

23.3.2016

Dnro 1057/4/16

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Ulla-Maija Lindström**

## **ASIAN PALAUTTAMINEN**

Keski-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) on kirjeellään 8.3.2016 dnro KEHA/2380/2015 ”Asian siirto toimivaltaiselle viranomaiselle hallintolain 21 §:n nojalla” siirtänyt X Oy:n ELY-keskuksen virkamiehen menettelyä koskevan hallintokantelun eduskunnan oikeusasiamiehen käsiteltäväksi.

ELY-keskuksen menettelyn johdosta totean seuraavan.

Oikeusohjeet

*Hallintolaissa* säädetään hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä.

Hallintolain 21 §:n 1 momentissa säädetään asiakirjan siirrosta. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen, jolle on erehdyksestä toimitettu asiakirja sen toimivaltaan kuulumattoman asian käsittelemiseksi, on viipymättä siirrettävä asiakirja toimivaltaiseksi katsomalleen viranomaiselle. Siirrosta on ilmoitettava asiakirjan lähettäjälle.

Hallintolain 8 a luvussa säädetään hallintokantelusta. Luvun 53 a §:ssä säädetään hallintokantelun tekemisestä, 53 b §:ssä hallintokantelun käsittelemisestä, 53 c §:ssä hallintokantelun johdosta annettavasta hallinnollisesta ohjauksesta ja 53 d §:ssä muutoksenhakukiellosta.

Hallintolain 8 a luku lisättiin hallintolakiin lailla (368/2014). Lain esitöiden (HE 50/2013 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan muun ohella seuraavaa.

”Hallintokantelu on laillisuusvalvonnan keino, jolla tarkoitetaan ylemmälle tai muulle valvovalle viranomaiselle osoitettua ilmoitusta tai ilmiäntoa virkatoimen virheellisyydestä taikka viranomaisen toimintaa koskevasta laiminlyönnistä. Hallintokantelun käsite on siinä määrin hallintokäytännössä vakiintunut, ettei sen määritelmää ole perusteltua ottaa lakiin.

Vakiintuneen hallintokäytännön mukainen pääsääntö siitä, että hallintokantelun voi tehdä kuka tahansa. Kannella voi siten myös sellainen henkilö, joka ei ole asianosainen kantelussa kerrotussa menettelyssä. Tämä vastaa vallitsevaa oikeustilaa ja ilmentää yleistä oikeutta tehdä valvovalle viranomaisille ilmoituksia ja ilmiäntoja havaitusta lainvastaisesta menettelystä. Viranomaistoimintaa kohtaan tunnettavan yleisen luottamuksen kannalta on tärkeää, että kuka tahansa voi saattaa viranomaisen menettelyn lainmukaisuuden valvovan viranomaisen selvitettäväksi. Lisäksi valvoville viranomaisille välittyy kanteluiden kautta mahdollisesti muuten pimementoon jäävää tietoa valvottavan toiminnan epäkohdista. Hallintokantelun tekeminen ei perusta sen tekijälle hallintolaissa tarkoitettua asianosaisasemaa.

Valvovalla viranomaisella tarkoitetaan säännösehdoituksessa kaikkia sellaisia viranomaisia,

virkamiehiä tai viranhaltijoita, joiden toimivaltaan kantelun kohteena olevan toiminnan valvonta kuuluu. Valvovan viranomaisen toimivalta määräytyy aineellisoikeudellisten säännösten tai virkamiesoikeudellisten periaatteiden mukaisesti eikä ehdotetulla säännöksellä olisi valvontatoimivaltaa luovaa tai valvovien viranomaisten tehtävänjakoa muuttavaa vaikutusta. Toimivalta tutkia hallintokanteluita voi perustua esimerkiksi ministeriön tai keskusviraston hallintohierarkkisesti ylempään asemaan kantelun kohteena olevaan virastoon nähden, viranomaiselle säädettyyn tehtävään valvoa kantelun kohteena olevaa toimintaa tai toimijaa tai tietyn lain noudattamista taikka virkamiehen asemaan kantelun kohteena olevan virkamiehen esimiehenä.

Hallinnon asiakkaiden kannalta on tärkeää tietää, mille viranomaiselle kantelun voi missäkin asiassa tehdä ja miten hallintokanteluasian hoitamisessa tulee menetellä. Viranomaisten tulee julkisuuslain 20 §:n 2 momentin mukaisesti tiedottaa kanteluasian hoitamisen kannalta tarpeellisista seikoista. Hallinnon sisäisen työnjaon tulee puolestaan olla sillä tavoin selkeä, että sen perusteella on ratkaistavissa, missä viranomaisessa tai millä hallinnollisella tasolla kantelu on kussakin tapauksessa tarkoituksenmukaisinta käsitellä.”

Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksista annetun lain 3 §:ssä säädetään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimialasta ja tehtävistä. Pykälän 2 momentin 3 kohdan mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävänä on valvoa yleistä etua ympäristö- ja vesiasioissa, tuottaa ja jakaa ympäristöä koskevaa tietoa sekä parantaa ympäristötietoutta, ehkäistä ja torjua ympäristövahinkoja ja -haittoja, huolehtia valtion vesitaloudellisista luvista ja yksityisoikeudellisista sopimuksista sekä huolehtia ympäristö-, vesihuolto- ja vesistötoiden toteuttamisesta.

Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksista annetun lain 3 a §:ssä säädetään kehittämis- ja hallintokeskuksen tehtävistä. Pykälän 1 momentin mukaan kehittämis- ja hallintokeskus hoitaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen yhteisiä henkilöstö- ja taloushallinnon tehtäviä ja muita vastaavia palvelu- ja yleishallintotehtäviä sekä antaa yleishallinnollisia ohjeita ja ohjaa niiden soveltamista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa sekä työ- ja elinkeinotoimistoissa. Pykälän 3 momentin mukaan kehittämis- ja hallintokeskuksen virkamies esittelee elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen sekä työ- ja elinkeinotoimiston päätettäväksi valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädettyjä hallintoasioita.

Lain 4 §:n 1 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten lukumäärästä, toimialueista, nimistä ja toimipaikoista sekä kehittämis- ja hallintokeskuksen toimipaikasta säädetään valtioneuvoston asetuksella. Pykälän 2 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus jakautuu sille kuuluvien tehtävien hoitamista varten vastuualueisiin. Keskuksen vastuualueista säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 9 §:ssä säädetään johtamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta johtaa keskuksen johtaja, jona toimii keskuksen yhden vastuualueen päällikkö oman toimensa ohella. Pykälän 2 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen vastuualuetta johtaa vastuualueen päällikkö.

Lain 9 a §:ssä säädetään kehittämis- ja hallintokeskuksen johtamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan kehittämis- ja hallintokeskusta johtaa kehittämis- ja hallintokeskuksen johtaja, joka vastaa kehittämis- ja hallintokeskuksen toiminnan tuloksellisuudesta.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 10 §:ssä säädetään alueiden ratkaisuvallasta. Pykälän 1 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen johtaja ratkaisee keskuksen toimivaltaan kuuluvat asiat, jollei niitä ole säädetty tai työjärjestyksessä määrätty keskuksen muun virkamiehen ratkaistaviksi. Pykälän 2 momentin

mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen johtaja voi ottaa ratkaistavakseen asian, joka koskee keskuksen yhteisiä toimintoja sekä asian, joka koskee keskuksen yhteistä rakennerahasto-ohjelmatyötä. Keskuksen johtaja ei voi kuitenkaan ottaa ratkaistavakseen asiaa, joka kuuluu keskuksen vastuualueen tehtäviin ja toimivaltaan. Pykälän 3 momentin mukaan kehittämis- ja hallintokeskuksen johtaja ratkaisee kehittämis- ja hallintokeskuksen toimivaltaan kuuluvat asiat, ellei niistä toisin säädetä tai kehittämis- ja hallintokeskuksen työjärjestyksessä toisin määrätä. Pykälän 4 momentin mukaan kehittämis- ja hallintokeskuksen johtaja voi ottaa ratkaistavakseen asian, joka kuuluu kehittämis- ja hallintokeskuksen toimivaltaan.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun valtioneuvoston asetuksessa säädetään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten nimistä, toimialueista ja toimipaikoista sekä vastuualueiden sijoittumisesta keskuksiin ja niiden toimialueista. Asetuksen 29 §:ssä säädetään kehittämis- ja hallintokeskuksen virkamiehen toimivallasta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen hallintoasioiden esittelyssä. Pykälän 4 kohdan mukaan kehittämis- ja hallintokeskuksen virkamies esittelee ratkaistaviksi kanteluasioita koskevat vastaukset sille tai niille elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille sekä työ- ja elinkeinotoimistoille, joita kantelu koskee, ellei niistä muualla lainsäädännössä toisin säädetä.

#### Yhteenveto ja johtopäätös

X Oy oli 6.8.2014 Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastolle lähettämässään ja hallintolain 53 a §:ssä mukaiseksi hallintokanteluksi otsikoimassaan kirjoituksessa arvostellut Keski-Suomen ELY-keskuksen ympäristögeologin suorittamaa valvontakäyntiä 9.6.2014 X Oy:n maa-ainesalueella. Kantelukirjoituksessa epäiltiin, että menettely oli muun ohella hallintolain 39 §:ssä säädetyn tarkastusta koskevan säännöksen vastainen. Aluehallintovirasto oli tutkinut kantelukirjoituksen kunnalliskanteluna. Päätöksellään 20.10.2015 aluehallintovirasto siirsi hallintokantelun valtion virkamiehen toimintaa koskevalta osin toimivaltaansa kuulumattomana Keski-Suomen ELY-keskuksen tutkittavaksi.

Asiassa on ollut kysymys hallintokantelusta, joka kohdistuu Keski-Suomen ELY-keskuksen virkamieheen. Hallintokantelu on laillisuusvalvonnan keino, jolla tarkoitetaan ylemmälle tai muulle valvovalle viranomaiselle osoitettua ilmoitusta tai ilmiäntoita virkatoimen virheellisyydestä taikka viranomaisen toimintaa koskevasta laiminlyönnistä. Valvovan viranomaisen toimivalta määräytyy aineellisoikeudellisten säännösten tai virkamiesoikeudellisten periaatteiden nojalla. Toimivalta tutkia hallintokantelu voi perustua esimerkiksi virkahierarkiaan, viranomaiselle säädettyyn tehtävään valvoa toimintaa tai virkamiehen esimiesasemaan.

ELY-keskuksista annetussa laissa on säädetty keskusten johtamisesta ja asioiden ratkaisuvallasta. ELY-keskuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 29 §:ssä säädetään kehittämis- ja hallintokeskuksen virkamiehen toimivallasta ELY-keskusten hallintoasioiden esittelyssä. Pykälän 4 kohdan mukaan kehittämis- ja hallintokeskuksen virkamies esittelee ratkaistavaksi kanteluasioita koskevat vastaukset sille ELY-keskukselle, joita kantelu koskee, ellei niistä muualla lainsäädännössä toisin säädetä. Keski-Suomen ELY-keskuksen työjärjestyksen 19 §:ssä säädetään asioiden valmistelusta, informoinnista, esittelystä ja ratkaisemisesta.

Hallintolain 21 §:n 1 momentin mukaan viranomainen, jolle on erehdyksessä toimitettu asiakirja sen toimivaltaan kuulumattoman asian käsittelemiseksi, on viipymättä siirrettävä

asiakirja toimivaltaiseksi katsomalleen viranomaiselle. Keski-Suomen ELY-keskus on ollut edellä selostettujen ELY-keskuksista annetun lain ja valtioneuvoston asetuksen sekä hallintolain oikeusohjeiden nojalla toimivaltainen käsittelemään ja ratkaisemaan hallintokantelun, joka koskee sen virkamiehen menettelyä ympäristösuojelulaissa (86/2000) tarkoitetun tarkastuksen toimittamisessa. ELY-keskus ei siten ole voinut hallintolain 21 §:n nojalla siirtää tätä hallintokantelua eduskunnan oikeusasiamiehen käsiteltäväksi. Tämän vuoksi palautan kanteluasian ELY-keskuksen käsiteltäväksi.

Ottaen huomioon asian käsittelyn eri vaiheissa jo kulunut aika, pyydän ELY-keskusta ilmoittamaan minulle 1.9.2016 mennessä, mihin toimenpiteisiin asia on johtanut.

Olen saattanut asian palauttamisen ELY-keskukselle erikseen tiedoksi X Oy:lle lähettämällä sille jäljennöksen tästä asiakirjasta.