SUOMEN ASIANAJAJALIITTO
FINLANDS ADVOKATFÖRBUND

Asiantuntijapyyntö 24.5.2017

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ ERÄIDEN YMPÄRISTÖÄ KOSKEVIEN HALLINTOASIOIDEN MUUTOKSENHAKUSÄÄNNÖSTEN TARKISTAMISESTA

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt 24.5.2017 päivätyllä sähköpostillaan Suomen Asianajajaliitolta (jäljempänä ”Asianajajaliitto”) asiantuntijaa ja kirjallista lausuntoa hallituksen esityksestä eräiden ympäristöä koskevien hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta (HE 43/2017 vp). Tämä lausunto perustuu Asianajajaliiton asiassa aikaisemmin antamaan lausuntoon (24.3.2017, Dnro 12/2017), joka on valmisteltu Asianajajaliiton ympäristöoikeuden asiantuntijaryhmässä.

Lakiehdotuksen tarkoituksena on uudistaa eräiden ympäristöasioiden muutoksenhakua koskevaa sääntelyä siten, että muutoksenhaku hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäisi valituslupaa. Valituslupajärjestelmä otettaisiin käyttöön ympäristönsuojelulain (”YSL”), maa-aineslain (”MAL”) ja vesilain (”VL”) mukaisissa asioissa. Maankäyttö- ja rakennuslain (”MRL”) valituslupajärjestelmä uudistettaisiin vastaamaan hallintolainkäyttölain säännöksiä ja samalla valituslupajärjestelmää laajennettaisiin uusiin asiaryhmiin. Lisäksi luonnonsuojelulain (”LSL”) muutoksenhakumenettelyä ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että valituslupajärjestelmän soveltamisalaa laajennetaan. LSL:iin jää edelleen joitakin päätöstyyppejä, joihin valituslupajärjestelmää ei sovelleta. Lisäksi esityksessä ehdotetaan tehtäväksi joitakin teknisluonteisia muutoksia eräiden ympäristölakien muutoksenhakua ja valvontaa koskeviin säännöksiin.

Asianajajaliiton käsityksen mukaan valituslupajärjestelmän laajentaminen ilman muita muutoksia KHO:n käsittelytavoissa ei auta merkittävästi lyhentämään käsittelyaikoja. Valituslupajärjestelmän laajentaminen edellyttää, että hallinto-oikeus pystyy toimimaan tosiasiallisena muutoksenhakutuomioistuimena ja että asian ensimmäinen oikeudellinen harkinta tapahtuu myös tosiasiallisesti viranomaistasolla eikä hallinto-oikeudessa, kuten nykyisin usein tapahtuu.

Valituslupajärjestelmän laajentamisen tavoitteet

Lakiehdotuksen tavoitteena on ensi sijassa nopeuttaa ympäristöasioiden ratkaisemista korkeimmassa hallinto-oikeudessa (”KHO”). Asianajajaliitto pitää ehdotuksen tavoitetta käsittelyaikojen lyhentämisestä kannatettavana. Hallituksen esityksestä kuitenkin ilmenee, että tällä hetkellä valituslupa-asioiden ratkaiseminen KHO:ssa kestää lähes yhtä kauan kuin asiaratkaisun antaminen niissä MRL:n mukaisissa asiaryhmissä, joissa valituslupajärjestelmä jo on käytössä.

Esityksen kohteena olevien ympäristöasioiden kokonaiskäsittelyajat vireille tulosta lainvoimaiseen päätökseen kestävät tyypillisesti vuosia. Pitkät kokonaiskäsittelyajat aiheuttavat haittaa paitsi erilaisten ympäristönkäyttöhankkeiden toteuttamiselle myös pitkäaikaista epävarmuutta ja huolta hankkeiden vaikutuspiirissä oleville asianosaisille. Lisäksi asianosaisille koituu moniportaisesta muutoksenhausta oikeudenkäyntikustannuksia.

Valituslupajärjestelmän laajentamisella saavutettava kokonaiskäsittelyajan muutamien kuukausien lyhentyminen ei olennaisesti helpota pitkistä käsittelyajoista tällä hetkellä aiheutuvia haittoja. Myös vaikutukset asianosaisille aiheutuviin oikeudenkäyntikuluihin jäisivät vähäiseksi, koska valitusluvan hakeminen edellyttää varsinaisen valituksen sisällyttämistä hakemukseen. Jotta saavutettaisiin todellista aikatauluhyötyä, tulisi varmistaa, että KHO:lla olisi riittävät resurssit ratkaista valituslupahakemukset huomattavasti nykyistä nopeammin.

Asianajajaliitto katsoo, että saavutettava hyöty saattaa jäädä vähäiseksi valituslupajärjestelmän laajentamisen aiheuttamaan asianosaisten oikeusturvan heikentymiseen nähden.

Valituslupajärjestelmän laajentamisen vaikutus asianosaisten oikeusturvaan

Esityksen mukaan perustuslaillista estettä valituslupajärjestelmän laajentamiselle ei ole. Myös perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, ettei valituslupajärjestelmä lähtökohtaisesti ole perustuslain 21 §:n näkökulmasta ongelmallinen. Viimeaikaisessa käytännössään perustuslakivaliokunta on jopa pitänyt tärkeänä valituslupajärjestelmän kehittämistä ja laajentamista. Asianajajaliitto haluaa kuitenkin kiinnittää huomiota niihin edellytyksiin, joita perustuslakivaliokunta on käytännössään asettanut valituslupajärjestelmän laajentamiselle (PeVL 55/2014 vp ja PeVL 32/2012 vp).

Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain oikeusturvaa koskevan 21 §:n kannalta valituslupajärjestelmän hyväksyttävyyttä arvioitaessa on varmistuttava siitä, että muutoksenhakujärjestelmä kokonaisuutena turvaa sekä oikeusturvan saatavuuden ja riittävyyden että asian käsittelyn niin, joutuisasti kuin se on oikeusturvavaatimuksen valossa mahdollista. Perustuslakivaliokunnan mukaan valituslupajärjestelmän hyväksyttävyyttä on arvioitava tapauskohtaisesti kunkin asiaryhmän osalta siten, että varmistutaan oikeusturvan toteutumisesta ottaen huomioon asian laatu ja merkittävyys. Merkitystä valituslupajärjestelmän hyväksyttävyyden arvioinnissa on perustuslakivaliokunnan mukaan myös sillä, riittääkö KHO:n velvollisuus tai mahdollisuus valitusluvan myöntämi-

seen laissa säädettyjen perusteiden täyttyessä turvaamaan oikeusturvan saatavuuden kyseisessä asiaryhmässä (PeVL 32/2012 vp, s. 3-4).

Perustuslakivaliokunnan mukaan valituslupajärjestelmä ei kuitenkaan ole poissuljettu edes asioissa, jotka liittyvät esimerkiksi elinkeinolupien peruuttamiseen, hallinnolliseen seuraamukseen tai valvonta-asioihin, joissa on käytännössä kysymys elinkeinotoiminnan rajoittamisesta. Valituslupamenettelyn hyväksyttävyyttä tällaisissa tilanteissa tulee kuitenkin arvioida ottaen huomioon esimerkiksi seuraamusten vähäisyys ja oikeuskysymysten yksinkertaisuus sekä ne perusteet, joiden vuoksi KHO:n on myönnettävä valituslupa (PeVL 55/2014 vp, s. 4).

Esityksessä tarkoitettuja ympäristöasioita koskeva päätöksenteko edellyttää usein oikeudellisen ja luonnontieteellisen osaamisen yhteensovittamista. Päätöksenteon kohteena olevien hankkeiden ympäristövaikutukset voivat olla merkittäviä ja laajalle alueelle ulottuvia, mistä johtuen myös asianosaisten määrä on usein suuri. Kysymyksessä ovat usein myös varsin merkittävät taloudelliset intressit. Esityksen mukaan valituslupajärjestelmä koskisi myös hallintopakkopäätöksiä, joiden osalta kysymys voi olla elinkeinotoiminnan jatkamisen edellytyksistä tai suuriakin kustannuksia aiheuttavista ennallistamismääräyksistä. Kysymys ei siten usein ole yksinkertaisista tai merkitykseltään vähäisistä asioista. Todettakoon, että perustuslakivaliokunnan lausunnossaan esiin nostama oikaisuvaatimusmenettely on esityksen kohteena olevissa asiaryhmissä käytössä vain hyvin rajoitetusti.

YSL:n, VL:n ja MAL:n mukaisille asioille on myös tyypillistä, että hallinto-oikeus muuttaa päätöksiä esimerkiksi lisäämällä, kumoamalla tai muuttamalla yksittäisiä lupamääräyksiä menettelyssä, joka olennaisesti poikkeaa varsinaisesta lupaharkinnasta. Tällaisessa tilanteessa olisi erityisen tärkeää, että asianosaisilla olisi tarvittaessa mahdollisuus saada valituksensa käsiteltäväksi KHO:ssa. Valituslupajärjestelmän ollessa käytössä KHO voisi ilman yksityiskohtaisia perusteluita hylätä valituslupahakemuksen, mikä osaltaan heikentäisi valittajan oikeutta saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Esityksessä tarkoitetut ympäristöasiat ovat laadultaan monimutkaisia ja tosiasiallisilta vaikutuksiltaan merkittäviä. Valituslupajärjestelmän laajentaminen näihin asiaryhmiin on siten perustuslakivaliokunnan käytäntö huomioon ottaen kyseenalaista. Ympäristöasioiden erityispiirteet huomioon ottaen valituslupajärjestelmän laajentaminen ympäristöasioihin voi uhata asianosaisten oikeusturvan toteutumista, mutta sillä saavutettava ajallinen, KHO:n työtaakkaan liittyvä tai kustannushyöty on vähäinen. Tästä johtuen valituslupajärjestelmän laajentamista esitysluonnoksen mukaisiin ympäristöasioihin tulee harkita huolella.

Lopuksi

Valituslupajärjestelmän laajentamisella esityksen mukaisiin ympäristöasioihin ei saavuteta merkittävää kokonaiskäsittelyaikojen lyhentymistä. Jos valituslupajärjestelmää kuitenkin laajennetaan esityksen mukaisesti, tulee hallintopäätöksiä tekevien viranomaisten sekä ensimmäisenä asteena valituksia käsittelevien hallinto-oikeuksien resursseihin, osaamiseen ja päätösten laatuun panostaa oikeusturvan toteutumisen varmistamiseksi. Esimerkiksi aluehallintovirastoissa tulisi huolehtia siitä, että lupa-

asioita ratkaisevaan kokoonpanoon kuuluu myös lakimiesjäsen.

Ympäristöasioissa päätöksiä tehdään paljon myös kuntatasolla, mistä johtuen on erityisen tärkeää varmistaa toiminnanharjoittajien ja muiden asianosaisten tasapuolinen kohtelu eri puolilla Suomea. YSL:n ja VL:n mukaisten päätösten lisäksi tulisi harkita mahdollisuutta keskittää myös muita ympäristöasioita (esimerkiksi kaava- tai maa-ainesasiat) tiettyihin alueellisiin hallinto-oikeuksiin asioita käsittelevien tuomareiden erikoistumisen mahdollistamiseksi.

Koska ympäristöasioissa päätökset usein muuttuvat hallinto-oikeudessa, valituslupajärjestelmän käyttöönotto edellyttää myös sitä, että KHO tulkitsisi käytännössään riittävän joustavasti valitusluvan myöntämisen edellytyksiä siten, että käsiteltäväksi tarvittaessa otetaan myös muita kuin ennakkopäätösluonteisia asioita.

Asianajajaliitto esittää, että käsittelyaikoja voitaisiin usein lyhentää myös muilla tavoin; esimerkiksi ratkaisemalla valittajien valitusoikeutta koskevat kysymykset välipäätöksillä pikaisesti asian tultua vireille.

Kangasalla kesäkuun 7. päivänä 2017



Hanna Lehtinen
Borenius Asianajotoimisto Oy, asianajaja
Asianajajaliiton ympäristöoikeuden asiantuntijaryhmän jäsen

LAATI/LAATIJAT

Asianajaja Hanna Lehtinen, Borenius Asianajotoimisto Oy, Helsinki

Suomen Asianajajaliiton lausunnot valmistellaan oikeudellisissa asiantuntijaryhmissä, joiden toiminnassa on mukana noin 120 asianajajaa. Tämä lausunto on valmisteltu ympäristöoikeuden asiantuntijaryhmässä.