Lausunto asiassa Hallituksen esitys eduskunnalle valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 13/2025 vp)

Aluksi

Hallituksen esityksellä ehdotetaan säädettäväksi mittava valtion aluehallinnon reformi (myöh. ”uudistus” tai ”reformi”). Tämä tarkoittaa lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien kokoamista uuteen perustettavaan monialaiseen virastoon, johon yhdistetään Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira), aluehallintovirastot (AVI:t) sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksien (ELY:t) Y-vastuualueen tarkoituksenmukaiset tehtävät. Lupa- ja valvontavirasto turvaisi alueilla toimien perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus-, lupa-, rekisteröinti- ja valvontatehtäviä. Viraston pääasiallinen ohjausvastuu osoitettaisiin valtiovarainministeriölle. Virastolla olisi valtakunnallinen toimivalta. Monialainen valtion aluehallinto koottaisiin elinvoimakeskuksiin, joita perustettaisiin lailla kymmenen.

Uudistusta perustellaan ennen kaikkea tuottavuuden ja tehokkuuden lisäämisellä. HE:n (s. 94) mukaan: “Tuottavuutta ja tehokkuutta parannetaan rakenteita ja toimintatapoja uudistamalla, tietotekniikan käytöllä ja tehostamalla yleishallinnon toimintoja sekä monipuolistamalla palvelujen tuotantotapoja ja lisäämällä alueellista ja muuta yhteistyötä viranomaisten ja muiden toimijoiden kesken.” Lisäksi pyritään perusoikeuksien tehokkaampaan toteutumiseen, päällekkäisen työn poistumiseen ja valtakunnallisesti johdonmukaisempaan käytäntöön. Uudistuksen perustelut ovat nähdäkseni järkevät ja kannatettavat, joskin paikoin ns. jargonin käyttö vaikeuttaa asian oikeudellista ymmärtämistä (”siiloutuminen”, ”poikkihallinnollisuus”, ”asiakaslähtöisyys” yms.).

Uudistus muistuttaa taannoista Sipilän hallituksen hallintoreformiesitystä, josta annettiin hallituksen esitys HE 14/2018 vp (ns. MAKU II). Silloinkin tarkoituksena oli luoda uusi jättivirasto, joka tuolloin kulki nimellä Luova. Tämä uudistus oli kuitenkin kiinteästi sidoksissa silloiseen maakuntauudistukseen itsehallintokysymyksineen ja sote-uudistuksineen. Hallituksen esitys raukesi, kun hallitus kaatui keväällä 2019 ennen kuin perustuslakivaliokunta ehti antaa hallituksen esityksestä lausuntoa. Asiantuntijakuulemiset asiassa kuitenkin oli aloitettu; itsekin ehdin antaa hallituksen esityksestä perustuslakivaliokunnalle asiantuntijalausunnon. Puuttuvan perustuslakivaliokunnan lausunnon vuoksi nyt tarkasteltavana olevaa hanketta on arvioitava muin mittapuin.

Uudistuksella säädettäisiin kolme kokonaan uutta lakia. Näiden lisäksi muutettaisiin 287 substanssilakia ja annettaisiin kaksi asetusta. Hallituksen esitys on melkein 2100 sivua pitkä. Näin massiivisia hallituksen esityksiä on vaikea ottaa kokonaisuutena haltuun, ja mahdollisesti ongelmallisia yksityiskohtia jää helposti huomaamatta. Myös valtiosääntöoikeudellisesti merkittäviä teemoja on useita, mikä käy ilmi säätämisjärjestysperusteluista. Tässä lausunnossa käsittelen valtion aluehallinnon järjestämistä yleisesti sekä joitakin yksittäisiä 1. lakiehdotusta (LVV-lakiehdotusta) koskevia säännöksiä.

Valtion aluehallinnon järjestäminen (PL 119 §)

Uudistusta näyttävät ohjaavan ennemmin käytännölliset kuin oikeudelliset näkökohdat. Yleisarvioni onkin, ettei uudistukseen liity perustavanlaatuisia valtiosääntöoikeudellisia ongelmia. Perussyy tähän on, että perustuslaki ohjaa – tai rajoittaa – valtion aluehallinnon järjestämistä vain väljästi. Sen 119 §:n mukaan valtion keskushallintoon voi kuulua valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Valtiolla voi

lisäksi olla alueellisia ja paikallisia viranomaisia. Eduskunnan alaisesta hallinnosta säädetään erikseen lailla. Valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään niin ikään lailla. Valtionhallinnon yksiköistä voidaan muutoin säätää asetuksella.

Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp) mukaan valtion keskushallinnolla tarkoitetaan alueellisesti koko maan kattavaa hallintoa ja siihen liittyviä tehtäviä keskitetysti hoitavia hallintoyksiköitä. Näin ollen keskeisin kysymys ehdotetussa uudistuksessa on nähdäkseni se, täyttyvätkö PL 119 §:ssä mainitut väljät kriteerit. Voidaan kuitenkin argumentoida, että mahdollisista tavoista järjestää viranomais- ja hallintorakenteet tulisi valita se, joka parhaiten toteuttaa perus- ja ihmisoikeuksia (kielellisten oikeuksien näkökulmasta ks. PeVL 21/2009 vp ja PeVL 63/2016 vp).

Ensinnäkin voidaan todeta, että koska valtiolla PL 199 §:n mukaan ”voi lisäksi olla alueellisia ja paikallisia viranomaisia”, tarkoittaa tämä sitä, että valtiolla voi myös olla olematta tällaisia viranomaisia. Nyt perustettavan viraston tehtävät olisivat ennemmin valtakunnallisia kuin alueellisia, vaikka uudistus ei täysin noudattelekaan valtakunnallisuuteen ja alueellisuuteen perustuvaa dikotomista ajattelua. Harkintavaltaa on kuitenkin runsaasti, eikä PL 119 § täten juurikaan rajoita uuden valtakunnallisen viraston luomista tai vanhojen alueellisten virastojen ja muiden elimien lakkauttamista. Hallituksen esityksen mukaan (s. 527) Lupa- ja valvontaviraston toimialueena on koko maa, kun taas elinvoimakeskukset olisivat perustuslain 119 §:ssä tarkoitettua valtion aluehallintoa.

Nähdäkseni valtakunnallinen lupa- ja valvontavirasto samoin kuin alueelliset elinvoimakeskukset ovat täten mahdollisia PL 119 §:n perusteella. Jään kuitenkin pohtimaan HE:ssa esitettyä kantaa, jonka mukaan (s. 526): ”Viraston osaston sisäiselle yksikölle määrätty maantieteellinen vastuualue ei kuitenkaan muodostaisi yksikölle alueellista toimivaltaa, jolloin viraston osastojen sisään ei muodostuisi aluehallintoa eikä organisoitumisella olisi myöskään erillisiä kielellisiä vaikutuksia viraston yleiseen kielelliseen asemaan.”

Tämä on vaikeasti hahmotettava asetelma. Pohdin, miksi virastolla on maantieteellisiä vastuualueita, jos alueellista toimivaltaa ei ole tarkoitus perustaa. Laajempi kysymys on, mikä on alueellisen toimivallan määritelmä ja mitä oikeusvaikutuksia olisi sillä, määritelläänkö jokin toimivalta nimenomaan alueelliseksi. Mahdollisesti kyse voisi olla viraston sisäisen yksikön muut yksiköt poissulkevasta toimivallasta, jota siis tässä ei ole tarkoitus perustaa. Lisäksi kyse voi olla kielellisistä oikeuksista, mikä hallituksen esityksessä mainitaankin. Asiaa olisi syytä täsmentää etenkin, koska perustettavat elinvoimakeskukset olisivat alueellisen toimivallan virastoja.

Toiseksi on huomattava, että jos toimielinten tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä, toimielimistä on säädettävä lailla. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan julkisen vallan käyttämisellä tarkoitetaan ihmisten oikeuksista, eduista ja velvollisuuksista päättämistä. HE:n mukaan (s. 527–528) Lupa- ja valvontaviraston lupa- ja valvontatehtävät kytkeytyvät kiinteästi perustuslaissa turvattuihin oikeuksiin ja niiden toteutumisen valvontaan. Näistä oikeuksista on säädetty perustuslain 6 (Yhdenvertaisuus), 10 (Yksityiselämän suoja), 16 (Sivistykselliset oikeudet), 17 (Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin), 18 (Oikeus työhön ja elinkeinonvapaus), 19 (Oikeus sosiaaliturvaan), 20 (Vastuu ympäristöstä) ja 21 §:ssä (Oikeusturva). Niinpä Lupa- ja valvontaviraston käyttää oikeuksista, eduista ja velvollisuuksista päättäessään toiminnassaan julkista valtaa, osin PL 124 §:ssä tarkoitettua merkittävääkin julkista valtaa (esim. hallintopakko).

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin useissa lausunnoissaan (esim. PeVL 6/2002 vp, PeVL 29/2006 vp, PeVL 42/2006 vp ja PeVL 5/2008 vp) katsonut, että kaikkea PL 119.2 §:n tehtäviä ratkaisuja ei ole välttämätöntä tehdä säädösmuodossa, vaan niitä voidaan tehdä myös hallintopäätöksin. Tämä edellä esitetysti edellyttää, ettei kyse tällöin ole julkisen vallan käytöstä. Nyt ehdotetussa uudistuksessa uusien viraston työjärjestykset annettaisiin asetuksina. Koska uudistuksessa on kyse nimenomaan siitä, että uusista toimielimistä – tai ainakin niiden perusteista – säädetään lailla, täyttyy myös tämä kriteeri.

Lupa- ja valvontaviraston toiminta-ajatuksesta säätäminen (1. lakiehdotuksen 1 §)

Esitetyn 1. lakiehdotuksen 1 §:n toinen virke kuuluu seuraavasti: ”*Virasto on valtakunnallinen ja monialainen valtion keskushallinnon viranomainen, joka turvaa alueilla vuorovaikutuksessa toimien perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista. Virasto toimii asiakaslähtöisesti, poikkihallinnollisesti ja moniammatillista asiantuntemusta hyödyntäen*.”

Kiinnitän huomiota säännöksen kieliasuun ja käytettyyn sanastoon. Relatiivilause on kömpelö ja epäselvä. Mitä tarkoittaa ”turvaa alueilla vuorovaikutuksessa toimien perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista”? En ymmärrä. Koska lauseen on tarkoitus valaista koko viraston toiminta-ajatusta ja selkeyttää sitä myös kansalaisille, olisi lausetta syytä kirkastaa. Samoin viimeinen virke on lauseenvastikkeineen kapulakielinen. Lisäksi siinä käytetään jargonia, joka sopii huonosti säädöstekstin asiayhteyteen. Esimerkiksi ”poikkihallinnollisuus” on läpinäkymätön käsite ja ”asiakaslähtöisyys” häivyttää viraston luonnetta julkista valtaa – jopa hallintopakkoa – käyttävänä valtion viranomaisena, joka ei aina toimi asiakkaan aloitteesta. Vaikka palveluperiaate toki kuuluu perustuslain 21 §:ssä tarkoitettuihin hyvän hallinnon takeisiin (hallintolain 7 §), välttäisin ”asiakaslähtöisyyden” käsitettä säädöstekstissä.

Yleisen edun valvonta ympäristöasioissa (1. lakiehdotuksen 4.3 §)

Ehdotetun LVV-lain 4.3 §:ssä säädettäisiin erillisestä yleisen edun valvontayksiköstä ympäristöasioissa (myöh. myös “edunvalvontayksikkö”, “yksikkö”). Samaa ehdotettiin alun perin em. Luova-virastoa koskevassa hallituksen esityksessä, joskin ehdotus yksikön perustamisesta poistettiin lakiehdotuksesta valmistelun edetessä. Tuolloin esim. KHO piti lausunnossaan edunvalvontayksikköä välttämättömänä, ja professorit Tuomas Ojanen ja Kai Kokko kritisoivat yksikön puuttumista lakiehdotuksesta HS:n Vieraskynä-palstalla. Pohdin myös itse tuolloin edunvalvontayksikön merkitystä hallituksen esitykseen HE 14/2018 vp antamassani lausunnossa. Osa esittämistäni huomioista on yhä relevantteja.

Nyt yleisen edun valvontayksikköä ehdotetaan perustettavaksi, mitä voi pitää myönteisenä asiana. Säännösehdotuksen mukaan: ”Ympäristöosastolla on yleistä etua ympäristöä koskevassa päätöksenteossa ja muutoksenhaussa valvova yleisen edun valvontayksikkö. Yksiköllä on yleisen edun valvontatehtävässään itsenäinen ratkaisuvalta. Yksikön toiminta on järjestettävä siten, että sen riippumattomuus ja puolueettomuus näissä tehtävissä on turvattu eikä yksikölle saa antaa sellaisia muita tehtäviä, jotka voivat vaarantaa näiden tehtävien asianmukaisen hoitamisen ja riippumattomuuden.”

“Yleinen etu” on kuitenkin epämääräinen ja arvostuksenvarainen, poliittinenkin käsite, jonka tulkinta on vaikeaa. HE:n (s. 255) mukaan ”yleisellä edulla ympäristöasioissa tarkoitetaan niitä yhteiskunnan näkökulmasta tärkeitä oikeushyviä, jotka eivät ole välittömästi palautettavissa yksittäisten kansalaisten tai muiden tahojen yksityiseksi eduksi. Yleisen edun valvonta koostuu

erilaisista yleisistä eduista, joita valvovat eri viranomaiset niiden lakiin perustuvien valvontatehtävien perusteella.”

Prof. Martti Häkkänen avaa vastikään talousvaliokunnalle antamassaan lausunnossaan käsitteen hankaluutta (HE 13/2025 vp TaV 02.04.2025). Määrittelyvaikeuden lisäksi “yleisellä edulla” on ympäristöoikeuden sektorilaeissa (luonnonsuojelulaki, ympäristönsuojelulaki, vesilaki) erityisiä merkityksiä ja se paikoin myös rinnastetaan yksityiseen etuun. Häkkänen toteaa, että “yleisen edun valvontayksilön valvottavana olevan yleisen edun suhde sektorilakien mukaisin yleisiin etuihin jää epäselväksi.” Voin yhtyä tähän arvioon.

Perustuslaki vaikenee suoraan yleisen edun valvonnasta. Voidaan kuitenkin ajatella, että yleisen edun valvonta liittyy julkisen vallan velvollisuuteen turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Erityisesti ympäristöperusoikeus (PL 20 §) on luonteeltaan sellainen, että se edellyttää yleisen edun valvontaa: yleisellä edulla ei ole luonnostaan edustusta eikä se voi vaatia asiansa käsittelyä PL 21 §:n mukaisesti. PL 20 § ei liioin luo suoraan oikeuksia yksilöille, vaan antaa vastuuta ympäristöstä “kaikille”, missä mielessä se mielessä se on toimintamekanismiltaan ainutlaatuinen perusoikeuksien joukossa.

PL 20 §:n ei ole kuitenkaan katsottu perustavan yksilötason velvoitteita (vrt. PeVL 55/2018 vp, PeVL 69/2018 vp). Sen sijaan säännös on tarkoitettu vaikuttamaan ennen kaikkea lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan (HE 309/1993 vp, s. 66). Selvää lisäksi on, että yleisellä edulla ei ole perusoikeuksia, mutta silti sillä voi olla epäsuoraa merkitystä ihmisten perusoikeuksien toteutumiselle. Kuten HE:n säätämisjärjestysperusteluissa (s. 532) todetaan, yleisen edun valvominen ympäristöasioissa toteuttaa osaltaan perustuslain 20 §:n 2 momentin julkiseen valtaan kohdistuvaa toimeksiantoa.

Yleisen edun valvonta ei nähdäkseni edellytä valtiosääntöoikeudellisesti mitään tiettyä muotoa, vaan monenlaiset ratkaisut voivat olla mahdollisia. Lienee kuitenkin tärkeää varmistua siitä, ettei yleinen etu sotkeudu yksityisiin etuihin ongelmallisella tavalla ja että yleisen edun tulkinta on riippumatonta ja mahdollisimman objektiivista. Ehdotetun 4 §:n 3 momentin kolmannessa virkkeessä korostetaankin edunvalvontayksikön riippumattomuutta ja puolueettomuutta. Samoin korostetaan sitä, ettei yksikölle saa antaa sellaisia muita tehtäviä, jotka voisivat vaarantaa näiden tehtävien asianmukaisen hoitamisen ja riippumattomuuden. Kannatan näitä periaatteellisia lähtökohtia ja on hyvä, että niitä korostetaan säännöstasolla.

On kuitenkin arvioitava sitä, onko puolueettomuuden ja riippumattomuuden turvaamisesta säädetty tarpeeksi tehokkaasti, seikkaperäisesti ja monipuolisesti. Ensinnäkin vastuu riippumattomuuden ja puolueettomuuden järjestämisestä on jätetty muodollisesti työjärjestystasolle, sillä itse säännös ohjaa vain vähän järjestämisen muotoa. Toiseksi – sisällöllisesti – riippumattomuus ja puolueettomuus ja niiden mahdollinen vaarantuminen sidotaan ainoastaan muihin mahdollisiin tehtäviin. On kuitenkin mahdollista, että puolueettomuus ja riippumattomuus saattaisivat vaarantua myös muista syistä kuin muiden tehtävien vuoksi.

Viranomaisen valitusoikeus ja sen rajoittaminen (useita säännöksiä)

Hallituksen esityksessä ehdotetaan järjestelyä, jossa edunvalvontayksikkö saisi valittaa tietyin edellytyksin viraston muun yksikön päätöksestä. Samalla viranomaisen valitusoikeutta kavennettaisiin nykyisestä, kun YSL:iin, VL:iin ja LSL:iin otettaisiin erityissäännökset valitusoikeuden käytön kriteereistä. Vaikka kriteerit ovat väljähköt, tarkoittaisi muutos

tarkoittaisi poikkeusta lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (HOL) 7 §:n pääsäännöstä (”Viranomainen saa hakea muutosta valittamalla myös, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi”). Yleisen edun valvontayksikön muutoksenhakuoikeudesta LVV:n päätökseen säädettäisiin ehdotetuin muutoksin vesilaissa (15 luku 2 §), ympäristönsuojelulaissa (191 §) ja luonnonsuojelulaissa (135 §).

Valiokunta on arvioinut viranomaisen valitusoikeuden merkitystä HOL:ia koskevassa lausunnossaan PeVL 50/2018 vp. Siinä valiokunta totesi, että “Perustuslakivaliokunta on käytännössään pitänyt viranomaisen muutoksenhakuoikeutta hallintolainkäyttöjärjestelmässä poikkeuksellisena ja katsonut etenkin viranomaisen yleisen muutoksenhakuoikeuden voivan muodostua ongelmalliseksi perustuslain 21 §:n 1 momentissa vaaditun asianmukaisen menettelyn kannalta, koska tällöin viranomainen saatetaan nähdä asianosaisen muodolliseksi vastapuoleksi. Valiokunta on toisaalta pitänyt viranomaisen muutoksenhakuoikeutta mahdollisena, jos se on lailla rajoitettu esimerkiksi oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitoon liittyviin perusteisiin (esim. PeVL 48/2017 vp, s. 5—6, PeVL 4/2005 vp, s. 3, PeVL 4/2004 vp, s. 10).” Säätämisjärjestysperusteluissa avatusti ympäristölainsäädännön asiayhteydessä viranomaisen muutoksenhakuoikeutta ei lähtökohtaisesti ole pidetty ongelmallisena.

Asiaa kuitenkin mutkistaa kysymys siitä, millaisia vaikutuksia olisi sillä, että virastolla olisi valitusoikeus nimenomaan sen omista – joskin toisen yksikön tekemistä – päätöksistä, eikä päätöksistä yleensä. Esimerkiksi ehdotettu YSL 191.1 §:n 7-alakohta kuuluu seuraavasti: ”Lupa- ja valvontaviraston yleisen edun valvontayksiköllä on oikeus valittaa Lupa- ja valvontaviraston tekemästä päätöksestä, jos se on tarpeen ympäristönsuojelun, luonnonsuojelun tai muun näihin rinnastettavan painavan yleisen edun turvaamiseksi, lain soveltamisalaan liittyvien merkittävien oikeuskysymysten ratkaisemiseksi tai lain soveltamiskäytännön yhtenäisyyden varmistamiseksi.”

HE:n mukaan (s. 532) ”Viranomaisen omaan päätökseensä kohdistaman muutoksenhakuoikeuden on kuitenkin katsottu voivan olla omiaan heikentämään asian käsittelyn asianmukaisuutta sekä viranomaisen riittävään selvittämiseen ja valmisteluun liittyvä päätöksentekoa. Lisäksi tämä saattaa luoda vaikutelman viranomaisesta asianosaisen mahdollisena vastapuolena. Tällöin onkin pidetty asianmukaisena, että muutoksenhaussa omia päätöksen koskien puhevaltaa käyttäisi muu kuin päätöksen tehneen viranomaisen palveluksessa oleva virkamies.” (vrt. PeVL 47/2005 vp.)

Ehdotusta (viranomaisen rajoitettua valitusoikeutta sen omista päätöksistä) avataan HE:n säätämisjärjestysperusteluissa. Niissä todetaan seuraavaa (s. 534):

> ”Ehdotuksella viranomaisen valitusoikeutta siten nykytilaan nähden rajattaisiin. Tämä tarkoittaa, että kynnys yleisen edun valvontaan perustuvan muutoksenhakuoikeuden käyttämiseen valtion ympäristöviranomaisen lupapäätöksiä koskien nousisi nykytilanteeseen nähden. Yleisen edun valvontayksiköllä olisi valitusoikeus viraston päätöksiin vain silloin, kun **laissa säädetyt erityiset perusteet täyttyisivät**. Tämän arvioidaan käytännössä samalla tarkoittavan, että hallintotuomioistuimeen päätyisi jatkossa nykyistä vähemmän viranomaisen yleisen edun valvonnan perusteella tekemiä valituksia. Tuomioistuimiin voisi rajauksen myötä jatkossa päätyä suhteessa enemmän toiminnanharjoittajan, asianosaisten ja muiden tahojen yksityisten intressien edistämiseksi tehtyjä valituksia kuin valvovan viranomaisen nimissä tehtyjä, yleisen edun turvaamiseksi tehtyjä valituksia. Tällä voi olla negatiivista vaikutusta

> oikeuskäytännön yhdenmukaisuuteen ja siihen, että hallinto-oikeuksien käsiteltäväksi tulee monipuolisia asioita.”

Mahdolliset kielteiset vaikutukset oikeuskäytäntöön täten tunnistetaan ja tunnustetaan. Valitusoikeuden kavennusta kompensoitaisiin osin sillä, että ympäristöhallinnon sektorilainsäädännön säännösehdotuksissa yleinen etu tulisi ottaa huomioon lupaharkinnassa. HE:n (s. 255) mukaan ”vesilaissa ja ympäristönsuojelulaissa säädettäisiin ensinnäkin viraston yleisen edun valvontayksikön kuulemisesta osana ympäristöosaston omia lupamenettelyjä. Yleistä etua valvovan yksikön näkemyksen selvittäminen ennakollisesti tukee Lupa- ja valvontaviraston lupaharkintaa ja samalla vähentää mahdollista myöhempää tarvetta saattaa Lupa- ja valvontaviraston päätöksen lainmukaisuus valituksella tuomioistuimen ratkaistavaksi.”

Lupaharkinnassa ehdotettua ennakollisen oikeusturvan vahvistamista kuulemisen muodossa voi pitää hyvänä asiana. Ratkaisun voi otaksua vähentävän tarvetta muutoksenhaulle. Ajatuksena lienee, että ennakollisen oikeusturvan kohentamisella voisi perustella jälkikäteisen oikeusturvan heikentämistä.

On kuitenkin pohdittava, vakuuttaako perustelu ja onko kompensaatio tyydyttävä: perustuuhan koko jälkikäteisen oikeusturvan ajatus siihen, että ennakollinen oikeusturva osoittautuu tapauskohtaisesti riittämättömäksi. Vaikka viranomaisen lupaharkintaa säänneltäisiin tiheästikin (ks. ehdotetut sektorilakien muutokset), on mahdollista, että virkamies ei noudata lakia ja hallinnon oikeusperiaatteita eikä yleinen etu tule tyydyttävällä tavalla otetuksi huomioon lupaharkinnassa.

Hallintokantelun ratkaiseminen (1. lakiehdotuksen 22 §)

Esitetyn 1. lakiehdotuksen 22 § säädetään hallintokantelun ratkaisemisesta eri asiayhteyksissä. Tähän liittyy ainakin kaksi huomioita, joita on syytä tarkastella perustuslakivaliokunnan Verohallinnon organisaatiota koskevan lausunnon PeVL 5/2008 vp valossa.

Ensinnäkin on huomattava, että säännöksestä ei saisi saada vaikutelmaa, ettei Eduskunnan oikeusasiamiehellä ja valtioneuvoston oikeuskanslerilla olisi toimivaltaa ratkaista kanteluasiaa. Näin ei varmastikaan ole tarkoitettu. On siis arvioitava sitä, tulisiko sanamuotoa tästä osin tarkentaa. Toiseksi on epäselvää, kuka/mikä ratkaisisi hallintokantelun, joka koskisi 1. lakiehdotuksen 4.3 §:ssä tarkoitetun edunvalvontayksikön virkamiestä tämän yleisen edun valvontatehtävässä. Ehdotetussa säännöksessä korostetaan yksikön itsenäisyyttä, riippumattomuutta ja puolueettomuutta ja sitä, että näitä seikkoja ei saa vaarantaa (ks. edellä).

Perustuslakivaliokunta on todennut em. lausunnossa hallintokantelun ratkaisemisesta seuraavaa:

> ”Pääjohtaja ratkaisee 1. lakiehdotuksen 23 §:n 1 momentin mukaan Verohallinnon tai sen virkamiehen toiminnasta tehdyn hallintokantelun. Työjärjestyksessä voidaan kuitenkin eräiltä osin määrätä kanteluiden ratkaisemistoimivallasta toisin. Pääjohtajan tai hänen sijaisensa toimista tehdyn kantelun ratkaisee valtiovarainministeriö.
>
> Ehdotettu sääntely tarkoittaa käytännössä sitä, että pääjohtaja voi ratkaista myös Veronsaajien oikeudenvalvontayksikön oikeudenvalvontatehtävään kohdistuvan kantelun. Tällainen järjestely sopii valiokunnan mielestä huonosti yhteen sen kanssa, että oikeudenvalvontayksikkö on lakiehdotuksen 14 §:n 3 momentin

> mukaan riippumaton oikeudenvalvontatehtävässään. Veronsaajien oikeudenvalvontaan kuuluvat asiat on myös nimenomaisella säännöksellä lakiehdotuksen 7 §:ssä rajattu pois pääjohtajan päätösvallan otto-oikeuden piiristä. Perustuslain 21 §:ssä taattuun hyvään hallintoon ja sääntelyn johdonmukaisuuteen liittyvistä syistä perustuslakivaliokunta katsoo, että valtiovarainvaliokunnan tulee harkita Veronsaajien oikeudenvalvontayksikön toimintaa koskevien kantelujen käsittelyn osoittamista valtiovarainministeriön käsiteltäväksi.”

Nyt ehdotetussa 22 §:ssä ei mainita mitään em. edunvalvontayksikköä koskevan hallintokantelun ratkaisemisesta sen edunvalvonta- tai muussa tehtävässä. Niinpä voidaan tulkita, että virastolle tehdyn kantelun ratkaisisi pääjohtaja, jollei työjärjestyksestä muuta johtuisi. On kuitenkin arvioitava, rinnastuisiko edunvalvontayksikkö lausunnossa PeVL 5/2008 vp tarkoitettuun Veronsaajien oikeudenvalvontayksikköön ja sen oikeudenvalvontatehtävään. Perusteita rinnastukselle olisi, koska edellä esitetysti kummankin yksikön riippumattomuutta edun-/oikeudenvalvontatehtävässä korostetaan. Perustuslakivaliokunnan mukaan pääjohtajan ratkaisutoimivalta oikeudenvalvontatehtävässä tehdystä kantelussa sopisi huonosti yhteen yksikön riippumattomuuden kanssa.

Jos rinnastus hyväksytään, voisi hyvän hallinnon (PL 21 §) ja sääntelyn johdonmukaisuuden nimissä olla syytä täsmentää sitä, kuka tai mikä olisi toimivaltainen ratkaisemaan edunvalvontayksikön edunvalvontatehtävään kohdistuvan kantelun. Perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella oikea instanssi olisi VM.

Lopuksi

Reformiehdotus on mittava. Olen tässä lausunnossa ottanut kantaa joihinkin yksittäisiin valtiosääntöoikeudellisesti merkittäviin seikkoihin ja näin raapaissut vain pintaa. Näissä arvioiduissa seikoissa ei nähdäkseni ole suuria ongelmia, vaan ainoastaan lähinnä täsmennystä kaipaavia kohtia. Tämä ei toki tarkoita, etteikö suurempia ongelmia voisi hautautua 2100 sivuun. Otaksun, että mahdolliset ongelmat reformista ovat ennen kaikkea käytännöllisiä; uudistuksista aiheutuu aina kitkaa ja mahdollisia viiveitä oikeuksien toteutumisessa.

Helsingissä 5.5.2025

Ida Koivisto
julkisoikeuden professori