



Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle

Viite:

Liikenne- ja viestintävaliokunnan asiantuntijapyyntö 27.8.2025

Asia:

Liikenne- ja viestintävaliokunnan asiantuntijakuuleminen 9.9.2025 / K 5/2025 vp

OIKEUSKANSLERIN KERTOMUS VUODELTA 2024, K 5/2025 VP

Aluksi

Perustuslain 108 §:n 3 momentin mukaan oikeuskansleri antaa joka vuodelta kertomuksen virkatoimistaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan eduskunnalle ja valtioneuvostolle. Kertomusvuonna 2024 oikeuskanslerina on toiminut oikeustieteen tohtori Tuomas Pöysti ja apulaisoikeuskanslerina oikeustieteen tohtori, varatuomari Mikko Puumalainen.

Keskityn lausunnossani eduskunnan valtiosääntöisen tehtävän ja eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnan toimialan kannalta kiinnostaviin nostoihin oikeuskanslerin kertomuksesta vuodelta 2024 ([K 5/2025 vp](#)) ja kertomuksen taustalla oleviin oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin riippumattomina ylimpinä laillisuusvalvojina tekemiin laillisuusvalvontaratkaisuihin ja -toimenpiteisiin.

Oikeuskanslerin kertomuksen sisällöstä

Valtioneuvoston oikeuskanslerin vuoden 2024 kertomuksen laatimisessa on jatkettu edelleen vuoden 2023 kertomuksessa aloitettua uudistustyötä. Tavoitteena on aikaisempaa

ajankohtaisempi, tiiviimpi ja havainnollisempi kertomus eduskunnan, valtioneuvoston ja muiden tahojen tarpeisiin. On pyritty löytämään tasapaino yhtäältä kertomuksen valtiosääntöisen tehtävän ja toisaalta lähestyttävyyden välillä.

Kertomuksen tiivistäminen on tullut mahdolliseksi myös oikeuskanslerin verkkosivujen uudistuttua, jolloin kaikkea tietoa ei tarvitse sisällyttää itse kertomukseen. Vuoteen 2023 verrattuna vuoden 2024 kertomuksessa on esimerkiksi edelleen aiempaa vähemmän ratkaisujen selosteita eli ns. referaatteja. Ne ja toimenpideratkaisut löytyvät kaikki kuitenkin vaivatta verkkosivuiltamme ja päivittyvät sinne jatkuvasti.

Valikoitujen ratkaisureferaattien ohella uudistetussa kertomuksessa kuvataan erilaisin teema-artikkelein toimintavuotta koskevia keskeisiä laillisuusvalvontahavaintoja ja -toimia. Kertomuksen teema-artikkeleissa käsitellään seuraavia aiheita: ”Milloin hallituksen esityksessä on suotavaa pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto ja miten oikeuskansleri tätä valvoo?”; ”Digitalisaation valvonta turvaa perusoikeuksia ja sujuvaa arkea”; ”Tuomioistuinharjoittelu” ja ”Sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta hyvinvointialueella”.

Vakiintuneen käytännön mukaisesti kertomuksessa on myös oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin puheenvuorot laillisuusvalvonnan kannalta merkittävistä teemoista.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti käsittelee puheenvuorossaan digitalisaation vaatimuksia lainsäädännölle. Digitalisaation ja digitaalisen teknologian sääntely herättää monia perustavanlaatuisia kysymyksiä, jotka ovat olleet laajasti myös laillisuusvalvonnassa esillä.

Puheenvuorossaan oikeuskansleri Pöysti korostaa, että digitalisaatiomyönteinen lainsäädäntö ei ole pelkästään teknologian edistämistä vaan myös oikeuksien turvaamista. Hänen mukaansa digitalisaation oikeudellinen sääntely on osa perustuslaillista tehtävää, jossa varmistetaan hyvän hallinnon, oikeusturvan ja yksilön perusoikeuksien toteutuminen. Digitalisaation ja automaation hyödyntäminen julkisessa hallinnossa ei saa johtaa oikeuksien kaventumiseen, vaan niiden vahvistamiseen. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että automaattiset järjestelmät eivät saa syrjiä tai toimia epäoikeudenmukaisesti, ja että niiden toiminta on läpinäkyvää ja valvottavissa.

Oikeuskansleri Pöysti käsittelee puheenvuorossaan myös kyseisen sääntelyn laatua. Pöysti toteaa havaintonaan, että rekisterikeskeisyys sekä lainvalmistelun ja tietojärjestelmätyön eriytyminen ovat suomalaisen digitaalisen hallinnon kaksi ajankohtaista systeimiriskiä. Hän huomauttaa, että digitalisaatiota koskeva lainsäädäntö on tällä hetkellä hajanaista, päällekkäistä ja vaikeasti sovellettavaa. Sellaisenaan se ei palvele ketään – ei yksilöitä, yksityisiä toimijoita eikä viranomaisia. Muutoksen mahdollistamiseksi myös lainvalmisteluun tarvittaisiin hänen mukaansa ennakoivaa otetta, jossa digitalisaation vaikutukset arvioidaan

huolellisesti jo sääntelyn valmisteluvaiheessa. Digitalisaatioon liittyy myös merkittäviä mahdollisuuksia, erityisesti palveluiden laadun parantamisessa. Pöystin mukaan digitalisaatio voi sujuvoittaa kansalaisten arkea ja tehostaa viranomaistoimintaa. Tämä vaatii lainsäädännöllistä ohjausta, joka mahdollistaa teknologian hyödyntämisen ilman, että oikeusturva vaarantuu. Lisäksi tarvittavat tietojärjestelmähankkeet tulee toteuttaa kiinteässä yhteydessä lainvalmistelun kanssa siten, että lainsäädännön toimeenpanolle hyvän hallinnon mukaisesti on myös tietojärjestelmien osalta tarvittavat edellytykset.

Lopuksi Pöysti muistuttaa, että digitalisaation sääntely ei ole vain kansallinen kysymys, vaan liittyy myös Euroopan unionin sääntelykehykseen, kuten tekoälyasetukseen. On huolehdittava esimerkiksi siitä, että tekoälyn käyttöä koskevat valvontajärjestelmät toimivat asianmukaisesti ja että viranomaiset täyttävät velvollisuutensa. Digitalisaatiomyönteinen lainsäädäntö on näin ollen osa laajempaa oikeusvaltiollista tehtävää, jossa teknologian kehitys ja oikeuksien turva kulkevat käsi kädessä. Pöystin mukaan digitalisaatiomyönteinen lainsäädäntö on riittävän yksinkertaista ja siinä yleis- ja erityislainsäädännön välinen suhde ja tarkoitukset sekä eri lakien väliset suhteet samoin kuin suhde Euroopan unionin lainsäädäntöön ovat selkeitä.

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen tarkastelee puheenvuorossaan ylimmän laillisuusvalvonnan itsenäisyyttä ja asemaa. Puheenvuoro liittyy ajankohtaiseen kotimaiseen oikeuspoliittisen keskusteluun, jonka aiheena on ollut perustuslain valvonta sekä perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan painopisteitä

Kertomusvuonna oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa jatkettiin ensinnäkin valvonnan ja sen vaikuttavuuden tehostamista edelleen.

Keskeisenä osana valvontatyötä on säädösvalmistelun laillisuusvalvonta, joka kohdistuu erityisesti perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamiseen, osallistumisoikeuksien toteutumiseen, lainsäädännön johdonmukaisuuteen ja EU-oikeuden asianmukaiseen huomioon ottamiseen. Säädösvalmistelun laillisuusvalvonta kohdistuu näin ollen oikeudellisiin kysymyksiin ja sisältää hyvän lainvalmistelutavan valvonnan, mutta ei esityksen tarkoituksenmukaisuuden, vaikutusarvioinnin laadun tai toimeenpanon resurssien arviointia.

Kun edellisiä kertomusvuosia on leimannut erityisesti koronavirusepidemiaan ja turvallisuustilanteen muuttumiseen liittyvät laillisuusvalvonnalliset kysymykset, joista jälkimmäinen on oikeuskanslerin työpöydällä säännönmukaisesti toki edelleen, vuoden 2024 aikana myös julkishallinnon digitalisaation ja automaation valvonta sai uusia muotoja.

Tämän valvontatehtävän korostuminen on luonnollista siitäkin syystä, että hallinnon automaattisten järjestelmien kehittämistä ja ylläpidon yleisiä perusteita koskevat asiat kuuluvat ylimpien laillisuusvalvojien tehtävienjakolain 2 §:n mukaan oikeuskanslerille. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonta kohdistuu automatisoinnin valvontaan siten, että perustuslain vaatimukset oikeusturvasta ja hyvästä hallinnosta sekä yksityisyyden suojasta toteutuvat.

Oikeuskansleri antoi kertomusvuonna useita lausuntoja lakihankkeista, joissa ehdotettiin uutta sääntelyä, uusia digitalisaation muotoja tai digitalisaation ulottamista uusille alueille. Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri ratkaisivat myös kanteluita ja tutkivat omasta aloitteestaan muun ohella julkishallinnon asiakkaiden oikeuksien ja hyvän digitaalisen hallinnon toteutumista sekä viranomaisissa käytettävää automaattista päätöksentekoa (esim. [oikeuskanslerin päätös dnro OKV/2213/70/2024](#)).

Todettakoon säädösvalmistelun laillisuusvalvonnan osalta vielä yleisemmin, että hallituksen esityksiä on käytännössä osoitettu vietäväksi perustuslakivaliokunnan arviointiin varsin kevyin perustein, mihin perustuslakivaliokunta on viime aikoina kiinnittänyt useamman kerran huomiota (ks. esim. [PeVL 46/2024 vp](#) ja siinä viitattut lausunnot). Valiokunta on myös pitänyt perusteltuna, että oikeuskanslerin lainvalmisteluun kohdistamassa laillisuusvalvonnassa on perustuslakivaliokunnan käsittelyn tarpeellisuutta arvioitaessa tarpeen nostaa esille ne perustuslain tulkintakysymykset, joihin perustuslakivaliokunnan kannanotto olisi aikaisempi tulkintakäytäntö huomioon ottaen tarpeellista ([PeVM 2/2025 vp oikeuskanslerin kertomuksesta K 11/2024 vp](#), s. 3).

Vastaisuudessa oikeuskansleri arvioi ennakkolisessa säädösvalvonnassaan aikaisempaa järjestelmällisemmin sitä, onko oikeudellisesti perusteltua ja tarpeellista pyytää esitystä perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. Tämä on näkynyt jo kuluvana vuonna, kun asiaan on kiinnitetty enenevässä määrin huomiota hallituksen esityksiä koskevien lausuntopyyntöjen ja ennakkotarkastusten sekä oikeuskanslerin listatarkastusten yhteydessä. Samalla on muistettava, että oikeuskanslerin tehtävänä ei tässäkään tapauksessa ole korvata valtioneuvoston valmistelua, vaan toimivaltaisten ministeriöiden velvollisuutena on valmistella esitykset perustuslain, kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja EU-oikeuden mukaisiksi.

Toisekseen oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa jatkettiin kertomusvuonna toiminnan kohdentamista aikaisempaa vahvemmin rakenteelliseen laillisuusvalvontaan.

Rakenteellinen laillisuusvalvonta kohdentuu erilaisten rakenteellisten tekijöiden vaikutuksiin, oikeuksien tasapainoiseen toteutumiseen ja niissä 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 ([Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2022](#), s. 31).

Rakenteellinen valvonta tapahtuu usein oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin omien aloitteiden muodossa. Kertomusvuonna omia aloitteita avattiin kaikkiaan 43, mikä on merkittävästi enemmän vuoteen 2023 verrattuna (24). Ratkaistuja omia aloitteita oli 41. Nämä seikat kuvastavat osaltaan rakenteellisen laillisuusvalvonnan tehostamista. Omia aloitteita koskevat ratkaisut johtivat yhteen huomautukseen, 33 käsitykseen ja yhteen ehdotukseen oikeussääntöjen kehittämiseksi.

Liikenne- ja viestintähallinnon valvontaa koskevia havaintoja

Tuon seuraavaksi esille muutamia liikenne- ja viestintävaliokunnan kannalta olennaisimpia havaintoja oikeuskanslerin kertomuksesta vuodelta 2024.

Kuten jäljempää käy tarkemmin ilmi, kertomusvuonna tuli vireille yhteensä 1987 kantelua, joista 1411 kantelua otettiin tarkempaan laillisuusvalvonnalliseen arviointiin. Näistä 34 kantelua kohdistui liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalaan.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen antoi päätöksen kanteluun, joka koski Väyläviraston menettelyä ([dnro OKV/1216/10/2023](#), 23.8.2024). Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Väyläviraston huomiota rata-laissa säädettyyn velvollisuuteen ilmoittaa kiinteistön omistajalle rautatien suoja-alueella olevan kasvillisuuden poistamisesta hyvissä ajoin ennen toimenpiteeseen ryhtymistä ja vastata asiointia koskeviin tiedusteluihin ilman aiheetonta viivytystä.

Oikeuskansleri Pöysti antoi kertomusvuonna kaksi lausuntoa liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla. Toinen näistä liittyi työryhmän arviomuistioluonnokseen ns. data retention -lainsäädännön täsmentämisen vaihtoehtoista ([dnro OKV/518/21/2024](#)) ja toinen hallituksen esitysluonnokseen liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta ([dnro OKV/1256/21/2024](#)).

Oikeuskansleri Pöysti katsoi, että henkilötietojen säilyttämistä koskevassa ns. data retention -lainsäädännössä on kyse merkittävästä yksityisyyden suojaan liittyvästä asiakokonaisuudesta. Liikenne- ja viestintäministeriön arviomuistiossa oli kuvattu hyvin niitä ongelmia, joita kotimaiseen lainsäädäntöön sisältyy. EU-oikeuden ja kotimaisen lainsäädännön välillä on jännite, joka olisi oikeuskanslerin mukaan hyvä poistaa lainsäädäntötoimenpiteillä. Teknologian kehittyessä lainsäädäntötoimia voidaan oikeuskanslerin mukaan tarvita myös siltä osin, että uudet viestintäpalvelut otetaan luottamuksellisen viestin suojaa koskevassa sääntelyssä paremmin huomioon.

Liikenteen palveluista annetun lain muuttamisella tavoiteltiin muun muassa selkeämpää sääntelyä tietojen luovuttamisesta yksittäisluovutuksina yksityishenkilöille ja massaluovutuksina liikenteeseen liittyviin tarkoituksiin (liikenneasioiden rekisteri). Oikeuskansleri Pöysti arvioi, että sääntelyä tulee täsmentää ja perusteluja täydentää Euroopan unionin tuomioistuimen käytäntöön ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön viitaten. Myös tietojen luovuttamisen tapaan ja luovuttamista koskevan sääntelyn täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen tuli esityksen jatkovalmistelussa kiinnittää huomiota.

Kertomusvuonna avattiin yksi liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalaan kuuluva oma aloite, joka liittyy matkustajien oikeusturvan varmistamiseen valvontamaksuja liikennöitsijän perusteella määrättäessä (dnro OKV/312/70/2024). Mainittua omaa aloitetta ei ole vielä tätä lausuntoa annettaessa ratkaistu.

Työtilanne

Kertomusvuonna oikeuskanslerille tehtiin kaikkiaan 1987 kantelua, ja kanteluita ratkaistiin 2084. Määrät ovat hieman suurempia kuin edellisenä vuonna 2023, jolloin tehtiin 1668 kantelua ja ratkaistiin 1862. Kertomusvuonna oikeusasiamiehelle siirrettiin ylimpien laillisuusvalvojen tehtävienjakolain 3 §:ssä tarkoitettuja kanteluasioita 419 (vuonna 2023 285 kantelua).

Tarkempaan laillisuusvalvonnalliseen arviointiin otettujen kantelujen määrä lisääntyi niin ikään jonkin verran edellisvuodesta (kertomusvuonna 1411 kantelua, vuonna 2023 1268 kantelua) samoin kuin selvittämistoimia edellyttäneiden kantelujen määrä (kertomusvuonna 1014 kantelua, vuonna 2023 843 kantelua). Selvittämistoimia edellyttäneissä kanteluissa ei määrätty syytteitä nostettavaksi, mutta annettiin 14 huomautusta ja 114 käsitystä.

Suurimmat kantelumäärät kohdistuivat edelleen valtioneuvostoon, yleisiin tuomioistuimiin, poliisiin ja kunnallishallintoon. Kantelujen käsittelyaikaa on kyetty lyhentämään asioiden lisääntymisestä huolimatta. Esimerkiksi yli vuoden vireillä olleita kanteluasioita oli kertomusvuoden lopussa yhteensä 12, kun niitä vuotta aiemmin oli 93. Oikeuskanslerinviraston työtilanne oli vuoden 2024 lopussa muutoinkin selvästi parempi edellisenä vuonna, koska vireillä olleita asioita oli 590, kun niitä vuotta aiemmin oli 724.

Muissakin asiaryhmissä kuin kanteluissa työmäärät nousivat kertomusvuonna, eli tuomarien virkarikosasioissa sekä erityisesti syyttäjien virkarikosasioissa, joita tuli vireille selvästi enemmän kuin edellisvuonna (kertomusvuonna 54 asiaa, vuonna 2023 16 asiaa). Asianajajakuntaan ja luvan saaneisiin oikeudenkäyntiavustajiin kohdistuvassa asianajovalvonnassa vireille tulleiden asioiden määrä laski hieman edellisvuodesta (kertomusvuonna 847 asiaa, vuonna 2023 984 asiaa).

Kootusti voi todeta, että oikeuskanslerinviraston työtilanne vuoden 2024 lopussa oli merkittävästi parempi kuin edellisenä vuonna kasvaneista asiamääristä huolimatta. Kanteluasioita ratkaistiin enemmän kuin niitä tuli vireille, ja kantelujen käsittelyaikoja kirjittiin lyhyemmiksi.

Kuten edeltä käy ilmi, oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa kantelut ovat vain yksi, vaikkakin tärkeä laillisuusvalvonnan työmuoto. Oikeuskanslerin työmäärässä ja sen painottumisessa laillisuusvalvonnan erilaisiin muotoihin näkyy myös uudistetussa ylimpien laillisuusvalvojen tehtäväjako koskevassa laissa tavoitteena oleva kahden ylimmän laillisuusvalvojan päällekkäisen työn välttäminen ja kummankin laillisuusvalvojan erilainen, toisiaan täydentävä profiili.

Oikeuskansleri

Janne Salminen