Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Viite: Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus K 2/2019 vp, asiantuntijakuuleminen 25.2.2020

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus toiminnastaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan vuodelta 2018, K 2/2019 vp

Perustuslain 108 §:ssä säädetään, että oikeuskansleri antaa joka vuodelta kertomuksen virkatoimistaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan eduskunnalle ja valtioneuvostolle. Oikeuskanslerin kertomuksen yhteydessä lain noudattamista koskevat havainnot eivät tarkoita yksinomaan huomioita siitä, miten perustuslain 2 §:n 3 momentin säädetty, oikeusvaltioperiaatteeseen olennaisena osana kuuluva lain noudattaminen tarkoin kaikessa julkisessa toiminnassa on toteutunut ja mitä oikeuskansleri on tehnyt sen hyväksi vaan tämän lisäksi myös perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen tarkastelua, lainsäädännön kehittämistarpeita, usein kirjoittamattomien tai vain niukasti dokumentoitujen valtiosääntöisten käytäntöjen kuvausta ja analysointia samoin kuin havaintoja hyvän lainvalmistelutavan noudattamisesta sekä sitä, miten oikeuskansleri on virkatoimissaan lain ja perus- ja ihmisoikeuksien johdonmukaisen toteutumisen ja hyvän lainvalmistelutavan valvomiseksi ja edistämiseksi toiminut.

Kuinka osallisuus toteutuu digitaalisessa yhteiskunnassa on kertomuksen pääteema

Kertomuksen vuodelta 2018, K 2/2019 vp, kokoavana teemana on osallisuuden toteutuminen digitaalisessa yhteiskunnassa. Pääteema näkyy laillisuusvalvonnan havaintoja ja toimenpiteitä kokoavina teema-artikkeleina, joissa arvioidaan yhdenvertaisuuden ja laajemmin osallisuuden toteutumista digitaalisessa yhteiskunnassa sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontaa digitaalisen yhteiskunnan ja hallinnon toimintaympäristössä.

Olemme käsillä olevassa kertomuksessa jatkaneet edellisessä kertomuksessamme K 4/2018 vp vuodelta 2017 omaksumaamme uutta tapaa laatia **tiiviitä faktalaatikoita** eduskunnan kannalta merkittävistä teemoista. Nyt käsittelyssä olevassa kertomuksessa K 2/2019 vp faktalaatikoita on muun muassa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin päätöksenteon valvonnasta (s. 36), oikeuskanslerin roolista merkittävissä yhteiskunnallisissa uudistuksissa (s.38), lainvalmistelun laillisuusvalvonnan johtopäätöksistä (s. 42), oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin turvaavista oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan keinoista (s. 106), asianajajien, julkisen oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvonnasta (s. 128), viranomaistoiminnan laillisuusvalvonnasta (s. 138), korruptiotorjunnan voitettavista vaikeuksista Suomessa (s. 150) sekä naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemistä ja torjumista koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen eli Istanbulin sopimuksen toimeenpanon valvonnasta (s. 163). Olemme myös aikaisempaa selvemmin nostaneet esille oikeuteen oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin liittyviä teemoja (ks. jakso oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, s. 105-136). Ylimmistä laillisuusvalvojista juuri oikeuskanslerilla on laaja-alainen näkymä oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteutumiseen, sillä laillisuusvalvontamme kattaa oikeudenhoidon kaikki toimijat ja myös riippumattoman asianajajalaitoksen ja luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat (lupajuristit). Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus toiminnastaan ja lain

Käyntiosoite Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
Postiosoite PL 20, 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 0295 16001
Telefaksi 09 160 23975
e-mail etunimi.sukunimi@okv.fi
Internet www.okv.fi

noudattamista koskevista havainnoistaan vuodelta 2018, K2/2019 vp, on muutoin rakenteeltaan sama kuin aikaisempina vuosina.

Oikeuskanslerin kertomus mahdollistaa vuoropuhelun lainsäätäjän kanssa oikeuden arjesta

Oikeuskanslerin kertomuksen käsittely eduskunnassa mahdollistaa vuoropuhelun perus- ja ihmisoikeuksien ja eduskunnan säätämien lakien sekä ihmisoikeuksien ja Euroopan unionin oikeuden sekä Suomea eduskunnan päätösten mukaisesti sitovan kansainvälisen oikeuden toteutumisesta. Kertomus antaa lainsäätäjälle näkökulmaa oikeuden toteutumisen arkeen. Kertomuksemme tarkoituksena on antaa l**ainsäätäjälle** ja eduskunnan valvontavallan kannalta suoraan ja välillisesti **hyödyllistä kokonaiskuvaa**. Samalla toki kertomus toteuttaa ylimmän laillisuusvalvojan omaa tilivelvollisuutta ylimmän valtiollisen vallan haltijalle. On valtiosääntöisesti periaatteellisesti tärkeää ja pitkän valtiosääntökamppailun tuloksena syntynyt kompromissi, että molemmat ylimmät laillisuusvalvojat raportoivat eduskunnalle ja sen perustuslakivaliokunnalle. Se tukee molempien ylimpien laillisuusvalvojien riippumattomuutta ja arvovaltaa.

Pyrimme **kehittämään kertomusmenettelyä** siten, että se olisi myös eduskunnan valtiosääntöisen tehtävän kannalta mahdollisimman hyödyllistä. Tästä näkökulmasta voisi periaatteellisesti harkita molempien ylimpien laillisuusvalvojien kertomuksen käsittelyn eduskunnassa samankaltaisuutta; Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus oli myös erikoisvaliokuntien mahdollisessa käsittelyssä. Eduskunta toki itse päättää oman käsittelytapansa. Varsinkin lainvalmistelun valvonnassa ja jäljempänä käsittelyssä olevassa rakenteellisessa näkökulmassa on yhä enemmän kyse asioista, jotka konkretisoituvat kunkin erityisvaliokunnan tehtävissä ja tehtäväalueella.

Viestejä oikeuskanslerin kertomuksen sisällöstä:

Kertomus toivottavasti puhuu puolestaan mutta joitain nostoja sisällöstä.

> *Pääteemasta osallisuus digitaalisessa yhteiskunnassa on yleisenä havaintona, että osallisuuden ja yhdenvertaisuuden tosiasiallinen toteutuminen vaativat edelleen huomioita sekä lainsäätäjän ja hallinnon toimia, jotta rakentuva digitaalinen yhteiskunta ei olisi vain vahvoille ja digitaitoisille.*
>
> *Perusoikeudet ovat kaikkien ja siis myös kaikkien tavallisten ihmisten arjen oikeuksia eivätkä vain joidenkin erityisryhmien etuisuuksia, vaikka toki perusoikeudet näyttävät usein konkreettisissa tilanteissa voimansa juuri heikommassa asemassa olevien puolella. Ymmärrettävä kieli on osallistumisen ja vaikuttamisen sekä kaiken osallisuuden perusta. Tämä tarkoittaa toimivaa kahden kansalliskielen järjestelmää mutta myös lain ja hallinnon kielen ymmärrettävyyttä. Tulevaisuuden tehtävinä tärkeimpiä on huolehtia myös digitaalisen hallinnon kielen ja toiminnan ymmärrettävyydestä ihmisen luonnollisella kielellä.*
>
> *Lähisuhdeväkivalta on Suomessa merkittävä perus- ja ihmisoikeusongelma ja sen tunnistaminen on ollut muun muassa poliisiviranomaisissa välillä vaikeaa. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnalla on pyritty tukemaan viranomaistoiminnan kehittämistä siten, että uhrit saavat apua ja tukea nopeasti.*
>
> *Oikeuskanslerin laillisuusvalvonta on ollut tuloksellista ja vaikuttavaa. Siinä on järjestelmällisesti kehitetty perus- ja ihmisoikeuksien ja muiden oikeuksien johdonmukaisen ja tasapainoisen toteutumisen tosiasiallisiin ja oikeudellisiin edellytyksiin huomiota laaja-alaisesti kiinnittävää rakenteellista näkökulmaa ja sen osana myös ennakollista säädösvalvontaa.*

Käyntiosoite Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
Postiosoite PL 20, 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 0295 16001
Telefaksi 09 160 23975
e-mail etunimi.sukunimi@okv.fi
Internet www.okv.fi

Kertomuksen alussa oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin puheenvuoroissa on nostettu esille meidän erityisen merkittäviksi ymmärtämiä kysymyksiä.

Puheenvuorossani korostan, että **perusoikeudet ovat jokaisen oikeuksia** - myös niin sanotun tavallisen ihmisen - eikä ainoastaan jonkin vähemmistöryhmän etuja. Toki perusoikeuksien oikeudellinen merkitys konkretisoituu usein käytännössä jonkin heikommassa asemassa olevan puolesta. Nostan esille **kielen ja kielellisten oikeuksien huomattavan merkityksen osallisuudelle**. **Vieraannuttava kieli ja kielellisten oikeuksien toteutumatta jääminen estävät osallisuuden**, **hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteutumisen**. Hallinnon kieli ei saa tehdä asioita vaikeaksi. Kielellistenkin oikeuksien toteutumisessa on parannettavaa: ruotsin kielellä ei ole käytännössä riittävästi tietoja tai palveluita saatavissa. Sama koskee saamen kieltä. Ymmärrettävä kieli niin molempien kansalliskielien käyttämisenä kuin erityisesti lainsäädännön ja sen perusteluiden kielen ymmärrettävyytenä kuuluu olennaisena osana hyvään lainvalmistelutapaan. Ohjelmakoodista on tulossa hallinnon ja oikeudellisen päätöksenteon kieltä. Hallinnon toimintaa automatisoidaan nopealla tahdilla. Automaattisen päätöksenteon tulisi aina olla käännettävissä ja selitettävissä ihmisen ymmärrettävälle kielelle. Tulevaisuudessa kielen ja osallisuuden merkittävä pulma liittyykin siihen, osataanko automaattiset menettelyt selittää siten, että ihmiset ne ymmärtävät. Uuden yleislainsäädännön ohella tämä vaatii ennakollista vaikuttamista hallinnon tietojärjestelmiin ja niiden valvontaa.

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen käsittelee puheenvuorossaan **suunnitelmallisten valvonta- ja tarkastuskäyntiensä tuloksista**. Puheenvuoro kertoo oikeuskanslerin harjoittamassa ylimmässä laillisuusvalvonnassa omaksutusta rakenteellisesta näkökulmasta: kiinnitämme huomiota seikkoihin, jotka voivat estää perus- ja ihmisoikeuksien ja muiden oikeuksien johdonmukaisen ja tehokkaan toteutumisen. Valvontakäynnit esimerkiksi lastensuojelua valvovissa viranomaisissa ja hallinto-oikeuksissa sekä yhteydenpito ministeriöihin ovat tuottaneet monilta osin korjauksia ongelmiin. Voimavarojen kohdentamisen joustavuutta on lisätty, johtamista parannettu ja myös resursseja lisätty. Resurssien riittävyys on havaintojemme mukaan vain yksi tekijä käsittelyviiveissä.

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen teemana olemme tarkastelleet erityisesti **osallisuuden ja yhdenvertaisuuden toteutumista digitalisoitaessa yhteiskuntaa ja julkista hallintoa** (ks teema-artikkelit Hyvä hallinto kuuluu muillekin kuin digitaitoisille ja Julkisen hallinnon digitalisaatio tuottaa töitä myös laillisuusvalvojalle kertomuksen sivuilla 92-98). Digitaaliset tekniikat ja menettelyt ovat mahdollisuus parantaa hyvää hallintoa ja oikeusturvaa. Digitaalisten ratkaisujen avulla julkiset palvelut voivat paremmin vastata ihmisten ja yhteiskunnan tarpeisiin. Samalla tulee pitää huolta niistä, jotka eivät pysy digikehityksessä mukana. Hyvä hallinto kuuluu muillekin kuin digitaitoisille. Tältä osin hallinnon rakenteellisen **palveluperiaatteen toteuttamisessa on merkittäviäkin vajeita** eri hallinnonaloilla. Monille vanhemmille ongelmia aiheuttaa terveydenhuollon sähköisen Omakanta-palvelun ikäraja, jossa 10 vuotta täyttäneen lapsen vanhemmat eivät ole miltään osin päässeet näkemään huollettavanaan olevan lapsen reseptejä ja terveystietoja. **TE-toimistojen työvoimapalveluissa tarjoamat tietojärjestelmät eivät välttämättä ole tarjonneet asiakkaille mahdollisuutta selviytyä riittävän sujuvasti** asioidensa hoitamisesta. Samoin mobiilivälineillä tapahtuvassa palveluiden käytössä on ollut tarpeetonta vaikeutta. Näihin kipukohtiin ja yleensä TE-palveluiden asiakaspalveluun on työvoimapalveluiden ja työttömyysturvaa koskevan lainsäädännön uudistusten sekä tietojärjestelmäuudistusten yhteydessä tarvetta paneutua jatkossakin. Kertomuksen antamisen jälkeen on jo joitain parannuksiakin saatu aikaan. Julkisessa hallinnossa tietosuojan ja sen ennalta tapahtuvan toteutumisen varmistamisen merkitys on kasvanut; digitaalisessa yhteiskunnassa ja hallinnossa Euroopan unionin yleinen tietosuoja-asetus määrittelee myös yhä enemmän viitekehystä myös oikeussuojamenettelyille ja kansallisten säännösten tulkinnalle.

Korruption vastainen toiminta erityisesti rakenteellisissa kysymyksissä saa yhä enemmän huomiota oikeuskanslerin toiminnassa ja siitä on kehittymässä oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan yksi erikoistumisalue. Meidän näkökulmasta myös osassa kuntayhtiöitä olisi tarpeen tulla Ruotsin lain tapaan jul-

Käyntiosoite Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
Postiosoite PL 20, 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 0295 16001
Telefaksi 09 160 23975
e-mail etunimi.sukunimi@okv.fi
Internet www.okv.fi

kisuusperiaate sovellettavaksi. Korruptiontorjunnan voitettavista vaikeuksista olemme koonneet faktalaatikon kertomuksen vuodelta 2018 sivulle s. 150.

Oikeuskanslerilta on toivottu **proaktiivista ja oma-aloitteista tärkeisiin asioihin puuttumista**. Sitä tehdäänkin. Olemme lisänneet omin aloittein asioiden esille ottamista niin, että omien aloitteiden määrä on lähes kaksinkertaistunut (ks. kertomuksen tilastoliite, s. 213-224). Kantelun perusteella esille tulevissa asioissa olemme tarvittaessa laajentaneet oman tiedonhankintamme perusteella tarkastelun näkökulmaa niin, että asia tulee olennaisilta osin selvitetyksi. Laillisuusvalvonta suurimmassa osassa hallinnon valvonnan asioita on jälkikäteistä. Laillisuusvalvonnassa tulee - niin kuin kaikessa virkatoiminnassa ja poliittisessa ohjauksessa - kunnioittaa viranomaisille lailla uskottua toimivaltaa, joten oikeuskansleri ei voi kanteluista huolimatta puuttua tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa vireillä olevaan asiaan, varsinkin jos se on tulossa tuomioistuimen tai syyttäjän harkittavaksi. Täysistunnossa nyt käsillä olevan oikeuskanslerin kertomuksen lähetekeskustelussa esillä ollut asia poliisin esteellisyydestä ja objektiivisuuden turvaamisesta oli tullut muuten eduskunnan oikeusasiamiehen käsiteltäväksi.

Kansallisen rikosuhritutkimuksen ja muista lähteistä saatujen tietojen sekä kansainvälisessä yhteistyössämme läpikäytyjen vertailuiden perusteella **lähisuhdeväkivalta on vakavaksi luettava perus- ja ihmisoikeusongelma Suomessa samoin kuin monissa muissa Euroopan neuvoston jäsenvaltioissa**. Suomessa ei kansainvälisten arviointien mukaan myöskään toimenpiteet naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi ole olleet riittäviä. Fyysistä parisuhdeväkivaltaa oli kokenut naisista noin 5 prosenttia ja miehistä vähän yli 2 prosenttia. Euroopan unionin perusoikeusviraston vuonna 2014 julkaiseman kyselytutkimuksen mukaan 30 prosenttia 18–74-vuotiaista suomalaisista naisista on joutunut nykyisen tai entisen kumppaninsa fyysisen tai seksuaalisen väkivallan kohteeksi. (Petri Danielsson ja Juha Kääriäinen, Suomalaiset väkivallan ja omaisuusrikosten kohteena 2016, Kansallisen rikosuhritutkimuksen tuloksia. Helsingin yliopiston kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti. Katsauksia 23/2017; European Union Agency for Fundamental Rights FRA, Violence against women: an EU-wide survey. Main results report, FRA 2014). Lähisuhdeväkivaltaan kuuluu myös seurusteluväkivalta, lapsen kaltoinkohtelu, kunniaväkivalta sekä ikääntyneisiin ja vanhuksiin kohdistuva väkivalta.

Euroopan neuvoston **yleissopimus naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta (SopS 53/2015), Istanbulin sopimus**, on hyvin merkittävä eurooppalainen ihmisoikeussopimus, joka kattaa naisiin kohdistuvan väkivallan muodot sekä kannustaa sopimuksen osapuolia soveltamaan sitä kaikkiin perheväkivallan uhreihin. Suomessa sopimusta sovelletaan kaikkiin perheväkivallan uhreihin, myös miehiin ja poikiin. Sopimuksen toimeenpanoa tarkastellaan omassa faktalaatikossaan nyt käsittelyssä olevassa oikeuskanslerin kertomuksessa (ks. Oikeuskanslerin kertomuksen s. 163; Istanbulin sopimuksen toimeenpanosuunnitelmasta, ks. Sosiaali- ja terveysministeriö, Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunta, Istanbulin sopimuksen toimeenpanosuunnitelma 2018–2021, Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2017:16). Istanbulin sopimuksen toimeenpanon tarkastelussa apulaisoikeuskansleri on toiminut yhteistyössä useamman kansalaisjärjestön, muun muassa Rikosuhripäivystyksen ja Ensi- ja turvakotien liiton kanssa sekä osallistunut Istanbulin sopimuksen toimeenpanoa valvovan Euroopan neuvoston elimen, Grevion, valvontakäyntiin. Kertomusvuoden jälkeen apulaisoikeuskansleri on antanut kaksi merkittävää ratkaisua uhrin huomioon ottamisesta poliisiviranomaisissa ja poliisin ohjeissa, apulaisoikeuskanslerin päätös omasta aloitteestaan tutkittavaksi ottamassa asiassa OKV/11/50/2019, 28.11.2019 poliisihallituksen lähisuhdeväkivaltaa koskevista ohjeista ja aikaisemmin 12.4.2019 apulaisoikeuskanslerin päätös kanteluasiassa OKV/1325/1/2018, jossa apulaisoikeuskansleri kiinnitti huomiota poliisin velvollisuuksiin muun muassa kirjata rikosilmoitus pahoinpitelystä parisuhdeväkivaltatilanteessa, toimia rikosvastuun toteuttajana näissä tilanteissa, huolehtia asianomistajan riittävästä informoimisesta rikoksen uhriksi joutuneen henkilön tukipalveluista sekä tehdä väkivaltaan liittyvä riskiarvio ja mahdollisen väliaikaisen lähestymiskiellon määräämisen tarve. Istanbulin sopimuksen toimeenpano ja poliisin ohjeistuksen kehittäminen ovat edelleen seurannassa oikeuskanslerinvirastossa. Istanbulin sopimuksen ohella tässä on tar-

Käyntiosoite Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
Postiosoite PL 20, 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 0295 16001
Telefaksi 09 160 23975
e-mail etunimi.sukunimi@okv.fi
Internet www.okv.fi

kasteltu myös EU:n rikosuhridirektiivin 2012/29/EU toimeenpanoa ja tavoitteiden toteutumista. Poliisissa ja yleensäkin viranomaistoiminnassa on tarvetta eri toimin vahvistaa kykyä tunnistaa lähisuhdeväkivalta ja tukea uhria saamaan apua.

Istanbulin sopimuksen toimeenpanon arviointi oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on samalla hyvä **esimerkki** siitä, **miten** uudelleen hyvin vireä ja laaja oikeuskanslerinviraston **kansainvälinen yhteistyö nivoutuu yhteen konkreettisten laillisuusvalvonta-asioiden** kanssa.

Perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa turvattuun oikeuteen oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluu mahdollisuus saada **asiantuntevaa oikeudellista apua, oikeus valita itse oikeusavustajansa ja neuvotella tämän kanssa luottamuksellisesti**. Euroopan unionin perusoikeusperuskirjan 47 ja 48 artikloissa nämä oikeudet erityisesti todetaan unionin oikeuden soveltamisalalla. Asianajalaitosta ja asianajajajia koskee kantavana valtiosääntöisenä ja asianajajaoikeudellisena sekä toimintaa ohjaavana eettisenä periaatteena on **riippumattomuus suhteessa julkiseen valtaan ja ulkopuolisiin** minkä on todettu olevan myös osa unionin oikeutta useammassa EU-tuomioistuimen tuomioissa. (Ks. kansallisen lainsäädännön näkökulmasta PeVL 13/2019 vp; ja EU-tuomioistuimen tuomioista esimerkiksi tuomiot kilpailuoikeudellisissa asioissa C-309/99 Wouters, Kok. 2002, I-1577 ja C-550/07 P Akzo Nobel, Kok. 2010, I-8301).

Oikeuskanslerille laissa säädetty **erityistehtävä valvoa yleisen edun näkökulmasta asianajajia, julkisia oikeusavustajia ja luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia** ja varsinkin varmistaa asianajajien oman valvontajärjestelmän perusoikeuksia kunnioittava ja lainmukainen sekä niin valvottavien kuin palveluiden käyttäjien oikeusturvan huomioon ottava toimivuus on näin perusoikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja oikeusturvaan toteutumisen yhden olennaisen ulottuvuuden kannalta merkittävä. Tätä erityistehtävää ei ole eduskunnan oikeusasiamiehellä, mutta oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvat julkiset oikeudenkäyntiavustajat, jotka ovat virkamiehiä.. Oikeuskanslerin nyt käsittelyssä olevassa kertomuksessa selostetaan valvonnan sisältöä ja menettelytapoja (kertomuksen sivut 129-136). On huomioitava, että valvonnassa ei voida lähtökohtaisesti puuttua asianajajan tekemän oikeudellisen toimen sisältöön ja pätevyyteen taikka riippumattoman tuomioistuimen ratkaisuihin, joihin asianajajan tai oikeudenkäyntiavustajan väitetty menettely on saattanut vaikuttaa, jollei käsillä ole edellytykset, joilla ylin laillisuusvalvoja voisi hakea korkeimmalta oikeudelta tai korkeimmalta hallinto-oikeudelta päätöksen purkamista. Muuten yleisenä periaatteena on, että päämies kantaa seuraukset myös oikeudenkäyntiavustajan toiminnan puutteista. Tämä seikka osaltaan korostaa asianajajien ja muiden oikeudenkäyntiavustajien osaavan ja huolellisen toiminnan sekä sen valvonnan merkitystä ja toisaalta aiheuttaa välillä epätietoisuutta oikeudellisen avun palveluiden käyttäjien keskuudessa.

Sisällöllisesti kertomusvuonna on oikeuskanslerin valvonnassa kiinnitetty ensinnäkin huomiota **oikeudenkäyntiavustajien osaamiseen** suhteessa heidän vastaanottamaansa toimeksiantoon. Toisena erityisesti mainittavana teemana on valvontalautakunnan huomion kiinnittäminen **asianajajan kuulemiseen valvontamenettelyssä** riittävän yksilöidysti sekä **velvollisuuteen käsitellä valvonta-asiat riittävän huolellisesti** ja yhdenvertaisella tavalla. Oikeuskansleri antoi lisäksi kertomusvuonna lausunnon oikeusministeriön arviomuistiosta **luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain kehittämistarpeista**. Oikeuskanslerin käsityksen mukaan säädöshanke ei ole sittemmin edennyt johtuen myös perustellusti kiireellisemmistä säädöshankkeista. Samanaikaisesti oikeuskanslerin valvontakäytännössä on havaittu lisää aukkokohtia sääntelyssä, jotka voivat aiheuttaa ongelmia myös asiakkaiden oikeusturvalle. OIisikin siten oikeusturvan ja oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin puitteiden turvaamisen kannalta suotavaa, että oikeudenkäyntiavustajia koskevan sääntelyn tarkistaminen saataisiin toteutettua.

Sisältötarkastelun lopuksi voidaan käsittelyssä olevan oikeuskanslerin kertomuksen perusteella todeta, että tyypillisimpiä oikeuskanslerin toimenpiteisiin johtaneita asioita hallinnon laillisuusvalvonnassa

Käyntiosoite Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
Postiosoite PL 20, 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 0295 16001
Telefaksi 09 160 23975
e-mail etunimi.sukunimi@okv.fi
Internet www.okv.fi

ovat olleet **viivästykset ja virheet julkisuusperiaatteen toteuttamisessa** sekä **asian käsittelyn liiallinen viipyminen** hallinnossa (ks oikeuskanslerin kertomuksen hallinnonalakohtaiset luvut).

Näkökulmaperusteinen erikoistuminen laillisuusvalvonnan käytännössä

Rakenteellista näkökulmaa lainsäädännön sekä erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen on pyritty vahvistamaan kaikessa laillisuusvalvonnassa läpileikkaavana ja oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan eri työkaluja (valtioneuvostovalvonta ja siihen kuuluva ennakollinen säädösvalvonta, kantelut, omat aloitteet, valvontakäynnit ja tarkastukset, rangaistustuomioiden tarkastaminen sekä asianajavalvonta) näkökulmana. **Rakenteellisella näkökulmalla** tarkoitamme erityisen huomion kiinnittämistä systeemisiin sekä yhteiskunnan, hallinnon ja oikeudenhoidon seikkoihin, jotka joko **edistävät tai estävät yksilön ja yhteisön oikeuksien toteutumista**. Tällaisia rakenteellisia seikkoja ovat muun muassa **lainvalmistelun laatu, lainsäädännön johdonmukaisuus ja ajantasaisuus, hallinnon ohjaus, järjestäminen ja organisointi ja johtaminen sekä toiminnan valvonta, resurssointi samoin kuin tietojärjestelmät**. Julkisen hallinnon toimintatavoilla on samoin vaikutusta oikeuksien toteutumiseen. Rakenteellisiin seikkoihin kuuluvat myös yhteiskunnan ja talouden rakenteet, joiden osalta kysymys on siitä, kuinka ne ja niiden muutokset ja varsinkin vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien ja muiden yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksien toteutumiselle otetaan yhtäältä lainvalmistelussa sekä toisaalta hallinnon ohjauksessa samoin kuin hallinnossa ja oikeudenhoidossa huomioon. Usein nämä seikat kuuluvat valtioneuvoston ja sen ministeriöiden vastuulle osana perustuslaissa säädettyä vastuuta hallinnon asianmukaisesta järjestämisestä.

Valtioneuvoston oikeuskansleri on eduskunnan perustuslakivaliokunnan aikaisempien kannanottojen mukaisesti ja kannustamana (ks. erityisesti PeVM 5/2018 vp) **kehittänyt ennakollista säädösvalvontaa**. Lainvalmistelun uudistetusta valvonnasta on kertomuksessa oma jaksonsa (s. 39-42). Oikeuskanslerin antamat lausunnot ovat perustuslain noudattamisen ja hyvän lainvalmistelutavan valvontaa. Ryhdyimme vuoden 2018 alussa tehostamaan säädösehdotusten ennakollista valvontaa pyytämällä hallituksen esitysten luonnoksia tarkastettavaksi lainvalmistelun loppuvaiheessa tarkoituksenamme huolehtia aikaisempaa kattavammin siitä, että valtioneuvoston päätettäväksi tulevissa hallituksen esityksissä ei olisi huomautettavaa laillisuusvalvonnan näkökulmasta. Valtioneuvoston päätöksentekoa edeltävässä vaiheessa ministeriöillä on paremmat mahdollisuudet tehdä esityksiin tarvittavat korjaukset, jos sellaisiin ilmenee aihetta. Ennakollisten tarkastusten vaikuttavuutta lisää vielä se, että valtioneuvoston esittelylistojen tarkastuksessa valvotaan ennakollisessa tarkastuksessa annetun palautteen huomioimista lopullisessa esityksessä. Lakiesitysten ennakkotarkastuksia tehtiin vuonna 2018 yhteensä 58 eli 18 % kaikista hallituksen esityksistä ja lisäksi annettiin 93 lausuntoa, mikä on yli kolmanneksen enemmän aikaisempaan vuoteen verrattuna.

Oikeuskanslerin harjoittama ylin laillisuusvalvonta on tuloksellista

Ylin laillisuusvalvonta on vaikuttavaa. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan kohteina ovat olleet esimerkiksi aluehallintovirastot ja niiden harjoittama lastensuojelun valvonta. Valtiovarainministeriön apulaisoikeuskanslerille antaman selvityksen perusteella aluehallintovirastoihin kohdistuneen tarkastuksen ja lastensuojelua koskevien kanteluiden käsittelyaikoja aluehallintovirastossa koskevaan apulaisoikeuskanslerin ratkaisuun liittyen aluehallintovirastoille on osoitettu pysyviä lisäresursseja, tiivistetty seurantaa ja uudistettu johtamismalleja siten, että ennaltaehkäisevälle ohjaukselle tulee enemmän tilaa. Tämä on hyvä alku: sosiaali- ja terveydenhuollossa tarvitaan omavalvonnan lisäksi toimivaa ja asiantuntevaa viranomaisvalvontaa. Vaikuttavuuden arviointi on usein sinänsä hankalaa, koska usein emme ole yksin kiinnittämässä johonkin tärkeään asiaan huomiota. Mutta sillä, että ylin laillisuusvalvoja on mukana, on usein ratkaisevakin lisäarvo. Ennakollisessa säädösvalvonnassa ja siihen kuuluvassa ennakkotarkastuksessa muun ohella muun muassa tarkastellaan, onko oikeusministe-

Käyntiosoite Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
Postiosoite PL 20, 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 0295 16001
Telefaksi 09 160 23975
e-mail etunimi.sukunimi@okv.fi
Internet www.okv.fi

riön lausunto otettu huomion ja samoin, että lainsäädännön arviointineuvoston esittämät huomiot käsitellään hallituksen esityksessä.

Työmäärät ovat oikeuskanslerinvirastossa **kasvaneet**. Nopeaa kasvua on asianajajia, julkisia oikeusavustajia ja luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia koskevissa asioissa. Niitä on vuonna 2018 käsitelty 739 kappaletta, kasvua edelliseen vuoteen oli lähes 10 prosenttia. Olemme onnistuneet ennakollisen säädösvalvonnan sekä oma-aloitteisen toiminnan vahvistamisesta huolimatta pitämään kiinni kohtuullisista käsittelyajoista. Yleensä saamme kaikki kantelut käsiteltyä vuoden sisällä. **Kantelun käsittelyn mediaaniaika oli 5,5 viikkoa ja keskiarvoaika 10,7 viikkoa**. Laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin ovat johtaneet 13 % kanteluista. Työmäärän kasvu ja laajoihin ongelmakysymyksiin pureutuva rakenteellinen näkökulma johtavat kyllä siihen, että meidän alkaa olla vaikeaa ilman lisäresursseja kunnolla selviytyä yhteiskunnan meille asettamista odotuksista. Tähän vaikuttaa myös juttukannan hiljainen muutos: paljon on toimenpiteisiin johtamatonta mutta kuitenkin työtä ja viestintää kantelijan kanssa vaativaa asiaa mutta samalla laajaa selvittämistä vaativien periaatteellisestikin merkittävien asioiden määrä on kasvussa. Ylimmän laillisuusvalvonnan voimavarat ovat varsin niukat tehtävään nähden myös oikeuskanslerin puolella.

Tulevaisuuden näkymiä ylimmän laillisuusvalvonnan kehittämisestä

Kertomuksen ulkopuolelta nostan esille ajankohtaisena kehityksenä eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtäväjaon kehittämisen. Teema on perustuslakivaliokunnalle ollut pitkään tärkeä. Siinä on nyt tapahtumassa edistystä. Oikeusasiamies Jääskeläinen ja allekirjoittanut olemme molemmat olleet mukana oikeusministeriön asettamassa työryhmässä, joka on julkaissut mietinnön (Ylimpien laillisuusvalvojien tehtävien jako, oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2019:24). Mietintö antaa mielestäni erinomaisen perustan suomalaisen ylimmän laillisuusvalvonnan kehittämiseksi siten, että se vastaa paremmin nykypäivän ja huomisen tarpeisiin. Mietinnössä on tunnistettu myös uusia ylimmässä laillisuusvalvonnassa kehitettäviä osa-alueita ja näkökulmia. Mietinnön ehdotukset saivat lausuntokierroksella täysin varauksettoman tuen pois lukien tuomioistuinten laillisuusvalvonnan keskittämistä. Hallituksen esitys valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain muuttamisesta on pääministeri Sanna Marinin hallituksen kevätistuntokauden 2020 lainsäädäntösuunnitelmassa. Perustuslakivaliokunta saa siten piakkoin konkreettisen esityksen arvioitavakseen. Pidän itse tätä merkittävänä. Se antaa perustaa suomalaisen ylimmän laillisuusvalvonnan kehittämiselle siten, että se palvelee suomalaisia ihmisiä ja näiden tarvetta varmistaa suomalaisen oikeusvaltion toimivuus ja hyvän hallinnon toteutuminen ja myös toimii jatkossakin kansainvälisenä esikuvana kansainvälisesti toimivasta ja syvällisesti sisäistetystä oikeusvaltiosta ja sen instituutioista. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanssa yhteistyön käytäntöjä on myös koko ajan kehitetty tähän suuntaan oikeusasiamiehen ja meidän yhteisin voimin. Tämän kehittämistyön tuloksena päästään tilanteeseen, jossa oikeuskansleri ja oikeusasiamies eivät tee hankaluuksia aiheuttavalla tavalla päällekkäistä työtä vaan työmme ja näkökulmamme ovat toisiaan täydentäviä. Kansalaisetkin sen yllättävänkin hyvin mieltävät mutta toinen asia on, että ylimpiin laillisuusvalvojiin kohdistuu sellaisia odotuksia muun muassa tuomioistuinten ratkaisujen tai epäoikeudenmukaiseksi koetun lainsäädännön tai yhteiskuntapolitiikan korjaamisesta, joka ei demokraattisessa oikeusvaltiossa kuitenkaan ole ylimpien laillisuusvalvojien tehtävä.

Valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti

Käyntiosoite Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
Postiosoite PL 20, 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 0295 16001
Telefaksi 09 160 23975
e-mail etunimi.sukunimi@okv.fi
Internet www.okv.fi