Suomen luonnonsuojeluliitto

HE 43/2017 vp
Ympäristölakimies Pasi Kallio
Suomen luonnonsuojeluliitto ry
YmV 9.5.2017

Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden ympäristöä koskevien hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamiseksi

Tiivistelmä

Valituslupajärjestelmän laajentaminen

(1) heikentää kansalaisten ja järjestöjen mahdollisuutta osallistua päätöksentekoon perustuslain 20 §:n edellyttämällä tavalla
(2) johtaa ympäristölle vahingollisten päätösten lisääntymiseen, koska hallinto-oikeuden päätökset jäävät pääsääntöisesti lopullisiksi
(3) perustuu puutteelliseen selvitykseen muutoksen ympäristövaikutuksista
(4) vaikuttaa yhdessä muiden sääntelymuutosten kanssa merkittävällä tavalla ympäristöllisen päätöksenteon valvontamahdollisuuksiin

Yleinen valituslupajärjestelmä ei sovi ympäristöasioihin

Muutoksenhakuoikeus ympäristöasioissa on Suomen perustuslaissa ja lukuisissa kansainvälisissä sopimuksissa turvattu kansalaisten perusoikeus. Sen rajoittamisen tulee pohjautua huolelliseen analyysiin rajoituksen (ympäristö)vaikutuksista. Nyt näin ei ole tehty. Hallitusohjelman kirjaukset tai taloudelliset ja prosessuaaliset seikat eivät yksistään voi toimia riittävänä perusteena muutoksenhakuoikeuden merkittävälle rajoittamiselle.

Hallituksen esityksessä valituslupamenettelyn laajentamisen tueksi on perustuslakivaliokunnan aiempien lausuntojen ohella viitattu mm. kahteen erillisselvitykseen (*Ympäristömenettelyn sujuvoittaminen ja tehostaminen,YM:n raportteja 13/2015 sekä Valituslupajärjestelmän laajentamismahdollisuuksista ympäristöasioissa, Kimmo Malin 8.3.2015*). Perustuslakivaliokunnan lausunnot ja ko. selvitykset keskittyvät lähinnä ekonomisiin ja hallinnollisiin näkökulmiin. Niissä ei ole juuri tarkasteltu valituslupakysymystä ympäristönsuojelun tason näkökulmasta. Ympäristöllä on tärkeä merkitys koko yhteiskunnan toimivuudelle ja päätöksenteko on vaikutuksiltaan sekä asiallisesti, alueellisesti että ajallisesti laajaa. Virheelliseen päätökseen perustuvaa ympäristön tuhoamista ei voi perua, eikä kahta samanlaista tapausta ole. Siksi valitusluvat eivät sovi ympäristöasioihin.

Kansainväliset sopimukset ja perustuslaki edellyttävät toimivaa muutoksenhakujärjestelmää

Suomen luonnonsuojeluliitto katsoo, ettei hallituksen esitys toteuta perustuslain 20 §:n edellyttämää vastuuta luonnosta ja se monimuotoisuudesta sekä ympäristöstä. Vaikka kansainväliset sopimukset ja perustuslaki eivät asettaisi välittömiä esteitä valituslupajärjestelmälle ympäristöasioissa,

hallituksen esitys on niiden hengen vastainen. Valituslupajärjestelmällä – etenkin yhdessä jo aiemmin tehtyjen ympäristölainsäädännön heikennysten kanssa – on merkittävä rajaava vaikutus kansalaisten ja järjestöjen mahdollisuuksiin osallistua päätöksentekoon ja valvoa tehtyjen päätösten lainmukaisuutta. Muutoksenhakuoikeus tukee myös osallistumisoikeutta ja valitusoikeuden heikennykset vähentävät samalla muistutusten ja lausuntojen huomioon ottamista. Ympäristöasiat ovat monimutkaisia, oikeudellisesti haasteellisia ja tosiasiallisilta vaikutuksiltaan merkittäviä – valituslupajärjestelmän laajentaminen ympäristöasioihin uhkaa pienillä resursseilla toimivien kansalaisten ja järjestöjen oikeusturvan toteutumista. Suomessa valittu suunta on myös vastoin Euroopan Komission juuri julkaisemaa tiedonantoa kansalaisten muutoksenhakuoikeuksien edistämisestä ympäristöasioissa. (ks. *Communication from the Commission. Commission Notice on Access to Justice in Environmental Matters. C(2017) 2616 final*. 28.4.2017. http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/notice_accesstojustice.pdf).

Korkeimman hallinto-oikeuden roolin kehittäminen ei vaadi valituslupajärjestelmää

Luonnonsuojeluliitto kannattaa korkeimman hallinto-oikeuden tehtävien kehittämistä, jotta ne voivat keskittyä merkittävien asioiden ratkaisemiseen. Nyt esitetyt keinot tämän tavoitteen saavuttamiseksi ovat kuitenkin vääriä. Valitusmahdollisuuksien ja samalla myös ympäristön tilan heikentämisen sijaan tulisi lisätä oikeushallinnon resursseja ja kohdentaa niitä tehokkaammin. Valituslupajärjestelmän myötä monet paikallisesti tärkeät kysymykset eivät pääse KHO:een asti ratkaistavaksi. Valituslupakynnys on korkea ja johtaa väistämättä siihen, että pääosa valituslupahakemuksista hylätään. Ympäristönsuojelun kannalta tämä on vahingollista, sillä lupaviranomaisten ja myös hallinto-oikeuksien ympäristöoikeudellisen osaamisen taso vaihtelee suuresti.

Esityksen muita ongelmia

- HE:n ympäristövaikutuksia koskeva arviointiosio 4.3. on erittäin puutteellinen ja jättää ympäristövaikutukset käytännössä huomiotta
- HE:ssä ei ole esimerkkejä valitusluvan mahdollisista ympäristöperusteista
- HE vaarantaa kansalaisten yhdenvertaisuutta vaikeuttamalla muutoksenhakua – valitusmaksutkin ovat nousseet, mikä on käytännössä jo vähentänyt valitusmahdollisuuksia
- Valituslupajärjestelmän arvioinnissa tulee huomioida esim. MRL:n muutokset ELY-keskusten tehtävien rajaamisesta ja vastuun siirtämisestä kansalaisille ja järjestöille – valituslupamenettely heikentää valvontavastuun käyttämisen edellytyksiä
- Valituslupajärjestelmän ulottaminen tulkinnanvaraisiin luonnonsuojelulain 49.3 §:n poikkeuslupiin vaarantaa unionioikeuden toteutumisen. Vielä HE 230/2014 vp:ssä todettiin, että mm. nämä ovat asianosaisten oikeusturvan ja yhteiskunnan kannalta erityisen merkittäviä, minkä vuoksi ne jätettiin tuolloin valituslupamenettelyn ulkopuolelle.
- Täytäntöönpanoon ja toiminnan aloittamiseen liittyy isoja ongelmia – valitus KHO:een ei lähtökohtaisesti estä päätöksen täytäntöönpanoa asiassa, jossa tarvitaan valituslupa. Tämä voi vaarantaa merkittävästi ympäristön tilaa – siksi täytäntöönpanokiellon tulee olla pääsääntö.

Lisätietoja

- ympäristölakimies Pasi Kallio, puhelin 040 671 9555, pasi.kallio@sll.fi
- erityisasiantuntija Tapani Veistola, puhelin 0400 615 530, tapani.veistola@sll.fi