

## HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 8/2013 vp

### Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle aluehallintouudistuksen toimeenpanosta ja toteutumisesta

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 5 päivänä maaliskuuta 2013 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi valtioneuvoston selonteon eduskunnalle aluehallintouudistuksen toimeenpanosta ja toteutumisesta (VNS 1/2013 vp).

##### *Lausunnot*

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta, maa- ja metsätalousvaliokunta, sivistysvaliokunta, sosiaali- ja terveysvaliokunta, talousvaliokunta, työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ja ympäristövaliokunta ovat antaneet asiasta lausunnot (PeVL 15/2013 vp, MmVL 10/2013 vp, SiVL 7/2013 vp, StVL 3/2013 vp, TaVL 10/2013 vp, TyVL 3/2013 vp, YmVL 9/2013 vp), jotka on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Tarja Hyvönen ja ylitarkastaja Mikko Saarinen, valtiovarainministeriö
- teollisuusneuvos Marja-Riitta Pihlman ja neuvotteleva virkamies Päivi Laatikainen, työ- ja elinkeinoministeriö
- hallitusneuvos Esko Koskinen, sisäasiainministeriö
- ylijohtaja Riitta Kaivosoja, opetus- ja kulttuuriministeriö
- ylitarkastaja Sanna Sihvola, maa- ja metsätalousministeriö

- yli-insinööri Marcus Merin, liikenne- ja viestintäministeriö
- finanssisihteeri Carolina Sierimö, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitusneuvos Aino Jalonen, ympäristöministeriö
- selvityshenkilö Riitta Rainio
- selvityshenkilö Rauno Saari
- ylijohtaja Kari Häkämies, Lounais-Suomen aluehallintovirasto
- ylijohtaja Anneli Taina, Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- johtaja Kaarina Myyri-Partanen, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, työsuojelun vastuualue
- hallintopalvelujen vastuuyksikön johtaja Teijo Mustonen, Itä-Suomen aluehallintovirasto
- ylijohtaja Timo E. Korva, Lapin aluehallintovirasto
- ylijohtaja Jorma Pitkämäki, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto
- ylijohtaja Terttu Savolainen, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto
- ylijohtaja Kari Pääkkönen, Kainuun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- ylijohtaja Pekka Sundman, Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- kehityspäällikkö Ulla Karvo, Suomen Kuntaliitto
- kaupunginjohtaja Jyrki Myllyvirta, Lahden kaupunki
- maakuntajohtaja Matti Viialainen, Etelä-Savon maakuntaliitto

- suunnittelija Jussi Päiviö, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
  - neuvottelujohtaja Harri Sirén, Palkansaajajärjestö Pardia ry
  - neuvottelupäällikkö Markku Nieminen, Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry
  - professori Olli Mäenpää
  - professori Kaarlo Tuori.
- Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet
- oikeusministeriö
  - korkein hallinto-oikeus
  - Helsingin hallinto-oikeus
  - Elintarviketurvallisuusvirasto
  - Maaseutuvirasto
  - maistraatin päällikkö Hannu Mäkelä, Pohjois-Suomen maistraatti
  - Etelä-Savon TE-toimisto
  - Varsinais-Suomen TE-toimisto
  - Pohjanmaan liitto
  - Svenska Finlands folkting
  - Akava ry
  - Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
  - Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
  - Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
  - Poliisi-, ulosotto-, syyttäjä- ja maistraattilakimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry
  - Suomen Henkikirjoittajayhdistys ry.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### **Selonteon tausta**

Vuoden 2010 alusta voimaan tullut aluehallinnon kokonaisuudistus on ollut poikkeuksellisen mittava, merkittävä ja haasteellinen hanke. Aikaisempi valtion aluehallinto koottiin eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta kahteen, kokonaan uuteen monialaiseen viranomaiseen, aluehallintovirastoon ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen (jäljempänä ELY-keskus). Periaatteellisesti merkittävä uudistus oli tehtävien jakaminen päälinjoina alueellista kehittämistä tukeviin toimeenpano- ja kehittämistehtäviin, joista huolehtivat ELY-keskukset, sekä alueellista yhdenvertaisuutta tukeviin lupa-, valvonta- ja oikeusturvatehtäviin, joita hoitavat aluehallintovirastot.

Hyväksyessään hallituksen esitykseen (HE 59/2009 vp) aluehallinnon uudistamista koskeaksi lainsäädännöksi sisältyvät lait eduskunta edellytti hallituksen huolehtivan siitä, että eduskunnalle annetaan seikkaperäinen selonteko vuoden 2012 loppuun mennessä aluehallintouudistuksen toimeenpanosta ja toteutumisesta ottaen huomioon muun ohella 1) uudistuksen eri

tavoitteet, 2) virastojen ja keskusten toiminta-ajatus, toimiala ja tehtävät, 3) aluejakojen toimivuus, 4) asiakas- ja kansalaislähtöisyyden toteutuminen sekä palvelujen saatavuus kielelliset palvelut mukaan lukien, 5) ohjausjärjestelmä ja johtaminen, 6) taloudelliset resurssit ja henkilöstön asema, 7) tuottavuus ja vaikuttavuus, 8) asioiden käsittelyn riippumattomuus ja puolueettomuus sekä oikeusturva, 9) viranomaisyhteistyö eri hallinnon tasoilla ja niiden välillä ja 10) alueellisen tahdonmuodostuksen käytännön vaikuttavuus valtion toimenpiteissä sekä että tarvittaessa ryhdytään jo aikaisemmin uudistuksen seurannan edellyttämiin toimenpiteisiin (EV 150/2009 vp).

Lainsäädäntökokonaisuuteen liittyi olennaisena osana hallituksen esitys (HE 161/2009 vp) aluehallinnon viranomaisten tehtäviä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi. Sen yhteydessä eduskunta edellytti hallituksen huolehtivan siitä, että 1) välittömästi ryhdytään selvittämään niitä kysymyksiä, jotka mahdollisesti liittyvät sisäisiin oikeudellisiin jännitteisiin päätösvalan ja muun puhevallan käyttämisessä uusissa aluehallinnon viranomaisissa ja että 2) samalla ryhdytään selvittämään uudistuksesta mahdollisesti johtuvia hallinto-oikeuksien alueellisen

toimivallan sääntelyn epäselvyyksiä sekä että 3) ensitilassa ryhdytään selvitystyön tai muutoin ilmenevien seikkojen edellyttämiin toimenpiteisiin (EV 205/2009 vp).

Valtioneuvoston selonteko sisältää aluehallintouudistuksen toimeenpanon ja toteutuksen kuvauksen ja arvioinnin sekä eräitä aluehallinnon kehittämisen jatkolinjauksia.

### **Uudistuksen keskeiset tavoitteet ja yleisarvio tavoitteiden toteutumisesta**

Aluehallintouudistuksen yleistavoitteena oli kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tehokkaasti ja tuloksellisesti toimiva aluehallinto. Tavoitteena oli myös vahvistaa ja lisätä maakunnan liittojen roolia ja asemaa aluekehitystyössä sekä edistää valtion aluehallinnon ja maakunnan liittojen yhteistyötä. Hankkeelle asetettiin myös viranomaisten tehtäviin ja työnjakoon, aluejakojen kehittämiseen ja viranomaisten määrään liittyviä tavoitteita sekä tuottavuus- ja tuloksellisuustavoitteita. Tavoitteissa korostui selkeä ja asiakastarpeet huomioon ottava aluehallinto.

Uudistus tuli voimaan 1.1.2010. Kysymyksessä on sekä aluehallinnon että keskushallinnon kannalta suuri muutos, joka toteutettiin nopealla aikataululla. Uudistuksen tuloksia on vaikea täysimääräisesti arvioida verrattain lyhyen voimassaoloajan jälkeen. Toiminta on vakiintumassa, mutta eräiden uudistuksessa käynnistettyjen asioiden toimeenpano on vielä kesken.

Saadun selvityksen perusteella uudistus on hallintovaliokunnan näkemyksen mukaan yleisesti ottaen toteutunut suhteellisen hyvin. Aluehallinnon organisaatorakenne on keventynyt ja päällekkäisyyksiä on poistunut. Strateginen suunnittelu on saanut aikaan uudenlaista yhteistyötä ja keskustelua ministeriöiden välillä, ja myös aluetasolla yhteistyö on tiivistynyt. Tehtävien jakautuminen aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten kesken noudattaa pääosin aluehallintouudistuksen tavoitetta. Työnjako on pääosin ollut toimiva ja selkiyttänyt aluehallinnon viranomaisten roolia.

Toisaalta on tunnistettavissa selviä kehittämistarpeita. Asiantuntijakuulemisessa ja valio-

kuntien lausunnoissa on kiinnitetty huomiota muun muassa aluehallinnon resursointiin, toimintaprosessien kehittämiseen, henkilöstövai- kutuksiin, aluehallinnon ohjaukseen ja johtami- seen, aluejakoihin, viranomaisten väliseen työn- jakoon sekä valvontatoimivallan käyttöön. Uu- distuksen tavoitteiden toteutumisesta on alueilla osin erilaisia kokemuksia.

Uudistuksen toteuttaminen on ollut haasteel- lista, sillä samanaikaisesti henkilöstön määrää ja toimintaresursseja on vähennetty. Aluehallin- non resurssivajetta on jouduttu eräiltä osin tois- tuvastikin paikkaamaan lisätalousarvioilla, mikä ei tue organisaation pitkäjänteistä suunnittelua ja kehittämistä. Asiakkaat ovat tehtyjen selvitys- ten mukaan tyytyväisiä virastojen palveluihin.

Selonteossa todetut kehittämistarpeet liitty- vät aluehallinnon tehtävien ja resurssien tasapai- nottamiseen, aluehallinnon ohjausmallin sel- keyttämiseen ja yksinkertaistamiseen, toimival- lan muuttamiseen osassa tehtäviä valtakunnalli- seksi sekä aluehallintovirastojen määrän ja alue- jakojen arvioimiseen. Kehittämistarpeissa ei kiinnitetä erikseen huomiota henkilöstöresurs- sien määrälliseen ja laadulliseen kehittämiseen, vaikka aluehallinnon toiminta on olennaisesti riippuvainen henkilöstön asiantuntemuksesta ja riittävästä hallinnollisista resursseista. Myös- kään aluehallinnon toimivuuden lainmukaisuut- ta ei selonteossa ole arvioitu. Valiokunta kiinnit- tää lisäksi huomiota siihen, että selontekoon ei sisälly lainkaan maakuntien vaikuttavuutta kos- kevia johtopäätöksiä, vaikka maakunnan liitto- jen aseman lisääminen ja vahvistaminen oli yksi aluehallintouudistuksen keskeinen tavoite.

### **Aluehallintoviranomaisten työnjako ja tehtävät**

#### *Sivistystoimi*

Aluehallintouudistuksessa sivistystoimen tehtä- vät jaettiin aluehallintovirastojen ja ELY-kes- kusten kesken. Muun muassa kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen tehtävät sijoitettiin ELY-kes- kuksiin. Selonteon mukaan tehtävien jako kah- den eri viranomaisen kesken ei selonteon val- mistelun yhteydessä tehdyn kyselyn vastausten

perusteella ollut onnistunut. Vastauksissa kannettiin huolta muun muassa sivistystoimen aluehallinnon pirstaloitumisesta ja resurssien vähenemisestä. Selonteossa katsotaan, että sivistystoimen tehtävät ovat niiden hoidon, organisoimisen ja ohjauksen kannalta liiaksi hajautuneet aluehallinnossa, ja ehdotetaan, että kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen tehtävät, kulttuurin toimialan peruspalvelujen arviointitehtävät ja oppilaitosrakentamiseen liittyvät tehtävät siirretään aluehallintovirastolle.

Hallintovaliokunta toteaa, että kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen tehtävillä on yhtymäkohtia sekä alueellisiin yhdenvertaisuustehtäviin että alueellisiin kehittämistehtäviin. Nämä eri näkökulmat ovat tulleet esiin myös asiantuntijakuulemisessa. Sivistysvaliokunta on lausunnossaan käsitellyt mainittujen tehtäväalueiden hoitamisen edellytyksiä ja puoltanut tehtävien siirtämistä aluehallintovirastoille. Sivistysvaliokunta on esittänyt hyväksyttäväksi kannanottoa, jossa edellytettäisiin hallituksen kiirehtivän toimenpiteitä kirjasto-, nuoriso- ja liikuntatoimeen sekä oppilaitosrakentamiseen liittyvien tehtävien siirtämiseksi ELY-keskuksista aluehallintovirastoille.

Asiassa esitetyn selvityksen perusteella hallintovaliokunta pitää kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen tehtävien siirtämistä aluehallintovirastoihin tarkoituksenmukaisena. Hallintovaliokunta viittaa sivistysvaliokunnan lausuntoon ja tähdentää, että myös tehtävien resursointiin tulee kiinnittää huomiota.

#### *Ympäristöhallinto*

Ympäristöhallinnon tehtävistä aluehallintovirastoissa hoidetaan ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön alaan kuuluvat lupa- ja muut hakemusasiat. ELY-keskuksille kuuluvat ympäristönsuojelu, alueiden käyttö, rakentamisen ohjaus, kulttuuriympäristön hoito, luonnon monimuotoisuuden suojelu ja kestävä käyttö sekä vesivarojen käyttö ja hoito. Ympäristölupavastuualueita on neljässä aluehallintovirastossa ja ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueita 13 ELY-keskuksessa.

Aluehallintouudistuksessa omaksuttuun ratkaisuun sijoittaa ympäristöluvut aluehallintovirastoihin ja lupiin liittyvä ympäristövalvonta ELY-keskuksiin on selonteon valmisteluun liittyvässä kyselyssä suhtauduttu varsin kriittisesti. Organisoititapaan kantaa ottaneista vastaajista enemmistö katsoi, että nämä tehtävät tulisi koota samaan organisaatioon. Myös ohjausmallin toimivuudessa nähtiin kehitettävää. Selvityshenkilö Saari ja selvityshenkilö Rainio ovat kumpikin omissa selvityksissään tutkineet alueellisen ympäristöhallinnon kehittämismahdollisuuksia ja tehneet asiaa koskevia ehdotuksia.

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 ristiriitaisiakin. Päätöksenteon oikeudenmukaisuuteen ja riippumattomuuteen kohdistuu näin normaalia enemmän odotuksia ja paineita.

Ympäristövaliokunta katsoo, että olennaisiin ongelmiin ympäristöasioiden laadukkaan hoitamisen kannalta on resurssien pysyvä pieneminen. Ympäristöhallinnossa resurssivaje on merkinnyt muun muassa valvontakäyntien vähentymistä. Myös valvonnan tavoitteita on jouduttu alentamaan. Tuottavuusohjelman toteuttamisen lisäksi resursointiin vaikuttavat osaltaan myös asiantuntevan henkilöstön eläköityminen ja rekrytointikielto. Resurssivaje vaikuttaa valvonnan lisäksi myös lupa-asioiden käsittelyyn. Hallintovaliokunta on vuoden 2013 valtion talousarvioesityksen yhteydessä korostanut tarvetta nostaa aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten määrärahatasoa, jotta ne pystyvät myös jatkossa huolehtimaan lakisääteisistä tehtävistään (HaVL 14/2012 vp), ja hallintovaliokunta painottaa edelleenkin riittävien resurssien ja asiantuntevuuden varmistamista ympäristöhallinnon tehtävissä.

Lupahakemusten käsittelyaikaisten pituus ei ole yksinomaan resurssikysymys, vaan siihen vaikuttavat myös hakemusten taso ja monet

muut seikat. Ympäristölupahakemuksia voidaan joutua niissä olevien puutteellisuuksien vuoksi toistuvastikin täydennyttämään, mihin kuluu aikaa. Ympäristövaliokunnan mielestä lainsäädäntöä ja käytäntöjä tulee kehittää kiireellisesti siten, että lupahakemusten taso saadaan nousemaan ja niiden täydentäminen helpottuu ja että täysin puutteelliset hakemukset voidaan jättää ottamatta käsiteltäviksi.

Hallintovaliokunta toteaa, että asianomaisessa lainsäädännössä säädetään siitä, mitä lupahakemuksen tulee sisältää ja mitä selvityksiä hakemukseen on liitettävä. Ympäristöministeriö voi lisäksi antaa yleisiä ohjeita lain täytäntöön panemiseksi. Lisäksi hallintolain (434/2003) 8 §:ssä säädetään yleisestä neuvontavelvollisuudesta, jonka mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Hallintovaliokunta katsoo, että ympäristövaliokunta on kuitenkin tuonut esiin asioiden käsittelyn joutuisuuteen liittyvän aiheellisen näkökohdan asiakkaan roolista lupahakemusprosessissa. Saadun selvityksen perusteella hallintovaliokunta pitää tarpeellisena, että selvitetään, miten lainsäädäntöä, ohjeistusta, käytäntöjä ja yleistä tietoisuutta voidaan tältä osin parantaa ja lupahakemusten tasoa nostaa, sekä ryhdytään sen perusteella tarvittaviin lainsäädäntö- tai muihin toimenpiteisiin.

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten välisen työnjaon osalta ympäristövaliokunta tukee edelleen aluehallintouudistuksen lähtökohtaa, jossa aluehallintovirastolle kuuluu ympäristölupien myöntäminen ja ELY-keskukselle ympäristölupien valvonta. Lupa- ja valvontatehtävien erottaminen on ollut perusteltua, sillä ei ole pidetty hyvänä sitä, että sama viranomainen toimii ristiriitaisissa asioissa sekä luvan myöntäjänä että valvojana, mahdollisesti myös luvan hakijana. Hallintovaliokunta yhtyy näihin näkemyksiin ja korostaa puolueettomuuden, riippumattomuuden ja oikeusturvanäkökohtien turvaamista ympäristöhallintoa kehitettäessä.

Selonteon mukaan aluehallintovirastoissa ja ELY-keskuksissa on tarpeen tarkastella uusia

mahdollisuuksia määritellä viraston toimivalta joissakin tehtävissä alueellisen jaotuksen sijaan valtakunnalliseksi toimivallaksi. Parhaillaan valmistellaan ympäristöhallinnon erityisasiantuntemusta vaativien tehtävien mahdollista siirtämistä valtakunnallisiksi ja valtakunnallisesti merkittävien tehtävien kokoamista yhteen yksikköön. Ympäristövaliokunta pitää tavoitetta erittäin hyvänä katsoen, että tämä olisi keino resursien joustavampaan käyttöön, asiantuntemuksen turvaamiseen tiettyjen kriittisten tehtävien hoitamisessa sekä yhtenäisen ratkaisukäytännön varmistamiseksi koko maassa. Lähtökohtaisesti kysymyksessä tulisi olla paremminkin joustava tukitoiminto kuin valtakunnallisen viraston perustaminen. Hallintovaliokunta korostaa, että asia tulee selvittää yhteistyössä eri ministeriöiden kesken, koska tulosoikeuksien on pysyttävä selkeänä.

#### *Sosiaali- ja terveystoimi*

Aluehallintovirastojen tehtävänä on valvoa, että sosiaali- ja terveystoimen palvelut ovat lain edellyttämällä tasolla, ja myöntää luvat alueellisille yksityisille sosiaali- ja terveystoimen tuottajille. Lisäksi virastot toimivat alkoholijuomien anniskelu- ja vähittäismyynnin lupa- ja valvontaviranomaisina. Aluehallintouudistuksessa sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausta, valvontaa ja lupahallintoa pyrittiin selkiyttämään ja vahvistamaan laajentamalla Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston Valviran toimialaa muun muassa sosiaalihuollon valvontaan.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mukaan valvontaa on kehitetty aikaisempaa systemaattisemmaksi ja yhtenäisemmäksi. Sosiaali- ja terveydenhuollon kantelut, ohjauksen ja valvonnan tarve sekä lupahallinnon tehtävät ovat lisääntyneet, minkä vuoksi on välttämätöntä, että kansalaisten oikeuksia yhdenvertaisten ja laadukkaiden palveluiden saamiseen vahvistetaan virastojen toimintaa ja työnjakoa edelleen kehittämällä ja turvaamalla ohjauksen ja valvonnan edellyttämät voimavarat.

Aluehallintovirastojen valtiovarainministeriön kyselyyn antamien vastausten mukaan aluehallintovirastojen voimavaroja on siirretty Val-

viraan, mutta siirrettyihin tehtäviin liittyvää työtä tehdään edelleen aluehallintovirastoissa. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen lausunnosta ilmenee, että Valviran näkemyksen mukaan voimavarojen siirrot eivät ole olleet riittäviä suhteessa Valviralle annettuihin uusiin valtakunnallisiin tehtäviin.

Hallintovaliokunta pitää tarpeellisena, että aluehallintovirastojen ja Valviran yhteistyötä kehitetään ja Valviran roolia selkiytetään suhteessa aluehallintovirastoihin. Myös perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että tällaisissa perusoikeuskysymyksissä asioissa ei ole epäselvyyttä asiaa hoitavasta viranomaisesta. Sosiaali- ja terveysministeriö on hallitusohjelman mukaisesti asettanut työryhmän selvittämään aluehallintovirastojen ja Valviran välisen yhteistyön ja työnjaon kehittämistä. Tärkeää on, että organisointi on myös kansalaisten kannalta mahdollisimman selkeä ja yksinkertainen. Lisäksi toiminnan resursoinnista tulee huolehtia työnjakoa vastaavalla tavalla.

### *Työsuojelu*

Aluehallinnon uudistuksessa alueelliset työsuojelupiirit lakkautettiin ja yhdistettiin osaksi aluehallintovirastoja. Tehtävät organisoitiin siten, että työsuojelun tehtäviä hoitava vastuualue on riippumaton valvontatehtävää hoitaessaan. Työsuojelun vastuualue on viidessä aluehallintovirastossa. Pohjois-Suomen aluehallintovirasto hoitaa työsuojelun tehtäviä myös Lapin aluehallintoviraston toimialueella. Työsuojelun vastuualueen ohjauksesta vastaa sosiaali- ja terveysministeriö, kuten ennen uudistustakin.

Selonteon mukaan uudistuksen vaikutuksiin on työsuojelun vastuualueille tehdyn kyselyn perusteella suhtauduttu varsin kriittisesti. Valtiosa esimiehistä ja noin kolmannes muusta henkilöstöstä katsoi uudistuksen vaikuttaneen kielteisesti henkilökohtaisiin edellytyksiin tehdä omaa työtä. Perusteluina mainittiin muun muassa byrokratian lisääntyminen ja tietotekniset ongelmat. Erityisesti esimiesten, mutta jossain määrin myös muun henkilöstön, vastauksissa katsottiin uudistuksen vaikuttaneen kielteisesti työsuojelutehtävien tulosohjaukseen. Aluehallinto-

viraston hallintopalveluja kohtaan ilmeni tyytymättömyyttä kaikissa vastaajaryhmissä. Asiakastyytyväisyyttä koskevassa kyselyssä työsuojelun vastuualueet saivat hyvän arvosanan. Selonteossa katsotaan, että työsuojelun valvonnan edellytettävä riippumattomuus on kyetty aluehallintomallissa toteuttamaan.

Hallintovaliokunta kiinnittää työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan tavoin huomiota siihen, että asiassa saaduissa selvityksissä aluetason ja ministeriötason arviot uudistuksen vaikutuksista ja työsuojelun vastuualueen toimintaedellytyksistä poikkeavat huomattavasti toisistaan. Ministeriöarvion mukaan uudistus on toteutunut varsin hyvin, kun taas työsuojelun vastuualueet ovat tuoneet esiin useita uudistuksen kielteisiä vaikutuksia ja esittäneet kehittämiskohteita. Myös aluehallintoviraston yhteiseen kehittämisen- ja johtamistoimintaan käytettyjen resursien määrästä ja vaikutuksesta työsuojelun riippumattomuuteen on erilaisia näkemyksiä.

Työmarkkinakeskusjärjestöt ovat yhteisessä esityksessään 26.10.2012 sosiaali- ja terveysministeriölle esittäneet toimenpiteitä työsuojeluvälön resurssien riittävyyden ja tarkoituksenmukaisen kohdentamisen, toimivaltuuksien ja hallinnon kehittämiseksi. Esityksellä tavoitellaan myös muun muassa sosiaali- ja terveysministeriölle kuuluvan työsuojeluvälön ja valtiovarainministeriölle kuuluvan yleisen tulosohjauksen keskinäisen suhteen selkeyttämistä. Hallintovaliokunta edellyttää, että sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee ja toimeenpääntee ehdotukset mahdollisimman nopeasti.

Valtiovarainministeriö on asettanut myös työryhmän, jonka tehtävänä on aluehallintovirastojen hallinto- ja tietohallintopalveluiden kehittäminen työsuojelun vastuualueella. Työryhmän tarkoituksena on selvittää hallintopalveluihin kohdistuvan tyytymättömyyden taustalla olevat tekijät ja etsiä näihin ratkaisut.

Selvyyden vuoksi hallintovaliokunta toteaa, että yleishallinnollisista tehtävistä aluehallintovirastoissa huolehtivat aluehallintovirastojen hallintopalvelujen vastuuyksiköt sekä eräiltä osin valtakunnalliset erikoistumistehtävät, joita molempia valtiovarainministeriö ohjaa. Valtio-

varainministeriö ei ohjaa työsuojelun vastuualueita. Aluehallintouudistuksen tultua voimaan työsuojelun vastuualueelle ei kuulu yleishallinnollisia tehtäviä. Mikäli uudistusta edeltävältä ajalta on tältä osin jäänyt päällekkäisyyksiä, ne on mahdollista käsitellä edellä mainitussa valtiovarainministeriön asettamassa työryhmässä.

Hallintovaliokunta edellyttää, että työsuojelun vastuualueella tehtävien organisoinnista tai muista käytänteistä johtuvat ongelmat selvitetään ja ratkaistaan mahdollisimman pian. Hallintovaliokunta edellyttää, että valvontaresurssien käyttöä tehostetaan sekä valvonnan tasalaatuisuutta ja työsuojeluviranomaisen tavoitettavuutta parannetaan. Valiokunta edellyttää työsuojeluvalvontaa kehitettäessä, että työsuojeluvalvonnan riippumattomuuden ja puolueettomuuden säilymisen sekä asianomaisten valvontaresurssien turvaamisen näkökulmasta hallituksen on arvioitava, toteutuuko työsuojeluvalvonta parhaiten aluehallintovirastojen osana.

#### *Poliisi*

Selonteko sisältää aluehallintovirastojen poliisitoimea koskevan kehittämissuosituksen, jossa viitataan poliisin hallintorakennemuutoksen (PORA III) linjauksiin. Tältä osin valiokunta viittaa mietintöönsä hallituksen esityksestä laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HaVM 7/2013 vp — HE 15/2013 vp).

#### *Uudistuksen ulkopuoliset tehtävät*

Aluehallintouudistusta koskevassa hallituksen esityksessä ja hallintovaliokunnan siitä antamassa mietinnössä asetettiin tavoite jatkaa uudistamista niin, että uudistuksen ulkopuolelle jääneitä organisaatioita tai niille kuuluvia tehtäviä voidaan myöhemmin kytkeä osaksi uutta valtion aluehallinnon viranomaisorganisaatiota. Aluehallinnon monialaisten viranomaisten toimintamallin vahvuutena on yhteiskunnallisen vaikuttavuuden lisääntyminen hallinnonalarajat ylittävän yhteistyön ja yhteisten strategisten tavoitteiden ja niiden mukaisen toiminnan seurauksena. Sillä on myös mahdollista aikaansaada synergiaetuja ja vahvistaa asiantuntemusta. Valiokun-

nan mielestä mahdollisuuksia toimintojen koostamiseksi tulee edelleen selvittää. Selvityksissä on tärkeä ottaa huomioon taloudellisten ja toiminnallisten vaikutusten ohella myös toiminnan erityispiirteet sekä asiakasnäkökulman toteuttaminen. Uudistuksen ulkopuolelle jääneiden organisaatioiden toimintojen kokoamisesta valiokunta toteaa, että selvitystyö on kesken (mm. maistraatit).

#### **Maakunnan liittojen asema**

Aluehallintouudistuksen yhtenä keskeisenä tavoitteena oli vahvistaa ja lisätä maakunnan liittojen roolia ja asemaa aluekehitystyössä sekä edistää valtion aluehallinnon ja maakunnan liittojen yhteistyötä. Maakuntien vaikutusvaltaa hallittiin lisätä muun muassa vahvistamalla maakuntaohjelman ja sen toteuttamissuunnitelman vaikuttavuutta suhteessa viranomaisiin. Selonteon mukaan vaikuttavuuden lisääntymistä ei kuitenkaan ole selvitetty tai tutkittu erikseen eikä johtopäätöksiä siltä osin ole voitu tehdä. Valiokunta pitää tätä puutteena.

Uudistuksesta antamassaan mietinnössä (HaVM 13/2009 vp) hallintovaliokunta piti erityisen merkityksellisenä maakunnan liittojen aseman vahvistamista alueellisessa kehittämisessä. Alueiden kehittämislain (1651/2009) perusteella valtion viranomaisten tulee ottaa toiminnassaan huomioon maakuntaohjelmat ja niiden toteuttamissuunnitelmat, edistää niiden toteuttamista ja arvioida toimenpiteidensä vaikutuksia aluekehitykseen sekä huolehtia, ettei toimenpiteillä vaikeuteta niiden toteuttamista. Lisäksi valtion viranomaisten on pyydettävä maakunnan liitoilta lausunto sellaisista alueen kehittämisen kannalta merkittävistä suunnitelmista ja toimenpiteistä, jotka merkittävästi poikkeavat maakuntaohjelmasta tai eivät sisälly maakuntaohjelmaan, sekä arvioitava niiden vaikutuksia alueen kehitykseen. Valtion viranomaisen on perusteltava lausunnosta poikkeaminen neuvoteltuaan sitä ennen asiasta maakunnan liiton kanssa.

Selonteon mukaan maakunnan liittojen ja ELY-keskusten välinen yhteistyö on tiivistynyt

ja strategia-asiakirjojen laadintaprosessit ovat jossain määrin lähentyneet toisiaan. Valiokunnan käsityksen mukaan uudistuksen toimeenpanossa käytettävissä olleet keinot eivät kuitenkaan ole kaikilta osin tukeneet maakunnan liittojen aseman vahvistamiseen liittyvien tavoitteiden toteuttamista. Valiokunta katsoo, että maakuntaohjelmien ja niiden toteuttamissuunnitelmien vaikuttavuutta on tehostettava ja maakunnan liittojen tulee edelleen olla mukana ELY-keskusten ja keskushallinnon tulossopimusmenettelyssä. Valiokunta lisäksi tähdentää, että maakuntaohjelmien toteuttamissuunnitelmilla on tärkeä merkitys myös EU:n rakennerahasto-ohjelmien kansallisen toimeenpanon kannalta.

Saadun selvityksen mukaan maakunnan liittojen asemaa tullaan käsittelemään Tampereen yliopistossa valmistuilla olevassa arviointitutkimuksessa. Tutkimuksen on määrä valmistua kešuun 2013 lopussa.

### **Aluejaot**

Selonteon mukaan aluehallintoviranomaisten aluejakojen yhtenäistäminen on toteutunut asetun tavoitteen mukaisesti siten, että pienemät toimialueet sijoittuvat kokonaisina suurempien toimialueiden sisälle. Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten aluejaot ovat siten keskenään yhteensopivat. Aluehallintoviranomaisten aluejaot vastaavat melko hyvin talous- ja työssäkäyntialueiden rajoja. Tältä osin poikkeamia syntyy lähinnä tilanteissa, joissa maakuntaraja halkaisee alueen.

Aluejakojen toiminnallinen tarkoituksenmukaisuus on pyritty toteuttamaan niin, että virastojen sisällä eri vastuualueilla on erilaisia toimialueita. Selvityksen mukaan Etelä-Suomen väestö- ja tehtävämääriltään muuta maata merkittävästi suuremmat toimialueet ovat kuitenkin jossain määrin ongelmallisia. Näin on esimerkiksi työsuojelun tehtävissä, joissa Etelä-Suomen aluehallintoviraston vastuualueen suuri koko vaikeuttaa voimavarojen jakamista siten, että kaikilla vastuualueilla olisi tasapainoisesti työelämän eri alojen asiantuntemusta.

Kansalaisten, yritysten ja yhteisöjen kannalta hallinnolliset rajat ovat paikoin monimutkaisia. Maakuntien ja kuntien näkökulmasta eri asioita käsiteltäessä osapuolina voi olla eri ELY-keskuksia, mikä lisää keskinäisen koordinaation tarvetta. Yritysten ja kansalaisten näkökulmasta monimutkaisuus näkyy esimerkiksi siten, että siinänsä samaa maantieteellistä toimialuetta koskevassa, mutta eri substanssiasiaan liittyvässä asiassa yrityksen tai kansalaisen tulee kääntyä eri viraston puoleen. Aluehallintovirastot ovat organisaatio- ja tehtävärakenteeltaan erilaisia, mikä voi vaikeuttaa oikean viranomaisen ja siellä oikean henkilön löytämistä.

Aluehallintovirastojen rakenteellisen uudistamisen tulee pohjautua selkeään tavoitteeseen tasapainoisesti hallinnoidusta Suomesta. Hallintovaliokunta kiinnittääkin erityistä huomiota siihen, etteivät aluehallintoviranomaisten maantieteelliset toiminta-alueet voi muodostua kohtuuttoman suuriksi aluehallintoviranomaisten lukumäärää tarkasteltaessa.

### **Ohjausjärjestelmä ja johtaminen**

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten strateginen suunnittelu ja ohjaus tapahtuvat näitä virastoja ohjaavien ministeriöiden ja keskushallinnon virastojen yhteistyönä. Aluehallintovirastojen ohjausta koordinoi valtiovarainministeriö ja ELY-keskusten ohjausta työ- ja elinkeinoministeriö. Lisäksi maakunnan liitoilla on oma roolinsa aluehallintoviranomaisten strategisessa ohjauksessa.

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten toiminnallisesta ohjauksesta vastaavat omilla toimialoillaan asianomaiset ministeriöt ja keskushallinnon virastot. Yleishallinnollisesta ohjauksesta vastaa aluehallintovirastojen osalta valtiovarainministeriö ja ELY-keskusten osalta työ- ja elinkeinoministeriö.

Aluehallintouudistuksessa otettiin käyttöön uusina suunnitteluvälineinä hallituskaudeksi laadittavat strategia-asiakirjat ja strategiset tulostavoitteet. Strategia-asiakirjoja on kaksi, toinen aluehallintovirastoille ja toinen ELY-keskuksille. Tulostavoitteet laaditaan virastokohtai-



sesti. Aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueet tekevät riippumattoman asemansa vuoksi ainoastaan toiminnallisen tulossopimuksen sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosaston kanssa.

Uudistuksen tavoitteena oli se, että aluehallinnon viranomaisia pyritään ohjaamaan ministeriöiden yhteistyönä yhtenäisin menettelytavoittein ja samalla hallinnonaloittain joustavasti. Tavoitteena oli myös vahvistaa ministeriöiden verkostomaista strategista ohjausta ja alueilta tulevan kehittämistahdon kanavoitinta. Ohjaus- ja suunnittelujärjestelmän avulla viranomaisille määritellään pitkän ja lyhyen aikavälin toimintalinjat ja niitä koskevat resurssit.

Ohjausjärjestelmä on pääosin ollut toimiva, ja sen peruseriaatteen ovat toimineet mallina koko valtionhallinnon tulossopimuksen kehittämiseksi. Valiokunta toteaa, että ohjausmalli ei kuitenkaan kaikilta osin ole toiminut asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Erityisesti ELY-keskusten ohjaus- ja suunnittelujärjestelmään ovat sekä asianomaiset ministeriöt että ELY-keskukset suhtautuneet kriittisesti. Järjestelmää on pidetty vaikeasti hallittavana ja raskaana. Erityisesti resurssiohjauksen ja substanssitavoitteiden suhdetta on pidetty ongelmallisena. Myös valtakunnallisen ja alueellisen ohjauksen yhteensovittamisessa on kehittämistarpeita. Aluehallintovirastojen ohjausmalliin on suhtauduttu pääosin myönteisesti, mutta esimerkiksi tavoitteiden priorisointia ja alueellisten painopisteiden tuomista mukaan on kaivattu.

Saadun selvityksen perusteella on ilmeistä, että ohjausta tulee selkiyttää ja yksinkertaistaa sekä vähentää hallinnollista taakkaa. Hallintovaliokunta pitää perusteltuna kaksiportaiseen ohjausmalliin siirtymistä. Kaksiportaisessa mallissa ohjausasiakirjoja ovat hallituskaudeksi laadittavat strategia-asiakirja ja tulossopimus. Strategia-asiakirja laaditaan aluehallintovirastoille ja ELY-keskuksille yhteisenä. Tulossopimuksia laaditaan kullekin ELY-keskukselle ja aluehallintovirastolle hallituskaudeksi vain yksi. Aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue tekee jatkossakin ainoastaan toiminnallisen tulossopimuksen sosiaali- ja terveysministeriön kanssa.

Selonteossa ehdotetaan, että selvitetään tarve päätoimisiin ylijohtajiin ELY-keskuksissa. Nykyisin ELY-keskuksen ylijohtajana toimii yhden vastuualueen johtaja oman toimensa ohella. ELY-keskuksissa ylijohtajan toimivalta viraston hallinnollisessa johtamisessa on eräiltä osin rajatumpi kuin aluehallintovirastoissa. ELY-keskuksen ylijohtajan tehtävän on kuitenkin arvioitu olevan lähes kokopäiväinen työ. Valiokunta pitää aiheellisena, että ELY-keskusten ylijohtajien päätoimisuutta selvitetään.

### **Tuottavuus ja tuloksellisuus**

Aluehallintouudistukselle asetetun tuottavuustavoitteen mukaan uudistukselle kohdennettiin yhteensä 640 henkilötyövuoden vähennysvelvoite vuosina 2012—2015. Lisäksi aluehallintovirastoille ja ELY-keskuksille siirtyivät niihin kootuihin virastoihin ja toimintoihin kohdennetut, vuoden 2011 mennessä toteutettavat henkilötyövuosivähennykset. Vähennysvelvoite vuosina 2010—2015 oli yhteensä 1 136 henkilötyövuotta, josta 174 henkilötyövuotta kohdentui aluehallintovirastoihin ja 962 henkilötyövuotta ELY-keskuksiin. Tavoitteet ovat merkinneet henkilöstömäärän vähentämistä noin 19 %:lla.

Aluehallinnon kokonaisuudelle osoitetut resurssit kaventuivat verrattaessa tilannetta uudistusta edeltäneeseen aikaan. Selonteon mukaan uudistuksen piirissä olleen valtion aluehallinnon kokonaisuuden rahoituskehys laski vuodesta 2009 vuoteen 2013 yhteensä 29,5 miljoonaa euroa, joka on 9,9 % toiminnan kokonaisrahoituksesta. Tämä on asettanut uudet virastot erittäin haasteelliseen tilanteeseen. Rahoitusvajetta on aluehallintovirastoissa korjattu lisätalousarvioilla. ELY-keskukset ovat sopeuttaneet toimintaansa. Sekä aluehallintovirastot että ELY-keskukset ovat toteuttaneet kaikki niille asetetut henkilöstön vähentämisvelvoitteet.

Selonteon mukaan on olemassa riski, että tulevien vuosien kehystason mahdollistamalla henkilöstöresursseilla kumpikaan viranomainen ei jatkossa pysty hoitamaan tehtäviään lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Vuosien 2014—2016 valtiontalouden kehyksissä aluehallintoviras-

toille osoitettiin lisärahoitusta sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta- sekä ympäristölupa-tehtävien resurssien vahvistamiseen sekä rahanpesun ja terrorismin valvonnan lisäämiseen. Osa ELY-keskusten vuosien 2014 ja 2015 säästöistä siirrettiin vuosille 2016 ja 2017. Näistä myönteisistä toimenpiteistä huolimatta valiokunta pitää tilannetta kuitenkin edelleen huolestuttavana.

Aluehallintoviranomaisilla on olennainen merkitys lainsäädännön toimeenpanossa, oikeusturvan toteuttamisessa ja yhdenvertaisuuden varmistamisessa. Valiokunta edellytti jo aluehallintouudistuksesta antamassaan mietinnössä, että uudistuksessa turvataan sekä aluehallintovirastojen että ELY-keskusten osalta eri tehtävien hoitamisen vaatimat asianmukaiset voimavarat henkilöresurssit mukaan lukien siinäkin tapauksessa, että sanottu merkitsisi muun muassa luopumista kehyspäättökseen henkilötyövuositavoitteista. Valiokunta pitää tärkeänä selonteon linjausta siitä, että aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten toimintamäärärahat mitoitetaan siten, että toiminta ja määrärahat vastaavat toisiaan.

### Henkilöstö

Aluehallintouudistus toteutettiin henkilöstön palvelussuhteen ehtojen osalta siten, että uuteen organisaatioon siirtyvä henkilöstö säilytti siirtymähetkellä palvelussuhteeseensa liittyvät oikeudet ja velvollisuudet sekä euromääräisen palkansa. Tämä merkitsi sitä, ettei henkilöstön palkkauksesta solmittuja virka- ja työehtosopimuksia enää 1.1.2010 lukien palkkauksen osalta sovellettu. Ratkaisu oli hallintovaliokunnan kannalta periaatteellisista syistä vaikea, mutta valiokunta totesi sille olevan perusteensa muun muassa henkilöstön yhdenvertaisuuden näkökulmasta (HaVM 13/2009 vp).

Mietinnössään valiokunta piti välttämättömänä, että hallitus omalta osaltaan henkilöstöjärjestöjen kanssa käytävillä neuvotteluilla huolehtii siitä, että uudistetussa valtionhallinnossa on käytettävissä asianmukaiset henkilöstön palkkausjärjestelmät mahdollisimman pian ja ainakin vuoden 2011 alusta lukien. Valtiovarainmi-

nisteriö antoi joulukuussa 2010 valiokunnalle palkkausjärjestelmän valmistelutilanteesta kirjallisen selvityksen, josta hallintovaliokunta antoi lausunnon HaVL 48/2010 vp. Tarkentava virkaehtosopimus uuden palkkausjärjestelmän käyttöönotosta tehtiin 24.11.2011, ja järjestelmä otettiin takautuvasti käyttöön 1.2.2011 lukien. Valiokunta pitää tärkeänä, että palkkausjärjestelmän vakiinnuttamisessa edetään määrätietoisesti.

Aluehallintoviranomaisissa työskenteli vuoden 2010 alussa yhteensä 5 714 henkilöä. Henkilöstömäärä on pysynyt kahden ensimmäisen toimintavuoden aikana lähes muuttumattomana. Henkilötyövuosien määrä on alentunut yhteensä noin 4 %:lla. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että määräaikaisen henkilöstön osuus henkilötyövuosista laskettuna on kasvanut verrattaessa tilannetta uudistusta edeltäneeseen aikaan. Erityisesti ELY-keskuksissa määräaikaisen henkilöstön osuus on suuri. Valiokunta kiirehtii toimenpiteitä henkilöstön vakinaistamiseksi tilanteissa, joissa määräaikaisuudelle ei löydy oikeudellisia perusteita. Eläköitymisen lisääntyessä yhä nopeammin on huoli myös asian- tunteisuuden ja osaamisen säilymisestä. Henkilöstöresurssien riittävän määrän lisäksi on pidettävä huolta siitä, että tehtäviin jatkossakin ha- keutuu osaavaa väkeä.

Henkilöstön työtyytyväisyyttä on uudistuksen yhteydessä seurattu aluehallintovirastoille ja ELY-keskuksille suunnatuilla kyselyillä (ALKU, VMBaro). Kokonaistyytyväisyys oli koko valtionhallinnon VMBaro-kyselyn keskiarvoon verrattuna vuonna 2011 aluehallintovirastoissa lähes samalla tasolla ja ELY-keskuksissa hie- man matalampi. Palkkausta koskeviin asioihin oli kummankin viraston vastauksissa suhtaudut- tu selvästi muita asioita kriittisemmin. ALKU- kyselyn perusteella työn määrä lisääntyi ja mah- dollisuudet ydintehtävien hoitoon heikentyivät yleisimmin ylimmällä johdolla, mutta vaikutus- ta oli myös muun henkilöstön työhön. Tämä on heijastunut myös työssä jaksamiseen. Sairaus- poissaolojen määrä oli kummassakin virastossa vähemmän kuin koko valtionhallinnossa keski- määräin. ALKU-kyselyn perusteella tehtävien

muutokset tai monipuolistumiset ovat olleet melko vähäisiä. Urakehitysmahdollisuuksien koettiin heikentyneen. Selonteon mukaan virastoissa toteutetuista osaamisen kehittämiseen tähtävistä toimenpiteistä huolimatta aluehallintouudistuksen ei koeta ainakaan vielä parantaneen osaamisen kehittämismahdollisuuksia hallituksen esityksessä esitettyjen arvioiden mukaisesti. VMBaro-kyselyn perusteella tyytyväisyys työpaikkakoulutusmahdollisuuksiin on kuitenkin kummassakin virastossa parantunut.

### Hallinnon lupa- ja asiointiprosessit

Usean valiokunnan lausunnossa on kiinnitetty huomiota hallinnon lupaprosessien kehittämistarpeisiin. Ympäristövaliokunnan esittämiä ympäristölupahakemusten käsittelyyn liittyviä näkökohtia on käsitelty edellä ympäristöhallinnon tehtävien yhteydessä.

Myös maa- ja metsätalousvaliokunta on kiinnittänyt huomiota ympäristölupa-asioiden käsittelyyn. Elinkeinoelämän ja maatalousyrittäjien kannalta erityisenä ongelmana on tällä hetkellä lupamenettelyjen hitaus. Ympäristölupien käsittelyajat ovat erittäin pitkät pienissäkin hankkeissa. Maa- ja metsätalousvaliokunta katsoo, että myös lupamaksut erityisesti pienissä ympäristöluissa ovat nousseet liian korkealle tasolle ja että on tarkasteltava esimerkiksi hintakattojen asettamista. Lisäksi valiokunta on kiirehtinyt aluehallintovirastojen ympäristölupakäsittelyn resurssien turvaamista ja lupaprosessien keventämistä ja katsonut, että on harkittava lupakäsittelyä koskevien enimmäisaikojen käyttöönottoa, jos muita tehokkaita ratkaisuja lupaprosessien sujuvoittamiseksi ei ole löydettävissä. Myös sähköisten järjestelmien tuottamiseen on osoitettava riittävästi varoja, jotta ne saadaan käyttöön nopeasti ja tavalla, joka parhaiten palvelee toiminnanharjoittajia.

Talousvaliokunta on niin ikään korostanut aluehallintoviranomaisten toimivaltaan kuuluvien lupaprosessien perusteellista läpikäymistä. Valiokunta on ehdottanut mallia, jossa hallinnon asiakas voi hoitaa yhteydenpidon viranomaisiin yhtä yhteyspistettä käyttäen riippumat-

ta siitä, kuinka monta erillistä valtionhallinnon lupapäätöstä hänen hankkeensa edellyttää. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että samaan hankkeeseen liittyvien eriaikaisten kuulemis- ja lupaprosessien etenemisen seuraaminen on vaikeaa, minkä vuoksi asianosaisen on vaikea hahmottaa eri prosesseihin liittyviä oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan. Lisäksi viranomaisten välistä tiedonvaihtoa tulee kehittää.

Hallintovaliokunta toteaa, että hallinnossa on jo käynnistetty kehittämishankkeita lupa- ja muiden asiointiprosessien parantamiseksi. Ympäristölupakäsittelyn ja valvonnan kehittämiseen vaikuttaa osaltaan ympäristönsuojelulainsäädännön kokonaisuudistus. Hankkeessa on muun muassa tarkoitus keventää lupa- ja valvontajärjestelmää. Lisäksi selvitetään mahdollisuudet valvonnan saattamiseksi maksulliseksi. Hallintovaliokunta viittaa tässä yhteydessä valiokuntien lausunnoissaan esille ottamiin ympäristölainsäädännön kehittämistarpeisiin.

Hallintovaliokunta pitää tarpeellisena, että ympäristölupamaksukäytäntöjä kehitetään. Ympäristölupa-asiat koskevat hyvin erityyppisiä ja erikokoisia hankkeita. Myös lupahakemusten käsittelyn vaatima työmäärä vaihtelee. Valiokunta katsoo, että ympäristölupamaksukäytäntöjä tulee selvittää ja sen pohjalta ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin.

Parhailtaan aluehallintovirastojen lupaprosesseja kehitetään, työsuojelun vastuualuetta lukuun ottamatta, kattavalla valtakunnallisella lupa- ja valvontaprosessien kehittämishankkeella, jonka määräaika on 30.4.2014. Tavoitteena on muun muassa yhdenmukaistaa ja tehostaa valvonta- ja lupaprosesseja sekä yhdenmukaistaa aluehallintovirastojen toimintaa asiakaslähtöisyys-, tasapuolinen kohtelu- ja oikeusturvanäkökulmat huomioiden. Hankkeella on tarkoitus vastata aluehallintovirastojen lupahallinnon ja valvontatoiminnan haasteisiin, erityisesti niukenevien resurssien ja samanaikaisesti kasvavien tehtävämäärien aiheuttamaan ongelmaan.

Myös sähköisiä asiankäsittely- ja asiointijärjestelmiä kehitetään. Selvityksen mukaan aluehallintovirastojen osalta on valmistumassa vuoden 2013 kuluessa sähköinen järjestelmä ympä-

ristölupien käsittelyyn. Järjestelmän avulla pyritään helpottamaan ja tehostamaan sekä lupahakemusten laatimista että niiden käsittelyä viranomaisissa. Kyseistä perusjärjestelmää on tarkoitus hyödyntää jatkossa myös muiden keskeisimpien lupaprosessien sähköistämiseksi. On myös käynnistetty ELY-keskusten prosessien tunnistamiseen ja virtaviivaistamiseen tähtäävä monivuotinen kehittämisohjelma. Sen tavoitteena on sähköistää toimintaprosesseja ja lisätä asiakkaiden itsepalvelumahdollisuuksia.

### Valvonta-asiat ja kantelut

Aluehallintoviranomaisten suorittamien valvontatehtävien osalta huomiota on kiinnitetty erityisesti riittävien ja oikein kohdennettujen voimavarojen tarpeeseen. Työsuojeluvalvonnan kehittämiseen ja työsuojeluviranomaisen alueelliseen toimivaltaan liittyviä näkökohtia on käsitelty edellä.

Sosiaali- ja terveystieteiden valvontakomitean lausunnosta ilmenee, että voimavarojen vähentäminen on aiheuttanut sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksessa ja valvonnassa ongelmia. Kanteluiden käsittelyajat ja toimintayksiköiden tarkastusten määrät ovat jääneet tulossopimuksissa asetetuista tavoitteista. Myös lastensuojeluun liittyvät kantelut ja valvonta-asiat ovat lisääntyneet, ja valtakunnalliset valvontaohjelmat edelleen lisäävät lastensuojeluun liittyviä tehtäviä. Valvontakomitean lausunnossa kannetaan huolta siitä, että käsittelyaikojen pidentyessä henkilöstöresurssit eivät riitä ennalta ehkäisevään valvontaan. Valvontakomitea on pitänyt välttämättömänä, että sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnan edellyttämät voimavarat turvataan, jotta painopistettä voidaan siirtää valvonnalle asetettujen strategisten tavoitteiden mukaisesti ennalta ehkäisevään valvontaan.

Sivistysvalvontakomitean lausunnossa todetaan, että sivistystoimen laillisuusvalvonnassa ei ole aluehallintovirastoissa ilmennyt yhtä suuria ongelmia kuin sosiaali- ja terveystoimissa. Organisaatiomuutos ja voimavarojen niukkuus ovat kuitenkin johtaneet käytännössä muun muassa

siihen, että ohjeistus ja neuvonta on riittämätöntä ja puutteellista.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla EU-rahoitteiset ohjelmat ovat keskeinen työväline strategisten tavoitteiden ja vaikuttavien tulosten saavuttamisessa alueilla. EU-osarahoitteisiin ohjelmiin ja tukijärjestelmiin sisältyy keskeisenä valvontatehtävien hoitaminen EU-lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Valvontojen suorittaminen on toistaiseksi ehdoton edellytys maksatuksille. Maa- ja metsätalousvalvontakomitea pitää tärkeänä, että ELY-keskusten valvontaresurssien riittävydestä huolehditaan, koska tukimaksatusten mahdollinen siirtyminen valvontojen pitkittymisen takia aiheuttaa merkittäviä taloudellisia ongelmia maatalousyrityksille.

Ympäristöterveydenhuollon alalla uuden eläinlääkintähuoltolain (765/2009) myötä aluehallintovirastoille siirrettiin EU-lainsäädännön edellyttämät säännölliset eläinten hyvinvoinnin valvonnat, maataloustukiin liittyvät ns. täydentävien ehtojen tarkastukset eläintiloilla sekä vaikeimmat eläinsuojelutehtävät. Uusia tehtäviä varten aluehallintovirastoille kohdennettiin lisäresursseja, mutta ongelmana on eräillä alueilla ollut rekrytoida eläinlääkäreitä. Täydentävien ehtojen tarkastusten laiminlyönti voi johtaa rahoituskorjauksiin EU:n komission toimesta, sillä tarkastukset ovat edellytys maataloustukien maksulle. Maa- ja metsätalousvalvontakomitea pitää välttämättömänä, että tarkastukset kyetään kaikkialla suorittamaan siten, että rahoituskorjauksiin ei jouduta.

Edellä mainittu kevään 2013 kehysriihen päätös aluehallintovirastoille myönnetystä lisärahoituksesta ja ELY-keskusten säästöjen myöhentämisestä parantaa mahdollisuuksia hoitaa sosiaali- ja terveystoimen ja maataloustukien valvontaa sekä ympäristöhallinnon tehtäviä. Hallintovalvontakomitea pitää tärkeänä, että aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten toimintamäärärahat mitoitetaan myös valvonnan osalta siten, että toiminta ja määrärahat vastaavat toisiaan. Riittävien voimavarojen turvaamisen ohella valvontakomitea tähdentää myös viranomaisten

omia toimenpiteitä kanteluprosessien tehostamiseksi ja valvontatoimen kehittämiseksi.

Eduskunnalle on annettu hallituksen esitys laiksi hallintolain muuttamisesta (HE 50/2013 vp), jonka tavoitteena on selkeyttää ja täsmentää hallintokantelumenettelyä koskevaa sääntelyä sekä lisätä laillisuusvalvonnan kokonaisvakuuttavuutta mahdollistamalla kanteluja käsittelevien viranomaisten valvontaresurssien käyttö ja suuntaaminen nykyistä paremmin. Lisäksi esitetään säännöksiä viranomaisen velvollisuudesta määrittellä odotettavissa oleva käsittelyaika tietyille asianosaisen oikeusasemaa koskeville hallintoasioille. Velvoitteella pyritään edistämään sellaista hallintokulttuuria, jossa käsittelyn joutuisuus mielletään hyvän hallinnon vaatimaksi laatu- ja oikeusturvatekijäksi.

### Kielelliset palvelut

Aluehallintouudistuksessa toteutetut uudet aluejaotukset eivät muuttaneet kielisuhteita. Selonteon mukaan yleisellä tasolla ei ole tullut esiin, että aluehallinnon viranomaisten palveluissa molemmilla kansalliskielillä olisi tapahtunut merkittäviä muutoksia uudistusta edeltävään tilanteeseen verrattuna. Sivistystoimen ruotsinkielisten palveluiden valtakunnallisen vastuun siirtäminen yhteen aluehallintovirastoon on hallintovaliokunnan saaman selvityksen mukaan osoittautunut toimivaksi ratkaisuksi.

Hallintovaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että Kielibarometri — Språkbarometern 2012 -kyselyn mukaan ruotsinkielisten vastaajien kielellisestä palvelusta ELY-keskuksille antama arvosana oli tarkastelun kohteena olleista valtion viranomaisista alhaisin. Myös perustuslakivaliokunta on pitänyt tätä tietoa huolestuttavana ja katsonut, että perustuslain näkökulmasta on tärkeää kehittää ruotsinkielistä palvelua niin ELY-keskuksissa kuin muissakin aluehallinnon viranomaisissa.

Kaksikielisillä ELY-keskuksilla on käytössä yhteistyömalli, Ruotsin kielen työryhmä, joka edistää mahdollisuuksia järjestää yhdenvertaiset palvelut suomeksi ja ruotsiksi. Asiantuntija-kuulemisessa on tuotu esiin ajatus siitä, että vas-

taava elin voisi koordinoida ruotsinkielistä toimintaa myös kaksikielisissä aluehallintovirastoissa. Hallintovaliokunta katsoo, että yhteistyömallin sovellettavuutta ja hyötyjä aluehallintovirastojen toiminnassa on hyvä selvittää.

### Aluehallintoviranomaisten vastuualueiden asema oikeudenkäynnin osapuolina

Hallintovaliokunta totesi aluehallintouudistuksesta antamassaan mietinnössä (HaVM 13/2009 vp), että uudistuksessa näyttää syntyvän ELY-keskusten sisälle sellaisia oikeudellisia rooleja, jotka joutuvat jännitteelliseen asemaan toisiinsa nähden. Kysymys voi olla muun muassa päätöksentekotoimivallasta tai puhevallasta muutoksenhakutilanteessa oikeusturvan saatavuuteen ulottuvin vaikutuksin. Käsitellessään hallituksen esitystä aluehallinnon viranomaisten tehtäviä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi (HE 161/2009 vp) valiokunta edellytti, että ryhdytään selvittämään niitä kysymyksiä, jotka mahdollisesti liittyvät sisäisiin oikeudellisiin jännitteisiin päätösvallan ja muun puhevallan käyttämisessä uusissa aluehallinnon viranomaisissa (HaVM 18/2009 vp).

Ennen aluehallintouudistusta aluehallintovirastoihin ja ELY-keskuksiin kootut viranomaiset olivat omissa lakisäätteisissä tehtävissään itsenäisiä ja riippumattomia myös suhteessa toisiinsa. Ne toimivat myös itsenäisinä osapuolina hallintotuomioistuimissa. Uudistuksessa asetelma siirtyi uusien yhdistettyjen viranomaisten sisälle, vastuualueiden tasolle. Aluehallintovirastoja ja ELY-keskuksia koskevassa lainsäädännössä on useita säännöksiä, joiden tarkoituksena on jo hallintomenettelyvaiheessa turvata asioiden käsittelyn riippumattomuus ja puolueettomuus sekä oikeusturvan toteutuminen. Näissä säännöksissä on erityisesti otettu huomioon aluehallinnon viranomaisten sellaisten toimialojen tarpeet, joissa asioiden käsittelyn riippumattomuudella ja puolueettomuudella on erityinen lainsäädännöllinen tai kansainvälisoikeudellinen perusta.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) 20 §:ssä säädetään asian

ratkaisemisesta tilanteessa, jossa ELY-keskuksen toimivaltaan kuuluva valvontaa ja velvoitteiden asettamista tai oikeuden myöntämistä koskevan hallintoasian puolueeton käsittely voi ilmeisesti vaarantua sen vuoksi, että keskus on tai on ollut asiassa myös asianosaisena. Tällöin keskuksen on pyydyttävä asianomaista ministeriötä määräämään toinen ELY-keskus käsittelemään asia, jos puolueetonta käsittelyä ei voida sisäisin toimenpitein järjestää. Valiokunnan saaman arvion mukaan säännöstä ei liene käytännössä mainittavasti sovellettu. Tämä ei kuitenkaan vähennä säännöksen tarvetta. Näiltäkin osin on syytä lisäksi korostaa vaatimusta asioiden puolueettoman käsittelyn järjestämisestä viranomaisen sisällä.

Edellä mainitun lain 24 § sisältää valtion edustamista koskevan erityissäännöksen. Sen mukaan ELY-keskus kantaa ja vastaa valtion puolesta sekä valvoo tuomioistuimissa ja viranomaisissa valtion etua ja oikeutta kaikissa toimialaansa kuuluvissa asioissa, jollei toiminnallisesta ohjauksesta vastaava ministeriön tai keskushallinnon viraston edustaja sitä tee. ELY-keskuksen oikeudesta käyttää asianomistajan puhevaltaa säädetään erikseen. Jos keskuksen toimivaltaan kuuluvan asian vaikutukset koskevat merkittävästi kahden tai useamman keskuksen toimialuetta, toiminnallisesta ohjauksesta vastaava ministeriö päättää valtiota edustavasta keskuksesta. Samankaltainen sääntely sisältyy aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 21 §:ään.

Selonteon mukaan aluehallinnon viranomaisilta saatujen tietojen perusteella ongelmia ei pääsääntöisesti ole ollut. ELY-keskusten toimivaltakysymyksiä on ollut ainakin luonnonsuojelun poikkeamispäätöksissä. Oikeuskäytännössä vastuualueita on tällaisissa tilanteissa säännönmukaisesti käsitelty, kuten itsenäisiä viranomaisia, lähtien siitä, että päätöksenteon ja puhevalan käytön riippumattomuusvaatimus täyttyy (esim. KHO 2.3.2011 T 540, KHO 2011:65, KHO 2012:6 ja KHO 2013:22).

### **Hallinto-oikeuksien alueellinen toimivalta**

Aluehallinnon viranomaisten tehtäviä koskevan lainsäädännön muuttamisen yhteydessä hallintovaliokunta edellytti, että ryhdytään selvittämään uudistuksesta mahdollisesti johtuvia hallinto-oikeuksien alueellisen toimivallan sääntelyn epäselvyyksiä (HaVM 18/2009 vp — HE 161/2009 vp). Kysymys liittyi siihen, että hallintolainkäyttölain (586/1996) 12 §:n kannalta ei ollut selvää, millaiseen viranomaiskategoriaan on luettava sellainen uudenlainen valtion alueellinen hallintoviranomainen, jonka toimivalta tietyssä asiaryhmässä on ulotettu sen oman toimialueen lisäksi myös muualle Suomeen. Alueellisen viranomaisen toimialue tai päätoimipaikka määrittää toimivaltaisen hallinto-oikeuden hallintolainkäyttölain (586/1996) 12 §:n mukaisesti, kun taas valtakunnallisen viranomaisen osalta toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyy pykälän 2 momentista tarkemmin ilmenevin tavoin sen mukaan, missä päätöksessä tarkoitettu kiinteistö tai alue sijaitsee tai missä kohteena olevan henkilön kotikunta tai kotipaikka sijaitsee.

Saadun selvityksen mukaan epäselvyyksiä on voitu poistaa alueellisten hallinto-oikeuksien ratkaisulla. Asiassa on myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntöä (KHO 2013:75). Mainitussa tapauksessa viraston päätoimipaikan sijaintipaikka ei ratkaissut hallinto-oikeuden toimivaltaa, vaan ratkaisevaksi muodostui asian alueellisen kohteen sijainti. Edellä kuvattu ongelma ei koske aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueilla ratkaistavia asioita, koska näiden osalta toimivaltainen hallinto-oikeus on aina Vaasan hallinto-oikeus.

Toisentyypisiä ovat tilanteet, joissa tietyn ELY-keskuksen tai aluehallintoviraston toimivalta määrätynlaisissa asioissa on ulotettu sen oman toimialueen ulkopuolella vain osaan muuta maata. Tällöin hallintolainkäyttölain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettujen sijainti- ja kotipaikkaperusteet eivät ilman erityistä oikeuspaikkasäännöstä ole sovellettavissa. Seurauksena voi siten olla, että samaakin asiakokonaisuutta tai hanketta koskevat ratkaisut hajautuvat eri hallinto-oikeuksiin, jos ratkaisevaksi nyt kysymyksessä olevilta osin muodostuu aluehallintoviranomai-

sen päätoimipaikan sijainti ja sen suhde hallinto-oikeuksien tuomiopiiri- jaotukseen.

Parhaillaan on vireillä hovi- ja hallinto-oikeuksien rakenneuudistus, jossa hallinto-oikeuksien ja samalla vastaavasti tuomiopiirien lukumäärä vähenee kahdella ja tuomiopiirejä muutenkin tarkistetaan siten, että kaikkien ELY-keskusten toimialueet kuuluvat kokonaisuutena tietyn hallinto-oikeuden tuomiopiiriin. Tämä vähentää ristiriitatilanteiden esiintymisen todennäköisyyttä.

Lopuksi valiokunta toteaa, että kysymys lakikohtaisista toimivaltasäännöksistä liittyy kuitenkin myös aivan tavanomaisiin aluehallintoviranomaisen alueellisen toimivallan tilanteisiin silloin, kun hallinto-oikeuden alueellinen toimivalta määräytyy hallintolainkäyttölain 12 §:n 1 mo-

mentin mukaisesti hallintoviranomaisen päätoimipaikan perusteella. Tällöinkään tietyn paikkakunnan asioita ei välttämättä käsitellä lähimmässä hallinto-oikeudessa, vaan usein siinä hallinto-oikeudessa, jonka tuomiopiirissä aluehallintoviraston päätoimipaikka sijaitsee.

#### **Päätösehdotus**

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi kannanoton,

*että eduskunta yhtyy selonteon kannanottoihin ja linjauksiin hallintovaliokunnan mietinnöstä ilmenevin huomautuksin ja päätelmin.*

Helsingissä 6 päivänä kesäkuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Pirkko Mattila /ps  
vpj. Maarit Feldt-Ranta /sd  
jäs. Heikki Autto /kok  
Jussi Halla-aho /ps  
Rakel Hiltunen /sd  
Reijo Hongisto /ps  
Risto Kalliorinne /vas  
Elsi Katainen /kesk

Timo V. Korhonen /kesk  
Markus Lohi /kesk  
Outi Mäkelä /kok  
Tapani Mäkinen /kok  
Markku Mäntymaa /kok  
Osmo Soininvaara /vihr  
Ulla-Maj Wideroos /r.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.