

18.8.2022

Eduskuntaryhmät  
Eduskunnassa edustettuna olevat puolueet

### **Oikeudellista ministerivastuuta ja kansanedustajan syytelupyyntöä koskeva taustamuistio**

Lokakuussa 2021 eduskunnassa järjestettiin puhemiehen pyöreän pöydän keskustelu aiheesta ”onko eduskunnan täysistunto oikea paikka käsitellä ministereihin ja kansanedustajiin liittyviä juridisia kysymyksiä.”

Keskustelun johtopäätöksenä oikeusministeriöltä pyydettiin aihetta koskevaa taustamuistiota.

Oikeusministeriö toimittaa oheisena tiedoksi asiasta laaditun taustamuistion. Muistio on valmisteltu virkatyönä. Muistion laatimisen tukena on ollut ohjausryhmä.

Lisätietoja muistiosta antaa oikeusministeriössä muistion lainsäädäntöneuvos Lauri Koskentausta [lauri.koskentausta@gov.fi](mailto:lauri.koskentausta@gov.fi), puh. 02951 50241

Oikeusministeri



Anna-Maja Henriksson

Lainsäädäntöneuvos



Lauri Koskentausta

Liite: Taustamuistio oikeudellisen ministerivastuun toteuttamisen tavasta ja luvasta kansanedustajan syyttämiseen

|                         |                     |                |                  |                                                                            |
|-------------------------|---------------------|----------------|------------------|----------------------------------------------------------------------------|
| <b>Postiosoite</b>      | <b>Käyntiosoite</b> | <b>Puhelin</b> | <b>Faksi</b>     | <b>S-posti, internet</b>                                                   |
| <b>Postadress</b>       | <b>Besöksadress</b> | <b>Telefon</b> | <b>Fax</b>       | <b>E-post, internet</b>                                                    |
| Oikeusministeriö        | Eteläesplanadi 10   | 0295 16001     | 09 160 67730     | <a href="mailto:kirjaamo.om@gov.fi">kirjaamo.om@gov.fi</a>                 |
| PL 25                   | 00130 Helsinki      | Internat.      | Internat.        | <a href="http://www.oikeusministerio.fi">www.oikeusministerio.fi</a>       |
| FI-00023 Valtioneuvosto | Finland             | +358 295 16001 | +358 9 160 67730 | <a href="http://www.justitieministeriet.fi">www.justitieministeriet.fi</a> |
| Finland                 |                     |                |                  |                                                                            |

Jakelu:

Sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä  
Perussuomalaisten eduskuntaryhmä  
Kansallisen kokoomuksen eduskuntaryhmä  
Keskustan eduskuntaryhmä  
Vihreä eduskuntaryhmä  
Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä  
Svenska riksdagsgruppen  
Kristillisdemokraattinen eduskuntaryhmä  
Liike Nyt -eduskuntaryhmä  
Eduskuntaryhmä Valta kuuluu kansalle

Suomen Sosialidemokraattinen Puolue - Finlands Socialdemokratiska Parti r.p.  
Perussuomalaiset r.p.  
Kansallinen Kokoomus r.p.  
Suomen Keskusta r.p.  
Vihreä liitto r.p.  
Vasemmistoliitto r.p.  
Svenska folkpartiet i Finland r.p.  
Suomen Kristillisdemokraatit (KD) - Kristdemokraterna i Finland (KD) r.p.  
Liike Nyt r.p.  
Valta kuuluu kansalle r.p.

Tiedoksi:

Eduskunnan puhemies Matti Vanhanen

# Taustamuistio oikeudellisen ministerivastuun toteuttamisen tavasta ja luvasta kansanedustajan syyttämiseen

## Sisällysluettelo

### Yhteenveto

#### 1. Johdanto

#### 2. Ministerivastuujärjestelmä

##### 2.1. Ministerivastuujärjestelmää koskeva sääntely

##### 2.2. Nykytila ja sen tausta perustuslakiuudistuksessa

###### 2.2.1. Yleisiä huomioita

###### 2.2.2. Perustuslakiuudistuksen yhteydessä tehdyt muutokset

###### 2.2.3. Ministerisyytteen nostamisen edellytyksistä käydystä keskustelusta

##### 2.3. Kansainvälisiä vertailuhuomioita

##### 2.4. Asiaa koskevasta julkisesta keskustelusta viime vuosina

##### 2.5. Muita esillä olleita huomioita

#### 3. Perustuslain 30 §:n mukainen lupa syyttää kansanedustajaa

##### 3.1. Nykytila ja nykyisen sääntelyn tausta

##### 3.2. Kansainvälisiä vertailevia huomioita

###### 3.2.1. Kansanedustajan sananvapaus EIT:n ratkaisukäytännön ja Venetsian komission suosituksen valossa

###### 3.2.2. Pohjoismaat

##### 3.3. Vuonna 2021 esitetyistä oikeudellisista asiantuntijapuheenvuoroista

#### 4. Keskustelussa esitettyjä näkökulmia ja argumentteja

##### 4.1. Ministerivastuu

###### 4.1.1 Ministerivastuuasiassa syytteen nostamisesta päättävä taho

###### 4.1.2 Esitutkinnasta päättäminen

###### 4.1.3 Ministerisyytteen nostamisen edellytykset

###### 4.1.4 Ministerivastuumuistutuksen allekirjoittajien asema

##### 4.2 Syytelupamenettely

#### 5. Yhteenveto

#### Liite 1: Tapauskäytännöstä

## Tiivistelmä

Oikeudellisesta ministerivastuusta ja luvasta kansanedustajan syyttämiseen säädetään perustuslaissa (731/1999). Valtioneuvoston jäsentä voidaan syyttää menettelystä virkatoimissaan perustuslain 116 §:n mukaisissa tilanteissa. Syytteen nostamisesta päättää eduskunnan täysistunto. Kansanedustajaa vastaan voidaan perustuslain 30 §:n 2 momentin mukaisesti nostaa syyte valtiopäivillä lausutun mielipiteen johdosta silloin, jos eduskunta antaa tähän luvan 5/6 enemmistöllä annetuista äänistä. Ministerivastuumenettelyn tarkoituksena on turvata ministerien poliittisen vastuun toteutumisen lisäksi oikeudellinen vastuu virkatoimista.

Ministerivastuujärjestelmä on ollut lähes nykymuotoisena Suomen itsenäisyyden alkuvuosista lähtien. Ministerivastuun kehittämisestä on käyty keskustelua viimeksi perustuslakiuudistuksen yhteydessä, jolloin järjestelmä on kehitetty nykymuotoiseksi. Kansanedustajien syytelupapyyntöjärjestelmä on ollut nykymuotoisena koko itsenäisyyden ajan Suomessa. Järjestelmän kehittämisestä on käyty keskustelua huomattavan vähän.

Kootusti voidaan todeta, että viime aikoina näihin liittyen on käyty keskustelua seuraavista viidestä kysymyksestä:

### Oikeudellinen ministerivastuu

1. Mikä on oikea paikka ministerisyytteen nostamisesta päättämiseksi: Eduskunta vai eduskunnan ulkopuolinen viranomainen?
  - a. Jos päätöksenteon paikka on eduskunta, onko oikea toimielin eduskunnan täysistunto vai eduskunnan perustuslakivaliokunta?
  - b. Jos päätöksenteon paikka on eduskunnan ulkopuolella, tulisiko tehtävä osoittaa eduskunnan oikeusasiamiehelle, valtioneuvoston oikeuskanslerille, valtakunnansyyttäjälle vai useammalle näistä?
2. Onko nykyinen perustuslain 116 §:n mukainen ministerien syytekynnys asianmukainen vai tulisiko sen tasoa ja ylipäänsä pykälän mukaista syytteen nostamisen edellytyksiä tarkastella? Lisäksi voidaan pohtia, tulisiko vain osa ministerien virkatoimissaan tekemistä rikoksista käsitellä erityismenettelyssä ja osa muun lainsäädännön mukaisesti tavallisina rikosasioina.
3. Tulisiko ministerivastuumuistutuksen allekirjoittajien asemaa muistutuksen käsittelyssä perustuslakivaliokunnassa arvioida?
4. Onko valtakunnanoikeus edelleen tarkoituksenmukainen toimija ministerivastuusioiden käsittelyyn?

### Kansanedustajien syytelupapyyntö

5. Tuleeko asian olla eduskunnan täysistunnon tehtävänä?
  - a. Voisiko asian joko siirtää perustuslakivaliokunnan tehtäväksi tai siirtää asian vain yksinomaan esitutkintaviranomaisten toimesta tehtäväksi harkinnaksi?

Muistiossa kuvataan näistä teemoista käytyä keskustelua. Muistio ei sisällä sääntelyn kehitysehdotuksia. Muistio on laadittu virkatyönä oikeusministeriössä. Muistion laatimisen tukena on ollut ohjausryhmä, jonka puheenjohtajana on ollut yksikönpäällikkö Timo Makkonen oikeusministeriöstä, sihteerinä lainsäädäntöneuvos Lauri Koskentausta oikeusministeriöstä ja jäsenenä esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta, kansliapäällikkö Tuula Majuri oikeuskanslerinvirastosta, valiokuntaneuvos Sami Manninen eduskunnan kansliasta ja yksikönpäällikkö Jussi Matikkala oikeusministeriöstä.



## 1. Johdanto

Keskustelu oikeudellisen ministerivastuun ja kansanedustajien syytelupamenettelyn ajantasaisuudesta on noussut jälleen esille viime vuosina. Tämä on liittynyt muun muassa siihen, että lyhyen ajan sisällä eduskunnassa oli käsiteltävänä sekä ministerivastuumuistutus<sup>1</sup> että lupapyyntö asettaa kansanedustaja syytteeseen valtiopäivillä lausumansa asian johdosta<sup>2</sup>. Eduskunnassa käydyn keskustelun lisäksi teemaan liittyen on myös käyty jonkin verran julkista keskustelua eri medioissa.<sup>3</sup> Erityisesti keskusteluun on noussut kysymys siitä, onko eduskunnan täysistunto oikea toimielin ratkaisemaan yksittäisten henkilöiden oikeudelliseen vastuuseen liittyviä kysymyksiä.<sup>4</sup> Keskustelua on käyty myös laajemmin oikeudellisesta ministerivastuujärjestelmästä kokonaisuudessaan.

Eduskunnan puhemies Anu Vehviläinen järjesti pyöreän pöydän keskustelun ministereiden ja kansanedustajien oikeudellisesta asemasta 27.10.2021. Keskustelun aiheena oli kysymys siitä, onko eduskunnan täysistunto oikea paikka käsitellä ministereihin ja kansanedustajiin liittyviä juridisia kysymyksiä. Keskusteluun osallistuivat puhemiehen kutsumat valtiosääntöoikeuden asiantuntijat ja eduskuntaryhmien puheenjohtajat. Keskustelun johtopäätöksenä eduskunnan puhemies ja eduskuntaryhmien puheenjohtajat pyysivät oikeusministeriöltä taustamuistiota, jonka pohjalta eduskuntaryhmät voisivat jatkaa keskustelua sääntelyn mahdollisista muutostarpeista.<sup>5</sup>

Tämän muistion tarkoituksena on kuvata erityisesti eduskunnan täysistunnon roolia koskien sitä, millainen sääntely syytelupapyyntömenettelyä ja ministerivastuujärjestelmää koskee ja miten nykyiseen sääntelyyn on päädytty. Aiheesta käydyssä keskustelussa on käsitelty myös perustuslain 116 §:n mukaista ministerin oikeudellisen vastuun edellytyksiä koskevaa säännöstä. Muistiossa kuvataan, millaisia argumentteja nykyisen em. asioita koskevan sääntelyn muuttamisen puolesta ja nykyisen sääntelyn säilyttämisen puolesta on tuotu esiin. Muistiolla ei pyritä ottamaan kantaa siihen, miten sääntelyä mahdollisesti tulisi kehittää, vaan näkökulmana on keskittyä tuottamaan kuvaus nykytilasta mahdollisia jatkokeskusteluja varten.

## 2. Ministerivastuujärjestelmä

### 2.1. Ministerivastuujärjestelmää koskeva sääntely

Perustuslain 116 §:n mukaisesti syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan voidaan päättää nostettavaksi, jos tämä tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta on olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa tai menetellyt muutoin virkatoimessaan selvästi lainvastaisesti. Ministerivastuuasian vireillepano tapahtuu perustuslain 115 §:n mukaisesti. Valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuuden tutkinta eduskunnan perustuslakivaliokunnassa voidaan panna vireille:

<sup>1</sup> Muistutus M 4/2019 vp ja siitä annettu mietintö PeVM 26/2020 vp

<sup>2</sup> Valtakunnansyyttäjän pyyntö M 5/2019 vp ja siitä annettu mietintö PeVM 21/2020 vp

<sup>3</sup> Julkisesta keskustelusta mediassa voidaan todeta esimerkiksi Matti Kuusimäen vieraskynäkirjoitus Helsingin sanomissa 16.12.2020, Matti Kuusimäen haastattelu Helsingin sanomissa 28.2.2021, Jaakko Jonkan haastattelu YLEn verkkouutisena 25.7.2020 <https://yle.fi/uutiset/3-11456292>, viitattu 9.3.2022, Tuomas Pöystin haastattelu YLEn verkkouutisena 28.7.2020 <https://yle.fi/uutiset/3-11467232>, viitattu 9.3.2022. Kysymystä ministerivastuusääntelyn mahdollisesta tarkastelutarpeesta on sivuttu myös selvityksessä "Oikeusvaltiollisuus Euroopan unionissa ja Suomessa", s. 150-151, Juha Raitio, Allan Rosas ja Pekka Pohjankoski, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:39

<sup>4</sup> Kts. esim. eduskunnan tiedote 26.10.2021 <https://www.eduskunta.fi/FI/tiedotteet/Sivut/Vehvilaisella-pyorean-poydan-keskustelu-26102021.aspx>

<sup>5</sup> Eduskunnan tiedote 27.10.2021. <https://www.eduskunta.fi/FI/tiedotteet/Sivut/pyorean-poydan-keskustelu-tapaaminen27102021.aspx>

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

Lisäksi perustuslakivaliokunta voi myös omasta aloitteestaan ryhtyä tutkimaan valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuutta. Syytteen nostamisesta päättää perustuslain 114 §:n mukaisesti eduskunta saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton valtioneuvoston jäsenen menettelyn lainvastaisuudesta. Syytettä ajaa perustuslain 114 §:n mukaisesti valtakunnansyyttäjä. Syyte käsitellään valtakunnanoikeudessa.

Laissa valtakunnanoikeudesta (196/2000) säädetään tarkemmin valtakunnanoikeuden toiminnasta ja täsmennetään eräitä ministerivastuumenettelyyn liittyviä kysymyksiä. Eduskunnan puhemiesneuvoston eduskunnan työjärjestyksen (40/2000) 6 § 1 momentin 10 kohdan ja 43 a §:n 5 momentin nojalla antamissa valiokuntien yleisohjeissa (Valiokuntaopas 2019) määritellään eräitä tarkempia ohjeita ministerivastuumenettelyyn.

Valtakunnanoikeuden toimivaltaan kuuluu valtioneuvoston jäsenten lisäksi perustuslain 113 §:n mukainen tasavallan presidentin rikosoikeudellisen vastuun arviointi, perustuslain 117 §:n mukainen oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen oikeudellinen vastuu sekä perustuslain 101 §:n mukaisesti korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden jäsentä vastaan nostetun syytteen lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa käsittely. Lisäksi valtakunnanoikeuden toimivaltaan kuuluu EU-tuomioistuimen ja EU:n yleisen tuomioistuimen suomalaisia jäseniä vastaan nostettujen syytteiden käsittely.<sup>6</sup> Tässä muistiossa keskitytään kuitenkin vain ministerivastuuta koskevien kysymysten käsittelyyn, eikä valtakunnanoikeuteen liittyviin kysymyksiin laajemmin.

## **2.2. Nykytila ja sen tausta perustuslakiuudistuksessa**

### **2.2.1. Yleisiä huomioita**

Nykyinen ministerivastuujärjestelmää koskeva sääntely on säädetty osana vuoden 1999 perustuslakiuudistusta. Merkittäviltä osin sitä koskeva valmistelu on peräisin vuonna 1994 mietintönsä antaneen ministerivastuutyöryhmän työskentelystä, tässä myöhemmin ”ministerivastuutyöryhmä”.<sup>7</sup> Perustuslakiuudistuksen osana aiemmat erillisinä perustuslakeina voimassa olleet ministerivastuulaki ja laki valtakunnanoikeudesta kumottiin ja sääntely siirrettiin osaksi perustuslakia ja tavallisena lakina säädettyä lakia valtakunnanoikeudesta.

Keskustelu oikeudellisesta ministerivastuusta Suomessa alkoi ensimmäisen kerran 1860-luvulla. Ensimmäinen laki oikeudellisesta ministerivastuusta ehdittiin hyväksyä valtiopäivillä 1905-1906, mutta sitä ei vahvistettu. Alkuperäinen ministerivastuuta koskeva sääntely oli hyväksytty vuonna 1918 ja sääntely uudistettiin teknisesti vuonna 1922, jolloin sääntely jaettiin kahteen erilliseen perustuslakina voimassaolevaan lakiin. Sen jälkeen sääntelyä ei muutettu merkittävämminkin sen

---

<sup>6</sup> Sopimus Euroopan unionista, pöytäkirja 3 Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännöstä, 3(2) artikla ” Jos koskemattomuus on pidätetty ja tuomaria vastaan pannaan vireille oikeudenkäynti rikosasiassa, asian voi tutkia vain sellainen jäsenvaltion tuomioistuin, joka on toimivaltainen tuomitsemaan korkeimpien kansallisten tuomioistuinten jäseniä.”

<sup>7</sup> Ministerivastuujärjestelmän kehittäminen, työryhmän mietintö, oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1994, jäljempänä ”Ministerivastuutyöryhmän mietintö”

voimassaoloaikana.<sup>8</sup> Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten tuominen järjestelmän piiriin 1990-luvulla oli periaatteellisesti merkityksellisimpiä muutoksia alkuperäisen ministerivastuujärjestelmän aikana.<sup>9</sup>

Ministerivastuutyöryhmä arvioi ministerivastuujärjestelmän kehittämistä perusteellisemmin ensimmäisen kerran järjestelmän luomisen jälkeen. Tuolloin arvioinnin kohteena oli oikeudellisen ministerivastuujärjestelmän lisäksi ministerien sidonnaisuuksia koskeva sääntely. Työryhmä esitti ministerien sidonnaisuutta<sup>10</sup>, ministerien eduskunnassa kuulemista<sup>11</sup> ja oikeudellista ministerivastuuta koskevia sääntelyn kehittämisehdotuksia.

Oikeudelliseen ministerivastuuseen liittyen työryhmä esitti, että

1. valtakunnanoikeus lakkautettaisiin ja valtioneuvoston jäsenten lainvastaista menettelyä virkatoimessa koskevien syytteiden sekä muiden valtakunnanoikeudelle nykyisin kuuluvien syytteiden käsittely siirrettäisiin korkeimmalle oikeudelle<sup>12</sup>,
2. syytteen nostaminen valtioneuvoston jäsenten lainvastaisesta menettelystä virkatoimessaan tulisi edelleen säilyttää eduskunnan piirissä, mutta eduskunnan puolesta syyttämispäätöksen tekisi vastaisuudessa täysistunnon sijasta eduskunnan perustuslakivaliokunta<sup>13</sup>,
3. luovuttaisiin tasavallan presidentin mahdollisuudesta päättää syytteen nostamisesta valtioneuvoston jäsentä vastaan<sup>14</sup>,
4. eduskunnan oikeusasiamiehelle tai muulle eduskunnan nimeämälle syyttäjälle säädettäisiin oikeus palauttaa syytettä koskeva ratkaisu eduskunnan perustuslakivaliokuntaan uudelleen käsiteltäväksi, jos syytteen nostamisen jälkeen tulee esiin seikkoja, jotka edellyttävät alkuperäisen päätöksen tarkistamista<sup>15</sup>
5. ministerivastuulain 7 §:ään sisältyvä ministerien syyttämisedellytyksiä koskeva säännös uudistettaisiin kokonaisuudessaan edellä esitettyjen suuntaviivojen mukaisesti<sup>16</sup>,

<sup>8</sup> Sääntelyn historiasta kts. esim. Lauri Koskentausta, Valtakunnanoikeus tuomioistuimena poliittisen ja oikeudellisen järjestelmän rajapinnalla – oikeushistoriallinen katsaus valtakunnanoikeuden aseman taustaan, Oikeus 3/2019 s. 327-331

<sup>9</sup> Koskentausta 2019 s. 331-332

<sup>10</sup> Työryhmä esitti, että, ministerien sidonnaisuuksien ilmoittamista koskeva sääntely lisättäisiin hallitusmuotoon, Ministerivastuutyöryhmän mietintö s. 68-69

<sup>11</sup> Työryhmä esitti valiokuntien oikeudesta kuulla ministereitä useampia toimenpide-ehdotuksia:

1. Työryhmä esitti, että valtiopäiväjärjestykseen lisättäisiin säännös valiokuntien oikeudesta kuulla valtioneuvoston jäsentä tämän virka-alaan kuuluvista asioista ja asioista, jotka muutoin koskevat hänen toimintaansa ministerinä, Ministerivastuutyöryhmän mietintö s. 73

2. Työryhmä esitti, että valtiopäiväjärjestykseen lisättäisiin säännös, jonka mukaan ne valiokunnan kokoukset, joissa ministeriä kuullaan edellä mainitussa [valiokunnan tiedonsaantioikeutta koskevassa] tarkoituksessa olisivat julkisia, jollei valiokunta jonkin asian kohdalla nimenomaisesti toisin päättä, Ministerivastuutyöryhmän mietintö s. 74

3. Työryhmä esitti, että valiokunnan vähemmistöllä, esimerkiksi kolmella varsinaisella jäsenellä, olisi oikeus vaatia ministerin kuulemista valiokunnassa, Ministerivastuutyöryhmän mietintö s. 74

4. Työryhmä esitti, että valtiopäiväjärjestykseen otetaan säännös, jonka mukaan valiokunta voi kuulemisen johdosta antaa tarvittaessa lausunnon täysistunnolle, valtioneuvostolle tai asianomaiselle ministerille, Ministerivastuutyöryhmän mietintö s. 75

<sup>12</sup> Ministerivastuutyöryhmän mietintö s. 81

<sup>13</sup> Ministerivastuutyöryhmän mietintö s. 84-85

<sup>14</sup> Ministerivastuutyöryhmän mietintö s. 86

<sup>15</sup> Ministerivastuutyöryhmän mietintö s. 87

<sup>16</sup> Ministerivastuutyöryhmän mietintö s. 88. Yhteenvetokappale ”Rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen kannalta vallitsevaa oikeustilaa ei voida pitää tyydyttävänä. Riittävää ei ole, että ministerivastuulain 7 §:n ja rikoslain virkarikossäännösten yhteys perustetaan tulkintaan. Työryhmä katsookin, että lain sanamuodosta tulee käydä

6. ministerien virkatoimien lainmukaisuuden selvittäminen voitaisiin panna vireille perustuslakivaliokunnassa edelleen kansanedustajien tekemällä muistutuksella. Muistutuksen tekemiseen vaadittavaa kansanedustajien määrää voitaisiin kuitenkin nostaa aikaisemmasta viidestä edustajasta kahteenkymmeneen.<sup>17</sup>
7. oikeuskanslerin tulisi tehdä ilmoitus valtioneuvoston jäsenen lainvastaisesta menettelyssä virkatoimissaan suoraan eduskunnan perustuslakivaliokunnalle.<sup>18</sup>

Perustuslakiuudistuksessa näistä toimenpide-ehdotuksista ehdotukset 3,5 ja 7 toteutuivat. Ehdotuksen 4 sisältö johti sääntelyn muuttamiseen hieman ehdotetun suuntaisesti<sup>19</sup> ja ehdotus 6 vaikutti osaltaan muistutuksen tekemiseen edellytettävän allekirjoittajien määrän nostamiseen. Ehdotukset 1 ja 2 eivät edenneet. Perustuslakiesitystä valmistellut perustuslakikomitea kuitenkin totesi, että se ei edistä ehdotusta valtakunnanoikeuden lakkauttamisesta, mutta ei perustellut tuota tarkemmin.<sup>20</sup> Tämän johdosta valtakunnanoikeuden asemaan ei tehty muutoksia perustuslakiuudistuksen yhteydessä.

### 2.2.2. Perustuslakiuudistuksen yhteydessä tehdyt muutokset

Perustuslakiuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä ehdotettiin, että valtakunnanoikeus olisi jatkossakin ministerivastuuasioiden syyteforum. Esityksessä ehdotettiin syytteen nostamisesta päättämisen siirtämistä perustuslakivaliokunnalle. Asiaa perusteltiin perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä muun muassa näin:

- ”Syytteen nostamisesta päättämisen voidaan kuitenkin katsoa soveltuvan luontevammin perustuslakivaliokunnan kuin täysistunnon tehtäviin. Täysistunto on ollut menettelyllisesti sidottu perustuslakivaliokunnan mietintöön, mutta se on voinut mietinnön sisällöstä riippumatta asiallisesti päättää syytteen nostamisesta tai nostamatta jättämisestä. Täysistuntokäsittely ei parhaalla mahdollisella tavalla sovellu yksittäistapaukselliseen ja oikeudellista harkintaa sisältävään syyteharkintaan. Julkinen täysistuntokäsittely saattaa muodostua oikeudenkäyntiä muistuttavaksi menettelyksi, joka voi olla ongelmallinen myös oikeusturvan kannalta. Täysistunnolla ei myöskään ole itsenäisiä mahdollisuuksia selvittää syytteen nostamiseen liittyviä kysymyksiä, vaan se on joutunut tekemään ratkaisunsa perustuslakivaliokunnan mietinnön ja valtioneuvoston jäsenen eduskunnalle antaman selvityksen pohjalta. Perustuslakivaliokunta sen sijaan voi hankkia ennen syyttämismääräyksen tekemistä asiasta perusteellista selvitystä. Syyttämismääräyksen tekeminen suoraan oikeudellisiin kysymyksiin erikoistuneelle perustuslakivaliokunnalle korostaisi sitä, että syyttämispäätöstä tehtäessä oikeudellisilla perusteilla on keskeinen painoarvo.”<sup>21</sup>

---

aukottomasti ilmi, että valtioneuvoston jäseniin voidaan soveltaa rikoslain virkarikossäännöksiä. Toisaalta ministerivastuulain 7 §:n (tai sitä vastaavan säännöksen) oikeudellista luonnetta tulisi selkeyttää. Tässä yhteydessä voidaan kiinnittää huomiota myös ministerivastuulain 7 §:n vanhentuneeseen sanamuotoon.”

<sup>17</sup> Ministerivastuutyöryhmän mietintö s. 89

<sup>18</sup> Ministerivastuutyöryhmän mietintö s. 90

<sup>19</sup> HE 1/1998 vp s. 170

<sup>20</sup> ”Työryhmän ehdotukset ovat olleet pohjana esityksen ministerivastuujärjestelmää koskeville ehdotuksille, kuitenkin niin, että valtakunnanoikeus säilyisi työryhmän ehdotuksesta poiketen edelleen ministerisyytefoorumina.”, Perustuslaki 2000-komitean mietintö s. 113

<sup>21</sup> HE 1/1998 vp s. 169



Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan puoltanut syytteen nostamisesta päättämisen siirtoa perustuslakivaliokunnalle, vaan asia jäi täysistunnon päätösvaltaan. Perustuslakivaliokunta totesi asiasta mietinnössään:

- "Valiokunta yhtyy esityksen siihen perusratkaisuun, että syyteoikeus ministerivastuuasioissa kuuluu yksin eduskunnalle. Valiokunnan käsityksen mukaan ei kuitenkaan ole syytä siirtää syytteen nostamisesta päättämistä täysistunnolta valiokunnalle, jossa asia käsiteltäisiin suljetuin ovin. Etenkin tapauksissa, joissa ministerivastuuprosessi eduskunnassa päättyisi syytteen nostamatta jättämiseen eli asian raukeamiseen, on julkinen täysistuntokäsittely tarpeellinen, tapauksittain jopa ehkä välttämätön asian riittäväksi selvittämiseksi julkisesti. Tästä syystä valiokunta on muuttanut 114 §:n 2 momenttia siten, että syytteen nostamisesta ministerivastuusiassa päättää edelleen eduskunta täysistunnossaan."<sup>22</sup>

Koska valiokunta pidättäytyi perustelemasta kantaansa tämän tarkemmin, johtoa ratkaisulle voidaan hakea valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden lausunnoista. Valiokunnan saamista asiantuntijalausunnoista voidaan todeta esimerkiksi professori Mikael Hidénin lausunto, jossa on todettu, että

"114 §. Ministerisyytteen nostaminen ja käsittely  
Ehdotuksen mukaan syytteen nostamisesta päättää perustuslakivaliokunta. Perusteluissa todetaan, että syytepäätöksen tekeminen ei sovellu oikein täysistunnolle mm. julkisuuskysymysten vuoksi. Näitä perusteluja ei tietysti voi kiistää. Ymmärrettävää on myös, että monet edustajat eivät halua joutua päättämään syytteen nostamisen kaltaista asiaa. Nykyisessä järjestelmässä on kuitenkin ollut se selvä etu, että perustuslakivaliokunta on voinut keskittyä yksinomaan asian juridisen puolen selvittämiseen tarvitsematta miettiä, johtaako tiettyyn juridiseen lopputulokseen päätyminen myös syyttämiseen. Valiokunta on tässä mielessä ollut hyvin puhtaasti oikeudellisen ratkaisun tekijä, ei myös tarkoituksenmukaisuuskysymyksen arvioija, jota syyttämispäätöksen tekijä joutuu olemaan."<sup>23</sup>

Toisaalta esimerkiksi professori Kari Joutsamo piti lausunnossaan esitystä toimivallan siirrosta perustuslakivaliokunnalle perusteltuna:

"Perustuslakivaliokunta mainittaisiin nyt HM:n tasolla sekä perustuslainmukaisuuden ennakkokontrollia suorittavana toimielimenä (74 §) että ministerisyytteiden päättäjänä. Edellisessä suhteessa on ilmeisesti ajateltu lähinnä lainsäädännöllistä tasapainoa 106 §:n tuomioistuinten suorittamaan jälkikontrolliin. Jälkimmäinen muutos merkitsisi huomattavaa muutosta nykytilanteeseen, jossa ministerisyytteistä päätetään "suuressa salissa" eduskunnan täysistunnossa. Lainsäätäjä ei välttämättä ole "hyvä tuomari" päättämään syytekyynyksestä (ainakaan valtiollisten vaalien läheisyydessä). Siksi on epäilemättä tarkoituksenmukaista, että ministerivastuusta päättäminen uskotaan suppeammalle prville[perustuslakivaliokunnalle], jossa käsitellään muutenkin korostuneen juridisia kysymyksiä."<sup>24</sup>

Perustuslakiuudistuksessa ministerivastuumuistutuksen allekirjoittajien määrää päätettiin nostaa viidestä edustajasta kymmeneen edustajaan.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> PeVM 10/1998 vp s. 10

<sup>23</sup> Mikael Hidénin lausunto perustuslakivaliokunnalle 22.10.1998, PeVM 10/1998 vp Liite B4, s. 8-9

<sup>24</sup> Kari Joutsamon lausunto perustuslakivaliokunnalle 15.10.1998 s. 5-6

<sup>25</sup> HE 1/1998 vp s. 170

### 2.2.3. Ministerisyytteen nostamisen edellytyksistä käydystä keskustelusta

Perustuslakiuudistuksessa ministerivastuuta koskevat perussäännökset otettiin osaksi perustuslakia, ja valtakunnanoikeutta koskevia tarkempia säännöksiä otettiin osaksi valtakunnanoikeuslakia. Perustuslain 116 §:ksi otettiin säännös ministerisyytteen nostamisen edellytyksistä. Esitöissä kyseisen pykälän osalta kuvattiin, että ”pykälä korvaisi ministerivastuulain 7 §:n kirjoittamistavaltaan vanhentuneen vastaavan säännöksen.” Tämän jälkeen on tosin todettu, että uudelleenmuotoiltua säännöstä on mahdollista tulkita useammalla eri tavalla. Pykälän tulkinta on toistaiseksi jäänyt perustuslakivaliokunnan ministerivastuuasioista antamien mietintöjen varaan, eikä pykälän tulkinnasta ole valtakunnanoikeuden tulkintakäytäntöä.<sup>26</sup>

Perustuslain 116 §:n mukaisesti syyte ministeriä vastaan voidaan nostaa ja teosta tuomita rangaistukseen vain, jos perustuslain 116 §:n mukaiset edellytykset täyttyvät. Sen mukaan

Syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan voidaan päättää nostettavaksi, jos tämä tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta on olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa tai menetellyt muutoin virkatoimessaan selvästi lainvastaisesti.

Perustuslain 116 § ei sisällä aineellisia rikosoikeudellisia rangaistussäännöksiä, vaan ne tulevat käytännössä usein rikoslain virkarikoksia koskevasta sääntelystä.<sup>27</sup> Myös muut rikoslain säännökset saattavat kuitenkin tulla sovellettaviksi. Ministerien syytekynnyksen on tarkoitettu olevan korkeampi kuin muita henkilöitä vastaan nostettavien syytteiden syytekynnyksen.<sup>28</sup> Perustuslain 116 §:n tulkinnan yksityiskohdista on esitetty erilaisia näkemyksiä. Keskustelua on herättänyt esimerkiksi kysymys siitä, miten pykälän sisältämää korotettua syytekynnystä tulisi tarkalleen tulkita.<sup>29</sup>

Perustuslain esitöiden mukaan ministerisyytteen nostamiselle asetetaan teon syyksiluettavuudelle tahallisuuden tai törkeän huolimattomuuden vaatimus. Syyksiluettavuuden astetta on arvioitava yleisten rikosoikeudellisten periaatteiden mukaisesti. Ministerin tehtävään kuuluvien velvollisuuksien vastaiselle menettelylle on lisäksi asetettu olennaisuusvaatimus.

Valtakunnanoikeusprosessia ei siten voida käynnistää, jos ministerin menettelyn on katsottava vain vähäisessä määrin rikkoneen hänen velvollisuutensa. Lisäksi ministerisyyte voidaan nostaa myös, jos ministeri on muutoin virkatoimessaan menetellyt selvästi lainvastaisesti. ”Selvästi”-kriteeri edellyttää, että menettelyn lainvastaisuutta voidaan pitää riidattomana.<sup>30</sup> Pykälän tulkinnasta käydyssä keskustelussa on esitetty, että esityöt olisivat ainakin osittain tulkinnanvaraiset siltä osin, tarkoitetaanko perusteluissa olevilla eräillä termeillä samaa sisältöä

<sup>26</sup> Ministerivastuulain 7 §:n ja perustuslain 116 §:n välisestä erosta kts. esim. Petri Jääskeläisen lausunto perustuslakivaliokunnalle 23.11.2020, s. 6-8, asiassa PeVM 26/2020 vp/ EOAK/7293/2020

<sup>27</sup> PeVM 26/2020 vp s. 13

<sup>28</sup> Kts. HE 1/1998 vp s. 171/I

<sup>29</sup> Keskustelussa on todettu esimerkiksi, että rikos- ja prosessioikeudessa käytetyn terminologian kannalta on kuitenkin jäänyt tulkinnanvaraiseksi, tarkoitetaanko korotetulla syytekynnyksellä tässä yhteydessä vaatimusta tavanomaista vahvemman näytöstä ja asian oikeudellisesta selvyydestä vai epäillyn teon vakavuuteen (olennaisuuteen) liittyvää lisävaatimusta – vai kaikkia näitä vaatimuksia yhdessä. Yleensä syytekynnyksen katsotaan sisältävän vain vaatimuksen epäiltyä olevan henkilön syyllisyyden ja syypääksi toteavan tuomion todennäköisyydestä. Yleisesti asiasta kts. HE 82/1995 vp s. 38.

<sup>30</sup> HE 1/1998 vp s. 171

kuin rikos- ja prosessioikeuden vastaavilla termeillä, vai onko perustuslain 116 §:n esitöiden termejä tarkoitus arvioida eri lähtökohdista.<sup>31</sup>

Pykälä sisältää kaksi eri tekemuotoa, jotka voivat tulla rangaistavaksi. Tekemuotoja on luonnehdittu esimerkiksi seuraavasti: ”Tekotavat näyttäisivät näin ollen olevan seuraavat: Syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan voidaan päättää nostettavaksi, jos tämä on tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta a) olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa tai b) menetellyt muutoin virkatoimissaan selvästi lainvastaisesti”<sup>32</sup>. Perustuslain 116 §:n sanamuodossa voidaan nähdä sekä rangaistavien tekojen alaa koskeva näkökulma että tuomitsemisen edellytyksenä olevan näytön arviointiin viittaava ulottuvuus. Pykälän tulkinnan osalta on pykälän sanamuodon vuoksi esitetty kysymys, viittaavatko tahallisuutta ja törkeää huolimattomuutta koskevat edellytykset ensimmäiseen vai molempiin tekotapoihin.<sup>33</sup> Lisäksi on esitetty kysymys siitä, missä määrin perustuslain 116 §:llä on rikoksen tapahtumista koskevaan todisteluun liittyvää ulottuvuutta.<sup>34</sup>

Perustuslakivaliokunta on pyrkinyt jäsentämään perustuslain 116 §:n tulkintaa kehittämällä neliportaisen arviointimallin mietinnössään PeVM 10/2010 vp, jonka mukaan arviointia toteutettiin siten, että:

- ”arvioidaan, onko ministeri toiminut virkavelvollisuuden perustavan normin vastaisesti,
- jos vastaus edelliseen on myönteinen, selvitetään tekoihin mahdollisesti sovellettavaksi tulevat rikoslain tunnusmerkit,
- jos rikostunnusmerkistössä tarkoitettu teonkuvaus täyttyy, arvioidaan syyksiluettavuuden aste ja
- arvioidaan, onko ministerin velvollisuuksien rikkominen luonnehdittavissa perustuslain 116 §:ssä tarkoitetulla tavalla olennaiseksi tai hänen menettelynsä muutoin selvästi lainvastaiseksi.”<sup>35</sup>

Perustuslain 116 §:n tulkintaa onkin luonnehdittu rikosoikeudellisen ja valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin yhdistelmäksi. Professori Tuomas Ojanen on todennut, että ”---Edellä selostetun neliportaisen arviointikehikon vaiheet i-iii edellyttävät huomattavassa määrin juuri rikosoikeudellista arviointia. Varsinainen valtiosääntöoikeudellinen arvio siitä, täytyvätkö perustuslain 116 §:n mukaiset ministerisyytteen nostamisen korotetut aineelliset edellytykset, taas tulee kuvaan mukaan vasta vaiheiden i-iii jälkeen vaiheessa iv – sikäli kuin siihen asti arvioinnissa edes päästään.”<sup>36</sup>

<sup>31</sup> Esimerkiksi ilmaisulla ”riidaton” tarkoitetaan prosessioikeudessa sitä, ettei asianosaisten välillä ole tietystä kysymyksestä erimielisyyttä. Riidattomuus ei siis syyteharkinnassa tai oikeudenkäynnissä tarkoita asian oikeudellista selvyyttä, kuten perustuslain esitöissä, vaan asianosaisten yksimielisyyttä.

<sup>32</sup> Kts. esim. Petri Jääskeläisen lausunto perustuslakivaliokunnalle s. 4

<sup>33</sup> Tahallisuus ja törkeä huolimattomuus ovat syyksiluettavuuskäsitteitä, jolloin niiden suhde virkarikoksen tai muun rikoksen omaan syyksiluettavuusvaatimukseen on hieman tulkinnanvarainen kysymys.

<sup>34</sup> Pykälän tulkinnassa voidaan nähdä aineellisoikeudellisen sisällön lisäksi myös näytöllistä merkitystä. Näytöllistä ainesta voidaan nähdä erityisesti ilmauksessa ”selvästi”, joka käsitteen ”muutoin” kautta heijastuu ensimmäiseenkin tekotapaan, jonka termissä ”olennaisesti” saatetaan itsenäisestikin nähdä näytöllistä luonnetta.

<sup>35</sup> Tämä muotoilu mietinnössä PeVM 26/2020 vp s. 14, alkuperäinen muotoilu PeVM 10/2010 vp, s. 5. Tätä arviointikehikkoa on myös käytetty asian PeVM 26/2020 vp asiantuntijalausunnoissa arvioinnin viitekehyksenä, kts. esim. professori Tuomas Ojasen lausunto 25.11.2020, s. 4

<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2022-AK-1786.pdf>

<sup>36</sup> Professori Tuomas Ojasen lausunto 10.9.2020 perustuslakivaliokunnalle asiassa PeVM 26/2020 vp, lausunnon s. 3-4 <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2022-AK-1766.pdf>

Ministerisyytteen nostamisesta päätettäessä on kyse valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin ja rikos- ja prosessioikeudellisen ratkaisutoiminnan yhdistelmästä. Rikos- ja prosessioikeudellisessa ratkaisutoiminnassa on noudatettava laillisuusperiaatetta. Laillisuusperiaatteen tavoitteena on taata oikeusturvan ja ennakoitavan laintulkinnan toteutuminen.<sup>37</sup> Laillisuusperiaate edellyttää, että laissa määritellään täsmällisesti rikokset ja niistä johtuvat seuraamukset. Perustuslain 116 § jättää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta eduskunnan täysistunnolle hyvin avoimen harkintavallan.

### **2.3. Kansainvälisiä vertailuhuomioita**

Julkisuudessa käydyssä keskustelussa on kiinnitetty huomiota myös siihen, miten oikeudellinen ministerivastuu on toteutettu vertailumaissa. Tässä otetaan tarkasteltavaksi se, miten ministerivastuu on toteutettu Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa, Islannissa ja Ranskassa. Tämä tarkastelu on tehty hyvin yleisellä tasolla lähinnä sen kuvaamiseksi, millaista erilaista perustuslain tasoista sääntelyä vertailumaissa on asiasta.

Kaikissa pohjoismaissa parlamentilla on jonkinlainen rooli ministerien syytteeseen asettamista koskevassa päätöksenteossa. Tanskassa ja Norjassa asiaa valmistelee erillinen toimielin, mutta parlamentin täysistunto tekee kuitenkin viimekädessä ratkaisun syyttämisestä. Ruotsissa syytteen nostamisesta päätöksen tekee parlamentin perustuslakivaliokunta. Islannissa parlamentin täysistunto tekee ratkaisunsa erillisen tutkintavalioikunnan esityksestä. Ranska on vertailumaista ainoa, jossa syytteen nostaminen on jäsennetty parlamentista riippumattomaan prosessiin. Ranskassa ministereitä vastaan nostettavia syytteitä käsittelee kuitenkin erityistuomioistuimien, johon kuuluu parlamentin nimeämiä jäseniä.

#### Ruotsi

Ruotsissa oli aiemmin Suomen valtakunnanoikeusjärjestelmää vastaava valtakunnanoikeus. Ruotsi on lakkauttanut valtakunnanoikeuden. Ministerivastuun perussäännös on nykyisin hallitusmuodon 13 luvun 3 pykälässä, jonka mukaan se, joka on tai on ollut valtioneuvoston jäsen (statsråd), voidaan tuomita virkatehtävien hoitamiseen liittyvästä rikoksesta vain, jos hän on rikoksella törkeästi laiminlyönyt virkavelvollisuutensa. Perustuslakivaliokunta päättää syytteen nostamisesta ja syyte käsitellään korkeimmassa oikeudessa.<sup>38</sup>

#### Norja

Norjan perustuslain 86 pykälän mukaan valtakunnanoikeus julistaa ensimmäisenä ja viimeisenä oikeusasteena tuomion asiassa, jonka parlamentti (Storting) on nostanut valtioneuvoston tai korkeimman oikeuden jäseniä vastaan tai valtiopäivien jäsentä vastaan, joka koskee rikollista tai muuta laitonta menettelyä niissä tapauksissa, joissa he ovat rikkoneet perustuslaillisia velvoitteitaan ("konstitusjonelle plikter"). Norjassa perustuslaissa säädetyt ministerien velvoitteet määrittävät ne velvoitteet, joiden rikkominen on rangaistavaa. Erillisessä ministerien oikeudellista vastuunalaisuutta koskevassa laissa säädetään tarkemmin esimerkiksi rangaistusasteikoista.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> HE 44/2002 vp s. 34

<sup>38</sup> Ruotsiksi: "Den som är eller har varit statsråd får dömas för brott i utövningen av statsrådstjänsten endast om han eller hon genom brottet grovt har åsidosatt sin tjänsteplikt. Åtal beslutas av konstitutionsutskottet och prövas av Högsta domstolen."

<sup>39</sup> Lov om ansvar for handlinger som påtales ved Riksstret [ansvarlighetsloven] LOV-1932-02-05-1. Esimerkiksi valtioneuvoston jäsen, joka rikkoo velvollisuutta antaa tietoa parlamentille, voidaan vastuunalaisuuslain 9 §:n mukaan tuomita sakkoihin tai korkeintaan viiden vuoden vankeusrangaistukseen. "Undlater noget medlem av Statsrådet under



Parlamentti voi päättää 1/3 enemmistöllä äänistä tutkinnan aloittamisesta. Parlamentti voi kuitenkin ohittaa tämän päättämällä saman tien syytteen nostamisesta tai siitä, ettei syytettä nosteta.<sup>40</sup> Mikäli parlamentti päättää tutkinnan aloittamisesta, valmistelee asiaa parlamentin nimeämä ulkopuolinen vastuukomissio (Stortingets ansvarskommisjon). Vastuukomissioon kuuluu viisi parlamentin nimeämää jäsentä. Komissio raportoi parlamentille ja esittää kannanottonsa, onko komission mielestä kyse perustuslain tarkoittamasta tilanteesta, jossa on syytä epäillä perustuslaillisen velvoitteen rikkomista.<sup>41</sup> Parlamentin valvonta- ja perustuslakivaliokunta (kontroll- og konstitusjonskomiteen) käsittelee vastuukomission tekemän esityksen ja tekee oman ehdotuksensa asiasta parlamentille. Komission esitys ei oikeudellisesti sido parlamenttia, vaan parlamentti voi tehdä ratkaisunsa itsenäisesti.<sup>42</sup>

### Tanska

Perustuslain 16 pykälän mukaan parlamentti (Folketinget) tai kuningas voi nostaa syytteen ministeriä vastaan ministerin väärinkäytöksestä tehtävässä ("for deres embedsførelse anlagte sager"). Valtakunnanoikeus käsittelee asiat, joissa ministeriä syytetään väärinkäytöksestä. Rikosoikeudellisen vastuun perussäännökset sisältyvät erilliseen ministerivastuulakiin (Lov om ministres ansvarlighed<sup>43</sup>.) Tanskan parlamentin työjärjestyksessä (Forretningsorden for Folketinget) määrätään tarkemmin syytteen nostamiseen liittyvistä menettelyistä. Työjärjestyksen mukaisesti parlamentin työjärjestysvaliokunta voi aloittaa tutkinnan joko omasta aloitteestaan tai tehdyn ilmoituksen perusteella. Tutkintaa varten voidaan asettaa työjärjestyksen mukaisesti Tanskan tutkintakomissiolain mukainen tutkintakomissio. Työjärjestysvaliokunta voi asettaa alivaliokunnan valmistelemaan asiaa tarkemmin. Parlamentin istunto käsittelee asiaa työjärjestysvaliokunnan esityksestä.<sup>44</sup>

### Islanti

Perustuslain 14 artiklan mukaisesti parlamentti (Althingi) voi nostaa syytteen ministeriä vastaan virkatehtävien hoitamisesta. Tällaiset syytteet käsittelee erillinen valtakunnanoikeus. Islannin ministerivastuulain<sup>45</sup> mukaan ministeri voidaan saattaa vastuuseen toiminnasta tai laiminlyönnistä, jossa on tahallaan tai törkeällä huolimattomuudella rikkonut perustuslaissa säädettyjä velvoitteita, muussa lainsäädännössä määrättyjä velvoitteita tai ministeri on muutoin vaarantanut valtion etua. Lisäksi ministeri voidaan tuomita suoraan rikoslain nojalla tietyistä rikoksista. Ministerivastuun täytyy laittaa vireille kolmen vuoden sisällä teosta. Määräaika ei kuitenkaan voi päättyä ennen kuin 6 kuukautta on kulunut tekoa seuraavien varsinaisten parlamenttivaalien toimittamisesta. Parlamentti voi ministerivastuulain mukaisesti valita perustuslain 39 artiklan mukaisen tutkintavalikokunnan tutkimaan ministerin toimintaa ja parlamentti päättää syytteen nostamisesta.

---

behandlingen av en sak å gi opplysninger som har betydning for saken, eller gir han uriktige opplysninger, straffes han med bøter eller med fengsel inntil 5 år. Det medlem av statsrådet som misligholder sin opplysningsplikt overfor Stortinget, straffes med bøter eller med fengsel inntil 5 år."

<sup>40</sup> Parlamentin työjärjestyksen 44 §, Stortingets forretningsorden,

<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/forretningsorden/stortingets-forretningsorden.pdf>

<sup>41</sup> Vastuukomissiosta Lov om rettergangsmåten i riksstretssaker [riksrettsrettergangsloven], LOV-1932-02-05-2, luku 3

<sup>42</sup> Prosessista tarkemmin, Stortingets forretningsorden med kommentarer OKTOBER 2021, s. 138-140, <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/forretningsorden/stortingets-forretningsorden-med-kommentarer.pdf>

<sup>43</sup> LOV nr 117 af 15/04/1964

<sup>44</sup> Kts. tarkemmin viimeisin ministerivastuuta koskeva mietintö B 134 Forslag til folketingsbeslutning om rigsretstiltale mod forhenværende minister Inger Støjberg.

<sup>45</sup> Lög um ráðherraábyrgð, 1963 nr. 4 19. febrúar, <https://www.althingi.is/lagas/nuna/1963004.html>

## Ranska

Ranskassa ministerien oikeudellisesta vastuunalaisuudesta säädetään perustuslain 68-1 artiklassa ja 68-2 artiklassa.<sup>46</sup>

Perustuslain 68-1 artiklan mukaan ministerit ovat rikosoikeudellisessa vastuussa virassa tehdystä teosta, joka on tekohetkellä luokiteltu vakavaksi rikokseksi tai muuksi merkittäväksi rikokseksi. Tällaiset teot käsitellään erillisessä tasavallan tuomioistuin-nimisessä tuomioistuimessa (Cour de justice de la République). Tasavallan tuomioistuinta sitoo sellainen vakavien rikosten ja muiden merkittävien rikosten määritelmä ja rangaistusten määrittäminen, josta säädetään laissa.

Perustuslain 68-2 artiklan mukaisesti se, joka väittää joutuneensa ministerin virkatehtävässään tekemän vakavan rikoksen tai muun merkittävän rikoksen uhriksi, voi tehdä kantelun vetoomuskomitealle (commission des requêtes.). Komitea määrää asian joko päättyneeksi tai välitettäväksi korkeimman oikeuden (Cour de cassation) pääsyyttäjälle käsiteltäväksi tasavallan tuomioistuimessa. Korkeimman oikeuden virallinen syyttäjä voi myös omasta aloitteestaan tehdä valituksen tasavallan tuomioistuimelle vetoomuskomitean suostumuksella. Asiasta säädetään tarkemmin lailla.<sup>47</sup> Vetoomuskomiteaan kuuluu kolme jäsentä korkeimmasta oikeudesta (Cour de cassation), kaksi jäsentä korkeimmasta hallinto-oikeudesta (conseil d'état) ja kaksi jäsentä valtion tarkastusvirastosta (Cour des comptes). Jos vetoomuskomitea katsoo kantelun olevan perusteltu, siirtää se asian tasavallantuomioistuimeen. Siellä ensimmäisenä asian läpikäy erillinen tutkintakomitea, joka koostuu kolmesta varsinaisesta jäsenestä, jotka on nimetty korkeimman oikeuden jäsenistä.<sup>48</sup>

### **2.4. Asiaa koskevasta julkisesta keskustelusta viime vuosina**

Ministerivastuujärjestelmästä on käyty julkista keskustelua viime vuosina. Tässä muistiossa keskitytään oikeustieteen asiantuntijoiden puheenvuoroihin vuonna 2021, joita ovat käyttäneet mm. entinen valtakunnansyyttäjä Matti Kuusimäki, entinen oikeuskansleri Jaakko Jonkka, eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen ja valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti. Lisäksi puhemiehen pyöreän pöydän tilaisuudessa 27.10.2021 asiaa ovat kommentoineet professori Veli-Pekka Viljanen ja professori emeritus Mikael Hidén<sup>49</sup>. Seuraavassa kuvataan kunkin keskusteluun osallistuneen keskeiset näkökulmat.

**Hidén** on kiinnittänyt huomiota siihen, että ministerivastuujärjestelmästä keskusteltaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, että järjestelmässä on kyse kokonaisuudesta, johon kuuluu myös muita elementtejä kuin valtioneuvoston jäsenten vastuunalaisuus. Eduskunta ei ole päätöksentekijänä syytteen nostamisessa vain ministerivastuuasioissa. Eduskunta päättää syytteen nostamisesta myös silloin, kun syytteen kohteena olisi ylin laillisuusvalvoja tai tasavallan presidentti. Jos ministereitä vastaan nostettujen syytteiden käsittelypaikka vaihdettaisiin, pitäisi

<sup>46</sup> <https://www.conseil-constitutionnel.fr/en/constitution-of-4-october-1958>

<sup>47</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000864576/>

<sup>48</sup> Katso tarkemmin tasavallan tuomioistuimen toimintaa koskeva säädös "Loi organique n° 93-1252 du 23 novembre 1993 sur la Cour de justice de la République" <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000864576/>

"La commission d'instruction se compose de trois membres titulaires et de trois membres suppléants désignés pour trois ans parmi les magistrats du siège hors hiérarchie à la Cour de cassation par l'ensemble de ces magistrats."

<sup>49</sup> Pyöreän pöydän tilaisuuteen osallistuneet Jääskeläinen, Pöysti, Viljanen ja Hidén ovat laatineet kirjalliset muistiot pyöreän pöydän tilaisuuden teemasta kyseistä tilaisuutta varten. Tässä muistiossa näihin viitataan mainittuihin muistioihin kyseisten henkilöiden pyöreän pöydän keskustelua varten laatimina muistioina.

arvioida myös ylimpiä laillisuusvalvojia ja ylimpien tuomioistuinten jäseniä vastaan nostettavien syytteiden käsittelypaikkaa.

Hidén kuvaa, että eduskunnan roolin osalta asiassa on kyse toisaalta siitä, onko eduskunnalla rooli ministerivastuuasioissa ja jos kyllä, minkä toimielimen tehtäväksi se on osoitettu eduskunnan sisällä. Lähtökohtana Hidén on todennut, että

"Poliittisten tekijöiden, poliittisten vaikuttamispyrkimysten pitäminen poissa rikosoikeudellisesta oikeudenkäytöstä sen valmisteluvaiheista sen päättäviin toimiin saakka on tietysti perusasioita oikeusvaltiossa. Yksilön etujen kannalta tärkeänä voidaan pitää myös sitä, että hänen merkittäviä oikeudellisia asioitaan käsitellään mahdollisimman tavanomaisissa, yleisesti sovelletuissa menettelyissä. Nämä lähtökohdat ovat tietysti oleellisia myös ministerin oikeudellista vastuuta koskevissa asioissa."<sup>50</sup>

Hidén on kuitenkin todennut suhtautuvansa pidättyvästi siihen, että ministerin virkasyytteen nostamisesta päättäminen siirrettäisiin pois eduskunnasta. Hidén on perustellut kantaansa muuan muassa sillä, että ministerisyytettä koskeva järjestely on osa muuta vastuun järjestämiskokonaisuutta, johon on haastavaa tehdä vain yksittäistä muutosta. Hidén on kiteyttänyt keskeisen kritiikkinsä seuraavasti:

"Periaatteellisesti merkittävin syy epäilevään tai pidättyvään suhtautumiseeni ministerisyytettä koskevan päätösvallan siirtämiseen pois eduskunnasta on kuitenkin poliittisten vaikutusten merkitystä koskeva arvio, siis - jos niin halutaan sanoa - sama asia, joka on nähdäkseni ollut johtamassa myös syyttämispäätöksen eduskunnassa tekemistä koskevaan kritiikkiin. Kun tässä ei välttämättä ole kysymys juuri puoluepoliittisten näkökohtien vaikutuksista, voitaisiin ehkä yhtä hyvin puhua ei-oikeudellisten, oikeudelliseen tarkasteluun kuulumattomien, näkökohtien vaikutuksesta. Tällaisten näkökohtien vaikutus ei ole arveluttavaa vain eduskunnassa tehtävissä päätöksissä syytteen nostamisesta, vaan niiden vaikutus olisi arveluttavaa myös tilanteissa, joissa päätösvalta syytteen nostamisesta olisikin osoitettu jollekin viranomaiselle. Kysymys on tässä käsittääkseni viime kädessä siitä, kumpaan vaihtoehtoon – ministerisyytteen nostamisesta päättämiseen eduskunnassa tai siitä päättämiseen viranomaisessa - katsotaan sisältyvän enemmän haittoja tai riskejä noita asioita koskevan oikeudenkäytön asianmukaisuudelle, integriteetille."<sup>51</sup>

Sen osalta, onko syytteen nostamisesta päättäminen täysistunnon vai perustuslakivaliokunnan tehtävä, Hidén on todennut, että:

- "Katson edelleenkin, että ministerivastuuasiaa käsittelevien perustuslakivaliokunnan jäsenten kannalta on merkitystä sillä, näkevätkö he valiokunnan - siis sen jäsenten – olevan tekemässä "vain" oikeudellista selvitystä, vai olevan myös nimenomaisesti päättämässä syytteen nostamisesta. Luulen myös, että valiokunnan pääseminen yksimieliseen lopputulokseen ei ainakaan helpottuisi, jos valiokunta toimisi syytteen nostamisesta päättäjänä."<sup>52</sup>

**Jonkka** on katsonut, että esitutkinnan käynnistämistä koskevaa sääntelyä tulisi täsmentää. Jonkan mukaan on jossain määrin epäselvää, onko oikeuskanslerilla oikeutta aloittaa itsenäisesti

<sup>50</sup> Hidénin muistio pyöreän pöydän keskusteluun s. 3-4

<sup>51</sup> Hidénin muistio pyöreän pöydän keskusteluun s. 4-5

<sup>52</sup> Hidénin muistio pyöreän pöydän keskusteluun s. 7

esitutkinta, vai tuleeko tämän kääntyä ensin perustuslakivaliokunnan puoleen.<sup>53</sup> Jonkka on pitänyt tarpeellisena arvioida sitä, voisiko syyteharkinnan ja sitä edeltävästä esitutkinnasta päättämisen osoittaa oikeuskanslerin tai valtakunnansyyttäjän tehtäväksi. Jonkka on myös katsonut, että valtakunnanoikeuden asemaa tulisi arvioida.<sup>54</sup>

Jääskeläinen on ottanut vuoden 2020 oikeusasiamiehen kertomuksessa kantaa asiaan. Jääskeläinen on ehdottanut, että mikäli syyteharkinta osoitettaisiin laillisuusvalvojen, olisi tehtävän osoittaminen laillisuusvalvoista oikeusasiamiehelle perusteltua. Jääskeläinen katsoi, että tämä olisi perusteltua mm. siksi, että tämä ratkaisu korostaisi sitä, että ministerit ovat vastuussa virkatoimistaan juuri eduskunnalle.<sup>55</sup>

Jääskeläinen on pyöreän pöydän keskusteluun laaditussa muistiossa todennut, että ”ministerivastuuasioiden käsittelyn mahdollinen uudistaminen olisi erittäin merkittävä, perustuslain muuttamista edellyttävä asia, joka vaatisi perusteellista valmistelua ja arviointia. Tässä vaiheessa minulla ei ole asiakokonaisuuteen liittyviin kysymyksiin muita varmoja kantoja kuin se, että asia olisi syytä ottaa perusteellisesti arvioitavaksi.”<sup>56</sup>

Jääskeläinen on todennut esitutkinnan aloittamisesta koskevasta toimivallasta, että ”Nykyisen järjestelyn keskeisenä tausta-ajatuksena on se, että valtioneuvoston jäsenet ovat paitsi poliittisessa, myös oikeudellisessa vastuussa virkatoimistaan eduskunnalle (PL 60 § 2 mom). Tästä näkökulmasta esitutkinnan aloittamistoimivallan osoittamista eduskunnan piiriin perustuslakivaliokunnalle voidaan pitää perusteltuna. Toisaalta ministerivastuuasia voi olla laadultaan sellainen, että epäillyn rikoksen tehokas selvittäminen edellyttää esimerkiksi ripeää pakkokeinojen käyttämistä. Tästä rikosvastuun toteuttamisen tehokkuuden näkökulmasta voidaan pitää perusteltuna, että myös ylimmät laillisuusvalvojat voivat

<sup>53</sup> Jonkka 2019 s. 138-143, teoksessa Frände Dan - Helenius Dan - Korkka Heli - Lahti Raimo - Lappi-Seppälä Tapio - Melander Sakari (toim.), Juhlajulkaisu Kimmo Nuotio 1959 – 18/4 – 2019, Helsinki 2019

<sup>54</sup> ”Nyky muodossaan ministerivastuuasian käsittelyyn kietoutuu oikeus ja politiikka sillä tavalla, että näkisin aiheelliseksi yksittäisen säännöslisäyksen sijasta ennakkoluulottomasti pohtia kokonaisuudistusta. Oikeusvaltiossa rikosprosessin eri vaiheisiin kohdistuva päätöksenteko perustuu oikeudelliseen harkintaan, jota normaalisti suorittaa poliittisesti riippumaton lainsoveltaja. Tarvitseeko ministerin virkarikosepäily erityisjärjestelyä? Edellä viitatussa eduskuntakeskustelussa pohdittiin samaa asiaa. Välyteltiin valtakunnanoikeuden korvaamista yleisellä tuomioistuimella ja tuotiin esiin kysymys ministerin nykyisenkaltaisen korotetun syyttämiskynnyksen aiheellisuudesta. Itse lähtisin liikkeelle syyteharkinnasta. Näin ministerin oikeudellisen ja poliittisen vastuun raja selkiytyisi. Myönnän että valtioneuvoston jäsenen virkatointen lainmukaisuuden arviointi edellyttää valtioneuvoston toiminnan tuntemusta, mutta en ole vakuuttunut siitä, että se vaatii syytteen nostamisesta päättämistä poliittisessa prosessissa. Syyteharkinta ja sitä edeltävästä esitutkinnasta päättäminen voisi sopia oikeuskanslerille, joka muutoinkin valvoo ministerien virkatointien lainmukaisuutta, tai valtakunnansyyttäjälle, jonka tehtävänä nykyisin on ajaa syytettyä valtakunnanoikeudessa. Molempien vaihtoehtojen puolesta voidaan esittää perusteluja. Kummankin viran haltijalla voidaan odottaa olevan tehtävän edellyttämä juridinen osaaminen ja harkintakyky. Mikäli ministerivastuun käsittelyn kokonaisuudistusta harkitaan, olisi luontevaa pohtia myös valtakunnanoikeuden asemaa.” Jonkka 2019 s. 143

<sup>55</sup> ”Kertomusvuonna Suomessa käytiin jonkin verran keskustelua ministerivastuuasioiden käsittelyn mahdollisista uudistamistarpeista. Keskustelussa on esitetty, että syyteharkinnan suorittaminen sopii huonosti eduskunnalle ja ehdotettu syyteharkinnan osoittamista oikeusasiamiehelle, oikeuskanslerin tai valtakunnansyyttäjän tehtäväksi. Jos näin haluttaisiin tehdä, mielestäni syyteharkintavalta sopisi parhaiten oikeusasiamiehelle.--- Ylimpien laillisuusvalvojen keskinäisessä suhteessa ministerivastuuasian syyttäjän tehtävät sopisivat paremmin oikeusasiamiehelle, koska oikeusasiamies on eduskunnan valitsema, sen puolesta toimiva laillisuusvalvoja. Siten oikeusasiamies toteuttaisi välillisesti sen ministerivastuuasioiden nykyisen käsittelyjärjestyksen tausta-ajatuksen, että valtioneuvoston jäsenet ovat virkatoimistaan paitsi poliittisessa, myös oikeudellisessa vastuussa eduskunnalle.” K 8/2021 vp s. 23

<sup>56</sup> Jääskeläisen muistio pyöreän pöydän keskusteluun s. 1



päättää esitutinnan aloittamisesta. Tämän vuoksi itsenäistä esitutinnan aloittamistoimivaltaa ei myöskään ole tarvetta antaa poliisille.”<sup>57</sup>

Syytteen nostamista koskevan toimivallan osalta Jääskeläinen on todennut, että perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä ollutta ehdotusta siitä, että syytteestä päättäminen olisi osoitettu perustuslakivaliokunnan tehtäväksi voitaisiin pitää nykytilaa parempana ratkaisuna. Jääskeläinen on todennut, että mikäli ”ministerivastuuasioiden syyteharkintavalta siirrettäisiin eduskunnalta syyttäjälle, tehtävä sopisi parhaiten oikeusasiamiehelle.” Jääskeläinen on täsmentänyt aiempaa puheenvuoroaan todeten, että hän ei ole puheenvuorollaan kuitenkaan tarkoittanut ehdottaa ministerivastuuasioita koskevan syyteharkintavallan keskittämistä oikeusasiamiehelle. Jääskeläinen on täsmentänyt, että kannanotto on liittynyt vain siihen, että ”jos ministerivastuuasioiden syyteharkintavalta siirrettäisiin eduskunnalta syyttäjälle, tehtävä sopisi parhaiten oikeusasiamiehelle.”<sup>58</sup>

Jääskeläinen on kuitenkin todennut, että ”ministerisyytteen osoittamista vain yhden henkilön päätettäväksi voidaan kuitenkin pitää ongelmallisena. --- Sen [oikeusvaltion turvaamisen] kannalta olisi tärkeää, että oikeusvaltion rakenteet kestäisivät mahdollisimman hyvin myös toisenlaisia olosuhteita, joista maailmalla ja Euroopan unioninkin piirissä on varoittavia esimerkkejä. On mahdollista, että Suomessakin on joskus vallassa sellaisia tahoja, joille omien valtapyrkimysten turvaaminen on tärkeämpää kuin oikeusvaltion turvaaminen. --- Tästä näkökulmasta syytevallan pysyttäminen eduskunnan täysistunnolla tai sen perustuslakivaliokunnalla olisi turvallisempaa.”<sup>59</sup>

Jääskeläinen on kiinnittänyt huomiota myös PL 116 §:n mukaiseen korotettuun syytekynnykseen, joka on käytännössä myös rangaistavuuden ja tuomitsemisen edellytys valtakunnanoikeuden arvioinnissa. Jääskeläinen on todennut, että hänen mielestään ”olisi syytä harkita, onko sanotunlainen säännös enää tarpeen. Sitä voidaan pitää rikosoikeudellisen yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisena, vaikka korotetun kynnyksen tarkoituksena ei ole suojella yksittäistä ministeriä, vaan laajemmin koko valtioneuvoston toimintaedellytyksiä.”<sup>60</sup>

Jääskeläinen on kiinnittänyt huomiota myös siihen, mikä PL 116 §:n mukaisen korotetun syytekynnyksen luonne on. Jääskeläinen on todennut jossain määrin epäselväksi, mikä osa pykälästä on aineellista lisätunnusmerkistöä ja mikä osa on syytekynnystä. ”Kiinnitän huomiota ensinnäkin siihen, että olennaisuusvaatimus liittyy kvalifioinnin aineellisoikeudelliseen puoleen, kun taas selvyysvaatimukseen liittyy säännöksen perusteluiden mukaan korotettu näyttökynnys, joka on puolestaan prosessuaalinen vaatimus.”<sup>61</sup>

Lisäksi Jääskeläinen on katsonut, että olisi syytä arvioida, ”onko valtakunnanoikeuden kaltaista erityistuomioistuinta pidettävä edelleen tarpeellisena, vai voitaisiinko puheena olevat asiat osoittaa esimerkiksi korkeimman oikeuden mahdollisesti jollakin tavalla modifioidun kokoonpanon käsiteltäviksi.”<sup>62</sup>

---

<sup>57</sup> Jääskeläisen muistio pyöreän pöydän keskusteluun s. 2

<sup>58</sup> Jääskeläisen muistio pyöreän pöydän keskusteluun s. 3

<sup>59</sup> Jääskeläisen muistio pyöreän pöydän keskusteluun s. 4

<sup>60</sup> Jääskeläisen muistio pyöreän pöydän keskusteluun s. 4

<sup>61</sup> Petri Jääskeläisen lausunto perustuslakivaliokunnalle 23.11.2020, s. 4-5, asiassa PeVM 26/2020 vp/EOAK/7293/2020

<sup>62</sup> Jääskeläisen muistio pyöreän pöydän keskusteluun s. 5



**Kuusimäki** on todennut, että ministerivastuusyytteen syyteharkinta tulisi siirtää eduskunnalta esimerkiksi valtakunnansyyttäjän, valtioneuvoston oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen tehtäviin.

”Käytännön järkisyyt puhuvat sen puolesta, että nykyisen rikosprosessisäännösten puitteissa ministerisyyteasian esitutinnan ohjauksen, syyteharkinnan, haastehakemuksen teon ja jutun ajamisen oikeudessa tulisi ehdottomasti olla yksissä käsissä. Vain siten voidaan varmistaa, että juttu pystytään asianmukaisesti hoitamaan valtakunnanoikeudessa.”<sup>63</sup>

Kuusimäki toteaa, että ”Mikäli virkasyyteasiat siirrettäisiin oikeusviranomaisten hoidettaviksi, perustuslain 60 §:n 2 momentissa tarkoitettu eduskunnan valvontavastuusta kumpuavat ministereiden ”kurinpitotyyppiset” asiat voitaisiin osoittaa PeV:n tehtäviin kuuluviksi, kuten esimerkiksi Ruotsissa on tehty. Tällaisten asioiden vähäinen määrä myöskään tuskin paljonkaan kuormittaisi valiokuntaa.”<sup>64</sup>

**Pöysti** on todennut, että ministerivastuujärjestelmän ”muutos ei poistaisi poliittisen ja oikeudellisen jännitettä kokonaan vaan siirtäisi sen uuteen paikkaan.” Pöysti kommentoi ministerivastuu- ja syytelupajärjestelmien tarkoitusta todeten, että

”Perustuslain 114 §:n säännös ministerisyytteen nostamisesta ja perustuslain 30 §:n 2 momentti liittyvät demokratian ja parlamentaarisesti vastuunalaisen hallituksen lujan johtamiskyvyn sekä parlamentaarisen keskustelun turvaamiseen. Niiden tarkoituksena ei ole suojata yksittäistä henkilöä.--- Perustuslain ministerivastuusäännöksiin 114 ja 115 §:ssä sisältyy ajatus poliittisen prosessin ja vastuunalaisuuden ensisijaisuudesta (PeVM 26/2020 vp, s. 26, HE 1/1998 vp, s. 170—171, PeVM 16/1981 vp, erit. s. 11; PeVM 32/1982 vp).”<sup>65</sup>

Pöysti on katsonut, että sinänsä puheena olevat poliittisten päätöksentekijöiden ja ylimpien laillisuusvalvojien ”rikosvastuuta koskevat asiat kuuluisivat selvästi oikeudelliseen prosessiin ja siten periaatteessa eduskunnan täysistunnon ulkopuolelle. Tämä nykyaikaisen oikeusvaltion malli mainitaan myös suositeltavana lähestymistapana parlamentaarisen koskemattomuuden osalta Euroopan neuvoston Venetsian toimikunnan suosituksissa.”<sup>66</sup>

Pöysti on kiinnittänyt huomiota perustuslakivaliokunnan jäsenten rooliin

ministerivastuumuistutusten allekirjoittajina. Pöysti on todennut, että tarkastelu olisi tarpeen

”rikosprosessin uskottavuuden ja esteellisyyden näkökulmasta sekä kansanedustajan esteellisyyttä koskevien sääntöjen selkeyden kannalta. Puhemiesneuvoston hyväksymillä yleisohjeilla on tarkoitettu suojata ministerivastuuprosessin integriteettiä. Näin tärkeä asia ei kuitenkaan voi olla perustuslakiin perustumattomien suositusten ja ohjeiden varassa, vaan esteellisyydestä pitää olla säännökset itse perustuslaissa.”<sup>67</sup>

Pöysti on pitänyt tärkeänä, että molemmilla ylimmillä laillisuusvalvoilla on toimivalta teettää esitutkinta ministerivastuusiassa ennen asiasta ilmoituksen tekemistä perustuslakivaliokunnalle.

---

<sup>63</sup> Matti Kuusimäen muistio s. 9

<sup>64</sup> Matti Kuusimäen muistio s. 9

<sup>65</sup> Pöystin muistio pyöreän pöydän keskusteluun s. 7

<sup>66</sup> Pöystin muistio pyöreän pöydän keskusteluun s. 5

<sup>67</sup> Pöystin muistio pyöreän pöydän keskusteluun s. 7

Pöysti on todennut, että perustuslakia koskevassa esityksessä esitetty malli ministerisyytteen nostamisesta päättämisen siirtämisestä täysistunnolta perustuslakivaliokunnalle voisi olla perusteltua. Koskien keskustelua siitä, tulisiko ministerisyytettä koskeva päätösvalta siirtää pois eduskunnasta Pöysti on todennut, että

”En ole vakuuttunut ministerisyytettä koskevan päätösvalan siirtämisestä ministereiden osalta eduskunnan ulkopuolelle (vrt. entisen valtakunnansyyttäjän Matti Kuusimäen kirjoitus Matti Kuusimäki: Eduskunnan ei pitäisi joutua tekemään syyteharkintaa kirjoitus, HS Vieraskynä 16.12.2020). Jos kuitenkin syytteen nostaminen painavin perustein perustuslakia muuttamalla siirrettäisiin eduskunnan ulkopuolelle, voisi mallina vakavasti harkita käytettävän perustuslain 110 §:n säännöstä, jonka mukaan molemmat ylimmät laillisuusvalvojat oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat päättää virkasyytteen nostamisesta tuomaria vastaan.”<sup>68</sup>

**Viljanen** on kommentoinut ministerivastuujärjestelmää puhemiehen pyöreän pöydän keskusteluun laatimassaan muistiossa. Viljanen totesi pitävänsä ongelmallisena perustuslaissa omaksuttua ratkaisua, jossa täysistunto päättää ministerisyytteen nostamisesta tai nostamatta jättämisestä.<sup>69</sup>

Samassa yhteydessä Viljanen kuvasi, että vuoden 1994 ministerivastuutyöryhmän joitain esityksiä toteutettiin perustuslaissa, mutta joitain taas jäi toteuttamatta. Viljanen totesi pitävänsä perusteltuna, että asiaa arvioitaisiin uudelleen kokonaisvaltaisesti. Viljasen mukaan tähän liittyen olennaisia kysymyksiä olisivat ainakin seuraavat:

- ”- Tulisiko ministerisyytteen nostamista koskevat päätökset siirtää pois eduskunnan täysistunnolta? Vaihtoehtoina tulisivat kysymykseen lähinnä tehtävän siirto perustuslakivaliokunnalle taikka vaihtoehtoisesti kokonaan pois eduskunnasta joko oikeuskanslerille ja eduskunnan oikeusasiamiehelle tai syyttäjälaitokselle, jossa päätöksen tekisi valtakunnansyyttäjä.
- Perustuslain 116 §:ssä säädetyn korotetun ministerisyytekyynnyksen tarpeellisuuden arvioiminen sekä säännöksessä ilmenneiden tulkinnanvaraisuuksien korjaaminen.
- Valtakunnanoikeuden säilyttämisen arviointi. Valtiosääntöoikeudellisesti ei ole ongelmatonta, että valtakunnanoikeus on erikoistuomioistuin, joka kokoontuu harvoin ja tosiasiaa käynnistää ja organisoii toimintansa vasta ministerisyytteen nostamisen jälkeen. Tuomioistuimen riippumattomuuden näkökulmasta on huomionarvoista, että osa tuomioistuimen jäsenistä valitaan eduskunnassa poliittisin perustein. Esimerkiksi kansanedustajan jäsenyys valtakunnanoikeudessa, mikä on nykysääntelyn mukaan mahdollista, on periaatteellisesti ongelmallista tuomioistuimen riippumattomuudelle nykyisin asettuvien korkeiden vaatimusten näkökulmasta. Perustuslakivaliokunnan toimintatapojen perusteellisempi määrittely vastaamaan paremmin asian tutkinnalle ja syyteharkinnalle yleisesti asetettuja vaatimuksia. Perustuslakivaliokunnan jäsenten kaksoisrooli muistutuskirjelmän allekirjoittajana ja valiokunnan päätöksentekijöinä pitäisi asian oikeudellinen luonne huomioon ottaen estää säädöspohjaisesti.”<sup>70</sup>

## 2.5. Muita esillä olleita huomioita

<sup>68</sup> Pöystin muistio pyöreän pöydän keskusteluun s. 6

<sup>69</sup> Viljasen muistio pyöreän pöydän keskusteluun s. 2

<sup>70</sup> Viljasen muistio pyöreän pöydän keskusteluun s. 3-4

Ministerivastuuta koskevan lainsäädännön arviointi on noussut esille myös muutamassa muussa yhteydessä viime vuosina.

Euroopan neuvoston korruption vastainen toimielin Greco julkaisi Suomea koskevan viidennen arviointikierroksen raportin vuonna 2018. Arviointiraportissa on esitetty suositus myös ministerivastuujärjestelmän arvioimiseksi:

- "Kun otetaan huomioon kasvava huoli siitä, että yksityistämisen myötä mahdollisuus virka-aseman väärinkäyttöön kasvaa ja julkisten palveluiden avoimuus heikkenee, GRECO suosittelee, että Suomi ryhtyy määrätietoisesti toimiin varmistaakseen, etteivät nykyiset menettelyt syytesuojasta ja sen purkamisesta vaikeuta tai estä korruption rikoksista epäiltyihin ministereihin kohdistuvaa esitutkintaa."<sup>71</sup>

Tämä arviointitarve on nostettu osaksi vuonna 2021 hyväksytyn Suomen korruption vastaisen strategian toimenpideohjelman.

Korruption vastaisen strategian yhteydessä hyväksytyn toimenpideohjelman kohdassa 5.1.3 on asiaa koskeva kirjaus:

- "Ministerivastuujärjestelmän mahdollisten kehittämistarpeiden selvittäminen."
  - "Selvitetään ministerivastuujärjestelmää koskevan sääntelyn mahdollisia kehittämistarpeita. (mm. GRECO 5, kohta 109)."<sup>72</sup>

Perustuslakivaliokunta on lausunut Euroopan syyttäjävirosto EPPOn perustamisen yhteydessä ministerivastuujärjestelmän tarkastelemisesta seuraavasti:

- "Perustuslakivaliokunnan mielestä menettelyä valtakunnanoikeudessa koskevien säännösten ajanmukaisuutta ottaen huomioon esimerkiksi nyt arvioitavan EU-liitännäisen sääntelyn on syytä valtioneuvostossa tarkastella laajemminkin."<sup>73</sup>

Perustuslakivaliokunta on lausunut esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamista koskevasta hallituksen esityksestä annetun lausunnon yhteydessä siitä, että ylimpien laillisuusvalvojen oikeutta määrätä esitutkinta ministerivastuuasioissa tulisi täsmentää.

- "Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että ylimpien laillisuusvalvojen oikeus määrätä esitutkinta ministerivastuuasioissa on epäselvä. Valiokunta pitää esityksen perusteluiden tulkintaa tässä suhteessa liian pitkälle menevänä. Se, että perustuslakivaliokunta voi ministerivastuulain 4 §:n nojalla pyytää valtakunnansyyttäjää ryhtymään toimenpiteisiin esitutkinnan toimittamiseksi, ei valiokunnan käsityksen mukaan tarkoita, etteivätkö ylimmät laillisuusvalvojat voisi käynnistää itse esitutkintaa ministerivastuuasiassa. Mainittu pykälä on sijoitettu lain 2 lukuun, jonka otsikko on ministerivastuuasian käsittely eduskunnassa. Ministerivastuulain esityöt eivät myöskään viittaa siihen, että lakia säädettäessä olisi ollut tarkoitus tältä osin muuttaa ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltaa.

<sup>71</sup> GrecoEval5Rep(2017)3, Viidennen arviointikierroksen Suomea koskeva arviointiraportti "Korruption ehkäiseminen ja integriteetin edistäminen valtionhallinnossa (ylimmissä johtotehtävissä) ja lainvalvonnasta vastaavissa viranomaisissa", s. 31-32

<sup>72</sup> Valtioneuvoston periaatepäätös 27.5.2021 kansalliseksi korruptionvastaiseksi strategiaksi ja toimenpideohjelmaksi 2021-2023, s. 28

<sup>73</sup> PeVL 39/2020 vp s. 5-7

Valiokunta katsoo tarpeelliseksi, että valtioneuvoston piirissä ryhdytään toimenpiteisiin ylimpien laillisuusvalvojen toimivallan selkiinnyttämiseksi.”<sup>74</sup>

Lisäksi on syytä todeta, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä on muutaman kerran arvioitu ministerien oikeudelliseen vastuuseen liittyviä kysymyksiä. Esimerkiksi EIT:n ratkaisuissa *Haarde v. Islanti*, *Ninn-Hansen v. Tanska* ja *Crociani ja muut v. Italia* on arvioitu ministerisyytteitä käsittelevien erityistuomioistuinten riippumattomuuteen liittyviä kysymyksiä. Ministerisyytteitä käsittelevien tuomioistuinten kansanedustajajäsenten roolia menettelyn aiemmissa vaiheissa on käsitelty esimerkiksi tapauksissa *Pabla Ky v. Suomi* ja *Procola v. Luxemburg*.<sup>75</sup>

Eräissä puheenvuoroissa on pohdittu myös sitä, että tasavallan presidentin perustuslain 113 §:n mukaista rikosoikeudellista vastuuta koskevaa menettelyä voisi olla tarpeen tarkastella, jos ministerivastuujärjestelmää koskien tehdään laajempaa arviointia.<sup>76</sup> Eräissä puheenvuoroissa on myös todettu, että valtakunnanoikeuden roolia tulisi tarkastella. Toisaalta on eräissä puheenvuoroissa pohdittu, tulisiko valtakunnanoikeus kokonaisuudessaan lakkauttaa, kuten ministerivastuutyöryhmä aikanaan esitti tai tulisiko esimerkiksi eduskunnan valitsemien jäsenten roolia arvioida uudelleen.<sup>77</sup>

### **3. Perustuslain 30 §:n mukainen lupa syyttää kansanedustajaa**

#### **3.1. Nykytila ja nykyisen sääntelyn tausta**

Perustuslain 30 §:n mukaisesti kansanedustajaa ei saa asettaa syytteeseen eikä hänen vapauttaan riistää hänen valtiopäivillä lausumiensa mielipiteiden tai asian käsittelyssä noudattamansa menettelyn johdosta, ellei eduskunta ole siihen suostunut päätöksellä, jota vähintään viisi kuudesosaa annetuista äänistä on kannattanut. Kirjallisuudessa on täsmennetty, että ”rajoitus koskee vain niitä tekoja (puheenvuoroja, kirjelmiä, äänestyksiä ja tietyn rajauksin fyysisiä tekoja), jotka liittyvät välittömästi kansanedustajan toimintaan ja osallistumiseen päätöksentekoon täysistunnossa, valiokunnissa ja eduskunnan (valitsemisissa) muissa toimielimissä. Tulkinnanvaraista ehkä on, kuinka on arvioitava kansanedustajan osallistumista eduskunnassa järjestettäviin tilaisuuksiin, joissa esim. kuullaan eturyhmien edustajia, sekä mm. edustajien osallistumista valiokunnan ulkomaanmatkoihin.”<sup>78</sup>

Kansanedustajien syytelupaa koskevan järjestelmän tausta on jo ruotsinvallan ajalta. Saraviita on kuvannut, että säännöksellä on tausta jo vuoden 1723 valtiopäiväjärjestyksessä.<sup>79</sup> Nykymuotoinen 5/6-osan enemmistö syyteluvan edellytyksenä lisättiin valtiopäiväjärjestykseen vuonna 1869.<sup>80</sup>

---

<sup>74</sup> PeVL 66/2010 vp s. 4-5

<sup>75</sup> EIT:n ratkaisukäytännöstä kts. esim. Jasmine Sommardal: Valtakunnanoikeus ja riippumattomuus, julkaisu perustuslakiblogissa 26.02.2020 <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2020/02/26/jasmine-sommardal-valtakunnanoikeus-ja-riippumattomuus/>

<sup>76</sup> Esim. oikeusasiamies Petri Jääskeläisen puheenvuoro, oikeusasiamiehen kertomus K 8/2021 vp, s. 23-24, Jääskeläisen muistio pyöreän pöydän keskusteluun s. 2, 4-5 ja

<sup>77</sup> Esim. professori Veli-Pekka Viljasen muistio pyöreän pöydän keskusteluun s. 3

<sup>78</sup> Saraviita 2011 s. 351

<sup>79</sup> Saraviita 2011 s. 347

<sup>80</sup> Perustuslakivaliokunnan mietintö 18/1932 vp liitteenä olevat asiantuntijalausunnot, erityisesti K.J. Ståhlbergin lausunto (lausunnon liite 1, asiakirjavihon s. 9) ja Eino J. Ahlan lausunto (lausunnon liite 4, asiakirjavihon s. 26)

Valtiopäiväjärjestyksessä ollut syytelupamenettelyä koskeva 13 § oli lähes sellaisenaan voimassa koko vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksen voimassaolon ajan.<sup>81</sup>

Erityisesti ottaen huomioon sen miten pieni määrä soveltamistilanteita syytelupapyyntöistä on (1932, 1947, 1979 ja 2020), ei syytelupajärjestelmä ole herättänyt merkittävää keskustelua. Asiaa on sivuttu esimerkiksi kansanedustajien sananvapautta koskevassa keskustelussa.<sup>82</sup>

Kirjallisuudessa<sup>83</sup> tukeudutaan asian osalta erityisesti ensimmäisen syytelupapyyntönsä yhteydessä annettuihin asiantuntijalausuntoihin.<sup>84</sup> Keskustelua järjestelmästä ei ole menneinä vuosikymmeninä juuri käyty. Syytelupajärjestelmä on osaltaan osa parlamentin toimintaedellytyksien turvaamista koskevia valtiosääntöisiä järjestelyjä. Merkityksellistä on myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen lausuntokäytäntö<sup>85</sup>, ja huomionarvoinen on ns. Venetsian komission parlamentaarista immunitettiin koskeva suositus.<sup>86</sup> Huomionarvoista on myös se, että perustuslakivaliokunta lausui asian PeVM 21/2020 vp käsittelyssä, että syyttäjän syytelupapyyntö tulee esittää vasta, kun syyteharkinta on tehty.<sup>87</sup>

Perustuslakiuudistuksen yhteydessä ei käyty juurikaan keskustelua syytesuojajärjestelmästä. Hallituksen esityksessä todetaan lähinnä, että ”Kansanedustajan koskemattomuuden ja edustajantoimen hoitamisen turvaamiseksi on pidetty edelleen tarpeellisena ottaa uuteen perustuslakiin asiaa koskevat säännökset.”<sup>88</sup>

## **3.2. Kansainvälisiä vertailevia huomioita**

### **3.2.1. Kansanedustajan sananvapaus EIT:n ratkaisukäytännön ja Venetsian komission suosituksen valossa**

Viimeisimmässä syytelupapyyntöä koskevassa mietinnössä perustuslakivaliokunta on koostanut asiaan liittyvää keskeistä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöä:

- ”Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) käytännössä on korostettu kansanedustajien ja parlamenttien jäsenten sananvapauden merkitystä ennen muuta poliittisen puheen ja nimenomaan kansanedustajien toimesta toteutetun poliittisen puheen suhteen (esim. Castells v. Espanja, 23.4.1992, 42 kohta ja Piermont v. Ranska, 27.4.1995, 76 kohta). Parlamentissa toteutetun puheen on katsottu nauttivan korotettua suojaa, koska parlamentti on ainutlaatuinen demokraattisen yhteiskunnan keskustelun foorumi, ja yksi tämän korotetun suojan ilmenemismuodoista on esimerkiksi parlamentaarinen immunitetti (esim. Karácsony ym. v. Unkari [GC], 17.5.2016, 138 kohta). EIT on toisaalta käytännössään myös korostanut, että vaikka parlamentaarisen keskustelun vapaus on

<sup>81</sup> Poikkeuksena Väliaikainen sääntely 1934-1944, jolla säädettiin maanpetos- ja valtiopetosrikokset ja niiden yritystä koskevat syytelupapyyntö enemmistöpäätöksen taakse. Sääntely kumottiin lailla Valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta 771/1944

<sup>82</sup> Riitta Ollila, Parlamentaarinen immunitetti ja poliitikkojen sananvapaus, Lakimies 4/2012 s. 525–546

<sup>83</sup> Mikael Hidén, Juridiikkaa ja muotoja eduskuntatyössä, s. 79-84

<sup>84</sup> PeVM 18/1932 vp liitteet. Mietintöjen PeVM 106/1947 vp ja PeVM 13/79 vp yhteydessä ei taas ole liitteenä asiantuntijalausuntoja

<sup>85</sup> Kootusti EIT:n käytännöstä kts. PeVM 21/2020 vp s. 3

<sup>86</sup> Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunity, Venice Commission, 201

<sup>87</sup> PeVM 21/2020 vp s. 6 ”Yleisemmin perustuslakivaliokunta katsoo, että vastaisuudessa ennen kuin mahdollinen syyttämislupaa koskeva asia tuodaan eduskunnan täysistunnon ratkaistavaksi, valtakunnansyyttäjän on suoritettava syyteharkinta loppuun. Eduskunnan täysistunnon päätös koskee siten vain sitä, annetaanko lupa syytteen nostamiseksi kansanedustajaa vastaan vai ei. Perustuslaista ei löydy tukea tulkinnalle, että myös syyttämättä jättämistä koskeva päätös edellyttäisi eduskunnan määräenemmistön suostumusta”

<sup>88</sup> HE 1/1998 vp s. 84-85



perustavanlaatuisen tärkeää demokraattisessa yhteiskunnassa, se ei ole kuitenkaan luonteeltaan absoluuttista. EIT:n käytännössä onkin pidetty mahdollisena sellaisia parlamentaarisen puhevapauden rajoituksia, jotka pyrkivät turvaamaan parlamentaarisen työn asianmukaisuuden (Karácsony ym. v. Unkari, 139 kohta). EIT on käytännössään pitänyt tärkeänä erottaa puhevapauteen kohdistuvat yhtäältä puheen sisältöön ja toisaalta puheen aikaan, paikkaan ja tapaan kohdistuvat rajoitteet. Jälkimmäisten EIT on katsonut kuuluvan kansallisten parlamenttien itsensä päätettäviin rajoituksiin, kun puheen sisältöön kohdistuvien rajoitteiden suhteen se on korostanut hyvin rajallista harkintavaltaa (Karácsony ym. v. Unkari, 140 kohta). Esimerkkinä hyväksyttävästä puheen sisällöllisestä rajoittamisesta EIT:n käytännössä on mainittu epäsuora tai suora väkivaltaan yllyttäminen (Karácsony ym. v. Unkari, 140 kohta ja Pastörs v. Saksa, 3.1.2019, 38 kohta).<sup>89</sup>

Perustuslakivaliokunta kuvasi myös Venetsian komission parlamentaarista immunitettia koskevaa raporttia viimeisimmässä ministerivastuuasioita koskevassa mietinnössään:

”Myös Euroopan neuvoston alainen ns. Venetsian komissio on parlamentaarista immunitettia koskevassa raportissaan (Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunity, Venice Commission, 2014) korostanut parlamentaaristen immunitettnormien tärkeyttä edustuksellisen demokratian toiminnan turvaamisessa ja pitänyt immunitettia koskevia normeja perusteltuina kansanedustuslaitoksen ja kansanedustajien häiriöttömän toiminnan turvaamisen kannalta. Erityisesti Venetsian komissio on korostanut opposition ja parlamentaaristen vähemmistöjen toiminnan turvaamisen tärkeyttä tässä suhteessa (36 kohta). Edelleen Venetsian komissio on tähdentänyt kansanedustajien sananvapauden merkitystä demokratian aidon toteutumisen kannalta (79 kohta). Toisaalta komissio on pitänyt mahdollisena, että kansanedustajien sananvapautta rajoitetaan sisällöllisesti, joskin se on korostanut asian kuuluvan lähtökohtaisesti valtioiden valtiosääntöisen harkintavallan piiriin. Komissio on nimenomaisesti katsonut, että myös niissä maissa, joissa parlamentaarinen immunitetti kattaa myös loukkaavan puheen, esimerkiksi vihapuheen tai väkivaltaan yllyttämisen, eikä rikosoikeudellisia toimenpiteitä tällaista puhetta kohtaan ole mahdollista toteuttaa, kansallisilla parlamenteilla tulisi olla sisäiset tuomitsemis- ja sanktiomekanismit tämänkaltaista puhetta vastaan (93 kohta).

Kaiken kaikkiaan kansanedustajien puhevapaudella on demokraattisessa yhteiskunnassa huomattavan suuri merkitys edustuksellisen demokratian ja kansanedustuksellisen järjestelmän häiriöttömän toiminnan näkökulmasta. Poliittinen puhe nauttii kenties suurinta mahdollista sananvapauden suojaa, ja erityistilanteena, jossa sananvapauden rajoituksiin tulisi suhtautua lähtökohtaisesti erityisen pidättyväisesti, voidaan pitää parlamentin istunnossa toteutettua puhetta. Kansanedustajankaan sananvapaus ei kuitenkaan ole absoluuttista vaan myös siihen voidaan kohdistaa etenkin vakavimmissa tapauksissa rajoitteita.”<sup>90</sup>

---

<sup>89</sup> PeVM 26/2020 vp s. 3-4

<sup>90</sup> PeVM 26/2020 vp s. 3-4

### 3.2.2. Pohjoismaat

Kaikissa pohjoismaissa on säädetty jonkinlaisesta parlamentin jäsenen syytesuojasta edustajatoimen hoitamisessa lausutuista mielipiteistä. Kaikissa maissa parlamentin suostumus on parlamentin jäsenen syytteeseen asettamisen edellytyksenä.

#### Ruotsi

Hallitusmuodon 4 luvun 12 pykälässä säädetään parlamentin jäsenten syytesuojasta. Sen mukaan parlamentin (riksdag) jäsentä vastaan ei saa nostaa syytettä edustajatoimen hoitamisessa annetun lausunnon tai teon johdosta, ellei parlamentti anna suostumustaan siihen päätöksellä, jota on kannattanut vähintään viisikuudesosaa edustajista. Parlamentin jäseneltä ei myöskään saa riistää vapautta tai rajoittaa hänen liikkumistaan maassa hänen toimialaansa kuuluvan teon tai lausuman vuoksi, ellei parlamentti ole antanut siihen suostumustaan. Jos muussa tapauksessa parlamentin jäsenen epäillään syyllistyneen rikolliseen tekoon, kiinniottamista, pidättämistä tai säilöön ottamista koskevia säännöksiä sovelletaan vain, jos hän tunnustaa syyllisyytensä tai on jäänyt kiinni rikoksesta verekseltään tai rikoksesta säädetty vähimmäisrangaistus on kaksi vuotta vankeutta.

#### Norja

Perustuslain 66 pykälän mukaan parlamentin (Storting) jäseniä ei saa pidättää toiminnastaan parlamentissa, ellei kyse ole yleisestä rikoksesta. Parlamentin jäseniä ei saa haastaa vastaamaan parlamentissa lausumistaan mielipiteistä. Parlamentin jäsenten tulee noudattaa parlamentin hyväksymiä menettelytapoja.

#### Tanska

Tanskan perustuslain 57 pykälän mukaan parlamentin (Folketinget) jäsentä ei saa asettaa syytteeseen tai pidättää ilman parlamentin suostumusta, ellei tätä ole otettu kiinni itse teossa. Parlamentin jäsentä ei voida pitää rikosoikeudellisesti vastuunalaisena hänen toiminnastaan parlamentissa ilman parlamentin suostumusta.

#### Islanti

Islannin perustuslain 49 artiklan mukaan parlamentin (Althingi) jäsentä ei voida vangita parlamentin istunnon aikana eikä häntä vastaan saa nostaa syytettä, ellei häntä ole saatu kiinni rikoksesta itse teossa. Parlamentin jäsentä ei saa saattaa vastuuseen parlamentin ulkopuolella hänen parlamentissa esittämistään lausunnoista muutoin kuin parlamentin suostumuksella.

### 3.3. Vuonna 2021 esitetyistä oikeudellisista asiantuntijapuheenvuoroista

Keskustelua on käyty lähinnä edellä mainitun puhemiehen pyöreän pöydän keskustelun osana.

**Hidénin** mukaan syytelupapyyntöissä on kyse ”kahden oleellisen tärkeän ellei välttämättömän periaatevaatimuksen yhteensovittamisena, niiden välisenä tasapainotteluna. Yhtäältä on kansanedustajan puhevapauden turvaaminen laaja-alaisesti ja tehokkaasti. Toisaalta on huolehtiminen siitä, että puhevapaus ei muodostu absoluuttiseksi suojaksi, esim. syytesuojaksi rikokseen yllyttämistilanteissa.”<sup>91</sup> Hidén on pitänyt nykyistä perustuslain 30 § 2 momentin mukaista menettelyä, johon käytännön mukaan liittyy perustuslakivaliokunnan mietintö ennen täysistunnon päätöksentekoa, perusteltuna ja käytännössä toimivana ratkaisuna tähän yhteensovittamiskysymykseen. Hidén on todennut, että

---

<sup>91</sup> Hidénin muistio pyöreän pöydän keskusteluun s. 7

”Täysistunto on arvovaltansa vuoksi myös soveltuvien paikkojen tällaisen suostumuksen antamiseen ja se on samalla ainoa elin, johon määränemistövaatimuksella operointi kunnolla soveltuu. Minusta se mahdollisuus, että perustuslakivaliokunta puoltaa suostumuksen antamista, mutta suostumuksen antaminen ei saa täysistunnossa vaadittavaa enemmistöä - kuten tapahtui vuonna 1932 (pevm 18/1932 vp) ja viime vuonna (pevm 21/2020 vp) - ei vähennä järjestelyn asianmukaisuutta. Tällaisissakaan tilanteissa ei ole vailla merkitystä se, millä tavoin perustuslakivaliokunta on oikeusjärjestyksen kannalta arvioinut kansanedustajan menettelyä.”<sup>92</sup>

**Jääskeläinen** on todennut pyöreän pöydän keskustelua varten laaditussa muistiossa, että ”Kansanedustajan immuniteetilla on tärkeä periaatteellinen merkitys, minkä vuoksi eduskunnan luvan edellyttämistä perustuslain 30 §:n 2 momentin tarkoittamissa tilanteissa voitaneen pitää edelleen perusteltuna. Varsinkin jos ministerivastuuasioiden syyteharkinta siirrettäisiin täysistunnolta perustuslakivaliokunnalle, voisi harkita myös syyteluvasta päättämisen siirtämistä perustuslakivaliokunnalle.”<sup>93</sup>

**Pöysti** on kommentoinut, että

”Perustuslain 114 §:n säännös ministerisyytteen nostamisesta ja perustuslain 30 §:n 2 momentti liittyvät demokratian ja parlamentaarisen vastuunalaisen hallituksen lujan johtamiskyvyn sekä parlamentaarisen keskustelun turvaamiseen. Niiden tarkoituksena ei ole suojata yksittäistä henkilöä. Perustuslain 30 §:n 2 momentin mukaisen kansanedustajan syyttämislupajärjestelmän taustalla on osaksi vallanjako-oppi ja tarve suojata kansanedustajalaitosta hallitusvallan ja poliisi- ja syyttäjälaitoksen väärinkäytöltä.--- (PeVM 26/2020 vp, s. 26, HE 1/1998 vp, s. 170—171, PeVM 16/1981 vp, erit. s. 11; PeVM 32/1982 vp).”<sup>94</sup>

**Pöysti** on todennut myös, että

”Eduskunnan päätöksenteon kohteena on, voidaanko kansanedustajan perustuslaissa säädetty immuniteetti esillä olevassa rikosasiassa murtaa. Perustuslakivaliokunta ei arvioi syyllisyyskysymystä, mutta arvioinnissa ei voida sivuuttaa rikos- ja rikosprosessioikeudellisia kysymyksiä syytekynnyksestä (PeVM 21/2020 vp, s. 2 sekä s. 7 ja aikaisempi perustuslakivaliokunnan käytäntö PeVM 18/1932 vp, s. 2 ja PeVM 106/1947 vp, s. 1/ II).). Syyttämislupa-asian kysymyksenasettelussa on kiusallisesti (poliittisen sävyjä saavia) kokonaisharkinnan piirteitä.

---

Venetsian toimikunnan suositusten perusteella eduskunnan harkintaa syyttämislupa-asiaassa pitäisi ohjata selkeät säännöt, joita nyt harvalukuista käytäntöä lukuunottamatta ei ole ja lisäksi suositeltavaa Venetsian toimikunnan mukaan olisi se, että syytelupa olisi pääsääntö asiallisessa syytelupapyyntöissä (ks. Venetsian toimikunta: CDL-AD (2014)011, kpl 174-193. Tässäkin voitaisiin toki luottaa perustuslakivaliokunnalle annettavaan tehtävään taikka osoittaa harkinta tuomareiden tapaan ylimmille laillisuusvalvoille. Venetsian toimikunnan suositusten perusteella päätösvalta voidaan pitää täysistunnolla mutta puheenvuorot ja päätöksenteon kysymyksenasettelu suositellaan rajattavaksi

<sup>92</sup> Hidénin muistio pyöreän pöydän keskusteluun s. 8

<sup>93</sup> Jääskeläisen muistio pyöreän pöydän keskusteluun s. 5

<sup>94</sup> Pöystin muistio pyöreän pöydän keskusteluun s. 3

oikeudellisiin kysymyksiin syyttämisluvan tai koskemattomuuden kumoamisen puolesta ja vastaan. Vaihtoehtona on puhtaasti oikeudellinen prosessi.”<sup>95</sup>

**Viljanen** on todennut em. pyöreän pöydän keskustelua varten laaditussa muistiossa, että ”Sinänsä perustuslain 30 §:n kansanedustajan koskemattomuutta koskevaa säännöskokonaisuutta voidaan pitää muotoilultaan ja tausta-ajatukseltaan vanhahtavana. Kyse on sen arvioimisesta, onko perustuslaissa edelleen syytä säilyttää sellaisia säännöksiä, joilla erityisesti pyritään suojaamaan kansanedustajien valtiopäivätoimintaa ulkopuoliselta puuttumiselta. Pidän säännösten taustalla olevaa kansanedustajan toimen erityistä suojaamistarkoitusta sinänsä edelleen huomionarvoisena ja legitiiminä tavoitteena. Laaja poliittinen sananvapauden käyttö kuuluu toimivaan demokratiaan, joskin on syytä korostaa perustuslakivaliokunnan tavoin, että parlamentaarista immuniteettia ei ole tarkoitettu ulotettavaksi rikollisen toiminnan suojaksi, eikä perustuslaissa turvattua kansanedustajan koskemattomuutta ja puhevapautta ei ole tarkoitettu eduskunnan valtiopäivätoiminnan käyttämiseen perustuslain 1 §:ssä turvatus ihmisarvon ja 6 §:ssä turvatus yhdenvertaisuuden loukkauksiin (PeVM 21/2020 vp, s. 7).”<sup>96</sup>

#### **4. Keskustelussa esitettyjä näkökulmia ja argumentteja**

##### **4.1. Ministerivastuu**

Edellä mainitussa keskustelussa on esitetty huomioita koskien syytteen nostamismenettelyä, esitutkintaa, ministerien syytekynnystä, ministerivastuumuistutuksen allekirjoittamista ja ministerivastuusyytteitä käsittelevää tuomioistuinta koskien. Seuraavassa kuvataan tiivistetysti keskustelussa esiin nostetut teemat.

Keskustelussa on todettu, että yhtäältä on kyse siitä, miten valtioelinten välinen toimivaltajako ja vastuunalaisuus järjestetään ja toisaalta siitä, miten turvataan asianmukainen rikosprosessi. Painotukset keskustelussa näyttäisivät hieman vaihtelevan sen perusteella, lähestytäänkö asiaa valtiosääntöoikeuden vai rikos- ja prosessioikeuden näkökulmasta.

##### **4.1.1 Ministerivastuusiassa syytteen nostamisesta päättävä taho**

Keskustelussa on kysytty, tulisiko päätös syytteen nostamisesta tehdä eduskunnassa (täysistunnossa vai perustuslakivaliokunnassa) vai tulisiko päätöksenteko syytteen nostamisesta siirtää eduskunnan ulkopuolelle.

Perustuslakiuudistuksessa ehdotettiin ministerivastuusyytteen nostamisesta päättämistä koskevan toimivallan siirtämistä täysistunnolta perustuslakivaliokunnalle. Edellä todetusti perustuslakivaliokunta ei puoltanut tuolloin tätä esitystä, vaan toimivalta jäi edelleen täysistunnolle. Keskustelussa on kuvattu, että tuossa ratkaisussa olisi ollut kyse siitä, että perustuslakivaliokunnalle on haluttu jättää erillinen rooli asiaa koskevan oikeudellisen selvityksen kokoamisessa.

Jos valiokunnan tehtävänä olisi ratkaista kysymys syytteen nostamisesta, tulisi valiokunnan vastata paitsi oikeudellisen selvityksen tekemisestä myös syytteen nostamista koskevasta harkinnasta.

---

<sup>95</sup> Pöystin muistio pyöreän pöydän keskusteluun s. 7. Kappaleissa alun perin olleet muutaman virkkeen lihavoinnit on poistettu tässä yhteydessä

<sup>96</sup> Viljasen muistio pyöreän pöydän keskusteluun s. 5

Täysistunnolla ei ole velvollisuutta nostaa syytettä, vaikka perustuslakivaliokunta sitä esittäisikin, sillä asiassa on myös tarkoituksenmukaisuutta koskevaa (poliittisluonteista) harkintaa. Useissa puheenvuoroissa on puollettu syytteen nostamista koskevan toimivallan siirtämistä eduskunnan perustuslakivaliokunnalle.

Keskustelussa on ollut esillä myös ajatus sitä, että toimivalta päättää syytteen nostamisesta siirrettäisiin eduskunnalta esimerkiksi ylimmille laillisuusvalvojille tai valtakunnansyyttäjälle. Tätä on perusteltu erityisesti sillä, että ministerien asioiden käsittelylle muihin rikoksesta syytettyihin verrattuna täysin erilaisessa prosessissa on nähty olevan vaikea löytää perusteita.

Kokoavasti puheenvuoroissa voidaan todeta pohdittu tasapainon säilyttämistä siitä, miten yhtäältä turvata poliittisen järjestelmän toiminta ja toisaalta asianmukainen rikosoikeudellisen vastuun arviointia koskeva prosessi.

#### **4.1.2 Esitutkinnasta päättäminen**

Perustuslakiuudistuksen yhteydessä ministerivastuuta koskevaa sääntelyä muutettiin. Sen yhteydessä muotoutui sääntelyn perusteella epäselväksi, onko ylimmillä laillisuusvalvojilla oikeutta päättää esitutkinnan toimittamisesta, vai onko perustuslakivaliokunnan pyydettävä esitutkinnan toimittamista. Perustuslakivaliokunta on lausunut nykyisen perustuslain aikana, että laillisuusvalvojilla on edelleen tämä oikeus. Kuitenkin perustuslakivaliokunta on katsonut, että tätä koskevaa sääntelyä voisi olla tarpeen selkiyttää. Asiantuntijapuheenvuoroissa on pidetty perusteltuna, että ylimmillä laillisuusvalvojilla ja valtakunnansyyttäjällä tulee olla itsenäinen oikeus päättää esitutkinnan aloittamisesta.

#### **4.1.3 Ministerisyytteen nostamisen edellytykset**

Nyt tarkasteltavassa keskustelussa on esitetty perustuslain 116 §:stä kolmeen eri näkökulmaan liittyviä kysymyksiä: on pohdittu nykymuotoisen perustuslain 116 §:n riittävää selkeyttä, sen sisältämän korotetun syytekynnyksen tarpeellisuutta ja sitä, että tulisiko osa tai kenties kaikki epäilyt ministerien tekemistä rikoksista irrottaa käsiteltäväksi tavallisessa rikosprosessissa.

Viimeisimmän ministerivastuuasian käsittelyn yhteydessä joissain asiantuntijalausunnoissa todettiin, että perustuslain 116 § on osoittautunut jossain määrin tulkinnanvaraiseksi.<sup>97</sup> Tulkinnanvaraisuutta on nähty ainakin siinä, että koskeeko perustuslain 116 §:n mukainen selvän lainvastaisuuden vaatimus pykälän ensimmäistä tekemuotoa ja kuuluuko olennaisuusvaatimus toiseen tekemuotoon. Lisäksi tulkinnanvaraisuutta on nähty siinä, mitä kaikkia tekoja pykälän jälkimmäisen tekotavan piiriin kuuluisi.<sup>98</sup> Asiantuntijoilla oli kyseisen asian käsittelyn yhteydessä

<sup>97</sup> Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen päätyi lausunnossaan perustuslakivaliokunnalle toteamaan, että ”Kaiken edellä esitetyn perusteella minun on pakko todeta, että PL 116 §:n säännökselle näyttää olevan mahdotonta antaa yksiselitteistä merkityssisältöä ja sellaista tulkintaa, joka olisi johdonmukainen yhtäältä säännöksen sanamuodon ja toisaalta sen perusteluissa esitettyjen säännöksen tavoitteiden ja tarkoituksen kanssa. Tämän on erityisen epätydyttävää, kun kysymys on niin tärkeästä asiasta kuin ministerisyytteen nostamisen edellytyksistä.” Lausunto perustuslakivaliokunnalle 23.11.2020 s. 8, EOAK/7293/2020

<sup>98</sup> Esimerkiksi Eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen on todennut lausunnossaan perustuslakivaliokunnalle, että ”keskeisimmät avoimet tulkintakysymykset ovat siis ensinnäkin se, koskeeko selvän lainvastaisuuden vaatimus PL 116 §:n ensimmäistä tekemuotoa (edellä tekotapa a), ja toiseksi se, koskeeko olennaisuusvaatimus jälkimmäistä tekemuotoa (tekotapaa b). Kolmanneksi epäselvää on se, minkälaisia tekoja tekotavan b piiriin voidaan katsoa kuuluvan.” Oikeusasiamies Petri Jääskeläisen lausunto perustuslakivaliokunnalle asiassa PeVM 26/2020 vp, Lausunto perustuslakivaliokunnalle 23.11.2020 s. 9, EOAK/7293/2020, <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2022-AK-1775.pdf>



erilaisia tulkintoja perustuslain 116 §:n kahdesta tekemuodosta ja niiden välisen suhteen arvioinnista.<sup>99</sup> Keskustelussa on todettu, että jos sääntelyä lähdetään arvioimaan, olisi tarpeen pyrkiä korjaamaan säännöksen tulkinnanvaraisuudet.<sup>100</sup>

Useammassa puheenvuorossa on kiinnitetty huomiota siihen, että tätä ministerin korotettua virkavastuuta ja osin myös ylipäänsä pykälän muotoilua olisi perusteltua tarkastella. Nykymuotoista korotettua syytekynnystä on perusteltu perustuslain esitöissä mm. sillä, että ”tällaista syyttämiskynnystä on pidettävä tarpeellisenä poliittisen järjestelmän ja valtioneuvoston toimintakyvyn turvaamiseksi.”<sup>101</sup> Käydyssä keskustelussa on todettu, että mikäli sääntelyä lähdetään tarkastelemaan, olisi hyvä arvioida nykymuotoisen perustuslain 116 §:n mukaisen korotetun syytekynnyksen tarpeellisuutta.<sup>102</sup>

Edellä kuvatun perustuslain 116 §:n arvioimisen lisäksi keskustelussa on ehdotettu myös arvioitavaksi Norjassa olevaa mallia, jossa on rajattu, että erillismenettelyssä käsitellään vain ”perustuslakia vastaan” tehdyt rikokset, jolloin esimerkiksi korruptiotyyppiset teot tulisivat käsiteltäväksi normaalin virkarikossääntelyn mukaan.<sup>103</sup> Norjan perustuslain mukaisia ministerien perustuslaillisia velvoitteita ovat esimerkiksi oikean tiedon antaminen parlamentille<sup>104</sup>, velvollisuus erota ministerin tehtävästä parlamentin epäluottamuslauseen jälkeen<sup>105</sup> ja velvollisuus lausua eriävä mielipide valtioneuvostossa, jos ministeri katsoo kuninkaan päätöksen olevan lainvastainen<sup>106</sup>.

#### 4.1.4 Ministerivastuumuistutuksen allekirjoittajien asema

Tällä hetkellä perustuslaissa tai ministerivastuulaissa ei kielletä ministerivastuumuistutuksen allekirjoittaneita edustajia osallistumasta asian käsittelyyn perustuslakivaliokunnassa. Eduskunnan valiokuntaoppaassa on kuvattu lähtökohdaksi, että

”Perustuslakivaliokunnan jäsenen ei ole soveliasta valiokunnan erityiseen asemaan ja tehtävään sekä oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin liittyvien näkökohtien vuoksi

<sup>99</sup> Esimerkiksi apulaisvaltakunnansyyttäjä Jukka Rappe ja professori Veli-Pekka Viljanen ovat päätyneet erilaiseen tulkintaan sen osalta, miten perustuslain 116 §:n mukaisia kahta eri tekemuotoa ja niiden välistä suhdetta tulee arvioida. Apulaisvaltakunnansyyttäjä Jukka Rappen lausunto perustuslakivaliokunnalle asiassa PeVM 26/2020 vp s. 36 <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2022-AK-1754.pdf>, 26.8.2020, Dnro 46/62/19 vrt. professori Veli-Pekka Viljasen lausunto 9.9.2020 perustuslakivaliokunnalle samassa asiassa, s. 4 <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2022-AK-1765.pdf>. Perustuslain 116 §:n tulkintaan liittyvistä kysymyksistä kts. myös Jaakko Jonkan antama lausunto valiokunnan asiakirjoihin 6.10.2020 merkitty lausunto s. 13-17 ja Risto Eerola, Uudistuva ministerivastuu, Lakimies 8/1998 s. 1231–1246

<sup>100</sup> Puhemiehen pyöreän pöydän keskustelua varten laadituissa muistioissa esimerkiksi Veli-Pekka Viljanen ja Petri Jääskeläinen ovat todenneet, että jos sääntelyä lähdetään arvioimaan, olisi tarpeen pyrkiä korjaamaan säännöksessä ilmenneet tulkinnanvaraisuudet. Pyöreän pöydän keskustelun muistiot, Veli-Pekka Viljasen muistio s. 3 ja Petri Jääskeläisen muistio s. 4

<sup>101</sup> HE 1/1998 vp s. 171/I

<sup>102</sup> Esimerkiksi Veli-Pekka Viljanen on pyöreän pöydän keskustelua varten laaditussa muistiossa todennut, että mahdollisessa järjestelmän arvioinnissa tulisi arvioida perustuslain 116 §:ssä säädetyn korotetun ministerisyytekynnyksen tarpeellisuutta, Professori Veli-Pekka Viljasen muistio pyöreän pöydän keskusteluun s. 3. Myös Petri Jääskeläinen on todennut, että ”Mielestäni olisi syytä harkita, onko sanotun lainen säännös enää tarpeen. Sitä voidaan pitää rikosoikeudellisen yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisena, vaikka korotetun kynnyksen tarkoituksena ei ole suojella yksittäistä ministeriä, vaan laajemmin koko valtioneuvoston toimintaedellytyksiä”, Jääskeläisen muistio pyöreän pöydän keskusteluun s. 4

<sup>103</sup> Matti Kuusimäen muistio s. 4, 9

<sup>104</sup> Norjan perustuslain pykälä 82

<sup>105</sup> Norjan perustuslain pykälä 15

<sup>106</sup> Norjan perustuslain pykälä 30

allekirjoittaa ministerivastuumuistutusta ja osallistua siten aloitteellisesti tällaisen, luonteeltaan rikosoikeudellisen asian vireillepanoon valiokunnassa, jossa hän on itse jäsenenä ottamassa asiaan kantaa.”<sup>107</sup>

Valtakunnanoikeudesta annetun lain esitöissä (HE 185/1999 vp) taas on katsottu käytännön olevan, että ministerivastuumuistutuksen allekirjoittaja voi osallistua ministerivastuuasian käsittelyyn perustuslakivaliokunnassa ja täysistunnossa, koska perustuslain 32 §:n tarkoittamaa esteellisyyttä ei synny. Keskustelussa on kiinnitetty huomiota siihen, että perustuslakivaliokunnan jäsenten asemaa muistutusten allekirjoittajina tulisi tarkastella.

#### 4.2 Syytelupamenettely

Keskustelussa on pohdittu sitä, voisiko syyteluvasta päättämisen siirtää pois täysistunnolta. Keskustelussa on ehdotettu lähinnä sen arvioimista, voisiko päätöksenteon siirtää perustuslakivaliokunnalle. Perustuslakivaliokunnalla ei olisi mahdollista tehdä vastaavalla tavalla 5/6 enemmistöö vastavaa harkintaa. Tosin perustuslakivaliokunnan päätökseltä voitaisiin mahdollisesti edellyttää jotain korotettua enemmistökyynystä. Parlamentin toimintakyvyn kannalta päätöksenteon siirtämistä pois eduskunnalta ei ole keskustelussa puолlettu.

#### 5. Yhteenveto

Tässä muistiossa on kuvattu oikeudellisesta ministerivastuusta ja kansanedustajien syytelupapyyntöjärjestelmästä käytyä keskustelua, nykyistä sääntelyä ja kansainvälistä vertailua. Puheena olleista kysymyksistä merkittävä osa on käytännössä perustuslakitason asioita ja näitä koskevan sääntelyn mahdollinen muuttaminen vaatisi perustuslain muuttamista. Osa käsitellyistä kysymyksistä liittyy asioihin, joista on säädetty tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä muutettavissa olevissa säädöksissä, kuten esimerkiksi valtakunnanoikeuslaissa.

Perustuslakivaliokunta on lausunut, että perustuslain osalta lähtökohtana on ollut ajatus perustuslain suhteellisesta pysyvyydestä.<sup>108</sup> Esimerkiksi mietinnössä 10/2006 vp perustuslakivaliokunta kuvasi asiaa näin:

- ”Perustuslakivaliokunta on aiemmin ottanut perustuslain muutostarpeiden arvioinnin lähtökohdaksi vuonna 2000 voimaan tulleen perustuslain esitöistä ilmenevän ajatuksen perustuslain suhteellisesta pysyvyydestä (PeVM 5/2005 vp, s. 2/I, HE 1/1998 vp, s. 31/I). Perustuslain muuttamiseen tulee tämän lähtökohdan mukaan suhtautua pidättyvästi. Perustuslain muutoshankkeisiin ei pidä ryhtyä päivänpoliittisten tilannenäkymien perusteella eikä muutenkaan niin, että hankkeet olisivat omiaan heikentämään valtiosäännön perusratkaisujen vakautta tai perustuslain asemaa valtio- ja oikeusjärjestyksen perustana. Valiokunnan aiemman kannan mukaan on toisaalta pidettävä huolta siitä, että perustuslaki antaa oikean kuvan valtiollisen vallankäytön järjestelmästä ja yksilön oikeusaseman perusteista. Perustuslain mahdollisia muutostarpeita tulee arvioida huolellisesti ja välttämättömiksi arvioidut muutokset tehdä perusteellisen valmistelun sekä siihen liittyvän laajapohjaisen keskustelun ja yhteisymmärryksen pohjalta.”<sup>109</sup>

<sup>107</sup> Valiokuntaopas 2019 s. 40. Valiokuntaopas on Eduskunnan puhemiesneuvoston hyväksymä eduskunnan valiokuntatyöskentelyä koskeva ohje. Puhemiesneuvoston toimivalta asiakirjan hyväksymiseen on eduskunnan työjärjestyksen 6 §:n 1 momentin 10 kohdassa.

<sup>108</sup> Esim. PeVM 9/2010 vp s. 3

<sup>109</sup> PeVM 10/2006 vp s. 2-3

Kootusti voidaan todeta, että keskustelua on käyty seuraavista viidestä kysymyksestä:

#### Oikeudellinen ministerivastuu

1. Mikä on oikea paikka ministerisyytteen nostamisesta päättämiseksi: Eduskunta vai eduskunnan ulkopuolinen viranomainen?
  - a. Jos päätöksenteon paikka on eduskunta, onko oikea toimitella eduskunnan täysistunto vai eduskunnan perustuslakivaliokunta?
  - b. Jos päätöksenteon paikka on eduskunnan ulkopuolella, tulisiko tehtävä osoittaa eduskunnan oikeusasiamiehelle, valtioneuvoston oikeuskanslerille, valtakunnansyyttäjälle vai useammalle näistä?
2. Onko nykyinen perustuslain 116 §:n mukainen ministerien syytekyynnys asianmukainen vai tulisiko sen tasoa ja ylipäänsä pykälän mukaisia ministerisyytteen nostamisen edellytyksiä tarkastella? Lisäksi voidaan pohtia, tulisiko vain osa ministerien virkatoimissaan tekemistä rikoksista käsitellä erityismenettelyssä ja osa muun lainsäädännön mukaisesti tavallisina rikosasioina.
3. Tulisiko ministerivastuumuistutuksen allekirjoittajien asemaa muistutuksen käsittelyssä perustuslakivaliokunnassa arvioida?
4. Onko valtakunnanoikeus edelleen tarkoituksenmukainen toimija ministerivastuuasioiden käsittelyyn?

#### Kansanedustajien syytelupapyyntö

5. Tuleeko asian olla eduskunnan täysistunnon tehtävänä?
  - a. Voisiko asian joko siirtää perustuslakivaliokunnan tehtäväksi tai siirtää asian vain yksinomaan esitutkintaviranomaisten toimesta tehtäväksi harkinnaksi?

Tämä muistio ei sisällä esitystä minkään kysymyksen osalta siitä, tulisiko käynnistää jonkinlaista jatkovalmistelua jonkin kysymyksen osalta. Mahdolliset kysymykset jatkovalmistelusta ovat erikseen ratkaistavia kysymyksiä.

## **Liite 1: Tapauskäytännöstä**

### **Oikeudellinen ministerivastuu**

#### **Valtakunnanoikeuden tapaukset**

Oikeudellinen ministerivastuumenettely on ollut käytössä vuodesta 1919 alkaen. Syyte ministeriä vastaan on nostettu valtakunnanoikeudessa neljä kertaa<sup>110</sup>:

- Ns. raaputusjutussa vuonna 1933 *tasavallan presidentti* määräsi syytteen nostettavaksi ministeriä vastaan epäilystä valtioneuvoston pöytäkirjan merkinnän väärentämisestä
  - o Syyte hylättiin
- Ns. salaputkijutussa vuonna 1952 *eduskunta* päätti syytteen nostamisesta entisiä ministereitä vastaan. Entisten ministerien epäiltiin menetelleen lainvastaisesti valtionavustuksen myöntämisessä. (PeVM 14/1953 vp)
  - o Syytteet hylättiin pääosin. Valtakunnanoikeus tuomitsi syytetyistä kaksi entistä ministeriä sakkorangaistukseen.
- Ns. kättilöopiston jutussa vuonna 1959 *eduskunta* päätti nostaa syytteen kolmea entistä ministeriä vastaan. Kyse oli menettelystä kättilöopiston uuden rakennuksen rakennusteknisistä töistä tehtävää urakkasopimusta koskevassa asiassa (PeVM 11/1960 vp).
  - o Valtakunnanoikeus tuomitsi kaksi entistä ministeriä sakkorangaistuksiin. Syyte kolmatta entistä ministeriä vastaan hylättiin.
- Juhantalon asiassa Vuonna 1993 *eduskunta* päätti nostaa syytteen entistä ministeriä Kauko Juhantaloa vastaan. Kyse oli siitä, oliko entinen ministeri rikkonut virkavelvollisuuksia yhdistämällä henkilökohtaiset talousasiansa virkatehtävien hoitamiseen liittyviin asioihin (PeVM 5/1993 vp).
  - o Juhantalo tuomittiin virkavelvollisuuden rikkomisesta ja lahjuksen ottamisesta yhden vuoden ehdolliseen vankeusrangaistukseen.

**Ministerivastuumuistutuksia on merkittävä määrä.**

Nykyisen perustuslain aikana muistutuksia ministereitä vastaan on tehty

1. Ulkoministeri Pekka Haavisto vastaan tehty muistutus (PeVM 26/2020 vp)
2. Pääministeri Jyrki Kataista vastaan tehty muistutus (PeVM 4/2013 vp)
3. Valtioneuvoston oikeuskanslerin ilmoitus entisen pääministerin Matti Vanhasen virkatoimen lainmukaisuuden tutkimiseksi (PeVM 10/2010 vp)

Lisäksi valtioneuvoston oikeuskansleria vastaan on tehty kaksi muistutusta

1. Muistutus valtioneuvoston oikeuskanslerin virkatoimen lainvastaisuuden tutkimisesta (PeVM 9/2005 vp)
2. Muistutus valtioneuvoston oikeuskanslerin virkatoimen lainvastaisuuden tutkimisesta (PeVM 1/2005 vp)

Muistutusten määrä on laskenut huomattavasti viime vuosikymmeninä. Vielä 1990-luvulla muistutuksia oli yhteensä seitsemän<sup>111</sup> ja 1980-luvulla kymmenen.<sup>112</sup> Esimerkiksi

---

<sup>110</sup> Koonti tapauksista esim. PeVM 26/2020 vp s. 11-12

<sup>111</sup> PeVM 6/1998 vp, PeVM 19/1993 vp, PeVM 12/1993 vp, PeVM 5/1993 vp, PeVM 8/1993 vp, PeVM 4/1992 vp, PeVM 4/1990 vp

<sup>112</sup> PeVM 8/1989 vp, PeVM 1/1989 vp, PeVM 1/1988 vp, PeVM 23/1986 vp, PeVM 9/1985 vp, PeVM 57/1982 vp, PeVM 32/1982 vp, PeVM 16/1981 vp, PeVM 10/1980 vp, PeVM 4/1980 vp

perustuslakivaliokunta on todennut, että muistutuksia on käytetty aiemmin laaja-alaisemmin erilaisissa tilanteissa.<sup>113</sup>

### **Syytelupapyyntömenettely**

Syytelupapyyntömenettely on ollut käytössä koko yksikamarisen eduskunnan aikana ja jo osin säätyvaltiopäivien aikana. Syytelupapyyntöjä on tehty toistaiseksi itsenäisyyden aikana neljä. Eduskunta ei ole antanut kertaakaan syytelupapyyntöä. Kolme ensimmäistä syytelupapyyntöä on ollut yksityishenkilön esittämiä. Viimeisin syytelupapyyntö on ollut valtakunnansyyttäjän esittämä.

- Vuonna 1932 perustuslakivaliokunta ehdotti, että eduskunta antaisi suostumuksen kansanedustajan syytteeseen panemiseen (PeVM 18/1932 vp). Eduskunta ei kuitenkaan antanut suostumusta.<sup>114</sup>
- Vuonna 1947 perustuslakivaliokunta ehdotti, että eduskunta ei antaisi suostumusta syytteeseen panemiseen (PeVM 106/1947 vp)<sup>115</sup>
- Vuonna 1979 perustuslakivaliokunta ehdotti, että eduskunta ei antaisi suostumusta syytteeseen panemiseen (PeVM 13/1979 vp)<sup>116</sup>
- Vuonna 2020 perustuslakivaliokunta ehdotti, että eduskunta päättäisi antaa suostumuksensa edustajan syytteeseen panemiseen. (PeVM 21/2020 vp). Eduskunta ei antanut suostumusta.<sup>117</sup>

---

<sup>113</sup> Perustuslakivaliokunta on arvioinut hallituksen vuoden 1988 vuosikertomusta koskien ministerivastuumuistutusten käyttämistä: "On ilmeistä, että ministerivastuukysymys on joskus saatettu nostaa ilman selkeää epäilystä ministerin toiminnan lainvastaisuudesta pyrkien enemminkin valiokuntakäsittelyn avulla saamaan lisäselvitystä hallituksen tai ministerin toiminnasta ja sen syistä sekä arvioimaan asiaa laillisuuden ohella - tai nimenomaisesti - poliittisen tarkoituksenmukaisuuden kannalta. Ministerivastuumuistutuksen tekemiseen on saattanut vaikuttaa se, että ministerimuistutuskirjelmän tekijät ovat ehkä joissain tilanteissa katsoneet, ettei asia ole perusteellisesti selvitettävissä muilla keinoilla, kuten kysymysinstituution avulla." PeVM 5/1990 vp s. 3/II

<sup>114</sup> Mikael Hidén, Juridiikkaa ja muotoja eduskuntatyössä, 2009 s. 82-83

<sup>115</sup> Mikael Hidén, Juridiikkaa ja muotoja eduskuntatyössä, 2009 s. 83

<sup>116</sup> Mikael Hidén, Juridiikkaa ja muotoja eduskuntatyössä, 2009 s. 83

<sup>117</sup> EK 31/2020 vp