



Lausunto

06.06.2022

Asia: VN/13663/2022

Luonnokset: Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden vihreän siirtymän hankkeiden väliaikaisesta etusijamenettelystä aluehallintovirastojen lupakäsittelyssä vuosina 2023—2025 ja hallintotuomioistuimissa vuosina 2023-2027 ja asetus selvityksen sisällöstä

Lausunnonantajan lausunto

Lausuntonne AVI-käsittelylain pykäläluonnoksesta, uusi 2 a ja 2 b ja niiden perustelut

-

Lausuntonne vesilain pykäläluonnoksesta, uusi 15 luvun 4 a ja sen perustelut

-

Lausuntonne ympäristönsuojelulain pykäläluonnoksesta, uusi 197 a ja sen perustelut

-

Lausuntonne maankäyttö- ja rakennuslain pykäläluonnoksesta, uusi 188 a ja sen perustelut

-

Lausuntonne luonnoksen sisältyvistä siirtymäsäännöksistä (ns. AVI-käsittelylaki ja MRL)

-

Lausuntonne hallituksen esitysluonnoksesta muilta osin

Yleisiä huomioita

Luonnoksessa esitetään muun ohella vesilakiin, ympäristönsuojelulakiin sekä maankäyttö- ja rakennuslakiin väliaikaisesti lisättäväksi säännökset niin sanottua vihreää siirtymää tukevia investointihankkeita koskevien valitusasioiden käsittelemisestä kiireellisenä. Säännökset olisivat voimassa hallinto-oikeuksien osalta 1.1.2023 alkaen 31.12.2027 saakka. Lausunnossa on erityisesti keskitytty Vaasan hallinto-oikeuden toimintaa koskeviin valitusasioihin liittyviin säännöksiin ja niiden perusteluihin.

Kuten esityksessä on todettu, vesitalouslupia ja ympäristölupia koskevat valitusasiat käsitellään keskitetysti Vaasan hallinto-oikeudessa. Tämän lisäksi Vaasan hallinto-oikeudessa käsitellään myös lain soveltamisalaan kuuluvia maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia asioita. Hallinto-oikeuden käsitys on, että vaikka esityksessä tarkoitettuja asioita käsiteltäisiin Vaasan hallinto-oikeudessa asiaryhmien perusteella arvioituna enemmän kuin muissa hallinto-oikeuksissa, ei ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain (jäljempänä käsittelylaki) 2 a §:ssä tarkoitettuja asioita kuitenkaan ennalta arvioiden tulisi vireille erityisen paljon. Asiat voivat kuitenkin olla varsin työläitä.

Myönteistä on, että esityksessä on pyritty ottamaan huomioon tuomioistuinten voimavaratarpeet ja näin lieventämään kiireelliseksi säätämistä aiheuttavia vaikutuksia muiden saman asiaryhmän asioiden käsittelyyn. Esityksen mukaan voimavarojen lisäysten on tarkoitus kohdentua sekä lupakäsittelyyn yleisesti että ehdotetun etusijan saavien lupahakemusten käsittelyyn. Tämän on ymmärrettävä tarkoittavan lupahakemusten käsittelyn lisäksi myös muutoksenhakua. Jäljempää ilmenevä Vaasan hallinto-oikeuden käsittelyaikatilanne huomioon ottaen resurssilisäystä voidaan pitää erityisen positiivisena. Hallinto-oikeus kiinnittää tässä yhteydessä yleisesti huomiota siihen, että tuomioistuinten resursseista huolehdittaessa niiden riittävyttä olisi syytä tarkastella pitkällä aikavälillä. Väliaikaisten määrärahalisäysten ongelmana on, että perehtyminen työhön vie aikaa eikä merkittäviä tuloksia yleensä saavuteta nopeasti. Tuomioistuimilla pitäisi olla jatkuvasti riittävät resurssit viivytyksettömän käsittelyn turvaamiseksi kaikissa niissä asioissa, joiden vireille tuloa tuomioistuimessa ei voida pitää ennalta arvaamattomana (vrt. turvapaikka-asioiden määrän lisääntyminen vuonna 2015).

Soveltamisalaan kuuluvat hankkeet

Hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että käsittelylain 2 a §:n 2 momentissa mainitut hankkeet ovat varsin tulkinnanvaraisia, vaikka perustelujen mukaan momenttiin sisältyisi tyhjentävä luettelo vihreää siirtymää tukevista hankkeista. Lain soveltamisen yhtenäisyyden kannalta olisi selkeämpää, jos hankkeet olisi määritelty ympäristönsuojelulain liitteen 1 taulukoissa lueteltujen kohtien perusteella.

Siltä osin kuin käsittelylain 2 b §:ssä ja siinä mainitussa valtioneuvoston asetuksessa on viitattu ei merkittävää haittaa -periaatteeseen, ei sen hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan kaikin osin voida katsoa osoittavan erityisen merkittävää ”vihreää siirtymää”. Esimerkkinä mainittakoon, että

valtioneuvoston asetuksen liitteessä yhtenä selvitettävänä asiana on, heikentääkö toiminta vesimuodostumien hyvää tilaa. Yleisenä lähtökohtana voitaneen unionin tuomioistuimen Weser-tuomion (C-461/13) ja korkeimman hallinto-oikeuden niin sanotussa Finnulp-asiassa (KHO 2019:166) antaman ratkaisun perusteella todeta, että jos hanke heikentäisi vesimuodostumien hyvää tilaa, ei ympäristönsuojelulain mukaista lupaa voitaisi lainkaan myöntää.

Käsittelyjärjestys, muutoksenhaku ja tuomioistuimen riippumattomuus

Esityksessä todetulla tavalla ympäristöä koskevassa lainsäädännössä ei ole aiemmin säädetty tiettyjen hankkeiden lupahakemusten menettelyllisestä kiireellisyydestä suhteessa muihin lupahakemuksiin. Valitusasioiden osalta esityksessä on todettu, että erityislainsäädännössä on runsaasti eri säännöksiä eri perustein tiettyjen asiaryhmien kiireellisenä käsittelystä hallintotuomioistuimissa. Hallinto-oikeus toteaa käsityksenään, että mainituista erityislainsäädäntöön sisältyvistä säännöksistä huolimatta tuomioistuinta koskevassa lainsäädännössä ei aiemmin ole nyt vesilain ja ympäristönsuojelulain osalta esitettyä vastaavalla tavalla määrätty samaan asiaryhmään kuuluvien asioiden keskinäisestä kiireellisyydestä. Esitettyjen säännösten perusteella väliaikaisen lain soveltamisalaan kuuluvat asiat määrättäisiin kiireellisiksi suhteessa muihin lupa-asioihin. Hallinto-oikeuden käsityksen mukaan esitetyn kaltaisia väliaikaisesti voimassa olevia kiireellisyyssäännöksiä ei myöskään ole aiemmin säädetty eikä tämän kaltaista kehitystä voida pitää toivottavana, kun otetaan huomioon perustuslain 3 §:n 3 momentti ja 21 §:n 1 momentti.

Esityksen mukaan aluehallintovirasto päättäisi käsittelyratkaisuna hakemuksen menettelyllisestä etusijasta. Hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että tälläkin hetkellä sekä viranomaisissa että tuomioistuimissa tehdään jatkuvasti päätöksiä asioiden keskinäisestä käsittelyjärjestyksestä ilman, että tätä koskevaa ratkaisua pidettäisiin valituskelpoisena ratkaisuna. Hallituksen esityksessä muun ohella hallintolaiksi (HE 72/2002 vp, s. 50) on lain soveltamisalaa koskevan pykälän perusteluissa viitattu siihen, että hallintoasian rajoja määrittävänä yleisohjeena voidaan pitää asian kuulumista hallinto-oikeudellisen muutoksenhakujärjestelmän piiriin. Esityksen mukaan hallintoasioita eivät ole tosiasialliset hallintotoimet, kuten viranomaisen suorittamat suunnittelutoimet, jotka eivät tähtää hallintopäätöksen tekemiseen eivätkä ole päätöksen valmistelua. Hallinto-oikeuden käsityksen mukaan ratkaisu siitä, onko lain soveltamisalaan kuuluva asia käsiteltävä kiireellisenä, on tosiasiallista hallintotoimintaa. Tämän vuoksi esitetyn käsittelylain 2 a §:n 4 momenttia on pidettävä tarpeettomana.

Esityksen mukaan käsittelylain 2 a §:n 4 momentissa tarkoitettu käsittelyratkaisusta saisi valittaa osana luparatkaisua. Vesilain ja ympäristönsuojelulain väliaikaisesta muuttamisesta annettavien lakien mukaan siitä, että aluehallintovirasto on ratkaissut asian kiireellisenä, seuraisi muutoksenhakutuomioistuimelle velvollisuus käsitellä asia kiireellisenä suhteessa muihin lupa-asioihin. Huomionarvoista on, että mikäli käsittelyratkaisun antamisen ja siitä valittamisen osalta noudatettaisiin esityksessä esitettyä, hallinto-oikeus voisi joutua lainkäyttöraatkaisussa ottamaan kantaa aluehallintoviraston käsittelyratkaisun lainmukaisuuteen. Tällä ratkaisulla taas

lähtökohtaisesti olisi vaikutusta siihen, missä järjestyksessä tuomioistuin joutuu asian käsittelemään. Sääntelyä ei tältäkin osin voida pitää ongelmattomana.

Siltä osin kuin esityksessä on viitattu mahdollisuuteen hakea muutosta aluehallintoviraston ratkaisuun käsittelyjärjestyksestä, hallinto-oikeus pitää esitystä lähtökohdiltaan ongelmallisena. Voidaan kysyä, kenellä olisi intressi valittaa käsittelyjärjestystä koskevasta ratkaisusta erityisesti siinä tapauksessa, että asia käsiteltäisiin etusijalla ja nopeasti. Käsittelyjärjestyksen valitsemisella vaikutetaan tosiasiasa muissa samassa viranomaisessa vireillä olevien asioiden käsittelyaikatauluun, mutta tämän ei voitane katsoa perustavan asianosaisasemaa ja valitusoikeutta niille tahoille, joiden mielestä käsittelyjärjestystä koskeva ratkaisu on virheellinen. Samoin voidaan kysyä, mikä olisi hallinto-oikeuden ratkaisu ja mihin se johtaisi, jos käsittelyratkaisu olisi kielteinen ja hakemus olisi käsitelty muutoin kuin kiireellisenä. Hakijalla ei liene intressiä saada asiaa uudelleen käsiteltäväksi aluehallintovirastoon oikeassa kiireellisyysjärjestyksessä.

Hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että tuomioistuimet ovat toiminnassaan riippumattomia perustuslain 3 §:n 3 momentissa mainitulla tavalla. Esityksen perusteella aluehallintoviraston ratkaisu asian käsittelyn etusijasta asettaisi tuomioistuimen tilanteeseen, jossa ympäristönsuojelutai vesilain mukainen valitusasia olisi käsiteltävä kiireellisenä suhteessa muihin lupa-asioihin. Päätös asian kiireellisyydestä tuomioistuimessa tehtäisiin siis aluehallintovirastossa. Esitettyä maankäyttö- ja rakennuslain mukaista sääntelyä on pidettävä huomattavasti parempana ja selkeämpänä, kun harkintavalta asian kiireellisyyden osalta jää tuomioistuimelle eikä maankäyttö- ja rakennuslakia koskevassa esityksessä ole säädetty kiireellisyydestä suhteessa muihin asioihin. Esityksessä ei ole tarkasteltu esitetyn sääntelyn suhdetta perustuslain 3 §:n 3 momenttiin. Tätä voidaan pitää puutteena, jos ja kun tuomioistuimen riippumattomuudella voidaan ajatella olevan myös se ulottuvuus, että tuomioistuin itse ratkaisee asioiden käsittelyjärjestyksen itsenäisesti ottaen huomioon tapauskohtaiset erityispiirteet ja muun ohella perustuslain 21 §:n 1 momentin.

Viivytyksetön käsittely

Apulaisoikeuskanslerin 24.3.2022 päivätystä päätöksestä (OKV/199/70/2020) ilmenevällä tavalla apulaisoikeuskansleri on jo vuonna 2018 antamassaan päätöksessä kiinnittänyt huomiota Vaasan hallinto-oikeuden käsittelyjen viivästymiseen ja kiinnittänyt hallinto-oikeuden ylituomarin vakavaa huomiota velvollisuuteen huolehtia siitä, että hallinto-oikeudelle kuuluvat valitusasiat käsitellään ilman aiheetonta viivytystä. Tämän jälkeen apulaisoikeuskansleri on jatkanut käsittelyaikojen seuraamista ja pyytänyt vuosina 2020 ja 2021 selvityksiä asiasta. Mainitussa 24.3.2022 päätöksessä apulaisoikeuskansleri on todennut, että käsittelyaikoja on saatu lyhenemään, mutta viitannut siihen, että vesi- ja ympäristöasioiden käsittelyajat eivät ole kuitenkaan lyhentyneet yhtä hyvin kuin muissa asiaryhmissä. Apulaisoikeuskansleri on todennut jatkavansa ympäristöasioiden osalta käsittelyaikojen seuranta. Vaasan hallinto-oikeus on siis jo usean vuoden ajan ollut erityisen tarkkailun kohteena erityisesti vesi- ja ympäristöasioiden käsittelyaikojen osalta. Saaduista lisäresursseista huolimatta tilanne on käsittelyaikojen osalta edelleen varsin haastava. Tähän nähden edellä todettu voimavarojen lisääminen myös yleisesti on toivottavaa, vaikka edellä todetulla tavalla

onkin niin että tuomioistuinten resurssit tulisi turvata siten, että viivytyksetön käsittely voidaan kaikissa ennalta arvattavissa olevissa tilanteissa turvata kaikissa asiaryhmissä.

Hallinto-oikeus on edellä todennut määrärahalisäystä kommentoidessaan, että perehtyminen työhön vie aikaa eikä merkittäviä tuloksia yleensä saavuteta nopeasti. Vaikka esitetyn sääntelyn soveltamisalan piiriin kuuluvien asioiden määrä ennalta arvioiden on pieni, voi määrärahalisäyksestä huolimatta käydä niin, että joidenkin yksittäisten jo vireillä olevien asioiden käsittelyaika tulee olemaan pidempi kuin se muuten olisi. Viitaten edellä mainittuun Vaasan hallinto-oikeuden tilanteeseen, voidaan käsittelyaikojen pidentymisellä entisestään erityisesti pisimpään vireillä olleissa asioissa nähdä olevan yhtymäkohta perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettuun oikeuteen saada asiansa käsiteltyksi ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Tähänkin nähden voidaan pitää ongelmallisena sääntelyä, jossa määrätään lupa-asioita koskevien valitusten keskinäisestä kiireellisyysjärjestyksestä. Esityksessä ei ole käsitelty sen suhdetta myöskään perustuslain 21 §:n 1 momenttiin.

Voimaantulosäännökset ja niiden vaikutus

Maankäyttö- ja rakennuslain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen 2 momentin mukaan lakia sovelletaan myös lain voimaan tullessa tuomioistuimessa vireillä olleisiin mainitussa laissa tarkoitettuihin valituksiin. Tästä poiketen ympäristönsuojelu- ja vesilain väliaikaisesta muuttamisesta annettavaksi suunniteltujen lakien perusteella tuomioistuimessa jo vireillä olevat asiat olisivat vähemmän kiireellisiä, kuin ne asiat, jotka lupaviranomainen on ratkaissut esitetyn käsittelylain 2 a §:ssä tarkoitettussa järjestyksessä. Tämä voisi johtaa tilanteeseen, jossa käsittelylain 2 a §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua hanketta koskeva valitus pitäisi lain mukaan käsitellä kiireellisempänä kuin ennen lain voimaantuloa hallinto-oikeudessa vireille tullut niin sanotun vihreän siirtymän hanketta koskeva valitusasia. Tätä ei voitane pitää ongelmattomana esimerkiksi yhdenvertaisen kohtelun kannalta eikä se toisaalta voine olla myöskään esityksen tavoite.

Yhteenveto ja ehdotukset

Edellä todetulla tavalla esitetty sääntely johtaisi vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisten asioiden osalta tilanteeseen, jossa aluehallintoviraston valituskelpoisessa käsittelyratkaisussa päätettäisiin siitä, mikä asia on käsiteltävä tuomioistuimessa kiireellisenä suhteessa muihin tuomioistuimessa jo vireillä oleviin asioihin. Edellä mainituista syistä esitettyjä säännöksiä ei voida pitää kannatettavana perustuslain 3 §:n 3 momentti huomioon ottaen. Esityksessä olisi tullut tarkastella sen suhdetta perustuslain 3 §:n 3 momenttiin ja 21 §:n 1 momenttiin.

On epäselvää, minkä vuoksi käsittelylain 2 a §:n 4 momentissa tarkoitettu käsittelyratkaisu pitäisi tehdä ja miksi siihen voisi hakea muutosta, kuka muutosta voisi hakea ja mihin tuo muutoksenhaku

voisi johtaa. Hallinto-oikeuden käsityksen mukaan ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain 2 a §:n 4 momentti voitaisiin poistaa tarpeettomana, koska asioiden käsittelyjärjestyksestä päättämistä voidaan pitää tosiasiallisena hallintotoimintana. Mikäli hallintotoiminnassa ei noudateta lakia, on tästä mahdollisuus kannella laillisuusvalvontaviranomaisille.

Voimaantulosäännösten perusteella sääntelyn soveltamisalan piiriin kuuluvat ja sen voimaantulon jälkeen ratkaistut asiat olisi ratkaistava muutoksenhakutuomioistuimessa aiemmin kuin valitukset ennen lain voimaantuloa ratkaistuista niin sanottujen vihreän siirtymän hankkeiden lupa-asioista. Tältä osin esitystä ei voida pitää yhdenmukaisena sen tavoitteisiin nähden eikä ongelmattomana suhteessa edellä mainittuihin perustuslain säännöksiin ja vaatimukseen yhdenvertaisesta kohtelusta.

Hallinto-oikeus esittää vaihtoehtona, että vesilain ja ympäristönsuojelulain väliaikaisesta muuttamisesta annettuja pykäläiä muutettaisiin siten, että niissä viitataan vain ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain 2 a §:n 2 ja 3 momenttiin, mutta ei aluehallintoviraston antamaan ratkaisuun eikä myöskään käsittelylain 2 b §:ssä tarkoitettuun pyyntöön ja selvitykseen. Samoin hallinto-oikeus esittää, että maankäyttö- ja rakennuslain tavoin myöskään vesilain ja ympäristönsuojelulain pykälissä ei viitattaisi kiireellisyyteen suhteessa muihin lupa-asioihin. Tällöin lainsäädäntö noudattaisi esityksessä viitattuja muita erityislainsäädännön pykäläiä ja jättäisi tuomioistuimelle päätösvallan siitä, missä järjestyksessä siellä vireillä olevat asiat käsitellään.

Hallinto-oikeus esittää myös arvioitavaksi, tulisiko ehdotettuja vesilain ja ympäristönsuojelulain voimaantulosäännöksiä muuttaa vastaamaan asiallisesti ja soveltuvin osin maankäyttö- ja rakennuslain voimaantulosäännöstä.

Lausunnon ovat valmistelleet ylituomari Riikka Mäki ja hallinto-oikeustuomari Arto Hietaniemi

Ylituomari Riikka Mäki

Lausuntonne asetusluonnoksesta ja perustelumuiistiosta

-

Mäki Riikka
Vaasan hallinto-oikeus

Hietaniemi Arto
Vaasan hallinto-oikeus