

Jaakko Jonkka

OIKEUSKANSLERIN ROOLI LAKIEN PERUSTUSLAIN- MUKAISUUDEN ENNAKOLLISESSA VALVONNASSA

Kysymyksenasettelu

Kertomusvuoden lopulla virisi julkisuudessa vilkas keskustelu lainvalmistelun perustuslaillisista ongelmista ja oikeuskanslerin toiminnasta. Kimmokkeena oli lehtihaastattelu, jossa vastasin toimittajan kysymyksiin oikeuskanslerin roolista lainsäädäntöprosessissa sekä lainvalmistelun laatua koskevista havainnoista.¹ Seurauksena oli nopeasti edennyt julkinen kohu, josta ei yllilyöntejäkään puuttunut.² Yhtäältä keskustelussa moitittiin hallitusta perustuslain syrjäyttämisestä ja vaadittiin jopa hallituksen välitöntä eroa. Toisaalta syytettiin oikeuskansleria politikoinnista tai ainakin tehtäviensä laiminlyönnistä.

Kun jätetään huomiotta kärjistyksen ja yllilyönnit, keskustelusta voi pelkistää demokraattisen oikeusvaltion yhden keskeisimmistä kysymyksistä: lakien perustuslainmukaisuuden kontrollin, sen miten se on järjestetty ja miten se käytännössä toimii. Rajoitun tässä ennakolliseen perustuslakikontrolliin. Tarkastelen sitä ja

siihen kohdistuvaa oikeuskanslerin roolia puheenvuorossani vähän tavallista perusteellisemmin, koska keskustelun perusteella siihen tuntuu olevan tarvetta.

Lakien perustuslaillisuuden ennakollinen valvonta on meillä uskottu eduskunnan perustuslakivaliokunnalle (perustuslaki 74 §). Vaikka perustuslakivaliokunta on perustuslain viimekätinen ja auktoritatiivinen tulkitsija, toimijoita on muitakin. Valvontajärjestelmä on hajautettu. Parlamentarisminkin kannalta tarkastellen lainvalmistelua valvoo ja johtaa valtioneuvosto.³ Lainvalmistelusta vastaavien ministeriöiden on huolehdittava siitä, että lait valmistellaan perustuslainmukaisiksi. Valtioneuvoston ohjesäännön 45 §:n mukaan kansliapäällikön tehtävänä on valvoa lainsäädännön valmistelun laatua ministeriössään. Lisäksi oikeuskanslerilla on laillisuusvalvontatehtävänsä mukaisesti rooli lakien perustuslaillisuuden ennakollisessa valvonnassa (perustuslaki 108 § ja 112 §). Kirjallisuudessa on katsottu, että valvontajärjestelmässä on perustuslakidialogin piirteitä: perustuslakivaliokunta käy lausuntojensa ja mietintöjensä välityksellä valtiosääntöistä vuoro-

¹ Helsingin Sanomat 18.12.2016. Lehti otsikoi haastattelun: Hallituksen painostus jyräsi oikeuskanslerin.

² Aamulehti 18.12.2016 (<http://www.aamulehti.fi/kotimaa>): Tässäkö Suomen kaikkien aikojen nopein poliittinen myrsky?

³ Antero Jyränki – Jaakko Husa: Valtiosääntöoikeus. Lakimiesliiton kustannus 2012 s. 228.

puhelia muiden toimijoiden kanssa. Perustuslakivaliokunnan tulkinnot sitten ohjaavat koko järjestelmän toimintaa.⁴

Keskityn tässä puheenvuorossa oikeuskanslerin rooliin suhteessa mainittuihin kahteen toimijaan. Kullakin on oma valtiosäännöllinen roolinsa. Mikä tässä asetelmassa on oikeuskanslerin tehtävä? Mitä lisäarvoa oikeuskansleri tuo valvontaan? Oikeuskanslerin on yhdeltä puolelta varotettava, että ei sekaannu lainvalmistelijalle kuuluvien tehtäviin, ja toiselta, ettei astu perustuslakivaliokunnalle kuuluvaan rooliin.

Tietyssä mielessä valtioneuvostoon kohdistuvaa laillisuusvalvontaa on luontevaa jäsentää dialogina. Tarkastelen seuraavassa sitä, miten oikeuskansleri omassa valvontatehtävässään käy ”institutionaalista dialogia” yhtäältä eduskuntaan – lähinnä perustuslakivaliokuntaan – ja toisaalta valtioneuvostoon, käytännössä ministeriöihin päin. Oikeuskanslerin valvonta merkitsee havaintojen tekoa ja tarvittaessa toimintaa niiden johdosta. Havainnot voivat koskea lainvalmisteluprosessiin liittyviä laajempia, systemaattisia ongelmia taikka konkreettisemmin yksittäisten lakiesitysten valmisteluun kohdistuvia puutteita. Toimenpiteet vaihtelevat sen mukaan, millaisesta havainnosta on kyse. Aina perustavoitteena kuitenkin on laillisuusvalvonnallisesti virheiden ennalta ehkäisy.

Selostan aluksi lainvalmistelun systemaattisia ongelmia koskevaa dialogia parilta viime vuodelta. Esittelen tätä vuoropuhelua hieman laajemmin ja yksityiskohtaisemmin, koska sen sisältö on yhä ajankohtainen. Tällä esityksellä on siten paitsi vuoropuhelua kuvaileva myös laillisuusvalvonnallinen tehtävä. Ehkä tällainen selostus on sikäläkin paikallaan, kun alussa mainitussa julkisessa keskustelussa tuotiin esiin tiedon puute näistä asioista.

Valtioneuvoston ja eduskunnan informointi laillisuusvalvonnallisista havainnoista

Perustuslain 108 §:n 3 momentin mukaan oikeuskansleri antaa joka vuodelta kertomuksen virkatoimistaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan eduskunnalle ja valtioneuvostolle. Kertomukseen sisältyy myös lainvalmistelun valvontaan liittyviä havaintoja.

Vuodesta 2009 lähtien kertomuksessa on ollut perustuslakivaliokunnan esittämästä toivomuksesta ratkaisijoiden puheenvuorot (PeVM 12/2009 vp: ”— olisi perustuslakivaliokunnan mielestä jatkossa perusteltua sisällyttää oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin yleisemmät puheenvuorot laillisuusvalvonnassa esille nousseista ongelmista tai muista yleistä merkitystä omaavista lainvalvontakysymyksistä”). Perustuslakivaliokunta on sittemmin mietinnöissään pitänyt näitä puheenvuoroja ”hyödyllisenä ja ansiokkaana lisänä kertomuksessa” (esim. PeVM 2/2014 vp).

Kertomuksessa vuodelta 2014 puheenvuorossani otsikolla ”Demokraattisen oikeusvaltion peruskysymysten äärellä” pohdin lainvalmisteluun liittyviä ongelmakysymyksiä oikeuskanslerinviraston havaintojen ja joukolle ministeriöiden kansliapäälliköitä suuntaamani kyselytutkimuksen perusteella. Keskeinen johtopäätös oli, että poliittisen ohjauksen ja virkamiesvalmistelun yhteensovittamisessa on selvästi parantamisen varaa. Kansliapäälliköiden vastauksista käy ilmi, että on ollut lukuisia hankkeita, joissa hyvän lainvalmistelun periaatteet on sivuutettu poliittisen ohjauksen saneleman aikataulun tai muutoin poliittisten intressien vuoksi.⁵ Näinkin vahvaa arvostelua ministeriönsä lainvalmistelusta vastaavan ylim-

⁴ Jyränki – Husa 2012 s. 349.

⁵ Tällaisten tilanteiden välttäminen oli myös mainitun haastatteluni keskeinen sanoma.

män virkamiehen suusta kuultiin: poliittinen ohjaus on joskus käytännössä sanellut vaihtoehtoja koskevan selvitystyön, vaikutusarvioinnit ja oikeudelliset reunaehdot. – Puheenvuorossa esitän valtioneuvostolle myös ehdotuksia, miten tilannetta voitaisiin korjata.

Vuoden 2014 kertomus luovutettiin alkukesästä 2015 eduskunnalle ja valtioneuvostolle. Kertomuksen lähetekestustelussa eduskunnan täysistunnossa 24.6.2015 viittasin esiin tuomiini havaintoihin lainvalmisteluun liittyvistä ongelmista.

Perustuslakivaliokunta antoi oikeuskanslerin kertomuksesta vuodelta 2014 mietintönsä 26.11.2015 (PeVM 8/2015 vp). Mietinnössä valiokunta käy läpi puheenvuorossa esille nostettuja kysymyksiä ja yhtyy oikeuskanslerin huoleen lainvalmistelun laadusta. Valiokunta on myös samaa mieltä keskeisistä tilanteen korjauskeinoista ja ilmoittaa, että se ”yhtyy oikeuskanslerin puheenvuorossa esitettyihin näkemyksiin tarpeesta perehdyttää heti vaalikauden alussa myös hallituksen jäseniä ja heidän avustajiaan hyvän lainvalmistelun periaatteisiin ja oikea-aikaisen poliittisen ohjauksen merkitykseen. Myös ehdotus ministeriöiden kansliapäälliköiden aktiivisemmasta roolista lainvalmistelijoiden tukena on perusteltu.”

Perustuslakivaliokunnan puheenjohtaja esiteli valiokunnan mietinnön eduskunnan täysistunnossa 2.12.2015. Hän nosti esiin samoja lainvalmistelun laatuun liittyviä perustuslaillisia ja muita ongelmia, joita oli käsitelty niin kertomuspuheenvuorossa kuin valiokunnan mietinnössä. Puheenjohtaja muun muassa lausui, että kunnolliseen säädösvalmisteluun kuuluu tuoda esille säädöshankkeen toteuttamisvaihtoehdot sekä niihin liittyvät oikeudelliset epävarmuustekijät, kuten suhde perustuslakiin ja muuhun lainsäädäntöön. Hän viittasi siihen, että säädösvalmistelulle annettu aika on vuosien saatossa

lyhentynyt. ”Oikeuskanslerin näkemys siitä, että varsinaista lainvalmisteluprosessia ei aina pidetä lain sisällön kannalta merkittävänä valmisteluvaiheena vaan lähinnä teknisenä toteuttamisena, näyttää perustuslakivaliokunnan mielestä olevan ainakin eräissä tapauksissa oikeansuuntainen.”

Eduskunta lähetti perustuslakivaliokunnan mietinnön mukaisen kannanoton tiedoksi valtioneuvostolle, jonka yleisistunnossa se merkittiin pöytäkirjaan 28.1.2016 (EK 20/2015 vp).

Seuraava institutionaalinen dialogi oikeuskanslerin ja perustuslakivaliokunnan välillä lainvalmistelun laadusta käynnistyi valiokunnan kokouksessa 28.4.2016 käsiteltäessä valtioneuvoston selontekoa julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017–2020. Valiokunta oli pyytänyt oikeuskansleria arvioimaan oikeuskanslerin roolia säätämisyjärjestysperusteiden tarkistamisessa sekä sitä, miten selontekoon liittyvissä lainvalmisteluprosesseissa olisi mahdollista huomioida paremmin perustuslailliset näkökohdat.

Selostan perustuslakivaliokunnalle antamassani muistiossa oikeuskanslerin roolia ja tehtäviä lainvalmisteluprosessin valvonnassa. Korostan sitä, että varsinkin vaativissa ja yhteiskunnallisesti merkittävissä lakihankkeissa olisi suotavaa, että ministeriöt olisivat oikeuskanslerin virastoon hyvissä ajoin yhteydessä ennen yleisistuntoa. Kerron myös säädösvalmistelun valvontaan perustuvia oikeuskanslerin viraston havaintoja lainvalmisteluun liittyvistä, lähinnä systemaattisista ongelmista.

Muistiossa muun muassa lausutaan: ”Ministeriöiden olisi huolehdittava, että niissä on riittävästi ammattitaitoista, myös perustuslakikysymyksiä tunnistavaa ja tuntevaa lainvalmistelukapasiteettia. Kyse ei kuitenkaan ole pelkästään valmisteluvirkamiesten ammatillisesta osaamisesta. Taloudellinen tilanne ja säästötarpeet ovat tuoneet havaintojeni mukaan enenevässä määrässä kiirettä ja poliittiselta taholta tulevaa painetta

virkamiesvalmisteluun. Eräänlaista huippua tässä edustaa se, että fiskaalisilla intresseillä on avoimesti perusteltu jopa rangaistustason nostamistarvetta.”

Muistiossa todetaan edelleen, että virkamiesten liikkumavara näkyy olevan tosiasiallisesti varsin vähäinen: ”Aiheellinen kysymys on, voivatko hallitusohjelman kirjaukset, nopeasti ilman alustavaa juridista valmistelua päätetyt poliittiset linjaukset ja niitä seuraavat kireät lainvalmistelun aikataulut vaikeuttaa perustuslaillisten näkökohtien huomioimista. Viitteitä tällaisesta saattaa olla näkyvissä. Tähän voi viitata esimerkiksi se, että oikeuskanslerinviraston kehoitus hallituksen esityksen säätämisyjärjestystä koskevan jakson täydentämiseksi pyritään torjumaan esityksen nopean eteenpäin viemisen tarpeella. Lausunkierrostaakin on toisinaan haluttu kiireellisyyteen vedoten ajallisesti typistää tai jopa luopua siitä kokonaan. Joskus perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista koskevaa suositustakaan ei haluttaisi kirjata hallituksen esitykseen – olenpa perusteluna tällaiselle kuullut suoraankin, että aikaa ei ole perustuslakivaliokunnan käsittelylle.”

Perustuslakivaliokunta antoi selonteosta lausunnon valtiovainvaliokunnalle 13.5.2016 (PeVL 19/2016 vp). Lausunnossa on perusteellisesti tarkasteltu lainvalmisteluun liittyviä perustuslaillisia kysymyksiä ja viitattu keskeisiltä osin myös oikeuskanslerin muistiossa esitettyyn. Perustuslakivaliokunnan lausunnosta on luettavissa varsin selväsanaista viestiä valtioneuvoston suuntaan. Lausuntoa käsiteltiin syyskuussa 2016 valtioneuvoston kansliapäälliköiden kokouksessa.

Tätä kirjoitettaessa viimeisin vaihe liittyy vuoden 2015 oikeuskanslerin kertomukseen. Koskettelin puheenvuorossani jälleen myös lainvalmisteluun liittyviä kysymyksiä. Samoin teki perustuslakivaliokunta kertomuksesta 20.12.2016 antamassaan mietinnössä (PeVM 3/2016 vp). Mietinnössä muun muassa todetaan:

”Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin kiinnittänyt huomiota myös siihen, että oikeuskanslerinviraston kehoitus hallituksen esityksen säätämisyjärjestystä koskevan jakson täydentämiseksi on joissain tapauksissa pyritty torjumaan esityksen nopean eteenpäin viemisen tarpeella.” Valiokunta korostaa myös aikaisemmin esittämäänsä, että ”lainvalmisteluprosessissa avainasemassa perustuslaillisten näkökohtien huomioon ottamisessa ovat asianomaiset ministeriöt. Valmisteluvaiheessa tapahtuvien puutteiden ja virheiden korjaaminen prosessin myöhemmissä vaiheissa saattaa olla vaikeaa.”

Mietintöä eduskunnan täysistunnossa 15.2.2017 esitellessään perustuslakivaliokunnan puheenjohtaja nosti esiin lainvalmistelun laadusta huolehtimisen ja korosti ministeriöiden vastuuta. Keskustelussa hän vielä jatkoi: ”Haluaisin nyt vielä alleviivata – – että oikeuskanslerinviraston työtehtävät ovat aika vaikeasti toteutettavia silloin, jos riittävän aikaisessa valmisteluvaiheessa ei asianomainen valmistele virkamies ota yhteyttä oikeuskanslerinvirastoon ja pyydä ohjeita tai kommentteja tai neuvoja. Ja tämän esittäisin tällaisena, että kun jatkuvasti puhutaan lainvalmistelun ongelmista, niin tämä toivottavasti nyt tämän julkisuudessaakin olleen keskustelun jälkeen tiedostetaan. Että jos perustuslakivaliokunta on mietinnössään sen todennut, niin ilmeisesti se ei ole ollut riittävän painokas, mutta sitten kun asia nousee julkiseen keskusteluun, niin toivottavasti nämä molemmat havainnot sitten tukevat toisiaan. Ja toinen asia on se, että on erittäin huolestuttavaa, jos oikeuskanslerinvirasto ja oikeuskansleri on huomauttanut perustuslaillisuuden ongelmista ja siitä huolimatta tätä hallituksen esitystä ei ole korjattu. Eli toivottavasti nyt tämän julkisuuteen nousseen keskustelun myötä tällaiseltakin ongelmalta jatkossa vältetään ja otetaan huomioon oikeuskanslerinviraston huomiot riittävän aikaisessa vaiheessa. Ja kuten tuossa esit-

telypuheenvuorossa totesin, niin nimenomaan ministeriöiden valmisteluvaihe on se vaihe, jossa näihin asioihin puututaan.”

Edellä olevasta ilmennee, että lainvalmistelun ongelmista ja korjaustarpeista on käyty dialogia parrasvaloissa eikä kulisseyssä. Tarkemman kuvan saamiseksi tästä vuoropuhelusta suosittelun myös alkuperäislähteisiin tutustumista.

Siirryn seuraavaksi käsittelemään oikeuskanslerin roolia yksittäisten lakiesitysten perustuslainmukaisuuden valvonnassa. Aluksi tarkastelua on tarpeen taustoittaa.

Eduskunta päättää lain säätämisyjärjestyksen ja sisällön

Lain ennakkolisessa perustuslakikontrollissa viimeisen sanan sanoo perustuslakivaliokunta. Eduskuntakäsittelyä edeltävissä säädösvalmistelun vaiheissa voidaan vain ennakoida perustuslakivaliokunnan tulkintakannanottoa. Rajatapauksissa ennakoiminen ei ole välttämättä helppoa eikä lopputulosta aina pystytty varmuudella päättämään – varsinkaan jos tukena ei ole perustuslakivaliokunnan vastaavanlaisia tapauksia koskevaa käytäntöä.

Ennakointia vaikeuttaa muun muassa se, että perustuslain säännökset ovat väljiä ja niiden abstraktiotaso korkea, joten ne jättävät poikkeuksellisen paljon tulkinnanvaraa. Lisäksi ne ovat sisällöllisen ydinalueensa ulkopuolella yleensä arvostuksenvaraisia. Tulkinnanvaraisuudesta kertoo osaltaan sekin, että valiokunnassa kuultavina olevat valtiosääntöoikeuden asiantuntijat voivat olla lakiesityksen perustuslainmukaisuudesta erimielisiä. Oikeudellisten ja poliittisten näkökohtien rajapintakaan ei aina ole yksiselitteinen ja selvä. Syystä onkin sanottu, että perustuslain tulkinnalla ”on usein läheinen yhteys perimmäisiin yhteiskunnallisiin arvoihin”⁶ ja että perustuslain tulkintaan ”liittyy tärkeää yhteiskunnallista vallankäyttöä”⁷.

Perustuslakivaliokunnan kannan ennakoinnissa on otettava myös huomioon, että valiokunta voi tarkistaa aikaisempaa tulkintalinjaansa – vaikka se ei käytännössä yleistä olekaan. Perustuslaki on oikeusvaltion kivijalka ja siihen on kiteytetty yhteiskunnan arvoperusta. Toisaalta perustuslain säännösten on tarkoitettu voivan johonkin mittaan joustaa yhteiskunnan muutosten mukana. Antero Jyränki puhuu perustuslain ”luovasta tulkinnasta”, jossa on otettava huomioon ”muuttuvan yhteiskunnan kulloisetkin tarpeet”. Hänen mukaansa tulkinnan muutosten kuitenkin pitää tapahtua ”loivasti kaartuen” ennalta arvattavuuden säilyttämiseksi.⁸ Perustuslain joustavuuden ja vakauden tasapainottaminen lainsäädäntöprosessissa kuuluu luontaisesti eduskunnan perustuslakivaliokunnalle eikä millegään muulle ennakkollisen perustuslakikontrollin toimijoista.

Koska lain sisältö ratkaistaan vasta eduskunnassa, on mahdollista, että lakiesityksen yksityiskohdat muuttuvat eduskuntakäsittelyn aikana. Siten perustuslain kannalta kriittiset kohdat voivat poistua. Eduskunnalla on myös poikkeuslain säätämisen mahdollisuus käytettävissään, vaikka käytännössä onkin vakiintunut vahva sen välttämisen periaate.⁹

Kaiken kaikkiaan eduskuntakäsittelyä edeltävä säädösten perustuslainmukaisuuden arviointi

Kaiken kaikkiaan eduskuntakäsittelyä edeltävä säädösten perustuslainmukaisuuden arviointi

⁶ Jyränki – Husa 2012 s. 84.

⁷ Pauliine Koskelo: Lakien laki, kaikkien laki. Julkaisussa Kenen pitäisi tulkita perustuslakia. Libera julkaisusarja. Lokakuu 2016 s. 21. – Oikeuden ja politiikan rajapintaa perustuslain tulkinnassa sivutaan myös puheenvuorossani oikeuskanslerin kertomuksessa vuodelta 2015 s. 12–13.

⁸ PeVM 25/1994 vp s. 4 ja PeVM 10/1998 vp s. 11 sekä Jyränki: Valta ja vapaus. Talentum 2003 s. 427.

⁹ Mikael Hidén: Perustuslakivaliokunnan rooli Suomen valtiollisessa järjestelmässä. Teoksessa Oikeus kansainvälisessä maailmassa. Ilkka Saraviidan juhla- ja julkaisu. Edita 2008 s. 7–8. Hidénin mukaan mainitun periaatteen tiukkuutta saattaisi olla tapauskohtaisesti syytä harkita nykyistä tarkemmin.

ei voi olla luonteeltaan eksaktia, eikä arviointikriteerien yleiseksi teoreettiseksi taustaoletukseksi sovellu oppi yhdestä ainoasta oikeasta ratkaisusta. Valtioneuvoston on sinänsä legitiimiä lähettää perustuslainmukaisuudeltaan tulkinnanvarainen – sekä tiedostetusti ja asianmukaisesti perustelun jopa aikaisempaa tulkintalinjaa joltakin osin haastavakin – lakiesitys eduskunnan käsiteltäväksi. Siinä otetaan kuitenkin riski siitä, että lakiesitys kohtaa perustuslakivaliokunnassa vaikeuksia. Tässä sanottu ei luonnollisestikaan vesitä ministeriön vastuuta huolehtia lakiesityksen perustuslainmukaisuudesta ja siitä, että se täyttää perusja ihmisoikeuksien vaatimukset. Kirjallisuudessa on pohdittu esittelevän virkamiehen ja ministerin oikeudellisen vastuun mahdollisuutta, mikäli lakiesityksessä olisi syrjäytetty perustuslain säännökset. Käytännössä on tosin vaikea ajatella, että oikeudellinen vastuu voisi aktualisoitua tulkintakysymyksistä.¹⁰ Sen sijaan jonkin asteinen laillisuusvalvonnallinen toimenpide voi tulla kyseeseen, jos lainvalmistelussa olisi menetelty vastoin virkavelvollisuutta.

Tässä mainitut seikat on oikeuskanslerin valvonnassaan otettava huomioon.

Yksittäisten lakiesitysten perustuslainmukaisuuden valvonta

Lainvalmistelijana toiminut sekä perustuslakivaliokunnan jäsenenä ja oikeuskanslerina lakiesitysten perustuslainmukaisuutta arvioinut Paavo Nikula on todennut lainvalmistelusta: ”Lainvalmistelu on kiehtova sekoitus poliittista harkintaa, yhteiskunnallisten arvojen punnintaa, tutkimustiedon hallintaa, ihmisten arkielämän tuntemus-

ta ja oikeusjärjestyksen kokonaisuuden ymmärtämistä sekä kurinalaista kirjoitustyötä.”¹¹

Oikeuskanslerin on lakiesityksiä arvioidessaan oltava tarkkana, millä tavalla hän tuohon kiehtovaan toimintaan puuttuu. Perustavanlaatuisista rajausta merkitsee se, että oikeuskanslerin näkökulma on valvonnallinen, ei operatiivinen.

Oikeuskanslerin lainvalmisteluun liittyvä valvonta tapahtuu joko perustuslain 108 §:n 1 momentin perusteella listatarkastuksessa ja ennakkolisessa listatarkastuksessa taikka perustuslain 108 §:n 2 momentin mukaisia lausuntoja annettaessa. Oikeuskansleri ei roolinsa mukaan osallistu lainvalmisteluun, mutta hän ja koko oikeuskanslerinvirasto voi antaa lakiesitysten perustuslainmukaisuuden arvioinnissa tukea. Roolijaosta kiinni pitäminen on tärkeää muun muassa sen vuoksi, että valvoja ei sekaannu ministeriölle kuuluviin tehtäviin eikä mene oikeudellisen arvioinnin ulkopuolelle. Vahvasti pelkistään: valvotaan, ettei perustuslain asettamia harkintavallan rajoja ylitetä, mutta jätetään puuttumatta harkintavallan käyttöön, esimerkiksi siihen, miten oikeudellisesti mahdollisia sääntelyvaihtoehtoja on arvioitu ja punnittu.¹²

Normaalisti oikeuskansleri saa lakiesitykset tarkastettavaksi pari - kolme päivää ennen valtioneuvoston yleisistuntoa. Kun yleisistunnossa saatetaan olla useita kymmeniä erilaisia asioita, joukossa monia eri oikeudenaloja koskevia laajoja lakiesityksiä, on selvää, että tehtävästä selvittääin vain tarkastajien monipuolisella asiantuntemuksella ja kokemukseen perustuvalla tarkastuksen kohdentamisella. Tästä huolimatta on väistämätöntä, että käsien läpi voi päästä joiltakin osin kriittisiäkin asioita. Ministeriöiden virkamiehille ja eri yhteyksissä ministereillekin on viestitetty, että erityisesti

¹⁰ Tarkemmin tästä Mikael Hidén: Säädosvalvonta Suomessa. I Eduskuntalait. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1974 s. 90–95 ja 101–107.

¹¹ Paavo Nikula: Perusoikeudet ja lainsäädäntö. Lakimies 1999 s. 879.

¹² Aiheesta tarkemmin vuoden 2012 oikeuskanslerin kertomuksen puheenvuorossani ”Valvontaa oikeuden ja politiikan rajamaastossa” s. 12–15.

merkittävässä ja oikeudellisesti vaativissa lakihankkeissa ministeriöstä otettaisiin hyvissä ajoin yhteyttä oikeuskanslerinvirastoon ja tarvittaessa lähetettäisiin viimeisteltävänä oleva esitysluonnos arvioitavaksi etukäteen. Varhainen yhteydenotto varmistaa, että mahdollisten puutteiden havaitsemiseen ja korjaamiseen jää riittävästi aikaa. Usein tätä suositusta noudatetaan, koska sen ymmärretään palvelevan lainvalmistelua.

Toisinaan oikeudellisesti kiistanalainenkin lakiesitys saattaa kuitenkin tulla arvioitavaksi vasta listatarkastuksessa. Näin kävi esimerkiksi julkisuudessaakin esillä olleen maahanmuuttajien kotouttamistukea koskevan lakiesityksen (HE 169/2016 vp) kohdalla, vaikka ministerin ja ministeriön virkamiehen kanssa jo vuotta aiemmin oli sovittu varhaisvaiheesta lähtien tapahtuvasta yhteydenpidosta. Tämä esimerkki on poikkeuksellinen myös siinä mielessä, että yleensä oikeuskansleri ei noin aikaisessa vaiheessa – kun lakihanketta vasta suunniteltiin – tarjoa oikeudellista arviointiapua. Lähellä nimittäin voisi olla vaara sotkeutua liian lähelle lainvalmistelua. Näen kuitenkin, että menettely olisi sopinut oikeuskanslerin rooliin, kun roolijako oli ministeriön kanssa tehty selväksi. Se, että ministeriö katsoi pärjäävänsä ilman yhteydenpitoa oikeuskanslerinvirastoon, ei ole lainvastaista, mutta perustuslakiarviota koskeva oikeuskanslerinviraston tuoma lisäarvo jäi tällä tavalla hyödyntämättä. Ja vaikeutti asia myös oikeuskanslerin perustuslainmukaista valvontatehtävää. Sittenkin eduskunnan perustuslakivaliokunta antoi esityksestä lausuntonsa (PeVL 55/2016 vp).

Oikeuskanslerinvirasto käy lakiesityksiä koskevat keskustelut yleensä ministeriön lainvalmistelijoiden kanssa. Joko oikeuskansleri tai tavallisimmin oikeuskanslerinviraston virkamies on yhteydessä puhelimitse tai sähköpostitse ministeriön asianomaiseen virkamieheen. Toisinaan isommissa lakihankkeissa keskustelut käydään

oikeuskanslerinvirastossa henkilökohtaisessa tapaamisessa, johon niin oikeuskanslerinvirastosta kuin ministeriöstä osallistuu useita virkamiehiä, joskus kansliapäälliköstä lähtien.

Tällaiset yhteydenpidot ovat normaalia juridista keskustelua, jossa tuodaan esiin erilaisia oikeudellisessa yhteydessä merkityksellisiä näkökohtia. Aidossa juridisessa dialogissa toista osapuolta ei voida pakottaa omaksumaan jokin tietty tulkinta. Joskus esittämämme kriittiset arviot ja tulkinnat tulevat paremmin, joskus huonommin otetuiksi huomioon. Silloin tällöin on aistittavissa, että lainvalmistelijan liikkumavara on vähäinen.

Joskus esittämämme epäilyjen johdosta ministeriö vetää esityslistan pois ennen yleisistuntoa ja asiassa otetaan aikalisä tarkempaa selvittelyä varten tai puutteiden korjaamiseksi. Tästä voidaan kertomusvuodelta mainita esimerkkinä kuntalain muuttamista koskenut hallituksen esitys HE 250/2016 vp. Saimme esityksen listatarkastuksen yhteydessä. Alustava silmäily jo osoitti, että siinä on selvittämistä vaativia perustuslaillisia kysymyksiä. Lausuntokierroksella oikeusministeriö ja korkein hallinto-oikeus olivat esittäneet siitä kriittisiä huomioita. Lähetin asianomaiseen ministeriöön sähköpostiviestin, jossa viittasin mainittuihin lausuntoihin sekä eräisiin omiin havaintoihimme: ”Olisi huomista ajatellen ja kiireellinen aikataulu (saimme listan vasta eilen) huomioon ottaen hyvä, jos valaisisit minulle sähköpostitse, miten lausuntojen nämä kohdat ovat vaikuttaneet esitykseen vai onko niitä ylipäänsä noteerattu. Jos saan riittävän ajoissa tämän selvityksen, vältymme siltä, että minun tarvitsee kutsua Sinut istuntoon asiasta kertomaan.” Kiinnitin huomiota muun muassa joidenkin pykälien epätarkkuuteen ja väljyyteen seuraavin saatesanoin: ”Pidän mahdollisena, että viimeistään perustuslakivaliokunta joutuu niistä vaatimaan täsmennettäväksi.” – Sain samana päivänä ministeriöstä ilmoituksen, että esitys oli

vedetty pois ja että ministeriö on valmis jatkaamaan keskustelua kanssamme. Ministeriön virkamies kertoi keskustelewansa huomioistani ja tehtävistä tarkennuksista myös ministerin kanssa. Keskustelu jatkui sähköpostitse ja ainakin joitakin näkökohtiamme otettiin huomioon. Sittemmin perustuslakivaliokunta antoi esityksestä lausuntonsa (PeVL 62/2016 vp).

Lakiesitysten perusteluissa on yleensä jakso, jossa selvitetään esitykseen liittyviä perustuslaillisia kysymyksiä. Tässä on vuosien varrella tapahtunut parannusta, mutta edelleenkin laatu ja tarkkuus vaihtelee. Tarkastuksessa kiinnitetään tähän osaan perusteluista erityistä huomiota, ja suhteellisen usein siihen joudutaan pyytämään tarkennusta tai täydentämistä. Edellytyksenä olemme pitäneet, että aikaisempi merkityksellinen perustuslakivaliokunnan käytäntö on noteerattu. Yleensä korjauspyyntömme otetaan ainakin sikäli vakavasti, että jonkinlaista täydennystä perusteluihin kirjoitetaan. Tässä suhteessa harvinaista poikkeusta edustaa tapaus, jossa ministeriön esittelijä hänelle soitettuani kieltäytyi kirjoittamasta tarkennusta perusteluihin. Jouduin kutsumaan hänet valtioneuvoston yleisistuntoon kertomaan perustelunsa (kyseessä oli HE 39/2014 vp). Otimme tapauksen myös laillisuusvalvonnallisesti tutkittavaksi istunnon jälkeen. Ratkaisussa kiinnitimme ministeriön huomiota ”hallituksen lakiesitysten perustuslainmukaisuuden ja säätämisyjärjestyksen perustelemista koskevien vaatimusten noudattamiseen” (OKV/7/50/2014).

Jos esitykseen on korjauskehotuksista huolimatta jäänyt perustuslain kannalta kriittisiä kohtia, olemme edellyttäneet, että ne tuodaan perusteluissa avoimesti esiin ja kirjataan suositus asian saattamisesta perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. Näin muun muassa pyritään varmistamaan, että niin esittelevä ministeri kuin muutkin valtioneuvoston yleisistuntoon osallistuvat ministerit ovat tietoisia esityksen perustuslainmukaisuuden

tulkinnanvaraisuudesta ja siten tietävät, mitä ovat päättämässä.

Aika ajoin tulee tilanteita, joissa ministeriön esittelijän kanssa joudutaan käymään keskustelua siitä, että säätämisyjärjestysperusteluihin tulisi maininta perustuslakivaliokunnan arvioinnin aiheellisuudesta. Pari esimerkkiä, jotka ovat kertomusvuodelta: Toisessa oli kyse rikesakon ja päiväsakon rahamäärän merkittävästä korottamisesta (HE 1/2016 vp). Olin puhelimitse yhteydessä asianomaiseen ministeriöön. Arvostelin keskeisenä perusteluna esitettyä fiskaalista intressiä rangaistuksen korottamiselle, mutta ministeriö piti tiukasti kiinni perusteluistaan. Lisäksi edellytin, että esitys on saatettava perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. Toinen tapaus koski määrätyn ikäisille työttömille tietyin edellytyksin myönnettävää eläketukea (HE 226/2016 vp). Näissä molemmissa tapauksissa vedottiin siihen, että esityksellä on kiire ja perustuslakivaliokunnan käsittely pitkitäisi käsittelyaikaa. Vastusteluista huolimatta molemmat lähetettiin perustuslakivaliokunnan arvioitaviksi (PeVL 9/2016 vp ja PeVL 57/2016 vp).

Selvyyden vuoksi totean, että vaikka tässä esimerkit on otettu pääosin kertomusvuodelta, myös aikaisemmilta vuosilta löytyy esimerkkejä tilanteista, joissa on jouduttu keskustelemaan ministeriöiden kanssa lakiesityksen erilaisista puutteellisuuksista. Yleisistunnon kaikista esittelylistoista (kattaa muutkin kuin lakiesitykset) yllättävän paljon on sellaisia, joita valmisteluvaiheissa on esitetty korjattavaksi. Tosin tässä on huomattavaa viikottaista vaihtelua. Pahimmillaan jonkin yleisistunnon lähes kaikkia listoja on jouduttu korjauttamaan, joskus taas vain muutamaa tai ei yhtäkään. Yleensä vaalikauden loppua kohden ja vuodenvaihteen tienoilla listojen määrä kasvaa, kiire saada valmista painaa päälle ja samassa mitassa myös virheiden lukumäärä lisääntyy. Tavallisesti puutteet ovat vähäisiä muotovirheitä ja korjaukset lähinnä hienosäätöä, pikemmin lain-

valmistelun laadunvalvontaan kuuluvia asioita. Mutta joukossa on myös vakavampia puutteita, virheitä tai sellaisia tulkinnanvaraisuuksia, joihin odotamme tarkennusta tai pyydämme perusteluja.¹³ Toisinaan minulta tiedusteltuja eri hallitusten antamien lakiesitysten ”perustuslainvastaisuuksia koskevia tilastotietoja” meillä ei ole esittää. Eikä tämäntyyppisillä vertailuilla spekulointi julkisuudessa oikeuskanslerin tehtäviin kuuluisikaan, vaan tehtävänä on käytettävissä olevin keinoin pyrkiä ehkäisemään oikeudellisten ongelmien syntymistä. Yksi keino on kertoa havainnoista, jotta niistä voitaisiin ottaa opiksi.

Oikeuskansleri voi ottaa kantaa lakihankkeiden perustuslaillisiin kysymyksiin myös silloin, jos lakiluonnoksesta pyydetään muiden tahojen ohella lausuntoa oikeuskanslerilta. Tällaisista mainittakoon vuoden ajalta esimerkkeinä seuraavat lausunnot: ulkomaalaislain muuttamista koskeneesta esityksestä (OKV/49/20/2015; annettu 12.1.2016), sote- ja maakuntauudistuksesta (OKV/41/20/2016; annettu 4.11.2016) ja valtion virkamieslain muutoksesta (OKV/58/20/2016; annettu 24.1.2017).

Miksi oikeuskansleri ei ole tehnyt huomautusta valtioneuvoston yleisistunnossa

Vielä on syytä erikseen pohtia sitä julkisessa keskustelussa esillä ollutta kysymystä, miksi oikeuskansleri ei ole valtioneuvoston yleisistunnossa tehnyt perustuslain 112 §:ssä tarkoitettulla tavalla huomautusta.¹⁴ Tässä lainkohdassa sanotaan: ”Jos oikeuskansleri havaitsee valtioneuvoston tai ministerin taikka tasavallan presidentin päätöksen

tai toimenpiteen laillisuuden antavan aiheita huomautukseen, hänen tulee esittää huomautuksensa perusteluineen. Jos se jätetään ottamatta huomioon, oikeuskanslerin tulee merkittyttä kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan ja tarvittaessa ryhtyä muihin toimenpiteisiin.”

Oikeuskanslerin lakiesitysten ennakollinen perustuslainmukaisuuden valvonta tapahtuu edellä kuvatulla tavalla ennen valtioneuvoston yleisistuntoa.¹⁵ Valvonnassa on tarkoitus saada esitykseen liittyvät perustuslainvastaisuutta koskevat perustellut epäilyt poistetuiksi. Ministeriössä tapahtuva valmistelun vaihe on paitsi oikea myös tehokkain tapa käydä tähän tähtäävää juridista keskustelua.¹⁶

Perustuslain 112 §:n (ja aikaisemmin Hallitusmuodon vastaavan sisältöisen lainkohdan) mukaista laillisuusvalvonnallisesti äärimmäistä toimenpidettä ei tiettävästi ole milloinkaan käytetty lakiesitysten kohdalla. Mikael Hidén on vuonna 1974 julkaistussa säädösvalvontaa perusteellisesti käsittelevässä kirjassa selvittänyt myös tätä kysymystä. Hänen tiedossaan ei ollut tapauksia, joissa huomautukseen ja pöytäkirjamerkintään olisi turvauduttu. Hidénin selvittely kattaa ainakin sodan jälkeistä aikaa varsin tarkasti.¹⁷ Vaikka oikeuskanslerin rooli lainvalmistelun valvonnassa viime vuosisadan alkupuolella vielä haki uomiaan (oikeuskansleri saattoi jopa joissakin tapauksissa osallistua aktiivisesti lain ja perustelujen kirjoittamiseenkin), en ole oikeuskanslerin kertomuksista eikä tutkimus- tai muistelmakirjallisuudesta löytänyt tapauksia, joissa mainittua keinoa olisi käytetty. Samaan tulokseen on päätynyt myös Ilkka Saraviita: ”Säännöstöä – ei vuoden 1919 HM:n

¹³ Listatarkastusta koskevia tilastotietoja vuodelta 2016 löytyy jäljempänä sivulta 43.

¹⁴ Keskustelussa oli varsin vahvasti edustettuna ”nyrkkiä pöytään”-linja.

¹⁵ Käytännöstä esimerkiksi HE 175/1999 (yksityiskohtaiset perustelut 2 §:n kohdalla) sekä Nikula 1999 s. 882–883 ja Jonkka: Oikeuskansleri valtioneuvoston valvojana. Teoksessa Juhlajulkaisu Mikael Hidén. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2009 s. 101–109.

¹⁶ Asiallisesti samoin perustuslakivaliokunnan puheenjohtaja eduskunnan täysistunnon puheenvuorossaan 15.2.2017.

¹⁷ Hidén 1974 s. 288–292.

voimassaoloaikana eikä vuoden 2000 perustuslainkaan ensimmäisellä kymmenvuotiskaudella ole käytetty.”¹⁸ Omaakohtaisena kokemuksena voin jatkaa, että myöskään 2010-luvulla ei kyseeseen keinoon ole turvauduttu.

Koska eduskunta päättää sekä lain säätämisjärjestyksen että tarkan sisällön, olisi demokratiaperiaatteen vastaista, että oikeuskansleri puuttuisi perustuslain 112 §:n tarkoittamalla järeällä tavalla eduskunnan lainsäädäntövaltaan. Vaikka oikeuskanslerilla ei olekaan oikeutta estää lakiesityksen lähettämistä eduskuntaan, huomautus yleisistunnossa lakiesityksen perustuslainvastaisuudesta ja siitä merkinnän tekeminen pöytäkirjaan tosiasialisesti pysäyttäisi lakihankkeen etenemisen. Päätösvalta siitä, millaisia lakeja säädetään, kuuluu eduskunnalle, ei oikeuskanslerille.

Perustuslain 112 §:n mukainen menettely voi tulla kysymykseen vain, kun lainvastaisuus on selvä. Edellä tässä puheenvuorossa mainituista syistä ja varsinkin kun suhteutetaan oikeuskanslerin rooli perustuslakivaliokunnan rooliin perustuslain tulkitsijana, on vaikea kuvitella lakiesityksen kohdalla lainkohdan tarkoittamaa tilannetta. Mieleen tulee lähinnä vain sellainen tilanne, että lakiesityksen keskeinen tavoite ja sisältö olisi kiistattomasti niin perustavalla tavalla ihmis-oikeuksien vastainen, ettei eduskunta voisi esityksen mukaisesti asiasta päättää tai edes korjata sitä asianmukaiseksi.

Sen sijaan hallinnollisten päätösten ja valtioneuvoston asetusten antamisen yhteyteen perustuslain 112 § soveltuu, koska niissä lopullinen päätösvalta on valtioneuvoston yleisistunnolla. Näissäkin tapauksissa huomautusmenettelyn käyttöön on turvauduttava harkitusti (PeVM 9/2005 vp). Myös joissakin menettelyä koskevissa kysymyksissä – tyyppiesimerkkinä esteellisyys – säännöksen soveltaminen olisi paikallaan, jos

oikeuskanslerin lievempi asiaan puuttuminen ei tehoaisi. Kirjallisuudessa ja soveltamiskäytännössä on lisäksi katsottu, että huomautus ja tarvittaessa pöytäkirjamerkintä voisi tulla kyseeseen lakien vahvistamisvaiheessa.¹⁹

Vaikka oikeuskansleri ei perustuslain 112 §:n tarkoittamaan toimenpiteeseen ryhtyisikään, mikään ei estä häntä ottamasta jotakin oikeudellista kysymystä valvonnallisessa tarkoituksessa yleisistunnossa esille. Menettelyllisissä, esimerkiksi esteellisyyttä koskevilla kysymyksissä tätä tapahtuu eniten. Varsinaisissa asiakysymyksissäkin näin on toisinaan menetelty, tällöin pitää tietysti esittelevän virkamiehen olla paikalla (ns. esittelymenettelyasia). Lakiesityksiäkin käsiteltäessä tämä on sinänsä mahdollista. Näin tiedän toimintunkin. Näen kuitenkin asian niin, että jos lakiesityksen perusteluissa on avoimesti tuotu esiin perustuslailliset tulkinnanvaraisuudet, joiden siten voidaan edellyttää olevan päätöksentekijöiden tiedossa (varsinkin merkittävässä lakihankkeissa), on niiden toistaminen yleisistunnossa informaatiomielessä turhaa – ja turhaa myös vaikuttamisen kannalta: jos argumentit eivät ole purreet juridisissa keskusteluissa valmistelun aikana, tuskin ne vaikuttavat enää nopeatempoisessa päätöksentekovaiheessa poliittisemmalla areenalla.

Lopuksi

Olen tässä puheenvuorossa tarkastellut ennakkolista perustuslakikontrollia oikeuskanslerin lainsäädännöllisen roolin näkökulmasta. Vuoden vaihteen molemmin puolin käydyssä keskustelussa tuotiin esiin erilaisia ajatuksia, miten lakien ennakkollista perustuslainmukaisuuden valvontaa voitaisiin tehostaa. Joukossa oli myös oikeus-

¹⁹ Hidén 1974 s. 290–292, Risto Leskinen: Oikeuskanslerin asema ja tehtävät. Oikeus 1976 s. 155 ja Oikeuskanslerin kertomus 1977 s. 26.

¹⁸ Ilkka Saraviita: Perustuslaki. Talentum 2011 s. 938–939.

kanslerin roolia ja oikeuskanslerinviraston asemaa muuttavia ehdotuksia. Kehiteltiin muun muassa ajatusta, että viranomaistoimintaa koskevien kanteluiden käsittely joko kokonaan tai ainakin osittain siirrettäisiin oikeuskanslerilta pois. Näin arveltiin saatavan voimavaroja ennakolliseen säädöskontrolliin. Sellaistakin visioitiin, että oikeuskanslerinviraston painopistettä tulisi ohjata ”valtioneuvoston käytännön lainvalmistelutyötä tukevan, riippumattoman oikeuspalvelun suuntaan”. – Esitän lopuksi joitakin näkökohtia näistä kysymyksistä.

Oikeuskanslerin laaja ja monipuolinen tehtäväkenttä on laillisuusvalvonnallinen vahvuus. Viranomaisvalvonta ja valtioneuvoston valvonta tukevat toisiaan. Lakiesityksen perustuslainmukaisuuden arvioinnissa joudutaan paitsi tulkitsemaan perustuslakia myös kiinnittämään huomiota lakiesityksen sisältöön ja vaikutukseen soveltamistilanteissa. Näin ollen tarkastuksessa ei pärjää pelkällä perustuslakijuridiikalla vaan on tunnettava oikeusjärjestystä laajemmin. Esimerkiksi perus- ja ihmisoikeuskysymykset liittyvät nimenomaan substanssilakien säännöksiin ja lopulta niiden konkreettiseen vaikutukseen. Perus- ja ihmisoikeuksien todellinen merkitys testataan ihmisten arjessa, ja siksi niitä koskevia säännösehdoituksiakin on suhteutettava elävään elämään.

Kokeneen lainvalmistelijan, entisen korkeimman oikeuden presidentin ja nykyisen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomarin Pauliine Koskelon toteamus sopii myös oikeuskanslerin suorittamaan valvontaan: ”Lakiesitysten arviointi perustuslain kannalta koskee usein monien erilaisten näkökohtien huomioon ottamista. Kysymys voi olla eri perusoikeuksien, niiden sallittujen rajoitusperusteiden tai keskenään vastakkain olevien oikeuksien yhteensovittamisesta. Asioiden vaatima arviointi ja tarkka punninta puolestaan edellyttää hyvää tietämys-

tä paitsi perusoikeuksista myös siitä asiasta tai aihepiiristä, jota lakiesitys koskee.”²⁰ Perustuslakiasiantuntemuksen ja substanssiasiantuntemuksen yhdistämisen tarkeyteen viittaa myös entinen perustuslakivaliokunnan puheenjohtaja Kimmo Sasi pohtiessaan ratkaisua ongelmaan, että ”perustuslakiasiantuntijat eivät yleensä ole hallituksen esityksen käsittämän asian ja varsinkin siihen pohjautuvan käytännön toiminnan asiantuntijoita”.²¹

Kanteluiden käsittely tuo oikeuskanslerinvirastolle eri oikeuden- ja hallinnonalojen asiantuntemusta ja antaa tuntumaa, miten lait käytännössä toimivat ja millaisia oikeudellisia ongelmia ihmiset niitä sovellettaessa kohtaavat. Tällä tavalla välittömästi saatu näkökulma on arvokasta silloin, kun valtioneuvoston valvonnassa arvioidaan lakiehdotusten vaikutuksia perustuslain kannalta. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysalaa, kunnallisasioita tai lainkäyttöä ja sisäistä turvallisuutta koskevan lainsäädännön valmistelun arvioinnissa on hyötyä siitä, että tällaisia kanteluita käsiteltäessä oikeuskanslerinvirastoon kertynyt alaa koskeva asiantuntemus voidaan yhdistää valtioneuvoston valvontaan. Puheenvuoroni alussa jäsensin oikeuskanslerin valvontaa dialogina yhtäältä valtioneuvoston ja toisaalta eduskunnan kanssa. Mukaan on syytä ottaa vielä kolmaskin suunta: kanteluiden kautta välittyvät ihmisten kokemukset ja laajemmin ajatellen lakien soveltamiskäytäntö. Jos tämä yhteys katkaistaisiin, menetettäisiin tuntumaa sinne, missä lait tulevat eläviksi.

Ehdotus oikeuskanslerinviraston painopisteen ohjaamiseksi ”käytännön lainvalmistelutyötä tukevan oikeuspalvelun suuntaan” – niin viattomalta kuin se näyttääkin – merkitsisi käy-

²⁰ Koskelo 2016 s. 31.

²¹ Kimmo Sasi: Asiantuntijat perustuslakivaliokunnan lausuntotyössä. Teoksessa Juhlajulkaisu Mikael Hidén. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2009 s. 160.

tännössä oikeuskanslerin roolin muuttumista ja tehtäväkuvan supistumista olennaisella tavalla. Oikeuskanslerista tulisi valtioneuvoston suunnitteluun operatiivisena oikeudellisena neuvonantajana osallistuva ja päätöksentekoa tukeva virkamies ja valvonnallinen rooli häviäisi ja saman tien myös sen tehosteet. Nykyisellään rooli on selvä; silloinkin kun oikeuskansleri antaa pyynnöstä oikeudellisia tietoja ja lausuntoja perustuslain 108 §:n 2 momentin nojalla, toiminta tapahtuu valvonnallisessa tarkoituksessa.

Oikeuskanslerin valtioneuvostoon kohdistuvassa valvonnassa yhdistyy ulkoisen ja sisäisen valvonnan elementit. Yhtäältä oikeuskansleri on valtioneuvoston päätöksentekoon nähden ulkopuolinen ja siitä riippumaton, mikä antaa valvonalle uskottavuutta. Toisaalta hän voi kuitenkin hyvin läheltä seurata valvontaansa kuuluvaa toi-

mintaa, mikä tuo valvontaan tehokkuutta.²² Kun oikeuskansleri voi valvonnan keinoin ja lain suomin toimivaltuuksin puuttua havaitsemiinsa ongelmiin lainvalmisteluprosessissa, nämä voidaan nopeasti ja eleettömästi korjata ennen päätöksentekoa. Tosiasia on, että tehokkailla valtuuksilla varustettua valvojaa kuullaan paremmin kuin neuvonantajaa.

Kun jokainen ennakolliseen lakien perustuslainmukaisuuden valvontaan osallistuva taho toimii lainsäädännöllisen roolinsa mukaisesti, mitään rakenteellisia, organisatorisia tai järjestelmätason muutoksia tuskin tarvitaan. Kuten edeltävä tarkastelu osoittaa, parantamisen varaa toiminnoissa toki löytyy ja ehkä keskinäistä dialogiakin olisi syytä kehittää. Jatkokeskustelulle on siten sijaa. Tämä on kuitenkin minun osaltani viimeinen puheenvuoro tällä foorumilla.

²² Sisäisestä ja ulkoisesta laillisuusvalvonnasta enemmän Jonkka 2009 s. 117 siinä mainittuine lähteineen.