

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 13/2025 vp)

Keskityn lausunnossani perustuslakivaliokunnalle valtion hallintorakenteen muutokseen liittyviin kysymyksiin, riippumattomuuden järjestämiseen erityisesti yleisen edun valvontayksikön osalta, valitusoikeuksiin ja julkisen hallintotehtävän antamiseen muulle kuin viranomaiselle.

Valtion hallintorakenteen muutos ja hallinnon järjestäminen

Lakiehdotusten mukaisessa valtion hallinnon rakenteiden uudistuksessa perustetaan kaksi uutta valtionhallinnon viranomaista, valtion keskushallinnon viranomaisena toimiva Lupa- ja valvontavirasto ja aluehallintoon kuuluvat elinvoimakeskukset, joista säädetään laissa Lupa- ja valvontavirastosta ja laissa elinvoimakeskuksista sekä Työllisyys- ja kehittämis- ja hallintokeskuksista. Lupa- ja valvontavirasto hoitaa erikseen säädettyjä lupa-, valvonta-, rekisteröinti-, toimeenpano-, ja ohjaustehtäviä sekä yleisen edun valvontaa. Virasto kuuluu valtiovarainministeriön hallinnonalaan. Elinvoimakeskukset hoitavat monialaisia erikseen säädettyjä kehittämis-, rahoitus-, ja toimeenpanotehtäviä. Nämä kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan.

Lähinnä vastaavaa valtionhallinnon uudistusta käsiteltiin Juha Sipilän hallituksen aikana, jolloin niin ikään tarkoituksena oli perustaa monialainen valtion virasto lupa- ohjaus ja valvontavirasto (Luova). Tuolloin esitys (HE 14/2018 vp) raukesi. Nyt käsitellyssä oleva ehdotus muistuttaa paljolti aiempaa esitystä, mutta siinä on myös merkittäviä eroja, jotka johtuvat muun muassa siitä, ettei uudistusta nyt tehdä maakuntahallinnon kontekstissa.

Perustuslaillisia lähtökohtia valtionhallinnon järjestämiselle

Perustuslain 119 §:n mukaan valtion keskushallintoon voi valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi kuulua virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Valtiolla voi lisäksi olla alueellisia ja paikallisia viranomaisia. Valtionhallinnon rakenteen sääntely perustuslain 119 §:n 122 §:n ja 11 luvun kokonaisuus huomioon ottaen lähtee nähdäkseni olettamasta, jonka mukaan valtion hallinto muodostuu keskushallinnosta, aluehallinnosta ja paikallishallinnosta. Käytännössä eri hallinnonaloilla on kuitenkin toteutettu uudistuksia, joilla joillakin hallinnonaloilla ei laisinkaan ole valtion aluehallintoa ja tällaisen joustavuuden perustuslaki on sallinut. Näin asianlaita on esimerkiksi verohallinnossa (PeVL 5/2008 vp - He 148/2007 vp). Tässä uudistuksessa valtion aluehallinto kevenee monien aiemmin aluehallinnossa hoidettujen tehtävien siirtyessä kokonaan keskushallintoviranomaiselle, mutta aluehallinto ei lakkaa kokonaan. Lupa- ja valvontavirasto organisoituu uudella tavalla siten, että se toimii myös alueellisesti. Tältä osin esitys eroaa merkittävästi aiemmasta maakuntauudistukseen liittyneestä rauenneesta lakiehdotuksesta HE 14/2018 vp.

Rakenteellinen muutos on suuri. Sitä perustellaan muun muassa tavoitteella saada aikaan nykyistä yhdenmukaisempaa lupa- ja valvontakäytäntöä ja palveluiden yhdenvertaisempaa saavutettavuutta sekä yhtenäisempiä käsittelyaikoja. Tästä näkökulmasta ehdotus liittyy julkisen vallan

velvollisuuteen turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista PL 22 §:n edellyttämällä tavalla. Muutos antaa tähän mahdollisuuden, mutta positiivinen kehitys edellyttää myös riittävien resurssien varaamista toimialoille ja erityisesti muutosvaiheen järjestelyihin.

Pidän rakenteellista muutosta perustuslain kannalta mahdollisena, kunhan toimivallat ja tehtävät, joita tarkastelen seuraavaksi, ovat asianmukaisesti ja selkeästi ilmaistut laeissa.

Ohjaustoimivallasta

Lähtökohta ohjaustoimivallan sääntelyssä on siinä mielessä selkeä, että Lupa- ja valvontaviraston yleishallinnollisesta ohjauksesta vastaisi valtiovarainministeriö ((Virastolaki 9 § 1 momentti) ja omilla toimialoillaan viraston toimintaa ohjaavat asianomaiset toimialan ministeriöt (oikeusministeriö, sisäministeriö, valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä ympäristöministeriö). Ohjausta sovitetaan yhteen ohjausryhmässä, jossa toimialaministeriöt ovat edustettuina ja muitakin tarpeellisia ryhmiä voidaan asettaa. (10 §). Niissä käsitellään mm. talousarviota.

Koska yhteensovittamisessa voi syntyä erimielisyyksiä ministeriöiden välillä, toimialaa ohjaava ministeriö on huomioitu siten, että tällaisessa tapauksessa valtiovarainministeriön tulisi valmistella hallinnonalaansa koskeva talousarvioehdotus toimialaohjaavan ministeriön kannan mukaisena. (11 §). Toimialaohjaavilla ministeriöillä on rooli myös tulosohtauksessa (12 §), Tilinpäätöskannanottoonkin olisi sisällytettävä toimialaohjaavan ministeriön vaatimuksesta erillinen osio silloin, jos kannanotosta ei päästäisi yksimielisyyteen. Näillä on selkeä asema myös osastopäälliköiden nimitysten valmistelussa ja esittelyssä valtioneuvostolle (18 §). Hallintokantelun käsittelystä ja päätösvallan jakaantumisesta on säädetty lain 22 §:ssä. Toimialaohjaavan ministeriön valta käsitellä oman osastonsa osalta hallintokantelut liittyy osaltaan siihen, miten ministeriö voi ohjata ja valvoa toimialaansa perustuslain 68 §:n edellyttämällä tavalla.

Ohjauksen sääntelyssä on näin ollen pyritty ottamaan huomioon perustuslain 68 §:n vaatimukset siitä, että ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta eli ohjaa ja valvoo toimialaansa. On kuitenkin selvää, että ohjauksen yhteensovittamisen ja yleishallinnollisen ja toimialaohjauksen välillä voi syntyä katvealueita, joilla saattaa syntyä epäselvyyttä toimivallasta. Nähdäkseni kuitenkin sääntely täyttää tältä osin riittävän selkeyden ja tarkkuuden vaatimuksen ja täyttää siten perustuslain 68 §:n vaatimukset. Katson kuitenkin, että toimialaministeriöiden toiminnalliseen ohjaukseen tulisi ohjauksen lisäksi säätää ministeriön tehtäviin myös valvonta. Tämä mainitaan ja sitä kuvataan perusteluissa, mutta se ei ilmene ohjausta koskevasta 9 §:stä.

Käsittehavaintoja Lupa- ja valvontavirastosta annetussa laissa

Organisaatiota kuvataan virastolaissa siten, että virastossa voi pääjohtajan alaisuudessa olla osastoja ja osaston ulkopuolisia toimintayksiköitä. Osastoilla ja mainituilla toimintayksiköillä voi olla toiminnallisia ja alueellisia yksiköitä, joista säädetään työjärjestyksessä. Toisaalta välillä käytetään käsitettä pääjohtajan alaisuudessa oleva yksikkö. Osastot luetellaan lain 4 §:n 2 momentissa. Totean, että koin käsitteet ulkopuolinen *toimintayksikkö* ja toiminnallinen yksikkö ja pelkkä *yksikkö* välillä epäselviksi, kun tarkastelin toimivaltoja. Ilmeisesti toimintayksikkö -käsite on varattu käytettäväksi vain osaston ulkopuolisista toimintayksiköistä ja toiminnallinen yksikkö -käsite osaston alla olevista yksiköistä. Selkeyden vuoksi nämä rakenteita keskeisesti määrittävät käsitteet voisi määritellä ja erotella paremmin.

Lupa- ja valvontaviraston organisaatio ja toimivallat riippumattomuuden näkökulmasta

Hallituksen esityksessä on asianmukaisella tavalla tunnistettu ja otettu huomioon eri toimialojen riippumattomuuden tarve (työsuojeluosasto, ympäristöosasto ja ympäristöosaston yleistä etua valvova yksikkö). Lausunnossani tarkastelen sitä, miten riippumattomuus toteutuu lakiehdotuksen toimivaltaa, työjärjestystä ja ratkaisuvalltaa koskevilla säännöksillä erityisesti ympäristöosaston yleisen edun yksikön sääntelyn osalta.

Ympäristöosaston yleisen edun valvontayksikkö

Nykyisin valtion aluehallinnossa lupien myöntäminen ja niiden valvonta ovat erillään. Elinkeino- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset) ovat valvoneet yleistä etua ja käyttäneet valtion puhevaltaa ympäristö- ja vesiasioissa. Aluehallintovirastot (AVI) ovat toimineet lupaviranomaisina.

Tässä uudistuksessa ympäristöasioiden lupa-asiat keskitetään valtakunnalliseen virastoon ja yleistä etua valvoneet ELY-keskukset lakkautetaan. ELY-keskusten tehtäviä siirretään osin uusille perustettaville elinvoimakkeuksille, ympäristövastuualueen tehtävät pääosin uuteen Lupa- ja valvontavirastoon. Näin Lupa- ja valvontavirastoon siirtyy sekä lupa-asioiden käsittely, että niiden valvonta, mitkä toiminnot edellisessä aluehallinnon uudistuksessa eriytettiin jakamalla alueellisten ympäristökeskusten tehtävät aluehallintovirastoille ja elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskuksille. Kun valvonta (pääosin, vrt. kalatalousasiat) ja lupa-asioiden käsittely siirretään samaan virastoon, ristiriita valvonnan ja lupamenettelyn välillä tulee ratkaista.

Lakiehdotuksessa viraston sisälle ympäristöosastolle sijoitetaan yleisen edun valvontayksikkö. Viraston sisälle perustettavalla yleisen edunvalvontayksikölle annetaan merkittävää toimivaltaa ja tärkeä tehtävä, joten sen tehtävät (mitä yleisiä etuja valvotaan), toimivalta (puhevallan käyttö ja rooli virastossa) ja riippumattomuus pitää määritellä selvästi.

Ympäristöasioissa yleisten etujen turvaaminen on olennaisen tärkeää ja siinä julkisella vallalla on tärkeä tehtävä. Valvonta pitää siis järjestää. Sitä edellyttää PL 2 §(lainalaisuus), PL 20 § vastuu ympäristöstä, 21 §(Oikeusturva ja hyvä hallinto) ja 22 §t /julkisen vallan velvollisuus turvata perusoikeudet). Näitä kysymyksiä on hyvin käsitelty hallituksen esityksessä ja sen perustuslakiarviossa.

Yksikön tehtävät ja toimivalta

Yksikön asemaa koskeva lainsäätö on suppeaa. Virastolain 4 §:stä ilmenee vain, että yksikkö sijoittuu ympäristöosastolle ja että se valvoo yleistä etua ympäristöpäätöksenteossa ja muutoksenhaussa. Laissa tai tämän lakiehdotuksen liitteenä olevasta suppeasta asetuksesta ei ilmene selvästi, mitä yleisiä etuja yksikkö valvoo. Tämä on merkittävä puute, koska yleisiä etuja on lukuisia ja ne voivat olla yksittäisessä asiassa keskenään ristiriitaisia ja niiden tunnistaminen vaatii omanlaistansa osaamista. Laissa tai asetuksessa tulisi myös olla ilmaistuna pääasialliset tehtävät eli se, mitä valvonta kaikinensa pitää sisällään.

Yksikön toimivaltakaan (puhevalta) ei selviä pelkästään virastolaista, mutta se ilmenee kyllä aineellisesta lainsäädännöstä (mm.YSL 21.2 ja 191 §, vesilaki 11 luku 9 § ja luonnonsuojelulaki 9 § 2 momentti). Selkeyden vuoksi toimivaltajako lupa- ja valvontaviraston ympäristöosaston ja yleisen edun valvontayksikön välillä tulisi määritellä myös virastolaissa, muutoin toimivallan

kokonaisuutta joudutaan etsimään lukuisista eri laeista eikä ulkopuoliselle synny oikeaa kuvaa tämän julkista valtaa ja valtion puhevaltaa käyttävän yksikön tehtävistä ja toimivallasta. Selkeys toimivallasta ja tehtävistä on tarpeen siksikin, että viranomaisen valitusoikeus voi kytkeytyä toimivaltaan, joka taas perustuu tehtäviin.

PL 119 §:n mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Yleisillä perusteilla tarkoitetaan nimeä, toimialaa, pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltaa. Paitsi yksilön oikeuksia ja etuja koskevat niin myös merkittävät toimivaltajärjestelyiden pääpiirteet on osoitettava laissa, vaikka tarkempia säännöksiä sitten annettaisiin asetuksella.

Virastolain 4 § 7 momentin mukaan asetuksella voidaan säätää osastojen ja yksiköiden pääasiallisista tehtävistä. Kun otetaan huomioon yleistä etua valvovan yksikön erityinen asema aiemman viraston korvaajana ja julkista valtaa käyttävänä, pitäisi sääntelyä täsmentää lain tasolla, vaikka tehtävistä toiminnan järjestämisestä, valmistelusta ja päätöksenteosta sekä riippumattomuuden takeista sitten säädettäisiin asetuksella, osin työjärjestykselläkin.

Tarve säätää asiasta asetuksella on tunnistettu lakiehdotuksen perustuslakiarviossa. Kun liitteenä olevassa asetusluonnoksessa tätä ei ole, niin kuva yksiköstä jää vajavaiseksi. Tätä kuvaa lisää sekin, ettei yksikön kokoluokasta saa mitään käsitystä, vaikka jo pelkästään valvottavien yleisten intressien määrästä voi päätellä erilaisen asiantuntemuksen tarpeen.

Valtionhallinnon yksiköitä koskevia ratkaisuja voidaan tehdä myös hallintopäätöksin, esimerkiksi työjärjestyksillä, kuten lain perusteluissa on todettu (esim. PeVL 6/2002 vp, PeVL 29/2006 vp, PeVL 42/2006 vp ja PeVL 5/2008 vp). Virastolaista ilmeneekin, että käyttöön on tarkoitus ottaa viraston, osastojen ja toimintayksiköiden työjärjestykset. (vain toimintayksiköistä, joka tarkoittanee osaston ulkopuolisia yksiköitä).

Virastojen työjärjestyksissä voidaan määrätä tehtävien kuulumisesta yksiköille (4 § 7 momentti) kun taas osastojen työjärjestyksessä annetaan tarkempia määräyksiä niiden toiminnallisista ja alueellisista yksiköistä ja muusta sisäisestä organisaatiosta sekä niille kuuluvien tehtävien järjestämisestä, asioiden valmistelusta ja ratkaisemisesta sekä virkamiesten tehtävistä ja sijoittumisesta. Yksiköiden työjärjestyksiä ei laissa mainita ja se johtaa siihen, että yksiköitä koskevat järjestelyt tehdään osastojen työjärjestyksessä (8 §)

Kun yleisen edun yksikön asemaa ja tehtäviä määritellään, vaatimus riippumattomuudesta rajaa mahdollisia siirrettäviä tehtäviä ja toimintaa muutenkin. Näitä tehtäviä on kuitenkin kovin vähän, jos lainkaan, käsitelty perusteluissa. Tarkempi sääntely tältäkin osin olisi tarpeen. Työjärjestyksellä se voi tapahtua vain silloin kun raamit ovat selkeät.

Riippumattomuus- asioiden ratkaisulta ja otto-oikeus

Riippumaton valvonta ja siihen kytkeytyvä valitusoikeus voitaisiin järjestää monin eri tavoin esimerkiksi sijoittamalla yksikkö viraston ulkopuolelle, mitä eräissä tilanteissa muissa kuin ympäristöasioissa, perustuslakivaliokunta on pitänyt tavoiteltavana (PeVL 47/2005 vp ja PeVL 22/2013 vp). Täysi riippumattomuus on haasteellista järjestää osaston sisällä toimivalle yksikölle, mutta toiminta pitää joka tapauksessa järjestää niin, että riippumattomuus ja puolueettomuus näissä tehtävissä on turvattu.

Kaikessa suhteessa yksikkö ei voi olla riippumaton, onhan se viraston osana ja ympäristöosaston yksikkönä väistämättä hallinnollisesti jossain määrin riippuvainen omasta virastostaan. Esimerkiksi

pääjohtaja nimittää osastopäälliköiden välittömässä alaisuudessa toimivien yksiköiden päälliköt osastopäällikön tai hänen määräämänsä esittelystä. (virastolaki 18§). Osastopäällikkö puolestaan nimittää johtamansa osaston muut virkamiehet, siis yleisen osaston yksikön virkamiehet, joille voi kuulua yksikön ratkaisovaltaa. Ja vielä osaston työjärjestyksellä eräissä tapauksissa osastopäällikön nimitysvalta voidaan antaa muullekin virkamiehelle. Nimitysvallan delegointi saattaa olla ongelmallinen riippumattomuuden näkökulmasta. Osaston sisäisestä hallinnosta syntyy myös monia muita vaikutusmahdollisuuksia yksikön ja sen virkamiesten asemaan, eikä tätä riippuvuutta tässä mallissa voitane poistaa tai ainakaan sitä tällä sääntelymallilla ei ole ratkaistu.

Työjärjestyksissä ja niihin liittyvissä menettelytavoissa riippumattomuus pitää ottaa huomioon ja tässä olennaisinta lieenee yksikön ratkaisuvallan järjestely. Yleisen edun valvontayksikölle säädetään itsenäinen ratkaisuvallta (4 § 4 momentti), mikä näkyy ratkaisuvallta koskevista säännöksistä. Yksikön ratkaisuvallan riippumattomuus suhteessa pääjohtajaan on otettu huomioon lain 4 §:n 4 momentissa muun muassa siten, että pääjohtaja ei lähtökohtaisesti voi ratkaista ympäristöosastolle kuuluvia tehtäviä (6 § 1 momentti) eikä käyttää otto-oikeutta ympäristöosastolle kuuluvissa asioissa (6 § 2), ei siten myöskään yleisen edun yksikön tehtävissä. Osastopäällikkökään ei voi ottaa ratkaistavakseen yleistä etua valvovan yksikön ratkaistavia asioita (6 § 3 momentti). Näistä perusasettamuksista lähtien sääntely on kunnossa.

Yleisen edun valvontayksikön valitusoikeus

Yleisen edun valvontayksikkö on perustettu siksi, että se valvoo yleisiä etuja hallintomenettelyssä ja tarvittaessa muutoksenhaussa. Rakenteellinen muutos tarkoittaa nyt sen valitusoikeutta käyttäneen viranomaisen lakkauttamista, jonka tehtävänä oli turvata yleisiä etuja ja siten ympäristöperusoikeuden (PL 20 § ja PL 22 §)) toteutumista valvonnalla ja tarvittaessa muutoksenhaulla. Kun hallinnon rakenteita muutetaan, perusoikeudet toteutuvat eri tavoin. Kielellisten oikeuksien osalta perustuslakivaliokunta on aiemmin todennut, että hallinnon rakennetta muutettaessa pitää valita rakenne, jossa perusoikeudet voivat parhaiten toteutua. (PeVL 21/2009 vp ja 63/2016 vp). Samoin voidaan ajatella rakennetta ja ympäristöperusoikeutta.

Yleisen edun valvontayksikön oikeudesta hakea muutosta viraston päätöksiin on säädetty aineellisessa lainsäädännössä. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan aineelliseen lainsäädäntöön tehdään tässä yhteydessä vain muutoksen edellyttämiä teknisiä korjauksia. Tältä osin muutos ei kuitenkaan ole tekninen, koska valitusoikeutta rajataan aikaisempaan nähden (vrt. ELY-keskuksen valitusoikeus).

Yleisen edun valvontayksikön muutoksenhakuoikeudesta ehdotetaan säädettäväksi vesilaissa (15 luku 2 §), ympäristönsuojelulaissa (191 §) ja luonnonsuojelulaissa (135 §). Valitusoikeutta siis rajoitetaan tietyillä perusteilla siten, että Lupa- ja valvontaviraston yleisen edun valvontayksiköllä olisi oikeus valittaa näiden lakien mukaisista Lupa- ja valvontaviraston tekemistä päätöksistä, jos se olisi tarpeen 1) ympäristönsuojelun, luonnonsuojelun tai muun näihin rinnastettavan painavan yleisen edun turvaamiseksi, 2) lain soveltamisalaan liittyvien merkittävien oikeuskysymysten ratkaisemiseksi tai 3) lain soveltamiskäytännön yhtenäisyyden varmistamiseksi.

Kyse on siten viranomaisen valitusoikeuden rajaamisesta, mikä liittyy perustuslain 2 §:n lainalaisuuden, perustuslain 21 §:n oikeusturvan ja hyvän hallinnon, perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden piiriin ja se on perusteltava. Hallituksen esityksen perusteluissa analysoidaan hyvin rajaamisperusteita, mutta rajauksen tarvetta perustellaan lähinnä muutoksenhaun käyttämisen

erityislaatuisuudesta, yksikön valittaessa oman viraston päätöksistä. Lisäksi tavoitteena on nostaa valittamisen kynnystä,

Erityislaatuisuus yksikön valittaessa oman viraston päätöksestä

Erityislaatuisuudella todennäköisesti viitataan eräisiin perustuslakivaliokunnan lausuntoihin (PeVL 22/2013 vp-HE 17/2013 vp (ajoneuvojen katsastus- ja yksittäishyväksyntätehtävien järjestämistä koskeva lainsäädäntö ja PeVL 47/2005 vp- HE 138/2005 vp laki Ilmailulaitoksesta ym.). Ensimmäisessä valitusoikeus oli Liikenteen turvallisuusviraston päätöksestä Liikenteen hallintoasioista vastaavalla johtajalla. Tässä tilanteessa perustuslakivaliokunta katsoi, että viranomaisen toimivalta valittaa omasta päätöksestä oli poikkeuksellista, mutta hyväksyi sen, kun se oli rajattu oikeuskäytännön yhtenäisyyden vaatimuksiin. Valiokunta päätyi mietinnössään poistamaan valitusoikeuden. Toisessa valitusoikeus Ilmailuhallinnon päätökseen oli Ilmailuhallinnon hallintoasioista vastaavalla johtajalla. Siinäkin perustuslakivaliokunta piti aiheellisena rajata valitusoikeutta oikeuskäytännön yhtenäisyyden kannalta tarpeellisiin vaatimuksiin. Valitusoikeus säilyi hallintoasioista vastaavalla johtajalla. Molemmissa tapauksissa perustuslakivaliokunta piti asianmukaisena, että valitusoikeutta ei käytä Ilmailuhallinnon piirissä toimiva virkamies, vaan esimerkiksi ministeriö tai valtion asiamies. Liikenne- ja viestintävaliokunta katsoi, ettei asiamiesjärjestelmän käyttöönottoa voida tässä yhteydessä järjestää, vaan se tulee ratkaista yleisenä kysymyksenä muutoksenhakua verotusasioissa koskevan lainsäädännön yhteydessä.

Tämä hallinnollinen uudistus tarkoittaa, kuten on todettu, yleistä etua ympäristöasioissa valvovan erillisen viranomaisen lakkauttamista ja valvontaintressin uudenlaista järjestämistä ympäristöasioissa, joissa julkisella vallalla on tärkeä valvontaintressi yleisten etujen ja ympäristöperusoikeuden toteutumisen turvaamiseksi. Asioiden luonne poikkeaa toisistaan merkittävästi. Nähdäkseni viittaus näihin aiempiin perustuslakivaliokunnan kannanottoihin aivan erilaisella toimialalla sopii huonosti määrittämään viranomaisten valitusoikeutta ympäristöasioissa. Sääntelyn kohteet eivät ole samanlaisia. Sinänsä toki valitusperuste ”oikeuskäytännön yhtenäisyys” on olennaisen tärkeä, mutta se ei ympäristöasioissa toimialan luonne huomioon ottaen ole riittävä valitusperuste.

Vielä on tarpeen todeta, että edellä mainituissa tapauksissa poikkeuksellisuus johtui siis siitä, että viraston virkamies sai oikeuden valittaa oman virastonsa päätöksestä heti päätöksen tapahduttua, minkä vuoksi katsottiin, ettei se anna hyvää kuvaa hallinnollisesta päätöksenteosta. Tässä lakiehdotuksessa nimenomaan rakennetaan erillinen riippumaton yksikkö, jolle säädetään julkisen edun valvontavastuu. Tämä malli on vaihtoehto viraston ulkopuoliselle valvovalle toimielimelle.

Tarve vähentää muutoksenhakua

Asiaa koskevasta perustuslakiarviosta ilmenee, että tavoitteena on vähentää viranomaisten välistä muutoksenhakua, siis yksikön muutoksenhakukynnystä verrattuna ELY-keskusten aluehallintovirastojen päätöksiin kohdistamaan valitusalttiuteen. ELY-keskukset ovat kuitenkin valittaneet näistä päätöksistä vain harvoin (noin 1 %) ja menestyneet valituksissaan hyvin. Ei liioin ole todennäköistä, että viraston sisälle sijoitettu yksikkö valittaisi entistä useammin vaan valitusten voi olettaa vähentyvän tehtävien ja asiantuntemuksen keskittämisen ja hallinnollisten prosessien kehittymisen vuoksi joka tapauksessa, kuten hallituksen esityksessä todetaankin. Ensiarvoisen tärkeää tietenkin on, että ensiasiaa päätöksenteon menettelyjä kehitetään erilaiset intressit huomioon ottavaksi.

Yleisen edun valvontayksikön valitusoikeuden rajaamista on nähdäkseni perusteltu vajavaisesti. Niiden hyväksyttävyyden arvioinnissa olennaista siten on, vaikuttavatko nuo rajoitusperusteet

ympäristöperusoikeuden toteutumista heikentäen ja vaikuttavatko ne siihen, että tärkeiden yleisten intressien valvonta olennaisesti heikkenee.

Valitusperusteet on nähdäkseni muotoiltu niin, että ne rajaavat suhteellisen vähän. Viranomaisen valitusoikeutta on käytetty juuri mainituilla perusteilla 1-3. Tulkitsen niin, että rajausta koskee ainakin tavanomaisia menettelyllisiä perusteita, esimerkiksi esteellisyyttä ja menettelyllisiä virheitä kuten sitä, että jotakin tiettyä ympäristöintressiä edustavaa tahoa ei ole kuultu. En pidä todennäköisenä eikä tutkimuskaan tue sitä käsitystä, että viranomainen yleisesti valittaisi pelkästään menettelyvirheitä ilman että joku muista mainituista perusteista olisi ensisijaisena perusteena.

Huomionarvioista on myös se, että yleisen edun valvontayksikön valitusoikeus Lupa- ja valvontaviraston päätöksistä on rajoitetumpi kuin Lupa- ja valvontaviraston valitusoikeus kunnan päätöksistä. Hyvän hallinnon turvaamiseksi esteellisyyden ja muiden menettelyvirheiden pitäisi ehdottomasti voida olla valitusperuste molemmissa tilanteissa. Virhe voi tapahtua esimerkiksi kuulemisen laiminlyönnissä (esim. YSL 42 §) ja rajoittamaton valitusoikeus on tae menettelyllisten oikeuksien toteutumiselle ensiasteen päätöksenteossa silloinkin, kun mainittujen yleisten valitusperusteiden edellytysten täytyminen on tulkinnanvaraista ja siten tämä voi parantaa ensiasteen päätöksenteon laatua.

Näistä lähtökohdista oudoksun rajausten perusteluja enkä lähtökohtaisesti pidä valitusoikeuden rajoituksia järkevinä niiden aiheuttaessa kenties turhaa työtä hallinto-oikeuksissa. Toisaalta kun otetaan huomioon rajoituksen yleiset perusteet, minulla ei tässä vaiheessa ilman oikeuskäytännön kehittymistä ja mahdollisten katveeseen jäävien tilanteiden tunnistamista, ole edellytyksiä väittää, että ne ainakaan merkittävästi heikentäisivät yleisen edun valvontaa ja ympäristöperusoikeutta (PL 2 §, 20 § ja 21 §).

Viraston valitusoikeus alueidenkäytössä ja rakentamisessa

Lupa- ja valvontavirastosta annetun lain 4 §:n 3 kohdan mukaan ympäristöosasto hoitaa 3 §:n 1 momentin 3 kohdassa mainittuja ympäristötoimialan tehtäviä, joiden joukossa mainitaan rakentamisen lupa-, ohjaus-, suunnittelu- ja valvontatehtäviä sekä alueidenkäytön tukemis- ja valvontatehtäviä. Rakentaminen ja alueidenkäyttö liittyvät ympäristökysymyksiin ja varsinkin kaavoituksessa sovitetaan yhteen erilaisia yleisiä ja yksityisiä intressejä.

Kun näin ehdotetaan säädettäväksi, lupa- ja valvontavirastolla on rakentamisasioissa valitusoikeus niiltä osin kuin valitus nykysääntelyssä kuuluu elinvoima- liikenne ja ympäristökeskukselle, mikä on tarkennettu rakentamislain säännöksiin tehdyin muutoksin. Alueidenkäyttölakiin puolestaan ei tässä vaiheessa ehdoteta muutoksia, joten esimerkiksi kaavoituksessa valitusoikeus on toimialallaan yleistä etua valvovalla viranomaisella, jolloin viittaus liittyy mm. edellä mainittuun lupa- ja valvontaviraston ympäristötoimialan tehtävälleen.

Valitusoikeus voi näissä asioissa määräytyä viranomaisen toimialan mukaan ja toisekseen joskus yleislain perusteella (Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 7 §) sillä perusteella, että valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi. Tämän vuoksi toimivalta viraston sisällä pitäisi määrätä selkeästi. Rakentamislainsäädännössä valitusoikeus on määritelty Lupa- ja valvontavirastolle, kaavoituksessa sille, joka toimialallaan valvoo alueidenkäyttöä. Laki Lupa ja valvontavirastosta ei määrittele selkeästi onko tämä viranomainen virasto ja sen ympäristöosasto vai ympäristöosaston yleisen edun yksikkö (joka valvoo yleistä etua ympäristöä koskevassa päätöksenteossa ja muutoksenhaussa). Tätä epäselvyyttä ei muuta se, että perusteluissa todetaan, ettei yksikkö valvo viraston ulkopuolista toimintaa. Tämänkaltaiset toimivallat pitää olla selkeät.

Elinvoimakeskuksista annettuun lakiin sisältyvä valituskielto

Elinvoimakeskuksia sekä Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksia koskevaan lakiehdotuksen 20 §:ään sisältyy valituskielto. Sen mukaa, jos elinvoimakeskuksen toimivaltaan kuuluvan valvontaa, velvoitteiden asettamista tai oikeuden myöntämistä koskevan hallintoasian käsittely voi ilmeisesti vaarantua sen vuoksi, että keskus on tai on ollut asiassa myös asianosaisena, keskuksen on, jollei asian puolueetonta järjestelyä voida keskuksen sisäisin järjestelyin järjestää, pyydettävä ministeriötä määräämään toinen elinvoimakeskus käsittelemään ja ratkaisemaan asia. Tästä siirtopäätöksestä ei ole muutoksenhakuoikeutta.

Tämä muutoksenhakukielto on merkityksellinen perustuslain 21 §:n 1 momentin kannalta, jonka mukaan jokaisen on saatava asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Toimivallan siirtämisen edellytys ilmenee laista selvästi. Siirtäminen edellyttää, että keskus on ollut asiassa asianosaisen asemassa. minkä vuoksi asian käsittelyn puolueettomuuteen voisi kohdistua epäilyjä. Edellytyksenä on myös, ettei asiaa voida sisäisin järjestelyin hoitaa (PeVL 21/2009 vp ja HaVM 13/2009 vp)

Nähdäkseni siirtämiselle on esitetty perusteluissa hyvät perusteet ja sääntelyssä on otettu huomioon perustuslakivaliokunnan aiemman aluehallintouudistuksen yhteydessä esittämät näkökohdat PeVL 21/2009 vp ja HaVM 13/2009 vp). Valituskielto perustellaan sillä, että kysymys on hallinnon sisäisestä päätöksestä, eikä se siksi koske yksilön oikeutta tai velvollisuutta.

Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa yksityiselle vain lailla tai lain nojalla, jos kyse ei ole merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Edellytyksenä on, että se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Tässä lakiehdotuksessa esitetään että lupa- ja valvontavirasto voisi siirtää yksityiselle ensinnäkin avustavia tehtäviä ja toiseksi käyttää ulkopuolisia asiantuntijoita

Avustavat tehtävät

Lupa- ja valvontavirastosta annetun 26 §:n mukaan virasto voisi hallintolain 3 §:ssä tarkoitetulla hallintosopimuksella siirtää asianhallinnan avustavan tehtävän yksityiselle, jolla on riittävät tekniset edellytykset sekä riittävä osaaminen tehtävän hoitamiseksi. Kyseessä olisi asiakirjojen vastaanotto ja tallentaminen sähköisiä menetelmiä käyttäen työjonoon. Siirron *tarkoituksenmukaisuutta* on perusteltu tehokkuuden parantamisella ja mahdollisuudella näin varmistaa asiakirjahallinnon palvelut kaikissa viraston toimipaikoissa myös tilanteissa, kun ei voida ennakoida eläköitymisiä ja irtisanoutumisia. Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset tulevat turvatuiksi, sillä toiminnassa noudatetaan hallinnon yleislakeja ja asioita käsittelevät toimivat rikosoikeudellisessa virkavastuussa. Nähdäkseni siirto tältä osin noudattaa perustuslakivaliokunnan aiempaa tulkintakäytäntöä. (esim. PeVL 3/2009 ja PeVL 11/2006 vp) Lähin vastine lienee verohallintoa koskeva perustuslakivaliokunnan lausunto 30/2012 vp. Sääntely toteuttaa PL 124 §:n vaatimukset.

Ulkopuoliset asiantuntijat

Esityksessä ehdotetaan (virastolaki 23 §), että virasto voisi käyttää tietyissä sosiaali- ja terveysalan tehtävissä ulkopuolisia asiantuntijoita. Se *voisi nimetä* enintään 4 vuoden määräajaksi sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa, terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa ja

sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annetussa laissa lupa-, rekisteröinti-, ohjaus- ja valvonta-tehtävien hoitamiseksi tarpeellista asiantuntemusta edustavia ulkopuolisia asiantuntijoita. Lisäksi se voisi tehdä hallintosopimuksia yhteisöjen ja yksityisten henkilöiden kanssa. Nimettyjen ja sopimuksella tehtävää hoitavien osallistumisesta tarkastuksiin ja muihin tehtäviin säädetään erikseen.

Tarkoituksenmukaisuutta on perusteltu puuttuvalla asiantuntemuksella ja ulkopuolisia asiantuntijoita käytetään nimenomaan silloin, kun tarvitaan tietyn erikoisalan osaamista, jota virastossa ei ole.

Hyvän hallinnon ja perusoikeuksien vaatimuksista on huolehdittu siten, että hallinnon yleislait tulevat sovellettaviksi, asiantuntijoihin sovelletaan myös rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä.

Kuten perustuslakiarviosta käy ilmi, melko samantapainen tilanne on hyväksytty perustuslakivaliokunnan valtiokonttoria koskevassa lausunnossa PeVL 34/2024 vp. Nyt kyseessä olevien tehtävien luonne sosiaali- ja terveyspuolen kysymyksiin liittyvänä, eroaa mainitusta. Perustuslakivaliokunnan lausuntojen mukaan tarkoituksenmukaisuus pitää arvioida kunkin hallintotehtävän kohdan osalta erikseen. Kun tehtäväala tässä monialaisessa viranomaisessa on laaja ja tässäkin mainitut lait sisältävät monenlaisia rekisteröinti-, ohjaus- ja valvontatehtäviä, voisi tarkastelu luonnollisesti olla yksityiskohtaisempikin, mutta erittelyyn selvästi pyritty. Näillä perusteilla katson, että asiantuntijoiden käyttö on perusteltu ja sitä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena.

Sääntely vastaa nykykäytäntöä, jota on kuvattu esityksessä siten, että sen tarkoituksenmukaisuus voidaan hyvin todeta. Minulla ei ole huomautettavaa tähän ehdotukseen.

Hämeenlinnassa 6.5.2025

Eija Mäkinen

professori (emerita)