

Tuomas Pöysti

OIKEUSKANSLERI VAHVISTAA ENNAKOLLISTA SÄÄDÖSVALVONTAA

Ensimmäisessä kertomuspuheenvuorossani keskityn oikeuskanslerin suorittaman ennakollisen säädösvalvonnan kehittämiseen. Ennakollinen säädösvalvonta on yksi oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan kehittämiskohteista vuonna 2018, ja se on samalla oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan perustuslakiin perustuvia erikoistumis- ja vahvuusalueita.

Puheenvuoroni jatkaa edeltäjäni Jaakko Jonkan viimevuotisessa kertomuspuheenvuorossaan avaamaa keskustelua oikeuskanslerin roolista lainvalmistelun valvonnassa (oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2016, K 13/2017 vp). Kirjoitukseni vastaa säädösvalvonnan näkökulmasta myös eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin työnjakoa koskevaan oikeusasiamies Petri Jääskeläisen puheenvuoroon oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2016 (K 8/2017 vp).

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen työnjakoa voidaan kehittää vahvuuksien pohjalta

Ylimpien laillisuusvalvojen työnjaon ja yhteistyön kehittäminen on ajankohtainen asia. Sitä

on eduskunnan perustuslakivaliokunta useissa kannanotoissaan edellyttänyt ja myös kiirehtinyt, viimeksi eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomuksista vuosilta 2016 antamissaan mietinnöissä PeVM 1/2017 vp ja PeVM 2/2017 vp.

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan välillä on historian kuluessa tapahtunut erikoistumista ja sekä oikeudellisesti säänneltyä että tosiasiallista työnjakoa. Se avaa mahdollisuudet kummankin laillisuusvalvojan vahvuuksien pohjalta tapahtuvaan kehittämiseen. Siihen liittyy myös oikeuskanslerin ennakollisen säädösvalvonnan vahvistaminen.

Työnjaon peruslinjat näkyvät uudehkon ja nähdäkseni ajantasaisen perustuslakimme 108 ja 111 8:ssä. Oikeuskanslerin ensimmäisenä perustuslaissa mainittuna tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Oikeuskanslerilla on velvollisuus olla läsnä tasavallan presidentin esittelyissä ja valtioneuvoston istunnoissa. Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin toiminnan laillisuusvalvonta ja sen toteuttaminen ajantasaisesti ja tehokkaasti on yksi oikeuskanslerin oikeudellisista ja tosiasiallisista vahvuuksista. Siihen kuuluu

myös mahdollisuus ohjaavaan, neuvoa-antavaan ja proaktiiviseen työtapaan, joka edistää perus- ja ihmisoikeuksien ja yleensä oikeuksien toteuttamista. Ennakollinen säädösvalvonta on edelleen vahvistuva osa tätä kokonaisuutta. Sen ja siihen kuuluvan lakiesitysten perustuslainmukaisuuden sekä hyvän lainvalmistelutavan valvonnan vahvistaminen vastaa myös kansainvälistä kehitystä.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan painopistealueisiin ja vahvuuksiin kuuluu myös muun muassa laajassa merkityksessä ymmärretyn oikeuslaitoksen ylin laillisuusvalvonta. Tähän tehtäväkokonaisuuteen kuuluu muun muassa asianajajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvonta sekä rikostuomioiden tarkastaminen, jotka ovat erikseen laissa säädettyjä oikeuskanslerin tehtäviä. Vastaavasti eduskunnan oikeusasiamiehellä on omat painopisteensä ja erikoistumisalueensa.

Riippumattomalle oikeudelliselle neuvonnalle on tarve

Ylin laillisuusvalvonta on historian kuluessa kehittänyt jälkikäteisestä laillisuusvalvonnasta yhä aktiivisempaan ja ajantasaisempaan yksilön oikeuksien edistämiseen. Tämä on ollut lainsäätäjän tarkoituskin.¹ Ennakollinen säädösvalvonta on yksi hyvin merkittävä tehtäväkokonaisuus, jossa oikeuskansleri edistää yksilön oikeuksia sekä valvoo perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeuskanslerille säädetään perustuslain 108 pykälän 2 momentissa tehtäväksi antaa oikeudellisia tietoja ja lausuntoja tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille. Tämä neuvojan rooli tarkoittaa riippumatonta oikeudellista neu-

vontaa, ja se mahdollistaa ajantasaisen laillisuusvalvonnan ja nykyaikaiseen valvontaan kuuluvan toiminnan ohjauksen. Laillisuusvalvonnallisuus sekä oikeudellinen riippumattomuus ja tasapuolisuus erottavat oikeuskanslerin lausunnot ja konsultaation yleisestä hyvään lainvalmisteluun kuuluvasta kuulemisesta ja lausuntomenettelystä.

Lainvalmisteluun liittyvä riippumaton oikeudellinen arviointi ja ylimmän hallitusvallan toimintaan liittyvä riippumaton oikeudellinen neuvonta eivät ole vain suomalainen erityispiirre. Tehtävä on eri Euroopan maissa järjestetty kuitenkin maan valtiosääntöhistorian ja hallinnon rakenteiden mukaan eri tavoin. Esimerkiksi Ranskassa ylimpänä hallintotuomioistuimenakin toimivan valtioneuvoston (Conseil d'État) muiden kuin tuomiovaltaa käyttävien osastojen lausunnonantotehtävä tulee asiallisesti hyvin lähelle oikeuskanslerin ennakkovalvontatehtävää. Myös Ranskan perustuslakineuvoston (Conseil constitutionnel) konsultatiivinen toiminta sisältää näitä piirteitä, vaikka perustuslakineuvosto on lähempänä Suomessa perustuslakivaliokunnalle kuuluvaa roolia. Se ei siis ole selkeästi pelkkä valtiosääntötuomioistuin.² Hollannissa on pitkälti Ranskaa muistuttava institutionaalinen ratkaisu, jossa valtioneuvostolla (Raad van State) on neuvonta- ja lausunnonantotehtävä ja lisäksi valtioneuvostossa toimii ylin hallintolainkäyttöelin. Neuvoa-antavat tehtävät on selkeästi ja organisatorisesti eriytetty hallintolainkäyttötehtävistä, ja valtioneuvoston roolia riippumattomana neuvonantajana korostetaan.³ Ruotsissa lainvalmisteluun liittyvä erityinen lausunnonantotehtävä on

¹ Ks. oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen työnjakoa sääntelävän ns. työnjakolain eli valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain (1224/1990) perustelut, HE 72/1990 vp. Yleisperusteluiden luku 1.1. tavoitteet.

² Ks. <http://www.conseil-etat.fr> (sivulla käyty 20.2.2018) ja Ranskan perustuslain 39 artikla sekä 19. maaliskuuta 1999 säädetty orgaanilaki n° 99–209 lausuntomenettelystä ja mahdollisuudesta pyytää lausuntoja. Säännöksiä uudistettiin Ranskan vuoden 2008 osittaisen perustuslakiuudistuksen yhteydessä. Perustuslakineuvostosta ks. <http://www.conseil-constitutionnel.fr> (sivulla käyty 20.2.2018).

³ Ks. Hollannin valtioneuvoston sivut <https://www.raadvans-tate.nl/the-council-of-state.html> (sivulla käyty 20.2.2018).

lakineuvostolla (Lagrådet). Lausuntomenettelyssä lakineuvosto arvioi samankaltaisia asioita kuin Suomen oikeuskansleri ennakkolisessä säädösvalvonnassa.⁴ Ruotsin oikeuskanslerin tehtäviin kuuluu laatia pyynnöstä selvityksiä hallitukselle ja antaa lausuntoja lainvalmisteluun liittyvässä lausuntomenettelyssä, mutta erityisen korostettua ennakkolisen säädösvalvonnan roolia ei Ruotsin oikeuskanslerilla ole.⁵

Nämä suppeat esimerkit osoittavat, että riippumattomalle oikeudelliselle neuvonannolle on tarve. Tarve näyttää myös olevan vahvistumassa. Neuvonannolle on haettu eri Euroopan maissa erilaisia organisaatioratkaisuja, ja kunkin maan instituutiot ovat tarpeiden ja oman historiansa tuotteita. Uusiin tarpeisiin on vastattu kehittämällä traditioon pohjautuvia ratkaisuja. Näin on viisasta toimia myös Suomessa.

Oikeusvaltiossa korostuu lainvalmistelun laatu ja perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen

Oikeusvaltio ei ole nykyään vain muodollista lainmukaisuutta. Nykyisessä oikeusvaltiossa kaikella julkisella vallankäytöllä on kansanvaltainen perusta. Siinä perus- ja ihmisoikeudet muodostavat lainsäädännön ja sen soveltamisen arvoperustan, joka ohjaa lainsäätäjän ja muun julkisen vallan toimintaa. Puhutaan perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisesta oikeusvaltiosta. Yksilöiden ja yhteisöjen laajat osallistumisoikeudet ja vaikuttamismahdollisuudet ulottuvat lainsäätäjään ja ylimpään hallitusvaltaan. Lailla on laaja kansanvaltainen perusta, ja laki valmistellaan

avoimessa, vastuunalaisessa ja osallisuuteen kannustavassa dialogisessa prosessissa. Oikeusvaltioon kuuluu näin vahva sisällöllinen ulottuvuus.

Euroopan neuvoston ja Euroopan unionin jäsenvaltiossa oikeus ja koko oikeusvaltiokonsepti on syvästi kansainvälinen. Sovelletta- van oikeuden sisältö määräytyy kansainvälisten ja kotimaisten normien ja lähteiden vuorovaikutuksesta. Euroopan neuvoston asiantuntija- elimen Venetsian komission tekemässä raportissa vuodelta 2013 ja komission vuonna 2016 hyväksymässä oikeusvaltion tarkistuslistassa ki- teytetään hyvin tämän päivän oikeusvaltion ele- mentit kuuteen eri kohtaan:

1. Laillisuusperiaate ja lain säätäminen demo- kraattisessa ja avoimessa sekä päätöksente- kijöiden vastuunalaisuuden varmistavassa prosessissa;
2. Oikeusvarmuus;
3. Mielivallan kieltö;
4. Oikeus oikeussuojaan riippumattomissa ja puolueettomissa tuomioistuimissa sisältäen valitusmahdollisuuden hallintopäätöksistä;
5. Ihmisoikeuksien kunnioittaminen; ja
6. Yhdenvertaisuus ja syrjimättömyys lain edessä.⁶

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeus- käytännössä on määritelty laille ja lainalaisuu- delle sekä oikeusvarmuudelle tärkeitä lisäkrtee- rejä, jotka tuovat oikeusvaltioon lisää sisällöllistä ulottuvuutta. Lain tulee olla saatavilla ja saavutet- tavissa sekä selkeää ja ymmärrettävissä, ja lakiin perustuvien oikeudellisten ratkaisujen tulee olla ennustettavissa ja ennakoitavia.

Oikeusvaltiossa on perinteisesti ollut olen- naista se, että julkisen vallan käyttö sidotaan

⁴ Ks. Ruotsin hallitusmuodon 8. luku ja Lag om lagrådet, SFS 2003:33 sekä lakineuvoston kotisivut <http://www.lagradet.se> (sivulla käyty 20.2.2018).

⁵ Ks. Ruotsin oikeuskanslerin tiivis esittely <https://www.jk.se/om-oss/#1328> (sivulla käyty 20.2.2018).

⁶ Council of Europe, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): Rule of Law Checklist, CDL-AD(2016)007, s. 7, [http://www.venice.coe.int/web-forms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/web-forms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e) (sivulla käyty 18.2.2018).

ennustettavaan ja yleiseen lakiin sekä riippumattomien tuomioistuinten kontrolliin. Nyt uudemman kehityksen myötä siinä on lisäksi korostunut ylimmän hallitusvallan sidonnaisuus lakiin ja laajemmin hyvään hallintoon sekä lainsäädännön ja sen valmistelun laadulle asetettavat vaatimukset samoin kuin ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien kunnioittamisen periaatteet.⁷

Arviointimenettelyillä edistetään säädösten tarkoituksenmukaisuutta ja hyvää tietoperustaa

Suomen vuonna 2000 voimaan tullut perustuslaki on systematisoinut ennakollisen ja jälkikäteisen säädösvalvonnan toimijoiden ja menettelyiden roolit sekä sen, mitä ovat valvonnan kohteena olevat säädökset. Säädökset ovat yleisesti sovellettavia oikeusnormeja, jotka annetaan pääsääntöisesti eduskunnan hyväksymänä lakeina tai tasavallan presidentin, valtioneuvoston tai ministeriön asetuksella perustuslaissa tai laissa olevan valtuutuksen nojalla. Perustuslain 80 §:n mukaan lailla voidaan valtuuttaa myös muu viranomainen kuin ministeriö antamaan oikeussääntöjä sääntelyn kohteeseen liittyvistä erityisistä syistä. Tällöin valtuuden tulee olla täsmällisesti rajattu. Tarkoituksena on rajata merkittävien yleisten oikeussääntöjen antaminen eduskunnan, sen luottamusta nauttivan valtioneuvoston tai ministerin tai kansanvaltaisesti valitun tasavallan presidentin tehtäväksi. Perustuslain säännös toteuttaa kansanvaltaisuutta ja oikeuden ennakoitavuutta. Perustuslain antama kuva oikeusnormeista ja säädöksistä ei kuitenkaan ole katta-

va, sillä kansainvälisen kehityksen myötä erilaiset yksityisoikeudelliset, sopimusperusteiset sääntelyjärjestelmät ja osin uudenlaiset standardoinnin ja kansainväliset käytännösääntöjen asettamisen muodot ovat saaneet merkittävääkin asemaa eri oikeudenaloilla.

Säädösvalvonnalla tarkoitetaan oikeusjärjestyksessä säädöksinä annettaviin yleisiin oikeusnormeihin kohdistuvaa perustuslainmukaisuuden valvontaa ja muuta laillisuusvalvontaa. Säädösten tarkoituksenmukaisuuden ja hyvän valmisteluprosessin valvontaa puolestaan edustavat arviointimenettelyt, jotka kohdistuvat lainsäädännön toimivuuteen, tietoperustaan ja tavoitteiden saavuttamiseen.⁸ Oikeudellisesti merkityksellisimpiä näistä ovat talouspolitiikan ja suppeammin finanssipolitiikan arvioinnit.⁹ Oikeus ja talous ovat yhteiskunnan kantavia rakenteita, ja niitä on oikeuksien tehokkaan toteuttamisen vuoksi tarve tarkastella yhdessä monialaisesta, perus- ja ihmis-oikeudet sisältävästä näkökulmasta.

⁸ Mikael Hidénin teos *Säädösvalvonta Suomessa*, osa I, eduskuntalait (Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki 1974) on systemaattinen yleisesitys säädösvalvonnasta. Hidénin vuoden 1974 analyysiin nähden suurimmat muutokset ovat oikeusvaltion murros sisällölliseksi oikeusvaltioksi ja avautuminen kansainväliselle vuorovaikutukselle sekä perusoikeuksien ja ihmisoikeusveloitteiden merkityksen nousu. Tämä näkyy hyvin, kun katsotaan Hidénin kirjaa suhteessa vuonna 2010 julkaistuun Juha Lavapuron säädösvalvonnan kannalta tärkeään väitöskirjaan *perustuslakivalvonnan muutoksesta*, ks. Juha Lavapuro: *Uusi perustuslakikontrolli* (Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki 2010).

⁹ Kansallisesti niin sanotussa finanssipoliittisessa laissa (869/2012) ja valtiontalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa (676/2000) valtiontalouden tarkastusvirastolle säädetään finanssipolitiikan riippumattoman valvonnan tehtävä, jota edellytetään Euroopan talous- ja rahaliiton finanssipoliittisessa sopimuksessa ja Euroopan unionin budjettikehysdirektiivissä (2011/85/EU) sekä vakaus- ja kasvusopimukseen liittyvässä muussa unionin lainsäädännössä. Talouspolitiikan keinojen ja tavoitteiden riippumatonta asiantuntija-arviointia harjoittaa virallisena elimenä talouspolitiikan arviointineuvosto. Arviointineuvoston toiminnasta säädetään valtioneuvoston asetuksessa talouspolitiikan arviointineuvostosta (61/2014). Arvioinnin kohteena ovat talous- ja finanssipoliittiset toimet, mutta usein myös lakihankkeita ja lailla säädettäviä reformeja arvioidaan yksityiskohtaisestikin. Euroopan komissio, OECD ja IMF harjoittavat kaikki hallituksen talouspolitiikkaan ja osin myös muuhun yhteiskuntapolitiikkaan ja siten myös lainsäädäntöön kohdistuvaa kansainvälistä arviointia.

⁷ Council of Europe, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): Report on the Rule of Law, CDL-AD(2011)003rev. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-e) (sivulla käyty 18.2.2018).

Säädösvalvonnan kannalta näistä arviointimenettelyistä on mainittava erityisesti lainsäädännön arviointineuvoston toiminta, joka perustuu hallituksen hallitusohjelmassa antamaan poliittiseen sitoumukseen ja valtioneuvoston asetukseen. Lainsäädännön arviointineuvosto arvioi lainvalmisteluun kuuluvia vaikutusarviointeja, mikä on tuonut vaikutusarviointiin julkisen kritiikin painetta. Arviointineuvosto on asettanut vaikutusarvioinnille varsin systemaattisia ja perusteltuja taloustieteisiin perustuvia vaatimuksia. Oikeuskanslerin valvonnassa seurataan, miten arviointineuvoston suosituksia on huomioitu lainvalmistelussa. Arviointineuvoston työ painottuu kuitenkin lainvalmisteluprosessin loppuvaiheisiin, ja siksiikin parannusehdotuksia on hallituksen esityksissä otettu huomioon vain rajallisesti.¹⁰

Perustuslainmukaisuutta varmistavat useat menettelyt

Lakien perustuslainmukaisuuden ennakollinen valvonta on Suomessa perustuslain 74 §:n mukaan erityisesti eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävä. Tuomioistuimilla on perustuslain 106 §:n mukaan viimeinen sana yksittäisen säännöksen soveltamisesta konkreettisesti tilanteessa, mutta yleinen säädösten perustuslainmukaisuuden valvonta ei niille kuulu. Perustuslakivaliokunnan erityistehtävästä huolimatta lakien perustuslainmukaisuuden valvonta ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen varmistaminen kuuluu useille toimijoille. Tämä on kehittyneessä perus- ja ihmisoikeuskulttuurissa luontevaa.

Säädösvalvontaan kuuluu tasavallan presidentin mahdollisuus pyytää korkeimmalta

oikeudelta ja korkeimmalta hallinto-oikeudelta lausunto hänelle vahvistettavaksi esitellystä laista perustuslain 77 §:n mukaisesti. Oikeuskansleri valvoo tämän lausunnonpyytämisen edellytyksiä valvomalla, että eduskunnan hyväksymät lait tuodaan presidentin vahvistettavaksi riittävän aikaisin. Tasavallan presidentti voi lain vahvistamisen yhteydessä myös antaa lausuman, jolla hän voi esimerkiksi kiinnittää huomiota perusoikeuksien toteutumiseen lain toimeenpanossa. Näin tasavallan presidentti menetteli vuonna 2016 terveydenhuoltolain muutoksen yhteydessä. Lausuma koski erikoissairaanhoidon keskitämisen suhdetta kielellisiin oikeuksiin, ja se kohdistui erityisesti vahvistetun lain mukaisen asetuksenantovaltuuden käyttöön.¹¹

Ennakollisen säädösvalvonnan menettelyitä on perustuslain 118 §:n mukaisesti myös valtioneuvoston esittelijän vastuu esittelystään päätettävistä toimista ja siihen liittyvä velvoite varmistaa, että perustuslain- ja lainmukaisen päätöksenteon edellytykset ovat valtioneuvostossa olemassa. Esittelijä vastaa lainmukaisuudesta ja asian riittävästä selvittämisestä päätöksentekoa varten, ei esityksen tarkoituksenmukaisuudesta. Valtioneuvoston ohjesäännön mukaan ministeriön kansliapäällikkö huolehtii lainvalmistelun laadusta ministeriössä.

Oikeuskanslerin säädösvalvonta edistää päätöksenteon sujuvuutta ja luo perusteita luottamukselle

Ennakollinen säädösvalvonta on osa oikeuskanslerin perustuslain 108, 111 ja 112 §:ssä säädet-

¹⁰ Lainsäädännön arviointineuvostosta ks. valtioneuvoston asetus lainsäädännön arviointineuvostosta (1735/2015) ja arviointineuvoston sivusto <http://vnk.fi/arviointineuvosto> (sivulla käyty 19.2.2018).

¹¹ Tasavallan presidentin esitellyssä 29.12.2016 tehdyt päätökset, http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/10616/tasavallan-presidentin-esittely-29-12-2016.

tyä valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien laillisuusvalvontaa ja siihen liittyvää lausuntojen ja tietojen antamistehtävää eli riippumattoman oikeudellisen asiantuntijan tehtävää. Oikeuskanslerilla ei ole eikä kansanvaltaisessa oikeusvaltiossa pidäkään olla valtaa päättää esimerkiksi hallituksen esityksen annettavuudesta eduskunnalle. Lakiesitysten perustuslainmukaisuuden arvioinnin viimeinen sana kuuluu eduskunnan perustuslakivaliokunnalle.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonta varmentaa valtioneuvoston sisäisen valvonnan toimivuutta ja turvaa valtioneuvoston valmistelun ja päätöksenteon laillisuutta ja oikeudellisten edellytysten noudattamista. Samalla se tukee eduskunnan perustuslakivaliokunnan harjoittamaa valvontaa varmistamalla, että sille on riittävät edellytykset. Lisäksi oikeuskansleri edistää ihmis- ja perusoikeuksien ja muiden oikeuksien sekä yleisesti hyvän hallinnon toteuttamista valmistelun yhteydessä.

Oikeuskanslerin proaktiivinen ja oikea-aikainen laillisuusvalvonta ja siihen liittyvä riippumaton asiantuntijaohjaus edistävät osaltaan valtioneuvoston ja eduskunnan päätöksenteon sujuvuutta. Samalla ne ylläpitävät luottamusta ylimpien valtiolinten päätöksentekoon. Päätöksenteon sujuvuus ja sitä kohtaan tunnettava luottamus ovat hyvin merkittävää yhteiskunnan sosiaalista pääomaa ja menestyksen edellytyksiä. Luottamuksen ylläpitäminen on Suomessa varsin ajankohtainen ja tärkeä asia, sillä OECD:n teettämien kyselytutkimusten valossa luottamus hallitusvaltaa kohtaan on Suomessa laskenut vuodesta 2007 noin 27 prosenttiyksiköllä.¹²

¹² OECD Governments at a Glance 2017, Government at a Glance 2017 Country Fact Sheet Finland, <http://www.oecd.org/gov/gov-at-a-glance-2017-finland.pdf>.

Oikeuskansleri valvoo hallitusten esitysten valmistelua ja antamista monin tavoin

Oikeuskanslerin laillisuusvalvontatehtävää koskevat perustuslain säännökset ovat oikeuskanslerin ennakollisen säädösvalvonnan oikeudellinen perusta. Valvonnan tarkemmat muodot perustuvat pitkälti käytäntöön.¹³ Näitä käytäntöjä oikeuskanslerinvirastossa kehitetään nyt aktiivisesti.

Hallituksen esityksiin kohdistuvan ennakkovalvonnan muotoja ovat seuraavat:

(1) Lausunnon antaminen säädösehdotuksesta osana ehdotusta koskevaa lausuntokierrosta. Oikeuskansleri voi arvioida lakihankkeita myös varsinaisen lausuntomenettelyn ulkopuolella, jos tasavallan presidentti, valtioneuvosto tai ministeriö pyytää perustuslain 108 §:n 2 momentin mukaisesti lausuntoa tai konsulttaatiota. Näitä erillisiä lausuntoja ja konsulttaatioita on pyydetty esimerkiksi lakihankkeissa, jotka ovat olleet perustuslain ja varsinkin perusoikeuksien soveltamisen kannalta tai muuten oikeudellisesti hankalia. Lausuntomenettelyssä oikeuskanslerin lausuntojen pyytäminen ja myös niiden antaminen on käytännössä ollut harkinnanvaraista.¹⁴ Oikeuskansleri kehottaa ministeriöitä pyytämään lausunnon perus- ja ihmisoikeuksien kannalta tai oikeusvaltion ja hyvän hallinnon toteuttamisen kannalta merkittävisissä säädöshankkeissa. Samoin lausuntoa kannustetaan pyytämään säädöshankkeissa, jotka ovat merkittäviä lainsäädännön ja lain soveltamisen

¹³ Oikeuskansleri Jaakko Jonkan puheenvuoro oikeuskanslerin kertomuksessa vuodelta 2016 (K 13/2017 vp) s. 12–23 on kokoava katsaus oikeuskanslerin käytännön valvontamenettelyihin. Ks. myös Jaakko Jonkka: Oikeuskansleri valtioneuvoston valvojana, Juhlajulkaisu Mikael Hiden, Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki 2009, s. 99–118.

¹⁴ Tämä todetaan myös oikeuskirjallisuudessa, ks. Ilkka Sara-viita: Perustuslaki, Talentum, Helsinki 2011, s. 930.

johdonmukaisuuden kannalta. Tällaisiin kuuluvat hankkeet, joissa tarvitaan erityistä punnintaa kansainvälisten ja Euroopan unionin velvoitteiden yhteensovittamisesta kansallisen oikeuden kanssa tai punnintaa kansainvälisiin ja unionin normeihin liittyvän kansallisen harkintavallan käyttämisestä.

Oikeuskanslerinviraston toiminnassa pyritään systematisoimaan tällaisten hankkeiden tunnistaminen ja myös lausumaan niistä aikaisempaa systemaattisemmin. Tarkoituksena on lausuntomenettelyssä tuoda esiin järjestelmällisesti kanteluiden käsittelyssä ja muussa laillisuusvalvonnassa kertynyttä tietoa. Lausuntomenettelyssä oikeuskansleri voi kaikista laajimmin nostaa esiin valmisteilla olevaan säädökseen ja hyvään lainvalmisteluun liittyviä kysymyksiä. Oikeuskansleri toimii lausuntomenettelyssäkin riippumattoman oikeudellisen neuvonantajan ja siten laillisuusvalvojan ja yksilöiden perus- ja ihmisoikeuksien ja muiden oikeuksien toteutumisen edistäjän roolissa.

(2) Suullinen ja muu epävirallinen konsultatio valtioneuvostolle ja ministeriöille valmistelun aikana lain oikeasta soveltamisesta. Lain oikea soveltaminen tarkoittaa tässä erityisesti lainsäädännön johdonmukaisuutta ja sovellettavuutta kokonaisuutena sekä oikeudellista punnintaa siitä, miten perustuslaki ja perusoikeudet sekä kansainväliset velvoitteet tulee ottaa huomioon tasapainoisella tavalla. Konsultatio tapahtuu yleensä ministeriön tai ministerin aloitteesta. Oikeuskanslerin läsnäolo hallituksen neuvotteluissa antaa mahdollisuuden ajantasaisesti ja joutuisasti opastaa oikeudellisten näkökohtien huomioon ottamisessa myös asioissa, joissa yhteiskuntapoliittisten vaihtoehtojen puntarointi ja poliittisten linjausten tekeminen ovat kesken. Useimmat hallituksen esitykset valmistellaan nykyisin ministerityöryh-

missä ja poliittisia linjauksia tehdään iltakoulujen sijaan hallituksen strategiaistunnossa, joissa oikeuskansleri ei pääsääntöisesti ole läsnä. Oikeuskanslerin konsultoiva ja opastava rooli edellyttääkin aikaisempaa enemmän valmistelun ministeriön aloitteellisuutta tai oikeuskanslerinviraston oma-aloitteiseen seurantaan perustuvaa aktiivisuutta.

Neuvominen toimintamuotona ei ole hallituksen asiamiehenä tai avustajana toimimista. Se on oikeudellista neuvontaa, jonka lisäarvo tulee riippumattomuudesta, puolueettomuudesta ja oikeusjärjestyksen kokonaisuutta koskevastaa asiantuntemuksesta. Oikeuskansleri ei osallistu ministeriöille kuuluvaan operatiiviseen substanssivalmisteluun eikä lainvalmistelun aikana tehtäviin, lainsäädännön sisältöä koskeviin ratkaisuihin. Oikeuskansleri kuitenkin tuo valmistelussa ja hallituksen päätöksenteossa esille näiden ratkaisujen tekemisen ja oikeudellisen arvioinnin kannalta merkityksellisiä seikkoja. Hän voi kiinnittää huomiota perustuslain tai oikeusjärjestyksen kannalta parempiin ratkaisuvaihtoehtoihin.

(3) Uutena menettelynä on systematisoitu oikeuskanslerin ennakkotarkastus hallituksen esitysluonnoksille. Ennakkotarkastusmenettely vastaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 19/2016 vp esittämään kantaan oikeuskanslerin ennakoivasta otteesta hallituksen esitysten ja niiden valmistelun valvonnassa. Samoin menettely kokeilee mahdollisuuksia toimintamalliin, joka palvelisi valtioneuvoston lainvalmistelua aikaisempaa vahvemmin. Ministeriöt ovat aikaisemminkin lähettäneet ja oikeuskansleri on pyytänyt lähettämään tarkastettavaksi oikeudellisesti hankalia tai laajoja hallituksen esityksen luonnoksia riittävän hyvissä ajoin ennen valtioneuvoston istuntoa. Vuoden 2018 alusta tätä menettelyä on kehitetty edelleen siten, että ministeriöille on aktiivisesti suositeltu ennakko-

tarkastuksen pyytämistä hallituksen esityksistä, jotka ovat merkittäviä perus- ja ihmisoikeuksien ja oikeusvaltion toteutumisen kannalta tai vaikutuksiltaan tai lainsäädännön kokonaisuuden toimivuuden ja ristiriidattomuuden kannalta. Lisäksi oikeuskanslerinvirasto on ryhtynyt omaaloitteisesti ja aktiivisesti pyytämään tällaisia esityksiä ennakkotarkastukseen hallituksen lainsäädäntösuunnitelman perusteella.

Ennakkotarkastettavat hallituksen esitykset valitaan seuraavien kriteereiden pohjalta:

- (a) ehdotettavien säädösten merkittävyys perus- ja ihmisoikeuksien ja hyvän hallinnon toteuttamisen sekä kansanvaltaisen oikeusvaltion toimivuuden kannalta,
- (b) esityksessä tunnistetut merkittävät perustuslain soveltamiseen ja tulkintaan liittyvät kysymykset,
- (c) esityksen merkittävät yhteiskunnalliset vaikutukset yhdistettynä lainsäädännön kokonaisuuden ristiriidattomuuteen: valintaperusteena ovat tällöin esim. lainsäädännön arviointineuvoston tunnistama erityinen arviointitarve tai oikeuskanslerinviraston oikeusvalvonnassa tunnistamat lainsäädännön soveltamisen teemat; ja
- (d) sivu- tai pykälämäärältään hyvin laajat ehdotukset, joiden tarkastaminen valtioneuvoston esittelylistojen tavanomaisessa aikataulussa on vaikeaa (yli 100 §:ää tai yli 250 sivua sisältävät hallituksen esitykset).

Jatkossa myös lausuntokierroksen perusteella pystytään tunnistamaan esitykset, joissa ennakkotarkastus on perusteltu. Ennakkotarkastus tehdään lainsäädännön arviointineuvoston arviointiin menevissä esityksissä samaan aikaan arviointineuvoston käsittelyn kanssa. Muissa esitysluonnoksissa ennakkotarkastus tehdään varsin pitkällä olevaan esitysluonnoksen versioon mutta siten, että esitykseen pystytään aidosti vielä tekemään

parannuksia. Ennakkotarkastus systemaattisena toimintana on edelleen kokeiluluonteista, ja menettelyä kehitetään siitä saatavien kokemusten ja palautteen mukaan.

Toisin kuin listatarkastus, joka kohdistuu kaikkiin hallituksen esityksiin, ennakkotarkastus ei ole kattavaa. Voimavarasyistä siihen voidaan ottaa vain sen tarkoituksen kannalta merkityksellisimmät esitysluonnokset. Edes kaikkia perustuslakivaliokunnan käsittelyyn tulevia esityksiä ei voida kattavasti tarkastaa ennakkoon.

(4) Valtioneuvoston esittelylistojen listatarkastus ja oikeuskanslerin läsnäolo valtioneuvoston yleisistunnossa sekä oikeuskanslerin niissä mahdollisesti esittämät huomautukset perustuslain 112 §:n mukaisesti. Listatarkastus on käytännössä muodollisin oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan muoto. Siinä varmistetaan, että edellytykset perustuslain- ja lainmukaiselle päätöksenteolle ovat olemassa. Listatarkastuksessa tarkistetaan, että esitys antaa eduskunnalle riittävän pohjan tunnistaa perustuslakivaliokunnan arviointia vaativat esitykset ja perustuslakivaliokunnalle riittävän pohjan arvioida esityksen perustuslainmukaisuutta.

Listatarkastuksessa oikeuskansleri valvoo, ettei esityksessä ole puutteita, jotka edellyttäisivät oikeuskanslerin huomautuksia. Oikeuskansleri ei oikeuskirjallisuuden perusteella ole koskaan merkityttänyt hallituksen esityksen osalta laillisuutta koskevaa kannanottoa valtioneuvoston pöytäkirjaan. Kysymyksessä on sinänsä mahdollinen mutta hyvin järeä toimenpide, jonka kynnyksen on perusteltua olla korkea. Vain selvästi perustuslain vastaiset ja puutteelliset hallituksen esitykset, joissa kyse ei ole eduskunnalle vastuunalaisen hallituksen yhteiskuntapoliittisesta harkinnasta ja oikeudesta esittää avoimesti uusia tulkintoja, voivat käytännössä johtaa kannanoton merkitsemiseen valtioneuvoston pöytäkirjaan. Kyse on siten

muodollisesti mahdollisesta mutta käytännössä teoreettisesta menettelystä.¹⁵

Listavalvonnan vahvuuksia ovat kattavuus ja mahdollisuus estää virheitä. Sen heikkoutena on hyvin tiukka aikataulu ja väistämätön painottuminen muodollisiin asioihin ja vähimmäistason ylläpitämiseen.

Ennakkovalvonnessa tarkastetaan, että päätöksen-teolle on riittävät edellytykset

Oikeuskanslerin ennakkovalvonnan yleisenä tavoitteena on edistää hyvää lainvalmistelua ja lainvalmistelutapaa sekä varmistaa, että hallituksen esityksen antamisen oikeudelliset edellytykset täyttyvät. Eduskunnan ja hallituksen päätöksenteon sujuvuuden kannalta on tärkeää, että esitykset ovat muodollisesti viimeistelyä ja virheettömiä ja että eduskunnalla on päätöksentekoa varten riittävät ja riittävän luotettavat tiedolliset edellytykset. Tähän kuuluu se, että perustuslakia, unionin oikeutta ja kansainvälisiä velvoitteita sovelletaan oikein ja että tulkinnot tuodaan avoimesti ja kootusti esille hallituksen esityksissä. Hallituksen esitysten säätämisperustelut ovat tässä suhteessa tärkeitä, ja niihin kiinnitetään oikeuskanslerin tarkastuksessa erityistä huomiota.

Ennakkotarkastuksessa tarkastetaan, tunnistaako esityksessä oikein perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta

merkitykselliset kysymykset ja käsitelläänkö niitä riittävästi. Samoin siinä tarkastetaan, selostetaanko esityksen säätämisperustelulain mukaisesti merkityksellinen perustuslain tulkintakäytäntö ja tuodaanko niissä avoimesti esille tulkintakysymykset ja mahdolliset kriittiset kysymykset. Arvioinnin kohteena ovat kriittisiin kysymyksiin esitettyjen ratkaisujen riittävä ja asianmukainen perusteleminen sekä yleisesti säädöshdotuksen ja sen perusteluiden oikeudellinen virheettömyys ja johdonmukaisuus.

Perustuslakiin liittyviä kysymyksiä ovat perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edellytykset. Oikeuskanslerin uudessa käytännössä on suositeltu Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja sen tulkintakäytännön ja Euroopan unionin tuomioistuimen tulkintakäytännön huomioimista ja analysointia silloin, kun se on oikeudellisesti merkityksellistä esityksen perustuslainmukaisuuden arvioinnin kannalta. Ennakkotarkastuksessa huomiota kiinnitetään myös lainvalmisteluprosessin asianmukaisuuteen ja siihen, ovatko osallistumisoikeudet toteutuneet. Lainvalmisteluohjeiden asettamat vaatimukset tulisi täyttyä mahdollisimman hyvin.

Ennakkotarkastuksessa kiinnitetään mahdollisuuksien mukaan huomiota lainsäädännön johdonmukaisuuteen, ristiriidattomuuteen ja toimivuuteen kokonaisuutena. Arvioinnin kohteena ovat tällöin kansallisten säädösten keskinäinen yhteensopivuus sekä sääntelykokonaisuuden ymmärrettävyys ja ennakoitavuus sääntelyn kohteille ja lainsoveltajille. Tarkastelun kohteena on, onko yleis- ja erityislainsäädännön suhde selkeä ja johdonmukainen. Lisäksi kyse on eri oikeudenalojen yleisten oppien (periaatteet, käsitteet, ajattelurakenteet) huomioimisesta. Lainsäädännön johdonmukaisuuteen ja toimivuuteen kuuluu myös kansainvälisten ja Euroopan unionin velvoitteiden hyvä ja tehokas toimeenpano tavalla, joka säilyttää mahdollisimman hyvin kansallisen oikeus-

¹⁵ Ks. Saraviita 2011. Valtioneuvostolle kuuluvien hallintopäätösten yhteydessä on sen sijaan pohdittu perustuslain 112 §:n tarkoittaman kannanoton pöytäkirjaan merkittämisen edellytyksiä, ks. Perustuslakivaliokunnan mietintö perustuslain 115 §:n mukaisen muistutuksen oikeuskansleri Paavo Nikulan virkatoimien lainmukaisuuden tutkimisesta PeVM 9/2005 vp. Mietintö korostaa menettelyn järeää luonnetta. Vallanjakoon liittyvät seikat ja demokratiaperiaate osaltaan korostavat edelleen menettelyn poikkeuksellisuutta säädösesitysten valvonnessa.

järjestyksen johdonmukaisuuden ja oikeus-tilan ennakoitavuuden. Ennakkotarkastuksessa pyritään mahdollisuuksien mukaan kiinnittämään huomiota siihen, että unionin ja kansainvälisten normien jättämää kansallista liikkumavaraa käytetään asianmukaisesti.

Oikeuskanslerin ennakkovalvonta ei rajoita hallituksen oikeutta esittää eduskunnalle uudenlaisia ratkaisuja ja hakea uusia tulkintoja perustuslaista. Hallituksella on kuitenkin velvollisuus antaa eduskunnalle luotettavat ja riittävät tiedot esityksen käsittelyä ja arviointia varten. Ennakkovalvonnassa varmistetaan, että perustuslakiin liittyvät tulkinnanvaraisuudet on tuotu avoimesti esille esityksessä ja sen perusteluissa ja että esitys antaa muutenkin asianmukaisen perustan eduskunnan käsittelylle.

Lakiteknisestä virheettömyydestä huolehtiminen kuuluu valmistelevalle ministeriölle ja sitä tarkastaa oikeusministeriön laintarkastus, eikä se siten ole oikeuskanslerin tehtävä. Oikeusministeriöllä on tärkeä rooli muiden ministeriöiden avustamisessa ja oikeudellisessa neuvonnassa, ja oikeusministeriön ja oikeuskanslerin tehtävien välillä olisikin mahdollisuuksia kirkastaa työnjakoa. Työnjako- ja resurssikysymys on tarpeen selvittää ja käytäntöjä kehittää, sillä hyvän lainvalmistelun vahvistaminen edellyttää valtioneuvostoa ja sen ministeriöitä yhteisesti palvelevien asiantuntijatoimintojen sekä yhteisen oikeudellisen osaamis pohjan vahvistamista ja tehokkaampaa kokoamista.

Asetuksiin kohdistuva ennakkollinen säädösvalvonta perustuu vielä ministeriöiden aloitteellisuuteen

Eduskunnan perustuslakivaliokunta ei yleensä suoraan valvo valtioneuvoston asetuksia. Poik-

keuksen muodostavat perusoikeuksien tilapäisiä rajoituksia poikkeusoloissa koskevat valtioneuvoston asetukset, jotka toimitetaan eduskunnan käsiteltäväksi perustuslain 23 §:n mukaisesti.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnalla on siten asetusten osalta oikeudellisesti periaatteessa suurempi merkitys kuin hallituksen esitysten osalta. Tätä kuitenkin olennaisesti lieventää perustuslain 107 §:n säännös, jonka mukaan asetuksen säännöstä ei saa soveltaa, jos se on ristiriidassa perustuslain tai lain kanssa. Säädösten ennustettavuutta ja pysyvyyttä koskevan luottamuksen kannalta ei kuitenkaan ole perusteltua, että asetusten perustuslain- ja lainmukaisuus jäisivät vain yksittäisissä soveltamistilanteissa ratkaistavaksi. Oikeuskanslerin ennakkollista valvontaa tarvitaan näin myös asetusten osalta.

Perustuslakivaliokunta ja oikeuskansleri valvovat asetuksilla annettavien säännösten perustuslainmukaisuutta välillisesti valvomalla sitä, että asetuksenantovaltuudet ovat tarkkarajaisesti ja täsmällisesti muotoiltuja ja että asetuksissa ei ole perustuslain mukaan lailla säädettäväksi kuuluvia asioita. Oikeuskanslerilla tärkein valtioneuvoston asetusten valvonnan keino on listatarkastus.

Oikeuskanslerin omasta aloitteesta tapahtuvaa ennakkotarkastusmenettelyä ei valtioneuvoston asetuksissa käytännössä vielä ole. Sen tarvetta kuitenkin arvioidaan, kun hallituksen esitysluonnosten ennakkotarkastusmenettelystä saadaan kokemuksia. Ministeriöille on lisäksi suositeltu oikeuskanslerin ennakkotarkastusmahdollisuuden hyödyntämistä.

Ministeriöiden asetuksiin ei ministeriöiden lausuntopyyntöjä lukuun ottamatta kohdistu oikeuskanslerin järjestelmällistä ennakkollista valvontaa. Ministeriöiden asetukset ovat kuitenkin oikeuskanslerin jälkikäteisen laillisuusvalvonnan piirissä.

Oikeuskanslerilla on useita vahvuuksia säädösehdotusten ennakkovalvonnassa

Ennakkotarkastuksessa ja sitä edeltävässä lausuntomenettelyssä oikeuskanslerin vahvuutena ovat joutuisuus ja ajantasaisuus, tehokkuus, riippumattomuus ja puolueettomuus, asiantuntemus oikeuden ja perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisen kokonaisuudesta sekä luottamus ja luottamuksellisuus.

Oikeuskansleri toimii valtioneuvoston yhteydessä selkeällä perustuslain antamalla mandaatilla. Laillisuusvalvonta on näin valmistelun ja päätöksenteon kanssa ajantasaista. Oikeuskanslerinviraston valvontatoimet ja konsultaatio ovat valtioneuvostossa joutuisasti saatavilla, mikä tukee päätöksenteon sujuvuutta. Oikeudelliset näkökohdat sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseen liittyvät näkökohdat voidaan tehokkaasti saattaa suoraan huomioon otettavaksi valmistelussa ja päätöksenteossa. Asema valtioneuvoston yhteydessä ja osallistuminen valtioneuvoston istuntoihin ja hallituksen neuvotteluihin antavat hyvät mahdollisuudet tiedonsaantiin ja varsinkin merkityksellisen tiedon seulontaan informaatiotulvasta.

Oikeuskansleri on perustuslain perusteella riippumaton ja puolueeton myös suhteessa ministeriöihin. Oikeuskansleri voi tuoda säädösehdotusten arviointiin näkökulman, joka on riippumaton sektoripolitiikan intresseistä ja poliittisesta ohjauksesta sekä yhden oikeudenalan korostamisesta. Tämä tasapuolisuus yhdessä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonnan kanssa tekee oikeuskanslerista yleisen oikeuden toteuttamisen näkökulman esillä pitäjän. Nämä seikat erottavat oikeuskanslerin ”kruununjuristista” eli valtion asiamiehestä, joka ajaa päämiehen kulloistakin etua tämän ohjeiden mukaan. Oikeuskansleri on oikeuksien ja oikeusvaltion

turvaaja ylimmän hallitusvallan käytössä. Kansainväliset esimerkit myös osoittavat, että riippumaton valvonta ja siihen liittyvä riippumaton oikeudellinen neuvonanto voidaan luontevalla tavalla sovittaa yhteen.

Oikeuskanslerinviraston asiantuntemus liittyy oikeuksien punnintaan ja oikeusjärjestykseen kokonaisuutena. Yksittäisen oikeudenalan sisällöllisissä kysymyksissä kukin ministeriö omaa valtioneuvoston parhaan asiantuntemuksen. Oikeuskanslerin ja oikeuskanslerinviraston asiantuntemus liittyy enemmän oikeudellisen sääntelyn yleisiin kysymyksiin ja eri näkökulmien oikeudellisesti perusteltuun yhteensovittamiseen. Asiantuntemusta täydentää vahvasti myös oikeuskanslerin mahdollisuus yhdistää yksittäisten ihmisten huolista ja pulmista kanteluiden ja muun laillisuusvalvonnan kautta saatava kuva säädösvalmistelun valvontaan ja rakenteellisiin kysymyksiin. Oikeuskanslerin toiminnassa ainutlaatuista onkin koko oikeusjärjestyksen kattava näkymä, joka ulottuu yksilöiden oikeuksien konkreettisesta toteutumisesta säädösten perustuslainmukaisuuden valvontaan ja siihen liittyvään oikeuksien toteutumisen edistämiseen yleisemmällä tasolla.

Moderni perusoikeusajattelu näkee ihmisen lähellä mutta katsoo myös kauas ja havainnoi tämän oikeuksien toteutumiselle mahdollisesti ongelmia aiheuttavat riskit ja rakenteet. Rakenteellisten kysymysten havainnointi ja esillä pitäminen onkin eräs oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan ja siihen liittyvän opastavan toiminnan vahvuuksista.

Oikeuskanslerin hyvin laaja tietojensaanti-oikeus ja osallistuminen valtioneuvoston istuntoihin ja tasavallan presidentin esittelyihin luovat perustan myös luottamuksellisuudelle. Poliittisesti kiistanalaisiakin asioita valmisteltaessa oikeuskanslerilta on mahdollisuus hakea tasapuolista ja riippumatonta oikeudellista arvioin-

tia. Menettelyllä voidaan välttää virheitä ja ajanhukkaa sekä virheellisten ratkaisujen aiheuttamaa luottamuspääoman hupenemista.

Ylintä laillisuusvalvontaa tehdään ajassa yhteiskunnan ja sen jäsenten parhaaksi ja oikeudenmukaisuuden toteuttamiseksi. Ennakkotarkastusmenettely on tällä hetkellä yksi oikeus-

kanslerin laillisuusvalvonnan kehittämiskohteista. Ennakkotarkastuksen toimintamalleja parannetaan ja kriteerejä täsmennetään kokemuksen kertyessä ja palautetta saataessa. Ylimmän laillisuusvalvonnan kehittäminen arvokasta valtiösääntöistä traditiota kunnioittaen on tärkeä tehtävämme.