

**Eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnalle****Oikeuskanslerin kertomus toiminnastaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan vuodelta 2020, [K 17/2021 vp](#),****Yleistä**

Olen antanut erillisen lausunnon **tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomuksesta** [K 10/2021 vp](#) ja olen siinä yhteydessä käynyt tarkemmin läpi oikeuskanslerin tiedustelutoiminnan strategisen tason valvonnan perusteella tehtyjä havaintoja.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2020 [K 17/2021 vp](#) sisältää katsauksen oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin laillisuusvalvontaan ja sen toimenpiteisiin sekä lisäksi eduskunnan tehtävän kannalta ajankohtaisia ja yhteiskunnallisesti merkittäviä havaintoja lain noudattamisesta ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta sekä siinä ja lainsäädännössä olevista kehittämistarpeista jäsennehtynä asian kannalta merkittäviin teemoihin. Lainsäädännön kehittämisen ja lain toteutumisen sekä yleensä eduskunnan lainsäädäntövallan ja valvontavallan kannalta on periaatteellisesti tärkeää, että molemmat riippumattomat ylimmät laillisuusvalvojat, valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies, raportoivat eduskunnalle ja että eduskunnalla on käytettävissään ja se käsittelee molempien ylimpien laillisuusvalvojen havainnot ja suositukset. Oikeuskanslerin kertomuksen käsittelyn yhteydessä eduskunnan erikoisvaliokunnilla on mahdollisuus saada koottuja tietoja toimialansa lainsäädännön toimivuuteen arjessa. Kummallakin ylimmällä laillisuusvalvojalla on omat ja toisiaan täydentävät painopisteet ja erikoistumisalueensa. Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta siten täydentävät niin kohdentumiseltaan kuin näkökulmiltaan toisiaan.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on pidempään painotettu oikeuksien toteutumisen rakenteellisia esteitä ja edellytyksiä eli yhteiskunnallisia ja hallinnollisia sekä oikeudellisia seikkoja, jotka joko edistävät tai heikentävät perus- ja ihmisoikeuksien ja yksilön sekä yksilöiden muodostamien yhteisöjen oikeuksien tasapainoista toteutumista. Rakenteellisia kysymyksiä ovat muun muassa lainsäädännön ja sen valmistelun laatu ja johdonmukaisuus, hallinnon ohjaus ja johtaminen sekä toimintakäytännöt, taloudelliset ja henkiset voimavarat osaaminen ja koulutus mukaan lukien sekä tieto- ja viestintätekniset ratkaisut ja tietojärjestelmät sekä niiden hyödyntäminen, jotka nykyisin ovat yhä tärkeämpiä lainsäädännön toimeenpanton, oikeuksien toteutumisen ja yksilöiden ja yhteisöjen oikeudellisen ja yhteiskunnallisen aseman kannalta. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan painopisteitä ovat perustuslain perusteella muun muassa ennakollinen säädösvalvonta ja lainvalmistelun muu laillisuusvalvonta sekä hallitusvallan käytön laillisuusvalvonta. Laillisuusvalvonnassa keskeinen huomioitava kohde on perus- ja ihmisoikeuksien tasapainoinen toteutuminen, yksilöiden ja yhteisöjen osallistumisoikeuksien toteutuminen sekä hyvä lainvalmistelu- ja lainsäädäntötapa. Digitalisaatio ja sen vaikutukset yhdenvertaisuuteen ja eri perusoikeuksien ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutumiseen ovat olleet useamman vuoden ajan erityisesti seurattava teema ja painopiste oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa. Painopisteinä ovat myös oikeuden terveelliseen ympäristöön ja luonnon monimuotoisuuden sekä kestävä kehityksen oikeudellisen periaatteen ja tulevien sukupolvien oikeuksien huomioon ottaminen sekä osallistumisoikeuksien turvaaminen ympäristöasioissa samoin kuin valtioneuvoston ja kilpailuoikeuden ja korruption vastaisen toiminnan järjestämisen valvonta.

Oikeuskanslerin kertomus sisältää myös havainnot perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisesta perustuen oikeuskanslerille perustuslain 108 §:ssä säädettyyn tehtävään valvoa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tässä asiantuntijalausunnossa poimin tiedusteluvalvontavaliokunnan toimialan kannalta tärkeimpiä yleisiä seikkoja.

Oikeuskanslerille kuuluu tiedustelun ja sen hyödyntämisen strategisen tason valvonta osana ylimmän hallitusvallan virkatoimien laillisuusvalvontaa. **Oikeuskanslerin kertomuksessa (s. 98-99) on lyhyt julkinen kuvaus kertomusvuonna oikeuskanslerin suorittamista tiedustelun strategiseen ohjaukseen, valvontaan ja tiedon hyödyntämiseen kohdistamista laillisuusvalvontatoimista.**

Valtioneuvoston oikeuskanslerin rooli sotilas- ja siviilitiedustelun valvonnassa keskittyy **tasavallan presidentin sekä valtioneuvoston ja sen ministeriöiden toimintaan tiedustelun strategisessa ohjauksessa ja valvonnassa sekä toimeksiantojen antamiseen ja tiedustelun hyödyntämiseen (tiedustelun strateginen taso).** Oikeuskansleri teki laillisuusvalvontakäynnit puolustusministeriöön ja sisäministeriöön. Käynneillä käsiteltiin sotilas-

ja siviilitiedustelun ohjauksen toimivuutta sekä sitä, miten sotilas- ja siviilitiedustelun painopisteitä on ohjattu ja valvottu. Lisäksi keskusteltiin strategisen ohjauksen ja valvonnan sekä operatiivisen tason erottelun toimivuudesta tiedustelutoiminnan ohjauksessa ja tiedustelutoiminnan yhteensovittamisesta. Valvontakäyntien yhteydessä oikeuskansleri tarkasti tiedustelun ohjauksen asiakirjoja. (OKV/2475/71/2020)

Oikeuskansleri **seuraa jatkuvasti laillisuusvalvonnallisesta näkökulmasta myös tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimintaa mukaan lukien tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan (TP-UTVA) toiminta**. Oikeuskanslerin valvontatoimien tarkoituksena on ollut varmentaa ja edistää hyvän hallinnon ja oikeusjärjestyksen kannalta kestävien strategisen ohjauksen käytäntöjen omaksumista tiedustelun strategisella tasolla.

Tiedusteluun kohdistuvaa oikeuskanslerin laillisuusvalvontaa kuvataan hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta ([HE 179/2021 vp](#), s. 34 ja s. 53) seuraavasti:

Ehdotus ei estäisi hyödyntämästä oikeuskanslerille hallitusvalvonnan valvonnassa muodostuvaa näkökulmaa tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan kohdentamisessa ja kattavuuden varmistamisessa. Oikeuskansleri voisi valvoa esimerkiksi tiedustelutoiminnan strategista tasoa. Myös salaista tiedonhankintaa ja tiedustelutoimintaa koskevaan lainsäädäntöön kohdistuvaa oikeuskanslerin säädösvalvontaa on pidettävä tärkeänä muun ohella turvallisuusviranomaisten tiedonhankinta- ja tiedustelutoimivaltuuksien tulevan kehittämisen näkökulmasta. Lisäksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kysymyksiä voidaan pitää keskeisinä salaisten tiedonhankintakeinojen ja tiedustelumenetelmien käytön valvonnassa erityisesti siksi, että mainittuja keinoja ja menetelmiä koskevat lupakäsittelyt tuomioistuimessa eivät tyypillisesti perustu kaksiasiansuhteeseen. Siten oikeuskanslerin harjoittaman tuomioistuinten ja asianajajien valvonnan tuottamia näkökulmia olisi vastaisuudessakin tarkoituksenmukaista hyödyntää myös salaisen tiedonhankinnan ja tiedustelutoiminnan valvonnassa.

Oikeuskansleri voisi vastaisuudessakin valvoa esimerkiksi tiedustelutoiminnan strategista tasoa. Lisäksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kysymyksiä voidaan pitää keskeisinä salaisten tiedonhankintakeinojen ja tiedustelumenetelmien käytön valvonnassa erityisesti siksi, että mainittuja keinoja ja menetelmiä koskevat lupakäsittelyt tuomioistuimessa eivät tyypillisesti perustu kaksiasiansuhteeseen. Siten oikeuskanslerin harjoittaman tuomioistuinten ja asianajajien valvonnan tuottamia näkökulmia olisi tarkoituksenmukaista hyödyntää myös salaisen tiedonhankinnan ja tiedustelutoiminnan valvonnassa. Myös salaista tiedonhankintaa ja tiedustelutoimintaa koskevaan lainsäädäntöön kohdistuvaa oikeuskanslerin säädösvalvontaa on pidettävä tärkeänä

muun ohella turvallisuusviranomaisten tiedonhankinta- ja tiedustelutoimivaltuuksien tulevan kehittämisen näkökulmasta

Tiedustelutoiminnan valvonnan kannalta olennaista on tiedustelutoimintaa koskevan lainsäädännön vastaavuus perustuslain ja erityisesti perusoikeusnormien sekä Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeusnormien vaatimusten kanssa. Oikeuskanslerin ennakkollisen säädösvalvonnan kannalta ensimmäinen vaihe ovat laillisuusvalvonnalliset lausunnot lakiehdotuksista ja ennakkollisen säädösvalvonnan toisessa vaiheessa oikeuskansleri suorittaa lausuntokierroksen ja lainsäädännön arviointineuvoston lausunnon huomioon ottamisen jälkeen hallituksen esityksen valikoituihin, perus- ja ihmisoikeuksien tai oikeudellisesti ja yhteiskunnallisesti muutoin erityisen merkittäviin hallituksen esityksiin. Valtioneuvoston yleisistunnon yhteydessä tarkastetaan kaikki hallituksen esitykset siten, että ne täyttävät oikeudelliset eduskunnan ja valtioneuvoston päätöksenteon vähimmäisedellytykset eikä ole aihetta esittää perustuslain 112 §:ssä tarkoitettuja oikeuskanslerin huomautuksia. Oikeuskanslerin kertomuksen luvussa 4 tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuuden valvonta (K 17/2021 vp, s. 68 oikeuskanslerin roolista yhteiskunnallisissa uudistuksissa ja s. 69 - 71) esitellään oikeuskanslerin ennakkollisen säädösvalvonnan ja muun lainvalmistelun laillisuusvalvonnan käytännöt.

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin puheenvuorossa kertomuksessa K 17/2021 vp esitetyt seikat ovat välillisesti merkityksellisiä tiedustelutoiminnan ja sen laillisuusvalvonnan kannalta. Pandemian oloihin liittyy helposti väestössä pelkoja ja levottomuutta. Pandemian oloissa on myös tietoista ulkoisten tahojen informaatiovaikuttamista. Sen tunnistamisessa ja torjumisessa siviili- ja sotilastiedustelulla on oma roolinsa, jonka oikeusvaltiossa tulee perustua selkeästi ja tarkasti lakiin. **Valmiuslainsäädännön uudelleenarvioinnissa on tarpeen tarkistaa myös se, että onko poikkeusolojen kannalta tiedustelulainsäädäntö ajan tasalla.** Tiedustelun toimivaltuuksien ja tiedustelutiedon hyödyntämisen tulee poikkeusoloissakin perustua tarkkarajaiseen ja täsmälliseen sekä muutenkin perusoikeuksien yleiset ja erityiset rajoitusedellytykset täyttävään lainsäädäntöön.

Pandemian antoi opetuksia lainsäädännön ja varautumisen kehittämiseen

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomuksen vuodelta 2020, [K 17/2021 vp](#), pääteemana on kansanvaltaisen oikeusvaltion toimivuus poikkeusoloissa ja normaalissa arjessa. Koronaviruspandemian kysymykset ja siitä saatavat opit ovat tärkeässä asemassa kertomuksessa ja niitä on tarpeen laajasti hyödyntää kehitettäessä lainsäädäntöä ja yhteiskunnan häiriönsieto- ja palautumiskykyä (resilienssi) ylipäänsä.

Puheenvuorossani ”*Pandemia tasavallassa*” (luvussa 4 tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuuden valvonta (K 17/2021 vp, s. 12- 20) käsittelen koronaviiruspandemian hallintaa oikeudellisesta näkökulmasta. Suomi on lyhyellä aikavälillä selviytynyt hyvin väestöön tai elinvuosiin suhteutetun kuolleisuuden ja sairastavuuden vähäisyyden mittarilla arvioituna. Väestön terveyttä on pystytty suojelemaan suhteellisen tehokkaasti ja kansainvälisessä vertailussa myös varsin kohtuullisin kustannuksin. Kertomusvuoden jälkeen rokotukset ovat edenneet. Painotin akuutin kriisin kestäessä laillisuusvalvonnassani oikeutta elämään ja sen suojeluun sekä kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja perustuslain 19 §:ssä tarkoitettua oikeutta terveyteen, riittäviin sosiaali- ja terveystalouteihin ja väestön terveyden suojeluun sekä näihin sisältyvää varovaisuusperiaatetta.

Perusoikeuksien rajoitusten taso on ollut kansainvälisessä ja pohjoismaisessakin vertailussa Suomessa maltillinen. Covid-19-pandemialla on huomattavia vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Pidemmän tähtäimen hoiva-, hoito-, oppimis- ja syrjäytymis- ja lainsäädäntövelkaa on kertynyt. Lisäksi on kertynyt tarvetta varmistaa tuottavuuden riittävä kasvu myös tulevien vuosien ja sukupolvien perusoikeuksien turvaamiseksi. Hyvinvointiongelmien kasautuminen ja yhteiskunnan muutoinkin menossa olevat kehityslinjat vahvistuvat. Tulevien vuosien ja sukupolvien kannalta on vielä joukko vaikeita yhteiskunnallisia ongelmia ratkaistavana. Tämä on ensisijaisesti hyvinvointiyhteiskunnan yhteiskuntapolitiikkaa koskeva kysymys. Oikeudellinen pitkän tähtäimen näkökulma on, että perusoikeuksien tasapainoinen toteutuminen voidaan pitkällä tähtäimellä turvata.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa otettiin huomioon kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja niihin perustuvat suositukset, erityisesti Euroopan neuvoston suositukset poikkeusoloista sekä soveltuvien osin myös muissa maissa vastaavaa perustuslaillista valvontaa harjoittavien valtioelinten käytännöt muissa maissa. Oikeuskansleri osallistui aktiivisesti Euroopan unionin oikeusasiamiesten yhteistyöhön poikkeuksellisissa oloissa sekä lisäksi seurasi ennakkollista perustuslakikontrollia ja lainsäädännön johdonmukaisuuden ja laadun valvontaa suorittavien eri EU-maiden valtioelinten käytäntöä (osassa Keski-Euroopan maita on valtioneuvosto –instituutiot eli korkeinta hallinto-oikeutta vastaavan ylimmän hallintotuomioistuimen yhteydessä on riippumatonta ylintä oikeudellista neuvontaa ja lakiehdotusten ennakkollista tarkastamista sekä tarvittaessa myös parempia säädösehdotusten muotoiluja esittävä toiminto, joiden tehtävät muistuttavat oikeuskanslerille perustuslain 108 §:n 2 momentissa säädettyä tehtävää antaa oikeudellisia tietoja ja lausuntoja tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille. Tällainen institutionaalinen ratkaisu on muun muassa Hollannissa, Belgiassa, Luxemburgissa ja Ranskassa. Oikeuskanslerin kansainvälisestä yhteistyöstä kerrotaan tiiviisti kertomuksen sivuilla 37 - 38.

Suomalainen oikeusvaltio osoitti kertomukseen kokoamiemme arviointien perusteella **yleisen toimivuutensa myös koronapandemiassa** (s luvussa 4 tasavallan presidentin ja

valtioneuvoston virkatoimien lainmukaisuuden valvonta (K 17/2021 vp, s. 12-13 ja s. 105). **Pandemia paljasti kuitenkin samalla puutteita**, joista oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin laillisuusvalvontaratkaisut kertovat. Laillisuusvalvonnalla pystyttiin puuttumaan ja korjaamaan poikkeuksellisissa oloissa puutteita ja virheitä. Tämän lisäksi laillisuusvalvonnan kokemusten perusteella voidaan osaltaan koota kehittämistarpeita tulevaisuuden varalle.

Puheenvuoroni **kokoo havaintoja lainsäädännön kehittämisen tarpeista**. Kertomuksen eri jaksoissa ja varsinkin kertomuksen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista koskevan 3 luvun ensimmäisessä alaluvussa ylin laillisuusvalvonta ja perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen poikkeuksellisissa oloissa (luvussa 4 tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatoimien lainmukaisuuden valvonta (K 17/2021 vp, s. 40 – 57).

Puheenvuorooni kokoamieni havaintojeni mukaan **varautuminen pandemiaan** oli Suomessa jäänyt kesken ja vain tiettyihin uhkiin (influenssa) perustuvaksi. Tiedon epävarmuus oli suurta erityisesti epidemian alkuvaiheessa.

Oikeutta terveelliseen ympäristöön ja terveyteen sekä ympäristöä ja yhteiskuntaa kokonaisuutena koskevassa päätöksenteossa inhimillinen tieto on yleensäkin rajallista, erehtyväistä, monimutkaista ja ristiriitaista. Tämän epävarmuuden kanssa on opittava elämään ja toimimaan lainsäädännössä jatkossakin.

Laillisuusvalvontaa tehdään nopealla aikataululla epätäydellisessä maailmassa. Oikeuskansleri korjautti valtioneuvoston istuntojen ennakollisessa valvonnassa 16 prosentissa asioista yhtä tai useampaa oikeudellista virhettä. Korjautetuista asioista 46 oli hallituksen esityksiä.

Oikeaan osuneella ja oikea-aikaisella päätöksenteolla, toimivilla valmistelu- ja päätöksentekorakenteilla sekä kriisinhallintaan taipuvalla lainsäädännöllä on suuri merkitys yleisvaarallisen tartuntatautiepidemian torjunnalle. Ajantasainen (yleis)lainsäädäntö, perustuslain johdonmukainen tulkintakäytäntö sekä avoimuus ja päätösten perusteleminen luovat ihmisten luottamukselle ja nopealle päätöksenteolle perustaa. Kriiseissä luottamuksen merkitys korostuu.

Kriisijohtaminen on Suomessa huomattava lainvalmistelutehtävä. Vuoden 2020 valtiopäiville hallitus antoi 265 hallituksen esitystä, joista 99 liittyi suoraan covid-19- epidemiaan; 136 lakiesityksestä 101 koski väliaikaista lainsäädäntöä. Valtioneuvoston valmistelukapasiteetti oli äärimajoillaan. Valtioneuvoston on perustuslain puitteissa pystyttävä tehokkaasti johtamaan maata. Kriiseissä korostuu valtioneuvoston kyvykkyys nopeaan, ministeriörajat ylittävään

tävään sekä ministeriöiden eri näkökulmat yhdistämään pystyvään lainvalmisteluun. Lainvalmistelussa on oltava taitoa tuottaa perusoikeuksien yleisten ja perusoikeuskohtaisten erityisten rajoitusperusteiden mukaista, tarkkarajaista ja täsmällistä sääntelyä. Lainvalmistelussa tulee olla tietoa ja kyvykkyyttä tuottaa seikkaperäiset sekä toimenpiteiden kokonaisyödyt ja -haitat erittelevät perustelut nopeastikin. Näissä valmiuksissa on Suomessa heikkouksia. Kuuleminen esityksestä poikkeusoloissakin varmistaa ja parantaa lainsäädännön laatua ja luo luottamusta: kuulemisesta poikkeamisella on yleensä huonoja vaikutuksia.

Kriisissä tarvitaan nopeaa kykyä päätöksentekoon luottamusta herättävällä tavalla. Ajantasainen lainsäädäntö ja perustuslain johdonmukainen tulkintakäytäntö sekä avoimuus ja päätösten perusteleminen ja hyvä hallinto luovat tälle perustan. Kriisinhallinnassa tarpeen ovat koko yhteiskunnan ja julkisen hallinnon sekä palveluiden riittävän ketterät ja joustavat mutta samalla toimivat yleiset johtamis- ja hallintajärjestelmät ja infrastruktuurit. Kertomuspuheenvuorossani tuodaan yleisesti esille, että varautumisen ohella myös yhteistyössä siinä ja yhteistyön säädösperustassa on selkeästi kehittämistarpeita. Yhteiskunnan joustava toiminta kriisitilanteissa edellyttää viranomaisyhteistyön lisäksi julkisen ja yksityisen sektorin sekä kansalaisyhteiskunnan luottamusta ja laajaa yhteistyötä. Työmarkkinajärjestöillä on ollut huomattava rooli haettaessa joustoja, joilla yritykset ja työntekijät ovat voineet kohdata covid-19-pandemiasta seuraavat vaikeudet. Heikommassa asemassa olleiden ryhmien ääni ei ole kuitenkaan kuulunut riittävän voimakkaasti. (luvussa 4 tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuuden valvonta (K 17/2021 vp, s. 14-15)

Lääketieteelliset ja epidemiologiset skenaariotarkastelut kertovat, että covid-19-riskin ja torjunnan kanssa joutunemme vielä elämään mahdollisesti useita vuosiakin. Luonnossa on satojatuhansia muita viruksia, jotka voivat mahdollisesti aiheuttaa lähitulevaisuudessakin pandemian. Linnuissa ja nisäkkäissä elänee 1,7 miljoonaa tuntematonta virusta, joista 600 000 – 800 000 voi tarttua ihmiseen. Eläimistä ihmisiin tarttuvat taudit, zoonoosit, ovat aiheuttaneet noin 70 prosenttia tartuntatautiepidoista.³¹ Zoonoosien tunnistamiseen ja torjuntaan sekä niihin liittyvien riskien hallintaan on kansainvälisesti ja Suomessa perusteltua tulevaisuudessakin sijoittaa. Covid-19-epidemian jälkeen on tarpeen valmistella tartuntatautilakiin säännökset siitä, miten yksityinen elinkeinotoiminta ja vapausoikeuksia voidaan tasapainottaa perusoikeuden terveyteen ja sen suojeluun sekä väestön terveyden suojelun edellyttämien tartuntatautien torjunnan ja leviämisen estämisen kanssa. Lakiin tarvitaan pandemiasäännökset tai vakavien pandemioiden varalta on perusteltua valmistella erillinen pandemialaki. Tartuntatautilaki on pandemiasääntelyn lisäksi tarpeen muutenkin uudistaa kokonaisuutena. **Varovaisuusperiaatetta**, joka ohjaisi ennakoivia pandemian torjuntatoimia, ei ole lain soveltamisen kannalta riittävän selkeästi kirjattu tartuntatautilakiin eikä valmiuslakiin.

Tartuntatautilakia ja valmiuslakia ei ole kirjoitettu pandemian varalta. Tartuntatautilakiin on ollut tarve tehdä lukuisia muutoksia covid-19-epidemian aikana. Lakia on tulkittu laajentavasti oikeuden elämään suojelemiseksi. Ongelma on osin väärällä lailla yksityiskohtainen sääntelytapa. Lait on tarpeen uudistaa. Oikeusvaltiossa lakeihin on tarpeen sisällyttää ajantasaista ja riittävää yleisiä säännökset pandemiatilanteiden ja niiden johtamisen kannalta.

Pidän tärkeänä, että käsillä olleista poikkeusoloista kootaan lainsäädännön kehittämistarpeet heti kriisitilanteen rauhoituttua. Valmistelu on tarpeen tehdä huolella harkiten ja laaja-pohjaisesti mutta ripeästi esimerkiksi parlamentaarisessa komiteassa. (Ks. luvussa 4 tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuuden valvonta (K 17/2021 vp, s. 17 -18 ja siellä mainitut lähteet, erityisesti David Skegg et. al.: Future scenarios for the COVID-19 pandemic, The Lancet, Vol. 397, issue 10276, p. 777-778, (FEBRUARY 27, 2021), [https://doi.org/10.1016/S01406736\(21\)00424-4](https://doi.org/10.1016/S01406736(21)00424-4). Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES): Escaping the 'Era of Pandemics'. Ks. myös IPBES (2020) Workshop Report on Biodiversity and Pandemics of the Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. Daszak, P., das Neves, C., Amuasi, J., Hayman, D., Kuiken, T., Roche, B., Zambrana-Torrel, C., Buss, P., Dundarova, H., Feferholtz, Y., Foldvari, G., Igbinosa, E., Junglen, S., Liu, Q., Suzan, G., Uhart, M., Wannous, C., Woolaston, K., Mosig Reidl, P., O'Brien, K., Pascual, U., Stoett, P., Li, H., Ngo, H. T., IPBES secretariat, Bonn, Germany, DOI:10.5281/zenodo.4147317)

Perustuslain 20 §:ssä tarkoitetun **oikeuden terveelliseen ympäristöön ja sen toteuttamisen eri ulottuvuudet ovat nähdäkseni muutoinkin yhä tärkeämpiä yhteiskunnassa ja oikeusjärjestyksessä** sekä perusoikeuksien keskinäisessä punninnassa.

Oikeuskanslerin ylin laillisuusvalvonta kehittää ja ylläpitää oikeusvaltiota

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa lähisuhdeväkivalta on tunnistettu yhdeksi merkittäväksi perus- ja ihmisoikeuksien ja tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumisen ongelmaksi Suomessa. Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen kirjoittaa puheenvuorossaan oikeuskanslerin yleisestä tehtävästä ylläpitää ja kehittää oikeusvaltiota puheenvuorossaan ”*Oikeuskansleri oikeusvaltion ylläpito ja kehittämistehtävässä*” (kertomuksen s. 21-26). Kestävä oikeusvaltio rakentuu hyvinvoinnista, perus- ja ihmisoikeuksista ja demokraattisista osallistumisoikeuksista sekä ottaa huomioon tulevien sukupolvien oikeudet. Oikeusvaltio

säilyy vain, jos kansalaiset luottavat viranomaisten toimivan lainmukaisesti ja perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittaen. Ilman tätä oikeusvaltio rapautuu: hiljalleen jäljelle jäävät vain vahvemman oikeus, jakaantunut kansa ja tyhjä puhe.

Kanteluiden käsittely on oikeusvaltion ylläpitoa ja epäluulojen torjuntaa. Selvittämällä kanteluasiaa korjataan mahdollisia virheitä ja torjutaan perusteetonta arvostelua. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on ollut jo pitkään tavoitteena vaikuttaa yksittäistapausta laajemmin hallintoon ja sen ohjaukseen. Kantelut ovat tärkeä tietolähde laajemmassa oikeusvaltion kehittämisessä. Esimerkkinä tästä on apulaisoikeuskanslerin työ lähisuhdeväkivaltaa koskevassa teemassa, joka on ollut useamman vuoden ajan erityisenä aiheena esillä apulaisoikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa. Yksittäisen kantelun yhteydessä ja sen jälkeen yleisemmin apulaisoikeuskanslerin omassa aloitteessa tuli esille poliisin ohjeistus ja kyky tunnistaa lähisuhdeväkivaltatilanteita sekä siten aidosti auttaa myös uhria ja estää väkivallan uusiutumista. Laillisuusvalvonnan kannalta epätavanomaista oli, että kantelun viranomaisen toiminnasta oli tehnyt väkivallan uhrien suojaamisesta vastaava kansalaisjärjestö eikä itse viranomaisen kohtelun kohteena ollut henkilö. Itse ilmiön kannalta tämä ei ole yllättävää, koska lähisuhdeväkivallan uhrin eivät useinkaan pysty hakemaan apua itselleen, saati osoittamaan tyytymättömyyttä viranomaisten toimiin. Apulaisoikeuskanslerin ratkaisut osaltaan vaikuttivat merkittävästi poliisin ohjeistuksen ja toimintatavan uudistamiseen.

Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin on oikeuskanslerin kertomuksessa eduskunnalle vuosittain laajasti esillä omassa teemaluvussaan. Tämä johtuu perustuslaissa, tuomioistuinja laissa, syyttäjälaitoksesta annetussa laissa sekä asianajajista annetussa laissa ja luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa oikeuskanslerille säädetyistä erityistehtävistä.

Euroopan komission laatimien Euroopan unionin oikeusvaltiokertomusten vuosilta [2020](#) ja [2021](#) perusteella **Suomi on vahva oikeusvaltio** muun muassa tuomioistuinten riippumattomuuden suhteen. Oikeuskansleri on osallistunut hallituksesta riippumattomana laillisuusvalvojana tietojen tuottamiseen Euroopan komission laatimiin unionin oikeusvaltiokertomuksiin. Tuomiovallan riippumattomuuden takeet toteutuvat Suomessa useiden eri valtioinstituutioiden – joihin ylimmät laillisuusvalvojat valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies kuuluvat - toiminnan kokonaisuuden kautta. Meilläkin olisi Ruotsissa meilläkin olevan perustuslain uudistamisen tarpeen arvioinnin tapaan perusteltua pohtia tuomioistuinten riippumattomuuden ja perustuslain perustavien periaatteiden toteutumisen takeita lainsäätäjän ja hallitusvallan yhteistenkin harharetkien varalta. Perustuslaillisuuden takeita Suomessa vahvistaisi omassa puheenvuorossani kannattamani ajatus perustuslain 106 §:n muuttamisesta. Tuomioistuinten pitäisi voida antaa etusija perustuslain säännökselle lakiin nähden ilman nykyistä ristiriidan ilmeisyyden vaatimusta.

Laillisuusvalvonnassa pyritään jo ennakoivasti turvaamaan oikeuksien toteutumista

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa koronapandemiaan liittyvät kysymykset ovat luonnollisesti olleet huomattavassa määrin esillä vuoden 2020 aikana. Kertomuksen teemaluvussa 3 kerrotaan pandemiaan liittyneistä laillisuusvalvonnan toimenpiteistä (K 17/2021 vp, s. 39-64).

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on pyritty osaltaan ennakoimaan ja turvaamaan ennakolta keskeisten oikeuksien toteutumista. Oikeuskansleri käytti puheenvuoron valtioneuvoston yleisistunnossa 26.3.2020 tarpeesta huolehtia **toimeentulon turvaa koskevien asioiden viivytyksettömästä käsittelystä** asiakkaiden ja käsiteltäviksi tulevien asioiden määrän nopeasti kasvaessa koroviruksen aiheuttaman pandemian yhteiskunnallisena seurauksena. Oikeuskansleri oli huolestunut siitä, pystyykö etuisuuksia ja työllistymiseen liittyviä asioita käsittelevä hallinto (työttömyyskassat, TE-toimistot ja niiden yhteisistä palveluista vastaava Keha-keskus, KELA) vastaamaan joustavasti ja tehokkaasti nopeasti lisääntyneeseen palvelutarpeeseen ja asiakasmääriin. Asia vaati oikeuskanslerin mukaan valtioneuvostolta erityisiä toimenpiteitä. Lainsäädännön toimenpitein ja taloudellisin resurssein tässä on kohtuudella onnistuttu, mutta jonkin verran ruuhkautumista pääsi syntymään. Työttömyysturva-asioiden käsittely on ollut laillisuusvalvonnassa kanteluiden perusteella usein esillä. Useissa kanteluissa ja niihin annetuissa ratkaisuissa kyse oli työttömyysturva-asioiden käsittelyn ruuhkautumisesta (K 17/2021 vp, s. 55).

* * *

Tiedustelun toiminnan ja toimivaltuuksien kannalta poliisin henkilötietojen käsittelyä sekä rahoitustietojärjestelmää ja rahanpesun estämistä koskeva lainsäädäntö on hyvinkin merkityksellistä. Terrorismin rahoittamisen estämistä koskeva lainsäädäntö sekä henkilötietojen käsittelyä koskeva lainsäädäntö oli ennakollisessa säädösvalvonnassa erityisesti esillä. Vaikka ennakollisessa säädösvalvonnassa kertomusvuonna esillä olleet säädökset ovat sittemmin tulleet eduskunnassa osaksi perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella hyväksytyiksi, ovat lainsäädännön toimivuuden seurannan ja lausunnoissa tunnistettujen laajempien lainsäädännön kehittämistarpeiden vuoksi osa lausunnoista edelleen eduskunnan kannalta kiinnostavia.

Oikeuskansleri antoi lausunnon **terrorismin rahoittamista koskevien säännösten** muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä ([HE 135/2020 vp](#), oikeuskanslerin kertomuksen K 17/2021 vp, s. 88). Oikeuskansleri piti ymmärrettävänä, että esityksessä tunnistettuihin

lainsäädännön muutos- ja täydennystarpeisiin vastataan. Samalla hän kuitenkin korosti tarvetta tätä laajempaan terrorismirikoksia koskevien säännösten tarkasteluun. Säännösten käytännön toimivuus ja tehokkuus olisi arvioitava ja vertailukohtia haettava etenkin muista pohjoismaista ja Alankomaista.

Oikeuskanslerin mukaan terrorismi on yksi vakavimmista oikeutta elämään loukkaavista ilmiöistä. Hän painotti perustuslakiin ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen perustuvaa valtion positiivista velvollisuutta suojella oikeutta elämään, terveyteen ja turvallisuuteen lainsäädännöllä ja siihen perustuvilla menettelyillä. Valtioiden on varauduttava terrorismin riskiin demokraattisen oikeusvaltion vaatimukset täyttävillä rikosoikeudellisilla sanktioilla ja niiden riittävän tehokkaalla soveltamisella. Oikeuskansleri nosti esiin kysymykset tekijän tietoisuudesta arvioitaessa terrorismin rahoittamista koskevien rikostunnusmerkistöjen täyttymisestä sekä rajanvedosta rangaistavan ja rankaisematta jäävän käyttäytymisen välillä. Viimeksi mainitun tärkeyttä korosti se, että terroristin ja terroristiryhmän rahoittamista koskevat rikostunnusmerkistöt kattoivat ”yleisrahoittamisen”. Oli myös tärkeää arvioida, minkä tyyppistä näyttöä rikostunnusmerkistöjen täyttymisestä on käytännössä saatavissa. Rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta oikeuskansleri totesi, että esitys herätti kysymyksiä rajanvedosta rangaistavan ja rankaisematta jäävän käyttäytymisen välillä. Lisäksi uusi terroristin rahoittamista koskeva, tekijärikosoikeudelliseksi luonnehdittava kriminalisointi näytti olevan nimenomaan terroristin perheenjäsenten perhe-elämän suojan kannalta arvioituna huomattavan ”läpitunkeva” (OKV/5/20/2020).

Oikeuskanslerin ennakkolisessä säädösvalvonnassa on arvioitu myös terrorismirikoksia koskevan lainsäädännön toimivuutta kokonaisuutena. Lainsäädännön käytännön toimivuuteen on oikeuskanslerin lausunnon perusteella kiinnitettävä erityistä huomiota. (OKV/1145/21/2020). Oikeuskansleri totesi, että hän oli jo 6.3.2020 terrorismin rahoittamista koskevien säännösten muuttamista koskevasta hallituksen esityksen luonnoksesta antamassaan lausunnossa korostanut tarvetta sekä sellaiselle terrorismirikossäännösten vertailevalle tarkastelulle, jonka työryhmä on nyt alustavasti suorittanut, että tuota huomattavasti laajemmalle terrorismirikossääntelyn ja sen käytännön toimivuuden kokonaisarvioinnille. Oikeuskansleri totesi, että työryhmän mietinnöstä välittyy useissa kohdissa näkemys, jonka mukaan terrorismirikoksia koskevien rangaistussäännösten suuri lukumäärä Suomessa selittyy osittain jo rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta johtuvalla tunnusmerkistön tarkkarajaisuusvaatimuksella. Oikeuskanslerin mielestä tämä ei voine olla vaikuttamatta siihen, millaisia tuloksia kokonaisarvioinnilta voidaan odottaa esimerkiksi rikoslain 34 a luvussa säädettyjen rikostunnusmerkistöjen lukumäärän suhteen. Näissä oloissa oikeuskansleri päätyi korostamaan sitäkin ponnekkaammin tarvetta sisällyttää kokonaisarviointiin sääntelyn käytännön toimivuus ja rikosvastuun toteuttamiseen liittyvä eri viranomaisten tiedonkulku, samoin kuin muitakin terrorismin ennaltaehkäisyn ja torjunnan kannalta olennaisia kysymyksiä, joilla on yhteys rikosoikeuteen.

Oikeuskanslerin kansainvälisessä yhteistyössä Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö OSCE:n kanssa käsiteltiin tekoälyn hyödyntämistä ja vaikutuksia median sisällöntuotannossa ja sisällönohjauksessa median käyttäjille sananvapauden näkökulmasta (ks. K 17/2021 vp s. 38). Tekoälyn avulla tapahtuva vaikuttaminen sisältöjen leviämiseen ja näkyvyyteen ovat myös tiedustelutoiminnan toimintakenttää. Aihe on demokratian ja oikeusvaltion toimivuuden kannalta huomattavan tärkeä. Median sisällönvalinnan manipulointi voi olla merkittävä uhka demokratian toimivuudelle ja yksilön itsemäärämisoikeuden käyttämisen edellytyksille. Sisällön toimittamisen ja valinnan ohjauksen sekä tiedonkäsitteilyn avoimuuden turvaamisella on tekoälyä hyödynnettäessä tärkeä asema.

Laillisuusvalvonnan työtaakka kasvaa jatkuvasti ja poikkeusolot toivot vielä lisäruuhkan

Oikeuskanslerin toimintaa kuvaavat tilastot viestivät kaikissa asiaryhmissä työtaakan olennaisesta kasvusta. Asioiden määrä ja vaikeusaste kasvavat. Laillisuusvalvonta-asioita tuli vuonna 2020 vireille kaikkiaan 3727 kpl: näistä kanteluista oli 2844 ja viime vuoden aikana 2674 kantelua ratkaistiin. Vuoteen 2019 verrattuna saapuneiden ja ratkaistujen kanteluiden määrä lisääntyi yli kolmanneksella. Koronaepidemiaan liittyviä kanteluista oli 547 vuonna 2020. Koronapandemian hoitoon liittyviä ja muita asioita koskevia kanteluista on tullut runsaasti tänäkin vuonna.

Poikkeuksellisista oloista johtuen valtioneuvostovalvonnan työmäärä lisääntyi huomattavasti ja valtioneuvoston asioiden aikataulut olivat poikkeuksellisen kireitä. Ennakollisen laillisuusvalvonnan lausuntoja annettiin 72 kpl, säädösesitysten tarkempia ennakkotarkastuksia oli 77 kpl. Perustuslain 111 §:n 2 momentin säätämisen velvollisuuden mukaisesti oikeuskansleri oli läsnä ja valvoi laillisuutta valtioneuvoston noin 100 istunnossa, joissa käsiteltiin 2088 asiaa ja jotka kaikki olivat oikeuskanslerin esittelylistojen tarkastuksen kohteena. Lisäksi oikeuskansleri oli perustuslain 111 §:n 2 momentin mukaisesti läsnä ja valvoi laillisuutta tasavallan presidentin esittelyissä, joita vuonna 2020 oli 33 ja niissä käsiteltiin 402 asiaa. Vertailun vuoksi todettakoon, että vuonna 2019 valtioneuvoston istuntoja oli 56 kpl ja niissä käsiteltiin 1348 asiaa.

Uudistettu laki syyttäjälaitoksesta tuli voimaan 1.10.2019. Siten kertomusvuosi 2020 oli ensimmäinen kokonainen vuosi, jolloin kaikkien syyttäjien osalta mahdollisten virkarikosasioiden käsittely oli virkasyytteen nostamisen osalta syyttäjälaitoksesta annetun lain 27 §:n nojalla valtioneuvoston oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen yksinomaisena tehtävänä. Tehtävien jaosta valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen

välillä annetun lain 3 §:ään perustuen valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies ovat sopineet poliisin tutkittavaksi tulleista syyttäjän tekemäksi epäiltyä virkarikosta koskevien asioiden ohjaamisesta samoin kuin jo aiemmin on ohjattu tuomareiden epäiltyä lainvastaista menettelyä virkatoimessa koskevien asioiden osalta. Tarvittaessa oikeuskansleri ja oikeusasiamies sopivat yksittäistapauksessa kumman käsiteltäväksi poliisin ilmoittama asia tarkoituksenmukaisemmin kuuluu. Oikeuskansleri pyysi sovitusti poliisia ilmoittamaan oikeuskanslerille syyttäjän tekemäksi epäiltyä virkarikosta koskevista asioista. Poliisi teki vuonna 2020 yhteensä 13 syyttäjää koskevaa ilmoitusta (kertomuksen s. 129-130). Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin välisessä työnjaossa syyttäjien epäiltyjä virkarikoksia koskevat asiat kuuluvat apulaisoikeuskanslerille.

Asianajajien ja lupajuristien valvonta-asioita käsiteltiin 615 kpl vuonna 2020.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti