

Asia: VN/9416/2022

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi eräiden Euroopan laajuisen liikenneverkon hankkeiden lupamenettelyistä ja muista hallinnollisista menettelyistä ja laiksi liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain muuttamiseksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Suomen Kuntaliitto ry kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto käsiteltävään asiaan ja antaa seuraavan lausunnon:

I Laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain muuttamisesta

I.1 Kuten hallituksen esitysluonnoksessakin on todettu, kunnat ovat keskeisiä toimijoita alueiden liikennejärjestelmätyössä. Siten Kuntaliitto pitää tarpeellisena ja kannatettavana, että ehdotuksen mukaisesti laissa säädettäisiin Väyläviraston sekä Liikenne- ja viestintäviraston velvollisuudesta pyytää lausunto esityksestä maantien toiminnallisen luokan muuttamisesta niiltä kunnilta ja maankunnan liitoilta, joiden alueelle maantie sijoittuu. Kuntaliitto antoi 11.5.2022 lausunnon maanteiden toiminnallisen luokituksen päivitystä koskevasta arviomuistiosta.

II Laki eräiden Euroopan laajuisen liikenneverkon hankkeiden lupamenettelyistä ja muista hallinnollisista menettelyistä

II. 1 Määräaika sääntely

Ehdotetussa sääntelyssä lain soveltamisalaan kuuluvat lupamenettelyt ja muut hallinnolliset hyväksymismenettelyt sidottaisiin yhteenlaskettuun enimmäiskestoan. Näiden menettelyiden kesto yhteensä ei saisi ylittää neljää vuotta.

Kuntaliitto pitää määräaika sääntelyn toteuttamistapaa osin ongelmallisena ottaen huomioon sen, että hankkeen toteuttajan ei edellytetä panevan vireille kaikkia menettelyitä samaan aikaan eikä tämä toisaalta olisi mahdollistakaan. Kuntaliitto yhtyy siihen esitysluonnoksessa ilmaistuun käsitykseen, että ottaen huomioon ne menettelyt, joihin sääntelyä tulisi soveltamaan, vaadittujen lupamenettelyiden ja hallinnollisten hyväksymismenettelyiden kesto aika tuskin koskaan ylittäisi neljää vuotta. Kun kuitenkin otetaan huomioon se lähtökohta, että kuntien henkilöstöhallinnolliset organisaatiot ovat hyvinkin eri tavoin järjestyneitä, kunnan tosiasiallinen mahdollisuus sopia määräajoista tai noudattaa niitä on täysin tapauskohtaista.

Kuntaliitto pitää potentiaalisesti ongelmallisena menettelyä, jossa itsehallinnollisen kunnan viranomaisen hallintoasian käsittelyyn käyttämä aika on tosiasiallisesti riippuvainen muiden viranomaisten toiminnasta. Tähän liittyen Kuntaliitto toteaa, että hallintolain 23 §:ssä tarkoitettu sääntely hallintoasian käsittelystä ilman aiheutonta viivytystä on normina joustava ja riippuvainen erityisesti siitä, mihin toimenpiteisiin viranomaisen on ryhdyttävä asian riittäväksi ja asianmukaiseksi selvittämiseksi. Esitysluonnoksessa hankkeen toteuttaja on nähty hyvinkin rationaalisen toimijana, mutta tosiasiallisesti merkittävien hankkeiden lupamenettelyt saattavat vaatia hallintolaissa säädettyjä erityisiä viranomaisen menettelyjohtovaltaan kuuluvia asian selvittämistoimenpiteitä, siis esimerkiksi täydennyttämistä, vaikutusmahdollisuuksien varaamista, kuulemista taikka esimerkiksi katselmuksen pitämistä.

Kun lakiehdotuksessa tarkoitetut kunnissa käsiteltävät menettelyt aktualisoituvat yleensä hankkeen keskivaiheilla tai loppupuolella, ehdotetun kaltainen määräaika sääntely on omiaan rajoittamaan kuntien mahdollisuuksia järjestää menettelynsä lupa-asioissa siten, että hallintoasioiden käsittely kunnan toimivaltaisessa viranomaisessa voitaisiin järjestää yhdenvertaisesti. Kun sääntely ei ehdotetussa muodossaan ota huomioon sitä, että hankkeen toteuttaja voi panna kunnan toimivaltaan kuuluvan menettelyn vireille lakiehdotuksessa olevan määräajan ollessa kulumassa loppuun, ja kun ehdottomasta määräajasta seuraa sanktiouhka, sääntely voi olla omiaan rajoittamaan kunnan mahdollisuutta varmistaa asiassa riittävän selvityksen hankkiminen, yhdenvertainen menettely sekä koherentti ja laadukas päätöksenteko.

II.2 Määräajan noudattaminen sekä käsittelyajoista sopiminen

Kuntaliitto katsoo, että hallinto-oikeudellinen doktriinimme ei mahdollista käsittelyajoista sopimista. On myös perusteltua kysyä, onko sopijaosapuolten välinen asema valtion ja hyvin eri tavoin organisoituneiden kuntien välillä sellainen, että kaikki lakiehdotuksessa tarkoitettuun hankkeeseen liittyvät sopijaosapuolet ovat tasavertaisessa neuvottelullisessa asemassa toisiinsa nähden. Sinänsä

Kuntaliitto pitää kannatettavana, että laissa säädettäisiin lupamenettelyiden ja hallinnollisten hyväksymismenettelyiden käsittelyaikojen koordinoinnista, mutta käsittelyajoista ei voida kuitenkaan kuntia sitovasti sopia. Sopiminen lienee useimmiten muutoinkin tosiasiallisesti mahdollista, sillä kaikki lakiehdotuksessa tarkoitettuun hankkeeseen liittyvät menettelyt eivät useinkaan ole vireillä yhtä aikaa.

Esitysluonnoksessa mainittu hallintolain 10 § ei lähtökohtaisesti perusta viranomaiselle toimivaltaa määrätä toisen viranomaisen noudattamasta menettelystä taikka määräajoista. Hallintolain 10 § säättää viranomaisten yhteistyövelvoitteesta, jolla kuitenkin tarkoitetaan lähinnä hallintoasian selvittämisen ja ratkaisemisen kannalta tarpeellisten lausuntojen ja selvitysten antamista niitä pyytäneelle viranomaiselle. Avustamisvelvollisuus ei ole rajoittamaton, vaan se koskee ainoastaan pyynnön kohteena olevan viranomaisen toimivaltaan kuuluvia asioita ja siten lähinnä asiantuntemuksen välittämistä muille viranomaiselle olleen aina resurssisidonnaista (HE 72/2002 vp., s. 66).

Viranomaisyhteistyö hallintolain 10 §:n tarkoittamassa kontekstissa siis mahdollistaa yhteydenpidon ja yhteistyön viranomaisten välillä, mutta siitä ei Kuntaliiton käsityksen mukaan voida johtaa toiselle viranomaiselle velvollisuutta sitoutua pyynnön esittäneen viranomaisen menettelyjohtoon, menettelyyn taikka aikataulutukseen.

II.3 Määräaikojen seuranta

Määräaikojen seurannan (lakiehdotuksen 11 §) osalta Kuntaliitto katsoo, että seurannan toimeenpanossa erityisesti nimetyn viranomaisen tulisi olla menettelyjohtollisesti aktiivinen osapuoli. Toimivaltaiselle viranomaiselle, tässä siis kunnalle, asetettu velvollisuus ilmoittaa täydennyspyyntöjen tekemisestä sekä täydennysten saapumisesta tulisi rajoittaa tilanteisiin, joissa toimivaltainen viranomainen katsoo, että nimetyn viranomaisen tulisi pidentää määräaika lakiehdotuksen 9 §:ssä säädetyn mukaisesti.

Joka tapauksessa nimetyn viranomaisen tulisi varmistaa, että kunnille 11 §:ssä määrätyt tehtävät ovat kunnan viranhaltijoille menettelyllisesti helppoja suorittaa ottaen erityisesti huomioon usein lakiehdotuksessa tarkoitettujen kunnallisten menettelyjen resurssien niukkuus.

II.4 Ohjeistus

Ohjeistuksen (lakiehdotuksen 12 §) osalta Kuntaliitto toteaa, että toimivaltaisten viranomaisten, tässä siis kuntien, osallistuminen ohjeistuksen laadintaan edellyttää resurssien sitomista laatimis- ja

tiedottamistoimintaan. Kuntaliitto katsoo, että lakiehdotuksen tarkoittamia menettelyjä koskevan ohjeistuksen menettelyjohto tulee olla nimetyllä viranomaisella, Liikenne- ja viestintävirastolla.

III Muuta

III. 1 Kuntaliitto haluaa edelleen kiinnittää huomiota hallintotuomioistuinten resursseihin. Nyt käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen sisältämät kuntien menettelyt ovat luonteeltaan sellaisia, että ne joutuvat usein muutoksenhaun kohteeksi. Kunnallisasioiden käsittely hallintotuomioistuimissa on siten ruuhkautunutta, että niiden käsittelyajat saattavat olla huomattavan pitkiä verrattuna muihin asiaryhmiin.

Usein muutoksenhaku vie moninkertaisesti sen ajan, mikä varsinaiseen lupa-asian käsittelyyn kunnassa kuluu. Hallintotuomioistuinten resursseja tulisi vahvistaa, jotta muutoksenhakuun kuluva aikaa saataisiin lyhennettyä ja siten vahvistettua asianosaisten todellista ja koettua sekä menettelyn sisäistä oikeusturvaa.

Myllymäki Juha
Suomen Kuntaliitto ry

Kiviluoto Juha-Matti
Suomen Kuntaliitto ry - Lakiyksikkö, lakiasiaainjohtaja Juha Myllymäki