VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan
asiantuntijakuuleminen 5.3.2024

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2022, K 10/2023 vp

Kummankin perustuslaissa säädetyn ylimmän laillisuusvalvojan, 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**. Vaikka kertomus koskee vuoden 2022 toimintaa, ovat varsinkin nämä rakenteelliset havainnot edelleen merkittäviä ja ajankohtaisiakin.

Oikeuskanslerin eduskuntakertomuksen käsittelyn tarkoituksena ei sen sijaan ole perustuslakivaliokunnan painottaman laillisuusvalvonnan riippumattomuuden johdosta yksittäisten laillisuusvalvontaratkaisujen käsittely (ks. PeVM 6/2022 vp, kappale 3 ja siinä viitatut mietinnöt). Oikeuskanslerin kertomuksen käsittelyn eduskunnassa ja siten tämän asiantuntijalausunnon **tarkoituksena on saattaa eduskunnan tietoon sen valtiosääntöisten**

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

tehtävien lainsäätäjänä kannalta merkittävimpiä tietoja perus- ja ihmisoikeuksien sekä yleensä oikeuksien toteutumisesta ja sen esteistä sekä lain noudattamisesta ja lainsäädännössä olevista puutteista ja kehittämistarpeista samoin kuin raportoida eduskunnan ja sen perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi tärkeimmät tiedot sekä luotettava yleiskuva valtioneuvoston oikeuskanslerin toiminnasta toisena ylimpänä laillisuusvalvojana. Oikeuskanslerin riippumattomuuden sekä oikeusvaltion ja vallanjaon periaatteiden mukaisesti on periaatteellisesti ja käytännössä merkityksellistä, että oikeuskansleri raportoi kertomuksella eduskunnalle ja on sille vastuunalainen.

Kertomuksen rakenne

Oikeuskanslerin kertomuksen vuodelta 2022, K 10/2023 vp, rakenne vastaa vielä aikaisempaa käytäntöä. Tarkoituksena on vuonna 2024 annettavasta kertomuksesta lähtien uudistaa kertomuksen rakennetta.

Oikeuskanslerin kertomuksen K 10/2023 vp 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 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.

Poliittisista virkanimityksistä kannettiin kertomusvuonna huolta. Tunnetut ja arvostetut hallinnon kehittämisen asiantuntijat Juhani Kivelä ja Petri Uusikylä arvioivat artikkelissaan valtion virkamieslakiin perustuvan valtionhallinnon ylimmän virkajohdon järjestelmän määräaikaisine nimityksineen politisoineen hallintoa ja heikentäneen sen toimintakykyä (Suomalainen edustuksellinen demokratia on vaikeuksissa, Kanava 5/2022, s. 28–35).

Käsittelen oikeuskanslerin puheenvuorossani **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. Ministeriöiden kansliapäälliköiden tehtävissä korostuvat kyky toimia yhteistyössä poliittisen päättäjän kanssa sekä välittää hallituksen ohjelmat ja yhteiskunnalliset tavoitteet hallinnonalan strategioiksi ja tavoitteiksi. Kansliapäällikön, alivaltiosihteerin tai osastopäällikön taikka viraston päällikön tehtävissä on kyse vaalikautta pitkäaikaisemmasta, muutamaa tavoitetta laaja-alaisemmasta yleisestä johtamistehtävästä. Sellaisessa tarvitaan valmiuksia johtaa moninäkökulmaista ja puolueetonta valmistelua ja toimeenpanoa. Ylimmältä virkajohdolta vaaditaan valmiuksia turvata valmistelun ja hallinnon integriteetti, johtaa valmistelussa ja yhteistyössä eri hallinnonalojen kanssa vaihtoehtojen ja vaikutusten objektiivista arviointia mukaan lukien nyt hyvinkin tärkeät kustannustehokkuuden, tuottavuuden ja talouden näkökulmat siten, että kulloinenkin poliittinen johto voi luottaa virkavalmistelun ja toimeenpanon laatuun, puolueettomuuteen ja tehokkuuteen sekä hyvän hallinnon toteutumiseen. 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 ottanut uusissa, 11. syyskuuta 2023 antamissaan ohjeissa ja suosituksissa ottanut huomioon kertomuspuheenvuorossani tästä esittämäni näkökohdat (VM:n ohje valtionhallinnon ylimmän virkamiesjohdon virantäyttö, VN/24651/2023). Tehtäväanalyysiä ja sen mukaisten lisäkriteerien kirjaamista hakuilmoituksiin suositellaan. Lainvalmistelun

johtamisen taito on niin ikään huomioitu. Kaikissa ministeriöissä ja johdon nimityksissä on nähdäkseni nyt perusteltua toteuttaa nämä suositukset isänmaamme asioiden hoidon eduksi. Tämän lisäksi valtioneuvoston lainvalmistelussa ja viime kädessä eduskunnan lainsäätäjänä tulisi kertomuspuheenvuoroni mukaan harkita ylimmän virkamiesjohdon virkojen toimikausia ja virkasuhteita koskevan sääntelyn kehittämistä.

Puheenvuoroni lisäksi kertomuksessa on teema-artikkeli virkanimitysten laillisuusvalvonnasta ja oikeuskanslerin ratkaisukäytännöstä siinä (kertomuksen s. 62 – 64). Virkanimitysten laillisuusvalvonta ja virkanimitykset olivatkin yksi vuodelta 2022 annetun kertomuksen teemoista.

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen tarkastelee omassa puheenvuorossaan laillisuusvalvonnan seuraamuksia sekä virkasyyteasioissa tehtävää laillisuusvalvonnallista punnintaa. 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. Moderni laillisuusvalvonta puuttuu monipuolisesti virheellisiin menettelyihin ja ohjaa virheettömämpään virkatoimintaan. Se ei pyri olemaan yksinomaan rankaisevaa. Rikosoikeudellisella virkavastuulla ja sitä koskevalla punninnalla on tärkeä paikkansa. Oikeuskanslerin, apulaisoikeuskanslerin tai hänen sijaisensa laillisuusvalvonnassa rikosoikeudellinen arvio ei koske vain esitutkintaan määräämistä tai syytteiden nostamista, vaan se tehdään myös ennen huomautusten antamista. Vuonna 2022 laillisuusvalvonnallisena seuraamuksena annettiin 67 huomautusta.

Valtioneuvoston laillisuusvalvonta ja ennakollinen säädösvalvonta

Valtioneuvoston valvonnassa ja siihen kuuluvassa ennakollisessa säädösvalvonnassa tutkittiin ennakollisesti ennätysmäärä eli 2246 valtioneuvoston ja tasavallan presidentin esittelyn esittelylistaa, annettiin 106 lainvalmistelua koskevaa laillisuusvalvonnallista lausuntoa ja tehtiin syvempi ennakkotarkastus 11 %:iin kaikista eduskunnalle annetuista hallituksen esityksistä. Esittelylistoista 19 % sisälsi virheitä, joita pyysimme korjaamaan, 96 korjauspyyntöä koski hallituksen esityksiä ja 43 esityksessä korjautimme ja edellytimme täydentämään arviota esityksen suhteesta perustuslakiin. Kymmenessä tapauksessa esitys poistettiin korjauspyyntöni johdosta valtioneuvoston esittelylistalta. Oikeuskanslerin tosiasiallinen lykkäävä veto oli vuonna 2022 arkitodellisuutta valtioneuvostossa.

Vaalikauden lopulla perustuslakivaliokunta oli hyvin kiireinen. Uskoisin kuitenkin, että paremmin kirjoitetut säätämisjärjestysperustelut ja se, että jo säätämisjärjestysperusteluiden kautta nimenomaan perustuslakivaliokunnan kannanottoa vaativat asiat selkeästi ohjautuvat perustuslakivaliokunnalle ja taas esitykset, joiden saattaminen perustuslain ja sen vakiintuneen tulkinnan kanssa sopusointuun, eivät edellytä perustuslakivaliokunnan käsittelyä, korjataan asianmukaisiksi jo valtioneuvostossa, joka on lainvalmistelusta vastaava valtioelin, parantaa myös perustuslakivaliokunnan edellytyksiä hoitaa sille perustuslain 74 §:ssä säädettyä perustuslainmukaisuuden valvontatehtävää.

Laajojen hallitusten esitysten antamisen pakkautuminen vaalikauden viimeisille valtiopäiville on kyllä ongelmallista, sillä se heikentää eduskunnan mahdollisuuksia esitysten perusteelliseen käsittelyyn ja aiheuttaa sen, että oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa joudutaan usein tyytymään vähimmäisvaatimusten täyttymisen valvontaan hyvin paineisessa aikataulussa.

Esityksiin ja esityslistoihin tehtävien oikeudellisten korjausten määrä on varsin suuri. Kiinnitin kirjeessäni ministeriöille 24.2.2022 (OKV/702/242022) huomiota valtioneuvoston esittelyasiakirjojen huolelliseen valmisteluun, esittelijöiden perehdyttämiseen ministeriöissä sekä kiireellisten asioiden valmistelun ja käsittelyn aikatauluihin. Kertomusvuonna esitin kehittävästä, tulevaisuuteen suuntautuvasta näkökulmasta havaintoja siitä, miten tulevien sukupolvien asema ja oikeudet olisi perusteltua huomioida lainsäädännön valmistelussa. Tämä on nyt kuluvalla vaalikaudella tärkeä teema EU-oikeuden kehityksen ja kansallisten tarpeidemme vuoksi.

Kertomuksessa on myös koronapandemiaan liittyviä ratkaisuja. Käsittelin yleisempiä periaatteellisia kysymyksiä käsitelleessä ratkaisussani OKV/419/10/2022 karanteeni- ja eristämispäätöksiä koronaviruspandemian aikana (ks. kertomuksen s.185 – 202 yleisesti, kyseisestä ratkaisusta s. 187). Kiinnitin sosiaali- ja terveysministeriön huomiota sen hallinnonalaan kuuluvan lainsäädännön huolelliseen soveltamiseen ja johdonmukaisuuden varmistamiseen samoin kuin ohjeiden sisältöä koskeviin vaatimuksiin. Kiinnitin aiemman ratkaisukäytäntöni pohjalta huomiota myös säädösehdotusten ja ohjeiden valmistelun dokumentoimiseen ja riittävän kattavaan perustelemiseen. Kantelija arvosteli sosiaali- ja terveysministeriötä tartuntatautilain ja terveydenhuoltolain kanssa ristiriidassa olevasta karanteeni- ja eristämispäätöksiä koskevasta ohjeesta ja tästä johtuvista hallinnollisista ja perustuslaillisista ongelmista koronaviruspandemian aikana. Kantelija arvosteli ministeriötä lisäksi siitä, ettei tartuntatautilääkäreitä oltu kuultu eikä niiden resursseja huomioitu. Kiinnitin sosiaali- ja terveysministeriön huomiota siihen, että tartuntatautilakiin perustuvan tartuntatautilääkärijärjestelmän tulee kaikissa olosuhteissa toimia oikeusturvan ja hyvän hallinnon edellyttämällä tavalla ja että voimavarojen puute ei ole peruste rajoittaa perus- ja ihmisoikeuksia.

Kertomusvuonna perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden tulevien sukupolvien oikeuksien huomioimiseen ja ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen oikeudenmukaiseen sopeutumiseen liittyvät teemat alkoivat näkyä selvästi myös oikeuskanslerin laillisuusvalvontakäytännössä (ks. teema-artikkeli kertomuksen s. 47 – 48). Ilmastolain mukaisen pitkän aikavälin ilmastosuunnitelman laadintaan ja siinä EU:n uuden ilmastolain huomioon ottamisen velvoitteet olivat periaatteellisella tasolla esillä oikeuskanslerin ratkaisussa OKV/987/10/2022 (kertomuksen s. 179-180). EU:n uusi ilmastolaki (EU) 2021/1119 hyväksyttiin kesäkuussa 2021. Poliittinen tavoite ilmastoneutraaliudesta vuoteen 2050 mennessä muuttui EU:n ilmastolain voimaantulon heinäkuussa 2021 myötä sitovaksi velvoitteeksi. EU:n ns. hallintomalliasetus (EU) 2018/1999) määrittelee hallinnollisen kehikon ja ohjeistuksen, jonka puitteissa kukin jäsenvaltio toimittaa Euroopan komissiolle muun muassa pitkän aikavälin strategian. Oikeuskanslerin ratkaisun OKV/987/10/2022) pitkän aikavälin ilmastosuunnitelma on merkityksellinen niin ympäristöperusoikeuden toteutumisen kuin EU:n ilmastolainsäädännön täytäntöönpanon näkökulmasta. Siksi on tärkeää, että työ- ja elinkeinoministeriö valmistelee kyseisen suunnitelman uuden ilmastolain säännösten mukaisesti siten, että se hyväksytään viimeistään vuoden 2025 loppuun mennessä. Kansallisen ja unionin lainsäädännön edellyttämien lakisääteisten strategioiden ja suunnitelmien laadinnan ja niistä päättämisen yhteydessä tuleekin linjattavaksi hankaliakin kysymyksiä päästötavoitteiden saavuttamisesta ja niiden aiheuttamien kustannusten oikeudenmukaisesta ja kohtuullisesta jaosta.

Eduskunnalle 19.1.2022 annetussa valtioneuvoston tulevaisuusselonteossa tarkastellaan tulevien sukupolvien huomioimista ja ennakointia lainvalmistelussa (VNS 16/2022 vp). Selonteon liitteenä olevassa oikeuskansleri Tuomas Pöystin puheenvuorossa (VNS 16/2022 vp, s. 336–352) todetaan, että ilmastonmuutoksen ja luontokadon torjunta sekä tulevien sukupolvien oikeuksien turvaamisen näkökulma näkyvät nykyisin keskeisesti oikeudellisessa toiminnassa. Myös oikeusvaltioon kohdistuvat uudenlaiset uhat ovat toimintaympäristössä näkyviä ilmiöitä. Laillisuusvalvontaa kohdennetaan aikaisempaa vahvemmin kestävän hallinnon ja oikeusvaltion ylläpitämiseen ja kehittämiseen sekä osana yleistä laillisuusvalvontaa ja perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien tasapainoisen toteutumisen turvaamista tulevien sukupolvien oikeuksien huomioon ottamiseen. Ympäristöperusoikeuden painoarvo oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa on merkittävästi kasvanut. Esimerkiksi ilmasto-oikeuden kehityksessä sääntely on nopeasti lisääntynyt, ja aivan viime vuosina kansainvälisille ja kansallisille tuomioistuimille on muodostunut uusi rooli oikeuskäytännön muovaamisessa. Eurooppalaisissa tuomioistuimissa on ratkaistu ja parhaillaan vireillä useita erilaisia ilmasto-oikeudenkäyntejä, joissa oikeudellinen argumentaatio vaihtelee kulloisestakin oikeusjärjestelmästä taikka asiaan sovellettavasta kansainvälisestä tai kansallisesta normistosta riippuen (kertomuksen s. 47 -48).

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

Tuomioistuimet ovat perustuslain eri säännösten perusteella 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 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

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 vaatii 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 käräjäoikeuden 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).

Uudistettu ylimpien laillisuusvalvojien tehtäväjako on toiminut hyvin ja parantanut laillisuusvalvonnan vaikuttavuutta ja tehokkuutta

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. Oikeuskanslerille muun muassa koottiin hallinnon automatisaation, korruption torjunnan ja valtiontukien, julkisten hankintojen ja kilpailun ylintä laillisuusvalvontaa. Nämä ja monet muut oikeuskanslerin laillisuusvalvontatehtävät, mukaan lukien uutena lakisääteisenä tehtävänä oikeuskanslerinvirastolle uskottu rooli EU:n ja Suomen ilmoittajansuojelulainsäädännön tarkoittamana keskitettynä, riippumattomana ulkoisena ilmoituskanavana liittyvät vahvasti Euroopan unionin lainsäädännön soveltamiseen. Oikeuskansleri, apulaisoikeuskansleri ja oikeuskanslerinvirasto osallistuvat tiiviisti EU:n oikeusasiamiesten sekä laajempaan kansainväliseen yhteistyöhön erityisesti painopistealoillaan.

Työtilanne ja tilastot

Oikeuskanslerille osoitettujen kanteluiden kokonaismäärä on laskenut, mutta kokonaisuudessaan oikeuskanslerin 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.

Oikeuskanslerille osoitettujen kanteluiden kokonaismäärä on laskenut korona-pandemian aikaisen piikin jälkeen verrattuna vuosiin 2021 ja 2020. Kanteluita ja kirjeitä kirjattiin saapuneiksi yli 2000 kappaletta, joista 420 arvioitiin työtä tehostaneessa, uudessa suppeassa laillisuusvalvonnallisessa käsittelyssä. Seulonnan jälkeen tarkempaan laillisuusvalvonnalliseen arviointiin otettiin 1654 kantelua. Vireille tulleiden kanteluiden ja kirjoitusten määrä näyttää vakiintuneen 2010 –luvun keskiarvoa hieman korkeammalle tasolle, mutta kanteluiden määrissä on oikeuskanslerin osalta ollut aina merkittävääkin vuosittaista vaihtelua. Vireille tulleiden kanteluiden määrä on 2010 –luvulla vaihdellut 1454 (vuosi 2011) ja 2346 (vuosi 2017) välillä ja keskiarvo on ollut hieman vajaat 2000 kantelua tai kanteluksi luokiteltavaa, kirjattua kirjoitusta vuosittain.

Oikeuskanslerin työmäärissä ja niiden painottumisessa laillisuusvalvonnan erilaisiin muotoihin näkyykin myös uudessa valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen välistä tehtäväjakoa koskevassa laissakin tavoitteena oleva kahden ylimmän laillisuusvalvojan päällekkäisen työn välttäminen ja kummankin laillisuusvalvojan erilainen, toisiaan täydentävä profiili. Kanteluiden osuus valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisemista **kaikista laillisuusvalvonta-asioista on määrällisesti noin neljän kymmenen prosentin suuruusluokkaa**.

Valtioneuvoston valvonnassa ja siihen kuuluvassa ennakollisessa säädösvalvonnassa tutkittiin vuonna 2022 ennakollisesti ennätysmäärä eli 2246 valtioneuvoston ja tasavallan presidentin esittelyn esittelylistaa, annettiin 106 lainvalmistelua koskevaa laillisuusvalvonnallista lausuntoa ja tehtiin syvempi ennakkotarkastus 11 %:iin kaikista eduskunnalle annetuista hallituksen esityksistä.

Oikeuskanslerinvirastossa käsiteltiin kertomusvuonna 5510 laillisuusvalvonta-asiaa ja lisäksi tarkastettiin lain edellyttämällä tavalla 4016 rangaistustuomiota. Asianajajia koskevia laillisuusvalvonta-asioita käsiteltiin yhteensä 755. Aikaisempaa ruuhkautumista on pystytty purkamaan edelleen. Tarkempaan laillisuusvalvonnalliseen arviointiin tuli kertomusvuonna vireille 2766 asiaa ja kertomusvuonna ratkaistiin 2998 asiaa (kertomuksen s. 219). hovioikeuksien käräjäoikeuksia koskevien, tuomioistuinlain mukaisten ilmoitusten määrä on lisääntynyt (22 ilmoitusta kertomusvuonna 2022; 8 ilmoitusta vuonna 2021 ja 13 ilmoitusta vuonna 2020). Hovioikeuksien ilmoitukset johtavat yleensä oikeuskanslerin tai apulaisoikeuskanslerin toimenpideratkaisuun toisin kuin useimmat tuomioistuimia koskevista kanteluista. Yleensäkin oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin oma-aloitteisessa laillisuusvalvonnassa päädytään selvästi useammin toimenpideratkaisuihin kuin yksinomaan kanteluiden perusteella suuntautuvassa laillisuusvalvonnassa.

Käsiteltävien asioiden **oikeudellinen vaikeusaste ja kompleksisuus ovat lisääntyneet**. Toimenpideratkaisuiden osuus kaikista laillisuusvalvontaratkaisuista onkin lisääntynyt hyvinkin merkittävästi (ks. tilastot, oikeuskanslerin kertomuksen s. 207-219). Vuonna 2022 **toimenpiteisiin johtaneiden ratkaisuiden osuus selvittämistoimia edellyttäneistä kanteluasioista oli 16 %** kun kahtena edellisenä vuonna vastaava osuus oli 10 % tai sen alle (ks. tilastot, oikeuskanslerin kertomuksen s. 207-219).

Valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti