Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

Päiväys
Datum

Dnro
Dnr

14.11.2017

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

Viite
Hänvisning

Asia
Ärende VASTINE

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE ERÄIDEN YMPÄRISTÖÄ KOSKEVIEN HALLINTOASIOIDEN MUUTOKSENHAKUSÄÄNNÖSTEN TARKISTAMISEKSI (HE 43/2017 VP)

Ympäristövaliokunta on varannut ympäristöministeriölle tilaisuuden antaa vastineen valiokunnalle toimitetuista lausunnoista koskien otsikossa mainittua hallituksen esityksestä. Eduskunnan valiokunnista lausunnon ovat antaneet perustuslakivaliokunta (PeVL 29/2017 vp) ja lakivaliokunta (LaVL 14/2017 vp). Lisäksi lausunnon ovat antaneet oikeusministeriö, korkein hallinto-oikeus, Vaasan hallinto-oikeus, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Metsäteollisuus ry ja Suomen luonnonsuojeluliitto. Ympäristöministeriö on laatinut vastineen yhdessä oikeusministeriön kanssa. Ympäristöministeriö, käytyään lausunnot lävitse, esittää seuraavaa.

Lausunnot

Perustuslakivaliokunta on edellä mainitussa lausunnossaan arvioinut ehdotetun muutoksenhakujärjestelmän turvaavan kokonaisuutena sekä oikeusturvan saatavuuden ja riittävyyden että asian käsittelyn joutuisuuden. Valiokunta on arvioinut esityksen suhdetta perustuslain 20 §:ään (vastuu ympäristöstä) ja 21 §:ään (oikeusturva). Valiokunta on todennut valituslupajärjestelmän piiriin ehdotettujen päätösten olevan niihin liittyvistä erityispiirteistä huolimatta laadultaan sellaisia, että oikeusturvan takeiden kannalta voidaan pitää riittävänä pääsyä korkeimpaan hallinto-oikeuteen valitusluvan perusteella. Tapauskohtaista tarvetta saada asia ylimmän tuomioistuimen käsiteltäväksi turvaa se, että korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa, jos siihen on jokin hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentissa mainittu peruste. Perustuslakivaliokunta katsoi ehdotetun muutoksenhakujärjestelmän turvaavan kokonaisuutena sekä oikeusturvan saatavuuden ja riittävyyden että asian käsittelyn joutuisuuden. Ehdotettua sääntelyä ei voida pitää ongelmallisena perustuslain 21 §:n kannalta.

Perustuslain 20 §:ssä säädetyn, ympäristöä koskevan perusoikeuden osalta perustuslakivaliokunta on todennut, että muutoksenhakua hallinto-oikeuden päätöksestä voidaan pitää osana perustuslain 20 §:n 2 momentissa turvattuja osallistumisoikeuksia. Ottaen huomioon muutoksenhakujärjestelmän kokonaisuuden ja mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa asian käsittelyyn hallintomenettelyvaiheessa ehdotetut valituslupajärjestelmän laajennukset eivät perustuslakivaliokunnan mielestä rajoita valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisella tavalla perustuslain 20 §:n 2 momentissa tarkoitettua mahdollisuutta vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Lakivaliokunta on edellä mainitussa lausunnossaan pitänyt lakiehdotuksia tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella ja se puoltaa ehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosesityksin.

Valiokunta katsoo, että valituslupamenettelyn laajentaminen esityksessä tarkoitettuihin asiaryhmiin on perusteltu. Esityksen kohteena olevien lakien mukaiset hallintoviranomaisten päätökset on tehty virkavastuulla ja hallinnon yleislakien määrittelemässä menettelyssä. Lähtökohtana on, että jo ensimmäisen vaiheen päätös on tehty hyvän hallinnon takeita noudattaen. Ehdotus ei myöskään rajoita asianosaisen oikeutta saattaa valittamalla hallintotuomioistuimen arvioitavaksi hallintopäätösten lainmukaisuus, sillä ehdotettu valituslupajärjestelmän laajennus kohdistuu ainoastaan hallinto-oikeuden päätöksestä valittamiseen. Jatkovalituksen rajoittamisen merkitystä rajaa asianosaisten kannalta lisäksi se, että korkeimmalla hallinto-oikeudella on hallintolainkäyttölain (586/1996) 13 §:n 2 momentin mukaisesti velvollisuus ottaa valitus käsiteltäväkseen, jos jokin valitusluvan myöntämisen perusteista on käsillä. Edellä todetun johdosta valiokunta katsoo, että esitys on myös oikeusturvanäkökohtien osalta asianmukainen. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että valituslupajärjestelmä mahdollistaa korkeimman hallinto-oikeuden resurssien kohdentamisen niihin asioihin, joiden tutkimista täysimääräisesti toisessa asteessa voidaan pitää tarpeellisena asian oikeuskäytäntöä ohjaavan vaikutuksen, asian käsittelyssä tapahtuneen ilmeisen virheen tai muun painavan syyn vuoksi.

Lakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että muutettavaksi ehdotetun korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 6 §:n 3 momentin perusteella jää epäselväksi, sovelletaanko ratkaisukokoonpanoa koskevia säännöksiä myös Ahvenanmaan maakunnan lainsäädännön nojalla ratkaistuihin asioihin. Valiokunta toteaa, että Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 7 ja 10 kohtien mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat rakennus- ja kaavoitustointa, luonnon- ja ympäristönsuojelua, luonnon virkistyskäyttöä ja vesioikeutta. Valtakunnan ympäristönsuojelulakia ja vesilakia ei näin ollen sovelleta Ahvenanmaan maakunnassa.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että korkein hallinto-oikeus on kuitenkin erinäisissä maakunnan lainsäädäntöä koskevissa ratkaisuissaan (esim. KHO:2015:159) soveltanut valtakunnan lainsäädäntöön sisältyviä muutoksenhakua koskevia säännöksiä siltä osin kuin asiasta ei maakunnan lainsäädännössä ole säädetty. Hallituksen esitykseen sisältyvillä lainsäädännön muutoksilla saattaa korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntö huomioon ottaen olla vaikutuksia myös Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia asiaryhmiä koskevassa jatkomuutoksenhaussa. Esityksessä ehdotetun 6 §:n 3 momentin sanamuoto viittaa kuitenkin siihen, että ehdotettua kokoonpanoa voidaan soveltaa ainoastaan valtakunnan ympäristönsuojelulakia ja vesilakia koskevaan asiaan.

Edellä todetun perusteella lakivaliokunta esittää ympäristövaliokunnalle, että selkeyssyistä 6. lakiehdotuksen 6 §:n 3 momenttia tarkistetaan siten, että momentissa ei viitata ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisiin valituslupa-asioihin vaan niiden sijasta käytetään ilmaisua "ympäristönsuojelua ja vesitaloutta koskeva valituslupa-asia". Näin muotoilu ei rajoitu vain valtakunnan lainsäädännössä tarkoitettujen asioiden käsittelyyn. Valiokunta esittää lisäksi, että ehdotusta tarkistetaan teknisesti niin, että ratkaisemisen lisäksi momentissa mainitaan johdonmukaisesti asian käsitteleminen.

Lakivaliokunnan esittämässä muodossa 6. lakiehdotuksen 6 §:n 3 momentti kuuluu seuraavasti:
Edellä 2 momentissa tarkoitetussa tapauksessa asia voidaan käsitellä ja ratkaista ilman niitä asiantuntijajäseniä, joiden osallistumisesta muutoin ratkaisukokoonpanoon erikseen säädetään. Ympäristönsuojelua ja vesitaloutta koskeva valituslupa-asia voidaan käsitellä ja ratkaista myös kolmen lainoppineen ja yhden asiantuntijajäsenen kokoonpanossa.

Vastine: Ympäristöministeriö ja oikeusministeriö kannattavat 6. lakiehdotuksen muuttamista lakivaliokunnan esittämässä muodossa.

Oikeusministeriön lausunto ei anna aihetta huomautuksiin.

Korkein hallinto-oikeus on lausunnossaan kannattanut valituslupajärjestelmän laajentamista esityksen mukaisesti. Korkein hallinto-oikeus on tehnyt lausunnossaan eräitä huomioita täytäntöönpanokysymysten ja valituslupa-asioiden käsittelyn osalta. Täytäntöönpanokysymyksiä koskevat korkeimman hallinto-oikeuden huomiot eivät anna aihetta huomautuksiin.

Valituslupa-asioiden käsittelyä koskevissa huomioissa korkein hallinto-oikeus pitää perusteltuina ympäristöasioiden valituslupakokoonpanoa koskevia muutosehdotuksia. 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.

Vastine: Käsillä oleva esitys koskee ympäristöasioiden muutoksenhakua. Immateriaalioikeuksia koskevien asioiden muutoksenhakusäännökset eivät ole olleet valmistelussa esillä eikä niitä näin ollen ole voitu asianmukaisesti valmistella ja kuulla niitä tahoja, joita asia koskee. Näin ollen ympäristöministeriö ja oikeusministeriö eivät pidä tarkoituksenmukaisena tarkistaa säännösehdotusta korkeimman hallinto-oikeuden esittämällä tavalla tässä yhteydessä.

Korkeimman hallinto-oikeuden lausunnon mukaan jää epäselväksi, sovellettaisiinko ratkaisukokoonpanoa koskevia lakiehdotuksen (nro 6) 6 §:n 3 momentin säännöksiä myös Ahvenanmaan maakunnan lainsäädännön nojalla ratkaistuihin asioihin.

Vastine: Ottaen huomioon korkeimman hallinto-oikeuden esittämän huomautuksen, ympäristöministeriö ja oikeusministeriö esittävät harkittavaksi lakiehdotuksen nro 6 tarkistamista kuulumaan jäljempänä mainitussa muodossa. Kyse on samasta asiasta, johon lakivaliokunta lausunnossaan kiinnitti huomiota.

Vaasan hallinto-oikeus toteaa lausunnossaan ehdotettujen lainsäädäntömuutosten lisäävän Vaasan hallinto-oikeuden tehtäviä ja vaikuttavan näin muodoin tuomioistuimen resursointitarpeeseen.

Vastine: Asia on saatettu ympäristöministeriön, oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön tietoon. Mahdollinen voimavarasiirto toteutettaisiin valtion talousarvion kautta.

Elinkeinoelämän keskusliitto kiinnittää lausunnossaan huomiota valitusluvan käsittelyn kestoon ja pitää esityksen kattavuutta riittävänä. Elinkeinoelämän keskusliitto korostaa lausunnossaan sitä, että myös yritykset tarvitsevat tehokasta oikeussuojaa, joka voidaan taata muutoksenhakumahdollisuuksilla.

Vastine: Lausunto ei anna aihetta huomautuksiin.

Metsäteollisuus ry suhtautuu varauksella valitusluvan käyttöönottoon ympäristöasioissa. Metsäteollisuus ry:n mukaan se heikentäisi yritysten oikeusturvaa liikaa. Metsäteollisuus esittää ensisijaisesti, että direktiivilaitokset jätetään valitusluvan soveltamisalan ulkopuolelle. Mikäli soveltamisalaa ei pystytä rajaamaan, metsäteollisuus pitää kuitenkin hyvänä, että lakiesityksen perusteluihin on kirjattu esimerkkejä tilanteista, jolloin valituslupa tulisi myöntää hallintolainkäyttölain 13 § 2 momentin mukaisin yleisin perustein. Metsäteollisuus ry:n lausunnon mukaan valituslupahakemusten käsittelyä pitää nopeuttaa merkittävästi verrattuna nykyiseen. Lausunnossa tuodaan myös esille tapauksia, joissa valituslupa tulisi myöntää.

Vastine: Koska perustuslakivaliokunnan linjaamana kehityssuuntana on nimenomaisesti valitusluvan tekeminen pääsäännöksi hallintoasioiden muutoksenhaussa, ei ole perusteltua rajata tiettyjä asioita

(kuten ympäristönsuojelulain mukaiset direktiivilaitokset tai eri lakien mukaiset hallintopakkoasiat) valitusluvan ulkopuolelle.

Metsäteollisuus ry on kiinnittänyt lausunnossaan huomiota myös täytäntöönpanokysymyksiin. Sen mukaan hallituksen esityksessä on osin jäänyt käsittelemättä valituslupajärjestelmän käyttöönoton vaikutukset ympäristölupien täytäntöönpanoon. Metsäteollisuus pitää tärkeänä, että luvan muutostilanteissa, esim. BAT-päätelmien soveltamiseen liittyen, päätöksen täytäntöönpanoa (esimerkiksi investointia uuteen puhdistustekniikkaan) on voitava siirtää, kunnes valituslupa ja valitus on ratkaistu.

Vastine: Lausunto ei tältä osin anna aihetta huomautuksiin.

Suomen luonnonsuojeluliitto toteaa lausunnossaan että, esitys 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 ja 4. vaikuttaa yhdessä muiden sääntelymuutosten kanssa merkittävällä tavalla ympäristöllisen päätöksenteon valvontamahdollisuuksiin.

Suomen luonnonsuojeluliitto toteaa lausunnossaan, että yleinen valituslupajärjestelmä ei sovi ympäristöasioihin ja että kansainväliset sopimukset ja perustuslaki edellyttävät toimivaa muutoksenhakujärjestelmää.

Vastine: Mainittuja kysymyksiä on käsitelty hallituksen esityksen perusteluissa. Ehdotetut muutokset turvaavat oikeusturvan kokonaisuutena riittävällä tavalla kuten on todettu edellä sivulla 1 kuvatussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa.

Suomen luonnonsuojeluliitto on lausunnossaan tuonut esille myös muita ongelmia (kuten esimerkit valitusluvan mahdollista ympäristöperusteista ja eri lainsäädäntöhankkeiden yhteisvaikutukset). Näihin voidaan kiinnittää huomiota lainmuutosten täytäntöönpanossa.

Lopuksi Suomen luonnonsuojeluliitto on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota täytäntöönpanokysymyksiin. Sen mukaan täytäntöönpanokiellon tulee olla pääsääntö.

Vastine: Päätöksen täytäntöönpanon osalta ympäristöministeriö viittaa hallituksen esityksen s. 16-17 lausuttuun lainvoimaa vailla olevan päätöksen täytäntöönpanosta. Hallintolainkäyttölain 31 §:n 3 momentin säännösten on todettu saattavan ympäristöasioissa johtaa haastaviin soveltamistilanteisiin. Lainvalmisteluasiakirjoissa on päädytty siihen että eri näkökohdat puoltavat useissa tapauksissa päätöksen täytäntöönpanon kieltämistä haitallisten vaikutusten ehkäisemiseksi. Tämä johtaa myös useissa tilanteissa siihen, että päätöksen täytäntöönpanoa koskeva asia on ratkaistava valituslupa-asiasta erillisenä.

Eräiden lakiehdotusten tarkistaminen

Ympäristöministeriö ja oikeusministeriö esittävät ympäristövaliokunnalle, että lakiehdotukseen nro 2 (laki vesilain muuttamisesta) lisättäisiin säännökset 13 luvun 6 §:n muuttamisesta, muutettaisiin lakiehdotuksen nro 3 (laki maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta) 188 §:ää ja muutettaisiin lakiehdotuksen nro 6 (laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 6 §:n muuttamisesta) 6 §:n 3 momenttia.

Lakiehdotus nro 2

Vesilain 13 luvun 6 §:ssä säädetään vesilain mukaisten edunmenetysten korvaamista koskevan toimivallan jaosta aluehallintoviraston ja käräjäoikeuden välillä. Ympäristönsuojelulainsäädännön

uudistamisessa (HE 214/2013 vp) ennakoimattomien vahinkojen korvaamista koskevaa toimivallan jakoa aluehallintoviraston ja käräjäoikeuden välillä ei ollut tarkoitus muuttaa, mutta lainkohtaan on jäänyt viittaus virheelliseen lainkohtaan. Ympäristöministeriö ja oikeusministeriö esittävät lainkohdan, sellaisena kuin se on osaksi laissa (531/2014), muuttamista kuulumaan seuraavasti:

13 luku

Korvaukset

6 §

Korvausasioita käsittelevät viranomaiset ja tuomioistuimet
- -
Käräjäoikeus käsittelee:
1) henkilövahingon korvaamista koskevan asian;
2) 3 §:n 1 momentissa tarkoitetun asian, jollei asia ympäristönsuojelulain *130* §:n mukaan kuulu lupaviranomaisen käsiteltäväksi;
3) 4 §:ssä tarkoitetun asian, jollei merilaista muuta johdu; sekä
4) 5 §:ssä tarkoitetun asian, jollei 7 §:n 2 momentista muuta johdu tai asiassa ole vireillä 14 luvun 4 §:ssä tarkoitettua hallintopakkomenettelyä.
- -

Lakiehdotus nro 3

Maankäyttö- ja rakennuslain voimassa olevassa 188 §:ssä viitataan asianosaisen tiedoksisaantihetken osalta kumotun kuntalain (365/1995) 63 §:ään. Tätä lähinnä vastaava säännös on uuden kuntalain 140 §, joka ei kuitenkaan ole sisällöltään identtinen kumotun 63 §:n kanssa. Näin ollen säännöksen sanamuotoa olisi tarpeen muuttaa hieman enemmän kuin vain korvaamalla pykälänumero, jotta alkuperäinen 188 §:ssä ilmennyt tavoite asianosaisen ja kunnan jäsenen yhtenäisestä tiedoksisaantipäivästä toteutuu.

Tavoitteena on, että asianosaisen tiedoksisaantipäivä kaavapäätöksestä on sama kuin kuntalaisen kuntalain mukainen tiedoksisaantipäivä. Uuden kuntalain mukaan kunnan jäsenen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon seitsemän päivän kuluttua siitä, kun pöytäkirja on nähtävänä yleisessä tietoverkossa. Kumotun kuntalain mukaan tiedoksisaannin katsottiin tapahtuneet samana päivänä kun pöytäkirja oli asetettu nähtäville, ilman seitsemää lisäpäivää. Maankäyttö- ja rakennuslain 188 §:ää olisi muutettava niin, että myös asianosaisen tiedoksisaanti tapahtuisi seitsemäntenä päivänä siitä, kun pöytäkirja on nähtävänä yleisessä tietoverkossa, ei vielä tiedoksisaantipäivänä.

Maankäyttö- ja rakennuslain 188 §:ää muutettiin lailla 254/2017 tämän hallituksen esityksen antamisen jälkeen. Näin ollen säännöksen sanamuoto on tarpeen päivittää ottaen huomioon säännökseen tuossa yhteydessä lisätty uusi viimeinen momentti.

Ympäristöministeriö ja oikeusministeriö esittävät edellä esitetyillä perusteilla lainkohdan muuttamista kuulumaan seuraavasti:

188 §

Muutoksenhaku kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymispäätökseen

Kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin kuntalaissa säädetään. Hallinto-

oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Asuntorakentamisen kannalta tai muutoin yhteiskunnallisesti merkittäväksi katsottavaa asemakaavaa koskeva valitus on käsiteltävä kiireellisenä. Muutoksenhakuviranomaisen on kunnan pyynnöstä ilmoitettava arvio siitä, milloin tällaista kaavaa koskeva päätös annetaan. Jos arvioitua aikaa ei ole mahdollista noudattaa, siitä on ilmoitettava kunnalle.

Kaavan tai rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevan päätöksen katsotaan tulleen asianosaisten tietoon *samaan aikaan kun päätöksen katsotaan kuntalain 140 §:n mukaisesti tulleen kunnan jäsenen tietoon.*

Jos hankkeen ympäristövaikutukset on arvioitu siten kuin 9 §:n 3 momentissa säädetään, kaavaa koskevassa valituksessa ei saa vedota siihen, että hanketta koskeva ympäristövaikutusten arviointi on suoritettu puutteellisesti. Valitusoikeudesta arvioinnin puuttumisen tai puutteellisuuden perusteella säädetään ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 34 §:ssä.

Lakiehdotus nro 6

Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 6 §:n 2 momentissa säädettäisiin ympäristönsuojelua ja vesitaloutta koskevassa valituslupa-asiassa toimivaltaisesta ratkaisukokoonpanosta. Korkein hallinto-oikeus on lausunut lakiehdotuksen perusteella jäävän epäselväksi, sovellettaisiinko ratkaisukokoonpanoa koskevia säännöksiä myös Ahvenanmaan maakunnan lainsäädännnön nojalla ratkaistuihin asioihin. Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 7 ja 10 kohtien mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat rakennus- ja kaavoitustointa, luonnon- ja ympäristönsuojelua, luonnon virkistyskäyttöä ja vesioikeutta. Valtakunnan ympäristönsuojelulakia ja vesilakia ei siis sovelleta Ahvenanmaan maakunnassa.

Korkein hallinto-oikeus on kuitenkin erinäisissä maakunnan lainsäädäntöä koskevissa ratkaisuissaan (esim. KHO:2015:159) soveltanut valtakunnan lainsäädäntöön sisältyviä muutoksenhakua koskevia säännöksiä siltä osin kuin asiasta ei maakunnan lainsäädännössä ole säädetty. Hallituksen esitykseen sisältyvillä lainsäädännön muutoksilla saattaa korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntö huomioon ottaen olla vaikutuksia myös Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia asiaryhmiä koskevassa jatkomuutoksenhaussa. Lakiehdotuksen nro 6 mukaan kyseistä kokoonpanoa voidaan soveltaa ainoastaan valtakunnan ympäristönsuojelulakia ja vesilakia koskevaan asiaan. Ympäristöministeriö ja oikeusministeriö esittävät lakiehdotuksen nro 6 tarkistamista kuulumaan seuraavasti:

6 §

— —

Edellä 2 momentissa tarkoitetussa tapauksessa asia voidaan käsitellä ja ratkaista ilman niitä asiantuntijajäseniä, joiden osallistumisesta muutoin ratkaisukokoonpanoon erikseen säädetään. *Ympäristönsuojelua ja vesitaloutta* koskeva valituslupa-asia voidaan käsitellä ja ratkaista myös kolmen lainoppineen ja yhden asiantuntijajäsenen kokoonpanossa.

— —