OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Timo Makkonen, yksikön päällikkö

Lausunto
28.11.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Vastine; Hallituksen esitys laiksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (HE 179/2021 vp)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä vastinetta hallituksen esityksestä laiksi ylimpien laillisuusvalvojien tehtävien jaosta annetuista asiantuntijalausunnoista. Oikeusministeriö toteaa vastineenaan kunnioittavasti seuraavaa.

Esityksestä annetut lausunnot

Valtioneuvoston oikeuskansleri Pöysti katsoo lausunnossaan käsiteltävänä olevan esityksen olevan hänen näkemyksensä mukaan perustuslain mukainen, huolellisesti valmisteltu ja useista näkökulmista perusteltu (lausunto 15.1.2021, s. 7).

Eduskunnan oikeusasiamies Jääskeläinen katsoo, että esitys voidaan hyväksyä sellaisenaan (lausunto 15.11.2021, s 4).

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Professori Ojanen katsoo lausunnossaan voivansa kaiken kaikkiaan olennaisessa yhtyä hallituksen esityksen perusteluissa esitettyihin käsityksiin ehdotetun sääntelyn tarpeellisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta sekä suhteesta perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin (lausunto 16.11.2021, s. 3).

Professori Tuori pitää lausunnossaan ehdotettua tehtävienjaon perusteiden laajentamista onnistuneena, mutta ehdottaa ylimmän laillisuusvalvonnan kokonaisuudistuksen tarpeen selvittämistä (lausunto 15.11.2021), mikä edellyttäisi perustuslain perusratkaisujen arvioimista tältä osin. Koska käsittelyssä olevassa hallituksen esityksessä lähtökohtana on ollut pitäytyminen voimassa olevassa perustuslaissa säädettyihin laillisuusvalvonnan perusratkaisuihin ja vain tehtävienjaon edelleen kehittämiseen, ei professori Tuorin ehdotusta käsitellä tässä vastineessa enempää.

Professori Hidén esittää lausunnossaan harkittavaksi, että saamelaisia koskevat asiat pidettäisiin tehtävienjaon ulkopuolella. Hän pitää ehdotetun lain 3 §:n 2 esitutkintaa koskevaa kohtaa tarpeettoman yksityiskohtaisena. Hidén kiinnittää huomiota myös siihen, että esityksen perusteluissa oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan kuvataan kohdistuvan muun muassa hallinnon rakenteisiin, minkä hän yhdessä tehtävien laajojen perustelukuvausten kanssa katsoo lisäävän riskiä, että oikeuskanslerin katsottaisiin pyrkivän asiallisesti vaikuttamaan tai jollakin tavalla osallistumaankin poliittisen päätöksenteon prosesseihin.

Professori Viljanen katsoo lausunnossaan, että esitys on perusidealtaan valtiosääntöoikeudellisesti perusteltu ja kannatettava (lausunto 18.11.2021, s. 2). Hän kuitenkin ehdottaa, että ehdotetusta laista poistettaisiin säännös valtioneuvoston ja tasavallan presidentin valvontaa koskevien tehtävien keskittämisestä oikeuskanslerille. Viljanen katsoo, että mainittu ehdotus muuttaisi merkittävästi oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen perustuslakiin perustuvaa työnjakoa ja muodostuisi valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi oikeusasiamiehen perustuslaissa säädetyn tehtäväkokonaisuuden kannalta. Professori Viljanen viittaa tältä osin ensinnäkin perustuslain säännöksiin oikeusasiamiehen toimivaltuuksista valtioneuvoston ja presidentin virkatoimien valvonnassa ja toiseksi oikeuskanslerin eräänlaiseen kaksoisrooliin yhtäältä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston oikeudellisena neuvonantajana sekä toisaalta heidän virkatoimiensa laillisuusvalvojana. Hän katsoo, että useissa tällaisissa tapauksissa eduskunnan oikeusasiamies on uskottavampi

laillisuusvalvonnan harjoittaja kuin oikeuskansleri, erityisesti jos jälkikäteen nousee varteen otettavasti epäilys valtioneuvoston, ministerin tai presidentin päätöksen mahdollisesta lainvastaisuudesta (s. 5).

Edelleen Viljanen kiinnittää lausunnossaan kriittistä huomiota ympäristöperusoikeutta, hallinnon automaattisia järjestelmiä sekä itsemääräämisoikeuden rajoittamista koskeviin ehdotettuihin säännöksiin.

Ehdotetun tehtävienjaon lähtökohdista

Perustuslain 110 §:n 2 momentin mukaan oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välisestä tehtävien jaosta voidaan säätää lailla, kaventamatta kuitenkaan kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa. Tämä mahdollistaa tehtävien jaosta säätämisen tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin välisen työnjaon selvittämistä ja selkeyttämistä sekä yhteistyön kehittämistä ja kiirehtinyt selvityksen tekemistä (PeVM 16/2020 vp, PeVM 3/2018 vp, PeVM 2/2017 vp, PeVM 1/2017 vp). Valiokunta on painottanut, että vaikka laillisuusvalvonnan eri osa-alueilla on pitkät perinteet, joita tulee kunnioittaa, myös laillisuusvalvonnan tulee elää ajassa, ja sen kehittämistä tulee ennakkoluulottomasti harkita (PeVM 5/2018 vp).

Esityksen tavoitteena on uudistaa valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävienjakoa koskeva sääntely vastaamaan laillisuusvalvojien perustuslaissa ja muussa lainsäädännössä säädettyjä erityistehtäviä sekä kansainvälisistä sopimuksista johtuvia ja tosiasiallisia erikoistumisaloja. Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävissä on tapahtunut eriytymistä ja erikoistumista, mikä on otettu esityksessä huomioon. Erikoistumista ovat lisänneet muun muassa uudet, kansainvälisiin sopimuksiin perustuvat oikeusasiamiehen erityistehtävät. Näitä ovat YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (OPCAT) mukainen kansallisen valvontaelimen tehtävä ja YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen (CRPD) mukainen kansallisen rakenteen tehtävä.

Esityksen tavoitteena on nykyistä huomattavasti laajempaan asiamäärään perustuva tehtävien jako, ottamalla samalla huomioon kummankin viraston jo hankkima erityisasian-

tuntemus ja -osaaminen. Ehdotetussa sääntelyssä on otettu huomioon myös yhteiskuntakehityksestä ja kansainvälisistä ilmiöistä johtuvat tarpeet tiettyihin näkökulmiin ja sektoreihin painottuvaan laillisuusvalvontaan. Kantelujen ohjautuminen ylimmille laillisuusvalvojille on kuitenkin jo tosiasiallisesti kehittynyt nyt ehdotettua tehtävienjakoa vastaavaan suuntaan, joten esityksessä on varsin pitkälle kyse jo toteutuneen tehtävienjaon kodifioimisesta ja näkyväksi tekemisestä laissa.

Ehdotetulla lailla ei luoda uusia toimivaltuuksia tai tehtäviä, vaan siinä ainoastaan jaetaan osa päällekkäisistä tehtävistä toisen ylimmän laillisuusvalvojan ensisijaisesti valvottavaksi (s. 32). Kummallakin ylimmällä laillisuusvalvojalla säilyisi toimivalta erityisestä syystä ratkaista myös tehtävien jaon piiriin kuuluva, ensisijaisesti toiselle laillisuusvalvojalle osoitettu asia.

Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin toimien valvonta

Perustuslain 108 ja 109 §:ssä säädetyn mukaisesti sekä valtioneuvoston oikeuskanslerin että eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että ”tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.” Tältä osin ylimpien laillisuusvalvojien tehtävistä on perustuslain tasolla säädetty identtisesti. Perustuslain 108 §:ssä on kuitenkin oikeuskanslerin tehtäväksi säädetty, ennen äsken siteerattua tehtävää, ”valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen lainmukaisuutta.” Oikeusasiamiehestä vastaavaa säännöstä ei ole.

Edellä mainittu ei ole ainoa perustuslain kohta, jossa ylimpien laillisuusvalvojien tehtävistä on säädetty perustuslain tasolla toisistaan poikkeavalla tavalla. Oikeuskanslerilla on nimittäin perustuslain 111 §:ssä säädetyn mukaisesti läsnäolovelvollisuus valtioneuvoston istuinnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa. Oikeusasiamiehellä on näissä istunnoissa ja esittelyissä puolestaan *läsnäolo-oikeus*. Perustuslain esitöiden mukaan oikeuskanslerin läsnäolovelvollisuudesta on säädetty oikeuskanslerin harjoittaman valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen laillisuuden valvonnan tehokkuuden turvaamiseksi (HE 1/1998 vp, s. 167). Edelleen voidaan kiinnittää huomiota siihen, että oikeusasiamiehelle säädettyä läsnäolo-oikeutta ei ole käytännössä käytetty (Oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2020, s. 393.)

Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen laillisuuden valvonnasta säädetään perustuslain 112 §:stä, jossa perustuslain esitöiden mukaan ”täsmennetään” perustuslain 108 §:n 1 momentin säännöstä oikeuskanslerin tehtävästä valvoa tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuutta (HE 1/1998 vp, s. 168.) Perustuslain 112 §:ssä säädetään seuraavasti:

> Jos oikeuskansleri havaitsee valtioneuvoston tai ministerin taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen laillisuuden antavan aihetta huomautukseen, hänen tulee esittää huomautuksensa perusteluineen. Jos se jätetään ottamatta huomioon, oikeuskanslerin tulee merkityttää kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan ja tarvittaessa ryhtyä muihin toimenpiteisiin. Myös oikeusasiamiehellä on vastaava oikeus tehdä huomautus ja ryhtyä muihin toimenpiteisiin.
>
> Jos presidentin päätös on lainvastainen, valtioneuvoston tulee saatuaan lausunnon oikeuskanslerilta ilmoittaa, ettei päätöstä voida panna täytäntöön, sekä esittää presidentille päätöksen muuttamista tai peruuttamista.

Perustuslain 112 §:n sanamuodon osalta voidaan kiinnittää huomiota siihen seikkaan, että toimivaltuuksien muodollisesta yhtäläisyydestä huolimatta se on kirjoitettu oikeuskanslerin osalta *velvollisuudeksi* ryhtyä toimenpiteisiin (”hänen tulee”), kun taas oikeusasiamiehen osalta kyse on tässäkin *oikeudesta* ryhtyä toimenpiteisiin. Sanamuodon voidaan kaikkiaan katsoa heijastavan lainsäätäjän ajatusta siitä, että valtioneuvoston, ministerien ja tasavallan presidentin laillisuusvalvonta kuuluu ensisijaisesti oikeuskanslerille.

Edelleen ylimpien laillisuusvalvojien organisatorisen aseman yhtäältä eduskunnan ja toisaalta valtioneuvoston yhteydessä voidaan ajatella heijastavan niiden tehtävien painotuksia. Tämäkin todetaan nimenomaisesti perustuslain esitöissä:

> Oikeusasiamiehen asema eduskunnan yhteydessä merkitsee toisaalta sitä, että oikeusasiamies ei yhtä kiinteästi osallistu valtioneuvoston toiminnan laillisuuden valvontaan kuin oikeuskansleri. Oikeusasiamiehellä on ehdotuksen mukaan kuitenkin sinällään yhtäläinen toimivalta valvoa tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimenpiteiden lainmukaisuutta kuin oikeuskanslerilla. (HE 1/1998 vp, s. 166)

Kaiken kaikkiaan voidaan edellä todetun perusteella katsoa, että perustuslaissa tasavallan presidentin ja valtioneuvoston laillisuusvalvonnan on tarkoitettu kuuluvan ensisijaisesti valtioneuvoston oikeuskanslerille. Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen perusteluissa todetaankin nimenomaisesti, että oikeuskanslerin toiminnassa painottuu hänen tehtävänsä valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen lainmukaisuuden valvojana (HE 1/1998 vp, s. 119). Tämä ei silti tarkoita sitä, etteikö oikeusasiamiehellä

olisi toimivaltaa tilanteen niin vaatiessa valvoa myös näiden ylintä hallitusvaltaa käyttävien valtioelinten toiminnan laillisuutta. Valvonnan on vain ajateltu olevan ensisijaisesti oikeuskanslerin erityistehtävä, mikä on siis ehdotettu nimenomaisesti todettavaksi ehdotetussa tehtävienjakolaissa.

Perustuslain 108 §:n 2 momentissa oikeuskanslerin erityiseksi tehtäväksi on säädetty antaa presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä näiden pyynnöstä. Perustuslaissa ei ole säädetty oikeusasiamiehelle vastaavaa tehtävää. Perustuslain esitöiden mukaan kyse on presidentin ja hallituksen toimien ennakollisesta lainmukaisuusvalvonnasta: ”siinä on kysymys erityisesti valtioneuvoston ja ministeriöiden tarpeesta saada lausunto lain oikeasta tulkinnasta ja varmistaa jo ennakolta toimenpiteidensä lainmukaisuus” (HE 1/1998 vp, s. 166). On syytä kiinnittää huomiota 108 §:n 2 momentin sanamuotoon, jossa käytettyjen ilmaisujen ”tietoja ja lausuntoja” sekä ”oikeudellisista kysymyksistä” voidaan katsoa painottavan, että mainitussa tehtävässä ei ole kyse osallistumisesta valtioneuvoston tehtävien hoitamiseen kuten lainvalmisteluun, vaan nimenomaan laillisuutta koskevien ennakollisten arvioiden tekemisestä. Perustuslakivaliokunta on todennut pitävänsä oikeuskanslerinvirastossa toteutettua ennakollisen säädösvalvonnan muotojen ja valvonnan merkityksen kehittämistä hyvän lainvalmistelun periaatteiden näkökulmasta perusteltuna ja painottanut tältä osin edelleen kehittämisen ja erityisesti valvonnan vaikuttavuuden merkitystä (mm. PeVM 16/2020 vp, PeVM 5/2018 vp).

Tässä yhteydessä on vielä erikseen syytä korostaa sitä, että vaikka oikeuskansleri toimii organisatorisesti valtioneuvoston yhteydessä, on se siitä oikeudellisesti riippumaton (HE 1/1998 vp, s. 119).

Professori Viljanen näyttää lausunnossaan katsovan, että varsinaisesti ongelmalliseksi muodostuisi se, jos oikeusasiamies ”rutiininomaisesti” siirtäisi oikeuskanslerille ”kaikki” ylintä hallitusvaltaa koskevat valvonta-asiat (s. 4). On kuitenkin korostettava sitä ehdotetun lain 1 §:n tarkoitussäännöksestäkin ilmenevää seikkaa, että ehdotetussa laissa säädettävä tehtävien jako ei kavenna kummankaan ylimmän laillisuusvalvojan toimivaltaa. Edelleen ehdotetun lain 4 §:n sääntelyn mukaan tehtävienjaon piiriin kuuluvaa asiaa ei siirrettäisi, jos laillisuusvalvoja katsoo ”erityisestä syystä” tarkoituksenmukaiseksi ratkaista asian itse. Oikeusasiamies voisi siten edelleen ratkaista itse myös valtioneuvoston

ja tasavallan presidentin laillisuusvalvontaa koskevan asian, jos hän harkitsisi sen erityisestä syystä tarkoituksenmukaiseksi. Esityksen tarkoitus ei siis ole, että kaikki tehtävienjaon piiriin kuuluvat asiat tulisi rutiininomaisesti siirtää ehdotetun lain mukaisesti. On syytä painottaa, että esityksellä ei puututtaisi oikeusasiamiehen toimivaltaan, vaan se säilyisi nykyisellään. Jos perustuslakivaliokunta pitää tarpeellisena ottaa huomioon professori Viljasen esittämät huomiot, voinee valiokunta esimerkiksi perustelulausumallaan ohjata ehdotetun lain 4 §:n tulkintaa tilanteista, joissa oikeusasiamiehen olisi syytä pidättää jonkin asian ratkaiseminen itsellään.

Voidaan myös kysyä, mitä siitä seuraisi, jos valtioneuvoston oikeuskanslerin ylimpään hallitusvaltaan kohdistuvaa laillisuusvalvontaa ei mainittaisi tehtävienjakolaissa? Se ei silti muuttaisi sitä asetelmaa, että juuri tämä laillisuusvalvontatehtävä on jo perustuslain tasolla osoitettu ensisijaisesti valtioneuvoston oikeuskanslerille (ainoana toiselle laillisuusvalvojalle perustuslain tasolla osoitettuna erityistehtävänä); oikeuskansleri edelleen valvoisi presidentin ja valtioneuvoston toimia olemalla läsnä istunnoissa ja esittelyissä sekä tekemällä ns. listatarkastuksia eli tarkastamalla päätösasiakirjat etukäteen. Asetelma on vakiintunut myös käytännössä, minkä voi havaita ylimpien laillisuusvalvojien vuosikertomuksista ja niiden ylintä hallitusvaltaa koskevista jaksoista. Oikeuskanslerin osalta ne muodostavat huomattavan osan kertomuksesta, kun taas oikeusasiamiehen vuosikertomuksessa kyseiset jaksot ovat huomattavasti suppeampia. Voitaneen tehdä sekin huomio, ettei perustuslakivaliokunta ole todennut pitävänsä tätä jo vakiintunutta asetelmaa ongelmallisena.

Edelleen voidaan todeta, että jos katsottaisiin, että tehtävien lähtökohtainen keskittäminen yhdelle laillisuusvalvojalle muodostuisi toisen laillisuusvalvojan toimivaltuuksien kannalta ongelmalliseksi, tulisi tämän päätelmän kaiketi koskea kaikkia jaettavaksi ehdotettuja toimivaltuuksia, mikä tekisi tehtävienjaon mahdottomaksi. Perustuslain 110 §:ssä säädetään kuitenkin nimenomaisesti, että oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välisestä tehtävien jaosta voidaan säätää lailla.

Tuomioistuinten valvonta

Professori Ojanen käsittelee lausunnossaan tuomioistuinten laillisuusvalvonnan keskittämistä, mitä esitystä valmistellut työryhmä ehdotti, mutta mistä ehdotuksesta esitystä valmisteltaessa luovuttiin. Ojanen ehdottaa, että perustuslakivaliokunta edellyttäisi mietin-

nössään sen selvittämistä, edellyttääkö tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden toteuttaminen oikeusvaltiossa jotakin nykytilaan verrattuna perusteiltaan olennaisesti toisenlaista tuomioistuinten valvontajärjestelyä.

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen toimivallasta valvoa tuomioistuinten toiminnan lainmukaisuutta säädetään perustuslain 108 ja 109 §:ssä nimenomaisin maininnoin. Professori Ojasen esille nostama periaatekysymys ei ole siten kuulunut nyt käsillä olevan lakihankkeen käsiteltäviin kysymyksiin, sillä hankkeessa on tältäkin osin pyritty pitäytymään voimassa olevan perustuslain mukaisessa sääntelyssä.

Valiokunnan huomiota voidaan kuitenkin kiinnittää perustuslain esitöihin, joissa todetun mukaisesti valvonnan harjoittamista tuomioistuinten osalta rajoittaa perustuslain 3 §:n 3 momentissa turvattu tuomioistuinten riippumattomuuden periaate. Oikeuskanslerin harjoittamassa tuomioistuinten valvonnassa on kyse ainoastaan niiden toiminnan laillisuuden jälkikäteisestä valvonnasta (HE 1/1998 vp, s. 165). Voidaan edelleen kiinnittää huomiota siihen, että tämä tuomioistuimiin kohdistuvan laillisuusvalvonnan rajallisuus on laillisuusvalvonnassa myös tiedostettu (kts esim. Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2019, s. 40) Selvyyden vuoksi todettakoon, että oikeusministeriö ei tässä yhteydessä tämän enempää ota kantaa professori Ojasen esille nostamaan *de lege ferenda*-kysymykseen.

Muut esitetyt huomiot

Ehdotetussa tehtävienjakolaissa poliisia ja muita esitutkintaviranomaisia koskevat kantelut ja laillisuusvalvonta-asiat keskitettäisiin yhä enemmän oikeusasiamiehelle. Ehdotetun lain mukaan keskittäminen ei kuitenkaan koskisi ”esitutkinnan toimittamatta jättämistä, keskeyttämistä ja rajoittamista”. Professori Hidén katsoo lakiesityksen olevan tältä osin liian yksityiskohtiin menevä. Lakiehdotuksen 3 §:n 2 kohdassa oleva tätä koskeva rajaus on kuitenkin tärkeä, koska oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa muun muassa tuomioistuimiin kohdistuvien asioiden yhteydessä usein on kysymys siitä, että asianomistaja ei ole tyytyväinen siihen, että esitutkintaa ei ole suoritettu tai se on keskeytetty tai sitä on rajoitettu.

Professori Hidén katsoo niin ikään, että 3 §:n 10 kohdassa oikeusasiamiehelle keskitettäväksi ehdotetulle kokonaisuudelle ”saamelaisille alkuperäiskansana turvattujen oikeuksien toteutuminen” ei ole esitetty painavia esimerkiksi työmääriin tai perehtyneisyyteen

liittyviä perusteita. Tältä osin voidaan esityksen perusteluissa todetun lisäksi viitata siihen, että alkuperäiskansojen oikeuksiin liittyvä kansainvälisoikeudellinen ns *hard law* ja *soft law*, kuten KP-sopimuksen noudattamista valvovan ihmisoikeuskomitean kannanotot sekä lukuisat muut YK:n elinten alkuperäiskansojen oikeuksia koskevat kannanotot ja niiden tuntemus, samoin kuin saamelaisten kielellisten ja kulttuuristen erityispiirteiden sekä elinolosuhteiden tuntemus, edellyttävät sellaista eritystä asiantuntemusta, mikä perustelee tämän asiakokonaisuuden keskittämistä toiselle laillisuusvalvojalle. Tämä on sitäkin olennaisempaa siksi, että tapausmäärät ovat varsin pieniä, eikä syvällistä osaamista pääsisi siksi kehittymään molemmissa ylimmissä laillisuusvalvojissa muun valvonnan tehokkuuden siitä kärsimättä.

Professori Viljanen pitää ehdotetun 3 §:n 4 kohdan loppuosan viittausta liian täsmentymättömänä (”vankiloita ja muita sellaisia laitoksia, joihin henkilö on otettu tahdostaan riippumatta sekä muita toimenpiteitä, *joilla rajoitetaan henkilön itsemääräämisoikeutta*”, kursivointi TM). Ehdotetun säännöksen sisältöä on kattavasti kuvattu erityisesti esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa s. 53 ja 54. Kokoavasti voidaan todeta, että ehdotettu säännös käsittäisi nykyistä laajemmin esimerkiksi kaikki sellaiset tilanteet, joissa laitokseen sijoitettujen tai niissä olevien henkilöiden itsemääräämisoikeutta tai toimintavapautta on lakiin perustuen oikeus rajoittaa esimerkiksi lastensuojelussa ja kehitysvammaisten erityishuollossa. Lainkohta kattaisi myös esimerkiksi vartijoille ja järjestyksenvalvojille kuuluvien toimivaltuuksien käyttämisen. Kohtaa voi olla vaikea täsmentää ilman että ehdotetun säännöksen kattavuus kärsii.

Professori Viljanen kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että automaattisia järjestelmiä koskevat laillisuusvalvontakysymykset näyttäytyvät poikkihallinnollisilta, ja siksi kyseistä aluetta ei tulisi eriyttää muusta hyvää hallintoa koskevasta laillisuusvalvonnasta. Tältä osin voidaan kiinnittää huomiota ehdotetun 2 §:n sanamuotoon, jonka mukaisesti kohdassa tarkoitettu oikeuskanslerille keskitettävä laillisuusvalvonta on tarkoitus kohdentaa hallinnon automaattisten järjestelmien kehittämisen ja ylläpidon *yleisiin perusteisiin*. Kyse ei siten ole kaikkien hallinnon automaatiota koskevien laillisuusvalvonta-asioiden keskittämisestä.

Professori Viljanen kritisoi myös ympäristöperusoikeuden keskittämistä oikeuskanslerille, eikä pidä tällaista keskittämistä perusteltuna toiminnallisesti eikä siksi, että tehtävienjako toteutuisi tällöin substanssikysymyksen perusteella.

Sekä ympäristöperusoikeuden että hallinnon automaation ja digitalisaation osalta ollaan tekemisissä sellaisten yhteiskunnallisesti merkittävien ilmiöiden kanssa, joihin kiinnittyy nopeasti kehittyvä ja alati laajentuva ja erityistä asiantuntemusta edellyttävä kansallinen, EU-oikeudellinen ja kansainvälisoikeudellinen normisto. Esimerkinomaisesti voidaan todeta Suomen olevan osapuolena yli sadassa kansainvälisessä ympäristösopimuksessa,[1] samalla kun esimerkiksi EU:n tietosuoja-asetus ja neuvoteltavana oleva EU:n tekoälyasetus (U 28/2021 vp) samoin kuin oikeusministeriössä valmisteilla oleva automatisoidun päätöksenteon perussääntelyä koskeva hanke (OM021:00/2020) ovat merkityksellisiä automaation kannalta. Edellä mainitut teemat näkyvät kasvavasti myös perustuslakivaliokunnan työssä (mm. PeVL 37/2021 vp, PeVL 29/2020 vp, PeVM 16/2020 vp, PeVL 70/2018 vp, PeVL 69/2018 vp, PeVL 62/2018 vp, PeVL 55/2018 vp).

Edellä mainittuja tehtäväalueita koskevalla laillisuusvalvonnalla tulee olemaan ratkaisevan tärkeä merkitys tätä oikeudellista kokonaisuutta koskevan normiston tulkinnan kehittymisessä. Tämä puolestaan edellyttää erikoistumisen kautta kehittyvää asiantuntemusta. On näiltäkin osin korostettava niitä esityksen yleisiä lähtökohtia, joiden mukaan kyse on tehtävien ensisijaisesta jakamisesta kahden ylimmän laillisuusvalvojan välillä, ei uusien tehtävien luomisesta saati tarkoituksenmukaisuusharkinnan tuomisesta laillisuusvalvontaan. Nämä lähtökohdat on pyritty selkeästi ottamaan huomioon ehdotetun lain sanamuodoissa. Edelleen voidaan viitata perustuslakivaliokunnan tehtävienjaon kehittämistä koskevaan lausumaan siitä, että vaikka laillisuusvalvonnan eri osa-alueilla on pitkät perinteet, joita tulee kunnioittaa, myös laillisuusvalvonnan tulee elää ajassa, ja sen kehittämistä tulee ennakkoluulottomasti harkita (PeVM 5/2018 vp).

[1] https://ym.fi/kansainvaliset-ymparistosopimukset (29.11.2021).