Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunnan asiantuntijakuuleminen 13.12.2022

OIKEUSKANSLERIN KERTOMUS VUODELTA 2021, K 19/2022 VP

Tässä asiantuntijalausunnossa keskityn eduskunnan valtiosääntöisen tehtävän kannalta merkityksellisiin nostoihin oikeuskanslerin kertomuksesta vuodelta 2021, K 19/2022 vp ja kertomuksen taustalla olevista oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin riippumattomina ylimpinä laillisuusvalvojina tekemistä laillisuusvalvontatoimenpiteistä.

Eduskunnan valtiosääntöiseen tehtävään liittyviä nostoja rakenteellisen laillisuusvalvonnan näkökulmasta

Asiantuntijalausuntoni tarkoituksena on nostaa laajasta oikeuskanslerin kertomuksesta esille eduskunnan valtiosääntöisten tehtävien kannalta merkittävimpiä tietoja perus- ja ihmisoikeuksien sekä yleensä oikeuksien toteutumisesta ja sen esteistä sekä lain noudattamisesta ja lainsäädännössä olevista puutteista ja kehittämistarpeista. Oikeuskanslerin kertomusmenettelyssä ja tässä asiantuntijalausunnossa tuodaan eduskunnan valtiosääntöisen tehtävän vuoksi erityisesti esille säännösten tai niiden soveltamisen puutteita ja ristiriitaisuuksia sekä muita rakenteellisia oikeuksien toteutumiseen vaikuttavia seikkoja.

Molempien ylimpien laillisuusvalvojien, v**altioneuvoston 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 **kertomuksen rakenne vastaa vakiintunutta käytäntöä**. Oikeuskanslerin kertomuksen yleiskatsausosassa esitellään oikeuskanslerin tehtävät ja toimivaltuudet sekä tarkastellaan muun muassa Oikeuskanslerinviraston organisaatiota ja taloutta. 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 käytännön 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. Oikeuskanslerin puheenvuorossa kuvataan nykyiset, pidemmän kehitystyön tuloksena kiteytyneet mutta myös korona-ajan kokemusten ja kritiikin huomioimiseksi sekä suomalaisenyhteiskunnan odotuksiin vastaamiseksi vuonna 2021 tehtyjen muutosten jälkeiset ennakkovalvonnan käytännöt. Puheenvuorossa esitellään **uudistettu toimenpidekynnys puuttua hallituksen esitysten ja asetusehdotusten sisältöön** (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 mietintövaliokuntina toimivien erikoisvaliokuntien 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). Sovellettaessa tarkennettuja kriteerejä hallituksen esityksen keskeneräisyys todetaan lausunto- tai ennakkotarkastusvaiheessa, josta käytännön esimerkkinä voidaan mainita oikeuskanslerin lausunto koronapassin käytön laajentamisesta **OKV/3449/21/2021**.

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'État'n ja Hollannin valtioneuvoston sekä Ranskan perustuslakineuvoston ja osin Ruotsin Lagrådetin – 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.

Apulaisoikeuskanslerin puheenvuoroon liittyy yleisesti huomioarvoinen yksittäinen vuonna 2021 apulaisoikeuskanslerin tekemä 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).

Koronan vaikutukset valtioneuvostossa, hallinnossa ja lainkäytössä sekä yhteiskunnassa

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 viikoittaisen istunnon lisäksi järjestettyjä ylimääräisiä istuntoja. (oikeuskanslerin kertomuksen s. 47).

Valtioneuvoston asetusten osalta kiinnitettiin huomiota niiden pysymiseen asetuksenantovaltuuden puitteissa sekä asetusten perusteluiden riittävyyteen varsinkin toimenpiteiden välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden osalta ja vaadittiin tarvittaessa merkittäviäkin korjauksia (oikeuskanslerin kertomuksen s. 47 ja seillä viitatut asiat

OKV/3200/24/2021 matkustamisen rajoituksista ja OKV/3514/24/2021 poikkeuksista digitaalisen koronatodistuksen käyttöön).

Oikeuskanslerin laillisuusvalvontaratkaisuissa painotettiin, 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 edellytettiin 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**). Oikeuskanslerin päätöksissä ja ennakollisen säädösvalvonnan lausunnoissa toistuvasti tuotiin esille, että terveysturvallisuustoimet koronaviruksen leviämisen estämiseksi Suomen rajat ylittävässä liikenteessä edellyttävät lainsäädäntötoimia sekä kehotettiin keskeisiä ministeriöitä arvioimaan ja kokoamaan lainsäädännön muutostarpeet. Kannanotoissa tuotiin esille, että perusoikeuksien rajoittamisedellytykset täyttävän lakitasoisen sääntelyn tarpeellisuus on ollut nähtävissä jo loppukeväästä 2020 alkaen ja viimeistään syksyllä 2020, mihin nähden tarvittavan hallituksen esityksen valmistelu oli kestänyt varsin kauan. **Hyvän lainvalmistelun periaatteiden** mukaan valmistelu on tehtävä huolellisesti ja siihen on varattava riittävästi aikaa sen mukaan kuin esityksen laajuus ja sisältö sitä edellyttävät.

Rajat ylittävän liikenteen terveysturvallisuustoimien osalta heräsi kuitenkin kysymys siitä, oliko valmistelu käynnistetty ajoissa ja oliko siihen osoitettu riittävästi voimavaroja. (oikeuskanslerin kertomuksen s. 48-49 ja siellä viitatut oikeuskanslerin ennakollisen säädösvalvonnan lausunto **OKV/1538/21/2021**, sääntely koronaviruksen torjunnasta rajaliikenteessä, ja siinä viitattu oikeuskanslerin päätös rajavalvonnasta koronapandemian oloissa **OKV/61/2020**).

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***. Moniin pandemian aikana esille tulleisiin sääntelytarpeisiin esimerkiksi matkustamisen ja liikenteen alalla ei ole vielä riittävästi pysyviä ratkaisuja tulevien mahdollisten pandemioiden varalle.

Ennakollisessa säädösvalvonnassa kertomusvuonna tuotiin esille osallisuuden ja hyvän lainvalmistelutavan edellyttämän kuulemisen riittävää toteuttamista. **Perustuslain 2 ja 14 §:ssä säädetään osallistumisoikeuksista ja julkisen vallan velvollisuudesta edistää näiden oikeuksien toteutumista. Kunnilla on perustuslain 121 §:n mukaan itsehallinto ja kuntien tehtävistä on säädettävä lailla**. Tämän vuoksi kuntien kuulemiseen on erityisen korostettu

velvollisuus silloin, kun valmistellaan kuntien tehtäviin vaikuttavaa lainsäädäntöä. Sidosryhmien ja kansalaisten kuuleminen lausuntoja pyytämällä on vakiintunut tapa toteuttaa osallistumisoikeuksia lainvalmistelussa. Lausuntoajan pituudesta on ohjeita Säädösvalmistelun kuulemisohjeessa (valtioneuvoston periaatepäätös 4.2.2016). Ohje ei ole oikeudellisesti sitova, mutta se ilmentää osaltaan **perustuslaissa säädettyjen osallistumisoikeuksien periaatteita.** Ohje toimii vertailukohtana arvioitaessa hyvän säädösvalmistelun toimintatapojen noudattamista. Ohjeen mukaan lausuntoaika on vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa. Lausuntoaika voi vain perustellusta syystä olla lyhyempi.

Lausuntomenettelyn avulla toteutettavan kuulemisen tavoitteena on selvittää valmisteltavaan asiaan liittyvät erilaiset näkökohdat, vaikutukset ja käytännön toteuttamismahdollisuudet. Kuulemisella on siten tärkeä merkitys siinä, että säädösehdotuksesta muodostuu valmistelussa toteuttamiskelpoinen sekä asiallisesti ja teknisesti asianmukainen. Lausuntoajalla on vaikutusta siihen, miten hyvin perusteltuja ja valmistelua tukevia lausuntoja on mahdollista saada. Säädösehdotuksen laajuus ja siinä säänneltävien asioiden merkitys ovat lähtökohtana tarvittavaa lausuntoaikaa arvioitaessa. Lausuntoajan pituudella on olennainen vaikutus siihen, millaiset mahdollisuudet lausunnon antajilla on saada tieto lausuntopyynnöstä, perehtyä siihen ja laatia asiasta perusteltu kannanottonsa. Jos lausuntoa pyydetään organisaatioilta, joiden sisäinen kannanmuodostus ja päätöksenteko vaativat aikaa, tämä on syytä ottaa lausuntoajan pituudessa huomioon. Puutteet kuulemisessa ja liian kireä aikataulu vaikuttivat osassa asioita heikentävästi lainvalmistelun laatuun (oikeuskanslerin kertomuksen s. 47-49 ja muun muassa siellä viitattu ennakollisen säädösvalvonnan lausunto **OKV/1538/21/2021**, sääntely koronaviruksen torjunnasta rajaliikenteessä).

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.

Samoin koronapandemia on laajasti vaikuttanut ihmisten asemaan ja tilanteeseen työelämässä. 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 ratkaisussa 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.

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**).

Avoimuuden merkitys korostui koronaepidemian aikana

Oikeuskanslerin koronaan liittyvissä ratkaisuissa vuonna 2021 on korostettu avoimen datan ja avoimen tiedon sekä perusteluiden merkitystä. Avoimen datan kysymyksillä on laajasti yhteyksiä myös liikenne- ja viestintävaliokunnan toimialalla. Laillisuusvalvonnassa on toistuvasti noussut teemana esille osallisuus ja avoimuus, joka koskee kaikkia kansalaisia. Suomi on korkean osallisuuden ja avoimuuden yhteiskunta. Tämä näkyy muun muassa kertomusvuonna 2021 Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n julkaisemasta Suomea koskevasta Civic Space Scan Finland -raportista (https://www.oecd.org/fr/gov/gouvernement-ouvert/civic-space-scan-of-finland-f9e971bd-en.htm). Raportissa käsitellään myös oikeuskanslerin toimintaa avoimuuden ja osallisuuden turvaajana sekä yleensä merkittävänä

osana check and balances -järjestelmää. **Hyvästä tilanteesta huolimatta osallisuuden ja avoimuuden hyväksi tarvitaan jatkuvaa työtä ja kehittämistä**.

Oikeuskanslerin ratkaisuissa on korostettu sitä, että **julkisuusperiaatteen tulkinta avoimen datan ja avoimen tiedon kansainvälisten normien ja suositusten mukaisesti** luo edellytyksiä osallistumiselle yhteiskuntaan. Avoimuuden olennainen osa on 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**).

Digitalisaatiota koskevia laillisuusvalvontaratkaisuja

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on edelleen pidetty esillä digitalisaatioon ja siinä ihmisten yhdenvertaisen palvelun sekä oikeuksien ja hyvän hallinnon toteutumisen varmistamiseen liittyviä kysymyksiä, joita perustuslakivaliokunta on oikeuskanslerin kertomuksista aikaisemmin antamissaan mietinnöissä pitänyt tärkeinä (ks. **PeVM 11/2021 vp**, kohdat 8-10 ja **PeVM 16/2020 vp**, s. 3). Hallinnon automaatiosta laillisuusvalvonnan kohteena on oma lyhyt teema-artikkeli (kertomuksen s. 50-52). Usein esille ovat tulleet verkkopalvelun vaikeaselkoisuus ja se, että palvelut eivät ole tasapuolisesti eri asiakasryhmien saavutettavissa tai käytettävissä siitä syystä, että kaikilla ei ole palveluiden käyttöön liittyvää osaamista tai välineitä. Ongelmia on ilmennyt muun muassa Kelan sähköisessä asiointipalvelussa ja työ- ja elinkeinohallinnossa.

Hyvän hallinnon toteutumisen kannalta merkitykselliseksi ja myös vaikeuksia sisältäneeksi kokonaisuudeksi on noussut julkisen hallinnon automaatio. Automaatiota hyödynnetään julkishallinnon palvelu- ja ratkaisutoiminnassa eri tavoin muun muassa Kansaneläkelaitoksessa, työ- ja elinkeinotoimistoissa, työeläkelaitoksissa, Maahanmuuttovirastossa, Verohallinnossa, Tullissa, Digi- ja väestötietovirastossa sekä Patentti- ja rekisterihallituksessa.

Hallinnon automaattisen päätöksenteon ja sen järjestelmien kehittämisen kannalta kiinnostava laillisuusvalvontaratkaisu on TE-hallinnon tietojärjestelmän toimintaa hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti on arvioitu oikeuskanslerin kanteluun antamassa päätöksessä **OKV/138/10/2020**. TE-toimisto antoi kantelijaa koskevan työvoimapoliittisen lausunnon työttömyysetuuden saamisen edellytyksistä, vaikka kantelija ei ollut työttömänä työnhakijana TE-toimistossa eikä hän ollut hakenut tai aikonut hakea työttömyysetuutta. Lausunto oli automaattilausunto, jonka TE-toimiston käyttämä asiakastietojärjestelmä oli tiettyjen ehtojen täyttyessä antanut. Kantelija oli kokenut annetun lausunnon olevan häntä syyllistävä. Ratkaisu

edellyttää muun muassa riittävää huolellisuutta ja laaja-alaisuutta tietojärjestelmien ja automaattisen päätöksenteon toiminnallisuuksien suunnittelussa ja toteuttamisessa tietojärjestelmissä ja niissä osaksi toteutettavissa palveluprosesseissa.

Oikeuskanslerin ratkaisussa tarkoitettu hyvän hallinnon vaikutusten seuranta edelleenkin ajankohtaista. Työ- ja elinkeinoministeriön ohjauksessa on varmistettava, että tietojärjestelmissä ja uudistuvan työ- ja elinkeinohallinnon palveluprosesseissa toteutuu hyvä hallinto myös käytännössä ja sille on riittävät rakenteelliset takeet tavassa missä työ- ja elinkeinohallinnon työ on järjestetty ja tietojärjestelmien käytännön toiminnoissa ja tavassa, jossa hallinto ja asiakkaat voivat hyödyntää tietojärjestelmiä.

Hallinnon asiakkaiden perusoikeuksien yhdenvertaisen toteutumisen kannalta merkityksellinen ennakollisen säädösvalvonnan lausunto koski hallituksen esitystä työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamisesta (työnhakijan palveluprosessi, **OKV/1664/21/2021**, ks. myös oikeuskanslerin kertomuksen s. 97). Oikeuskansleri kiinnitti huomiota siihen, että työnhakijoiden valmiudet sähköisessä asioinnissa vaihtelevat. Työnhakijat eivät saa joutua tämän takia keskenään eriarvoiseen tilanteeseen. Työnhakijalla tulee kuitenkin olla selkeä käsitys siitä, että hän on ensisijaisesti itse vastuussa velvollisuuksiensa täyttämisestä. Työnhakijalla tulee olla selkeä tieto erityisesti työnhakuvelvoitteestaan. Lailla säätämisen ohella näiden seikkojen toteutumiseen käytännön hallinnossa on tarpeen kiinnittää huomiota. Yleisestikin digitaalisen hallinnon ja sähköisen asioinnin kehittämisen kannalta merkityksellinen apulaisoikeuskanslerin ratkaisu koskee palvelun asianmukaisuutta, neuvontaa, asian selvittämisvelvollisuutta ja asianosaisen kuulemisvelvollisuutta koskevien hallintolain säännösten noudattamista TE-toimistossa työvoimapoliittista lausuntoa sähköisessä asiointipalvelussa annettaessa (**OKV/1418/10/2020**). Apulaisoikeuskanslerin mukaan sähköisessä asiointijärjestelmässä on aina mahdollisuus väärinymmärryksiin ja osapuolten erilaisiin tulkintoihin. Verkkopalvelussa valitaan järjestelmästä jokin valmiista vaihtoehdoista ja vastataan vakiomuotoisiin kysymyksiin joko kyllä tai ei. Palvelua käyttävä henkilö voi myös olla epävarma siitä, mitkä vaihtoehdot vastaavat hänen tosiasiallista tilannettaan. Sähköistä asiointijärjestelmää käytettäessä hyvän asiakasta kuuntelevan kommunikaation merkitys korostuu, ja asiakkaan tosiasiallinen tahto tulee aina pyrkiä selvittämään. Apulaisoikeuskanslerin mukaan kantelija oli itse pyrkinyt aktiivisesti ja asianmukaisesti myötävaikuttamaan vireille panemansa asian selvittämiseen hallintolaissa tarkoitetulla tavalla. Kantelijan toistuvat kysymykset, ilmoitukset ja selvitykset oli TE-toimistossa kuitenkin sivuutettu. Apulaisoikeuskansleri totesi, että asianosaista on kuultava hallintolain mukaisesti ennen työvoimapoliittisen lausunnon antamista, vaikka työvoimapoliittinen lausunto ei ole hallintolaissa tarkoitettu päätös.

Kertomuksessa mainitut laillisuusvalvontaratkaisut kertovat yleisemminkin seikoista, joiden turvaamiseen käytännön tasolla on tarpeen kiinnittää erityistä huomiota digitaalista hallintoa

kehitettäessä. Kysymys on siitä, että asiakas huomioidaan palveluperiaatteen mukaisesti ja että hallinnossa asiointi ja hallinnon henkilöstön koulutus sekä tietojärjestelmien suunnittelu ja toteutus vastaavat tästä johtuvia tarpeita. Ihmisten yksilöllisten elämäntilanteiden huomioon ottamisen vuoksi hallinto ja sen tietojärjestelmäratkaisut eivät saa perustua vain tyyppitapauksille perustuville olettamuksille, vaikka jo yhdenvertaisuusperiaatteen vaatimuksen samalla lailla samanlaisessa asiassa sekä hallinnon tuloksellisuuden turvaamiseksi tyyppitapausten tunnistaminen on hyödyllistä.

Oikeudenkäytön ja oikeudenhoidon 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 kertomuksen 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.

Laillisuusvalvonnan 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