



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

1. Lähtökohdat

Esityksen tarkoitus on, että energiankäytön ja -tuotannon vihreää siirtymää edistävien hankkeiden lupa-asiat käsiteltäisiin kiireellisesti aluehallintovirastossa ja vastaavasti myös hallintotuomioistuimissa. Lakien väliaikaista muuttamista pidetään tarpeellisena, koska viranomaistoiminnassa poikettaisiin normaalista asioiden vireilletulon aikaan perustuvasta käsittelyjärjestyksestä. Esitysluonnoksen mukaan väliaikaisesti muutettaisiin ympäristönsuojelu- ja

vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annettua lakia (myöhemmin AVI:n käsittelylaki) samoin kuin ympäristönsuojelulakia (YSL), vesilakia (VL) ja maankäyttö- ja rakennuslakia (MRL).

Korkein hallinto-oikeus pitää esityksen tavoitteita ymmärrettävinä ja hyväksyttävinä. Esitysluonnokseen sisältyy kuitenkin periaatteellisesti ongelmallisia kohtia, minkä vuoksi esitystä on välttämätöntä korjata. Korkein hallinto-oikeus ei ota tässä lausunnossa yksityiskohtaisesti kantaa ehdotettuihin säännöksiin, mutta katsoo, että säännösten muotoilu ja käytettyjä termejä tulee pohtia monilta osin kokonaan uudestaan. Tarvittaessa korkein hallinto-oikeus voi toimittaa erikseen jatkovalmistelua varten yksityiskohtaisia säännösehdotusten muotoiluja koskevia huomioita.

2 Kiireellisten hankkeiden määrittely ja päätöksenteko

AVI:n käsittelylain 2 a §:ssä kiireellisesti käsiteltäviksi säädettävien hankkeiden määrittely on tulkinnanvaraista. Tulkinnanvaraisuutta vähentäisi esimerkiksi viittaus suoraan ympäristönsuojelulain liitteeseen 1, jossa määritellään luvanvaraiset toiminnot. On ilmeistä, että vesilain mukaisia luvanvaraisia vesitaloushankkeita ei voida näin määritellä, mutta käytännössä AVI:n käsittelylain 2 a §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetuissa hankkeissa olisi kysymys merituulivoimaloista, aaltoenergiavoimalaitoksista sekä vesivoimaloista. Lisäksi momentin 2 kohdassa tarkoitettuna hankkeena voitaneen pitää säännösehdotuksen perusteluissa mainittua merikaapelia. Nämä hankkeet voitaisiin todeta säännöksessä vesitaloushankkeina erikseen.

Ilmeisesti juuri määritelmien tulkinnanvaraisuuden vuoksi aluehallintovirasto päättäisi AVI:n käsittelylain 2 a §:n 3 momentin mukaan erikseen hakemuksen perusteella, että hankkeen lupakäsittely saa kiireellisen hankkeen etusijan suhteessa muiden lupa-asioiden käsittelyyn. Ehdotuksen mukaan tästä tehtäisiin käsittelyratkaisu, joka olisi osa pääasiantarkistusta.

Ehdotuksen perusteluiden mukaan käsittelyratkaisusta voitaisiin valittaa pääasian yhteydessä. Korkein hallinto-oikeus pitää käsittelyratkaisuun liittyvää muutoksenhakumahdollisuutta poikkeuksellisenä. Käsittelyjärjestyksen määrittämisessä on kysymys käytännön hallintotoiminnasta viranomaisen päättäessä asian kiireellisestä käsittelemisestä erilaisia toimia ja menettelyjä toteuttaessaan. Tällaista viranomaisen työn järjestämistä koskevaa päätöstä on perinteisesti pidetty valituskelvottomana. Jos käsittelyratkaisu olisi hakijalle myönteinen, luvanhakijalla ei ole oikeussuojan tarvetta. Toisaalta on vaikea ymmärtää, miksi muilla asianosaisilla ja järjestöillä pitäisi olla mahdollisuus hakea muutosta hakijalle myönteiseen käsittelyratkaisuun ja miten asiassa olisi käsittelyratkaisun osalta enää pääasian yhteydessä mahdollista antaa mitään tosiasiallista oikeussuojaa, kun hakemusasia on jo käsitelty kiireellisenä. Sikäli kuin käsittelyratkaisu olisi hakijalle negatiivinen, valituksen menestyminen olisi sekin merkityksetöntä, koska tällä perusteella ei olisi mielekästä kumota ja palauttaa asiaa uudelleen käsiteltäväksi aluehallintovirastoon. On huomattava, että väliaikaisen YSL:n ja VL:n säännösehdotukset on muotoiltu siten, että hallintuomioistuimessa käsiteltäisiin kiireellisenä vain ne asiat, jotka aluehallintovirasto olisi käsitellyt kiireellisenä. Jos siis

aluehallintovirasto olisi tehnyt hakijalle negatiivisen käsittelyratkaisun, ei säännösehdoitusten mukaan hallintotuomioistuimellakaan olisi velvollisuutta käsitellä asiaa kiireellisesti, vaikka päätös olisi ollut väärä. Koko ajatus erillisen muutoksenhakukelpoisen käsittelyratkaisun tekemisestä on oikeussuojan kannalta tarpeeton.

3 Kiireellinen käsittely tuomioistuimessa

Lailla on sinänsä mahdollista säätää, että tietyt asiat on tuomioistuimessa käsiteltävä kiireellisinä. Korkein hallinto-oikeus katsoo kuitenkin, että hallintotuomioistuimen velvollisuus käsitellä asia kiireellisesti ei voi riippua siitä, onko hallintoviranomainen katsonut asian olevan kiireellinen. Tällainen säätämistapa loukkaa perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaista tuomioistuimien riippumattomuutta. Tuomioistuimen tulee noudattaa toiminnassaan lakia, eikä sen toimintaa voida säätää ohjattavaksi hallintoviranomaisen päätöksellä.

Tavoite asioiden muita nopeammasta käsittelystä saavutettaisiin yksinkertaisemmin säätämällä asiasta siten, että YSL:ssa ja VL:ssa viitattaisiin suoraan, ilman kytkentää hallintoviranomaisen tekemään päätökseen, AVI:n käsittelylain 2 a §:n 2 momentissa tarkoitettuihin hankkeisiin, joiden lupa-asioihin liittyvä muutoksenhaku tulisi käsitellä kiireellisesti. Sääntely vastaisi myös ehdotettua MRL 188 a §:ää.

4 Kiireellisen käsittelyn edellytykset

Ehdotetun AVI:n käsittelylain 2 b §:n mukaan edellytyksenä asian kiireelliselle käsittelylle olisi, että toiminnassa olisi otettu huomioon niin sanottu ei merkittävää haittaa -periaate. Periaatteella viitataan erityisesti DNSH-arviointiin (Do No Significant Harm). Korkein hallinto-oikeus pitää sääntelytapaa arveluttavana, koska mainittua periaatetta ei ole määritelty ympäristölainsäädännössä, vaan se on luotu yksityisten rahoitusjärjestelyjen arviointiperiaatteeksi. Periaate viittaa myös siihen, ettei hankkeesta aiheudu merkittävää ympäristön pilaantumista, vaikka tämä ratkaistaan varsinaisesti lupaharkinnassa. Teoriassa periaate edellyttää sellaisten seikkojen huomioon ottamista, jotka eivät YSL:n systematiikasta johtuen ole osa lupaharkintaa (esimerkiksi ilmastonmuutokseen liittyen). Käytännössä asian kiireellisen käsittelyn edellytys kytkeytyisi ilmeisesti pitkälti yksityiseen hankkeen auditointiin.

Ehdotuksen mukaan käsittelyn kiireellisyysvaatimus ei koskisi hallintotuomioistuimissa lakien voimaan tullessa vireillä olevia YSL:n ja VL:n mukaisia asioita. Korkein hallinto-oikeus pitää ehdotusta ongelmallisena erityisesti luvanhakijoiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta. Käytännössä

tuomioistuimessa vireillä olevien asioiden käsittely on luonnollisesti jo pidemmällä kuin niiden asioiden, joiden lupahakemuksia vasta käsitellään aluehallintovirastossa. Ongelma koskee todennäköisesti määrällisesti hyvin pientä joukkoa vireillä olevia asioita. Säännösehdotukset ovat lisäksi epäjohdonmukaisia, sillä hallintotuomioistuimessa lakien voimaan tullessa vireillä olevien kaava-asioiden käsittely olisi edellä todetuista lupa-asioista poiketen säädetty kiireelliseksi.

5 Käsittelyajat ja resurssit

Korkein hallinto-oikeus huomauttaa, että asioiden käsittely kiireellisesti tarkoittaa vääjäämättä sitä, että toisten asioiden käsittelyaika pitenee. Tässä vaiheessa on vaikeaa arvioida, mitä AVI:n käsittelylain 2 a §:n 2 momentissa tarkoitetun hankkeen kiireellisyys tarkoittaisi hallintotuomioistuimien resurssitarpeen kannalta, jos tarkoitus on, että nyt tarkoitettujen asioiden kiireellisyys ei vaikuttaisi muiden asioiden käsittelyaikoihin.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että riippumattomien tuomioistuimien resurssiohjaus ei saisi perustua siihen, millaisia hankkeita valtioneuvosto kulloinkin pitää merkittävänä tai kiireellisinä. Ehdotetut lait olisivat voimassa lyhyen määräjän, mikä korostaa asioiden käsittelyn kiireellisyyden perusteena poliittista tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Tavoitteena tulee olla, että tuomioistuimien resurssit on mitoitettu pysyvästi oikein. Ehdotuksen perustelujen kohdassa 12 "Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys" ei ole millään tavalla käsitelty ehdotusta perustuslain 3 §:n 3 momentin kannalta. Ehdotus on tältäkin osin puutteellinen.

Lausunnon ovat valmistelleet oikeusneuvokset Mika Seppälä, Jaakko Autio ja Robert Utter, ja sitä ovat kommentoineet korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnon jäsenet.

Presidentti Kari Kuusiniemi

Kansliapäällikkö Emil Waris

Lausuntonne asetusluonnoksesta ja perustelumuiistiosta

-

Waris Emil
Korkein hallinto-oikeus