Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

Varsinais-Suomi

Johtava lakimies Pauli Rajala 10.5.2017

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

Asiantuntijakutsu eduskunnan ympäristövaliokuntaan 11.5.2017 klo 10.00,
HE 43 / 2017 vp / eräiden ympäristöä koskevien hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamiseksi

Esityksessä ehdotetaan eräiden ympäristöasioiden muutoksenhakua koskevaa sääntelyä uudistettavaksi siten, että muutoksenhaku hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäisi valituslupaa. Valituslupajärjestelmä otettaisiin käyttöön ympäristönsuojelulain, maa-aineslain ja vesilain mukaisissa asioissa. Maankäyttö- ja rakennuslain valituslupajärjestelmä uudistettaisiin vastaamaan hallintolainkäyttölain säännöksiä ja samalla valituslupajärjestelmää laajennettaisiin lähes kaikkiin lain asiaryhmiin. Myös luonnonsuojelulain valituslupajärjestelmää ehdotetaan laajennettavaksi. Esityksessä ehdotetaan lisäksi muita pienempiä muutoksia ympäristöasioiden muutoksenhaussa noudatettavaan menettelyyn.

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotettu valituslupajärjestelmän käytön laajentaminen ympäristöasioiden muutoksenhaussa on vallitsevan kehityssuunnan mukaista. Valituslupajärjestelmän soveltamisen piiriin siirtyvistä asioista osa on merkitykseltään melko vähäisiä ja erityisesti niiden osalta esitystä voidaan pitää perusteltuna.

Muutoksenhakuasioiden käsitellyssä noudatettavien menettelyjen yhdenmukaistaminen eri asiaryhmien osalta, valituslajien yhdenmukaistaminen sekä maa-ainesluvan ja ympäristöluvan yhteiskäsittelyä koskevien säännösten tarkistukset ovat tarpeellisia ja helpottavat sekä viranomaisten työtä, että asianosaisten toimintaa.

Muutoksen vaikutuksista

Hallituksen esityksessä asian tarkasteltu on painottunut paljolti luvanhaltijan, ympäristöhallinnon ja oikeuslaitoksen näkökulmiin, jolloin kansalaisyhteiskunnan ja ympäristönsuojelun tavoitteiden toteutumisen näkökulma on jäänyt hieman ohueksi. Ympäristöasiat ovat monista muista hallintoasioista poikkeava asiaryhmä siinä suhteessa, että erilaisilla hankkeilla ihmisten elinympäristöä ja luontoa muutetaan usein merkittävästi ja peruuttamattomasti vaikutusten kohdistuessa laajaan asianosaisten joukkoon. Lienee myös riidatonta, että kaikkien asianosaisten sekä kansalaisjärjestöjen oikeusturva ja vaikutusmahdollisuudet väistämättä jossain määrin heikentyvät, kun aiempaa useammissa asioissa on käytännössä vain yksi todellinen muutoksenhakuaste, joka

tutkii valituksen kokonaisuudessaan ja antaa asiaan perustellun päätöksen. Tällainen muutos voi jossain määrin heikentää kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen kiinnostusta osallistua ympäristöä koskevaan päätöksentekoon.

Yksittäisillä kansalaisilla ja kansalaisjärjestöillä on rajallisempi asiantuntemus ja mahdollisuudet oikeudellisen asiantuntija-avun käyttämiseen valituslupahakemuksia laadittaessa kuin viranomaisilla ja toiminnanharjoittajilla. Valituslupajärjestelmän johdosta muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen vaatii aiempaa enemmän oikeudellista asiantuntemusta kun valitusluvan hakijan tulee ympäristökysymyksiä koskevien muutosvaatimusten lisäksi pystyä perustelemaan myös se, miksi valituslupa tulisi myöntää. Kun valituslupahakemuksen hylkääviä päätöksiä ei lainkaan perustella, ei asiaan osallisilla ole mahdollisuutta saada tietoa siitä, minkä vuoksi heidän valituslupahakemustaan ei katsottu riittävän perustelluksi.

Muutoksen vaikutusten seuranta

Ympäristöasioiden monimutkaisuutta ja tulkinnanvaraisuutta kuvastaa hallituksen esityksen yleisperusteluista ilmenevä tieto siitä, että korkein hallinto-oikeus on varsin usein muuttanut Vaasan hallinto-oikeuden päätöstä juuri ympäristöasioissa. Valituslupajärjestelmän laajentamisen vaikutuksia ympäristöasioiden ratkaisukäytännön kehittymiseen KHO:ssa on muutoksen toteuttamisen jälkeen tarpeen seurata, jotta valitusluvan myöntämisen kynnys ei nouse liian korkeaksi. On tarpeen seurata myös sitä, minkä tahojen valituksia muutoksen jälkeen valikoituu KHO:n käsiteltäväksi.

Vaasan hallinto-oikeuden olennaisesti muuttama lupapäätös

Ympäristölupia koskevien valitusten osalta on tarpeen huolehtia siitä, että tilanteissa, joissa Vaasan hallinto-oikeus tehdyn valituksen johdosta olennaisesti muuttaa lupamääräyksiä tai poikkeuksellisesti antaa jopa kokonaan uuden lupamääräyksen, valitusluvan myöntämisen kynnys ei nouse liian korkeaksi. Tämä voisi osaltaan vähentää tarvetta käynnistää erillinen menettely luvan muuttamiseksi pian luvan lainvoimaiseksi tulemisen jälkeen.

Muutoksenhaku ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisiin tarkkailupäätöksiin

Ehdotetun muutoksen toteuttamisen jälkeen on useimmissa ympäristöasioissa vain yksi muutoksenhakuaste, joka käsittelee valituksen kokonaisuudessaan. Tähän nähden on epäjohdonmukaista, että sekä ympäristönsuojelulain että vesilain mukaisissa tarkkailusuunnitelman vahvistamista koskevissa asioissa, jotka pääsääntöisesti ovat vähemmän merkittäviä asioita kuin ympäristö- ja vesiluvat (kyseessä on lähtökohtaisesti lupapäätöksessä määrätyn tarkkailun täsmentäminen), olisi edelleen automaattisesti käytettävistä kaksi muutosvaatimukset kokonaisuudessaan käsittelevää astetta (oikaisuvaatimus aluehallintovirastoon ja sen jälkeen valitus Vaasan hallinto-oikeuteen). Vaikka näitä asioita koskevien oikaisuvaatimusten määrä on pieni ja merkitys kokonaisuuden kannalta vähäinen, olisi johdonmukaista, että kyseisistä päätöksistä valitettaisiin suoraan Vaasan hallinto-oikeuteen ja sen päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Tällainen muutos olisi hyvin yhteensopiva myös tulevan ympäristöhallinnon organisaatiorakenteen kanssa.