HE 43/2017 vp, Kari Kuusiniemi, KHO, 5.9.2017

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on kutsunut korkeimman hallinto-oikeuden edustajan kuultavaksi hallituksen esityksestä eräiden ympäristöä koskevien hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta (HE 43/2017 vp). Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan:

Uudistuksen keskeinen sisältö ja tarkastelun rajaus

Esityksen keskeisenä sisältönä on eräiden ympäristöasioiden muutoksenhakusäännösten uudistaminen siten, että muutoksenhaku hallinto-oikeuden päätöksestä edellyttäisi valituslupaa. Uudistuksessa valituslupajärjestelmä otettaisiin käyttöön ympäristönsuojelulakiin, maa-aineslakiin ja vesilakiin sekä laajennettaisiin maankäyttö- ja rakennuslain sekä luonnonsuojelulain valituslupajärjestelmää.

Tarkastelen esitystä ainoastaan valituslupajärjestelmän laajentamisen edellytysten ja vaikutusten kannalta. Keskeisiä perustuslain säännöksiä tältä osin ovat ympäristöperusoikeuksia koskeva perustuslain 20 § ja oikeussuojaa koskeva perustuslain 21 §.

Esityksen arviointia

Esityksessä, etenkin sen kohdassa 3 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys, on monipuolisesti arvioitu valituslupajärjestelmän käyttöönoton vaikutuksia oikeusturvaan ja mahdollisuuksiin vaikuttaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Esityksessä on myös viitattu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön kehitykseen, joka on muuttunut yhä sallivammaksi valituslupajärjestelmän laajentamisen kannalta. Perusteina ovat erityisesti tarve kehittää korkeinta hallinto-oikeutta enemmän oikeus- ja hallintokäytäntöä ohjaavaksi tuomioistuimeksi ja samalla muutoksenhakujärjestelmään käytettävien resurssien optimointipyrkimys.

Ensinnäkin on syytä todeta, että ehdotetut säännökset eivät vaikuttaisi muutoksenhakua edeltäviin vaikuttamismahdollisuuksiin, kuulemismenettelyihin ynnä muihin, eivätkä myöskään valitusoikeuteen ja ensi asteen muutoksenhakumahdollisuuteen, vaan niin luvanhakija, haittaa

kärsivät tahot, viranomaiset ja ympäristöjärjestöt voisivat nykyiseen tapaan hakea muutosta viranomaisen päätökseen hallinto-oikeudelta.

Toiseksi, esityksessä ehdotetun valituslupajärjestelmän käyttöön ottaminen ei liioin rajoittaisi oikeutta saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden arvioitavaksi. Kaikilla valittamaan oikeutetuilla tahoilla, joiden etujen kannalta hallinto-oikeuden päätös on vastainen, olisi oikeus pyytää korkeimmalta hallinto-oikeudelta valituslupaa. Valituslupavaatimus kohdistuisi yhdenvertaisesti kaikkiin eri tahoihin, toisin kuin maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa nykyisessä valituslupajärjestelmässä.

Arvioitaessa valituslupajärjestelmän merkitystä oikeusturvan ja ympäristöperusoikeuden toteutumisen kannalta on syytä korostaa ehdotetun valituslupajärjestelmän ominaispiirteitä. Ensinnäkin valitusluvan myöntäminen perustuisi nykyiseen tapaan oikeusharkintaan. Lupa on myönnettävä, jos jokin (tosin joustavasti ilmaistu) valitusluvan myöntämisperuste on käsillä. Toiseksi kysymyksessä ei ole vain ennakkopäätösperusteeseen pohjautuva järjestelmä. Valituslupa olisi sovellettavaksi ehdotetun hallintolainkäyttölain yleissäännöksen mukaan myönnettävä paitsi tapauksissa, joissa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu on tarpeen oikeus- tai hallintokäytännön ohjaamiseksi, myös silloin kun valitusluvan myöntämiseen on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi tai kun valitusluvan myöntämiseen muutoin on painavia syitä. Tällaiset syyt voivat liittyä esimerkiksi asian yhteiskunnalliseen merkitykseen tai sen tärkeyteen joidenkin yksityisten oikeuksien kannalta.

Valituslupajärjestelmän laajentaminen parantaisi kokonaisuutena arvioiden oikeusturvaa ja korkeimman hallinto-oikeuden edellytyksiä ratkaista asioita. Niissä tapauksissa, joissa valituslupaa ei myönnetä, asia voidaan ratkaista kolmen tuomarin kokoonpanossa ja tehdä asiassa kaavamainen päätös, joka ei sisällä kuvausta asian aikaisemmista vaiheista eikä liioin varsinaisia asiaperusteluja. Tämä mahdollistaa näiden asioiden nopean ratkaisemisen ja toisaalta siirtää resursseja muiden asioiden ratkaisemiseen niin, että myös niitä voidaan ratkaista nopeasti ja tehdä niissä asioissa entistä paremmin perusteltuja ratkaisuja, jotka ohjaavat oikeus- ja hallintokäytäntöä sekä antavat vastauksia osapuolten valitusperusteisiin ja argumentteihin.

Koska valitusluvan myöntämisen perusteet eivät rajoittuisi ennakkopäätösperusteeseen, myös ne asiat, jotka lopulta jäisivät valituslupakynnyksen alapuolelle, tutkittaisiin nykyiseen tapaan huolellisesti, vaikka niihin ei prejudikaatin aineksia sisältyisikään. Asiassa on aina

valituslupahakemuksen rajoissa varmistettava, ettei hallinto-oikeuden päätökseen jää selvää virheellisyyttä ja ettei asiaratkaisun antamiseen ole muutakaan painavaa syytä. Korkeimman hallinto-oikeuden asemasta reformatorisena muutoksenhakutuomioistuimena myös johtuu, että päätöksessä voidaan tarvittaessa muuttaa suoraan jopa yksittäisiä lupamääräyksiä; tämä nopeuttaa merkittävästi kokonaisprosessia, kun asiaa ei tällaisessakaan tapauksessa aina tarvitse palauttaa hallinto-oikeudelle tai lupaviranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi. Myös tämä käytäntö vaikuttaa asian tutkimissyvyyteen ja valitusluvan edellytysten arviointiin. Eräissä asiaryhmissä, kuten juuri ympäristöasioissa, on myös tavallista, että muutoksenhakijoina korkeimmassa hallinto-oikeudessa voi esiintyä useita eri tahoja erisuuntaisine vaatimuksineen (esimerkiksi luvan saaja, haittaa kärsiviä asianosaisia, erilaisia yleisiä intressejä edustavia valtiollisia tai kunnallisia viranomaisia sekä ympäristö- tai asukasyhdistyksiä). Jatkossa valitusluvan myöntämisedellytyksiä arvioitaisiin siis samassakin asiassa usean valitusluvanhakijan pyyntöjen perusteella, mikä todennäköisesti on omiaan lisäämään myönnettävien valituslupien määrää. Monissa muissakin asiaryhmissä on pidettävä mielessä, ettei valitusluvan hakijana suinkaan aina ole yksittäinen kansalainen, vaan vaikkapa viranomainen, jonka päätöksen hallinto-oikeus on kumonnut.

Korkeimman hallinto-oikeuden kanta valituslupajärjestelmän laajentamiseen

Korkein hallinto-oikeus kannattaa valituslupajärjestelmän laajentamista esityksen mukaisesti. Korkein hallinto-oikeus pitää tärkeänä, että valitusluvan myöntämisen edellytykset perustuvat hallintolainkäyttölain säännökseen, niin kuin esityksessä ehdotetaankin. Valituslupa tulee myöntää, jos asialla on ennakkopäätösmerkitystä tai jos siihen on erityistä aihetta asiassa sattuneen ilmeisen virheen vuoksi tai siihen on muu painava syy. Nämä kaikki kolme valituslupaperustetta ovat nykyisinkin aktiivisessa käytössä.

Korkeimman hallinto-oikeuden mielestä valituslupajärjestelmä tulevaisuudessa tulisi ottaa pääsääntönä käyttöön kaikissa niissä tilanteissa, joissa korkeimpaan hallinto-oikeuteen valitetaan tuomioistuimen eli hallinto-oikeuden tai markkinaoikeuden päätöksestä.

Korkein hallinto-oikeus kannattaa myös esityksen siirtymäsäännöksissä omaksuttua linjaa, jonka mukaan uusia säännöksiä valitusluvan tarpeesta sovelletaan kaikissa niissä tilanteissa, joissa hallinto-oikeuden päätöstä ei vielä ole annettu lakien voimaan tullessa.

Ehdotuksella ei tulisi olemaan merkittävää vaikutusta korkeimman hallinto-oikeuden resurssitarpeisiin eikä asioiden käsittelyaikoihin ja ylipäätään hankkeiden viranomaismenettelyjen kokonaiskäsittelyaikoihin. Hallintolainkäyttölain valituslupaperusteet, joissa ei rajoituta vain ennakkotapauksiin, edellyttävät asioiden syvällistä tarkastelua. Valituslupia todennäköisesti myönnettäisiin varsinkin alkuvuosina verrattain paljon. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin korostaa, että ehdotettu muutos antaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle entistä paremmat mahdollisuudet keskittyä merkittävien sekä hallintoa ja hallintolainkäyttöä ohjaavien päätösten antamiseen. Työn kohdentaminen tällaisiin asioihin ja varsinkin teknisen työmäärän säästö niissä asioissa, joissa valituslupaa ei myönnetä, antaa jossain määrin mahdollisuudet nykyresursseilla ratkaista asioita nykyistä nopeammin.

Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 6 §:n 3 momentin mukaan sellainen valituslupaa koskeva asia, jonka ratkaisukokoonpanoon muutoin kuuluisi ympäristöasiantuntijaneuvoksia tai yli-insinöörineuvoksia, voidaan käsitellä ilman asiantuntijajäseniä. Toisin sanoen esimerkiksi ympäristönsuojelulain, vesilain tai patenttilain mukainen valitusluvan myöntämistä tai epäämistä koskeva asia voidaan ratkaista kolmen lakimiestuomarin kokoonpanossa. Esityksessä ehdotetaan, että jatkossa tällaiseen ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisen asian valituslupakokoonpanoon voitaisiin ottaa kolmen lainoppineen jäsenen lisäksi yksi asiantuntijajäsen. Korkein hallinto-oikeus pitää ehdotusta perusteltuna. Näissä asioissa jo sen kysymyksen ratkaiseminen, täyttyvätkö valitusluvan myöntämisedellytykset, saattaa edellyttää asiantuntijajäsenten panosta.

Korkein hallinto-oikeus kuitenkin katsoo, että ehdotusta ei tulisi rajata ainoastaan ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisiin asioihin, vaan kaikkiin niihin asioihin, joissa asiantuntijajäseniä korkeimmassa hallinto-oikeudessa käytetään. Vastaava sääntely olisi luontevaa ulottaa koskemaan myös patentti- ja hyödyllisyysmalliasioita, joissa korkeimmassa hallinto-oikeudessa niin ikään käytetään asiantuntijajäseniä (yli-insinöörineuvoksia). Tuomioistuimia koskevia yleislakeja muutettaessa olisi tärkeää arvioida muutoksia kattavasti eri hallinnonalojen kannalta.

Helsingissä 5. päivänä syyskuuta 2017

Kari Kuusiniemi
oikeusneuvos, korkein hallinto-oikeus

dosentti, oikeustieteen tohtori