VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

**Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle**

## Oikeuskanslerin kertomus toiminnastaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan vuodelta 2020, K 17/2021 vp,

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2020 sisältää katsauksen oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin laillisuusvalvontaan ja sen toimenpiteisiin sekä lisäksi eduskunnan tehtävän kannalta ajankohtaisia ja yhteiskunnallisesti merkittäviä havaintoja lain noudattamisesta ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta sekä siinä ja lainsäädännössä olevista kehittämistarpeista jäsenneltynä asian kannalta merkittäviin teemoihin. Lainsäädännön kehittämisen ja lain toteutumisen sekä yleensä eduskunnan lainsäädäntövallan ja valvontavallan kannalta on periaatteellisesti tärkeää, että molemmat riippumattomat ylimmät laillisuusvalvojat, valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies, raportoivat eduskunnalle ja että eduskunnalla on käytettävissään ja se käsittelee molempien ylimpien laillisuusvalvojien havainnot ja suositukset. Oikeuskanslerin kertomuksen käsittelyn yhteydessä eduskunnan erikoisvaliokunnilla on mahdollisuus sada koottuja tietoja toimialansa lainsäädännön toimivuuteen arjessa. Kummallakin ylimmällä laillisuusvalvojalla on omat ja toisiaan täydentävät painopisteet ja erikoistumisalueensa. Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta siten täydentävät niin kohdentumiseltaan kuin näkökulmiltaan toisiaan.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on pidempään painotettu oikeuksien toteutumisen rakenteellisia esteitä ja edellytyksiä eli yhteiskunnallisia ja hallinnollisia sekä oikeudellisia seikkoja, jotka joko edistävät tai heikentävät perus- ja ihmisoikeuksien ja yksilön sekä yksilöiden muodostamien yhteisöjen oikeuksien tasapainoista toteutumista. Tällaisia rakenteellisia kysymyksiä ovat muun muassa lainsäädännön ja sen valmistelun laatu ja johdonmukaisuus, hallinnon ohjaus ja johtaminen sekä toimintakäytännöt, taloudelliset ja henkiset voimavarat osaaminen ja koulutus mukaan lukien sekä



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

www.okv.fi

tieto- ja viestintätekniset ratkaisut ja niiden hyödyntäminen, jotka nykyisin ovat yhä tärkeämpiä lainsäädännön toimeenpanon, oikeuksien toteutumisen ja yksiöiden ja yhteisöjen oikeudellisen ja yhteiskunnallisen aseman kannalta. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan painopisteitä ovat perustuslain perusteella muun muassa ennakollinen säädösvalvonta ja lainvalmistelun muu laillisuusvalvonta sekä hallitusvallan käytön laillisuusvalvonta. Digitalisaatio ja sen vaikutukset yhdenvertaisuuteen ja eri perusoikeuksien ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutumiseen ovat olleet useamman vuoden ajan erityisesti seurattava teema ja painopiste oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa.

Oikeuskanslerin kertomus sisältää myös havainnot perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisesta perustuen oikeuskanslerille perustuslain 108 §:ssä säädettyyn tehtävään valvoa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Tässä lausunnossa nostan oikeuskanslerin kertomuksen perusteella esille **keskeisiä asioita työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan toimialalta**.

## 1. Pandemian antoi opetuksia lainsäädännön ja varautumisen kehittämiseen

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomuksen vuodelta 2020, K 17/2021 vp, pääteemana on kansanvaltaisen oikeusvaltion toimivuus poikkeusoloissa ja normaalissa arjessa. Koronaviruspandemian kysymykset ja siitä saatavat opit ovat tärkeässä asemassa kertomuksessa ja niitä on tarpeen laajasti hyödyntää kehitettäessä lainsäädäntöä ja yhteiskunnan häiriönsieto- ja palautumiskykyä (resilienssi) ylipäänsä.

Puheenvuorossani ’’*Pandemia tasavallassa*’’ (s. 12- 20) käsittelen koronaviruspandemian hallintaa oikeudellisesta näkökulmasta. Suomi on lyhyellä aikavälillä selviytynyt hyvin väestöön tai elinvuosiin suhteutetun kuolleisuuden ja sairastavuuden vähäisyyden mittarilla arvioituna. Väestön terveyttä on pystytty suojelemaan suhteellisen tehokkaasti ja kansainvälisessä vertailussa myös varsin kohtuullisin kustannuksin. Kertomusvuoden jälkeen rokotukset ovat edenneet. Painotin akuutin kriisin kestäessä laillisuusvalvonnassani oikeutta elämään ja sen suojeluun sekä kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja perustuslain 19 §:ssä tarkoitettua oikeutta terveyteen, riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin ja väestön terveyden suojeluun sekä näihin sisältyvää varovaisuusperiaatetta.

Perusoikeuksien rajoitusten taso on ollut kansainvälisessä ja pohjoismaisessakin vertailussa Suomessa maltillinen. Covid-19-pandemialla on huomattavia vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Pidemmän tähtäimen hoiva-, hoito-, oppimis- ja syrjäytymis- ja lainsäädäntövelkaa on kertynyt. Lisäksi on kertynyt tarvetta varmistaa tuottavuuden riittävä kasvu myös tulevien vuosien ja sukupolvien perusoikeuksien turvaamiseksi. Hyvinvointiongelmien kasautuminen ja yhteiskunnan

muutoinkin menossa olevat kehityslinjat vahvistuvat. Tulevien vuosien ja sukupolvien kannalta on vielä joukko vaikeita yhteiskunnallisia ongelmia ratkaistavana. Tämä on ensisijaisesti hyvinvointiyhteiskunnan yhteiskuntapolitiikkaa koskeva kysymys. Oikeudellinen pitkän tähtäimen näkökulma on, että perusoikeuksien tasapainoinen toteutuminen voidaan pitkällä tähtäimellä turvata.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa otettiin huomioon kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja niihin perustuvat suositukset, erityisesti Euroopan neuvoston suositukset poikkeusoloista sekä soveltuvin osin myös muissa maissa vastaavaa perustuslaillista valvontaa harjoittavien valtioelinten käytännöt muissa maissa. Oikeuskansleri osallistui aktiivisesti Euroopan unionin oikeusasiamiesten yhteistyöhön poikkeuksellisissa oloissa sekä lisäksi seurasi ennakollista perustuslakikontrollia ja lainsäädännön johdonmukaisuuden ja laadun valvontaa suorittavien eri EU-maiden valtioelinten käytäntöä (osassa Keski-Euroopan maita on valtioneuvosto –instituutiot eli korkeinta hallinto-oikeutta vastaavan ylimmän hallintotuomioistuimen yhteydessä on riippumatonta ylintä oikeudellista neuvontaa ja lakiehdotusten ennakollista tarkastamista sekä tarvittaessa myös parempia säädösehdotusten muotoiluja esittävä toiminto, joiden tehtävät muistuttavat oikeuskanslerille perustuslain 108 §:n 2 momentissa säädettyä tehtävää antaa oikeudellisia tietoja ja lausuntoja tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille. Tällainen institutionaalinen ratkaisu on muun muassa Hollannissa, Belgiassa, Luxemburgissa ja Ranskassa. Oikeuskanslerin kansainvälisestä yhteistyöstä kerrotaan tiiviisti kertomuksen s. 37 - 38).

**Suomalainen oikeusvaltio** osoitti kertomukseen kokoamiemme arviointien perusteella **yleisen toimivuutensa myös koronapandemiassa** (kertomuksen s. 12-13 ja s. 105). **Pandemia paljasti kuitenkin samalla puutteita**, joista oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin laillisuusvalvontaratkaisut kertovat. Laillisuusvalvonnalla pystyttiin puuttumaan ja korjaamaan poikkeuksellisissa oloissa puutteita ja virheitä. Tämän lisäksi laillisuusvalvonnan kokemusten perusteella voidaan osaltaan koota kehittämistarpeita tulevaisuuden varalle.

Puheenvuoroni **kokoaa havaintoja lainsäädännön kehittämisen tarpeista**. Kertomuksen eri jaksoissa ja varsinkin kertomuksen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista koskevan 3 luvun ensimmäisessä alaluvussa ylin laillisuusvalvonta ja perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen poikkeuksellisissa oloissa (s. 40 – 57).

Puheenvuorooni kokoamieni havaintojeni mukaan **varautuminen pandemiaan** oli Suomessa jäänyt kesken ja vain tiettyihin uhkiin (influenssa) perustuvaksi. Tiedon epävarmuus oli suurta erityisesti epidemian alkuvaiheessa.

Oikeutta terveelliseen ympäristöön ja terveyteen sekä ympäristöä ja yhteiskuntaa kokonaisuutena koskevassa päätöksenteossa inhimillinen tieto on yleensäkin rajallista, erehtyväistä, monimutkaista ja ristiriitaista. Tämän epävarmuuden kanssa on opittava elämään ja toimimaan lainsäädännössä jatkossakin.

Laillisuusvalvontaa tehdään nopealla aikataululla epätäydellisessä maailmassa. Oikeuskansleri korjautti valtioneuvoston istuntojen ennakollisessa valvonnassa 16 prosentissa asioista yhtä tai useampaa oikeudellista virhettä. Korjautetuista asioista 46 oli hallituksen esityksiä.

Oikeaan osuneella ja oikea-aikaisella päätöksenteolla, toimivilla valmistelu- ja päätöksentekorakenteilla sekä kriisinhallintaan taipuvalla lainsäädännöllä on suuri merkitys yleisvaarallisen tartuntatautiepidemian torjunnalle. Ajantasainen (yleis)lainsäädäntö, perustuslain johdonmukainen tulkintakäytäntö sekä avoimuus ja päätösten perusteleminen luovat ihmisten luottamukselle ja nopealle päätöksenteolle perustaa. Kriiseissä luottamuksen merkitys korostuu.

**Kriisijohtaminen on Suomessa huomattava lainvalmistelutehtävä**. Vuoden 2020 valtiopäiville hallitus antoi 265 hallituksen esitystä, joista 99 liittyi suoraan covid-19- epidemiaan; 136 lakiesityksestä 101 koski väliaikaista lainsäädäntöä. Valtioneuvoston valmistelukapasiteetti oli äärirajoillaan. Valtioneuvoston on perustuslain puitteissa pystyttävä tehokkaasti johtamaan maata. Kriisissä korostuu valtioneuvoston kyvykkyys nopeaan, ministeriörajat ylittävään sekä ministeriöiden eri näkökulmat yhdistämään pystyvään lainvalmisteluun. Lainvalmistelussa on oltava taitoa tuottaa perusoikeuksien yleisten ja perusoikeuskohtaisten erityisten rajoitusperusteiden mukaista, tarkkarajaista ja täsmällistä sääntelyä. Lainvalmistelussa tulee olla tietoja ja kyvykkyyttä tuottaa seikkaperäiset sekä toimenpiteiden kokonaishyödyt ja -haitat erittelevät perustelut nopeastikin. Näissä valmiuksissa on Suomessa heikkouksia. Kuuleminen esityksestä poikkeusoloissakin varmistaa ja parantaa lainsäädännön laatua ja luo luottamusta: kuulemisesta poikkeamisella on yleensä huonoja vaikutuksia.

Kriisissä tarvitaan nopeaa kykyä päätöksentekoon luottamusta herättävällä tavalla. Ajantasainen lainsäädäntö ja perustuslain johdonmukainen tulkintakäytäntö sekä avoimuus ja päätösten perusteleminen ja hyvä hallinto luovat tälle perustan. Kriisinhallinnassa tarpeen ovat koko yhteiskunnan ja julkisen hallinnon sekä palveluiden riittävän ketterät ja joustavat mutta samalla toimivat yleiset johtamis- ja hallintajärjestelmät ja infrastruktuurit.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan toimialan kannalta keskeisessä asemassa varautumisessa on myös työterveyshuolto ja yhteistyö sen kanssa sekä työturvallisuutta koskeva ohjaus.

Kertomuspuheenvuorossani tuodaan yleisesti esille, että varautumisen ohella myös yhteistyössä siinä ja yhteistyön säädösperustassa on selkeästi kehittämistarpeita.

Yhteiskunnan joustava toiminta kriisitilanteissa edellyttää julkisen ja yksityisen sektorin sekä kansalaisyhteiskunnan luottamusta ja laajaa yhteistyötä. Työmarkkinajärjestöillä on ollut huomattava rooli haettaessa joustoja, joilla yritykset ja työntekijät ovat voineet kohdata covid-19-pandemiasta seuraa-

vat vaikeudet tai esimerkiksi pohdittaessa työterveyshuollon tarjoamia mahdollisuuksia. Heikommassa asemassa olleiden ryhmien ääni ei ole kuitenkaan kuulunut riittävän voimakkaasti. (Kertomus s. 14-15)

Lääketieteelliset ja epidemiologiset skenaariotarkastelut kertovat, että covid-19-riskin ja torjunnan kanssa joutunemme vielä elämään mahdollisesti useita vuosiakin. Luonnossa on satojatuhansia muita viruksia, jotka voivat mahdollisesti aiheuttaa lähitulevaisuudessakin pandemian. Linnuissa ja nisäkkäissä elänee 1,7 miljoonaa tuntematonta virusta, joista 600 000 – 800 000 voi tarttua ihmiseen. Eläimistä ihmisiin tarttuvat taudit, zoonoosit, ovat aiheuttaneet noin 70 prosenttia tartuntatautiepidemoista.31 Zoonoosien tunnistamiseen ja torjuntaan sekä niihin liittyvien riskien hallintaan on kansainvälisesti ja Suomessa perusteltua tulevaisuudessakin sijoittaa. Covid-19-epidemian jälkeen on tarpeen valmistella tartuntatautilakiin säännökset siitä, miten yksityinen elinkeinotoiminta ja vapausoikeuksia voidaan tasapainottaa perusoikeuden terveyteen ja sen suojeluun sekä väestön terveyden suojelun edellyttämien tartuntatautien torjunnan ja leviämisen estämisen kanssa. Lakiin tarvitaan pandemiasäännökset tai vakavien pandemioiden varalta on perusteltua valmistella erillinen pandemialaki. Tartuntatautilaki on pandemiasääntelyn lisäksi tarpeen muutenkin uudistaa kokonaisuutena. Tässä yhteydessä on hyvä tarkastella työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan toimialan osalta myös työterveyshuollon roolia sekä ylipäänsä työpaikkoja tartuntariskien lähteinä ja niissä tehtäviä terveysturvallisuustoimia sekä oikeuden terveelliseen ympäristöön toteutumista riittävän laaja-alaisesti työelämän yhteydessä. Varovaisuusperiaatetta, joka ohjaisi ennakoivia pandemian torjuntatoimia, ei ole lain soveltamisen kannalta riittävän selkeästi kirjattu tartuntatautilakiin eikä valmiuslakiin. Pidän tärkeänä, että käsillä olleista poikkeusoloista kootaan lainsäädännön kehittämistarpeet heti kriisitilanteen rauhoituttua. Valmistelu on tarpeen tehdä huolella harkiten ja laajapohjaisesti mutta ripeästi esimerkiksi parlamentaarisessa komiteassa. (Ks. Kertomus s. 17 -18 ja siellä mainitut lähteet, erityisesti David Skegg et. al.: Future scenarios for the COVID-19 pandemic, The Lancet, Vol. 397, issue 10276, p. 777-778, (FEBRUARY 27, 2021), https://doi.org/10.1016/S01406736(21)00424-4 . Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES): Escaping the ‘Era of Pandemics’. Ks. myös IPBES (2020) Workshop Report on Biodiversity and Pandemics of the Intergovernmental Plat- form on Biodiversity and Ecosystem Services. Daszak, P., das Neves, C., Amuasi, J., Hayman, D., Kuiken, T., Roche, B., Zambrana-Torrelio, C., Buss, P., Dundarova, H., Feferholtz, Y., Foldvari, G., Igbinosa, E., Junglen, S., Liu, Q., Suzan, G., Uhart, M., Wannous, C., Woolaston, K., Mosig Reidl, P., O’Brien, K., Pascual, U., Stoett, P., Li, H., Ngo, H. T., IPBES secretariat, Bonn, Germany, DOI:10.5281/zenodo.4147317)

Tartuntatautilakia ja valmiuslakia ei ole kirjoitettu pandemian varalta. Tartuntatautilakiin on ollut tarve tehdä lukuisia muutoksia covid-19-epidemian aikana. Lisäksi lakia on tulkittu laajentavasti oikeuden elämään suojelemiseksi. Ongelma on osin väärällä lailla yksityiskohtainen sääntelytapa. Lait on tarpeen uudistaa. Oikeusvaltiossa lakeihin on tarpeen sisällyttää ajantasaiset ja riittävän yleiset säännökset pandemiatilanteiden ja niiden johtamisen kannalta. Kertomuksen suoran tekstin ulkopuolelta

totean, että laillisuusvalvonnassani sain käsityksen, jonka mukaan **työpaikoilla tapahtuvassa virustartuntojen leviämisen estämisessä** oli käytännössä vaikeuksia osalla työpaikoista ja tartuntatautilainsäädännön ja yleisen työterveyttä ja turvallisuutta sekä niiden varmistamista koskevan lainsäädännön ja niiden mukaisten viranomaisvaltuuksien suhde eivät olleet käytännössä niin selkeitä, mitä vakavat pandemiatilanteet voivat edellyttää.

Perustuslain 20 §:ssä tarkoitetun **oikeuden terveelliseen ympäristöön ja sen toteuttamisen erityisulottuvuudet ovat nähdäkseni muutoinkin yhä tärkeämpiä yhteiskunnassa ja oikeusjärjestyksessä** sekä perusoikeuksien keskinäisessä punninnassa. Tämä heijastuu väistämättä myös lakivaliokunnan toimialan lainsäädäntöön.

## 2. Oikeuskanslerin ylin laillisuusvalvonta kehittää ja ylläpitää oikeusvaltiota

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa lähisuhdeväkivalta on tunnistettu yhdeksi merkittäväksi perus- ja ihmisoikeuksien ja tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumisen ongelmaksi Suomessa. Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen kirjoittaa puheenvuorossaan oikeuskanslerin yleisestä tehtävästä ylläpitää ja kehittää oikeusvaltiota puheenvuorossaan ’’*Oikeuskansleri oikeusvaltion ylläpito ja kehittämistehtävässä*’’(kertomuksen s. 21-26). Kestävä oikeusvaltio rakentuu hyvinvoinnista, perus- ja ihmisoikeuksista ja demokraattisista osallistumisoikeuksista sekä ottaa huomioon tulevien sukupolvien oikeudet. Oikeusvaltio säilyy vain, jos kansalaiset luottavat viranomaisten toimivan lainmukaisesti ja perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittaen. Ilman tätä oikeusvaltio rapautuu: hiljalleen jäljelle jäävät vain vahvemman oikeus, jakaantunut kansa ja tyhjä puhe.

Kanteluiden käsittely on oikeusvaltion ylläpitoa ja epäluulojen torjuntaa. Selvittämällä kanteluasia korjataan mahdollisia virheitä ja torjutaan perusteetonta arvostelua. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on ollut jo pitkään tavoitteena vaikuttaa yksittäistapausta laajemmin hallintoon ja sen ohjaukseen. Kantelut ovat tärkeä tietolähde laajemmassa oikeusvaltion kehittämisessä. Esimerkkinä tästä on apulaisoikeuskanslerin työ lähisuhdeväkivaltaa koskevassa teemassa, joka on ollut useamman vuoden ajan erityisenä aiheena esillä apulaisoikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa. Yksittäisen kantelun yhteydessä ja sen jälkeen yleisemmin apulaisoikeuskanslerin omassa aloitteessa tuli esille poliisin ohjeistus ja kyky tunnistaa lähisuhdeväkivaltatilanteita sekä siten aidosti auttaa myös uhria ja estää väkivallan uusiutumista. Laillisuusvalvonnan kannalta epätavanomaista oli, että kantelun viranomaisen toiminnasta oli tehnyt väkivallan uhrien suojaamisesta vastaava kansalaisjärjestö eikä itse viranomaisen kohtelun kohteena ollut henkilö. Itse ilmiön kannalta tämä ei ole yllättävää, koska lähisuhdeväkivallan uhrit eivät useinkaan pysty hakemaan apua itselleen, saati osoittamaan tyytymättömyyttä viranomaisten toimiin. Apulaisoikeuskanslerin ratkaisut osaltaan vaikuttivat merkittävästi poliisin ohjeistuksen ja toimintatavan uudistamiseen.

*Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin* on oikeuskanslerin kertomuksessa eduskunnalle vuosittain laajasti esillä omassa teemaluvussaan. Tämä johtuu perustuslaissa, tuomioistuinlaissa, syyttäjälaitoksesta annetussa laissa sekä asianajajista annetussa laissa ja luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa oikeuskanslerille säädetyistä erityistehtävistä.

Euroopan komission laatimien Euroopan unionin oikeusvaltiokertomusten vuosilta 2020 ja 2021 perusteella **Suomi on vahva oikeusvaltio** muun muassa tuomioistuinten riippumattomuuden suhteen. Oikeuskansleri on osallistunut hallituksesta riippumattomana laillisuusvalvojana tietojen tuottamiseen Euroopan komission laatimiin unionin oikeusvaltiokertomuksiin. Tuomiovallan riippumattomuuden takeet toteutuvat Suomessa useiden eri valtioinstituutioiden – joihin ylimmät laillisuusvalvojat valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies kuuluvat - toiminnan kokonaisuuden kautta. Meilläkin olisi Ruotsissa meneillään olevan perustuslain uudistamisen tarpeen arvioinnin tapaan perusteltua pohtia tuomioistuinten riippumattomuuden ja perustuslain perustavien periaatteiden toteutumisen takeita lainsäätäjän ja hallitusvallan yhteistenkin harharetkien varalta. Perustuslaillisuuden takeita Suomessa vahvistaisi omassa puheenvuorossani kannattamani ajatus perustuslain 106 §:n muuttamisesta. Tuomioistuinten pitäisi voida antaa etusija perustuslain säännökselle lakiin nähden ilman nykyistä ristiriidan ilmeisyyden vaatimusta.

## 3. Laillisuusvalvonnassa pyritään jo ennakoivasti turvaamaan oikeuksien toteutumista mukaan lukien oikeus työhön ja sosiaaliturvaan sekä hyvään hallintoon työhallinnossa samoin kuin yhdenvertaisuutta varmistavien viranomaisten toimintakykyä

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa koronapandemiaan liittyvät kysymykset ovat luonnollisesti olleet huomattavassa määrin esillä vuoden 2020 aikana. Kertomuksen teemaluvussa 3 kerrotaan pandemiaan liittyneistä laillisuusvalvonnan toimenpiteistä (kertomuksen s. 39-64).

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on pyritty osaltaan ennakoimaan ja turvaamaan ennakolta keskeisten oikeuksien toteutumista. Oikeuskansleri käytti puheenvuoron valtioneuvoston yleisistunnossa 26.3.2020 tarpeesta huolehtia **toimeentulon turvaa koskevien asioiden viivytyksettömästä käsittelystä** asiakkaiden ja käsiteltäviksi tulevien asioiden määrän nopeasti kasvaessa koroviruksen aiheuttaman pandemian yhteiskunnallisena seurauksena. Oikeuskansleri oli huolestunut siitä, pystyykö etuisuuksia ja työllistymiseen liittyviä asioita käsittelevä hallinto (työttömyyskassat, TE-toimistot ja niiden yhteisistä palveluista vastaava Keha-keskus, KELA) vastaamaan joustavasti

ja tehokkaasti nopeasti lisääntyneeseen palvelutarpeeseen ja asiakasmääriin. Asia vaati oikeuskanslerin mukaan valtioneuvostolta erityisiä toimenpiteitä. Lainsäädännön toimenpitein ja taloudellisin resurssein tässä on kohtuudella onnistuttu, mutta jonkin verran ruuhkautumista pääsi syntymään. Työttömyysturva-asioiden käsittely on ollut laillisuusvalvonnassa kanteluiden perusteella usein esillä Useissa kanteluissa ja niihin annetuissa ratkaisuissa kyse oli työttömyysturva-asioiden käsittelyn ruuhkautumisesta (Kertomus s. 55).

Oikeuden työhön ja toisaalta oikeuden terveyteen kannalta yleisesti merkittävä **kysymys terveydenhuollon ammattihenkilön kieltäytymisestä influenssarokotuksesta** (OKV/184/1/2019), oli laillisuusvalvonnassa esillä. Apulaisoikeuskanslerin ratkaisulla on laajemminkin periaatteellista merkitystä pohdittaessa työpaikkojen mahdollisuutta vaatia rokotuksia sekä tässä työnantajan ja työntekijän velvoitteita ja oikeuksia. Apulaisoikeuskansleri totesi, että perustuslain ja potilaslain säännösten perusteella työntekijällä on oikeus päättää tartuntatautilain 48 §:ssä tarkoitettujen rokotusten ottamisesta eli rokotukset ovat vapaaehtoisia. Sen sijaan kyseinen säännös velvoittaa työnantajaa huolehtimaan siitä, että sosiaalihuollon ja terveydenhuollon toimintayksiköiden asiakas- ja potilastiloissa, joissa hoidetaan lääketieteellisesti arvioituna tartuntatautien vakaville seuraamuksille alttiita asiakkaita tai potilaita, käytetään työntekijöitä, joilla on säännöksessä tarkoitettu rokotussuoja ja vain erityisestä syystä henkilöitä, joilla on puutteellinen rokotussuoja. Tämä velvollisuus liittyy perustuslaissa säädettyyn julkisen vallan velvollisuuteen turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, joka tässä tapauksessa tarkoittaa kaupungin omien työntekijöiden, mutta ennen kaikkea kaupungin terveydenhuollon yksiköiden vastuulla olevien potilaiden hengen ja terveyden suojaamista.

Ylimpien laillisuusvalvojien suorittama valvonta ja kantelut ylimmille laillisuusvalvojille ovat keskeinen oikeussuojakeino tuomioistuinten ja viranomaistoiminnan viivästyksiä vastaan Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan toimialalla **yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsittelyaikojen pituus ja niiden pidentyminen** ovat olleet esillä apulaisoikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa (kertomuksen s. 153-155 ja siinä mainitut apulaisoikeuskanslerin toimenpiteet)

**Maahanmuuttoviraston (Migri) ruuhkat ja pitkät käsittelyajat** ovat kertomusvuonna johtaneet useisiin apulaisoikeuskanslerin toimenpiteisiin. Apulaisoikeuskansleri antoi mm. Maahanmuuttovirastolle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä, kun virasto oli ylittänyt laissa opiskelijan oleskeluluvan käsittelylle säädetyn 90 päivän enimmäiskäsittelyajan noin kuudella kuukaudella. Enimmäiskäsittelyaika oli ylitetty jo ennen kuin hakemusta oli ryhdytty käsittelemään. Useita muitakin lainvastaisia käsittelyn viivästyksiä todettiin Migrin toiminnassa (kertomuksen s. 163-170), joista useampi koski myös työperusteisen maahanmuuton käsittelyn viivytyksettömyyden ongelmia.

**Työ- ja elinkeinohallintoon kohdistuneen laillisuusvalvonnan** havaintoja ja toimenpiteitä on koottu yhteen oikeuskanslerin kertomuksen lukuun 6 (kertomuksen s. 189 - 194). Varsinkin TE-toimistojen ja muu työhallinnon menettely sekä asiakkaiden oikeuksien ja palveluperiaatteen ja yhdenvertaisuuden toteutuminen ovat olleet varsin usein esillä oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa. TE-

toimistoja koskevissa seuraamusratkaisuissa kiinnitettiin huomiota hyvän hallinnon peri- aatteiden noudattamiseen. Päätöksissä todettiin TE-toimistoissa puutteita ja virheitä työnhakijan neuvonnassa, asioiden selvittämisessä, työnhakijan kuulemisessa ja yleensäkin asioiden asianmukaisessa käsittelyssä. Tällaiset virheet asiakkaan palveluprosessissa ovat omiaan vaarantamaan työnhakijan oikeusturvaa sekä oikeutta perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaiseen perustoimeentulon turvaan. Mikäli työvoimapoliittisessa lausunnossa esimerkiksi todetaan väärin perus- tein, että asiakkaalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen, asian korjaaminen Kansaneläkelaitoksen tai työttömyyskassan päätöksen jälkeen valitus- teitse vie aikaa.

Useissa seuraamusratkaisuissa oli kysymys työvoimapoliittisen lausunnon antamisen viivästymisestä. Ratkaisuissa todettiin, että asioiden käsittelyn ruuhkautuminen ei ole lähtökohtaisesti hyväksyttävä syy ylittää säädettyä määräaikaa työ- voimapoliittisten lausuntojen antamisessa.

Yhdessä seuraamusratkaisussa pyydettiin KEHA-keskusta arvioimaan TE-toimistojen käyttämän asiakastietojärjestelmän asianmukaisuutta siltä osin kuin kysymys on automaattisesti annettavista työvoimapoliittisista lausunnoista. Asiakkaalle oli annettu työvoimapoliittinen lausunto, vaikka asiakas ei ollut työtön työnhakija eikä hän ollut hakenut tai hakemassa työttömyysetuutta. Samoin käsittelyn joutuisuuteen on toistuvasti kiinnitetty huomiota. Oikeuskansleri pyysi KEHA-keskusta arviomaan TE-toimistojen käyttämän asiakastietojärjestelmän asianmukaisuutta siltä osin kuin kysymys on automaattisesti annettavista työvoimapoliittisista lausunnoista. Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluva palveluperiaate ja asianmukainen palvelu tarkoittavat muun muassa sitä, että asiakas saa tarvitsemansa palvelut tarkoituksenmukaisesti eikä hallinnossa asioivan tarvitse joutua lakiin perustumattoman ja häntä mahdollisesti loukkaavan palvelun kohteeksi.

## 4. Laillisuusvalvonnan työtaakka kasvaa jatkuvasti ja poikkeusolot toivot vielä lisäruuhkan

Oikeuskanslerin toimintaa kuvaavat tilastot viestivät kaikissa asiaryhmissä työtaakan olennaisesta kasvusta. Asioiden määrä ja vaikeusaste kasvavat. Laillisuusvalvonta-asioita tuli vuonna 2020 vireille kaikkiaan 3727 kpl: näistä kanteluita oli 2844 ja viime vuoden aikana 2674 kantelua ratkaistiin. Vuoteen 2019 verrattuna saapuneiden ja ratkaistujen kanteluiden määrä lisääntyi yli kolmanneksella. Koronaepidemiaan liittyviä kanteluita oli 547 vuonna 2020. Koronapandemian hoitoon liittyviä ja muita asioita koskevia kanteluita on tullut runsaasti tänäkin vuonna.

Poikkeuksellisista oloista johtuen valtioneuvostovalvonnan työmäärä lisääntyi huomattavasti ja valtioneuvoston asioiden aikataulut olivat poikkeuksellisen kireitä. Ennakollisen laillisuusvalvonnan lausuntoja annettiin 72 kpl, säädösesitysten tarkempia ennakkotarkastuksia oli 77 kpl. Perustuslain 111

§:n 2 momentin säätämän velvollisuuden mukaisesti oikeuskansleri oli läsnä ja valvoi laillisuutta valtioneuvoston noin 100 istunnossa, joissa käsiteltiin 2088 asiaa ja jotka kaikki olivat oikeuskanslerin esittelylistojen tarkastuksen kohteena. Lisäksi oikeuskansleri oli perustuslain 111 §:n 2 momentin mukaisesti läsnä ja valvoi laillisuutta tasavallan presidentin esittelyissä, joita vuonna 2020 oli 33 ja niissä käsiteltiin 402 asiaa. Vertailun vuoksi todettakoon, että vuonna 2019 valtioneuvoston istuntoja oli 56 kpl ja niissä käsiteltiin 1348 asiaa.

Uudistettu laki syyttäjälaitoksesta tuli voimaan 1.10.2019. Siten kertomusvuosi 2020 oli ensimmäinen kokonainen vuosi, jolloin kaikkien syyttäjien osalta mahdollisten virkarikosasioiden käsittely oli virkasyytteen nostamisen osalta syyttäjälaitoksesta annetun lain 27 §:n nojalla valtioneuvoston oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen yksinomaisena tehtävänä. Tehtävien jaosta valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen välillä annetun lain 3 §:ään perustuen valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies ovat sopineet poliisin tutkittavaksi tulleista syyttäjän tekemäksi epäiltyä virkarikosta koskevien asioiden ohjaamisesta samoin kuin jo aiemmin on ohjattu tuomareiden epäiltyä lainvastaista menettelyä virkatoimessa koskevien asioiden osalta. Tarvittaessa oikeuskansleri ja oikeusasiamies sopivat yksittäistapauksessa kumman käsiteltäväksi poliisin ilmoittama asia tarkoituksenmukaisemmin kuuluu. Oikeuskansleri pyysi sovitusti poliisia ilmoittamaan oikeuskanslerille syyttäjän tekemäksi epäiltyä virkarikosta koskevista asioista. Poliisi teki vuonna 2020 yhteensä 13 syyttäjää koskevaa ilmoitusta (kertomuksen s. 129-130). Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin välisessä työnjaossa syyttäjien epäiltyjä virkarikoksia koskevat asiat kuuluvat apulaisoikeuskanslerille.

Asianajajien ja lupajuristien valvonta-asioita käsiteltiin 615 kpl vuonna 2020.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti