

19.12.2025

EOAK/4357/2024

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen

ASIANAJOPALVELUIDEN KÄYTTÖ ULKOASIAINHALLINNOSSA

1 KANTELU

Ulkoasiainhallinnon Virkailijayhdistys UHVY ry (jäljempänä kantelija) arvosteli kantelunsa kohdassa 2 asianajotoimistojen käyttöä ulkoministeriön virkatehtävien hoitamisessa. Muilta osin kantelu (kohdat 1 ja 3–7) siirrettiin valtioneuvoston oikeuskanslerin tutkittavaksi.

Kantelijan mukaan ulkoministeriö oli käyttänyt ainakin vuodesta 2019 alkaen asianajotoimistojen palveluja pääasiassa tavanomaisten virkatehtävien hoitamiseen kuten keskustelumuistioden laatimiseen, vaikka ulkoministeriön hallinnollisella osastolla oli ollut kymmeniä ylemmän oikeustieteellisen korkeakoulututkinnon suorittaneita henkilöitä hoitamassa hallinto- ja henkilöstölakimiehen virkatehtäviä.

Kantelijan mukaan ulkoministeriön tapa käyttää ulkopuolisia asianajotoimistoja oli järjestelmällinen toimintamalli, jota käytettiin osittain jopa virkamiesten kiusaamistarkoituksessa tavoitteena tehdä laissa säädettyihin oikeussuojakeinoin turvautumisen kynnyksellä yksittäiselle virkamiehelle mahdollisimman hankalaksi ja pelottavaksi. Ministeriön käyttämien toimistojen laskutustaso oli selvästi tavanomaista korkeampi, jolloin vastapuolen kulujen korvaamisen riski oikeudenkäymiskaaren 21 luvun perusteella oli virkamiehelle merkittävä.

Suurlähetystöissä (Riad ja Ottawa) ilmenneiden häirintätapausten selvittäminen oli haluttu ulkoistaa eräälle asianajotoimistolle. Kyseisten edustustojen henkilöstö oli kokenut asian ulkoistamisen pelkästään heihin kohdistetuksi painostukseksi, mikä oli ollut omiaan nostamaan kynnystä siitä, että henkilöstö jatkossa uskaltaisi toimia työturvallisuuslakiin tukeutuen ja nostaa epäkohdat työnantajan tietoisuuteen. Ulkoministeriö oli kääntynyt häirintätapauksissa sellaisen asianajotoimiston puoleen, joka tunnetusti edusti työnantajaa, mikä oli omiaan herättämään ihmetystä, sillä työnantajan velvollisuutena oli selvittää häirintätapaukset objektiivisesti kumpaakin osapuolta kuulemalla.

Kantelija toimitti kantelunsa mukana taulukon, josta ilmeni ulkoministeriön vuosien 2022 ja 2023 aikana tekemiä hankintoja asianajotoimistoilta ja lakiasiaintoimistoilta yhteensä 1.151.057,46 euron arvosta.

2 SELVITYS

2.1 Käytettävissäni olleet asiakirjat

Käytössäni olivat kanteluun liitetyt ja ulkoministeriöstä tänne hankitut seuraavat asiakirjat:

- Asianajajan laatimia muistioita työsuojeluasian käsittelystä ulkoministeriössä 27.3. – 6.11.2019
- Helsingin hovioikeuden tuomio 8.2.2024 nro 194 (dnro S 22/920) tasa-arvolakiin perustuvassa riita-asiassa
- Helsingin hallinto-oikeuden päätös 30.5.2023 nro 3175/2023 (Dnro 23753/03.04.04.04.03/2021) virkaan nimittämistä koskevassa asiassa
- Ottawan ja Riadin edustustojen häirintätapausten selvittämiseen liittyneitä sähköposteja helmi-maaliskuulta 2024
- Hankintapäätös 21.9.2021 (PC0TQ35G-20) julkisiin hankintoihin liittyvistä oikeudellisista palveluista
- Hankintapäätös 19.2.2024 (VN/5792/2024-UM-1) Riadin edustuston häirintäepäilyn selvittämisestä
- Hankintapäätös 4.2.2021 (PF0YVZP5-4) oikeudellisesta neuvonannosta ja asiamiehenä toimimisesta välimiesmenettelyssä X vs. Suomen valtio/UM
- Hankintapäätös 26.10.2023 (UH2023-068046) kehityspoliittisen laina- ja sijoitustoiminnan oikeudellisista tukipalveluista
- Hankintapäätös 2.6.2022 (UH2022-037105) tuesta laina- ja sijoitusmuotoisten finanssisijoitusten sopimusteksteihin ja mallisopimus pohjan kehittäminen
- Hankintapäätös 2.5.2023 (UH2023-027404) palvelusta kehityspoliittisten lainojen ja sijoitusten sopimustekstien ja sopimus pohjien kehittämiseksi
- Sopimus 30.8.2022 oikeudellisten neuvontapalveluiden puitejärjestelystä (Tilaus koskien seuraavia palveluita: ”Oikeudellinen esiselvitys Finnfundin roolista kehitysyhteistyön yritysrahoituksessa”)
- Päätös 5.5.2021 viisumitietojärjestelmän hankintoihin liittyvästä lausunnosta (PC0KVYBK-10)
- Hankintapäätös 14.4.2022 (PC0KVYB3-4) asianajopalveluiden hankinnasta TSV:n päätöksen (Dnro 763/171/22) valitusprosessissa
- Taulukko ulkoministeriön asianajokuluista vuosilta 2022 ja 2023 (yhteensä 1.151.057,46 euroa) eriteltynä yksiköittäin (SHJ, KEO-50, HAL-40, HAL-01, OIK-01 ja HAL-11
- Kolmen asianajotoimiston yhteensä 11 laskua 22.3.2022 – 5.12.2023

2.2 Ulkoministeriön lausunto

Ulkoministeriö toimitti selvityspyyntöni johdosta lausunnon, johon oli liitetty edellä mainittuja hankintapäätöksiä ja eritelty taulukko asianajotoimistoilta tehdyistä hankinnoista 2022 ja 2023.

Lausunnon mukaan ulkoministeriö oli käyttänyt erästä asianajotoimistoa sen ulkoasiainhallintoon liittyvän osaamisen johdosta. Yhteistyö oli koskenut pääasiassa oikeudenkäyntitoimeksiantoja ja niihin välittömästi liittyviä toimeksiantoja. Oikeudenkäynnit virka- ja työoikeuden alalla ovat ulkoministeriön mukaan tyypillisesti sellaisia, joissa eri hallinnonalojen organisaatiot joutuvat käyttämään ulkopuolista osaamista. Ulkoministeriössä ei ole oikeudenkäyntien hoitamisen edellyttämää erityisosaamista eikä resursseja hoitaa oikeudenkäynteihin liittyviä oikeudenkäyntiasiamiestehtäviä. Ministeriön käsityksen mukaan piti myös ottaa huomioon, että oikeudenkäyntiavustajana ja oikeudenkäyntiasiamiehenä toimiminen edellytti lupaa muilta kuin asianajajilta ja julkisilta oikeusavustajilta. Edelleen ministeriö katsoi lausunnossaan, ettei ollut tarkoituksenmukaista henkilöstöpolitiikkaa toimia niin, että osa ministeriön palveluksessa olevista virkamiehistä hoitaisi asiamiehenä tuomioistuimessa oikeusprosesseja toista ministeriön virkamiestä vastaan.

Ulkoministeriön lausunnossa tuotiin myös esiin, että ministeriön oikeudellisen osaston (OIK-01) hankkimien asianajopalveluiden käytössä oli ollut kysymys erään toisen asianajotoimiston toimimisesta Suomen valtion asiamiehenä asiassa, joka koski kansainvälistä välimiesmenettelyä. Ulkoministeriön oikeuspalvelulla ei ollut lausunnon mukaan sellaista kansainväliseen välimiesmenettelyyn liittyvää oikeudellista asiantuntemusta ja kokemusta, jota asian hoitaminen oli vaatinut.

Lausunnossa kerrottiin myös, että kehitysrahoituksen ja yksityisen sektorin yksikön (KEO-50) osalta ulkoministeriössä oli noussut esille tarve kehittää yksityisen sektorin rahoitusinstrumentteja (YSI) sekä tarkastella, mitä lainsäädäntömuutoksia tämä kehittäminen vaatisi. Tavoitteena oli ollut selvittää eräältä kolmannelta asianajotoimistolta tilatun oikeudellisen esiselvityksen avulla, miten Finnfundin roolia voitaisiin uudistaa ja mitä lakimuutoksia se vaatisi. Ministeriö oli tarvinnut kyseisen esiselvityksen kiireellisenä ministeriön ja valtioneuvoston päätöksenteon tueksi.

2.3 Kantelijan vastine

Kantelija antoi ulkoministeriön lausunnon johdosta vastineensa. Vastineen mukaan oikeusasiamiehen oli syytä tarkastella, oliko ulkoministeriön henkilöstöhallinto ja muu hallinto ollut asianmukaista, kun niin monista henkilöstöpäätöksistä oli valitettu tuomioistuimiin. Tästä oli seurannut tarve asianajopalveluiden hankkimiseen ja edelleen huomattavia kustannuksia, joista viime kädessä veronmaksajat vastasivat. Ulkoministeriön asioiden toistuva käsittely hallinto-oikeudessa oli koskenut samankaltaisia tapauksia, jotka liittyvät sisäiseen henkilöstöhallintoon. Viimeisimmät kantelijan tiedossa olevat tapaukset oli viety hallinto-oikeuteen loppuvuonna 2024.

Vastineen mukaan ulkoministeriön hallinnossa vallitsevat ongelmat olivat johtaneet tarpeettoman suureen ulkopuolisten asianajopalveluiden tarpeeseen. Tästä aiheutuvat kustannukset olisivat olleet vältettävissä hyvällä hallinnolla ja lain noudattamisella hallintopäätöksiä tehtäessä.

3 RATKAISU

3.1 Sovellettavia säännöksiä

[Perustuslain](#) 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslain 2 §:n 3 momentista johtuu, ettei julkista valtaa pitäisi voida käyttää ilman eduskunnan antamaan lakiin perustuvaa toimivaltaa. Tätä kutsutaan hallinnon lainalaisuuden periaatteeksi ja se on keskeinen osa oikeusvaltiollisuutta¹.

Hallinnon lainalaisuuden periaatteeseen liittyy myös perustuslain 118 §:ssä säädetty vastuu virkatoimista (virkavastuu). Pykälän 3 momentin mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään. Virkavastuuseen kuuluu myös rikosoikeudellinen virkavastuu, josta on säädetty rikoslain 40 luvussa.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän hoitamisen on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä² katsottu lähtökohtaisesti edellyttävän, että tehtävää hoitavat luonnolliset henkilöt toimivat tehtävässään virkavastuulla.

Virkavastuulla tarkoitetaan virkamiesten erityistä ja yksilöllistä oikeudellista vastuuta toiminnastaan. Virkamies on myös vastuussa sellaisesta monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut. Esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään. Virkavastuuta koskeva perustuslain 118 § on vastinpari perustuslain 2 §:n 3 momentissa ilmaistulle lakisidonnaisuuden periaatteelle.

Valtioneuvostosta annetun [lain](#) 2 §:n 2 momentin mukaan ministeriöt toimivat tarpeen mukaan yhteistyössä asioiden valmistelussa. Yhteistyön järjestämisestä vastaa se ministeriö, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu.

¹ Esim. Husa, Jaakko – Jyränki, Antero, Valtiosääntöoikeus 2021, I. 2.6.2.

² Ks. esim. [PeVL 26/2017 vp](#), s. 49 ja [PeVL 17/2021 vp](#), s. 20.

[Hallintolain](#) 10 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä.

Ulkoministeriöstä annetun valtioneuvoston [asetuksen](#) 1 §:n mukaan Ulkoministeriön tehtäviä ovat muun ohella

- ulko- ja turvallisuuspolitiikan valmistelu ja toimeenpano;
- ulkopoliittisesti merkittävien kannanottojen ilmoittaminen muille valtioille ja kansainvälisille järjestöille;
- kansainväliset ihmisoikeusasiat;
- kehityspolitiikan ja -yhteistyön valmistelu ja toimeenpano;
- valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden valmistelua ja täytäntöönpanoa koskevat asiat ministeriön toimialalla ja asioissa, jotka eivät kuulu toisen ministeriön toimialaan, sekä valtiosopimusten voimaansaattamista koskevan lainvalmistelun kehittäminen;
- valtiosopimusten rekisteröintiä ja tallettamista koskevat asiat sekä muut valtiosopimusoikeudesta johtuvat tehtävät;
- kansainvälisen oikeuden kehittäminen ja muut kansainvälistä oikeutta koskevat asiat;
- Suomen edustaminen kansainvälisissä lainkäyttö- ja tutkintaelimissä sekä muut tällaisia elimiä koskevat asiat;
- Suomen edustaminen Euroopan yhteisöjen tuomioistuimissa ja Suomea Euroopan unionin jäsenenä koskevissa valvontamenettelyissä;
- Suomen diplomaattiset edustustot ja konsuliedustustot vieraissa valtioissa, edustustot kansainvälisissä järjestöissä ja yhteenliittymissä sekä muu ulkomaanedustus;
- kansainvälisten tietoturvallisuusvelvoitteiden toteuttaminen Suomen kansallisena turvallisuusviranomaisena kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetun lain nojalla

[Ulkoasiainhallintolain](#) 2 §:n mukaan ulkoasiainhallinnon muodostavat ulkoasiainministeriö ja ulkomaanedustukseen kuuluvat edustustot. Edustustojen yleinen ohjaus ja valvonta kuuluu ulkoministeriölle.

Ulkoministeriön [työjärjestyksen](#) 41 §:n mukaan ministeriön oikeuspalvelun tehtäviin kuuluvat seuraavat asiat:

- 1) kansainvälinen oikeus;
- 2) terrorisminvastainen kansainvälinen yhteistyö ja terrorismikoordinaatio;
- 3) ihmisoikeussopimus- ja tuomioistuinasiat sekä muut ihmisoikeuksia koskevat oikeudelliset asiat;
- 4) Euroopan unionia koskevat oikeudelliset asiat, jollei asia kuulu muulle toimintayksikölle;
- 5) kansainväliset sopimusasiat, jollei asia kuulu muulle toimintayksikölle;
- 6) säädösvalmistelu, jollei asia kuulu muulle toimintayksikölle, ja ministeriön johdon avustaminen säädösvalmistelun laadun ja säädösvalmisteluosaamisen kehittämisessä;
- 7) Suomen valtion edustaminen kansainvälisissä lainkäyttö- ja tutkintaelimissä; ja
- 8) ulkoministeriön toimivaltaan kuuluvat kansainvälisiä pakotteita koskevat kansallisen toimivaltaisen viranomaisen tehtävät.

3.2 Valtioneuvoston oikeuskanslerin kannanottoja

Valtioneuvoston oikeuskansleri Jaakko Jonkka on 24.10.2013 antamassaan [ratkaisussa](#) (Dnro OKV/917/1/2013, OKV/962/1/2013, OKV/1034/1/2013 ja OKV/938/1/2013) ottanut kantaa asianajotoimistojen käyttöön ministeriössä tehdyn asiakirjojen julkisuutta koskeneen päätöksen valmistelussa:

”Asianajotoimistojen palveluiden käyttämisestä ministeriöissä ei ole olemassa säännöksiä eikä ohjeistusta. Lainsäädännön perusteella ei siten ole suoranaista estettä sille, että ministeriö hankkii oikeudellisia asiantuntijaneuvoja tai -palveluita asianajotoimistoilta. Näin ollen minulla ei ole perusteita katsoa, että valtiovarainministeriö olisi menetellyt minkään nimenomaisen lainsäädännön vastaisesti kääntyessään asianajotoimistojen puoleen vakuusasiakirjojen julkisuutta koskevassa kysymyksessä. Asiakirjajulkisuudesta päättämisessä on kyse viranomaisen ratkaisutoiminnasta ja viranomaisen on itsenäisesti arvioitava, missä määrin ja miltä osin se voi käyttää asianajotoimistoa ja sen arvioita päätöksentekonsa tukena. Joitakin yleistettävissä olevia näkökohtia tässä suhteessa voitaneen esittää. Lähtökohtaisesti on todettava, että julkisuuslain tunteminen ja julkisuusperiaatteen noudattaminen kuuluvat virkamiehen virkavelvollisuuksiin ja ministeriöiden on huolehdittava siitä, että ministeriöissä on riittävää julkisuuslain tuntemusta. Yleisellä tasolla voidaan arvioida, että asianajopalvelujen käyttäminen voi oikeudenkäyntiprosessien lisäksi olla perusteltua lähinnä oikeudellista erityisasiantuntemusta vaativissa kysymyksissä silloin, kun ministeriössä ei ole tällaista asiantuntemusta. Hallinnon perusjuridiikan – jollaiseen julkisuuslaki eittämättä kuuluu – soveltamisessa ei ministeriötasolla pitäisi pääsääntöisesti olla perusteltua tarvetta asianajopalveluiden käyttämiseen.

Kokoavasti totean tältä osin seuraavan:

Käytettävissäni olevan selvitysaineiston perusteella ei voida osoittaa, että ministeriö ei olisi itse tehnyt vakuusasiakirjojen julkisuuden arvioimista koskevaa ratkaisua. Päätöksentekoon johtanut menettely kuitenkin on kritiikille altis, koska selvitysaineiston perusteella syntyy sellainen kuva, että asianajotoimisto ei ole pelkästään antanut ministeriölle juridista konsultaatioapua vaan osallistunut konkreettisesti päätöksen muokkaamiseen ja päätöksen perustelujen kirjoittamiseen. Näyttää siltä, että asianajotoimistossa kirjoitettu teksti on suhteellisen laajoiltakin osin sellaisenaan jätetty lopulliseen päätökseen.

Tämän tapauksen erityispiirteisiin kuuluu, että asiakirjajulkisuuden arvioinnilla on ollut ulottuvuutta kansainväliseen sopimusjuridiikkaan ja siihen liittyvään yksityisen liikesalaisuuden määrittelyyn. Arvioinnissa on ollut kyse myös kansainvälisen rahoitusjärjestelyn asiakirjojen julkisuuden mahdollisista vaikutuksista Suomen ja Kreikan sekä muiden euroalueen valtioiden suhteisiin. Tällaisten kysymysten oikeudellinen merkitys ja vaikutus kotimaisen julkisuuslain soveltamiseen on päätöksenteossa pitänyt tunnistaa ja kyetä arvioimaan. Merkillepantavaa kuitenkin on, että suomalaisen asianajotoimiston osuus näyttää selvitysaineiston perusteella painottuneen julkisuuslakia koskevassa hallituksen esityksessä ja kotimaisessa oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa esitetyn selvittelyyn. Näin ollen herää kysymys, onko ja missä määrin ministeriöllä voinut olla perusteltua aihetta ostaa asianajotoimistolta tämänkaltaisia palveluja.”

Valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti on ulkoministeriöön tehtyä laillisuusvalvontakäyntiä 4.2.2025 koskeneessa tarkastuskertomuksessaan [OKV/704/71/2024-OK-15](#) todennut tehtävien ulkoistamisesta seuraavaa:

”Ministeriön oikeudellista osaamista on tarpeen vahvistaa. Esimerkiksi keskustelu perustuslain 124 §:n merkityksestä virantäyttöön liittyviä tehtäviä hallinnon ulkopuolisille siirrettäessä osoitti, että tehtävien siirtoja on tarkasteltu ministeriössä lähinnä siitä näkökulmasta, onko tehtävän siirto koettu ministeriössä toimivaksi ja kustannustehokkaaksi. On syytä kiinnittää huomiota siihen, että esimerkiksi virantäyttömenettely on hallinnollista menettelyä ja sen vuoksi siihen liittyvien tehtävien siirtämistä hallinnon ulkopuolisten tahojen suoritettaviksi on tarkasteltava myös perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Julkisen hallinnon eri sektoreilla on siirretty monenlaisia perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä hallinnon ulkopuolisten suoritettaviksi. Tällaisten tehtävien ulkoistaminen on siten mahdollista, mutta edellyttää, että siirto perustuu lainsäädäntöön.”

Tarkastushavaintojensa johdosta oikeuskansleri on viimeksi mainitussa asiassa pyytänyt ulkoministeriötä toimittamaan 15.11.2025 mennessä sen yksityisten tahojen suoritettaviksi siirtämien henkilöstöhallinnon tehtävien suhdetta perustuslain 124 §:ään koskevat perustellut arvionsa ja mahdolliset uudet hallinnon sisäiset ohjeensa sekä ilmoittamaan muutkin toimenpiteet, joihin se on tarkastuskertomuksessa esitetyn perusteella ryhtynyt.

Oikeuskanslerin tarkastuskertomuksessa on viitattu myös siihen, että apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen oli jo vuonna 2023 todennut ulkoministeriön siirtäneen konsulttiyhtiölle julkisina hallintotehtävinä pidettäviä virantäyttöön liittyviä tehtäviä ilman, että siirto oli perustunut perustuslain 124 §:n edellyttämällä tavalla lakiin tai laissa säädettyyn valtuuteen ([OKV/1734/10/2021](#)).

3.2 Käsityksiäni ja havaintojani asianajotoimistojen palvelujen käytöstä ulkoministeriössä

Olen ottanut tänään antamassani erillisessä ratkaisussa EOAK/1554/2024 kantaa asianajotoimistojen käyttöön suurlähetystöjen häirintäepäilyjen selvittämisessä. Nyt kysymyksessä olevassa ratkaisussani arvioin kantelun perusteella tietooni tullutta asianajotoimistojen käyttöä ulkoministeriössä muilta osin.

Totean edellä mainitussa ratkaisussani EOAK/1554/2024 käsiteltyyn työsuojelu- ja työturvallisuusteemaan liittyen ensinnäkin sen, että kantelussa mainituin tavoin erään asianajotoimiston palveluksessa ollut asianajaja on osallistunut epäasiallista kohtelua koskeneisiin ministeriön sisäisiin kuulemistilaisuuksiin ainakin 27.3.2019, 17.6.2019, 27.8.2019, 4.9.2019, 11.9.2019 ja 6.11.2019 sekä laatinut tilaisuuksista muistiot. Vastaavilla perusteilla kuin ratkaisussani EOAK/1554/2024 katson, että työturvallisuuslain soveltamiseen liittyvät kuulemiset tulisi julkishallinnossa hoitaa niin, ettei työnantajan toimeksiannosta paikalle hankita asianajajaa. Kuten kantelussa on tuotu esiin, työntekijäasemassa oleva henkilöstö voi perustellusti nähdä asianajajan työnantajapuolen ja esimiesten edustajana eikä puolueettomana toimijana.

Käytössäni olleesta asiakirja-aineistosta ilmenee, että ulkoministeriössä on käytetty erästä asianajotoimistoa laskusta (loppusumma 23.095 euroa) ilmenevään ”Tiedonhallintalakiin liittyvään oikeudelliseen neuvontaan”.

Huomioni kiinnittyy siihen, että kaikki asianajotoimiston laskussa eritelty toimenpiteet ovat sellaisia, jotka käsitykseni mukaan kuuluvat tavanomaisiin virkatehtäviin ja ministeriön virkamiesten virkavelvollisuuksiin piiriin. Kotimaisen ja EU-lainsäädännön sekä kansainvälisten sopimusten tunteminen ja soveltaminen kuuluvat ulkoministeriön tehtävien ydinalueeseen. Lakien esitöihin tutustuminen, mikäli siihen ilmenee tarvetta, kuuluu kaikkien ministeriötason korkeakoulutettujen virkamiesten perustehtäviin ja virkavelvollisuuksiin. Kansainvälisten sopimusten ja niiden vaikutusten arviointi kuuluu valtionhallinnossa erityisesti ulkoministeriölle. Mikäli laskussa mainituissa valtioneuvoston kanslian ja ulkoministeriön toimivaltuuksissa ja toimivaltuuksien rajapinnoissa on ollut epäselvyyttä, asia olisi tullut selvittää valtionhallinnon sisällä (VNOS 8 §) eikä ulkoistaa asian arviointia asianajotoimistolle.

Minulla ei ole huomauttamista siihen, että asianajotoimistoa on käytetty oikeudenkäynteihin edenneissä asioissa ulkoministeriön edustajana. Varsinkin yleisissä tuomioistuimissa on usein perusteltua, että asian käsittelyssä käytetään asianajajaa, eikä ainakaan suulliseen pääkäsittelyyn lähetetä paikalle virkamiestä, jolla ei ole vankkaa kokemusta oikeudenkäynneistä. Toisin kuin ulkoministeriön lausunnossa on katsottu, oikeudenkäymiskaaren säännökset eivät kuitenkaan sinänsä estä ministeriön virkamiehen käyttämistä oikeudenkäyntiasiamiehenä.

[Oikeudenkäymiskaaren](#) 15 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan oikeudenkäyntiasiamiehenä tai -avustajana saa toimia asianosaiseen työtai virkasuhteessa oleva, oikeustieteen muun ylemmän korkeakoulututkinnon kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinnon suorittanut, rehellinen ja muutoin kyseiseen tehtävään sopiva ja kykenevä henkilö, joka ei ole konkurssissa ja jonka toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu. Tämä säännös soveltuu myös ministeriön virkamiehiin.

Minulla ei ole huomauttamista myöskään siihen, että asianajotoimistolle on annettu toimeksianto toimia Suomen valtion asiamiehenä kansainvälisessä välimiesmenettelyssä (hankintapäätös 4.2.2021 PF0YVZP5-4). Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että kyseistä toimeksiantoa koskeneet laskut ovat määrältään erittäin suuria (yhteensä yli 630.000 euroa), mutta tuntimäärien osalta epätasaisesti eriteltyjä, ja välimiesmenettelyä koskeneessa hankintapäätöksessä hankinnan arvo on kuvattu varsin epämääräisesti.

Ministeriön tulee yleisen huolellisuusvelvoitteensa mukaisesti voida täsmällisesti muodostaa käsityksensä laskun perusteena olevista toimista ja työtunneista sekä toimenpiteiden ja ajankäytön tarpeellisuudesta, vastaavalla tavalla kuin tuomioistuin oikeudenkäynneissä maksettaessa asianajajien laskuja valtion varoista tai tuomittaessa oikeudenkäyntikuluja hävinneen vastapuolen maksettavaksi.

Asianajatoimistojen käyttöä koskevan kokonaisuuden arvioinnissa kiinnitän huomiota myös erään asianajotoimiston saamaan toimeksiantoon, joka on johtanut 21.12.2022 valmistuneen oikeudellisen [esiselvityksen](#) ”Finnfundin rooli kehitysyhteistyön yritysrahoituksessa” laatimiseen (toimeksiantoa koskevat laskut yhteensä 78.000 euroa). Esiselvitys sisältää muun muassa osiot julkisesta hallintotehtävästä (kohta 3.1), perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen turvaamisesta (kohta 3.3), yksityisestä toimijasta julkisen vallan käyttäjänä (kohta 3.5), perustuslakivaliokunnan havainnoista (kohta 11.4) ja laillisuusvalvojan esittämistä havainnoista (kohta 11.5) sekä useita arvioita eri lakien kehittämisestä ja päivittämisen tarpeista (kohdat 3.6, 10 ja 11.1).

Asianajotoimistolta tilattu esiselvitys koskee nähdäkseni sellaisia yleisiä julkisiin hallintotehtäviin ja julkisen vallan käyttöön liittyviä oikeudellisia kysymyksiä, joita koskevien käsitteiden ja perustuslakivaliokunnan kannanottojen tulisi olla tiedossa kaikilla hallinnonaloilla ja kaikissa ministeriöissä, ja lähtökohtaisesti paremmin kuin yksityisissä asianajotoimistoissa. Esiselvityksessä on ollut kysymys myös nimenomaan ulkoministeriön toimialaa kuuluvista kehitysyhteistyöhön liittyvistä kysymyksistä, joihin liittyvän juridiikan parhaiden asiantuntijoiden voisi luulla löytyvän ulkoministeriöstä eikä asianajotoimistoista.

Kehitysyhteistyön rahoitusta koskevan esiselvityksen teettämisessä on käsitykseni mukaan ollut kysymys toimeksiannosta, jolla ministeriö on ilman kestäviä perusteita teettänyt omia töitään yksityisellä asianajotoimistolla.

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että lainvalmistelu on yksi keskeisimmistä ministeriöiden tehtävistä. Valiokunta on pitänyt selvänä, että sitä ei voi ulkoistaa. Käytännössä on kuitenkin katsottu, että tämä ei estä ulkopuolisten selvitysten tai asiantuntija-avun hankkimista (ks. [PeVL 58/2022 vp](#), kohdat 27–29 ja näissä viitatuksi), mutta riittävästä osaamisesta on syytä varmistua (ks. aiheesta apulaisoikeusasiamies Mikko Sarjan lausunto [EOAK/3129/2025](#)).

Valtioneuvoston oikeuskansleri on tarkastuskertomuksessaan [OKV/704/71/2024-OKV-15](#) todennut (s. 26), että ulkoministeriön oikeudellista osaamista on tarpeen vahvistaa. Tarkastuskertomuksessa on todettu, että esimerkiksi keskustelu perustuslain 124 §:n merkityksestä tehtäviä hallinnon ulkopuolisille siirrettäessä osoitti, että tehtävien siirtoja on tarkasteltu ministeriössä lähinnä siitä näkökulmasta, onko tehtävän siirto koettu ministeriössä toimivaksi ja kustannustehokkaaksi. Oikeuskanslerin mukaan olisi kuitenkin ollut syytä kiinnittää huomiota siihen, että esimerkiksi virantäyttömenettely on hallinnollista menettelyä ja sen vuoksi siihen liittyvien tehtävien siirtämistä hallinnon ulkopuolisten tahojen suoritettaviksi on tarkasteltava myös perustuslain 124 §:n näkökulmasta.

Voin omalta osaltani yhtyä oikeuskanslerin käsitykseen siitä, että ulkoministeriön oikeudellista osaamista on tarpeen vahvistaa. Tätä päätelmää tukee se, että edellä mainittuun toimeksiantoon ”Tiedonhallintalakiin liittyvä oikeudellinen neuvonta” tai oikeudellisen esiselvityksen ”Finnfundin rooli kehitysyhteistyön yritysrahoituksessa” laatimiseen ei ministeriöstä ilmeisesti ole löytynyt omaa osaamista. Jos esimerkiksi valtiosääntöisiin kysymyksiin tarvitaan erityisasiantuntemusta ja konsultaatiota, sitä tulisi käsitykseni mukaan hankkia pikemminkin oikeusministeriöstä kuin asianajotoimistoista. [Laki](#) julkisen hallinnon tiedonhallinnasta puolestaan on valmisteltu valtiovarainministeriössä, joten valtiovarainministeriön puoleen kääntyminen tiedonhallintalakia koskeissa epäselvissä tulkintatilanteissa olisi mielestäni oikeampi menettelytapa kuin neuvojen hakeminen asianajotoimistoista. Viittaa ministeriöiden välisen yhteistyön osalta edellä selostettuihin valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n 2 momenttiin ja hallintolain 10 §:ään.

Voin yhtyä myös oikeuskansleri Jaakko Jonkan esittämään arvioon (edellä kohta 3.2), että yleisellä tasolla asianajopalvelujen käyttäminen voi oikeudenkäyntiprosessien lisäksi olla perusteltua lähinnä oikeudellista erityisasiantuntemusta vaativissa kysymyksissä silloin, kun ministeriössä ei ole tällaista asiantuntemusta. Hallinnon perusjuridiikan soveltamisessa ei ministeriötasolla pitäisi pääsääntöisesti olla perusteltua tarvetta asianajopalveluiden käyttämiseen.

Kiinnitän lopuksi huomiota siihen, että valtioneuvoston oikeudellisten neuvontapalveluiden puitejärjestely ([VN/7090/2023](#)), koskee ensisijaisesti valtioneuvoston omistajaohjaustoimintoja. Tosin yksittäiset toimeksiannot näyttävät puitejärjestelyssä voivan liittyä myös muihin ministeriöiden tehtäviin ja jopa ”hallintojuridiikkaan”. Puitejärjestelyn kesto on neljä vuotta. Yksittäiset puitejärjestelyn perusteella tehtävät tilaukset tulee tehdä puitejärjestelyn aikana ja ne voivat olla voimassa enintään vuoden puitejärjestelyn päättymisen jälkeen. Myös ulkoministeriö on mukana puitejärjestelyn hankintarenkaassa. Käsitykseni mukaan neuvontapalvelujen saamiseen tähtäävien puitejärjestelyjen väljä käyttöalan määrittely saattaa osaltaan olla omiaan hämärtämään ministeriöiden virkamiesten ymmärrystä siitä, mitä julkisia hallintotehtäviä - ja ylipäätensä, mitä virkatehtäviä - heidän on itse virkavelvollisuuksiensa puitteissa hoidettava.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3 esittämäni käsitykset ulkoministeriön tietoon. Kiinnitän ministeriön huomiota erityisesti perustuslain 124 §:n, valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n 2 momentin ja hallintolain 10 §:n säännöksiin.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni ulkoministeriölle ja tiedoksi myös valtioneuvoston kanslialle edellä mainittuun puitejärjestelyyn liittyen.