



Ministeriöt

Valtioneuvoston päätöksenteon ennakkollisen laillisuusvalvonnan menettelytavat

Oikeuskanslerin tehtävänä on perustuslain 108 §:n mukaan valvoa valtioneuvoston virkatointen laillisuutta sekä antaa valtioneuvoston ja ministeriöiden pyynnöstä tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Tämän kirjeen tarkoituksena on antaa tietoa oikeuskanslerin menettelytavoista valtioneuvoston päätöksenteon säännönmukaisessa valvonnassa sekä päätöksenteon laillisuudesta annettavien ennakkollisten kannanottojen käsittelyssä. Jäljempänä todettu soveltuu myös tasavallan presidentin esittelyssä tehtävien päätösten valvontaan siltä osin kuin se koskee päätöksenteon valmistelua ministeriöissä.

Valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltyjen asioiden määrä on viime vuosina ollut jatkuvasti suuri ja erityisesti kiireellisten asioiden määrä on selvästi lisääntynyt. Tämä on suurelta osin johtunut koronaviruspandemian ajan poikkeuksellisista oloista, jotka ovat antaneet aiheita arvioida työtapoja kiireellisen päätöksenteon laillisuuden varmistamisessa. Kyse ei kuitenkaan ole pelkästään pandemiaan tai muihin kriiseihin liittyvistä näkökohdista, vaan havaintojeni mukaan valtioneuvoston päätöksenteon valmistelua ja laillisuusvalvonnan roolia on perusteltua tarkastella kootusti kaikissa asioissa.

Pyydän ministeriöiden kansliapäälliköitä huolehtimaan kirjeeni jakelusta kaikille niille, jotka ministeriössä toimivat valtioneuvoston esittelijöinä ja jotka valmistelevat valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltäviä asioita. Lisäksi pyydän, että ministeriöissä arvioidaan sisäiset menettelytavat ja vastuut sekä toteutetaan muutokset, joihin kirjeeni kussakin ministeriössä antaa aiheita.

1 ENNAKOLLISEN LAILLISUUSVALVONNAN ALA

Hallitus, ministerit ja ministeriöt voivat pyytää ennakolta oikeuskanslerin kannanottoa siihen, miten valmistelussa olevaa asiaa tullaan päätöksentekovaiheessa arvioimaan laillisuusvalvonnan kannalta. Menettelyn tarkoituksena on varmistaa jo ennakolta, että valmisteltava päätös on lainmukainen. Oikeuskanslerin ennakkollista kannanottoa on suositeltavaa pyytää silloin, kun valmisteltavan asian perustellusti arvioidaan olevan oikeudellisesti uusi, monimutkainen tai muuten poikkeuksellisen haasteellinen.

Ennakollisten kannanottojen antaminen on osa oikeuskanslerin laajempaa tehtävää valvoa valtioneuvoston päätöksenteon laillisuutta. Ennakolliset kannanotot ovat siten laillisuusvalvontaa ja kohdistuvat yksittäisen päätöksen lainmukaisuuden arviointiin. Mahdollisuus pyytää ennakkollista kannanottoa ei sisällä tämän lisäksi muuta oikeudellista apua tai neuvontaa.

Oikeuskanslerin ennakkollinen laillisuusvalvonta kohdistuu pääsääntöisesti vain asioihin, jotka tulevat käsittelyyn valtioneuvoston yleisistunnossa. Oikeuskansleri ei ota etukäteen kantaa ministeriöissä ratkaistaviin asioihin. Tällaisia ovat valtioneuvostolle kuuluvat, yleisistunnon ja ministeriöiden toimivallan jaossa tai erikseen ministeriöiden tehtäviksi säädetyt asiat sekä ministeriön sisäinen hallinto. Ennakollisia kannanottoja voidaan antaa ministeriöissä ratkaistaviin asioihin vain, jos kyse on hyvin merkittävästä päätöksestä. Ministeriöissä ratkaistavien asioiden laillisuutta valvotaan siten yleensä vain jälkikäteen esimerkiksi kantelujen perusteella.

Edellä mainituista syistä oikeuskansleri ei yleensä ota ennakolta arvioitavaksi esimerkiksi seuraavia asioita:

- ministeriön asetukset;
- ministeriön hallintopäätökset, kuten valtioneuvostukset ja luvat;
- tavanomaiset hallintoasiat, kuten asiakirjapyyntöihin vastaaminen, virkanimitykset ja muut henkilöstöasiat;
- ministeriöiden toimialan viranomaisia koskevat asiat.

Valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltävät asiat on perustuslain 67 §:n mukaan valmisteltava asianomaisessa ministeriössä. Oikeuskansleri on tehtävissään laillisuusvalvojana riippumaton. Hän ei sen vuoksi osallistu asioiden valmisteluun eikä ohjaa tai johda niiden valmistelua ministeriöissä. Oikeuskansleri voi ottaa valmisteltavan asian laillisuuden arvioitavaksi vasta siinä vaiheessa, kun siitä on valmisteltu luonnos päätöksentekoa varten, esimerkiksi säädösehdotus ja perustelut tai päätösehdotus ja muistio.

Oikeuskansleri ei yleensä ota kesken valmistelun kantaa seuraavan tyyppiin kysymyksiin:

- ratkaisuvaihtoehtojen tunnistaminen ja arviointi;
- yksittäiset oikeudelliset kysymykset;

- säädösehdotusten ja niiden perustelujen yksityiskohtainen muotoilu;
- valmistelun organisointi ja aikataulut, kuten lausunnoille varattavan ajan pituus;
- eduskunnan informoinnin tarpeellisuus ja informoinnin menettelytapa (valtioneuvoston kirjelmä, ministeriön kirje) Euroopan unionissa päätettävissä asioissa;

Säädösehdotuksista voi pyytää oikeuskanslerin lausuntoa yleisen lausuntokierroksen yhteydessä. Säädösehdotuksia ei kuitenkaan oteta arvioitavaksi ennen aiottua lausuntokierrosta. Ministeriö voi lisäksi pyytää säädösehdotuksen ennakkotarkastusta valmistelun loppuvaiheessa lausuntopalautteen käsittelyn ja laintarkastuksen jälkeen. Oikeuskanslerinvirasto ilmoittaa erikseen ministeriöiden valmistelijoille hallituksen esityksistä, jotka oikeuskansleri omasta aloitteestaan pyytää toimittamaan ennakkotarkastukseen.

2 ENNAKOLLISEN KANNANOTON PYYTÄMINEN JA ANTAMINEN

Oikeuskanslerin ennakkollista kannanottoa pyydetään kirjallisesti. Kannanoton pyytäminen on muuten vapaamuotoista ja se voidaan lähettää esimerkiksi sähköpostilla oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasioiden osastolle osoitteella valtioneuvostoasiat.okv(at)gov.fi. Kannanotto-pyyntöä voidaan oikeuskanslerin harkinnan mukaan käsitellä ministeriön kanssa järjestettävässä tapaamisessa. Jos oikeuskansleri omasta aloitteestaan pyytää toimittamaan hallituksen esityksen ennakkotarkastukseen, pyynnön yhteydessä annetaan ohjeet esityksen toimittamisesta kirjaamoon osoitteella kirjaamo.okv(at)gov.fi¹.

Oikeuskansleri antaa laillisuusvalvonnalliset kannanottonsa kirjallisesti. Suullinen keskustelu oikeuskanslerin kanssa ei ole kannanotto, johon jälkeinpäin voitaisiin vedota. Myöskään oikeuskanslerin läsnäolo asian valmistelua varten pidettävässä kokouksessa, esimerkiksi hallituksen neuvottelussa, ei ole kannanotto kokouksessa esillä oleviin asioihin.

Kannanottopyyntöön tulee sisältyä ministeriön perusteltu näkemys siitä, miten asia tulisi ratkaista, tai luonnokset asiakirjoista, joita pyydetään arvioimaan. Ennen kuin valmisteltavasta asiasta pyydetään oikeuskanslerin kannanottoa, se on valmisteltava mahdollisimman valmiiksi toimivaltaisessa ministeriössä ja yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa. Oikeuskanslerille ei ole perusteltua lähettää vain alustavasti selvitettyjä kysymyksiä tai asiakirjaluonnoksia, joita useita kertoja muutetaan kannanottopyynnön käsittelyn aikana.

¹ Jos oikeuskanslerinvirastoon lähetetään asiakirjoja Vahvassa, on käytettävä ulkoista kontaktia OKV Oikeuskanslerinvirasto (1). Muita kontakteja käytettäessä asiakirjat eivät tule perille.

Kannanottopyynnöt pyritään käsittelemään joutuisasti ja valtioneuvoston päätöksenteon aikataulun mukaisesti. Kannanottoa pyydetessä on kuitenkin varauduttava siihen, että oikeuskanslerin kannanoton asianmukainen valmistelu voi vaatia aikaa ja että oikeuskanslerinvirastossa voi olla samaan aikaan paljon muitakin valtioneuvoston päätöksenteon valvontatehtäviä.

3 ESITTELYYASIAKIRJOJEN VALMISTELU

Oikeuskanslerinvirastossa tarkastetaan säännönmukaisesti etukäteen kaikki valtioneuvoston yleisistuntoon ja tasavallan presidentin esittelyyn jaetut asiakirjat. Istunnoissa käsitellään vuosittain noin 2 000 asiaa. Esittelylistojen tarkastuksen monivuotisen seurannan mukaan noin 15 % listoista sisältää yhden tai useamman virheen, joka oikeuskanslerinvirasto pyytää korjaamaan. Virheistä noin 70 % koskee selkeästi oikeudellisia kysymyksiä, useimmiten päätöksenteon oikeudellisia edellytyksiä ja toimivaltaa. Muut virheet ovat luonteeltaan teknisempiä ja liittyvät päätöksenteon oikeaan sisältöön, täsmällisyyteen ja yhtenäisen käytännön noudattamiseen.

Edellä kohdassa 1 todetun mukaisesti ministeriöt vastaavat valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltävien asioiden valmistelusta. Lisäksi perustuslain 118 §:n mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta ja esittelijä vastaa siitä, mitä hänen esittelystään päätetään. Yleisistunnon esittelylistojen tarkastuksessa tehtyjen havaintojen mukaan ministeriöiden esittelijöiden osaaminen ja huolellisuus on vaihtelevaa. Laillisuusvalvonnassa joudutaan korjauttamaan varsin paljon virheitä, jotka voitaisiin välttää tutustumalla valmistelua ja esittelyä koskeviin ohjeisiin ja aikaisempiin vastaaviin esittelylistoihin, lukemalla huolellisesti asiakirjat ennen niiden jakelua ja tarkastamalla, että esittelylistat liitteineen on jaettu oikein. Yleisistuntoon jaetaan myös keskeneräisiä asioita, joita joudutaan korjauttamaan useaan kertaan. Toisinaan tarvitaan useita korjauspyyntöjä sen vuoksi, että korjauksia ei tehdä pyydetyn mukaisesti. Oikeuskanslerinvirastosta myös pyydetään neuvoja tavanomaisiinkin esittelytilanteisiin. Tämä kaikki kuormittaa kohtuuttomasti laillisuusvalvontaa, jonka voimavarat ovat pienet suhteessa valtioneuvoston esittelijöiden määrään.

Edellä mainituista syistä ministeriöissä on nykyistä paremmin perehdyttävä esittelijät asianmukaisten esittelyasiakirjojen valmisteluun sekä järjestettävä ministeriön sisäisin toimenpitein valmistelun tuki ja laadun varmistaminen. Ministeriöissä on myös huolehdittava siitä, että esittelijöiden työtä johdetaan ja valvotaan niin, että virheet ja puutteet esittelyvaiheessa jäävät mahdollisimman vähäisiksi. Säädosvalmistelutyötä varten ministeriöissä tulee olla sisäiset menettelytavat, joilla varmistetaan säädösehdotusten valmistelu valtiosäännön, EU-oikeuden ja hyvän lainvalmistelutavan mukaisesti. Vastuu tässä mainituista ministeriöiden sisäisistä toimenpiteistä kuuluu viime kädessä kansliapäällikölle valtioneuvoston ohjesäännön 45 §:n nojalla.

Esittelylistojen jakelusta valtioneuvoston yleisistuntoon on annettu valtioneuvoston kanslian ohjeet. Säännönmukaisesti joka viikko pidettävän yleisistunnon esittelylistat on jaettava valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmässä kaksi päivää ennen istuntoa. Pääministerin esikunnan luvalla lista voidaan jakaa myöhemminkin sekä poikkeustapauksissa pääministerin luvalla vasta istunnossa ([Valtioneuvoston esittelijän käsikirja](#) s. 58-61). Käytännössä esittelylistoja toisinaan jaetaan varsin myöhään, jopa pari tuntia ennen istuntoa. Kahden viime vuoden aikana säännönmukaisten yleisistuntojen lisäksi on järjestetty ylimääräisiä istuntoja saman verran tai jopa enemmänkin kuin säännönmukaisia. Ylimääräisiä istuntoja järjestetään kiireellisten asioiden käsittelyä varten ja esittelylistat niihin jaetaan myöhemmin kuin säännönmukaisiin istuntoihin. Ylimääräisiä istuntoja suunniteltaessa on perusteltua harkita, onko istunnon järjestäminen välttämätöntä ja ehditäänkö istunnossa päätettävä asia valmistella asianmukaisesti ennen istuntoa.

Esittelylistojen jakamisen ja valtioneuvoston yleisistunnon välisenä aikana ministerit esikuntiineen perehtyvät esittelyasiakirjoihin ja valmistautuvat päätöksentekoon istunnossa. Samassa ajassa esittelylistat tarkastetaan oikeuskanslerinvirastossa. Valtioneuvoston jäsenillä on asioiden kiireellisyydestä riippumatta oikeudellinen vastuu kaikista päätöksistä, joiden tekemiseen he yleisistunnoissa osallistuvat. Valtioneuvoston jäsenten vastuun kannalta on asianmukaista, että perehtymistä edellyttävät esittelylistat kiireellisissäkin asioissa jaetaan viimeistään neljä tuntia ennen yleisistuntoa. Päätöksenteon laillisuuden asianmukainen valvonta myös edellyttää, että asiakirjat on mahdollista tarkastaa niiden sisällön ja laajuuden edellyttämällä tavalla ennen yleisistunnon alkamista. Poikkeuksena mainitusta neljän tunnin vähimmäisajasta ovat joidenkin salassa pidettävien asioiden käsittely ja pakottavista syistä johtuva asian kiireellisyys, esimerkiksi kansainvälinen apu kriisitilanteessa.

Valtioneuvoston yleisistunnossa tehtävien päätösten lainmukaisuudesta ja riittävästä perustelemisesta ei voida poiketa, vaikka päätös olisi kiireellinen. Oikeuskansleri on varsin usein pyytänyt korjaamaan erityisesti kiireellisessä aikataulussa valmisteltuja ja hyvin myöhään jaettuja esittelylistoja. Joissakin tapauksissa kiireellistä ylimääräistä yleisistuntoa on jouduttu lykkäämään, koska välttämättömiä korjauksia ei ole ehditty tehdä istuntoon mennessä. Kiireellistäkään päätöstä ei siten voida tehdä, jos esittelyasiakirjat ovat puutteelliset. Tämä on välttämätöntä ottaa huomioon esittelyasiakirjojen valmistelun ja istuntojen aikataulussa.

4 OIKEUSKANSLERIN KANNANOTTOJEN JULKISUUS

Korkein hallinto-oikeus on 1.11.2021 antamassaan ratkaisussa katsonut, että oikeuskansleria tulee pitää valtioneuvostoon ja ministeriöihin nähden eri viranomaisena viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (julkisuuslaki) sovellettaessa. Oikeuskanslerin antamat, perustuslain 108 §:ssä tarkoitetut tiedot ja lausunnot ovat julkisuuslain mukaisia viranomaisen asia-

kirjoja ainakin silloin, jos niissä sisältö ja tarkoitus huomioon ottaen on kyse julkisen vallan käytön kannalta merkittävistä kysymyksistä ([KHO:2021:152](#)). Oikeuskanslerin ennakkolliset kannanotot valtioneuvoston päätöksenteon valvonnassa tulevat siten julkisuuslain 6 §:n nojalla julkiseksi heti niiden antamisen jälkeen, jos ne koskevat julkisen vallan käytön kannalta merkittäviä kysymyksiä.

Oikeuskanslerinvirastossa noudatettavan käytännön mukaan julkisia ovat oikeuskanslerin

- lausunnot säädösehdotuksista;
- muistiot säädösehdotusten ennakkotarkastuksista;
- vastaukset valtioneuvoston, ministereiden ja ministeriöiden kannanottopyyntöihin, jotka koskevat julkisen vallan käytön kannalta merkittäviä kysymyksiä;
- korjauspyynnöt ja muut huomiot valtioneuvoston yleisistunnon esittelylistojen tarkastuksessa, jos ne koskevat julkisen vallan käytön kannalta merkittäviä kysymyksiä;
- merkittävät kannanotot hallituksen neuvotteluissa ja valtioneuvoston yleisistunnoissa.

Edellä mainitusta poiketen oikeuskanslerin kannanotot eivät ole julkisia siltä osin kuin niissä on julkisuuslain nojalla salassa pidettävää tietoa. Esimerkiksi nimitysmuistioita koskevat kannanotot voivat olla salassa pidettäviä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdan nojalla.

Hallituksen esityksiin merkitään tiedot oikeuskanslerin mahdollisesta lausunnosta samalla tavoin kuin muista saaduista lausunnoista. Jos esitys on ollut ennakoita tarkastettavana ja jos oikeuskansleri on tarkastuksesta antamassaan muistiossa esittänyt merkittäviä muutoksia esitykseen, nämä muutosesitykset voidaan selostaa lausuntopalautteen käsittelyn yhteydessä. Pelkästään mainintaa ennakkotarkastuksesta ei ole perusteltua ottaa hallituksen esitykseen.

Kannanottopyyntö ja siihen annettu vastaus sekä valtioneuvoston yleisistunnon esittelylistojen tarkastuksessa esitetty korjauspyyntö kirjataan oikeuskanslerinviraston asianhallintajärjestelmään, jos oikeuskansleri katsoo asian olevan julkisen vallan käytön kannalta merkittävä. Kannanottoa varten toimitetut asiakirjat ovat tällöin lähtökohtaisesti julkisia. Jos asiakirjoja tai esittelylistoja pyydetään oikeuskanslerinvirastosta ennen kuin asian käsittely valtioneuvostossa tai ministeriössä on päättynyt, oikeuskanslerinvirasto ohjaa pyynnöt asianomaiselle ministeriölle julkisuuslain 15 §:n nojalla.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos, osastopäällikkö

Maija Salo

OKV/702/24/2022-OKV-1

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: