Oikeusneuvos, OTT Eija Siitari

19.4.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS MAAKUNTAUUDISTUKSEN TÄYTÄNTÖÖNPANOA SEKÄ VALTION LUPA-, OHJAUS- JA VALVONTATEHTÄVIEN UUDELLEEN ORGANISOINTIA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI (HE 14/2018 VP)

1. Yleistä

Hallituksen esitys liittyy hallituksen esitykseen maakuntien perustamisesta ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi ym. (HE 15/2017 vp).

Hallituksen esityksellä (HE 14/2018 vp) toteutettaisiin eräiden *maakuntalaissa tarkoitettujen tehtävien siirto valtiolta ja kunnilta maakunnille*. Esitykseen sisältyvällä lakiehdotuksella perustettaisiin myös uusi valtion keskusviranomainen, *Valtion lupa- ja valvontavirasto*.

Uuden viraston toimivaltaan koottaisiin pääosa samassa yhteydessä lakkautettavien aluehallintovirastojen (AVI:t) tehtävistä samoin kuin niin ikään lakkautettavien elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY:t) ne tehtävät, joita ei siirretä maakunnille. Esityksen mukaan tehtäviä siirretään vähäisessä määrin myös muille valtion viranomaisille.

Uudistuksen myötä Valtion lupa- ja valvontavirastoon siirtyisivät aluehallintovirastoista ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten lupa-asioiden käsittely ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista ympäristönsuojelulain valvonta, vesilain mukainen laillisuusvalvonta, luonnonsuojelulain mukaiset viranomaistehtävät, ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain mukaiset yhteysviranomaisen tehtävät, jätelain mukaiset tehtävät, eräiden muiden ympäristölakien mukaiset tehtävät sekä niihin liittyvät yleisen edun valvonnan tehtävät.

Korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossa tarkastellaan tätä erittäin laajaa (lähes 2 000 sivua) hallituksen esitystä siltä kannalta, vastaako viraston päätöksentekoprosessi erityisesti perustuslain 21 §:ään kiinnittyviä vaatimuksia käsittelyn riippumattomuudesta ja asianmukaisuudesta. Tähän tarkasteluun kietoutuu kysymys siitä, että viraston sisäisen prosessin julkisuus vaikuttaa huomattavasti rajatummalta kuin nykyinen menettely. Kysymys on tältä osin myös perustuslain 20 §:n 2 momentin huomioon ottamisesta.

Kuten hallintovaliokunta on lausunnossaan HaVL 7/2014 vp (hallituksen esityksestä HE 214/201 vp) todennut, (alueellisen) ympäristöhallinnon tehtävissä merkittävä osa asioista on oikeusharkintaisia, lakiin perustuvia lupa-asioita sekä valvonta- ja hallintopakkoasioita, joissa on kysymys asianosaisten välisiin oikeussuhteisiin välittömästi vaikuttavasta ratkaisutoiminnasta. Usein kysymys on myös moniasianosaissuhteesta, mikä tekee asioista laaja-alaisia, monimutkaisia ja usein ristiriitaisia. Hallintovaliokunnan mukaan päätöksenteon oikeudenmukaisuuteen ja riippumattomuuteen kohdistuu näin normaalia enemmän odotuksia ja paineita (HaVL 7/2014 vp s. 6).

2. Arvioinnin eräitä lähtökohtia

Ehdotus Valtion lupa- ja valvontaviraston perustamisesta on sinänsä kannatettava. Uudistus selkeyttää hallinnon rakenteita sekä mahdollistaa asiantuntemuksen ja resurssien käytön tehostamisen.

Ehdotettu malli perustuu siihen, että virasto päätöksentekijänä ottaa kootusti huomioon yleiset edut. Nykyisin laissa säädettyjen yleisten etujen toteutumisesta huolehtivat erityisesti ELY-keskukset niin lupamenettelyissä kuin tarvittaessa muutoksenhakuoikeuttaan käyttäen. Paino on jokaisella kirjaimella: E-vastuualue vastaa muun ohella kalatalousedun turvaamisesta, L liikenneintressistä ja Y ympäristönsuojelusta ja luonnonsuojelusta.

Aiempien hallinnon uudistusten tuloksena Suomessa on siis alueellinen viranomaistaho, jolla on eriytetyt vastuualueet. Näin ollen ei ole yllättävää eikä järjestelmän vastaista, että ELY-keskus valittaa toisen viranomaisen päätöksestä tai jopa ”omasta päätöksestään”. ELY-keskusten lakkauttaminen ja niiden eräiden tehtävien siirtäminen synnyttävät merkittäviä haasteita erilaisten yleisten etujen valvonnan turvaamiselle ja asiantuntemuksen varmistamiselle.

Ympäristöä koskevassa päätöksenteossa tulee erottaa toisistaan laillisuusvalvonta ja edunvalvonta. *Laillisuusvalvonnassa* tarkistetaan etukäteen ja myös jälkikäteen toiminnan lainmukaisuus. *Edunvalvontaan* puolestaan kuuluu sen varmistaminen, että kaikki erilaiset, eri sektorilaeissa turvatut yleiset edut toteutuvat mahdollisimman täysimäärisesti lupapäätöksiä tehtäessä (esimerkiksi pilaantumisen torjunta, terveys, luonnonsuojelu, maankäytön suunnittelu, kalatalous, kulkuväyläintressit). Nämä edut palautuvat osaltaan myös ympäristöperusoikeuteen (PL 20 §). Nykyisin lupamenettelyssä ELY-keskukset nostavat lausunnoissaan esiin mahdollisia ongelmia, jotka asian ratkaisevan lupaviranomaisen (kuten esim. AVI) tulee ottaa huomioon. Sekä luvanhakija että haitankärsijä pääsevät lausuntojen pohjalta ottamaan näihin kysymyksiin kantaa ennen luparatkaisua ja myös muutoksenhakuvaiheessa lausunnot ovat hyödynnettävissä oikeudenkäyntiaineistona.

Ehdotetussa mallissa yleisen edun, joka tarkoittaa oikeammin erisuuntaisia ja mahdollisesti vastakkaisia yleisiä etuja, valvonta keskittyisi yhden viranomaisen päätöksentekoon. Viraston ei olisi tarvetta pyytää lausuntoja esimerkiksi luonnonsuojeluviranomaiselta, koska luonnonsuojeluedun valvonta kuuluisi osaksi viraston toimintaa. Lakiehdotuksen perusteluissa, kuten jäljempänä lausunnossa todetaan, mainittu viraston sisäinen lausuntomenettely ei välttämättä riitä varmistamaan erisuuntaisten yleisten intressien punnintaa lupamenettelyssä eikä muutoksenhakumenettelyssä. Pahimmassa tapauksessa lupaharkinta saattaisi vinoutua ”kokonaisetua” palvelevaksi intressivertailuksi, jossa laissa suojatuiksi edellytetyt erilaiset edut eivät pääse niille kuuluvaan asemaan. Erillistä yleisen edun valvontayksikköä tai vastaavaa asiamiesjärjestelmää ei perustettaisi. Uudistuksen seurauksena muutoksenhakutilanteissa avoimeksi jää, kuka käytännössä hakisi muutosta lupapäätökseen (kunnan ympäristönsuojeluviranomainen, ympäristöjärjestö, yksityinen haitankärsijä, maakunta, joku muu viranomainen).

3. Valtion lupa- ja valvontavirastoa koskevan lakiehdotuksen tarkastelu

Lakiehdotuksen 1 §:ssä säädettäisiin otsikon mukaan uuden viraston ”toiminta-ajatuksesta ja asemasta”. *Lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin* mukaan virasto on ”valtakunnallinen ja monialainen valtion hallintoviranomainen, joka turvaa alueilla toimien perusoikeuksien ja oikeusturvan toteu-

tumista hoitamalla sille erikseen säädettyjä lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus-, lupa-, rekisteröinti- ja valvontatehtäviä". Momentin mukaan virasto "toimii asiakaslähtöisesti ja poikkihallinnollisesti sekä moniammatillista asiantuntemusta hyödyttäen". Momentin mukaan viraston toiminta on "ennakoivaa ja riskiperusteista".

Lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin mukaan virasto hoitaa sille erikseen säädettyjä tehtäviä neljällä tehtäväalalla (sosiaali- ja terveys; varhaiskasvatus, opetus ja kulttuuri; ympäristö ja työsuojelu). Pykälän *2 momentin* mukaan virasto hoitaa lisäksi "erikseen säädettyjä oikeusturva-, lupa-, rekisteröinti- ja valvontatehtäviä". Pykälän *3 momentin* mukaan virastolla voi olla myös "muita erikseen säädettyjä tehtäviä".

Lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin mukaan virasto jakautuisi sille kuuluvien tehtävien hoitamista varten *toimialoihin ja toimintayksiköhin*. Toimialoilla ja toimintayksiköissä voi olla "toiminnallisia ja alueellisia yksiköitä", joista momentin mukaan määrättiin toimialan työjärjestyksessä ja/tai toimintayksikön työjärjestyksessä. Pykälän *2 momentissa* lueteltaisiin toimialat, jotka vastaavat 4 §:ssä tarkoitettuja tehtäväaloja.

Edellä mainitun pykälän *3 momentin* mukaan toimialojen pääasiallisista tehtävistä annettaisiin tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin myös toimintayksiköistä ja niiden pääasiallisista tehtävistä sekä "viraston muun organisaation perusteista". Momentin mukaan toimintaa järjestettäessä on huolehdittava palvelujen saatavuudesta ja kielellisten oikeuksien toteutumisesta.

Pykälän *4 momentin* mukaan virasto toimii kaikissa maakunnissa (tarkoittaen manner-Suomea). Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin myös viraston *toimipaikoista*.

Muista toimialoista poiketen työsuojelun toiminta-alue säädettäisiin riippumattomaksi toimijaksi (*6 §*).

Lakiehdotuksen 7 §:n mukaan virastoa johtaisi pääjohtaja ja kutakin viraston toimialaa johtaja. Kutakin toimintayksikköä johtaa toimintayksikön johtaja. Virastolla olisi johtoryhmä.

Hallituksen esityksen mukaan johtajien virat olisivat määräaikaisia (enintään 5 vuotta).

Lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentin mukaan viraston johto olisi muun ohella velvollinen yhdessä toteuttamaan viraston toiminta-ajatusta.

Ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä säädettäisiin lakiehdotuksen *7 luvussa*.

Tämän luvun säännöksiä sovellettaisiin ympäristönsuojelulaissa (527/2014), vesilaissa (587/2011), merensuojelulaissa (1415/1994) ja maa-aineslaissa (555/1981) viraston toimivaltaan kuuluvaksi säädettyjen *lupa- ja hakemusasioiden käsittelyyn* (*lakiehdotuksen 21 §*).

Lukuun sisältyvän *22 §:n* mukaan näitä asioita valmisteltaessa ja ratkaistaessa on oltava *asian laadun edellyttämä oikeudellinen, tekninen ja luonnontieteellinen asiantuntemus*. Ratkaisukokoonpanoista säädettäisiin *23 §:ssä* (yhden ratkaisijan tai monijäseninen kokoonpano; asiat ratkaistaan esittelystä). *Monijäsenisessä kokoonpanossa* (kaksi tai useampi) asiat ratkaistaisiin, jos asian tai hankkeen laatu ja laajuus tai merkittävät vaikutukset taikka muu erityinen syy sitä edellyttää.

Pykälän *3 momentin* mukaan ratkaisukokoonpanon ja esittelijän määrää toimialan johtaja tai hänen määräämänsä toimialan virkamies. Toimialan johtaja tai muu ratkaisukokoonpanon määrääjä

ei voi ottaa ratkaistavakseen asiaa, jonka hän on määrännyt muussa kokoonpanossa ratkaistavaksi. Ratkaisukokoonpanon määräämisestä annettaisiin tarkempia määräyksiä työjärjestyksellä (tarkoittaen nähtävästi toimialan työjärjestystä).

Lakiehdotuksen *24 §:n* mukaan äänestämiseen edellä tarkoitettuja asioita käsiteltäessä sovellettaisiin hallintolainkäyttölain 52 §:ää.

Lakiehdotuksen 7 luvun säännökset vastaavat pääosin ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetussa laissa (898/2009) säädettyä. Viimeksi mainittu laki kumottaisiin uudistuksen yhteydessä.

Lakiehdotuksen *30 §:n* mukaan viraston olisi hoidettava valvontatehtävänsä tehokkaasti ja riskinarviointiin perustuen mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla. Viraston toimialan ja toimintayksikön on olosuhteiden niin vaatiessa asettava valvontatehtävänsä tärkeys- tai kiireellisyysjärjestykseen. Tällaisen järjestyksen perusteena olisi ”tehtävän merkitys perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumisen ja lain noudattamisen kannalta”. Järjestyksellä ei saisi vaarantaa ”ihmisten, alueiden ja toimijoiden” yhdenvertaisuutta.

Lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan 5 §:n 4 momentin osalta, että valtioneuvoston asetuksella olisi tarkoitus säätää toimialoista *erillinen oikeusturvayksikkö*. Yksikköön koottaisiin virastolle säädetyt muut kuin viraston toimialoilla hoidettavat tehtäväkokonaisuudet, jotka liittyvät oikeusturvatehtäviin sekä valvontaan. Yksikössä käsiteltäisiin TEM:n hallinnonalan palkkaturva-asiat ja ”erilliset elinkeinovalvonnan tehtävät sekä kasvupalveluiden laillisuusvalvonta”, SM:n hallinnonalalta virastolle kuuluvat rahanpesun valvontatehtävät, pelastustoimen laillisuusvalvontatehtävät sekä VM:n hallinnonalaan kuuluvat kuntalain ja maakuntalain mukaiset yleiset, toimialoihin kuulumattomat kantelutehtävät (s. 236).

Lakiehdotuksen 23 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 251) todetaan muun ohella, että 7 luvussa tarkoitetuissa asioissa yhden ratkaisijan kokoonpano olisi pääsääntö. Laajennetussa ratkaisukokoonpanossa ratkaistaisiin esimerkiksi hankkeet, joista voi aiheutua merkittäviä päästöjä veteen tai ilmaan, joissa on kysymys merkittävästä jätehuollon järjestämisestä taikka merkittävästä meluhaitasta tai asiaan liittyy korvauskysymyksiä. Muu erityinen syy voi olla asian merkittävyys tai asianosaisen oikeusturvan kannalta perusteltu syy.

Perustelujen mukaan ratkaisukokoonpanon määrääminen ennalta ei estäisi esittelijän tai ratkaisijan vaihtamista tai muuta kokoonpanon muuttamista, jos se töiden sujuvuuden tai organisoinnin vuoksi on tarpeen. Perustelujen mukaan toimialan työjärjestyksessä voitaisiin tarvittaessa tarkemmin määrätä ratkaisukokoonpanojen määräämisestä.

Lakiehdotuksen 28 §:n (*Neuvottelukunnat*) perusteluissa todetaan, että virastolle asetettaisiin ainakin sosiaali- ja terveysalan toimialan toiminnan tukemiseksi neuvottelukunta. Neuvottelukunta voisi asetuksessa säädettävällä tavalla tehdä virastolle ehdotuksia esimerkiksi valvonnan painopistealueiksi. Perustelujen (s. 254) mukaan virastolla voisi olla myös muita neuvottelukuntia.

Lakiehdotuksen 30 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että valvontatehtävien tärkeys- ja kiireellisyysjärjestystä koskevat säännökset koskisivat kaikkia virastolle kuuluvia valvontatehtäviä. Perusteluissa ei ole käsitelty ympäristönsuojelulain mukaista valvontaa suhteessa pykälässä ehdotettuun. Ympäristönsuojelulaissa säädetään varsin kattavasti ja yksityiskohtaisesti valvonnan järjestämisen yleisistä periaatteista, valvontasuunnitelmista ja -ohjelmista sekä riskinarvioinnista valvonnan perusteena.

Virastoa koskevassa lakiehdotuksessa korostetaan oikeusturvan toteutumista, mutta rakenteellisesti säännösehdotuksissa on eräitä elementtejä, jotka voivat horjuttaa käsitystä erilaisten asioiden käsittelyn asianmukaisuudesta ja/tai riippumattomuudessa. Lakiehdotuksen mukainen kaikkien johtajien määräaikaisuus on yksi tällainen seikka.

Lakiehdotuksessa lupaviranomaisen sisäisen prosessin, jossa hankitaan näkemys erilaisista yleisistä eduista, tarkempi perusta olisi toimialan työjärjestys. Valtiosääntöisesti tämä on heikko perusta. Sisäinen prosessi on oikeudelliselta merkitykseltään lisäksi huomattavan erilainen verrattuna tämänhetkiseen prosessiin, jossa lausujat ovat viranomaisen ulkopuolelta tulevia tahoja tai erikseen järjestettyjä vastuualueita. Sisäinen prosessi muuttaa ei-julkiseksi tai harkinnanvaraisesti julkiseksi sellaista, mitä nykyprosessissa pidetään ainakin prosessissa mukana olevien tahojen saatavilla olevana tietona. Hallituksen esityksessä ei ole erityisempää pohdintaa siitä, miten julkisuuden väheneminen vaikuttaa käsittelyn asianmukaisuuteen (PL 21 §).

Hallituksen esityksen yleisperusteluissa (s. 159) todetaan, että yleisen edun valvontatehtävän osoittaminen osaksi viraston tehtäviä ja viraston sisälle ”erityisesti osaksi lupaviranomaisen suorittamaa lupaharkintaa muuttaa järjestelmää nykyiseen verrattuna”. Perustelujen mukaan viraston on jatkossa omassa toiminnassaan selvitettävä yleisen edun valvontaan liittyvät seikat ”viran puolesta hallinnon oikeusperiaatteet huomioon ottaen”. Yleistä etua valvovan valtion viranomaisen muutoksenhakuoikeuden poistuminen ”sen omia päätöksiä koskien korostaa näiden seikkojen huomioon ottamista päätösharkinnassa”.

Hallituksen esityksen mukaan asia on tarkoitus järjestää ympäristötoimialan työjärjestyksellä ja erilaisilla sisäisillä menettelyillä, joiden tulee olla läpinäkyviä ja mahdollistaa yleisen edun valvonnan ohella laillisuusvalvonnan toteutuminen. Vaikka sisäisestä lausuntomenettelystä ei säädettäisi, yleisen edun valvonnan näkökohtien huomioimisen tulisi viraston sisällä lähtökohtaisesti perustua kirjalliseen muotoon.

Perustelujen mukaan (s. 159) kirjallinen muoto on tarpeen erityisesti EU-lainsäädännön velvoitteiden takia, jotta päätöksenteossa osaltaan varmistetaan EU-oikeuden asianmukainen noudattaminen. Tuomioistuimen pyytäessä virastolta valituksesta vastinetta tulisi vastine valmistella hyödyntäen viraston eri alojen asiantuntemusta.

Perustuslain 14 §:n 2 momentissa säädetään julkisen vallan tehtävästä edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Ympäristöasioiden näkökulmasta merkityksellinen on *perustuslain 20 §:n 2 momentti*, jonka mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan tiedonsaantiin. Perusoikeusuudistuksen esitöissä (HE 309/1993 vp s. 67/I) todetaan, että em. säännös merkitsee myös perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. *Perustuslain 21 §:n 2 momentin* mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla *asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset*.

Hallintolain 31 §:n 2 momentin mukaan asianosaisen on annettava selvitystä vaatimustensa perusteista. Asianosaisen on myös myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen.

Hallintolain 34 §:n 1 momentin asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. *Hallintolain 34 §:n 2 momentissa* säädetään, milloin asian saa ratkaista asianosaista kuulematta. Näistä yksi peruste (momentin 4 kohta) on se, että kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle. Pääsääntö on asianosaisen kuuleminen, ja tämä koskee myös niitä selvityksiä, joita ratkaiseva viranomainen hankkii asiassa hakijalta tai muulta taholta.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta (julkisuuslaki) annetun lain 5 §:ssä määritellään *viranomaisen asiakirja*. Määritelmän mukaan viranomaisen sisäiset asiakirjat eivät välttämättä ole laissa tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja.

> Julkisuuslain 5 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka *viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa*. Viranomaisen laatimana pidetään myös asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta, ja viranomaiselle toimitettuna asiakirjana asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten.
>
> Julkisuuslain 5 §:n 3 momentin 2 kohdan mukaan viranomaisen asiakirjana ei pidetä 5 momentissa säädetyin poikkeuksiin *viranomaisen palveluksessa olevan tai viranomaisen toimeksiannosta toimivan laatimia muistiinpanoja taikka sellaisia luonnoksia*, joita laatija ei ole vielä antanut esittelyä tai muuta asian käsittelyä varten.
>
> Julkisuuslain 5 §:n 4 momentin mukaan lakia sovelletaan *viranomaisissa työskentelevien* sekä viranomaisten ja niiden lukuun toimivien yksityisten ja yhteisöjen välisiä *neuvotteluja, yhteydenpitoa ja muuta niihin verrattavaa viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuihin asiakirjoihin* vain, jos asiakirjat sisältävät sellaisia tietoja, että ne arkistolainsäädännön mukaan on liitettävä arkistoon. Jos asiakirjat kuitenkin liitetään arkistoon, viranomainen voi määrätä, että tietoja niistä saa antaa vain viranomaisen luvalla.
>
> Julkisuuslain 5 §:n 5 momentin mukaan, mitä asiakirjan salassapidosta tämän lain 24 §:ssä tai muussa laissa säädetään, sovelletaan myös 3 momentin 2 kohdassa ja 4 momentissa tarkoitettuihin asiakirjoihin.

Julkisuuslain 6 ja 7 § koskevat viranomaisen laatimien ja viranomaiselle toimitettujen asiakirjojen julkiseksi tuloa. *Julkisuuslain 9 §:n 2 momentin* mukaan tiedon antaminen asiakirjasta, joka 6 ja 7 §:n mukaan ei ole vielä julkinen, on viranomaisen harkinnassa. Harkintaperusteita on rajattu säätämällä, että harkinnassa on otettava huomioon julkisuuslain 17 §:n säännökset. Tiedon antamista ei siten voida rajoittaa ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista. Lisäksi tietojen pyytäjiä on kohdeltava tasapuolisesti.

Julkisuuslain 11 §:ssä säädetään asianosaisen oikeudesta tiedonsaantiin. Pykälän *1 momentin* mukaan hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (asianosainen), on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Pykälän 2 momentissa säädetään poikkeuksista tähän. Pykälän *2 momentin 1 kohdan* mukaan edellä tarkoitettua oikeutta ei ole asiakirjaan, josta tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua tai muuta erittäin tärkeää yksityistä etua. *Momentin 3 kohdan* mukaan oikeutta ei ole myöskään *esittelymuistioon, ratkaisuehdotukseen ja niihin verrattavaan muuhun asian valmistelua varten*

viranomaisen laatimaan asiakirjaan ennen kuin asian käsittely on kysymyksessä olevassa viranomaisessa päättynyt.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että sisäinen menettely vaikuttaisi vähentävän mahdollisesta kirjallisesta muodostaan huolimatta niin paljon lupaprosessissa mukana olevien menettelyllisiä oikeuksia, että laissa tulisi säätää erikseen siitä, miten sisäisessä prosessissa turvataan eri asianosaisten oikeudet tulla kuulluiksi. Koska kysymys on useaan perusoikeussäännökseen kiinnittyvistä oikeuksista, tällainen sääntely ei voi perusta kokonaisuudessaan vain viraston sisäiseen työjärjestykseen tai viraston käytänteisiin.

Myös EU-oikeudesta näyttäisi johtuvan tarpeita eriyttää monialaisessa viranomaisessa tiettyjä toimintoja niin, että viranomaisessa olevat tahot voivat objektiivisesti ilmaista mielipiteensä viranomaisen suunnittelemasta suunnitelmasta tai ohjelmasta (EUT tuomio 20.10.2011 asiassa C-474/10 Seaport (NI) Ltd ym. tuomion kohdat 15–43). Kyseisessä tuomiossa on todettu, että viranomaisen sisällä tuli tehdä toiminnallinen erottelu siten, että kyseisen viranomaisen sisäisellä yksilöllä oli todellinen autonomia, mikä merkitsi erityisesti sitä, että sillä oli omat hallinnolliset resurssit ja henkilöresurssit, jotta se kykeni suorittamaan kuultavan viranomaisen tehtävät ja ”erityisesti esittämään objektiivisesti mielipiteensä”.

4. Muuta

Tässä yhteydessä huomautetaan vielä siitä, että *hallintolain soveltamisalaa* on muutettava maakuntauudistuksen vuoksi.

Maakunta ei ole kunnan eikä valtion viranomainen, joten hallintolaki ei tunnista maakuntia. Hallituksen esityksessä muutos kohdistuisi vain tiedoksiantoa viranomaiselle koskevaan sääntelyyn (hallintolain 58 §) eikä tuossa yhteydessä säädettäisi siitä, kuka tai ketkä voivat ottaa maakunnalle osoitetun tiedoksiannon vastaan (hallituksen esityksen 22. lakiehdotus).

Perustuslain 21 §:ään liittyy myös esimerkiksi 43. lakiehdotuksen muutoksenhakusääntely, jonka teknisessä korjaamisessa ei ole otettu huomioon, että muutoksenhakusääntelyn (puolustustilalain 37 §) alkuperäinen malli on peräisin hallintolainkäyttölakia edeltäneestä ns. hallintovalituslaista, jossa muutoksenhakutiet ja -mahdollisuudet riippuivat siitä, minkä tason viranomaisen päätöksestä asiassa oli kyse. Pykälässä ei siten ole tarpeen todeta, että jollei muutoksenhakumenettelyä ole säädetty, valitus tehdään korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Pykälässä ei nykysääntelyn (hallintolainkäyttölaki) vuoksi ole myöskään todeta mitään siitä, että valtioneuvoston ja sen ministeriöiden päätöksiin, joihin mainitun lain nojalla saadaan hakea muutosta valittamalla, on liitettävä valitusosoitus. Valitusosoituksen liittämisestä säädetään hallintolainkäyttölaissa.

Esityksen 47. lakiehdotuksessa (laki pienten erillisten alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen kuntaan annetun lain muuttamisesta) muutetaan Maanmittauslaitoksen päätöksen kohdistuva muutoksenhakutie hallintolainkäyttölinjasta yleisten tuomioistuinten linjaan maaoikeusasiana.

Mainittu vuonna 1991 säädetty laki perustuu hallituksen esitykseen (HE 135/1997 vp) ja perustuslakivaliokunta on antanut siitä lausunnon (PeVL 24/1997 vp), jossa muun ohella on käsitelty hallintolainkäyttölinjaista muutoksenhakua ja pidetty sitä asianmukaisena.

Lakia on muutettu vuonna 1997, jolloin lakiin on lisätty viittaus hallintolainkäyttölakiin. Tuossa yhteydessä ei ole muutettu ensimmäisen asteen tuomioistuimen nimeä (lääninoikeus), koska lääninoikeudet lakkautettiin vasta vuonna 1999. Lääninoikeuksien lakkauttamisen yhteydessä säädettiin, että viittaukset lääninoikeuteen tarkoittavat vastaisuudessa hallinto-oikeutta.

Hallituksen esityksessä muutosta perustellaan seuraavasti: ”Lisäksi ehdotetaan muutoksenhakutietä koskeva sääntely muutettavaksi vastaamaan voimassa olevaa muutoksenhakua koskevaa lainsäädäntöä. Lääninoikeudet on lakkautettu. Vastaavissa asioissa, esimerkiksi kuntarakennelain 10 luvun mukaisissa *toimituksissa*, muutoksenhakutie on maaoikeus. Pykälän 1 ja 2 momentissa muutoksenhakutienä Maanmittauslaitoksen päätöksestä säädettäisiin maaoikeus. Sen lisäksi, mitä tässä pykälässä säädetään, muutoksenhaussa noudatettaisiin, mitä kiinteistönmuodostamislaissa (554/1997) säädetään.”

Päätöksen sisältö mainitussa laissa on vain tietyn alueen siirto kunnasta toiseen. Epäselvää on, voidaanko muutoksenhaussa ylipäätään tehdä ehdotetun lain 6 §:n 2 momentin mukaista maaoikeuden päätöstä eli muuttaa Maanmittauslaitoksen päätöstä, koska kysymys ei ole muutoksenhausta toimitukseen.