

Arto Hietaniemi
Hallinto-oikeustuomari
Vaasan hallinto-oikeus
10.10.2022

H 00268/22

**Viite: Ympäristövaliokunnan lausuntopyyntö hallituksen esityksen
HE 128/2022 vp. johdosta, kuulemistilaisuus 13.10.2022 klo 10.00**

Yleistä

Vaasan hallinto-oikeus käsittelee Ahvenanmaata lukuun ottamatta koko valtakunnan alueella toimivaltaisena hallinto-oikeutena valitukset vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisista asioista. Lisäksi Vaasan hallinto-oikeus käsittelee valituksia maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa Etelä-Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaan ja Pohjanmaan maakuntien alueelta. Lausunnossa keskitytään arvioimaan lakiesityksen vaikutuksia erityisesti Vaasan hallinto-oikeuden toimintaan.

Kiireellisyysääntely ja tuomioistuimen riippumattomuus

Vesilakiin, ympäristönsuojelulakiin sekä maankäyttö- ja rakennuslakiin esitetään lisättäväksi säännökset esityksessä määriteltyjä niin sanottuja vihreän siirtymän hankkeita koskevien valitusasioiden käsittelemisestä kiireellisinä vuosien 2023–2028 aikana. Lain säännökset on kirjoitettu siten, että muutoksenhakutuomioistuimen on käsiteltävä mainittuja hankkeita koskeva asia kiireellisenä suhteessa muihin laissa mainittuihin lupa- ja/tai kaava-asioihin. Kuten esityksessä on todettu, erityislainsäädännössä on runsaasti eri säännöksiä tiettyjen asiaryhmien käsittelystä kiireellisenä hallintotuomioistuimissa.

Olemassa olevasta kiireellisyysääntelystä huolimatta on syytä kiinnittää huomiota siihen, että lainsäädäntö, jolla tietyt valitusasiat määrätään käsiteltäväksi kiireellisenä vain väliaikaisesti, olisi poikkeuksellista. Poikkeuksellista olisi myös se, että lainsäätäjä säätäisi tietyn lain soveltamisalaan kuuluvien valitusasioiden keskinäisestä kiireellisyysjärjestyksestä nyt esitetyllä tavalla. Hallinto-oikeuden käsityksen mukaan tällaista lainsäädäntöä ei ole aiemmin säädetty, eikä sellaista ole tällä hetkellä voimassa.

Esitetyllä lainsäädännöllä voidaan nähdä liittymä Suomen perustuslain 3 §:n 3 momentissa turvattuun tuomioistuinten riippumattomuuteen siitä huolimatta, että esityksen mukaan lausuntopalautteen johdosta ympäristönsuojelulain ja vesilain pykälä on tarkistettu siten, että hallintotuomioistuinten riippumattomuus turvataan. Hallituksen esityksessä on tarkasteltu esityksen suhdetta perustuslakiin myös mainitun 3 §:n osalta. Tarkastelua ei kuitenkaan ole ulotettu siihen, onko sääntely, jonka mukaan

Arto Hietaniemi
Hallinto-oikeustuomari
Vaasan hallinto-oikeus
10.10.2022

H 00268/22

kiireellisenä käsiteltävät valitusasiat ohittavat kaikki muut hallinto-oikeudessa vireillä olevat ja sinne vireille tulevat kyseisen lain mukaiset kaava- ja/tai lupa-asiat, yhdenmukainen perustuslain 3 §:n 3 momentissa turvatus tuomioistuinten riippumattomuuden kanssa.

Esityksestä ilmenevällä tavalla tuomioistuinten tulee olla riippumattomia muiden tahojen - muun ohella lainsäätäjän - vaikutuksista. Olennainen osa tosiasiallista tuomioistuintoimintaa on sen arvioiminen, missä järjestyksessä asiat käsitellään. Tässä arvioinnissa voidaan ottaa huomioon tapauskohtaisten erityispiirteiden ja muun juttukannan lisäksi perustuslain 21 §:n 1 momentista ilmenevä oikeus saada asiansa käsiteltyksi ilman aiheetonta viivytystä tuomioistuimessa. Nyt esitetty sääntely johtaisi tilanteeseen, jossa asioiden käsittelyjärjestys olisi varsin yksiselitteisesti määrätty lainsäädännössä. Tuomioistuin ei voisi kaikkien asioiden keskinäistä käsittelyjärjestystä ja kiireellisyyden astetta arvioidessaan ottaa huomioon sitä, että esityksen soveltamisalan piiriin kuulumattomat asiat ovat voineet olla vireillä hyvinkin kauan, jonka vuoksi pyrkimys oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseen edellyttäisi niiden käsittelyä pikemmin kuin esitetyn lainsäädännön soveltamisalaan kuuluvien asioiden käsittelyä.

Edellä mainittuun nähden esitystä ei voida pitää ongelmattomana perustuslaissa turvatus tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta, vaikka voimavarojen taloudellisten lisäysten onkin mitä ilmeisimmin tarkoitettu kohdentuvan erityisesti ehdotetun etusijan saavien asioiden käsittelyyn, minkä voidaan teoriassa ajatella johtavan siihen, ettei minkään muun asian käsittely viivästy.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa, vesilaissa ja ympäristönsuojelulaissa kiireelliseksi säädettyjä valitusasioita on tällä hetkellä vain hyvin vähän tai ei lainkaan. Vaikka vihreän siirtymän hankkeiden kiireellisyydestä säädettäisiin esityksestä poiketen samaan tapaan kuin muussa lainsäädännössä on tähän mennessä tehty, olisi niitä koskevien valitusasioiden kiireellisyys joka tapauksessa poikkeuksellista. Laissa säädetty kiireellisyys olisi siten lähtökohtaisesti helposti havaittavissa, mutta tuomioistuin voisi kuitenkin vapaammin harkita asioiden käsittelyjärjestystä ottaen huomioon myös muiden asioiden vireillöaloajan.

Arto Hietaniemi
Hallinto-oikeustuomari
Vaasan hallinto-oikeus
10.10.2022

H 00268/22

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten valitusasioiden kiireellisyysjärjestys

Viitaten osin siihen, mitä edellä on todettu lakiesityksen suhteesta tuomioistuinten riippumattomuuteen, hallinto-oikeus esitti aiemmin lausunnossaan lakiluonnoksesta, että maankäyttö- ja rakennuslain mukaista sääntelyä oli pidettävä parempana kuin ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaista sääntelyä. Syynä tähän oli se, että maankäyttö- ja rakennuslakia koskevassa luonnoksessa ei ollut säädetty kiireellisyydestä suhteessa muihin asioihin. Nyt hallituksen esityksessä on kuitenkin esitetty myös maankäyttö- ja rakennuslakiin säännöstä, jolla täsmällisesti säännellään asioiden käsittelyjärjestyksestä.

Esityksen mukaan uusiutuvan energiantuotannon kannalta merkittäväksi katsottavaa asemakaavaa koskeva valitus ja maankäyttö- ja rakennuslain 77 a §:ssä tarkoitettua tuulivoimarakentamista ohjaavaa yleiskaavaa koskeva valitus on käsiteltävä hallintotuomioistuimessa kiireellisenä suhteessa muihin maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia kaava-asioita ja lupa-asioita koskeviin valituksiin. Tuomioistuinten riippumattomuuteen liittyvien seikkojen lisäksi sääntely on ongelmallista myös esityksen tavoitteiden kannalta.

Esitetyn sääntelyn perusteella hallinto-oikeuden tulisi asettaa maankäyttö- ja rakennuslain 188 a §:ssä mainittuja asemakaava- ja yleiskaava-asioita koskevat valitukset etusijalle siten, että muun ohella hallinto-oikeudessa jo vireillä olevat tai sinne vireille tulevat uusiutuvaan energiantuotantoon tai tuulivoimaloihin liittyvät rakennuslupa-asioita koskevat valitukset käsiteltäisiin vasta mainittuja kaava-asioita koskevien valitusten jälkeen. Tätä ei voitane pitää esityksen tavoitteiden mukaisena seurauksena, jos ajatellaan että rakennuslupavaiheessa oleva hanke lähtökohtaisesti on lähempänä toteuttamista kuin kaavoitusvaiheessa oleva hanke.

Vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisten asioiden määrittely

Hallituksen esityksessä on niin sanotun AVI-käsittelylain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain 2 a §:ssä esitetty ne seikat, joiden perusteella aluehallintoviraston on käsiteltävä annettava lupahakemukselle etusija. Pykälän 1 momentissa on viittaus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen ja siinä mainittuun ei merkittävää haittaa -periaatteeseen. Mainitun momentin mukaan hakijan on hakemuksen yhteydessä esitettävä riittävä selvitys oikeudesta etusijaan. Pykälän 2 momentti sisältää

Arto Hietaniemi
Hallinto-oikeustuomari
Vaasan hallinto-oikeus
10.10.2022

H 00268/22

säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tyhjentävän luettelon vihreään siirtymään luettavista investointihankkeista, joille voitaisiin myöntää etusija. Tästä toteamuksesta riippumatta on hyvin tulkinnanvaraista, mitä AVI-käsittelylain 2 a §:ssä ja sen 2 momentissa tarkoitetut hankkeet ovat. Hankkeita ei ole määritelty ympäristönsuojelulain ja/tai vesilain hankkeiden kautta. On erittäin tulkinnanvaraista, mikä on esimerkiksi sellainen hakemus, joka koskee ”uusiutuvaan energiaan tai sähköistämiseen perustuvia fossiilisten polttoaineiden tai raaka-aineiden käyttöä korvaavia teollisuuden hankkeita”.

Lakia sovellettaisiin lain voimaan tullessa tuomioistuimessa vireillä oleviin valituksiin. Tätä voidaan sinänsä pitää hyvänä lähtökohtana saman alan toiminnanharjoittajien yhdenvertaisuuden kannalta. Edellä mainittu sääntelyn piiriin kuuluvien hankkeiden tulkinnanvaraisuus kuitenkin korostuu erityisesti niissä asioissa, jotka jo ovat vireillä hallintotuomioistuimissa. Muutoksenhakutuomioistuimella ei olisi arvioinnin perusteena käytettävissään hakijan tai hakemuksen käsitelleen viranomaisen käsitystä siitä, onko valituksenalaisella päätöksellä ratkaistu hakemus ollut AVI-käsittelylain 2 a §:ssä tarkoitettu hakemus. Vaasan hallinto-oikeuden asiamäärä ja työtilanne huomioon ottaen ei voida pitää toivottavana, että arviointi jouduttaisiin tekemään tulkinnanvaraisen lainsäädännön perusteella ilman toiminnanharjoittajan tai lupaviranomaisen käsitystä valitusasian käsittelyn ensisijaisuudesta.¹ Vaikka varsinaista AVI-lain 2 §:n 1 momentissa tarkoitettua erityistä selvitystä ei kiireellisyysarvioinnin perusteena enää muutoksenhakutuomioistuimessa pidettäisikään välttämättömänä, olisi tuomioistuinten kannalta toivottavaa, jos kiireellisyysarviointi voisi perustua ainakin jonkinlaiseen toiminnanharjoittajan omaan arvioon asian kiireellisyydestä.

Muuta

Pienenä yksityiskohtana hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että vesilain ja ympäristönsuojelulain väliaikaisesta muuttamisesta annettavien säännösehdotusten mukaan kiireellisenä olisi käsiteltävä ”lupahakemusta koskeva asia”. Koska muutoksenhakutuomioistuimissa ei käsitellä lupahakemuksia, voisi otsikon lisäksi myös pykälätekstissä viitata valitusasiaan.

¹ Vaasan hallinto-oikeudessa oli 31.8.2022 vireillä yhteensä 514 vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaista lupa-asiaa.

Arto Hietaniemi
Hallinto-oikeustuomari
Vaasan hallinto-oikeus
10.10.2022

H 00268/22

Yhteenveto

Lakiesitystä käsiteltäessä on syytä kiinnittää huomiota siihen, että esitetty lainsäädäntö on poikkeuksellista erityisesti siksi, että asioiden keskinäisestä kiireellisyysjärjestyksestä säädetään sitovalla tavalla. Voimassa olevassa lainsäädännössä kiireellisyydestä ei ole vastaavalla tavalla säädetty tuomioistuinta sitovasti. On jossain määrin epäselvää, onko esitys mainitulta osin yhdenmukainen perustuslain 3 §:n 3 momentissa mainitun tuomioistuinten riippumattomuuden kanssa. Vaikka vihreän siirtymän hankkeita koskevien valitusasioiden käsittely säädettäisiin kiireelliseksi samaan tapaan kuin muussa lainsäädännössä on asioiden kiireellisyydestä säädetty, olisi niiden kiireellisyys maankäyttö- ja rakennuslain, vesilain ja ympäristönsuojelulain nykyiseen sääntelyyn nähden poikkeuksellista ja siksi tunnistettavaa.

Esitetty maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten asioiden sitova käsittelyjärjestys voi johtaa tilanteeseen, jossa uusiutuvan energiantuotannon tai tuulivoimaloiden rakennuslupia koskevat valitukset käsiteltäisiin vasta kiireelliseksi säädettävien kaava-asioita koskevien valitusten jälkeen. Tätä ei voitane pitää toivottavana, jos sääntelyn tarkoituksena on nopeuttaa mainittujen hankkeiden toteuttamista riippumatta hallinnollisen menettelyn vaiheesta.

AVI-käsittelylain 2 a §:n sääntely siitä, mitkä vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaiset hankkeet kuuluisivat sääntelyn piiriin, on tulkinnanvaraista. Lain voimaantulosäännöksistä johtuen arviointi hankkeen kiireellisyydestä jouduttaisiin tekemään muutoksenhakutuomioistuimissa ilman edes toiminnanharjoittajan käsitystä siitä, tulisiko asiaa pitää kiireellisenä. Olisi toivottavaa, että kiireellisyyden arviointi voisi myös muutoksenhakutuomioistuimissa perustua toiminnanharjoittajan ilmoitukseen siitä, että asia sen käsityksen mukaan on voimaantulevan lain perusteella käsiteltävä kiireellisenä.