

Tuomas Pöysti

TOIMENPIDEKYNNYS LAINVALMISTELUN LAILLISUUSVALVONNASSA

Eduskunta säättää ja valtioneuvosto valmistelee lait.¹ Lainsäädäntötyön johtaminen ja valtion talousarvio- ja lisätalousarvioesitysten laatiminen ovat parlamentarismien kannalta valtioneuvoston tärkein tehtäväkokonaisuus.² Perustuslakikontrolli ei korvaa hyvää lainvalmistelua.³ Asiat valmistellaan valtioneuvostolle perustuslain 67 ja 68 §:ien perusteella toimialasta vastaavassa ministeriössä, jossa kansliapäällikön tehtävänä on valtioneuvoston ohjesäännön 45 §:n mukaisesti huolehtia lainvalmistelun laadusta. Kuvaan puheenvuorossani oikeuskanslerin suorittaman ennakkollisen säädösvalvonnan toimenpidetyönä ennen hallituksen esityksen antamista eduskunnalle tai valtioneuvoston tai tasavallan presidentin asetuksesta päättämistä.⁴

- 1 Lainvalmistelusta valtioneuvostolle kuuluvana tehtävänä, ks. PeVL 4/2021 vp, kappale 41, PeVL 9/2020 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 76, ks. myös PeVL 75/2014 vp, s. 8/II. Valtioneuvoston vastuusta lainvalmistelusta, ks. HE 60/2010 vp, s. 24.
- 2 Hallituksen esitys eduskunnalle Suomen perustuslain muuttamisesta HE 60/2010 vp, s. 14 ja 24.
- 3 Perustuslakivaliokunta on korostanut lainvalmistelun asianmukaista resurssointia sekä riittävän osaavien lainvalmistelijoiden merkitystä PeVM 1/2022 vp, kappale 8, PeVM 1/2017 vp, s. 2, PeVL 19/2016 vp, s. 2-3, PeVM 3/2016 vp.
- 4 Oikeuskanslerin roolista ennakkollisessa säädösvalvonnassa, jota perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, ks. PeVM 16/2020 vp ja PeVM 5/2018 vp sekä lainsäädännön EU-oikeudenmukaisuuden kannalta PeVL 79/2018 vp.

Oikeuskanslerin lausunnot ovat laillisuusvalvontaa

Oikeuskanslerille säädetään perustuslain 108 §:n 2 momentissa tehtäväksi antaa oikeudellisia tietoja ja lausuntoja tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriölle. Perustuslain säännöksen ratio on luoda menettely, jolla voidaan varmistaa ennalta tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ja ministeriön aikomien toimenpiteiden lainmukaisuus ja lain oikea tulkinta.⁵ Ministeriövalmistelun puutteet näkyvät lausunto- ja tietopyynnöissä.⁶ Oikeuskansleri ottaa ehdotuksen arvioitavaksi, kun ministeriö on valmistellut kokonaisen ehdotuksen perusteluineen.⁷

Oikeuskansleri antaa kannanottonsa kirjallisesti.⁸ Vanhempien oikeuskanslerin kertomusten ja Jaakko Jonkan kuvausten perusteella oikeuskansle-

- 5 Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi HE 1/1998 vp, s. 166. Perustuslakivaliokunta on oikeuskanslerin oikeudellisen vastuun arvioinnin yhteydessä mietinnössään PeVM 9/2005 vp, s. 8-9 kutsunut valtioneuvoston neuvonantajan rooliksi oikeudellisten tietojen ja lausuntojen antamista pyynnöstä perustuslain 108 §:n 2 momentin nojalla.
- 6 Ks. oikeuskanslerin kirje 24.3.2022 ministeriöille: Valtioneuvoston päätöksenteon ennakkollisen laillisuusvalvonnan menettelytavat, OKV/702/24/2022, s. 1 ja 4-5 (pdf).
- 7 Ks. oikeuskanslerin kirje 24.3.2022 OKV/702/24/2022, s. 2-3.
- 8 Oikeuskanslerin kirje OKV/702/24/2022, s. 3.

rin valtioneuvostovalvonnassa aikaa vieviä viikoittaisia tapahtumia ovat valtioneuvoston esittelijöiden ja jäsenten kanssa käytävät keskustelut.⁹ Linja niihin on nykyisin pidättyväinen. Tapaamisen edellytyksenä on nykyään ongelmakuvauksen ja ministeriön ratkaisuehdotuksen sekä keskustelukysymysten toimittaminen etukäteen oikeuskanslerinvirastoon.¹⁰ Vuonna 2021 oikeuskanslerilla oli tapaamisia sekä etä- tai puhelinpalavereja yhteensä 17 kappaletta.¹¹

Ennakovalvonnan yleiset näkökulmat

Lainsäädännön kehittämiseksi oikeuskansleri tuo lausuntokierroksella esille laillisuusvalvonnassa koottuja havaintoja viranomaistoiminnasta ja julkista tehtävää hoitavista. Tavoitteena on perus- ja ihmisoikeuksien tasapainoinen toteutuminen sekä lainsäädännön johdonmukaisuus ja sovellettavuus sekä ymmärrettävyyden lisääminen.¹² Oikeuskans-

lerin laillisuusvalvonnassa on riippumaton ja siten yleinen oikeudellinen näkökulma, jossa huomio on kaikkien oikeuksien ja eri henkilö- ja intressitahojen oikeuksien ja etujen tasapainoisessa toteutumisessa. Oikeuskansleri on riippumaton myös erityisnäkökulmista eli oikeuskansleri ei edistä laillisuusvalvonnallaan jonkin tietyn näkökulman tai oikeuden toteutumista. Lausuntoja annetaan enintään 100 esityksestä vuodessa.

Oikeuskanslerin kannanotot eivät voi perustua laillisuusvalvojan omiin mieltymyksiin, vaan johdonmukaisesti ja kokonaisuutena tulkittuun oikeusjärjestykseen ja sen sekä muun laillisuusvalvonnan havaintojen perusteella tehtäviin systemaattisiin ja perusteltuihin johtopäätöksiin. Oikeuskanslerin säädösehdotusten ennakovalvonnan näkökulmat niin lausuntoja laadittaessa kuin ennakkotarkastuksissa ovat

1. perustuslainmukaisuus ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattaminen sisältäen perusoikeuksien yleisten ja erityisten rajoitusperusteiden asianmukaisen soveltamisen,
2. EU-oikeuden velvoitteiden tunnistaminen ja huomioon ottaminen olennaisilta osin sekä kansallisen liikkumavaran tunnistaminen ja selvittäminen asianmukaisesti,¹³
3. valmisteluprosessin toteuttaminen hyvän lainvalmistelutavan mukaisesti ja erityisesti avoimuus sekä kuuleminen ja osallisuuden toteuttaminen,
4. eduskunnan tiedonsaantioikeuden toteuttaminen riittävästi eli antaako esitys oikeat ja riittävät tiedot päätöksentekoon,

⁹ Oikeuskanslerin kertomus toiminnastaan vuodelta 2007, K 16/2008 vp, s.14-15. Ks. Jaakko Jonkka, Oikeusvaltion puolesta, emeritusoikeuskanslerin puheenvuoroja, Edita 2020, s. 49-51 lausunnoista ja listavalvonnassa s. 39-44.

¹⁰ Oikeuskanslerin kirje OKV/702/24/2022, s. 2-3 ja oikeuskanslerin sihteerinä toimivien johdon assistentin ja notaarin pysyvä käytäntö. Vielä 1970-luvun lopulla ja 1980-luvulla puhelinkeskustelu ja tapaaminenkin järjestettiin yleensä ministeriön hallitusneuvosten ja sitä ylemmän virkakunnan sekä valtioneuvoston jäsenten pyynnöstä.

¹¹ Tieto perustuu oikeuskanslerin kalenterin vuodelta 2021 ja 2022 läpikäyntiin. Tapaamiset sisältävät kaksi tapaamista hallituksen ministeriryhmien puheenjohtajien muodostaman ns. Viisikon kanssa, mutta eivät sisällä hallituksen neuvotteluita.

¹² Useissa oikeuskanslerin lausunnoissa on tuotu esille oikeuskanslerin ja erityisesti apulaisoikeuskanslerin ratkaisukäytännössä esitettyjä lainsäädännön kehittämistarpeita, ks. esimerkiksi oikeuskanslerin lausunto hallituksen esityksestä perusterveydenhuollon hoitotakuun tiukentamisesta 16.12.2021 OKV/3135/21/2021 ja siinä viitatus apulaisoikeuskanslerin ratkaisut sekä oikeuskanslerin lausunto 15.12.2021 hallituksen esityksestä 55 vuotta täyttäneiden työllisyysasteen nostamista koskevaksi lainsäädännöksi, OKV/3161/21/2021 ja siinä viitattu laillisuusvalvontakäytäntö. Kanteluratkaisuihin sisältyy säännöllisesti myös kehotuksia tasapainoisemman lainsäädännön selvittämiseksi, esimerkiksi eri toimialojen kohtelun tasapuolisuuden varmistamiseen koronatuissa ja -rajoituksissa (oikeuskanslerin kanteluvastaus OKV/685/10/2021 ja kannanotto OKV/3502/24/2021).

¹³ Perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 79/2018 vp mukaisesti tässä oikeuskanslerin tehtävä on periaatteessa laajempi kuin perustuslakivaliokunnalle perustuslain 74 §:ssä säädetty tehtävä.

5. oikeusjärjestyksen johdonmukaisuus (esim. yleislakien noudattaminen, kriminalisointien selkeys sekä tarkkarajaisuus ja täsmällisyys samoin kuin yleisten kriminalisointiperiaatteiden noudattaminen) sekä

6. lainvalmisteluohjeiden noudattaminen, erityisesti hallituksen esityksen laatimisohjeiden noudattaminen ja näin hyvän lainvalmistelutavan toteutuminen.¹⁴

Eurooppalaisessa vertailussa oikeuskanslerin rooli lausuntojen antamisessa ja lausuntojen sisällössä on lähellä Ranskan Conseil d'État:lle Ranskan perustuslain 38 ja 39 artiklassa säädettyä ja Hollannin Raad van Staten vastaavaa lausunnon- ja neuvonantajan tehtävää.¹⁵ Conseil d'État'n lausunnoissa näkökulmana on oikeusvarmuuden edistäminen, ja niissä huomiota kiinnitetään ehdotusten suhteeseen perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin ja EU-oikeuteen sekä johdonmukaisuuteen, ymmärrettävyyteen ja käytännön sovellettavuuteen.¹⁶ Vuoden 2021 aikana oikeuskansleri ja Ranskan valtioneuvoston varapresidentti tapasivat ja sopivat lausunto- ja neuvoa-antavan tehtävän alalla kokemustenvaihdosta jatkossakin.

Ennakkotarkastus mahdollisimman valmiista esityksistä

Valtioneuvoston istunnossa tapahtuvaa istuntovalvontaa ja listatarkastusta laajempi oikeuskanslerin ennakkotarkastus voidaan tehdä mahdollisimman valmiiseen säädösehdotukseen oikeuskanslerin omasta aloitteesta tai esittelevän ministeriön pyynnöstä. Ennakkotarkastus voidaan käytännössä tehdä noin viidesosaan hallituksen esityksistä.¹⁷

Ennakkotarkastuksessa käytetään samoja näkökulmia kuin lausunnoissa. Huomiota saavat varsinkin hallituksen esityksen jakso suhteesta perustuslakiin ja säätämisyjärjestys ja sen kannanotto perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämisen tarpeellisuudesta, lainvalmisteluohjeiden noudattaminen, osallisuus ja kuulemispalautteen asianmukainen käsittely perusteluineen. Oikeuskansleri on laillisuusvalvonnassaan painottanut riittävän perustelemisen merkitystä.¹⁸

Ennakkotarkastuksessa arvioidaan, onko kuulemispalautte ja lainsäädännön arviointineuvoston lausunto sisältönsä vaatimalla tavalla ja luotettavasti kuvattu esityksen perusteluissa ja otettu huomioon esityksen sisällössä. Ennakkotarkastuksessa tarkastellaan varsinkin, onko keskeisten oikeudellisten toimijoiden lausuntopalautte otettu varteen seuraa tai

¹⁴ Ks. Hallituksen esitysten laatimisohjeiden (Helo-ohje) sisältämän hallituksen esityksen vakiorakenteen luvun 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys sisällönkuvaus, ks. <http://helo.finlex.fi/> jakso IV Hallituksen esityksen perusrakenne, 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys.

¹⁵ Manner-eurooppalaisessa Conseil d'État -perinteessä esimerkiksi Ranskan ja Hollannin valtioneuvostot (Conseil d'État / Raad van State) toimivat kaksoisroolissa yhtäältä ylimpänä hallintotuomioistuimena ja toisaalta riippumattomana perustuslaillisena neuvoa-antavien lausuntojen antajana. Ks. Hollannin valtioneuvoston lausunnoista <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/> ja lausuntojen kysymyksenasetteluista <https://www.raadvanstate.nl/talen/artikel/> (sivuilla käyty 11.3.2022). Ranskan perustuslain 38 ja 39 artikla. Ranskan valtioneuvoston lausunnonantotehtävästä, ks. <https://www.conseil-etat.fr/avis-consultatifs/rendre-des-avis-juridiques-au-gouvernement-et-au-parlement> (sivulla käyty 11.3.2022).

¹⁶ Conseil d'État'n lausunnoissa esitetään tarvittaessa säädösehdotusteksteihin parannusehdotuksia.

¹⁷ Valtion vuoden 2022 talousarvioesityksessä luvun 23.30. Oikeuskanslerinvirasto selvitysosassa esitetään oikeuskanslerin vahvistamat tulostavoitteet, jotka on tarkemmin oikeuskanslerinviraston tulossuunnitelmassa vuodelle 2022. Sen mukaan ennakkotarkastuksia arvioidaan tehtävän enintään 50.

¹⁸ Ks. oikeuskanslerin päätös 29.11.2021 valtioneuvoston asetusten perusteluvollisuudesta ja Euroopan unionin suositusten (EU:n soft law -säätely) ottamisesta huomioon, OKV/1960/10/2021. Valtioneuvoston päätösten ja niiden tietoperustan avoimuudesta sekä perusteluista ja perusteluiden arvioitavuudesta yhtenä päätöksenteon avoimuuden ja valtiösääntöisen hyväksyttävyyden kriteerinä, ks. oikeuskanslerin päätös 21.12.2021 OKV/461/70/2020 ja OKV/458/70/2020. Valtioneuvoston esittelylistojen listatarkastuksessa on myös edellytetty sidosryhmäpalautteen selostamista ja siinä esitetyistä perustelluista ehdotuksista poikkeamisen perustelemista riittävällä tavalla. Esimerkiksi tartuntatautilain nojalla säädettyn ravintolatoiminnan rajoitusten covid-19-taudin leviämisen ehkäisemiseksi valtioneuvoston asetusten perustelumuistioissa samalla kun laillisuusvalvonnassa on vaadittu rajoitusten välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden perustelemista riittävästi.

selitä -periaatteella: oikeudellisesti painavat seikat on yleensä asianmukaista ottaa huomioon muuttamalla esitystä ja sen perusteluita lausuntojen mukaisesti tai vaihtoehtoisesti lausuntokannanottojen sivuuttaminen on perusteltava riittävästi ja oikeudellisesti riittävän vakuuttavasti. Ennakkotarkastuksessa erityisesti tarkasteltavia oikeudellisesti keskeisiä kannanottoja ovat oikeusministeriön, korkeimpien oikeuksien, eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin itsensä, Ihmisoikeuskeskuksen sekä asiasta riippuen toimialan erityisvaltuutetun tai erityisen valvontaviranomaisen, kuten tietosuojavaltuutetun ja yhdenvertaisuusvaltuutetun, lausunnot.

Ennakkotarkastukset vahvistavat ylimpien tuomioistuinten sekä yleisten ja erityisten laillisuusvalvojien lausuntojensa avulla tekemän ennakkollisen normikontrollin ja oikeuksien edistämisen sekä oikeusministeriön konsultaation vaikuttavuutta.¹⁹ Ennakkotarkastuksesta laaditaan julkinen asiakirja, joka tulee julkiseksi heti ennakkotarkastuksen valmistuessa. Ennakkotarkastuksen johdosta tehdyistä merkittävistä muutoksista hallituksen esitykseen tai valtioneuvoston asetukseen voidaan esittää selostus lausuntopalauteen käsittelyn yhteydessä esityksen perusteluissa.

Valtioneuvoston istuntovalvonta ja esittelylistojen listatarkastus

Ministeriön esittelijä jakaa virkavastuulla ehdotuksen hallituksen esitykseksi tai valtioneuvoston tai presidentin asetukseksi valtioneuvoston yleisistuntoon. Oikeuskanslerinvirastossa esitys tarkastetaan valtioneuvoston esittelylistojen listatarkastuksessa. Siinä valvotaan, että esitys täyttää eduskunnalle antamisen oikeudelliset (vähimmäis)edellytykset ja kiinnitetään huomiota samoihin seikkoihin kuin ennakkotarkastuksessa. Ehdotuksista valtioneuvoston

ja tasavallan presidentin asetuksiksi tarkastetaan, että perustuslain 80 §:n edellytykset asetuksella säätämiseksi täyttyvät ja esitys pysyy perustuslaissa tai laissa säädetyn asetuksenantovaltuuden puitteissa eikä sillä säännöksiä asioista, joista säädetään lailla.²⁰

Perustuslain 74 § määrittelee ennakkollisessa perustuslakikontrollissa perustuslakivaliokunnalle ensisijaisen roolin. Perustuslakivaliokunnalla on demokraattinen oikeutus (legitimiteetti). Demokraattisen legitimiteetin omaava toimielin, jonka arviointi- ja päätöksentekoprosessit ovat asianmukaisia, pystyy usein hyvin ja suppeaa oikeudellista prosessia paremmin ratkaisemaan moraalisten arvojen tai oikeusperiaatteiden punnintaa ja yhteensovittamista edellyttäviä abstrakteja kysymyksiä, jotka tulevat varsin usein esille ennakkollisessa perustuslakikontrollissa. Tästä on näyttöä kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa.²¹ Valtiohistoriamme tähän astisten kokemusten perusteella perustuslakivaliokunta on tässä ollut hyvä toimija. Merkittävien perustuslain tulkintakysymysten on perusteltua päätyä perustuslakivaliokuntaan. Valtioneuvostolla on oikeus asianmukaisesti perustellen esittää uutta perustuslain tulkintaa. Kynnys perustuslain 112 §:ssä säädetyn oikeuskanslerin lausuman käyttämiseen on korkea.²² Oikeuskansleri ei ole oikeuskanslerin kertomusten ja oikeuskirjallisuuden tietojen perusteella vielä koskaan itsenäisyyden aikana jättänyt perustuslain 112 §:n mukaista lausumaa hallituksen esityksestä.²³

20 Ks. jäljempänä tämän kertomuksen luku 4 Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatoimen lainmukaisuuden valvonta, alaluku Lainvalmistelun laillisuusvalvonta ja alaluku Esittelylistojen tarkastus.

21 Ks. Paul Yowell, *Constitutional Rights and Constitutional Design. Moral and Empirical Reasoning in Judicial Review*, Hart 2018, erityisesti s. 16, 65 ja 98-99. Oikeudellisen perustuslakikontrollin tiukasta rajoittamisesta vain siinä ratkaistavissa oleviin kysymyksiin, ks. myös Pablo Castillo-Ortiz, *The Dilemmas of Constitutional Courts and the Case for New Design of Kelsenian Institutions*. Law and Philosophy (2020).

22 Perustuslakivaliokunta on pitänyt perustuslain 112 §:n tarkoittamaan lausumaan turvautumista järeänä toimenpiteenä *PeVM* 9/2005 vp, s. 8-9.

23 Oikeuskansleri Jaakko Jonkan puheenvuoro oikeuskanslerin kertomuksessa vuodelta 2016, *K 13/2017 vp*, s. 20. Mikael Hildén: *Säädösvalvonta Suomessa*. I Eduskuntalait. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1974, s. 288-292.

19 Ks. yleisemmin Matti Pellonpää, *Perustuslakikontrollista neljässä Euroopan maassa ja Suomessa*, *Lakimies* 6/2021, s. 911-945.

Puuttumiskynnyksen seitsemän tyyppitapausta

Vuosina 2021 ja 2022 oikeuskanslerin laillisuusvalvontakäytännössä on loivasti kaartaen alennettu puuttumiskynnystä hallituksen esityksiin ja valtioneuvoston asetuksiin. Hallituksen esitysten osalta voidaan tunnistaa seitsemän puuttumiskynnysharkinnan erilaisia tilanteita suuntaa-antavasti kuvaavaa tyyppitapausta:

- 1) Hallituksen esityksessä ei ole olennaista yhteyttä perustuslain tulkintaan (*ei olennaista perusoikeus- tai muuta perustuslakiliittyntää, lainsäätäjällä laaja harkintavaltia*). Riittävän viimeistellyn esityksen antamiselle ei ole oikeudellisia esteitä.
- 2) Hallituksen esityksessä on liityntä perustuslain tulkintaan, mutta se ei vaikuta ongelmalliselta perustuslakivaliokunnan käytännön ja oikeuskäytännön valossa (*perustuslain valossa ongelmaton esitys*). Vastaavasti sääntelyllä voi olla liityntä unionin oikeuteen, mutta tämä ei aiheuta jännitteitä perustuslain kanssa eikä kansallinen sääntelyratkaisu ole ongelmallinen unionin oikeuden valossa. Tarvittaessa listatarkastuksessa pyydetään esittelijää korjaamaan säännöksiä vastaamaan perustuslakivaliokunnan vakiintunutta käytäntöä ja tuomaan esille unionin oikeuden mukainen kansallinen liikkumavara sekä säätämisyjärjestysperusteluita riittävälle tasolle. Oikeuskansleri valvoo tällöin myös sitä, että säätämisyjärjestysperustelut täyttävät vähimmäisvaatimukset ja että perustuslakivaliokunnan lausuntoa ei esitetä pyydetäväksi virheellisin perustein tai perusteettomasti. Vähimmäistason saavuttaneen viimeistellyn esityksen antamiselle ei ole esteitä.
- 3) Hallituksen esityksessä on perustuslakia ja sen tulkintaa koskevia kysymyksiä tai unionin oikeuden tulkintaa edellyttäviä kysymyksiä, mutta hallituksen esityksessä ne on valmistelijoiden virkavastuulla esittämän käsityksen mukaan saatu perusteltua olennaisilta osin ja perustelut esitetään avoimesti (*vakiintuneen perustuslakitulkinnan tilanne ja esitys vakiintuneen tulkinnan puitteissa*). Listatarkastuksessa tarkistetaan, että hallituksen esityksessä käsitys on riittävästi perusteltu ja oikeudellisesti mahdollinen. Säätämisyjärjestysperusteluista tarkastetaan, että perustuslain tulkinta on esitetty riittävän loogisesti ja johdonmukaisesti sekä riittävän seikkaperäisesti suhteessa perustuslakivaliokunnan käytäntöön ja mahdolliseen oikeuskäytäntöön.²⁴ Laillisuusvalvonnassa edellytetään, että unionin oikeuden jättämisestä kansallisesta liikkumavarasta sekä unionin oikeuden tulkinnasta ja sen epävarmuuksista tehdään

²⁴ Oikeuskanslerin esittelylistojen listatarkastuksessa on muun muassa puututtu siihen, jos säätämisyjärjestysperustelut ovat rakentuneet liian laajasti vain kirjallisuuden tai muuta näkökulmaa kuin valtiosääntöoikeutta edustavien selvitysten varaan. Perustuslakivaliokunnan käytäntöä tulee käyttää argumentaation perustana.

perustuslakivaliokunnan käytännön vaatimalla tavalla riittävästi selkoa. Oikeuskansleri pyytää poistamaan puutteellisen esityksen valtioneuvoston istunnosta ja korjaamaan sen myöhempään istuntoon. Oikeuskansleri valvoo myös sitä, että sääntämisjärjestysperustelut täyttävät vähimmäisvaatimukset ja että perustuslakivaliokunnan lausuntoa ei esitetä pyydettyä virheellisin perustein tai perusteettomasti. Yleensä esityksen antamiselle ei ole varsinaista oikeudellista estettä. Oikeuskanslerin kriittiset huomiot dokumentoidaan listatarkastuksessa ja mahdollisesti lausunto- ja ennakkotarkastusvaiheessa. Ne ovat tarvittaessa esimerkiksi eduskunnan valiokuntien käytettävissä, ja oikeuskansleri voi antaa pyynnöstä lausunnon valiokunnalle.

- 4) Hallituksen esitys sisältää kokonaan uusia ja merkittäviä perustuslain tulkintakysymyksiä tai esitys ei ole kovin hyvin sopusoinnussa perustuslain vakiintuneen tulkintakäytännön kanssa, mutta perustuslakivaliokunta ei ole arvioinut vastaavaa aiemmin eikä lainsäätäjän liikkumavara ole tiedossa (*uusi ja jännitteinen tulkintatilanne, jossa lainsäätäjällä on liikkumavaraa*). Unionin oikeuden osalta kyse voi olla siitä, että unionin oikeuden jättämää kansallista liikkumavaraa ei ole unionin oikeuden asianmukaisen soveltamisen kannalta tärkeässä kysymyksessä riittävästi selvitetty tai esitykseen sisältyy olennaisia jännitteitä unionin oikeuteen nähden. Jos oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa havaitaan, että esityksessä on jännitteitä perustuslain ja sen vakiintuneen tulkintakäytännön kanssa tai selviä jännitteitä Euroopan unionin oikeuden kanssa tai että unionin oikeuden jättämää kansallista liikkumavaraa ei ole riittävästi selvitetty, tuodaan tämä esille. Oikeuskanslerin listatarkastuksessa vaaditaan a) korjaamaan esitys sopusointuun perustuslain vakiintuneen tulkinnan kanssa tai unionin oikeuden ja sen vakiintuneen tulkinnan kanssa taikka b) avoimesti perustelemaan seikkaperäisesti ja asianmukaisella valtiosääntöoikeudellisella ja tarvittaessa EU-oikeudellisella argumentaatiolla varsinkin sääntämisjärjestysperusteluissa, että valtioneuvoston käsityksen mukaan esityksen hyväksyminen vaatii uutta tai aikaisemmasta poikkeavaa perustuslain tulkintaa ja että tämä on valtioneuvoston oikeudellisesti riittävästi perustellun arvion mukaan tarpeen ja välttämätöntä. Unionin oikeuden soveltamisen osalta olennaista on, että valtioneuvoston esittämä tulkinta on oikeudellisesti mahdollinen ja sen epävarmuudet tuodaan esille. Jännitteet perustuslain ja sen vakiintuneen tulkinnan ja varsinkin Euroopan unionin oikeuden kanssa sekä unionin oikeuden jättämän kansallisen liikkumavaran riittävän seikkaperäinen selvittäminen sekä näiden seikkojen esille tuonti esityksen perusteluissa on valmistelevan ministeriön vastuulla ja yksi sen keskeisimmistä tehtävistä lainvalmistelussa. Oikeuskanslerin listatarkastuksessa pyydetään täydentämään puutteellista esitystä ja tarvittaessa lykkäämään käsittelyä, kunnes perustelut ovat riittävät. Sääntämisjärjestysperusteluissa tulee pitää suotavana perustuslakivaliokunnan lau-

sunnon hankkimista. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan yhtenä tarkoituksena on varmistaa eduskunnalle ja sen perustuslakivaliokunnalle sekä mietintövaliokuntana toimivalle erikoisvaliokunnalle riittävä oikeudellinen tietopohja hallituksen esityksessä. Oikeuskansleri varmistaa avoimuuden siitä, että esitys sisältää olennaisesti uusia perustuslain tulkintakysymyksiä tai merkittävää EU-oikeudellista epävarmuutta. Korjaus- ja täydennyspyyntöjen sivuuttaminen olennaisilta osin johtaa perustuslain 112 §:ssä säädetyn lausuman jättämiseen valtioneuvoston pöytäkirjaan.

- 5) Hallituksen esityksen hyväksyminen edellyttää perustuslakivaliokunnan muuttavan aiempaa vakiintunutta kantaansa tai omaksuvan uuden tulkinnan perustuslain soveltamisen kannalta olennaisesta, perustuslakivaliokunnan käytännössä sääätämisyjärjestyskysymyksenä pidetyssä asiassa (*vakiintuneen tulkinnan muuttaminen sääätämisyjärjestyskysymyksestä*). Lainsäätäjällä on tässä tyyppitapauksessa vakiintuneen tulkinnan puitteissa niukasti liikkumavaraa. Oikeuskansleri valvoo, että perusteluissa ja erityisesti sääätämisyjärjestyskysymyksen perusteluissa avoimesti ja seikkaperäisesti esitetään valtioneuvoston hakevan uutta perustuslain tulkintaa sääätämisyjärjestyskysymyksestä riittävän painavin perustein. Hallituksen esityksestä tulee käydä ilmi, että lakia ei ole valmisteltu vallitsevan perustuslain tulkintakäytännön puitteisiin vaan kyseessä on valtioneuvoston oikeudellisesti perustellun käsityksen mukaan uusi tilanne, jossa sääätämisyjärjestyskysymyksenä pidetystä asiasta perustellusti tarvitaan kokonaan uusi tulkinta. Valtioneuvostolla on ja tulee olla mahdollisuus ja toimivalta esittää avoimesti ja asianmukaisesti perustellen uutta perustuslain tulkintaa tai perustuslain tulkintakäytännön muuttamista. Tämä on tarpeen tuoda esille esimerkiksi esittelylistan lisätiedoissa. Mikäli uuden perustuslakitulkinna perustelut ovat ongelmalliset tai riittämättömät, tästä huomautetaan ja vaaditaan täydentämään perusteluita ja lykkäämään sitä varten asian käsittelyä yleisistunnossa. Sääätämisyjärjestysperusteluissa tulee pitää tarpeellisena perustuslakivaliokunnan lausuntoa ja tuoda esille uusi tulkinta ja sen hakemisen perustelut riittävän seikkaperäisesti ja johdonmukaisesti. Oikeuskansleri varmistaa uuden tulkinnan perusteluiden riittävän avoimen, seikkaperäisen ja painavasti argumentoidun esittämisen. Laillisuusvalvonta turvaa näin eduskunnan perustuslakivaliokunnalle riittäviä lähtökoh- tia esityksen arvioinnille. Unionin oikeuden osalta vastaava tilanne on käsillä, kun esitykseen sisältyy selvästi ja helposti havaittavissa olevaa merkittävää riskiä unionin oikeuden ja sen yleisesti EU-tuomioistuimessa hyväksytyn tulkintalinjan valossa, mutta tämä on tuotu esille ja hallituksen esityksessä perusteltua tulkintaa voidaan pitää oikeudellisesti mahdollisuuksien rajoissa olevana. Oikeuskanslerin täydennys- ja korjauskehotusten sivuuttaminen siten, ettei esityksen argumentaatiota paranneta olennaisesti johtaa perustuslain 112 §:ssä tarkoitetun lausuman jättämiseen.

- 6) Hallituksen esitys on muodoltaan tai sisällöltään ilmeisen keskeneräinen tai puutteellinen olennaisilta osin (*olennaisesti puutteellinen esitys*). Näitäkin sinänsä harvinaisia tapauksia ajoittain esiintyy. Laillisuusvalvonnassa vaaditaan muodon ja sisällön viimeistelyä ennen asian tuomista valtioneuvoston päätettäväksi ja esitys pyydetään poistamaan täydentämistä varten. Valtioneuvosto ei saa siirtää sille valtioelimenä kuuluvaa lainvalmistelutehtävää eduskunnalle. Mikäli pyyntöä poistaa esittelylistalta ja täydentää esitys sille vähintään asetettavat vaatimukset täyttäväksi ei esimerkiksi poliittisen tai virkamiesjohdon asettaman aikataulupaineen vuoksi haluta noudattaa tai esittelevä ministeriö ei sitä halua noudattaa, niin oikeuskansleri jättää perustuslain 112 §:ssä tarkoitetun lausuman esityksen merkittävästä keskeneräisyydestä pöytäkirjaan.²⁵
- 7) Hallituksen esitystä ei ole laadittu perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tai unionin oikeuden mukaisiksi olennaisilta osiltaan, eikä kyse ole vain perustuslain tulkinnasta ja unionin oikeuden tulkinnasta (*selvästi perustuslain tai pakottavien kansainvälisten velvoitteiden vastainen laki*). Tässä on kyseessä normaaliassa valtioliikessä esiintymätön ja valtiokäytännössä onneksi äärimmäisen harvinainen ja siten enemmän teoreettinen tilanne, jonka varalta valtiosäännössä on kuitenkin tarpeen olla menettelyt. Esimerkkeinä voitaisiin mainita taannehtiva rikoslaki, pakkolunastus ilman korvausta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön vastainen rangaistus tai menettely, oikeuslaitoksen riippumattomuutta olennaisesti uhkaava laki tai ilmeisen selvästi EU:n oikeuden keskeisten periaatteiden vastainen sääntely. Tässä tyyppitapauksessa ei ole kyse perustuslain 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin tarkoittamasta merkittävän toimivallan siirrosta Euroopan unionille tai kansainväliselle järjestölle tai toimieli-melle vaan vakavasta sisällöllisestä ristiriidasta pakottavien kansainvälisten ihmisoikeusnormien tai perustuslain perusoikeuksien tai kantavien periaatteiden kanssa.²⁶ Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa edellytetään, että esitys valmistellaan perustuslain puitteisiin. Oikeuskanslerin kannanoton sivuuttaminen olennaisilta osin johtaa perustuslain 112 §:ssä tarkoitetun lausuman jättämiseen. Tässä tyyppitapauksessa kyseessä ei ole perusteluvollisuuden täyttämisestä vaan siitä, että asiallisesti perustuslainvastaisen toimen oikeudellinen muoto on väärä. Lainsäätäjällä ei ole toimivaltaa hyväksyä perustuslain vastaista lakia.

²⁵ Perustuslain 66 §:n mukaan pääministeri johtaa valtioneuvoston toimintaa. Valtioneuvostosta annetun lain 22 §:n mukaan pääministeri määrää valtioneuvoston yleisistuntojen esittelypäivät ja voi määrätä ajankohdan, milloin valtioneuvoston yleisistunnossa esiteltävä asia on siellä käsiteltävä. Oikeuskanslerilla ei ole toimivaltaa ehdottomasti lykkätä asian käsittelyä, vaan oikeuskanslerin täydennyskehoitus on luonteeltaan suositus.

²⁶ Merkittävän toimivallan siirron sisältämä kansainvälinen velvoite hyväksytään eduskunnassa perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan 2/3 määräenemmistöllä annetuista äänistä ja se saatetaan voimaan lailla, jota on kannattanut vähintään 2/3 annetuista äänistä. Tässä ns. supistetussa perustuslain säätämisyjärjestyksessä lakia ei hyväksytä lepäämään.

Tyyppitapaukset kuvaavat kohdattavien arviointitilanteiden moninaisuutta ja pääpiirteitä. Jokainen arviointitilanne ratkaistaan sen omassa kontekstissaan oikeusjärjestyksen kokonaisuuden tulkinnalla suhteessa kunkin tilanteen faktoihin ja tässä tehtävällä oikeudellisella punninnalla ja argumentaatiolla. Tyyppitapausten luokittelusta ei voida tehdä mekaanisia eikä liian ehdottomia johtopäätöksiä.

Listatarkastus tehdään valtioneuvoston päätöksenteon aikataulussa ja kaikkiin käsiteltäviin asioihin. Tarkastettavia asioita on yli 2 000 vuosittain (vuonna 2021 yhteensä 2 130, vuonna 2020 yhteensä 2 088 asiaa). Vuonna 2021 valtioneuvosto piti enemmän ylimääräisiä istuntoja kuin säännöllisiä yleisistuntoja, myös viikonloppuisinkin. Olen vaatinut turvaamaan valtioneuvoston jäsenille päätöksentekoon osallistuvien valtioneuvoston jäsenten kantaman poliittisen ja oikeudellisen vastuun kannalta riittävän vähimmäisajan perehtyä esitykseen ja sen, että perustuslain 108, 111 ja 112 §:ssä tarkoitettu oikeuskanslerin laillisuusvalvonta on mahdollista. Kiireellisissäkin asioissa olen vuoden 2021 aikana ryhtynyt vaatimaan mahdollisuutta perehtyä esitykseen vähintään neljän tunnin ajan ennen päätöksentekoa.²⁷

Kireästä aikataulusta huolimatta listatarkastuksessa on korjattu noin neljäkymmenen hallituksen esityksen tai niiden säätämisyjärjestysperusteluiden tai valtioneuvoston asetuksen ja niiden perusteluiden sisältöä. Samoin noin kymmenen kertaa vuosittain oikeuskanslerin pyynnöstä esityslista poistetaan yleisistunnosta ja esitys palautuu täydennettäväksi.

väiksi.²⁸ Keskeneräisyys voidaan todeta lausunto- tai ennakkotarkastusvaiheessa.²⁹ Jännite perustuslain vaatimusten kanssa pyritään mahdollisuuksien mukaan tuomaan esille ennen listavalvontaa.³⁰ Perustuslain 112 §:n mukaista lausumaa pöytäkirjaan ei kertomusvuonna tai 31.3.2022 mennessä sovellettaessa edellä todettuja periaatteita ole merkitty. Sitä on listatarkastuksessa kerran väläytetty.³¹

Johtopäätöksiä

Oikeuskanslerin ennakkollisen säädösvalvonnan menettelyt ovat tulleet määrämuotoisemmiksi. Suomessa perustuslakikontrolli muodostuu perustuslakivaliokunnan tehtävän lisäksi useiden instituutioiden dialogista, jossa oikeuskansleri on yksi toimijoista. Perustuslakikontrollin perustuminen toisiaan täydentävien instituutioiden dialogille on kriisiaikoja ajatellen järjestelmämme vahvuus.

Maailma on nykyään hyvin epävarma, monimutkainen ja täynnä mitä erilaisempia keskinäisiä riippuvuuksia. On ympäristökriisejä, pandemiaa ja sotaa. Kaikki nämä koskettavat yhteiskuntaamme. Perus- ja ihmisoikeuksia toteutetaan sekä lakeja valmistellaan aikaisempaa vaikeammin ennakoitavissa olevassa ja monimutkaisemmassa toimintaympä-

²⁷ Oikeuskanslerin kirje ministeriöille 24.3.2022 OKV/702/24/2022, s. 5. Ks. oikeuskanslerin lausunto koronapassin käytön laajentamista koskevasta ehdotuksesta hallituksen esitykseksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta, OKV/3449/21/2021, s. 8. Esimerkiksi kuntavaalien siirtämistä koskevan hallituksen esityksen (HE 33/2021 vp) hyväksymisen yhteydessä valtioneuvoston ylimääräisessä yleisistunnossa pidettiin oikeuskanslerin pyynnöstä lukutauko ja ennen istuntoa perjantaina 12.3.2021 kello 13:40 vielä päätöksentekoon osallistuvien valtioneuvoston jäsenille perehdytys esitykseen tehtyihin muutoksiin.

²⁸ Ks. tarkemmat tilastotiedot jäljempänä tämän kertomuksen luvussa 4 Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointien lainmukaisuuden valvonta, alaluku Lainvalmistelun laillisuusvalvonta ja alaluku Esittelylistojen tarkastus.

²⁹ Oikeuskanslerin lausunto koronapassin käytön laajentamisesta, OKV/3449/21/2021. Vuonna 2020 hallituksen esityksen torjumista harkittiin negatiivista koronatodistusta koskevan hallituksen esityksen (HE 137/2020 vp) listatarkastuksen yhteydessä keskeneräisyyden perusteella, mutta päädyin pitämään tärkeänä esityksen saattamista eduskuntaan. Nyt tarkistettun käytännön perusteella esitys olisi pyritty torjumaan ja osoittamaan jatkovalmisteluun valtioneuvostokäsittelyssä.

³⁰ Esimerkiksi oikeuskanslerin kannanotto tartuntatautilain mukaisiin asetuksiin ja valmiuslain aktivoinnin edellytyksiin (OKV/42/90/2021 (oikeuskanslerin kannanotot) ja OKV/3502/24/2021 (oikeuskanslerin muistiinpanot)).

³¹ Ks. esimerkiksi oikeuskanslerin valtioneuvoston esittelylistojen listatarkastuksessa antama kannanotto koronapassin jäädyttämistä koskevaan asetukseen 28.1.2021 OKV/3514/24/2021.

ristössä. Tässä tilanteessa on mietittävä osin uudeleen sääntelystrategioita, joilla toteutamme kansanvaltaisen oikeusvaltion kantavia periaatteita ja niihin kuuluvia perus- ja ihmisoikeuksia. Sääntelystrategiat ovat osaksi syntyneet nykyistä valoisamman tulevaisuudenkuvan ja tilanteen vallitessa. Miten

tässä tilanteessa voimme parhaiten luoda oikeusvarmuutta ja turvaa yksilöille, yrityksille ja koko yhteiskunnalle? Tämä on tulevaisuuden kannalta huomattavan tärkeä kysymys, johon perustuslakikontrolli ja siinä yhtenä dialogin toimijana oikeuskansleri etsii vastauksia.