VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Eduskunnan lakivaliokuntalle

Viite:
Lakivaliokunnan asiantuntijakuuleminen 17.10.2023

OIKEUSKANSLERIN KERTOMUS VUODELTA 2022, K 10/2023 VP

Aluksi

Tässä asiantuntijalausunnossa **keskityn eduskunnan lakivaliokunnan toimialan ja eduskunnan valtiosääntöisen tehtävän kannalta kiinnostaviin nostoihin** oikeuskanslerin kertomuksesta vuodelta 2022 (K 10/2023 vp) ja kertomuksen taustalla oleviin oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin riippumattomina ylimpinä laillisuusvalvojina tekemiin laillisuusvalvontaratkaisuihin ja –toimenpiteisiin.

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**.

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 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 6/2022 vp, kappale 2 ja siinä viitatut mietinnöt). Niihin viitataan tässä asiantuntijalausunnossani ainoastaan kertomusta tarkemman lisätiedon dokumentoimiseksi.

Kertomuksen rakenne

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. **Kertomusvuonna 2022 uudistettiin laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta** keskittämällä tehtäviä ylimpien laillisuusvalvojien välillä aiempaa selvästi laajemmin. Kummankin laillisuusvalvojan toisesta poikkeavaa näkökulmaa ja profiilia vahvistettiin. Kertomus sisältää erityisen teema-artikkelin ylimpien laillisuusvalvojien uudesta tehtävänjaosta (s. 40-42). Oikeuskanslerille muun muassa koottiin hallinnon automatisaation, korruption torjunnan ja valtiontukien, julkisten hankintojen ja kilpailun ylintä laillisuusvalvontaa.

Kertomus sisältää myös teema-artikkelin oikeuskanslerille uutena lakisääteisenä tehtävänä uskotusta roolista EU:n ja Suomen ilmoittajansuojelulainsäädännön tarkoittamana keskitettynä, riippumattomana ulkoisena ilmoituskanavana (s. 43-44). Näiden lisäksi kertomus sisältää erityiset teema-artikkelit hallinnon automaatiota koskevasta uudesta yleislainsäädännöstä laillisuusvalvonnan tukena (s. 45-46) sekä ympäristöperusoikeudesta ja tulevista sukupolvista oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa (s. 47-48).

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin puheenvuorot

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

Käsittelen omassa puheenvuorossani (s. 12-17) sitä, **miten ylimmän virkajohdon nimitysten valmistelun objektiivisuutta ja hyvän hallinnon periaatteiden sekä ammattimaisuuden toteutumista voidaan parantaa, miten laki suhtautuu poliittiseen tai siksi koettuun nimitykseen ja miten oikeuskansleri valvoo nimittäjän harkintavallan rajoja**. Johtamistehtävissä painotukset johtamisen ja kelpoisuusvaatimusten eri osa-alueiden kesken poikkeavat kulloinkin kyseessä olevan johtamistehtävän ja kulloistenkin johtamisen tarpeiden mukaan. Ylimmän virkajohdon nimityksiä valmisteltaessa olisi hyvän hallinnon näkökulmasta aina tarpeen tehdä tehtäväanalyysi tulevista johtamisen tarpeista ja haasteista täytettävässä virassa sekä määritellä aina hakuilmoitukseen menestykselliselle johtamiselle asetettavat tarkemmat, nimittäjän harkinnassa olevat kriteerit ja painotukset. Näin nimitysten objektiivisuutta, ammattimaisuutta ja kriteerien avoimuutta sekä ennakoitavuutta voidaan vahvistaa. Valtiovarainministeriö onkin nyt uusissa, 11. syyskuuta 2023 antamissaan ohjeissa ja suosituksissa ottanut huomioon kertomuspuheenvuorossani tästä esittämäni näkökohdat (VM:n ohje valtionhallinnon ylimmän virkamiesjohdon virantäyttö, VN/24651/2023). Tämän lisäksi **valtioneuvoston lainvalmistelussa ja viime kädessä eduskunnan lainsäätäjänä tulisi kertomuspuheenvuoroni mukaan harkita ylimmän virkamiesjohdon virkojen toimikausia ja virkasuhteita koskevan sääntelyn kehittämistä**.

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen tarkastelee omassa puheenvuorossaan (s. 18-23) **laillisuusvalvonnan seuraamuksia sekä virkasyyteasioissa tehtävää laillisuusvalvonnallista punnintaa**. Laillisuusvalvonta ja rikosprosessi puuttuvat molemmat lainvastaisiin menettelyihin. Niillä on keskenään useita yhtymäkohtia. Laillisuusvalvonnan ja rikosprosessin tavoitteet, kohteet ja menettelyt ovat kuitenkin erilaisia, ja ne ovat selkeästi erillisiä ja erilaisia prosesseja. Laillisuusvalvonta tutkii viranomaistoiminnan lainmukaisuutta ja kohdistaa toimensa siihen. Rikosprosessia voi luonnehtia puolestaan ankaran määrämuotoiseksi, jossa kohteena on tyypillisesti yksittäinen tapahtuma tai tapahtumat ja tyypillisesti yksilöiden tai yhteisöjen toiminta. **Laillisuusvalvonnassa pyritään yksittäisen tapahtuman selvittämisen ohella yhä useammin kiinnittämään huomiota myös**

viranomaistoiminnan ja sen lainmukaisuuden laajempiin olosuhteisiin ja edellytyksiin. Laillisuusvalvonnassa katse on siis sekä tapahtuneessa että tulevassa. Oikeuskansleri voi määrätä syytteen nostettavaksi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa ja määrätä suoritettavaksi poliisilain mukaisen poliisitutkinnan tai esitutkintalain mukaisen esitutkinnan tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi. Näitä lain tarjoamia mahdollisuuksia on käytetty säästeliäästi. Kertomusvuonna syyte määrättiin nostettavaksi kolmessa asiassa. Puheenvuorossaan apulaisoikeuskansleri tarkastelee lähemmin rikosoikeudellisen ja laillisuusvalvonnallisen arvion yhteyksiä sekä laillisuusvalvojan kokonaisarviointiin vaikuttavia näkökohtia.

Vakavissa tapauksissa, joissa selvittämisintressi ja perus- ja ihmisoikeuksien loukkaus on merkittävä, esitutkinta on määrätty suoritettavaksi muun muassa vastuusuhteiden selvittämiseksi. Valtaosa laillisuusvalvonnassa tutkituista ja todetuista viranomaisten virheistä ei päädy esitutkintaan tai syytteisiin. Tämä on myös yhteensopiva modernin laillisuusvalvonnan laajemman tehtävän kanssa. **Moderni laillisuusvalvonta puuttuu monipuolisesti virheellisiin menettelyihin ja ohjaa virheettömämpään virkatoimintaan**. Se ei pyri olemaan yksinomaan rankaisevaa. Tavoitteena on saattaa viranomaisten toimintatavat turvaamaan paremmin hyvää hallintoa ja perus- ja ihmisoikeuksia.

Oikeudenhoidon ja oikeudenkäytön laillisuusvalvonta

Oikeudenkäyttö on käytännössä erittäin tärkeä osa-alue oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa. Oikeudenhoidon toimijoiden (tuomioistuimet; syyttäjät; asianajajat, julkiset oikeusavustajat tai luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja; ulosotto) osuus on noin 20 prosenttia kaikista oikeuskanslerin tarkempaan laillisuusvalvonnalliseen arviointiin otetuista kanteluista, eli se on **kanteluasioiden suurin ryhmä**. Näiden oikeudenhoidon toimijoiden ohella rikosprosessissa keskeisessä asemassa on lisäksi esitutkinnan suorittava viranomainen. Toiseksi suurin kanteluasioiden kohde olikin poliisi, johon kohdistui noin 18 prosenttia kaikista kanteluista.

On syytä korostaa, että kantelut eivät ole läheskään ainoa oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan muoto oikeudenhoidon alalla vaan muita merkittäviä tehtäviä ovat muun muassa rangaistustuomioiden tarkastus, tuomareiden ja syyttäjien virkarikosasioiden käsittely, asianajajien ja julkisten oikeusavustajien sekä luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvonta samoin kuin laillisuusvalvontakäynnit ja laillisuusvalvojan omat aloitteet. **Oikeuskanslerin avustajiin, syyttäjiin ja tuomioistuimiin samoin kuin rikosprosessin osalta myös esitutkintaviranomaisiin kohdistama valvonta muodostaa kokonaisuuden**, jossa vaikkapa tuomarin tekemäksi epäiltyä virkarikosta koskevan ilmoituksen perusteella tutkittavaksi tulleessa asiassa voidaan arvioida samalla myös esimerkiksi syyttäjän ja vastaajan avustajana toimineen asianajajan menettely asiassa. **Mahdollisuus yhdistää oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan eri keinoilla saatua tietoa edistää oikeusturvaa vaarantavien**

ilmiöiden tunnistamista ja näihin puuttumista. Lisäksi, kun oikeuskanslerin tehtäviin kuuluu myös valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen lainmukaisuuden valvonta, niin näkökenttä myös oikeudenhoidon toimintaan vaikuttaviin lainsäädäntöhankkeisiin on varsin laaja.

Tuomioistuimiin kohdistunut laillisuusvalvonta

Vaikka tuomioistuimet perustuslain 108 §:n mukaisessa oikeuskanslerin tehtäviä koskevassa säännöksessä rinnastetaan valvonnallisesti muihin viranomaisiin ja julkista tehtävää hoitaviin, **ovat tuomioistuimet kuitenkin perustuslain muista säännöksistä ilmenevin tavoin oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa erityisasemassa**. Näistä säännöksistä merkittävin on valtiollisten tehtävien jakoa koskeva perustuslain 3 §:n 3 momentin säännös, jonka mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet.

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. Oikeudenhoidon ja oikeudenkäytön laillisuusvalvonta turvaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista, suojelee lainkäytön riippumattomuutta sekä ylläpitää luottamusta oikeudenhoitoa ja lainkäyttöä ja muuta oikeudenkäyttöä kohtaan.

Toisen erityispiirteen oikeuskanslerin tuomioistuimiin kohdistamaan laillisuusvalvontaan aiheuttaa perustuslain ylimpien laillisuusvalvojien syyteoikeutta koskeva 108 §:n säännös, jossa päätösvalta syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa on rajattu yksinomaan ylimmille laillisuusvalvojille. Saman pykälän nojalla ylimmät laillisuusvalvojat voivat ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi myös muussa laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa. **Käytännössä tuomarin epäillyt virkarikokset useimmiten ohjautuvat ylimmistä laillisuusvalvojista juuri oikeuskanslerin arvioitavaksi**. Tämä johtuu muun ohella siitä, että tuomioistuinlain mukaan hovioikeuden on ilmoitettava oikeuskanslerille tietoonsa tulleista seikoista, jotka saattavat johtaa virkasyytteen nostamiseen hovioikeudessa. Kertomusvuonna ilmoituksia tuli 22. Näiden ilmoitusten määrä on lisääntynyt merkittävästi (8 ilmoitusta vuonna 2021 ja 13 vuonna 2020). Lisäksi oikeuskansleri on tuomarien virkarikosasioiden erityissyyttäjänä pyytänyt poliisia

ilmoittamaan oikeuskanslerinvirastoon kaikista poliisin tutkittaviksi tulleista rikoksista, joissa on kyse tuomarin epäillystä lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa.

Vuonna 2022 apulaisoikeuskansleri päätti kahdessa asiassa virkarikossyytteen nostamisesta käräjätuomaria vastaan (oikeuskanslerin kertomus s. 102-103). Lisäksi yhdessä tapauksessa apulaisoikeuskansleri päätti syytteen nostamisesta entistä haastemiestä vastaan (s. 103). Tämä määrä ei poikkea olennaisesti aiempien vuosien tilastoista. Molemmat käräjätuomareita koskevat virkarikossyytteet on käsitelty sittemmin lainvoimaisesti tuomioistuimissa. Hovioikeudet tuomitsivat molemmissa asioissa käräjätuomareina toimineille sakkorangaistukset. Ensimmäisessä asiassa kyse oli siitä, että käräjätuomarina toiminut syyllistyi virkavelvollisuuden rikkomiseen ja ampuma-aserikokseen tuomalla ja esittelemällä asetta käräjäoikeuden tiloissa ilman hyväksyttävää syytä. Lisäksi sama käräjätuomari syyllistyi tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen ottamalla itselleen käsiteltäväkseen vangitsemisasioita, jotka eivät kuuluneet hänen ratkaistavakseen ja laskuttamalla näistä viikonloppuisin käsitellyistä vangitsemisistunnoista erilliset toimenpidepalkkiot. Tuomarin menettely oli vakavaa ennen kaikkea siitä syystä, että se oli omiaan aiheuttamaan epäilyksen, että vangitsemisvaatimuksen esittäjä oli voinut vaikuttaa tuomarin määräytymiseen omassa asiassaan (OKV2620/31/2020, OKV/341/31/2021). Toisessa syyteasiassa kyse oli puolestaan määräaikaisena käräjätuomarina toimineen virheestä, jossa hän oli huolimattomuuttaan tuominnut vastaajalle näpistyksistä ehdotonta vankeutta, vaikka näpistyksestä voi tuomita lain mukaan ainoastaan sakkoa. Vastaaja ehti suorittaa vankeusrangaistuksen ennen kuin hovioikeus huomasi tapahtuneen virheen erään toisen asian käsittelyn yhteydessä ja teki asiasta ilmoituksen oikeuskanslerille (OKV/2946/31/2021).

Yleisemmin voidaan todeta, että tuomioistuimia koskeville kanteluasioille on osaksi tyypillistä kantelijoiden perusteettomat ja virheelliset odotukset laillisuusvalvojia kohtaan eräänlaisena ylimääräisenä muutoksenhakuasteena. Kanteluissa usein arvostellaan tuomioistuimen lainkäyttöratkaisua, esimerkiksi näytön arviointia, johon oikeuskanslerin puuttumismahdollisuudet rajoitetut tuomioistuinten korostetun riippumattomuuden vuoksi. **Suhteellisesti ottaen verraten vähäinen osa tuomioistuinkanteluista antaa aihetta seuraamuksiin**. Valtaosa oikeuskanslerin tuomioistuimiin kohdistuvista laillisuusvalvontaseuraamuksista aiheutuukin kanteluasioiden sijasta oikeuskanslerinviraston lakivelvoitteisen rangaistustuomioiden tarkastustoiminnan ja tuomarien virkarikosasioiden asiaryhmissä tehdyistä havainnoista. Kertomusvuonna oikeuskanslerinvirastossa tarkastettiin yli 4000 rangaistustuomiota, joissa tehtyjen havaintojen johdosta saatetiin vireille 88 asiaa.

Syyttäjiin kohdistunut laillisuusvalvonta

Myös oikeuskanslerin syyttäjiin kohdistamassa laillisuusvalvonnassa erityispiirteenä on osaltaan se, että **ylimmät laillisuusvalvojat toimivat Syyttäjälaitoksesta annetun lain mukaisesti syyttäjänä syyttäjiä koskevissa virkarikosasioissa**. Kuten tuomareiden osalta, niin myös syyttäjien osalta **käytännössä epäillyt virkarikokset useimmiten ohjautuvat ylimmistä laillisuusvalvojista useimmiten oikeuskanslerin arvioitavaksi**. Tämä johtuu muun ohella siitä, että poliisin ilmoitukset sen tutkittavaksi tulleista syyttäjän tekemäksi epäillyistä virkarikoksista ohjautuvat oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen sopimalla tavalla oikeuskanslerille. Poliisi ilmoitti oikeuskanslerille kertomusvuonna 12 tutkittavakseen tulleesta syyttäjän tekemäksi epäillystä virkarikoksesta. Syyttäjien osalta vuonna 2022 ei ilmennyt aihetta virkarikossyytteiden nostamiseen.

Syyttäjille annettuihin **huomautuksiin ovat kertomusvuonna johtaneet** sen sijaan muun ohella sellaiset virheelliset menettelyt, joissa syyttäjä on vaatinut vastaajalle rangaistusta syyteoikeudeltaan vanhentuneesta rikoksesta (kertomuksen s. 126-127 ratkaisut ”Rangaistuksen vaatiminen syyteoikeudeltaan vanhentuneesta rikoksesta”, OKV/2593/30/2021 ja OKV/1705/30/2020), tai vaatinut vankeusrangaistusta rikoksista, joista lain mukaan tuomittava rangaistus on vain sakko (s. 127, ”Lainvastaisen seuraamuskannanoton esittäminen”, OKV/2946/31/2021). Syyttäjälle annettu huomautus on ollut myös toimenpiteenä asiassa, jossa syyttäjä paljasti huolimattomuuttaan tiedotusvälineille vielä asian käsittelyn tuossa vaiheessa salassa pidettävää tietoa (s. 128, ”Salassa pidettävän tiedon paljastaminen”, OKV/2398/40/2020) sekä asiassa, jossa erikoissyyttäjät olivat hankkineet rikoksesta epäillyn puolustajalta tietoja tavalla, joka oli omiaan luomaan vaikutelman esitutkintasäännöstä kiertämisestä (s. 126, ”Menettely esitutkinnan esiselvityksessä”, OKV/3128/10/2021).

Kuten tuomioistuinten osalta, niin **myös syyttäjien valvonnan osalta on syytä nostaa esille syyttäjien laissa turvattu itsenäisyys**. Syyttäjien toiminnan laillisuusvalvonnassa otetaan kantaa menettelyllisiin kysymyksiin, mutta ei puututa syyttäjän laissa turvattuun itsenäiseen ja riippumattomaan syyteharkintavaltaan. Oikeuskansleri voi tutkia syyttäjän toiminnan lainmukaisuuden, mutta ei voi asiassa suorittaa uutta syyteharkintaa, toisin kuin Syyttäjälaitosta johtava valtakunnansyyttäjä, joka voi Syyttäjälaitoksesta annetun lain 11 §:n 2 momentin nojalla suorittaa myös uuden syyteharkinnan alaisensa syyttäjän ratkaisemassa asiassa. Syyteharkinnan ratkaisua arvostelema oikeuskanslerille osoitettu kantelu voidaankin tarvittaessa siirtää valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 5 momentin nojalla oikeuskanslerinvirastosta valtakunnansyyttäjän käsiteltäväksi.

Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenavustajien valvonta

Asianajajalaitoksen kantavana periaatteena on toimia riippumattomasti. Jos asianajajan menettelystä kannellaan suoraan oikeuskanslerille, oikeuskansleri siirtää tällaisen kantelun yleensä Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivalle valvontalautakunnalle valvontamenettelyä varten. Oikeuskanslerilla on myös oikeus panna vireille valvonta-asia, jos hän katsoo, että asianajaja laiminlyö velvollisuutensa sekä valittaa Suomen Asianajajaliiton hallituksen liiton jäsenyyttä koskevissa asioissa ja valvontalautakunnan valvonta-asioissa tekemistä päätöksistä. **Oikeuskansleri siirsi kertomusvuonna kantelun perusteella valvontalautakunnan käsiteltäväksi tai pani omasta aloitteestaan vireille valvontalautakunnassa 14 asianajajaa, julkista oikeusavustajaa tai luvan saanutta oikeudenkäyntiavustajaa koskevaa asiaa.** Oikeuskansleri valitti kertomusvuonna hovioikeuteen kahdesta valvontalautakunnan ratkaisusta. Kertomusvuonna oikeuskansleri teki laillisuusvalvontakäynnit Suomen Asianajajaliittoon ja Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivaan valvontalautakuntaan. Oikeuskanslerin roolia asianajajien, julkisen oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonnassa on käsitelty kertomuksen sivuilla 132-135.

Julkisen oikeusavun näkökulmaa käsiteltiin myös kertomusvuonna valtioneuvoston eduskunnalle antamassa oikeudenhoidon selonteossa (VNS 13/2022 vp), joka sisälsi useita toimenpide-ehdotuksia muun ohella oikeuspalveluiden saatavuuden ja asiakaspalveluiden parantamisen osalta. Oikeudenhoidon selonteossa näkökulma rajautui ennen kaikkea julkiseen oikeusapuun. **Asianajajilla ja luvan saaneilla oikeudenkäyntiavustajilla on keskeinen rooli oikeudenhoidossa ja he ovat osaltaan keskeisiä toimijoita löytämään ratkaisuja oikeudenhoidon ongelmakohtiin.** Merkittävin osa oikeudenkäyntien kustannuksista muodostuu nimenomaan asianajajien ja muiden oikeudenkäyntiavustajien palkkioista ja muista kuluista. Oikeudenkäyntiavustajilla on lisäksi erittäin keskeinen osa oikeudenhoidon potentiaalisten asiakkaiden neuvonnassa ja ohjauksessa sekä myös prosessin osapuolina. Oikeudenhoidon selonteosta antamassani lausunnossani toin esille oikeuskanslerin tehneen aikanaan useammankin aloitteen asianajajista annetun lain uudistamisesta ja totesin pitäväni tarpeellisena, että asianajajalain ja luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain uudistaminen ovat osa lähivuosina toteutettavaa oikeudenhoidon kehittämisohjelmaa (oikeuskanslerin lausunto eduskunnan lakivaliokunnalle 5.12.2022, OKV/2823/22/2022). **Laillisuusvalvonnassa eri kautta tulleiden havaintojen johdosta toistan yhä näkemykseni tarpeesta uudistaa lähivuosina asianajajalakia ja luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annettua lakia.**

Oikeudenhoidon laillisuusvalvonnan rakenteellisia näkökulmia

Kertomusvuonna eduskunnalle annettu edellä mainittu **valtioneuvoston selonteko oikeudenhoidosta** **antoi onnistuneesti kokonaisvaltaisen ja tiiviin kuvan suomalaisen oikeudenhoidon nykytilasta**. Selonteossa tuotiin esille, että kansainvälisten vertailututkimusten mukaan suomalainen oikeusvaltio on vankalla pohjalla ja luottamus oikeudenhoitoon on siinä ratkaisevassa osassa. Selonteossa Suomen oikeudenhoidon **keskeisiksi ongelmakohdiksi tunnistettiin oikeusprosessien pituus ja oikeudenkäyntien kalleus**.

Näiltä osin **erityisesti oikeusprosessien pituus on teema, joka nousee toistuvasti eri tavoin esille oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa**, näin myös kertomusvuonna. Myös oikeudenhoidon toimijoiden resurssien vähäisyys on tullut esille useissa eri yhteyksissä ja erityisesti vähäisillä resursseilla toimittaessa **käsittelyaikojen kokonaiskestojen taustalla olevat syyt voivat olla sellaisia, joihin yksittäinen virkamies ei ole voinut vaikuttaa**. Tällöin laillisuusvalvonnassa on usein päädytty kohdistamaan seuraamuksia virastolle yksittäisten virkamiesten sijasta ja pyritty saamaan pitkäjänteisesti kohennusta näihin rakenteellisiin ongelmiin (ks. apulaisoikeuskanslerin puheenvuoro s. 22). Toisaalta **resurssien vähäisyydestä tai rakenteellista ongelmista huolimatta viivästymisten syynä voi olla edelleen myös sellainen menettely, joka antaa aihetta arvostella yksittäisen virkamiehen menettelyä**. Esimerkkinä tällaisesta voidaan mainita apulaisoikeuskanslerin ratkaisu, jossa hän antoi käräjätuomarille huomautuksen, kun perinnönjakoa koskevan riita-asian käsittely oli kestänyt yli viisi vuotta (s. 104, ”Riita-asian viivästyminen, OKV/2754/10/2021).

Nostan tässä yhteydessä vielä esille, että apulaisoikeuskansleri kiinnitti kertomusvuonna useissa ratkaisuissaan erityisesti eri hallintotuomioistuinten huomiota perustuslaissa turvattuun jokaisen oikeuteen saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa ilman aiheetonta viivästystä (ks. kertomuksen s. 121-122). Ympäristöasioiden kokonaiskäsittelyaikoja koskeneessa ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri totesi pitävänsä tilannetta erittäin huolestuttavana perustuslaissa turvatun oikeusturvan sekä ympäristöperusoikeuden toteutumisen kannalta (ks. kertomus s. 123, ”Ympäristöasioiden kokonaiskäsittelyajat”, OKV/3503/70/2021). Käsittelyjen viipymisten osalta on syytä muistaa, että yksittäisten kansalaisten perusoikeuksien toteutumisen lisäksi esimerkiksi **hallintotuomioistuinten joutuisa, mutta ennakoitava toiminta, on erittäin tärkeää Suomen asemalle investointi- ja sijoituskohteena**, jotka jo sellaisinaan ovat myös taloudellisesti hyvin merkittäviä asioita. Oikeudenkäyntien käsittelyajoista keskusteltiin myös apulaisoikeusoikeuskanslerin korkeimpaan oikeuteen tekemällä laillisuusvalvontakäynnillä (s. 124).

Virkatoimintaan liittyy paljon harkintavallan käyttöä, jolloin säännösten tai velvollisuuksien rikkominen ei ole usein selkeästi todennettavissa. Tässä tuomarit ovat usein osin eri asemassa: **oikeudenkäyntiin ja lain soveltamiseen liittyy laajan harkintavallan lisäksi myös useita ehdottomasti noudatettavia sääntöjä, kuten rangaistusasteikot tai määräajat, joiden noudattamatta jättäminen on selkeästi lainvastaista**. Oikeudenhoidon alalla laillisuusvalvonnallisiin seuraamuksiin johtavat virheet ovatkin tyypillisesti tuomarin, tai syyttäjän, huolimattomuudesta tekemiä yksittäisiä virheitä tämänkaltaisten yksiselitteisten ehdottomien lain säännösten noudattamisessa. Vuodesta toiseen toistuvina esimerkkeinä näistä voidaan ottaa esille esimerkiksi laissa säädetyn vähimmäisrangaistuksen tai koeajan alittaminen (s. 106–107), rangaistuksen tuomitseminen syyteoikeudeltaan vanhentuneesta rikoksesta (s. 108–109), sekä rikosuhrimaksun virheelliset määräämiset (s. 113-115). Tuomioistuintoiminnan laillisuusvalvonnalle ominaista on myös se, että vaikka tuomarin menettelyssä olisi sinänsä kyse varsin vähäisestäkin huolimattomuudesta, niin tästä aiheutuva oikeudenmenetys ja seuraamus voi olla kuitenkin vakava, sillä esimerkiksi vanhentuneesta rikoksesta tuomitseminen saattaa johtaa virheellisesti tuomitun vankeusrangaistuksen suorittamiseen eikä menetettyä vapautta saa enää takaisin.

Kuten apulaisoikeuskansleri kertomuksen alussa olevassa puheenvuorossaan tuo esille, niin moderni laillisuusvalvonta ei pyri olemaan yksinomaan rankaisevaa. Moderni laillisuusvalvonta puuttuu monipuolisesti virheellisiin menettelyihin ja ohjaa virheettömämpään virkatoimintaan. **Tuomioistuinvalvonnassa onkin pyritty kohdentamaan laillisuusvalvontaa yksittäisten virheiden lisäksi myös näitä virheitä edesauttavien rakenteellisten tekijöiden vaikutuksiin**. Kertomusvuonna **laillisuusvalvonnan kohteena on ollut erityisesti tuomioistuimissa käytettävät tietojärjestelmät ja niiden kehittämishankkeet**, joihin liittyviä kehitystarpeita on tullut esille useissa yhteyksissä. Tietojärjestelmien toimivuudella ja asianmukaisella ohjeistuksella mahdollistetaan tuomioistuinten toimintaedellytykset siten, että kansalaisten perustuslaissa turvattu oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti toimivaltaisessa tuomioistuimessa tulee turvatuksi.

Erityisesti oikeuskanslerin rangaistustuomioiden tarkastuksessa ilmenneiden virheiden yhteydessä myös tuomarit ovat esittäneet toiveita **kehittää tuomioistuinten tietojärjestelmiä siten, että ne ilmoittaisivat käyttäjälle tiettyjen laissa säädettyjen ehdottomien määräaikojen ylittymisestä ja estäisivät siten esimerkiksi tuomitsemisen syyteoikeudeltaan vanhentuneesta rikoksesta. Voin osaltani yhtyä toiveeseen, että tuomioistuinten tietojärjestelmien kehittämismahdollisuuksia arvioitaisiin myös tällaisesta näkökulmasta**. Tietojärjestelmien kehittäminen ja ylläpitäminen vaativat resursseja, mutta kokonaisuudessaan tämänkaltainen tietojärjestelmien kehittäminen voisi merkittävästikin vähentää virheiden määrää ja lisätä kansalaisten oikeusturvaa. Tuomioistuinten tietojärjestelmien kehittäminen ja muun ohella mahdollisuudet kehittää käyttäjää varoittavia hälytysjärjestelmiä olikin yhtenä teemana, kun apulaisoikeuskansleri teki

laillisuusvalvontakäynnin Tuomioistuinvirastoon (s. 124, OKV/2387/71/2022). Tietotekniikasta tuomioistuinten työvälineenä apulaisoikeuskansleri keskusteli myös laillisuusvalvontakäynnillä korkeimmassa oikeudessa (s. 124). Tuomioistuinten tietojärjestelmien kehittämistä ja rikostuomioiden jakeluissa ilmenneiden virheiden taustalla olevia rakenteellisia syitä apulaisoikeuskansleri tutki myös käräjäoikeuksien tuomioiden jakelun viivästymistä koskeneessa ratkaisussaan (s. 118, ”Käräjäoikeuksien tuomioiden jakelun viivästyminen”, OKV/411/70/2020, OKV/482/31/2020).

Yksi tietojärjestelmien rakenteellinen näkökulma liittyy siihen, että näiden toimivuus edellyttää myös **riittävää ohjeistusta ja koulutusta käyttäjille**. Puutteellinen ohjeistus tai osaaminen tietojärjestelmän käytössä voi johtaa kansalaisen oikeusturvan kannalta varsin erikoisiinkin lopputuloksiin. Näin tapahtui esimerkiksi tapauksessa, jossa ulosottopäätös oli laadittu sekakielisenä, kun virkamies ei osannut vaihtaa päätöksen kieltä tietojärjestelmään (s. 149, ”Ulosoton päätöksen sekakielisyys”, OKV/2053/10/2020). Apulaisoikeuskansleri tutki kertomusvuonna myös omana aloitteenaan tuomioistuinten tietojärjestelmien ruotsinkielistä ohjeistusta ja tukipalveluita (s. 119, ”Tuomioistuinten tietojärjestelmien ruotsinkielinen ohjeistus ja tukipalvelut, OKV/1230/70/2020).

Oikeudenhoidon laillisuusvalvontaa koskeva yleiskuvaus on oikeuskanslerin kertomuksen s. 98 -99, tuomioistuinten laillisuusvalvontaa käsitellään s. 100-124, ja Syyttäjälaitoksen s. 125-130.

Poliisiin kohdistuneesta laillisuusvalvonnasta

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain nojalla **useat poliisin menettelyä koskevat asiat on keskitetty oikeusasiamiehelle**. Kertomusvuonna poliisia koskevien kanteluita tuli vireille 295, ja niitä ratkaistiin 317. Määrät laskivat hieman edellisestä vuodesta (2021), jolloin vireille tuli 309 poliisikantelua ja niitä ratkaistiin 358. Lakivaliokunnan toimialan kannalta nostan tässä yhteydessä esille **kaksi apulaisoikeuskanslerin antamaa erityisen huomionarvoista laillisuusvalvontaratkaisua**.

Palaan ensin osin edellisen vuoden oikeuskanslerin kertomukseen, jossa kerrottiin **vuonna 2021 apulaisoikeuskanslerin antamasta ratkaisusta koskien poliisin ihmiskaupparikosten esitutkinnan viivästymisiä**. 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 vuodelta 2021 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. **Nyt kertomusvuonna 2022 apulaisoikeuskansleri on jatkanut edelleen asian korjaaviin toimiin ryhtymisen seurantaa ja käsitellyt ihmiskauppaa ja sen lähirikoksia edelleen kahdessa toimenpiteisiin**

johtaneessa päätöksessään (s. 154-155, ”Kiskonnantapaisen työsyrjinnän esitutkintakynnyksen arviointi”, OKV/1576/70/2022; ”Ihmiskaupparikosta koskevan kanteluratkaisun perusteleminen, OKV/1589/70/2022).

Kertomusvuonna 2022 apulaisoikeuskanslerin merkittävä laillisuusvalvontaratkaisu koski poliisin menettelyä lähisuhdeväkivallan ja seksuaalirikosten esitutkinnoissa (s. 153-154, ”Poliisin menettely lähisuhdeväkivallan ja seksuaalirikosten esitutkinnoissa”, OKV/325/70/2022). Päätöksessä arvioitiin 77 poliisin toimittamaa esitutkintaa ja **todettiin osassa poliisilaitoksista merkittäviä esitutkintojen aiheettomia viivästymisiä**. Asiassa ilmeni myös esitutkinnan organisointiin ja seurantaan liittyviä puutteita. Asiassa ilmeni muun ohella tapauksia, joissa tutkintatoimet oli tehty, mutta esitutkintaa ei silti saatettu loppuun. Apulaisoikeuskansleri määräsi kolmen tutkinnanjohtajan vastuulla olevien esitutkintojen viivästymisten osalta toimitettavaksi esitutkinnan ja asia johti myös useisiin laillisuusvalvonnallisiin huomautuksiin.

Apulaisoikeuskansleri on kertomusvuonna jatkanut molempien edellä mainittujen asioiden seurantaa. Poliisihallitus on ilmoittanut, että ihmiskaupparikokset ja seksuaalirikokset ovat olleet vuonna 2022 sen sisäisen laillisuusvalvonnan tarkastuskohteena. Apulaisoikeuskansleri on ottanut omana aloitteena tutkittavakseen Poliisihallituksen sisäisen laillisuusvalvonnan toteutumisen (OKV/965/70/2023). Poliisiin kohdistuneita laillisuusvalvontaratkaisuja on käsitelty kertomuksen s. 153-158.

TYÖTILANNE

Oikeuskanslerille osoitettujen kanteluiden kokonaismäärä on laskenut, mutta kokonaisuudessaan laillisuusvalvonnan työmäärä ei ole vähentynyt. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa kantelut ovat yksi, mutta vain yksi laillisuusvalvonnan työmuoto, kun taas ylimmän laillisuusvalvojakollegan eduskunnan oikeusasiamiehen työssä kanteluiden paino ja osuus kokonaistyömäärässä on huomattavasti suurempi. Käsiteltävien asioiden oikeudellinen vaikeusaste ja kompleksisuus ovat lisääntyneet. Toimenpideratkaisuiden osuus kaikista laillisuusvalvontaratkaisuista onkin lisääntynyt hyvinkin merkittävästi (ks. tilastot, oikeuskanslerin kertomuksen s. 207-219).

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti