Eduskunnan lakivaliokunnalle

Lakivaliokunnan asiantuntijakuuleminen 4.10.2022

OIKEUSKANSLERIN KERTOMUS VUODELTA 2021, K 19/2022 VP

Tässä asiantuntijalausunnossa keskityn eduskunnan lakivaliokunnan toimialan ja eduskunnan valtiosääntöisen tehtävän kannalta kiinnostaviin nostoihin oikeuskanslerin kertomuksesta vuodelta 2021, **K 19/2022 vp** ja kertomuksen taustalla olevista oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin riippumattomina ylimpinä laillisuusvalvojina tekemistä laillisuusvalvontaratkaisuista ja -toimenpiteistä.

Eduskunnan valtiosääntöiseen tehtävään liittyviä nostoja rakenteellisen laillisuusvalvonnan näkökulmasta

Oikeuskanslerin kertomuksen käsittelyn eduskunnan erikoisvaliokunnissa ja siten tämän asiantuntijalausunnon tarkoituksena on saattaa eduskunnan tietoon sen valtiosääntöisten tehtävien lainsäätäjänä kannalta merkittävimpiä tietoja perus- ja ihmisoikeuksien sekä yleensä oikeuksien toteutumisesta ja sen esteistä sekä lain noudattamisesta ja lainsäädännössä olevista puutteista ja kehittämistarpeista.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 7 §:n mukaan oikeuskanslerilla on oikeus tehdä ehdotuksia säännösten ja määräysten kehittämiseksi ja muuttamiseksi, jos valvonnassa on havaittu niissä puutteita tai ristiriitaisuuksia tai jos ne ovat aiheuttaneet oikeudenkäytössä epätietoisuutta tai eriäviä tulkintoja. Oikeuskanslerin kertomusmenettelyssä ja tässä asiantuntijalausunnossa tuodaan eduskunnan valtiosääntöisen tehtävän vuoksi erityisesti esille säännösten tai niiden soveltamisen puutteita ja ristiriitaisuuksia.

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

www.oikeuskansleri.fi

Molempien ylimpien laillisuusvalvojien, valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan ja tehtäviin sekä toimintatapaan kuuluu **laillisuusvalvonnan rakenteellinen näkökulma**. Rakenteellinen laillisuusvalvonta kohdentuu erilaisten rakenteellisten tekijöiden vaikutuksiin oikeuksien tasapainoiseen toteutumiseen ja siinä oleviin ongelmiin. Tällaisia rakenteellisia ongelmia voivat olla esimerkiksi **puutteellinen tai ristiriitainen lainsäädäntö, puutteellinen ministeriön ohjaus, ongelmat hallinnonalojen ja viranomaisten johtamisessa, sisäisessä valvonnassa ja resursoinnissa sekä tietojärjestelmissä**. Tuomioistuinten ja hallinnon **toimintakulttuurit ja -tavat** voivat myöskään joko edistää tai olla esteenä oikeuksien tasapainoiselle toteutumiselle. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on jo pidempään ollut painopisteenä ja erityisenä teemana tällaisiin rakenteellisiin seikkoihin huomion kiinnittäminen. Oikeuskanslerin kertomuksessa ja sen mukaisesti tässä asiantuntijalausunnossa pyritään tuomaan esille oikeuksien ja kansanvaltaisen oikeusvaltion tasapainoisen toteutumisen rakenteellisia kysymyksiä.

Oikeuskanslerin eduskuntakertomuksen käsittelyn tarkoituksena ei sen sijaan ole perustuslakivaliokunnan painottaman laillisuusvalvonnan riippumattomuuden johdosta yksittäisten laillisuusvalvontaratkaisujen käsittely (ks. PeVM 2/2022 vp, kappale 3, PeVM 1/2022 vp, kappale 2, PeVM 16/2021 vp, kappale 18, PeVM 11/2021 vp, kappale 13 ja siinä viitatut mietinnöt PeVM 16/2020 vp, PeVM 5/2018 vp, PeVM 1/2017 vp, PeVM 3/2016 vp, PeVM 8/2015 vp). Niihin viitataan tässä asiantuntijalausunnossani ainoastaan kertomusta tarkemman lisätiedon dokumentoimiseksi.

Oikeuskanslerin **kertomuksen rakenne vastaa vakiintunutta käytäntöä**. Oikeuskanslerin kertomuksen yleiskatsausosassa esitellään oikeuskanslerin tehtävät ja toimivaltuudet sekä tarkastellaan muun muassa Oikeuskanslerinviraston organisaatiota ja taloutta. Tämän lisäksi kertomuksessa selostetaan oikeuskanslerin toimintaa tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuuden valvonnassa, perus- ja ihmisoikeuksien valvontaa, oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja sen osana asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvontaa sekä viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvontaa hallinnonaloittain. Kertomuksen loppuun on kerätty tilastotietoja toimenpiteistä ja työtilanteesta. Kertomukseen on otettu erityisiä **teema-artikkeleita sekä tiivistettyjä tietolaatikoita** laillisuusvalvonnan keskeisistä näkökulmista ja havainnoista. Erityisiä teemoja ja teema-artikkeleita ovat vuoden 2021 kertomuksessa edelleen koronaviruspandemian hallinta perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen näkökulmasta (esim. säädösvalmistelu ja ennakollinen säädösvalvonta poikkeusoloissa, kertomuksen s. 42-49) mutta myös valmistautuminen valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen väliseen tehtäväjaon uudistamiseen (oikeuskanslerin kertomuksen s. 35) ja Euroopan unionin ilmoittajansuojelusääntelyn toimeenpanoon (oikeuskanslerin kertomuksen

s.36 ja s. 53-55) sekä hallinnon automaatio laillisuusvalvonnan kohteena kertomuksen s. 50-52).

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin puheenvuorot

Vakiintuneen tavan mukaisesti oikeuskanslerin kertomuksen alussa ovat oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin puheenvuorot laillisuusvalvonnan kannalta merkittävistä teemoista.

Valtioneuvoston oikeuskanslerille on perustuslaissa uskottu erityisenä painopisteenä ylimpään hallitusvaltaan kohdistuva riippumaton laillisuusvalvonta. Osa tätä tehtävää on ennakollinen säädösvalvonta ja muu lainvalmistelun laillisuusvalvonta. Lainvalmistelu on tärkeimpiä valtioneuvoston valtiosääntöisiä tehtäviä. Kuvaan puheenvuorossani nykyiset, pidemmän kehitystyön tuloksena kiteytyneet mutta myös korona-ajan kokemusten ja kritiikin huomioimiseksi sekä suomalaisenyhteiskunnan odotuksiin vastaamiseksi tehtyjen muutosten jälkeiset ennakkovalvonnan käytännöt. Puheenvuoroni pääasiana on **uudistetun toimenpidekynnyksen puuttua hallituksen esitysten ja asetusehdotusten sisältöön esittely** (oikeuskanslerin kertomus, s. 12- 21).

Oikeuskanslerin laillisuusvalvontakäytännössä on tunnistettu **seitsemän tyyppitapausta** sen suhteen, milloin ja miten nykyisin oikeuskanslerin ennakollisessa säädösvalvonnassa tartutaan puutteisiin hallituksen esityksissä ja asetusehdotuksissa. Tyyppitapaukset ovat: 1) esityksellä ei ole olennaista perustuslakiliityntää ja lainsäätäjällä on laaja harkintavalta, 2) perustuslain kannalta ongelmaton esitys, 3) vakiintuneen perustuslain tulkinnan puitteisiin valmisteltu perustuslain tulkintaa sisältävä esitys, 4) uutta ja jännitteistä perustuslain tulkintaa mutta lainsäätäjän liikkumavaraa sisältävä esitys, jossa hallitus hakee uusia tulkintoja, 5) säätämisjärjestyskysymyksestä vakiintuneen perustuslain tulkinnan muuttamista avoimesti tavoitteleva hallituksen esitys – demokratiassa hallituksella on ja pitää olla tähän oikeus ja kansanvallassa lainsäätäjällä on harkintavaltaa, 6) perustuslain kannalta olennaisesti puutteellinen esitys ja 7) selvästi perustuslain tai pakottavien EU- tai kansainvälisten velvoitteiden vastainen esitys. (oikeuskanslerin kertomus s. 16-19).

Aikaisempaa herkempi puuttuminen valtioneuvostolle ja sen ministeriöille kuuluvan valmistelun päätteeksi parantaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan ja mietintövaliokuntien sekä eduskunnan kokonaisuutena **mahdollisuuksia keskittyä riittävän huolellisesti valmisteltujen hallituksen esitysten perusteella lainsäädäntövallan käyttöön**. Samoin tämä mahdollistaa perustuslakivaliokunnalle parempia edellytyksiä hoitaa sille perustuslain 74 §:ssä säädettyä tehtävää antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta ja suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin mahdollisimman asianmukaisten ja lainvalmisteluohjeiden mukaan laadittujen lakiehdotusten

suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevien arviointien perusteella ja keskittymisen asioihin, joissa perustuslakivaliokunnan sisällöllinen käsittely on sen tehtävän kannalta tarpeen (hallituksen esitysten säätämisjärjestysperusteluiden merkityksestä, ks. **PeVL 67/2018 vp**, s. 3 ja **PeVL 19/2016 vp**, s. 2—3). Herkempi oikeuskanslerin puuttuminen osaltaan varmistaa sitä, että valtioneuvosto hoitaa sille kuuluvan ja sen vastuulla olevan lainvalmistelun eikä tämä tehtävä valu eduskunnalle ja sen valiokunnille. Oikeuskansleri tai muukaan perustuslakikontrolli ei korvaa tai paikkaa hyvää lainvalmistelua, joka on perustuslain perusteella valtioneuvoston vastuulla. Oikeuskanslerin ennakkovalvonnan menettelyt nykyään ovat määrämuotoiset ja päätyvät dokumentoituihin kannanottoihin julkisissa asiakirjoissa. Nykyiset oikeuskanslerin menettelyt vastaavat useiden eurooppalaisten oikeusvaltioiden ennakollista perustuslakikontrollia ja muuta lainsäädännön ennakkovalvontaa tekevien riippumattomien valtioelinten - kuten Ranskan ja Hollannin ylimmän hallintotuomioistuimen Conseil d'etatin ja Hollannin valtioneuvoston sekä Ranskan perustuslakineuvoston ja osin Ruotsin Lagrådet'in – menettelyitä.

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen käsittelee puheenvuorossaan **laillisuusvalvojan ja median rooleja ja suhdetta**. Laillisuusvalvonta on julkista toimintaa ja sillä on monia yhteyksiä mediaan. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonnassa on käytettävä muitakin tietolähteitä kuin kanteluita. Ammattitaitoinen - erityisesti tutkiva -journalismi voi tuoda esiin asioita, jotka saattaisivat jäädä perinteiseltä laillisuusvalvonnalta piiloon. Apulaisoikeuskansleri kirjoittaa **ihmiskaupparikosten esitutkinnan viivästyksiä koskevasta omasta aloitteestaan**, joka käynnistyi kanteluiden ja laillisuusvalvojan oman tiedonhankinnan mutta myös median tietojen perustella sekä sen johdosta annetusta huomattavasta ratkaisustaan. Median ja laillisuusvalvojan riippumattomuutensa puitteissa tekemät toimet osaltaan edistivät toisiaan täydentävästi ongelman paljastumista ja ratkaisujen etsimistä.

Ihmiskaupparikosten tutkinnan viivästyksiä koskeva apulaisoikeuskanslerin oma aloite

Lakivaliokunnan toimialan kannalta erityisen huomioarvoinen yksittäinen vuonna 2021 apulaisoikeuskanslerin tekemä ja yleisestikin hyvin merkittävä laillisuusvalvontaratkaisu koski poliisin ihmiskaupparikosten esitutkinnan viivästyksiä. Viivästykset ja puutteet olivat merkittäviä ja useissa tapauksissa lainvastaisia (**apulaisoikeuskanslerin ratkaisu poliisin ja syyttäjien menettely sekä ihmiskaupan tutkinta, OKV/1233/70/2021, OKV/1956/90/2021**; oikeuskanslerin kertomuksen s.154-155 ja apulaisoikeuskanslerin puheenvuoro, oikeuskanslerin kertomuksen s. 22-28). Päätöksessä muun muassa todettiin, **ettei poliisi ollut tunnistanut ihmiskaupparikosten ja siihen liittyvien rikosten tunnusmerkistöjä**. Viivästymisiin oli ollut myös muita syitä, kuten poliisin vähäiset **tutkintaresurssit, ongelmat**

tulkkauksessa ja **viranomaisten välisessä yhteistyössä**. Asia ja korjaaviin toimin ryhtyminen ovat edelleen apulaisoikeuskanslerin seurannassa.

KORONAN VAIKUTUKSET VALTIONEUVOSTOSSA, HALLINNOSSA JA LAINKÄYTÖSSÄ

Ajantasaisella yleislainsäädännöllä sekä toimivilla johtamisjärjestelmillä ja varautumisella on suuri merkitys poikkeusoloissa

Valtioneuvoston työskentelyä leimasi koko vuoden koronaviruspandemian torjunta. Hallitus antoi eduskunnalle 246 hallituksen esitystä, joista 57 liittyi suoraan koronavirusepidemiaan ja 15 oli tartuntatautilain muutoksia. Tartuntatautilain nojalla annettiin vuonna 2021 yhteensä 61 valtioneuvoston asetusta. Epidemiaan liittyvät esitykset olivat poikkeuksetta kiireellisiä. Aikaisempi lainsäädäntö osoittautui monin tavoin puutteelliseksi. Valtioneuvoston yleisistunnoista vuonna 2021 yli puolet olivat normaalin viikottaisen istunnon lisäksi järjestettyjä ylimääräisiä istuntoja. Lakivaliokunnan toimialalla muun muassa kiinnitettiin huomiota siihen, että määräaikaisen lainsäädännön tarve ja voimassaoloaika perusteltiin lakivaliokunnan kannanottojen edellyttämällä tavalla (oikeuskanslerin kertomuksen s. 47). Asetusten osalta kiinnitettiin huomiota niiden pysymiseen asetuksenantovaltuuden puitteissa sekä asetusten perusteluiden riittävyyteen ja vaadittiin tarvittaessa merkittäviäkin korjauksia (oikeuskanslerin kertomuksen s. 47). Oikeuskansleri painotti, että tartuntatautilain nojalla annettujen valtioneuvoston asetusten perusteluissa tulee joka kerta erikseen ja riittävästi perustella perusoikeusrajoitusten välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus sekä perusteluissa ja ratkaisuissa tulee myös Euroopan unionin antamat suositukset ottaa painoarvonsa mukaisesti huomioon. Ratkaisussa painotetaan monipuolista ja avointa perustelemista erityisesti perusoikeusherkissä asiakokonaisuuksissa (ravintolarajoitukset, matkustamisen rajoitukset, ks. oikeuskanslerin kertomuksen s. 80 ja s. 193- 194, **oikeuskanslerin ratkaisu tartuntatautilain nojalla annetut valtioneuvoston asetukset OKV/1960/10/2020**)

Kertomuksen perusteella koronavuoden opetukset voidaan tiivistää, että poikkeuksellisina aikoina varsinkin tarvitsemme ***ajantasaista, realistista ja riittävän joustavaa yleislainsäädäntöä sekä sille nojaavaa taitavaa mutta yksityisten oikeudet ja hyvän hallinnon turvaavaa lainsoveltamista maailmassa, jossa on yllättäviä riskejä ja paha monella tapaa läsnä***. Oikeudenhoidon ja monen keskeisen oikeudenalan yleislainsäädännön osalta tämä on lakivaliokunnan tehtävänä.

Koronapandemian vaikutukset näkyivät hallinnon ja lainkäytön laillisuusvalvonnassa vuonna 2021. Koronatilanne on ollut myös ns. ”päällä” eri muodoissaan jo kaksi ja puoli vuotta ja jatkuu vain. Hallintoon ja lainkäyttöön vaikutus tuli hienoisella viiveellä. Työskentelytapojen radikaali ja ennakoimaton muutos ja koronan aiheuttamat uudet tehtävät sitoivat hallinnossa ja lainkäytössä resursseja ja muuttivat tehtävien prioriteetteja.

Nytkin on aihetta palata edellisen oikeuskansleri kertomuksen vuodelta 2020 K 17/2021 vp sivulla 52-53 selostettuun **apulaisoikeuskanslerin ratkaisuun toimenpiteet lentoasemilla koronaviruksen torjunnassa keväällä 2020 OKV/433/70/2020**, joka ei saisi päästä unohtumaan. Lentoaseman sekava ja ilman johtoa tapahtunut toiminta mahdollisti dramaattisesti koronatilanteen huonontumisen maaliskuussa 2020. Kuten ratkaisussamme selvästi on kirjoitettu, tartuntatautilain mukaan vastuu johtamisesta kuului STM:lle. Se ei ollut silloin asiaan varautunut. ***Työtä sen eteen, että johtamisvastuut ja –järjestelmät sekä varautuminen saadaan kuntoon, täytyy edelleen jatkaa***. Selkeät johtamisjärjestelmät ja hyvä varautuminen suojaavat myös tarpeettomilta puuttumisilta perusoikeuksiin poikkeuksellisissa tilanteissa.

Oikeuskanslerin kertomuksen 2021 sivulla s. 41 on tiivistetty tilastoja ja luonnehdittu myös koronaan suoraan liittyviä kanteluita. Vaikka monet kantelut eivät ole johtaneet toimenpiteisiin, on kanteluiden perusteella kuitenkin tullut ilmi puutteita ja virheitä, joihin on laillisuusvalvonnassa puututtu ja joita on saatu myös oikaistua. Lisäksi kanteluidenkin perusteella on **korjattu tai lähdetty korjaamaan laajempia rakenteellisia ongelmia**, jotka voivat jatkossakin helposti myötävaikuttaa oikeudenloukkausten syntymiseen. Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin ratkaisuista ilmenee, että **korona on ollut tai voinut olla osasyynä esimerkiksi asian viipymiseen hallinnossa ja lainkäytössä tai poikkeuksellisissa oloissa syntyneisiin virheisiin**. Laillisuusvalvonnassa tämä on ymmärretty, mutta ”koronaväitettä” ei ole kuitenkaan sellaisenaan hyväksytty, vaan katsottu sitä osana kokonaisarviointia. Esimerkiksi huomioita on kiinnitetty viivästyksen koronasta riippumattomiin tekijöihin tai viivästyksen vaikutuksiin kantelijan oikeusturvalle.

Näistä tilanteista on oikeuskanslerin kertomuksesta poimittavissa kaksi esimerkkiä, käräjäoikeuksista (Koronaviruspandemian vaikutus asian käsittelyaikaan käräjäoikeudessa, oikeuskanslerin kertomuksen s. 122-123, **apulaisoikeuskanslerin ratkaisu koronaviruspandemian vaikutus asian käsittelyaikaan käräjäoikeudessa OKV/928/19/2021**), ja karanteenipäätösten viipymistä koskeva ratkaisu. Karanteenipäätöksiä koskevassa ratkaisussa painotettiin karanteenipäätösten merkittäviä vaikutuksia kohteena olleiden henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksiin kuten liikkumisvapauteen ja itsemääräämisoikeuteen, minkä vuoksi myös muutoksenhakuoikeuden turvaaminen oli tärkeää eikä siksi pelkkä suullinen päätöksenteko karanteeniaikana ollut riittävää (oikeuskanslerin

kertomuksen s. 210-211, **apulaisoikeuskanslerin sijaisen ratkaisu karanteenipäätösten viipyminen OKV/419/10/2020**). Nyt vuoden 2022 puolella oikeuskansleri on antanut laajemman ratkaisun karanteeni ja eristämispäätöksistä ja edellyttänyt myös lainsäädännön uudistamisen tarkastelua sekä muita rakenteellisia toimia hyvän hallinnon turvaamiseksi jatkossa (**oikeuskanslerin ratkaisu karanteeni- ja eristämispäätökset koronaviruspandemian aikana OKV/419/10/2022**). Vuoden 2022 puolella on myös käräjäoikeuksia koskien annettu apulaisoikeuskanslerin Lapin käräjäoikeuden silloista laamannia koskeva ratkaistu (**apulaisoikeuskanslerin ratkaisu syyteoikeuden vanhentuminen OKV/2850/10/2020**). Syyteoikeus oli vanhentunut käräjäoikeudessa laamannin laiminlyödessä valvoa epäonnistuneiden tiedoksiantojen siirtämisen haastemiestiedoksiantoon. Apulaisoikeuskansleri huomioi myös laamannin esittämät seikat maaliskuussa 2020 alkaneen koronaepidemian vaikutuksista käräjäoikeuden toimintaan ja laamannin viraston päällikkönä tuolloin edellytetyt varsin vaativat ja kiireelliset työtehtävät. Koronapandemia on monella tapaa **kuormittanut oikeuslaitosta** ja **aiheuttanut virheitä sekä yleisesti juttujen viivästymistä**; **käsittelyvelkaa on kertynyt**. Oikeuskanslerin kertomuksen ulkopuolelta on sinänsä tarpeen todeta, että **tuomioistuimet ovat selvinneet kansainvälisen vertailun perusteella suhteellisen hyvin korona-ajasta ja ovat pystyneet antamaan poikkeuksellisissa oloissa oikeussuojaa** (ks. esimerkiksi **Euroopan unionin oikeusvaltiokertomus 2021, Oikeusvaltiotilanne Suomessa, komission yksiköiden valmisteluasiakirja SWD (2021) 711 final** ja **Euroopan unionin oikeusvaltiokertomus 2022, Oikeusvaltiotilanne Suomessa, komission yksiköiden valmisteluasiakirja SWD(2022) 526 final**, joiden valmisteluun oikeuskansleri on riippumattomana asiantuntijana ja arvioitsijana toimittanut myös tietoja. Ks. oikeuskanslerin kertomuksen s. 39-40 oikeuskanslerin kansainvälisestä yhteistyöstä sekä unionin oikeusvaltiokertomuksen lähdeluettelossa mainitut oikeuskanslerin asiakirjat. Komission vuoden 2022 oikeusvaltiokertomuksessa komissio toteaa, että Suomessa tuomioistuimet ovat saaneet erityisrahoitusta covid-19-pandemian aiheuttaman käsittelyruuhkan purkamiseen, mutta resurssien riittävyys herättää edelleen kysymyksiä. Komissio on myös huomioinut, että Suomessa vuonna 2020 tuomioistuinten kokonaismenot olivat 0,24 prosenttia suhteessa BKT:hen, mikä on EU:n oikeusalan tulostaulun tietojen perusteella vähän).

Avoimuuden merkitys korostui koronaepidemian aikana

Oikeuskanslerin koronaan liittyvissä ratkaisuissa vuonna 2021 on korostettu avoimen datan ja avoimen tiedon sekä perusteluiden merkitystä. Samoin on korostettu sitä, että julkisuusperiaatteen tulkinta avoimen datan ja avoimen tiedon kansainvälisten normien ja suositusten mukaisesti luo edellytyksiä osallistumiselle yhteiskuntaan. Avoimuuden olennainen osa on myös yhteiskunnallisesti merkittävien ratkaisujen avoin ja dokumentoitu perusteleminen, mihin on puututtu useammassa laillisuusvalvontaratkaisussa. (Oikeuskanslerin kertomuksen s.

48-49 ja 187-188 sekö 192-193, **oikeuskanslerin ratkaisu koronaepidemian hoitoa koskevan päätöksenteon avoimuus OKV/461/70/2020 ja OKV/458/70/2020**)

OIKEUDENHOIDON JA OIKEUDENKÄYTÖN LAILLISUUSVALVONTA

Oikeudenkäyttö on käytännössä erittäin tärkeä osa-alue oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa. Oikeudenhoidon toimijoiden osuus on noin 23 prosenttia kaikista oikeuskanslerin käsiteltäväksi tulevista kanteluista eli se on suurin kanteluasioiden kohteiden ryhmä. Toiseksi suurin on valtioneuvosto ja sen ministeriöt, joihin kohdistui noin 18 prosenttia kaikista kanteluista. Kantelut eivät ole myöskään läheskään ainoa laillisuusvalvonnan muoto oikeudenhoidon alalla vaan merkittäviä tehtäviä ovat muun muassa rangaistustuomioiden tarkastus, tuomareiden ja syyttäjien virkarikosasioiden käsittely, asianajajien ja julkisten oikeusavustajien sekä luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvonta samoin kuin laillisuusvalvontakäynnit tarkastuksineen ja laillisuusvalvojan omat aloitteet. **Oikeudenhoidon ja oikeudenkäytön laillisuusvalvonta turvaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista, suojelee lainkäytön riippumattomuutta sekä ylläpitää luottamusta oikeudenhoitoa ja lainkäyttöä ja muuta oikeudenkäyttöä kohtaan**.

Tuomioistuimet ovat perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaisesti riippumattomia. **Tuomiovallan käytön riippumattomuus otetaan oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa huomioon moniin eri tavoin**. Tuomiovallan riippumattomuudesta seuraa, ettei oikeuskansleri puutu tuomioistuimen harkintavaltansa rajoissa tekemään laintulkintaan tai perusteluiden sisältöön siinäkään tapauksessa, että toisenlainen tulkinta olisi mahdollisesti paremmin perusteltavissa. Tuomioistuinten laillisuusvalvonnassa otetaan kantaa menettelyllisiin kysymyksiin ja siihen, toteutuuko oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Lainkäytön riippumattomuutta turvaa myös, ettei laillisuusvalvonnallisesti lähdetä yleensä tutkimaan asiaa, joka vielä on tuomioistuimessa tai muussa lainkäyttöelimessä vireillä tai jossa asianosaisella vielä on mahdollisuus hakea muutosta. (oikeuskanslerin kertomus s. 108). Tyypillistä tuomioistuimia koskeville kanteluasioille ovat osaksi kantelijoiden perusteettomat odotukset laillisuusvalvojia kohtaan jonkinlaisena ylimääräisenä muutoksenhakuasteena. Esimerkiksi tuomioistuinten harkintavaltansa puitteissa tekemään näytön arviointiin ovat oikeuskanslerin puuttumismahdollisuudet rajoitetut tuomioistuinten korostetun riippumattomuuden vuoksi. Lainkäyttö tuomioistuimissa ja muissa oikeudenhoidon viranomaisissa on riippumatonta. Laissa turvataan syyttäjille riippumattomuus. Samoin asianajajalaitoksen kantavana periaatteena on toimia riippumattomasti. Oikeudenhoidon laillisuusvalvontaa koskeva yleiskuvaus on oikeuskanslerin kertomus s. 106 -107, tuomioistuinten laillisuusvalvontaa käsitellään s. 108 - 123, ja syyttäjälaitoksen s. 124-128.

Syyttäjien ja **syyttäjälaitoksen viestintä ja sen suhde syyttömyysolettamaan ja syyttäjien korostettuun puolueettomuuden vaatimukseen** tulee aika ajoin esille laillisuusvalvonnassa. Oikeuskansleri käsitteli tätä teemaa myös valtakunnansyyttäjän menettelyä syytelupa-asiassa ja sitä koskeneissa valtakunnansyyttäjän haastatteluissa mediassa. Oikeuskansleri totesi, että oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja rikosvastuun tasapuolista toteuttamista virkatehtävänään hoitavalta syyttäjältä edellytetään muun muassa eduskuntaan kohdistuvassa kritiikissä korostettua asiallisuutta. Arvostelussa hillitty asiallisuus ja näkemysten huolellinen perusteleminen ovat syyttäjän rooli huomioon ottaen perusteltuja. (oikeuskanslerin kertomuksen s. 127-128, **oikeuskanslerin ratkaisu OKV/1273/10/2020 jne. valtakunnansyyttäjän menettely syytelupa-asiassa ja hänen siihen liittyvät kannanottonsa**)

Mahdollisuus **saada oikeusapua ja käyttää kohtuullisin kustannuksin asiantuntevaa asianajajaa tai luvan saanutta oikeudenkäyntiavustajaa on olennainen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin sekä laajemmin oikeusturvan tae**. Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvonta on oikeuskanslerille laissa säädetty erityistehtävä, jota ei asianajajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien osalta ole eduskunnan oikeusasiamiehellä. Oikeuskanslerin roolista ja toiminnasta asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvonnassa kerrotaan oikeuskanslerin kertomuksen sivuilla 129-136. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on erityisesti pyritty huolehtimaan muun muassa asianajajien ensisijaisen valvontajärjestelmän riippumattomuudesta ja uskottavuudesta sekä luottamuksesta sitä kohtaan. Tähän liittyy muun muassa oikeuskanslerin ratkaisu Suomen asianajajaliiton entisen pääsihteerin menettelystä (oikeuskanslerin kertomuksen s. 133-134, **oikeuskanslerin ratkaisu OKV/1233/10/2020 Suomen asianajajaliiton entisen pääsihteerin menettely**). Valvonnassa on edistetty myös sitä, että asianajajia koskevissa asioissa tuomioistuimissa sovelletaan oikein oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annettua lakia ja siihen sisältyvää julkisuusperiaatetta eikä julkisuutta rajoiteta muutoin kuin silloin, kun tiedot ovat julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain mukaan salassa pidettäviä (oikeuskanslerin kertomuksen s. 135-136, apulaisoikeuskanslerin sijaisen ratkaisu OKV/767/61/2020 ja apulaisoikeuskanslerin sijaisen valituksen johdosta annettu korkeimman oikeuden ratkaisu 18.6.2021 nro 986). Ongelmaksi olivat muodostuneet varsin laajat ja yksilöimättömät salassapitomääräykset.

TYÖTILANNE

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan työmäärä on jäämässä selvästi aikaisempaa korkeammalle tasolle. Käsiteltävien asioiden monimutkaisuus ja laadullinen vaikeusaste lisääntyvät edelleen. Pääosin jälkikäteisen laillisuusvalvonnan asioita oikeuskanslerinvirastossa ratkaistiin 3417

laillisuusvalvonta-asiaa eli satakunta asiaa enemmän kuin niitä tuli vireille. Ruuhkautumista on mutta sitä on myös pystytty purkamaan. (tilastot oikeuskanslerin kertomuksen s. 215-226).

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti