ASIA **K 12/2020 vp, oikeuskanslerin kertomus virkatoimistaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan vuodelta 2019**

1 NOSTOJA OIKEUSKANSLERIN KERTOMUKSESTA

Perustuslakivaliokunnan käsittelyssä on perustuslain 108 §:n 3 momentissa säädetty valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus virkatoimistaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan eduskunnalle ja valtioneuvostolle. Valtiosääntöoikeudellisesti on erittäin merkittävää, että oikeuskansleri raportoi virkatoimistaan ja havainnoistaan ylimmälle valtioelimelle, joka samalla käyttää lainsäädäntövaltaa. Se osaltaan tukee oikeuskanslerin perustuslakiin ja suomalaiseen valtiosääntöperinteeseen perustuvaa riippumattomuutta.

Tapahtumien virta on kiivas. Vuosi 2019 tuntuu kaukaiselta. Oikeuskanslerin kertomuksessa esille nostetut asiat ovat kuitenkin edelleen yhteiskunnallisesti ja oikeudellisesti hyvin ajankohtaisia.

Valtioneuvoston valvonnasta: toimitusministeristön rooli ja oikeusvaltion tila

Oikeuskanslerin valtiosääntöisiin perustehtäviin kuuluu turvata valtiojärjestyksen ja valtiosäännön perusarvoja ja kansanvaltaisen oikeusvaltion toimivuutta. Demokratian toimivuudessa valtiosääntöiset konventiot eli sovinnaissäännöt sekä niihin sitoutuminen ovat merkittävässä roolissa. Valtioneuvoston toiminnan laillisuuden valvojana oikeuskansleri tulkitsee valtiosääntöä ja sovinnaissääntöjä sekä osallistuu perusteltujen tulkintojen kautta niiden kehittämiseen.

PL 20, 00023 Valtioneuvosto Puhelin 0295 16001 kirjaamo@okv.fi

www.okv.fi

Vuoden 2019 valtiopäivillä oli pääministeri Juha Sipilän hallituksen eronpyynnön johdosta Suomessa käytännöksi muodostuneeseen vaalikausirytmiin nähden poikkeuksellisen pitkän ajan toimitusministeristönä toimiva hallitus. Pääministeri Sipilä jätti hallituksensa eronpyynnön jo ennen eduskuntavaaleja. Toimitusministeristön toimikausi uuden vaalien jälkeisen hallituksen nimittämiseen asti kesti lähes kolme kuukautta.

Toimitusministeristö ei nauti eduskunnan luottamusta eikä toteuta eduskunnan tiedonkäsittelyssä asiallisesti hyväksymää hallitusohjelmaa. Tämän vuoksi toimitusministeristönä toimivan hallituksen toimivalta on valtiosäännön ja parlamentarismin periaatteiden mukaisesti rajoitetumpi kuin normaalisti. Toimitusministeristön toimivalta rajoittuu juokseviin ja kiireellisiin asioihin, joita ei voi siirtää seuraavalle hallitukselle. Oikeuskanslerin rooli valtioneuvoston päätöksenteon laillisuuden valvojana korostuu tässä tilanteessa, sillä toimitusministeristön toimivallasta ei ole erikseen säädetty. Viime kädessä oikeuskanslerin tehtävänä on arvioida, voiko toimitusministeristö tai toimitusministeri käsitellä yksittäisen asian vai edellyttääkö sen käsittely eduskunnan luottamusta.

Oikeuskanslerin kannanottojen perusteella useita merkittäviä virkanimityksiä ja muita päätöksiä siirtyi seuraavalle hallitukselle toimitusministeristön toimikaudella. Olen koonnut puheenvuorooni oikeuskanslerin kertomukseen toimitusministeristön roolia ja sen rajoja koskevat käytännöt oikeuskanslerin kannanottojen ja valtiokäytännön perusteella (s. 18- 29). Kootut kannanotot ovat jatkossakin perustana toimitusministeristölle soveliaan roolin ja toisaalta valtion ja sen johtamisen toimintojen jatkuvuuden turvaamiselle.

Perustuslain 108 §:n 2 momentin mukaan oikeuskanslerin velvollisuutena on pyydettäessä antaa presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoa oikeudellisista kysymyksistä. Perustuslakivaliokunta on tätä tehtävää kutsunut oikeuskanslerin rooliksi tai tehtäväksi toimia hallituksen neuvonantajana (ks. PeVM 9/2005 vp, erityisesti s. 8-9). Hallituksen esityksen nykyiseksi perustuslaiksi perusteluissa tehtävää pidetään periaatteellisesti merkittävänä ja sen todetaan olevan ennakollista laillisuusvalvontaa (HE 1/1998 vp, s. 166). Oikeuskanslerin ja oikeuskanslerinviraston toiminnassa on perustuslain 198 §:n 2 momentin tehtävän osalta korostettu käytännössä sen laillisuusvalvonnallista luonnetta yhtenä ennakollisen laillisuusvalvonnan muotona. Toimitusministeristön sopivaa roolia koskevat ministeriöiden tiedustelut olivat kertomusvuonna huomattavan työllistäviä. Tämäntyyppinen tehtävä jossain määrin kilpailee ajasta ja huomiosta muun laillisuusvalvonnan kanssa.

Oikeuskansleri jatkoi kertomusvuoden aikana vuonna 2018 aloitettua hallituksen esitysten laillisuusvalvonnan laajentamista ja tehostamista. Lausuntojen ja valtioneuvoston yleisistunnon esittelylistojen tarkastuksen isäksi oikeuskansleri pyysi omasta aloitteestaan hallituksen esityksiä ennakolta tarkastettaviksi. Vaalivuoden vuoksi laillisuusvalvonnan kannalta merkittäviä hallituksen esityksiä oli kuitenkin edellistä vuotta vähemmän. Kertomuksessa on koottuna faktalaatikot lainvalmistelun laillisuusvalvonnasta (s. 51) ja oikeuskanslerin roolista merkittävien yhteiskunnallisten uudistusten ja niiden valmistelun valvonnassa (s. 48).

Ennakollinen säädösvalvonta ja muu lainvalmistelun laillisuusvalvonta on yksi oikeuskanslerin painopisteistä ja aktiivisen kehittämisen kohteena. Siinä yhtenä keskeisenä näkökulmana on osallisuuden ja osallistumisoikeuksien toteutuminen ja yleisesti hyvän lainvalmistelun periaatteiden toteutuminen. Perustuslakivaliokunta korostaa hyvän valmisteluprosessin sekä riittävää ammattitaitoisten, myös valtiosääntökysymyksiä osaavien lainvalmistelijoiden määrää. He ovat keskeinen osaajaryhmä yhteiskuntamme palautumis- ja uudistumiskyvyn kannalta. Euroopan komission 30.9.2020 julkaistussa ensimmäisessä oikeusvaltioraportissa Suomi sai laajasti tunnustusta siitä, että oikeusvaltion peruspilarit ovat meillä kunnossa vaikka kehittämistarpeita on. Yksi myönteisessä valossa komission kertomuksessa mainittu seikka oli myös ennakollisen säädösvalvonnan järjestelmä, jossa perustuslakivaliokunta on keskeisin toimija ja jossa myös oikeuskanslerilla on oma tärkeä tehtävänsä (ks. Suomea koskeva luku).

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonnan rakenteellisia teemoja

Apulaisoikeuskansleri on oikeuskansleriin nähden riippumaton laillisuusvalvoja perustuslain 69 §:n perusteella. Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen kokosi kertomuksen puheenvuoroonsa havaintoja lastensuojelua uhkaavista rakenteellisista ongelmista (s. 30-34), jossa käsitellään myös lastensuojelun ja sen valvonnan turvaamista tulevissa yhteiskunnallisissa ja hallinnollisissa uudistuksissa.

Oikeuskanslerin kertomus perinteisesti laaditaan keväällä. Jos vuosi 2019 sisälsikin poikkeuksellisia piirteitä parlamentarismissa muodostuneeseen käytäntöön nähden niin varsinaiset poikkeusolot. Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja minä sisällytimme kertomukseen ylimääräisen puheenvuoron ylimmästä laillisuusvalvonnasta poikkeusoloissa ja siitä, miten lähdimme toteuttamaan myös tehtäväämme valvoa ja edistää perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista (s. 5-9). Olemme painottaneet oikeuden henkeen ja terveyteen sekä niiden suojeluun samoin kuin taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien ja hyvän hallinnon toteutumista.

Kertomuksessa K 12/2020 vp vuodelta 2019 olemme nostaneet perustuslain 108 §:ssä säädetyn tehtävämme valvoa ja edistää perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista kannalta olennaisia, valikoituja teemoja.

Kertomuksessa on ensinnäkin teemanäkökulma perusoikeuksien toteuttamisen ja resurssien välisestä jännitteisestä ja moniulotteisesta suhteesta (s. 78-82). Resurssien puute johtaa perusoikeuksien toteutumisen vajeisiin mutta aina resurssien lisääminen ei auta vaan tarvitaan monilta osin toimintatapojen ja niiden ohjauksen sekä työvälineiden muuttamista mutta myös riittävää valvontaa. Lainsäädännössä on tärkeää kiinnittää huomioita lainsäädännön tavoitteiden ja niiden toteuttamisen välineiden realistisesta tasapainosta.

Toisena teemana on oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa kertomusvuonna 2019 useissa ratkaisuissa esille tulleet sananvapauden ja poliittisen viestinnän tai asianajajan viestinnän säädyllisyyteen liittyvät kysymykset (s. 83-85). Sananvapaus on perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaan demokraattisen yhteiskunnan perustavanlaatuisimpia perusoikeuksia.

Kolmantena teemana jatkamme digitalisaation ja palveluiden käytettävyyden välisten ongelmakohtien analyysiä edellisestä kertomuksestamme (s.86-87). Digitaalisia palveluita on otettu käyttöön ottamatta riittävän laajasti huomioon erilaisia käyttäjäryhmiä ja näiden käytössä realistisesti olevaa tekniikkaa.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonta on hyvin työllistettyä

Kertomuksessa on tilastollinen tarkastelu ja liitän koosteen oikeuskanslerin laillisuusvalvontaa kertomusvuonna kuvaavista tilastoista tämän lausuntoni liitteeksi. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan työmäärät ovat jatkuvassa kasvussa ja oikeuskanslerinvirastossa alkaa olla työn ruuhkautumista. Laillisuusvalvonnan kohteena ovat kertomusvuonna olleet 56 valtioneuvoston yleisistuntoa ja niissä käsitellyt 1348 asiaa ja 28 tasavallan presidentin esittelyä niissä käsiteltyine 434 asioineen. Esittelylistoissa oli sisällöllisiä oikeudellisia virheitä noin 12 % asioita.

Kanteluita tuli vireille 2130 ja ratkaistiin 1973 kappaletta. Selvittämistoimia vaati hieman vajaa puolet kanteluista ja seuraamuksiin johti noin 8 prosenttia kaikista kanteluista. Kantelut ovat vaikeutumassa ja seuraamuksiin johti noin 16 % selvittämistoimia vaatineista kanteluista. Mediaanikäsittelyaika oli 7,9 viikkoa ja keskimääräinen käsittelyaika 13,7 viikkoa.

Kertomusvuoden jälkeen oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan työmäärä on jyrkästi kasvanut. Muun muassa kanteluissa näkyy koronaepidemian aiheuttamista poikkeusoloista johtuva piikki mutta lisäksi merkittävä yleinen kasvu.

Oikeusvaltiossa oikeuteen oikeusturvaan kuuluu oikeus saada riippumatonta oikeudellista apua ja neuvontaa asianajajalta ja muulta pätevältä ja luotettavalta oikeusavustajalta. Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonta on oikeuden oikeusturvaan ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteuttamisen kannalta periaatteellisestikin erittäin merkittävä oikeuskanslerin erityistehtävä. Tehtäväalueella käsiteltiin 726 asiaa ja oikeuskanslerin varsinaisiin toimenpiteisiin näistä johti 40 asiaa eli noin 5 % kaikista vireille tulleista asioista.

Kertomusvuonna oikeuskanslerin ratkaisuissa kiinnitettiin huomiota muun muassa Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivan valvontalautakunnassa hyvän hallinnon periaatteiden noudattamiseen ja asianajajan tai lupajuristin asianmukaiseen kuulemiseen. Valvonta-asioissa Helsingin hovioikeudelle tehdyissä valituksissa on kiinnitetty huomiota luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan huolelliseen ja ammattitaitoiseen toimintaan päämiehen edun ja oikeusturvan toteuttamiseksi sekä asianajajan asiakasvarojen käsittelyä koskevan säännösten ja määräysten tarkkaan ja johdonmukaiseen noudattamiseen (s. 115-123).

Oikeuskanslerille on säädetty merkittäviä erityistehtäviä perustuslaissa ja syyttäjälaitoksesta annetussa laissa tuomareiden ja vuodesta 2019 lähtien kaikkien syyttäjien virkarikosasioiden käsittelyssä. Kertomusvuonna 2019 alkoi virkarikosasioiden määrän kasvu. Lakisääteiset tehtävät syyttäjien virkarikosasioissa lisääntyivät, kun 1.10.2019 voimaan tulleen Syyttäjälaitoksesta annetun lain myötä syyttäjätehtävät muidenkin syyttäjien kuin valtakunnansyyttäjän ja apulaisvaltakunnansyyttäjän virkarikosasioissa siirtyivät ylimmille laillisuusvalvojille.

Muutos on työllistänyt ylimmistä laillisuusvalvojista erityisesti juuri oikeuskansleria. Oikeuskansleri pyysi poliisia ilmoittamaan sen tutkittaviksi tulevista syyttäjän tekemäksi epäiltyä virkarikosta koskevista asioista samoin kuin aiemmin oli pyydetty ilmoittamaan tutkittaviksi tulevista epäiltyä tuomarin lainvastaista menettelyä virkatoimessa koskevista asioista. Menettelystä sovittiin etukäteen eduskunnan oikeusasiamiehen kanssa nykyiseen valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen väliseen tehtäväjakolakiin perustuen.

Tuomarien virkarikosasioiden määrää puolestaan lisäsi se, että vuonna 2018 hovioikeuksiin tehtiin laillisuusvalvontakäynnit, joilla niiden presidenttien kanssa keskusteltiin tuomioistuinlaissa olevasta säännöksestä, jonka mukaan hovioikeuden on ilmoitettava oikeuskanslerille tietoonsa tulleista seikoista, jotka saattavat johtaa virkasyytteen nostamiseen hovioikeudessa. Hovioikeuksien ilmoittamat asiat ovat usein verraten työllistäviä, sillä ne koskevat pääosin sellaisia käräjätuomarien tekemiä varsin vakavia virheitä, joista seuraa virkasyyte tai huomautus. Asioiden aiheuttamaa työmäärää on omiaan merkittävästi lisäämään se, että arvioimme ilmoituksia koskevassa laillisuusvalvonnassamme myös tarvetta puuttua muiden oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvien rikosprosessin toimijoiden menettelyyn.

Valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti

LIITE: Oikeuskanslerin laillisuusvalvonta, tilastot 2019