

TOIVO MIKAEL  
KIVIMÄKI

1886 · 5 · 6 · 1956

*Juhlajulkaisu*

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

TÄTÄ JULKAISUA ON PAINETTU  
1400 NUMEROIMATONTA JA 100  
NUMEROITUA KAPPALETTA



ISBN 978-951-855-880-7 (PDF)

SUOMALAISEN  
LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA  
C-SARJA N:o 4

# TOIVO MIKAEL KIVIMÄKI

*Juhlajulkaisu*

TOIMITUSKUNTA

AARNE REKOLA

A. R. HEIKONEN      A. K. IKKALA

REINO ERMA

Paavo Kastari

## Voidaanko tasavallan presidentin päätös purkaa ja kuka voi siitä tehdä aloitteen?

Varhaisimpina aikoina katsottiin monarkioissa kaiken tuomiovallan olevan lähtöisin valtionpäämiehestä. Niinpä myös tuomioistuimet toimivat kuninkaan nimissä ja vielä nykyisinkin antavat esim. Ruotsissa korkeimmat oikeudet päätöksensä sillä tavoin. Myöhemmin siirrettiin kuitenkin useimmissa monarkioissa tuomiovallan käyttäminen kokonaisuudessaan erilleen kuninkaasta — ylimmässä asteessa tavallisimmin niiden mullistusten yhteydessä, joiden kautta kuljettiin itsevaltiudesta perustuslailliseen monarkiaan. Luonnollista on, että nykyaikaisessa tasavallassa tuomiovalta on ja on alunperin ollutkin valtionpäämiehestä erillään.

Sitä mukaa kuin oikeusvaltion aatteeseen kuuluva vaatimus kaiken julkisen toiminnan ehdottomasta pohjautumisesta lakiin on voittanut alaa, on ylimmänkin hallinto- ja hallitusvallan käyttämisen sidonnaisuutta lakiin pyritty mahdollisimman pitkälle tehostamaan. Erityisesti ministerinmyötävaikutuksella ja -vastuunalaisuudella on yritetty toisaalta ennakolta turvata valtionpäämiehen päätösten lainmukaisuus sekä toisaalta järjestää jälkikäteen vastuunalaisuus lainvastaisista päätöksistä sillä tavoin, että valtiorakennelman ylimmän huipun asema pysyisi häiriintymättömänä, vakaana ja arvokkaana.

Meillä Suomessa on valtionpäämiehen päätösten laillisuuskontrolli — nähtävästi sortovuosien katkerien kokemusten jälkivaikutuksen alaisena — viety omalaatuisilla erikoisjärjestelyillä niin pitkälle, että sillä

tuskin on muualla vertaa. En tarkoita ainoastaan oikeuskanslerin läsnäoloa ja toimintaa tasavallan presidentin päätösten osalta vaan erityisesti sitä erikoiskontrollia, jonka HM 35 ja 45 § ovat järjestäneet tapahtuvaksi jälkikäteen eli presidentin tekemän päätöksen täytäntöönpanovaiheeseen. Jos presidentin päätös silloin huomataan lainvastaiseksi, on valtioneuvoston — hankittuaan oikeuskanslerin lausunnon — esitettävä presidentille, että päätös peruutettaisiin tai muutettaisiin. Jos presidentti kaikesta huolimatta pysyy kannallaan, on valtioneuvoston hänelle tällaisessa äärimmäisessä tapauksessa ilmoitettava, ettei päätöstä voida saattaa täytäntöön. Presidentin päätös on siis tällöin käytännössä tehoton. Itse asiassa voitaneen sanoa, että presidentin päätös on lopullinen vasta läpäistyään tämän täytäntöönpanovaiheen ja vasta silloin ovat siitä seurauksena olevat oikeusvaikutukset lopullisesti syntyneet.

Mutta jos valtionpäämies kaikista varotoimenpiteistä huolimatta tekee lainvastaisen päätöksen ja se pannaan täytäntöönkin, saattaa nousta ratkaistavaksi vaikea pulma siitä, missä määrin ja miten tällainen lainvastaisuus voidaan sitten enää korjata. Jos on kysymys sellaisista valtionpäämiehen päätöksistä, joista ei ole ollut seurauksena varsinaisen oikeuden syntymistä kenellekään, voitaneen lainvastaisuus useinkin korjata ilman muuta vain peruuttamalla tai muuttamalla päätös valtionpäämiehen itsensä toimesta. Jos päätöksellä sitävästoin on syntynyt jollekulle oikeus, on luonnollista, että tätä oikeutta ei voida häneltä riistää pelkällä hallintoviranomaisen eikä siis itsensä valtionpäämiehenkään päätöksellä. Päätös on silloin oikeusvoimainen ja korjauksen voi aikaansaada vain tuomioistuim — jos sekään.

Tuomioistuinkontrollia myös valtionpäämiehen lainvastaisten päätösten varalta — niin harvoin kuin se käytännössä tulee kysymykseen — pidetäänkin nykyaikaisissa oikeusvaltioissa asianmukaisena ja useimmissa sen voitaneen katsoa olevan voimassa olevaa oikeutta. Asianomaisen maan oikeusjärjestyksestä ja lähinnä hallinto- tai valtiösääntöoikeudellisen lainkäytön järjestelystä riippuu, millä tavoin tuo kontrolli on järjestetty. Niissä maissa, kuten esim. Tanskassa ja Norjassa, joissa ei ole erityisiä hallinto-oikeudellisia tuomioistuinta, vaan

joissa hallintoviranomaisten toimenpiteiden lainmukaisuuden tutkiminen voidaan saattaa yleisten tuomioistuinten tutkittavaksi, on mahdollista tehdä samalla tavoin myös valtionpäämiehen päätösten osalta.<sup>1</sup> Niissä maissa taas, kuten Ranskassa ja Länsi-Saksassa, joissa hallintoviranomaisten toimenpiteiden lainvastaisuus voidaan saattaa erityisten hallinto- tai valtiosääntöoikeudellisten tuomioistuinten tutkittavaksi, näyttää niin voitavan tehdä myös valtionpäämiehen päätösten osalta.<sup>2</sup>

Mutta vaikka valtionpäämiehen päätösten lainmukaisuuden tutkiminen tuomioistuimessa yleensä onkin periaatteessa mahdollista, ei niin tavallisesti kuitenkaan ole kaikkien päätösten osalta. Valtionpäämiehen ja yleensäkin hallitusvallan toimenpiteet samoin kuin myös parlamentin ratkaisut ovat monesti luonteeltaan siinä määrin poliittisia, että ne eivät sovi poliittista vastuunalaisuutta vailla olevista virkamiehistä kokoonpannun tuomioistuimen käsiteltäviksi. Rajan vetäminen päätöksen laadun ja luonteen perusteella oikealle kohdalleen on vaikea tehtävä, koska liian pitkälle mentäessä on yhtäällä vaanimassa oikeuslaitoksen politisoitumisen ja toisaalla taas kansalaisten oikeusturvattomuuden vaara.<sup>3</sup> Riippuen suurelta osalta sen aseman vahvuudesta, mikä eri maissa on perinteellisesti katsottu kuuluvan tuomioistuimille, on niiden kontrolli valtionpäämiehen päätösten osalta katsottu kussakin maassa voitavan ulottaa enemmän tai vähemmän pitkälle tällaisen poliittisen ja ei-poliittisen alueen väliselle ei kenenkään maalle.

Erityisesti Ranskassa, jossa tuomioistuinten asema lainsäädäntö- ja täytäntöönpanovaltaan verrattuna ei varsinkaan aikaisemmin ole ollut vahva, mutta jossa toisaalta erityinen hallinto-oikeudellinen lainkäyttö

<sup>1</sup> Knud Berlin, Den danske Statsforfatningsret II 1939 s. 275—277 ja Frede Castberg, Norges statsforfatning II 1947 s. 213—214.

<sup>2</sup> Paul Duez & Guy Debeyre, Traité de droit administratif 1952 s. 486—490 ja 663 sekä Otto Koellreuter, Deutsches Staatsrecht 1953 s. 216 ja Ernst Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts 1950 s. 390—393 ja 409—410. — Ruotsissakin, jossa kuninkaan päätöstä ei normaaleilla oikeuskeinoilla voi saada tuomioistuimen tutkittavaksi, näyttää sitä pidettävän mahdollisena ja myös de lege ferenda suotavana purkuteitse. Administrativt rättskydd. Statens offentliga utredningar 1955: 19 s. 50 ja 95—96.

<sup>3</sup> Ks. esim. Carl Schmitt, Der Hüter der Verfassung 1931 s. 12—70 ja eritt. s. 50—51.

on sekä muita maita varemmin päässyt alulle että vähitellen myös varsin pitkälle kehittynyt, on tuomioistuinkontrollin rajojen määrittäminen valtiovallan kahta muuta päähaaraa vastaan aiheuttanut paljon päänvaivaa. Siellä on kehitetty kaksi oppirakennelmaa, nimeltään toisaalta *actes de parlement* ja toisaalta *actes de gouvernement*, niistä toimenpiteistä, joihin tuomioistuinkontrolli ei toimenpiteiden laadun vuoksi ulotu. Edellisen rakennelman piiriin kuuluu mm. parlamentin hyväksymien lakien perustuslainmukaisuuden tutkiminen ja jälkimmäiseen taas joukko täytäntöönpanovallan keskeisiä toimenpiteitä, kuten hallituksen toimenpiteet suhteessaan parlamenttiin (vaalien määrittäminen, lakiehdotusten antaminen ym.), diplomatian toimenpiteet — myös diplomaattisten edustajien taholta — hoidettaessa suhteita vieraisiin valtioihin, niinikään puolustuslaitosta ja sodankäyntiä koskevat toimenpiteet sekä eräät valtakunnan sisäistä turvallisuutta ja järjestystä koskevat poliisitoimenpiteet. Tämänlaatuisia poikkeuksia lukuunottamatta voidaan kuitenkin kaikkien viranomaisten ja siis myös tasavallan presidentin toimenpiteet saada Ranskassa laillisuutensa puolesta tuomioistuinten tutkittavaksi. Lisäksi voidaan mainita, että sikäläinen korkein hallinto-oikeus (*Conseil d'Etat*) on tuomioistuinikäytännöllä yhä edelleen jatkuvasti supistamassa edellämainittujen poikkeuksien alaa, joilla tehtyjä valituksia (*recours pour excès de pouvoir*), se ei ota käsiteltäväkseen.<sup>4</sup>

Vaikka Suomessa jo varhain on ollut laaja muutoksenhakuoikeus myös hallintoviranomaisten päätöksistä, jäi se ylimmän portaan, hallituksen päätöksistä varsin suppeaksi senkin jälkeen, kun oli 1918 saatu erillinen ja riippumaton tuomioistuin, korkein hallinto-oikeus (KHO) hallinto-oikeudellista lainkäyttöä varten ylimmässä oikeusasteessa. Vasta muutoksenhausta hallintoasioissa 24. 3. 1950 annetulla lailla (HVall 154/1950) järjestettiin myös yleisesti valitusoikeus valtioneuvoston ja

<sup>4</sup> *Duez & Debeyre* s. 481—496. Niinpä voidaan mainita, että *Conseil d'Etat* on 28.3.1947 katsonut voivansa ottaa käsiteltäväkseen myös armahdusvallan käyttöä koskevasta presidentin päätöksestä tehdyn valituksen, vaikka armahduspäätösten oli siihen asti katsottu olevan laadultaan *actes de gouvènement*. *Ibidem* s. 490. Ks. myös *Forsthoff* s. 390 ja seur.

ministeriöiden päätöksistä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Mutta tasavallan presidentin päätökset jätettiin silloinkin kokonaisuudessaan säännöllisen muutoksenhakumahdollisuuden ulkopuolelle. Siitä huolimatta on aikaisemmin katsottu ja käsitykseni mukaan on HValL:n antamisen jälkeen yhä edelleenkin katsottava olevan mahdollista saattaa KHOL (74/1918) 3 §:n 2 kohdan nojalla myös presidentin päätöksen lainvastaisuus purkuteitse KHO:n tutkittavaksi.

KHOL 3 §:n syntyvaiheiden valossa on tällaisen tulkinnan esittäminen aikanaan saattanut kyllä aluksi<sup>5</sup> olla jokseenkin uskallettua. Kun korkeinta hallinto-oikeutta koskevat säännökset näet ensi kerran esitettiin eduskunnalle, oli sekä hallituksen esityksen N:o 7/1917 I vp. perusteluissa (s. 4) että sittemmin myös hyväksytyksi tullessa lakitekstissä (1 § 2 mom.) KHO:n purkuvalta hallituksen osalta rajoitettu nimenomaan vain senaatin talousosaston käsiteltäviin asioihin. Huomattava kuitenkin on, että tämä oli silloisissa oloissa itse asiassa aivan luonnollista, koska maamme vielä silloinkin, kun eduskunta 2. 8. 1917 hyväksyi k.o. lakiehdotuksen, oli yhdistettynä Venäjään, jonka väliaikainen hallitus — joskin kysymys suomalaisella taholla oli jo silloin kovin kiistelty — piti itseään myös Suomen valtionpäämiehelle kuuluvan vallan haltijana. Tätä eduskunnan hyväksymää lakia ei kuitenkaan koskaan vah-

<sup>5</sup> Ensimmäisen kerran tämän tulkinnan lienee esittänyt S. R. Björkstén, Statsrådet i Finland från konstitutionell synpunkt 1929 s. 175—176. Tulkinta nojasi siihen oikeaan ja merkittäväänkin perusteeseen, että kun valtioneuvostolla on HM 45 §:n nojalla oikeus tutkia presidentin päätösten lainmukaisuutta ja KHO:lla oli jo siihenkin aikaan — siis ennen HValL:ia — KHOL 3 §:n 2 kohdan nojalla oikeus purkuhakemuksen yhteydessä tutkia valtioneuvoston päätösten lainmukaisuutta, täytyi KHO:lla samalla tavoin olla oikeus tutkia presidentinkin päätösten lainmukaisuutta. Epäselvää sitävastoin on, minkä vuoksi Björkstén katsoi myös tasavaltaisella valtiomuodolla olevan pulmakysymyksen ratkaisulle varsin olennaisen merkityksen päättäessään esityksensä sanoihin: »Annat skulde förhållandet vara, om det vore fråga om beslut av en monark.»

Merkille pantavaa on, että Axel Charpentier hiukan myöhemmin ilmestyneessä kirjoituksessaan Justitiekanslerns i Finland ställning och uppgifter NAT 1929 s. 205—238 ilmeisesti on välttänyt tämän kysymyksen käsittelyä ja kannanottoa siihen, koska hän muutoin tyhjentävässä oikeuskansleria koskevassa esityksessään ei koko ongelmaa edes mainitse. Huomaamattomuudesta tämä sivuuttaminen on tuskin voinut johtua senkään vuoksi, että Charpentier oli jo silloin tutustunut Björksténin e.m. teokseen, johon hän s. 232<sub>1</sub> viittaakin.

vistettu. Kun asiasta pian sen jälkeen säädettiin uusi laki (KHOL 74/1918) ei pohtimaamme kysymykseen sen käsittelyvaiheissa enää varsinaisesti lainkaan puututtu. Pulmalliseksi kysymys muodostui kuitenkin sen vuoksi, että tässä laissa, joka tuli myös vahvistetuksi, on käytetty senaatin talousosaston sijasta siinä määrin neutraalia sanontaa kuin »Hallitus», joka voi tarkoittaa joko valtioneuvostoa taikka tasavallan presidenttiä taikka kumpaaakin.

Kun näet Venäjästä irroittautumisen ajatus oli päässyt ratkaisevasti voitolle, oli mm. annettu eduskunnalle 30. 11. 1917 hallituksen esitys N:o 1/1917 II vp. hallitusmuodoksi. Tämän ensimmäisen esityksen mukaisena hallitusmuoto sittemmin tulikin monien vaiheiden jälkeen myös lopullisesti hyväksytyksi kaikessa olennaisessa, mm. sekä presidentin päätösten laillisuustakuujärjestelmän (HM 35 ja 45 §) että myös korkeimpia oikeuksia koskevien säännösten osalta. Hallitusmuotoesityksessä oli edellytetty sekä tasavallan presidentistä ja valtioneuvostosta yhteisesti että myös kummastakin erikseen voitavan käyttää nimitystä »hallitus». Sen vuoksi ja kun valtion ylimpien elimien asema ja nimitykset tuona interregnumin aikana olivat pakosta väliaikaisella kannalla, oli luonnollista, että niistä silloin lakitekstissäkin saatettiin joutua johdonmukaisesti käyttämään tuota erittelemätöntä yhteisnimitystä.<sup>6</sup> Näin tehtiin mm. siinä kolme päivää hallitusmuotoesityksen antamisen jälkeen annetussa hallituksen esityksessä N:o 11/1917 II vp. laiksi korkeimmasta hallinto-oikeudesta, joka sittemmin tuli edellä kerrotulla tavalla myös vahvistetuksi ja on nykyisinkin voimassa (KHOL 74/1918). Oikeastaan ei purkuvaltaa koskevassa säännöksessä (KHOL 3 § 2 mom.) edellisen ehdotuksen käyttämien sanojen »Senaatin talousosasto» vaihtaminen sanaksi »Hallitus» tarvinnut siis merkitä mitään asiallista muutosta. Näin sitäkin suuremmalla syyllä kun senaatin talousosaston nimi vasta paljon myöhemmin (161/17. 11. 1918) muuttui virallisesti valtioneuvostoksi, jota termiä, vaikka sitä hallitusmuotoehdotuksessa kyllä käytettiin, ei siis vielä silloin olisi voitukaan käyttää sellaisen lain tekstissä, joka oletettavasti olisi tullut voimaan ennen hal-

<sup>6</sup> »Hallitus» sanan merkityksestä ks. myös *Rafael Erich*, Suomen valtio-oikeus II s. 9.

litusmuotoa ja siis vanhan järjestelmän ja sen mukaisten nimien ollessa vielä käytännössä. Kun tämän toisen KHO:tta koskevan lakiehdotuksen käsittelyvaiheistakaan ei käy ilmi, että tässä kohden olisi tarkoitettu muutosta aikaisemman esityksen kantaan, ei siis KHOL 3 § 2 kohdan syntyvaiheista kylläkään saa tukea sille tulkinnalle, että siinä »Hallituksella» tarkoitettaisiin myös tasavallan presidenttiä.

Siitä huolimatta en omasta puolestani epäröi katsoa, että viimeksi mainittu tulkinta on oikea. Tämän lainkohdan syntyvaiheet ovat miltei kouluesimerkki sellaisesta tapauksesta, jossa ns. lainsäätäjän tarkoituksella ei voi operoida tulkinnassa puoleen eikä toiseen. Siksi hämäränä sitä täytyy tässä pitää taikka kenties paremminkin katsoa, että lainsäätäjä tuskin on itselleenkaan selvittänyt kaikkia edellä kerrotusta sanonnan vaihdoksesta johtuvia seuraamuksia. Toisaalta voidaan näet osoittaa seikkoja, jotka lainsäätäjän tarkoituksen osalta viittaavat aivan päinvastaiseen suuntaan. Niinpä voidaan vedota mm. siihen, että hallituksen esityksen N:o 11/1917 II vp. perusteluissa sanotaan eräiden muutosten tekemisen aikaisempaan ehdotukseen katsotun suotavaksi »ottaen tällöin huomioon ne määräykset, jotka sisältyvät Hallituksen Eduskunnan hyväksyttäväksi jättämään ehdotukseen Suomen Hallitusmuodoksi». Viimeksi mainittujen määräysten joukossa oli, kuten sanottu, myös sittemmin HM 45 §:ksi tulleet säännökset, joita mm. Björksten on edellä kerrotulla tavalla pitänyt painavana perusteena sen tulkinnan puolesta, jonka mukaan KHO:lla on katsottava olevan valta purkaa lainvastainen presidentinkin päätös.

Tämän perusteen lisäksi pitäisin puolestani vielä painavampana seikkana tämän tulkinnan tueksi sitä edellä esitetystä muiden maiden oloja koskevasta selostuksesta esille käyvää näkökohtaa, että oikeusvaltiossa pitää periaatteessa kaikkien viranomaisten, korkeimmankin, toimenpiteiden laillisuuden olla saatettavissa tuomioistuimen tutkittavaksi. Ei voitane osoittaa perusteita, jotka oikeuttaisivat — vaikka lain sanamuoto on kieltämättä tulkinnanvarainen — katsomaan meikäläisen oikeuskäsityksen poikkeavan tässä kohdin siitä, mitä yleensä näytään katsovan vastaavanlaisen oikeuskäsityksen pohjalle rakentuvan oikeusjärjestyksen mukaiseksi. Onkin tietysti luonnollista, että tasavallan presidentti itse-

kin saattaa erehtyä, minkä lisäksi hänelle voidaan esitellä asia sillä tavoin, että sen pohjalta syntynyt ratkaisu saattaa myöhemmin esille tulleiden seikkojen valossa tuntua sietämättömältä oikeudenloukkaukselta, ellei olisi olemassa keinoja sen korjaamiseksi. Mahtavan tuen tämä tulkinta saa erityisesti siitä, että niin suuri auktoriteetti kuin K. J. Ståhlberg, jolla lisäksi on ollut paras ajateltavissa oleva sekä käytännöllinen kokemus että teoreettiset tiedot nimenomaan tämän kysymyksen ratkaisemiseksi, on asettunut sen kannalle.<sup>7</sup> Kysymyksen yleistä periaateellista puolta voitaneen näin ollen pitää ratkaistuna.

Mitä tulee tasavallan presidentin päätösten purkamismahdollisuuden edellytyksiin, voitaneen niitä selviteltäessä tehdä — samoin kuin vastaavasti muiden elinten päätösten kohdalla — ero muodollisten ja asiallisten purkuedellytysten välillä.<sup>8</sup> Tässä yhteydessä ei kuitenkaan ole syytä ryhtyä niitä kaikilta osiltaan tarkemmin pohtimaan. Voitaneen ainoastaan todeta, että mikäli presidentin päätöksen purkamiskysymyksiin olisi katsottava olevan sovellettava edellä selostettua *acte de gouvernement*-oppia, olisi päätöksen *acte de gouvernement*-luonnetta nähtävästi pidettävä muodollisena edellytyksenä, joka olisi esteenä KHO:lle olemaan ottamatta purkuesitystä käsiteltäväkseen.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Hallitusvallan toimenpiteiden laillisuuskontrollia perusteellisesti ulkomaidenkin osalta käsitellyt LVK:n mietintö N:o 5/1936 alemmanasteisesta hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä s. 15 ja K. J. Ståhlberg, Julkisen oikeuden lakikirjassa viite KHOL 3 §:n 2 kohdan alla. — Samoin Aarne Saarialho, Högsta förvaltningsdomstolens befogenhet att återbryta utslag, som vunnit laga kraft, NAT 1936 s. 212 ja V. Merikoski, Suomen julkisoikeuden oppikirja I 1944 s. 60.

<sup>8</sup> Ks. Tauno Tirkkonen, Tuomion purku 1937 s. 104—138, 162—223 ja 273—301.

<sup>9</sup> LVK:n mietintöihin N:o 5/1936, N:o 1/1938 ja N:o 3/1939 sisältynyt ehdotus uusien 2 ja 3 momentin lisäämisestä KHOL 3 §:ään olisi tiennyt *recours pour excès de pouvoir*'in tapaisen, lainvastaisia päätöksiä koskevan yleisen valitusoikeuden toteutumista. Tätä valitusoikeutta ei ehdotuksen mukaan kuitenkaan olisi ollut tasavallan presidentin päätöksistä eikä myös muunkaan viranomaisen ulkoasiainhallintoa taikka sotilaallisia nimitys- tai sotilaskäskyasioita koskevista päätöksistä ja määräyksistä. Tämä rajoitus olisi siis merkinnyt *acte de gouvernement*-opin sovellutusta. Tasavallan presidentin kaikki päätökset olisivat täten tosin jääneet yleisen valitusoikeuden ulkopuolelle, mutta lainvalmistelukunta perustelikin ehdotustaan tältä osalta sillä, että »presidentin ratkaistaviksi pidätetyt asiat ovat enimmäkseen sellaisia varsinaisia hallitusasioita (harven-

Lisäksi voidaan pitää ilmeisenä, että presidentin monien valtaoikeuksien joukossa ovat erityisesti virkanimitykset kenties tyypillisimpiä niistä, joita ei acte de gouvernement-opin sovellutuksella voitaisi erottaa pois KHO:n purkuvallan piiristä.<sup>10</sup>

Hallintoviranomaisen päätöksen purkamisen muodollisiin edellytyksiin, joita ilman KHO ei siis saa ottaa sitä käsiteltäväkseen, kuuluu myös se, että purkuesitys tulee asianmukaiselta taholta. Kun purkuesityksen tekemistä on pidettävä ylimääräisenä muutoksenhakukeinona, lieene katsottava siihen olevan oikeuden ensijaisesti sillä, jolla olisi päätöksestä ollut käytettävänään säännöllinenkin muutoksenhakukeino. Niinpä lieene katsottava, että kun asianosaisella, joka katsoo päätöksen loukkaavan oikeuttansa, on HValL 4 § 1 momentin nojalla säännöllinen valitusoikeus, on vastaavassa asemassa olevalla myös oikeus esittää KHO:lle päätöksen purkamista. Niin vaikeata kuin valitusoikeuden ulottuvuuden määrittäminen sen perusteella, koskeeko päätös valittajan oikeutta vai ei, saattaa ollakin, näyttää joka tapauksessa selvältä, että esim. sillä, joka on ollut virkaehdotuksen mukaan ehdolle pantuna

nukset minun), jotka varsin yleisesti muuallakin on jätetty hallinto-oikeudellisen lainkäytön ulkopuolelle.» LVK:n mietintö N:o 5/1936 s. 105.

Tavallaan korvikkeeksi tästä kantelunluonteisesta yleisestä valitusoikeudesta, jota koskevaa ehdotusta ei ainakaan vielä ole toteutettu, on HValL 4 § 2 momentissa säädetty normaali yleinen valitusoikeus valtioneuvoston ja ministeriön päätöksistä. Tämän säännöksen nojalla tehtyjen valitusten osalta ei kuitenkaan lieene käytännössä pyritty soveltamaan acte de gouvernement-oppia eikä kenties tarvinne joutua vastaisuudessaakaan soveltamaan, koska tuon valitusoikeuden alaisuudesta voidaan poistaa pelkällä asetuksella tiettyjen viranomaisten päätöksiä — joko yleensä tai tietynlaisissa asioissa —, joista valituksen sallimista ei pidetä soveliaana. Tätä poikkeusten säätämismahdollisuutta on runsaahkosti myös käytetty hyväksi. Ks. myös *Reino Kuuskoski*, Muutoksenhaku valtioneuvoston ja ministeriön päätöksiin, *Lakimies* 1953 s. 440—449.

<sup>10</sup> Niinpä LVK:n mietintöihin N:o 5/1936 ja N:o 1/1938 ja N:o 3/1939 sisältynyt ehdotus uuden 2 momentin lisäämisestä KHOL 4 §:ään olisi merkinnyt sellaista muutosta nykyiseen oikeudelliseen tilanteeseen, että laillisuuspuolen harkittaminen nimityskysymyksissäänkin olisi siirtynyt valtioneuvostolta KHO:lle. Virkaehdotuksesta tai -nimityksestä tehdyn valituksen asiakirjat olisi näet ensin ollut lähetettävä KHO:een, joka olisi ratkaissut virkaehdotuksen tai nimityksen laillisuuden, minkä jälkeen asiakirjat olisi kysymyksen tarkoituksenmukaisuuspuolen lopullista ratkaisemista ja siis mm. itse nimityksen suorittamista varten ollut palautettava hallitukselle.

taikka ehdollepanopäätöksestä valittanut valtioneuvostolle, on oikeus pyytää lainvastaiseksi katsomansa nimityspäätöksen purkamista KHO:lta.<sup>11</sup> Tämä koskee luonnollisesti myös tasavallan presidentin suorittamia virkanimityksiä.

Asianosaisen itsensä lisäksi katsotaan myös joidenkin viranomaisten voivan tehdä KHO:lle esityksen hallintoviranomaisen päätöksen purkamisesta silloin, kun julkinen etu sitä vaatii. Näin täytynee katsoa olevan asian laita myös tasavallan presidentin päätösten osalta. Mikäli presidentin päätös on siinä määrin lainvastainen, että se todella on purettavissa, lienee vain harvoin ajateltavissa, että purkamista ei silloin myös julkinen etu vaatisi.<sup>12</sup> Luonnolliselta tuntuisi, että ainakin tasavallan presidentti itse voisi tehdä esityksen sittemmin lainvastaiseksi havaitun

<sup>11</sup> Ranskassa, jossa virkojen täyttämisyjärjestys tosin on huomattavasti toisenlainen kuin meillä, näkyy oikeus *recours pour excès de pouvoir*'in käyttämiseen myönnettävän varsin väljästi. Siihenhän voi turvautua paitsi syrjäytetyksi tullut kanssahakija myös palkkauksellisesti samalla tai astetta alemmalla virkaportaalla oleva virkamies, joka voi katsoa laissa säännötettyä ylenemismahdollisuuttaan virkauralla loukatun. *Duez & Debeyre* s. 663 ja 721–723. Niinikään on Länsi-Saksassa sekä laki määrittelemällä valitusoikeuden yleisklausuulilla että myös tuomioistuinkäytäntö luopumalla ns. subjektiivisesta oikeudesta sen edellytyksenä huomattavasti laajentanut ainakin yleensä muutoksenhakuun turvautumisen mahdollisuutta. *Forsthoff* s. 403–405 ja 409–413. Mainittakoon, että myös *Poul Andersen* Dansk Forvaltningsret. *Almindelige Emner* 1936 s. 441–442 katsoo, että kannevaltaa tuomioistuimeen myöskään laittomasta virkanimityksestä ratkaistaessa ei olisi pysähdyttävä subjektiiviseen oikeuteen, vaan myönnettävä se kanssahakijoillekin. Toisin *Berlin II* s. 281.

Meillä on *Tapio Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen Suomen valtionhallinnossa 1934 s. 32 katsonut, että lainvastaisen virkanimityksen osalta »myöskin on ajateltavissa, että nimitetyn kanssahakija, jonka oikeutta asia koskee, saattaisi purkuanomuksin saada nimitämisen poistetuksi».

Mainittakoon, että KunL (642/1948) 175 §:n nojalla on kanssahakijalla oikeus valittaa kunnallisen viranomaisen suorittamasta vaalista, mikäli vaali on toimitettu virheellisessä järjestyksessä taikka pätevyysvaatimuksia on syrjäytetty. *Kuuskoski*, Uusi kunnallislaki 1949 s. 414 ja viite 50.

<sup>12</sup> Niinpä *Tarjanne* s. 32 katsoo, että virkanimityksissä — jotka edellä katsoimme yleensä olevan kauimpana *acte de gouvernement*-tapauksista ja siis tyypillisimmin myös purkukelpoisia — purun edellytyksinä olevat »virheellisyydet säännöllisesti koskevat yleistä etua», minkä vuoksi »KHO:n tutkittavaksi voi purkuteitse asia tulla säännöllisimmin oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen esityksestä». Samaa suuntaan *Sama*, Kirjoituksia ja lausuntoja 1943 s. 153.

oman päätöksensä purkamiseksi,<sup>13</sup> mikäli nyt sitten olisi pidettävä suotavana, että hän korkeasta asemastaan käsin kääntyisi pyynnöllä alemman viranomaisen, olkoonpa vaikka tuomioistuimen puoleen.

Mutta kenellä muulla viranomaisella voisi olla oikeus purkuesityksen tekemiseen tasavallan presidentin päätösten osalta? Kun valtioneuvosto on presidentin päätösten miltei poikkeuksetta välttämättömänä myötävaikuttajana (HM 34 §) pantu niistä erityisesti vastuunalaiseksi (HM 43 §) ja kun se lisäksi on edellä jo kerrotulla tavalla pantu vielä täytöntöönpanovaiheessakin valvomaan niiden laillisuutta (vieläpä valtio- ja maanpetostapauksessa HM 47,<sup>2</sup> §:n mukaisesti ilmoittamaan presidentin syytteeseenkin pantavaksi), tuntuisi asianmukaiselta, että myös valtioneuvostolla on oikeus tehdä esitys päätöksen purkamisesta. Tosin voidaan tätä vastaan esittää se väite, että valtioneuvoston valtuudet presidentin päätösten osalta on katsottava rajoittuvan vain perustuslaissa nimenomaan lueteltuihin tehtäviin, joihin purkuesityksen tekeminen ei kuulu. Tähän väitteeseen on kuitenkin riittävänä vastauksena se, että valtaa purkuesitysten tekemiseen ei ole yleensä minäkään muunkaan viranomaisen kohdalla erityisesti säännelty, vaan se on johdettava viranomaisen yleisestä asemasta ja valtuuksista.

Samantapaisilla perusteilla on myös pidettävä selvänä, että oikeuskanslerilla on oikeus tehdä esitys tasavallan presidentin päätöksen purkamisesta. Tosin saatetaan ajatella, että oikeuskansleria tasavallan presidentin nimittämänä ja läheisessä yhteydessä hallituksen kanssa toimivana virkamiehenä olisi pidettävä ns. kruununjuristina eli hallituksen korkea-arvoisena lainopillisena neuvonantajana,<sup>14</sup> jolle tällainen valtuus ei hyvin soveltuisi. Huomattava kuitenkin on, että nykyistä hallitusmuotoa aikanaan säädettäessä annettiin oikeuskanslerille edellä mainitussa erikoislaatussa hallituselinten keskinäisessä laillisuusta-

<sup>13</sup> Tuomioistuimilla itsellään näkyy katsottava olevan oikeuden esittää oman päätöksensä purkamista aina silloin kun julkinen etu on kysymyksessä. *Tirkkonen* s. 118, 174 ja 214. Todettuaan, että virheellisen virkanimityspäätöksen purkamista koskevan esityksen tekeminen kuuluu oikeuskanslerille ja oikeusasiamiehelle, lausuu *Tarjanne*, Kirjoituksia ja lausuntoja 1943 s. 153: »mutta voitaisiin myös ajatella, että nimittävä viranomainen tekee sellaisen esityksen».

<sup>14</sup> Vrt. *Merikoski*, Laillisuusvalvonta Suomen oikeusjärjestyksessä 1953 s. 28.

kuujärjelmässä, joka koskee myös tasavallan presidenttiä, varsin keskeinen asema (esim. HM 45 ja 47 §). Tällaisen aseman antaminen juuri oikeuskanslerille olikin varsin luonnollista, sillä hallitusmuotoa alunperin valmisteltaessa oikeuskansleri oli ajateltu ainoaksi korkeaksi lainvalvojaksi, jolla sitäpaitsi jo varhaisemmalta ajalta oli kunniakkaita perinteitä.<sup>15</sup>

Toisin on sitävastoin eduskunnan oikeusasiamiehen laita. Hänestä ei edes perustuslakikomitean mietinnössä (N:o 7/1917) eikä kummasakaan tasavaltaisessa hallituksen esityksessä hallitusmuodoksi (N:o 1/1917 II vp. ja N:o 17/1919 vp.) mainittu vielä mitään. Oikeusasiamiestä koskeva säännös (42 §) esiintyy kuitenkin ensi kerran jo hallituksen esityksessä (N:o 62/1917 II vp.) monarkkiseksi hallitusmuodoksi. Kun perustuslakivaliokunnan monarkkisesta hallitusmuotoesityksestä antamaan mietintöön (N:o 14/1917 II vp.) liitetyssä ed. Ståhlbergin ym. vastalauseessakin oli oikeusasiamiesinstituuttiin otettu myönteinen kanta, tuli tuo säännös — vastoin hallituksen esitystä — otetuksi myös lopulliseen hallitusmuotoon, sen 49 §:ksi.<sup>16</sup> Näin ollen on varsin luonnollista, että oikeusasiamiestä ei hevin voitukaan enää näissä myöhemmissä lainsäädäntövaiheissa sovittaa lisärattaaksi jo valmiiksi hiottuun hallituselinten keskinäiseen laillisuusturvamekanismiin — jos tuollai-

<sup>15</sup> Instituutin juuret ovat kaukana Ruotsin vallan ajassa. Suomen ensimmäinen prokuraattori, joka nimi tällä viranomaisella oli Venäjän vallan aikana, oli Mathias Calonius ja viimeinen P. E. Svinhufvud. Caloniuksen onnistui saada prokuraattorin ohjesäännössä tälle tehtäväksi olla läsnä hallituskonseljin sekä oikeus- että talousosaston istunnossa pitämässä silmällä laillisen järjestyksen noudattamista sekä, jos kenraalikuvernööri tai hallituskonselji poikkesi laista tai asetuksesta, myös oikeuden huomauttaa menettelyn lainvastaisuudesta sekä niinkään oikeuden, jos huomautusta ei otettu varteen, antaa asiasta kertomus keisarille ja suuriruhtinaalle. *Charpentier* s. 205—211 ja *Esko Hakkila*, Suomen tasavallan perustuslait 1939 s. 203.

<sup>16</sup> Vielä viimeisessä hallituksen esityksessä hallitusmuodoksi N:o 17/1919 vp. ei ollut säännöstä oikeusasiamiehestä, vaan se lisättiin vasta perustuslakivaliokunnan mietinnössä N:o 2/1919 vp. Kuitenkin lienee jo perustuslakikomiteassa 1917 pohdittu oikeusasiamiesinstituutin aikaansaamista, mutta päädytty kielteiselle kannalle. *Y. W. Puhakka*, Eduskunnan oikeusasiamiehen asema ja tehtävät, *Defensor Legis* 1929 s. 94. Ks. myös *Hakkila* s. 233—234.

seen sovittamiseen nyt olisi oikeusasiamiesinstituutin kannalta ollut syytäkään.

Kun oikeusasiamiestä koskeva HM:n säännös näin ollen — varsinkin verrattuna oikeuskansleria koskeviin yksityiskohtaisiin säännöksiin — tuli verraten ylimalkaiseksi, on tietysti mahdollista suppean tulkinnan avulla päätyä sellaiseen tulokseen, että hänellä ei nimenomaisten säännösten puuttuessa ole hallitukseen kohdistuvina moniakaan niistä valtuuksista, jotka on erityisesti säädetty oikeuskanslerille kuuluviksi. Edellä lyhyesti esitetty kumpaakin korkeata lainvalvojaa ja hallituselinten keskinäistä laillisuusturvamekanismia koskevien säännösten synthyistoriikki näyttää kuitenkin oikeuttavan päättelemään, että suppea kirjaintulkinta oikeusasiamiehen valvontavaltuuksien tämän puolen osalta tuskin on paikallaan.

Merkkejä tällaisesta mielestäni liian suppeasta tulkinnasta on kuitenkin havaittavissa sekä oikeustieteessä että oikeusasiamiehen omassa käytännössäkään. Niinpä Y. W. Puhakka katsoo, että »oikeusasiamiehellä ei, päinvastoin kuin oikeuskanslerilla, ole valtaa tutkia tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta eikä ryhtyä mihinkään toimenpiteisiin niiden johdosta».<sup>17</sup> Kantansa Puhakka todennäköisesti perus-

<sup>17</sup> Main. kirj. s. 103 ja 107.

Käytäntö näyttää joutuneen ottamaan tällaisen suppean tulkinnan mukaisen kannan selviytyäkseen niistä kanteluista, joita on tehty armahdusvallan käyttämistä sivuavasti, taikka — nähtävästi kaikkein ensimmäiseksi — niistä kanteluista, jotka koskivat Tarton rauhansopimuksen 20.1.1921 annetun täytäntöönpanoasetuksen 2,3 §:n nojalla annettuja tasavallan presidentin päätöksiä siitä, missä määrin Venäjän hyväksi tehdystä valtiollisesta rikoksesta tuomittuja rangaistuksia oli kunkin tuomitun tekemän anomuksen johdosta presidentin päätöksellä lievennetty tai lievennettävä. Niinpä lausutaan oikeusasiamiehen kertomuksissa v:lta 1921 s. 17 ja v:lta 1922 s. 14: »Koska nämä kantelut koskivat Tasavallan Presidentin toimenpiteitä, mutta sellaisen kantelun tutkiminen hallitusmuodon ja oikeusasiamiehen johtosäännön mukaan ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, ei näitä kanteluita otettu tutkittaviksi.»

Tämä käytäntö on sittemmin jatkunut ja esim. armahduskysymyksiä koskeneiden kanteluiden yhteydessä usein toistunut. Niinpä minäkin olen mm. varatuomari Emil Pekkasen kantelun johdosta 25.4.1953 antamassani päätöksessä N:o 628 lausunut: »...koska oikeusasiamiehellä ei ole valtaa ryhtyä toimenpiteisiin Tasavallan Presidentin virkatoimien johdosta... olen jättänyt Emil Pekkasen kirjoitukset siltä osaltaan, mikäli ne kohdistuvat Tasavallan Presidenttiin... tutkit-

taa, vaikka hän ei sitä erityisesti sano, toisaalta vallinneeseen käytäntöön ja toisaalta siihen, että oikeusasiamiehen toimenpiteistä tasavallan presidentin suhteen ei ole HM:ssa nimenomaisia säännöksiä. Merkille pantavaa kuitenkin on, että hän samassa yhteydessä toteaa, ettei HM:ssä myöskään »ole nimenomaan lausuttu, että oikeusasiamiehellä olisi valta ryhtyä toimenpiteisiin valtioneuvoston ja sen jäsenten virkatoimien johdosta». Tämän vallan myöntämisen Puhakka katsoo kuitenkin olleen tarkoituksena ja tuon tarkoituksen käyvän selville oikeusasiamiehen johtosäännön (EOAJS) 4 §:stä. Koska EOAJS:llä ei ole voitu laajentaa oikeusasiamiehen toimivaltaa yli HM 49 §:n säädetyn määrän, onkin ilmeistä, että Puhakan viimeksi mainittua — eli siis ministereihin kohdistuvan valvontavallan myöntävää — tulkintaa, jota myös käytännössä on noudatettu, on pidettävä oikeana.

Mutta sitä käsitystä, että ainakaan kaikki toimenpiteet tasavallan presidentin päätökseen mahdollisesti sisältyneen lainvastaisuuden osalta olisivat oikeusasiamiehen toimivallan ulkopuolella, ei mielestäni voida hyväksyä. Tosin ei oikeusasiamiestä, kuten sanottu, ole erityisesti niivelletty HM:ssä säädettyyn korkeimpien hallituselinten keskinäiseen laillisuusturvajärjestelmään. Oikeusasiamiehen toimenpiteistä tässä kohden ei ole annettu säännöksiä EOAJS:ssäkään muuta kuin sikäli, että edellä mainitussa EOAJS 4,1 §:ssä on hänelle säädetty valta tehdä valtioneuvostolle huomautus valtioneuvoston taikka valtioneuvoston jäsenen lainvastaisen menettelyn johdosta virkatöimessä sekä niinkään valta, jos huomautus jätetään varteenottamatta, antaa eduskunnalle kertomus asiasta. Niin ollen lienee katsottava, että oikeusasiamiehellä ei ole velvollisuutta eikä kenties oikeuttakaan tehdä tasavallan presidentin esittelyssä huomautusta nimenomaan presidentin lainvastaisen menettelyn johdosta, mikä HM 47 § 2 momentissa on erityisesti säädetty oikeuskanslerin velvollisuudeksi.

Mutta käsitykseni mukaan on oikeusasiamiehellä oikeus ainakin olla läsnä valtioneuvoston istunnossa myös silloin, kun presidentti tekee

---

tavaksi ottamatta.» Nähtävästi olisi ollut oikeampaa perustella tutkittavaksi ottamatta jättämistä *acte de gouvernement* rakennelman mukaisilla näkökohdilla.

siellä päätöksensä, sekä saada tieto tuollaisen istunnon pöytäkirjasta. HM 49,<sup>2</sup> §:ssä sanotaan nimenomaan, että »oikeusasiamiehellä on sama oikeus kuin oikeuskanslerilla olla saapuvilla valtioneuvoston... istunnoissa, saada tieto valtioneuvoston ja sen ministeriöiden... pöytäkirjoista».

Tämän säännöksen tulkintaa vaikeuttaa tosin se, että sekä termiä »valtioneuvosto» että sen »istunto» käytetään laissa varsin monessa eri merkityksessä. HM 49,<sup>2</sup> §:n ja oikeuskansleria koskevan HM 46,<sup>3</sup> §:n vastaavan säännöksen lisäksi puhutaan valtioneuvoston istunnosta itse perustuslaissa vain HM 40,<sup>1</sup> §:ssä, jossa siitä mainitseminen on nähtävästi katsottu välttämättömäksi siitä syystä, että siinä säädetään kompetenssisarjasta valtioneuvostolle kuuluvien asioiden käsittelyä varten toisaalta »yleisessä istunnossa» ja toisaalta ministeriössä.<sup>18</sup> Kaikkialla

<sup>18</sup> Myöskään laissa asiain ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä (VNRatkL N:o 79/1922), joka — itsekin perustuslain luonteisena — HM 40 §:ää täydentäen tekee mahdolliseksi delegoida »valtioneuvostolle» kuuluvien asioiden ratkaisemista myös ministeriöiden virkamiehille ja samalla tarkemmin määrittelee kompetenssirajan muodostumisen neljän portaan — tasavallan presidentin, valtioneuvoston, ministerin ja ministeriön virkamiehen — välillä »valtioneuvostossa» ratkaistavien asioiden osalta, ei puhuta mitään valtioneuvoston »istunnosta», vaan ainoastaan »valtioneuvostosta».

Viimeksi mainitun termin käyttäminen näin monessa merkityksessä on jo sinänsäkin omansa aiheuttamaan terminologista epämääräisyyttä, jonka aiheuttamaa hankaluutta lisää se, että meillä on koko valtioneuvostolla eli siis ministerineuvostolla viralliseen istuntoon kokoontuneena huomattavasti suurempi ja monipuolisempi merkitys kuin missään muussa maassa. »Valtioneuvostolla» on ministerineuvoston merkityksessä näet ensinnäkin — koska valtionpäämies ei meillä voi tehdä päätöksiään käytännöllisesti katsoen muutoin kuin valtioneuvoston istunnossa — myötävaikuttajana valtionpäämiehen päätöksiin suurempi merkitys kuin — Ruotsia lukuunottamatta — muualla ja toisaalta sillä on virallisestikin omia kolleegisia päätöksiä tekevänä elimenä suurempi merkitys kuin missään muualla. Muissa maissa on valtioneuvoston eli ministeristön »istunnot» tavallisesti täysin epävirallisia ja oikeudellisesti oikeastaan vain neuvoa-antavia, ja yleensä vain ministeri on virallisesti yksinään sekä myötävaikuttajana valtionpäämiehen päätökseen että ministerihallintojärjestelmän mukaisesti myös päättävänä elimenä. Koko ministeristö ei yleensä ole virallisesti enempää myötävaikuttajana valtionpäämiehen päätöksiin kuin myöskään kolleegisena viranomaisena tekemässä päätöksiä. Ks. Kastari, Om ministermedverkan i de nordiska länderna NAT 1942 s. 97—99 sekä Sama, Eräitä keskushallinnon organisaation erikoispiirteitä Pohjoismaissa, Lakimies, 1946 s. 608—611, 616 ja 624—626 sekä Sama, Ministeriöiden ja valtioneuvoston toiminnan rationalisoinnista, Lakimies 1947 s. 32—33 ja 49—52.

muualla perustuslaissa käytetään vain termiä »valtioneuvosto». Niinpä HM 34,<sup>1</sup> §:ssä säädetään myös tasavallan presidentistä, että hän tekee päätöksensä »valtioneuvostossa».

Voitaisiinko näin ollen ajatella oikeusasiamiehen läsnäolo-oikeutta koskevassa HM 49,<sup>2</sup> §:ssä tarkoitettavan vain niitä valtioneuvoston istuntoja, joissa valtioneuvosto kolleegisena viranomaisena itse tekee päätöksiä? Näin voi tuskin olla asian laita, sillä varsin moni painava seikka puhuu sen tulkinnan puolesta, että HM 49,<sup>2</sup> §:ssä tarkoitetaan myös sellaista valtioneuvoston istuntoa, jossa presidentti tekee päätöksensä. Niinpä oikeuskanslerin oikeus on, kuten sanottu, HM 46,<sup>3</sup> §:ssä määritelty samalla tavoin<sup>10</sup> eikä koskaan liene epäilty hänen oikeuttaan olla läsnä

<sup>10</sup> HM:n eduskuntakäsittelyn moninaisista vaiheista voidaankin havaita, että HM 46,<sup>3</sup> ja 49,<sup>2</sup> §:ssä säädetty kummankin lainvalvojan oikeus olla läsnä viranomaisten tehdessä päätöksiään ja saada tieto niiden pöytäkirjoista on aina eduskunnassa pyritty määrittelemään samalla tavoin ja antamaan nimenomaan oikeusasiamiehelle sama valvontavalta myös hallituksen osalta kuin oikeuskanslerille.

Ensimmäisessä HM-ehdotuksessa ei oikeuskanslerin läsnäolo-oikeudesta valtioneuvoston enempää kuin muidenkaan viranomaisten istunnoissa ollut vielä mitään säännöstä. Hall. esit. N:o 1/1917 II vp. 41 §. Sama oli asianlaita jo myös v:n 1917 perustuslakikomitean HM-ehdotuksen 40 §:ssä. Vaikka tasavallan presidentin vallankäyttömuotoja säännöstettäessä käytettiin esikuvana erityisesti Ruotsia, jossa oikeuskanslerilla — enempää kuin oikeusasiamiehelläkään — ei ole valtaa olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa, on kuitenkin ilmeistä, että valtioneuvostoa koskevan maininnan poisjättämisellä HM-ehdotuksista ei tarkoitettu muutosta siihenastiseen, edellä viitteessä 15 selostettuun asiantilaan. Kun nykyistä HM 37 §:ää vastaavasti oli sekä v:n 1917 perustuslakikomitean ehdotuksessa että edellä mainitun hallituksen esityksen 32 §:ssä ehdotettu oikeuskanslerin asema määriteltäväksi sanomalla hänen olevan »valtioneuvostossa», katsottiin todennäköisesti senaatin ohjesäännössä olevat tai uuteen valtioneuvoston ohjesääntöön ajatellut säännökset riittäviksi oikeuttamaan hänen läsnäolonsa valtioneuvoston istunnoissa.

Monarkkisen HM-ehdotuksen (N:o 62/1917 II vp.) 24 ja 43 §:ssä läsnäolo-oikeus oli kummallekin lainvalvojalle ehdotettu säädettäväksi vain tuomioistuinten istuntojen osalta, mutta perustuslakivaliokunta (mietintö N:o 14/1917 II vp.) lisäsi säännöksiin sanan »virastojen» ja perusteli lisäystään: »Kun oikeuskanslerille hänen valvoessaan, että viranomaiset ja virkamiehet noudattavat lakia sekä täyttävät velvollisuutensa, voi käydä tarpeelliseksi olla saapuvilla myös virastojen istunnoissa, on Valiokunta ehdottanut sen mukaisen lisäyksen». Kun nähtävästi edelleenkin pideittiin itsestään selvänä, että oikeuskanslerille tuli kuulua oikeus olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa, ei siitä vielä tässäkin vaiheessa otettu mitään mainintaa. Sitäpaitsi saatettiin katsoa, että lisätyllä sanalla »virasto» oli tarkoitettava myös valtioneuvostoa. Erityisen mielenkiintoista on, että perustuslakivaliokunta vastaa-

esiteltäessä asioita myös presidentille valtioneuvostossa, mikä hänen ohjesääntönsä (81/1922) 2 §:ssä onkin säädetty hänen erityiseksi velvollisuudekseen. Kun oikeusasiamiehellä joka tapauksessa on oikeus valvoa ministereiden kaikkia virkatoimia ja myötävaikuttaminen presidentin päätöksiin valtioneuvostossa on niistä yksi kaikkein tärkeimpiä, oli-

Valiokunta on katsonut, että eduskunnan oikeusasiamiehellä on kaikin puolin oleva samat oikeudet (harvennus minun) kuin kuinkaan korkeimmalla asiamiehellä, oikeuskanslerilla, Valiokunta... ehdottaa puheena olevien lainkoh- tien saattamista asiallisesti yhdenmukaisiksi». Tämä korostus on sitäkin mielenkiintoisempi, kun jo hallituksen esityksen 43 §:ssä oli nykyistä HM 49,2 §:ää vastaavasti sanottu: »...oikeusasiamiehellä on sama valta kuin oikeuskanslerilla olla saapuvilla...» Itse asiassa tuon perustelun onkin katsottava korostavan oikeusasiamiehen samanarvoisuutta oikeuskanslerin kanssa erityisesti kaikkeen siihen nähden, mitä valtioneuvostossa tapahtuu. Tämä on selvästi pääteltävissä siitä, että mainituksessa perustuslakivaliokunnan mietinnössä oli 43 §:ään pöytäkirjojen saanti-oikeuden kohdalla tehty lisäys »ynä valtioneuvoston», mikä oikeuskanslerin osalta oli ehdotettu jo hallituksen esityksen 24 §:ssä.

Nähtävästi juuri siitä syystä — vaikka siitä perusteluissa ei mitään mainita- kaan —, että oikeusasiamiehen osalta oli lainvalvojien läsnäolo-oikeuteen nimen- omaan valtioneuvoston istunnoissa kiintynyt huomio monarkisten HM-ehdotusten käsittelyn yhteydessä, otettiin siitä hallituksen viimeisen tasavallaisen HM-ehdotuksen (N:o 17/1919 vp.) 44,3 §:ään vihdoin oikeuskanslerinkin osalta nimenomainen säännös. Tähän HM-ehdotukseen lisättiin sitten perustuslakivalio- kunnan mietinnössä N:o 2/1919 vp. myös säännös (48 §) oikeusasiamiesinstituutista, joka täydelleen vastaa lopullista HM 49 §:ää. Valiokunnan mietinnön perustelu on pohtimamme kysymyksen kannalta taaskin erityisen mielenkiintoinen: »Valio- kunta katsoo tarpeelliseksi erikoisen eduskunnan asettaman oikeusasiamiehen, jonka olisi valvottava lainkäyttöä sekä hallituksen ja virkakuntain toimintaa. Tässä kohdin on valiokunta omaksunut sen kannan, jolle eduskunta 1917 vuoden toisilla valtiopäivillä ja 1918 vuoden ylimääräisillä valtiopäivillä asettui». Tämän perus- telun on mielestäni katsottava sisältävän paitsi perustuslakivaliokunnan mietinnössä N:o 14/1917 II vp. lausutun edellä mainitun käsityksen siitä, että »oikeusasiamie- hellä on kaikin puolin oleva samat oikeudet kuin... oikeuskanslerilla», myös edellä harventamaani sanaan »hallituksen» sisältyvän viittauksen siitä, että tarkoituksena oli antaa oikeusasiamiehelle valta valvoa myös tasavallan presidentin päätösten lainmukaisuutta. Jollei tämä olisi ollut tarkoituksena, olisi tässä yhteydessä ollut »hallituksen» sijasta käytettävä sanaa »valtioneuvoston».

Niinikään on merkille pantava, että ed. Estlander, joka tosin vastusti oikeus- asiamiesinstituuttia parlamentaarisessa tasavallassa, lausui hallituksen HM-esityk- sen N:o 17/1919 vp. toisessa käsittelyssä ehdotuksen oikeusasiamiestä koskevan 49 §:n kohdalla (ptk. s. 753) — esitettyään arvosteluaan myös oikeuskanslerin ase- masta — mm.: »...synes det mig att den (oikeuskanslerin asema) fullständigt täcker över det uppdrag, som enligt denna paragraf skulle givas åt en riksdagens justitieombudsman. Ty denna har just till uppgift att å folkrepresentationens vägnar så att säga kontrollera statsstyrelsen».

sikin outoa, jos oikeusasiamiehellä ei olisi oikeutta olla tällaisessa tilaisuudessa »valtioneuvostossa» läsnä, nimitettäköönpä tuota tilaisuutta sitten valtioneuvoston »istunnoksi», »esittelyksi Tasavallan Presidentille Valtioneuvostossa» tai joksikin muuksi. Ainakin eräässä säännöksessä tuota tilaisuutta onkin myös kutsuttu nimenomaan valtioneuvoston »istunnoksi». Valtioneuvoston ohjesäännössä (VNOS) sekä sen alkuperäisessä (80/1922; 1 §) että nykyisessä (995/1943; 12 §) muodossa on näet säädetty, että »valtioneuvoston yleisistunnossa (tai 1922 VNOS 1 §: »yleisessä istunnossa») on käsiteltävä asiat, jotka tasavallan presidentti ratkaisee valtioneuvostossa».<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Kun valtioneuvostossa jo ensimmäisen VNOS:n säätämisen aikoina oli sekä raha-asiain- että ulkoasiainvaliokunta (1922 VNOS 39—40 §), pidettiin nähtävästi tarpeellisena osoittaa, että presidentin päätöksiä ei voida tehdä eli niitä koskevia asioita käsitellä tällaisen valiokunnan vaan ainoastaan valtioneuvoston yleisessä istunnossa. Vastaavaa nykyisen VNOS 12 §:n ensimmäistä lausetta lukuunottamatta käytetään kaikkialla muualla lainsäädännössä vain sanontaa, että tasavallan presidentti tekee päätöksensä »valtioneuvostossa» (HM 34 § ja VNOS 50—52 ja 55 §). Kun taas tarkoitetaan valtioneuvostoa kollegisena, päätöksiä tekevänä elimenä, käytetään joko yksinomaan termiä »valtioneuvoston yleisistunto» (VNOS 12 §:n toinen lause, 13,1, 31,1, 50 51,1, 53,1 ja 2, 55,1, 58,1 ja 60 §) taikka yksinomaan termiä »valtioneuvosto» (HM 41 §, VNRatkL 2 § ja VNOS 12 §:n 19) kohta ja siinä tarkoitettut lainkohdat sekä VNOS 6, 28, 29, 33, 47,3 ja 56,1, 57 ja 65 §) taikka vihdoin myös molempia rinnatusten (VNOS 13,2 §). Tämä hämmennyttävä sekavuus näyttää johtuvan siitä, että VNOS:öä 1943 uusittaessa otettiin käytäntöön suomenkielisessä tekstissä uusi termi »valtioneuvoston yleisistunto», jota ei kuitenkaan viety johdonmukaisesti lävitse. Tässä yhteydessä tuli myös VNOS 12 §:n ensimmäiseen lauseeseen tuo termi »yleisistunto» vastaavan aikaisemman sanonnan (1922 VNOS 1 §) »yleinen istunto» tilalle. Muutosta oikeudelliseen tilanteeseen tällä sanonnan vaihdoksella ei kuitenkaan liene tarkoitettu.

Nähtävästi liittyen 1922 VNOS 1 §:n sanontaan lausuu *Björkstén* s. 163: »Presidenten måste fatta sitt beslut vid statsrådets allmänna sammanträde; minst fem av statsrådets medlemmar böra vara tillstädes.» Tilanteen sekavuutta kuvaa, että *Erich II* s. 36 ja 56 on taipuvainen puhumaan valtioneuvoston yleisestä istunnosta vain silloin kun valtioneuvosto tekee kollegisena viranomaisena päätöksiä, mutta lausuu s. 36 kuitenkin myös: »Asioita presidentin ratkaistavaksi esiteltäessä valtioneuvosto kyllä toimii monijäsenisenä, tavallaan siis myös yleisessä istunnossa, mutta kollegisuusperiaatetta ei noudateta, koska ratkaisu kuuluu presidentille yksin».

*Björksténin* esittämää sanontaa on myös nykyisen VNOS 12 §:n ensimmäisen lauseen tulkinnan kannalta pidettävä jatkuvasti oikeana. Tosin on valtioneuvoston kanslian kiertokirjeellä 5.1.1944 määrätty jälleen pidettäväksi pöytäkirjaa niissäkin valtioneuvoston istunnoissa, joissa — ilman laissa säädettyä velvollisuutta — ennakolta valmistavasti käsitellään sittemmin presidentille eri istun-

Oikeus olla läsnä niissä valtioneuvoston »istunnoissa», joissa tasavallan presidentti tekee päätöksensä,<sup>21</sup> ei kuitenkaan ole ainoa niistä menettelytavoista, joilla oikeusasiamies voi toteuttaa valvontavaltaansa presidentin päätösten laillisuuden osalta. Vielä vähemmän kuin oikeusasiamiehen oikeus olla läsnä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa esiteltäessä onkin omansa herättämään vastaväitteitä hänen oikeutensa saada HM 49,<sup>2</sup> §:n nojalla tieto myös niistä pöytäkirjoista, jotka ovat syntyneet tasavallan presidentin ratkaistessa asioita valtioneuvostossa. Tässä kohden ei näet lain selvää ymmärtämistä ole häiritsemässä epämääräinen sana »istunto». Minkään muunkaan syyn nojalla ei liene epäilyksiä siitä, että myös ne pöytäkirjat, joita VNOS 55 §:n mukaan on

nossa esiteltäviä asioita. Näin ollen voitaisiin ehkä ajatella, että nykyisen VNOS 12 §:n ensimmäisessä lauseessa tarkoitettaisiinkin vain tällaista valmistavaa käsittelyä. Tällaisen tulkinnan kumoamiseen riittää kuitenkin viittaus siihen, mitä *Björkstén* s. 161–162 esittää, sekä siihen, että vielä 5.1.1944 annettujen määräysten jälkeenkin eräitä asioita — mm. armahdus-, kansalaisuus- ja eräitä erivapauskysymyksiä — ei lainkaan käsitellä ennakoon valtioneuvoston istunnossa, vaan ne esitellään valtioneuvostossa tasavallan presidentille suoraan vain asianomaisessa ministeriössä tapahtuneen valmistelun perusteella. Eikä alkuperäisestä tulkinnasta luopumiseen nykyisen VNOS 12 §:n ensimmäisen lauseen osalta riittäne perusteeksi sekään, että VNOS:öä 1943 uusittaessa siihen tuli useita tämän tulkinnan kanssa ristiriitaisia säännöksiä (51,<sup>2</sup>, 53 ja 54 §).

Esittelylistoissa käytetään kuitenkin vain sellaisesta istunnosta, jossa valtioneuvosto kolleegisena viranomaisena tekee päätöksiä, nimeä »valtioneuvoston yleinen istunto». Presidentin tehdessä päätöksiä on esittelylistan nimenä sitävastoin »Esittely Tasavallan Presidentille Valtioneuvostossa».

Allekirjoittaneen puheenjohtolla toiminut ns. valtioneuvoston rationalisointikomitea ehdotti 12.6.1953 antamassaan mietinnössä terminologiaa selvennettäväksi siten, että vain siitä istunnosta, jossa valtioneuvosto kolleegisena viranomaisena tekee päätöksiä, käytettäisiin nimeä »valtioneuvoston yleisistunto». Ohjesääntöehdotuksen 3–5 § ja komiteamietinnön s. 37–38, 40, 47–50 ja 79–81.

<sup>21</sup> Käytännössäkin voidaan ajatella oikeusasiamiehen kriittisessä tilanteessa menevän tasavallan presidentin esittelyyn ja ehkä myös lausuvan siellä EOAJ 4,<sup>1</sup> §:n nojalla huomautuksensa ennen presidentin päätöksen tekemistä niiden lainvastaisten ehdotusten johdosta, joita valtioneuvoston jäsenet ehkä tekevät. Tällaisen huomautuksen voitaneen näet siinäkin tilanteessa katsoa olevan kohdistettu valtioneuvostolle eikä tasavallan presidentille. Presidentin päätöksen jälkeen ei oikeusasiamiehellä sitävastoin ole presidentin esittelyn yhteydessä puhevaltaa, koska mahdollisen huomautuksen tekeminen päätöksen johdosta lienee HM 47,<sup>2</sup> §:n mukaan katsottava kuuluvan vain oikeuskanslerille ja HM 43,<sup>2</sup> §:n nojalla eriävän mielipiteen esittämisen vain ministereille.

Ainakin kerran on oikeusasiamies saapunut henkilökohtaisesti valtioneuvoston

pidettävä tasavallan presidentin ratkaistessa asioita valtioneuvostossa, ovat valtioneuvoston pöytäkirjoja HM 49,2 §:n tarkoittamassa mielessä.<sup>22</sup> Nykyisin kun asiakirjojen julkisuudesta annetun lain (83/1951) mukaan jokaisella muullakin Suomen kansalaisella on oikeus saada tieto myös näistä asiakirjoista, ellei niitä ole julistettu salaisiksi, on HM 49,2 §:ssä säädetyllä tiedoksisaamisoikeudella merkitystä lähinnä niiden periaatteellisten rajojen osoittajana, miten pitkälle oikeusasiamiehen valvontavalta ulottuu.

Pöytäkirjojen avulla oikeusasiamies siis saa myös silloin, kun hän ei itse ole ollut läsnä, täsmällisen tiedon paitsi tasavallan presidentin päätöksestä myös niistä ministereiden virallisista mielipiteistä, jotka liittyvät sen syntyyn. Kun valtioneuvoston jäsenet ovat HM 43 §:n mukaisesti vastuunalaisia myös niistä mielipiteistä, joita he ovat esittäneet tai joita heidän on VNOS 52 §:n nojalla katsottava esittäneen tasavallan

---

istuntoon esittämään huomautuksen valtioneuvoston päätöksen lainvastaisuudesta. Näin kävi 16.2.1923, jolloin valtioneuvosto päätti esittää tasavallan presidentille vahvistettavaksi eduskunnan 5.12.1922 hyväksymän lain puutavarayhtiöiden lainvastaisesti hankkimien kiinteistöjen luovuttamisesta valtiolle. Tämä näyttää kuitenkin tapahtuneen jo kysymystä valmistavasti valtioneuvostossa käsiteltäessä, sillä asia lienee esitelty presidentille vasta seuraavana päivänä eli 17.2.1923, jolloin presidentti päätti, että asiasta oli hankittava korkeimman oikeuden lausunto. Silloin oikeusasiamies ei liene enää ollut saapuvilla. Oikeusasiamiehen kertomus v:lta 1923 s. 33—35 ja 56.

Sitä seikkaa, että oikeusasiamiehellekin toimitetaan pyytämättä ja ennakolta esittelylistat liitteineen sekä tasavallan presidentin esittelyistä että muista valtioneuvoston istunnoista, voitaneen pitää osoituksena siitä oikeuskäsityksestä, että oikeusasiamiehellä on katsottu olevan oikeus jo ennakoon tai itse esittelyn yhteydessä valvoa lakien noudattamista myös tasavallan presidentin esittelyjen osalta.

<sup>22</sup> Niinpä tarkoittaa nykyinen VNOS 61 § »valtioneuvoston yleisistuntojen pöytäkirjoilla» samoin kuin aikanaan myös 1922 VNOS 49 § »kaikilla valtioneuvoston istuntojen pöytäkirjoilla» — jotka on säädetty saatettavaksi kuukausittain oikeuskanslerin tarkastettaviksi — epäilemättä myös tasavallan presidentin esittelyissä syntyneitä pöytäkirjoja. Nimenomaisen maininnan tästä esitti 12.6.1953 valtioneuvoston rationalisointikomitea otettavaksi VNOS-ehdotuksensa 75 §:ään.

Kun *Charpentier* s. 234 lausuu: »...alla vid statsrådets sammanträden tillkomna protokoll... skola översändas till justitiekanslern för granskning», tarkoittaa hän ilmeisesti myös sellaisia »valtioneuvoston istuntoja», joissa tasavallan presidentti tekee päätöksensä. S. 223 sanoo hän saman ehkä vielä selvemmin siltä varalta »om justitiekanslern... icke bevistat statsrådets sammanträde» tarkoittaen tässä »valtioneuvoston istunnolla» erityisesti presidentin esittelyä.

presidentin esittelyssä,<sup>23</sup> on oikeusasiamiehellä EOAJS 4,1 §:n nojalla oikeus tehdä valtioneuvostolle huomautus myös näistä presidentin päätökseen myötävaikuttaneista ministereitten virkatoimista. Useimmissa tapauksissa ovat presidentin esittelyssä läsnäolleet ministerit olleet samalla kannalla kuin presidentin päätös, jolloin oikeusasiamiehen, tehdesään EOAJS 4,1 §:n mukaisesti huomautuksen ministerien kannanottojen laittomuudesta, samalla asiallisesti vaikei ehkä muodollisesti on katsottava ottaneen kannan myös presidentin päätöksen osalta. Lisäksi lienee katsottava, että oikeusasiamiehellä on oikeus lausua valtioneuvostolle käsityksensä myös suoranaisesti itse presidentinkin päätöksen lainvastaisuudesta, jos hän on tuon lainvastaisuuden huomannut, ennenkuin päätös on valtioneuvoston toimesta täytäntöönpantu. Näin näyttäisi olevan laita varsinkin sellaisessa — tosin käytännössä tuskin esiintyvässä — tapauksessa, että presidentti olisi tehnyt päätöksensä poiketen valtioneuvoston kaikkien jäsenten mielipiteistä, joissa puolestaan ei ehkä mitään lainvastaisuutta olisikaan. Lieneepä oikeusasiamiehen katsottava olevan — HM 49,1 §:n nojalla lain noudattamisen valvojana viranomaisten toiminnassa — suorastaan velvollinenkin ilmoittamaan tuon käsityksensä valtioneuvostolle, jotta tämä voisi menetellä HM 45 §:ssä edellytetyllä tavalla.<sup>24</sup> Niinikään on oikeusasiamiehellä EOAJS

<sup>23</sup> Kastari, Ministereitten lausuntojen ja kannanottojen merkityksestä tasavallan presidentin ratkaistessa asioita valtioneuvostossa. Valtiotieteellisen yhdistyksen vuosikirja 1941 s. 48—58.

<sup>24</sup> EOAJS 4,1 §:ssä on oikeusasiamiehelle tosin annettu valta tehdä »huomautus» vain »valtioneuvoston taikka valtioneuvoston jäsenen lainvastaisen menettelyn johdosta virkatoimessa». Perustuslakivaliokunnan mietinnössä N:o 10/1919 vp. tätä perustellaan sillä, että kun oikeusasiamies HM 49,2 §:n mukaan »saa olla saapuvilla m.m. valtioneuvoston istunnoissa ja kun hänen tehtäviensä mukaisesti tulee valvoa sitä, että viranomaiset noudattavat lakeja, täytyy hänen voida jollakin tavalla ilmaista mielipiteensä, jos hän valtioneuvoston tai sen jäsenen menettelyssä havaitsee jotakin lainvastaista». Perusteluissakaan ei siis näytä otetun huomioon, että valtioneuvoston istunnossa saattaa tasavallan presidentin päätöksen täytäntöönpanon yhteydessä olla HM 45 §:n mukaisesti käsiteltävänä juuri presidentin päätöksen laillisuus. Mutta kun EOAJS 4,1 § edellyttää, että oikeusasiamiehellä on valta — ainakin siinä tapauksessa, että hänellä olisi ollut mahdollisuus tehdä huomautuksensa valtioneuvostolle niin ajoissa, että se olisi voitu ottaa varteen, vrt. *Hakkila* s. 653 ja viite 2 — antaa ministerisyytteen nostamista varten kertomus eduskunnalle

4,1 §:n nojalla valta antaa myös eduskunnalle kertomus ministerisyyteen nostamistarkoituksessa niiden lainvastaisuuksien johdosta, joihin valtioneuvoston jäsenet ovat syylistyneet myötävaikutuksellaan presidentin esittelyssä tai päätöksen varmennuksella (HM 35 §) taikka lainminlyönnillään HM 45 §:n tarkoittamissa tapauksissa.

Edellä oleva erittely johtaa siis siihen tulokseen, että oikeusasiamiehellä on katsottava myös tasavallan presidentin päätösten laillisuuden valvonnan osalta olevan käytännöllisesti katsoen samanlaiset oikeudet kuin oikeuskanslerillakin lukuunottamatta HM 47,2 §:ssä viimeksi mainitulle erityisesti velvollisuudeksi säädettyä huomautuksen tekemistä itselleen tasavallan presidentille sekä valtio- ja maanpetoksen ilmoitta-

silloin kun hänen huomautustaan ei oteta varteen, on luonnollista, että oikeusasiamiehen on lausuttava käsityksensä jo presidentin päätöksen lainvastaisuudesta eikä vasta valtioneuvoston valmiista täytäntöönpanopäätöksestä, jota — niinkuin edellä s. 174 on esitetty — ei aina enää voida korjata sen peruuttamisellakaan.

EOAJS näyttää muutoin ainakin osaksi käsitellyn aikanaa jokseenkin suurella kiireellä. Luonnoksen siitä olivat laatineet ed. Rafael Erich ja Anton Kotonen. Perustuslakivaliokunta käsitteli sen kolmessa perättäisessä kokouksessa 12—14.11.1919, jolloin valiokunnan sihteeri teologiantohtori A. F. Puukko näkyy toisen ja kolmannen käsitellyn välillä laatineen perustelut, jotka sellaisinaan hyväksyttiin. Eduskunta hankki kuitenkin ed. Virkkusen ehdotuksen mukaisesti ohjesääntöehdotuksesta vielä suuren valiokunnan lausunnon, koska tiedettiin oikeuskanslerin ohjesäännön laatimisen olevan samanaikaisesti vireillä. Suuren valiokunnan mietinnössä (N:o 52/1919 vp.) tehtiin johtosääntöehdotukseen vain vähäisiä, pääasiallisesti sanonnallisia muutoksia. Oikeusasiamiehen periaatteellisen aseman kannalta on kuitenkin mielenkiintoista, että ed. Holma ed. Erichin kannattamana ehdotti EOAJS 4,2 §:n lopusta poistettavaksi säännöksen, jonka mukaan tasavallan presidentti voi määrätä HM 47,1 §:n mukaan oikeusasiamiehen ajamaan syytettä oikeuskansleria vastaan. Tätä ehdotusta perusteltiin sillä, ettei olisi syytä, että oikeusasiamies, joka on eduskunnan luottamusmies, olisi tasavallan presidentin, joka edustaa korkeinta hallitusvaltaa, määrättävissä. Tämä ehdotus hylättiin suuressa valiokunnassa yhden äänen enemmistöllä ja täysistunnossa 109 äänellä 57 vastaan.

Osoituksena siitä, että oikeusasiamiehen valtuudet koko hallituksen toimienpiteiden laillisuuden valvonnessa rinnastettiin ohjesääntöehdotuksenkin käsitellyn yhteydessä oikeuskanslerin valtuuksiin, voidaan mainita, että ed. Estlander, joka piti oikeusasiamiesinstituuttia parlamentaarisessa valtiossa tarpeettomana, ehdotuksen lopullisessa käsittelyssä 12.12.1919 ptk. s. 1722 lausui: »Jag erinrar om att i Sverige icke justitieombudsmannen och, för övrigt, icke heller justitiekanslern har någon rätt att övervaka själva styrelsen, vilket däremot enligt vår regeringsform numera skulle vara fallet också beträffande justitieombudsmannen. I själva verket har denna justitiebudsman icke någon egen verksamhetssfär. Hans uppgift sammanfaller så helt och hållet med justitiekanslerns...»

mista eduskunnalle. Siitä seikasta että oikeusasiamiehelle ei asian luonnosta johtuen ole säädetty yhtä tiukasti velvollisuutta presidentin toimenpiteiden laillisuuden seuraamisessa kuin oikeuskanslerille, ei ole lupa tehdä hänen oikeuksiaan rajoittavia johtopäätöksiä.<sup>25</sup> Näin ollen ja koska oikeusasiamiehellä on kiistattomasti oikeus panna vireille kysymys ministerisyyteen nostamiseksi niitakin valtioneuvoston jäseniä vastaan, jotka ovat myötävaikuttaneet presidentin lainvastaisen päätöksen syntymiseen tai sen täytäntöönpanoon taikka laiminlyönnillään ehkä aiheuttaneet sen, ettei päätöstä ajoissa ole HM 45 §:n mukaisesti peruutettu, täytyy hänellä katsoa olevan oikeuden ryhtyä toimenpiteisiin täten ministerien osallistumisella ja vastuulla syntyneen oikeudenvastaisen tilanteen korjaamiseksi myös tekemällä KHO:lle esitys presidentin pää-

<sup>25</sup> Siihen seikkaan, että osittain ehkä käytännön viitteessä 17 selostetusta tavasta perustella armahdusasioita koskevien kantelujen jättämistä käsiteltäväksi ottamatta on päädytty siihen Puhakan 1929 esittämään jyrkkään käsitykseen, ettei oikeusasiamiehellä olisi valtaa tutkia tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta eikä ryhtyä mihinkään toimenpiteisiin niiden johdosta, lieene ollut myötävaikuttamassa myös se, että koko oikeusasiamiesinstituutin olemassaolon oikeutus oli tuohon aikaan vielä kysymyksenalainen. Niinpä *Puhakka* s. 113–114 katsoi, ettei oikeusasiamiehen virka ole parlamentaarisessa valtiossa välttämätön eikä voi saavuttaa sanottavaa merkitystä, minkä lisäksi se hänen mielestään on sellaiseen valtioon sopimaton ja tarkoitustaan vastaamaton ainakin mikäli se on liitetty meillä oikeusasiamiehen toimiaikaa (siihen aikaan vain yksi vuosi) ja vaalitapa koskevaan järjestelmään. Niinikään voidaan mainita, että *Puhakka* oli myös vielä 1931 pitänyt oikeusasiamiesinstituuttia tarpeettomana kuultaessa häntä asiantuntijana perustuslakivaliokunnassa ed. Österholmin ym. aloitteen johdosta, joka johti HM 49 §:n muuttamiseen ja oikeusasiamiehen toimikauden pitentämiseen kolmivuotiskaudeksi. 1931 vp. ptk. s. 699 ja 701.

Vielä merkittävämpää on, että myös hallitus ehdotti esityksessään N:o 72/1932 vp. oikeusasiamiehen toimen lakkauttamista ja HM 49 §:n kumoamista. Tämä ehdotus tuli kuitenkin eduskunnassa hylätyksi 25.11.1932. Sen jälkeen hallitus antoi 1.4.1933 uuden esityksen, joka johti lakien säätämiseen oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaon perusteista (276/1933) ja oikeuskanslerin vapauttamisesta eräistä tehtävistä (275/1933). Ensiksi mainitun esityksen hylkäämisehdotusta perustellessaan perustuslakivaliokunta lausui mietinnössään N:o 8/1932 vp. mm.: »Jos hallituksen ratkaisu perustuu oikeuskanslerin lausuntoon, on selvää, ettei oikeuskansleri tähän ratkaisuun puutu. Oikeusasiamies sensijaan voi, jos hän havaitsee siihen syytä olevan, ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin ratkaisun oikaisemiseksi. Siten se lain noudattamisen valvonta, jota oikeusasiamies suorittaa, osaltaan täydentää sitä valvontaa, mikä kuuluu oikeuskanslerille».

*Paavo Kastari*

töksen purkamisesta silloin kun yleiset edellytykset tällaisen esityksen tekemiselle ovat olemassa. Purkuesityksen tekemisellä hän panee viireille huomattavasti pienemmän koneiston kuin tekemällä esityksen ministerisyyteen nostamisesta, minkä lisäksi mahdollisia seuraamuksia purkuesityksestä on pidettävä lievempinä kuin ministerisyytteestä.