

30.5.2008

Dnrot 295/4/08, 340/4/08, 633/4/08 ja 1302/4/08

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Jouni Toivola

YMPÄRISTÖVIRANOMAISTEN MENETTELY KOLLAJA-HANKKEEN YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN ARVIOINNIN ALOITTAMISTA KOSKEVASSA ASIASSA

1 KANTELOT

1.1 Kantelijat

1. A, B, C, D, E ja F (yhteinen kantelukirjelmä); c/o A

2. G, H, J, K ja L (yhteinen kantelukirjelmä); c/o G

3. Jarmo Moilanen

4. N

1.2 Kantelukirjoitukset

1. A ja hänen asiakumppaninsa pyytävät eduskunnan oikeusasiamiehelle 20.1.2008 osoittamassaan kantelukirjelmässä selvittämään, ovatko ympäristöviranomaiset toimineet asianmukaisesti, kun ympäristöministeriö on katsonut, että Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus voi ryhtyä toimimaan yhteysviranomaisena Kollajan tekojärven ja voimalaitoksen ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä (YVA-menettelyssä). Kantelussa pyydetään oikeusasiamiestä myös keskeyttämään YVA-menettelyn viranomaistoiminta asian tutkimisen ajaksi.

Kantelun mukaan 1.2.1987 voimaan tullut koskiensuojelulaki "päättyi Iijokilaaksossa vuosikymmeniä kestäneen koski- ja allassodan". Pohjois-Suomen vesioikeus hylkäsi elokuussa 1987 X Oy:n hakemuksen Kollajan tekoaltaan ja voimalan rakentamiseksi, koska hanke oli koskiensuojelulain vastainen. Kantelussa todetaan myös, että X Oy:lle on maksettu korkeimman oikeuden tuomion perusteella koskiensuojelulain mukaisia korvauksia noin 111 miljoonaa markkaa.

Kantelun mukaan X Oy kertoi ennen vuoden 2007 vaaleja aloittavansa Kollaja-hankkeen YVA-menettelyn riippuen vaalin tuloksesta ja hallitusohjelmasta. Kesäkuussa 2007 pitämässään esittelytilaisuudessa X Oy ja sen konsulttiyhtiö kantelun mukaan myönsivät, että Kollaja-hanke on koskiensuojelulain vastainen ja hanke etenee varsinaiseen ympäristöluvan hakemisvaiheeseen vasta, kun koskiensuojelulaki on Kollajan alueen osalta eduskunnassa kumottu. Esittelytilaisuuden jälkeen kansanedustaja Tiisanen teki eduskunnassa asiasta kirjallisen kysymyksen. Ministeri Lehtomäen 10.7.2007 antaman vastauksen mukaan X Oy voi käynnistää YVA-menettelyn ja Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus voi toimia asiassa yhteysviranomaisena. Toisaalta kantelussa kerrotaan ympäristöministeriön virkamiehiltä eräissä muissa yhteyksissä saadun myös yhteysviranomai-

sena toimimiseen kielteisesti suhtautuvia kannanottoja.

X Oy jätti 4.1.2008 ympäristövaikutusten arviointiohjelman Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskuskelle. Kantelijat tapasivat ympäristökeskuksen edustajat 10.1.2008 ja luovuttivat 256 henkilön allekirjoittaman vaatimuksen, jossa vaadittiin ympäristökeskusta kieltäytymään toimimasta yhteysviranomaisena toteamalla, ettei sille toimitettu arviointiohjelma anna aihetta enempiin toimiin.

Kantelussa arvostellaan erityisesti sitä, että Kollajan tapauksessa hanke olisi yksiselitteisesti koskiensuojelulain vastainen. Kantelun mukaan YVA-menettely tähtää ainoastaan koskiensuojelulain purkamiseen ja mielipiteiden muokkaamiseen. YVA-menettelyä ei ole aiemmin käynnistetty suojellulla alueella. Kantelun mukaan kysymys on poikkeuksellisesta ja arveluttavasta tavasta soveltaa YVA-lakia. Kantelun mukaan tällaisella menettelyllä kansalaisilta viedään mahdollisuus luottaa lakien pysyvyyteen ja rikotaan luottamuksen suojaa ja oikeutettuja odotuksia.

B on lähettänyt lisäkirjeen 17.2.2008 (kiirehtimispyyntö).

2. G ja hänen asiakumppaninsa pyytävät eduskunnan oikeusasiamiehelle 27.1.2008 osoittamaan kantelukirjoituksessa tutkimaan, onko Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus menettänyt Kollaja-hankkeen yhteydessä lain tai hyvän hallinnon taikka velvollisuuksiensa vastaisesti.

Kantelun mukaan vuonna 1987 voimaan tullut koskiensuojelulaki päätti kyseisellä alueella vuosikymmeniä jatkuneen epävarmuuden ja voimalaitosrakentamisen uhan ja takasi toisaalta voimayhtiölle täyden korvauksen valtiolta. Pohjois-Suomen vesioikeus hylkäsi vuonna 1987 X Oy:n hakemuksen Kollajan tekoaltaan ja voimalan rakentamiseksi, koska hanke oli koskiensuojelulain vastainen. X Oy:n vielä myöhemmin tekemä lisäkorvausvaatimus tuottojen menetyksistä hylättiin korkeimman oikeuden päätöksellä vuonna 2006.

X Oy ilmoitti kesäkuussa 2007 aloittavansa Kollajan tekoaltaan ja voimalan ympäristövaikutusten arvioinnin (YVA), mikä kantelijoiden mukaan merkitsee eduskunnan ja alueen asukkaiden painostamista.

Kantelussa katsotaan, että X Oy:n tarkoituksena on tehdä voimassa olevien lakien vastaisen hankkeen ympäristövaikutusten arviointi ja siten "legitimoida" lainvastainen hanke. Kantelusta lähemmin ilmenevillä perusteilla kantelijat katsovat, että Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskuksen tulisi olla osallistumatta yhteysviranomaisena kyseisen hankkeen YVA-menettelyyn, koska yhteysviranomaisen toiminta tällaisessa hankkeessa heidän mukaansa on lain, hyvän hallintotavan ja oikeusperiaatteiden vastaista.

Kantelussa kysytään mm., miten yhteysviranomaisen osallistuminen lainvastaisen hankkeen YVA-prosessiin sopii yhteen PL 22 §:n perusoikeuksien edistämisvelvollisuuden kanssa ja miten yhteysviranomaisen menettely toteuttaa PL 21 §:n takeita hyvästä hallinnosta.

Kantelun mukaan asiassa tulee ottaa huomioon myös hallinnon yleiset oikeusperiaatteet sekä asianmukaisen käsittelyn vaatimus. Kantelijoiden mielestä Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskuksen osallistuminen lainvastaisen hankkeen YVA-menettelyyn heikentää luottamusta virkatoiminnan puolueettomuuteen ja viranomaisiin yleensäkin. Viranomaisen ei myöskään tällöin käytä toimivaltansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Menettelyn tarkoitukseen viitaten he myös kysyvät, onko tuollainen viranomaisen toiminta yhteiskunnassa vallitsevien moraalisten ja yhteiskunnallisten arvojen mukaista. Kantelijoiden mukaan viranomaisen voi jättää osallistumatta kyseiseen YVA-menettelyyn loukkaamatta X Oy:n asianmukaisen menettelyn vaatimuksia.

Kantelun mukaan asiassa tulee soveltaa luottamuksen suojan periaatetta. Hallintolain perustelujen mukaan luottamuksensuojassa on kysymys siitä, millä edellytyksillä yksityinen oikeussubjekti voi luottaa julkista valtaa käyttäen tehdyn päätöksen pysyvyyteen ja minkälaista turvaa tällä on viranomaisten toiminnan odottamattomia muutoksia vastaan. Kantelun mukaan ihmiset ovat järjestäneet elämänsä viime vuosikymmeninä Pudasjärvellä ja lijoen varressa luottaen siihen, että lakeja ja oikeuden päätöksiä ei muuteta heidän vahingokseen. Ihmisillä on myös oikeus luottaa siihen, että viranomaiset noudattavat lainsäätäjän tahtoa ja oikeuden päätöksiä eivätkä lähde mukaan niiden vastaisiin hankkeisiin.

Viranomaisen osallistuminen lainvastaisen hankkeen YVA-menettelyyn on kantelijoiden mielestä myös veronmaksajien rahojen tuhlausta ja vastoin hyvän hallinnon taloudellisuus- ja tehokkuusvaatimuksia.

Kantelussa viitataan myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen tehokasta oikeussuojakeinoa koskevaan 13 artiklaan. Koska asiassa ei ole tehty varsinaista valituskelpoista päätöstä, kantelussa pyydetään oikeusasiamiestä tarvittaessa kehottamaan viranomaista keskeyttämään ympäristövaikutusten arviointimenettely kantelun käsittelyn ajaksi, jotta tehokas oikeusturvakeino olisi tosiasiallisesti käytettävissä.

G on lähettänyt lisäkirjeen 21.2.2008 (kiirehtimispyyntö).

J, O, H ja G ovat lähettäneen 27.3.2008 päivätyn lisäkirjeen, johon on liitetty mm. jäljennökset O:n Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskukselle 28.2.2008 tekemästä, Kollaja-hankkeen YVA-menettelyä koskevasta tiedustelusta sekä siihen ympäristökeskukselta saadun vastauksen johdosta ympäristökeskukselle osoitetusta J:n, H:n, O:n ja G:n kirjelmästä.

3. M arvostelee eduskunnan oikeusasiamiehelle 15.2.2008 osoittamassaan kantelussa Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskuksen menettelyä sillä perusteella, että hänen mukaansa ympäristökeskus käyttää toimivaltaansa hallintolain 6 §:ssä tarkoitettujen hallinnon oikeusperiaatteiden vastaisesti ryhtymällä yhteysviranomaisen tehtävään koskiensuojelulain vastaisessa Kollaja-hankkeessa. Hankkeella ei hänen mukaansa ole hyväksyttävää tarkoitusta hallintolaissa edellytetyllä tavalla eikä ympäristökeskus siten voi käyttää toimivaltaansa asiassa. Lisäksi hankkeen eteenpäin vieminen edellyttää koskiensuojelulain purkamista, joten tältä osin ympäristökeskus ei suojele oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettua odotusta siitä, että koskiensuojelulakia noudatetaan.

4. N arvostelee eduskunnan oikeusasiamiehelle 9.4.2008 osoittamassaan kantelussa siitä lähemmin ilmenevillä perusteilla silloisen ympäristöministerin Kimmo Tiilikaisen menettelyä sen johdosta, että kantelijan käsityksen mukaan ympäristöministeriö määräsi Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskuksen tekemään ympäristövaikutusten arvioinnin (YVA) koskiensuojelulain vastaisesta Kollaja-hankkeesta, jossa X Oy aikoo rakentaa tekojärven ja voimalaitoksen koskiensuojelulaissa suojellulle lijoen osuudelle. Kantelussaan N katsoo muun muassa, että hallintolain mukaan virkamies tai julkisyhteisö ei saa käyttää toimivaltaansa lainvastaisten hankkeiden edistämiseen.

2 SELVITYS

Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskuksesta on hankittu jäljennös ympäristökeskuksen ympäristöministeriölle 10.1.2008 sähköpostitse lähettämästä, Kollajan hankkeen ympäristövaikutusten arviointia koskevasta tiedustelusta ja ympäristöministeriöstä siihen 14.1.2008 annetusta vastauksesta.

Pyysin 29.2.2008 päivätyllä kirjeellä ympäristöministeriötä varaamaan Pohjois-Pohjanmaan ympä-

ristökeskukselle mahdollisuuden antaa lausuntonsa A:n ym., G:n ym., sekä M:n kantelujen johdosta, ja varasin samalla ympäristöministeriölle mahdollisuuden antaa lausuntonsa asiassa. Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus on antanut mainittujen kantelujen johdosta 26.3.2008 päivätyn lausunnon, ja ympäristöministeriö on antanut 11.4.2008 päivätyn lausunnon (liitteenä).

Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus on myös lähettänyt tiedoksi jäljennöksen O:n 28.2.2008 tekemään Kollaja-hankkeen YVA-menettelyä koskevaan tiedusteluun 12.3.2008 annetusta ympäristökeskuksen vastauksesta.

3

RATKAISU

3.1

Tapahtumia koskevia tietoja

Asiakirjoista ilmenee, että X Oy toimitti 4.1.2008 Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskukselle Kollajan altaan ja siihen liittyvän vesivoimalaitoksen rakentamishankkeen ympäristövaikutusten arviointiohjelman YVA-yhteysviranomaisen toimenpiteitä varten.

Tuossa vaiheessa ympäristökeskuksella di tiedossaan ympäristöministeri Paula Lehtomäen 10.7.2007 antama vastaus kansanedustaja Pentti Tiusasen kirjalliseen kysymykseen (KK 191/2007) Kollaja-hankkeen YVA-menettelystä.

Kysymyksessä oli tiedusteltu, onko hallituksen mielestä mahdollista, että "ympäristöministeriön alaiset viranomaiset osallistuvat voimassa olevan lainsäädännön vastaiseen hankkeeseen" (X Oy oli tiedottanut käynnistävänsä arviointihankkeen). Ministeri Lehtomäen vastauksessa oli todettu muun muassa, että X Oy voi käynnistää YVA-menettelyn toimittamalla arviointiohjelman Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskukselle. Yhteysviranomaisena toimiva Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus antaisi lausuntonsa sille toimitettavista Kollajan altaan YVA-menettelyn arviointiohjelmasta ja arviointiselostuksesta ja niiden riittävydestä. Vastauksen mukaan ympäristökeskus voisi tällöin tarpeen mukaan lausua myös siitä, miten arviointiohjelmassa ja arviointiselostuksessa on käsitelty hankkeen ja sen vaihtoehtojen toteuttamiskelpoisuutta voimassa olevan lainsäädännön kannalta. YVA-menettelyssä ei päätettäisi hankkeen toteuttamisesta, vaan hankkeen toteuttaminen harkittaisiin myöhemmin mahdollisessa vesilain mukaisessa lupamenettelyssä.

Sen jälkeen kun Kollaja-hankkeen arviointiohjelma oli toimitettu Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskukselle, ympäristökeskuksen johtaja P lähetti ympäristöministeriöön 10.1.2008 sähköpostitse Kollajan hankkeen ympäristövaikutusten arviointia koskevan tiedustelun, jossa mm. viitattiin ministeri Lehtomäen edellä mainittuun kirjalliseen kysymykseen antamaan vastaukseen ja pyydettiin ympäristöministeriön kannanottoa ympäristökeskuksen yhteysviranomaisasemasta.

Ympäristöministeriön alueidenkäytön osaston aluesuunnitteluneuvos R vastasi ympäristökeskuksen johtajan tiedusteluun sähköpostiviestillä 14.1.2008. Vastauksen mukaan ympäristöministeriön kanta on, että Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskuksen tulee toimia YVA-lain tarkoittamana YVA-yhteysviranomaisena Kollajan altaan hankkeessa. Vastauksen mukaan lainsäädännöstä ei löydy perusteluja sille, että ympäristöministeriö voisi kieltää YVA-menettelyn etenemisen tai Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus voisi kieltäytyä toimimasta YVA-yhteysviranomaisena. Vastauksessa viitattiin myös ministeri Lehtomäen edustaja Tiusasen kirjalliseen kysymykseen antamaan vastaukseen ja todettiin, että ympäristökeskus voi tarpeen mukaan tarkastella arviointiohjelmasta ja arviointiselostuksesta annettavissa lausunnoissaan myös sitä, miten arviointiohjelmassa ja arviointiselostuksessa on käsitelty hankkeen ja sen vaihtoehtojen toteuttamiskelpoisuutta voimassa olevan lain-

säädännön kannalta.

Kollaja-hankkeen YVA-menettelyn etenemisvaiheista todettakoon lyhyesti seuraavaa. Yhteysviranomaisena toimiva Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus kuulutti arviointiohjelman nähtävillä olosta Sanomalehti Kalevassa, Rantapohjassa ja Iijokiseudussa. Arviointiohjelma ja kuulutus olivat nähtävillä 14.2.–31.3.2008 Yli-lin ja lin kunnanvirastoissa sekä Pudasjärven ja Oulun kaupungintaloilla ja vastaavien kuntien pääkirjastoissa sekä Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskuksessa. Arviointiohjelma ja kuulutus ovat olleet luettavissa myös ympäristöhallinnon internet-sivustolta. Kuulutuksella varattiin jokaiselle mahdollisuus esittää mielipiteensä arviointiohjelmasta 31.3.2008 mennessä.

YVA-kuulutuksesta ilmenevien tietojen mukaan Kollaja-hankkeeseen kuuluvat Pudasjärven kaupungin alueelle rakennettava tekojärvi, siihen liittyvät pato- ja kanavarakenteet sekä vesivoimalaitos ja vesiensäännöstelytoimet. Tekojärven pinta-ala olisi n. 46 neliökilometriä. Kuulutuksessa todettiin, että koskiensuojelulla on kielletty luvan myöntäminen uuden vesivoimalaitoksen rakentamiseen mm. lijoen vesistön keski- ja yläosassa Pudasjärven kaupungissa. Hankkeen vaikutusalueelle sijoituu myös kolme Natura-aluetta. Yhtiön tarkoituksena on ympäristövaikutusten arviointimenettelyllä selvittää, onko mahdollista hakea lupaa Kollajan tekojärven ja voimalaitoksen rakentamiseen. Kuulutuksen mukaan hankkeen vaihtoehtoina olisi tarkoitus tutkia seuraavia vaihtoehtoja: Hanketta ei toteuteta (*vaihtoehto 0*); Tekojärvi ja voimalaitos Pudasjärven kolmella vaihtoehtoisella pinnankorkeudella (*vaihtoehto 1 – 3*); Pelkkä tekojärvi (*Vaihtoehto 4*).

Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus varasi lausuntomahdollisuuden muun muassa Pudasjärven kaupunginhallitukselle, Yli-iin ja lin kunnanhallituksille sekä erälle viranomaisille, osakaskunnille, kalastuskunnille ja yhdistyksille. Hankkeesta ja arviointiohjelmasta järjestettiin yleisötilaisuudet Pudasjärven kaupungissa 20.2.2008, Yli-lin kunnassa 27.2.2008 ja Oulun kaupungissa 28.2.2008.

Ympäristöhallinnon verkkosivuilta ilmenee, että Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus on antanut hankkeesta yhteysviranomaisen lausunnon 29.4.2008. Lausunnossaan ympäristökeskus on esittänyt muun muassa, että hankkeen koskiensuojelulain vastaisuus asettaa ympäristövaikutusten arvioinnille poikkeuksellisen haasteen ja että kohdealueen ja arviointimenettelyn luonteen erityismerkityksen tulee heijastua laadittavaan arviointiselostukseen riittävällä painoarvolla. Lausunnon mukaan Kollaja-hankkeessa erityisluonteen sosiaalisten vaikutusten arvioinnille luo se, että on kyse hankkeesta, joka aikanaan nostatti suuria tunteita ja joka sittemmin raukesi koskiensuojelulain voimaan tultua. Ympäristökeskus katsoo lausunnossaan, että arviointiselostuksessa on analysoitava, mitä sosiaalisia vaikutuksia koskiensuojelulain vastaisen hankkeen uudelleen esiin nostaminen tuo tullessaan. Lausunnossa ympäristökeskus on esittänyt myös lukuisia muita kriittisiä näkökohtia arviointiohjelmasta (mm. esitetyt, eri vedenkorkeuksien mukaiset vaihtoehdot eivät riitä vaikutusten erittelyyn, vaan tarvitaan lisävaihtoehtoja).

3.2

Menettelyn arviointi

3.2.1

YVA-lain ja -asetuksen sisällöstä

Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (YVAL, 468/1994) 1 §:n mukaan lain tavoitteena on edistää ympäristövaikutusten arviointia ja yhtenäistä huomioon ottamista suunnittelussa ja päätöksenteossa sekä samalla lisätä kansalaisten tiedonsaantia ja osallistumismahdollisuuksia. Lain 2 §:ssä olevan määritelmän mukaan ympäristövaikutusten arviointimenettelyllä tarkoitetaan menettelyä, jossa selvitetään ja arvioidaan tiettyjen hankkeiden ympäristövaikutukset ja kuullaan

viranomaisia ja niitä, joiden oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa, sekä yhteisöjä ja säätiöitä, joiden toimialaa hankkeen vaikutukset saattavat koskea.

Ympäristövaikutusten arviointiohjelmalla tarkoitetaan YVAL 2 §:n mukaan hankkeesta vastaavan laatimaa suunnitelmaa tarvittavista selvityksistä sekä arviointimenettelyn järjestämisestä. Ympäristövaikutusten arviointiselostus on asiakirja, jossa esitetään tiedot hankkeesta ja sen vaihtoehdoista sekä yhtenäinen arvio niiden ympäristövaikutuksista. Yhteysviranomaisella tarkoitetaan viranomaisista, joka huolehtii siitä, että hankkeen ympäristövaikutusten arviointimenettely järjestetään. Osallistumisella tarkoitetaan hankkeesta vastaavan, yhteysviranomaisen, muiden viranomaisten ja niiden, joiden oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa, sekä yhteisöjen ja säätiöiden, joiden toimialaa hankkeen vaikutukset saattavat koskea, välistä vuorovaikusta ympäristövaikutusten arvioinnissa.

YVAL 6 a §:n mukaan yhteysviranomaisena toimii alueellinen ympäristökeskus (paitsi ydinlaitoksia koskevissa hankkeissa). YVAL 16 §:n mukaan lain täytäntöönpanon yleinen ohjaus ja seuranta sekä arvioinnin yleinen kehittäminen kuuluu ympäristöministeriölle. Alueelliset ympäristökeskukset ohjaavat ja valvovat YVAL:n täytäntöönpanoa toimialueellaan.

YVAL 4 §:n 1 momentin mukaan YVA-menettelyä sovelletaan hankkeisiin ja niiden muutoksiin, joista Suomea velvoittavan kansainvälisen sopimuksen täytäntöönpaneminen edellyttää arviointia taikka joista saattaa aiheutua merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia Suomen luonnon ja muun ympäristön erityispiirteiden vuoksi. YVA-menettelyssä arvioitavista hankkeista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun valtioneuvoston asetuksen (YVAA, 713/2006) 6 §:ssä on hankeluettelo hankkeista, joihin sovelletaan YVA-menettelyä. Tällaisia ovat esimerkiksi eräät vesistön rakentamista ja säännöstelyä koskevat hankkeet.

YVAL 4 §:n 2 momentin mukaan YVA-menettelyä sovelletaan lisäksi yksittäistapauksessa sellaiseen hankkeeseen tai jo toteutetun hankkeen muuhunkin kuin 1 momentissa tarkoitettuun olennaiseen muutokseen, joka todennäköisesti aiheuttaa laadultaan ja laajuudeltaan, myös eri hankkeiden yhteisvaikutukset huomioon ottaen, 1 momentissa tarkoitettujen hankkeiden vaikutuksiin rinnastettavia merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia. YVAL 6 §:n mukaan alueellinen ympäristökeskus tekee päätöksen arviointimenettelyn soveltamisesta 4 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin hankkeisiin.

Kollaja-hankkeessa on kysymys hankkeesta, johon YVA-menettelyä sovelletaan YVAL 4 §:n 1 momentin säännöksen ja YVAA 6 §:n hankeluettelon perusteella.

Arviointimenettelyn aloittamisesta säädetään YVAL 8 §:ssä. Säännöksen mukaan hankkeesta vastaavan on toimitettava arviointiohjelma yhteysviranomaiselle suunnittelun mahdollisimman varhaisessa vaiheessa hankkeen muu valmistelu huomioon ottaen. YVAA 9 §:n mukaan arviointiohjelmassa on esitettävä tarpeellisessa määrin mm. tiedot hankkeesta sekä hankkeen vaihtoehdot, joista yhtenä vaihtoehtona on hankkeen toteuttamatta jättäminen, jollei tällainen vaihtoehto erityisestä syystä ole tarpeeton. Lisäksi on esitettävä tiedot hankkeen toteuttamisen edellyttämistä suunnitelmista, luvista ja niihin rinnastettavista päätöksistä.

Arviointiohjelmasta kuullaan YVAL 8 a §:n mukaisesti siten, että yhteysviranomaisen huolehtii arviointiohjelmasta tiedottamisesta kuuluttamalla siitä vaikutusalueen kuntien ilmoitustauluilla ja julkaisemalla kuulutuksen sähköisesti ja sanomalehdessä, sekä huolehtii siitä, että arviointiohjelmasta pyydetään tarvittavat lausunnot ja varataan mahdollisuus mielipiteiden esittämiseen. Mielipiteet ja lausunnot toimitetaan yhteysviranomaiselle kuulutuksessa ilmoitettuna aikana.

YVAL 9 §:n mukaan yhteysviranomaisen antaa lausuntonsa arviointiohjelmasta. Säännöksen mukaan lausunto on annettava hankkeesta vastaavalle kuukauden kuluessa lausuntojen antamiseen ja mielipiteiden esittämiseen varatun määräajan päättymisestä. Yhteysviranomaisen on lausunnonaan mm. tarvittaessa todettava, miltä osin arviointiohjelmaa on tarkistettava. Yhteysviranomaisen toimittaa lausuntonsa ja muut lausunnot ja mielipiteet hankkeesta vastaavalle.

YVAL 10 §:n mukaan hankkeesta vastaava selvittää hankkeen ja sen vaihtoehtojen vaikutukset arviointiohjelman ja yhteysviranomaisen lausunnon pohjalta sekä laatii ympäristövaikutusten arviointiselostuksen. Arviointiselostus on toimitettava yhteysviranomaiselle sekä liitettävä hanketta koskeviin hakemusasiakirjoihin siten kuin siitä erikseen säädetään. YVAA 10 §:n mukaan arviointiselostuksessa on esitettävä tarpeellisessa määrin ensinnäkin arviointiohjelmassa (YVAA 9 §:n mukaan) esitettävät tiedot tarkistettuina. Myös selvitys ympäristöstä sekä arvio hankkeen ja sen vaihtoehtojen ympäristövaikutuksista on esitettävä. Lisäksi on esitettävä mm. selvitys hankkeen ja sen vaihtoehtojen suhteesta maankäyttösuunnitelmiin sekä hankkeen kannalta olennaisiin luonnonvarojen käyttöä ja ympäristönsuojelua koskeviin suunnitelmiin ja ohjelmiin. Arviointiselostuksessa tulee esittää myös hankkeen vaihtoehtojen vertailu, selvitys hankkeen ja sen vaihtoehtojen toteuttamiskelpoisuudesta sekä selvitys siitä, miten yhteysviranomaisen lausunto arviointiohjelmasta on otettu huomioon.

YVAL 11 §:ssä säädetään arviointiselostuksesta kuulemisesta. Yhteysviranomaisen on huolehdittava arviointiselostuksesta tiedottamisesta kuuluttamalla siitä vaikutusalueen kuntien ilmoitustauluilla ja julkaisemalla kuulutus sähköisesti ja sanomalehdessä, sekä huolehdittava siitä, että arviointiselostuksesta pyydetään tarvittavat lausunnot ja varataan mahdollisuus mielipiteiden esittämiseen.

YVAL 12 §:n mukaan yhteysviranomaisen antaa lausuntonsa arviointiselostuksesta ja sen riittävästä hankkeesta vastaavalle kahden kuukauden kuluessa lausuntojen antamiseen ja mielipiteiden esittämiseen varatun määräajan päättymisestä.

Mainitun säännöksen mukaan arviointimenettely päättyy, kun yhteysviranomaisen toimittaa lausuntonsa sekä muut lausunnot ja mielipiteet hankkeesta vastaavalle.

YVAL 13 §:ssa säädetään siitä, miten ympäristövaikutusten arviointi otetaan huomioon hanketta koskevassa muussa päätöksenteossa. Pykälän mukaan viranomaisen ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen tai tehdä muuta siihen rinnastettavaa päätöstä ennen kuin se on saanut käyttöönsä arviointiselostuksen ja yhteysviranomaisen siitä antaman lausunnon. Hanketta koskevasta lupapäätöksestä tai siihen rinnastettavasta muusta päätöksestä on käytävä ilmi, miten arviointiselostus ja siitä annettu yhteysviranomaisen lausunto on otettu huomioon.

3.2.2

Johtopäätökset ja lopputulos

Selvyiden vuoksi totean tässä yhteydessä, että perustuslain mukaan eduskunnan oikeusasiamies valvoo, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Kanteluissa tarkoitettun Kollaja-hankkeen hankkeesta vastaava eli X Oy on yksityisoikeudellinen osakeyhtiö. Toimissaan hankkeesta vastaavana yhtiö ei myöskään hoida edellä tarkoitettua julkista tehtävää. Yhtiön menettelyn valvonta ei siten kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan.

Totean myös, että oikeusasiamiehellä ei ole toimivaltaa antaa viranomaisille sitovia määräyksiä niiden hoitaessa tehtäviinsä kuuluvia asioita.

Kuten edellä YVAL:n sisällöstä esitetystä ilmenee, YVA-menettely alkaa, kun hankkeesta vastaava toimittaa arviointiohjelman yhteysviranomaiselle. Yhteysviranomaisen keskeiset tehtävät ajoittuvat kahteen vaiheeseen. Menettelyn alkuvaiheessa yhteysviranomainen huolehtii siitä, että arviointiohjelmasta tiedotetaan ja kuullaan osallistumaan oikeutettuja, ja antaa arviointiohjelmasta lausuntonsa. Menettelyn loppuvaiheessa yhteysviranomainen huolehtii arviointiselostuksesta tiedottamisesta ja kuulemisesta ja antaa lausuntonsa arviointiselostuksesta. Menettely päättyy siihen, että yhteysviranomainen toimittaa lausuntonsa ja muut lausunnot sekä mielipiteet hankkeesta vastaavalle.

Ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain mukainen ympäristövaikutusten arviointi on luonteeltaan selvitysmenettely, jossa selvitetään ja arvioidaan ympäristöön merkittävästi vaikuttavien hankkeiden ympäristövaikutukset sekä kuullaan viranomaisia ja niitä, joiden oloihin ja etuihin hanke saattaa vaikuttaa. YVA-menettelyssä ei tehdä päätöksiä hankkeen sallittavuudesta. Arvioinnin alussa tehtävä arviointiohjelma ei ole esimerkiksi lupahakemukseen verrattava asiakirja eikä arvioinnin lopputuloksena synny luparatkaisuun verrattavaa hallintopäätöstä. YVA-menettelyssä hankitaan ja tuotetaan ratkaisujen tekemiselle tarpeellisia tietoja. Kysymys on myös vuorovaikutteisesta prosessista, jossa osallistumismenettelyillä pyritään saamaan aikaan vuoropuhelu eri osapuolten kesken.

YVA-menettely tulee vireille yhteysviranomaisessa hankkeesta vastaavan toimittaessa sille arviointiohjelman. On mahdollista, että yhteysviranomaiselle toimitetaan myös arviointiohjelmaa, joissa esitetyistä hankevaihtoehdoista osa tai jopa kaikki, ehkä ns. nollavaihtoehtoa lukuun ottamatta, näytävät ennalta tarkasteltuna sellaisilta, että niiden hyväksymiselle ei olisi voimassa olevien ympäristölakien taikka muiden lakien mukaisia edellytyksiä.

Kanteluissa tarkoitettua Kollaja-hankkeesta laaditun arviointiohjelman mukaan hankkeesta vastaavalla yhtiöllä on tarkoitus ympäristövaikutusten arviointimenettelyllä ja siihen liittyvällä suunnittelulla tutkia, onko mahdollista lähteä hakemaan lupaa Kollajan tekojärven ja voimalaitoksen rakentamiseen. Arviointiohjelmassa on myös todettu, että koskiensuojelulaille on kielletty luvan myöntäminen uuden vesivoimalaitoksen rakentamiseen mm. lijoen vesistön keski- ja yläosassa Pudasjärven kunnassa. Tämän johdosta hankkeesta vastaava on arviointiohjelmassa tulkinnut tilannetta siten, että vaihtoehto, johon liittyy uusi voimalaitos, edellyttää koskiensuojelulain tarkistamista.

Käsitykseni mukaan tässä tapauksessa ei ole lainsäädännöstä johtuvia perusteita, joiden vuoksi Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskuksen olisi tullut olla ryhtymättä hoitamaan kyseiseen vireille tulleeseen YVA-menettelyyn liittyviä YVA-lain mukaisia yhteysviranomaisen tehtäviään.

YVA-menettely on luonteeltaan selvitysmenettely eikä siinä tehdä päätöksiä hankkeen sallittavuudesta tai hankkeen lupaedellytyksiä koskevan lainsäädännön muuttamisesta. Yhteysviranomaisen tehtävänä ei ole hankkeen edistäminen. Se seikka, että esitettyjen hankevaihtoehtojen hyväksymiselle esimerkiksi lupamenettelyssä ei ennalta tarkasteltuna olisi voimassa olevan lain mukaisia edellytyksiä, ei merkitse sitä, että yhteysviranomaisena toimimista sinänsä olisi pidettävä lainvastaisena. Yhteysviranomaisen hoitaessa tuollaisessa tapauksessa lakisääteisiä tehtäviään sen ei voida katsoa käyttävän toimivaltaansa muuhun tarkoitukseen kuin se lain mukaan on tarkoitettu käytettäväksi, toisin sanoen YVAL:n mukaiseen yhteysviranomaisen tehtävän hoitamiseen. Yhteysviranomaisen tehtävän asianmukainen hoitaminen tuollaisessa tapauksessa ei myöskään ole sellainen seikka, joka sinänsä olisi ristiriidassa hallintolaisissa viranomaistoiminnan puolueettomuudelle asetetun vaatimuksen tai luottamuksensuojan periaatteen kanssa.

Edellä esitetyn perusteella katson, että Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus ei ole menetellyt lainvastaisesti ryhtyessään hoitamaan yhteysviranomaisen tehtäviä Kollaja-hankkeen ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä. Asiassa ei ole myöskään ilmennyt, että ympäristöministeriö olisi me-

netellyt lainvastaisesti sen johdosta, että ympäristöministeriö on antanut ympäristökeskuksen tiedusteluun edellä tarkoitettun, yhteysviranomaisen tehtävien hoitamista koskevan tulkintakannanoton.

Ympäristöministeriön asiassa antaman lausunnon mukaan parhaillaan on ministeriön toimesta käynnissä YVA-lainsäädännön toimivuuden kokonaisarviointi. Ministeriön mukaan siinä yhteydessä tarkastellaan myös kyseisen lainsäädännön ja YVA-menettelyn suhdetta muuhun lainsäädäntöön. Siinä yhteydessä tullaan ministeriön mukaan arvioimaan lainsäädännön mahdollisia kehittämistarpeita myös kanteluissa esille tulleiden näkökohtien pohjalta.

Tämä vastaus on lähetetty kunkin yhteisen kantelukirjoituksen ensimmäiselle allekirjoittajalle. Vastaanottajia pyydetään antamaan vastaus tiedoksi muille asianomaisen kantelukirjoituksen allekirjoittajille.