



ASIA Hämeenlinnan kaupungin tilaaja-tuottajamalli rakennus- ja ympäristövalvonnassa

ASIAN VIREILLETULO

Hämeenlinnan kaupungin maankäyttö- ja ympäristöpalveluihin 20.3.2009 tekemäni tarkastuskäynnin (tarkastuskertomus 17.4.2009, dnro OKV/4/51/2009) jälkeen päätin ottaa omana aloitteenani tutkittavaksi rakennus- ja ympäristövalvonnan aseman ja sen riippumattomuuden Hämeenlinnan kaupungin tilaaja-tuottajamallissa. Tarkoitukseni oli selvittää, voiko rakennus- ja ympäristövalvonta toimia riippumattomasti ja uskottavasti kaupungin palvelutuotannossa, minkälainen määräysvalta tilaajalla on valvontapalveluihin ja resursseihin ja voiko viranomais-toimintaa ohjata palvelusopimuksilla.

Pyysin Hämeenlinnan kaupunkia toimittamaan selvityksen, jossa esitellään yksityiskohtaisemmin tilaaja-tuottajamallin toimivuutta rakennus- ja ympäristövalvonnan käytännössä, tilaajan valvonta- ja ohjaustoimivaltaa tuottajiin nähden ja vastataan ainakin seuraaviin kysymyksiin:

- Miten rakennus- ja ympäristövalvonnan riippumattomuus ja itsenäisyys voidaan taata tilanteessa, jossa kaupunki on itse luvanhakijana (tai hakee lupaa jonkin toisen toimijan lukuun esimerkiksi kiinteistönmuodostuksen tai -omistuksen ollessa keskeneräinen) tai harjoittaa toimintaa, johon valvontaviranomaisen tulisi puuttua esimerkiksi pakkokeinoin?
- Miten rakennus- ja ympäristövalvonnan riippumattomuus ja itsenäisyys voidaan tosiasiallisesti taata, kun tilaajalla on toimivalta päättää tuottajan taloudellisista ja henkilöresursseista, esimerkiksi lupatulojen ohjaamisesta ja palveluiden ostamisesta ylipäättään?
- Minkälaiset mahdollisuudet tilaaja-tuottajamalli tarjoaa rakennus- ja ympäristöhankkeisiin mahdollisesti liittyvien epäasiallisten kytköksen kitkemiseen (esimerkiksi kunnan hallinnossa toimivien henkilöiden sidonnaisuudet suuriin ketjuihin ja yksityisiin toimijoihin)?
- Onko kaupungin käsityksen mukaan nähtävissä ongelmia tai ristiriitaisuuksia lupa- ja valvontaviranomaisen toiminnan ohjaamisessa sopimusten (ns. palvelu- ja kumppanuussopimusten) perusteella?
- Voiko edellä esitetyn tyyppistä epäilyä viranomaistoiminnan riippumattomuudesta syntyä myös jollakin muulla kaupungin toimialalla?

Tarkastuksen yhteydessä saamieni tietojen mukaan samantyyppinen tilaaja-tuottajamalli on käytössä myös muun muassa Tampereella, jossa organisaatiota on kuitenkin myöhemmin muutettu. Pyysin selvityksessä esittämään, millä tavoin Tampereen malli valvonnan osalta poikkeaa Hämeenlinnassa käytössä olevasta sekä arvioimaan eroja viranomaisen toiminnan uskottavuuden ja puolueettomuuden näkökulmasta. Selvitystä annettaessa pyysin huomiomaan erityisesti perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaisen oikeusvaltioperiaatteen, jonka mukaan kaiken julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja johon sisältyy edellytys viranomaistoiminnan näyttäytymisestä myös ulospäin puolueettomana, asiakkaita kohtaan tasapuolisena, uskottavana ja yleistä luottamusta herättävänä.

SELVITYS

Hämeenlinnan kaupunki on antanut Hämeenlinnan kaupunginhallituksessa 23.11.2009 § 16 käsitellyn selvityksen.

Tampereen kaupunki on antanut 24.11.2010 päivätyn selvityksen (pormestarin päätöspöytäkirja 24.11.2010, 348 §).

Hämeenlinnan kaupungilta on vielä erikseen pyytämällä saatu helmikuussa 2011 yhdyskuntaja ympäristöpalveluiden palvelusuunnitelma 2010 – 2013 sekä ympäristö- ja rakennuslautakunnan palvelusopimukset 2009 ja 2010.

Oikeuskanslerinvirastosta on lisäksi oltu puhelimitse ja sähköpostitse yhteydessä mm. Hämeenlinnan kaupungin tilaajajohtajaan ja kaupunginlakimieheen.

RATKAISU

1. Asiassa saatu selvitys

1.1 Lupa-asioiden käsittely ja pakkokeinot

Hämeenlinnan kaupunki toteaa selvityksessään, että rakennus- ja ympäristölupien käsittely on virkavastuullista, pitkälle lainsäädännön ohjaamaa toimintaa. Hallintosäännön 10 luvun 13 §:n mukaan lähtökohtaisesti ympäristö- ja rakennuslautakunnan esittelijänä toimii tilaajajohtaja tai hänen määräämänsä viranhaltija. Silloin, kun rakennus-, ympäristö- tai poikkeamisluvan tai suunnittelutarveratkaisun hakijana on Hämeenlinnan kaupunki tai kaupunkikonserniin kuuluva yksikkö, esittelijänä lautakunnassa toimii palvelutuotannon toimintasäännön kohdan 9.2 mukaisesti rakennusvalvonnasta ja ympäristöstä vastaava palvelupäällikkö tai johtava rakennus-tarkastaja. Selvityksen mukaan näiden lupa-asioiden valmistelu tapahtuu täysin valmistelevan viranomaisen (johtava rakennus-tarkastaja, rakennus-tarkastaja, ympäristö-tarkastaja tms.) toimesta virkavastuulla ilman tilaajan osallistumista prosessiin. Tilaajajohtaja ja valmistelevat virkamiehet keskustelevat lähinnä aikataulukysymyksistä tai hakemuksiin muutoin liittyvistä strategisista linjauksista.

Kaupunki toteaa selvityksessään, että lupa-asian valmistelu tapahtuu normaalisti toimivaltaisten viranhaltijoiden toimesta myös niissä tilanteissa, joissa luvan hakija ei vielä ole saanut omistus- tai vuokraoikeutta kaupungin toistaiseksi omistamaan kohteeseen. Tuolloin kaupunki harkitsee erikseen, onko luvan hakijalle mahdollista antaa valtakirja kaupunginhallituksen puolesta.

Mikäli kaupunki harjoittaisi toimintaa, johon lupaviranomaisen tulisi puuttua esimerkiksi pakkokeinoin, asian valmistelisivat toimivaltaiset viranhaltijat virkavastuulla ja päätöksen pakkokeinon käyttämisestä tekisi toimivaltainen monijäseninen toimielin. Selvityksen mukaan tällöinkin huolehdittaisiin siitä, että esteelliset viranhaltijat eivät osallistu päätöksentekoprosessiin.

1.2 Ohjaus ja resursseista päättäminen

Hämeenlinnan kaupungin hallintosäännön 7 luvun 1 §:n mukaan kaupunginvaltuusto hyväksyy talousarviossa toimielimille ja palvelutuotannon palvelualueille määrärahat, tuloarviot ja tavoitteet. Vuoden 2010 talousarvion sitovuudesta valtuusto on päättänyt muun muassa, että

- tilaajalautakunnille myönnetty menomääräraha on sitova,
- jos lautakunnan ennustamat toimintatuotot eivät toteudu, menoja on pienennettävä vastavasti,
- tuottajaosassa ovat sitovat yhteenlasketut toimintakulut ja toimintatuotot ja
- hallintosäännössä on ohjeet talousarvion muutosesitysten teosta.

Selvityksen mukaan päätös Hämeenlinnan kaupungin organisaation muuttamiseksi perustuu asiakaslähtöisyyteen, kustannustietouteen ja palvelujen tehostamiseen. Päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja selkeyttä on haluttu lisätä siten, että poliittinen päätöksenteko vastaa asiakkaille tuotetuista palveluista ja suurista linjauksista samalla kun palveluja tuottavat yksiköt saavat lisää vapautta ja vastuuta oman toimintansa kehittämiseen. Hämeenlinnan tilaaja-tuottajamalli perustuu ratkaisuun, jossa kaikkien sektoreiden viranomaistyö on osa muuta palvelutuotantoa ja sen perusteluna on ollut toiminnan selkiyttäminen. Kaikki asiakkaille tuotetut palvelut hoidetaan tuotantopuolella.

Tilaajaorganisaatio on selvityksen mukaan suhteellisen pieni, ja sen tehtävät keskittyvät sektorin yleiseen kehittämiseen, asiakastarpeiden kartoittamiseen ja asiakkaille tuotettujen palvelujen tilaamiseen. Tilaaja ei puutu tuotannon sisäiseen toimintaan, mutta on tukena tuotannon kehittäessä omaa toimintaansa. Siltä osin kuin kysymys on lakisääteisten viranomaistehtävien hoitamisesta, toiminta on asianomaisen lautakunnan alaista. Muutoin palvelutuotanto on kaupunginhallituksen alaista.

Tilaaja-tuottajamallin avulla kaupungin tuotantoyksiköt saavat selvityksen mukaan entistä organisaatiota itsenäisemmän aseman kehittää toimintaansa ja päättää omista resursseistaan ja niiden suuntaamisesta. Tuotantoyksiköiden oma vapaus toiminnan ohjaamisessa ja samanaikainen vastuu resurssien kohdentamisessa lisääntyvät näin merkittävästi. Selvityksessä todetaan, että lakisääteisissä viranomaistehtävissä virkavastuu ja lain noudattaminen ovat toiminnan perusta. Tuotantoyksiköiden päätösvalmistelun tulee selvityksen mukaan perustua yksiselitteisesti voimassa oleviin säädöksiin ja mikäli tuotannon edustaja havaitsee ongelmia resursseissa, tulee hänen vastuullisesti ottaa asia esille tilaajan ja tuottajan välisessä yhteistyössä.

Organisaation toiminta rakentuu selvityksen mukaan sopimuskäytäntöön, jossa lautakunnat määrittelevät saadun talousarvioraamin perusteella toiminnan painopisteet ja eri sektoreille asetettavat toiminnalliset, laadulliset ja taloudelliset tavoitteet. Sopimusrakenne perustuu malliin, jossa kaupungin asettamat strategiset päämäärät ohjaavat koko toimintaa, niistä johdetaan lautakunta-kohtaiset palvelusuunnitelmat valtuustokaudelle ja edelleen vuosittain tarkentuvat palvelusopimukset. Kaupunginhallituksen selvityksessä todetaan, että sopimusrakenne parantaa ja selkeyttää kuvaa siitä, mitä palveluja asukkaille tuotetaan, millä tavalla ja kuinka toimintaa seurataan. Avoimuus ja läpinäkyvyys ovat kulmakiviä tavoitteessa turvata yksittäisen tuotantoyksikön toimintamahdollisuudet. Toisaalta päättäjille annetaan näin tietoa toiminnasta ja sen tuloksista. Tätä kautta resursseja on selvityksen mukaan mahdollista kehittää ja kohdentaa oikein niihin yksiköihin, joissa tarvetta on nähtävissä.

Selvityksessä todetaan, että käytettävissä olevat varat suunnataan toiminnan tarpeiden mukaan, eikä enakkoon ”korvamerkittyä” rahaa minkään toiminnan osalta ole olemassa. Päätöksentekoa ja rahoituksen suuntaamista oikeisiin kohteisiin helpottaa ajantasainen, oikein kohdennettu tieto kustannuksista ja palvelujen tuottamisesta, mihin tarkoitukseen tilaaja-tuottajamallin mukainen palvelusopimuskäytäntö on rakennettu.

Palvelusopimuksen tavoitteet, tarvittavat resurssit ja kehittämiskohteet käydään läpi tilaajan ja tuottajan välisissä neuvotteluissa. Esimerkiksi lupakäsittelyssä lopullinen taloudellinen tilanne selviää vasta toimintavuoden aikana, kun saadaan tietoa haettavista lupamääristä tai muista ostettavista palveluista. Vuosittainen seuranta ja palvelusopimuksen mukainen yhteistyö on selvityksen mukaan tärkeää, jotta voidaan reagoida ajoissa toiminnassa tapahtuviin muutoksiin. Mikäli toiminnan tuotot ylittävät tavoitteet, voidaan niitä käyttää muun toiminnan tukemiseen. Samalla arvioidaan, onko kaupungin lisättävä resursseja kovan kysynnän aikana palvelutason turvaamiseksi. Selvityksen mukaan on ensiarvoisen tärkeää, että tuotantoyksikkö pystyy kuvaamaan ja tunnistamaan toimintansa laajuuden ja resurssit, mikä onkin tilaaja-tuottajamallin yksi perustavoitteista. Toisaalta on mahdollista, että muiden yksiköiden rahoitusta käytetään talouden tasapainottamiseksi tilanteessa, jossa palvelujen ostot tai lupamäärät jäävät ennakoitua pienemmiksi.

Selvityksen mukaan kaupungin kokonaistaloudellinen vastuu toiminnasta ei merkitse tuotantoyksikön osalta sitä, että tilaaja puuttuu tuottajan toimintatapoihin tai asiantuntijaosaamista vaativiin ratkaisuihin. Erityisesti viranomaispalveluissa tuottaja vastaa selvityksen mukaan itsenäisesti ja virkavastuullisesti lakisääteisistä tehtävistä ja viranhaltijapäätöksistä. Selvityksessä todetaan, että virkavastuulla toimiva ja julkista valtaa käyttävä henkilö on aina velvollinen noudattamaan lakia riippumatta siitä, mikä on hänen asemansa organisaatorakenteessa tai siitä, mikä on organisaation noudattama toimintamalli. Kaupunginhallitus katsoo, että tilaaja-tuottajamallin etuna on asioiden näkyväksi tekeminen ja toiminnassa olevien puutteiden löytäminen ja sitä kautta asiakkaille suunnattujen palvelujen parantaminen.

Tilaaja-tuottajamallin käyttöönotto merkitsi selvityksen mukaan mm. rakennus- ja ympäristöpalveluissa sitä, että viranomaispäätöksentekoa delegoitiin alaspäin niissä asioissa, joissa se lain mukaan oli mahdollista. Näin tarkastajien päätösvalta kasvoi samalla kun lautakunnan päätettäväksi tulivat pelkästään merkittävimmät ja kaupungin kehittämisen kannalta strategiset hankkeet. Toimenpiteellä pyrittiin toiminnan joustavuuteen, asiantuntija-aseman vahvistamiseen ja ennen kaikkea asiakkaille tuotettavien palveluiden tehokkuuteen. Tavoitteena on parantaa lupaprosessia ja lyhentää käsittelyyn käytettyä aikaa. Palvelusopimus tarjoaa selvityksen mukaan hyvän alustan myös tämän tavoitteen saavuttamiseen, kun vuosittain kerätään tietoa lupamääristä, niiden jakautumisesta lupatyyppeihin, lupien läpimenoajoista ja mahdollisista ongelmakohdista.

1.3 Epäasialliset kytkökset

Lähtökohtana tilaaja-tuottajamallissa on avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisääntyminen, mikä vaikuttaa selvityksen mukaan kaikkeen toimintaan. Selvityksessä esitetään, että sinänsä erilaisten taloudellisten tms. kytkentöjen vaikutukset toimintaan eivät liity itse organisaatiomalliin vaan kunkin päättäjän ja viranhaltijan omaan toimintaan. Viranhaltija toimii aina virkavastuulla. Selvityksen mukaan Hämeenlinnassa ei erilaisten prosessien yhteydessä ole noussut esiin kytkentöjä, jotka olisivat vääristäneet päätöksentekoa.

1.4 Yhteenveto

Yhteenvetona kysymyksiin Hämeenlinnan kaupunki toteaa, että tilaaja-tuottajamalli parantaa ja vapauttaa rakennus- ja ympäristövalvonnan toimintaa antamalla sille lisää toimivaltuuksia, lisäämällä avoimuutta kuntalaisten ja päättäjien suuntaan ja toisaalta luo paremmat mahdollisuudet toiminnan omaehtoiseen kehittämiseen. Selvityksen mukaan se turvaa samalla perustuslain 2 §:n 3 momentin periaatteen viranomaistoiminnan näyttäytymisestä ulospäin luotettavana, koska toiminnan puitteet ja seuranta on rakennettu avoimiin asiakirjoihin ja yhteistyöhön.

1.5 Tampereen malli

Saamiene tietojen mukaan Tampereen kaupungissa käytössä olevassa tilaaja-tuottajamallin sovelluksessa mm. rakennus- ja ympäristövalvonta on alun perin sijoitettu tuotantopalveluihin, mutta valvontatoiminta on myöhemmin siirretty tilaajaryhmään. Selvityspyyntökirjeessä esitettyyn vertailupyyntöön Hämeenlinnan ja Tampereen tilaaja-tuottajamallien eroavaisuuksista rakennus- ja ympäristövalvonnassa Hämeenlinnan kaupunki toteaa, että selvityksen valmistelun yhteydessä saatujen tietojen mukaan Tampereen valvontaorganisaation muutos ei olisi johnut valvontaan liittyneistä ongelmista. Hämeenlinnan kaupunki katsoo, että apulaisoikeuskanslerilla on kuitenkin parhaat edellytykset saada selville, miten ja millä perusteella Tampereen kaupungin organisaatiota on muutettu.

Hämeenlinnan mallin arvioimiseksi pyysin Tampereen kaupungilta selvitystä niistä perusteista, joiden vuoksi Tampereen kaupunki on katsonut, ettei valvontatoiminta kuulu palvelutuotantoon ja on päättänyt sijoittamaan ympäristö- ja rakennusvalvonnan tilaajaryhmään. Pyysin myös selvittämään yksityiskohtaisesti ja konkreettisesti niitä järjestelyjä, ohjeita ja muita toimia, joilla palvelutuotannon riippumattomuus ja oikeudellinen moitteettomuus Tampereen kaupungissa turvataan.

Tampereen kaupungilta saatujen tietojen mukaan Tampereen kaupunki siirtyi tilaaja-tuottajamalliin kaikissa toiminnoissaan 1.1.2007 alkaen. Kaupungin lautakuntien johtosäännön (16.8.2006) mukaan yhdyskuntalautakunnan tehtävänä on mm. tilaajana järjestää maaomaisuuden kehittämistä sekä kaupunkiympäristön suunnittelua, rakentamista ja ylläpitoa koskevat palvelut. Lautakunnassa on ympäristö- ja rakennusjaosto, joka toimii mm. kunnan ympäristönsuojeluviranomaisena, luonnonsuojeluviranomaisena, rakennusvalvontaviranomaisena sekä maa-aineslaissa tarkoitettuna lupa- ja valvontaviranomaisena. Johtosäännön mukaan lautakunnan tehtävänä on oman toimintansa osalta vastata viranomaistoiminnasta. Lautakunta voi päättää johtosäännössä mainitun toimivaltaansa kuuluvan asian siirtämisestä ratkaistavaksi viranomaiselle, joka tässä päätöksenteossa toimii lautakunnan alaisuudessa.

Yhdyskuntatuotannon viranomaispalveluiden toimintasäännön (2.1.2007) mukaan viranomaispalvelut toimi katu- ja vihertuotannon sekä yhdyskuntatuotannon yhteisen johtokunnan alaisuudessa. Viranomaispalveluiden vastuualueina olivat mm. ympäristöpalvelut ja rakennusvalvonta. Kaupunginvaltuusto päätti 18.6.2008 kunnallisten liikelaitosten perustamisesta, ja pormestarin päätöksellä 24.10.2008 yhdyskuntatuotannon viranomaispalveluiden henkilöstö siirtyi tilaajaryhmään 1.1.2009 muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta.

Saadun selvityksen mukaan lautakunta on lautakuntien johtosäännön mukaisesti vastannut koko tilaaja-tuottajamallin voimassaolon ajan viranomaistoiminnasta. Lautakunnan ympäristö- ja rakennusjaosto on toiminut kunnan rakennus- ja ympäristönsuojeluviranomaisena. Kaupunginvaltuusto on antanut jaostolle toimivallan viranomaistoimintaan johtosäännöllä. Lautakunta ei ole delegoinut päätösvaltaa näissä asioissa jaostolle. Lautakunnalla ei ole otto-oikeutta lupasioihin. Tampereen kaupungin verkkosivujen mukaan rakennuslupa-asiat ratkaisee mm. hankkeen koosta riippuen yhdyskuntalautakunnan ympäristö- ja rakennusjaosto tai rakennusvalvonnan viranhaltija. Rakennusvalvonnan ja ympäristönsuojeluyksikön henkilöstö oli sijoitettuna tuotantopuolelle 1.1.2007 ja 1.1.2009 välisen ajan. Viranomaistoiminnassaan viranhaltijat kuitenkin toimivat tuolloinkin toimivaltaa siirtäneen lautakunnan alaisuudessa.

Selvityksen mukaan rakennusvalvonnan ja ympäristönsuojeluyksikön henkilöstön siirtäminen tilaajaryhmään 1.1.2009 lukien ei johtunut siitä, että rakennusvalvonnan organisaatio olisi ollut ongelmallinen, vaan kuntalain uudesta kunnallisia liikelaitoksia koskevasta 10 a luvusta. Lainmuutoksen vuoksi kaupunginvaltuusto päätti 18.6.2008, että kunnalliseksi liikelaitokseksi perustettiin mm. Tampereen Infratuotanto Liikelaitos, jolle siirtyivät Tampereen katu- ja vihertuotannon, yhdyskuntatuotannon suunnittelupalvelujen sekä Tampereen auto- ja konekeskuksen tehtävät. Yhdyskuntatuotannon viranomaispalvelut (viranomaispalvelujen tukitehtävät, palvelupiste Frenckell, ympäristöpalvelut, rakennusvalvonta, kaupunkimittaus ja katutilavalvonta) ja henkilöstö siirtyivät tässä yhteydessä tilaajaryhmään.

2. Arviointi

2.1 Oikeuskanslerin tehtävistä ja toimivallasta

Oikeuskanslerin tulee perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Perustuslain 111 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerilla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 3 §:n 1 momentin mukaan oikeuskansleri käsittelee hänelle osoitettuja kirjallisia kanteluja ja viranomaisten ilmoituksia. Oikeuskansleri voi ottaa asian käsiteltäväksi myös omasta aloitteestaan. Lain 4 §:n mukaan oikeuskanslerin on tutkittava asia, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta.

Viimeksi mainitun lain 6 §:ssä on säädetty niistä toimenpiteistä, joihin oikeuskansleri voi ryhtyä havaittuaan, että joku tai jokin perustuslain 108 §:ssä mainittu taho on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä. Oikeuskansleri voi pykälän 1 momentin mu-

kaan antaa asianomaiselle huomautuksen vastaisen varalle, mikäli hän ei harkitse olevan aiheutta syytteen nostamiseen. Huomautus voidaan antaa myös viranomaiselle tai muulle yhteisölle. Asian laadun vaatiessa oikeuskansleri voi pykälän 2 momentin mukaisesti kiinnittää asianomaisen huomiota lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 7 §:n mukaan oikeuskanslerilla on oikeus tehdä ehdotuksia säännösten ja määräysten kehittämiseksi ja muuttamiseksi, jos valvonnassa on havaittu niissä puutteita tai ristiriitaisuuksia taikka jos ne ovat aiheuttaneet oikeudenkäytössä tai hallinnossa epätietoisuutta tai eriäviä tulkintoja.

Saman lain 8 §:n mukaan oikeuskanslerilla on tehtäviään suorittaessaan oikeus viipymättä saada kaikilta viranomaisilta sellaista virka-apua, jonka antamiseen asianomainen viranomainen on toimivaltainen.

2.2 Tutkinnan kohteesta ja sen selvittämisestä

Viranomaistoiminnan yleisenä laillisuusvalvojana oikeuskanslerin tehtävänä ei ole arvioida valvontatoimivaltaansa kuuluvien viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien tahojen toiminnan tarkoituksenmukaisuutta tai tehokkuutta. Sen sijaan järjestelmän tarkasteleminen siitä lähtökohdasta, toteutuvatko siinä perustuslain 2 §:n oikeusvaltioperiaate sekä 21 §:ssä turvatut oikeusturva ja hyvän hallinnon takeet, kuuluu oikeuskanslerin toimivaltaan ja tehtäviin. Viranomaisen toiminnan puolueettomuus on yksi hallinto-oikeudellisista peruseriaatteista. Tämä asia otettiin tutkittavaksi omana aloitteena muun muassa sen selvittämiseksi, onko rakennus- ja ympäristövalvonnan asema Hämeenlinnan kaupungin organisaatiossa järjestetty siten, että viranomaisen toiminnan riippumattomuus ja puolueettomuus on turvattu, ja näyttäytykö toiminta sellaisena myös ulospäin. Arvion tekemiseksi oli tarpeen saada selvyyttä erityisesti tilaajan ja tuottajan välisiin toimivalta-, ohjaus- ja valvontasuhteisiin.

Hämeenlinnan kaupungin selvityksessä keskitytään korostamaan käyttöön otetun tilaaja-tuottajamallin hyviä puolia ja tavoitteita sekä yksittäisen viranhaltijan virkavastuuta ja velvollisuutta lain mukaiseen menettelyyn sellaisenaan takuuna järjestelmän hyvän hallinnon mukaisuudesta. Esittämäni kysymystä palvelusopimusten soveltumisesta viranomaistoiminnan ohjaamisessa ei ole pohdittu rakenteellisesti ja järjestelmän mahdollisuudet sidonnaisuuksien kitkemiseksi ovat jääneet kokonaan selvittämättä. Kysymys Tampereen ja Hämeenlinnan kaupunkien käyttöön ottamien mallien eroista ja erityisesti syistä, jotka ovat johtaneet ympäristö- ja rakennusvalvontatoiminnan siirtämiseen palvelutuotannosta tilaajaryhmään, sivuutetaan ohjaamalla apulaisoikeuskansleri kysymään asiaa Tampereen kaupungilta. Valvonnan riippumattomuuden ja uskottavuuden arvioimisen kannalta nämä ovat kuitenkin nähdäkseni keskeisiä kysymyksiä, joita myös Hämeenlinnan kaupungin tulisi itsekkin pohtia ja selvittää – ei ainoastaan selvityspyyntöni vaan koko järjestelmän uskottavuuden ja toimivuuden vuoksi.

Lisäksi tutkittavaksi otetun asian selvittäminen palvelee parhaimmillaan oikeuskanslerinviraston tiedonhankintaa myös tiukasti rajatun tutkinnan kohteen ulkopuolelta. Toisaalta viranomaisen menettelyn tai käytössä olevan järjestelmän lainmukaisuuden arvioiminen vaikeutuu merkittävästi, jos saadut tiedot ovat yksipuolisia tai muuten puutteellisia. Voi myös olettaa, että viranomaisen toimintaa ei ole järjestetty läpinäkyvästi tai selkeästi, jos viranomaiselle itselleenkin sen selvittäminen laillisuusvalvonnassa on ilmeisen vaikeaa. Näin on ollut Hämeenlinnan tapauksessa: yksilöityihin ja puhelimitse tarkennettuihin selvityspyyntöihin on vastattu osin puutteellisesti ja jopa järjestelmän perusasiakirjoja, kuten palvelusopimuksia jouduttiin vielä erikseen ja nimenomaisesti pyytämään. Kaupungin verkkosivuiltakaan ei ole vaivattomasti löytynyt asiaa selvittäviä tietoja.

Järjestelmä ei ole tällöin kaupungin väitteiden mukaisesti läpinäkyvä, eikä hallintolain 7 §:n mukaiselle palveluperiaatteen ja palvelun asianmukaisuuden toteutumiselle ole edellytyksiä. Niiden mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Toisekseen on kysymyksenalaista, miten kaupunki pystyy vastaamaan hallinnon asiakkaiden tilaaja-tuottaja-järjestelmää koskeviin hallintolain 8 §:n mukaisiin tiedusteluihin, jos kaupungilla on hankaluuksia täyttää perustuslain 111 §:n velvoitetta laillisuusvalvonnan tiedonsaantioikeudesta. Hallintolain 8 §:n perusteella viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Tilaaaja-tuottajamalli on keskeisimpiä kunnan palvelujärjestelmää koskevia viimeaikaisia muutoksia Hämeenlinnan kaupungissa ja on oletettavaa, että tällainen uudistus kiinnostaa kuntalaisia. On kuitenkin kysymyksenalaista, miten kuntalain 4 luvussa säädetyt kunnan asukkaiden osallistumisoikeudet - kuten 27 §:n osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet, 28 §:n aloiteoikeus sekä 29 §:n mukainen tiedottaminen - toteutuvat Hämeenlinnan kaupungin tarjoamilla tiedoilla.

2.3 Viranomaisen toiminnan puolueettomuudesta ja uskottavuudesta yleisesti

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan perustuslain 21 §:n 3 momentin mukaan lailla. Julkisen vallan on perustuslain 22 §:n nojalla turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Hallintolain (434/2003) 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasa-arvoisesti sekä käytettävä toimivaltansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Viranomaisen toiminnan puolueettomuus ilmentää hallinto-oikeudellista objektiviteettiperiaatetta, jonka mukaan hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai muuten vieraisiin perusteisiin. Hallintolain 6 §:ää koskevien perustelujen (HE 72/2002 vp, s. 55) mukaan tällaisia perusteita voivat olla esimerkiksi ystävien suosinta, henkilökohtaisen hyödyn tavoittelu tai julkisyhteisön erityisten taloudellisten etujen tavoittelu. Viranomaisen päätöksenteon ja toiminnan yleensäkin on oltava puolueetonta ja objektiivisesti perusteltavissa.

Viranomaisen toiminnan puolueettomuus edellyttää sitä, että menettely myös näyttää ulospäin puolueettomalta, eikä herätä epäilyksiä epäasiallisista kytköksistä tai riippuvuuksista. Hallintolain esteellisyysäännökset konkretisoivat objektiviteettiperiaatetta määrittelemällä tarkemmin tilanteita, joissa yksittäisen viranhaltijan (hallintopäätöksen tekijän, asian valmistelijan tai palvelua toteuttavan) puolueettomuus voi erityisestä syystä vaarantua. Tämän subjektiivisen puolueettomuuden edellytyksen lisäksi huomioon on otettava myös objektiivinen puolueettomuus, joka korostaa yleistä luottamusta asian käsittelyn ja päätöksenteon objektiivisuuteen ja riippumattomuuteen. Käsittelyn ja päätöksenteon puolueettomuuden ja uskottavuuden turvaamiseen tulee julkishallinnon organisaatioita uudistettaessa kiinnittää korostettua huomiota.

2.4 Valvontapalvelujen järjestäminen ja tuottaminen

Hämeenlinnan kaupungin hallinto jakaantuu konsernipalveluihin, tilaajatiimeihin ja palvelutuotannon kokonaisuuteen. Yhdyskunta- sekä ympäristö- ja rakennusvalvontapalveluiden tilaajatiimi valmistelee asiat ensisijaisesti yhdyskuntalautakunnalle ja ympäristö- ja rakennuslautakunnalle lukuun ottamatta rakennusvalvonnan asioita, jotka valmistelee lautakunnan päättämä muu viranomainen (Hämeenlinnan kaupungin hallintosäännön 2. luvun 4 §). Päätösvallan jakautumisesta maankäytön ja ympäristön palveluissa määrätään lähemmin palvelutuotannon toimintasäännön 9. luvussa.

Hämeenlinnan kaupungin hallintosäännön 10. luvun 4 §:n mukaan lautakunta vastaa valtuuston ja kaupunginhallituksen sille asettamien strategisten, toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta sekä konsernimääräysten noudattamisesta alaisensa toiminnan osalta. Lautakunta vastaa myös mm. viranomaistoiminnasta, ellei muualla ole toisin säädetty. Ympäristö- ja rakennuslautakunta toimii saman luvun 12 §:n mukaan mm. kaupungin ympäristönsuojelu- ja rakennusvalvontaviranomaisena.

Tilaajajohtaja muun ohessa antaa lausuntoja ja käyttää lautakunnan puhevaltaa, seuraa lautakunnan alaisen viranomaisten päätösten laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä tarvittaessa päättää otto-oikeuden käyttämisestä (hallintosäännön 10. luvun 14 §).

Hallintosäännön 11. luvun 1 §:n mukaan Hämeenlinnan kaupungin palvelutuotanto on kaupunginhallituksen alaista toimintaa. Hämeenlinnan kaupungin palvelutuotannon toimintasäännön (kohta 1.1.) mukaan palvelutuotanto toimii kaupunginhallituksen alaisuudessa ja siitä vastaa apulaiskaupunginjohtaja. Viranomaistoiminnasta vastaa kuitenkin lautakunta (hallintosäännön 10. luvun 4 §). Saman 11 luvun 2 §:ssä todetaan, että mm. maankäyttö-, ympäristö- ja rakennusvalvontapalvelut ovat palvelualueita kaupungin organisaatiossa. Apulaiskaupunginjohtajan alaisuudessa toimiva palvelutuotantojohtaja on kaupungin oman palvelutuotannon operatiivinen johtaja. Palvelutuotantojohtajan tehtävänä on mm. päättää henkilöstöresurssin käytöstä konserniperiaatteiden mukaisesti (11. luvun 3 §). Kaupungin oman palvelutuotannon johtamisesta nimetyllä palvelualueella vastaavan palvelujohtajan tehtävänä on puolestaan alaisensa toiminnan osalta päättää henkilöstöresurssin käytöstä konserniperiaatteen mukaisesti (4 §).

Merkittävässä tapauksissa ympäristö- ja rakennuslautakunta voi ottaa käsiteltäväkseen asioita, joiden osalta se on siirtänyt toimivaltaa alaisilleen viranhaltijoille silloin, kun toimivaltainen viranhaltija sitä esittää (toimintasäännön kohta 9.1). Hallintosäännön 10. luvun 12 § koskee ympäristö- ja rakennuslautakunnan erityistehtäviä ja ratkaisuvalltaa. Kohdassa luetellaan asiat, jotka lautakunta ratkaisee itse, siirtää alaiselleen henkilöstölle tai siirtää palvelutuotannon ratkaistavaksi palvelusopimuksen perusteella. Luettelossa mainitaan mm. päätökset hallinnollisen pakon käyttämisestä. Ympäristönsuojelulain (86/2000) 21 §:n 2 momentin mukaan kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaa ei voida siirtää viranhaltijalle asiassa, joka sisältää hallintopakon käyttämistä. Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 21 §:n 4 momentin mukaan hallintopakkoa koskevaa asiaa ei saa siirtää viranhaltijan ratkaistavaksi. Hallintosäännön määräys on siten näin laajasti ilmaistuna liian epämääräinen.

Hämeenlinnan kaupungilta saadussa selvityksessä esitetään, että mikäli kaupunki harjoittaisi toimintaa, johon lupaviranomaisen tulisi puuttua esimerkiksi pakkokeinoin, asian valmistelisivat toimivaltaiset viranhaltijat virkavastuulla ja päätöksen pakkokeinon käyttämisestä tekisi toimivaltainen monijäseninen toimielin.

Selvityksen mukaan kaupungin eri toimielinten toimivallasta ja keskinäisistä suhteista määrätään pitkälti kaupungin sisäisillä säännöksillä ja palvelusopimuksilla. Kaupungin hallintosäännössä ja palvelutuotannon toimintasäännössä on määritelty toimielinten ja viranhaltijoiden tehtäviä ja vastuita. Maankäytön ja ympäristön palvelusopimuksen 2010 kohdassa 6.1. todetaan, että rakennusvalvonnan ja ympäristön ”tehtävien viranomaisluonteesta johtuen tuottaja vastaa lupavalmistelusta kokonaisuutena, mikä sisältää asiakirjojen vastaanoton ja ohjelmoinnin, päätöksenteon valmistelun, lupapäätökset ja täytäntöönpanon. Tilaaja määrittelee tavoitteet ja hoitaa päätöksentekoprosessin.” Tilaajajohtajalta 11.4.2011 puhelimitse saadun tiedon mukaan palvelusopimuksen varsin tulkinnanvaraisella tekstillä tarkoitetaan sitä, että tuottaja huolehtii hallintosäännön ja palvelutuotannon toimintasäännön mukaan omalle osalleen kuuluvien lupasioiden hoitamisesta ja tilaaja puolestaan niiden asioiden päätöksentekoprosessista, jotka sääntöjen mukaan kuuluvat lautakunnan päätettäviksi.

Kaupungin tai kaupunkikonsernin yksikön ollessa luvanhakijana asian esittelijänä toimii palvelutuotannon toimintasäännön mukaan rakennusvalvonnasta ja ympäristöstä vastaava palvelupäällikkö tai johtava rakennustarkastaja (palvelutuotannon edustaja), kun lähtökohtaisesti esittelijänä toimii lautakunnan puhevaltaa käyttävä tilaajajohtaja tai hänen määräämänsä viranhaltija.

Hämeenlinnan kaupungin selvityksen perusteella tilaaja ei puutu palvelutuotannon yksityiskohtiin ja asiantuntijaosaamista edellyttäviin toimintoihin, vaan ohjaus on strategiisiin linjauksiin ja sektorin yleiseen kehittämiseen keskittyvää. Tilaajan ja tuottajan välillä keskustellaan selvityksen mukaan mm. aikataulukysymyksistä.

Saadusta selvityksestä päätellen lautakunnalla on varsin laaja otto-oikeus asioihin, joita palvelutuotannon viranhaltijat käsittelevät. Otto-oikeutta on rajattu siten, että otto-oikeuden käyttäminen edellyttää toimivaltaisen viranhaltijan esitystä. Otto-oikeus kuitenkin mahdollistaa tilaajatahon puuttumisen palvelutuotannon toimintaan yksittäistapauksessa. Sen käyttämisestä päättää tilaajajohtaja. Mainittujen aikataulukeskustelujen kautta tilaajalla saattaa lisäksi olla ainakin periaatteessa myös painostusmahdollisuus tuottajapuoleen nähden esimerkiksi siten, että edellytetään kaupungin omien hakemusten ja hankkeiden priorisointia. Asiakirjoissa ei myöskään konkretisoidu varsin avoin ilmaisu ”sektorin yleinen kehittäminen”. Tilaajajohtajalta puhelimitse 11.4.2011 saadun tiedon mukaan otto-oikeutta ei kuitenkaan ole käytännössä käytetty.

Kaupungin omat rakennushankkeet osoittavat vaikeuden yhdistää tilaaja- tuottajamalli ja viranomaistoimenpiteitä luomatta samalla ongelmallisia kaksoisrooleja. Kun rakennuslupaa esitellään kaupungin tuottajaorganisaatiosta, on tuottajaorganisaatio samalla potentiaalisessa asiakassuhteessa kaupunkiin ja myös riippuvainen sen resurssipäätöksistä. Tilaaja itseään ei myöskään voi esteettömästi arvioida omaa hakemustaan.

Myös otto-oikeuden käytön sääntely on ongelmallinen. Sen käyttöalan määrittely kaupungin omissa hankkeissa on liian yleinen. Saadun selvityksen perusteella avoimeksi jää, voisiko esimerkiksi tilaaja päättää käyttää otto-oikeutta silloinkin, kun kyse on Hämeenlinnan oman hankkeen valvonnasta. On myös huomattava, että otto-oikeuden käytöstä ei voi erikseen valittaa eikä sitä siis ole saatavissa erikseen muutoksenhaun kohteeksi ja riippumattoman tuomioistuimen arvioitavaksi.

Hallintolain 27 ja 28 §:n takeiden turvaaminen edellyttäisi Hämeenlinnassa nykyistä selkeämpää järjestelyä.

Saadusta selvityksestä ei yksiselitteisesti ilmene, kuka tai mikä toimitusvalvoo kaupungin viranomaistoimintaa. Esiitettyjen säännösten mukaan viranomaistoiminnasta vastaa lautakunta. Tähän nähden hämmäntävästi Hämeenlinnan kaupungin selvityksessä todetaan mm., että ”erityisesti viranomaispalveluissa tuottaja vastaa itsenäisesti ja virkavastuullisesti lakisääteisistä tehtävistä ja viranhaltijapäätöksistä”. Lautakunta vastaa toisaalta myös kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen asettamien strategisten, toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta. Yleisten kuntalain (201/1994) säännösten mukaan kunnan päätösvaltaa käyttää valtuusto (1 §:n 2 momentti). Valtuusto asettaa tarkastuslautakunnan toimikauttaan vastaavien vuosien hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämistä varten. Tarkastuslautakunnan on muun muassa arvioitava, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet (71 §, 519/2009).

Sinänsä niin lupa- kuin hallintopakkoasiankin sisällön lainmukaisuus voidaan tarvittaessa saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi säännönmukaisen muutoksenhaun kautta. Myös eriävän mielipiteen jättäminen lupaviranomaisena toimivan lautakunnan päätökseen on mahdollista.

2.5 Viranomaistoimintojen siirtäminen tilaajapuolelle

Asian valmistelun edetessä on käynyt ilmi, että Hämeenlinnan kaupunki on muuttamassa organisaatiotaan siten, että viranomaistoiminnoille perustetaan tilaajapuolen alaisuuteen erillinen viranomaispalvelujen yksikkö, johon mm. rakennus- ja ympäristövalvontapalvelut siirtyvät. Muutoksen taustalla on maankäytön suunnitteluun liittyvien prosessien yhtenäistäminen ja työnjaon selkiyttäminen. Tilaajajohtajan (puhelinkeskustelu 11.4.2011) mukaan muutoksella pyritään saamaan maankäytön strateginen suunnittelu tehokkaammaksi ja lähemmäksi tilaajaa ja kaupungin johtoa. Palvelutuotantoon jää edelleen tekninen sektori, mutta mm. lupavalmistelu ja päätöksenteko siirtyvät uuteen viranomaispalveluiden yksikköön. Muutoksen valmistelu on vielä kesken, ja se tulee mahdollisesti voimaan vuoden 2012 alusta lukien.

Organisaation muutos johtaa siihen, että tämän oman aloitteen eräs keskeisistä vireille tulon syistä sekä selvitettävistä seikoista poistuu, kun rakennus- ja ympäristövalvonta eivät enää ole osa kaupungin muuta palvelutuotantoa vaan selkeämmin lautakunnan alaista viranomaistoimintaa. Kaikki edellä kuvatuista ongelmista eivät vielä siirrolla kuitenkaan poistu.

3. Johtopäätökset

Kaupungin vastuulle kuuluvien lupa-asioiden valmistelu ja käsittely, valvonta ja muut viranomaistoiminnot voidaan järjestää monella tavalla. Vaatimuksena on luonnollisesti, että menettelyt ja toiminnan puitteet ovat lain mukaisia. Oikeuskanslerin tehtävänä viranomaistoiminnan laillisuusvalvojana on arvioida erityisesti sitä, toteutuvatko menettelyssä hyvän hallinnon vaatimukset ja mahdollistaako tai tukeeko kaupungin valitsema järjestelmä riittävällä tavalla näiden vaatimusten toteutumista.

Järjestelmä, jossa valvontatoiminta on palvelutuotantoa, mutta viranomaistoiminnot kuitenkin lautakunnan (tilaajaryhmän) alaista, ei voida pitää ongelmattomana eikä selkeänä. Hämeenlinnan kaupungin selvitykseen ei ollut oheistettu palvelusopimuksia tai muita sellaisia asiakirjoja, jotka konkretisoisivat toimivaltasuhteita ja vastuita. Palvelusopimukset 2009 ja 2010 toimitet-

tiin vasta erikseen pyydettyä. Niissä luetellaan palvelukokonaisuuksien (esimerkiksi rakennusvalvonnan ja ympäristön palvelukokonaisuus) tehtäviä, tavoitteita, palvelukuvauksia ja muun muassa arvioita lupien määristä, mutta ohjaus- ja valvontasuhteita ne eivät juuri selvennä. Tavoitteina on sopimuksessa kuitenkin mainittu muun muassa toimintamallin sisäisten vastuiden ja valtuuksien selvittäminen, tehtävien ja roolien selkiyttäminen ja läpinäkyvyyden luominen sekä tilaajan ja tuottajan yhteistyön vahvistaminen. Sopimus ei siis kuitenkaan kuvaa sitä, miten nämä hyvän hallinnon kannalta keskeiset seikat järjestetään.

Kaupungin selvityksessä korostetaan järjestelmän avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Tässä asiassa saatu selvitys ei väitettä kuitenkaan vakuuttavasti tue. Selvityksen toteamus avoimuuden lisääntymisestä kuntalaisiin nähden jää tarkemmin määrittelemättä ja konkretisoimatta. Esimerkiksi palvelusopimuksista ei ainakaan helposti löydy tietoa kaupungin verkkosivuilta. Kaupunginlakimieheltä 1.3.2011 sähköpostitse saadun tiedon mukaan palvelusuunnitelmat ja -sopimukset ovat kuntalaisten saatavilla kaupungin internet-sivuilla päätöksentekoa ja taloutta koskevassa kohdassa ”esityslistat ja pöytäkirjat” toimielimen hyväksymispäätöksen liitteenä. Viestin mukaan suunnitelmien ja sopimusten koonti keskitetysti kaupungin internet-sivuille on parhaillaan työn alla.

Kiinnitän Hämeenlinnan kaupungin huomiota edellä kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksista ja oikeuskanslerin tiedonsaantioikeuden turvaamisesta lausumaani.

Hämeenlinnan kaupungin tulee huolehtia siitä, että asioiden käsittelyn kaikissa vaiheissa kiinnitetään huomiota viranomaistoimintojen riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen. Tämä edellyttää muun muassa otto-oikeuden käytön selkeää ja tarkkarajaista määrittelyä hallinto- ja toimintasäännöissä ja huolehtimalla siitä, että toiminta näyttäisi avoimelta, objektiiviselta ja hyvin perustellulta myös ulospäin, ei ainoastaan kaupungin sisäisesti. Riittävää ei myöskään ole rajata puolueettomuustarkastelua vain viranhaltijoiden tai luottamushenkilöiden subjektiivisen esteettömyyden turvaamiseen.

Käytettävissäni olevasta aineistosta ei ole tullut esiin sellaista, joka antaisi minulle oikeudellisia perusteita katsoa, että kaupungin rakennus- ja ympäristövalvonta olisi järjestetty lainvastaisella tavalla. Kokonaisuus antaa silti aiheutta edellä hyvän hallinnon näkökulmasta esitettyihin käsityksiin. Saadun selvityksen mukaan Hämeenlinnan kaupunki on hallinto- ja toimintasäännöllään pyrkinyt huomioimaan asioiden valmistelun, käsittelyn sekä toiminnan valvonnan riippumattomuuden ja puolueettomuuden, mutta lopputuloksen selkeys ja läpinäkyvyys eivät ole hyvän hallinnon vaatimusten mukaisia. Osa hyvän hallinnon mukaisuutta on hallinnon rakenteiden järjestäminen sellaisiksi, että ne tukevat lainmukaista toimintaa. Muun muassa vastuusuhteiden tulee olla siten selkeät, että epäasianmukaisia sidonnaisuus- tai esteellisyyssasetelmia ei synny. Edellä on pyritty arvioimaan niihin liittyviä ongelmia Hämeenlinnan kaupungin tilaaja-tuottajamallissa. Kaupungin esittämä viittaus virkavastuuseen, jolla asia jätetään yksittäisen viranhaltijan henkilökohtaiselle vastuulle, ei siten ole riittävää.

Kuten edellä kohdassa 2.5. todetaan, rakennus- ja ympäristövalvontatoimintaa ollaan siirtämässä uuteen viranomaispalveluiden yksikköön tilaajapuolen alaisuuteen. Vaikka järjestelmän selkeyden ja viranomaistoiminnan luonteen sekä muun muassa kohdassa 2.3. selostetun viranomaistoiminnalle asetetun puolueettomuusedellytyksen näkökulmasta uudistusta voidaan pitää perusteltuna, kiinnitän uudistuksen toimeenpanossa kaupungin huomiota edellä lausuttuihin käsityksiin hyvän hallinnon vaatimuksista.

Asia ei anna aihetta enempään laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty