VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Viite:
Lakivaliokunnan asiantuntijapyyntö 6.9.2024 myöhempine päivityksineen

Asia:
Lakivaliokunnan asiantuntijakuuleminen 15.10.2024 / K 11/2024 vp

OIKEUSKANSLERIN KERTOMUS VUODELTA 2023, K 11/2024 VP

Aluksi

Keskityn tässä lausunnossani eduskunnan lakivaliokunnan toimialan ja eduskunnan valtiosääntöisen tehtävän kannalta kiinnostaviin nostoihin oikeuskanslerin kertomuksesta vuodelta 2023 (K 11/2024 vp) ja kertomuksen taustalla oleviin oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin riippumattomina ylimpinä laillisuusvalvojina tekemiin laillisuusvalvontaratkaisuihin ja –toimenpiteisiin.

Uudistettu kertomus

Oikeuskanslerin kertomus on uudistettu niin rakenteeltaan, sisällöltään kuin ulkoasultaan. Uudistuksen tavoitteena on ollut oikeuskanslerin ja oikeuskanslerinviraston toimintaa kuvaava kertomus, joka palvelisi aikaisempaa paremmin eduskunnan, valtioneuvoston ja muiden tahojen tiedontarpeita sisällöltään ajankohtaisempana, tiiviimpänä ja havainnollisempana.

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

www.oikeuskansleri.fi

Uudistuksessa on siirretty painopistettä oikeuskanslerin ratkaisukäytännön julkaisemisessa oikeuskanslerin verkkosivuille yleiseen tietoverkkoon (www.oikeuskansleri.fi) ja Finlexin tietokantaan (Valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisut FOKA), joista ratkaisuja voidaan tehokkaasti hakea erilaisin hakuehdoin. Vuosikertomukseen kootaan referaatteina tai niiden koosteina vain keskeisimpiä laillisuusvalvonnan toimenpideratkaisuja, joilla arvioidaan olevan laajempaa kiinnostavuutta ja vaikuttavuutta. Tästä syystä esimerkiksi jaksossa ”Viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonta” on luovuttu toimenpideratkaisujen hallinnonalakohtaisesta jaottelusta.

Valikoitujen ratkaisureferaattien ohella uudistetussa kertomuksessa pyritään kuvaamaan erilaisin teema- tai synteesiartikkelein toimintavuotta koskevia keskeisiä laillisuusvalvontahavaintoja ja -toimia. Toimintavuoden aikana annettuja lausuntoja säädösehdotuksista ei sen sijaan julkaista enää kertomuksessa kuin poikkeuksellisesti.

Kertomuksen rakenne vastaa vakiintunutta käytäntöä siinä mielessä, että kertomuksen alussa ovat aiempien vuosien tapaan oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin puheenvuorot laillisuusvalvonnan kannalta merkittävistä teemoista. Kertomus sisältää tämä lisäksi yleiskatsauksen toimintavuoteen (jakso 2) sekä selostukset tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuuden valvonnasta (jakso 3), oikeudenkäytön valvonnasta (jakso 4) ja viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonnasta (jakso 5).

Vuoden 2023 alusta lukien voimaan tulleen Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annetun lain (1171/2022) mukaan oikeuskanslerinvirasto toimii ilmoittajansuojelun keskitettynä ulkoisena ilmoituskanavana. Kertomuksessa on tämän vuoksi erillinen jakso 6, jossa selostetaan oikeuskanslerinviraston toimintaa keskitettynä ulkoisena ilmoituskanavana toiminnan ensimmäiseltä vuodelta.

Kertomuksen liitteisiin sisältyy muun ohella uudenlainen kattava listaus kertomusvuonna julkaistuista laillisuusvalvontaratkaisuista hallinnonaloittain (kertomuksen liite 1).

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin puheenvuorot sekä teema-artikkelit

Käsittelen omassa puheenvuorossani oikeuskanslerin laillisuusvalvontaa kansallisen turvallisuuden ja oikeusvaltioperiaatteen yhteensovittamisessa. Arvioin tässä yhteydessä Suomen itärajalla koetun hybridioperaation vaikutuksia kansalliseen turvallisuuteen ja ehdottomiin perus- ja ihmisoikeuksiin sekä lisäksi kuvaan tarkemmin ja yleisemmin, miten kansallisen turvallisuuden suojaaminen ylimpien hallitusvaltaa käyttävien valtioelinten eli valtioneuvoston ja tasavallan presidentin toiminnassa on oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan

kohteena. Tasavallan Presidentti Sauli Niinistö kysyi valtiopäivien avajaispuheessaan 7.2.2024 mikä on kaikissa oloissa varjeltava laillisen järjestyksen ydin. Tätä varjelua on oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa jouduttu harjoittamaan ja pohtimaan useiden eri asioiden yhteydessä. Olen puheenvuorossani pyrkinyt lyhyesti oikeuslähteisiin perustuen vastaamaan tasavallan presidentin kysymykseen laillisen järjestyksen ytimen suojaamisesta nykyisissä oloissa, joissa kansainvälistä oikeutta ja sääntöperusteista järjestelmää koetellaan, karu reaalipolitiikka on eurooppalaista arkea emmekä elä oikeusvaltion optimismin aikaa. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa ja laillisuusvalvonnalla ylläpidetään puheenvuorossani kuvatuilla menettelytavoilla oikeusvaltiota samalla kun demokraattinen oikeusvaltio suojaa lain puitteissa ja lain sallimin keinoin kansallisen turvallisuutensa, joka ei ole perusoikeus mutta joka on myös edellytys oikeuksien ja demokratian toteutumiselle. Lakivaliokunnan tehtävän kannalta merkityksellistä on, että riippumattomilla ylimmillä laillisuusvalvojilla, valtioneuvoston oikeuskanslerilla ja eduskunnan oikeusasiamiehellä, on tuomioistuinten rinnalla ja niitä täydentävä rooli oikeuksien ja oikeusvaltion turvaajana Suomessa. Suomalaisen oikeusvaltion vahvuuksia on, että perustuslakivaliokunnan perustuslakikontrolli ja ylimpien laillisuusvalvojien oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta ja tuomioistuinkontrolli ulottuvat kukin toisiaan täydentäen kansallisen turvallisuuden suojaamiseen ytimeen asti. Perus- ja ihmisoikeuksien kannalta herkät kansallisen turvallisuuden ratkaisut ovat riippumattoman laillisuusvalvonnan kohteena. Perustuslaki ja kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet ovat normistoa, jotka turvataan kaikissa olosuhteissa. Olennaista on turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen nimenomaan myös konkreettisissa käytännön tilanteissa. Kirjoitan, että ihmisarvon loukkaamattomuus on tätä erityisesti varjeltavaa laillisuuden ydintä. Kansallisen turvallisuuden suojaamisen perusratkaisut kuuluvat lailla eduskunnan säädettäviksi.

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen käsittelee oikeudenkäytön ja oikeudenhoidon sekä hallinnon viranomaistoiminnan valvonnan näkökulmasta, kuinka ylimpien laillisuusvalvojien tehtäväjakouudistus luo tilaa rakenteelliselle laillisuusvalvonnalle. Oikeuksien toteutumisen edellytyksiin kiinnittyvä valvontaote edellyttää puheenvuorossa selostettavia muutoksia laillisuusvalvonnan käytännön toteuttamiseen. Laadullisesti merkityksellistä tietoa tulee hankkia yhä enemmän oma-aloitteisesti ja hyödyntämällä esimerkiksi ennakollisessa säädösvalvonnassa ja muussa valtioneuvoston toiminnan valvonnassa saatavaa tietoa ja näkökulmaa. Rakenteellinen laillisuusvalvonta ei ole vain laillisuusvalvonnallisten ongelmien tunnistamista, vaan se on myös niihin liittyvien toimenpiteiden seurantaa. Rakenteellinen näkökulma ei pääty annettuun ratkaisuun. Rakenteellinen näkökulma vaatii ylipäätään harjaantuneisuutta nähdä yhtäältä laajempia kokonaisuuksia ja muutosvoimia, mutta myös niiden oikeudellista dynamiikkaa. Tämä voi tarkoittaa säädännäisen ja muuttuvan oikeuden välistä vuorovaikutusta, eri tietolähteiden yhdistelyä, mutta ennen kaikkea kriittisyyttä ja kykyä katsoa asiaa hieman etäisyyden päästä.

Kertomuksen teema-artikkeleissa apulaisoikeuskanslerin puheenvuorossaan esittämää konkretisoidaan esimerkein. Artikkelissa päätösten seurannasta (kertomuksen s. 155-159) selostetaan sosiaali- ja terveyspalveluihin kohdistunutta oma-aloitteista laillisuusvalvontaa. Rakenteellisen ongelman havaitsemisen jälkeen jälkiseurannalla turvataan korjaavien toimien tekeminen ja purevuus ongelmaan. Korona-aika syvensi monin osin olemassa olleita lasten ja nuorten ongelmia. Lastensuojelu viimesijaisena palveluna paikkaa usein myös muiden toimijoiden puutteita.

Artikkelissa ”Laillisuusvalvonnan keinot apuna ihmiskaupparikosten tutkinnan kehittämisessä” (s. 150-154) kerrotaan siitä, miten oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan laajaa keinovalikoimaa ja siinä mahdollista eri viranomaisten toimien keskinäisvaikutusten havaitsemista hyödynnettiin ihmiskaupparikosten tutkinnan kehittämisessä. Poliisi onkin pystynyt kehittämään ihmiskaupparikosten tunnistamista, ja Poliisihallituksen aktiivinen laillisuusvalvonta on tukenut tätä kehitystä. Silti korjaavia toimia on tarpeen jatkaa.

Artikkelissa ”Yleisten tuomioistuinten tietojärjestelmissä ja niiden käytössä jatkuvasti kehitettävää” (s. 103-107) selostetaan pitkäjänteistä työtä tuomioiden jakelussa täytäntöönpanoa varten olleiden ongelmien korjaamiseksi. Tuomiohan voidaan panna täytäntöön vain, jos täytäntöönpanoviranomainen on saanut tiedon tuomitusta rangaistuksesta ja sen lainvoimaisuudesta. Tuomioistuinten asiankäsittelyjärjestelmiä olisi pidemmällä aikavälillä tarvetta kehittää niin, että niissä on tuomarin työtä tukevaa automaatiota ja hälytyksiä.

Artikkelissa ”Perusteluvelvollisuus ja ratkaisujen laatu valvontalautakunnan valvonta-asioiden ratkaisuissa” (s. 112-115) käsitellään Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivan valvontalautakunnan ratkaisujen selkeyttä, johdonmukaisuutta ja perustelujen riittävyyttä sekä näiltä osin ratkaisuissa kertomusvuonna havaittuja ajoittaisia puutteita. Artikkelissa todetaan kokoavasti, että valvontalautakunnan ratkaisujen perustelujen ja muutoinkin esitystavan laadulla on suuri merkitys sekä asianosaisen kantelun kohteen ja kantelijan näkökulmasta, mutta myös oikeuskanslerin muutoksenhakuharkinnan kannalta. Johdonmukaiset ja loogiset perustelut ovat merkityksellisiä myös yleisesti valvonnan uskottavuuden näkökulmasta.

Kertomukseen sisältyy lisäksi kaksi teema-artikkelia, jotka liittyvät taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin ja hallituksen niin sanottujen säästölakien ennakkovalvontaan (s. 69-73) sekä perusoikeuksien ja kansallisen turvallisuuden yhteensovittamiseen (s. 74-77). Ensiksi mainittu artikkeli liittyy syksyllä 2023 säädettyihin sosiaaliturvan leikkauksia sisältäviin säästölakeihin. Jälkimmäinen artikkeli liittyy valtioneuvoston päätöksiin, joilla on pyritty estämään ja lopettamaan välineellistettyyn maahantuloon liittyvä ilmiö Suomen itärajalla.

Oikeudenkäytön valvonta

Oikeudenkäyttö on käytännössä erittäin tärkeä osa-alue oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa. Oikeudenkäytön toimijoiden (tuomioistuimet; syyttäjät; ulosotto; asianajajat, julkiset oikeusavustajat ja luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat) osuus oli kertomusvuonna noin 30 prosenttia kaikista oikeuskanslerin tarkempaan laillisuusvalvonnalliseen arviointiin otetuista kanteluista, eli kyseessä on hyvin suuri kanteluasioiden ryhmä.

On syytä korostaa, että kantelut eivät ole läheskään ainoa oikeuskanslerin valvonnan muoto oikeudenkäytön 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.

Oikeudenkäytön valvonnassa on kertomusvuonna ollut eräänä keskeisenä ajatuksena laillisuusvalvontaratkaisujen seuranta rakenteellisen valvonnan ja viranomaistoiminnan kehittämisen tukena. Apulaisoikeuskansleri tuo kertomuspuheenvuorossaan esille tähän liittyviä kysymyksiä. Hän toteaa muun ohella, että asiat eivät aina tule kerralla kuntoon, vaan saattavat edellyttää pitkäjänteistäkin seurantaa. Jatkotoimet voivat kestää pitkäänkin, vuosiakin. Tällaista seurantaa käsitellään edellä selostetussa artikkelissa ”Yleisten tuomioistuinten tietojärjestelmissä ja niiden käytössä jatkuvasti kehitettävää”. Laillisuusvalvonnan rakenteellista näkökulmaa voi apulaisoikeuskanslerin mukaan myös kuvata toisinaan evolutiiviseksi tai orgaaniseksi, jossa ei välttämättä aina etukäteen ole tiedossa, mitä matkan varrella löytyy. Yksi askel voi antaa aiheita uusiin toimiin, jotka kuitenkin yllättäen saattavat liittyä toisiinsa. Tästä keskustellaan edellä selostetussa artikkelissa ”Laillisuusvalvonnan keinot apuna ihmiskaupparikosten tutkinnan kehittämisessä”.

Tuomioistuimiin kohdistunut valvonta

Vaikka tuomioistuimet rinnastetaan perustuslain 108 §:n mukaisessa oikeuskanslerin tehtäviä koskevassa säännöksessä 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 monin eri tavoin. Tuomiovallan riippumattomuudesta seuraa, ettei oikeuskansleri puutu tuomioistuimen harkintavaltansa rajoissa tekemään laintulkintaan. 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. Luonnollisesti esimerkiksi asian käsittelyn viipymiseen puututaan asian ollessa vireillä. 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 110 §: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 ohjautuvat ylimmistä laillisuusvalvojista useimmiten 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 hovioikeudet tekivät 20 tällaista ilmoitusta. Näiden ilmoitusten määrä on muutaman vuoden merkittävän lisääntymisen jälkeen pysynyt edellisen vuoden korkealla tasolla (22 ilmoitusta vuonna 2022, 8 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. Kertomusvuonna poliisi teki 51 tällaista ilmoitusta.

Vuonna 2023 apulaisoikeuskansleri päätti yhdessä asiassa virkarikossyytteen nostamisesta käräjätuomari vastaan (kertomuksen s. 98, OKV/203/30/2022). Lisäksi yhdessä asiassa apulaisoikeuskansleri päätti syytteen nostamisesta käräjäoikeuden lautamiestä vastaan (s. 84, OKV/742/10/2022), ja yhdessä asiassa käräjäoikeuden maaoikeusinsinööriä vastaan (s. 84, OKV/2029/31/2020). Tämä syytteiden määrä ei poikkea olennaisesti aiempien vuosien tilastoista, esimerkiksi edellisvuonna syytteiden määrä oli yhtä suuri. Kaksi mainituista syytteistä on sittemmin käsitelty hovioikeudessa.

Ensimmäisessä syyteasiassa oli kyse siitä, että käräjätuomari oli tuominnut vastaajan neljästä rikoksesta, joiden syyteoikeus oli ollut vanhentunut, ja käräjätuomarin menettelyn seurauksena

vastaaja oli aiheettomasti suorittanut 20 päivää ehdotonta vankeutta. Hovioikeus tuomitsi käräjätuomarin sakkorangaistukseen tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta ja tuottamuksellisesta vapaudenriistosta. Toisessa asiassa käräjäoikeuden lautamies oli kirjoittanut julkiselle Facebook-tililleen tekstin, jossa hän oli nimitellyt etniseen vähemmistöön kuuluneita henkilöitä solvaavasti. Hovioikeus tuomitsi lautamiehen kiihottamisesta kansanryhmää vastaan ja virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkorangaistukseen. Kolmannessa asiassa maaoikeusinsinöörin epäiltiin huolimattomuuttaan paljastaneen asianosaisen salassa pidettävän osoitetiedon tämän vastapuolelle. Hovioikeus ei ole antanut siinä asiassa vielä ratkaisuaan.

Apulaisoikeuskansleri teki kertomusvuonna laillisuusvalvontakäynnit neljään hovioikeuteen ja neljään käräjäoikeuteen. Laillisuusvalvontakäynneillä keskusteltiin erityisesti käräjäoikeuksien ja hovioikeuksien työtilanteesta, tuomioistuintoiminnan tietojärjestelmistä ja tuomioistuinharjoittelusta sekä hovioikeuskäynneillä erityisteemana hovioikeuspiirien käräjäoikeuksien valvonnasta. Esimerkiksi tuomioistuinharjoittelun osalta laillisuusvalvontakäynneillä olivat esillä käräjänotaarien perehdytykseen, tukeen, seurantaan ja työmääriin liittyvät kysymykset. Kuten apulaisoikeuskansleri kertomuspuheenvuorossaan toteaa, joidenkin yksittäisten laillisuusvalvonta-asioiden perusteella oli herännyt huoli siitä, miten näihin seikkoihin liittyviä riskejä minimoidaan siten, etteivät ne toteutuessaan vaaranna käräjänotaarien taikka heidän asiakkaidensa oikeusturvaa.

Syyttäjiin kohdistunut valvonta

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 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 16 tutkittavakseen tulleesta syyttäjän tekemäksi epäillystä virkarikoksesta. Syyttäjien osalta ei kertomusvuonna ilmennyt aihetta virkarikossyytteiden nostamiseen.

Syyttäjälle annettuun huomautukseen johti kertomusvuonna aluesyyttäjän virheellinen menettely, kun hän oli nostanut syytteen syyteoikeudeltaan vanhentuneesta teosta ja lisäksi laiminlyönyt suorittaa syyteharkinnan viivytyksettä sekä kiinnittää vakiintuneen syyttäjätavan mukaisesti käräjäoikeuden huomiota syyteoikeuden vanhentumisvaaraan (kertomuksen s. 98, OKV/443/30/2023). Asia tuli ilmi rangaistustuomioiden tarkastamisen yhteydessä. Syyttäjiin kohdistettiin muita toimenpiteitä lisäksi kymmenessä muussa asiassa (neljästä asiasta

kerrotaan kertomuksen s. 86, 88-89, 97 ja 100). Näistä asioista viidessä syyttäjän menettely ilmeni kantelun perusteella. Kolmessa asiassa syyttäjän menettely ilmeni rangaistustuomioiden tarkastamisen yhteydessä ja kahdessa asiassa tuomarin virkarikosasian yhteydessä.

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 suorittaa asiassa uutta syyteharkintaa tai arvioida uudelleen syyttäjän ratkaisua esitutkinnan rajoittamisesta, toisin kuin Syyttäjälaitosta johtava valtakunnansyyttäjä, joka voi Syyttäjälaitoksesta annetun lain 11 §:n 2 momentin nojalla suorittaa myös uuden syyteharkinnan alaisensa syyttäjän ratkaisemassa asiassa ja muutoinkin ottaa itse ratkaistavakseen alaiselleen syyttäjälle kuuluvan asian. Syyttäjän ratkaisua arvosteleva oikeuskanslerille osoitettu kantelu voidaankin tarvittaessa siirtää valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 5 momentin nojalla oikeuskanslerinvirastosta valtakunnansyyttäjän käsiteltäväksi. Kertomusvuonna siirrettiin neljä tällaista kantelua valtakunnansyyttäjän käsiteltäväksi.

Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvonta

Asianajajien, julkisten oikeusavustajien tai luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvonta kuuluu Suomen oikeusjärjestelmässä ensisijaisesti Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivalle riippumattomalle valvontalautakunnalle ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien osalta myös oikeudenkäyntiavustajalautakunnalle. Oikeuskansleri valvoo, että valvontalautakunta ja oikeudenkäyntiavustajalautakunta toimivat hyvän hallinnonvaatimusten mukaisesti ja että perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat niiden toiminnassa. Oikeuskansleri varmistaa oikeudellisten palvelujen asiakkaiden, kanteluiden kohteiden ja yleisen edun näkökulmasta, että perus- ja ihmisoikeudet, oikeussuoja, hyvä hallinto ja oikeusvarmuus toteutuvat.

Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnasta voi kannella suoraan valvontalautakunnalle. Useimmat kantelut valvontalautakunnassa tulevat tätä kautta vireille. Jos asianajajan, julkisen oikeusavustajan tai luvan saaneenoikeudenkäyntiavustajan työstä kuitenkin kannellaan oikeuskanslerille, oikeuskansleri voi siirtää kantelun valvontalautakunnalle. Kertomusvuonna oikeuskansleri siirsi neljässä tapauksessa kantelun valvontalautakunnan käsiteltäväksi, kun oikeudellista avustajaa koskevia kanteluja ratkaistiin 65. Suurin osa kanteluista ei antanut aihetta selvitystoimiin. Oikeuskansleri ei myöskään siirrä valvontalautakunnalle yksilöimättömiä tai selvästi perusteettomia kanteluita.

Oikeuskansleri tutkii myös kantelut, jotka koskevat valvontalautakunnan tai oikeudenkäyntiavustajalautakunnan menettelyä. Oikeuskansleri voi myös omasta aloitteestaan laittaa vireille valvonta-asian valvontalautakunnassa, jos hän katsoo asianajajan, julkisen oikeusavustajan tai luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan laiminlyöneen velvollisuutensa ja hän saa asiasta tiedon asiasta esimerkiksi toiselta viranomaiselta tai julkisuuden kautta. Osassa tapauksista oikeudellisen avustajan epäilty virheellinen menettely on tullut ilmi oikeuskanslerin suorittaman rangaistustuomioiden tarkastuksen kautta. Vuonna 2023 oikeuskansleri teki ilmoituksen valvontalautakunnalle 12 tapauksessa.

Valvontalautakunta ja oikeudenkäyntiavustajalautakunta lähettävät kaikki ratkaisunsa oikeuskanslerille. Vuonna 2023 vireille tuli tätä kautta 984 asiaa. Oikeuskansleri tarkastaa ratkaisut ja voi valittaa niistä Helsingin hovioikeuteen. Asianajajakunnan autonomisen aseman vuoksi valituskynnys ylittyy, jos ratkaisussa on ilmeinen virhe, asian käsittelyssä on tapahtunut ilmeinen virhe tai asiaan liittyy perus- ja ihmisoikeuksien vaarantuminen. Vuonna 2023 oikeuskansleri valitti hovioikeuteen yhdestä valvontalautakunnan ratkaisusta. Hovioikeus myös varaa oikeuskanslerille valitusasioissa mahdollisuuden lausuman antamiseen, jos asia on tullut vireille muuten kuin oikeuskanslerin valituksella.

Muutoksenhakuharkinnan oikeellisuuden näkökulmasta keskeistä on, että ratkaisu on selkeä ja johdonmukainen ja sen perustelut ovat riittävät. Kyseiset seikat ovat tietenkin tärkeitä myös valvonta-asian kohteen ja kantelijan näkökulmasta. Kertomusvuonna on kuitenkin havaittu, että valvontalautakunnan valvonta-asioissa antamissa ratkaisuissa on näiltä osin edelleen ajoittain puutteita. Ratkaisujen kirjoittamiseen liittyvät puutteellisuudet eivät kuitenkaan ole johtaneet siihen, että oikeuskansleri hakisi muutosta valvonta-asioissa annettuihin ratkaisuihin. Tämä on johtunut siitä, että muutoksenhakuharkinnassa on perusteluihin liittyvistä puutteista huolimatta voitu päätyä siihen, ettei ratkaisun lopputulokseen ole katsottu olleen aihetta puuttua. Johdonmukaisten ja laadukkaiden perustelujen tärkeyttä on kuitenkin tuotu esiin muutoin. Kertomusvuonna näin tehtiin erityisesti valvontalautakunnan koulutuspäivän 8.9.2023 yhteydessä.

Poliisiin kohdistunut valvonta

Oikeudenkäytön toimijoiden ohella rikosprosessissa keskeisessä asemassa on esitutkinnan suorittava viranomainen. Varsin suuri kanteluasioiden kohde olikin aiempien vuosien tapaan poliisi, johon kertomusvuonna kohdistui noin 14 prosenttia (180 kantelua) kaikista tarkempaan laillisuusvalvonnalliseen arviointiin otetuista kanteluista.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain nojalla useat poliisin menettelyä koskevat asiat on keskitetty oikeusasiamiehelle. Tällaisia

poliisin menettelyä koskeneita kanteluja siirrettiin kertomusvuonna oikeusasiamiehelle yhteensä 50. Etenkin tämän vuoksi tarkempaan laillisuusarviointiin otettujen kantelujen määrä laski kertomusvuonna selvästi edelliseen vuoteen nähden. Edellisvuonna tarkempaan laillisuusvalvonnalliseen arviointiin otettiin 295 poliisin menettelyä koskenutta kantelua.

Kertomusvuonna ratkaistuista poliisin menettelyä koskevista kanteluista 13 johti laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin. Kahta näistä kanteluratkaisuista selostetaan kertomuksen jaksossa 5. Ensimmäisessä ratkaisussa (kertomuksen s. 123-124, OKV/2726/10/2022) apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti erään poliisilaitoksen huomiota esitutkinnan viivytyksettömään toimittamiseen ja sen rikosylikonstaapelin huomiota huolellisuuteen virkatoimissa. Toisessa ratkaisussa (s. 124-125, OKV/2030/10/2022) myös apulaisoikeuskansleri kiinnitti erään toisen poliisilaitoksen huomiota esitutkinnan viivytyksettömään toimittamiseen sekä sen rikoskomisarion huomiota esitutkintapäätöksen asianmukaiseen perustelemiseen. Apulaisoikeuskansleri kertoi ratkaisussaan muun ohella myös jatkoseurannasta joulukuussa 2021 antamaansa ratkaisuun OKV/1233/70/2021, jossa käsiteltiin poliisin menettelyä ihmiskaupan tutkinnoissa, joista lähemmin myös jo edellä selostetussa teema-artikkelissa ”Laillisuusvalvonnan keinot apuna ihmiskaupparikosten tutkinnan kehittämisessä”. Toisinaan poliisin moitittava menettely ilmenee esimerkiksi tuomarin virkarikosasian yhteydessä. Tällaisesta tapauksesta oli kyse kertomuksen s. 89 selostetussa asiassa OKV/1595/31/2022, jossa apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi erään kolmannen poliisilaitoksen tietoon niin ikään käsityksensä esitutkinnan aiheettomasta viivästymisestä.

Kertomuksen jaksossa 5 selostetaan lisäksi yhtä apulaisoikeuskanslerin omana aloitteenaan tutkimaa asiaa, jossa hän saattoi Poliisihallituksen tietoon näkemyksensä hallintolain ja hyvän hallintotavan mukaisesta menettelystä rahankeräyslupia koskevien asioiden käsittelyssä ja siitä tiedottamisessa.

TYÖTILANNE

Oikeuskanslerille osoitettujen kantelujen kokonaismäärä on laskenut korona-pandemian aikaisen piikin jälkeen selvästi verrattuna vuosiin 2021 ja 2020. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välisen uuden tehtävänjakouudistuksen myötä tarkempaan laillisuusvalvonnalliseen arviointiin otettujen kantelujen määrä laski edelleen myös edellisestä vuodesta (kertomusvuonna yhteensä 1268, vuonna 2022 yhteensä 1654). Seuraamusratkaisujen osuus kaikista selvittämistoimia edellyttäneistä kertomusvuoden kanteluratkaisuista nousi sen sijaan edellisvuosista 18 prosenttiin (osuus oli vuonna 2022 16 prosenttia ja kahtena sitä edeltävänä vuonna 10 prosenttia). Tämä kertoo osaltaan valvonnan tehostumisesta. Kanteluja myös ratkaistiin enemmän kuin niitä saapui, koska kertomusvuonna ratkaistiin esittelystä, eli tarkempaan laillisuusvalvonnalliseen arviointiin otettuna yhteensä 1334 kantelua.

Yhä useammat kanteluratkaisut sisältävät näin oikeuskanslerin ohjaavan tai korjaavan toimenpiteen. Muissa asiaryhmissä kuin kanteluissa työmäärät ovat nousseet, eli tuomarien ja syyttäjien virkarikosasioissa sekä oikeusturvan kannalta tärkeässä riippumattomaan asianajajakuntaan ja luvan saaneisiin oikeudenkäyntiavustajiin kohdistuvassa asianajovalvonnassa merkittävästikin, eli yli 200 asiaa enemmän kuin edellisenä vuonna. Näitä oli viime vuonna 984.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa kantelut ovatkin vain yksi, tosin tärkeä laillisuusvalvonnan työmuoto. Oikeuskanslerin työmäärässä ja sen painottumisessa laillisuusvalvonnan erilaisiin muotoihin näkyykin myös uudistetussa oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välistä tehtäväjakoa koskevassa laissakin tavoitteena oleva kahden ylimmän laillisuusvalvojan päällekkäisen työn välttäminen ja kummankin laillisuusvalvojan erilainen, toisiaan täydentävä profiili.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti