikeusministeriössä eduskunnan tahdon mukaisesti.

⁵⁰ OKV/723/10/2025, s. 1–9.

⁵¹ Mäenpää, 2023, s. 1324–1325.

virkamieshierarkiassa korkeammalla olevat virkamiehet joutuvat useammin vastuuseen vapaa-ajan toimistaan verrattuna hierarkiassa alemmalla tasolla oleviin, mutta erityislakien ja suhteellisen hajaantuneen virkamiesoikeudellisen sääntelyn vuoksi edes oikeuslähteet eivät tarjoa selkeää rajaa siihen, keitä käyttäytymisvelvollisuus milloinkin koskee, ja milloin ei. Tähän vaikuttaa lisäksi se, mihin julkisyhteisöön virkamies on virkasuhteessa.

⁵² Esimerkiksi poliisiorganisaation tai vaikkapa Kansaneläkelaitoksen virkamiesten käyttäytymisvaatimukset eroavat toisistaan merkittävästi. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies onkin esittänyt täsmennyksiä käyttäytymisvelvoitteen tarkentamiseksi ja valtion virkamieslain täsmentämiseksi⁵³.

Korkein hallinto-oikeus on antanut vuonna 2022 päätöksen kolmeen hallinto-oikeuden ratkaisuun (20/0212/2, 20/0213/2 ja 465/21), joissa tutkittiin poliisimiehien kriittisiä lausuntoja poliisiorganisaatiota ja poliisin johtoa vastaan sosiaalisessa mediassa, sanomalehtikolumnissa sekä televisioesiintymisessä. Arvioinnin lähtökohtana oli poliisilaitoksen antamat kirjalliset varoitukset virkamieslain 24 § nojalla, ja määräaikainen kuukauden virasta erottaminen laista poliisin hallinnosta 15 i § mukaisesti. Toki täytyy muistaa, että poliisimiehen käyttäytymisvaatimukset ovat säädetty poliisin hallinnosta annetun lain 15 f § johdosta virkamieslain 14 § ankarammaksi. Kaikki edellä mainitut tapaukset liittyivät vapaa-ajan toimintaan, ja korkein hallinto-oikeus hylkäsi yhtä osittaista valituslupaa lukuun ottamatta kaikki valituslupahakemukset, eikä muuttanut hallinto-oikeuden päätöksiä.⁵⁴

Virkamiesetiikan periaatteet eroavat muista virkamiehen velvollisuuksista sillä, etteivät ne ole varsinaisia oikeuslähteitä virkamiehen toiminnan ohjaamisessa. Lainsäädännöllä turvataan ainoastaan virkamiesmoraalin vähimmäistaso, mutta perinteisesti virkamiesetiikalla käsitetään yleiset ehdot sille, millainen käytös ja millainen toiminta on hyväksyttävää. Osa virkamiesmoraalista on omaksuttu oikeusperiaatteissa ja muissa normeissa,

⁵² Muukkonen, 2022, s. 28.

⁵³ Ks. EOAK/5000/2023.

⁵⁴ KHO: 2022:129.

kuten puolueettomuusperiaatteessa ja mielivallan kiellossa. Vaikka ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisuisa on otettu huomioon virkamiesetiikan periaatteita, ei etiikan vastainen toiminta itsessään ole rikosoikeudellisesti rangaistava teko.⁵⁵ Valtioneuvoston oikeuskansleri on pitänyt eettisten ja oikeudellisten kysymysten rajavetoa haastavana, ja perusteltuna sitä, ettei virkamieseettisiä kysymyksiä kirjattaisi tarkemmin osaksi lainsäädäntöä⁵⁶. Eettisten ja oikeudellisten kysymysten välinen ristiriita on havaittavissa myös esimerkiksi ministerien toiminnan arvioinnissa.

Valtioneuvoston oikeuskansleri on ottanut ratkaisussaan kantaa vuonna 2022 silloisen pääministeri Sanna Marinin vapaa-ajan käytökseen. Virkamiesoikeudelliset käyttäytymisvelvollisuudet eivät sido ministereitä, mutta ministerit ovat toiminnastaan, arvokas käyttäytyminen mukaan lukien, velvollisia eduskunnalle perustuslain 3 § 2 momentin (parlamentarismien periaate) sekä perustuslain 60 § 2 momentin mukaisesti. Tämä tarkoittaa siis sitä, että ministerit kantavat käyttäytymisestään pitkälti poliittista vastuuta, joka on eduskunnan ja kansalaisten arvioinnin piirissä.⁵⁷ Perustuslain 60 § 2 momentti määrää, että ministerit ovat virkatoimistaan vastuunalaisia eduskunnalle. Perustuslain muotoilu virkatoimista itsessään on hieman hämäävä, koska ministerit eivät ole virkamieslain mukaisessa virkasuhteessa valtioon. Lisäksi perustuslain 60 § 1 momentin mukaisesti ministerien tulee olla ”rehelliseksi ja taitavaksi tunnettuja Suomen kansalaisia”. Oikeuskansleri on ottanut myös rehellisyysvaatimukseen kantaa esimerkiksi entisen puolustusministeri Antti Kaikkosen ministeriksi nimittämisen tapauksessa rikostuomioiden osalta.⁵⁸

Oikeuskansleri on ottanut myös kantaa esimerkiksi ministerien kielenkäyttöön liittyviin kysymyksiin, joita voidaan perustellusti pitää osana arvokasta käytöstä. Vuonna 2019 oikeuskansleri päätyi moittimaan silloista puolustusministeri Jussi Niinistöä tämän kielenkäytöstä liittyen perustuslakivaliokunnan asiantuntijalausuntoihin. Niinistö kirjoitti

⁵⁵ Koskinen & Kulla, 2019, s. 37–38.

⁵⁶ Oikeuskanslerinvirasto, 2019, s. 86–87.

⁵⁷ OKV/2082/10/2022 ym, s. 2–4.

⁵⁸ Ks. OKV/882/1/2019.

blogissaan vähättelevästi valtiosääntöoikeuden asiantuntijoista, ja kutsui näitä muun muassa ”perustuslakitalebaneiksi, jotka verhoavat omat ideologiset tavoitteensa asiantuntijuuden valekaapuun”.⁵⁹ Oikeuskanslerin mukaan ministeriltä voidaan odottaa parempaa harkintakykyä, kuin mitä tilanteessa on käytetty. Oikeuskansleri painottaa myös velvollisuutta osana virkatoimia pidättäytyä tapauksen kaltaisesta kielenkäytöstä, ja Nii-nistön sanavalintojen ylittäneen ministerin tehtävässä toimivan edellytykset, vaikkeivat edellytykset esitutkinnan käynnistämiseen täyttyneekään.⁶⁰

2.3 Luottamusta vaarantavat edut

Valtion virkamieslain 15 § mukaan ”virkamies ei saa vaatia, hyväksyä tai ottaa vastaan taloudellista tai muuta etua, jos se voi heikentää luottamusta virkamieheen taikka viranomaiseen”. Käytännössä tämä tarkoittaa kieltoa ottaa vastaan joko virkatoimen aikana tai jälkeen sellaisia etuuksia, jotka voivat vaarantaa luottamuksen joko virkamieheen itseensä, tai viranomaiseen. Vaikka etuuksia itsessään tai niiden määrää ei olekaan yksi-löity virkamieslaissa, käytännössä niillä tarkoitetaan esimerkiksi lainoja, takauksia, alen-nuksia tai esimerkiksi matkoja. Oikeuskäytännössä useimmiten ongelmat luottamusta vaarantavissa eduissa kohdistuvat nimenomaan matkoihin. Jopa virkamatkat voidaan tulkita lain silmissä kiellettyinä, ja tällaiset matkat yleensä edellyttävätkin esimiehen tai hierarkiassa ylemmän viranomaisen hyväksynnän. Luottamusta vaarantavien etujen kiel-lolla pyritään varmistamaan puolueettomuus tai se, että virkatoimintaan voitaisiin vai-kuttaa ulkopuolisten tekijöiden, kuten lahjonnan, avulla. Esimerkiksi erilaisia palkkioita, tukia, tai sponsorirahaa ei voi vastaanottaa pääsääntöisesti yksittäinen virkamies, vaan viranomainen.⁶¹

Virkamieslain 15 § on oleellisesti kytköksissä esimerkiksi rikoslain 40 luvun 1 §, eli lahjus-ten vastaanottamiseen, joita käsitellään tässä tutkimuksessa myöhemmin. Luottamusta

⁵⁹ OKV/363/1/2019, s. 1.

⁶⁰ OKV/363/1/2019, s. 13–14.

⁶¹ Koskinen & Kulla, 2019, s. 252–255.

vaarantavien etujen kaltaiset tilanteet voidaan katsoa liittyvän ministerien kohdalla lahjusrikosten lisäksi esimerkiksi sidonnaisuuksiin ja esteellisyyteen, joita käsitellään myöhemmin tarkemmin. Myös ministereiden toimiessa samanaikaisesti kansanedustajina mahdolliset vaalirahoitukseen tai muihin tukiin liittyvät hyödyt ovat sellaisia, että niiden voidaan katsoa vaarantavan yleistä luottamusta⁶².

Ministerien ja tavallisten virkamiesten osalta vieraanvaraisuuteen, lahjoihin, tai etuihin liittyvät kysymykset ovat herättäneet paljon keskustelua yhteiskunnallisella tasolla. Samalla, kun virkamiehiltä odotetaan ensisijaisesti pidättäväisyyttä esimerkiksi erilaisten tilaisuuksien, kuten tarjottujen lounaiden, sekä kulttuuritapahtumien lippujen vastaanottamisen osalta⁶³, mediassa uutisoidaan ministerien lahjojen vastaanottamisista. Jo useamman edellisen hallituskauden aikana mediassa on ollut lukuisia esimerkkejä esimerkiksi satojen eurojen arvoisiin festivaalilippuihin, joita ministereille on kustannettu. Valtioneuvoston kanslia ylläpitää ministerien lahjarekisteriä, jonne valtioneuvoston jäsenten tulee ilmoittaa lahjansa, jos lahjan arvo ylittää niin sanotun vähäisen rajan, eli 50 euroa⁶⁴. Rekisteri ei kuitenkaan ole julkisesti nähtävillä, vaan tiedot tulee erikseen pyytää, joka voidaan nähdä toiminnan avoimuuden kannalta ongelmallisena. Esimerkiksi Yleisradio uutisoi vuonna 2024 ministerien osallistumisista esimerkiksi konsertteihin, samppanjapullojen vastaanottamisesta, sekä turkiskauluksen vastaanottamisesta omalle erityisavustajalle⁶⁵. Helsingin Sanomat uutisoi vuonna 2026 esimerkiksi ministeri Multalan yli 700 euron arvoisen suksipakettilahjasta, useamman ministerin kellolahjoista, sekä yli 700 euron arvoisista Turun kaupungin lahjoittamista Ruisrock-lipuista⁶⁶. Ministereiden toimintaa voidaan pitää poikkeuksellisena, koska Ministerin käsikirjassa lahjoja ja etuja pidetään pääsääntöisesti valtioneuvoston omaisuutena, joskin mahdollisuus alle 200 euron arvoisiin henkilökohtaiseen käyttöön suunnattuihin lahjoihin tai etuihin on ohjeistettu mahdolliseksi. Samalla ohjeessa kuitenkin todetaan, että lahjoja, etuja, tai muita

⁶² OKV/1280/1/2009, s. 9.; Ks. luku 3.5, Ministerien esteellisyydestä.

⁶³ VN/27196/2023, s. 3–7.

⁶⁴ Lankinen & Pietarinen, 2023, s. 215–216.

⁶⁵ Ks. Heiskanen, Särkkä & Pietarinen, 2024. Rekisteri paljastaa: Ministerit saaneet lahjaksi kilotolkulla juustoa, samppanjaa ja lasikulhon Joe Bidenilta.

⁶⁶ Ks. Liski & Pietiläinen, 2026. Purra otti vastaan 800 euron samppanja-pullon, vaikka ohje kieltää.

vieraanvaraisuuksia vastaanottaessaan tulee huolehtia siitä, ettei luottamus asianmukaisuuteen vaarannu.⁶⁷

Erityisesti asianmukaisuuden ja riippumattomuuden näkökulmista ministerien ohjeistuksen vastaistakin menettelyä voidaan pitää varsin poikkeuksellisena. Vaikka valtioneuvoston jäsen vastaanottaisi esimerkiksi 150 euron arvoisen lahjan tai edun, on se silti yleisesti suurempi kuin se, mitä oikeuskäytännössä on katsottu tavalliselle virkamiehelle sopivaksi⁶⁸. Myös esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies on ottanut kantaa korkearvoisen virkamiehen menettelyyn mahdollisista lahjusten tai muiden etujen vastaanottamisesta⁶⁹.

2.4 Vaitiolovelvollisuus

Vaitiolovelvollisuus perustuu julkisuuslain 6 luvun säännöksiin salassapitovelvoitteista. Lisäksi 7 luvussa määrätään salassapidosta poikkeamisesta. Julkisuuslain mukaan virkamiehiä koskee yleinen salassapitovelvollisuus, jolla tarkoitetaan sitä, ettei virkamies saa paljastaa salassa pidettävää tietoa. Tämä velvoite koskee tiedon paljastamista,

⁶⁷ Lankinen & Pietarinen, 2023, s. 215.

⁶⁸ Ks. KKO 2000:40. Korkein oikeus otti kantaa Hovioikeuden ratkaisuun, jossa käsiteltiin vesioikeuden jäsenten vesiyhtiöltä vastaanottamia kestityksiä ja sitä, syyllistyivätkö virkamiehet tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen. Tarjoilut liittyivät pääsääntöisesti lounaiden ja oluen tarjoilemiseen. Korkein oikeus katsoi, että matkoista päättäneen virkamiehen asema voimalaitoshakemusta käsittelevän elimen puheenjohtajana vaaransi riippumattomuuden, ja tuomitsi asianosaisen virkavelvollisuuden rikkomisesta. Puheenjohtajan lisäksi vesioikeuden muita jäseniä oli myös osallistunut kestityksiin, mutta korkein oikeus katsoi, että heidän osaltaan teot olivat kokonaisuutena niin vähäiset, ettei riskiä luottamuksen vaarantamiseen ollut.

⁶⁹ Ks. EOA/2108/4/05. Oikeusasiamies otti kantaa Kelan pääjohtajan osallistumisesta oopperajuhlille kuntoutuskeskuksen kustantamana. Pääjohtajan selvityksen mukaan vierailu liittyi hänen työhönsä Kelan pääjohtajana osana tavanomaista vieraanvaraisuutta. Matka- ja majoituskulut pääjohtaja maksoi itse. Oikeusasiamies kirjoitti, että Kelan pääjohtajan asemassa pääjohtajan toimintaan kiinnittyi erityistä huomiota, koska tällä voi olla merkittäviä vaikutuksia viranomaistoiminnan asianmukaisuuteen ja kansalaisten mielikuviin Kansaneläkelaitoksesta. Saadun edun arvoa, 383 euroa, ei voitu pitää oikeusasiamiehen mielestä vähäisenä. Lisäksi valtakunnansyyttäjä oli tehnyt aikaisemmin syyttämättäjättämispäätöksen pääjohtajan menettelystä. Oikeusasiamies piti pääjohtajan menettelyä huonosti harkittuna ja mahdollisesti luottamusta heikentävänä, mutta ei pitänyt pääjohtajan toimintaa rikoslain ja virkavelvollisuuksien vastaisena toimintana.

käyttämistä, sekä hyödyksi että vahingoksi, virkasuhteen aikana, ja jälkeen.⁷⁰ Täytyy toki huomata, etteivät vaitiolovelvollisuus ja salassapitovelvollisuus ole synonyymejä, vaan salassapitovelvollisuus on yleisesti vaitiolovelvollisuuden yläkäsite⁷¹. Vaitiolovelvollisuus on merkittävä rajoitus virkamiehen sananvapauteen, ja sillä pyritään suojaamaan esimerkiksi hallinnon asiakkaiden, ja viranomaistoiminnan etuja ja oikeuksia⁷². Julkisuuslain 23 § eli vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto ovat siis merkittäviä rajoituksia yleistä julkisuuslain julkisuusperiaatetta vastaan, jonka mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, ellei toisin säädetä.

Salassapito- ja vaitiolovelvollisuuden alaiset tiedot ja asiakirjat koskevat myös ministereitä tavallisten virkamiesten lailla⁷³. Samat julkisuuslain 23 § velvoitteet jatkuvat ministereiden osalta myös ministerikauden jälkeen⁷⁴. Ministerien aseman mahdollistamat laajat tiedot yleiselle edulle ja kansalliselle turvallisuudelle merkittävistä aiheista lisäävät tarvetta sääntelyn tarkentamiselle valtioneuvoston jäsenten osalta. Käsittelyssä oleva hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karensista sekä sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta (karenssilaki) liittyy oleellisesti ministerien käytössä oleviin tietoihin, ja salassapito- ja vaitiolovelvollisuuksien sääntelyyn. Esityksessä tuodaan esiin riskit nykytilanteesta, jotka liittyvät paitsi ministerien uusiin tehtäviin ministeritehtävän jälkeen, myös valtiovallan kannalta oleelliseen ja tärkeään tietoon ja niiden suojaamiseen. Esityksellä pyritään mahdollistamaan karenssi uusiin tehtäviin siirtymisen osalta ministereille, joiden toimikausi päättyy joko valtioneuvoston, tai yksittäisen ministerin eron johdosta. Perusteluissa mainitaan nimenomaisesti ministereiden pääsy valtiovallalle merkittävään salassa pidettävään tietoon, joka muodostaa turvallisuusriskin yleiselle edulle ja luottamukselle hallitusvallan käyttöön.⁷⁵ Hallitus perustelee tarvetta myös sillä, ettei vaitiolovelvollisuudella ja hyväksikäyttökiellolla voida kattavasti ennaltaehkäistä tilanteita, joissa valtioneuvoston

⁷⁰ Husa & Pohjolainen, 2014, s. 305.

⁷¹ Koskinen & Kulla, 2019, s. 255.

⁷² Korkeamäki & Koskinen, 2012, s. 17.

⁷³ Lankinen & Pietarinen, 2023, s. 220.

⁷⁴ HE 90/2024 vp., s. 10.

⁷⁵ HE 90/2024 vp., s. 1.

jäsenenä saatuja salassa pidettäviä tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamia tietoja voitaisiin käyttää uudessa tehtävässä⁷⁶.

Salassa pidettävä tieto ja vaitiolovelvollisuus kytkeytyvät olennaisesti rikoslain 40 luvun 5 §, jossa määrätään tavanomaisesta virkasalaisuuden ja tuottamuksellisesta virkasalaisuuden rikkomisesta. Näitä käsitellään tarkemmin virkarikosluvussa.

⁷⁶ HE 90/2024 vp., s. 29.

3 Hallinto-oikeuden ja ministerivastuun suhteesta

Hallintolaki määrää hallintolain 2 § mukaisesti hyvän hallinnon perusteista, ja hallintoasioissa käytettävistä menettelyistä. Hallintolain säännöksiä sovelletaan myös valtion keskushallinnossa, kuten valtioneuvostossa ja yksittäisissä ministeriöissä.⁷⁷ Lisäksi valtioneuvoston jäsenen ja koko ministeriöiden toimintaa ohjaavat myös esimerkiksi hallintolaissa säädetyt hallinnon oikeusperiaatteet ja hyvän hallinnon perusteet, joita käsitellään tässä osiossa tarkemmin. Tämä johtuu pohjimmiltaan siitä, että ministerit toimivat ministeriöidensä päälliköinä, ja hallintolain säännökset sitovat ministeriöitä. Tämä asettaa käytännössä ministerit asemaan, jossa he ovat viimekätisessä vastuussa oman ministeriönsä, ja hallinnonalansa toiminnasta⁷⁸. Tässä pääluvussa käsitellään tarkemmin virkamiesten ja ministerien toiminnan hallinto-oikeudellista ulottuvuutta, sekä hallinto-laista löytyviä yhtenäisyyksiä, ja toisaalta eroavaisuuksia.

3.1 Hyvä hallinto

Hyvä hallinto on kansalaisten oikeusturvan, päätöksenteon lainmukaisuuden, sekä perusoikeuksien toteutumisen edellytys. Julkisen hallinnon, kuten myös esimerkiksi yksittäisen ministerin, tulee tehtävänsä hoitamisessa noudattaa perustuslain 21 § sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan mukaista hyvää hallintoa, joka voidaan katsoa yhteiskunnan eri jäsenten tarpeisiin perustuvaksi hallintomalliksi ja -menettelyiksi. Hyvän hallinnon tarkoituksena on vahvistaa luottamusta julkisen vallan toimintaan, lainalaisuuteen, sekä kansalaisten oikeusturvaan.⁷⁹ Kansainvälisistä ja EU-oikeudellisista lähteistä hallintolain esitöissä hyvän hallinnon edistämiseksi painotettiin erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjan normistoa, Euroopan oikeusasiamiehen hyvän hallintotavan säännöstöä, sekä komission valkoisessa kirjassa eurooppalaisesta hallintotavasta⁸⁰.

⁷⁷ Niemivuo ja muut, 2010, s. 106.

⁷⁸ Ks. luku 3.2.

⁷⁹ Lankinen & Pietarinen, 2023, s. 173.

⁸⁰ HE 72/2002 vp., s. 19–20.

Hyvän hallinnon käsite voidaankin nähdä yleiskäsitteenä, joka koostuu erilaisista etukäteisistä oikeusturvakeinoista yhteiskunnan jäsenten turvaamiseksi⁸¹. Hyvän hallinnon elementit voidaan jaotella karkeasti koviin ja pehmeisiin, joista koviin kuuluvat viranomaisten harkintavaltaa rajoittavat hallinnon oikeusperiaatteet, kun taas pehmeisiin voidaan katsoa kuuluvan esimerkiksi neuvonta, viivytyksetön asian käsittely, sekä hyvän kielenkäytön vaatimus⁸². Toisaalta viivytyksettömyyden luokittelu pehmeisiin hallinnon elementteihin viime vuosien kehityksen perusteella olisi aiheellista tarkastella uudelleen. Viivytyksettömyyttä ja siihen liittyviä huomioita käsitellään tarkemmin luvussa 3.1.3.

3.1.1 Hyvän hallinto perusoikeutena

Perustuslain 21 § turvaa kansalaisille hyvän hallinnon takeet ja oikeusturvan seuraavalla muotoilulla:

Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Perustuslaki turvaa näin hyvän hallinnon kansalaisten perusoikeutena, ja nämä liittyvät erityisesti hallintomenettelyihin liittyviin kysymyksiin. Mäenpää pitää perustuslain yksilöiminä menettelyoikeuksina seuraavia:

- 1) oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti
- 2) oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivästystä

⁸¹ Tuori, 2011, s. 397.

⁸² Hautamäki, 2005, s. 226–228.

- 3) oikeus saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa
- 4) hallintoasian käsittelyn julkisuus
- 5) oikeus tulla kuulluksi hallintoasiaa käsitellessä
- 6) oikeus saada perusteltu päätös hallintoasiassa
- 7) oikeus saada hallintopäätöksen lainmukaisuus tuomioistuimen arvioitavaksi.⁸³

Perustuslain 22 § turvaa perusoikeuksien toteutumisen hallinnossa, ja hyvän hallinnon periaatteet ovat tässä merkittävässä roolissa. Julkisen vallan velvollisuutena on turvata perustuslain perusoikeuksien toteutuminen. Perustuslain etusijasäännösten (PL 106 § & 107 §) mukaisesti hyvän hallinnon vaatimuksille tulee asettaa etusija sekä tuomioistuinmenettelyssä, että viranomaismenettelyssä esimerkiksi sisäisen työmenettelyohjeen ja hyvän hallinnon ristiriitatilanteissa. Tämä poistaa mahdollisuuden määritellä hyvän hallinnon vaatimuksia lakia alemman asteisilla oikeusnormeilla, kuten viranomaisten asetuksilla.⁸⁴ Perustuslain kirjaus hyvän hallinnon turvaamisesta lailla ei ole erityisen tarkkarajainen, mutta muina takeina pidetään yleisesti asiakkaiden tasapuolista kohtelua, hallinnon palveluperiaatetta, avoimuutta, ja julkisuuslain säännöksiä julkishallinnon toiminnan avoimuudesta ja julkisuudesta. Lisäksi hyvään hallintoon on katsottu sisältyvän sellaiset menettelyt, joilla turvataan kansalaisten osallistumismahdollisuudet omaan elinympäristöön vaikuttavien viranomaisten toimintaan (PL 2.2 §, 14.4. § & 20.2 §).⁸⁵ Tässä tutkimuksessa ei syvennytä sen tarkemmin repressiivisiin eli jälkikäteisiin oikeus- suoja-keinoihin, eli esimerkiksi hallintolain mukaisiin muutoksenhakumahdollisuuksiin viranomaispäätöksiin.

Hyvää hallintoa turvataan myös vähemmän velvoittavilla keinoilla. Näitä ovat esimerkiksi hallinnon toimintamallit, hallintokulttuuri, virkamiesetiikka, sekä virkamiesten osaamistaso ja koulutus⁸⁶.

⁸³ Mäenpää, 2024, s. 2.

⁸⁴ Mäenpää, 2024, s. 4–6.

⁸⁵ Mäenpää, 2023, s. 91.

⁸⁶ Mäenpää, 2023, s. 92.

3.1.2 Hallinnon oikeusperiaatteet

Merkittävinä hyvän hallinnon turvaajina toimivat hallintolain 6 § mukaiset hallinnon oikeusperiaatteet. Hallintolain 6 § määrittelee viisi oikeusperiaatetta, jotka ovat yhdenvertaisuusperiaate, suhteellisuusperiaate, puolueettomuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, sekä luottamuksensuojaperiaate⁸⁷. Modernissa hallinto-oikeudellisessa ajattelussa kansalaisia ei pidetä enää pelkästään julkisen vallan käytön, kuten hallintopäätösten kohteena. Ajattelussa korostuu näkemys siitä, että julkisen vallan käytön tulee olla oikean suhteista ja rajattua toimintaa. Erityisesti perusoikeuksia korostavalla ajattelulla, sekä hallintolain mukaisilla hallinnon oikeusperiaatteilla pyritäänkin rajaamaan viranomaisten tapauskohtaista harkintavaltaa hallintoasioissa.⁸⁸ Vaikka hallintolain 6 § mukaiset oikeusperiaatteet ovat tarkoitettu viranomaistoiminnan ohjaamiseen, perustuslakivaliokunnan mukaan hallintolain 6 § mukaisten periaatteiden vastainen toiminta voi joissain räikeissä ja ilmiselvissä tapauksissa, muodostaa myös rikosoikeudellisen virkavastuun⁸⁹.

Vaikka yhdenvertaisuudesta säännellään perustuslaissa (6 §), mainitaan yhdenvertaisuusperiaate hallintolaissa erikseen. Yhdenvertaisuusperiaatteella tarkoitetaan hallinnon asiakkaiden yhdenvertaista ja tasapuolista kohtelua. Päätökseen tai menettelyihin ei saa vaikuttaa esimerkiksi asioivan sukupuoli, etninen tausta, vakaumus, terveydentila, tai mikä tahansa muu henkilöön liittyvä syy.⁹⁰ Yhdenvertaisuusperiaate sisältää myös vaatimuksen kohdella hallinnon asiakkaita johdonmukaisesti⁹¹. Yhdenvertaisuusperiaatteesta voidaan todeta, että sen mukaan viranomaisen tulee toiminnassaan kohdella samanlaisia tapauksia samalla tavalla, ja erilaisia eri tavoilla. Vaikka yhdenvertaisuusperiaatteeseen liittyy myös syrjinnän kieltö, periaate ei estä esimerkiksi viranomaisen rekrytointiprosessissa positiivista erityiskohtelua.⁹²

⁸⁷ Mäenpää, 2024, s. 94.

⁸⁸ Husa & Pohjolainen, 2014, s. 231.

⁸⁹ PeVM 26/2020 vp., s. 26.

⁹⁰ Hautamäki, 2005, s. 76–77.

⁹¹ Mäenpää, 2024, s. 94.

⁹² Niemivuo ja muut, 2010, s. 126–127.

Suhteellisuusperiaatteella tarkoitetaan oikeasuhtaisuuden vaatimusta, eli sitä, että viranomaisen toimien tulee olla oikeanlaisessa suhteessa tavoiteltuun päämääriin⁹³. Suhteellisuusperiaatteen huomiointi edellyttää viranomaiselta erityisesti harkintavallan käyttöä, ja keinojen valitsemista esimerkiksi poliisin voimankäyttötilanteissa⁹⁴. Käytännössä suhteellisuusperiaate näkyy viranomaisten toiminnassa niin, että keinoksi valitaan aina lievin mahdollinen toimenpide mitoittamalla toiminta sille tasolle, jolla saadaan aikaan haluttu vaikutus. Suhteellisuusperiaatteeseen sisältyy kohtuuttoman haitan kieltö, jonka mukaan hallinnon asiakkaalta ei voida vaatia esimerkiksi lisäselvityksiä, jos ne eivät ole välttämättömiä, ja muutenkin toiminnassa tulisi menetellä niin, että se tuottaisi vähiten vaivaa sekä asiakkaalle, että viranomaiselle.⁹⁵

Puolueettomuusperiaate (objektiviteettiperiaate) edellyttää sitä, että viranomaisen toiminta on ulkopuolisen vaikuttamisen tavoittamattomissa. Toiminnan tulee siis olla riippumatonta, ja puolueetonta. Tämä tarkoittaa esimerkiksi tuttavien suosimisen mahdottomuutta hallintoasioiden käsittelyssä.⁹⁶ Puolueettomuusperiaate edellyttää myös viranomaistoiminnan objektiivista perusteltavuutta⁹⁷. Puolueettomuusperiaate liittyy myös esimerkiksi virkarikoksiin, lahjuksiin, sekä esteellisyyksymyksiin, joita käsitellään myöhemmin tässä tutkimuksessa. Keskeistä puolueettomuusperiaatelle on se, että hallintotoiminnan tulee perustua asiallisiin perusteisiin, eikä esimerkiksi hallinnolle vieraisiin. Puolueettomuusperiaate sitoo paitsi viranomaista, myös yksittäistä virkamiestä, ja virkamiehen tuleekin käyttäytyä asiallisesti ja sovinnollisuutta edistäen.⁹⁸

Tarkoitussidonnaisuuden periaatteella tarkoitetaan sitä, että viranomaisen toimivalta rajoittuu vain lailla määritettyihin ja perusteltuihin tarkoituksiin, rajaten pois liiallisen harkintavallan käytön. Vaikka lähtökohtaisesti viranomaisen odotetaan noudattavan lakia

⁹³ Lankinen & Pietarinen, 2023, s. 175.

⁹⁴ Hautamäki, 2005, s. 79.

⁹⁵ Niemivuo ja muut, 2010, s. 130–131.

⁹⁶ Mäenpää, 2023, s. 166.

⁹⁷ Mäenpää, 2024, s. 94.

⁹⁸ Niemivuo ja muut, 2010, s. 130.

toiminnassaan, voi viranomaisen harkintavallan ylittäminen olla vaikeaa näyttää toteen.⁹⁹ Tarkoitussidonnaisuuden periaate siis sisältää yleisen toimivallan väärinkäyttökiellon, eli viranomaisen ei voi hoitaa tehtäviä, jotka eivät kuulu sen lakisääteiseen toimivaltaan¹⁰⁰. Käytännössä tarkoitussidonnaisuuden periaate asettaa ne uloimmat rajat, joita viranomaisen ei saa toiminnallaan ylittää, ja tämä osaltaan ylläpitää esimerkiksi julkisen vallan ennakoitavuutta ja oikeusvarmuutta¹⁰¹.

Luottamuksensuojaperiaatteen tarkoitus on niin ikään ylläpitää julkisen vallan päätösten ennakoitavuutta. Luottamuksensuojaperiaatteeseen sisältyy vaatimus, jonka mukaan viranomaisen tulee ottaa huomioon oikeusjärjestykseen perustuvat odotukset, ja turvata näiden toteutuminen¹⁰². Periaatteeseen liittyvät myös odotukset toiminnan oikeellisuudesta, sekä päätösten pysyvyydestä¹⁰³. Oikeusjärjestykseen perustuvilla odotuksilla tarkoitetaan voimassa olevien oikeusnormien muodostaman kokonaisuuden luomia odotuksia viranomaistoiminnalle, jotka muodostuvat esimerkiksi lainsäädännöstä, EU-oikeudesta, sekä oikeuskäytännöstä. Luottamuksensuojaperiaatteella on myös merkittävä rooli yksilöiden suojana julkista valtaa vastaan.¹⁰⁴

Hallinnon oikeusperiaatteiden vastainen toiminta voi muodostaa rikosoikeudellisen vastuun. Esimerkiksi korkein hallinto-oikeus on antanut ratkaisun kunnan toiminnasta hankintapäätösasiassa, jossa kunta sulki kunnallisvalituksen tekijän suhteellisuusperiaatteen vastaisesti pois tarjouskilpailusta aikaisemman hankintasopimuksen purkamisen johdosta¹⁰⁵. Lisäksi hallinnon oikeusperiaatteiden merkitystä toiminnan oikeudellisessa

⁹⁹ Niemivuo ja muut, 2010, s. 129.

¹⁰⁰ Hautamäki, 2005, s. 77.

¹⁰¹ Anttila, 2010, s. 11–12.

¹⁰² Mäenpää, 2023, s. 172.

¹⁰³ Hautamäki, 2005, s. 76–77.

¹⁰⁴ Niemivuo ja muut, 2010, s. 132.

¹⁰⁵ Ks. KHO: 2022:75; Kunta oli sulkenut yhtiön ulos tarjouskilpailusta EU-kynnysarvojen alittavassa hankintapäätökseen liittyvässä asiassa. Kunnallisvalituksen tehnyt hakijayhtiö oli vuosia aikaisemmin tehnyt vastaavanlaisen hankintasopimuksen kunnan kanssa, jonka kunta oli purkanut yhtiön menettelyiden vuoksi. Purku oli tapahtunut vuonna 2011, kun taas uusi tarjouskilpailu tapahtui vuonna 2017. Kunta perusteli ulossulkua edellisen, kuuden vuoden takaisen, menettelyn perusteella, jota hakija piti suhteellisuusperiaatteen vastaisena. Korkein hallinto-oikeus yhtyi valitukseen siitä, että kunnan toimintaa voitiin pitää suhteellisuusperiaatteen vastaisena, koska aiemman hankintasopimuksen purku oli muodostanut

arvioinnissa ja esimerkiksi ministerien toiminnan arvioinnissa on käsitelty perustuslaki-valiokunnan ratkaisukäytännössä, vaikkakin ratkaisuisaan valiokunta toteaa, että oikeusperiaatteiden tehtävänä on lähinnä toimia viranomaisia ohjaavina periaatteina, eikä niinkään muodostaa yksittäisille virkamiehille oikeudellista vastuuta¹⁰⁶.

3.1.3 Muut hyvän hallinnon perusteet

Oikeusvaltioperiaatteen, lainalaisuuden periaatteen, sekä yleisten hallinnon oikeusperiaatteiden lisäksi hyvällä hallinnolla on muitakin edellytyksiä. Pääsääntöisesti nämä löytyvät hallintolaista, mutta esimerkiksi perustuslaki takaa edellä mainittujen lisäksi muitakin velvollisuuksia viranomaisille, ja tätä myöten myös virkamieskunnalle. Esimerkiksi päätöksen perustelemisen vaatimus löytyy hallintolaista (45 §), mutta sen perusteet ovat perustuslain 21.2 §¹⁰⁷. Kenties oleellisin hyvän hallinnon peruste on palveluperiaate, joka perustuu hallintolain 7 §. Tämä määrää viranomaiselle velvollisuuden, jolla pyritään parantamaan hallinnon asiakkaan asiakassuhdetta. Hallintolain 7 § velvoittaa palveluiden järjestämisen viranomaisessa sekä tuloksellisuuteen, että hallinnon asiakkaalle asianmukaisen asiointiin. Pykälä kattaa laajasti eri alojen viranomaisen ja yksityisen väliset suhteet. Kysymys voi olla esimerkiksi palveluiden toteuttamisesta, tai valvonnasta¹⁰⁸, ja se koskeekin kaikkea hallintotoimintaa ja viranomaispalveluita¹⁰⁹.

Viranomaisella on myös neuvontaperiaate (HL 8 §), jonka mukaan viranomaisen tulee toimivaltansa rajoissa antaa asiakkaille tarvittaessa maksutonta neuvontaa, ja vastata kysymyksiin, sekä tiedusteluihin. Neuvontaperiaate sisältää myös vaatimuksen ohjata asiakas tarvittaessa toimivaltaiseen viranomaiseen. Neuvontavelvollisuus voidaankin nähdä palveluperiaatteen esimerkkinä, joita löytyy hallintolaista muitakin, niiden ollessa

suhteettoman ja poikkeuksellisen pitkän ajan, jona yhtiön ei ollut mahdollista osallistua uuteen tarjouskilpailuun.

¹⁰⁶ Ks. esimerkiksi PeVM 26/2020 vp.

¹⁰⁷ Hautamäki, 2005, s. 90.

¹⁰⁸ Mäenpää, 2023, s. 178.

¹⁰⁹ Mäenpää, 2017, s. 171.

esimerkiksi asian riittävän ja asianmukaisen selvittämisen velvollisuus (HL 31.1 §), viivytyksettömän käsittelyn vaatimus (HL 23 §), vaikuttamismahdollisuuksien varaaminen (HL 41 §)¹¹⁰, sekä käsittelyn julkisuus (HL 24.1 §).

Hallintolain 9 § määrää hyvän kielenkäytön vaatimuksesta. Tämän mukaan viranomaisen tulee käyttää asiallista, selkeää, ja ymmärrettävää kieltä. Hyvän kielenkäytön vaatimukseen voidaan lisäksi sisällyttää viranomaisten tarjoamien verkkopalveluiden saavutettavuudesta huolehtiminen. Myös kielilain oikeudet käyttää suomen ja ruotsin, sekä saamen kieltä viranomaisissa velvoittavaa viranomaisia tarjoamaan palvelua kotimaisilla kielillä, sekä edistämään viittomakielen käyttäjien oikeuksia saada tietoa omalla kielellään.¹¹¹

Hallintolain 23 § mukaan viranomaisen tulee käsitellä asia ilman aiheetonta viivytystä. Lisäksi asiakkaan pyynnöstä viranomaisen tulee esittää arvioi päätöksen ajankohdasta, ja vastata asian etenemiseen liittyviin kysymyksiin. Vaikka viivytyksettömyyttä on perinteisesti pidetty hallinnon pehmeänä elementtinä, ei tämä välttämättä enää pidä paikkaansa. Esimerkiksi oikeusasiamies ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ovat antaneet viime vuosina paljon ratkaisuja ja lausuntoja liittyen käsittelyaikojen pituuteen. Oikeusasiamiehen ratkaisut ovat liittyneet usein verotukseen, sen muutoksenhakuun, ja esimerkiksi verotarkastuksiin käsittelyaikojen osalta¹¹². Vuosina 1959–2022 Suomelle on annettu Ihmisoikeustuomioistuimen toimesta 62 ratkaisua liittyen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan (oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa)¹¹³. Huomiot useista oikeudenkäyntien viivästymisistä on huomioitu myös hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi, jossa kuitenkin todetaan kehityksen olleen viime vuosina positiivinen¹¹⁴.

¹¹⁰ Hautamäki, 2005, s. 81.

¹¹¹ Lankinen & Pietarinen, 2023, s. 176.

¹¹² Ks. esimerkiksi oikeusasiamiehen ratkaisut EOAK/4973/2020, EOAK/6689/2020, sekä EOAK/1480/2024.

¹¹³ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, 2023.

¹¹⁴ HE 5/2026 vp., s. 5.

Lisäksi julkisuusperiaate on merkittävässä asemassa hyvän hallinnon toteutumiseksi. Julkisuusperiaate perustuu perustuslakiin (12.2 §), ja hallintolain 24 §. Hallintolain mukaan asian käsittely on julkista, jos niin on säädetty. Tämän säännöksen perusteella valtaosa käsittelyistä eri viranomaisissa on salassa pidettävää, eikä julkista¹¹⁵. Julkisuusperiaate voidaan jakaa kolmeen osaan: yksilön oikeuteen saada viranomaisten tietoa ja käyttää sitä, viranomaisten velvollisuuteen luovuttaa pyydettyt tiedot, sekä viranomaisten velvollisuuteen edistää julkisuutta esimerkiksi tiedottamisen keinoilla¹¹⁶. Tarkemmin esimerkiksi käsittelyn julkisuudesta määrätään kuitenkin julkisuuslaissa.

3.2 Ministerin hallinnollinen vastuu

Ministereillä on ministeriöiden johtajina vastuu ministeriön toiminnasta, ja perustuslain 68 § mukaan ministeriöt ovat vastuussa hallinnonalansa asioiden valmistelusta, johon voidaan sisällyttää esimerkiksi lakiesitysten valmistelu, tai vaikkapa virkanimitysten valmistelu¹¹⁷. Ministerien voidaan siis katsoa olevan vastuussa siitä päällikköasemassa, mitä ministeriössä tapahtuu. Ministereillä on myös mahdollisuus käynnistää lainvalmistelu omasta aloitteestaan¹¹⁸. Vaikka lainsäädäntö ei suoranaisesti määrää ministereille suoraan oikeudellista vastuuta päällikkyden tuomasta asemasta, on esimerkiksi oikeuskanslerilla oikeus ministerien toiminnan laillisuusvalvojana mahdollisuus kiinnittää huomiota lain tai hyvän hallintotavan vastaiseen menettelyyn¹¹⁹. Oikeuskansleri on myös

¹¹⁵ Hautamäki, 2005, s. 89.

¹¹⁶ Perttola & Siikavirta, 2023, luku 7, Tietopyyntö kansalaisyhteiskunnan valvonnan välineenä – Julkisuus ja läpinäkyvyys.

¹¹⁷ Ks. esimerkiksi OKV/1161/1/2014; Oikeuskansleri tutki kantelun perusteella Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen johtajan nimittämisprosessissa paitsi ministeriön korkeiden virkamiesten toimintaa, myös ministeri Kiurun roolia virkanimityksen valmistelussa. Oikeuskansleri totesi, että Kiuru oli ohjauksellaan nimityspäätösprosessin aikana tosiasiallisesti vaikuttanut nimityksen valmisteluun, ja siihen, ketä tul-taisiin esittämään valittavaksi virkaan. Esimerkiksi ministeriön kansliapäällikkö totesi kuulemisessaan oikeuskanslerille, että virkamiesvalmistelu oli asianmukainen ottaen huomioon asian valmisteluun liittyvä ohjaus, ja että nimitysmuistiossa liioiteltiin esitettävän henkilön osaamista. Ministeriön ylijohtaja taas totesi keskustelleensa hallitusneuvoksen kanssa siitä, voidaanko vertailu hakijoiden välillä suorittaa ministerin ohjeistuksen mukaisesti. Oikeuskansleri ei kuitenkaan nähnyt Kiurun toimintaa varsinaisena poliittisena virkanimityksenä, tai lainvastaisena.

¹¹⁸ Niemivuo, 2020, s. 129.

¹¹⁹ OKV/549/70/2025, s. 21.

todennut valtioneuvostolla kollektiivisesti olevan ”yleisiä ja erityisiä oikeudellisia velvoitteita” turvatakseen valtioneuvoston toiminta, joskaan oikeuskansleri ei näitä tarkemmin erittele, tai määrittele¹²⁰. Myös hallituksen esityksessä uudeksi perustuslaiksi tuotiin esiin tahtotila, johon sisällytettiin olennaisuusvaatimus. Tällä tarkoitetaan sitä, ettei lainsäätäjän mielestä ole tarkoituksenmukaista, että pienistä ja vähäisistä velvollisuuksien rikkomisista aloitettaisiin perustuslain mukaisen ministerisyytteen tutkiminen. Oleellisuusvaatimus sisältää sekä velvollisuuksien vastaiset teot, että velvollisuuksien laiminlyönnit.¹²¹

Oikeuskansleri on ottanut kantaa juuri hyvän hallinnon vastaisiin ministerimenettelyihin esimerkiksi sisäministeri Mari Rantasen menettelystä vuoden 2025 pakolaiskiintiön valmistelussa. Kantelun mukaan sisäministeriön poliittinen johto olisi toiminut perustuslain 6 § yhdenvertaisuuden ja yhdenvertaisuuslain 8 § ja 10 § vastaisesti pyrkiessään pakolaiskiintiön valmistelussa priorisoimaan kristittyjä pakolaisia muslimien sijaan. Virkamiesten ja ministerin erityisavustajan välisen keskustelun pohjalta tavoitteena oli, että valittavat pakolaiset tulisivat maista, joihin heidät on tarvittaessa helppo palauttaa. Lisäksi tavoitteena oli 90 % naisten ja tyttöjen osuus kaikista pakolaisista. Esimerkiksi yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnitti huomiota näihin tavoitteisiin. Ongelmalliseksi katsottiin erityisesti ministerin erityisavustajan toiminta.¹²² Oikeuskansleri katsookin, ettei ministeri Rantanen ollut hyvän hallinnon vaatimusten ja hyvän hallintotavan mukaisesti osoittanut riittävää ohjausta ja valvontaa valtiosihteerinsä, sekä erityisavustajiensa toimintaan. Ratkaisussa korostuu erityisesti tosiasiallinen ministerivastuu poliittisten linjausten tekemisessä ministeriössä, jonka päällikkönä ministeri toimii. Ratkaisussa kuitenkin katsotaan, ettei ole syntynyt aihetta epäillä lainvastaista menettelyä, tai virkavelvollisuuden laiminlyöntiä. Oikeuskansleri korostaa myös poikkeuksellisissa tilanteissa juuri ministerin vastuuta, ja velvollisuutta asioiden valmistelussa, ja poliittisessa ohjaamisessa.

¹²⁰ OKV/3296/10/2021, s. 5.

¹²¹ HE 1/1998 vp., s. 171.

¹²² OKV/549/70/2025, s. 1–2.

Tämä näkyy siinä, että ministerin tulee itse linjata merkittävät asiat ja hyväksyä suoraan tämän avustajien tekemät ratkaisut.¹²³

3.3 Puolueettomuus, riippumattomuus ja esteellisyys

Puolueettomuusvaatimus voidaan nähdä osana virkamieslain 14 § mukaista asianmukaista viranhoitoa¹²⁴. Käytännössä puolueettomuusvaatimus on hyvin lähellä ja sidoksissa hallintolain 27 § esteellisyystvaatimukseen. Hallintomenettelyssä yksittäiselle virkamiehelle jää tapauskohtainen harkintavastuu omasta esteellisyydestä. Onkin hyvin tavallista, että kysymys esteellisyydestä tulee yleensä käsittelevän virkamiehen omasta aloitteesta, tämän tuntiessa mahdolliset esteellisyyteen vaikuttavat ihmissuhteet ulkopuolisia paremmin.¹²⁵ Tätä kutsutaan preventiiviseksi oikeussuojakeinoksi, eli keinoiksi, joilla kansalainen saa suojaa esimerkiksi viranomaisten päätöksille jo päätöksen käsittelyn aikana, ja sille, että päätökset noudattavat lakia¹²⁶. Vaikka viranomainen ei itsessään voikaan olla esteellinen, tulee viranomaisten toiminnassaan turvata yleinen luottamus ja käsittelyn puolueettomuus, joka saattaa näyttäytyä esimerkiksi mahdollisissa hallintoasioiden siirtämisessä toisille viranomaisille tilanteissa, joissa viraston puolueettomuus voi vaarantua esimerkiksi asianosaisuuden vuoksi¹²⁷.

Käytännössä preventiiviset eli ennaltaehkäisevät oikeussuojakeinot siis turvaavat kansalaisia viranomaisten päätöksentekoprosesseissa esimerkiksi mielivaltaa ja puolueellisuutta vastaan. Hallintolain esteellisyystvaatimukset korostavat esteellisyyden merkitystä puolueettomuutta turvaavana säännöksenä, mutta toisaalta tapauskohtaisuus saattaa johtaa epämääräiseen ja vajavaiseen merkitykseen: otetaanko päätöksissä ja asian käsittelyssä aina olennaiset asiat esteellisyyisperusteina, ja voiko virkamies pyrkiä jääväämään

¹²³ OKV/549/70/2025, s. 26–28.

¹²⁴ Husa & Pohjolainen, 2019, s. 239.

¹²⁵ Kuusikko, 2018, s. 668–669.

¹²⁶ Kuusikko, 2018, s. 65.

¹²⁷ Mäenpää, 2024, s. 212.

itsensä epäolennaisissakin tapauksissa? Lisäksi ulkopuolisen kansalaisen voi olla haastava arvioida esteellisyyskysymyksiä, joka voi heikentää luottamusta julkishallintoon.¹²⁸

Esteellisyyden arvioinnin voidaan katsoa jakautuvan kolmeen arviointiperusteeseen, joita soveltamalla turvataan käsittelyn ja päätöksenteon puolueettomuus. Esteellisyyden mahdollisuudet tulisikin selvittää konkreettisesti, objektiivisesti, ja yksilökohtaisesti. Konkreettisella arvioinnilla tarkoitetaan sitä, että esteellisyyttä voidaan tutkia vain asian käsittelyyn osallistuvien henkilöiden ja käsiteltävän asian välisessä suhteessa, mahdolliset erityispiirteet huomioiden. Lisäksi konkreettiseen arviointiin sisältyy ajallinen sidonnaisuus, jonka lähtökohtana on tulkita esteellisyyskysymyksiä sidoksissa käsiteltävän asian ajankohtaan. Esimerkiksi käsittelijän palvelussuhde asianosaiseen asian käsittelyhetkellä katsotaan esteelliseksi.¹²⁹ Jääviyluokat voidaankin tiivistää seuraaviin ryhmiin riippuen siitä, mitä hallintolain 28 § esteellisyyskohtaa tulkitaan: asianosaisjäävi, avustajan- ja edustajanjäävi, intressijäävi, palvelussuhde- ja toimeksiantojäävi, yhteisöjäävi, virasto- ja laitosjäävi (ohjaus- ja valvontajäävi)¹³⁰, sekä yleislausekkeeseen perustuva jäävi, jossa luottamus ja puolueettomuus vaarantuvat muista erityisistä syistä johtuen¹³¹.

Puolueettomuusvaatimuksen ja konkreettisen arvioinnin toteutumiseen voi vaikuttaa myös kysymys siitä, miltä prosessi ja asian käsittely näyttää ulospäin. Esimerkiksi apulaisoikeuskansleri otti kantaa vuonna 2015 kunnan rakennusmestarin toimimiseen kaksoisroolissa kunnan rakennuslautakunnan esittelijänä ja pöytäkirjanpitäjänä rakennuksen purkamiseen liittyvän kantelun käsittelyssä¹³².

¹²⁸ Kuusikko, 2018, s. 65–66.

¹²⁹ Mäenpää, 2024, s. 213.

¹³⁰ Ks. Kuusikko, 2018, s. 277–336.

¹³¹ Kulla, 2015, s. 199.

¹³² Ks. OKV/1721/1/2014. Apulaisoikeuskansleri otti kantaa kunnan rakennusmestarin kaksoisrooliin rakennuslautakunnassa. Vaikka lautakunnan pöytäkirjan esittelyosassa todettiin, ettei rakennusmestari ollut esteellinen kummassakaan roolissa, apulaisoikeuskansleri korosti ratkaisussaan sitä, että ulkopuolisen silmiin rakennusmestarin kaksoisrooli saattaa näyttää esteelliseltä, joka heikentää luottamusta ja uskottavuutta viranomaisten toiminnan puolueettomuuteen. Apulaisoikeuskansleri antoi lopulta huomautuksen rakennusmestarille tämän toiminnasta ja hallintolain esteellisyyssäännösten noudattamatta jättämisestä.

Objektiivisella arvioinnilla taas tarkoitetaan niitä mielikuvia, joita prosessin ulkopuolille saattaa objektiivisesti syntyä käsittelyn puolueettomuuteen liittyen¹³³. Käytännössä hallintotoiminnassa tämä tarkoittaa siis sitä, että asiaan ulkopuolisen tulisi saada käsittelystä ja päätöksestä sellainen mielikuva, että käsittelyssä ei ole eturistiriitoja tai mitään puolueettomuutta vaarantavaa. Esteellisyyden kohdalla pitäisikin kysyä sitä, onko puolueettomuus saattanut vaarantua¹³⁴, eikä välttämättä sitä, onko puolueettomuus vaarantunut. Yksilökohtaisella arvioinnilla tarkoitetaan jo aikaisemmin mainittua virkamiehen henkilökohtaista virkavelvollisuutta tulkita omaa riippumattomuuttaan ja puolueettomuuttaan, johon kuuluu paitsi virkamiehen itse käsittelemät päätökset, myös monijäsenisen toimielimen päätökset¹³⁵. Toisaalta hallintolain 29.2 § määrää monijäsenisen toimielimen tapauksessa niin, että toimielin päättää jäsenensä, esittelijän tai muun läsnäolo-oikeudellisen esteellisyydestä. Hallintolain 27.2 § mukaisesti virkamies ei saa näissä tapauksissa osallistua käsittelyyn, eikä olla käsittelyssä läsnä. Esteellisyyden tulkinnassa merkitystä on myös sillä, millä tiedoilla ministeri tai vaikkapa virkamies osallistuu asian käsittelyyn¹³⁶.

3.4 Esteellisyyserusteista

Hallintolain 28 § määrätään virkamiehen esteellisyydestä. Esteellisyyden hahmottamiseksi on tärkeää ensin ymmärtää asianosaisen ja läheisen käsitteet. Hallintolain 11 § mukaan asianosainen hallintoasiassa on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Asianosaisia voi siis olla samassa käsittelyssä useampia, kuten esimerkiksi hallintopäätöksen kohteena oleva hallinnon asiakas tai asiakkaat. Läheisellä tarkoitetaan hallintolain 28 § mukaan seuraavia henkilöitä:

¹³³ Mäenpää, 2024, s. 214.

¹³⁴ Kulla, 2015, s. 183.

¹³⁵ Mäenpää, 2024, s. 214–215.

¹³⁶ Ks. EOAK/5971/2016, s. 24; Oikeusasiamies totesi ratkaisussaan, että esteellisyyservio voidaan luonnollisesti tehdä vain sillä hetkellä käytettävissä olevien tietojen perusteella. Oikeusasiamiehen mukaan tilanteissa, joissa on tietämättään esteellinen, ei menettely ole välttämättä silloin moitittavaa.

- 1) virkamiehen puolisoa (aviopuolisot, sekä avioliitonomaisissa olosuhteissa ja rekisteröidyissä parisuhteissa elävät henkilöt), lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa, isovanhempaa tai virkamiehelle muuten erityisen läheistä henkilöä, tai tällaisen puolisoa.
- 2) virkamiehen vanhempien sisarusta tai tämän puolisoa, virkamiehen sisarusten lapsia, virkamiehen entistä puolisoa.
- 3) virkamiehen puolison lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa ja isovanhempaa sekä tällaisten henkilöiden puolisoa, sekä virkamiehen puolison sisarusten lapsia.
- 4) vastaavaa puolisuokulaista

Esteellisyyssäännösten muutoksia nykyisellä hallintolailla kumotusta vanhasta hallintomenettelylaista (598/1982) perusteltiin sillä, että vaikka ne olivat yleisesti kattavia ja selkeitä, tuotti erityisesti virkamiehen esteellisyyttä koskeva yleislauseke haasteita tulkinnaan. Esimerkiksi virkamiehen osallistumista alkuperäisen asian käsittelyyn ei pidetty vanhan lain oikeuskäytännössä esteenä osallistua oikaisuvaiheen käsittelyyn. Lisäksi tulkin esteellisyyden kysymykset herättivät epäselvyyksiä.¹³⁷ Nykyisessä hallintolaissa esteellisyyisperusteet ja läheisen määritelmä ovat pääpiirteittäin selviä, mutta esimerkiksi ”muuten erityisen läheinen henkilö” on edelleen määritelmänä epäselvä. Yleensä on kuitenkin katsottu, että erityisen läheisellä henkilöllä tulee olla perheenjäsenen verrattava asema, esimerkiksi seurustelukumppani, tai erittäin läheinen ystävä¹³⁸. Lain esitöissä erityisen läheisen suhteen vähimmäisvaatimuksina pidettiin esimerkiksi luottamuksellisia välejä, ja säännöllistä sekä toistuvaa yhteydenpitoa¹³⁹.

Hallintolain 28 § mukaisten esteellisyyksivaatimusten mukaan virkamies on esteellinen:

- 1) jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen.
- 2) jos hän tai hänen läheisensä avustaa tai edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa.
- 3) jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen läheiselleen.

¹³⁷ HE 72/2002 vp., s. 15–17.

¹³⁸ Niemivuo ja muut, 2010, s. 233.

¹³⁹ HE 72/2002 vp., s. 83.

- 4) jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa.
- 5) jos hän tai hänen läheisensä on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä tai toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa.
- 6) jos hän tai hänen läheisensä kuuluu viraston tai laitoksen johdotuntaan tai siihen rinnastettavaan toimielimeen ja kysymys on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan.
- 7) jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

3.5 Ministerien esteellisyydestä

Ministereiden osalta sidonnaisuuksiin ja esteellisyyteen liittyen määrätään lisäksi perustuslain 63 §. Säännöksen mukaan ministeri ei saa hoitaa julkista virkaa tai muuta tehtävää, joka voi haitata ministerin tehtävien hoitamista, tai vaarantaa luottamusta hänen toimintaansa osana valtioneuvostoa. Lisäksi PL 63 § mukaisesti ministerien tulee ministeriksi nimeämisen jälkeen ilmoittaa muun muassa sidonnaisuuksistaan, varallisuudestaan, omistuksistaan yrityksissä, tai muista sellaisista seikoista, joilla voisi olla painoarvoa hänen toimintaansa arvioidessa.

Ministerivastuasiat perustuslakivaliokunnassa, sekä esimerkiksi laillisuusvalvojen ministerien toimintaan liittyvät ratkaisut ovat useimmiten liittyneet juuri esteellisyyssyksemyksiin. Esimerkiksi pääministeri Matti Vanhasen toimintaa valtioneuvoston yleisistunnoissa vuosina 2007–2009 liittyen Raha-automaattiyhdistyksen avustuksiin tutkittiin vuonna 2010 perustuslakivaliokunnassa.

Vanhanen oli eronnut vuonna 2003 Nuorisosäätiön hallituksen puheenjohtajan tehtävästä. Nuorisosäätiön katsottiin olevan Vanhasen edustaman Suomen Keskustan lähellä, koska säätiön varoilla tuettiin puolueen poliittista toimintaa. Eroamistaan säätiön puheenjohtajuudesta seuraavana vuonna Vanhanen oli jo pääministerinä valtioneuvoston

yleisistunnoissa ollut päättämässä Nuorisosäätiön rahoituksesta. Oikeuskansleri ilmoitti lisäksi Vanhasen saaneen säätiöltä taloudellista tukea presidentinvaalikampanjaansa vuonna 2006, samalla, kun tämä oli toistuvasti päättämässä kysymyksistä, joilla myönnettiin säätiölle rahoitusta. Valiokunta katsoi, että Vanhanen oli toiminut esteellisenä valtioneuvoston yleisistunnossa päättäessään rahoituksen myöntämisestä, mutta menettely ei ollut törkeän huolimaton, jonka takia perustuslain 116 § korotettu syytevaatimus ei täyttynyt, ja valiokunta ei esittänyt syytteen nostamista eduskunnalle.¹⁴⁰

Valtioneuvoston jäsenen esteellisyyttä tulkitessa laki valtioneuvostosta (175/2003, 17 a §) määrää noudatettavaksi hallintolain esteellisyyserusteita. Vaikka lain muutossäännös ministerien esteellisyydestä astuikin voimaan vasta 2012, oikeuden tulkinta ei itsessään muuttunut aikaisemmasta; vaikkei valtioneuvostosta annetussa laissa erikseen säädettykään ministerien esteellisyydestä, hallintolain säännöksiä sovellettiin ministeriin myös aikaisemmin¹⁴¹. Perustuslakivaliokunta on pitänyt erityisesti hallintolain 28.1 § 7 kohdan muotoilua erityisesti ministerien esteellisyyssuhteissa haastavana ja tulkinnanvaraisena, koska ministerit ovat paitsi poliittisia johtajia hallinnonalallaan, myös yhteiskunnallisia keskustelijoita, sekä mielipiteiden, että poliittisten päämäärien edistäjiä¹⁴². Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että ministerien asema suhteessa esteellisyyssäännöksiin tulee useimmiten kyseeseen esimerkiksi valtioneuvoston hallinnollisten päätösten, valtionavustusten tai puoluetukien päätöksenteon yhteydessä. Ministerien toimintaa on jouduttu esteellisyyssuhteissa arvioimaan erityisesti esteellisyyden yleislausekkeen kautta, joissa luottamus vaarantuu muista erityisistä syistä. Yleislausekkeen perusteella syntyvässä esteellisyydessä yleensä vaaditaan enemmän tapauskohtaista harkintaa.¹⁴³

Vanhasen lisäksi myös esimerkiksi pääministeri Jyrki Kataisen virkatoimien lainmukaisuutta on tutkittu perustuslakivaliokunnassa niin kutsutussa Himas-kohussa vuonna 2013. Valtioneuvon kanslia tilasi Kataisen ollessa pääministerinä Sofos Oy:ltä 700 000

¹⁴⁰ PeVM 10/2010 vp., s. 2–9.

¹⁴¹ Ks. PeVM 2/2014 vp.

¹⁴² PeVM 2/2014 vp., s. 2.

¹⁴³ Lankinen & Pietarinen, 2023, s. 66.

euroa maksaneen tutkimuksen. Muistutuskirjelmän allekirjoittaneet kansanedustajat katsoivat, ettei rahoittamista kilpailutettu, tai arvioitu muutenkaan riittävän tarkasti. Sofos Oy:n omistajana toimi professori Pekka Himanen, jota muistutuksessa pidettiin Kataisen ystävänä. Katainen itse mainitsi vastineessaan, ettei ollut osallistunut asian päätöksentekoon, eikä pyrkinyt vaikuttamaan asian käsittelyyn. Kataisen tapauksessa tulkittavaksi tulikin nimenomaan hallintolain 28 § ”muuten erityisen läheisen henkilön” määritelmä. Katainen myönsi tunteneensa Himasen jo useamman vuoden ajalta, mutta aikaisemmat tapaamiset olivat perustuneet kansanedustajan ja ministerin tehtävien hoitamiseen, eikä heidän välilleen ollut muodostunut merkityksellistä tai kiinteää suhdetta. Myös perustuslakivaliokunta yhtyi mietinnössään siihen, ettei esteellisyyttä muodostunut ”tavanomaisen tuttavuussuhteen” perusteella.¹⁴⁴ ”Erityisen läheinen” suhde ja sen edellytykset eivät täyttyneet tapauksessa. Myös korkein hallinto-oikeus on todennut, että erityisen läheisellä suhteella tulisi olla yleensä perheenjäsenen tai muuhun lähisukulaiseen verrattava asema¹⁴⁵.

Myös entisen pääministeri Juha Sipilän toiminnan esteellisyyttä tutkittiin laillisuusvalvojien toimesta hänen menettelystään Terrafame Oy:n pääomittamisessa. Oikeusasiamiehen ratkaisun mukaan pääministerin esteellisyyttä tutkittiin yritysten omistamiseen ja rahoitukseen liittyvien mahdollisten esteellisyyssuhteiden vuoksi. Sipilän hallitus esitti 100 000 000 euron pääomitus TerraFame Oy:lle. Julkisuudessa esitettiin väitteitä siitä, että Terrafamen kaivoksille olisi tehty rahallisesti merkittävä tilaus Katera Steel Oy:lle kilpailutuksen kautta. Esteellisyyden tutkinta perustui siihen, että Sipilän lapset omistivat osuuden Katera Steel Oy:stä, ja pääministerin johtaman hallituksen myöntäessä pääomitus TerraFamelle, Sipilälle saattaisi muodostua esteellisyys rahoituspäätöksen tekemisessä. Selvityksessään oikeusasiamiehelle Sipilä totesi, ettei pääomitusratkaisusta ole odotettavissa hyötyä hänelle, tai läheisilleen, ja ettei hän ollut tietoinen Terrafamen ja Kateran välisestä urakkasopimuksesta.¹⁴⁶

¹⁴⁴ PeVM 4/2013 vp., s. 2–6.

¹⁴⁵ Ks. KHO 20.10.2021/H3684.

¹⁴⁶ EOAK/5971/2016, s. 1–7.

Oikeusasiamies tulkitsi Sipilän toimintaa nimenomaan hallintolain 28 § mukaisesta yleislausekkeesta, eli puolueettomuuden vaarantumisesta muusta syystä, koska Sipilän lapsille ei ollut odotettavissa pienistä omistussuhteista johtuen erityistä hyötyä pääomituksista, joten intressijääviys ei tullut kyseeseen. Oikeusasiamies punnitsi joustavampana, ja väljempänä pidettyä yleislauseketta sen perusteella, miltä toiminta näyttäytyi ulkopuolisille, voitiinko ministeriä moittia tietämättään esteellisenä, oliko esteellisyyden syy ulkopuolisen havaittavissa, tai vaarantuiko luottamus muusta syystä. Oikeusasiamies totesi ministerien esteellisyyssäädösten esitöiden perusteluiden pohjalta sen, että yleislausekkeen perusteella muodostuva esteellisyyden kynnyks on melko korkealla. Oikeusasiamies kuitenkin totesi, että pääomittamisella ja urakkasopimuksella ei ollut minäkäänlaista yhteyttä, eikä Kateran ja Terrafamen välinen yhteistyö ollut säännöllistä. Sipilä ei myöskään ollut tietoinen Kateran mahdollisesta kytkennästä Terrafamen kaivoksen toimintoihin, eikä hän edistänyt puolueellisesti Kateran etua. Näiden seikkojen pohjalta oikeusasiamies totesi, ettei Sipilä menetellyt esteellisesti, eikä täten virheellisesti, tai hallintolain vastaisesti pääomitusasiassa.¹⁴⁷

¹⁴⁷ EOAK/5971/2016, s. 23–33.

4 Virkavastuusta

Virkavastuulla tarkoitetaan yleisesti virkamiehen vastuuta virkatoimistaan. Virkavastuuta perustellaan julkisen vallan käytöllä, eli toimilla, jotka vaikuttavat yksilön etuihin, oikeuksiin, tai velvollisuuksiin. Tämä tekee virkavastuusta osittain ankarampaa ja sisällöltään kattavampaa verrattuna yleiseen oikeudelliseen vastuuseen. Virkavastuun toteuttamiskynnys on osittain normaalia oikeudellista vastuuta alempi, mutta se takaa virkamiehelle myös suhteellisen vahvan oikeudellisen suojan virkatehtävien hoitamiselle.¹⁴⁸ Ministerien virkavastuu toteutuu pitkälti rikosoikeudellisena vastuuna, kun taas tavallisten virkamiesten virkavastuun toteutumisella on kolme eri muotoa, jotka ovat rikosoikeudellinen virkavastuu, hallinnollinen virkavastuu, sekä vahingonkorvausvastuu. Perustuslain 118 § määrää virkatoimia hoitavalle virkamiehelle rikosoikeudellisen virkavastuun ja vahingonkorvausvastuun, kun taas kurinpidollinen vastuu (hallinnollinen vastuu) perustuu virkamiesoikeudelliseen sääntelyyn, kuten valtion virkamieslain säännöksiin¹⁴⁹. Virkavastuu jaetaan yleisesti kolmeen pääperusteeseen, jotka ovat:

- 1) virkamiehen vastuu omasta päätöksestään, virkavelvollisuuden rikkomisesta tai muusta virkatoimesta
- 2) virkamiehen vastuu lainvastaisesta tai virheellisestä päätöksestä, jota tämä on monijäsenen toimielimen jäsenenä kannattanut
- 3) esittelijän vastuu siitä, mitä tämän esittelyn perusteella on päätetty.¹⁵⁰

Seuraavissa kappaleissa käsitellään tarkemmin virkavastuun eri toteuttamismuotoja, eli vahingonkorvausvastuuta, sekä hallinnollista virkavastuuta, sekä rikosoikeudellista virkavastuuta rikoslain säännösten pohjalta. Alaluvuissa käsitellään sekä tavallisten virkamiesten virkavastuu, että ministerien toiminnan sääntelyn samankaltaisuudet virkavastuuseen nähden. Lisäksi tässä pääluvussa käsitellään ministerien poliittista vastuuta, ja muun lainvastaisen toiminnan laillisuusvalvontaa näiden ollessa rinnasteisia

¹⁴⁸ Koskinen & Kulla, 2019, s. 327.

¹⁴⁹ Voutilainen & Ouli, 2023, s. 54–55.

¹⁵⁰ Mäenpää, 2023, s. 1343.

tosiasialliseen virkavastuuseen, ja hallinnolliseen virkavastuuseen tavallisten virkamiesten osalta. Tosiasiallisen virkavastuun voidaan katsoa olevan osa virkavastuuta, ja sillä tarkoitetaan virkamiehen toiminnalle asetettuja laadullisia vaatimuksia, kuten toiminnan laatua ja tarkoituksenmukaisuutta, sekä esimerkiksi hallinnon oikeusperiaatteita, ja virkamiesetiikkaa. Tosiasiallisella virkavastuulla pyritäänkin täydentämään muita virkavastuun muotoja.¹⁵¹ Tosiasiallinen virkavastuu voi johtaa esimerkiksi huomautuksen antamiseen, ja tosiasiallisen virkavastuun vaatimuksien valvonnasta vastaavat niin esimiehet, kuin yleiset laillisuusvalvojat¹⁵². Merkittävimmät laillisuusvalvojat ovat ylimmät laillisuusvalvojat, eli valtioneuvoston oikeuskansleri, ja eduskunnan oikeusasiamies¹⁵³.

4.1 Vahingonkorvausvastuu

Vahingonkorvausvastuusta ja -velvollisuudesta virkatoimissa säädetään vahingonkorvauslain (412/1974) 4 luvussa. Vahingonkorvausvastuu perustuu pääsääntöisesti virkavirheeseen, eli velvollisuuksien vastaiseen toimintaan tai niiden laiminlyöntiin aiheutuen vahinkoa¹⁵⁴. Virkamiehen vahingonkorvausvastuun edellytyksenä ei ole vaatimus siitä, että virkavirhe olisi rangaistava, vaan nimenomaan se, että virheestä on aiheutunut vahinkoa¹⁵⁵. Vahingonkorvausvastuun taustalla on myös perustuslain 118 § 3 momentti, jonka mukaan

jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimintapiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään.

Vahingonkorvauslain 4 luvun 2 § mukaisesti virkamiehen vastuu virassaan laiminlyönnillä tai virheellä aiheuttamastaan vahingosta on pääsääntöisesti samanlainen verrattuna

¹⁵¹ Mäntylä ja muut, 2022, s. 49.

¹⁵² Lankinen & Pietarinen, 2023, s. 202.

¹⁵³ Mäenpää, 2023, s. 293–294.

¹⁵⁴ Mäenpää, 2017, s. 446–447.

¹⁵⁵ Mäenpää, 2023, s. 1359.

tavallisen työntekijän vastuuseen. Vahingonkorvauslaki määrää seuraavasti vahingonkorvauksiin liittyvistä vastuista:

Vahingosta, jonka työntekijä työssään virheellään tai laiminlyönnillään aiheuttaa, hän on velvollinen korvaamaan määrän, joka harkitaan kohtuulliseksi ottamalla huomioon vahingon suuruus, teon laatu, vahingon aiheuttajan asema, vahingon kärsineen tarve sekä muut olosuhteet. Jos työntekijän viaksi jää vain lievä tuottamus, ei vahingonkorvausta ole tuomittava. (Vahingonkorvauslaki 412/1974, 4.1).

Lain kirjauksella ”virheellään tai laiminlyönnillään” tarkoitetaan tahallista, tai tuottamuksellista vahingon aiheuttamista, ja korvauksen määrään ja korvausvelvolliseen (virkamies tai julkisyhteisö) vaikuttaa edellä mainitut tekijät¹⁵⁶. Vahingonkorvauslaki rajaa virkamiehen henkilökohtaista vahingonkorvausvastuuta merkittävästi, ja siihen vaikuttaakin pitkälti syyllisyyden ja virheen taso. Pääsääntönä voidaan pitää sitä, että virkamiehelle ei muodostu korvausvelvollisuutta lievistä huolimattomuudesta tai varomattomuudesta, mutta tahallisesti aiheutettu vahinko aiheuttaa täyden vastuun korvauksista, ellei erikseen ole erityistä syytä alentaa korvauksen määrää.¹⁵⁷ Tiivistetysti voidaankin todeta, että lievä ja tahaton, mittaluokaltaan pieni virhe tai lainvastainen päätös ei aiheuta virkamiehelle korvausvastuuta, mutta tahallinen ja vakavampi virhe aiheuttaa vastuun korvauksille. Ministerien toiminnan osalta vahingonkorvausvastuuseen joutuminen on hyvin harvinaista, ja vahingonkorvausvastuu koskeekin pääsääntöisesti virkamiestä, tai viranomaista.

4.2 Hallinnollinen vastuu

Tilanteissa, joissa virkamies on toiminut lainvastaisesti, joka ei ole kuitenkaan rikosoikeudellisen rangaistuksen tunnusmerkistön täyttävää, voidaan virkamiehelle määrätä toimivaltaisen viranomaisen toimesta hallinnollisia seuraamuksia hallinnollisilla menettelyillä¹⁵⁸. Vaikka hallinnollinen virkavastuu voi tulla kyseeseen myös tapauksissa, joissa

¹⁵⁶ Koskinen & Kulla, 2019, s. 344.

¹⁵⁷ Mäenpää, 2023, s. 1359–1360.

¹⁵⁸ Mäenpää, 2023, s. 1348.

virkamiehelle määrätään rikosoikeudellisia seuraamuksia, pääsääntöisesti hallinnollinen virkavastuu tulee kyseeseen tapauksissa, joissa virkavelvollisuuden rikkominen on niin vähäistä, ettei sitä voida pitää tuottamuksellisena¹⁵⁹. Hallinnollinen virkavastuu pohjautuu pitkälti virkamieslain 6–9 lukuun, joissa säädetään varoituksesta, virkasuhteen päättämisestä, lomauttamisesta, sekä virantoimituksesta pidättämisestä. Hallinnollisille toimenpiteille tyypillistä on asteittain etenevät jyrkkyysvaihtoehdot, jotka lievimmästä vakavimpaan ovat huomautus, varoitus, määräaikainen virantoimituksesta erottaminen, irtisanominen, sekä virkasuhteen purkaminen¹⁶⁰. Huomautus on yleiseen työjohto- ja valvontavaltaan kuuluva lievä toimenpide, josta ei ole erikseen säädetty valtion virkamieslaissa¹⁶¹. Huomautusta voidaan käyttää suullisesti tai kirjallisesti siis tilanteissa, joissa pyrkimyksenä on kiinnittää huomiota virkavelvollisuuksien vastaiseen menettelyyn tapauksissa, joissa erheellinen menettely on ollut vähäistä. Yleensä huomautuksen tarkoituksena on myös estää vastaavanlainen virheellinen toiminta jatkossa.¹⁶²

Virkamieslain 24 § mukaan ”virkamiehelle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, voidaan antaa kirjallinen varoitus.” Varoitus voidaan antaa siis tapauksissa, joissa virkavelvollisuuden vastainen toiminta on niin vakavaa, ettei huomautus ole riittävä toimenpide. Varoitusten menettelyssä viranomaisen tulee esittää virkamiehelle riittävä ja yksilöity selvitys virkavelvollisuuksien rikkomisesta, ja toisin kuin huomautus, varoitus on hallintolain mukainen valituskelpoinen hallintopäätös¹⁶³. Varoitus hallinnollisena menettelynä virkavelvollisuuden rikkomisessa on käytettävissä tilanteissa, joissa toimintaa ei voida pitää tuottamuksellisena virkarikoksena¹⁶⁴. Virkasuhteen irtisanominen voi tulla virkamieslain 25.2 § mukaisesti tapaukseen tilanteissa, joissa syy on erityisen painava. Virkasuhteen purkaminen taas vaatii yleisesti erityisen vakavan virkavelvollisuuksien rikkomisen, ja edellyttää yleensä törkeää rikkomista tai velvollisuuksien laiminlyöntiä (virkamieslaki 33 §).

¹⁵⁹ Mäenpää, 2023, s. 1348 & Mäenpää, 2020, s. 74–75.

¹⁶⁰ Launiala & Laaksonen, 2011, s. 5.

¹⁶¹ Ks. OKV/679/1/2007.

¹⁶² Mäenpää, 2023, s. 1348.

¹⁶³ Mäenpää, 2023, s. 1350.

¹⁶⁴ Mäenpää, 2020, s. 75.

4.3 Ministerien muu lainvastainen toiminta ja valtioneuvoston oikeuskanslerin laillisuusvalvonta

Ministerien oikeudellisen ja poliittisen vastuun rajapinnassa toimiminen aiheuttaa vaatii myös tavanomaisiin virkamiehiin nähden erilaista laillisuusvalvontaa. Tavallisilla virkamiehillä laillisuusvalvonta kohdistuu pääsääntöisesti ylimpiin laillisuusvalvojiin, hallintokanteluihin, valvontavirastoille, sekä esimerkiksi oikeusministeriön yhteydessä toimiville valtuutetuille¹⁶⁵. Ministerivastuukysymyksissä merkittävimmät ministerien toiminnan laillisuusvalvojat ovat valtioneuvoston oikeuskansleri, perustuslakivaliokunta, eduskunta, sekä poliittisen vastuun osalta myös kansalaiset. Tässä luvussa käsitellään erityisesti valtioneuvoston oikeuskanslerin harjoittamaa valvontaa, jolla on merkittävä rooli erityisesti ministerien toiminnan lainmukaisuuden tutkimisessa.

Perustuslain 108 § mukaisesti valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtäviin kuuluu myös valtioneuvoston jäsenten virkatoimien lainmukaisuuden tutkiminen. Toki oikeuskanslerilla on keskeinen rooli oikeusasiamiehen kanssa myös hallinnon laillisuusvalvonnassa, esimerkiksi virkamiesten tai viranomaisten päätösten laillisuusvalvojana osana julkisen vallan käytön lainmukaisuuden valvontaa¹⁶⁶. Oikeuskanslerilla on toki perustuslain mukainen oikeus tehdä ilmoitus ministerin toiminnan lainvastaisuuden epäilystä perustuslakivaliokunnalle ja käynnistää ministerivastuuasian tutkiminen¹⁶⁷, mutta tätä käsitellään tarkemmin ministerisyytteen vireillepanoa käsittelevässä luvussa. Myös eduskunnan oikeusasiamiehellä on laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002) 1 § säädetty toimivalta valvoa valtioneuvoston jäsenten toiminnan lainmukaisuutta, mutta ratkaisukäytännön määrällä mitattuna oikeuskanslerin voidaan katsoa olevan ensisijainen

¹⁶⁵ Mäenpää, 2023, s. 293–300.

¹⁶⁶ Mäenpää, 2024, s. 293–294.

¹⁶⁷ Jonkka, 2019, s. 114.

ministerien laillisuusvalvoja. Toki tähän vaikuttaa myös oikeuskanslerin rooli osana valtioneuvostoa, läsnäolo esimerkiksi valtioneuvoston istunnoissa, sekä lainsäätäjän tahto¹⁶⁸.

Ministerivastuun osin poliittisen luonteen vuoksi oikeuskansleri joutuukin usein punnitsemaan valvonnassaan oikeuden ja politiikan rajapintoja, ja tulkitsemaan tapauksia oikeudellisen harkinnan ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan välillä¹⁶⁹. Oikeuskanslerilla on perustuslain 112 § mukaisesti velvollisuus ja oikeus tutkia mahdollisia lainvastaisia toimia, ja tehdä niistä huomautuksia, ja kannanottoja. Lisäksi oikeuskansleri voi määrätä poliisi- tai esitutkinnan, sekä nostaa syytteen mahdollisista lainvastaisuuksista tai laiminlyönneistä¹⁷⁰. Lisäksi perustuslain 108 § mukaisesti oikeuskanslerin tulee antaa pyynnöstä tietoa, ja lausuntoja oikeudellisiin kysymyksiin liittyen myös valtioneuvostolle. Tämä neuvonta voi olla myös esimerkiksi yksittäisten ministerien pyytämää vapaamuotoista, oikeuskanslerin vuosikertomuksen ulkopuolista konsultointia¹⁷¹. Toisaalta ennakkoliselle valvonnalle on tyypillistä, ettei muodollisia asiakirjoja yleensä tehdä muissa tapauksissa¹⁷². Oikeuskansleri on ratkaisuisaan korostanut valtioneuvoston jäsenen vastuun jakautumista rikosoikeudellisen vastuun lisäksi vastuuseen muunlaisesta lainvastaisesta toiminnasta, jonka valvonta kuuluu ylimpien laillisuusvalvojen toimivallan piiriin. Tämä tarkoittaa sitä, ettei oikeuskanslerin laillisuusvalvonta rajoitu vain ministeririkoksiin ja ministerivastuuasioiden toimeenpanoon, vaan yleisesti virkatoimien lainmukaisuuden valvomiseen.¹⁷³ Ministerien muun lainvastaisen toiminnan voidaan katsoa olevan rinnasteinen virkamiesten tosiasialliseen virkavastuuseen, koska oikeuskanslerin ratkaisukäytännössä ministerien toiminnan osalta käsitellään hyvin usein tosiasiallisen

¹⁶⁸ Ks. laki valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000) 10.3 §: ”Oikeuskansleri ratkaisee erityisesti valtioneuvoston valvontaa koskevat asiat sekä periaatteelliset ja laajakantoiset asiat.” Käytännössä lainsäätäjä osoittaa lain kirjauksella tahtotilan, jolla oikeuskansleri asetetaan oikeusasiamieheen nähden etusijaiseksi ministerien valvojaksi.

¹⁶⁹ Jonkka, 2017, s. 1.

¹⁷⁰ Mäenpää, 2024, s. 517.

¹⁷¹ Saraviita, 2011, s. 930.

¹⁷² Jonkka, 2017, s. 1.

¹⁷³ OKV/549/70/2025, s. 21.

virravastuun tematiikan kysymyksiä, kuten tarkoituksenmukaisuutta, ja muita toiminnan laatuvaatimuksia.

Oikeuskanslerin toimivalta ministerien virkatoimien valvonnassa on sekä ennakkollista, että jälkikäteistä. Valtioneuvoston valvonnassa oleellisempaa voidaan nähdä ennakkollinen valvonta ja virheiden ennaltaehkäisy, tosin myös jälkikäteisellä valvonnalla on oma merkityksensä¹⁷⁴. Käytännössä oikeuskanslerin valvonta valtioneuvoston toimien lainmukaisuuden osalta alkaa jo valtioneuvoston istunnoista, jossa oikeuskanslerin tulee olla läsnä. Oikeuskanslerin valvontatoimenpiteet voivat tulla tutkintaan myös hallintolain 8 a luvun mukaisilla kanteluilla.¹⁷⁵ Läsnäolo ja lausuntojen antaminen valtioneuvostolle voidaan nähdä ennakkollisena valvontana, kun taas kantelut jälkikäteisenä. Kanteluilla moni ministerien toimien lainmukaisuuden tutkiminen onkin tullut oikeuskanslerin käsiteltäväksi. Oikeuskanslerin tapausesimerkkejä lainvastaisen toiminnan tutkimisesta ministerien osalta on tässä tutkimuksessa käsitelty jo runsaasti, ja usein oikeuskanslerin toimet ovatkin rajoittuneet vain huomautuksiin, tai asian saattamiseen tiedoksi kyseiselle ministerille. Jo nykyisen perustuslain esitöissä mainittiin siitä, että oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan kokonaisuudessa on korostunut voimakkaasti nimenomaan valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien laillisuusvalvonta, johon osaltaan vaikuttaa oikeuskanslerin toiminta valtioneuvoston yhteydessä¹⁷⁶. Toki nimenomaan oikeuskanslerin rooli ennakkolausuntojen antajana esimerkiksi lakien säätämisprosesseissa on vähentänyt kanteluiden määrää ja jälkikäteisen laillisuusvalvonnan roolia¹⁷⁷.

Kritiikkiäkin nykyinen järjestelmä on saanut. Oikeuskanslerin ja laillisuusvalvonnan roolia on kritisoitu muun muassa korkeammasta syytekynnyksestä, vähistä tapausesimerkeistä, sekä lievistä seuraamuksista. Toisaalta laillisuusvalvonta myös ministereiden virkatoimien osalta voidaan nähdä vain täydentävänä kontrollin muotona.¹⁷⁸ Perustuslain 118 §

¹⁷⁴ Jonkka, 2017, s. 1.

¹⁷⁵ Mäenpää, 2024, s. 517.

¹⁷⁶ HE 1/1998 vp., s. 165.

¹⁷⁷ Husa & Jyränki, 2012, s. 336.

¹⁷⁸ Jonkka, 2007, s. 318.

muotoilu oikeuskanslerin laillisuusvalvonnallisesta tehtävästä, ja samaan aikaan toimimisesta valtioneuvoston oikeudellisena neuvonantajana voidaan nähdä myös ristiriitaisena kaksoisroolina. Kaksoisroolin avoimeen pohdintaan ja kriittiseen arvosteluun on esitetty tarpeita myös oikeuskirjallisuudessa¹⁷⁹. Erityisesti oikeuskanslerin ratkaisujen painottuminen vakiintuneisiin käytäntöihin rajatun sääntelyn vuoksi, ja tästä seuraavaa sisäpiiritietoon perustuvaa päätöksentekoa on pidetty näennäisenä, eikä tosiasiallisena oikeudellisena valvontana. Kritiikkiä on herättänyt myös oikeuskanslerin aseman läheisyys – onko valvonta uskottavaa, jos valvoja istuu liian lähellä valvottavaa kohdetta, ja antaa tälle neuvoja pyynnöstä?¹⁸⁰

4.4 Ministerien poliittinen vastuu virkatoimista

Ministerien poliittinen vastuu virkatoimistaan on korotetun syytesuojan lisäksi merkittävien eroavaisuus tavanomaiseen virkavastuuseen, vaikka se voidaankin nähdä rinnasteisena hallinnolliseen virkavastuuseen. Ministerien ja valtioneuvoston poliittinen vastuu on pitkälti perustuslain säännöksistä muodostuva kokonaisuus, joka sisältää esimerkiksi valtioneuvoston eroon, ja eduskunnan toimivaltaan liittyviä kysymyksiä. Perustuslain 3.2 § mukainen parlamentarismien periaate velvoittaa, että valtioneuvoston ja sen jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Lisäksi perustuslain 60.2 § mukaisesti valtioneuvoston jäsenet ovat virkatoimistaan vastuunalaisia eduskunnalle. Parlamentarismien periaatteen merkitys tulee ilmi jo perustuslakiuudistuksen esitöistä¹⁸¹, ja ministerien parlamentaarinen vastuu ulottuu koko heidän alaistensa ministeriöiden hallinnonalojen toimintaan¹⁸². Ministerin tehtäviin sisältyvä poliittinen luonne tuo myös heidän toimintaansa erilaiset motiivit ja tulkinnat. Oikeuskirjallisuudessa on tuotu esiin niin kutsutun poliittisen kulttuurin vaikutus ministerien toimintaan. Poliittisessa kulttuurissa

¹⁷⁹ Siltala, 2022, s. 670.; Ks. Husa & Jyränki, 2012, s. 335.

¹⁸⁰ Jonkka, 2009, s. 100.

¹⁸¹ Ks. HE 1/1998 vp., s. 76; ”Suomen valtiojärjestyksen keskeisiin periaatteisiin kuuluva parlamentarismien periaate ehdotetaan valtiosääntöisen merkittävyytensä vuoksi kirjattavaksi nykyisestä poiketen jo hallitusmuodon 1 lukuun.”

¹⁸² Mäenpää, 2020, s. 6.

ministereiden toiminnalla on omat tavoitteensa ja motiivinsa, ja painotukset ja erilaiset tulkinnat toiminnassa saattavat erota poliittisen luonteen vuoksi merkittävästi esimerkiksi oikeusoppineiden tulkinnoista esimerkiksi valtiosääntökysymyksissä.¹⁸³

Käytännössä tällä vastuunalaisuudella eduskunnalle tarkoitetaan pääasiassa poliittista vastuuta¹⁸⁴. Parlamentarismin vaatimus on sinänsä mielenkiintoinen, ettei sen toteutusta säädellä yksityiskohtaisesti. Tästä johtuen parlamentarismia toteutetaan eduskunnan luottamusvaatimuksella, joka käytännössä johtaa siihen, että luottamuksen menettettyään enemmistöpäätöksellään eduskunta voi pakottaa ministerin käytännössä pyytämään eroa.¹⁸⁵ Luottamusvaatimuksella paitsi ohjataan sitä, että yksittäiset ministerit ovat toimistaan parlamentaarisessa vastuussa, myös sitä, että valtioneuvoston vähintäänkin suuret poliittiset kysymykset ja asialinjat noudattavat eduskunnan enemmistön tahtoa¹⁸⁶. Luottamusvaatimuksen aiheuttama oikeudellinen eroamisvelvollisuus ei voi muodostua esimerkiksi voimakkaasta eduskunnan tai kansalaisten esittämästä kritiikistä, vaan se pohjautuu aina eduskunnan täysistunnossa tekemään erottamispäätökseen¹⁸⁷. Käytännössä poliittinen ministerivastuu toteutuu kansanedustajien välikysymyksillä ja eduskunnan epäluottamuslauseella PL 43 ja 44 § mukaisesti¹⁸⁸. Toki ministereillä on mahdollisuus myös omaan harkintaan, jonka perusteella eropyynnön tekeminen on mahdollista esimerkiksi poliittisen paineen seurauksena. Poliittiseen vastuuseen usein liittyvät ministerien eduskunnalle antamien tietojen oikeellisuuskysymykset esimerkiksi kyselytunneilla tai täysistunnoissa ovat myös eduskunnan arvioitavissa, eivätkä nämä kysymykset kuulu laillisuusvalvojille¹⁸⁹.

Esimerkiksi pääministerin erotessa tämä johtaa käytännössä perustuslain 64 § mukaiseen valtioneuvoston erotilanteeseen, jolloin tasavallan presidentti myöntää eron

¹⁸³ Tuori, 2007, s. 223.

¹⁸⁴ Saraviita, 2011, s. 521.

¹⁸⁵ Saraviita, 2011, s. 94–95.

¹⁸⁶ Husa & Jyränki, 2012, s. 130.

¹⁸⁷ Saraviita, 2011, s. 554–555.

¹⁸⁸ Saraviita, 2011, s. 520.

¹⁸⁹ OKV/1902/1/2019, s. 7.

valtioneuvostolle. Hallituksen eropyyntö taas lisää todennäköisyyttä ennenaikaisille eduskuntavaaleille¹⁹⁰. Pääministerin ja sitä kautta hallituksen ero johtaa käytännössä uuden pääministerin tai uusien eduskuntavaalien välillä aikaan, jolloin toimitusministeristö eli vanhan hallituksen kokoonpano toimii tehtävissään, mutta käytännössä toteuttamatta hallitusohjelmaa tai tekemättä poliittisesti merkittäviä päätöksiä¹⁹¹. Toki perustuslaki mahdollistaa eron myöntämisen myös yksittäiselle ministerille pyynnöstä, jolloin käytännössä hallituspuolueet valitsevat uuden ministerin eronneen tilalle. Ministerin eroaminen ja tehtävän päättymisen mahdollisuus voidaan rinnastaa tavanomaisen virkavastuun hallinnolliseen vastuuseen irtisanomisen, tai virkasuhteen purkamisen osalta.

Lisäksi poliittisella vastuulla voidaan katsoa tarkoitettavan laajemmin myös ministerien vaalimenestystä, ja toimien vaikutusta poliittiseen uraan. Toimivaan demokratiaan kuuluu myös kansalaisten mahdollisuus hallitustoiminnan tarkoituksenmukaisuuden valvontaan¹⁹². Tätä mahdollisuutta käytännössä äänivaltaiset kansalaiset käyttävät neljän vuoden välein toteutettavilla eduskuntavaaleilla. Tähän näkemykseen on yhtynyt ratkaisukäytännössään myös valtioneuvoston oikeuskansleri¹⁹³. Käytännössä äänestäjien tyytymättömyys ja valtioneuvoston jäsenen puolueen heikko menestys vaaleissa yhdistettynä poliittisiin realiteetteihin ja puolueiden valtasuhteisiin estävät todennäköisesti ministerin valinnan uudelleen valtioneuvoston jäseneksi. Tämä johtuu edustuksellisen demokratian pääpiirteisiin kuuluvasta poliittisten päätöstentekijöiden määräaikaaisuudesta¹⁹⁴, eli käytännössä aseman sidonnaisuudesta esimerkiksi eduskunta- tai hallituskausiin. Kansalaisten demokraattinen valta pääosin julkisuuden kautta tapahtuvassa vuorovaikutussuhteessa poliittisen vastuun ja poliittisen toiminnan arvioijina onkin oleellista pohdittaessa sitä, onko poliittisen päätöksenteon ydintehtävä - yleisen edun toteuttaminen, toteutunut vai ei¹⁹⁵.

¹⁹⁰ Saraviita, 2011, s. 97.

¹⁹¹ Saraviita, 2011, s. 100.

¹⁹² Husa & Jyränki, 2012, s. 129.

¹⁹³ Ks. esimerkiksi OKV/987/1/2018, s. 6.

¹⁹⁴ Husa & Jyränki, 2012, s. 150.

¹⁹⁵ Ryytänen, 2010, s. 65.

Ministerien poliittisesta vastuusta erityistä tekee se, ettei sen toteutuminen välttämättä vaadi lainvastaista toimintaa valtioneuvoston jäseneltä. Esimerkiksi vuoden 2008 tekstiviestikohussa silloinen ulkoasiainministeri Ilkka Kanerva joutui eroamaan lähettämiensä ja vastaanottamiensa tekstiviestien johdosta. Oikeuskanslerille osoitetuissa kanteluissa epäiltiin esimerkiksi Kanervan toimintaa virka-asemassa, virkapuhelimen käyttöä, sekä julkista valehtelua. Oikeuskansleri mainitsi, ettei Kanervan toiminnan eettinen tai moraalinen arviointi, tai poliittisen luottamuksen ja uskottavuuden arviointi kuulu oikeuskanslerille. Lisäksi perustuslain 60 § mukainen rehellisyysvaatimus on oikeuskanslerin mukaan asia, jonka punninta liittyy pitkälti ministerien valintaan ja nimittämiseen. Oikeuskansleri katsoi, ettei hänellä ole oikeudellista kelpoisuutta puuttua Kanervan asiaan.¹⁹⁶ Vaikka Kanerva ei menetellyt lainvastaisesti, poliittisen paineen ja puolueensa puheenjohtajan luottamuksen menettämisen vuoksi hän joutui eroamaan ministerin tehtävästä ilman eduskunnan poliittista päätöstä.

Lisäksi tuoreempi esimerkki poliittisen vastuun ja parlamentarismien toteutumisesta on silloisten pääministeri Antti Rinteen sekä kunta- ja omistajaohjausministeri Sirpa Paateron toiminta niin kutsutussa Posti-kohussa vuonna 2019. Oikeuskanslerille toimitetut kantelut liittyivät Paateron toimintaan Postin suunnitelmista yhtiön sisäisessä liikkeenluovutuksessa. Lisäksi tapaukseen liittyivät työtaistelutoimet. Sekä Rinnettä, että Paateroa epäiltiin virheellisen tiedon antamisesta eduskunnalle. Paateron osalta oikeuskansleri totesi, ettei Paateron toiminnassa ollut perusteltua epäilyä siitä, että tämä olisi antanut väärää tietoa eduskunnalle, tai menetellyt lainvastaisesti vastatessaan edustajien kysymyksiin eduskunnan kyselytunneilla. Oikeuskansleri kuitenkin huomautti Paateron joidenkin viittausten epäselvyyden. Rinteen osalta oikeuskansleri totesi, että osa Rinteen lausunnoista jätti avoimeksi hallituksen sisäiseen tiedonkulkuun liittyviä kysymyksiä, mutta perustuslain 116 § mukainen tahallista tai törkeästä huolimattomuudesta olenaisesti johtuva ministerin tehtävän velvollisuuksien rikkominen tai muutoin selvä lainvastainen menettely eivät täytyneet. Oikeuskansleri totesi, että pääministeri Rinteen

¹⁹⁶ OKV/350/1/08, s. 1–4.

poliittinen vastuu toteutui eduskunnan epäluottamuslauseen kautta, jonka johdosta pääministeri Rinne jätti eropyyntönsä tasavallan presidentille.¹⁹⁷

Ministerien oikeudelliseen ja poliittiseen vastuuseen liittyvät rajavedot eivät aina ole selkeitä, tai täsmällisiä. Oikeuskansleri on tutkinut kanteluiden perusteella Orpon hallituksen useiden ministerien nimittämistä valtioneuvoston jäseniksi heidän aikaisempien kirjoituksiensa ja tämän aiheuttamien kelpoisuusksymyksiensä kannalta, joissa vedetään rajavetoa oikeudelliselle ja poliittiselle vastuulle. Esimerkiksi ministerien nimittämisessä oikeuskansleri katsoi, että ministerien rehellisyyden ja taitavuuden vaatimus on joustava ilmaisu, joka asettaa oikeudellisen kelpoisuusehdon ministereille. Väljän muotoilun vuoksi oikeuskansleri katsoi, että yhteiskunnallisilla ja moraalisisilla seikoilla on myös vaikutusta, ja näiden arvioiminen kuuluu taas pääministeriksi valitulle.¹⁹⁸ Oikeuskanslerin ratkaisukäytännössä on esimerkiksi myös katsottu, että toimivaltaisten ministerien vastaukset kansanedustajien kirjallisiin kysymyksiin, jotka liittyvät ministerin toimialaan ja siihen liittyviin laajempiin asiakokonaisuuksiin, tai ministeriön valmistelemiin kysymyksiin, sitoo viranhoidon vaatimuksiin liittyvät huolellisuus- ja täsmällisyysvaatimukset, mutta ministerien vastaukset henkilökohtaisiin kantoihin tai näkemyksiin liittyviin kirjallisiin kysymyksiin ovat poliittista vastuuta.¹⁹⁹

4.5 Virkarikokset rikoslaissa ja rikosoikeudellinen virkavastuu

Virkarikokset tulevat tapaukseen tilanteissa, joissa lievemmät hallinnolliset menettelyt eivät ole enää riittäviä. Virkarikoksista määrätään rikoslain 40 luvussa. Rikoslain 40 luvun 11 § mukaisesti myös ministerit kuuluvat suoraan virkarikosten piiriin, koska he hoitavat lain tarkoittamaa julkista luottamustehtävää. Pääsääntöisesti rikosoikeudellinen virkavastuu ulottuu vain virkatehtävien hoitamiseen, ellei virkasuhteen ulkopuolisen toiminnan voida poikkeuksellisissa tapauksissa katsoa olevan ristiriidassa viran hoitamisen

¹⁹⁷ OKV/1902/1/2019, s. 1–7.

¹⁹⁸ OKV/1233/10/2023, s. 3.

¹⁹⁹ OKV/1605/1/2018, s. 2.

kanssa²⁰⁰. Tämän tutkimuksen kannalta oleellimmat käsiteltävät rikokset ovat lahjuksen ottaminen, virkasalaisuuden rikkominen, virka-aseman väärinkäyttäminen, sekä virkavelvollisuuden rikkominen. Tutkimuksessa ei käsitellä lahjusrikoksista kansanedustajia koskevia säännöksiä (RL 40:4 & 40:4 a), eikä Euroopan unionin varojen väärinkäytöstä määrääviä säännöksiä (RL 40:8 a & 40:8 b).

Virkarikoksiin, kuten rikosoikeuteen laajemminkin, voidaan myös liittää sallitun ja kielletyn riskin käsitteet. Tällä tarkoitetaan sitä, ettei teon tietty vaikutus tai seuraus automaattisesti aiheuta rikostunnusmerkistön täyttymistä. Teon tulee täyttää myös huolimattomuuden tunnusmerkit, jolloin tekijä rikkoo olosuhteiden edellyttämää ja hänen asemansa vaatimaa huolellisuusvelvollisuutta.²⁰¹ Käytännössä kielletty riski voidaan siis nähdä rikosoikeudellisessa vastuussa edellytyksenä, jossa teon seurauksena on aiheutunut relevantti vaara, ja tämä vaara on myös sittemmin konkretisoitunut²⁰². Lähtökohtaisesti huolellisuusvelvollisuuden rikkominen on kiellettyä riskinottoa²⁰³. Nämä ilmenevät erityisesti virkavelvollisuuden rikkomisen säännöksistä, joiden osalta rikoslaisa erikseen mainitaan esimerkiksi teon haitallisuuden, vahingollisuuteen, tahallisuuteen, sekä huolimattomuuteen. Näitä käsitellään tarkemmin myöhemmässä alaluvussa.

4.5.1 Lahjusrikokset

Rikoslain 40 luvun mukaiset lahjusrikokset voidaan jakaa aktiivisiin ja passiivisiin rikoksiin, eli lahjuksen antamiseen ja lahjuksen vastaanottamiseen. Virkarikokset kohdistuvat vain passiivisiin rikoksiin, kun aktiiviset lahjusrikokset määritetään rikoslain 16 luvussa rikoksissa viranomaisia vastaan.²⁰⁴ Lahjusten vastaanottamisen kiellon voidaan katsoa olevan yhteydessä myös esimerkiksi hallinnon objektiviteettiperiaatteeseen. Lahjusrikosten säännösten tavoitteena onkin turvata hallinnon ja virkamiesten toimien lainmukaisuus

²⁰⁰ Mäenpää, 2023, s. 1352.

²⁰¹ Boucht & Frände, 2019, s. 51.

²⁰² Hyttinen, Tapani & Tolvanen, 2025, s. 7.

²⁰³ Hyttinen, Tapani & Tolvanen, 2025, s. 359.

²⁰⁴ Hakamies ja muut, 2022, s. 1377.

ja riippumattomuus, sekä yleinen luottamuksen ylläpitäminen julkista valtaa kohtaan²⁰⁵. Lahjusrikosten kriminalisointi myös alleviivaa demokratian ja oikeusvaltion tärkeimpiä arvoja, eli yhdenvertaisuutta, ja läpinäkyvyyttä²⁰⁶. Toki lahjusrikossääntely on luonteeltaan korruption, eli vastuullisen aseman väärinkäytön, estämiseen ja ehkäisemiseen pyrkivää sääntelyä, ja sen vakavan luonteen vuoksi erityisen merkityksellistä²⁰⁷.

Rikoslaissa (40:1 §) lahjuksen ottaminen määritellään seuraavin edellytyksin:

Jos virkamies toiminnastaan palvelusuhteessa itselleen tai toiselle

- 1) pyytää lahjan tai muun oikeudettoman edun taikka tekee muutoin aloitteen sellaisen edun saamiseksi
- 2) ottaa vastaan lahjan tai muun edun, jolla vaikutetaan tai pyritään vaikuttamaan taikka joka on omiaan vaikuttamaan hänen toimintaansa palvelusuhteessa, taikka
- 3) hyväksyy 2 kohdassa tarkoitetun lahjan tai edun tai lupauksen tai tarjouksen siitä.

Lisäksi säännöksessä todetaan, että ”virkamies on tuomittava lahjuksen ottamisesta myös, jos hän toiminnastaan palvelusuhteessa hyväksyy 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun lahjan tai muun edun antamisen toiselle taikka lupauksen tai tarjouksen siitä”.

Törkeän lahjuksen ottamisen rikoslaki (40:2 §) määrittää seuraavasti:

Jos lahjuksen ottamisessa

- 1) virkamies asettaa lahjuksen toimintansa ehdoksi taikka toimii tai hänen tarkoituksenaan on toimia lahjan tai edun vuoksi palvelusuhteessaan velvollisuuksiensa vastaisesti lahjanantajaa tai toista huomattavasti hyödyttäen tai toiselle tuntuvaa vahinkoa tai haittaa aiheuttaen taikka
- 2) lahjan tai edun arvo on huomattava ja lahjuksen ottaminen on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä, virkamies on tuomittava törkeästä lahjuksen ottamisesta vankeuteen

²⁰⁵ Mäenpää, 2023, s. 1354.

²⁰⁶ Tolvanen, 2024, s. 13.

²⁰⁷ Muukkonen, 2024, s. 47.

vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään neljäksi vuodeksi sekä lisäksi viralta pantavaksi.

Rikoslaki ei määritä erikseen lahjuksen arvoa tai sen vaatimusta. Rikoslain 40 luvun 2 § määrää vain törkeästä lahjuksesta tapauksissa, joissa lahjan tai edun arvo on ”huomatava”. Perinteisesti oikeuskirjallisuudessa vallalla oleva mielipide on se, ettei edun arvoa tulisi erikseen myöskään kirjata lakiin²⁰⁸. Oleellisimpana tekijänä lahjusrikkomuksissa virkarikoksina onkin kysymys siitä, vaikuttaako edun antaminen tai sen yrittäminen virkamiehen virkatoimiin. Merkittävimmät haasteet lahjusrikkomuksissa ovat liittyneet tulkintaan, milloin edun on katsottu olleen riittävästi yhteydessä virkatoimiin²⁰⁹.

Kolmanneksi rikoslaki (40:3 §) määrittää lahjusrikkomuksen seuraavasti:

Jos virkamies itselleen tai toiselle

- 1) pyytää lahjan tai muun oikeudettoman edun taikka tekee muutoin aloitteen sellaisen edun saamiseksi taikka
- 2) ottaa vastaan tai hyväksyy lahjan tai muun edun taikka hyväksyy sitä koskevan lupauksen tai tarjouksen

siten, että menettely on omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen, hänet on tuomittava, jollei tekoa ole rangaistava lahjuksen ottamisena tai törkeänä lahjuksen ottamisena, lahjusrikkomuksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Oikeuskäytännössä on kiinnitetty huomiota edun antajaa koskeviin asioihin ja tavoitteisiin viranomaisessa, edun saajan vaikutusmahdollisuuksiin, edun tavanomaisuuteen, sekä virkamiehen asemaan ja virkatoimen merkitykseen²¹⁰. Tavallisimmin rikoslain mukaiset oikeudettomat edut liittyvät esimerkiksi kaavoitukseen, verotukseen, avustuksiin, tai vaikkapa arvonimiin liittyvään päätöksentekoon, sen valmisteluun, tai esittelyyn.

²⁰⁸ Tolvanen, 2024, s. 20.

²⁰⁹ Tolvanen, 2024, s. 11.

²¹⁰ Valtiovarainministeriö, 2023, s. 3.

Oikeudettomia etuja ovat esimerkiksi rahan tarjoaminen, poikkeukselliset alennukset, virkamatkojen kustantaminen, tai esimerkiksi arvonimen lupaaminen.²¹¹

Kansainvälisesti mediajulkisuutta on saanut viime aikoina erityisesti Euroopan neuvoston entisen pääsihteerin, norjalaisen Thorbjørn Jaglandin korruptioepäilyt tämän viran aikaisista toimista Yhdysvaltain hallinnon julkistettua niin kutsuttuja Epstein-asiakirjoja. Komitea päätti poistaa entisen pääsihteerin syytesuojan, jotta viranomaisilla olisi mahdollisuus tutkia entisen pääsihteerin toimia, ja mahdollisia väärinkäytöksiä ja korruptioepäilyjä.²¹² Ministerisyytteiden osalta esimerkiksi entinen ministeri Kauko Juhantalo tuomittiin valtakunnanoikeudessa vuonna 1993 vuoden ehdolliseen vankeustuomioon virkarikoksista, joka käsitti myös lahjuksen ottamisen²¹³.

4.5.2 Virkasalaisuuden rikkominen

Rikoslain 40 luvun 5 § säätelee virkasalaisuuden rikkomisesta. Virkasalaisuuden rikkomisesta säädetään monissa viranomaistoimintaa ohjaavissa erityislaeissa, mutta virkasalaisuuksien taustalla olevista salassapitovelvoitteista säädetään pitkälti julkisuuslain (621/1999) 6 luvussa²¹⁴. Pohjimmiltaan viranomaistoiminta on aina julkista, ellei siitä ole erikseen lailla säädetty. Tätä kutsutaan myös julkisuusperiaatteeksi, joka mahdollistaa myös kansalaisille tai muille toimijoille mahdollisuuden pyytää tietoja viranomaisten hallussa olevista asiakirjoista²¹⁵. Julkisuusperiaatteen vastakohtana pidetään salassapitoperiaatetta, jonka mukaan viranomaisasiakirjat ovat vain erityisen oikeuden perusteella julkisia, ja esimerkiksi verotukseen liittyvät tiedot ovat pitkälti salassa pidettäviä asiakirjoja, ja salassapidon poikkeuksista säädetään erikseen.²¹⁶ Perustuslain 12 § 2 momentin mukaan ”viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden

²¹¹ Mäenpää, 2023, s. 1354.

²¹² Euroopan neuvoston ministerikomitea, 2026.

²¹³ Hidén, 2024, s. 130.

²¹⁴ Laurikkala, 2020, s. 46–47.

²¹⁵ Mäenpää, 2023, s. 609.

²¹⁶ Mäenpää, 2023, s. 610.

julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.” Tämä tarkoittaa siis sitä, että jokainen asiakirja, päätös, tai asian valmisteluun liittyvä asiakirja on julkinen, ellei sitä ole erikseen säädetty salassa pidettäväksi. Viranomaistoiminnan julkisuus on demokratian kannalta keskeinen periaate, ja vahvasti kytköksissä kansalaisten vaikutusmahdollisuuksiin, sekä mahdollisuuteen arvioida viranomaisten toimintaa ja sen luotettavuutta.

Virkasalaisuuden rikkomisesta määrätään rikoslaissa seuraavasti:

Jos virkamies tahallaan palvelussuhteensa aikana tai sen päätyttyä oikeudettomasti

- 1) paljastaa sellaisen asiakirjan tai tiedon, joka viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) tai muun lain mukaan on salassa pidettävä tai jota ei lain mukaan saa ilmaista, taikka
- 2) käyttää omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi 1 kohdassa tarkoitettua asiakirjaa tai tietoa,

hänet on tuomittava, jollei teosta muualla säädetä ankarampaa rangaistusta, virkasalaisuuden rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Virkamies voidaan tuomita myös viralta pantavaksi, jos rikos osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi tehtävänsä. Jos virkamies huolimattomuudesta syyllistyy 1 momentissa tarkoitettuun tekoon, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus sekä muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen, hänet on tuomittava, jollei teosta muualla säädetä ankarampaa rangaistusta, tuottamuksellisesta virkasalaisuuden rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Virkasalaisuuden rikkominen on rangaistava sekä tuottamuksellisena, että tahallisena, eikä esimerkiksi vahingon tai haitan aiheutuminen ole edellytys rangaistavuudelle²¹⁷.

Virkasalaisuuden rikkominen voi näkyä joko tiedon paljastamisena, käyttämisenä hyödyksi, käyttämisenä vahingoksi, oikeudettomasti, tahallisesti, tai tuottamuksellisesti. Paljastamisella tarkoitetaan tiedon jakamista tai välittämistä sellaiselle, jolla ei ole

²¹⁷ Mäenpää, 2023, s. 846–847.

oikeutta saada tietoa. Esimerkiksi asiakirjan näyttäminen ulkopuoliselle tai kopion antaminen katsotaan tiedon paljastamiseksi, ja täten rikoslain vastaiseksi toiminnaksi. Hyödyksi käyttämistä ei ole tarkemmin määritelty, mutta usein kyseessä on tilanne, jossa tiedon paljastamisesta saatava hyöty on taloudellista, tai muunlaista etua. Vahingoksi käyttämisellä tarkoitetaan harvinaisempia tilanteita, joissa toisen vahingon toiselle tuoma hyöty voi olla vaikea osoittaa. Näitä voivat olla esimerkiksi kaavoitukseen liittyvät tiedot maan hankkimiseen. Oikeudettomuusvaatimus tarkoittaa sellaista tiedon paljastamista, jossa ei ole lakisääteistä oikeutta. Joskus saattaa myös olla velvollisuus tiedon paljastamiseen, kuten rikostutkintaa varten, mutta tällöin kyse on oikeutetusta tiedon paljastamisesta. Tahallisuus edellyttää sitä, että tekijä on tietoinen virkasalaisuuden paljastamisen oikeudettomuudesta. Tuottamuksellisuudella taas tarkoitetaan huolimattomuuteen perustuvaa tiedon paljastamista, ja tämä voi näkyä esimerkiksi asiakirjojen huolimattomana säilyttämisenä, tai virkasalaisuuksien keskustelemisesta niin, että tieto päätyy ulkopuolisen korviin.²¹⁸

Virkasalaisuuden rikkominen on epäsuorasti kytköksissä myös ministerien virkarikoksiin tai virkarikosepäilyihin. Valtakunnansyyttäjä nosti syytteet entistä pääministeriä Anneli Jäätteenmäkeä vastaan niin kutsutussa Irak-vuodossa vuonna 2003. Jäätteenmäkeä syytettiin yllytyksestä tai avunannosta virkasalaisuuden rikkomiseen eduskuntavaalien alla, mutta Helsingin käräjäoikeus hylkäsi syytteet. Sen sijaan tasavallan presidentin silloinen neuvonantaja Martti Manninen tuomittiin päiväsakkoihin virkasalaisuuden rikkomisesta.²¹⁹ Pääministeri Jäätteenmäki ilmoitti eduskunnan täysistunnossa 18.06.2003, ettei ollut pyytänyt, tai saanut, ulkoministeriön salaiseksi määrättyjä asiakirjoja, jotka liittyivät Irakin lähestyvään sotaan ja Suomen valtion ulkopoliittiseen linjaan. Jäätteenmäki kertoi, ettei ollut nähnyt asiakirjoja, mutta että Manninen oli lähettänyt faksilla Jäätteenmäelle koosteiksi kirjoitettuja muistioita salassa pidettävistä ulkoministeriön asiakirjoista.²²⁰ Mannisen mukaan Jäätteenmäki oli taas ollut asiassa

²¹⁸ Hakamies ja muut, 2022, s. 1395–1398.

²¹⁹ Savolainen, 2004.

²²⁰ PI 2/2003 vp.

aloitteellinen ja pyytänyt asiakirjoja²²¹, mutta oikeus ei havainnut tarpeeksi näyttöä yllytykseen tai taivuttelemiseen²²². Jätteenmäen syyte käsiteltiin tavanomaisissa tuomioistuimissa, koska tämä ei epäiltynä virkasalaisuuden rikkomishetkellä hoitanut ministerin tehtävää, joten ministerisyytteelle ei ollut perusteita.

4.5.3 Virka-aseman väärinkäyttö

Virka-aseman väärinkäytöllä tarkoitetaan tilanteita, joissa virkamies julkisen vallan käytössä rikkoo virkatoiminnan säännöksiä tai määräyksiä, tai aiheuttaa itselleen, tai toiselle hyötyä tai haittaa, on kyseessä rikoslain mukainen virka-aseman väärinkäyttö²²³. Virka-aseman väärinkäyttämistä säädetään rikoslain 40 luvun 7–8 §. Virka-aseman väärinkäyttö voi konkretisoitua esimerkiksi lainvastaisena menettelynä, päätöksentekona, tai vaikkapa virkatehtävien laiminlyöntiin. Aseman väärinkäyttö sisältää myös tilanteet, joissa käytetään väärin aseman tuomaa käsky- tai valvontavaltaa.²²⁴ Esimerkiksi poliisiliiallinen voimankäyttö johtaa helposti virka-aseman väärinkäytön rikosnimikkeeseen. Virka-aseman väärinkäyttämisen määrittely johtaa usein myös tilanteisiin, joissa se ei välttämättä ole ainoana rikosnimikkeenä. Esimerkiksi korkeimman oikeuden ratkaisussa 2023:17 syyttäjät nostivat syytteessään esille myös hallintolain 6 § ja 31 § rikkomisen, koska rikoslain säännös ei anna itsessään sisältöä sille, mitä virkavelvollisuus on²²⁵. Ylipäänsä hallinto-oikeuden yleisten periaatteiden epäselvyys ja epätäsmällisyys aiheuttavat erityisen varovaisuuden vaatimuksen yksittäistapauksia tulkittaessa²²⁶. Virkavelvollisuuksien epäselvyys tai se, ettei niitä ole määritelty normatiivisesti, saattaa joissain tilanteissa rajata velvollisuuden vastaisen toiminnan rikosoikeudellisen vastuun ulkopuolelle. Esimerkiksi pelkästään hyvästä hallintotavasta, tai virkamiesmoraalista johdettavat vaatimukset eivät yleisesti johda rikosoikeudelliseen vastuuseen.²²⁷

²²¹ Savolainen, 2003.

²²² Savolainen, 2004.

²²³ Mansikka, 2014, s. 21–22.

²²⁴ Mäenpää, 2023, s. 1355.

²²⁵ Muukkonen & Viljanen, 2023, s. 595.; Ks. KKO 2023:17.

²²⁶ Mansikka, 2023, s. 22.

²²⁷ Mäenpää, 2023, s. 1356.

Hyödyn laadulle ei olla asetettu rikoslaisissa erillisiä vaatimuksia tai edellytyksiä, joita säännöksellä tavoitellaan. Vaikka yleensä kyse on taloudellisesta hyötymisestä, oikeuskäytännössä myös esimerkiksi virkamiehen virheen salaamista on pidetty hyötynä, koska sillä vältetään haitalliset seuraamukset. Haitan vaatimus ei itsessään myöskään tarkoita sitä, että virkamiehen toiminnasta aiheutuisi itsessään konkreettista vahinkoa. Tahallisuuden käsite taas edellyttää erityistä tahallisuutta, eli esimerkiksi hyödyn hankkiminen tai vahingon aiheuttaminen eivät itsessään ole edellytyksiä.²²⁸

4.5.4 Virkavelvollisuuden rikkominen

Virkavelvollisuuden rikkomisella tarkoitetaan rikoslaisissa (40.9 §) toimintaa, jossa virkamies vikaansa toimittaessaan tahallaan rikkoo virkatoiminnan säännöksiä tai määräyksiä ja näihin perustuvan virkavelvollisuutensa. Virkavelvollisuuden rikkomisessa olennaista on myös teon vakavuus, ja edellytyksenä onkin se, ettei teko ole haitallisuutensa, vahingollisuutensa, tai muiden tekoon liittyvien seikkojen perusteella kokonaisuutena vähäinen. Lisäksi rikoslain 40 luvun 10 § määrää tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta, jossa olennaisesti vaikuttaa huolimattomuuden käsite. Keskeisenä erona virka-aseman väärinkäyttöön on se, että virkavelvollisuuden rikkomisessa ei edellytetä virka-aseman väärinkäytön edellyttämää hyöty- tai vahingoittamistarkoitusta²²⁹.

Virkavelvollisuuden rikkomisessa toimii pääsääntönä se, että jos teko on vähäinen, tunnusmerkistö ei täyty, jolloin tekoa ei voida pitää virkarikoksena²³⁰. Virkavelvollisuuden rikkominen onkin suhteellisen avoin ja joustava rikosnimike, jona voidaan pitää kaikkea sellaista toimintaa, jota ei ole säädetty rangaistavaksi muissa rikoslain 40 luvun virkari-kossäännöksissä²³¹. Virkavelvollisuuden rikkominen onkin eräänlainen yleissäännös, ja

²²⁸ Hakamies ja muut, 2022, s. 1399–1403.; Ks. KKO 1959 II 44.

²²⁹ Mansikka, 2014, s. 21–22.

²³⁰ Viljanen, 2000, s. 618.

²³¹ Mäenpää, 2023, s. 1355.

se liittyy loppupeleissä kaikkiin rikoslain virkarikossäännöksiin virkavelvollisuuden vastaisen menettelyn kautta. Virkavelvollisuuden rikkomisessa sääntely perustuukin tahalliseen (RL 40.9 §) ja tuottamukselliseen (RL 40.10 §) toimintaan. Tahallisuuden ja tuottamuksellisuuden tulkinnasta löytyy oikeuskäytännöstä useita esimerkkejä²³². Virkavelvollisuuden käsite on merkittävä, ja se kytkeytyykin niihin säännöksiin ja määräyksiin, joita virkamiehen tulee tehtävässään noudattaa. Säännöksellä ei voida siis rangaista esimerkiksi hyvän hallintotavan vastaista toimintaa.²³³ Tosin esimerkiksi virkarikoslain uudistuksen esitöissä todetaan, että vaikka rangaistavaa olisikin vain säännösten vastainen toiminta, lakia tulkittaessa joissain tapauksissa voidaan joutua ottamaan huomioon säännöksen yleisluonteisuuden vuoksi esimerkiksi vakiintunut hallintokäytäntö²³⁴. Virkavelvollisuuden rikkomisen säännökset voidaan nähdä muita virkarikoksia täydentävinä ja laajentavina säännöksinä virkavelvollisuusrikosten toimiessa ikään kuin toissijaisina säännöksinä²³⁵.

Valtioneuvoston oikeuskansleri antoi ratkaisunsa vuonna 2020 silloisen valtiovarainministeri Katri Kulmunin osallistumisesta Tekir Oy:n järjestämään, työ- ja elinkeinoministeriön sekä valtiovarainministeriön maksamaan viestintäkoulutukseen. Asiasta nousi kohusen johdosta, että epäiltiin, oliko ministeri käyttänyt ministeriön varoja puoluepoliittisiin tarkoituksiin, koska ministeri Kulmunille tilattiin ministerin esikunnan aloitteesta valmennusta tv-esiintymisiin. Kulmuni toimi samaan aikaan keskustan puheenjohtajana, joten kyseeseen tuli myös tulkinta siitä, osallistuttiinko koulutuksiin nimenomaan ministerinä, vai puolueen puheenjohtajana ja kansanedustajana. Ratkaisun mukaan Kulmuni ei ollut itse laatinut, allekirjoittanut tai hyväksynyt ministeriöiden ja Tekirin välisiä sopimuksia, ja ollut siinä käsityksessä, että palvelut ovat olleet hankintasopimuksen mukaisia. Selvitystä siitä, että Kulmuni olisi ohjannut toiminnallaan viestintäkoulutuksen hankintaan tai tilauksiin liittyviä asioita, ei esitetty. Tämän johdosta virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistö ei täyttynyt oikeuskanslerin mielestä. Oikeuskanslerin mukaan Kulmuni ei

²³² Ks. esimerkiksi KKO: 2000:40 & VaaHO: 2023:3 tuottamuksellisuudesta ja tahallisuudesta.

²³³ Hakamies ja muut, 2022, s. 1406–1407.

²³⁴ HE 58/1988 vp., s. 65.

²³⁵ Hakamies ja muut, 2022, s. 1418.

myöskään tuottamuksellisesti rikkonut virkavelvollisuuksiaan, koska teossa ei korkeimman oikeuden ratkaisukäytännön mukaisesti tuotu esiin välinpitämättömyyttä virkavelvollisuuksiin. Oikeuskansleri totesi, ettei teko ollut vähäinen koulutuksiin käytetyn suuren rahamäärän vuoksi, ja mahdollisesti puoluepoliittiseen tarkoitukseen käytettyjen varojen osalta luottamus ministeriöiden toimintaan oli voinut heikentyä. Oikeuskansleri kuitenkin ministeriöiden selvitysten mukaisesti totesi, että koulutus liittyi nimenomaan ministerin tehtävän hoitamiseen, vaikka toteaaakin myös, että kokonaiskustannus ja puoluepoliittiset liitynnät osoittavat ministerin osalta riittämätöntä harkintaa.²³⁶

4.5.5 Tapaus Haavisto ja al-Hol

Virka-aseman väärinkäyttöön ja virkavelvollisuuksien rikkomiseen liittyvää oikeuskäytäntöä löytyy myös ministeritasolta perustuslakivaliokunnan käsittelyistä. Perustuslakivaliokunta tutki vuonna 2020 silloisen ulkoministeri Pekka Haaviston toimia niin kutsutussa al-Hol-tapauksessa. Perustuslakivaliokunta pyysi esitutinnan toimittamista valtakunnansyyttäjältä Haaviston toiminnasta ulkoministeriön konsulipäällikön siirtämisen valmisteluun liittyvien epäasiallisuuksien tutkimiseksi. Erityisesti Haaviston toiminta konsulipäällikön siirtämisessä toisiin tehtäviin ja siihen, onko tällä toiminnalla pyritty vaikuttamaan konsulipäällikön päätöksentekoon virkamiehenä, joutuivat tarkasteluun. Perustuslakivaliokunta totesi, että mahdollinen lainvastainen menettely tulisi tutkittavaksi lähinnä virka-aseman väärinkäytön tai virkavelvollisuuden rikkomisen osalta.²³⁷ Myös useat oikeudelliset asiantuntijat lausuiivat julkisuudessa kommentteja, että ministerin toiminta voisi tulla arvioitavaksi virka-aseman väärinkäyttönä²³⁸.

Haaviston ja konsulipäällikön välille heräsi al-Holin leirillä olevien suomalaisten kotouttamisessa erimielisyyksiä. Valiokunnalle antamassaan selvityksessä konsulipäällikkö koki, että ministeri oli painostanut tätä toimimaan lain vastaisesti ja tekemään päätöksiä

²³⁶ OKV/996/10/2020 ym., s. 1–21.

²³⁷ PeVM 26/2020 vp., s. 1–2.

²³⁸ PeVM 26/2020 vp., s. 4.

asiassa virkavastuulla. Haavisto halusi tehdä matkan leirille virkakunnan kanssa, mutta konsulipäällikkö alaisineen oli tästä eri mieltä. Tähän Haavisto oli todennut, että se olisi ennenkuulumatonta, jos pääministerin tahtoa ei toteuteta, ja että hän löytäisi toiset keinot matkan toteuttamiseksi. Lisäksi ministerin erityisavustaja antoi ministerin puolesta toimintaohjeen, jossa ministeri yritti saada konsulipäällikön tekemään virkamiespäätöksen konsulipalvelulain vastaisesti. Konsulipäällikkö koki, että päätös tulee tehdä poliittisesti ministerin toimesta hallituksessa, eikä virkavastuulla. Konsulipäällikön mukaan päätös virkamiestyönä lasten tuomisesta leiriltä Suomeen johtaisi niin pitkään vankeustuomioon, ettei sitä voisi ehdollisena suorittaa. Konsulipäällikkö koki nämä painostavaksi, ja syyksi siihen, että Haavisto valmisteli tämän siirtoa toisiin tehtäviin.²³⁹

Perustuslakivaliokunta totesi Haaviston toimineen hallintolain 6 § tarkoitussidonnaisuuden vaatimuksen vastaisesti, sekä sen, ettei konsulipäällikön siirron taustalla vaikuttanut luottamuspuola ollut ulkoasianhallintolain 17 § mukainen hyväksyttävä peruste siirrolle. Valiokunta katsoi, että Haavisto oli menetellyt ”hallintolain 6 § kannalta osin ongelmallisesti”. Valiokunnan mukaan Haavisto ei kuitenkaan toiminut tilanteessa syyksiluettavuusvaatimuksen edellyttämällä huolimattomuudella tai törkeällä huolimattomuudella, joten rikoslain mukaiset virka-aseman väärinkäyttämisen edellytykset eivät täytyneet. Ministerisyytteen korotettu syyksiluettavuuden vaatimus ei täyttynyt²⁴⁰. Tätä käsitellään kuitenkin tutkimuksessa myöhemmin. Valiokunta totesi, että Haavisto toimi tapauksessa hallintolain ja ulkoasianhallintolain vastaisesti ja moitittavasti. Lisäksi toiminnalla on edellytykset täyttää rikoslain tunnusmerkistö esimerkiksi rikoslain 40 luvun 10 § mukaisen tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen osalta, mutta perustuslain 116 § mukainen olennaisuusvaatimus ei kuitenkaan täyty siinäkään tapauksessa, jos virkarikossäännösten edellytykset täyttyisivät.²⁴¹

²³⁹ PeVM 26/2020 vp., s. 15–17.

²⁴⁰ PeVM 26/2020 vp., s. 23–26.

²⁴¹ PeVM 26/2020 vp., s. 26–27.

4.5.6 Tapaus Juhantalo, lahjus ja virka-aseman väärinkäyttäminen

Perustuslakivaliokunta päätyi esittämään vuonna 1993 eduskunnalle syytteen nostamista entistä ministeriä Kauko Juhantaloa vastaan hänen toiminnastaan vastuukeskittymän purkamisasiassa vuonna 1992. Juhantalolla oli ministeriksi nimittämisen aikana omistuksessaan tai läheistensä omistuksessa usean eri yhtiön yritysrypäs, ja sekä Juhantalo, että yritykset olivat taloudellisesti heikossa tilanteessa. Tampella oli SKOP:n suurin asiakas, ja SKOP Tampellan suurin rahoittaja. Suomen Pankki etsi ratkaisua, ja ehdotti joko Tampellan osittaista myyntiä tai yhtiön ottamista valtion omistukseen valtionyhtiöksi. Asiasta vastaavana ministerinä Juhantalo tuli valtion edustajana hoitamaan Tampella-konsernin näitä purkamistavoitteita. Henkilökohtaisella tasolla Juhantalolla oli jo ministeriksi tullessaan yritysostorajoitukseen liittyvä laina-asia vireillä SKOP:ssa, joten hänellä oli henkilökohtaisia intressejä pankin suuntaan. Muistutuskirjelmässä perustuslakivaliokunnalle katsottiin, että Juhantalo oli kytkenyt henkilökohtaiset taloudelliset ongelmansa SKOP:n kanssa hoidettavan asian kanssa, ja tehneensä itsensä esteelliseksi asiassa. Valiokunta myös totesi, että lahjuksen ottaminen ja virka-aseman väärinkäyttö voisivat tulla tapauksessa sovellettavaksi.²⁴²

Valtakunnanoikeus tuomitsi vuonna 1993 Juhantalon jatketusta rikoksesta, eli lahjuksen ottamisesta, sekä virkavelvollisuuden rikkomisesta vuoden vankeusrangaistukseen. Valtakunnanoikeus perusteli lahjusrikkomusta oikeudettoman edun syntymisellä. Juhantalo oli ehdottanut neuvotteluissa SKOP:n kanssa, että jos SKOP hoitaisi yhtiöidensä yrityskaupan Juhantalon eduksi, Juhantalo toimisi SKOP:n eduksi Tampellan osien kaupasta käytävissä neuvotteluissa. Valtakunnanoikeus katsoi Juhantalon rikkoneen luottamusta viranomaistoiminnan lainmukaisuuteen ja puolueettomuuteen oikeudettoman edun vaatimisella palvelussuhteessa. Virkavelvollisuuden rikkomista perusteltiin lahjuksen ottamisella, esteellisyydellä, sekä sillä, että Juhantalo liitti omat taloudelliset intressinsä yhtiöidensä kautta asemansa hoitamiseen liittyvään tehtävään. Valtakunnanoikeus totesi Juhantalon tahallisesti rikkoneen virkasäännöksiinsä perustuvan velvollisuuden

²⁴² PeVM 5/1993 vp., s. 1–15.

toimiessaan esteellisesti, ja tavoitellessaan merkittävää taloudellista etua yhtiöilleen. Teko ei näin ollen ollut kaikki seikat mukaan luettuna vähäinen.²⁴³

²⁴³ PeVM 15/1993, s. 1–2.

5 Valtioneuvoston jäsenen virkavastuun erityispiirteitä

Vaikka tutkimuksessa on kuvattu valtioneuvoston jäsenten vastuun ja tavallisen virkavastuun samankaltaisuuksia, löytyy vastuista kuitenkin hyvin merkittäviä eroja. Pääsääntöisesti eroavaisuudet pohjautuvat poliittiseen vastuuseen, jota ministerit tehtävässään noudattavat perustuslain säännösten pohjalta. Ministerivastuulle olennaista sekä vanhassa, että nykyisessä valtiosääntökokonaisuudessa on sen erityinen luonne. Ministerivastuussa on kuitenkin loppupeleissä kyse tasapainottelusta oikeudellisen ja poliittisen toiminnan rajapinnalla, koska tarkastelussa ovat korkeassa asemassa toimivat poliittisesti valitut päätöksentekijät²⁴⁴. Ministerivastuun kannalta oleellimmat eroavaisuudet liittyvät perustuslain 3 § 2 momentin parlamentarismien periaatteeseen, perustuslain 60 § 2 momentin mukaiseen vastuuseen toiminnastaan eduskunnalle, sekä erityisesti perustuslain 116 § mukaiseen korotettuun syytekynnykseen. Poliittiseen vastuuseen ja laillisuusvalvontaan liittyviä eroavaisuuksia on kuitenkin tässä tutkimuksessa jo käsitelty, ja tässä pääluvussa keskitytäänkin korotettuun syytekynnykseen, sekä ministerivastuusioiden käsittelyyn liittyviin kysymyksiin.

Perustuslakivaliokunnan ja oikeuskanslerin lisäksi myös virkamieskunnalla voidaan katsoa olevan laillisuusvalvonnallinen sivurooli ministerien toiminnan lainmukaisuuden valvonnassa. Esimerkiksi Haaviston tapauksessa perustuslakivaliokunta korosti virkamiesten vastuuta ministerin päätöksenteon virkavalmistelussa, ja totesi, että ministerin tulee voida luottaa virkavalmistelun asianmukaisuuteen ja laillisuuteen²⁴⁵. Lisäksi esimerkiksi vuonna 1997 silloinen apulaisprofessori Pertti Eilavaara totesi perustuslakivaliokunnalle ministeri Alhon toiminnan lainmukaisuuden tutkimisen tapauksessa, että ministeriössä virkamiesesittelijällä on merkittävä rooli ministerin virkatoimien lainmukaisuuden valvonnassa esimerkiksi kirjalliseen päätöksenteon vaatimukseen vedoten²⁴⁶.

²⁴⁴ Eerola, 1998, s. 1231.

²⁴⁵ PeVM 26/2020 vp., s. 25.

²⁴⁶ Perustuslakivaliokunnan esityslista 75/1997 vp., s. 5, viite Pertti Eilavaara.

5.1 Ministerisyytteen edellytykset ja korotettu syytekynnys

Oleellisin ministerivastuuseen liittyvä elementti on perustuslain 116 § mukainen korotettu syytekynnys. Säännöksen mukaan ministeriä vastaan voidaan nostaa syyte vain, jos tämä tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta on olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvia velvollisuuksiaan, tai menetellyt muuten virkatoimissaan selkeästi lainvastaisesti. Virkatoimiin voidaan katsoa sisältyvän esimerkiksi valtioneuvoston yleisistuntojen päätöksenteko, tai esittelijänä toimiminen tasavallan presidentin päätöksenteossa²⁴⁷. Säännöksen soveltamisalaan eivät sisälly siis esimerkiksi teot tai laiminlyönnit, jotka eivät sisälly virkatoimien piiriin, vaan esimerkiksi teot, jotka liittyvät ministerin asemassa päätöksenteon valmisteluun, johtivat ne päätöksentekoon, tai eivät²⁴⁸. Myös ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä on yleisesti katsottu, että ministerin menettely voi tulla laillisuusvalvonnan arvioitavaksi vain silloin, kun menettelyt liittyvät ministerin virkatoimiin. Ulkopuolinen menettely voi tulla kyseeseen silloin, jos toimilla on oikeudellisesti merkityksellinen yhteys ministerin virkatoimien hoitamiseen. Tällaisia virkatoimien ulkopuolisia toimia voivat olla esimerkiksi ministerin julkiset lausunnot.²⁴⁹

Ministerien syytekynnyksellä on juurensa jo vanhassa perustuslakikokonaisuudessa, jossa esimerkiksi vanhan ministerivastuulain 7 § määrättiin korotetusta syytekynnyksestä. Perustuslakia uudistettaessa vuosituhaten vaihteessa pidettiin välttämättömänä, että tämä korotettu syytekynnys säilytetään ministerisyyteasioissa. Tällä pyrittiin turvaamaan paitsi valtioneuvoston toimintakykyä, myös laajemmin poliittista järjestelmää.²⁵⁰ Käytännössä tällä korotetulla syytekynnyksellä ministerien sallitun riskin alue on asetettu lisäehdoilla tavallista virka-asemaa huomattavasti korkeammalle, kun ministerien toimintaa on haluttu suojata nimenomaan poliittisten tarkoitusten vuoksi²⁵¹. Perustuslain kirjaukseen liittyy kuitenkin myös paljon haasteita.

²⁴⁷ Lankinen & Pietarinen, 2023, s. 63.

²⁴⁸ EOAK/426/2024, s. 11.

²⁴⁹ OKV/363/1/2019, s. 6–7.

²⁵⁰ HE 1/1998 vp., s. 171.

²⁵¹ Husa & Jyränki, 2012, s. 208.

Vaikka ministereillä on korotettu syytekynnys, ei perustuslaki itsessään määrittele erillistä rangaistussäännöstä, vaan tuomitsemisen perusteeksi tuleekin aina löytyä muualla lainsäädännössä esiintyvä tunnusmerkistö, kuten esimerkiksi rikoslain virkarikossäännökset. Lisäksi yleisluonteisessa virkarikossäännöksessä, eli virkavelvollisuuden rikkomisessa, tulee aina löytää joku kolmas normi, jolla voidaan perustella se velvollisuus, jota ministeri on rikkonut.²⁵² Korotettu syyksiluettavuuden vaatimus koskee sekä olennaista ministerin tehtävään kuuluvan velvollisuuden rikkomista, että selvästi lainvastaista virkamenettelyä. Tällä rajataan rangaistavuuden ulkopuolelle tapaukset, joissa on mahdollista olennaisesti rikkoa ministerin tehtävään ja asemaan kuuluva velvoitetta, jos tekijän syyllisyys voidaan katsoa suhteellisen vähäiseksi²⁵³.

Ministerisyytteen edellytysten säännöksen yleisluontoisuus herättää omia haasteitaan. Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies toteaa lausunnossaan perustuslakivaliokunnalle Haaviston tapauksen yhteydessä, että PL 116 § säännökselle on mahdotonta antaa yksiselitteistä merkitystä ja tulkintaa, joka olisi säännöksen kirjauksen ja esitöiden perusteluiden kanssa linjassa. Samaisessa lausunnossa oikeusasiamies nosti esiin ja yhtyi myös Eerolan perustuslakiuudistuksen valmistelun yhteydessä nostamiin huomioihin siitä, että muutoin lainvastaisella menettelyllä tarkoitetaan siis eri asiaa, kuin ministerien tehtäviin kuuluvien velvollisuuksien rikkomista. Haasteena molemmat pitävät ylipäänsä velvollisuuksien määrittelyä, mikä on ministerin tehtävään kuuluva velvollisuus, ja mikä taas ei. Esimerkkinä muutoin virkatoimessaan selvästi lainvastaisesta menettelystä oikeusasiamies on pohtinut esimerkiksi mahdollisen ministerin seksuaalisen ahdistelun mahdollisuutta, esimerkiksi kiiretilanteessa yllyttämällä virka-autonsa kuljettajaa toimimaan tieliikennelain vastaisesti, tai vaikkapa julkisten esiintymisten tai lausuntojen mahdollisia lainvastaisuuksia.²⁵⁴

²⁵² PeVM 10/2010 vp., s. 4–5.

²⁵³ PeVM 26/2020 vp., s. 24.

²⁵⁴ EOAK/7293/2020, s. 7–19. & Ks. Eerola, 1998, s. 1241.

Myös oikeuskansleri on ottanut Juhantalon tapauksessa kantaa kirjaukseen muusta virkatoimessaan selvästi lainvastaisesta menettelystä. Ratkaisussaan oikeuskansleri totesi, että käytännössä säännös edellyttää, että ministerin menettelyä voidaan arvioida rikoslain 40 luvun soveltamalla. Oikeuskansleri kuitenkin katsoi, että Juhantalo ei menetellyt selvästi lainvastaisesti, vaan että ”Juhantalon menettelyä voidaan luonnehtia pikemmin sopimattomaksi kuin selvästi norminvastaiseksi.” Oikeuskansleri totesi, ettei syytteen nostamisen edellytykset täytyisi rikoslain virkarikossäännöksiä soveltaessa.²⁵⁵ Esimerkiksi Juhantalon tapauksessa perustuslakivaliokunta piti merkittävänä käsitystä siitä, että silloista hallintomenettelylakia ja sen esteellisyyksymyksiä sovelletaan Juhantalon toimintaan, kun taas oikeuskansleri oli sitä mieltä, että hallintomenettelylain säännöstö ei tule kyseeseen²⁵⁶. Ministeririkoskysymyksissä voidaan siis nähdä kiistanalaisuuksia siitä, mitä säännöstöä voidaan yleisesti pitää sovellettavana, ja mitä taas ei. Oikeuskanslerin lausumia ja tulkintoja Juhantalon tapauksessa voidaan toisaalta pitää hieman kyseenalaisina. Oikeuskansleri joutui nimittäin itsekin lausunnoistaan ja toiminnastaan perustuslakivaliokunnan tutkinnan kohteeksi, mutta perustuslakivaliokunta totesi, ettei oikeuskansleri menetellyt lainvastaisesti²⁵⁷.

Perustuslain esitöissä korostettiin nimenomaan tahallisuuden, törkeän huolimattomuuden ja olennaisuuden vaatimuksia ministerisyytteen edellytyksinä. Lisäksi syyksiluettavuuden vaateessa painotettiin sen suhdetta yleisiin rikosoikeudellisiin periaatteisiin.²⁵⁸ Perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytännössä yleisillä rikosoikeudellisilla periaatteilla on katsottu tarkoittavan esimerkiksi rikotun huolellisuusvelvollisuuden merkittävyys, vaarannettujen etujen tärkeys, sekä riskinoton tietoisuus. Virkarikosesimerkkeinä näillä tarkoitetaan esimerkiksi tilanteita, jos huolimattomuus ylittää törkeän huolimattomuuden rajan esimerkiksi virkavelvollisuuden rikkomistilanteissa.²⁵⁹ Korotetulla syyksiluettavuuden vaatimuksella pyrittiin tietoisesti rajaamaan vähäisten menettelyvirheiden käsittelyä,

²⁵⁵ OKV/26/5/92.

²⁵⁶ PeVM 19/1993 vp., s. 5.

²⁵⁷ PeVM 19/1993 vp., s. 5.

²⁵⁸ HE 1/1998 vp., s. 171.

²⁵⁹ PeVM 26/2020 vp., s. 24–25.

tai esimerkiksi poliittista tai muuten aiheetonta syytteen ajamista. Käytännössä muotoilulla ”selvästi” edellytettiin menettelyn ja lainvastaisuuden riidattomuutta, ja tällä asetettiin syyteharkintaan korotettu näyttökynnys.²⁶⁰ Selvästi-kriteerin voidaan katsoa lisäksi olevan toissijainen tekumuoto ministeririkoksissa²⁶¹.

Ministerisyytteiden nostamisen edellytysten tutkimisesta löytyy paljon oikeuskäytäntöä niin perustuslakivaliokunnan, kuin laillisuusvalvojen eli valtioneuvoston tapauksessa oikeuskanslerin ja tämän ratkaisuiden osalta. Tutkimuksen kannalta ei ole tarkoituksenmukaista käydä kuitenkaan pitkiä tapauksia kaikkine yksityiskohtineen läpi, vaan käsitellä yleisemmällä tasolla eri laillisuusvalvontaa harjoittavien tahojen ratkaisuisissa painottamia kysymyksiä. Esimerkiksi Juhantalons tapauksessa valtakunnanoikeus perusteli tuomiotaan esteellisyydellä, puolueettomuudella, huomattavalla taloudellisella hyödyllä lahjuksen ottamisessa, jonka vuoksi teon vahinko ja haitallisuus eivät olleet kokonaisuutena vähäisiä, ja täten selvästi lainvastaisia²⁶².

Haaviston tapauksessa perustuslakivaliokunta taas totesi, että Haavisto toimi puutteellisten tietojen mukaisesti, vaikkakin hallintolain 6 § vastaisesti. Valiokunta kuitenkin painotti sitä, ettei hallintolain 6 § merkitys oikeusturvan takaajana ollut rinnastettavissa rikosoikeudellisen arvioinnin toteuttamiseen asetettuihin korotettuihin vaatimuksiin. Lisäksi valiokunta totesi, ettei Haaviston menettely ollut ulkoasianhallintolain 17 § mukaisesti oikeutettua kyseessä olleeseen tarkoitukseen konsulipäällikön siirron valmistelussa. Vaikka valiokunnan mielestä teko ei ollut kokonaisuutena vähäinen ja valtioneuvoston jäsenyyteen liittyvää veloitetta rikottiin, ei Haaviston syyllisyys ollut riittävän merkittävä. Tämän vuoksi valiokunta ei asettunut syytteen nostamisen taakse tahallisuuden tai törkeän huolimattomuuden vaatimuksen jäämättä täyttymättä tapauksessa. Lisäksi valiokunta ei edes käsitellyt mahdollista syyllisyyttä toissijaisen tekumuodon, eli muutoin selvästi lainvastaisen menettelyn virkatoimessa, mukaisesti Haaviston tapauksessa.

²⁶⁰ HE 1/1998 vp., s. 171.

²⁶¹ PeVM 26/2020 vp., s. 27.

²⁶² PeVM 15/1993 vp., s. 1–2.

Valiokunta perusteli tätä sillä, että Haaviston toimintaa tulee tässä tapauksessa arvioida ensisijaisesti ministeriön päällikön asemassa toimimisena, eikä valtioneuvoston jäsenenä toimimisena.²⁶³ Tiivistetysti voidaan todeta, että Haavisto rikkoi kahta eri eduskuntatasoista lakia, muttei törkeästi tai tahallisesti, jolloin perustuslain 116 § mukaiset edellytykset ministerisyyteelle eivät täyttyneet. Juhantalo rikkoi siis perustuslakia, Haavisto vain eduskuntatasoista lakia.

Lisäksi erona tavallisesta virkavastuusta ministereiden rikosoikeudelliseen vastuuseen voidaan katsoa vielä kuuluvaksi myötävaikutusvastuu. Myötävaikutusvastuulla tarkoitetaan tilanteita, joissa ministerien rikosoikeudellinen vastuu voi tulla kyseeseen esimerkiksi tasavallan presidentin päätöksentekoon myötävaikuttamalla. Tällaista myötävaikutamista voi olla esimerkiksi ministerin toimiminen esittelijänä tasavallan presidentin päätöksenteossa. Jos tasavallan presidentti tekee lainvastaisen päätöksen, ministerin tulisi-kin PL 112.2 § mukaisesti kieltäytyä sen toimeenpanosta valtioneuvoston jäsenenä. Jos ministeri ei kieltäydy toimeenpanosta, voidaan hänen katsoa toimivan myötävaikuttavasti, jolloin rikosoikeudellinen vastuu tulisi kyseeseen. Ministeri voi toki jättää eriävän mielipiteen päätökseen, jolloin hän vapautuu rikosoikeudellisesta vastuusta.²⁶⁴ Käytännössä myötävaikutusvastuu voidaan rinnastaa tavanomaisen virkavastuun esteellisyyssäännöksiin, joissa virkamies vapautuu lainvastaisen päätöksen tilanteessa rikosoikeudellisesta vastuusta eriävän mielipiteen jättämällä.

5.2 Ministerivastuuasian vireillepanosta ja käsittelystä

Ministerivastuuasian käsittelystä määrätään perustuslain 114–116 § ministerisyytepykälissä, sekä ministerivastuulain säännöksissä. Perustuslaissa määrätään syytteen nostamisen edellytyksistä, vireillepanosta, ja toimivaltaisista elimistä. Ministerivastuulaki määrittää tarkemmin asian käsittelystä eduskunnassa, valtakunnanoikeuden toiminnasta ja

²⁶³ PeVM 26/2020 vp., s. 21–27.

²⁶⁴ Husa & Jyränki, 2012, s. 208–209.

päätöksenteosta, muutoksenhakukiellosta, sekä muista valtakunnanoikeuteen vaikuttavista tekijöistä. Tässä luvussa käsitellään tarkemmin ministerisyytteen nostamista, perustuslakivaliokunnan toimintaa, eduskunnan roolia, ja lyhyesti valtakunnanoikeutta erityistuomioistuimena.

5.2.1 Ministerisyytteen vireillepano

Tässä luvussa kuvataan tarkemmin ministerisyytteen nostamista, josta säädetään perustuslain 115 §. Perustuslain 115 § mukaisesti valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuuden tutkiminen perustuslakivaliokunnassa voidaan saattaa vireille neljällä mahdollisella tavalla. Käytännössä menetelmät olivat samankaltaiset jo vanhan perustuslakikokonaisuuden aikana, mutta perustuslakiuudistuksessa tasavallan presidentin oikeus ajaa syytteen nostamisen tutkimisen edellytyksiä ministerivastuuasioissa poistettiin, ja eduskunnan oikeusasiamiehen oikeus tähän vastavuoroisesti lisättiin perustuslakiin²⁶⁵. Ensimmäisenä ministerisyytteen edellytyksien tutkiminen voidaan saattaa vireille valtioneuvoston oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen tekemällä ilmoituksella. Ylimpien laillisuusvalvojen aloitteista perustuslakivaliokunta onkin tutkinut ministerisyytteen nostamisen edellytyksiä useammankin kerran. Esimerkiksi silloisen pääministeri Vanhasen toiminta Nuorisosäätiön rahoituskuviossa siirtyi perustuslakivaliokuntaan oikeuskanslerin ilmoituksella, joka tuli oikeuskanslerin tutkittavaksi kanteluiden kautta²⁶⁶. Niin kutsuttu Salaputkijuttu, eli useamman ministerin lainvastainen menettely osallistuksessaan valtionavustuksen myöntämiseen Salaputki Oy-nimiselle yhtiölle, nousi eduskunnan käsiteltäväksi vuonna 1952 oikeusasiamiehen kirjelmällä²⁶⁷.

Toiseksi perustuslain 115 § mukaan ministerivastuun tutkiminen voidaan panna vireille myös vähintään kymmenen kansanedustajan allekirjoittamalla muistutuksella. Muistutukset ovat niin vanhan perustuslakikokonaisuuden, kuin nykyisen perustuslain

²⁶⁵ Hidén, 2024, s. 320.

²⁶⁶ OKV/1280/1/2009, s. 1–15.

²⁶⁷ Hidén, 2024, s. 324.

aikana olleet yleinen keino saada ministerin virkatoimien lainmukaisuuden tutkiminen vireille. Esimerkiksi Haaviston toiminta al-Hol-tapauksessa tuli perustuslakivaliokunnan tutkittavaksi kansanedustajien muistutuskirjelmällä, joka toimitettiin joulukuussa 2019 perustuslakivaliokunnalle²⁶⁸. Myös Juhantalon toiminta tuli vuonna 1992 eduskunnan tietoon lähetekeskustelussa, jossa käsiteltiin kansanedustajien muistutuskirjelmää (M 6/1992 vp.), jonka perusteella eduskunta päätti lähettää kirjelmän tutkittavaksi perustuslakivaliokuntaan. Mielenkiintoinen huomio Juhantalon tapauksessa on se, että ministerin toiminta nousi SKOP:n entisen toimitusjohtajan muistiinpanoista tehdyn kirjan perusteella julkisuuteen, jonka vuoksi tapaus nousi eduskuntaan kansanedustajien kirjelmällä, ja eteni lopulta perustuslakivaliokunnan tutkittavaksi.²⁶⁹

Kolmanneksi perustuslakivaliokunnan tutkittavaksi ministerivastuuasia voi päätyä myös muun eduskunnan valiokunnan esittämällä tutkintapyyntöillä perustuslain 115 § mukaisesti. Esimerkiksi vanhan perustuslakikokonaisuuden aikana niin kutsuttu Kätilöopistojuttu nousi perustuslakivaliokunnan tutkittavaksi silloisen ministerivastuulain 2.2 § mukaisella ”jonkin muun valiokunnan” toimesta, tässä tapauksessa valtiovarainvaliokunnan kirjelmällä²⁷⁰. Neljänneksi perustuslaki mahdollistaa ministerivastuun tutkimisen vireillepanon myös omasta aloitteestaan perustuslakivaliokunnalle. Eduskunnan työjärjestyksestä säätävän lain (40/2000) 28 § velvoittaa perustuslakivaliokuntaa ilmoittamaan eduskunnalle täysistunnossa ministerivastuun vireillepanon käynnistämisestä. Perustuslakivaliokunta-aloitteellinen ministerivastuun vireilletulo on kuitenkin oikeuskirjallisuudessa ja valiokunnan ratkaisukäytännössä katsottu hyvin poikkeukselliseksi menettelyksi²⁷¹. Perustuslain esitöissä perustuslakivaliokunta nosti esiin sen seikan, ettei valiokunnalla itsessään ole juurikaan käytännön mahdollisuuksia ryhtyä ministerien virkatoimien laillisuusvalvonnan arviointiin oma-aloitteisesti, ellei valiokunnassa ole vireillä joku laillisuusvalvontaan vaikuttava muu seikka tai käsiteltävä asia. Lisäksi valiokunta

²⁶⁸ Ks. M 4/2019 vp.

²⁶⁹ PTK 134/1992 vp., s. 3917–3918.

²⁷⁰ PeVM 11/1960 vp., s. 1.

²⁷¹ Saraviita, 2011, s. 951; Ks. esim. PeVM 10/1998 vp., s. 33.

painotti sitä, ettei se halua näyttäytyä oma-aloitteisena oikeudellisten ministeririitojen ratkaisijana.²⁷²

Teoreettisesti ministerisyytteen vireillepano voi saada alkunsa myös esimerkiksi oikeuskanslerin vuosittaisesta kertomuksesta toiminnastaan eduskunnalle. Kertomuksessa oikeuskansleri antaa havaintojaan lainsäädännön puutteista ja lainkäyttöön liittyvistä ongelmista. Tähän sisältyy myös lain soveltamiseen ja noudattamiseen liittyviä kysymyksiä, joilla ministerisyyteasian vireillepano mahdollistetaan.²⁷³ Toki käytännössä tämä on melko epätodennäköistä, koska useimmiten ministerisyytteiden tutkinnat ovat saaneet alkunsa kansanedustajien muistutuksilla. Lisäksi ministerien toiminnan lainvastaisuuksia epäillessä voisi olettaa, että poliittisessa ympäristössä havainnot ja epäilyt toiminnan lainvastaisuudet nousisivat keskusteluun jo ennen oikeuskanslerin vuosikertomusta, mahdollisimman pian tapahtumien jälkeen.

5.2.2 Ministerivastuuasiat perustuslakivaliokunnassa

Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on perustuslain 74 § mukaisesti perustuslainmukaisuuden valvonta. Perustuslainmukaisuuden valvontaan ja täten perustuslakivaliokunnan tehtäviin kuuluu myös ministerivastuuasioden käsittely²⁷⁴. Jos perustuslain 115 § mukaisesti ministerivastuuaasia pannaan vireille perustuslakivaliokunnassa, sen käsittelystä määrätään paitsi perustuslain 114 §, myös tarkemmin ministerivastuulaissa. Perustuslain 114.2 § mukaan perustuslakivaliokunta toimittaa eduskunnalle kannanoton valtioneuvoston jäsenen mahdollisesta menettelyn lainvastaisuudesta. Perustuslakivaliokunta ei siis itsessään tee päätöstä syytteen nostamisesta, vaan se kuuluu eduskunnalle. Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on siis tutkia ministerien toiminnan lainmukaisuutta. Tarkemmin perustuslakivaliokunnan toiminnasta ministerivastuuasioissa säädetään ministerivastuulaissa. Ministerivastuulain 3 § mukaisesti perustuslakivaliokunnan tulee

²⁷² PeVM 10/1998 vp., s. 33.

²⁷³ Husa & Jyränki, 2012, s. 336–337.

²⁷⁴ Keinänen & Wiberg, 2012, s. 89.

välittömästi varata tutkinnan kohteena olevalle tilaisuus antaa lausunto perustuslakivaliokunnalle, ja ennen kannanoton antamista eduskunnalle, tulee valiokunnan varata tutkinnan kohteelle tilaisuus antaa vastine aineiston perusteella. Perustuslakivaliokunnalla on myös oikeus pyytää valtakunnansyyttäjää toimittamaan esitutkinta ministerivastuu-lain 4 § mukaisesti. Myös ylimmillä laillisuusvalvojilla voidaan katsoa olevan oikeus esitutkinnan pyytämiseen, vaikkei sitä suoraan lakiin olekaan kirjattu²⁷⁵. Lopullisessa äänestystilanteessa perustuslakivaliokunnassa äänten mennessä tasan tulee ministerivastuu-lain 5 § mukaisesti valiokunnan mietintöön päätökseksi lievempi kanta.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa ratkaisukäytännössään²⁷⁶ muodostanut ministerivastuuasioiden käsittelylle neliportaisen asteikon:

- 1) Onko valtioneuvoston jäsen menetellyt virkatoimessaan lainvastaisesti?
- 2) Jos vastaus edelliseen on myönteinen, mitkä ovat tekoihin sovellettavat rikoslain tunnusmerkistöt? Ovatko kyseessä lähinnä yleisluonteiset virkarikostunnusmerkistöt eli rikoslain 40 luvun 9 tai 10 §? Jos kyseeseen tulevat ko. tunnusmerkistöt, on harkittava, onko rikos niin vähäinen, etteivät säännökset tule sovellettavaksi.
- 3) Jos jonkin tunnusmerkistön teonkuvaus täyttyy, on ratkaistava, mikä on syyksiluettavuuden aste (tahallisuus, törkeä tuottamus vai tuottamus). Jos syyksi voidaan lukea vain tavallinen tuottamus, ministerisyytteen mahdollisuus sulkeutuu pois, koska perustuslain 116 § edellytetään vähintään törkeää tuottamusta.
- 4) Jos syyksiluettavuus ylittää törkeän tuottamuksen rajan, on harkittava, onko ministerin velvollisuuksien rikkominen luonnehdittavissa perustuslain 116 § mukaisesti olennaiseksi, tai menettely muutoin selvästi lainvastaiseksi.²⁷⁷

Perustuslakivaliokunta käyttää useita eri oikeustieteellisiä asiantuntijoita ja heidän lausuntojaan ratkaisuiden punnitsemisessa. Lisäksi valiokunnan päätöksessä painoarvoa

²⁷⁵ Ks. luku 5.4.4.

²⁷⁶ Ks. PeVM 10/2010 vp., s. 5 & PeVM 26/2020 vp., s. 45–46.

²⁷⁷ EOAK/7293/2020, s. 3.

saa myös tutkinnan kohteena olevan ministerin omat lausunnot ja selvitykset. Haasteena perustuslakivaliokunnan toimivaltaan perustuvassa järjestelmässä on se, ettei valiokunnalla ole välttämättä välittömästi käytössään sellaisia resursseja, kuin oma sihteeristönsä²⁷⁸. Useasti valiokunta onkin joutunut pyytämään esitutkintaa valtakunnansyyttäjältä ministerien toimien lainmukaisuuden tutkimisessa, tuoreina esimerkkeinä esimerkiksi Vanhasen ja Haaviston tapauksissa²⁷⁹. Perustuslakivaliokunnan käyttämiin asiantuntijoihin liittyy olennaisesti asiantuntijavalta, jolla on valtava merkitys ministerien syyllisyyden tutkimisessa. Esimerkiksi Haaviston tapauksessa useat valiokunnan kuulemat professorit, sekä valtakunnansyyttäjät eivät löytäneet lainvastaisuuksia, kun taas emeritusoikeuskansleri Jaakko Jonkka katsoi ministerisyytteen edellytysten täyttyneen²⁸⁰. Asiantuntijavallan haasteena on pidetty oikeuskirjallisuudessa vallan keskittymistä. Suomessa päteviä valtiosääntöoikeudellisia asiantuntijoita on vähän, ja monilla heistä on sellainen suhde perustuslakivaliokuntaan, ettei heillä välttämättä ole kykyä lausua kriittisesti perustuslakivaliokunnan toimista²⁸¹. Lisäksi perustuslakivaliokunnan käyttämät asiantuntijat ovat hyvin pitkälti samoja henkilöitä – seitsemän eniten kuultua asiantuntijaa on muodostanut yli 70 % kaikista lausunnoista²⁸².

5.2.3 Perustuslakivalvonnan poikkeuksellisuudesta ja haasteista

Perustuslakivaliokunnan rooli perustuslainvalvojana on kansainvälisesti poikkeuksellinen. Vaikka monesti perustuslakivaliokunnan roolia on luonnehdittu valtiosääntötuomioistui-
meen verrattavaksi, on toiminnoissa sekä rakenteellisesti että sisällöllisesti merkittäviä eroja. Yhtenä merkittävänä erona on se, että perustuslakivaliokunnassa päätöksentekijöinä toimivat poliittisesti valitut kansanedustajat, kun taas perinteisissä tuomioistuin-
missa toimivat riippumattomat tuomarit. Käytännössä esimerkiksi perus- ja ihmisoikeus-
lähtöinen tulkinta ja näihin liittyvät oikeusperiaatteet, sekä niistä käytävä julkinen

²⁷⁸ Husa & Jyränki, 2012, s. 339.

²⁷⁹ Ks. esimerkiksi PeVM 10/2010 vp., s. 1. & PeVM 26/2020 vp., s. 1–2.

²⁸⁰ Jokela & Niemi, 2021, s. 5–6.

²⁸¹ Keinänen & Wiberg, 2012, s. 90.

²⁸² Keinänen & Wiberg, 2012, s. 104.

keskustelu ovat johtaneet perustuslakivaliokunnan osalta siihen, ettei poliittisia kysymyksiä voida aina jättää perustuslakitulkintojen ulkopuolelle. Järjestelmässä, jossa politiikat valvovat perustuslainmukaisuutta, on kiistatta havaittavissa oikeuden ja politiikan välinen jännite.²⁸³

Voidaan jopa väittää, että edellä kuvattu ilmiö on havaittavissa myös ministerivastuuasioiden käsittelyssä. Esimerkiksi perustuslakivaliokunnan mietintöön Haaviston tapauksessa vastalauseen jättäneet kansanedustajat edustivat Haaviston kanssa samaa puoluetta. Perustuslakivaliokunta totesi mietinnön päätösoiosissa Haaviston menetelleen lainvastaisesti ja moitittavasti²⁸⁴, mutta allekirjoittajat vaativat kirjauksen poistamista vastalauseessa, jossa toteavat, että on syytä katsoa, ettei Haavisto menetellyt lainvastaisesti, vaan laillisesti²⁸⁵. Myös perustuslakivaliokunnan jäsenet ovat myöntäneet, että oikeudellisista argumenteista valiokunnan sisällä jäsenillä saattaa olla kiusaus painottaa niitä oikeudellisia argumentteja, jotka tukevat heidän poliittisia tavoitteitaan²⁸⁶. Toki esimerkiksi Juhantalon tapauksessa eduskunta jakautui huomattavasti syytteen nostamiseen liittyvässä äänestyksessä perustuslakivaliokunnan mietinnön taakse ja sitä vastaan²⁸⁷. Toisaalta oikeuden ja politiikan välisestä perustuslaintulkinnasta ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista päästä kokonaan eroon – se voi johtaa jopa syvällisempään valtiosääntöoikeudelliseen pohdintaan²⁸⁸. Toki esimerkiksi ministerivastuuasioissa ei liikuta pelkästään politiikan ja valtiosääntöoikeuden rajalla, vaan kyseessä on merkittävästi myös rikosoikeudellinen kysymys.

²⁸³ Dahlberg, 2024, s. 368–370.

²⁸⁴ PeVM 26/2020 vp., s. 27.

²⁸⁵ PeVM 26/2020 vp., s. 48.

²⁸⁶ Dahlberg, 2024, s. 383.

²⁸⁷ PTK 90/1993 vp., s. 2187; Juhantalon tapauksessa perustuslakivaliokunnan puheenjohtaja Sauli Niinistö esitti syytteen nostamisen puolesta valtakunnanoikeuteen perustuslakivaliokunnan mietintöä puoltaen, kun taas edustaja Saapunki ehdotti päätettäväksi asian raukeamista. Äänestyksessä Saapungin raukeavaa kannattava ääni oli ”jaa”, kun taas Niinistön ja perustuslakivaliokunnan mietinnön mukainen ehdotus syytteen nostamiseksi valtakunnanoikeuteen ”ei”. Äänestystulos oli seuraava: jaa-ääniä 43, ei-ääniä 125, sekä tyhjiä 3, poissa 28 edustajaa.

²⁸⁸ Dahlberg, 2024, s. 384.

Myös esimerkiksi kansanedustajien kaksoisrooli ministerivastuukysymyksissä on herättänyt keskustelua. Oikeuskansleri ja entinen eduskunnan puhemies Anu Vehviläinen ottivat Haavisto-tapauksen jälkeen julkisuudessa kantaa perustuslakivaliokunnan kansanedustajien kaksoisrooliin sekä muistutuksen allekirjoittajina, että asiaa käsittelevinä perustuslakivaliokunnan jäseninä. Molemmat kritisoivat tätä nykyistä käytäntöä, jonka muuttaminen olisi perustuslain muutoksen takana.²⁸⁹ Vaikka perustuslakivaliokunta on painottanut ratkaisuissaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusedellytysten merkitystä ministerivastuuasian käsittelyssä²⁹⁰, ei lainsäädäntö suoranaisesti estä ministerivastuumuistutuksen allekirjoittaneita edustajia osallistumasta asian käsittelyyn perustuslakivaliokunnassa. Esimerkiksi valtakunnanoikeudesta annetun lain esitöissä²⁹¹ todetaan, että käytännössä esteellisyyttä ei synny.²⁹² Toisaalta esimerkiksi eduskunnan valiokuntaoppaassa todetaan, ettei perustuslakivaliokunnan jäsenen ole asianmukaista valiokunnan aseman ja oikeudenkäyntiperiaatteiden vuoksi allekirjoittaa ministerivastuumuistutusta, eikä osallistua rikosoikeudellisen ministerivastuuasian vireillepanoon valiokunnassa, jossa kansanedustaja on itse jäsenenä päättämässä syytteen nostamisen esittämisestä²⁹³.

Edellä kuvatut haasteet vaativat tätä tutkimusta laajempaa tarkastelua perustuslakivaliokunnan, ja ministerien aseman merkityksellisyyden vuoksi. Perustuslakivaliokunnan perustuslainmukaisuutta käsittelevät kannanotot nähdään esimerkiksi tavanomaisessa lainvalvonnassa sitovina myös valtioneuvostolle²⁹⁴. Vaikka perustuslakivaliokunnan kannanotot, lausunnot ja mietinnöt tavanomaisessa lainvalmistelussa ovat eduskuntaa yhtä sitovia, kun minkä tahansa muunkin valiokunnan, kuitenkin perustuslainmukaisuuden tutkimisessa, kuten ministerivastuukysymyksissä tai esimerkiksi lakiesityksen perustuslainmukaisuuden selvittämisessä, valiokunnan kanta on erittäin vakaan käytännön

²⁸⁹ Salminen, 2023, luku 3. Etiikka parlamentissa – Uhkaako eduskuntaa korruptio? Vapaus, esteellisyys ja lahjonnan torjunta.

²⁹⁰ Ks. PeVM 26/2020 vp., s. 13.

²⁹¹ Ks. HE 185/1999 vp.

²⁹² Oikeusministeriö, 2022, s. 26–27.

²⁹³ Eduskunnan kanslia, 2023, s. 38.

²⁹⁴ PeVP 43/2020 vp., s. 5.

mukaisesti sitova. Pääsääntöisesti perustuslakivaliokunnan kannanottojen oikeudellisesta sitovuudesta ei kuitenkaan ole erikseen säädetty mitään, mutta valiokunnan lausuntojen noudattamisen perinteen on katsottu olevan riittävä peruste sille, ettei erillistä säännöksiä ole tarpeen luoda.²⁹⁵

5.2.4 Esitutinnan määrääminen

Vaikka ministerivastuuasioihin liittyvä sääntely vaikuttaa suhteellisen selkeältä, liittyy toimivaltakysymyksiin omia haasteitaan ja tulkinnanvaraisuuksiaan. Ministerivastuulain 4 § mukaisesti perustuslakivaliokunta voi ministerivastuuasiaa käsitellessään pyytää esitutinnan suorittamista valtakunnansyyttäjältä. Oikeutta pyytää esitutkintaa valtakunnansyyttäjältä voidaan pitää muihin valiokuntiin nähden poikkeuksellisenä säännöksenä²⁹⁶. Esimerkiksi Vanhasen tapauksessa perustuslakivaliokunta pyysi valtakunnansyyttäjää toimittamaan esitutinnan Vanhasen toiminnasta²⁹⁷. Vaikka toimivalta esitutinnan pyytämässä ministerivastuuasiassa kuuluu perustuslakivaliokunnalle, perusoikeusuudistusta tai ministerivastuulakia uudistettaessa ei suoraan lausuttu, että ylimpien laillisuusvalvojen oikeus määrätä ministerivastuuasioissa esitutkinta olisi poistunut. Lisäksi poliisin oikeudesta määrätä esitutkinta ministerivastuuasioissa omasta aloitteestaan on herättänyt epäselvyyksiä.²⁹⁸ Vuonna 2010 perustuslakivaliokunta yhtyi tähän epäselvyyteen, ja totesi, että säännös vaatii selkeyttämistä²⁹⁹. Valtioneuvoston oikeuskansleri yhtyy myös perustuslakivaliokunnan näkemukseen siitä, että vaikka ministerivastuulain 4 § mukaisesti valtakunnansyyttäjällä on oikeus esitutinnan toimittamiseksi perustuslakivaliokunnan pyynnöstä ministerivastuuasioissa, ei se poista ylimpien laillisuusvalvojen oikeutta käynnistää itse esitutkinta ministerivastuuasiassa³⁰⁰.

²⁹⁵ Hidén, 2024, s. 337–338.

²⁹⁶ Hidén, 2024, s. 321.

²⁹⁷ Ks. PeVM 10/2010 vp., s. 1.

²⁹⁸ EOA 876/2005, s. 1–2.

²⁹⁹ PeVL 66/2010 vp., s. 4–5.

³⁰⁰ OKV/363/1/2019, s. 6.; Ks. PeVL 66/2010 vp., s. 4–5.

5.2.5 Eduskunnan rooli

Perustuslain 114.2 § mukaisesti syytteen valtioneuvoston jäsentä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättää perustuslakivaliokunnan kannanoton saatuaan eduskunta. Eduskunnan tulee myös perustuslain mukaan varata ennen päätöksentekoa syytteen nostamisesta tilaisuus tutkinnan kohteelle antaa selvitys toiminnastaan, joka toteutetaan käytännössä perustuslakivaliokuntakuulemisella. Päätös edellyttää yksinkertaista enemmistöä eduskunnan täysistunnon päätöksenteossa, ja jos päätös asettuu syytteen nostamisen puolelle, syytettä valtioneuvoston jäsentä vastaan valtakunnanoikeudessa ajaa aina valtakunnansyyttäjä³⁰¹.

Pääsääntöisesti eduskunnan täysistunnon menettelyistä ministerivastuuasioissa ei ole säädetty lailla sen tarkemmin, kuin mitä perustuslaissa ja ministerivastuulaissa säädetään. Perustuslakiuudistuksen esitöitä tarkastelemalla selviää, että alun perin hallituksen esityksessä päätösvalta ministerien syytteen nostamisesta katsottiin luontevammaksi perustuslakivaliokunnalle, kuin eduskunnan täysistunnolle vanhan ministerivastuulain mukaisesti, vaikka samalla painotettiin eduskunnan roolin merkittävyyttä valtioneuvoston toiminnan valvonnassa. Hallituksen esityksessä myös todettiin, ettei täysistunto sovi tapauskohtaiseen ja oikeudellista harkintaa vaativaan menettelyyn, jossa julkisesti eduskunnan käsittelyssä päätettäisiin syytteen nostamisesta.³⁰² Eduskunnan vastauksessa perustuslakivaliokunnan mietinnön pohjalta³⁰³ hallituksen esitykseen ehdotettiin eduskunnan roolin pitämistä syytteen nostamisesta päättävänä elimenä perustuslakivaliokunnan sijaan³⁰⁴, joka lopulta kirjattiin osaksi perustuslakia.

³⁰¹ Saraviita, 2011, s. 947–948.

³⁰² HE 1/1998 vp., s. 169.

³⁰³ Ks. PeVM 10/1998 vp., s. 10. Perustuslakivaliokunta korosti mietinnössään julkisen käsittelyn tärkeyttä. Mietinnön mukaan julkinen käsittely etenkin mahdollisissa syytteen nostamatta jättämiseen liittyvissä tapauksissa on tarpeellista, ja jopa välttämätöntä asian riittäväksi julkiseksi selvittämiseksi. Käytännössä perustuslakivaliokunnan voidaan katsoa korostaneen julkisen käsittelyn merkitystä sen johdosta, että jos oikeudellinen vastuu ei toteudu, niin poliittinen vastuu tulee julkisuuden kautta kansalaisten arvioitavaksi.

³⁰⁴ EV 262/1998 vp., s. 20.

Eduskunnan rooli päätöksentekijänä voidaan nähdä sekä perustuslain 3.2 § ja 60.2 § jatkumona. Vaikka syytteen nostamisen edellytyksien tutkiminen kuuluukin perustuslakivaliokunnalle, on eduskunnalla viimekätinen vastuu päätöksenteosta. Tämä korostuu myös siinä, ettei perustuslakivaliokunta mietinnöissään ota kantaa siihen, tulisiko tutkinan kohteena oleva ministeri asettaa syytteeseen vai ei, vaan pelkästään siihen, täyttyvätkö syytteen nostamisen edellytykset ministerin menettelyssä. Tämä johtaa myös siihen, ettei eduskunta ole sidottu noudattamaan perustuslakivaliokunnan tulkintaa ministerin lainvastaisesta toiminnasta.³⁰⁵ Toki käytännössä perustuslakivaliokunnan asema ja asiantuntijuus ministerivastuukysymyksissä esimerkiksi asiantuntijakuulemisten kautta johtaa korkeaan kynnykseen poiketa valiokunnan mietinnöstä.

Myös oikeuskirjallisuudessa on nostettu esiin kysymyksiä siitä, voiko eduskunta käytännössä edes äänestää täysistunnossa ministerin syytteeseen asettamisesta tai sitä vastaan perustuslakivaliokunnan tulkintaa vastaan³⁰⁶. Karkeasti sanottuna eduskunnan rooli päätöksentekijänä ministerivastuukysymyksissä voidaan nähdä kumileimasimena, joka äänestää joko syytteen puolesta tai vastaan perustuslakivaliokunnan mietinnössä esitettyjen taustojen perusteella. Tällä korostetaan päätöksenteon julkisuutta ja tätä kautta poliittista ministerivastuuta, joka tulee kansalaisten arvioitavaksi seuraavissa vaaleissa.

Toki eduskunnan rooli ei rajoitu pelkästään päätöksentekoon syytteen nostamisesta. Esimerkiksi Juhantaloon saatua tuomion valtakunnanoikeudessa perustuslakivaliokunta lausui, että edellytykset Juhantaloon edustajantoimen lakkauttamiseksi eduskunnassa olivat täyttyneet luottamuksen ja kunnioituksen vaarannuttua³⁰⁷, joka voidaan nähdä osana parlamentaarisen vastuun toteutumista.

Eduskuntakäsittelyyn liittyy samanlaisia haasteita, kun esimerkiksi perustuslakivaliokunnan ministerivastuuasioiden käsittelyyn. Loppukädessä eduskuntakäsittelyssäkin ollaan

³⁰⁵ Hidén, 2024, s. 322.

³⁰⁶ Ks. Saraviita, 2011, s. 944.

³⁰⁷ PeVM 15/1993 vp., s. 5.

siinä tilanteessa, jossa poliitikot päättävät toisten poliitikkojen oikeudellisesta syytteen asettamisesta, joka on kansainvälisestikin poikkeuksellinen järjestely. Toki tuomiovalta ministerien virkatoimien lainmukaisuuksien osalta säilyy edelleen tuomioistuintasolla valtakunnanoikeudessa.

5.2.6 Valtakunnanoikeus

Perustuslain 101 § mukaan valtakunnanoikeus käsittelee syytteen, joka nostetaan valtioneuvoston jäsentä vastaan. Valtakunnanoikeuden jäseninä ovat korkeimman oikeuden presidentti puheenjohtajana, korkeimman hallinto-oikeuden presidentti, virkaiältään kolme vanhinta hovioikeuden presidenttiä, sekä viisi eduskunnan valitsemaa jäsentä (PL 101.2 §). Ministerisyytteisiin luontainen poliittinen luonne otetaan huomioon kokoonpanossa, jonka vuoksi eduskunta valitsee osan jäsenistä³⁰⁸. Valtakunnanoikeus on ainoa perustuslakitasoinen erityistuomioistuin³⁰⁹. Valtakunnanoikeuden tarkoituksena on pääsääntöisesti ministerien oikeudellisen vastuun toteuttaminen, mutta esimerkiksi ylimpien tuomarien, tasavallan presidentin, sekä ylimpien laillisuusvalvojien oikeudellisen virkavastuun toteuttaminen nähtiin myös välttämättömänä itsenäisessä tuomioistuimessa.

Tarkemmin valtakunnanoikeuden toiminnasta säädetään ministerivastuulain 3 ja 4 luvussa. Syytettä valtakunnanoikeudessa käsitellään ministerivastuulain 11 § mukaisesti samalla lailla, kun tavallisissa oikeudenkäynneissä virallisen syyttäjän ajamissa rikosasioissa. Päätöksentekotilanteessa äänten mennessä tasan syyteharkinnassa lievempi kanta muodostuu tuomioistuimen kannaksi³¹⁰. Valtakunnanoikeuden päätöksistä mielenkiintoisia tekee se, että niissä on valituskielto (ministerivastuulaki 16 §). Valituskiellosta huolimatta tasavallan presidentti voi armahtaa valtakunnanoikeudessa tuomitun³¹¹.

³⁰⁸ Saraviita, 2011, s. 894.

³⁰⁹ Husa & Jyränki, 2012, s. 320.

³¹⁰ Saraviita, 2011, s. 892.

³¹¹ Saraviita, 2011, s. 894.

Valtakunnanoikeutta on pidetty perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytännössä raskaana ja poikkeuksellisena menettelyvaihtoehtona³¹², jonka vuoksi sen käyttäminen ministerivastuuasioissa on jäänyt suhteellisen vähäiseksi. Nykyisen perustuslain aikana valtakunnanoikeus ei ole kokoontunut kertaakaan, ja viimeisin kokoontuminen oli vuonna 1993 Kauko Juhantalon tapauksen yhteydessä. Valtakunnanoikeus kokoontuu ministerivastuulain 9 § mukaisesti vain silloin, kun päätös syytteen nostamisesta on saapunut valtakunnanoikeuden puheenjohtajalle. Korkea kynnyksensä saattaa asioiden käsiteltäväksi valtakunnanoikeuteen herättää kysymyksiä järjestelmän kehitystarpeista. Valtakunnanoikeuden pohjalla vaikuttava sääntely on kuitenkin noin sata vuotta vanhaa, ja valtakunnanoikeuden asemaa aikana, jolloin käydään keskustelua tuomioistuineläytöksen riippumattomuudesta poliittisesta päätöksenteosta, tulisikin pohtia uudelleen. Perustuslakiuudistuksen yhteydessä kriittistä keskustelua valtakunnanoikeudesta ei käyty.³¹³ Valtakunnanoikeus on päätenyt ministerivastuun osalta syytteesen sen historian aikana vain neljästi, tapauksissa Niukkanen (1933), Salaputkijuttu (1953), Kätilöopisto (1961), sekä Juhantalo (1993)³¹⁴.

5.3 Ministeririkossääntelyn ja tavanomaisen virkavastuujärjestelmän kehittämistarpeista

Ministeririkoksiin liittyvä sääntely on herättänyt oikeustapauksien yhteydessä, ja yhteiskunnallisella tasolla keskustelua. Oikeuskäytännöstä, perustuslakivaliokunnan ja sen asiantuntijoiden lausunnoista, sekä laillisuusvalvojien lausunnoista ilmenee selkeitä puutoksia ja epäselvyyksiä ministeririkoksiin liittyvässä sääntelyssä. Lisäksi oikeustapausten vähäisen määrän voidaan katsoa johtaneen siihen, ettei laajempaa käytäntöä esimerkiksi siitä, mitä säännöstöä tapauskohtaisesti tulisi soveltaa tulkittaessa perustuslain 116 § mukaisesti esimerkiksi muun virkatoimessaan selvästi lainvastaisen menettelyn

³¹² Ks. esimerkiksi HE 1/1998 vp., s. 170–171; PeVM 26/2020 vp., s. 26.

³¹³ Koskentausta, 2019, s. 334–335.

³¹⁴ Hidén, 2024, s. 324–326.

säännöksen täyttymistä, tai vaikkapa siihen, ettei ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuudet ole aina selkeitä eri tapauksissa. Oikeusministeriön oikeudellisen ministerivas- tuun kehittämishankkeen taustamuistiossa on käsitelty useita kysymyksiä, joita tässäkin tutkimuksessa on pohdittu. Esimerkiksi taustamuistion asiantuntijalausunnoissa koros- tettiin korotetun syytesuojan tarpeellisuutta, säännöksen muotoilun selkeyttä, sekä tul- kinnanvaraisuutta. Esimerkiksi korruptionrikoksia ja muita ”perustuslakia vastaan tehtyjä rikoksia” on ehdotettu virkarikossääntelyn osaksi Norjan mallin mukaisesti. Yleisesti asi- antuntijalausunnoissa korostui tarve korotetun syytekynnyksen ja pykälän muotoilun tarkentamisen tarkastelulle.³¹⁵

Korjaustarpeita nykyiseen säännöstöön on esitetty myös Euroopan tasolla. Euroopan ko- missio on antanut palautetta Suomelle jo vuodesta 2022 lähtien oikeusvaltion tilantee- seen liittyen ministerien puolueettomuuden osalta. Komission oikeusvaltiokertomuk- sessa vuodelta 2023 komissio suositteli Suomelle muutoksia ministerien toimintaohjei- siin, ja niiden täsmentämisiin erityisesti puolueettomuuden ja riippumattomuuden osalta. Vaikkakin ministerin käsikirjan laatiminen sisälsi yleisiä ministerin toimintaa oh- jaavia periaatteita ja säännöksiä, puutteita jäi edelleen esiintymään.³¹⁶ GRECO lausui vii- dennellä arviointikierroksellaan (kohta 40) vuonna 2018 Suomen johtavien virkamiesten ja ministerien menettelyiden eettisistä kysymyksistä seuraavaa:

Valtioneuvoston kanslia vastaa ministereitä koskevista eettisistä kysy- myksistä; sen neuvoo-antavaa tehtävää tällä alalla täydentää oikeus- kansleri. Ministerin käsikirjassa (2015) käsitellään hyvän hallinnon pe- riaatteita, joiden pitäisi toimia ohjenuorana ministerin tehtävien hoita- miselle valtioneuvoston jäsenenä. Käsiteltäviä aiheita ovat esimerkiksi päätöksenteko, valtioneuvoston toiminta, valtion varojen hallintatyö- kalut, lainvalmistelu ja eduskuntasuhteet. Käsikirja on melko yleisluon- teinen, ja arviointiryhmälle on kerrottu, että valtioneuvoston kanslia valmistelee parhaillaan ministereille erillistä ohjetta lahjojen vastaan- otosta. Eduskunta on laatinut lisäksi menettelysäännöt ministereille, jotka toimivat samanaikaisesti kansanedustajina. Johtavien virkamiies- ten eettisistä laiminlyönneistä ei ole olemassa tilastoja, mutta

³¹⁵ Oikeusministeriö, 2022, s. 25–26.

³¹⁶ Euroopan komissio, 2023, s. 14.

viranomaisilta saadun tiedon mukaan väärinkäytöstapauksia on vuosittain hyvin vähän.³¹⁷

GRECO katsoo raportissaan myös, että ministeriä on käytännössä esimerkiksi korruptioepäilyissä hyvin vaikea saada oikeudelliseen vastuuseen toiminnastaan. GRECO havaitsi jo vuonna 2001 tämän ilmiön, mutta vähäisten korruptioepäilyiden määrän johdosta se ei antanut suosituksia lainsäädännöllisiin muutoksiin. Viidennessä lausunnossaan GRECO kuitenkin suosittelee jo ”määrätietoisiin toimiin ryhtymisen” varmistukseksi sen, ettei nykyinen säännöstö ja korotettu syytesuoja estä mahdollisten korruptiorikosten esitutkintaa.³¹⁸

Tuoreimmassa, vuoden 2025 komission oikeusvaltiokertomuksessa, komissio antoi Suomelle kritiikkiä siitä, etteivät ministerit edelleenkään kuulu aikaisempien komission suositusten mukaisesti käytännesääntöjen piiriin. Ministerien käytännesääntöjen ehdotetaan koskevan niitä käytäntöjä, joita ministerin käsikirjassa ei käsitellä, kuten arkaluontoisia lahjomattomuuteen liittyviä aiheita³¹⁹ Käytännesäännöillä komissio tarkoittaa virkamiehiin ja ylimpiin johtohenkilöihin sovellettavaa vuoden 2021 toimintaohjetta³²⁰. Käytännesääntöjen soveltaminen ministereihin osana lahjomisen ja korruption vastaisia toimia olisi linjassa monien muiden EU-jäsenmaiden kanssa³²¹.

Oikeusministeriö julkaisi vuonna 2025 valtioneuvoston periaatepäätöksen kansalliseksi korruptionvastaiseksi strategiaksi ja toimenpideohjelmaksi 2025–2027 vastauksena EU:n korruptiontorjuntadirektiiviin liittyviin toimiin³²². Strategia voidaan nähdä osana vastauksesta komission esittämään kritiikkiin ja suosituksiin. Strategia on lisäksi osana Orpon hallituksen hallitusohjelmaa, ja ohjelmalla pyritään vahvistamaan esimerkiksi oikeusvaltiota ja hyvän hallinnon periaatteita muun muassa edistämällä korruption

³¹⁷ GRECO, 2018, s. 14.

³¹⁸ GRECO, 2018, s. 32.

³¹⁹ Euroopan komissio, 2025, s. 9–10.

³²⁰ Euroopan komissio, 2024, s. 13; Ks. Virkamieseettinen toimintaohje – Yleisesitys valtionhallinnon virkamiesetiikkaa koskevista säädöksistä, ohjeista ja käytännöistä. Valtiovarainministeriö, 2021.

³²¹ Ks. Euroopan komissio, 2024, s. 23.

³²² EU/758/2023-OM-55, s. 6. & Ks. OM039:00/2023.

torjuntaa.³²³ Ongelmana strategiassa on se, ettei se vastaa suoranaisesti komission ja GRECON edellä mainittuihin kritiikkeihin, tai ainakaan tarjoa suoria lainsäädännöllisiä ratkaisuja nimenomaisesti ministerien korruptio- tai lahjontatapauksien lainsäädännön kehittämiseen. Toki esimerkiksi toimenpidekohdassa 2.3.3. toimenpiteeksi mainitaan ministereille suunnatun korruptiontorjunnan ja integriteetin edistämisen osalta oleelliset ohjeet ja niiden kokoaminen yhdeksi asiakirjaksi, sekä kohdassa 5.2.3. niin kutsutun ministerikarenssilainsäädännön toimeenpano³²⁴, mutta esimerkiksi ministerien syytekynnykseen liittyviä kysymyksiä ei olla raportissa mainittu.

Toki lainsäädännöllisiä hankkeita on tutkimuksen kirjoitushetkellä vireillä, joilla pyritään vastaamaan esimerkiksi GRECO:n esittämään kritiikkiin. Esimerkiksi vireillä oleva hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karensista sekä sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta (HE 90/2024) pyrkii vastaamaan raporttien kritiikkiin. Esityksen perusteluissa todetaan niin kutsutun pyörövi-ilmion ja sen eturistiriitojen torjumisen tarve ministerien osalta GRECO:n suosituksen mukaisesti³²⁵, mutta lakiesitys ei vastaa esimerkiksi korotetun syytekynnyksen haasteisiin, ja sen tulkinnanvaraisuuteen. Muita ministerisyytejärjestelmään liittyviä haasteita, kuten perustuslakivaliokunnan roolia, eduskunnan roolia, toimivaltoihin, sekä lailisuusvalvontaan liittyviä kysymyksiä on käsitelty tässä tutkimuksessa jo aiemmin.

Myös rikoslain virkarikossääntelyssä on omat haasteensa. Virkarikossääntelyn asema on herättänyt erilaisia näkökulmia sen tulevaisuuteen ja tarpeisiin liittyen. Esimerkiksi Matti Muukkonen on ehdottanut oikeusministeriön selvityksessä, että rikosoikeudellisesta ja rikoslakiin perustuvasta virkarikossääntelystä siirryttäisiin kohti hallinto-oikeudellista sääntelyä³²⁶, kun taas professorit Tomi Voutilainen ja Pekka Viljanen ovat lausuneet, että virkavastuun rikosoikeudellinen sääntely tulee määritellä rikoslaisissa³²⁷. Julkisen

³²³ Mäntysalo, 2025, s. 8–10.

³²⁴ Mäntysalo, 2025, s. 20–26.

³²⁵ HE 90/2024 vp., s. 3.

³²⁶ Oikeusministeriö, 2024, s. 1.

³²⁷ Voutilainen, 2024, s. 4.; Viljanen, 2024, s. 4.

hallinnon laajentuminen ja tehtäväkentän kasvaminen kuluneina vuosikymmeninä on johtanut tilanteeseen, joka on johtanut virkarikossääntelyn vanhentumiseen ja uudistus-tarpeisiin³²⁸. Lisäksi tavallisen virkavastuun uudistamisesta on lausuttu useankin asian-tuntijan toimesta³²⁹.

³²⁸ Brander, 2024, s. 102 & Ks. Brander, 2024, s. 106–108: Yksityiskohtaisissa virkarikossäännöksissä esi-merkiksi lahjusrikoksiin liittyy päällekkäisyyksiä tekotapoihin liittyen, virkasalaisuuden rikkomiseen epäsel-vyyksiä tiedon paljastamisen osalta, virka-aseman väärinkäytössä puutteelliseen kirjaukseen julkisen val-lan käytöstä (nykyisin muotoilulla ”virkatoiminnassa”), sekä virkavelvollisuuden rikkomisen osalta tekojen vähyyssarvioon, sekä virkavelvollisuuden tunnusmerkistön suppeuteen liittyen.

³²⁹ Ks. Oikeusministeriö, 2024, s. 1: Oikeusministeriön virkarikossäännösten lausuntotiivistelmässä tode-taan, että yleisellä tasolla rikosoikeudellisen virkavastuusääntelyn kokonaisarviointia erityisesti virkavas-tuun laajuuden osalta on pidetty tarpeellisena. Lausuntotiivistelmässä myös todetaan, että virkavastuun kehittämisessä tulisi siirtyä kohti sääntelyä, jossa samat virkarikossäännökset koskisivat kaikkia julkista hal-lintotehtävää suorittavia, eikä pelkästään muodollisesti virka-asemassa toimivia. Tämä olisi välttämätöntä erityisesti lainsäädännön johdonmukaisuuden, selkeyden, ja julkista tehtävää hoitavien yhdenvertaisuu-den kannalta.

6 Pohdinta ja johtopäätökset

Tutkimuksen tarkoituksena oli tarkastella kysymyksiä siitä, mistä ministerien oikeudellinen ja poliittinen vastuu koostuvat, sekä miten valtioneuvoston jäsenen virkavastuu eroaa tavanomaisesta virkavastuusta. Tutkimuskysymyksiä tarkasteltiin erityisesti valtiösääntöoikeudellisesta, hallinto-oikeudellisesta, sekä rikosoikeudellisesta näkökulmasta. Lisäksi tutkimuksessa oli virkamiesoikeudellinen näkökulma erityisesti virkavelvollisuuksien käsittelyn kautta. Tässä kappaleessa käsitellään tutkimuksessa ilmi tulleita oleellisia havaintoja.

Eroavaisuuksia tavallisen virkavastuun, ja valtioneuvoston jäsenen vastuussa virkatoimintaan on löydettävissä useita. Taustalla vaikuttaa eriävä sääntely, jossa virkamiesten pääpiirteiset vastuut löytyvät hallintolaista, valtion virkamieslaeista, hallinnonalan erityislaeista, sekä esimerkiksi valtioneuvoston tai ministeriöiden asetuksista. Merkittävimpiä virkamiehen velvollisuuksia ovat esimerkiksi kaikkeen julkisen vallan käyttöön liittyvä hyvän hallinnon turvaaminen, perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen (PL 22 §), asemaan perustuvat käyttäytymisvaatimukset, yleinen velvollisuus suorittaa annetut virkatehtävät, sekä vaitiolovelvollisuus. Lisäksi hallintolaki määrittää esimerkiksi hallinnon oikeusperiaatteet (6 §), sekä esteellisyyuskysymykset (27–29 §). Hyvän hallinnon vaatimukseen taas liittyvät esimerkiksi luottamuksen ylläpitäminen julkiseen valtaan, hallinnon päätösten lainmukaisuuteen, sekä kansalaisten oikeusturvan turvaaminen hallintoasioissa³³⁰. Virkamiehen oikeudellinen vastuu eli virkavastuu toteutuu vahingonkorvausvastuuna, hallinnollisena vastuuna, tai rikosoikeudellisena vastuuna. Tavanomainen virkavastuu pohjautuu perustuslain 118 §, jossa määritellään virkamiehelle virkamiehen oma virkavastuu, virkavastuu osana toimielimen jäsenenä toimimista, sekä virkavastuuta esittelijänä toimimisessa³³¹. Hallinnollisen vastuun toteuttamisessa menettelyt ovat järjestyksessä vähiten vakavista vakavimpaan seuraavat: huomautus, varoitus, virkasuhteen irtisanominen, sekä virkasuhteen purkaminen³³². Vakavimmissa virkavirhetapauksissa

³³⁰ Lankinen & Pietarinen, 2023, s. 173

³³¹ Mäenpää, 2017, s. 431.

³³² Mäenpää, 2017, s. 438–442.

rikoslain virkarikossäännöstö voi tulla myös kyseeseen, jolloin tavallisia virkamiehiä koskeva syyte käsitellään rikosasiaan käräjäoikeudessa³³³. Lisäksi tosiasiallinen virkavastuu, ja esimerkiksi virkamiesetiikka ohjaavat virkamiehen toimintaa.

Valtioneuvoston jäsenten vastuu toimistaan on samankaltainen tavallisten virkamiesten kanssa virkarikossäännöstön soveltamisen osalta. Virkavastuuseen liittyvissä kysymyksissä ministerien virkavastuu onkin käytännössä pelkästään rikosoikeudellista, kun taas tavallisilla virkamiehillä vastuu näyttäytyy kolmena eri virkavastuun muotona. Hallintolain esteellisyyssäännöksiä sovelletaan ministerien toimintaan, kuten myös rikoslain virkarikossäännöksiä ministerien hoitaessa rikoslain 40 luvun 12 § mukaisesti julkista luottamustehtävää³³⁴. Erityispiirteensä ministerivastuusäntely saa hyvin pitkälti perustuslain säännöksistä korotetusta oikeudellisesta ministerivastuusta, sekä poliittisesta vastuusta eduskunnalle. Erityisesti PL 116 § mukainen korotettu syytekyynnys, ja asian käsitelyyn liittyvät poliittiset ulottuvuudet muodostavat hyvin poikkeuksellisen ja erityislaatuisen järjestelmän, joka takaa ministereille vahvan oikeudellisen suojan heidän virkatoimilleen. Tätä havaintoa tukevat myös vähäiset tapausesimerkit valtakunnanoikeuden tasolla.

Erityisesti poliittinen vastuu, mahdolliset ministerien eroamisiin liittyvät kysymykset eduskunnan luottamusäänestyksissä tuovat ministerivastuukokonaisuuteen puolen, jota hallinnon puolueettomuusvaatimuksen johdosta ei tunnisteta ollenkaan tavallisten virkamiesten tapauksessa, vaikkakin esimerkiksi hallinnollisen virkavastuun toteutuminen tavallisilla virkamiehillä voidaan nähdä osittain rinnasteisena tähän esimerkiksi tehtävän päättymisen osalta. Ministereiden erotilanteeseen voi johtaa täysin lainmukainen toiminta, joka voi myös johtua esimerkiksi poliittisen tapauskohtaisen harkinnan puutteesta, tai vaikkapa puoluejohdon luottamuksen menettämisestä, kun taas virkamiehillä viran irtisanominen tai purkaminen on seurausta vakavista rikkomuksista. Oikeudellisen ja poliittisen vastuun lisäksi ministerivastuuseen voidaan sisällyttää lainsäädännön

³³³ Mäenpää, 2017, s. 446.

³³⁴ Muukkonen, 2022, s. 2.

ulkopuolinen vastuu äänestäjille, joka ei kuitenkaan sido heitä toiminnassaan oikeudellisesti millään tavalla. Toki vastuun äänestäjille voidaan katsoa täyttyvän parlamentarismin periaatteella, eli ministerin vastuulla eduskunnalle, joka taas on demokratian ja kansan ääni päätöksenteossa. Eduskunnan tehtyä syytteen nostamispäätöksen käräjäoikeuden sijaan oikeutta haetaan valtakunnansyyttäjän toimesta valtakunnanoikeudesta.

Valtakunnanoikeus itsessään on melko poikkeuksellinen ratkaisu, jota myös perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytäntö tukee³³⁵. On toki poikkeuksellista, että *de facto* päätöksentekijävaliokunta voi vedota syytteen nostamatta jättämisen esittämisessä eduskunnalle siihen, että tuomioistuinkäsittely erityistuomioistuimessa olisi liian raskas ja draamaattinen prosessi, vaikka kyseessä on valtakunnan johtavien poliitikkojen oikeudellisen vastuun toteutumisen näyttämö. Valtakunnanoikeus instituutiona toimii myös politiikan ja oikeuden rajamailla, joka on tuomioistuimelle poikkeuksellinen asetelma. Tämä johtuu lakisääteisestä velvollisuudesta sisällyttää valtakunnanoikeuden kokoonpanoon eduskunnan valitsemia jäseniä, jotka lähes poikkeuksetta ovat kansanedustajia. Voisi kuvitella, että maan korkeimman poliittisen johdon ja virkakunnan toimien lainmukaisuutta tulkitseva tuomioistuin olisi kokoonpanoltaan pelkästään oikeudellisia asiantuntijoita, ilman poliittisesta elimestä valittuja edustajia. Myös tavanomaiseen virkavastuuseen merkittävänä eroavaisuutena voidaan nähdä eduskunnan rooli syytteen nostamisen päätöksenteossa.

Huomattavia eroavaisuuksia on vastuun tason ja syytekynnyksen osalta myös itse prosessin käsittelemisessä ja laillisuusvalvontaan liittyvissä kysymyksissä. Virkamiestasolla virkavastuun toteuttaminen keskittyy joko viranomaiselle itselleen (hallinnollisen vastuun keinot), virkamiehelle itselleen esimerkiksi esteellisyyttä tulkittaessa, vahingonkorvausvastuukysymyksissä viranomaisen vapaaehtoisuuteen tai tuomioistuinratkaisuun³³⁶, tai rikosoikeudellisissa virkarikostapauksissa yleisille tuomioistuimille. Ministerivastuun toteutumisessa toimivaltakysymykset poikkeavat merkittävästi.

³³⁵ Ks. PeVM 26/2020, s. 26.

³³⁶ Mäenpää, 2017, s. 446.

Ministerivastuukysymyksissä syytteen edellytyksien tutkiminen on keskitetty perustuslakivaliokunnalle, jonka lausunnon perusteella päätöksenteko syytteen nostamisesta kuuluu eduskunnan täysistunnolle. Oikeusvaltion näkökulmasta on hyvin poikkeuksellista, että ylimmän valtiojohdon virkatoimien lainmukaisuuden tutkiminen on tilanteessa, jossa poliitikot päättävät toisen poliitikon syytteen nostamisen esittämisestä poliitikoille, jotka lopulta päättävät syytteen nostamisesta. Jos syyte nostetaan eduskunnan päätöksellä, tuomiosta tuomioistuimessa päättävät myös oikeudellisten asiantuntijoiden lisäksi poliitikot.

Perustuslain 115 § mukaisesti ministerien toiminnan lainmukaisuuden tutkinta voidaan panna vireille laillisuusvalvojen ilmoituksilla, kansanedustajien allekirjoittamalla muistutuksella, eduskunnan muun valiokunnan tutkintapyyntöillä, tai perustuslakivaliokunnan oma-aloitteisella tutkinnan käynnistämällä. Toki oikeuskanslerilla, sekä oikeusasiamiehellä ovat merkittävät roolit paitsi ministerien laillisuusvalvonnassa, myös tavallisten virkamiesten laillisuusvalvonnassa. Oikeuskanslerin roolista valtioneuvoston ja täten ministerien oikeudellisena neuvonantajana, ja toisaalta virkatoinen lainmukaisuuden valvojana on herättänyt kritiikkiä, epäluuloisuutta, ja jopa politikoinnin epäilyksiä³³⁷. Epäilyt liittyvät nimenomaan ministerien laillisuusvalvontaan, koska tilanteissa, kun ylimmät laillisuusvalvojat tutkivat virkamiesten tai viranomaisen toimintaa, ei ole poliittista ulottuvuutta.

Sekä ministerivastuun, että tavanomaisen virkavastuun säännöstölle on esitetty harmonisointitarpeita. Tavanomaisen virkavastuun osalta haasteet liittyvät pitkälti esimerkiksi päällekkäisyyteen, hallinnonalakohtaisuuteen, sekä virkavelvollisuuksien, ja rikos- sekä hallinto-oikeudellisen virkavastuun suhteen epämääräisyyteen³³⁸. Myös ministerivastuun osalta on esitetty tarvetta harmonisoinnille, ja sääntelyn kehittämiseksi. Oikeusministeriön oikeudellisen ministerivastuun taustamuistiossa kyseenalaistetaan esimerkiksi eduskunnan roolia päätöksentekevänä elimenä, vaikka samalla asiantuntijat ovatkin

³³⁷ Jonkka, 2009, s. 100.

³³⁸ Ks. Muukkonen, 2022, s. 28–29 & Hoffrén, 2024, s. 6–7.

pidättyväisiä ehdottamaan ministerisyytteen nostamisen päätöksenteon siirtämistä eduskunnalta vaikkapa perustuslakivaliokunnalle³³⁹. Syytteen nostamisesta päättämisen lisäksi kritiikkiä on esitetty myös esimerkiksi GRECO:n raporteissa korruptionvastaisen ministerisääntelyn puutteesta. Eduskunnan oikeusasiamies on esittänyt kritiikkiä jo nykyisen perustuslain säätämisyksivaiheessa nostetuista haasteista liittyen perustuslain 116 § sisältöön. Oikeusasiamiehen mukaan PL 116 § säännökselle on mahdotonta antaa yksiselitteistä merkitystä ja tulkintaa, joka olisi linjassa säännöksen säätämisyksivaiheen perusteluissa esitetuille tavoitteille, joka tekee tilanteesta hyvin epätydyttävän niinkin tärkeässä asiassa, kuin ministerivastuussa³⁴⁰.

Tilanne, jossa toinen ylimmistä laillisuusvalvojista, ja osa maan korkeimmista valtiosääntö- ja rikosoikeudellisista asiantuntijoista ovat sitä mieltä, että säännös on liian epäselvä ja tulkinnanvarainen, sekä vastoin lain säätämisyksivaiheessa osoitettua tarkoituserää ja lain henkeä, on poikkeuksellinen. Kyseessä on kuitenkin niinkin merkittävä asia, kuin ylimpien lainkäyttäjien toiminta ja sen lainmukaisuuden tutkiminen. Prosessin oikeudellisten ja poliittisten kysymysten välinen jännite on ilmeinen, ja esimerkiksi Haaviston tapauksessa vastalause tutkinnan kohteena olevan ministerin puoluetovereilta herättää kysymyksen poliittisten motiivien vaikutuksesta valiokunnan päätöksentekoon. Myös kokonaisuus, jossa poliitikot päättävät toisten poliitikkojen syytesuojasta, on oikeusvaltion kannalta ja kansainvälisesti poikkeuksellinen. Oikeuden tulkinnan tulisi olla kuitenkin kysymys siitä, mikä on oikein, ja mikä väärin. Tähän muottiin eivät aina poliittiset motiivit ja realiteetit istu.

Vähäiset oikeustapausesimerkit herättävät myös kysymyksen siitä, onko perustuslakivaliokunnan päätöksenteko ministerivastuuasioissa liian keskittynyttä. Valiokunnan vähäiset tapausesimerkit voivat johtaa siihen, että aikaisemmat tulkinnat saavat valtavan merkityksen oikeuslähteenä. Perustuslakivaliokunnan ratkaisuista on havaittavissa, että valiokunnan vanhaa ratkaisukäytäntöä painotetaan syytekynnyksen edellytysten

³³⁹ Oikeusministeriö, 2022, s. 13.

³⁴⁰ EOAK/7293/2020, s. 7–8.

täyttymisen tulkinnassa merkittävästi. Samaan aikaan on esitetty huomioita valiokunnan asiantuntijoiden käyttämisen keskittymisestä samoille henkilöille. Johtavatko nämä yhdessä siihen, että tulevissa ministerien syytekynnysten valiokuntakäsittelyissä tulkinnot eivät muutu, koska asiantuntijat, joiden lausuntojen pohjalta päätöksenteko käytännössä muodostuu, pysyvät samana, jolloin he ovat myös antaneet pitkälti edellisten tapauksien asiantuntijalausunnat myös itse. Myös Keinänen ja Wiberg kiinnittivät jo vuonna 2012 huomiota valiokunnan polkuriippuvuusongelmaan³⁴¹. Myös esimerkiksi Dahlberg on nostanut esiin valiokunnan sisäiset ”lehmänkaupat” liittyen valiokunnan käsittelyiden painotuksiin ja mahdollisiin epäjohtonmukaisiin kompromissien hakemisiin sillä verukkeella, että mitkä valtiosääntökysymykset esimerkiksi kirjataan ponsitasolle, ja mitkä vain huomautuksiin³⁴². Miksi samat haasteet eivät voisi näkyä myös ministerivastuusioiden käsittelyssä valiokunnassa?

Loppuhavaintona ministerivastuun toteutumisen osalta on se, että se harvoin istuu yleiseen oikeustajuun. Hyvin usein esimerkiksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisukäytännössä ministerien toimien lainmukaisuuden tutkimisessa korostuu seurausten vähäpätöisyys. Toki tähän vaikuttaa jakautuminen oikeudellisen ja poliittisen vastuun välillä, mutta oikeudelliset seuraukset jäävät yleensä melko pieniksi, tai olemattomiksi korotetun syytekynnyksen vuoksi. Ratkaisukäytännössä korostuu toimenpiteenä ja seurauksena ”asioiden saattaminen tiedoksi”. Monesti ministerit kantavat esimerkiksi julkisista lausumisistaan pelkästään poliittiset seuraamukset, vaikka menettely olisi asemaan sopimatonta, tai aseman tuomien velvollisuuksien vastaista³⁴³.

Myös perustuslain turvaaman korotetun syytekynnyksen mahdollistama toimiminen lainvastaisesti on poikkeuksellinen erikoisuus tavanomaiseen virkavastuuseen. Käytännössä tämä on johtanut ja todennäköisesti tulee johtamaan tilanteisiin, joissa ministerit voivat rikkoa ministerin velvollisuuksiaan, ja esimerkiksi toimia lainvastaisesti, kunhan

³⁴¹ Ks. Keinänen & Wiberg, 2012, s. 104.

³⁴² Ks. Dahlberg, 2024, s. 381–382.

³⁴³ Ks. esimerkiksi OKV/363/1/2019, s. 14–15.

eivät liian törkeästi tai huolimattomasti. Erikoisuutena voidaan vielä mainita se, että ministerin velvollisuuksien kokonaisuus on hyvin epämääräinen käsite, joka vaatisi tarkennusta. Miten voidaan oikeudellisesti tutkia kysymyksiä siitä, onko ministeri rikkonut asemaansa perustuvat velvollisuudet, jos velvollisuuksien kokonaisuutta ei hallituskauden määräaikaisuuden ja ministerien tehtäväkentän vakiintumattomuuden vuoksi voida edes määritellä? Esimerkiksi Haavisto rikkoi al-Hol-tapauksessa kahta eri eduskuntatasoista lakia, mutta selvisi käytännössä ilman oikeudellisia seuraamuksia toiminnastaan. Tavallinen virkavastuulla toimiva virkamies olisi hyvin todennäköisesti samassa asemassa alennetun suojan vuoksi saanut syytteet ja tuomittu, tai vähintään hallinnollisia seuraamuksia esimerkiksi varoituksen saamisena, tai virkasuhteen irtisanomisena. Haavistoa seurasi pelkästään poliittinen vastuu, ja aiheen yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi syntynyt julkinen keskustelu, ja mediapaine. Poliittisen vastuun todellinen toteutuminen luottamusäänestyksissä on myös enemmistöhallitusten aikakaudella hyvin harvinaista.

De lege ferenda mukaisesti tutkimustuloksia havainnoidessa sekä tavallisen virkavastuun osalta, että ministerivastuun osalta voidaan tehdä suositukset, että lainsäädäntöä tulisi harmonisoida. Nykyinen virkamiesten toimintaa ohjaava sääntely on jaettu virkamiesoikeudelliseen, hallinto-oikeudelliseen ja rikosoikeudelliseen sääntelyyn, joka muodostaa epäselvän ja rikkonaisen kokonaisuuden toisaalta lainsäädännön, toisaalta heikommin velvoittavien normien osalta. Nykyjärjestelmä johtaa epätydyttävään tilanteeseen, jossa virkamiehen tulee noudattaa esimerkiksi virkamiesetiikkaa osana hajanaista toimintaa ohjaavaa sääntelykokonaisuutta, mutta samalla tosiasiallisesti virkamiesetiikan vastaisesta toiminnasta ei käytännössä joudu oikeudelliseen vastuuseen.

Oikeudellisen ministerivastuujärjestelmän kokonaisuus sisältää tavanomaista virkavastuuta laajempaa problematiikkaa. Vähäiset oikeustapaukset, oikeudellisen ja poliittisen toiminnan rajapinnassa toimiminen, toimivaltuuksien epäselvyydet esimerkiksi esitutinnan pyytämisessä, ja yleisen oikeustajun vastainen ajatus siitä, että lakia voi rikkoa, kunhan ei riko liikaa, vaativat lainsäädännöllisiä muutoksia. Oman haasteensa ministerien oikeudelliseen vastuuseen tuo myös säännöksen epäselvyys; ministerien syytteen

edellytykset vaativat sen, että rikoslaista voidaan osoittaa toinenkin pykälä virkavelvollisuuksien rikkomisen lisäksi. Vähäisten oikeustapauksien johdosta asiantuntijavalta on keskittynyttä, ja merkittävässä asemassa, kun tutkitaan ministerien oikeudellista vastuuta. *De lege ferenda* mukaisesti voidaan todeta, että ministerivastuusäännökset vaativat selkeyttämistä, ja erityisesti perustuslain 116 § mukainen kirjaus ministerien tehtävään kuuluvien velvollisuuksien osalta tulisi selkeyttää kysymys siltä osin, mitä voidaan katsoa ministerin velvollisuudeksi, ja mitä ei. Tämä herättää esimerkiksi kysymyksiä siitä, pitäisikö perustuslakiin tarkentaa ministerien toimintaan liittyvät velvollisuudet, jotka sitoisivat hallituskaudesta riippumatta jokaisen nimitettävän valtioneuvoston toimintaa. Toki tämä kaventaisi merkittävästi ministerien ja valtioneuvoston liikkumatilaa, ja edellytyksiä poliittiselle päätöksenteolle, joten tämä ei välttämättä olisi mielekästä tai tarkoituksenmukaista. Aiheen aiemman tutkimusnäytön ja oikeuslähteiden vähäisyyden, sekä yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi ministerien toimintaan liittyvän sääntelyn selkeyttämiseen liittyviä kysymyksiä olisi tarpeen tutkia tarkemmin.

Lähteet

- Anttila, E. (2010). Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vaikutuksesta viranomaisen toimivallan käyttöön. *Oikeustieto 6/2010*, s. 9–12.
- Boucht, J. & Frände, D. (2019). *Suomen rikosoikeus – rikosoikeuden yleisten oppien perusteet* (2. painos). Poliisiammattikorkeakoulu. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-815-356-9>.
- Brander, S. (2024). Rikosoikeudellisen virkavastuun nykytila ja yleisiä kehittämistarpeita : Arviomuistio. Oikeusministeriön julkaisuja. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-922-5>.
- Dahlberg, M. (2024). Poliitiikan vaikutus perustuslain tulkintaan – esimerkkinä lakien ennakollinen perustuslainmukaisuuden valvonta perustuslakivaliokunnassa. *Lakimies 3–4/2024*, s. 364–387.
- Dahlberg, M. & Harjuniemi, T. (2022). Poliitiikan ”kuninkaantekijä” – politiikan journalismin suhde eduskunnan perustuslakivaliokuntaan. *Oikeus*, 2022; 2: s. 265–289.
- Eerola, R. (1998). *Uudistuva ministerivastuu*. *Lakimies 8/1998*, 1231–1246.
- Eduskunnan kanslia. (2023). *Valiokuntaopas 2023 – Valiokuntien yleisohjeet*. ISBN 978-951-53-3821-1.
- EOAK/426/2024. Eduskunnan oikeusasiamies. Lausuntopyyntö virkarikossäännösten uudistamista koskevista selvityksistä.
- EOAK/7293/2020. Eduskunnan oikeusasiamies. Lausunto perustuslakivaliokunnalle asiassa: Perustuslain 115 § mukainen muistutus ulkoministeri Pekka Haaviston virkatoimen lainmukaisuuden tutkimisesta (M 4/2019 vp).
- Euroopan ihmisoikeustuomioistuin. (2023). *Violations by Article and by State*. Noudettu 19.03.2026 osoitteesta https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/stats_violation_1959_2022_eng.
- Euroopan komissio. 2023. Asiakirja 52023SC0826. Komission yksiköiden valmisteluasiakirja. Oikeusvaltiota koskeva vuosikertomus 2023. Luku: Oikeusvaltiotilanne Suomessa. Oheisasiakirja asiakirjaan Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle.

Oikeusvaltiota koskeva vuosikertomus 2023. Oikeusvaltiotilanne Euroopan unionissa.

Euroopan komissio. 2024. Komission yksiköiden valmisteluasiakirja. Oikeusvaltiota koskeva vuosikertomus 2024. Luku: Oikeusvaltiotilanne Suomessa. Oheisasiakirja asiakirjaan Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Oikeusvaltiota koskeva vuosikertomus 2024. Oikeusvaltiotilanne Euroopan unionissa.

Euroopan komissio. 2025. Komission yksiköiden valmisteluasiakirja. Oikeusvaltiota koskeva vuosikertomus 2025. Luku: Oikeusvaltiotilanne Suomessa. Oheisasiakirja asiakirjaan Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Oikeusvaltiota koskeva vuosikertomus 2025. Oikeusvaltiotilanne Euroopan unionissa.

Euroopan neuvoston korruptionvastainen toimielin GRECO. GrecoEval5Rep(2017)3. *Viiides arviointikierron korruption ehkäiseminen ja integriteetin edistäminen valtionhallinnossa (ylimmissä johtotehtävissä) ja lainvalvonnasta vastaavissa viranomaisissa*. Arviointiraportti. Suomi.

Euroopan neuvoston ministerikomitea. *Council of Europe's Committee of Ministers waives immunity of former Secretary General Thorbjørn Jagland*. Noudettu 05.03.2026 osoitteesta <https://www.coe.int/en/web/portal/-/council-of-europe-s-committee-of-ministers-waives-immunity-of-former-secretary-general-thorbj%C3%B8rn-jagland>.

Hakamies, K., Helenius, D., Lappi-Seppälä, T., Melander, S., Nuotio, K., Ojala, T. & Rautio, I. (2022). *Rikosoikeus* (5. painos). Alma Talent Oy.

Hautamäki, V-P. (2005). *Hyvän hallinnon toteuttaminen*. Edita Publishing Oy.

Heiskanen, P., Särkkä, N. & Pietarinen, E. (2024, 17. elokuuta). *Rekisteri paljastaa: Ministerit saaneet lahjaksi kilotolkulla juustoa, samppanjaa ja lasikulhon Joe Bidenilta*. Yleisradio. Noudettu 24.03.2026 osoitteesta <https://yle.fi/a/74-20102445>.

Hidén, M. (2024). *Juridiikkaa ja muotoja eduskuntatyössä* (5. painos). Eduskunnan kanslia. <https://www.parliament.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/suosittelme/Sivut/juridiikkaa-ja-muotoja-eduskuntatyossa-5.aspx>

- Hirvonen, A. (2011). *Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan*. Yleisen oikeustieteen julkaisuja. Noudettu 02.12.2025 osoitteesta <http://hdl.handle.net/10138/225264>
- Hoffrén, A. (2024). Rikosoikeudellisten virkavastuusäännösten arviointi. Oikeusministeriön julkaisuja. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-157-1>.
- Husa, J. & Jyränki, A. (2012). *Valtiosääntöoikeus*. Lakimiesliitto.
- Husa, J. & Pohjolainen, T. (2014). *Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: johdatus julkis-oikeuteen* (4. painos). Alma Talent Oy.
- Hyttinen, T., Tapani, J. & Tolvanen, M. (2025). *Rikosoikeuden yleinen osa: vastuuoppi* (4. painos). Alma Insights.
- Jokela, A. & Niemi, J. (2021). Oikeutta! Rättvisa! Ministerivastuu, asiantuntijan sukupuoli ja kompromissiharha. *Oikeus 1/2021*, s. 4–8.
- Jonkka, J. (2007). Viranomaistoiminnan laillisuusvalvonnasta. *Oikeus 3/2007*, s. 317–324.
- Jonkka, J. (2009). *Oikeuskansleri valtioneuvoston valvojana*. s. 99–118. Teoksessa Juhla-julkaisu Mikael Hidén 1939 – 7/12 – 2009. Toim. Letto-Vanamo, P., Mäenpää, O. & Ojanen, T. Suomalainen Lakimiesyhdistys.
- Jonkka, J. (2017). Oikeuskanslerin ratkaisut tekstinä. *Helsinki Law Review 2/2017*, s. 10–12.
- Keinänen, A. & Väättänen, U. (2016). *Empiirinen oikeustutkimus – mitä ja milloin?* s. 246–271. Teoksessa Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvosteluista. Toim. Miettinen, T. Edita Publishing Oy.
- Keinänen, A. & Wiberg, M. (2012). Perustuslakivaliokunta lausuntovaliokuntana ja asiantuntijoiden kuulijana. *Oikeus 1/2012*, s. 86–106.
- Kervinen, E. (2020, 9. joulukuuta). *Haavisto vältti pahimman, mutta perustuslaki-valiokunnan linjaus jättää hänen maineeseensa tahr*. Helsingin Sanomat. Noudettu 08.01.2026 osoitteesta <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000007672381.html>.
- Kervinen, E., Sutinen, T. & Teittinen, P. (2020, 9. joulukuuta). *”Ilmaisen helpotuksen tunteen”, sanoo Haavisto: Ulkoministeri sai perustuslakivaliokunnalta moitteet*,

- mutta edellytyksiä syytteen nostamiselle ei ole.* Helsingin Sanomat. Noudettu 08.01.2026 osoitteesta <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000007670907.html>.
- Koivuluoma, A., Paso, M., Saukko, P., Tarukannel, V. & Tolvanen, M. (2022). *Hallintolainkäyttö* (2. painos). Alma Talent Oy.
- Kolehmainen, A. (2023). *Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä.* s. 106–134. Teoksessa Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvosteluista. Toim. Miettinen, T. Edita Publishing Oy.
- Korkeamäki, M. & Koskinen, S. (2012). Sananvapautta vai sopimatonta ”ilmiantoa”? *Edilex* 2012/27.
- Koskentausta, L. (2019). Valtakunnanoikeus tuomioistuimena poliittisen ja oikeudellisen vastuun rajapinnalla – oikeushistoriallinen katsaus valtakunnanoikeuden aseman taustaan. *Oikeus*, 2019 (48); 3: s. 325–335.
- Koskinen, S. & Kulla, H. (2019). *Virkamiesoikeuden perusteet* (8. painos). Alma Talent Oy.
- Kulla, H. (2015). *Hallintomenettelyn perusteet* (9. painos). Alma Talent Oy.
- Kuusikko, K. (2018). *Esteellisyys hallinnossa*. Alma Talent Oy.
- Lankinen, T. & Pietarinen, P. (2023). *Ministerin käsikirja*. Valtioneuvoston julkaisuja. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-538-2>
- Launiala, M. & Laaksonen, E. (2011). *Virkamiehelle annettava kirjallinen varoitus – Perusasioita valtion virkamieslain 24 § soveltamisesta*. Edilex 2011/7. Edita Publishing Oy.
- Laurikkala, J. (2020). *Virkasalaisuusrikokset: tutkimus rikoslain 40 luvun 5 §:n virkasalaisuusrikostunnusmerkistöjen sisällöstä ja muutostarpeista* [väitöskirja, Lapin yliopisto]. Alma Talent Oy.
- Liski, J. & Pietiläinen, T. (2026, 19. maaliskuuta). *Purra otti vastaan 800 euron sampanja-pullon, vaikka ohje kieltää*. Helsingin Sanomat. Noudettu 24.03.2026 osoitteesta <https://www.hs.fi/tutkiva/art-2000011792482.html>.
- Mansikka, T. (2014). *Kuka kantaa virkavastuuta? – Virkavastuusta kunnassa ja sen ulottumisesta ulkoistettuun toimintaan sekä epäasiallisesta vaikuttamisesta päätöksentekoon*. Edilex 2014/11.

- Muukkonen, M. (2022). *Viran rajalliset ulottuvuudet – olisiko tarvetta virkamiehiä koskevan sääntelyn synkronoinnille?* Edilex 2022/40. Edita Publishing Oy.
- Muukkonen, M. (2024). *Virkarikossääntelyn kehittämistarpeista – erityistarkastelussa henkilöpiiri ja blankosääntelytekniikka oikeuskäytännön valossa.* Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2024:1. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-883-9>.
- Muukkonen, M. & Viljanen, P. (2023). KKO 2023:17 – Virka-aseman väärinkäyttäminen kunnan päätöksenteossa. *Lakimies 3–4/2023*, s. 592–602.
- Mäenpää, O. (2017). *Yleinen hallinto-oikeus* (1. painos). Alma Talent Oy.
- Mäenpää, O. (2020). *Julkinen valta ja oikeusvaltio.* Helsingin yliopiston avoin julkaisuarkisto. <http://hdl.handle.net/10138/316900>.
- Mäenpää, O. (2023). *Hallinto-oikeus* (3. painos). Alma Talent Oy.
- Mäenpää, O. (2024). *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet* (7. painos). Edilex Kustannus.
- Mäntylä, N., Karjalainen, V., Korhonen, N., Siikavirta, K., Wenander, H. & Annola, V. (2022). *Virkavastuu julkishallinnon muuttuvassa toimintaympäristössä.* Valtioneuvoston julkaisuja. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-237-4>.
- Mäntysalo, V. (2025). *Valtioneuvoston periaatepäätös kansalliseksi korruptionvastaiseksi strategiaksi ja toimenpideohjelmaksi 2025–2027.* Oikeusministeriön julkaisuja. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-501-2>.
- Neihum, A. (2020, 9. joulukuuta). Perustuslakivaliokunta: *Pekka Haavisto toimi al-Hol-jupakassa vastoin lakia, mutta syytekynnys ei ylity – vihreiden edustajat eri mieltä.* MTV Uutiset. Noudettu 08.01.2026 osoitteesta <https://www.mtvuutiset.fi/artikkeli/perustuslakivaliokunta-pekka-haavisto-toimi-al-hol-jupakassa-lainvastaisesti-mutta-syytekynnys-ei-ylity/8008450>.
- Niemivuo, M., Keravuo-Rusanen, M. & Kuusikko, K. (2010). *Hallintolaki* (2. painos). Alma Talent Oy.
- Niemivuo, M. (2020). *Lainvalmistelu: oikeudelliset perusteet ja käytäntö.* Kauppakamari.
- Oikeuskanslerinvirasto. (2019). *Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2018.* Oikeusministeriö. (2022). *Oikeudellista ministerivastuuta ja kansanedustajan syytelupa-pyyntöä koskeva taustamuistio.* OM005:00/2022.

- Oikeusministeriö. (2024). *Lausuntopyyntö virkarikossäännösten uudistamista koskevista selvityksistä*. VN/30101/2021.
- Perttola, L. & Siikavirta, K. (2023). *Tietopyyntö kansalaisyhteiskunnan valvonnan väli-
neenä*. Teoksessa *Tieto, valta ja vaikuttaminen oikeusvaltiossa*. Toim. Mäntylä, N.,
Perttola, L. & Viljanen, P. Gaudeamus.
- Rautiainen, P., Kostianen, A., Kurki, V., Soininen, N. & Määttä, T. (2023). *Oikeus ja sen
tutkiminen*. Kustannusosakeyhtiö Vastapaino.
- Ryynänen, A. (2010). Poliittisten toimijoiden vastuun toteutuminen. *Tieteessä tapahtuu*
8/2010, s. 64–66.
- Sajama, S. (2015). *Argumentatio oikeustieteellisessä tutkimuksessa*. s. 24–50. Teok-
sessa *Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden
vaatimuksista, metodista ja arvosteluista*. Toim. Miettinen, T. Edita Publishing
Oy.
- Salminen, A. (2023). *Etiikka parlamentissa – Uhkaako eduskuntaa korruptio?* Teoksessa
Tieto, valta ja vaikuttaminen oikeusvaltiossa. Toim. Mäntylä, N., Perttola, L. & Vil-
janen, P. Gaudeamus.
- Saraviita, I. (2011). *Perustuslaki* (2. painos). Alma Talent Oy.
- Savolainen, J. (2003). *Jätteenmäki-tapaus johtanee myös uusiin oikeudellisiin toimiin*.
Edilex.
- Savolainen, J. (2004). *Jätteenmäen syytteet hylättiin, Manniselle sakot kärjääoikeu-
dessa*. Edilex.
- Siltala, R. (2022). Oikeusvaltio laillisuusvalvojan näkökulmasta arvioituna. *Lakimies* 3–
4/2022, s. 669–673.
- Tieteen termipankki. (2026). *Oikeustiede: ministerivastuu*. Noudettu 27.02.2026 osoit-
teesta <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:ministerivastuu>.
- Tolvanen, M. (2024). *Lahjusrikossäännösten kehittämistarpeita*. Oikeusministeriön jul-
kaisuja. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-009-3>.
- Tuori, K. (2007). *Oikeuden ratio ja voluntas*. Alma Talent Oy.
- Tuori, K. (2011). Hyvän hallinnon diskurssit. *Oikeus* 3/2011, s. 393–398.

Valtiovarainministeriö. Valtiovarainministeriön määräys vieraanvaraisuudesta, eduista ja lahjoista. VN/27196/2023.

Viljanen, P. (2000). KKO 2000:40. Virkarikos. Tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkinen. *Lakimies 4/2000*, s. 606–620.

Viljanen, P. (2024). Lausuntopyyntö virkarikossäännösten uudistamista koskevista selvityksistä. Asia VN/30101/2021. Lausuntopalvelu.fi.

Voutilainen, T. & Ouli, J. (2023). Virkavelvollisuuksien ja virkatoimien todennettavuuden vaatimus. *Defensor Legis 1/2023*, s. 52–72.

Voutilainen, T. (2024). Lausuntopyyntö virkarikossäännösten uudistamista koskevista selvityksistä. Asia VN/30101/2021. Lausuntopalvelu.fi.

Oikeuskäytäntö

KHO: 2011:56.

KHO 20.10.2021/H3684.

KHO: 2022:75.

KHO: 2022:129.

KKO: 2000:40.

KKO: 2023:17.

Virallislähteet

EU/758/2023-OM-55. Oikeusministeriö. Perusmuistio: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi korruption torjunnasta sekä neuvoston puitepäätöksen 2003/568/YOS ja sellaisen lahjonnan torjumisesta, jossa on osallisina Euroopan yhteisöjen virkamiehiä tai Euroopan unionin jäsenvaltioiden virkamiehiä, tehdyn yleissopimuksen korvaamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2017/1371 muuttamisesta. Eduskuntatunnus U 48/2023 vp.

EV 262/1998 vp – HE 1/1998 vp. Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 5/2026 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 58/1988 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle virkarikoslainsäädännön uudistamisesta.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 90/2024 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karensista sekä sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

HE 284/1994. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi Suomen Hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta.

LaVM 7/1989 vp. Lakivaliokunta. Lakivaliokunnan mietintö n:o 7 hallituksen esityksen johdosta virkarikoslainsäädännön uudistamisesta. 1989 vp. - LaVM n:o 7 - Esitys n:o 58/1988 vp.

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

Perustuslakivaliokunta. Esityslista 75/1997 vp.

PeVL 66/2010 vp — HE 222/2010 vp. Perustuslakivaliokunta. Perustuslakivaliokunnan lausunto lakivaliokunnalle hallituksen esitykseen esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamiseksi.

PeVM 2/2014 vp – K 7/2013 vp. Perustuslakivaliokunta. Perustuslakivaliokunnan mietintö 2/2014 vp. Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2012.

PeVM 4/2013 vp. Perustuslakivaliokunta. Perustuslain 115 §:n mukainen muistutus pääministeri Jyrki Kataisen virkatoimen lainmukaisuuden tutkimiseksi.

PeVM 5/1993 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 5 ed. Jaakonsaaren ja neljän muun edustajan allekirjoittaman kirjelmän johdosta, joka sisältää muistutuksen valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainvastaisuudesta.

PeVM 10/1998 vp. – HE 1/1998 vp. Perustuslakivaliokunta. Perustuslakivaliokunnan mietintö 10/1998 vp hallituksen esitykseen uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

PeVM 10/2010 vp. – M 6/2010 vp. Perustuslakivaliokunta. Perustuslain 115 §:n mukainen valtioneuvoston oikeuskanslerin ilmoitus entisen pääministerin Matti Vanhasen virkatoimen lainmukaisuuden tutkimiseksi.

PeVM 11/1960 vp. Perustuslakivaliokunta. Perustuslakivaliokunnan mietintö N:o 11 valtioneuvoston jäsenten virkatoimien lainvastaisuudesta.

PeVM 15/1993. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 15 ed. Moilasen ja viiden muun edustajan ehdotuksesta valtiopäiväjärjestyksen 8 §:n 4 momentissa tarkoitetun, edustajantoimen pysyvyyttä koskevan asian tutkimisesta.

PeVM 19/1993 vp. Perustuslakivaliokunta. Valtioneuvoston oikeuskanslerin virkatoimi. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 19 ed. Ukkolan ja viiden muun edustajan allekirjoittaman kirjelmän johdosta, joka sisältää muistutuksen valtioneuvoston oikeuskanslerin virkatoimen lainvastaisuudesta.

PeVM 26/2020 vp – M 4/2019 vp. Perustuslakivaliokunta. Perustuslain 115 §:n mukainen muistutus ulkoministeri Pekka Haaviston virkatoimen lainmukaisuuden tutkimisesta.

PeVP 43/2020 vp. Perustuslakivaliokunta. Pöytäkirja PeVP 43/2020 vp.

PI 2/2003 vp. Pääministerin ilmoitus Irak-keskustelun taustoista. PTK 42/2003 vp. Täysistunnon pöytäkirja 42/2003 vp.

PTK 90/1993 vp. Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja.

PTK 134/1992 vp. Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja.

Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisut

EOAK 876/2005. Eduskunnan oikeusasiamies. Esitutinnan aloittamisoikeus ja -kynnys ministerivastuuasiassa.

EOAK/2108/4/05. Eduskunnan oikeusasiamies. KELAn pääjohtajan osallistuminen Savonlinnan oopperajuhlille kuntoutuskeskuksen kustannuksella.

- EOAK/5000/2023. Eduskunnan oikeusasiamies. Kirjallisen huomautuksen antaminen virkamiehelle virkavapauden aikaisen toiminnan perusteella.
- EOAK/5971/2016. Eduskunnan oikeusasiamies. Pääministeri ei ollut esteellinen Terra-fame-asiassa.
- OKV/26/5/92. Valtioneuvoston oikeuskansleri. Oikeuskanslerin lausunto perustuslakivaliokunnalle entistä kauppaja- ja teollisuusministeriä vastaan tehdyssä ministerimuistutusasiassa.
- OKV/350/1/08. Valtioneuvoston oikeuskansleri. Ulkoasiainministerin lähettämät tekstiviestit.
- OKV/363/1/2019. Valtioneuvoston oikeuskansleri. Ministerin tulee säilyttää arvokkuus myös kritiikkiä esittäessään.
- OKV/449/1/2011. Valtioneuvoston oikeuskansleri. Ministerin menettely.
- OKV/549/70/2025. Valtioneuvoston oikeuskansleri. Sisäministeriön ja sen poliittisen johdon menettely vuoden 2025 pakolaiskiintiön valmistelussa.
- OKV/679/1/2007. Valtioneuvoston oikeuskansleri. Hyvän hallinnon mukainen menettely annettaessa kirjallinen huomautus.
- OKV/723/10/2025. Valtioneuvoston oikeuskansleri. Oikeusministeri ei menetellyt lainvastaisesti.
- OKV/882/1/2019. Valtioneuvoston oikeuskansleri. Ministeriksi ehdotettavan rehellisyysvaatimuksen täytyminen.
- OKV/996/10/2020 ym. Valtioneuvoston oikeuskansleri. Menettely ministerin viestintäkoulutusta koskevassa asiassa.
- OKV/1161/1/2014. Valtioneuvoston oikeuskansleri. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen johtajan nimittäminen.
- OKV/1233/10/2023. Valtioneuvoston oikeuskansleri. Ministerien kelpoisuusehtojen täytyminen.
- OKV/1280/1/2009. Valtioneuvoston oikeuskansleri. Entisen pääministerin Matti Vanhasen osallistuminen Raha-automaattiyhdistyksen tuoton jakamiseen Nuorisosäätiölle.

OKV/1605/1/2018. Valtioneuvoston oikeuskansleri. Ministeri ei menetellyt lainvastaisesti esittäessään käsityksensä alkoholijuomien etämyynnistä.

OKV/1721/1/2014. Valtioneuvoston oikeuskansleri. Kantelun kohteen esteellisyys kantelun käsittelyssä.

OKV/1902/1/2019. Valtioneuvoston oikeuskansleri. Ministereiden menettely Posti Group Oyj:n liiketoiminnassa ja työtaistelussa.

OKV/2082/10/2022 ym. Valtioneuvoston oikeuskansleri. Pääministerin menettely vapaaajalla.

OKV/2525/10/2024 ym. Valtioneuvoston oikeuskansleri. Opetusministerin, hänen erityisavustajansa, sosiaaliturvaministerin sekä sosiaali- ja terveysministerin virkamiesesittelijän menettely tupakkalain muutoksen valmistelussa (nk. nikotiinipusitapaus).

OKV/3296/10/2021. Valtioneuvoston oikeuskansleri. Pääministeri Sanna Marinin menettely virkamatkapuhelimen käytössä.