VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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 sekä lisäksi eduskunnan tehtävän kannalta ajankohtaisia havaintoja lain noudattamisesta sekä siinä ja lainsäädännössä olevista kehittämistarpeista samoin kuin tiiviin kuvauksen oikeuskanslerin laillisuusvalvonnasta ja käsitellyistä asioista sekä tiedot tärkeimmistä laillisuusvalvonnan havainnoista. Kertomuksen rakenne on pääosin vakiintuneen käytännön mukainen. Vaihtuvien, yhteiskunnallisesti ja oikeudellisesti ajankohtaisten, oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa esillä olleita teemojen käsittelyä kertomuksessa on kuitenkin varovaisesti laajennettu. Oikeuskanslerin kertomus sisältää myös havainnot perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisesta perustuen oikeuskanslerille perustuslain 108 §:ssä säädettyyn tehtävään valvoa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

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 eduskunnalla on käytettävissään ja se käsittelee molempien ylimpien laillisuusvalvojien havainnot. Kummallakin ylimmällä laillisuusvalvojalla on omat ja toisiaan täydentävät valvonnan painopisteensä ja erikoistumisalueensa, vaikka ylimmän laillisuusvalvonnan olennainen piirre on yleisyys; yleisyys tarkoittaa kaikkien eri oikeuksien ja niiden toteutumisen tasapainon arviointia. Ylimmän laillisuusvalvonnan painopisteissä ei ole kyse yksittäisten oikeuksien erityisestä edistämisestä tai valvomisesta. Tässä asiantuntijalausunnossa nostan kertomuksen sisällöstä esille muutamia teemoja.

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

www.okv.fi

Pandemia antoi opetuksia laillisuusvalvontaan sekä 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 kertomuksessa tärkeässä asemassa.

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. 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. Tilanteen kehittyessä ja epidemian pitkittyessä pandemian hallinnan keinojen oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä sekä muiden perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteisten ja perusoikeuskohtaisten erityisten rajoitusperusteiden toteutumista on aina tarpeen valppaasti arvioida uusimman tieteellisen sekä kertyneen tieteellisen ja kokemustiedon valossa.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa otettiin myös 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

samalla puutteita, joista oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin laillisuusvalvontaratkaisut osaltaan kertovat. Laillisuusvalvonnalla pystyttiin puuttumaan ja korjaamaan poikkeuksellisissa oloissa puutteita ja virheitä. Tämän lisäksi laillisuusvalvonnan kokemusten perusteella voidaan osaltaan koota kehittämistarpeita tulevaisuuden varalle niin laillisuusvalvonnan kehittämiseen kuin valtioneuvoston toiminnan ja lainvalmistelun kehittämiseen.

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). Oikeusvaltion toimivuuden kannalta olennaista on myös, että ennakollisen perustuslakikontrollin ja muun ennakollisen laillisuusvalvonnan lisäksi sittemmin useissa tuomioistuinratkaisuissa ja jälkikäteisessä laillisuusvalvonnassa on korjattu poikkeuksellisten olosuhteiden aikana lain soveltamisen virheitä. Oikeusvaltiollinen kontrollijärjestelmä on kokonaisuutena ottaen toiminut oloissa, joissa on vaadittu kuitenkin uusia tulkintoja ja puutteellisen lainsäädännön johdosta myös juridistakin luovuutta.

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 sisällöllistä oikeudellista virhettä. Korjautetuista asioista 46 oli hallituksen esityksiä. Poikkeusoloissa ja poikkeuksellisissa oloissa valtioneuvoston laillisuusvalvonnan aikataulut ovat olleet poikkeuksellisen lyhyet. Kertomusvuoden jälkeen oikeuskansleri on varsin voimakkaasti laillisuusvalvonnassaan kiinnittänyt huomiota asianmukaisen ajan turvaamiseen perustuslain 108 sekä 111 ja112 §:ssä säädetylle valtioneuvoston oikeuskanslerin laillisuusvalvonnalle sekä myös valtioneuvoston jäsenten päätösharkinnalle (ks. valtioneuvoston laillisuusvalvonnan poikkeusoloissa erityispiirteistä kertomuksen s. 43 – 57; laillisuusvalvonnan tarvitsemasta ajasta viimeksi oikeuskanslerin lausunto 14.1.2022 OKV/3449/21/2021)

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. Nopeita ja yleensä määräaikaisia lakimuutoksia sekä asetusmuutoksia tarvittiin myös oikeudenhoidossa ja esimerkiksi yhtiö-, yhteisö- ja velvoiteoikeuden alalla.

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. Tartuntatautilain ongelma on osin väärällä lailla yksityiskohtainen, yleiset periaatteet ja systematiikan kadottava sääntelytapa. Lait on tarpeen uudistaa.

Oikeusvaltiossa lakeihin on tarpeen sisällyttää ajantasaiset ja riittävän yleiset säännökset pandemiatilanteiden ja niiden johtamisen kannalta.

Perustuslain 20 §:ssä tarkoitetun oikeuden terveelliseen ympäristöön ja sen toteuttamisen eri ulottuvuudet ovat nähdäkseni muutoinkin yhä tärkeämpiä yhteiskunnassa ja oikeusjärjestyksessä sekä perusoikeuksien keskinäisessä punninnassa.

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen kirjoittaa puheenvuorossaan oikeuskanslerin yleisestä tehtävästä ylläpitää ja kehittää oikeusvaltiota puheenvuorossaan ’’*Oikeuskansleri oikeusvaltion ylläpito ja kehittämistehtävässä*’’(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. Apulaisoikeuskanslerin ratkaisut osaltaan vaikuttivat merkittävästi poliisin ohjeistuksen ja toimintatavan uudistamiseen.

Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja tuomioistuinten riippumattomuus sekä oikeusvaltion tila Suomessa

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.

Vuoden 2020 kertomuksessa raportoidaan oikeuteen oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin liittyen oikeuskanslerin harjoittamasta *laillisuusvalvonnasta tuomioistuinten riippumattomuuden sekä luottamuksen tuomiovaltaan turvaajana eri menettelyissä ja tilanteissa mukaan lukien tuomareiden nimittäminen*. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonta ja mahdollisuus kääntyä oikeuskanslerin puoleen on yksi Euroopan neuvoston oikeuslaitoksen riippumattomuutta koskevan suosituksen mukaisista riippumattomuutta turvaavista takeista Suomessa. Asiaa tarkastellaan kertomuksessa Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytännön, Euroopan unionin oikeuden ja tarpeen turvata oikeusvaltion toimivuus poikkeuksellisissa olosuhteissa ja mahdollisia väärinkäytöksiä vastaan näkökulmista (kertomuksen s. 102 – 112).

Tuomioistuinten riippumattomuus tulee myös ottaa huomioon tuomioistuimiin ja tuomareihin sekä syyttäjiin kohdistuvassa laillisuusvalvonnassa. Tuomioistuinten laillisuusvalvonta kohdistuu lähinnä menettelyihin, toiminnan sujuvuuteen ja toimintatapoihin kuten asioiden käsittelyn joutuisuuteen ja tuomarin käyttäytymiseen sekä harkintavallan käytön ja tuomioistuimen menettelyiden pysymiseen lain niille säätämissä ehdottomissa rajoissa. Tuomioiden sisällön osalta valvonnan kohteeksi voivat tulla vain ilmeiset harkintavallan ylitykset, selvästi liian puutteelliset perustelut ja laista kiistattomasti todettavat virheet kuten rangaistusasteikosta poikkeamiset (kertomuksen s. 106).

Euroopan komission laatimien **Euroopan unionin oikeusvaltiokertomusten** vuosilta 2020 ja 2021 perusteella Suomi on vahva oikeusvaltio tuomioistuinten riippumattomuuden suhteen. Oikeuskansleri on osallistunut hallituksesta riippumattomana laillisuusvalvojana tietojen tuottamiseen Euroopan komission laatimiin unionin oikeusvaltiokertomuksiin. Tuomiovallan riippumat-

tomuuden 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. Tuomioistuinten valvontaa koskevat havainnot on koottu kertomuksen sivuille 114 – 128 sekä syyttäjälaitoksen osalta sivuille 129-131.

Oikeuteen oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluu mahdollisuus käyttää riippumatonta, asiantuntevaa ja luotettavaa asianajajaa, julkista oikeusavustajaa tai muuta pätevää oikeudenkäyntiavustajaa. Asianajajien, julkisten oikeusavustajien sekä luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa säädettyjen luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvontana yleisen edun näkökulmasta on yksi oikeuskanslerin lakisääteisistä erityistehtävistä. Vastaavaa tehtävää ei ole eduskunnan oikeusasiamiehellä. Asianajajavalvonta ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvonta on lain perusteella etupäässä valvonnan valvontaa eli laissa säädetyn ensisijaisen valvontajärjestelmän toimivuuden valvontaa. Kertomusvuoden aikana esille tulleissa asioissa painottuikin *hyvän hallinnon noudattaminen (kohtuulliset käsittelyajat, asianhallinnan lainmukaisuus. valvonnan kohdistuminen oikeaan tahoon)* Suomen asianajajaliiton yhteydessä toimivassa riippumattomassa valvontalautakunnassa. Asianajajavalvonnasta ja siinä käsitellyistä asioista kerrotaan kertomuksen sivuolla 132-140.

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