

VAASAN HALLINTO-OIKEUS

Korsholmanpuistikko 43
PL 204
65101 VAASA
p. 010 36 42611
f. 010 36 42760
s-posti vaasa.hao@oikeus.fi

H00221/10

2.2.2011

Oikeusministeriö
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO

Oikeusministeriö
8.02.2011
del 12/41/2007

ASIA Hallintolainkäytön tasotyöryhmän mietintö tehtävien jaosta hallintotuomioistuinten kesken

Lausuntonaan yllä mainitusta mietinnöstä Vaasan hallinto-oikeus esittää seuraavaa:

1. Yleistä

Toimeksiantonsa mukaan työryhmän tuli selvittää alueellisten hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden tehtäviä sekä hallinto-oikeuksien välistä tehtävien jakoa ottaen huomioon myös muiden hallintotuomioistuinten asema ja tehtävät. Lisäksi työryhmän tuli laatia ehdotuksensa järjestelmän kehittämislinjoiksi niin, että tehtävien jako eri tuomioistuintasojen välillä ja alueellisten hallinto-oikeuksien kesken vastaisi nykyistä paremmin oikeusturvan tarvetta eri asiaryhmissä. Vaasan hallinto-oikeus huomauttaa, että saamastaan toimeksiannosta poiketen työryhmä ilmoittaa tavoitteenaan olleen hallinto-oikeuksien kehittämisen mahdollisimman tasavahvoina yleisinä ensi asteen muutoksenhakutuomioistuimina lähtökohtana asioiden hajauttaminen kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Toimeksiannossaan määrättyä tarkastelua siitä, miten tehtävien jakaminen eri asiaryhmissä olisi tarpeen nykyistä paremman oikeusturvan takaamiseksi, ei työryhmä ole tehnyt riittävästi. Työryhmän oletamus, että muutoksenhaun hajauttaminen kaikissa asiaryhmissä lisäisi parhaiten oikeusturvaa, on virheellinen.

Työryhmän mietintö on sisällöltään periaatteellinen ja melko yleispiirteinen. Tämän johdosta Vaasan hallinto-oikeus katsoo, että konkreettiset muutosesitykset edellyttävät lisäselvitysten tekemistä ja laaja-alaisempaa tosiasioihin perustuvaa arviointia. Työryhmän mietinnöstä puuttuvat esimerkiksi kokonaan arviot esityksen taloudellisista vaikutuksista.

2. Ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaiset asiat

2.1. Voimassa olevan muutoksenhakujärjestelmän valinnan taustaa

Kuten työryhmän mietinnössä on todettu, muutoksenhaun keskittämistä perusteltiin hallinto-oikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä sillä, että vesi- ja ympäristönsuojeluasiat ovat sisällöllisesti vaikeita, erityisosaamista ja usean eri alan tietämystä vaativia. Erityisosaamista ja -ammattitaitoa tarvitaan muutoksenhakueliössä, ja sen pitää voida itse asiallisesti ratkaista lupahakemukset palauttamatta niitä takaisin hallintoviranomaiseen. Muutoksenhaun keskittämisen yhteen tuomioistuimeen katsottiin turvaavan parhaiten oikeudenkäytön yhtenäisyyden. Perusteluissa todettiin myös, että olemassa olevat resurssit voitiin parhaiten hyödyntää, kun ne keskitettiin yhteen hallinto-oikeuteen. Vaasan hallinto-oikeuden käsityksen mukaan edellä lausutut perusteet ovat edelleen voimassa, ja ympäristönsuojelulainsäädännön muutoksista johtuneen tilapäisen asiaruuhkan purkamiseksi tarvittavien määräaikaisten lisäresurssien kohdentaminen Vaasan hallinto-oikeuteen on ollut oikea ja valtiontalouden kannalta edullisin ratkaisu.

Mietinnössä todetaan, että ennen ympäristönsuojelulainsäädännön uudistusta muun muassa ilmoitukset ja ympäristölupa-asiat, kuten sijoituspaikkalupa-, ilmalupa- ja jäteasiat, käsiteltiin ympäristölupamenettelylain mukaisesti joko ympäristökeskuksissa tai kuntien ympäristöviranomaisessa. Kuntien päätöksistä tehdyt valitukset käsiteltiin lääninoikeuksissa. Tältä osin Vaasan hallinto-oikeus toteaa, etteivät entiset lääninoikeudet ja siten nykyiset alueelliset hallinto-oikeudet ole Vaasaa lukuun ottamatta ratkaisseet missään vaiheessa vesilain mukaisia asioita eikä valtion lupaviranomaisen (silloisen ympäristökeskuksen) ratkaisemia ympäristönsuojeluasioita. Mietinnössä mainitut kuntien ratkaisemat ympäristölupa-asiatkin on ratkaistu sektorikohtaisesti ilman ympäristönsuojelulaissa tarkoitettua ympäristövaikutusten kokonaisvaltaista tarkastelua, jossa otetaan huomioon myös

vesistön pilaamisvaikutukset. Ympäristölainsäädäntö on kehittynyt huomattavasti viimeisen vuosikymmenen aikana. Tärkein yksittäinen syy kehitykseen on Suomen EU-jäsenyys.

2.2. Muutoksenhakujärjestelmän toimivuuden seuranta

Ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamista koskeneen hallituksen esityksen (HE 84/1999 vp.) käsittelyn yhteydessä eduskunta antoi lausuman, jossa edellytettiin, että hallitus seuraa muutoksenhaun toimivuutta ja tarvittaessa esittää säännösten muuttamista. Vaasan hallinto-oikeuden tiedon mukaan lausumassa edellytetyn seurannan johdosta tai muussakaan yhteydessä ei ole kiinnitetty huomiota ympäristönsuojelu- ja vesiasioden muutoksenhaun epäkohtiin, lukuun ottamatta mietinnössä mainittua korkeimman hallinto-oikeuden valtioneuvostolle 6.3.2007 tekemää esitystä, jossa esitettiin ryhtymistä pikaisiin lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin valitusten käsittelyn jakamiseksi Vaasan ja Kuopion hallinto-oikeuksien kesken asioiden käsittelyn ruuhkaannuttua Vaasan hallinto-oikeudessa. Tuolloin 6.3.2007 Vaasan hallinto-oikeudessa oli vireillä yhteensä 981 ympäristönsuojelu- ja vesiasiaa.

Vaasan hallinto-oikeudessa on tehty 28.3.2007 päivätty selvitys (liite 1, tiivistelmä) esityksen johdosta. Selvityksessä on yhteenvedona todettu, että vireille tulleiden ympäristönsuojelu- ja vesiasioden määrän kasvu oli tilapäinen, hallinto-oikeus oli saanut lisäresursseja sekä sisäisin organisaatiomuutoksien oli asioiden käsittely tehostunut. Näin ollen lainsäädäntöhankkeeseen ei ollut tarpeen ryhtyä. Korkeimman hallinto-oikeuden esitys ei ole johtanut mihinkään toimenpiteisiin.

Vaasan hallinto-oikeuteen keskitettyjen ympäristönsuojelu- ja vesiasioden määrä on odotetusti alentunut vuodesta 2007 lähtien mietinnössä olevan taulukon 8 mukaisesti. Mietinnön taulukon luvut sisältävät kuitenkin kaikki ympäristöasiat eli myös ne, joita ei ole keskitetty Vaasan hallinto-oikeuteen. Oheiseen korjattuun taulukkoon on lisätty vuoden 2010 tiedot.

Taulukko 8. korjattuna. Vaasan hallinto-oikeuteen keskitetyt ympäristönsuojelu- ja vesiasiat vuosina 2005 – 2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Saapunut	762	864	745	728	671	645
Ratkaistu	581	572	867	790	785	692
Vireillä vuoden lopussa	699	983	852	782	657	607

Kuten tilastoista ilmenee, Vaasan hallinto-oikeus on purkanut ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden ruuhkat hallinto-oikeudelle myönnettyjen lisävoimavarojen ja työmenetelmien kehittämisen avulla. Tilastoista ilmenee myös, että näissä asiaryhmissä saapuvien asioiden lukumäärä on vähentynyt vuodesta 2006 vuoteen 2010 noin 25 prosenttia. Kun lisäksi otetaan huomioon ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden hajauttamisen aiheuttamat taloudelliset ja käytännölliset vaikeudet, todellinen tarve työryhmän esittämälle ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden jakamiselle puuttuu. Työryhmä ei ole esittänyt asiaperusteita ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden jakamisen hyödyistä. Riittävänä perusteena ei voida pitää periaatteellista vaatimusta yhdenmukaisista hallinto-oikeuksista.

Suomen ympäristökeskus on ympäristöministeriön tilauksesta tehnyt vuonna 2006 selvityksen muutoksenhausta ympäristönsuojelulain mukaisissa ympäristölupa-asioissa (Suomen ympäristökeskuksen raportteja 4/2006). Selvityksen mukaan Vaasan hallinto-oikeudessa on tuolloin ollut resurssipula, mutta muita kehittämistarpeita ei ollut ilmennyt.

2.3 Aluehallintovirastot vesi- ja ympäristöasioiden lupaviranomaisina

Valtion aluehallinnon uudistuksen yhteydessä luotiin kuusi aluehallintovirastoa, joista neljän aluehallintoviraston ympäristölupavastuualue ratkaisee niiden käsiteltäviksi säädetyt ympäristönsuojelu- ja vesiasiat. Aluehallintovirastot ratkaisevat pääsääntöisesti kaikki vesilain mukaiset lupa-asiat (vesitalousasiat) ja niihin liittyvät hallintopakkoasiat, pois lukien jäljempänä mainitut ojitus- ja kiinteistökohtaiset jätevesiasiat.

Ympäristönsuojelulain mukaisia lupa-asioita aluehallintovirasto ratkaisee ympäristönsuojeluasetuksessa säädetyn mukaisesti siten, että osa toimialoista ja hanketyypeistä on määrätty yksinomaan aluehallintoviraston luvitettavaksi ja osa toiminnoista joko sen tai kunnan ympäristölupaviranomaisen luvitettavaksi. Esimerkiksi turvetuotantohankkeen ympäristöluvasta päättää aina aluehallintovirasto, mutta eläinsuojan ympäristöluvasta hankkeen koosta riippuen joko aluehallintovirasto tai kunnan lupaviranomainen.

Mikäli toiminta edellyttää lupaa sekä vesilain että ympäristönsuojelulain perusteella tai toiminnasta saattaa aiheutua vesistön pilaantumista, on lupaviranomainen kunnan asemesta aluehallintovirasto. Esimerkki tällaisesta toimialasta on kalankasvatus kasseissa. Tapauskohtaisesti monet muutkin hankkeet voivat aiheuttaa vesistön pilaamista, kuten kallionlouhinta tai ampumaradat.

2.4. Kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten tekemät päätökset

Mietinnössä on lausuttu, että kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten ratkaisutoimivaltaan kuuluvia päätöksiä koskevien valitusten osalta on perusteita hajauttaa ne kaikkiin hallinto-oikeuksiin, kunhan selvitetään, millä tavoin erityisasiantuntemus turvataan niiden käsittelyssä. Niissä on yleensä kysymys laajuudeltaan ja ympäristövaikutuksiltaan pienemmistä hankkeista.

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen ratkaisemia vesitalousasioita ovat vesilain 20 luvun 2 §:n 1 momentin mukaiset päätösasiat eli ojitusasiat (vesilaki 6 luku 12 §), vedenjohdon sijoittamista koskevat asiat (vesilaki 9 luku 18 § 2 momentti), jäteveden johtamista koskevat asiat (vesilaki 10 luku 6 - 7 §), talousveden ottamista vesistöistä koskevat asiat (vesilaki 1 luku 16 §), tutkimuslupa (vesilaki 1 luku 31 §) sekä näihin asioihin liittyvät hallintopakot sekä maksu- ja korvausasiat.

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen ratkaisemia ympäristönsuojelulain mukaisia asioita ovat ympäristönsuojeluasetuksen 2 luvun 7 §:ssä luetellut lupaasiat ja näitä toimintoja koskevat hallintopakkoasiat ympäristönsuojelulain 84 §:n mukaisesti sekä ympäristönsuojelulain 85 §:n mukaisen määräyksen antaminen eiluvanvaraisten tai rekisteröityjen toimintojen osalta.

Toimivalta jakaantuu kunnan lupaviranomaisen ja aluehallintoviranomaisen kesken hankkeen luonteesta ja laajuudesta riippuen muun muassa seuraavilla ympäristöluvanvaraisilla toimialoilla:

- metalliteollisuus,
- energian tuotanto,
- kemikaalien ja polttoaineiden valmistus, varastointi, käyttö tai käsittely
- haihtuvia orgaanisia yhdisteitä käyttävä toiminta
- elintarvikkeiden tai rehujen valmistus
- eläinsuojat ja kalankasvatus
- jätehuolto

Vaasan hallinto-oikeudessa oli vuoden 2010 lopussa vireillä pääryhmään "ympäristö" kuuluvia asioita yhteensä 658. Näistä ympäristönsuojelu- ja vesilain mukaisia valituksia oli 607. Kunnallisen lautakunnan päättämistä vesitalousasioista valituksia oli vireillä 14 ja ympäristönsuojelulain mukaisista päätöksistä tehtyjä valituksia 139.

Edellä mainitut 14 kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen päättämät vesitalousasiat jakaantuivat viiteen eri hallinto-oikeuden tuomiopiiriin (2 - 3 asiaa kuhunkin) ja vireillä olleet 139 ympäristönsuojelulain mukaista asiaa kaikkien hallinto-oikeuksien tuomiopiiriin jakauman ollessa likimain mietinnön kuviossa 3 esitetyn mukainen (1 - 41 asiaa / tuomiopiiri). Lukumääräisesti ympäristönsuojelu- ja vesilain mukaisia valituksia tulisi eniten Etelä- ja Länsi-Suomessa sijaitseville hallinto-oikeuksille.

Mietinnössä todetaan, että asioiden keskittäminen voi johtaa hallinto-oikeuden ruuhkaantumiseen silloin, kun kyseiseen hallinto-oikeuteen keskitettyjen asioiden määrä nopeasti kasvaa.

Kuntien päättämät vesitalousasiat ovat lukumäärältään noin yksi prosentti ja vesi- ja ympäristönsuojeluasiat yhteensä tällä hetkellä noin 10 % kaikista Vaasan hallinto-oikeudessa vireillä olevista asioista ja noin 20 % vireillä olevista ympäristönsuojeluasioista. Kuntien päättämien asioiden määrän lisääntyminen merkittävästi ei ole näköpiirissä, ei edes vireillä olevan vesilainsäädännön muutoksen johdosta. Ympäristönsuojelulain puolella muutetun ympäristönsuojelulain

30 §:n (9.4.2010/253) mukaan pykälässä säädetyn poikkeuksien ympäristölupa ei ole tarpeen muun muassa energiatuotantolaitoksille (ns. pienet polttolaitokset), kun niiden ympäristönsuojeluvaatimuksista säädetään 1.6.2010 voimaantulleella valtioneuvoston asetuksella (445/2010), samoin asfalttiasemille (asetus 448/2010) sekä nestemäisten polttoaineiden jakeluasemille (asetus 444/2010). Näissä asioissa lupamenettelystä siirrytään kevennettyyn kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle tehtävään rekisteröintimenettelyyn. Kun lupamenettelyä on näin kevennetty aikaisemmin kuntien lupaviranomaisten ratkaistavissa olleiden lupasioiden osalta, odotettavissa on myös valitusten väheneminen ja toisaalta muutoksenhaun ja valitusten käsittelyn helpottuminen luvanvaraisten toimintojen osalta.

Vaasan hallinto-oikeus on antanut lausunnot jätelain uudistamisesityksestä sekä selvityksestä maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain mukaisen lupamenettelyn yhdistämiseksi. Kummankaan lainsäädäntöhankkeen toteutuminen ei lisäisi sanottavasti Vaasan hallinto-oikeuteen tulevien valitusten määrää. Näin ollen perusteita kunnan päättämien asioiden jakamiseksi asioiden ruuhkaantumisen varalta ei Vaasan hallinto-oikeuden käsityksen mukaan ole.

Lukumäärältään suuria Vaasan hallinto-oikeuden ympäristönsuojelulain mukaisia asiaryhmiä ovat louhinta-, murskaus-, asfaltti- ja betoniasemat, eläinsuojat sekä jätteiden käsittely, joissa lupaviranomaisena on toiminnan kapasiteetista ja ympäristövaikutuksista riippuen joko aluehallintovirasto tai kunta. Näitä asiaryhmiä koskevista lupapäätöksistä tehdyt valitukset ovat myös lähtökohtaisesti hallinto-oikeutta paljon työllistäviä. Kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten tekemät lupapäätökset perustuvat valtion lupaviranomaisten tekemiä lupapäätöksiä useammin epäselviin ja puutteellisiin selvityksiin. Tällöin asian selvittäminen edellyttää lainsäädännön tuntemuksen ohella pitkäaikaista perehtyneisyyttä kyseisenlaisten asioiden valmisteluun ja ratkaisemiseen.

2.5. Muutoksenhakujärjestelmän selkeys ja johdonmukaisuus

Mietinnössä todetaan tavoitteena olevan, että muutoksenhakujärjestelmä hallintoasioissa on mahdollisimman selkeä ja johdonmukainen. Tämän vuoksi on tärkeää, ettei muutoksenhakujärjestelmässä ole eri asiaryhmien kesken muita kuin oikeus-

suojan tarpeeseen perustuvia eroavuuksia.

Vaasan hallinto-oikeuden käsityksen mukaan muutoksenhakujärjestelmä ympäristönsuojelu- ja vesiasioissa on nykyisellään selkeä ja johdonmukainen, kun kaikista asioista ensi asteen päätöksentekijästä riippumatta muutoksenhaku on keskitetty yhteen tuomioistuimeen.

Mietinnössä esitetyn seurauksena muutoksenhaku saman kunnan alueella hajaannutettaisiin ympäristönsuojelu- ja vesiasioissa kahteen hallinto-oikeuteen riippuen siitä, onko päätös tehty kunnan ympäristönsuojeluviranomaisessa vai aluehallintovirastossa. Mainittu jako eri muutoksenhakutuomioistuimeen hankkeen koon ja ympäristövaikutusten perusteella koskisi muun muassa edellä kohdassa 2.4 lueteltuja ympäristönsuojelulaissa luvanvaraiseksi määrättyjä toimintoja eikä muutoksenhaun selkeyttämistavoite näin mietinnössä esitetyn toimenpitein toteudu.

Esimerkkinä voidaan mainita Espoon Ämmässuon jätteenkäsittelyalue. Siellä toimii lähekkäin lukuisia sekä kunnan että valtion ympäristölupaviranomaisen luvittamia toimintoja. Niiden vaikutusalueella on samat asianosaiset ja toimintoihin liittyviä valituksia on usein samanaikaisesti vireillä muutoksenhakutuomioistuimessa. Mikäli ympäristölupapäätöksien valitusmenettely hajautettaisiin eri hallinto-oikeuksille lupaviranomaisesta riippuen, toimintojen kokonaisvaltaista tarkastelua ei pystyittäisi tekemään missään vaiheessa. Sama tilanne koskee lukuisia teollisuus- ja jätehuoltokeskittymiä eri puolilla maata.

Myös vesitalousasiassa esimerkiksi voi syntyä tilanne, jossa kokoluokaltaan ja ympäristövaikutuksiltaan pientä, vesilain 2 luvun mukaista vesitaloushanketta koskevat valitukset tulevat käsiteltäväksi eri hallinto-oikeudessa kuin mahdollisesti samojen muutoksenhakijoiden valitus samalla alueella tapahtuvassa ojitusasiassa.

Maa-ainesasioita lukuun ottamatta ympäristönsuojelu- ja vesiasiat ovat nykyisin pääsääntöisesti erillisiä muissa alueellisissa hallinto-oikeuksissa käsiteltävistä asioista eivätkä myöskään koske samoja asianosaisia, kuten mietinnössä esimerkkinä mainitut veroasiat. Näin ollen muutoksenhaun hajauttamista ja

kohdentamista samaan alueelliseen hallinto-oikeuteen ei voida perustella myöskään sillä, että kyse olisi samantyyppisistä oikeuskysymyksistä tai mahdollisesti samojen tosiseikkojen arvioinnista.

Työryhmä on mietinnössään todennut, että jos asioiden hajauttaminen kaikkiin hallinto-oikeuksiin ei ole jossain asiaryhmässä mahdollista esimerkiksi erityisasiantuntemuksen turvaamisesta aiheutuvien kustannusten vuoksi, vaihtoehtona on asioiden hajauttaminen useisiin, mutta ei kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Asioiden keskittämiseen yhteen hallinto-oikeuteen tulisi olla erittäin painavat perusteet. Vaasan hallinto-oikeus katsoo, että erityisasiantuntemuksen turvaamisesta aiheutuvien kustannusten, mutta myös muiden tässä lausunnossa esitettyjen seikkojen vuoksi ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden hajauttaminen kaikkiin hallinto-oikeuksiin ei ole mahdollista. Näin ollen ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden osalta on perusteltua hyväksyä keskittämisperiaate. Kun otetaan huomioon ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden jakamisesta aiheutuvat lukuisat käytännön ongelmat ja riskit oikeusturvan toteutumisen vaarantumisesta, asioiden keskittämiseen kahteen hallinto-oikeuteen tulisi olla vielä painavammat perusteet kuin keskittämiseen yhteen hallinto-oikeuteen.

2.6. Kevennettyjen kokoonpanojen käyttö

Mietinnössä lausutun mukaan kevennettyjen kokoonpanojen käyttäminen laajasti alueellisissa hallinto-oikeuksissa ei ole johdonmukaisessa suhteessa alueellisten hallintotuomioistuinten vahvistamisen ja sen tavoitteen kanssa, että korkein hallinto-oikeus toimisi nykyistä selkeämmin oikeuskäytäntöä ohjaavana ylimpänä hallintotuomioistuimena. Kevennettyjä kokoonpanoja ei tule käyttää hallinto-oikeuksissa tarpeettoman laajasti, kun otetaan huomioon hallinto-oikeuksien asema muutoksenhakutuomioistuimina.

Edellä mietinnössä lausuttu tarkoittaa Vaasan hallinto-oikeuden käsityksen mukaan sitä, että hajautettaessa asiat useampaan hallinto-oikeuteen on voitava varmistaa vähintään nykyisen laajuisen asiantuntemuksen käyttömahdollisuus ja käyttö niin, että asiantuntijat ovat osa ratkaisukokoonpanoa. Muut mietinnössä esillä olleet menettelyt eivät ole riittäviä ja ovat vastoin edellä lausuttua tasotyöryhmän

kannanottoa.

Kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten tekemien päätösten osalta Vaasan hallinto-oikeus toteaa, että näistä päätöksistä tehtyjen valitusten käsittely ei poikkea asian ratkaisemiseen käytettävän kokoonpanon suuruuden osalta mitenkään niistä asioista, joissa päätöksen tehneenä viranomaisena on ollut valtion viranomainen. Kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten tekemistä päätöksistä arviolta noin puolet on käsitelty Vaasan hallinto-oikeudessa kokoonpanossa, johon kuuluu kaksi asiantuntijatuomaria. Myös korkeimmassa hallinto-oikeudessa vesilaissa ja ympäristönsuojelulaissa tarkoitetuissa asioissa kokoonpanoon kuuluu kaksi asiantuntijajäsentä riippumatta siitä, onko lupapäätös tehty kunnan lupaviranomaisessa vai aluehallintovirastossa.

Oikeusministeriö on tulosneuvotteluissa asettanut tavoitteeksi, että kevennettyjä kokoonpanoja olisi käytettävä vähintään 50 %:ssa asioista. Vaasan hallinto-oikeudessa tämä tavoite on mahdollista saavuttaa ilman oikeusturvalle aiheutuvaa riskiä erityisesti sen vuoksi, että hallinto-oikeudessa on riittävä määrä luonnontieteiden ja tekniikan alan asiantuntijatuomareita, joista pystytään helposti valitsemaan käsiteltävän osaamisalueen paras asiantuntija.

2.7. Aluehallintouudistuksen merkitys

Kun harkitaan ympäristönsuojelu- ja vesiasioissa tehtyjen valitusten hajauttamista useampaan hallinto-oikeuteen, tulee ottaa huomioon, että vuoden 2010 alussa voimaan tulleet aluehallinnon uudistukset vaikuttavat osaltaan myös hallinto-oikeuksien toimintaympäristöön. Merkillepantavaa on, että aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten organisaatiot ja tehtäväjako on rakennettu vahvasti nimenomaan keskittämisperiaatteen varaan. Muun muassa usealla aluehallintovirastolla on valtakunnallisia tehtäviä. Tämä on jo johtanut haastaviin tulkintaongelmiin toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta. Näin ollen hallinto-oikeuksien tilannetta arvioitaessa tulee huolehtia, että muutokset eivät johda ristiriitaiseen lopputulokseen.

Vuonna 2010 toimintansa aloittaneiden aluehallintovirastojen ympäristölupa-

vastuualueet ratkaisevat niiden käsiteltäviksi säädettyjä ympäristönsuojelu- ja vesiasioita. Mikäli aluehallintovirastojen päättämien ympäristö- ja vesiasioden muutoksenhaku jaetaan kahteen hallinto-oikeuteen, toiminnanharjoittajien ja kansalaisten yhdenvertaisuus ja oikeusturva vaarantuu. Ympäristönsuojelu- ja vesiasioden hajauttaminen vaarantaisi ratkaisutoiminnan ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden näissä asioissa. Seurauksena voisi olla korkeimman hallinto-oikeuden kuormittuminen valitusten lukumäärän lisääntyessä.

2.8. Erityisasiantuntemus Vaasan hallinto-oikeudessa

Valitusten johdosta käsiteltävien ja ratkaistavien juridisten sekä luonnontieteiden ja tekniikan alan kysymysten yhteensovittaminen asianosaisten oikeusturvan kannalta asianmukaisella tavalla vaatii saumatonta eri alojen erityisasiantuntemusta.

Nykyisin Vaasan hallinto-oikeudessa työskentelevien luonnontieteiden ja tekniikan alan asiantuntijatuomareiden osaamisalueet kattavat kutakuinkin kaikkien ympäristönsuojelu- ja vesiasioden asiaryhmät. Mikäli ympäristönsuojelu- ja vesiasioita jaetaan myös muihin hallinto-oikeuksiin, osaamisalueiden kattaminen edellyttää uusien vakinaisten virkojen perustamista. Jos ympäristönsuojelu- ja vesiasioita käsitteleviä hallinto-oikeuksia olisi kaksi, pelkästään nykyisten luonnontieteiden ja tekniikan alan asiantuntijatuomareiden jakaminen lukumääräisesti puoliksi ei riitä turvaamaan kummankaan hallinto-oikeuden tarpeita. Kun lisäksi otetaan huomioon, että huomattava osa luonnontieteiden ja tekniikan alan asiantuntijatuomareiden asiantuntemusta on myös oikeudellisista kysymyksistä karttunut vuosien työkokemuksen avulla, toiminnan liikkeellelähtö osin uusien luonnontieteiden ja tekniikan alan asiantuntijatuomareiden avulla vie vuosia. Käytännön työskentely hankaloituu puolestaan merkittävästi ja toiminta menettää tehokkuuttaan, jos luonnontieteiden ja tekniikan alan asiantuntijatuomarit ovat sivutoimisia tai he toimivat vain lausunnonantajina taikka he kiertävät eri hallinto-oikeuksissa. Vaasan hallinto-oikeus viittaa työryhmälle toimitettuun kuntien päättämien ympäristöasioiden valitusten käsittelystä Vaasan hallinto-oikeudessa koskevaan selvitykseen (liite 2), jossa on muun ohella käsitelty luonnontieteiden ja tekniikan alan asiantuntijatuomareiden työskentelyä ja tehtäviä osana tuomarikollegiota.

Vaasan hallinto-oikeus toteaa lisäksi, että hallinto-oikeudessa työskentelevien kokeneiden lainoppineiden hallinto-oikeustuomareiden ja hallinto-oikeussihteerien ammattitaito ja erityisasiantuntemus sekä kansliahenkilökunnan osaaminen on ympäristönsuojelu- ja vesiasioissa tasolla, joka mahdollistaa laajojen ja hankalien asioiden käsittelemisen mahdollisimman joutuisasti. Tämä edellyttää kaikilta lainkäyttöön osallistuvilta henkilöiltä jatkuvaa panostusta koulutukseen ja useita vuosia kestävästä käytännön erikoistumisesta, mitä ei ole lyhyellä täydennyskoulutuksella korvattavissa.

2.9. Katselmukset ja tarkastukset

Mietinnön taulukoissa 3 - 5 on tilastotietoja hallinto-oikeuksien toimittamista suullisista käsittelyistä, katselmuksista sekä Vaasan hallinto-oikeuden toimittamista tarkastuksista. Vaasan hallinto-oikeuden suulliset käsittelyt toimitetaan ympäristönsuojelu- ja vesiasioissa hankealueella, lähellä asianosaisia. Katselmuksia ja tarkastuksia Vaasan hallinto-oikeus on järjestänyt vuosina 2006 - 2009 yhteensä 312 kertaa joko asianosaisten pyynnöstä tai viran puolesta omasta aloitteestaan. Kun päätöksentekoprosessi on pääsääntöisesti kirjallista, muutoksenhaun hajauttamisella maantieteellisesti lähemmäs asianosaisia ei ympäristönsuojelu- ja vesiasioissa ole sellaista taloudellista tai toiminnallista merkitystä kuin mietinnössä on hajauttamisen perusteeksi lausuttu. Kun lisäksi otetaan huomioon, että mahdollisuuksien mukaan katselmuksia ja tarkastuksia pyritään hoitamaan yhden matkan aikana useissa eri kohteissa, toimintaa voidaan pitää tehokkaana ja näin syntyy myös kustannussäästöjä.

2.10. Yhteenveto

Edellä mainitun perusteella Vaasan hallinto-oikeus katsoo, että ympäristönsuojelu- ja vesiasioden hajauttaminen ei ole miltään osin tarkoituksenmukaista eikä taloudellista. Hajauttamisen seurauksena kansalaisten ja toiminnanharjoittajien oikeusturva vaarantuu ja työryhmän tavoitteesta poiketen muutoshakujärjestelmän selkeys kärsii. Eri hallinto-oikeuksien oikeuskäytännön epäyhtenäisyys vaikuttaa haitallisesti kilpailuneutraliteettiin ja markkinoiden toimivuuteen. Tilanteen korjaamisessa korkeimman hallinto-oikeuden asema korostuu ja sen työmäärä lisääntyy.

Ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden keskittäminen yhteen hallinto-oikeuteen on perusteltu varsinkin, kun otetaan huomioon valtion aluehallinnon viimeaikainen kehitys, jossa ympäristönsuojelu- ja vesiasioita käsitteleviä lupavirastoja on enää neljä aikaisempien kolmen ympäristölupaviraston ja 13 alueellisen ympäristökeskuksen sijaan. Kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten tekemät päätökset eivät vaikeusasteeltaan eroa valtion lupaviranomaisen päätöksistä siinä määrin, että voitaisiin hyväksyä ajatus, jonka mukaan riittävää erityisasiantuntemusta ei tarvitse hallinto-oikeustasolla olla käytettävissä, kun erityisasiantuntemusta on korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden keskittämisellä yhteen hallinto-oikeuteen turvataan myös ruotsinkielisten ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden asianmukainen käsittely.

Muutoksenhaun pysyttämiseksi nykyisellään on painavampia puoltavia seikkoja kuin keskittämiseen liittyvät haittapuolet tai hajauttamisesta mahdollisesti saatavat edut.

3. Muut asiaryhmät

3.1. Lastensuojeluasiat

Hallinto-oikeuden kokoonpanoon kuuluu lastensuojeluasioissa asiantuntijajäsen, joka on tapauksen vaatiman erityisasiantuntemuksen mukaan psykiatrian erikoislääkäri tai muu asiantuntija. Koska korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei ole vastaavia asiantuntijajäseniä, on korkeimman oikeusasteen tehtävä erilainen kuin sellaisissa asioissa, joissa asiaa ovat myös alemmassa asteessa käsittelemässä vain oikeustieteellisen koulutuksen saaneet tuomarit ja esittelijät. Koska ratkaistavana olevat asiat ovat yleensä dynaamisia, on tärkeää saada ratkaisu sosiaalitoimen ja huoltajien väliseen kiistaan huostaanoton oikeutuksesta mahdollisimman nopeasti viranomaisesta, joka on osapuolista riippumaton ja jolla on keinot selvittää asiat niin suullisen kuin myös kirjallisen selvityksen perusteella. Koska perheen tilanteet muuttuvat nopeasti ja koska lapsen tarpeet muuttuvat esimerkiksi hänen varttueensa oikeusprosessin aikana vauvaikäisestä leikki-ikäiseksi, asia ei pysy pitkään samanlaisena ja oikeusturvan kannalta ei ole keskeistä moniportainen muutoksenhakujärjestelmä, vaan ensi asteen päätöksenteon asianmukaisuus.

Vuonna 2008 voimaan tulleen uuden lastensuojelulain järjestelmässä kuntien sosiaalitoimen tukena on moniammatilliset asiantuntijaryhmät. Mikäli näistä muodostetaan ensi asteen päätöksentekuelimiä huostaanottoasioissa, ne menettävät roolinsa asiantuntijaeliminä ja muuttuvat eräänlaisiksi ylikunnallisiksi lautakunniksi. Euroopan ihmisoikeussopimuksen asettamien vaatimusten perusteella uuden lautakunnan päätökset ilmeisesti alistettaisiin vanhan lain tapaan hallinto-oikeudelle. Muutoksenhakuviranomaisia olisi kaksi, mutta niiden tehtävänä olisi jälkikäteinen interventio- ja muiden päätösten arviointi. Koska lapsen etu vaatii asiantuntevaa ja myös oikeudelliset kiistat ratkaisemaan kykenevää viranomaista ratkaisemaan riidanalaiset huostaanottotapaukset, on uuden lastensuojelulain mukaista järjestelmää pidettävä asianmukaisena. Mikäli hallinto-oikeuksien ja kuntien sosiaalitoimen välistä työnjakoa halutaan kehittää, on mahdollista antaa sosiaalitoimelle valta päättää sijaishuoltopaikasta siten kuin tasotyöryhmä on suunnitellut. Tällöin ongelmaksi muodostuu kuitenkin se, että harkittaessa lapsen etua erillistä huostaanottopäätöstä tehtäessä ei voida tietää, mikä olisi hänen sijaishuoltopaikkansa.

Mikäli myös vastentahtoiset huostaanottoasiat halutaan siirtää hallintoviranomaisen ratkaistavaksi, on maakunnalliselle tasolle muodostettava uusia viranomaisia, jotka ovat kuntien sosiaalitoimesta riippumattomia ja jotka voivat järjestää myös suullisia käsittelyjä. Se, miten tällainen tahdonvastaisten huostaanottoasioiden käsittely täyttää ihmisoikeussopimuksen asettamat vaatimukset on erikseen selvitettävä.

3.2. Turvapaikka-asiat

Nykyisin Helsingin hallinto-oikeuteen keskitetyt turvapaikka-asiat ovat perusluonteeltaan myös ryhmä, joiden osalta hajauttaminen mietinnössä esitettyjen perusteiden mukaisesti olisi mahdollista. Maahanmuuttoviraston toimialueena on koko maa ja toisaalta turvapaikan hakijat asuvat eri puolella maata sijaitsevilla vastaanottokeskuksissa, joiden lukumäärä ja sijainti muuttuvat usein. Työryhmäkin toteaa, että olisi vaikea asianosaisen asuinpaikan perusteella määritellä sitä, mihin hallinto-oikeuteen valitukset olisi läheisyysperiaatteen mukaisesti asianmukaisinta ohjata. Lisäksi Maahanmuuttovirastolla on turvapaikkayksiköitä Helsingin ulkopuolella. Turvapaikka-asioiden ratkaisijoilta edellytetään myös kansainvälisen

oikeuden ja pakolaisoikeuden erityisasiantuntemusta. Lisäksi riittävän kielitaitoisten tulkkien löytäminen on todennäköisesti ongelma monissa hallinto-oikeuksissa. Näiden käytännön ongelmien johdosta Vaasan hallinto-oikeus katsoo, että keskittäminen Helsingin hallinto-oikeuteen on edelleen tarkoituksenmukainen vaihtoehto. Ainakin muutosten tekeminen nykyiseen järjestelmään vaatii laajaa lisäselvitystä. Turvapaikka-asioiden hajauttaminen kahteen tai useampaan hallinto-oikeuteen on sekin vastoin työryhmän tavoitetta muutoksenhakuasioiden hajauttamisesta kaikkiin hallinto-oikeuksiin.

3.3. Välilliset verot

Helsingin hallinto-oikeudelle keskitettyjen välillisten verojen osalta hallinto-oikeus toteaa, että Helsingin hallinto-oikeudessa muodostunut erityisosaaminen ja verojen suhteellisen vähäinen määrä puoltavat näiden asioiden keskittämisen edelleen Helsingin hallinto-oikeuteen. Näin turvattaisiin parhaiten kaikelle muutoksenhakutoiminnalle keskeisen kriteerin eli riittävän laadutason säilyminen korkeana. Kun kuitenkin otetaan erityisesti huomioon, että integroidusti toimitetuissa verotarkastuksissa tarkastuksen kohteena ovat yhdellä kertaa saman verovelvollisen useaa eri verolajia koskevat asiat eikä ratkaisutoiminnassa ole tarvetta erityistuumareiden käyttämiseen, Vaasan hallinto-oikeus pitää hajauttamista tältä osin suositeltavana. Hajauttamista puoltavia seikkoja ovat myös Helsingin hallinto-oikeuden suuret juttumäärät ja työryhmän tavoitteeksi asettamat muutoksenhakujärjestelmän selkeys ja johdonmukaisuus sekä eri hallinto-oikeuksien kehittämisestä mahdollisimman tasavahvoina.

4. Valituslupajärjestelmä

Vaasan hallinto-oikeus kannattaa valituslupajärjestelmän laajentamista työryhmän esittämällä tavalla. Asia vaatii vielä tältäkin osin lisäselvitystä. Tilanteissa, joissa asian käsittelyn yhteydessä on tapahtunut virhe, valituslupa on myönnettävä aina.

Mietinnössä todetaan, että tosiseikkojen selvittäminen ja näytön arviointi soveltuvat korkeinta hallinto-oikeutta paremmin sitä edeltäviin asian käsittelyvaiheisiin. Vaasan hallinto-oikeuden käsityksen mukaan edellä lausuttu koskee erityisesti ympäristönsuojelu- ja vesiasioita. Valtion aluehallintouudistuksessa muodostettiin entisten 16

tilalle neljä resurssiltaan ja asiantuntemukseltaan vahvaa ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden lupaviranomaista. Edellytyksenä valituslupajärjestelmän käyttöön ottamiselle ympäristönsuojelu- ja vesiasioissa on, ettei muutoksenhakujärjestelmää nykyisestään perusteettomasti hajauteta ja että valitustuomioistuimen asemaa nykyisestään sitä vastoin vahvistetaan. Mietinnössä esitetyt toimenpiteet johtaisivat kuitenkin päinvastaiseen kehitykseen.

Lausunto on valmisteltu työryhmässä, jonka jäseninä ovat olleet hallinto-oikeustuomarit Reijo Hellman, Jaakko Kellosalo ja Marja Lampi, tekniikan alan hallinto-oikeustuomari Mauri Kerätär, luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomari Merja Manninen sekä hallinto-oikeussihteeri Riikka Mäki.

Ylituomari

Liisa Talvitie

- Liitteet
1. Selvitys vesi- ja ympäristöasioiden käsittelystä ja käsittelyn tehostamisesta Vaasan hallinto-oikeudessa, tiivistelmä 28.3.2007
 2. Selvitys kuntien päättämien ympäristöasioiden valitusten käsittelystä Vaasan hallinto-oikeudessa 17.8.2010
 3. Tiivistelmä Vaasan hallinto-oikeuden lausunnosta 2.2.2011

YMPÄRISTÖ- JA VESIASIAT VAASAN HALLINTO-OIKEUDESSA, tiivistelmä hallinto-oikeudessa 28.3.2007 laaditusta selvityksestä

Taustaa

Ympäristönsuojelulainsäädännön uudistuksessa vuonna 2000 ympäristön pilaantumista aiheuttavan toiminnan lupajärjestelmä koottiin yhteen. Kaikista ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisista päätöksistä valitetaan ensi asteena Vaasan hallinto-oikeuteen.

Vaasan hallinto-oikeudessa ympäristö- ja vesiasioden keskimääräinen käsittelyaika on pidentynyt kahden viimeisen vuoden aikana noin 9 kuukaudesta 12 kuukauteen. Kaikkien asiaryhmien keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2006 oli 8,2 kk, kun se kaikki hallinto-oikeudet huomioon ottaen oli 8,3 kk. Raken-
taminen ja ympäristö asiaryhmiin kuuluvien asioiden (muun muassa kaavoitus) keskimääräinen käsittely-
aika muissa hallinto-oikeuksissa oli noin 12 kk.

*Vaasan hallinto-oikeudessa käsittelyajat eivät yleisesti poikkea vastaavien asiaryhmien käsittelyajoista muissa hallinto-oikeuksissa. Käsittelyaikatilastojen perusteella voidaan todeta, ettei ympäristö- ja vesi-
asioiden siirto osin toiseen hallinto-oikeuteen nopeuttaisi asioiden käsittelyä.*

Ruuhka on tilapäinen

Uudistetun ympäristönsuojelulainsäädännön seurauksena lupamenettelyn piiriin tuli aikaisempaa huomattavasti enemmän luvanhakuvollisia. Ympäristölupavirastoissa ja ympäristökeskuksissa vireille tulleen ympäristö- ja vesiasioden määrä kasvoi 65 - 70 % vuonna 2004 verrattuna vuoteen 2001. Ruuhka on siirtynyt Vaasan hallinto-oikeuteen parin vuoden viiveellä. Asioita tuli vireille vuosina 2005 - 2006 noin 65 % enemmän kuin vuonna 2004, mutta määrä tulee laskemaan jo vuoden 2007 aikana.

Korkeimman hallinto-oikeuden arvio asiamäärien säilymisestä nykytasolla lähitulevaisuudessa ei vastaa Vaasan hallinto-oikeuden käsitystä. Ympäristö- ja vesiasioden määrä laskee selvästi viimeistään vuonna 2008. Ympäristö- ja vesiasioden jako kahteen hallinto-oikeuteen ei ole tarkoituksenmukaista tilapäisen ruuhkan takia.

Lisäresurssit käytössä ja toimintaa tehostettu

Vaasan hallinto-oikeus on useissa tulosneuvotteluissa huomauttanut ympäristö- ja vesiasioden käsittelyyn syntyvästä ruuhkasta. Asia on nyt korjattu tyydyttävällä tavalla. Lisäresursseja on saatu siten, että vuodesta 2006 hallinto-oikeudessa on ollut määräaikainen vesi- ja ympäristöasioita esittelevä hallinto-oikeussihteeri. Vuodelle 2007 on ollut mahdollista palkata kolme määräaikaista tekniikan ja luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomaria, jotka toimivat pääosin esittelevinä jäseninä. Lisäksi on saatu lainoppi-
neen hallinto-oikeustuomarin määräaikainen virka ja kaksi kansliahenkilökunnan virkaa. Määräaikaiset virkalisäykset ovat kustannustehokas tapa hoitaa tilapäisen ruuhkahuipun tuomat ongelmat. Näin on toimittu muun muassa valtion ympäristölupahallinnossa, jossa ruuhkan purkamiseen on suunnattu huomattavia määräaikaisia lisäresursseja.

Vaasan hallinto-oikeuteen on suunnattu vuodelle 2007 ruuhkan purkamiseen lisäresurssit, jonka tarve jatkuu vielä vuonna 2008. Tilapäinen henkilöstö on tehokas ja valtiontalouden tuottavuusohjelman mukainen tapa ruuhkahuippujen hoitamiseen. Ympäristö- ja vesiasioden käsittelyyn erikoistunut henkilöstö on tarkoituksenmukaisinta sijoittaa yhteen virastoon, johon kohdennetaan määräaikaiset tarpeelliset lisäresurssit.

Vaasan hallinto-oikeudessa on vuoden 2006 syksyllä ja vuoden 2007 alusta tehty sisäisiä uudistuksia. Ta-
voitteena on nopeuttaa vesi- ja ympäristöasioiden käsittelyä ja varmistaa ruuhkautuneessa tilanteessa se,

että yhteiskunnallisesti merkittävät asiat tulevat ratkaistuiksi niiden kiireellisyyden edellyttämässä aikataulussa. Mahdollisimman usein käytetään kolmen jäsenen kokoonpanoa aikaisemman neljän jäsenen sijasta, minkä 1.1.2007 voimaan tullut hallinto-oikeuslain muutos mahdollistaa. Hallinto-oikeuden toiminta on vuoden 2007 alusta järjestetty kolmeen jaostoon häiriöttömän toiminnan ja joustavan työskentelyn varmistamiseksi. Toimenpiteiden vaikuttavuutta seurataan ja varaudutaan lisätoimiin, kuten lisäämällä esittelijöitä ympäristö- ja vesiasioihin.

Hallinto-oikeuden sisäiset uudistukset on toteutettu loppuvuodesta 2006 alkaen ja niiden täysmääräinen vaikuttavuus ajoittuu vuodelle 2007. Osa uudistuksista, kuten yhteiskunnallisesti tärkeiden asioiden toiminta esitarkastuksessa ja viivytyksetön ratkaisu, tuottaa jo tulosta. Ratkaistujen ympäristö- ja vesiasioiden määrä on lisääntynyt ja vireillä olevien määrä alentunut. Näin ollen ympäristö- ja vesiasioiden jakoa kahteen hallinto-oikeuteen ei ole perusteltua selvittää ja toteuttaa.

Johtopäätös

Korkeimman hallinto-oikeuden 6.3.2007 valtioneuvostolle tekemä esitys ympäristö- ja vesiasioiden ensi asteen muutoksenhaun nopeuttamiseksi ei valitusasioiden tilapäisen ruuhkautumisen aiheuttaman väliaikaisen ja ennakolta arvioitavissa olleen ongelman ratkaisemiseksi ole tarkoituksenmukainen eikä toteuttamiskelpoinen. Valtiontalouden tuottavuusohjelman periaatteiden mukaisesti jo toteutettu määräaikaisten lisäresurssien kohdentaminen Vaasan hallinto-oikeuteen on ollut syntyneen ongelman ratkaisemiseksi järkevä toimenpide, kuten hallinto-oikeuden alkuvuoden 2007 tilastot jo osoittavat.

Vaasan hallinto-oikeuteen on saatu tilapäisesti henkilömäärältään vähintään se asiantuntijajäsenten ja muun henkilöstön lisäresurssi, jonka korkein hallinto-oikeus on esityksensä perusteluissa arvioinut tarvittavan siinä tapauksessa, että osa ympäristö- ja vesiasioista siirrettäisiin ratkaistavaksi toiseen hallintotuomioistuimeen.

Vaasan hallinto-oikeus ei näe mitään syytä muista ympäristönsuojelualan lainuudistushankkeista täysin irrallisen lainsäädäntötoimiin ryhtymistä tarkoittavan esityksen jatkovalmisteluun.

28.3.2007

Ylituomarin sijainen
hallinto-oikeustuomari

Markku Latva-Teikari

Selvitys kuntien päättämien ympäristöasioiden valitusten käsittelystä Vaasan hallinto-oikeudessa

I. Selvityksen lähtökohdat

Vaasan hallinto-oikeudessa on aiemmin tehty selvitys ympäristönsuojelu- ja vesiasioista ja niiden käsittelymenettelystä - muutoksenhaun hajauttaminen kaikkiin hallinto-oikeuksiin, 2.10.2009. Tämän selvityksen tarkoituksena on tuoda esiin kuntien päättämien ympäristöasioiden käsittely Vaasan hallinto-oikeudessa ja niitä eroja, joita näissä asioissa on nykyisen ympäristönsuojelulain voimassa ollessa verrattuna valitusasioiden käsittelyyn ympäristölupamenettelylain aikana.

II. Perusteet ympäristönsuojelulain säätämiselle ja keskeisimmät erot valitusasioiden käsittelyssä ennen ympäristönsuojelulain voimaantuloa (1.3.2000) verrattuna nykypäivään

Vuonna 1996 hyväksyttiin EU:n direktiivi no 96/61 EC, ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi. Direktiiviä kutsutaan Suomessa useimmiten sen englanninkielisestä nimestä Integrated Pollution Prevention and Control, johdetulla lyhennelmällä IPPC-direktiiviksi. Direktiivin pää tavoite on tuoda ympäristönsuojeluun liittyvään suunnitteluun ja harkintaan kokonaistarkastelun vaatimus. Toisin sanoen se edellyttää aikaisemman, helposti yksittäisiä asiaryhmiä, kuten vesien- ja ilmansuojelua, korostavan näkökulman sijaan tarkastelemaan ympäristönsuojeluun liittyviä asioita kokonaisuutena. Ympäristövaikutusten kokonaistarkastelun keskeinen asia on direktiivin vaatimus parhaan käytettävissä olevan tekniikan käyttämisestä toiminnoissa, jotka saattavat aiheuttaa ympäristön pilaantumista. Parhaalla käyttökelpoisella tekni-

kalla (BAT, Best Available Technique) tarkoitetaan tietyn toiminnan ja siinä käytettävien tapojen tehokkainta ja edistyneintä astetta, jolla voidaan osoittaa olevan sellaiset tekniset ja käytännölliset ominaisuudet, jotka soveltuvat periaatteessa käytännön pohjaksi ympäristölupapäätöksissä asetettaville raja-arvoille, joiden on tarkoitus estää, ja milloin se ei ole mahdollista, vähentää yleisesti päästöjä ja vaikutuksia koko ympäristöön.

Kunkin toimialan BAT-tekniikat on pyritty määrittelemään direktiivin perusteella laadittujen vertailuasiakirjojen avulla. Vertailuasiakirjoista käytetään myös usein lyhennettä BREF niiden englanninkielisen nimen Best available techniques reference document mukaan. Vertailuasiakirjojen laatimisesta vastaa EU:n IPPC-toimisto Espanjassa. Työtä on tehty ja tehdään käytännössä kansallisissa työryhmissä, joiden tulokset yhdistetään varsinaisiksi asiakirjoiksi. Suomessa valmistelutyötä johtaa Suomen ympäristökeskus ja käytännön työstä vastaavat teollisuuden ympäristöasioita hoitavat lupa- ja valvontaviranomaiset sekä kunkin toimialan toiminnanharjoittajat.

Suomen lainsäädäntöön IPPC-direktiivin sisältö on sisällytetty 1.3.2000 voimaan tulleeseen ympäristönsuojelulakiin. Kyseinen kokonaistarkastelun vaatimus, mukaan lukien BAT-tarkastelu BREF-asiakirjojen ja niistä tehtyjen kansallisten sovellusten pohjalta, kuuluu nykyisin kaikkien teollisuudenalojen ja siis myös kuntien luvittamien ympäristölupien käsittelyyn ja niistä tehtyjen useiden valitusten ratkaisemiseen.

Ennen ympäristönsuojelulain voimaantuloa varsinainen ympäristönsuojelulainsäädäntö koostui eri sektorilaeista. Tuolloin kunkin toiminnanharjoittajan toiminnasta aiheutuvat vesistön pilaamista koskevat lupa-asiat käsiteltiin silloisen vesilain mukaisesti vesioikeudessa ja niistä tehdyt valitukset vesiylioikeudessa. Muut ympäristölupa-asiat (kuten sijoituspaikkalupa-, ilmalupa- ja jäteasiat) käsiteltiin ympäristölupamenettelylain mukaisesti joko ympäristökeskuksissa tai kuntien ympäristöviranomaisessa ja niistä tehdyt valitukset käsiteltiin lääninoikeuksissa.

Jotta laitoskohtaisessa lupamenettelyssä IPPC-direktiivin edellyttämä kokonaisvaltainen harkinta olisi mahdollista, yhtenäistettiin ympäristönsuojelulailla ympäristölupia ja vesistöjen pilaamislupia koskeva lainsäädäntö sekä päätöksenteko-

ja valitusjärjestelmä. Tällöin myös pohjavesien pilaamiskieltoa ja vesistön pilaamista koskeva sääntely siirrettiin vesilaista ympäristönsuojelulakiin. Tästä johtuen vesien käsittelyyn ja johtamiseen sekä vesistön pilaantumiseen tai sen vaaraa aiheuttavaan toimintaan sekä pohjaveden pilaamiskieltoon liittyvät asiat ovat nykyisissä ympäristöluissa keskeisessä asemassa verrattuna aikaisempiin ympäristölupamenettelylain mukaisiin lupapäätöksiin.

III. Kuntien päättämistä ympäristöasioista tehdyt valitukset Vaasan hallinto-oikeuteen, tarkastelua vuosien 2008-2009 tilastojen pohjalta

Toimivaltainen viranomainen ympäristöasioissa määräytyy ympäristönsuojelulain ja -asetuksen nojalla. Saman toimialan ympäristölupaviranomaisena voi toimia joko valtion ympäristölupaviranomainen tai kunnan ympäristöviranomainen. Toimivallan määräytymiseen vaikuttavat muun muassa toiminnan kapasiteetti, ympäristövaikutusten laajuus ja vesistövaikutukset siten, että kokoluokaltaan ja ympäristövaikutuksiltaan pienemmät hankkeet ovat yleensä kunnan lupaviranomaisen luvitettavina. Kuntien päätöksistä tehtyjen valitusten osuus on noin 38 % hallinto-oikeuteen saapuvista ympäristönsuojelulain mukaisista valituksista.

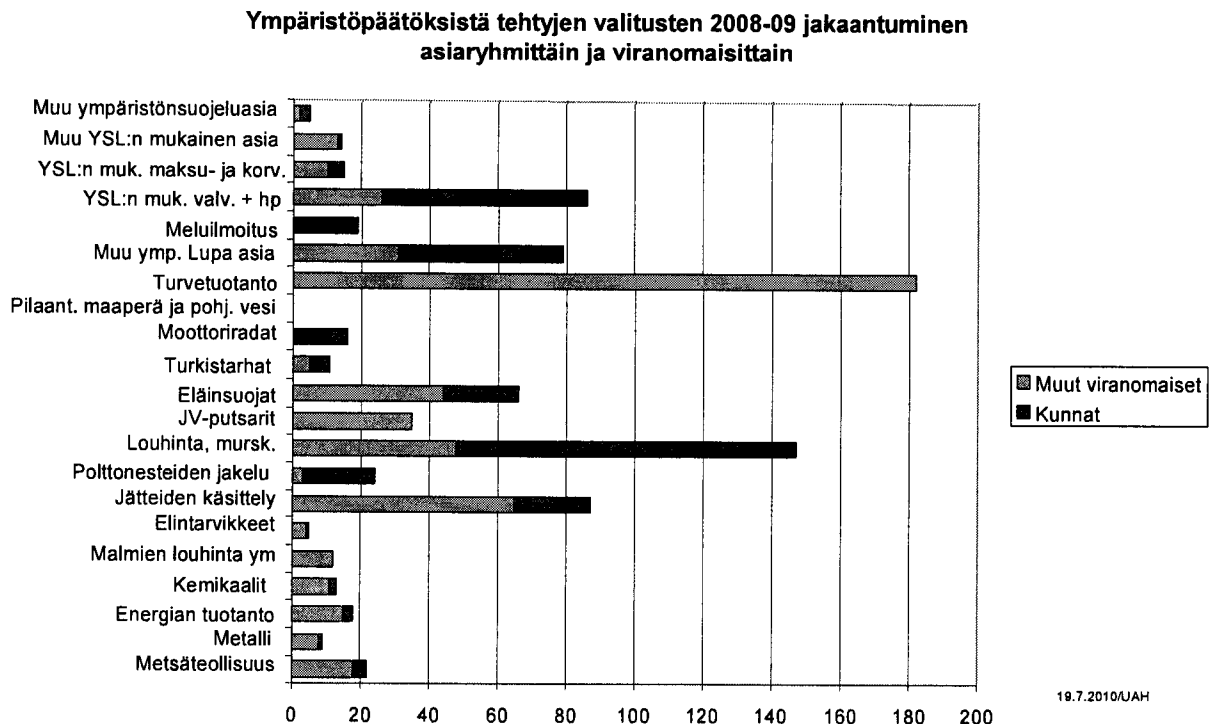
Vaasan hallinto-oikeudessa käytössä olevan diaarinumeroinnin mukaisesti ympäristönsuojelulain tarkoittamat toimialat on jaoteltu seuraavasti: Metsäteollisuus, metalliteollisuus, energian tuotanto, kemikaaliteollisuus ja kemikaalien käsittely, malmien louhinta ja mineraalien tuotanto, elintarvikkeiden ja rehujen valmistus, jätteiden käsittely, polttonesteen jakeluasemat/-varastointi, louhinta-, murskaus-, asfalttiasema ja betoniasema, eläinsuojat, turkistarhaus, moottorirata, veneiden harjoittelurata, pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistaminen, turvetuotanto, muu ympäristölupa-asia, meluilmoitus, ympäristönsuojelulain mukainen valvonta- ja hallintopakko, ympäristönsuojelulain mukaiset maksu- ja korvausasiat ja muut ympäristönsuojeluasiat.

Seuraavan sivun kuvassa 1 on esitetty kuntien ympäristölupapäätöksistä vuosina 2008 - 2009 tehtyjen valitusten jakautuminen asiaryhmittäin ja viranomaisittain Vaasan hallinto-oikeudessa. Kuvan pohjalta voidaan vuosikeskiarvona arvioituna tehdä muun muassa seuraavia havaintoja:

- turvetuotanto on suurin yksittäinen toimiala valitusten osalta (noin 90 kpl / v) ja valtion lupaviranomainen on ainoa toimivaltainen lupaviranomainen,

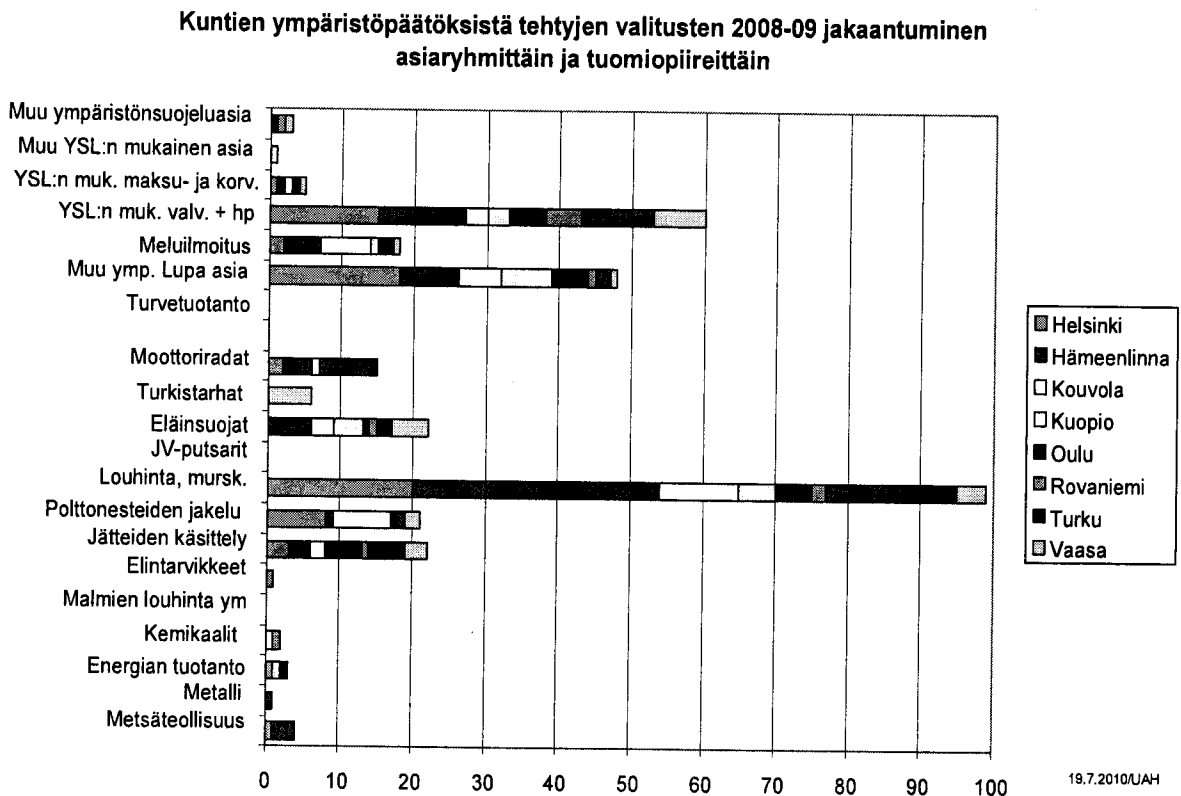
- seuraavaksi eniten valituksia (noin 75 kpl / v) on tehty louhinta-, murskaus-, asfalttiasema- ja betoniasemaluvista, joista noin 1/3 on valtion lupaviranomaisen päätöksiä ja 2/3 kunnallisen ympäristölupaviranomaisen päätöksiä,
- keskenään saman verran valituksia (noin 40 kpl / v) on tehty ympäristönsuojelulain mukaisista valvonta- ja hallintopakkoasioista ja muista ympäristölupa- asioista, joissa päätöksen tehneenä viranomaisena on alle puolessa asioista toiminut valtion viranomainen ja yli puolessa asioista kunta sekä eläinsuojista ja jätteiden käsittelystä, joissa lupaviranomainen on noin 2/3 asioista valtio ja noin 1/3 osalta kunta,
- ainoastaan meluilmoituspäätökset (valituksia noin 10 kpl / v) ja moottoriratojen ympäristölupapäätökset (valituksia alle 10 kpl / v) ovat kaikki kunnallisen lupaviranomaisen tekemiä,
- muiden toimialojen valitusmäärät ovat alle 10 kpl / v ja ilmenevät yksityiskoh- taisemmin kuvasta.

Kuva 1



Kuvassa 2 on esitetty kuntien ympäristölupapäätöksistä vuosina 2008 - 2009 tehtyjen valitusten jakaantuminen asiaryhmittäin ja tuomiopiireittäin. Yleisenä havaintona voidaan todeta, että suurimmista toimialaryhmistä (louhinta-, murskaus-, asfalttiasema, betoniasema, ympäristönsuojelulain mukainen valvonta- ja hallintopakko sekä muu ympäristölupa-asia) suurimmat valitusmäärät kohdistuvat Hämeenlinnan, Helsingin ja Turun hallinto-oikeuksien tuomiopiirien alueelle.

Kuva 2

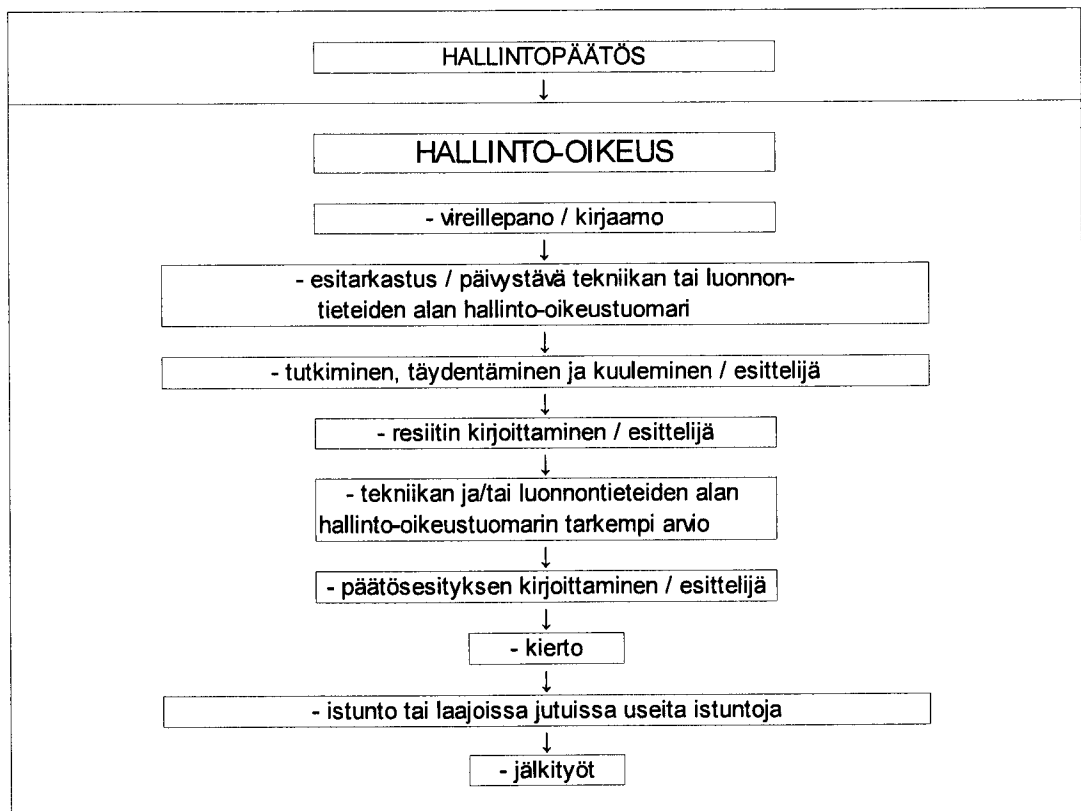


Kuntien päättämien ympäristölupien kohdalla edellä mainittu BAT-tarkastelu liittyy erityisesti louhinta- ja murskauslaitoksiin sekä eläinsuojiin ja jätteenkäsittelylaitoksiin. Vaasan hallinto-oikeudessa kuntien päättämistä asioista eniten työllistäviä ovat olleet louhinta-, murskaus-, asfaltti- ja betoniasemia sekä jätteiden käsittelyä koskevista lupapäätöksistä tehdyt valitukset. Näissä asiaryhmissä on tyypillistä, että yhdestä lupapäätöksestä tehdään lukuisia eri valittajien valituksia, jolloin niissä esiintyy monenlaisista valitusperusteista johtuen paitsi juridisia

myös moninaisia luonnontieteen ja tekniikan alan ongelmia.

1.6.2010 voimaan tulleen ympäristönsuojelulain muutoksen mukaan pääosa polttonesteiden jakeluasemista, asfaltti-asemista ja tietyistä energiantuotantolaitoksista ei enää tarvitse toimintaansa ympäristölupaa. Tällä muutoksella ei kuitenkaan ole sanottavaa vaikutusta hallinto-oikeuteen ympäristöasioissa saapuvien asioiden määrään.

IV. Valituksenalaisen ympäristönsuojelulain mukaisen hallintopäätöksen käsittely ja asiantuntijatuomareiden työ käsittelyssä



Ympäristönsuojelulain mukaisissa asioissa ratkaisukokoonpanoon kuuluu yksi tai kaksi asiantuntijatuomaria. Vaasan hallinto-oikeudessa ratkaisukokoonpanossa on yksi asiantuntijatuomari aina silloin, kun se asian laatu huomioiden on mahdollista. Mikäli asian ratkaisemiseksi on tarpeen monien eri tekniikan tai luonnontieteen alan kysymysten asiantuntemus, ratkaisukokoonpanossa on kaksi eri alojen asiantuntijatuomaria, jotka määräytyvät jutussa tarvittavan

asiantuntemuksen perusteella valitusperusteiden pohjalta. Esimerkkinä voidaan mainita ympäristölupapäätös, jossa on lukuisia, useita kymmeniäkin, lupamääräyksiä, jotka koskevat laitoksen toiminnasta aiheutuvia melu-, pöly- ja ilmapäästöjä sekä päästöjä, jotka voivat aiheuttaa vesistön tai pohjaveden pilaantumista tai sen vaaraa. Arviolta noin puolessa kuntien ratkaisemista lupa-asioista on hallinto-oikeuden ratkaisukokoonpanossa ollut kaksi asiantuntijatuomaria.

Asiantuntijatuomarit tuovat ratkaisuun oman kokemuksensa ja erikoisalansa tietoa. Asiantuntijatuomari tekee lähtökohtaisesti samaa työtä kuin juristituomari painottuen kuitenkin oman osaamisalueensa luonnontieteen tai tekniikan alan kysymyksiin. Koulutukseltaan asiantuntijat ovat joko diplomi-insinöörejä tai luonnontieteilijöitä, kuten biologeja, kemistejä tai geologeja. Yleensä heillä on takanaan pitkä ura ympäristöhallinnossa.

Viikkovuorolla päivystävät asiantuntijatuomarit esitarkastavat kaikki hallinto-oikeuteen saapuvat ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaiset valitusasiat. Esitarkastusmuistiossa asiantuntija arvioi asian kiireellisyyden ohella, millaista asiantuntemusta asiassa tarvitaan ja ehdottaa asiantuntijajäsenet ratkaisukokoonpanoon. Esitarkastuksessa arvioidaan monimutkaisissa valitustapauksissa muun muassa keskeisimmät ongelmakohdat, alustavan istunnon tarve sekä mahdollinen tarkastus- tai katselmustarve. Selvissä tapauksissa ratkaisu hahmotetaan jo esitarkastusmuistiossa.

Hallinto-oikeudessa ratkaistavana olevan ympäristöasian käsittelylle on tyypillistä, että ratkaisukokoonpanossa mukana olevat henkilöt yhdistävät osaamisensa. Juuri ympäristöasioissa tämän niin sanotun jaetun asiantuntijuuden toimintatapa on huomattavasti korostuneempi kuin niissä asiaryhmissä, joissa kokoonpanoon kuuluu pelkästään juristeja. Erityisesti laajojen ympäristöasioiden ratkaiseminen on nykyisen jatkuvan teknisen kehityksen myötä liian monimutkaista vain yhden osaamisalueen osaajien selvitettäväksi ja asiantuntijuuden jakaminen on suorastaan välttämätöntä.

Hallinto-oikeuden työskentelyn sujuvuus edellyttää, että työt pyritään tekemään mahdollisimman pitkälle ennen istuntoa. Vaikeissa ympäristöasioissa tämä ei ole useinkaan mahdollista. Mitä suuremmasta ja/tai monimutkaisemmasta jutusta on kyse, sitä todennäköisempää on, että asiassa on pidettävä ensin useitakin

alustavia istuntoja. Suurta osaa kuntien päätöksistä tehdyistä valitusasioista voidaan kuitenkin pitää suuruusluokaltaan niin sanotusti normaaleina.

Ympäristöasioissa esittelijän valmistelutyö on ennen kaikkea yhteistyötä sekä tarkastavan jäsenen että asiantuntijajäsenen kanssa. Erityisesti esittelijälle asiantuntijan antamat tiedot ja ohjeet ovat ensiarvoisen tärkeitä. Esitarkastusmuistion pohjalta on joskus mahdollista kirjoittaa päätösesitys. Tavallista kuitenkin on, että vireille tullut asia ei ole kuulunut päivystävän asiantuntijatuomarin pääasialliseen osaamisalueeseen tai muutoin ei ole ollut tarkoituksenmukaista vielä esitarkastusvaiheessa perehtyä tarkemmin asiaan. Tällöin esittelijä sopii asian valmistelun vaiheista asiantuntijajäsenen kanssa ja vie resiitin kirjoittamisen jälkeen asiakirjat asiantuntijatuomarille tarkempaa arviota varten. Erityisen ongelmallisissa jutuissa asiakirjat siirtyvät esittelijän ja asiantuntijatuomarin kesken useita kertoja. Asiantuntijatuomari saattaa kirjoittaa valmistelumuistion esittelijän ja ratkaisukokoonpanon päätöksenteon tueksi. Hän voi myös kirjoittaa joidenkin kysymysten osalta ratkaisu- ja perusteluehdotusta.

Erityisesti asiantuntijatuomarin ja esittelijän yhteistyö on siis vuorovaikutteista ja jatkuvaa juttua valmisteltaessa. Näin ollen juttujen ratkaiseminen lausuntojen perusteella tai sähköisten viestimien välityksellä olisi selkeä heikennys nykyiseen oikea-aikaiseen ja joustavaan toimintatapaan verrattuna.

V. Johtopäätökset

Kuntien päätöksistä ympäristöasioissa tehtyjen valitusten käsittely hallinto-oikeudessa ei sinänsä keskimäärin sanottavasti poikkea valtion lupaviranomaisen päätöksistä tehtyjen valitusten käsittelystä. Ratkaistavat ongelmat ovat pääosin samanlaisia. Tosin suurimmat ja laajimmat ympäristölupa-asiat ovat valtion lupaviranomaisen luvittamia. Ympäristöasioita käsittelevän hallinto-oikeuden tulee olla kooltaan riittävän suuri ja monipuolinen, jotta luonnontieteiden ja tekniikan alan hallinto-oikeustuomareiden työ on mahdollista järjestää siten, että kunkin jutun ratkaisemisessa on mahdollisuus tarpeen mukaan hyödyntää asiantuntijatuomarien erilaisia erityisosaamisalueita. Täten voidaan myös parhaiten turvata esittelijän ja asiantuntijajäsenen asioiden joutuisan etenemisen turvaava yhteistyö. Kokonaisuutena arvioiden ympäristöasioiden ja siten myös kuntien päätöksistä tehtyjen valitusten muutoksenhaun säilyttäminen edelleen keskite-

tysti Vaasan hallinto-oikeudessa on tarkoituksenmukaista ja se turvaa parhaiten asioiden joutuisan ja monipuolisen käsittelyn sekä riittävän monipuolisen asiantuntijuuden.

17.8.2010

Ylituomari

Liisa Talvitie

Tiivistelmä Vaasan hallinto-oikeuden 2.2.2011 päiväystä lausunnosta koskien hallintolain- käytön tasotyöryhmän mietintöä (78/2010) tehtävien jaosta hallintotuomioistuinten kesken

Muutoksenhaun hajauttamisesta ei hyötyä ympäristönsuojelu- ja vesiasioissa

Vaasan hallinto-oikeus katsoo, että *työryhmä on poikennut toimeksiannostaan* ottamalla tavoitteekseen hallinto-oikeuksien kehittämisen tasavahvoina ja asioiden hajauttamisen kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden *hajauttaminen ei ole tarkoituksenmukaista eikä taloudellista*. Hajauttaminen *vaarantaa* kansalaisten ja toiminnanharjoittajien *oikeusturvaa*, johtaa epäyhtenäiseen oikeuskäytäntöön ja erityisesti *muutoksenhakujärjestelmän selkeys kärsii*.

Muutoksenhakujärjestelmä selkeä ja toimiva

Muutoksenhakujärjestelmä ympäristönsuojelu- ja vesiasioissa on selkeä ja johdonmukainen, ja keskittämisen perusteet ovat vahvat: Asiat ovat sisällöllisesti vaikeita, erityisosaamista ja usean eri alan tietämystä vaativia. Muutoksenhakuelimen pitää voida ratkaista asiat pääosin palauttamatta. Keskittäminen turvaa oikeudenkäytön yhtenäisyyden ja olemassa olevat resurssit voidaan parhaiten hyödyntää. Ympäristönsuojelulainsäädännöstä johtunut tilapäinen asioiden ruuhkaantuminen Vaasan hallinto-oikeudessa on ohitse.

Mietinnössä esitetyn seurauksena *muutoksenhaku saman kunnan alueella hajaannutettaisiin kahteen hallinto-oikeuteen riippuen siitä, onko päätös tehty kunnan ympäristönsuojeluviranomaisessa vai aluehallintovirastossa*. Mainittu jako koskisi muun muassa metalliteollisuutta, energian tuotantoa, kemikaalien ja polttoaineiden valmistusta, varastointia, käyttöä tai käsittelyä, haihtuvia orgaanisia yhdisteitä käyttävää toimintaa, elintarvikkeiden tai rehujen valmistusta, eläinsuojia ja kalankasvatusta, jätehuoltoa, louhintaa ja murskausta sekä ampumaratoja.

Kunnallisen lupaviranomaisen päätöksistä tehtyjen valitusten määrä Vaasan hallinto-oikeudessa on vähäinen eikä määrä lisäänny tiedossa olevien lainsäädäntöhankkeiden johdosta.

Mikäli asioita hajautetaan useampaan hallinto-oikeuteen, on varmistettava *nykyisen laajuisen asiantuntemuksen käyttömahdollisuus* niin, että tekniikan ja luonnontalouden asiantuntijat ovat osa ratkaisukokoonpanoa. Ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden hajauttaminen edellyttää uusien virkojen perustamista. Työskentely hankaloituu merkittävästi, jos asiantuntijatuomarit ovat sivutoimisia tai he toimivat vain lausunnonantajina.

Koska suulliset käsittelyt toimitetaan ympäristönsuojelu- ja vesiasioissa hankealueella, ja katselmuksia ja tarkastuksia on runsaasti, muutoksenhaun hajauttamisella maantieteellisesti lähemmäs asianosaisia ei ole heidän kannaltaan sellaista taloudellista tai toiminnallista merkitystä kuin mietinnössä on lausuttu.

Valituslupajärjestelmä edellyttää yhtenäistä oikeuskäytäntöä ja vahvaa tuomioistuinta

Vaasan hallinto-oikeus kannattaa valituslupajärjestelmän laajentamista. Edellytyksenä vesi- ja ympäristöasioissa kuitenkin on, ettei muutoksenhakujärjestelmää hajauteta ja että ensimmäisen asteen valitustuomioistuimen asemaa vahvistetaan. Mietinnössä esitetyt toimenpiteet johtaisivat kuitenkin päinvastaiseen kehitykseen.