VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Viite:
Tiedusteluvalvontavaliokunnan lausuntopyyntö 13.9.2024

Asia:
Oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2023, K 11/2024 vp

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.

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

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

www.oikeuskansleri.fi

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.

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.

Oikeuskanslerinviraston 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 näkyy uudistetussa oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen välistä tehtäväjakoa koskevassa laissakin tavoitteena oleva kahden ylimmän laillisuusvalvojan päällekkäisen työn välttäminen ja kummankin laillisuusvalvojan erilainen, toisiaan täydentävä profiili.

Oikeuskanslerin tiedustelua koskevista valvontatoimista

Selostan oikeuskanslerin roolia tiedustelun valvonnassa lausunnossani, joka koskee tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomusta vuodelta 2023. Kuten tuossa lausunnossani totean, olen aiempien vuosien tapaan seurannut tiedusteluun liittyvien asioiden käsittelyä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan TP-Utvan kokouksissa. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan kannalta merkittäviä oikeudellisia kysymyksiä ja linjauksia on nykyisessä turvallisuustilanteessa ollut toistuvasti esillä sekä valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa (Utva) sekä sen ja tasavallan presidentin yhteisessä kokouksessa (TP-Utva). Oikeuskanslerin kertomuksessa vuodelta 2023 käsitellään myös tätä teemaa.

Hallitusvallan toimilla on tiedustelun ja sen tuottaman tiedon hyödyntämisen strategisella tasolla huomattava merkitys. Hallitusvalta antaa etenkin sotilastiedustelussa toimeksiannot. Sotilastiedustelulain mukaan TP-Utva käsittelee valmistelevasti sotilastiedustelun kohteita

koskevat painopisteet ja sotilastiedustelulain mukaan sotilastiedustelun kohteista hankittavia tietoja koskevia tietopyyntöjä voi antaa Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen ylin valtiojohto, jonka tiedonsaantitarpeita sotilastiedustelu palvelee. Myös siviilitiedustelun painopisteitä käsitellään vuosittain valmistelevasti TP-Utvassa.

Oikeuskansleri on selventänyt kirjallisessa kannanotossaan sitä, milloin oikeuskanslerin on perusteltua perustuslaissa säädetyn tehtävänsä nojalla osallistua TP-Utva:n tai Utva:n kokoukseen (oikeuskanslerin kannanotto OKV/357/24/2024). Osallistuminen laillisuusvalvonnan edellyttämässä laajuudessa tarkoittaa yleensä osallistumista silloin, kun käsittelyssä on linjausta varten valtiosääntöisesti merkittävää oikeudellista kannanottoa edellyttämä asia. Tällaisia ovat olleet esimerkiksi viime vuosina poikkeusolojen toteaminen, Naton liittymisprosessin menettelytavat, huomattavan ja periaatteellisesti merkittävän oikeudellisen kannanoton tai tulkinnan tarve päätettäessä Suomen osallistumisesta kansainvälisen avun antamiseen, pyytämiseen tai kansainväliseen yhteistoimintaan taikka poikkeuksellisen turvallisuustilanteen edellyttämien, poikkeusluonteisten eli perusoikeuksia rajoittavien toimivaltuuksien käyttäminen (rajavartiolain 16 §:n mukaisten rajoitustoimien ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisen käyttöönotto). TP-Utva:n tai Utva:n valmisteleva linjaus ei kuitenkaan oikeudellisesti sido eikä pidäkään sitoa ylimmän laillisuusvalvojan kannanottoa asiasta päätettäessä, mutta käytännössä TP-Utva:n ja Utva:n linjausten on perusteltua olla oikeudellisesti huolella harkittuja ja siksi oikeuskanslerin osallistuminen kokouksiin on ajoittain tarpeen.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvontaan kuuluu myös sen arvioiminen, miten kansallinen turvallisuus ja perusoikeuksien mahdollinen rajoittaminen sovitetaan yhteen. Tällöin on tärkeää selvittää, onko hallituksen harkinnassa olevilla toimenpiteillä riittävät ja objektiiviset perusteet. Laillisuusvalvonnan kohteena on tietoperustan oikeudellinen riittävyys ja objektiivisuus sekä lainmukaisen valmistelun eri toimijoiden roolijaon ja menettelyvaiheiden noudattaminen.

Kansallisen turvallisuuden asioissa on tietoperustana toimivaltaisten turvallisuusviranomaisten virkavastuulla tuottama, puolueettomasti laadittu ja objektiivinen tilannekuva. Varmistaminen sen riittävyydestä ja näkökulmien monipuolisuudesta kysymyksin ja kriittisin huomioin on myös poliittisesti vastuunalaisten päätöksentekijöiden tehtävä. Poliittisen johdon rooli ei siten ole vain virkakunnan tilannekuvan ’’kuittaaminen’’ ja varsinainen linjausten ja päätösten tekeminen. Poliittinen valmistelu esimerkiksi ministereiden esikunnissa tai ministerivaliokunnissa taikka tasavallan presidentin kansliassa ei voi kuitenkaan korvata virkavastuulla tehtävää valmistelua eikä myöskään kirjoittaa esimerkiksi tiedusteluraportin tai Puolustusvoimien sotilaallisen neuvon tai arvion sisältöä.

Laillisuusvalvonnan kannalta erityisen olennainen kysymys koskee myös perusoikeusrajoitusten välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta. Perusteluvelvollisuus tästä on

esittelevällä ministeriöllä ja sen täyttäminen on olennainen osa esittelevän virkamiehen virkavastuuta. Päätöksentekijänä toimivat valtioneuvoston jäsenet ovat tästä poliittisessa vastuussa ja lisäksi oikeudellisessa ministerivastuussa. Välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointi ovat tilannesidonnaisia ja tapauskohtaisia. Tiedon karttuessa voidaan päätyä erilaisiin ratkaisuihin. Välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimuksethan edellyttävät sitä, että kussakin tilanteessa valitaan käytettävissä olevien tietojen perusteella lievimmät perusoikeusrajoitukset sisältävä mutta kohtuullisen tehokas vaihtoehto.

Välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arvioinnissa salassa pidettävällä ja turvallisuusluokitellulla tiedustelu- ja tilannekuvatiedolla on kansallisen turvallisuuden kysymyksissä, esimerkiksi rajavartiolain 16 §:n soveltamisessa, ollut merkittävä rooli. Suomalaisen oikeusvaltion ja ylimmän laillisuusvalvonnan vahvuuksiin kuuluu, että ylimmän hallitusvallan käyttö on jo ennakollisen laillisuusvalvonnan kohteena ja perustuslain 111 §:n perusteella ylimmällä laillisuusvalvonnalla on saman tasoinen pääsy päätöksenteon perusteena olevaan salassa pidettävääänkin ja turvallisuusluokiteltuun tietoon kuin päätöksentekijöillä.

Oikeuskanslerin kertomukseen vuodelta 2023 sisältyy myös kuvaus siitä, millä tavoin oikeuskansleri on osallistunut Nato-asioiden valmisteluun. Oikeuskansleri antoi eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle kaksi lausuntoa hallituksen esityksestä, joka koski Suomen liittymistä Pohjois-Atlantin liiton Naton jäseneksi (HE 315/2022 vp). Valiokunta pyysi lausuntoa esityksen lisäksi myös eduskunnan käsittelyn jälkeen seuraavista vaiheista jäsenyyden hyväksymisessä ja eduskuntavaalien vaikutuksista tähän sekä menettelystä tilanteessa, jossa Suomi liittyisi Natoon ennen Ruotsia.

Eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä edellyttää, että Natoon liittymisen jälkeen eduskunnan vaikutusmahdollisuudet turvataan Nato-asioiden kansallisessa käsittelyssä. Valtioneuvosto on kokonaisvastuussa menettelyistä, joilla eduskunnan tietojensaanti ja osallistuminen asioiden valmisteluun toteutetaan. Valtioneuvoston vastuu kattaa myös selvitykset tasavallan presidentin toiminnasta ulkopolitiikan johtajana (OKV/206/22/2023 ja OKV/329/22/2023).

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti