



Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Viite: Perustuslakivaliokunnan asiantuntijapyyntö 22.1.2026

Asia: Perustuslakivaliokunnan asiantuntijakuuleminen 10.2.2026, K 5/2025 vp

OIKEUSKANSLERIN KERTOMUS VUODELTA 2024

Aluksi

Suomen perustuslain 108 §:n 3 momentin mukaan oikeuskansleri antaa joka vuodelta kertomuksen virkatoimistaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan eduskunnalle ja valtioneuvostolle.

Käsillä on kertomus vuodelta 2024. Oikeuskansleri kertomusvuonna on ollut Tuomas Pöysti, ja apulaisoikeuskansleri on ollut Mikko Puumalainen. Apulaisoikeuskanslerin sijaisena on toiminut Petri Martikainen.

Kuten kertomuksesta käy ilmi, oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin laillisuusvalvonnan kenttä on erittäin laaja, mikä on mielestäni positiivinen asia. Se osaltaan luo edellytyksiä kattavalle ja vaikuttavalle laillisuusvalvonnalle. Parhaimmillaan ylin laillisuusvalvonta voi osaltaan turvata oikeusvaltiota, edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista sekä luoda edellytyksiä demokratian toiminnalle ja myös auttaa sen toteutumista.

Kertomuksessa on referoitu eräitä vuoden 2024 keskeisiä ratkaisuja. Kertomukseen otetut ratkaisut on jo itsessään valikoitu sillä periaatteella, että niillä on laajempaa merkitystä. Samalla ratkaisut sisältävät tärkeitä havaintoja lain noudattamisesta kyseisenä vuotena.

Vakiintuneen käytännön mukaisesti perustuslakivaliokunta ei ole oikeuskanslerin kertomuksia käsitellessään erikseen arvioinut oikeuskanslerin ylimpänä laillisuusvalvojana tekemiä yksittäisiä ratkaisuja tai kannanottoja (ks. esim. PeVM 2/2025 vp, PeVM 2/2024 vp, PeVM

6/2022 vp, PeVM 11/2021 vp, ja siinä viitattut mietinnöt PeVM 16/2020 vp, PeVM 5/2018 vp, PeVM 1/2017 vp, PeVM 3/2016 vp, PeVM 8/2015 vp). Tällä tavalla valiokunta on painottanut laillisuusvalvonnan riippumattomuutta. Valiokunta on myös todennut, että se ei toimi oikeuskanslerin kanteluratkaisujen muutoksenhakuasteena (ks. viimeksi PeVM 2/2025 vp ja siinä mainitut lausunnot).

Arvostan näitä linjauksia ja pidän niitä valtiosääntöisesti perusteltuina.

Kertomus

Jo vuoden 2023 kertomusta varten oikeuskanslerin kertomusta uudistettiin. Uudistus koski kertomuksen rakennetta, sisältöä ja ulkoasua. Uudistuksen tavoitteena on ollut oikeuskanslerin ja oikeuskanslerinviraston toimintaa kuvaava kertomus, joka palvelisi aikaisempaa paremmin eduskunnan, valtioneuvoston ja muiden tahojen tiedontarpeita sisällöltään ajankohtaisempana, tiiviimpänä ja havainnollisempana.

Nyt käsillä olevaan vuoden 2024 kertomukseen tätä työtä on jatkettu. Edelleen on tehty työtä sen eteen, että kertomuksen valtiosääntöisen tehtävän ja lähestyttävyyden välillä löytyisi tasapaino.

Vaikka kertomus perustuslain mukaan annetaan eduskunnalle ja valtioneuvostolle, sen kohdeyleisö on laaja. Kertomuksella on tämänkin vuoksi monia funktioita.

Kertomusta on tiivistetty entisestään, ja siihen on pyritty sisällyttämään leimallisesti tietoja ja sellaisia asioita, joilla olisi laajempaakin oikeudellista ja yhteiskunnallista merkitystä.

Oikeuskanslerin lainsäädäntövaiheissa antamia lausuntoja kertomuksessa ei uudistuksen jälkeen pääsääntöisesti ole. Samoin ratkaisureferaattien määrää on pyritty edelleen pienentämään aiemmasta. Nykyisin ei ole tarkoituskaan, että kertomusta käytettäisiin ratkaisujen, puhumattakaan lausuntojen, hakuteoksena. Lausunnot annetaan kulloiseenkin vireillä olevaan lainsäädäntöhankkeeseen, ja ratkaisut tavoittavat niistä kiinnostuneet paremmin muiden kanavien kautta. Nykyisin esimerkiksi oikeuskanslerin kannonottoja ja muita ratkaisuja hyödynnetään lähinnä erilaisista tietokannoista etsien eikä niiden ensisijainen raportointifoorumi ole kertomus. Kertomuksen tiivistäminen on tullut mahdolliseksi myös oikeuskanslerin verkkosivujen uudistuttua, jolloin kaikkea tietoa ei muutenkaan ole tarve sisällyttää kertomukseen. Vuoteen 2023 verrattuna vuoden 2024 kertomuksessa on esimerkiksi edelleen aiempaa vähemmän ratkaisujen selosteita (referaatteja). Ne ja muut toimenpideratkaisut löytyvät kuitenkin vaivatta verkkosivuiltamme. Verkkoympäristössä tietokanta on myös jatkuvasti päivittyvä.

Vuoden 2024 kertomuksessa on useita teema-artikkeleita. Niiden avulla pyritään käsittelemään toimintavuotta koskevia keskeisiä laillisuusvalvontahavaintoja ja -toimia. Nyt teema-artikkeleita on varsin monta. Niiden määrä voi vuosittain vaihdella. Teema-artikkelit vuoden 2024 kertomuksessa koskevat sitä, milloin hallituksen esityksessä on suotavaa pyytää eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntoa, sekä sitä, miten oikeuskansleri tätä valvoo (s. 58–63), digitalisaation valvonta perusoikeuksien ja sujuvan arjen turvana (s. 67–71), tuomioistuinharjoittelua (s. 88–93) ja sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaa hyvinvointialueilla (s. 118–121). Teema-artikkelit ovat syntyneet usean kirjoittajan yhteistyön tuloksena, ja osin ne koostavat yhteen niin sanotun rakenteellisen laillisuusvalvonnan havaintoja. Teema-artikkelit laaditaan asianomaisen ratkaisijan ohjauksessa.

Kertomukseen sisältyy aikaisempien vuosien tapaan oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin puheenvuorot heidän valitsemistaan aiheista. Kertomus sisältää tämä lisäksi yleiskatsauksen toimintavuoteen (jakso 2) sekä selostukset tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointien lainmukaisuuden valvonnasta (jakso 3), oikeudenkäytön valvonnasta (jakso 4) ja viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonnasta (jakso 5) niin sanottu asianajavalvonta mukaan lukien. Lisäksi koska oikeuskanslerinvirasto toimii Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annetun lain mukaisesti ilmoittajansuojelun keskitettynä ulkoisena ilmoituskanavana, kertomuksessa on selostus (jakso 6), jossa selvitetään oikeuskanslerinviraston toimintaa keskitettynä ulkoisena ilmoituskanavana.

Liitetiedoissa on tiedot julkaistuista laillisuusvalvontaratkaisuksista hallinnonaloittain ja lausunnoista. Laillisuusvalvontakäynnit on luetteloitu. Lisäksi on paljon tilastotietoa. Samoin oikeuskanslerinviraston organisaatio on kuvattu liitteessä. Perinteiseen tapaan vielä viraston henkilökunta on luetteloitu kertomukseen.

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin puheenvuorot

Oikeuskanslerien esittämät puheenvuorot heijastelevat heidän kulloisiakin näkemyksiään ylimmässä laillisuusvalvonnassa tärkeinä pitämistään aihepiireistä.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti käsittelee puheenvuorossaan digitalisaation vaatimuksia lainsäädännölle. Digitalisaation ja digitaalisen teknologian sääntely herättää monia perustavanlaatuisia kysymyksiä, jotka ovat olleet laajasti myös laillisuusvalvonnassa esillä. Oikeuskansleri Pöysti korostaa, että digitalisaatiomyönteinen lainsäädäntö ei ole pelkästään teknologian edistämistä vaan myös oikeuksien turvaamista. Hänen mukaansa sellaisella sääntelyllä 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 ottaa puheenvuorossaan kantaa myös kyseisen sääntelyn laatuun. Pöysti toteaa havaintonaan, että rekisterikeskeisyys sekä lainvalmistelun ja tietojärjestelmätyön eriytyminen ovat suomalaisen digitaalisen hallinnon kaksi ajankohtaista systeimiriskiä. Digitalisaatiota koskeva lainsäädäntö on nyt hajanaista, päällekkäistä ja vaikeasti sovellettavaa, mikä palvelee heikosti yksilöitä, yksityisiä toimijoita ja viranomaisia. Lainvalmisteluun tarvittaisiinkin 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 arkea ja myös tehostaa viranomaistoimintaa. Tarvittaisiin sellaista lainsäädännöllistä ohjausta, joka mahdollistaa teknologian hyödyntämisen oikeusturvaa vaarantamatta. Tietojärjestelmähankkeet olisi lisäksi hyvä toteuttaa kiinteässä yhteydessä lainvalmistelun kanssa siten, että lainsäädännön toimeenpanolle hyvän hallinnon mukaisesti on myös tietojärjestelmien osalta tarvittavat edellytykset. Lopuksi Pöysti muistuttaa, että digitalisaation sääntely on kytköksissä Euroopan unionin sääntelykehykseen, kuten tekoälyasetukseen. Olisi huolehdittava esimerkiksi siitä, että tekoälyn käyttöä koskevat valvontajärjestelmät toimivat asianmukaisesti ja viranomaisten vastuun toteutumisesta. 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 puolestaan käsittelee puheenvuorossaan ylimmän laillisuusvalvonnan itsenäisyyttä ja asemaa. Puheenvuoro liittyy ajankohtaiseen oikeuspoliittiseen keskusteluun, jonka aiheena on ollut lainmukaisuuden valvonta sekä perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen ylimmässä laillisuusvalvonnassa. Apulaisoikeuskansleri Puumalainen pohtii puheenvuorossaan oikeuskanslerin tehtäviin kuuluvan laillisuusvalvonnan itsenäisyyden ja riippumattomuuden vahvistamista perustuslaissa.

Vakiintuneeseen käytäntöön nojautuen en nyt ryhdy arvioimaan kummankaan ylimpänä laillisuusvalvojana esittämiä puheenvuoroja.

Totean kuitenkin omalta osaltani pitäväni järjestelmämme arvokkaana piirteenä sitä, että oikeuskanslerin ylimpänä laillisuusvalvojana esittämää kertomusta käsitellään eduskunnassa valtiopäiväasiana. Se mielestäni ilmentää hyvin sitä, että demokraattisessa oikeusvaltiossa ei tule olla sellaista valtaa, jonka toiminta ei olisi myös sen itsensä ulkopuolelta valvottua. Mielestäni jo vakiintuneen käytännön mukaisesti toteutettu nykymuotoinen kertomuksen

käsittely eduskunnassa ei ole laillisuusvalvonnan integriteettiä uhkaamassa. Pidän menettelyä ennen kaikkea mahdollisuutena käydä ylimmän laillisuusvalvonnan toimintaa koskevaa vuoropuhelua eduskunnan kanssa. Siitä erillään ja siten oma lukunsa puolestaan on perustuslain tarkoittama oikeuskanslerin virkatoimien lainmukaisuuden tutkiminen, syytteen nostaminen häntä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa sekä tällaisen syytteen käsittely.

Teema-artikkelit

Artikkelissa ”Milloin hallituksen esityksessä on suotavaa pyytää perustuslakivaliokunnan lausuntoa ja miten oikeuskansleri tätä valvoo?” (s. 58–63) käsitellään tätä ennakkolisessa laillisuusvalvonnassa usein toistuvaa kysymyksenasettelua. Oikeuskansleri valvoo hallituksen esitysten ja valtioneuvoston sekä tasavallan presidentin asetusten ja niiden valmistelun laillisuutta. Oikeuskanslerin tehtävänä ei ole valmistella valtioneuvoston tai tasavallan presidentin päätöksiä, vaan valvoa tämän päätöksenteon laillisuutta. Artikkelissa katsotaan, että oikeusvaltiossa periaatteelliselta kannalta merkittävien perustuslain tulkintojen on perusteltua tapahtua monijäsenisessä toimielimessä ja perustua laajaan ja eri näkökannat sisältävään kuulemis- ja valmisteluprosessiin ja siihen perustuvaan huolelliseen oikeudelliseen harkintaan. Artikkelin mukaan oikeuskansleri osaltaan voi varmistaa lakiesitysten laatimista perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sekä Euroopan unionin oikeuden mukaisiksi sekä sitä, että perustuslakivaliokunta voi keskittyä merkittäviin perustuslain tulkintoihin. Oikeuskansleri on omassa laillisuusvalvonnassaan jo viime vuosina alentanut puuttumiskynnystä hallituksen esityksiin ja valtioneuvoston asetuksiin. Jatkossakin ennakkolisessa säädösvalvonnassa tullaan edelleen mahdollisuuksien mukaan kiinnittämään huomiota säädösvalmisteluun liittyviin keskeisiin ongelmakohtiin. Tässä tarkastelussa voidaan kiinnittää huomiota myös siihen, mikäli perustuslakivaliokunnan kannanoton tarpeellisuutta ei perustella riittävästi. Artikkelissä käsittelee teemaa, joka on vielä kehityksen alla ja siinä kehitellyt periaatteet ovat muutoksessa ja niiden artikulointi on siten mielestäni vasta orastavaa. Koska aihepiiri liittyy niin likeisesti perustuslakivaliokunnan toimintaan, olemme jo päättäneet kehitellä näitä periaatteita myös dialogissa perustuslakivaliokunnan kanssa.

Artikkelin ”Digitalisaation valvonta turvaa perusoikeuksia ja sujuvaa arkea” (s. 67–71) jatkaa oikeuskansleri Pöystin omassa puheenvuorossa käsittelemän teeman kehittelyä. Artikkelissä on siinä mielessä tärkeä, että siinä käydään havainnollisesti läpi yhden oikeuskanslerille keskitetyn tehtävän alalla tapahtuvaa toimintaa. Artikkelin johtopäätöksenä on, että digitalisaation sääntelyssä on tulevaisuudessa kiinnitettävä entistä enemmän huomiota lakien selkeyteen ja johdonmukaisuuteen. Artikkelin mukaan teknologiaa sääntelevät erityisesti Euroopan unionin oikeudelliset instrumentit, kuten tekoälyasetus, ovat monimutkaisia ja osin vaikeasti ymmärrettäviä. Tämä sääntelyn piirre asettaa erityisiä vaatimuksia kotimaisen sääntelyn selkeydelle ja tarkkuudelle. Artikkelissa todetaan, että erityisesti tekoälystä säädettäessä on

kiinnitettävä huomiota siihen, että sääntelyyn sisältyvät määritelmät, soveltamisala ja suhde muuhun lainsäädäntöön käyvät selkeästi ilmi. Tulkinnanvarainen lainsäädäntö lisää ylimääräistä hallinnollista taakkaa ja tätä tulee välttää. Lainsäädännön tulee olla ymmärrettävää ja helposti sovellettavaa, kun digitalisaatiota halutaan viedä eteenpäin. Osaltani en ole täysin vakuuttunut siitä, että näissä pyrkimyksissä olisi onnistuttu erityisen hyvin.

Artikkelissa ”Tuomioistuinharjoittelu” (s. 88–93) käsitellään niin sanottua auskultointia, jossa oikeustieteen maisterin tutkinnon jälkeen tehdään työtä tuomioistuimessa vuoden ajan. Tuomioistuinharjoitteluun kuuluu kaksi kuuden kuukauden pituista harjoittelujaksoa. Ensimmäinen jakso suoritetaan käräjäoikeudessa ja toinen käräjäoikeudessa, hovioikeudessa tai hallinto-oikeudessa. Tämän jälkeen nykyisin tuomarinkoulutuslautakunta myöntää varatuomarinarvonimen tuomioistuinharjoittelun suorittaneelle. Artikkelissa palataan teemaan, joka on noussut laillisuusvalvontaan osana niin sanottua rakenteellista laillisuusvalvontaa. Apulaisoikeuskansleri on kiinnittänyt valvonnassaan erityistä huomiota käräjäoikeuksissa tapahtuvaan tuomioistuinharjoitteluun. Apulaisoikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa tuomioistuinharjoittelusta on välittynyt käräjänotaareilta itseltään varsin kriittisiäkin näkemyksiä. Laillisuusvalvonnan havainnot ovat osoittaneet, että näihin on aihetta. Artikkelin mukaan kyse ei ole ainoastaan tuomioistuinharjoittelua suorittaneiden yksittäisten käräjänotaarien pettymyksistä harjoitteluunsa. Pahimmillaan käräjänotaarien koulutuksen ja perehdytyksen sekä heidän työnsä seurannan laiminlyönnit voivat johtaa yksityisten ja myös käräjänotaarien omaa oikeusturvaa vaarantaviin laiminlyönteihin. Apulaisoikeuskansleri on tuonut esiin tarvetta tehdä tuomioistuinharjoittelun toimivuudesta kriittinen arviointi, jotta auskultointi houkuttelisi tuomarinuralle ja antaisi siihen valmiuksia.

Artikkelissa ”Sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta hyvinvointialueilla” (s. 118–121) palataan kokonaistarkastelun omaisesti lyhyesti laajaan aihepiiriin, joka niin ikään on pintautunut laillisuusvalvontakäynneissä. Apulaisoikeuskansleri on tehnyt laillisuusvalvontakäyntejä hyvinvointialueille ja niiden toimintaa valvoviin aluehallintovirastoihin sekä sosiaali- ja terveysministeriöön. Käyntien tarkoituksena oli selvittää muun muassa, miten hyvinvointialueiden toiminta on käynnistynyt, ja niiden kykyä turvata sosiaali- ja terveyspalvelut. Erityisesti apulaisoikeuskansleri halusi saada tietoa hyvinvointialueiden omavalvonnasta sekä niihin kohdistuvasta viranomaisvalvonnasta. Laillisuusvalvontakäynnillä sosiaali- ja terveysministeriöön teemoina olivat hyvinvointialueiden ohjaus, uuden valvontalain toimeenpano sekä aluehallintovirastojen ja Valviran tulosohtaus. Ministeriön mukaan hyvinvointialueiden ohjaus on uutta. Ohjauksessa ei kuitenkaan voida mennä liian pitkälle muun muassa laillisuuskysymyksissä. Ohjaus on strategista ohjausta, koska hyvinvointialueilla on itsehallinto. Ohjausta tehdään valtiovarainministeriön kanssa, ja koordinaativastuu on valtiovarainministeriöllä. Apulaisoikeuskansleri otti laillisuusvalvontakäynneillä saatujen tietojen ja tehtyjen havaintojen perusteella omana aloitteena tutkittavaksi sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnan hyvinvointialueilla.

Toiminnan kokonaisuus

Vuoden 2024 kertomuksesta piirtyy oikeuskanslerin toiminnasta varsin laaja-alainen ja monipuolinen kuva. Näin jälkikäteen arvioituna voin osaltani todeta, että kertomuksen tiivistämistä voidaan mielestäni edelleen jatkaa. Aikamme on niin intensiivinen ja muutokset nopeita, että on haasteellista pyrkiä tiivistämään kertomuksiin sellaista, joka osoittautuisi kestävämmäksi.

Kertomuksesta käy kuitenkin selvästi ilmi, että oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa kohdennettiin toimintaa edelleen aikaisempaa vahvemmin rakenteelliseen laillisuusvalvontaan. Keskeisenä osana tätä valvontatyötä on myös lainvalmistelun laillisuusvalvonta, joka kohdistuu erityisesti perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamiseen, osallistumisoikeuksien toteutumiseen, lainsäädännön johdonmukaisuuteen ja Euroopan unionin oikeuden asianmukaiseen huomioon ottamiseen. Tätä työtä luonnollisesti jatketaan. Samalla on todettava, että sen periaatteissa on havaintojeni mukaan vielä kehittämisen varaa.

Lainvalmistelun osalta laillisuusvalvonta on osin ennakollista ja osin jälkikäteistä. Valvontaa kohdistetaan valtioneuvoston päätöksentekoon ennen kuin lait on säädetty. Lisäksi laillisuusvalvonta ulottuu valtioneuvoston ja tasavallan presidentin päätöksentekoon lakia vahvistettaessa. Hallituksen esityksiin kohdistuvassa oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa arvioidaan, onko esitys oikeudellisesti muotonsa ja sisältönsä puolesta asianmukaisesti valmisteltu eduskunnalle antamista varten ja onko valmistelussa riittävästi otettu huomioon etenkin perus- ja ihmisoikeudet. Tämä toteutuu ennakollisen säädösvalvonnan – hallituksen esitysten luonnoksista annettavien lausuntojen, lakiesitysten ennakkotarkastuksen ja valtioneuvoston istunnoissa tehtävän valvonnan – ja jälkikäteisen laillisuusvalvonnan keinoin. Laillisuutta valvotaan siten myös kanteluiden ja omien aloitteiden sekä laillisuusvalvontakäyntien ja niissä tehtävien tarkastusten avulla. Tämä lisää laillisuusvalvojan mahdollisuuksia tarkastella lainvalmistelun laatua vielä lakien säätämisen jälkeen. Oikeuskanslerin jälkikäteisessä lainvalmistelun laillisuusvalvonnassa voidaan käsitellä lainvalmistelun ja vaikutusarvioinnin rakenteellisia ongelmia ja ministeriön tehtävien asianmukaista hoitamista ja vastuuta niistä. Periaatteessa muukin laillisuusvalvonta sisältää hyvin samantyyppistä vaiheistusta ja samanlaisia menetelmiä.

Omia aloitteita avattiin merkittävästi enemmän vuoteen 2023 verrattuna, mikä osaltaan kertoo rakenteellisen laillisuusvalvonnan tehostamisesta.