



Kalatalousvelvoitteiden muuttamista koskevan hakemuksen käsittelyaika aluehallintovirastossa

KANTELUT

Kantelija A on oikeuskanslerinvirastoon 10.6.2022 saapuneella kantelullaan arvostellut Pohjois-Suomen aluehallintovirastoa Kemijoen voimalaitosten kalatalousvelvoitteiden muuttamista koskevan hakemuksen käsittelyn hitaudesta. Lapin ELY-keskus on jättänyt Kemijoen kalatalousvelvoitteiden päivittämistä koskevan hakemuksen aluehallintovirastolle jo maaliskuussa 2017, ja saadun arvion mukaan asia ratkaistaan mahdollisesti vasta vuonna 2023.

Kantelija A on toimittanut 31.10.2022 päivätyn lisäkirjoituksen.

Villilohi – yhteistyöverkosto vaelluskalojen puolesta ry (Villilohi ry) on eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan 28.8.2023 saapuneella kantelullaan arvostellut Pohjois-Suomen aluehallintoviraston menettelyä. Kantelija arvostelee Kemijoen voimalaitosten kalatalousvelvoitteiden muuttamista koskevan hakemuksen käsittelyn hitautta. Lapin ELY-keskus on jättänyt Kemijoen kalatalousvelvoitteiden päivittämistä koskevan hakemuksen aluehallintovirastolle jo maaliskuussa 2017, ja heinäkuussa 2023 saadun arvion mukaan asiaa ei ratkaista ainakaan vuonna 2023. Lisäksi Kemijoki Oy on tammikuussa 2022 hakenut lupaa kalauoman rakentamiseen Kemijoen Taivalkosken voimalaitokseen. Kyseessä on sama vesistö ja samat voimalaitokset, joten hakemukset tulisi käsitellä yhdessä.

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin on 30.11.2023 siirtänyt Villilohi ry:n kantelun käsittelyn oikeuskanslerinvirastoon.

SELVITYKSET JA LAUSUNTO

Maa- ja metsätalousministeriö on antanut lausunnon 15.12.2022 (VN/22467/2022). Lausunnon liitteenä on Pohjois-Suomen aluehallintoviraston selvitys 21.10.2022 (PSAVI/11567/2022) ja Lapin ELY-keskuksen selvitys 3.11.2022 (LAPELY/2756/2020).

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto on antanut eduskunnan oikeusasiamiehen kanslialle selvityksen 8.11.2023 (PSAVI/12611/2023).

VASTINE

Kantelija A on antanut vastineen.

Villilohi ry:lle on varattu tilaisuus vastineen antamiseen.

RATKAISU

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.

Hallintolain (434/2003) 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen ([HE 72/2002 vp](#), s. 79) mukaan hyvään hallintoon on katsottu kuuluvan, että asiat tulee käsitellä asian laatu ja siihen vaikuttavat olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa.

Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Tapahtumatiedot

Lapin ELY-keskuksen selvityksen mukaan se jätti kalatalousviranomaisena Pohjois-Suomen aluehallintovirastoon 17.3.2017 hakemuksen Kemijoen Isohaaran, Taivalkosken, Ossauskosken, Petäjaskosken, Valajaskosken, Vanttauskosken, Pirttikosken ja Seitakorvan sekä Raudanjoen Permantokosken voimalaitosten kalatalousvelvoitteiden muuttamiseksi. Hakemuksen perusteena on vesilain (587/2011) 3 luvun 22 §:n tarkoittama olosuhteiden olennainen muutos.

Maa- ja metsätalousministeriön lausunnon mukaan kyseessä on vaikutuksiltaan laaja-alainen, useita asianosaisia koskettava sekä paljon työtä aiheuttanut muutoshakemus. Aineistoa hakemuksen käsittelyyn on syntynyt runsaasti ja asiaan on saatu useita mielipiteitä myös sellaisilta tahoilta, jotka eivät ole varsinaisia asianosaisia. Maa- ja metsätalousministeriön mukaan hankkeen laajuus selittää suurimmaksi osaksi käsittelyyn mennyttä aikaa.

Ministeriö toteaa kuitenkin myös, että hankkeen kuulutukseen on mennyt yli kolme vuotta, mikä on poikkeuksellisen pitkä aika. Selvitysten perusteella aluehallintovirasto on kaksi vuotta hakemuksen jättämisen jälkeen pyytänyt kahdesti hakijaa täydentämään hakemustaan. Viranomaisen työn sujuvoittamiseksi ja erilaisten täydennyspyyntöjen vähentämiseksi olisi tarpeen olla lainsäädännössä selkeästi määriteltynä, millainen kalatalousvelvoitteen muutoshakemuksen tulee olla ja mitä tietoja siihen tulee sisällyttää. Ministeriö toteaa lisäksi, että aluehallintovirastossa tehty töiden priorisointi on vaikuttanut asian käsittelyyn.

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto on selvityksissään esittänyt hakemuksen käsittelyvaiheista seuraavaa: Kemijoen ja Raudanjoen voimalaitosten kalatalousvelvoitteiden muuttamista koskeva hakemus on tullut vireille aluehallintovirastoon 23.3.2017. Hakemuksen saapumisen jälkeen Kemijoki Oy ja PVO-vesivoima Oy toimittivat aluehallintovirastoon oman kannanottonsa/kirjelmänsä ELY-keskuksen hakemuksesta. Lapin ELY-keskukselle varattiin tilaisuus vastata kirjelmissä esitettyihin seikkoihin. Lapin ELY-keskus ilmoitti jo varsin varhaisessa käsittelyvaiheessa muuttavansa/päivittävänsä hakemusta. Alkuperäisen hakemuksen korvannut muutettu hakemus saapui aluehallintovirastoon 22.3.2019. Muutetussa hakemuksessa esiintyneiden puutteiden vuoksi aluehallintovirasto on pyytänyt ELY-keskusta täydentämään hakemusta kahdesti. Hakija on toimittanut aluehallintovirastoon yhteensä neljä täydennystä. Täydennysten saapumisen jälkeen hakemus kuulutettiin 18.6.–10.8.2020. Asiassa saatiin yhteensä 20 lausuntoa, 45 muistutusta ja 34 mielipidettä. Kuulemisen jälkeen aluehallintovirasto on pyytänyt Lapin ELY-keskukselta tarvittavat selitykset ja Kemijoki Oy:ltä ja PVO-Vesivoima Oy:ltä vastaselitykset. Asiassa on saatu yhteensä 9 selitystä/vastaselitystä. Viimeisimmät Kemijoki Oy:n ja PVO-Vesivoima Oy:n vastaselitykset ovat saapuneet aluehallintovirastoon 23.6.2022.

Aluehallintovirasto on huomauttanut selvityksissään, että aluehallintoviraston asianhallintajärjestelmään on kirjattu kyseiseen hakemusasiaan liittyen yhteensä 166 toimenpidettä ja 451

asiakirjaa. Prosessissa ovat osapuolina myös luvanhaltijat Kemijoki Oy ja PVO-Vesivoima Oy, jotka ovat aktiivisesti kirjelmoineet asiaan liittyen. Materiaalia asiassa on kertynyt runsaasti, kun yksittäiset kirjelmät ja muistutukset ovat liitteineen saattaneet sisältää useita satoja sivua tekstiä. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan asiaa on käsittelijöiden työtilanteiden mukaan viety koko ajan eteenpäin. Asian laajuuden ja materiaalin paljouden vuoksi asianosaiset ovat pyytäneet täydennyksiin, lausuntoihin, selityksiin ja vastaselityksiin jokaisessa välivaiheessa lisää aikaa. Aluehallintovirasto on liittännyt selvityksiinsä listaukset toimenpiteistä ja asiakirjoista asiassa.

Aluehallintovirasto on vielä todennut, että asian käsittelyyn aluehallintovirastossa on vaikuttanut edellä mainittujen seikkojen lisäksi kokoonpanossa tapahtuneet muutokset sekä se, että vastualueen edellinen johtaja on priorisoinut isoja teollisuuden uudisinvestointihankkeita. Osa Kemijoen kalatalousvelvoiteasian kokoonpanossa olevista henkilöistä on mukana myös näiden priorisoitujen hankkeiden kokoonpanoissa. On myös huomattava, että kokoonpanossa ei ole mukana enää yhtään henkilöä alkuperäisestä kokoonpanosta virkamiesten eläköitymisen ja muihin työtehtäviin siirtymisen seurauksena.

Aluehallintoviraston selvityksissään antaman arvion mukaan asiassa on saatu kaikki tarvittava aineisto ja kaikki välivaiheet on tehty. Asia on priorisoitu esittelijän työlistalla ja esittelijä valmistelee päätösluonnosta. Aluehallintovirasto on arvioinut, että päätös olisi valmis annettavaksi keväällä 2024.

Lisäksi aluehallintovirasto on todennut, että Kemijoen vaelluskalojen luontainen kulkuyhteys kuta-alueilleen katkesi loppuvuodesta 1948, jolloin Pohjolan Voima Oy:n Isohaaran voimalaitospato sulki Kemijoen. Hakemuksen käsittelyn aikana ei ole tapahtunut sellaisia muutoksia esimerkiksi Kemijoen vedenlaadussa, virtaamissa tai vesivoiman käytössä, että niillä olisi tosiasiallista merkitystä mahdollisuuksiin palauttaa vaelluskaloja Kemijokeen.

Aluehallintovirasto on todennut vielä Villilohi ry:n yhteiskäsittelyvaatimuksesta, että Lapin ELY-keskuksen ja Kemijoki Oy:n hakemusten yhtäaikainen käsitteleminen ja ratkaiseminen ei lähtökohtaisesti ole ollut mahdollista, sillä Kemijoki Oy:n hakemuksen tullessa vireille 20.1.2022 on Lapin ELY-keskuksen hakemuksen käsittely ollut jo pitkällä. Vaikka hakemusasiat sijoittuvat maantieteellisesti samalle alueelle, hakemusten välillä ei ole sellaista suoraa yhteyttä, jonka perusteella toisessa asiassa annettava päätös saattaisi vaikuttaa toisen asian ratkaisemiseen. Toinen hakemus koskee yhdeksän voimalaitosta käsittävän kalatalousvelvoitekokonaisuuden muuttamista ja toinen hakemus yksittäisen kalatien rakentamista. Osana ELY-keskuksen hakemusta on esitetty kalateiden rakentamista kaikille yhdeksälle voimalaitokselle, mutta velvoitteen toteuttaminen ei hakemuksessa ole sidottu tiettyyn kalatieratkaisuun, vaan ratkaisevaa on toiminnallisten tavoitteiden saavuttaminen. Kalateiden suunnittelu ja luvan hakeminen onkin ha-

kemuksessa jätetty voimalaitoslupien haltijoiden vastuulle. Näin ollen aluehallintovirasto on arvioinut, ettei asioiden yhdessä valmistelulle ja saman aikaisesti ratkaisemiselle ole ollut vesilain 11 luvun 13 §:n mukaisesti tarvetta.

Arviointi

Laillisuusvalvontakäytännössä on yleisesti katsottu, että viranomainen ei voi pätevästi vedota ruuhkautuneeseen työtilanteeseen tai puutteellisiin resursseihin asian käsittelyn viipyessä, vaan sen on pyrittävä huolehtimaan siitä, että sillä on tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen osoitetut resurssit ja toimivat työtavat kulloisessakin tilanteessa. Viranomaisen tulee tehokkaalla työnjohdolla, työnteon organisoinnilla ja toimintatapojen kehittämällä sekä muilla käytettävissä olevilla työnkulkua kohentavilla keinoilla vaikuttaa omaan toimintaansa niin, että lakia kyetään noudattamaan ja asiat saadaan käsiteltyä ilman aiheetonta viivytystä.

Käsittelyaikojen asianmukaisuutta arvioidaan tapauskohtaisesti asian laadun ja siihen liittyvien yksilöllisten olosuhteiden perusteella. Huomiota kiinnitetään muun muassa asian laajuuteen, vaikeuteen ja käsittelyn edellyttämien toimenpiteiden määrään sekä siihen, onko asian käsittelyssä sellaisia vaiheita, joiden aikana se ei ole edennyt.

Asian käsittely Pohjois-Suomen aluehallintovirastossa on kestänyt jo yli kuusi vuotta, eikä asiaa ole vielä ratkaistu.

Kyseessä on iso, vaikea ja monimutkainen asia, jonka käsitteleminen on edellyttänyt useiden eri tahojen kuulemista ja kuulemisten perusteella tehtyjä täydennyksiä ja jälleen uusia kuulemista sekä laajaan asiakirja-aineistoon perehtymistä. Pohjois-Suomen aluehallintoviraston asiakirja- ja toimenpidelistauksista ja Lapin ELY-keskuksen selvityksen yksityiskohtaisesta kuvauksesta käy myös ilmi, että asiassa on tehty toimenpiteitä kesäkuuhun 2022 asti ja tämän jälkeenkin on pyydetty täydennyksiä vielä kolme kertaa.

Aluehallintoviraston toimittamasta toimenpidelistauksesta käy ilmi, että Lapin ELY-keskuksen hakemus on saapunut aluehallintovirastoon maaliskuussa 2017. Kemijoki Oy ja PVO-Vesivoima Oy ovat lähettäneet aluehallintovirastoon kirjelmänsä hakemuksesta lokakuussa 2017. Aluehallintovirasto on varannut ELY-keskukselle tilaisuuden vastata kirjelmiin toukokuussa 2018, ja ELY-keskus on vastannut kesäkuussa 2018. Aluehallintoviraston selvityksen mukaan ELY-keskus on varhaisessa vaiheessa ilmoittanut päivittävänsä hakemusta, mutta toimenpidelistauksesta ei käy ilmi ilmoitusta tätä koskevasta päivityksestä ennen kuin helmikuussa 2019.

ELY-keskuksen päivitetty hakemus on toimitettu aluehallintovirastoon maaliskuussa 2019. Aluehallintovirasto on pyytänyt hakijaa täydentämään hakemustaan kesäkuussa 2019. ELY-

keskukselle on myönnetty lisäaikaa hakemuksen täydentämiselle, ja se on toimittanut täydennykset aluehallintovirastoon loka-marraskuussa 2019. Aluehallintovirasto on pyytänyt ELY-keskusta täydentämään hakemustaan vielä joulukuussa 2019, ja täydennys on saapunut tammi-kuussa 2020.

Hakemus on kuulutettu kesäkuussa 2020, ja lausunnot, muistutukset ja mielipiteet ovat saapuneet syyskuun 2020 loppuun mennessä. ELY-keskukselle on lähetetty selityspyyntö 18 lausunnotta, 44 muistutuksesta ja 31 mielipiteestä marraskuussa 2020. ELY-keskus on antanut selityksensä maaliskuussa 2021. Tämän jälkeen aluehallintovirasto on pyytänyt Suomen ympäristökeskukselta lausuntoa, joka on saapunut toukokuussa 2021, ja josta aluehallintovirasto on pyytänyt ELY-keskukselta selitystä, joka on saapunut kesäkuussa 2021.

Tämän jälkeen aluehallintovirasto on käynyt kirjeenvaihtoa Kemijoki Oy:n, PVO-Vesivoima Oy:n ja ELY-keskuksen kanssa sekä pyytänyt vastaselitystä Kemijoki Oy:ltä ja PVO-Vesivoima Oy:ltä ja ELY-keskukselta useita kertoja kesäkuun 2021 ja kesäkuun 2022 välillä. Tämän jälkeen aluehallintovirasto pyysi ELY-keskukselta täydennystä vielä marraskuussa 2022, huhtikuussa 2023 ja toukokuussa 2023. ELY-keskus on toimittanut pyydetyt täydennykset joka kerta alle kahdessa viikossa. Vielä tämän jälkeen aluehallintovirasto varasi Kemijoki Oy:lle ja PVO-Vesivoima Oy:lle tilaisuuden kommentoida ELY-keskuksen täydennystä, ja kommentit saapuivat aluehallintovirastoon kesäkuussa 2023.

Toimenpidelistauksen perusteella asian käsittelyssä on ollut pitkiä taukoja, joiden syitä selvityksessä ei ole kuitenkaan seikkaperäisemmin selitetty. Esimerkiksi aluehallintovirasto lähetti sinne saapuneet kirjelmät hakijan lausuttavaksi vasta yli puoli vuotta kirjelmien saapumisen jälkeen, ja kuulutti hakemuksen yli viisi kuukautta hakemuksen täydentämisen jälkeen. Tämänkaltaisia toimenpiteitä voi yleisesti pitää sellaisina, etteivät ne edellytä näin pitkäkestoisia valmisteluja.

Aluehallintovirasto myös pyysi lausuntoa Suomen ympäristökeskukselta erikseen eikä samassa yhteydessä kuin muilta tahoilta. Menettely, jossa lausunto ja hakijan selvitys siihen pyydettiin erikseen eikä hakemuksen kuuluttamisen yhteydessä, pidensi asian käsittelyaikaa usealla kuukaudella. Myös täydennysten pyytämisen välissä on ollut useiden kuukausien pituisia taukoja.

Täydennysten, erilaisten selitysten ja vastaselitysten pyytäminen useasti on omiaan viivästyttämään käsittelyä. Niihin vastaaminen ja vastausten tiedoksi antaminen vievät aikaa. Toisaalta hallintolaki velvoittaa viranomaisen selvittämään asian riittävästi ja asianmukaisesti. Toisinaan tämä edellyttää uutta kuulemista tai hakemuksen täydennyttämistä, erityisesti vaikeissa ja laajoissa asiakokonaisuuksissa. Esimerkiksi hakemuksen kuuluttamisen yhteydessä saaduissa lausunnoissa, mielipiteissä ja muistutuksissa voidaan esittää sellaista olennaista uutta tietoa, joka välttämättä edellyttää hakemuksen täydentämistä. Tällöin hakemuksen täydentämispyyntö

olisi käsittelyn viivytyksettömyyden vuoksi kuitenkin syytä lähettää hakijalle jo vastinepyynnön yhteydessä. Viranomaisen tulisi pyrkiä toiminnassaan siihen, että täydennys- ja selvityspyynnot lähetetään jo ensi vaiheessa mahdollisimman täydellisinä.

Moniasianosaisuhteisten hallintoasioiden käsittelyssä kaikkia osapuolia on kuultava tasapuolisesti. Viranomaisen on kuitenkin myös huolehdittava asian viivytyksettömästä käsittelystä. Vastaselityspyynnot tulisivat esittää vasta siinä vaiheessa, kun hakemus katsotaan niin täydelliseksi, ettei sitä ole enää tarpeen pyytää täydennettäväksi.

Tästä lähtökohdasta huomiotani kiinnittää, että esimerkiksi kesäkuussa 2021 aluehallintovirasto on pyytänyt vastaselitystä Kemijoki Oy:ltä ja PVO-Vesivoima Oy:ltä, jonka jälkeen marraskuussa 2021 se on pyytänyt vastaselitystä ELY-keskukselta, ja tämän jälkeen vielä huhtikuussa 2022 vastaselitystä Kemijoki Oy:ltä ja PVO-Vesivoima Oy:ltä. Tämän jälkeen aluehallintovirasto on pyytänyt ELY-keskusta täydentämään hakemustaan kolme erillistä kertaa, ja vielä kuullut Kemijoki Oy:tä ja PVO-Vesivoima Oy:tä ELY-keskuksen toimittamista täydennyksistä.

Asian käsittelyaika on ollut asian laatu ja laajuus huomioon otettunakin huomattavan pitkä eikä aluehallintoviraston prosessinjohto ole tukenut asian viivytyksetöntä käsittelyä. Asia on edelleenkin aluehallintovirastossa kesken, vaikka kirjeenvaihto asianosaisten välillä asiassa on päättynyt jo yli kahdeksan kuukautta sitten. Käsittelyä on pidettävä aiheettomasti viivästyneenä.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kiinnitän Pohjois-Suomen aluehallintoviraston huomiota asioiden viivytyksetöntä käsittelyä koskevan säännöksen noudattamiseen.

Kantelu ei anna aihetta muihin laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Elina Nyholm