



Valituksen käsittelyn viipyminen Pohjois-Suomen hallinto-oikeudessa

KANTELU

Kantelija on 20.10.2021 päivätyssä kantelussaan arvostellut valitusasiansa käsittelyn kestoja Pohjois-Suomen hallinto-oikeudessa. Kantelija oli hakenut muutosta Kalajoen ympäristölautakunnan päätökseen (28.2.2018, § 6) muutoksenhakuohjeen mukaisesti toimittamalla valituksen 10.5.2018 Pohjois-Suomen hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus antoi päätöksen asiassa 24.4.2020. Hallinto-oikeus poisti päätöksellään ympäristölautakunnan päätökseen liitetyn virheellisen valitusosoituksen, jätti valituksen toimivaltaansa kuulumattomana tutkimatta ja siirsi asian kyseisiltä osin Vaasan hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. Kantelija katsoo, että asiaa ei ole käsitelty hallinto-oikeudessa joutuisasti ja ilman aiheetonta viivytystä.

Kantelija on arvostellut myös Kalajoen ympäristölautakunnan menettelyä ja lautakunnan 28.2.2018 antamaan päätökseen liitettyä virheellistä valitusosoitusta.

SELVITYS

Kalajoen ympäristölautakunta on antanut 16.12.2021 päivätyn selvityksen.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden ylituomari on antanut 26.1.2022 päivätyn selvityksen. Selvitykseen on oheistettu hallinto-oikeuden diaarin perustietolehti.

VASTINE

Kantelija on antanut 18.2.2022 päivätyn vastineen Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden selvitykseen.

LISÄSELVITYS

Kalajoen ympäristölautakunta on antanut 21.2.2022 päivätyn korjatun selvityksen.

VASTINE

Kantelijalle on varattu tilaisuus antaa vastine ympäristölautakunnan edellä mainitusta korjatusta selvityksestä. Vastinetta ei ole kuitenkaan annettu.

RATKAISU

1 Kalajoen ympäristölautakunnan menettely

Kalajoen ympäristölautakunta on 16.12.2021 päivätyssä selvityksessään todennut kantelijan (yhtiön) toiminnasta olleen samanaikaisesti käsittelyssä kaksi eri asiaa: ympäristönsuojelulain mukainen hallintopakkoasia (§ 6) sekä maa-aineslain mukainen hallintopakkoasia (§ 7). Pöytäkirjaotteen mukaan molempiin päätöksiin oli liitetty valitusosoitus Pohjois-Suomen hallinto-oikeuteen, vaikka tosiasiassa ympäristönsuojelulain mukaiset valitukset käsitellään Vaasan hallinto-oikeudessa. Lautakunta myöntää kantelijan olevan oikeassa siinä, että päätökseen 28.2.2018 (§ 6) oli liitetty virheellinen valitusosoitus.

Kalajoen ympäristölautakunta on 21.2.2022 päivätyssä korjatussa selvityksessään todennut ympäristötarkastajan sittemmin tarkistaneen asian koko kokousta koskevasta muutoksenhakuohjeesta, joka oli julkaistu Kalajoen kaupungin verkkosivuilla pöytäkirjan kanssa. Verkkosivuilla julkaistussa muutoksenhakuohjekosteessa todetaan, että tarkempi valitusosoitus liitetään pöytäkirjanotteeseen. Myöhemmin oli ilmennyt, että toisin kuin ympäristölautakunnan kokouksen verkossa julkaistun muutoksenhakuohjeen ja Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden 24.4.2020 antaman päätöksen perusteella olisi voinut olettaa, tosiasiassa asianosaiselle haastetiedoksiantona toimitetussa pöytäkirjanotteesta oli ollut täysin oikea valitusosoitus. Kantelijan vastaanottokuitauksella varustettu kopio pöytäkirjanotteesta on toimitettu oikeuskanslerinvirastolle korjatun selvityksen liitteenä.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä

taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Pykälän 2 momentin mukaan oikeuskansleri ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Kalajoen ympäristölautakunnan 21.2.2022 antamasta korjatusta selvityksestä sekä sen liitteenä toimitetusta pöytäkirjanotteesta ja kantelijan vastaanottokuittauksella vahvistetusta tiedoksisaanitodistuksesta ilmenee kantelijan saaneen ympäristölautakunnan päätöksen (28.2.2018, § 6) tiedoksi 27.4.2018. Pöytäkirjanotteeseen on ollut liitettynä valitusosoitus Vaasan hallinto-oikeuteen.

Edellä todettuun ja muuhun käytettävissäni olleeseen selvitykseen nähden minulla ei ole perusteita todeta Kalajoen ympäristölautakunnan menetelleen asiassa lainvastaisesti tai muutoinkaan virheellisesti. Kantelu ei näiltä osin anna aihetta toimenpiteisiin.

2 Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden menettely

2.1 Sovellettavat oikeusohjeet

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Kantelijan valitusasiassa sovellettavaksi tulleen, sittemmin kumotun hallintolainkäyttölain (586/1996) 29 §:n 1 momentin mukaan, jos valitus on ilmeisestä erehdyksestä tai tietämättömyydestä pantu vireille viranomaisessa, jonka toimivaltaan sen käsittely ei kuulu, viranomainen voi siirtää valituksen toimivaltaiselle viranomaiselle. Jos kysymys toimivaltaisesta viranomaisesta on ilmeisen selvä, valituksen tutkimatta jättämisestä ei tarvitse tehdä päätöstä. Siirrosta on ilmoitettava valittajalle.

Hallintolainkäyttölain 30 §:n 1 momentin mukaan jos valitus on puuttuneen tai virheellisen valitusosoituksen vuoksi tehty väärää menettelyä noudattaen, valitusta ei tämän vuoksi jätetä tutkimatta. Pykälän 2 momentin mukaan jos valitus on 1 momentissa mainitusta syystä pantu vireille väärässä viranomaisessa tai valituskirjelmä on toimitettu väärälle viranomaiselle, viranomaisen on siirrettävä valituskirjelmä oikealle viranomaiselle. Siirrosta on ilmoitettava valittajalle.

Hallintolainkäyttölakia koskevassa hallituksen esityksessä ([HE 217/1995 vp](#)) todetaan, että myös hallintolainkäytössä viranomaiset voivat oma-aloitteisesti siirtää asian oikealle viranomaiselle. Asian siirtäminen yksinkertaisessa menettelyssä on usein sekä valittajan että viranomaisten kannalta järkevä ja tarpeetonta työtä estävä tapa ohjata asia oikealle viranomaiselle. Vaikka laki ei asettaisi siirtovelvollisuutta, ehdotetun säännöksen (29 §) tarkoituksena on, että siirto toimitetaan silloin, kun se on mahdollista ja käytännössä tarkoituksenmukaista. Asian siirron esteenä voisi olla se, että toimivaltaisesta viranomaisesta ei saada asiakirjojen perusteella riittävää varmuutta.

2.2 Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden ylituomarin selvitys

Kantelija oli toimittanut hallinto-oikeuteen sähköpostitse 10.5.2018 virka-ajan päättymisen jälkeen valitukset Kalajoen ympäristölautakunnan päätöksistä (28.2.2018, § 6 ja § 7). Valitukset oli kirjattu hallinto-oikeudessa saapuneiksi seuraavana päivänä. Niille oli annettu tällöin diaarinumerot 00703 ja 00704/18/5404, ja asioille kirjattu työjärjestyksen mukaisesti asianhallintajärjestelmään esittelijä ja käsittelijä. Kantelussa on varsinaisesti kysymys vain ensin mainitusta asiasta, jonka osalta tietoja ilmenee myös selvitykseen oheistetulta perustietolehdelta.

Asioiden valmistelu oli käynnistetty ripeästi. Valittajalta oli pyydetty puhelimitse täydennystä 14.5.2018 ja lausuntopyyntö ympäristölautakunnalle lähetetty 16.5.2018. Hallinto-oikeudessa noudatetun työtavan mukaan esittelijä tarkastaa prosessinedellytysten olemassaolon viipymättä jutun vireilletulon jälkeen. Näin oli hallinto-oikeuden ylituomarin käsityksen mukaan toimitettu myös tässä tapauksessa. Seikka, jonka johdosta asia jäi sittemmin tutkimatta, ei kuitenkaan ollut tuossa vaiheessa havaittavissa. Asian käsittelyä oli ollut perusteltua jatkaa sen oletaman varassa, että Pohjois-Suomen hallinto-oikeus oli asiassa toimivaltainen.

Ympäristölautakunnan päätöspöytäkirjasta ilmenee, että lautakunta oli soveltanut aineellisina säännöksinä ympäristönsuojelulain ja -asetuksen sekä jätelain säännöksiä. Hallinto-oikeuden toimivallan kannalta ratkaisevaa oli, oliko lautakunnan päätöstä pidettävä ympäristönsuojelulain nojalla annettuna, jolloin asia ei kuulunut Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Lautakunta oli kuitenkin antanut valitusosoituksen Pohjois-Suomen hallinto-oikeuteen, mistä on pääteltävissä, että lautakunta oli katsonut asian jätelain nojalla ratkaistuksi. Hallinto-oikeudessa asia oli kirjattu asiaryhmään *5149 Muu jätelain mukainen asia*.

Hallinto-oikeuden päätöksestä ilmenee, että lopulliseksi näkemykseksi hallinto-oikeudessa oli kuitenkin muodostunut, että nyt kysymyksessä olevassa asiassa ja valituksenalaisessa päätöksessä (§ 6) oli ollut pääosin kysymys kantelijan väitetystä ympäristönsuojelulain 27 §:n nojalla myönnetyn ympäristöluvan vastaisesta menettelystä. Ne keskustelut, joita ratkaisukokoonpanon kesken on käyty ja joissa tähän lopputulokseen on päädytty, kuuluvat neuvottelusalaisuuden piiriin. Kokoonpanon jäseniltä saatujen tietojen perusteella ylituomari on joka tapauksessa

ollut vakuuttunut siitä, että toimivaltakysymys oli ollut tulkinnanvarainen ja sen ratkaiseminen oli vaatinut perusteellista oikeudellista harkintaa. Kanta oli muodostunut vasta siinä vaiheessa, kun asiaa oltiin ratkaisemassa.

Edellä olevan perusteella hallinto-oikeus ei voi yhtyä kantelijan käsitykseen siitä, että asian haltuunotto hallinto-oikeudessa olisi ollut hidasta tai että valitusasian käsittelyn aloittaminen olisi siirtynyt noin kaksi vuotta myöhemmäksi. Huomionarvoista on myös se, että toisessa saman kantelijan asiassa lautakunta oli soveltanut aineellisina säännöksinä maa-aineslain säännöksiä. Tuo asia kuului epäilyksittä Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden toimivaltaan. Molemmat asiat käsiteltiin yhdessä, ja niissä annettiin yhteinen päätös. Tuon toisen asian osalta hallinto-oikeuden päätös sisälsi myös asiaratkaisun.

Hallinto-oikeuden mukaan on toisaalta toki myös niin, että lähes kahden vuoden käsittelyaikaa voidaan pitää pitkänä sellaisellekin asialle, jossa annetaan asiaratkaisu. Eräissä asiaryhmissä käsittelyajat ovat kuitenkin päässeet venymään. Ongelma on korostunut viime vuosina, joiden aikana hallinto-oikeuksien muiden asiaryhmien kuin turvapaikka-asioiden resurssitarpeet ovat jääneet liian vähäiselle huomiolle. Tuomioistuimille tulisi turvata sellaiset riittävät resurssit, joiden avulla ne kykenevät suoriutumaan tehtävistään kaikissa asiaryhmissä kohtuullisessa ajassa.

2.3 Arviointi

Kalajoen ympäristölautakunta on edellä kerrotuin tavoin toimittanut selvityksen siitä, että ympäristölautakunnan päätös/pöytäkirjanote oli sisältänyt oikean ja asianmukaisen valitusosoituksen Vaasan hallinto-oikeuteen. Epäselväksi jää, miksi Pohjois-Suomen hallinto-oikeuteen toimituksessa ja siellä käsiteltävänä olleessa valituksessa oli ollut liitteenä sellainen ympäristölautakunnan päätös, joka oli sisältänyt virheellisen valitusosoituksen Pohjois-Suomen hallinto-oikeuteen. Katson, ettei tällä seikalla kuitenkaan ole merkitystä arvioitaessa Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden menettelyn asianmukaisuutta ja erityisesti sitä, onko kyseisen valituksen käsittely hallinto-oikeudessa tapahtunut ilman aiheetonta viivytystä.

Olen aiemminkin kiinnittänyt Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden huomiota asian käsittelyn viivytyksettömyyteen hyvin samankaltaisessa tapauksessa ratkaisussani OKV/682/1/2019 (21.4.2020). Kyseisessä asiassa kantelija arvosteli Pohjois-Suomen hallinto-oikeutta siitä, ettei se ollut siirtänyt ajoissa hänen valitustaan oikeaan tuomioistuimeen. Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden mukaan asian haltuunottovaiheessa ei ollut kiinnitetty riittävästi huomiota lautakunnan päätöksen valitusosoituksessa todettuun valitusviranomaiseen. Totesin ratkaisussani, että hallinto-oikeuden olisi tullut tehdä viipymättä kantelijan asiassa ratkaisu asian siirtämisestä toimivaltaiseen tuomioistuimeen tai asian tutkimatta jättämisestä sen toimivaltaan kuulumattomana.

Tuomioistuimessa käsiteltävänä olevan asian käsittelyajan kohtuullisuutta arvioitaessa suoritetaan kokonaisharkinta, jossa otetaan huomioon ainakin asian laatu ja laajuus, hakijan/valittajan oma ja myös muiden asianosaisten toiminta sekä tuomioistuimen menettely ja toiminta.

Hallinto-oikeuden selvityksen mukaan kantelijan asia oli merkitty hallinto-oikeuden diaariin saapuneeksi 11.5.2018. Kantelijalta oli pyydetty puhelimitse täydennystä 14.5.2018 ja lausuntopyyntö ympäristölautakunnalle oli lähetetty 16.5.2018. Tämän jälkeisten toimenpiteiden ja käsittelyvaiheiden tarkempia ajankohtia ei käy ilmi hallinto-oikeuden selvityksestä eikä myöskään selvitykseen oheistetusta hallinto-oikeuden diaaritietoja koskevalta perustietolehdeltä. Hallinto-oikeuden päätöksen kohdasta ”asian käsittely ja selvittäminen” käy selville, että asiassa on tehty välitoimia eli pyydetty/saatu lausunto ympäristölautakunnalta sekä vastaselitys kantelijalta. Välitoimien päivämääriä ei kuitenkaan ole päätöksessä mainittu. Hallinto-oikeuden diaarin perustietolehdeltä lisäksi ilmenee, että asian esittelyvastuu oli siirretty henkilöltä toiselle neljään eri otteeseen 11.5.2018, 29.3.2019 (kaksi kertaa) ja 7.11.2019. Viimeksi mainittuna ajankohtana esittelyvastuu on siirretty esittelevälle jäsenelle, joka on ollut yksi asian ratkaisseista jäsenistä kolmen tuomarin kokoonpanossa.

Hallinto-oikeuden päätös on annettu 24.4.2020. Hallinto-oikeus on katsonut, että asiassa ja valituksenalaisessa päätöksessä (§ 6) on kyseisissä oloissa pääosin kysymys valittajan väitetystä ympäristönsuojelulain 27 §:n nojalla myönnetyn ympäristöluvan vastaisesta menettelystä. Koska asiassa on kysymys ympäristönsuojelulain nojalla annetusta viranomaisen päätöksestä, Pohjois-Suomen hallinto-oikeus ei ole ollut asiassa toimivaltainen tuomioistuin. Päätöksellään hallinto-oikeus on poistanut ympäristölautakunnan valituksenalaisen päätöksen virheelliseksi katsomansa valitusosoituksen, jättänyt valituksen tutkimatta ja siirtänyt valituksen käsiteltäväksi Vaasan hallinto-oikeuteen.

Totean, että prosessinedellytysten tutkimiseen ja arviointiin, kuten siihen, mikä tuomioistuin on toimivaltainen käsittelemään valituksen, voi sinällään liittyä oikeudellisesti tulkinnallisia kysymyksiä. Hallinto-oikeus on myös selvityksessään voinut vedota oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintoasioissa annetun lain (381/2007) 15 §:ssä tarkoitettuun neuvottelusalaisuuteen jättäessään kertomatta tarkemmat perustelut sille, miksi hallinto-oikeuden päätöksen antanut ratkaisukokoonpano oli katsonut toimivaltakysymyksen tulkinnanvaraiseksi.

Hallinto-oikeuden antama selvitys ei kuitenkaan hyväksyttävästi selitä kantelijan valituksen käsittelyn huomattavan pitkää kestoja hallinto-oikeudessa. Selvityksestä ei edellä todetu tavoin voi päätellä suoritettujen välitoimien ja toimenpiteiden ajankohtia, mutta arvioni mukaan on ilmeistä, että asia on ollut hallinto-oikeudessa käsittelemättä ja vailla toimenpiteitä pitkiä jaksoja. Kun kyseessä on ollut tutkimattajättämisspätös eikä varsinainen asiaratkaisu, ei hallinto-oikeus myöskään ole kyseisessä valitusasiassa (§ 6) joutunut enemmälti arvioimaan asiaan liittyviä aineellisen lainsäädännön soveltamiskysymyksiä, mikä olisi osaltaan voinut selittää käsittelyn

keston pitkittymistä. Kyse ei ole ollut aineistoltaan laajasta tai muutoinkaan erityisen työläästä asiasta. Pidän mahdollisena, että kantelijan toisen valitusasian (§ 7) käsittely ja arviointi samalla hallinto-oikeuden päätöksellä on saattanut tarpeettomasti viivästyttää myös kantelussa tarkoitettun valitusasian käsittelyä hallinto-oikeudessa.

Hallinto-oikeus on antamassaan selvityksessä myöntänyt, että lähes kahden vuoden käsittely-aikaa voidaan pitää pitkänä sellaisellekin asialle, jossa annetaan asiaratkaisu. Hallinto-oikeus on viitannut tuomioistuimen riittämättömiin resursseihin.

Tuomioistuimen organisaatioon tai resursseihin liittyviä seikkoja ei kuitenkaan ole laillisuusvalvontakäytännössä lähtökohtaisesti katsottu hyväksyttäväksi perusteiksi asioiden käsittelyn viipymiselle. Kanteluja, joissa arvostellaan oikeudenkäynnin viivästymistä tuomioistuimissa, on oikeuskanslerin käsittelyssä säännönmukaisesti ja verrattain usein. Laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin johtaneita ratkaisuja asian käsittelyn viivästyksistä hallintotuomioistuimissa tai erityistuomioistuimissa ovat viime vuosilta esimerkiksi päätökset OKV/1333/10/2021 (18.3.2022), OKV/121/10/2021 (22.9.2021), OKV/2339/10/2020 (15.10.2021), OKV/151/10/2020 (20.10.2020), OKV/682/1/2019 (21.4.2020) ja OKV/1901/1/2018 (18.10.2019). Todettakoon lisäksi, että läheskään kaikissa oikeuskanslerin ratkaisuissa henkilöresurssiongelmia ei ole voitu osoittaa välittömäksi tai ainakaan ainoaksi syyksi käsittelyn keston pitkittymiseen. Näin on myös tämän asian yhteydessä, koska riittämättömien resurssien merkitystä oikeudenkäynnin viipymisen kannalta ei ole hallinto-oikeuden selvityksessä tuotu yksilöidymmin esiin.

Kantelijan valitusasian käsittelyaika hallinto-oikeudessa, lähes kaksi vuotta, on ylittänyt asian laatuun ja laajuuteen nähden kohtuullisena pidettävän ajan. Viivästymiselle ei ole esitetty hyväksyttävää syytä. Viivästys on loukannut kantelijan perus- ja ihmisoikeutena turvattua oikeutta saada asiansa käsitellyksi kohtuullisessa ajassa ja ilman aiheetonta viivytystä. Hallinto-oikeus on siten laiminlyönyt velvollisuutensa asian käsittelyssä.

3 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kiinnitän Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden huomiota perustuslain 21 §:ssä turvattuun jokaisen oikeuteen saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa ilman aiheetonta viivytystä. Lähetän päätökseni tässä tarkoituksessa Pohjois-Suomen hallinto-oikeudelle.

Kantelu ei anna aihetta muihin toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Tuula Karjalainen