

Juhlajulkaisu
Mikael Hidén
1939 – 7/12 – 2009

Toimituskunta

Pia Letto-Vanamo

Olli Mäenpää

Tuomas Ojanen

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300

f. (09) 604 668

toimisto@lakimiesyhdistys.fi

www.lakimiesyhdistys.fi

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Kannen ja taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa

Mikael Hidénin valokuva s. VII

ISSN-L 0356-7222

ISSN 0356-7222

IBSN 978-951-855-293-5

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2009

Jaakko Jonkka

Oikeuskansleri valtioneuvoston valvojana

Aluksi

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnasta

Mikael Hidénin vuonna 1970 julkaistu väitöskirja eduskunnan oikeusasiamiehestä¹ kuuluu edelleen laillisuusvalvonnan peruslähteisiin, vaikka oikeuskulttuurissa on neljässä vuosikymmenessä tapahtunut syvällekkäviä muutoksia. Näitä kuvastaa hyvin seuraavan kirjasta poimitun sitaatin vertaaminen nykytilanteeseen: ”OA:n käytännössä esiintyy harvoin tapauksia, joissa nimenomaisesti olisi käsitelty kansalaisen perusoikeuksia tai vedottu niihin.”²

Niin houkuttelevaa kuin Mikael Hidénin juhla kirjassa olisikin pohtia viranomaistoiminnan laillisuusvalvonnan kehitystä, ajankohtaisia kysymyksiä ja tulevaisuuden haasteita, keskityn kuitenkin tässä artikkelissa yhteen oikeuskanslerin harjoittaman laillisuusvalvonnan erityisalueeseen, nimittäin valtioneuvostoon ja sen jäsenten virkatoimiin kohdistuvaan valvontaan. Tämä on keskeinen ja eniten aikaa vievä oikeuskanslerin tehtävistä – omalla tavallaan vaikein.³ Se myös selvimmin erottaa oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen roolit toisistaan. Vaikka jälkimmäiselläkin on lain mukaan mahdollisuus valvoa valtioneuvoston toiminnan lainmukaisuutta, tämä puoli hänen tehtävissään jää vähäiseksi (lähinnä kantelujen kautta tapahtuvaksi ministerien ja ministeriöiden toimien jälkikäteisvalvonnaksi).

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen lainmukaisuutta. Samassa momentissa asetetaan velvollisuus valvoa kaikkien julkista tehtävää hoitavien toiminnan lainmukaisuutta sekä koroste-

¹ Mikael Hidén: Eduskunnan oikeusasiamies. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1970. Nimestä huolimatta kirjassa esitetty soveltuu molempien ylimpien laillisuusvalvojien, valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen, harjoittamaan laillisuusvalvontaan. Hidénin voidaan sanoa olevan suomalaisen laillisuusvalvontaa koskevan tutkimuksen grand old man. Näin Lauri Lehtimaja: Eduskunnan oikeusasiamies perus- ja ihmisoikeuksien valvojana s. 902, Lakimies 1999, s. 897–907.

² Hidén 1970, s. 303.

³ Valtioneuvoston valvonta mainitaan ensimmäisenä oikeuskanslerin tehtäviä määrittävässä perustuslain 108 §:ssä. Perustuslakiuudistusta koskeva hallituksen esitys toteaa siitä näin (HE 1/1998 vp, s. 165): ”Käytännössä oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan kokonaisuudessa on voimakkaasti korostunut valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointien laillisuuden valvonta.” Oikeuskanslerinviraston työnjaossa apulaisoikeuskansleri hoitaa pääosin viranomaistoiminnan laillisuusvalvonnan ja oikeuskansleri keskittyy valtioneuvoston valvontaan ja periaatteellisesti merkityksellisimpiin laillisuusvalvonta-asioihin.

taan, että tehtävänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Käytän jatkossa tässä kirjoituksessa käsitteparia valtioneuvoston laillisuusvalvonta ja yleinen laillisuusvalvonta. Perustuslain 108 §:n 2 momentissa säädetään oikeuskanslerin velvollisuudesta antaa pyydettyä presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Perustuslain 111 §:n 2 momentin mukaan oikeuskanslerin tulee olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille. Perustuslain 112 §:ssä säädetään menettelystä, mikäli oikeuskansleri havaitsee valtioneuvoston tai ministerin taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen laillisuuden antavan aiheutta huomautukseen. Valvonnan tehosteesta säädetään perustuslain 115 §:ssä: oikeuskansleri voi panna valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuuden tutkinnan vireille tekemällä asiasta ilmoituksen perustuslakivaliokunnalle.

Valtioneuvostoon ja sen jäseniin kohdistuva valvonta voidaan jakaa yhtäältä ennalta virheiden syntymistä ehkäisevään ja toisaalta jälkikäteen tapahtuvaan valvontaan. Jälkimmäisessä tutkitaan, onko lainvastaisuutta tapahtunut ja miten siihen on reagoitava. Se rinnastuu yleiseen laillisuusvalvontaan ja kohdistuu periaatteessa samalla tavalla ministereihin kuin viranomaisiin, virkamiehiin ja kaikkiin julkista tehtävää hoitaviin. Edellinen puolestaan on vain valtioneuvostoon ja sen jäseniin kohdistuva laillisuuskontrollin erityismuoto.

Valtioneuvoston valvontaan kohdistuu jonkin verran yleistä laillisuusvalvontaa kohtaan esitettyä kritiikkiä⁴, mutta sitä koskevalla epäluulolla on myös omia erityispiirteitä. Nämä voidaan kiteyttää epäilyyn, onko valtioneuvostoon kohdistuva valvonta todellista vai näennäistä. Oikeuskansleria on toisinaan pidetty pikemmin kruununjuristina kuin yksityisen ihmisen oikeuksien puolustajana, ennemmin hallituksen neuvonantajana – jopa sen ”asianajajana” – kuin aidosti toiminnan laillisuuden valvojana. Saatetaan myös kysyä, onko oikeuskansleri liian lähellä valvottavaa kohdetta, jotta valvonta olisi aidosti uskottavaa. Onpa joskus arveltu oikeuskanslerin kannanottojen taustalla olevan politikointiakin.⁵

Epäluuloisuus on tietysti mielessä ymmärrettävää. Oikeuskanslerin rooli valtioneuvoston uskottavana valvojana on jo pelkästään rakenteellisista syistä altis epäilyille ja väärinkäsityksille, koska ennakollinen valvonta tapahtuu monesti hyvin lähellä valtioneuvoston päätöksentekoa ja valtaosa valvontaa palvelevista toimista tapahtuu julkisuudelta piilossa ns. listatarkastuksessa, keskusteluissa ministerien tai ministeriöiden virkamiesten kanssa sekä valtioneuvoston istunnoissa. Valvontaa koskeva säännöstö on niukkaa; valvonta perustuu pitkälti vakiintuneisiin käytäntöihin. Tieto tästä on suurelta osin ”sisäpiiritietoa”. Koska aiheesta ei ole kovin

⁴ Tästä Jaakko Jonkka: Laillisuusvalvoja syyttäjänä. Teoksessa Rikosoikeudellisia kirjoituksia VII. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2003, s. 103–114 ja Jaakko Jonkka: Viranomaistoiminnan laillisuusvalvonnasta. Oikeus 2007, s. 317–324.

⁵ Oikeus-lehden teemanumerossa 4 vuodelta 1976 tarkasteltiin oikeuskanslerin roolia valtioneuvoston valvojana eri näkökulmista, Eräät kirjoittajat muun muassa pohtivat oikeuskansleria politiikan ja oikeuden rajapinnassa. Lars D. Eriksson kärjisti oikeuskanslerin roolin olevan niin ristiriitainen, ettei tämä voi aidosti valvoa yksityisen ihmisen oikeuksia valtiovaltaa vastaan. ”Att vara både kronjurist och försvarare av den enskildes rätt tycks inte gå ihop.” Lars D. Eriksson: Justitiekansler – legalitetens väktare? s. 177. Oikeus 1976, s. 170–178. - Samansuuntaista kritiikkiä on viime aikoina esittänyt lainkäytön professori Jyrki Virolainen kirjoituksissaan, esim. blogikirjoitus Oikeuskansleri – kruununjuristi laillisuusvalvojana 5.9.2008.

paljon kirjoitettukaan, ei ole ihme, että juristikunnallakin on valtioneuvoston valvonnasta puutteelliset tiedot ja jopa virheellisiä käsityksiä. Avaan artikkelissa tätä valvontaa.⁶

Valvontaa oikeuden ja politiikan rajamaastossa

Niin yleinen laillisuusvalvonta kuin valtioneuvostoon kohdistuva ennakollinen ja jälkikäteinen laillisuusvalvonta voivat ottaa kantaa vain oikeuskysymyksiin. Poliittiset samoin kuin taroituksenmukaisuutta koskevat kysymykset jäävät laillisuusvalvonnan ulkopuolelle. Tämä voi tuntua itsestään selvältä. Rajanveto-ongelmiakaan ei käytännössä yleensä juuri tule. Mutta joskus eron tekemisen helppous voi olla näennäistä.

Hannu Tapani Klami toteaa oikeuskanslerin roolista kirjoittaessaan: ”Historiallisessa suhteessa hallitusmuotomme määrittämä laillisuuskäsite ja sen mukaan määräytynyt oikeuskanslerin laillisuusvalvojan rooli ovat peräisin ajoilta, jolloin usko kielellisellä pohjalla tapahtuvan konstruktivisen laintulkinnan objektiivisuuteen oli aivan erilainen kuin nykyisen oikeusteorian mukaan.”⁷ Hallitusmuoto on vaihtunut perustuslaiksi, mutta Klamin toteamus pätee edelleenkin, merkitykseltään vain lisääntyneenä. Lauri Lehtimaja lausuu, että lainsäätäjän, lainkäyttäjän ja laillisuusvalvojan työkentät ovat lähentyneet toisiaan. ”Tässä mielessä myös rajanveto juridiikan ja politiikan välillä on tullut entistä hämärämmäksi.”⁸ Konkreettisin ja tärkein syy tähän kehitykseen on perus- ja ihmisoikeuksien läpimurto oikeuskulttuurissamme. Muitakin syitä löytyy. Lainsäädäntö jättää nykyisin entistä enemmän harkintavaltaa, mikä johtaa yhä useammin arvostuksenvaraisiin ratkaisuihin. Lainsoveltaminen on tänä päivänä vaativimmillaan erisuuntaisten arvojen ja tavoitteiden enemmän tai vähemmän tiedostettua punnintaa. Jonkinlaista kontrolloitavuutta ja ennustettavuutta tähän on tuonut oikeusajattelussa tapahtunut muutos sääntöhakuisesta lähestymistavasta periaatteet tunnustavaan suuntaan: harkintavallankin käyttöä voidaan oikeudellisin kriteerein arvioida. Arvo- ja tavoiteperiaatteet kana voituvat oikeudelliseen argumentaatioon institutionaalista tukea saavien oikeusperiaatteiden kautta.⁹

Tällaisen kehityksen johdosta laillisuusvalvontakin joutuu arvioimaan, onko valvottava käyttänyt harkintavaltaa oikeudellisesti perustellulla tavalla. Nykyisin korostetaan, että laillisuusvalvonta ei voi rajoittua yksittäisten lakipykälien mekaaniseen tarkasteluun, vaan sen tulisi arvioida viranomaistoimintaa tätä laajemmin eli tarkastella, onko oikeus toteutunut ja onko

⁶ Tarkastelua yhtäältä helpottaa se, että olen osallistunut valtioneuvoston valvontaan vuodesta 2001 lähtien, ensin ”sivutoimisesti” apulaisoikeuskanslerina ja vuoden 2007 alkupuolelta lähtien tiiviimmin. Toisaalta se, että olen itse osallistunut toimintaan, jota tarkastelen, luo ehkä objektiivisuuden uskottavuusongelman. Artikkelini on näiltä pohjilta esitetty puheenvuoro oikeuskanslerin toiminnasta käytävään keskusteluun. Keskityn pääosin jäsentämään valvontaa ja kuvailemaan sitä koskevia menettelytapoja, mutta myös pohdin oikeuskanslerin roolia. Vastaavanlaisen asettelman kanssa joutui painiskelemaan silloinen eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian puolipäiväinen esittelijä Mikael Hidén väitöskirjaa tehdessään; Mikael Hidén: Porthaniassa ja Arkadianmäellä, s. 126. Teoksessa Miten meistä tuli oikeustieteen tohtoreita. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2003, s. 122–126.

⁷ Hannu Tapani Klami: Oikeuskansleri ja laki, s. 190. Oikeus 1976, s. 190–193.

⁸ Lehtimaja Lakimies 1999, s. 907.

⁹ Jaakko Jonkka: Syytekynns. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1991, s. 166–167.

julkisen vallan tehtävänä oleva palveluista huolehtiminen järjestetty asianmukaisesti ja yhdenvertaisuuden turvaavalla tavalla.¹⁰ Jos laillisuusvalvonta ei ota tällaista pykälien taakse ulottuvaa näkökulmaa todesta, valvonta tosiasiallisesti vesittyy, jos ottaa, oikeuden ja politiikan raja lähestyy. Tämä on haaste laillisuusvalvonalle: yhtäältä on varottava oikeuden ja politiikan rajan ylittämistä, toisaalta perus- ja ihmisoikeuksien aito valvonta johtaa rajan tuntumaan.¹¹

Jos oikeuskysymyksen ja tarkoituksenmukaisuuskysymyksen rajanveto on tärkeää yleisessä laillisuusvalvonnassa, vielä suurempi merkitys sillä on silloin, kun kanta on esitettävä ennakollisesti poliittisen toimijan päätöksenteon lainmukaisuudesta. Oikeuden ja politiikan sekoittumisen vaara on lähempänä kuin laillisuusvalvonnassa yleensä - ja ainakin ulospäin asia voi helposti siltä näyttää.¹² Antero Jyränki lausuu, että ennakollinen valvonta ”sallii oikeuskanslerin vaikuttaa ratkaisuihin sellaisessa vaiheessa, jossa tämä vaikutus on maksimoitavissa. Yleisestikin ratkaisuihin on helpompi vaikuttaa ennen ratkaisuehdotuksen lopullista muotoutumista.”¹³ Tästä ei ole pitkä matka epäilylle, että vaikutus on ollut epäasiallista.¹⁴

Näistä lähtökohdista voisi ajatella, että ennakollisessa valtioneuvoston valvonnassa olisi oikeinta olla jonkin verran muodollisempi kuin yleisessä laillisuusvalvonnassa. Tämä merkitsisi sitä, että valvonta keskittyisi ensi sijassa siihen, että valvottavat eivät ylitä toimi- ja harkintavaltaansa, mutta jättäisi puuttumatta siihen, miten tuota harkintavaltaa olisi oikeudellisesti perusteltua käyttää. Näin vältettäisiin vaaraa, että valtioneuvoston päätöksenteon valvoja itse ajautuisi päätöksentekijän rooliin. Mutta toisaalta oikeuskanslerin on pidettävä valvonnassaan silmällä myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista valtioneuvostonkin päätöksenteossa. Näin ollen viime kädessä joudutaan tilannekohtaisesti punnitsemaan, miten paljon valvonnan muodollisuuden pitäisi antaa periksi sisällölliselle valvonalle.

¹⁰ Jonkka 2007, s. 171–172 siinä mainittuine lähteineen. Viranomaistoiminnan laillisuusvalvonnalta odotetaan nykyisin dynaamisuutta ja jonkinlaista suunnan näyttäjän roolia ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien – myös TSS-oikeuksien – soveltamisessa. Esim. asian kohtuuton viipyminen viranomaiskäsitelyssä voi johtua paitsi yksittäisen virkamiehen viivytyksestä myös voimavarojen virheellisestä kohdistamisesta viranomaisen sisällä tai resurssien jakamisesta poliittisen tason päätöksellä. Tällaisiinkin syihin pitäisi päästä kiinni valvonnan tehokkuuden ja toimenpiteiden oikeanlaisen suuntaamisen nimissä.

¹¹ Lehtimaja (Lakimies 1999, s. 907) rauhoittelee: ”Perus- ja ihmisoikeuksia koskevilla kannanotoissa voi olla oikeuspoliittisia painotuksia, mutta tämä ei vielä merkitse laillisuusvalvonnan politisoitumista.”

¹² Lehtimaja Lakimies 1999, s. 905: ”Valtioneuvoston jäsenten osalta on erityisen vaikeata erottaa yhtäältä poliittista tulostavastuuta ja toisaalta oikeudellista perus- ja ihmisoikeusvastuuta.”

¹³ Antero Jyränki: Oikeuskanslerin harjoittama ennakkovalvonta tasavallan presidentin ja valtioneuvoston päätöksenteossa, s. 185, Oikeus 1976, s. 179–189.

¹⁴ Joskus on puhuttu suorastaan poliittisesta manipuloimisesta. Jyrängin mukaan ”oikeuskansleri-instituutti pystyy myös vailla aineellisoikeudellista pohjaa manipuloimaan valtioneuvostossa tapahtuvaa päätöksentekoa, edistämään ja jarruttamaan yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden saavuttamista. Tämä on sitä helpompaa, kun oikeuskansleri toimii vailla oikeudellista ja poliittista valvontaa sekä ennakkovalvontaa harjoittaessaan – myös vailla julkisuutta.” Jyränki puhuu oikeuskansleri-instituution ja poliittisten päätöksentekijäin keskinäisestä vuorovaikutuksesta. Hän arvelee, että oikeuskanslerin oikeudellinen kanta voisi tarjota ”Suomen poliittiseen ilmastoon sopivan” suojaverhon todellisille päätöksen perusteille ja antaisi näin päätöksentekijöille mahdollisuuden vetäytyä kiusalliseksi käyneestä tilanteesta. Jyränki Oikeus 1976, s. 185–187, samansuuntaisesti Eriksson Oikeus 1976, s. 170–178. Jyrängin ja Erikssonin puheenvuorot on nähtävä ensi sijassa aikansa taustaa vasten ja osana silloista keskustelua, mutta on niissä esitettyjen periaatteellisten näkökohtien osalta ajattelemisen aihetta edelleenkin.

Ennakollinen laillisuusvalvonta

Esittelylistojen tarkastus

Valtioneuvoston valvonnan painopiste on ennakollisessa valvonnassa.¹⁵ Sen tärkein muoto on oikeuskanslerinvirastossa tapahtuva valtioneuvoston yleisistunnon esittelylistojen tarkastus ja siihen liittyvät valmisteluvaiheen keskustelut ministeriöiden virkamiesten kanssa.¹⁶ Pääsääntöisesti valtioneuvoston yleisistunnon listat saadaan pari päivää ennen istuntoa; toisinaan listoja saatetaan jakaa myöhemminkin.¹⁷ Tarkastukselle ei siten jää kovin paljon aikaa, varsinkin kun listoja voi esim. loppuvuoden istunnoissa olla pitkälti toista sataa. Tarkastus alkaa heti listojen saavuttua, ja oikeuskansleri käy yhdessä virastonsa valtioneuvostoasiain osaston esittelijän kanssa listat läpi yleisistuntoa edeltävänä päivänä. Selvät virheet esittelijä on yleensä jo tässä vaiheessa hoitanut puhelinoitolla tai sähköpostilla ministeriön asianomaisen virkamiehen kanssa.¹⁸

Tarkastusta helpottaa ja tehostaa se, että periaatteellisesti tärkeissä tai oikeudellisesti vaativissa asioissa ministeriöt monesti informoivat oikeuskanslerinvirastoa etukäteen tulossa olevista oikeudellisista kysymyksistä ja tarvittaessa lähettävät esityslistan luonnoksen etukäteistarkastukseen.¹⁹ Tällainen menettely on edellytys sille, että tarkastus kyetään hoitamaan käytettävissä olevassa ajassa. Näin on myös mahdollisuus saada tarpeen mukaan lisäinformaatiota asiasta ja välttää asian lykkääntyminen.

Millä perusteella oikeuskansleri voi ottaa kantaa ministeriössä valmisteltavana olevaan asiaan? Poikkeaaahan tämä yleisestä laillisuusvalvonnasta, jossa pidetään tärkeänä, että oikeuskansleri (tai oikeusasiamies) ei puutu viranomaisessa vireillä olevan asian käsittelyyn eikä päätöksentekoon. Listatarkastuksesta ja siihen liittyvistä neuvotteluista ei ole olemassa nimenomaista säännöstä, mutta menettely on vakiintunut ja sen on eduskunnan perustuslakivaliokuntakin todennut kuuluvan oikeuskanslerin valtioneuvostoon kohdistaman valvonnan kes-

¹⁵ Ennakollisen valvonnan merkityksestä esim. Risto Leskinen: Oikeuskansleri – laillisuuden valvoja vaiko kruununjuristi, s. 66. Teoksessa Karjalaisen Osakunnan Juristikerho 1934–1982 Juhlakirja. Karjalaisen Osakunnan Juristikerhon julkaisuja Joensuu 1982, s. 61–68.

¹⁶ HE 175/1999 vp, s. 13, jossa ennakollisen valvonnan todetaan tapahtuvan siten, ”että oikeuskansleri etukäteen tarkastaa valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyjen sekä valtioneuvoston raha-asiain valiokunnan esittelylistoja liitteineen.” Tähän on todettava, että raha-asiain valiokunnan listat eivät normaalikäytännön mukaan kuulu tarkastettaviksi.

¹⁷ Listat jaetaan valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmän (PTJ) kautta valtioneuvostolle ja samanaikaisesti oikeuskanslerille.

¹⁸ Esityslistojen tarkastusmenettelystä esim. oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2008, s. 27–32 sekä Paavo Nikula: Perusoikeudet ja lainsäädäntö, s. 882–883. Lakimies 1999, s. 878–896 ja Jukka Pasanen: Apulaisoikeuskanslerin tehtävistä laillisuusvalvojana, s. 1216. Lakimies 2001, s. 1215–1235. Listatarkastus on säilynyt perusteiltaan samanlaisena vuosikymmenestä toiseen (lukuun ottamatta tietotekniikan mukanaan tuomia muutoksia), Jyränki Oikeus 1976, s. 180.

¹⁹ Hidén kuvaa yhteydenottoja: ”Tällaisia kontakteja voi ottaa valmistelevat virkamiehet omasta aloitteestaan tai ministerin kehotuksesta taikka ministeri itse.” Mikael Hidén: Säädösvalvonta Suomessa. I Eduskuntalait. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1974, s. 117.

keisiin menettelytapoihin.²⁰ Listatarkastuksessa pyritään ennen valtioneuvoston yleisistuntoa korjaamaan virheet, jotta itse istunnossa niihin ei tarvitse puuttua. Perustuslain 112 §:n mukaan oikeuskanslerin on valtioneuvoston yleisistunnossa huomautettava asiasta, jos hän havaitsee päätöksen laillisuuden antavan siihen aiheita. Listatarkastuksella vältetään virheen eteneminen näin pitkälle.²¹

Oikeuskansleri Risto Leskinen linjasi listatarkastuksessa puuttumiskynnyksen näin: ”Huomattava on, että tässä ennakkotarkastuksessa tarkoin rajoitutaan siihen, mistä oikeuskanslerin istunnossakin olisi tehtävä huomautus, siis asian oikeudelliseen puoleen kuuluvaan laillisuusvalvontaan. Toisin sanoen tarkastetaan, onko asia menettelyllisesti oikein kulkemassa, kuuluuko aiottu päätös ministeriön, valtioneuvoston tai presidentin toimivaltaan, onko aiottu säädös säädösasteellisesti oikea ja sisältyykö siihen muutoin jotakin, joka on voimassa olevan lainsäädännön vastaista.”²² Tästä ilmenee, että tarkastus on tietystä mielessä muodollista. Leskisen esityksestä saa kuvan, että listatarkastuksessa ja varsinaisessa istunnossa puuttumiskynnys olisi sama. Havaintoni mukaan puuttumiskynnys listatarkastuksessa on kuitenkin matalampi kuin istunnossa. Kaikkiin sellaisiin virheisiin ja puutteellisiin, joista ministeriön esittelijöille ilmoitetaan korjaamista varten, valtioneuvoston yleisistunnossa tuskin katsottaisiin aiheelliseksi huomautuksin puuttua. Suuri osa virheistä, joihin listatarkastuksessa kiinnitetään huomiota, on sinänsä suhteellisen vähäisiä asia- tai muotovirheitä, jotka todennäköisesti jäisivät korjaamatta, ellei niitä listatarkastusvaiheessa olisi havaittu. Tältä osin listatarkastusta voidaan luonnehtia myös jonkinlaiseksi oikeudelliseksi laadunvalvonnaksi.²³ Mutta huomattavan paljon esiintyy myös vakavia virheitä ja puutteita.

Asian korjaamiseen riittää yleensä oikeuskanslerinviraston esittelijän puhelinsoitto, joissakin tapauksissa oikeuskansleri ottaa yhteyttä ministeriön virkamieheen. Mikäli olennaiseksi arvioitua virhettä ei ehditä ennen istuntoa korjata, lista poistetaan istunnosta. Oikeuskanslerilla ei tosin ole valtaa määrätä listaa korjattavaksi eikä poistettavaksi, mutta jos kanta on oikeudellisesti vakuuttavasti perusteltu, on sitä tietysti asianmukaista noudattaa; viimekätisenä uhkana on huomautus yleisistunnossa.²⁴ Käytännössä oikeuskanslerinviraston edustajan ja mi-

²⁰ PeVM 9/2005 vp – M 2/2004 vp s. 6: ”Käytännössä valtioneuvoston virkavelvollisuuksien laiminlyönnin valvonnan painopiste on ennakollisessa valvonnassa, joka tapahtuu siten, että oikeuskansleri etukäteen tarkastaa valtioneuvoston yleisistunnon esittelyn esityslistan.” HE 175/1999, s. 13 lausuu tarkastuksesta: ”Esittelylistojen tarkastuksessa puututaan sekä asiallisiin että muodollisiin virheisiin ja puutteisiin.”

²¹ Hidén toteaa ennakollisesta listatarkastuksesta: ”Yhteydenpidon tarkoituksena on etukäteen varmistaa suunnitella olevan ratkaisun laillisuus ja siten välttää niiltä komplikaatioilta, joita oikeuskanslerin puuttuminen laillisuuskysymykseen lopullista päätöstä valtioneuvostossa tehtäessä saattaisi aiheuttaa.” Hidén 1974, s. 117.

²² Leskinen 1982, s. 66.

²³ Esittelylistoissa on paljon puhtaita huolimattomuusvirheitä, jotka valtioneuvoston tai presidentin päätöksessä olisivat omiaan heikentämään luottamusta toiminnan asianmukaisuuteen. Myös tarkastuksessa havaittuihin kriittisissä kohdissa (listan esitysosa, hallintopäätös, säädösteksti) oleviin kirjoitus- ja vastaaviin muodollisiin kirjausvirheisiin kiinnitetään ministeriön virkamiehen huomiota. Tällainen ”laadunvarmistus” tulee laillisuusvalvonnan sivutuotteena, mutta kysymys on asiasta, joka pitäisi hoitaa ministeriöissä. Olen arvioinut, että jotakin sellaista virheellisyttä, joka antaa aiheen yhteydenottoon ministeriön virkamieheen, olisi 10–20 %:ssa esittelylistoista, ajoittain (varsinkin kiireisimpinä viikkoina) tätäkin enemmän.

²⁴ Leskinen toteaa, että viimeistään tämä on käytännössä aina johtanut joko oikaisuun tai listan poistamiseen; Leskinen 1982, s. 66. Jyränki lausuu (Oikeus 1976, s. 184): ”Ministeri, joka haluaa säilyttää maineensa, pyrkii välttämään jo oikeuskanslerin valtioneuvostossa esittämiä huomautuksia”, vaikka huomautus ei sen pidemmälle asian kor-

nisteriön substanssiasiantuntijan väliset listatarkastuksen yhteydessä käytävät keskustelut ovat parhaimmillaan juridista pohdiskelua, jossa argumenttien painavuus on – ja pitää olla – ratkaiseva. Joskus, erityisesti lakiesityksen perustelujen täydentämisestä koskevissa keskusteluissa näkökohtia saatetaan joutua sovitteluun yhteen pidempäänkin, kun ministeriön virkamiehellä on aikataulusyistä kiire saada asia nopeasti eteenpäin. Tällöin voidaan ajatella niinkin, mihin Antero Jyränki²⁵ viittaa, että ”oikeuskanslerin ja valtioneuvoston esittelijän suhde byrokraattisessa koneistossa” on sellainen, että argumenteille tulee tosiasiallisesti tätä kautta lisäpainoa.

Kun otetaan huomioon tarkastukseen jäävä lyhyt aika sekä se, että yleisistunnon asiatyyppejä on laskettu olevan noin 150 ja asioita vuodessa 1500–2000, on selvää, että tarkastusta on suunnattava oikeudelliselta merkitykseltään keskeisiin kysymyksiin ja sellaisiin seikkoihin, joissa kokemuksen mukaan on havaittu esiintyvän korjaamista vaativia virheitä.²⁶ Selvää tietysti on sekin, että kaikkia puutteita ei välttämättä havaita.

Hallituksen esityksissä on jouduttu puuttumaan erityisesti perusteluihin. Huomiota on kiinnitetty esim. säätämisyjärjestystä pohtivan jakson ohuuteen, puutteellisiin ja jopa virheellisiin viittauksiin perustuslakivaliokunnan kannanottoihin sekä lakiesityksen vaikutuksien arvioinnin heikkouksiin. Varsinkin yhteiskunnallisesti merkittävissä lakiehdotuksissa on pidetty silmällä sitä, onko valmistelu ollut riittävän monipuolista, kuuleminen asianmukaista ja onko eri näkökantoja arvioitu avoimesti ja tarvittavalla syvällisyydellä sekä punnittu objektiivisesti. Lakiehdotuksien asianmukaisuutta tarkastetaan perustuslain kannalta ja erityisesti perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta.²⁷ Tämän näkökulman ulkopuolella sisällöllisiin substanssikysymyksiin ei liene juuri puututtu.²⁸ Rajanveto ei tässä suhteessa tosin aina ole helppoa: lainsäädännön kansainvälisistä yhdenmukaistamistavoitteista johtuen ja erityisesti terrorismin torjunnan tehostamisen nimissä varsinkin rikos- ja rikosprosessuaaliseen lainsäädäntöömme tuntuu kohdistuvan yhä enemmän paineita omaksua sellaisia säädösratkaisuja, joiden sopivuutta oikeusjärjestelmäämme voisi toisinaan problematisoida.

jaantumisen vuoksi johtaisikaan. Oikeuskanslerin pelkkä sanelu valtioneuvoston pöytäkirjaan langettaa valtioneuvoston päälle ”laittomuuden varjon”. Kastari arvelee, että ministerin olisi vaikea ”yleisen mielipiteen edessä” puolustaa toimenpidettä, jonka lainvastaisuuteen oikeuskansleri on kiinnittänyt huomiota, ”eikä sellaista käytännössä juuri lienekään tapahtunut”. Paavo Kastari: Oikeuskansleri ja oikeusasiamies, s. 355. Lakimies 1962, s. 350–367. Tähän on lisättävä, että jos huomautus tulisi kysymykseen, pitää lainvastaisuuden olla varsin selvä ja ainakin perustelujen kannanoton tueksi hyvin vakuuttavat. Sellaisiakin esimerkkejä toki löytyy, että oikeuskanslerin kannanotto ei ole saanut kuuliaisuutta; Paavo Nikula: Näkökohtia valtion virkojen täytöstä, s. 235–236. Teoksessa Rikosoikeudellisia kirjoituksia VII. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2003, s. 231–242.

²⁵ Oikeus 1976, s. 183.

²⁶ Valvonnallisesti tärkeimmät asiatyypit ovat hallituksen esitykset, asetukset, hallintopäätökset sekä virkanimitykset.

²⁷ Oikeuslähteiden monipuolistuminen mm. integraatiokehityksen myötä (esim. kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja EU-oikeus, molemmat soveltamiskäytäntöineen) on asettanut uusia vaatimuksia säädösvalmistelulle ja entisestään korostanut myös säädösvalvonnan merkitystä. Tästä problematiikasta esim. Karl-Göran Algotsson: Lagrådets politiska betydelse, s. 174–175. Svensk Juristtidning 2009, s. 165–176 ja Nina Pripp: Hur granskar Lagrådet. Svensk Juristtidning 2009, s. 204–209, erit. s. 207 sekä myös Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio. Oikeusministeriö Helsinki 2009, s. 38.

²⁸ Eri asia on, jos oikeuskanslerilta on muiden tahojen ohella pyydetty lausuntoa lakiehdotuksesta (mikä on siis eri asia kuin perustuslain 108 §:n 2 momentin lausunto; HE 1/1998 vp, s. 166). Tällaisessa lausunnossa voidaan tietysti harkinnan mukaan arvioida säädöshanketta myös substanssipohjalta.

Oikeuskanslerinviraston ja ministeriön väliset keskustelut voivat johtaa niin perustelujen kuin säädöstekstinkin muuttamiseen. Oikeuskanslerinvirastolla ei kuitenkaan ole mahdollisuutta ryhtyä varsinaiseen pykälien kirjoittamiseen, eikä näin sisällöllinen lainsäädäntöprosessiin osallistuminen oikeuskanslerin rooliin hevin sopsikaan.²⁹

Seuraavassa muutama esimerkki, joissa hallituksen esitystä on edellytetty korjattavaksi ennen valtioneuvoston yleisistuntoa.

Sähköisen viestinnän tietosuojalain muuttamista koskeva hallituksen esitys vedettiin tammiukuussa 2008 pois ennen valtioneuvoston yleisistuntoa oikeuskanslerinviraston listatarkastuksen perusteella. Sittenkin asiasta käytiin kevättalven 2008 aikana useita neuvotteluja liikenne- ja viestintäministeriön ja oikeuskanslerinviraston kesken. Oikeuskanslerinvirasto kiinnitti muistioissa ja keskusteluissa ministeriön huomiota eräiden kriittisten pykäliden täsmentämisen tarpeeseen sekä esitti useassa kohdin perustelujen korjaamista ja täydentämistä. Lopulta maaliskuussa saatoin lähettää ministeriön virkamiehelle seuraavan sisältöisen sähköpostiviestin: ”On luonnos jonkin verran kehittynyt viimekertaisesta. Minulla on edelleen dubioita erityisesti 13 d §:n suhteen (ovatko kaikki tilanteet, joissa manuaalista käsittelyä esitetään, oikeudellisesti perusteltavissa ja onko ne riittävästi ja riittävän eritellysti perusteltu), mutta kysymys on senlaatuudesta arvioinnista, joka on lainsäädäntövallan alaan kuuluvana oikeinta jättää eduskunnan ja erityisesti sen perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi ja harkintansa mukaan hienosäädettäväksi. Olen näkemykseni asiasta esittänyt. En näe oikeudellista estettä sille, että HE otetaan VN:n istuntoon.” Tästä viestistä ilmenee se hallituksen esityksiin kohdistuvassa listatarkastuksessa omaksuttu periaate, että viime kädessä ratkaisu lakiesityksen perustuslainmukaisuudesta kuuluu eduskunnan perustuslakivaliokunnalle.³⁰

Liikenne- ja viestintäministeriö lähetti 23.4.2008 oikeuskanslerinvirastoon luonnoksen hallituksen esitykseksi Merentutkimuslaitoksen toimintojen järjestämisestä. Esitin eräitä yleisiä näkökohtia tulevaa jatkovalmistelua silmällä pitäen. Lausunnossani (12.5.2008, dnro 11/20/2008) keskityin perustelujen puutteellisuuksiin. ”Esitysluonnos on laadittu ehdotettua lopputulosta painottavin perusteluin, eikä asian valmistelun aikana mitä ilmeisimmin esitettyjä eri mielipiteitä tai kriittisiä näkökohtia ole tuotu esille. Tämän vuoksi herää kysymys, antaako esitysluonnos riittävän kokonaisvaltaista informaatiota päätöksenteon pohjaksi.” Pidän avoimuuden vuoksi perusteltuna, että esityksessä on vertailua ”valitun sääntelyvaihtoehdon ja muiden vaih-

²⁹ Tätäkin tosin johonkin mittaan lienee tapahtunut. Ehkäpä dramaattisin on sotasyllisyyttä koskevan lain valmistelu, jossa silloisella oikeuskanslerilla oli ratkaiseva rooli. Seppinen kirjoittaa oikeuskanslerinviraston sodan jälkeisessä historiassa: ”– oikeuskansleri Tarjanne laati juridiset perusteet lakiehdotukseen –”. Ilkka Seppinen: Tämän asian olen tutkinut. Oikeuskanslerinvirasto 2009, s. 68. Myöhempiäkin esimerkkejä voisi löytyä.

³⁰ Lakiehdotuksen ennakkollinen perustuslakivalvonta voidaan nähdä etenevänä prosessina, jossa oikeuskanslerilla on oma roolinsa, johon kuuluu mm. sen tarkastaminen, että eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö on asianmukaisesti otettu ehdotuksessa huomioon. Mikäli kysymys säätämisyjärjestyksestä on aidosti tulkinnanvarainen (esim. niin, että tapaukseen suoraan sopivaa perustuslakivaliokunnan kantaa ei ole olemassa), on oikeinta viedä asia perustuslakivaliokunnan ratkaistavaksi; säädösprosessin etenemiseen ei oikeuskanslerinviraston taholta tule nähdäkseni tällöin puuttua. Perustuslain 74 § ilmaisee tässä suhteessa oikean marssijärjestyksen. Eri asia on, että teoreettisesti voidaan pohtia – ja hyvä onkin pohtia – demokraattisen lainsäätäjän suvereenisuuden ja perusoikeuksien toteuttamistarpeiden keskinäisiä painoarvoja; esim. Juha Lavapuro: Perustuslakikontrollin uudet muodot II – Keskustelemaan normikontrolliajattelun edellytykset Suomessa. Lakimies 2009, s. 270–296.

toehtojen hyödyistä ja haitoista. Jos lausunnonantajat ovat mahdollisesti olleet asiassa toisella kannalla, tällöin on myös perusteltava, miksi on päädytty ehdotettuun ratkaisuun.”³¹ Vastaavansisältöinen perustelujen puutteellisuutta koskeva kirje lähetettiin sosiaali- ja terveysministeriölle 6.6.2008 (dnro 8/21/08) hallituksen esitysluonnoksesta laeiksi sairausvakuutuslain ja lääkelain muuttamisesta. Kirjeessä esitettiin luettelo asioista, joihin ministeriön edellytettiin kiinnittävän huomiota, ja lausuttiin lopuksi: ”Jos hallituksen esityksen valmistelusta ja esittelemisestä vastaava sosiaali- ja terveysministeriö joiltakin edellä mainituilta osin päätyy siihen, että hallituksen esitysluonnoksen täydentämiseen ei ole perusteita ja tarvetta, tulee ministeriön siitä ennen asiaa koskevan esittelylistan jakamista minulle erikseen ilmoittaa.”

Yleistäen voidaan sanoa, että lakiesityksissä ja erityisesti niiden perustelujen laadussa on jatkuvasti ollut toivomisen varaa.³² Laillisuusvalvonnallisesti on havaittavissa trendi, että poliittinen päätöksenteko asettaa suurillekin uudistushankkeille niin tiukat aikataulut, että asiaa koskevan lainsäädännön virkamiesvalmistelu joudutaan tekemään liiallisessa kiireessä. Pidänkin eri syistä johtuvaa hätäistä valmistelua pahimmin lainsäädännön laatua uhkaavana tekijänä.³³

Myös lakien vahvistamista koskeviin esityslistoihin on jouduttu puuttumaan. Tyypillisesti esiintyvä virhe on sellainen, että lain vahvistamisen yhteydessä esitetään lain voimaantulopäivän määrittäminen vaikka voimaantulopäivä on määrätty jo eduskunnan vastauksessa. Ministeriöissä tätä pidetään yleensä vähäpätöisenä ”vanhojen pohjien” käytöstä aiheutuvana muotovirheenä. Erityisesti siinä tapauksessa, että virheen johdosta voimaantulopäiväksi tulisi eri päivä kuin eduskunta on tarkoittanut, voidaan puhua vakavasta asiavirheestä.³⁴

Valtioneuvoston (ja tasavallan presidentin) asetuksia koskevista esittelylistoista on kiinnitetty huomiota erityisesti oikeaan säädöstasoon.³⁵ Toisinaan ministeriöt pyytävät etukäteen oikeuskanslerin kantaa aiotusta asetuksesta luonnosvaiheessa. Jos tässä alustavassa tarkastuksessa arvioidaan, ettei kysymyksestä voida esitetyssä muodossa säätää asetuksella, ministeriössä päädytään lakitasoon tai valtioneuvostoon tuodaan korjattu esitys asetukseksi. Joskus luonnoksia kierrätetään useaan kertaan oikeuskanslerinvirastossa.

Sokerialan rakenneuudistustuen määräytymisperusteita koskevan asetusehdotuksen luonnostekstit olivat oikeuskanslerinvirastossa arvioitavina useita kertoja. Ensin tammikuussa 2008 maa- ja metsätalousministeriö kysyi oikeuskanslerin kantaa mahdollisuudesta säätää sokerin

³¹ Uudessa lausunnessani 13.6.2008 (dnro 16/20/08) totesin, että esittämäni oli otettu huomioon uudessa versiossa.

³² Myös lakitekstien kielelliseen viimeistelyyn jo pelkästään ymmärrettävyyden parantamiseksi olisi lainvalmistelussa syytä kiinnittää nykyistä enemmän huomiota.

³³ Myös eduskunta on useasti kiinnittänyt lainvalmistelun puutteisiin huomiota. Eduskunnan puhemiesneuvosto jopa lähetti 1.4.2009 pääministerille asiaa koskevan kirjeen. Eduskunnan valiokunnat ovat myös arvostelleet toisinaan suorasukaisesti valmistelun heikkouksia ja perustelujen puutteellisuutta, esim. StVM 7/2009 vp – HE 22/2009 vp.

³⁴ Tästä problematiikasta tarkemmin oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2005, s. 157–159. Joskus on lain voimaantulopäivää koskevan sekaannuksen vuoksi jouduttu antamaan uusi hallituksen esitys asian korjaamiseksi; oikeuskanslerin päätös 16.3.2009, dnro 23/50/2008. Myös perustuslain 77 §:ssä säädettyyn määräaikaan kiinnitetään huomiota samoin kuin siihen, että mahdollinen eduskunnan lausuma on asianmukaisesti otettu huomioon.

³⁵ Joskus on jouduttu puuttumaan siihen, että asetusehdotus ei ole ollut laintarkastuksessa, vaikka tämä olisi ollut perusteltua. Tässä suhteessa olisi toivomisen varaa. Yleensäkin asetusten tarkastustoiminnan tehostamistarvetta olisi jossakin yhteydessä hyvä arvioida, erityisesti tässä sanottu soveltuu ministeriöiden asetuksiin.

rakenneuudistuksen tukiperusteista ns. etäisyysperiaatteen mukaisesti. Tarkoitus oli, että valtioneuvoston asetusta sokerialan rakenneuudistustuesta (1124/2007) muutettaisiin siten, että luopumistuki maksettaisiin kauimpana Sucros Oy:n Säskylän tehtaasta oleville viljelijöille. Ne viljelijät, jotka luopuvat tuotannosta lähellä tehdasta, jäisivät ilman tukea. Annoin tiedustelun johdosta lausunnon 8.2.2008 (dnro 6/20/08), jossa arvioin asetusluonnosta yhdenvertaisuuskysymyksenä ja totesin, että säännös ei esitetyssä muodossa ole oikeudellisesti hyväksyttävissä.³⁶

Maa- ja metsätalousministeriö pyysi 25.4.2008 uutta kantaa uudelleen muotoillusta asetusluonnoksesta. Lausunnossa 9.6.2008 (dnro 12/20/08) arvioin asetusluonnosta perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan soveltamiskäytännön sekä myös Euroopan unionin säädösten valossa. Totesin muun muassa, että tapaukseen suoraan soveltuvaa perustuslakivaliokunnan kantaa ei ole ja että kysymys ehdotetun sääntelyn perustuslainmukaisuudesta on aidosti tulkinnanvarainen. ”Esitetyn maantieteellisen erityiskohtelun perusteen hyväksyttävyyttä arvioitaessa joudutaan punnitsemaan osin arvostuksenvaraisesti vastakkaisia näkökohtia, luopumistuen euromääräinen yhtäläisyys yhtäältä, sokerintuotannon jatkuvuuden turvaaminen toisaalta.” Koska kyse oli perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen soveltamista koskevasta periaatteellisesta lainsäädäntöä koskevasta tulkintatapauksesta, oli perustellumpaa antaa kysymys eduskunnan ja tarpeen mukaan sen perustuslakivaliokunnan ratkaistavaksi kuin säätää asiasta asetuksella.³⁷ Kolmas kierros sokeriasiaassa käytiin maaliskuussa 2009. Maa- ja metsätalousministeriö pyysi lausuntoa uuden ehdotuksen lainmukaisuudesta. Etäisyysperiaatteesta oli luovuttu. Perusoikeusnäkökulmasta ongelmia ei ollut, mutta esitetyjä vaihtoehtoja jouduttiin vielä pohtimaan neuvoston asetuksen kannalta (oikeuskanslerin lausunto 12.3.2009; dnro 8/20/2009). Tämänkin jälkeen ministeriön kanssa käytiin muutamia keskusteluja ennen kuin lopullinen esityslista valmistui valtioneuvoston yleisistuntoon.³⁸

Virkanimitysasioissa tarkastetaan lähinnä esittelymuistiosta ilmeneviä muodollisia seikkoja: onko muistiossa hakijoiden ansiot otettu relevantilla tavalla huomioon, onko varteenotettaviksi arvioitujen hakijoiden valinta perusteltu oikeudellisesti hyväksyttävästi, onko ansioita punnittu objektiivisesti ja asianmukaisesti suhteessa kelpoisuusehtoihin ja virkaan kuuluviin tehtäviin. Oikeuskanslerin yhteydenoton johdosta perusteluja on monesti täydennetty ja joissakin tapauksissa myös virkaan esitettävä henkilö on vaihtunut. Listatarkastus tapahtuu ilman hakemusasiakirjoja, mutta tarpeen mukaan nämäkin hankitaan. Joskus on hankittu käyttöön myös haastattelusta laadittu muistio samoin kuin soveltuvuustestin yhteenveto.³⁹ Jos virka on sellainen, johon vaaditaan sidonnaisuusselvitys, tämän antaminen varmistetaan.⁴⁰

³⁶ Oikeuskanslerin kertomus 2008, s. 195–197.

³⁷ Oikeuskanslerin kertomus 2008, s. 197–201.

³⁸ Tapaus oli poliittisesti hankala, oikeudellisesti tulkinnanvarainen ja faktapohjaltaan moniselitteinen. Tämä ehkä selittää asian vaiheet. Vastaavanlainen lausuntokierros käytiin keväällä 2009, kun maa- ja metsätalousministeriö pyysi lausuntoa mahdollisuudesta säätää asetuksella verkkokalastuksen rajoituksista saimaannorpan suojelemiseksi; oikeuskanslerinviraston muistiot 23.4.2009 dnro 15/20/2009 ja 29.5.2009 dnro 20/20/2009.

³⁹ Esim. kesällä 2008 valtioneuvostossa ja presidentin esittelyssä olleessa sisäasianministeriön kansliapäällikön nimitysasiaassa, jossa valtioneuvostolla ja presidentillä oli eri kanta valittavasta henkilöstä, hankittiin kahden kärkihakijaksi nousseen kandidaatin osalta se kirjallinen aineisto, johon ministeriön esitys perustui.

⁴⁰ Virkanimityksistä valtioneuvostossa ks. myös Nikula 2003, s. 231–242.

Toisinaan esittelylistojen tarkastuksessa tai sitä edeltävissä etukäteiskeskusteluissa esitetyistä kannoista on laadittu kirjallinen lausunto/muistio, joka löytyy oikeuskanslerinviraston arkistosta⁴¹, mutta varsin yleistä on, että keskusteluista ja viestien vaihdosta ei jää muuta kuin jälki tietokoneen muistiin, merkintä esittelylistan kanteen tai lyhyet muistiinpanot, rutiiniasioista ei välttämättä edes tätä.⁴² Oikeudelliselta kannalta arvioiden tärkein jälki on tietenkin se, että valtioneuvoston yleisistuntoon tuleva asia on saatu korjatuksi.

Läsnäolo istunnoissa

Perustuslain 111 §:n 2 momentin mukaan oikeuskanslerin tulee olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa.⁴³ Tätä säännöstä perusteltiin hallituksen esityksessä valvonnan tehokkuuden turvaamisella (HE 1/1998 vp, s. 167).⁴⁴ Oikeuskanslerin tehtävänä on valtioneuvoston istunnossa valvoa menettelyn ja päätöksenteon lainmukaisuutta. Käsiteltäviin asioihin ei oikeuskanslerilla istunnossa yleensä ole aihetta puuttua, koska havaitut puutteellisuudet on korjattu jo listatarkastuksessa. Tosin voi ajatella, että informaatio saattaa istunnon kuluessa lisääntyä ja jotkut ongelmat ehkä nousevat vasta tässä vaiheessa esille.⁴⁵ Läsnäolo valtioneuvoston yleisistunnossa (ja tasavallan presidentin esittelyssä) on tavallaan ennakkollisen valvonnan huipentuma: viimeistään tässä vaiheessa on tehtävä aiotun päätöksen lainmukaisuutta koskevat huomautukset. Jos oikeuskanslerin perusteltua huomautusta ei oteta huomioon, tämän on lausuttava kannanottonsa pöytäkirjaan ja tarvittaessa ryhdyttävä muihin toimenpiteisiin. Tällaiset pöytäkirjamerkinnät ovat käytännössä erittäin harvinaisia.⁴⁶

Valtioneuvoston yleisistunnossa nousevat esille pääasiassa menettelyä koskevat kysymykset. Tavallisin kysymys, johon oikeuskansleri joutuu ottamaan kantaa, on ministerin esteellisyys.⁴⁷ Valtioneuvoston jäseniin sovelletaan hallintolain esteellisyysäännöksiä soveltuvin osin, ja tässä on seurattu hallintolakia joskus varsin mekaanisesti, vaikka hallintolain esteellisyysäännökset eivät kaikilta osin tunnu valtioneuvoston päätöksentekoon istuvan.⁴⁸

Oikeuskansleri on saapuvilla paitsi valtioneuvoston yleisistunnoissa myös valtioneuvoston

⁴¹ Julkisuus määräytyy asiakirjojen julkisuutta koskevan lainsäädännön mukaisesti.

⁴² Osa oikeuskanslerin listatarkastuksen yhteydessä esittämistä kannanotoista löytyy vuosittaisesta oikeuskanslerin kertomuksesta, ja viraston sisäiseen ratkaisutoiminnan tukirekisteriin tehdään varsinkin linjaratkaisuista merkinnät käytännön yhdenmukaisuuden varmistamiseksi.

⁴³ Läsnäolo ei kuitenkaan ole valtioneuvoston tai tasavallan presidentin päätöksenteon oikeudellinen edellytys; HE 1/1998 vp, s. 167.

⁴⁴ Leskinen piti oikeuskanslerin läsnäoloa istunnoissa välttämättömänä valvonnan asianmukaiseksi hoitamiseksi. Risto Leskinen: Oikeuskanslerin asema ja tehtävät s. 154. Oikeus 1976, s. 151–156.

⁴⁵ Myös ministereillä on tilaisuus tiedustella aiottua päätöstä koskevia oikeudellisia kysymyksiä.

⁴⁶ Ks PeVM 9/2005 vp – M 2/2004 vp.

⁴⁷ Myös valtioneuvoston yleisistunnon äänestystilanteissa oikeuskansleri saattaa joutua ottamaan kantaa esiin tulleisiin oikeudellisiin ongelmakysymyksiin, esimerkiksi arvioimaan, onko esittelijän ehdotusta vastaan esitetty ehdotus sellainen, että se täyttää muodolliset edellytykset, jotta se voidaan ottaa äänestykseen.

⁴⁸ Keväällä ja alkukesällä 2007 nousi esille kysymys ministerien esteellisyydestä Helsingin, Vantaan ja Sipoon kuntajakoasiassa heidän esittämiensä asiaa koskevien julkisten lausumien johdosta. Asiaa koskevasta arviosta ja menettelystä tarkemmin oikeuskanslerin kertomus 2007, s. 82–84.

epävirallisissa kokoontumisissa kuten hallituksen iltakoulussa ja muissa neuvotteluissa.⁴⁹ Näihin hallituksen epävirallisiin kokoontumisiin osallistumisen merkityksestä voin yhtyä Hidénin toteamukseen: ”Muiden virallista istuntoa edeltävien yhteyksien tavoin antaa iltakouluun osallistuminen oikeuskanslerille mahdollisuuden saada etukäteen tietoja tehtävistä ratkaisuisista ja toisaalta mahdollisuuden etukäteen ilmoittaa valtioneuvostolle käsityksiään laillisuuskysymyksissä.”⁵⁰ Valvonnallisesti arvokkainta on ennakollinen tiedonsaanti, mikä antaa tilaisuuden (erityisesti listatarkastusta silmällä pitäen) etukäteen varautua mahdollisiin oikeudellisiin ongelmiin.⁵¹

Oikeudelliset lausunnot

Oikeuskanslerin roolissa vaikeimmin hahmotettavissa oleva ja valvonnan uskottavuuden kannalta ehkä kriittisin kysymys on perustuslain (aikaisemmin hallitusmuodon) säännös, jonka mukaan oikeuskanslerin on annettava tasavallan presidentille ja valtioneuvostolle oikeudellisia lausuntoja. Perustuslain 108 §:n 2 momentissa oleva säännös kuuluu seuraavasti: ”Oikeuskanslerin on pyydetäessä annettava presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä.”

Tietojen ja lausuntojen pyytäminen ja antaminen on vapaamuotoista. Niitä pyydetään (ja annetaan) suullisesti joko henkilökohtaisella yhteydenotolla tai puhelimitse, sähköpostitse ja muodollisemmin kirjallisesti.⁵² Lausuntopyynnöt voivat koskea valmistelun alkuvaiheessa olevaa yleisistunnon lista-asiaa, ministeriössä tehtävää päätöstä tai valmisteltavana olevaa asetusta. Lausuntopyyntöjen aiheiden kirjo on laaja, ne liikkuvat uuden ministeriön perustamisvaiheen oikeudellisista kysymyksistä ministerin vanhempainloma-oikeuteen.⁵³ Jos kannanotto-pyyntöissä on kyse asiasta, johon vastaaminen edellyttää ongelman paikallistamista, tarkempaa oikeudellista jäsentämistä ja säännösten tulkintaa, kysymys pyydetään yleensä täsmällises-

⁴⁹ Saraviita (Perustuslaki 2000. Kauppakaari Oyj 2000, s. 540 alav. 9) lausuu, että oikeuskansleri on ”säännöllisesti läsnä hallituksen iltakoulussa virkavastuulla”. Jyräki (Uusi perustuslakimme. Gummerus Kirjapaino Oy 2000, s. 250) puolestaan toteaa, että oikeuskansleri voi harkintansa mukaan osallistua myös ”hallituksen erilaisiin virallisiin ja puolivirallisiin neuvottelutilanteisiin (esim. ns. valtioneuvoston iltakoulu, ministerivaliokunnan kokous), joissa tehdään todellisia päätöksiä”. Vakiintunut käytäntö on, että oikeuskansleri on mukana hallituksen neuvotteluissa, mutta ministerivaliokunnissa vain kutsuttaessa; käytännöksi on muodostunut läsnäolo hallituksen raha-asiaain valiokunnan kokouksessa silloin, kun se pidetään välittömästi ennen valtioneuvoston yleisistuntoa.

⁵⁰ Hidén 1974 s. 117.

⁵¹ Siinä, miten aktiivisesti oikeuskanslerit ovat oma-aloitteisesti puuttuneet paitsi valtioneuvoston yleisistunnoissa myös epävirallisissa neuvotteluissa käytävään keskusteluun, on voinut olla eroja; Seppinen 2009, s. 158 ja 187. Itse näen, että epävirallisten neuvottelujen yhteydessä käytäviin asioiden suunnitteluvaiheen keskusteluihin on oikeuskanslerin syytä puuttua harkitun pidättyvästi, koska tällaisessa tilanteessa vaara tulla osalliseksi operatiiviseksi toimijaksi päätöksentekoprosessissa on suurimmillaan.

⁵² Saraviita 2000, s. 535–536.

⁵³ Lausuntomenettelystä käytännössä esim. oikeuskanslerin kertomus 2007, s. 14–15, jossa todetaan lausunnoista – listatarkastukseen verraten – näin: ”Lukumääräisesti laskettuna pienempi mutta ajallisesti vaativampi valtioneuvostonvalvonnan toteuttamismuoto on asioita valmistelevien ministeriöiden esittelijöiden ja valtioneuvoston jäsenten tekemät valtioneuvoston käsiteltäviksi tuleviin asioihin ja valtioneuvoston päätöksentekoon liittyvät oikeudelliset kannanottopyynnot”. Lausuntokäytännöstä saa kuvaa oikeuskanslerin vuosittaisten kertomusten 2. jaksosta (”Oikeuskansleri valtioneuvostossa”).

ti muotoiltuna kirjallisesti, jolloin myös vastaus pääsääntöisesti annetaan samalla tavoin. Näin pyritään varmistamaan paitsi asian riittävän perusteellinen oikeudellinen harkintamahdollisuus myös se, että ei tule epäselvyyttä, mihin kysymykseen ja millaisen aineiston pohjalta kannanotto on annettu ja minkä sisältöinen se tarkasti ottaen on.⁵⁴ Tätä periaatetta ei syrjäytä edes valtioneuvoston valvontaa tyypillisesti leimaava kiire, silloin vain joudutaan punnitsemaan keskenään toiminnallista joustavuutta ja muodon viimeistelystä tyylikkyyttä.

Lausuntopyyntöjä tulee jonkin verran ministereiltä mutta pääasiassa ministeriöiden virkamiehiltä. Joskus on vaikea vetää rajaa, mikä on perustuslain 108 §:n 2 momentin tarkoittamaa toimintaa ja mikä esim. ennakollista listatarkastukseen liittyvää, ministeriön virkamielen pyynnöstä annettua juridisteknistä ohjausta.⁵⁵ Ehkäpä selvää rajaa ei varsinaisesti olekaan. Yleistäen voi sanoa, että lausuntopyynnot eivät ole kovin selkeä kategoria. Lausuntokäytäntö on aikojen kuluessa ilmeisesti mielletty jossakin määrin jäsentymättömästi osaksi oikeuskanslerin sekä valtioneuvoston jäsenten ja ministeriöiden virkamiesten eri muodoin tapahtuvia neuvotteluja ja sitä kautta toteutettua toiminnan oikeudellista ohjausta. Historian kuluessa nämä kaikki ovat olleet kietoutuneina enemmän tai vähemmän yhteen. Oikeuskansleri Honka kirjoitti vuonna 1959: ”Todellisuudessa ovat kirjallisten lausuntojen lisäksi lukuisat neuvottelut asioiden esittelyn valmisteluvaiheessa valtioneuvostossa sen jäsenten ja esittelijöiden kanssa tulleet yhä yleisemmiksi. – – Kun nämä neuvottelut yleensä tapahtuvat suullisesti tai puhelimitse eivät ne tule puetuiksi asiakirjojen muotoon.”⁵⁶

Hallituksen esityksessä (HE 1/1998 vp, s. 165–166) perustuslain 108 §:n 2 momenttia perusteltiin näin: ”Näiden tietojen ja lausuntojen antaminen muodostaa tärkeän erityistehtävän oikeuskanslerin toiminnassa. Siinä on kysymys erityisesti valtioneuvoston ja ministeriöiden tarpeesta saada lausunto lain oikeasta tulkinnasta ja varmistaa jo ennakolta toimenpiteidensä lainmukaisuus. – – Aikaisemmasta poiketen myös ministeriöt mainittaisiin nimenomaisesti tietojen ja lausuntojen saantiin oikeutettuina nykyistä käytäntöä vastaavasti.”

Perustuslain säännös on avoin, eivätkä sen perustelutkaan kovin paljon anna informaatiota säännöksen tarkoituksesta ja johtoa tulkinnan tueksi. Perustelujen maininta ministeriöiden tarpeesta saada ”lausunto lain oikeasta tulkinnasta” herättää nykyisenä oikeudellisenkin erikoistumisen aikana kysymyksen, mihin oman alansa substanssisäädösten asiantuntemusta

⁵⁴ Hyödylliseksi erityisesti ongelman jäsentelyn ja täsmennyksen sekä tiedon saannin kannalta on vaativimmissa asioissa osoittautunut suullinen keskustelu ministeriön virkamiesten kanssa. Tällaisia oikeuskanslerin johdolla käytäviä keskusteluja saattaa olla viikossa useita. Kun näihin lisätään kirjalliset lausunnot sekä listatarkastukset niihin liittyvine yhteydenottoineen ja valtioneuvoston istunnot ja epäviralliset kokoukset, saadaan kuvaa ennakollisen valvonnan merkityksestä oikeuskanslerin työtehtävissä.

⁵⁵ Käytännössä on varsin tavallista, että ministeriön virkamies käyttää puhelimitse tai sähköpostitse hyväkseen oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osaston esittelijän lista-asiantuntemusta kysyäkseen oikeudellista neuvoa jossakin listan laadintaan liittyvässä lähinnä juridisteknisessä kysymyksessä, mutta tiedustelu voi koskea myös oikeuskanslerinviraston kantaa johonkin periaatteellisempaan kysymykseen. Jos asiasta on vakiintunut linja, esittelijä pystyy sellaisen kertomaan saman tien.

⁵⁶ Olavi Honka: Prokuraattori – oikeuskansleri 1809–1959. Valtioneuvoston kirjapaino 1959, s. 219. Honka vielä jatkaa: ”Neuvottelut eivät ole rajoittuneet yksinomaan valtioneuvostoa koskeviksi, vaan on neuvotteluja toisinaan tärkeissä asioissa käyty muidenkin viranomaisten kanssa.” Silloisista hallitusmuodon ja oikeuskanslerin ohjesäännön määräyksistä on tulkittu varsin laajalle ulottuva toimintojen ohjausoikeus.

edustava ministeriö voisi tarvita oikeuskanslerin juridista tulkintakannanottoa. Menettelyllisiin, esim. asian valmistelua, toimivaltaa, päätöksentekotasoa ja -muotoa sekä perustelemisselvollisuutta koskeviin kysymyksiin oikeuskanslerinviraston asiantuntemuksella ja valtioneuvostokokemuksella voi olla lisäarvoa tulkinnallisessa tilanteessa.⁵⁷ Sen sijaan hieman vieraalta tuntuu ajatus, että oikeuskanslerin kannanoton voisi aidosti odottaa tuovan jotakin lisää ministeriölle kuuluvan substanssilain tulkintaan – varsinkin kun otetaan huomioon oikeuskanslerinviraston käytettävissä olevat voimavarat.

Ja sitä paitsi: mitä ”oikea tulkinta” tarkoittaa? Jos säännöksellä on kielellisesti erilaisia merkitysvaihtoehtoja, tulkintaprosessi etenee oikeudellisesti mahdollisten vaihtoehtojen määrittämiseen. Mikäli oikeudellisesti mahdollisia tulkintoja on useita, valitaan oikeuslähteitä yhteen sovittaen ”parhaiten perusteltavissa oleva”, mikä valinta voi sisältää hyvinkin arvostuksenvaaraista erilaisten intressien ja periaatteiden painottamista ja punnintaa.⁵⁸ Kun vielä otetaan huomioon, että konkreettisessa lainsoveltamistilanteessa tapaukseen liittyvät faktatkin voivat vaikuttaa siihen, mikä oikeudellisista tulkintavaihtoehtoista tuntuu perustelluimmalta, saattaa tulkintakannanoton esittäminen viedä tosiasiallisesti sisälle itse päätöksentekoprosessiin.

Nähdäkseni pääpaino hallituksen esityksessä on perustelujen maininnalla valtioneuvoston ja ministeriöiden tarpeesta jo ennakolta voida varmistaa toimenpiteidensä lainmukaisuus. Koska kyse on oikeuskanslerin antamasta oikeudellisesta lausunnosta tahoille, joiden toimien lainmukaisuutta hän on lain mukaan velvollinen valvomaan, näkökulma on viime kädessä valvonnallinen. Pelkistäen: lausunnossa esitetään oikeudellista arviota etukäteen, jotta menettelyyn ei olisi aihetta puuttua jälkikäteen.

Lausunnon sisältöön analogiaa voidaan hakea yleisestä laillisuusvalvonnasta: lähtökohtaisesti lausunnossa voitaneen ottaa kantaa samalla tavalla ja samanlaisin rajoituksin kuin ylipäänsä laillisuusvalvonnassa. Näin ajatellen oikeuskansleri voisi lausunnossaan arvioida lähinnä sitä, pysyykö menettely tai aiottu toimenpide oikeudellisesti mahdollisten tulkintavaihtoehtojen rajoissa.⁵⁹ Tosin moderni yleinen laillisuusvalvonta menee tästä vielä toisinaan pidemmälle. Laillisuusvalvoja saattaa arvioida oikeudellisesti mahdollisten tulkintavaihtoehtojen ”paremmuutta” punnitsemalla valintakriteerien suhteellisia painoarvoja konkreettisessa soveltamistilanteessa ja esittää sen pohjalta näkemyksen, miten olisi oikeinta, oikeudellisesti perustelluinta menetellä eli lausua ns. ohjaavan käsityksen.⁶⁰ Tällainen voinee kuulua oikeuskanslerin toimivaltaan myös ennakollisessa valvonnassa ja siten perustuslain 108 §:n 2 momentin

⁵⁷ Esim. työ- ja elinkeinoministeriön pyynnöstä annettiin 5.6.2009 lausunto valtakunnansovittelijan viran täyttämismenettelystä; erityisesti kysymys oli siitä, voidaanko virka panna uudelleen haettavaksi (tarkemmin oikeuskanslerinviraston osastopäällikön Risto Hiekkataipaleen 4.6.2009 päivätty muistio).

⁵⁸ Esim. Aulis Aarnio: Tulkinnan taito. WSOY 2006, erit. s. 246–338.

⁵⁹ Vrt. oikeuskanslerin kertomus 2007, s. 99–100, jossa on selostettu tuomioistuinten päätöstä koskevaa laillisuusvalvontaratkaisua 613/1/05: käräjäoikeus ja hovioikeus olivat menneet ”lainsoveltamisessaan rikoslain sääntöksen oikeudellisesti mahdollisten tulkintavaihtoehtojen ulkopuolelle”. Samoin oikeuskanslerin kertomus 2005 s. 76.

⁶⁰ Laillisuusvalvonta on nykyisellään pikemmin eteenpäin suuntautuvaa ja argumentoivaa kuin taaksepäin katsovaa ja rankaisevaa. Yksittäistapausta koskevassa ratkaisussa saatetaan antaa yleistettävissä olevaa hyvän hallinnon vaatimuksia selventävää ohjausta. Ks. Jonkka 2007, s. 171–172 ja Lauri Lehtimä ja puheenvuorossaan eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 1997, s. 15–18.

mukaisia lausuntojakin antaessaan.⁶¹ Mutta toinen kysymys on, onko näin pitkälle menevä ennakollinen arviointi oikeuskanslerin roolin kannalta perusteltua – ainakaan yleisenä toimintaperiaatteena. ”Ohjaavan käsityksen” luonteinen lausunto soveltuu lähinnä menettelyä koskeviin kysymyksiin⁶², muutoin lausunnossa lieenee pääsääntöisesti syytä pitäytyä tuomaan esiin päätöksenteon oikeudelliset rajat. Enintään voitaisiin ajatella, että lausunnossa esitettäisiin tulkintavaihtoehtojen valintaan vaikuttavat perus- ja ihmisoikeusperusteiset periaatteet. Vaihtoehtojen arvottaminen ja periaatteiden punninta sekä ”perustelluimman vaihtoehdon” valinta on syytä joka tapauksessa jättää päätöksentekijälle itselleen. Selkeintä oikeuskanslerin roolin kannalta olisi, jos lausunnon pyytäjällä olisi esittää edes luonnosasteella oleva ehdotus, jonka lainmukaisuuden arvioinnista kannanotossa olisi kysymys.

Toisinaan oikeuskanslerista puhutaan valtioneuvoston tai jopa ministeriöiden/ministerien ”oikeudellisena neuvonantajana”. Tällainen ilmaus on altis väärinkäsityksille, eikä se nähdäkseni oikeuskanslerin roolia oikein kuvaakaan.⁶³ Merkille pantavaa on, että sen paremmin itse perustuslain teksti kuin lainkohdan perustelutkaan eivät käytä tätä ilmaisua eivätkä edes viittaa tällaiseen. Jos oikeuskanslerin katsottaisiin toimivan jossakin muussa roolissa kuin laillisuusvalvojana, hänen olisi tällöin tulkittava käytännössä osallistuvan siihen päätöksentekoon, mitä varten lausuntoa on pyydetty.⁶⁴

Vaikka oikeuskanslerin ei kuulu tehdä päätöstä lausunnon pyytäjän puolesta, ministeriöiden lausuntopyynnöt ovat joskus sellaisia, että niiden mukaisesti vastaaminen sitoisi oikeuskanslerin käytännössä osalliseksi ministeriölle kuuluvan päätöksen tekemiseen.⁶⁵ Tähän saattaa syynä olla osaksi tietämättömyys, mitä perustuslain 108 §:n 2 momentti tarkoittaa, osaksi ministeriön käytettävissä olevan juridisen asiantuntemuksen niukkuus. Joskus voi olla houkuttusta hankkia selkänöjää oikeuskanslerilta, esimerkiksi jos ministeriössä koetaan vaikeaksi tehdä päätös jollakin tavalla herkässä asiassa. Varsinkin kielteiseen ratkaisuun on ehkä helpompi päätyä, jos voi ilmoittaa, että kiellon takana on oikeuskanslerin kanta.⁶⁶ Sitäkään ei ken-

⁶¹ Tämän pidemmälle ”neuvonnassa” ei nähdäkseni voida mennä, eikä siihen lausuntoinstituution tarkoituksen toteuttamiseksi ole tarvettakaan.

⁶² Viitataan siihen, mitä sivulla 112 totesin.

⁶³ Eduskunnan peruslakivaliokunta on oikeuskanslerista tehdyn muistutuksen johdosta antamassaan mietinnössä tehnyt eron oikeuskanslerin lausunnonantajan roolin ja muunlaisen laillisuusvalvojan tehtävän välillä (”valtioneuvoston neuvonantajan roolissa” yhtäältä ja toisaalta ”valtioneuvoston laillisuuden valvojana”); PeVM 9/2005 vp – M 2/2004 vp. Tämä ei mielestäni ole ristiriidassa tekstissä esitetyn kanssa. Peruslakivaliokunta on tuossa asiayhteydessä käyttänyt käsitteitä neuvonantaja/laillisuusvalvoja kiinnittäessään huomiota siihen, että perustuslain 108 §:n 2 momentin tarkoittamien lausuntojen antamiseen ei liity 112 §:n tarkoittamaa tehostetta.

⁶⁴ Moninkertainen ministeri Esko Rekola on linjannut oikeuskanslerin roolia näin: Oikeuskanslerin on pohdittava myös sitä, millä tavoin valtioneuvosto voi hoitaa jonkin asian laillisesti. Esko Rekola: Viran puolesta. WSOY 1998, s. 314. Oikein ymmärrettynä tämä on osuva luonnehdinta, mutta siihen sisältyy väärinkäsityksen mahdollisuus, koska se voidaan ymmärtää myös niin, että oikeuskanslerin tulisi aktiivisesti etsiä valtioneuvostolle erilaisia toimintavaihtoehtoja. Tämä puolestaan merkitsisi osallistumista päätöksenteon suunnitteluun ja sitä, että oikeuskansleri olisi lausunnolla ”pelattu pois” laillisuusvalvojan tehtävästä operatiiviseksi toimijaksi.

⁶⁵ Ks. esim. oikeuskanslerin kertomus 2007, s. 132 sekä 2008, s. 213–214. Molemmissa tapauksissa todettiin, että oikeuskansleri antaa perustuslain 108 §:n 2 momentin perusteella lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä mutta ei voi tehdä ministeriön puolesta päätöstä sille kuuluvassa asiassa.

⁶⁶ Ministeriöissä tehtäviä päätöksiä koskevat lausuntopyynnöt ovatkin oikeuskanslerin roolin kannalta tietyllä tavalla ongelmallisia. Ne tuntuvat olevan jäänteitä ajoilta, jolloin oikeuskansleri antoi hallinnolle lausuntoja ”lain oikeasta sisällöstä” ja sitä kautta ennakoltakin pyrki ohjauksellaan huolehtimaan hallintokoneiston toiminnan lainmukaisu-

ties aina muisteta, että oikeuskanslerin vallassa ei ole oikeudellisissa lausunnoissa esittää auktoritatiivisia laintulkintoja eikä toimia ”tuomiovaltaa käyttävänä erotuomarina” erilaisissa konfliktitilanteissa.⁶⁷

Jälkikäteinen laillisuusvalvonta

Jos valtioneuvoston yleisistunnossa tehdyn päätöksen havaitaan tai epäillään jälkikäteen olevan lainvastainen, on oikeuskanslerilla käytettävissä perustuslain 115 §:ssä säädetty menettely eli ilmoituksen tekeminen eduskunnan perustuslakivaliokunnalle.⁶⁸ Näin voidaan päätöksen tekoon osallistuneiden ja siitä vastuun kantavien ministerien virkatoimi saattaa ministerivas- tuuasiana tutkittavaksi. Yleisistunnossa tehdyn päätöksen lainmukaisuus voi tulla arvioitavaksi pääasiallisesti kantelun johdosta tai oikeuskanslerista annetun lain 2 §:n tarkoittaman valtioneuvoston pöytäkirjojen tarkastamisen perusteella.⁶⁹ Tosiasiallisesti pöytäkirjojen tarkastuksen valvonnallinen merkitys on vähäinen. Tarkastuksen johdosta joudutaan korjauttamaan lähinnä joitakin muodollisia virheitä.⁷⁰ Mikäli valtioneuvoston yleisistunnossa päätetyn asian valmistelussa on epäiltävissä virheellisyttä tai laiminlyöntiä, oikeuskanslerin on selvitettävä esittelyvastuussa olleen ministeriön toiminnan lainmukaisuus. Päätöksen ohella epäily virheestä saattaa kohdistua myös menettelyyn. Esimerkiksi ministerin esteellisyys yleisistunnossa käsitellyssä asiassa saattaa tulla esille vasta jälkikäteen, jolloin oikeuskanslerin olisi tutkittava ja arvioitava, mihin toimenpiteisiin tällainen tietoon tullut epäily mahdollisesti antaa aihetta.

Huomattavasti yleisemmin kysymys ministerin oikeudellisesta vastuusta aktualisoituu ministeriössä tehdyn päätöksen tai ministerin muunlaisen virkatoimen johdosta kuin valtioneuvoston yleisistunnossa tehdyn päätöksen vuoksi. Ministerien virkatoimista tulee jonkin verran kanteluja, ja asia voidaan ottaa tutkittavaksi myös omasta aloitteesta, jos aihetta siihen ilmenee.

desta (tästä oikeuskanslerin aikaisemmasta roolista Leskinen 1982, s. 65; samoin Honka 1959, s. 219). Juuri tämä tehtävä saattaa antaa ulospäin kuvaa oikeuskanslerista kruununjuristina. Tältä kannalta ajatellen saattaisi olla perusteltua pohtia, olisiko ministeriöiden lausuntopyynnöt syytä rajoittaa koskemaan yleisistuntoasioita ja niihin liittyviä kysymyksiä ja siten kytkeä ne osaksi ennakollista listatarkastusta.

⁶⁷ Ei voida sulkea pois, että lausuntopyynnön todellinen tarkoitus joskus voi olla pyytää oikeuskansleria toimimaan jonkinlaisena erotuomarina lukkiutuneessa erimielisyydessä, jonka perussyy mahdollisesti liittyy tavalla tai toisella politiikkaan, mutta joka on puettu oikeudelliseksi tulkintakysymykseksi. Osapuolilla saattaa olla omat valmiit tulkintakäsityksensä ja tilanteen faktojen oikeudellinen jäsentäminenkin voi olla erilainen. Molempien tulkintojen puolesta saattaa olla sinänsä päteviä perusteluja, ja ratkaisu riippuu siitä, miten esillä olevia vastakkaisia argumentteja arvotetaan, painotetaan ja keskenään punnitaan. Koska oikeuskanslerin toimivaltaan ei kuulu antaa auktoritatiivista konfliktin ratkaisua, ”välitystehtävä” olisi oikeuskanslerin roolin kannalta ongelmallinen.

⁶⁸ Alun perin hallituksen esityksen mukaan (HE 1/1998 vp, s. 170) ilmoitus olisi tullut kysymykseen vain, jos oikeuskanslerin perustuslain 112 §:ssä tarkoitettua huomautusta ei ole otettu varteen eikä pöytäkirjaan merkitsemistä ole pidettävä riittävänä. Tämä tulkinta olisi käytännössä johtanut siihen, että vasta jälkikäteen havaittuja virheitä ei oikeuskanslerilla olisi ollut lainkaan mainitun lainkohdan nojalla mahdollisuutta saattaa perustuslakivaliokunnan tutkittavaksi. Perustuslakivaliokunta lausui mietinnössään (PeVM 10/1998 vp, s. 33), että oikeuskansleri ja oikeusasiamies ”saattavat valiokunnan mielestä tehdä tarkoitetun ilmoituksen” myös silloin, kun ministerin virkatoimen lainvastaisuus havaitaan jälkikäteen.

⁶⁹ Pöytäkirjojen tarkastustehtävä on oikeuskanslerinviraston työnjaossa uskottu apulaisoikeuskanslerille.

⁷⁰ Käytännössä vastuun toteuttamista koskevaa kysymystä merkityksellisempi onkin se, että oikeuskansleri virheen havaitessaan kiinnittää huomiota laissa mahdollisesti oleviin keinoihin tilanteen korjaamiseksi.

Osa oikeuskanslerille ministereistä tehdyistä kanteluista on sellaisia, jotka eivät ylitä tutkintakynnystä, osa taas on johtanut selvitysmenettelyyn ja toimenpiteisiin.⁷¹

Laillisuusvalvonnallinen selvitysmenettely on samanlaista kuin yleisessä laillisuusvalvonassa. Myös toimenpiteet havaitun virheen johdosta ovat (syytetä lukuun ottamatta) samat, toimenpidekynnyksessä ei liene ainakaan merkittäviä eroja.⁷² Ministerin menettelyn tutkimiseen saattaa kuitenkin joskus liittyä yleiseen laillisuusvalvontaan verrattuna erityispiirteitä. Joskus tällaisia on liittynyt selvitystyön käynnistämiseen. Esimerkiksi ns. Sonera Oyj:n UMTS-päätöksenteon tutkittavaksi ottamista perusteltiin oikeuskanslerin päätöksessä näin: ”Selvitykseni on tehty ensisijaisesti yleisen edun vuoksi. – Nyt esillä olevassa asiassa ei ole ollut lähtökohtaisesti perusteita epäillä kenenkään oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan (ministerit ja virkamiehet) menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä.” Seuraavakin toteamus viittaa epäsuorasti siihen, että asialla ei oltu pelkästään laillisuusvalvonnallisessa intressissä: ”Selvitystä suorittaessani olen tutkinut myös laillisuuden noudattamista asiassa.”⁷³

Ministeristä tehtyyn kanteluun voi liittyä vaatimus, että oikeuskansleri selvittäisi myös ministerin kelpoisuuden tehtävänsä. Perustuslaissa ei kuitenkaan ole säännöstä siitä, että oikeuskanslerin tehtäviin kuuluisi arvioida, onko ministeri menettänyt kelpoisuutensa. Oikeuskansleri voi ottaa kantaa ministerin toimen hoitamiseen vain perustuslain 108 §:n 1 momentissa ja perustuslain 112 §:n 1 momentissa säädetyn laillisuusvalvontatehtävän puitteissa taikka perustuslain 108 §:n 2 momentissa säädetyn oikeudellisten lausuntojen antamista koskevan tehtävän perusteella.⁷⁴

Perustuslakiuudistuksen ja uuden ministerivastuulain säätämisen jälkeen oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä ei ole mahdollisuutta käynnistää esitutkintaa valtioneuvoston jäsenen

⁷¹ Esimerkkejä ministerien toiminnan tutkimisesta oikeuskanslerinvirastossa: Oikeuskansleri Paavo Nikulan päätös 30.5.2000 pääministerin menettelystä Suomen hallituksen suhtautumisessa Itävallan uuteen hallitukseen (oikeuskanslerin kertomus 2000, s. 129–135). Oikeuskansleri Nikulan ministerin esteellisyyttä koskeva päätös 12.6.2002, jossa ministerille annettiin huomautus sen vuoksi, että hän oli ratkaissut golfyhtiön avustushakemuksen, vaikka oli saman golfyhtiön osakas (oikeuskanslerin kertomus 2002, s. 134–142, samassa kertomuksessa s. 142–146 on selostettu myös lehtikirjoituksen perusteella tutkittavaksi otettua ministerin menettelyä helikopterikuljetusta koskevassa asiassa). Uudemmissa ratkaisuista voidaan mainita oikeuskanslerin 28.1.2008 antama päätös (dnro 195/1/2005), jossa on kyse vuosien 1999–2005 oikeusministerin tuomioistuimia koskevista julkisista lausumista, sekä vaalirahoitusilmoitusten käsittelyä oikeusministeriössä koskeva oikeuskanslerin päätös 5.11.2008 (dnro 681/1/2008), jossa muun ohella arvioitiin nykyisen ja kahden entisen oikeusministerin toiminnan lainmukaisuus; molemmat on julkaistu oikeuskanslerin kertomuksessa vuodelta 2008 jaksossa 4.

⁷² Tätä toteamusta on tosin empiirisesti vaikea varmentaa.

⁷³ Asiasta tuli oikeuskanslerille kanteluita mutta päätöksessä todetaan, että myös eduskunnan ja hallituksen taholta oli vaadittu asian selvittämistä; tarkemmin oikeuskanslerin kertomuksessa vuodelta 2002, s. 120–134. Poikkeuksellinen oli myös tapauksen dnro 17/20/2008 vireille tulo: ministeri itse saattoi oikeuskanslerin tietoon tapahtuman, joka antoi aiheen selvittää, oliko ministeri menetellyt mahdollisesti virkavelvollisuutensa vastaisesti. Kyse ei ollut kantelusta, mutta tapaus otettiin selvitettäväksi ns. omien aloitteiden menettelytapoja soveltaen; tarkemmin oikeuskanslerin kertomus 2008, s. 81–83.

⁷⁴ Näin vastattiin mm. kanteluratkaisussa dnro 350/1/2008, oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2008, s. 78–80. Myös ministerinimityksen ollessa vireillä saattaa nousta kysymys siitä, täyttääkö joku ministerikandidaatti esim. menneisyyteensä kuuluvan rikostuomion vuoksi perustuslain 60 §:n 1 momentin vaatimusta. Oikeuskanslerin rooli tämän kysymyksen käsittelyssä on johdettavissa perustuslain 108 §:stä. Oikeuskansleri voi joutua arvioimaan asiaa ministerinimitystä koskevan listatarkastuksen yhteydessä tai 108 §:n 2 momentissa tarkoitetun lausuntopyynnön johdosta.

epäillyn virkarikoksen johdosta. Lakien systematiikka puhuu sen puolesta, että valtioneuvoston jäsenen virkarikosoikeudellisen vastuun selvittely on tyhjentävästi säädetty näissä laeissa, ja tämän mukaisesti esitutinnan käynnistäminen on perustuslakivaliokunnan käsissä. Oikeuskansleri voi tehdä, jos edellytykset ovat olemassa, perustuslain 115 §:n mukaisen ilmoituksen.⁷⁵ Koska kyseessä on ministerivastuuasian vireillepano virkarikosepäilyn johdosta ja ministerisyytteen nostamisen edellytysten selvittämiseen tähtäävä toimenpide, pitää oikeuskanslerilla olla esittää konkreettinen ja perusteltu epäily perustuslain 116 §:ssä tarkoitetusta rikoksesta. Perustuslain esitöissä korostetaan, että ministerin tekemäksi epäilty virkarikosta koskevassa syyteharkinnassa on normaalia korkeampi syytekynnys. ”Tällaista syyttämiskynnystä on pidettävä tarpeellisenä poliittisen järjestelmän ja valtioneuvoston toimintakyvyn turvaamiseksi.”⁷⁶ Oikeuskanslerin ilmoitus perustuslakivaliokunnalle ei ole itsetarkoitus, joten jo ilmoitusta harkittaessa on otettava huomioon korotettu syytekynnys ja sen taustalla olevat periaatteet.⁷⁷ Kvalifioitu syytekynnys edellyttää samoista syistä kvalifioitua ilmoituskynnystä. Koska oikeuskansleri ei voi suorittaa syyteharkintaa ministerin tekemäksi epäillyn virkarikoksen perusteella, hän ei voi myöskään antaa rikosperusteista huomautusta asian johdosta.⁷⁸

Vielä on tarkasteltava ennakollisen ja jälkikäteisvalvonnan suhdetta.⁷⁹ Voiko oikeuskansleri tutkia sellaisen valtioneuvoston toimenpiteen tai ministerin virkatoimen lainmukaisuutta, johon hän on ennakollisesti ottanut kantaa? Lähtökohtaisesti voidaan todeta, että jälkikäteisessä valvonnassa arviointi tehdään yleensä ratkaisevasti erilaisessa faktuaalisessa tilanteessa, sillä selvityksen kohteena on myös tapauksen tosiseikasto, joten informaatio voi olennaisesti lisäantaa ja tapausta koskeva kuva poiketa siitä, mitä se oli ennakollista kantaa annettaessa.⁸⁰ Sekin on otettava huomioon, että laillisuusvalvojan kannanotot eivät saa tuomion tavoin lainvoimaa vaan asia voidaan ottaa aina uudelleen tutkittavaksi, jos aihetta (lähinnä uutta selvitystä) ilmenee. Näin ollen tutkinnalle ei ainakaan pääsääntöisesti ole estettä, ja oikeuskansleri voi jälkikäteisvalvonnassa päätyä myös erilaiseen oikeudelliseen arvioon kuin ennakollisessa valvonnassa.⁸¹ Asian tutkinta ja erilainen faktatilanne voivat antaa aiheen tarkistaa aikaisempaa kantaa.⁸²

⁷⁵ Tarkemmin Jaakko Jonkka: Valittuja kysymyksiä esitutinnan aloittamisesta ja kohdentamisesta, s. 78–81. Teoksessa Rikosoikeudellisia kirjoituksia VIII. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2006, s. 67–82.

⁷⁶ HE 1/1998 vp, s. 171; korotettuun syytekynnykseen viittaa myös PeVM 10/1998 vp, s. 33–34.

⁷⁷ Jos oikeuskansleri käytettävissään olevan aineiston perusteella katsoo rikosepäilyn sellaiseksi, että ministerivastuun asia on aiheellista saattaa vireille perustuslakivaliokunnassa, ministeri tuskin voisi jatkaa valtioneuvoston jäsenenä.

⁷⁸ Huomautuksesta laillisuusvalvonnan toimenpiteenä esim. Jonkka 2003, s. 203.

⁷⁹ Mikäli yleisistuntoon tulevasta asiasta on tehty kantelu, kantelu pyritään tarvittaessa tutkimaan ja mahdollisuuksien mukaan ratkaisemaan ennen kuin se on tullut esille istunnossa. Asian niin vaatiessa lista on vedetty pois ja asia jää odottamaan oikeuskanslerin ratkaisua.

⁸⁰ Varsinkin perustuslain 108 §:n 2 momentin tarkoittamaa oikeudellista lausuntoa antaessaan oikeuskansleri on käytännössä faktojen osalta pyynnössä esitettyjen tietojen varassa. Se, miten tapaus on kuvattu, voi vaikuttaa lausunnossa esitettyyn oikeudelliseen arvioon. Lausuntoa ei pyydetä teoreettisessa tiedonintressissä vaan jotakin konkreettista toimenpidettä silmällä pitäen, ja faktat ovat tavalla tai toisella pyynnössä mukana.

⁸¹ Ks. myös Hidén 1974, s. 118–119.

⁸² Viittaa siihenkin, että oikeudellisessa ratkaisutilanteessa faktapohja vaikuttaa tulkintaan.

Lopuksi

Viittasin artikkelin alussa sellaisiin rakenteellisiin tekijöihin, joiden on arveltu heikentävän oikeuskanslerin laillisuusvalvontaa ja sen uskottavuutta. Toiselta kantilta katsottuna samojen tekijöiden voidaan arvioida parantavan valvonnan mahdollisuuksia. Tarkastelen lopuksi oikeuskanslerin roolia tästä näkökulmasta: oikeuskanslerin tehtävien moninaisuus ja valvonnan läheisyys valvottavaan kohteeseen voi olla vahvuus.

Laillisuusvalvonnan keskeinen tehtävä nykykäsitysten mukaan on viranomaistoiminnan ohjaus ja virheiden ennaltaehkäisy.⁸³ Yleisessä laillisuusvalvonnassa tämä voi tapahtua vain välillisesti: yksittäistapausta koskevissa ratkaisuissa esitetään yleistettävissä olevia oikeudellisia kannanottoja, joista viranomaisten odotetaan etsivän johtoa vastaavanlaisia tilanteita silmällä pitäen. Vaikuttavuuden toimintamekanismeina ovat kannanottojen julkisuus ja perustelujen vakuuttavuus. Oikeuskanslerin valtioneuvostoon kohdistamassa ennakkolisessä valvonnassa virheitä ehkäisemään pyrkivä ohjaus tapahtuu välittömästi ja on siten konkreettisempaa kuin yleisessä, jälkikäteisessä laillisuusvalvonnassa.

Mitä lähempänä valvonta on valvottavaa toimintaa, sitä paremmat mahdollisuudet sillä on sen lainmukaisuuden seuraamiseen. Tältä kannalta katsoen organisaatioiden sisäinen laillisuusvalvonta olisi tehokkainta. Toisaalta ulkopuolinen valvonta kykenee yleisesti ottaen paremmin näkemään toiminnan vinoutumat, ja joka tapauksessa ulkopuolisuus varmistaa paremmin objektivisuuden ja on uskottavampaa. Rakenteellisesti oikeuskanslerin valtioneuvostoon kohdistuvassa valvonnassa yhdistyy ulkoisen ja sisäisen valvonnan elementtejä. Oikeuskansleri on valtioneuvoston päätöksentekoon nähden ulkopuolinen ja siitä riippumaton, mutta hän voi kuitenkin hyvin läheltä – yleiseen laillisuusvalvontaan verrattuna poikkeuksellisen läheltä – seurata valvontaansa kuuluvaa toimintaa.⁸⁴

Laillisuusvalvonnan merkitystä tarkasteltaessa ei voida ohittaa sen oikeudellisen järjestelmän uskottavuutta tukevaa tehtävää, sillä valvonta jo olemassaolollaan on omiaan vahvistamaan luottamusta julkisen vallankäytön asianmukaisuuteen. Tähän sisältyy ehkäpä syvimmiltään laillisuusvalvonnan yhteiskunnallinen oikeutus. Kaiken julkisen vallankäytön lainmukaisuus on oikeusvaltion keskeinen tunnusmerkki. Yhtä tärkeää on, että ihmiset luottavat vallankäytön lainmukaisuuteen. Uskottava valvonta on osa sitä rakennetta, johon luottamus perustuu. Valvonnan merkitys korostuu alueilla, joilla vallankäyttäjien toiminta syystä tai toisesta ei ole tai ei voi olla kovin avointa ja julkista. Mitä vähemmän ihmiset itse (tai tiedotusvälineiden välityksellä) voivat seurata toimintaa, sitä tärkeämpää on ulkopuolinen ja riippumaton valvonta.⁸⁵ Valtioneuvoston toiminnassa on paljon sellaista, joka menettelyllisesti tapahtuu julkisuu-

⁸³ Rankaiseva ja moittiva tehtävä on lähinnä valvonnan tehoste; itsenäistä merkitystä sille tuskin kovin paljon voidaan enää antaa. Muita yleisen laillisuusvalvonnan tehtäviä on mm. ongelmalliseksi havaitun oikeustilan korjaukseen pyrkiminen (purkuhakemus, esitys säädösten tarkistamiseksi), mutta tälläkin on käytännössä varsin rajallinen merkitys, joskin sen kehittämistä olisi syytä pohtia.

⁸⁴ Ulkoisesta ja sisäisestä laillisuusvalvonnasta ja niiden yhdistämisestä Jaakko Jonkka: Poliisin johtamisjärjestelmä ja sisäinen laillisuusvalvonta. Sisäasiainministeriön julkaisuja 46/2004, s. 45–46, 64, 70 ja 80–82.

⁸⁵ Oikeuskanslerin kertomus 2007, s. 63–64.

delta näkymättömissä. Tästä näkökulmasta oikeuskanslerin valvonta on omiaan vahvistamaan luottamusta valtioneuvoston päätöksentekoon ja tätä kautta myös tukemaan sitä.

Vielä on syytä lopuksi pysähtyä kysymykseen oikeuskanslerista yhtäältä yksityisen ihmisen oikeuksia puolustavana yleisenä laillisuusvalvojana ja toisaalta valtioneuvoston yhteydessä toimivana ”etevänä laintuntijana”.⁸⁶ Kirjallisuudessa tähän asetelmaan – kuten joskus on sanottu: ”kaksoisrooliin” – on useasti viitattu, ja esim. Lars D. Eriksson on katsonut siihen sisältyvän sovittamattoman ristiriidan.⁸⁷ Mutta kun ajatellaan, että kyse olisikin vain laillisuusvalvonnan eri puolista, voidaan tätä pitää oikeuskanslerin roolin rakenteellisenä vahvuutena: ei ole perusteetonta katsoa, että yleinen ja valtioneuvoston laillisuusvalvonta tukevat toisiaan. Oikeuskanslerinvirastoon saadaan viranomaistoiminnan valvonnassa yli 1500 vuosittaisessa kante- lussa ja kymmenillä tarkastuskäyneillä laajalti tietoa yhteiskunnassa koetuista ongelmista, lain- säädännön toimivuudesta ja yksittäisten ihmisten kokemuksista viranomaistoiminnassa.⁸⁸ Tämä on valtioneuvoston eri muodoiin tapahtuvassa valvonnassa hyödyllistä taustainformaatiota, ja se tuo siihen konkreettista ”ruohonjuuritason” tuntumaa. Valtioneuvoston valvonnas- sa esiin tulevat kysymykset voivat myös antaa aiheita tarkastuksilla esille otettaviksi teemoiksi tai jopa impulssin (yhdessä muutoin kertyneen tiedon kanssa) jonkin laajemman temaattisen kokonaisuuden tutkimiseen omana aloitteena.⁸⁹ On hyvät perusteet yhtyä Jarkko Tontin to- teamukseen: ”Ei ole mitään a priori -syytä, miksi valtioneuvoston oikeuskansleri ei voisi profi- loitua – kansalaisten oikeuksien valvojana ja puolustajana, myös päätehtävässään eli valtio- neuvoston toiminnan valvonnassa.”⁹⁰ Lainsäädännöstä ei oikeuskanslerille löydy muuta roolia kuin oikeusvaltion puolustajan rooli. Eri aikakausina tässä tehtävässä painottuvat eri puolet.⁹¹ Tänäsiin korostuvat perus- ja ihmisoikeudet.

⁸⁶ Perustuslaki 69 §.

⁸⁷ Ks. edellä alav. 5 sekä Kastari Lakimies 1962, s. 359–360; oikeuskanslerin roolin kehittymisestä ja arvioinnista täl- tä kannalta myös Jarkko Tontti: Oikeuskansleri-instituution traditio ja muutos. Kanava 7/1998, s. 1–4.

⁸⁸ Kantelet kertovat niistä ongelmista, joita ihmiset arjessaan kohtaavat. Kaikki näistä eivät ole sellaisia, joihin lailli- suusvalvonnan keinoin voidaan puuttua, mutta yhteiskunnallista informaatiota nämä kaikki silti välittävät.

⁸⁹ Ajoittain on esitetty, että oikeuskanslerin tehtävistä erotettaisiin pois yleinen laillisuusvalvonta. Tekstissä tarkastel- luin tavoin tämän voisi arvioida heikentävän valtioneuvostoon kohdistuvan valvonnan mahdollisuuksia. Sekin on huomattava, että tällöin valvonta voisi kohdistua ministeriötasoon mutta ei sen alaiseen hallintoon ja valvontaketju katkeaisi, mikä monesti vaikeuttaisi tutkittavan kysymyksen kokonaistarkastelua ja estäisi laajempien teemojen lail- lisuusvalvonnallisen selvittelyn käytännössä tyystin.

⁹⁰ Tontti Kanava 7/1998, s. 4.

⁹¹ Kuten oikeusvaltion käsitteessäkin.