

Päivämäärä
20.3.2017

Diaarinro
H 153/17

Ympäristöministeriölle

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eräiden ympäristölakien muutoksenhaun tarkistamisesta

Korkein hallinto-oikeus esittää luonnoksesta lausuntonaan seuraavan:

Esityksen pääasiallinen sisältö ja korkeimman hallinto-oikeuden kanta

Esitysluonnoksen keskeisenä sisältönä on eräiden ympäristöasioiden muutoksenhaku-säännösten 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.

Korkein hallinto-oikeus kannattaa valituslupajärjestelmän laajentamista esityksen mukaisesti. Korkein hallinto-oikeus pitää tärkeänä, että valitusluvan myöntämisen edellytykset perustuvat hallintolainkäyttölain sääntöeseen, niin kuin luonnoksessa ehdotetaankin. Samalla korkein hallinto-oikeus tässä yhteydessä esittää, että valituslupajärjestelmä tulevaisuudessa otettaisiin pääsääntönä käyttöön kaikissa niissä tilanteissa, joissa korkeimpaan hallinto-oikeuteen valitetaan tuomioistuimen eli hallinto-oikeuden tai markkinaoikeuden päätöksestä.

Valituslupajärjestelmän laajentamisen ohella muutoksessa yhdenmukaistetaan eräitä muita muutoksenhakuun liittyviä kysymyksiä, kuten valitustien ohjaaminen ympäristöministeriön päätöksistä hallintolainkäyttölain nykylinjan mukaisesti hallinto-oikeuteen ja vesilain mukaisen Vaasan hallinto-oikeuden kuulemismenettelyn yhdenmukaistaminen ympäristönsuojelulain järjestelmää vastaavaksi. *Korkein hallinto-oikeus pitää muutoksia kannatettavina.* Nyt ehdotettujen muutosten ja hallintolainkäyttölain uudistuksen yhteensopivuudesta tulisi kuitenkin varmistua.

Korkein hallinto-oikeus esittää seuraavat huomautukset, jotka tulisi ottaa huomioon luonnoksen jatkovalmistelussa.

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Voimaantulosäännöksiä koskeva perusteluteksti (luonnoksen s. 27) ei vastaa lakiluonnoksiin sisältyviä ehdotuksia. Perusteluissa esitetään yleisenä sääntönä, että vireillä oleviin asioihin sovelletaan lain voimaan tullessa voimassa olleita (eli ”vanhoja”) säännöksiä. Näin ollen, kuten perusteluissakin sanotaan, Vaasan hallinto-oikeudessa lain voimaantulopäivänä vireillä olevaan asiaan ei vielä sovelleta valituslupajärjestelmää. Sitä vastoin perustelujen mukaan hallintoviranomaisessa lain voimaan tullessa vireillä olevaan asiaan sovellettaisiin valituslupajärjestelmää. Tämä pääsääntö onkin omaksuttu ympäristönsuojelulakiin ehdotetussa voimaantulosäännöksessä samoin kuin maankäyttö- ja rakennuslain sekä luonnonsuojelulain vastaavissa säännöksissä.



Sitä vastoin vesilain voimaantulosäännöksen 3 momentin alussa olisi kaksi virkettä, joita ei muissa voimaantulosäännöksissä ole. Niiden mukaan ”Muutoksenhaussa ennen tämän lain voimaantuloa annettuun Vaasan hallinto-oikeuden päätökseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Todisteellisesti tiedoksi annettavaan Vaasan hallinto-oikeuden päätökseen, joka on tehty ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.”

Myös maa-aineslain voimaantulosäännös poikkeaa ympäristönsuojelulain, maankäyttö- ja rakennuslain ja luonnonsuojelulain säännösluonnoksista. Voimaantulosäännöksen 2 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan ”Ennen tämän lain voimaantuloa tehtyyn päätökseen, jolla ei ole vielä lainvoimaa, sovelletaan lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä muutoksenhakutiestä.” Tämä näyttäisi tarkoittavan, että valituslupajärjestelmä tulisi koskemaan vasta niitä asioita, joissa ensi asteen viranomaispäätös on tehty uuden lain voimaantulon jälkeen.

Epäselväksi jää, mihin säännösten erilaisuus perustuu. Pääsäännön tulisi olla selkeä ja perusteiltaan yhdenmukainen. Erilaiset säännökset aiheuttavat tulkinnallista epävarmuutta. *Korkeimman hallinto-oikeuden mielestä uusien säännösten mukaisen valituslupajärjestelmän tulisi koskea kaikkia niitä tilanteita, joissa hallinto-oikeuden päätöstä ei vielä ole annettu uuden lainsäädännön voimaan tullessa.*

Päätösten täytäntöönpano

Jos asiassa tarvitaan valituslupa, valitus ei hallintolainkäyttölain 31 §:n 3 momentin mukaan estä täytäntöönpanoa. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi tai jos korkein hallinto-oikeus kieltää täytäntöönpanon. Ehdotettujen muutosten johdosta ympäristöpäätökset olisivat siten mainituissa rajoissa välittömästi täytäntöön pantavissa sen jälkeen, kun hallinto-oikeus on antanut päätöksensä. Luonnoksessa ei ole tarkasteltu tätä kysymystä, vaan viitattu ainoastaan substanssilakeihin. Selvyyden vuoksi korkein hallinto-oikeus tuo esiin seuraavan.

Vesilain 15 luvun 7 §:ssä säädetään lupapäätöksen täytäntöönpanosta. Pykälän 1 momentin mukaan hanketta ei saa aloittaa ennen kuin siihen oikeuttava päätös on saanut lainvoiman. Valitus korvauksesta ei estä hankkeen aloittamista. Vesilain nojalla annettuun päätökseen ei sovelleta hallintolainkäyttölain 31 §:n 2 momentin säännöksiä lainvoimaa vailla olevan päätöksen täytäntöönpanosta. Mainittu säännös tarkoittaa sitä, että vesitalouslupan täytäntöönpanosta määräämiseen sovelletaan vain vesilain omia säännöksiä eli erityisesti mainitun 15 luvun 7 §:n 2 momenttia, eikä asiaa voida ratkaista hallintolainkäyttölain yleisten säännösten perusteella. Vastaava sääntely sisältyi aikanaan ympäristönsuojelulakiin (86/2000), mutta uuden ympäristönsuojelulain (527/2014) 198-201 §:n säännöksissä päätöksen täytäntöönpanosta tätä viittausta ei enää ole.

Mainittu vesilain säännös ei ole esteenä hallintolainkäyttölain 31 §:n 3 momentin soveltamiselle. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa valituslupan varaisissa asioissa päätösten lähtökohtainen välitön täytäntöön pantavuus asettaa haasteita jaostotyöskentelylle juttujen haltuunotossa. Valituslupahakemuksen tullessa vireille on pikaisesti arvioitava päätöksen täytäntöön pantavuutta hallintolainkäyttölain 31 §:n 3 momentin ja valituslupahakemuksessa mahdollisesti esitettävän täytäntöönpanokieltovaatimuksen kannalta. Tämä on omiaan jossain määrin lisäämään työtaakkaa.

Valituslupaa koskevan asian käsitteleminen

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. Luonnoksessa 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.* Tältä osin korkein hallinto-oikeus viittaa myös siihen, mitä lausunnossa jäljempänä esitetään Ahvenanmaan osalta.

Voimaantulosäännöksen mukaan ”Tuomioistuimessa tämän lain voimaan tullessa vireillä olevaan asiaan sovelletaan lain voimaan tullessa vireillä olleita säännöksiä.” Kun pykälä koskee sellaisenaan vain korkeinta hallinto-oikeutta, olisi selvyuden vuoksi syytä korvata sana tuomioistuin sanoilla korkein hallinto-oikeus. Muussa tapauksessa jää epäselväksi, siirryttäisiinkö uuteen järjestelmään vasta niissä asioissa, jotka eivät ole olleet vireillä missään tuomioistuimessa uudistuksen voimaan tullessa.

Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain mukaan korkein hallinto-oikeus on päätösvaltainen käsittelemään ja ratkaisemaan valituslupaa koskevan asian ja siihen liittyvän vaatimuksen kolmijäsenisenä. Luonnoksen tekstistä saa sellaisen vaikutelman, että tämä olisi pääsääntö niissä tapauksissa, joissa valituslupahakemusta ei suoraan hylätä (ks. myös s. 13 ja 29). Säännös tosin mahdollistaa sen, että korkein hallinto-oikeus voi tehdä kolmijäsenisenä päätöksen myös valitusluvan myöntämisestä, mutta käytännössä valitusluvan myöntämisestä ei useimmiten tehdä päätöstä erikseen kolmen jäsenen kokoonpanossa. Jollei valituslupahakemusta suoraan hylätä kolmen tuomarin kokoonpanossa, asia laitetaan yleensä välitoimille tekemättä siinä vaiheessa päätöstä valitusluvan myöntämisestä. Kuulemis- kierroksen jälkeen asia tulee käsiteltäväksi viiden jäsenen kokoonpanossa, jossa päätös valitusluvan myöntämisestä tehdään samassa yhteydessä, jossa asiaratkaisu annetaan. Mahdollista on sekin, että viiden jäsenen kokoonpanossa valituslupahakemus hylätään. Tähän menettelyyn on painavat, toiminnan tehokkuuteen liittyvät syyt.

Vaikutukset työmäärään ja tilastotarkastelut

Ehdotuksella ei tulisi olemaan merkittävää vaikutusta korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyaikoihin ja ylipäätään hankkeiden viranomaismenettelyjen kokonaiskäsittelyaikoihin. Tämä on luonnoksessa myönnettykin (s. 19-20). Valituslupia todennäköisesti myönnettäisiin varsinkin alkuvuosina verrattain paljon, ja muutoinkin hallintolainkäyttölain valituslupaperusteet, joissa ei rajoituta vain ennakkotapauksiin, edellyttävät asioiden syvällistä tarkastelua. 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 nykyresursseilla mahdollisuudet ratkaista asioita jossain määrin nykyistä nopeammin.

Korkeimman hallinto-oikeuden erilaisissa ympäristöasioissa vuosina 2011-2015 antamien päätösten lopputulosjakautamaa koskevat taulukot (s. 13-14) ovat harhaanjohtavat. Niissä on vain vuoden 2015 osalta eroteltu toisistaan kategoriat "päätöstä ei muutettu" ja "päätöksen lopputulosta ei muutettu". Asia olisi hyvä selvittää, ettei lopulliseen tekstiin jää virheellistä tietoa. Asialla on merkitystä, kun arvioidaan korkeimman hallinto-oikeuden oikeus- ja hallintokäytäntöä ohjaavaa roolia nyt ja jatkossa.

Lakiluonnoksen yleisperusteluissa (s. 19, kohta 4.2 ensimmäinen kappale) lähdetään ilmeisesti siitä ajatuksesta, että vain niissä asioissa, joissa korkein hallinto-oikeus tulisi muuttamaan hallinto-oikeuden päätöstä, valituslupa voisi ylipäätään tulla kysymykseen. Tämä lähtökohta on virheellinen.

Luonnoksessa todetaan (s. 19), että vuosina 2011-2015 on ratkaistu 2127 maankäyttö- ja rakennusasiaa, joista on tehty 118 vuosikirjaratkaisua ja lyhyttä ratkaisuselostetta. Tämä vastaisi luonnoksen mukaan 5,5 prosenttia ratkaistuista asioista. Prosenttiosuus on todennäköisesti suurempi, sillä yksi vuosikirjaratkaisu sisältää monesti useita ratkaistuja asioita (esimerkiksi useita valituksia samasta kaavapäätöksestä). Sama virheellinen laskutapa koskee muitakin asiaryhmiä. Luvut olisi paikallaan oikaista.

Ahvenanmaan ympäristöasioiden jatkomuutoksenhaku

Luonnoksessa ei ole kiinnitetty huomiota siihen, miten jatkomuutoksenhaku on järjestetty ja tultaisiin järjestämään Ahvenanmaan ympäristöasioissa. Jatkomuutoksenhaussa on sovellettu valtakunnan lainsäädäntöä (ks. esim. KHO 2015:159 ja KHO 2016:121, joka ratkaistiin seitsemän tuomarin asiantuntijajäsenkokoontuomiossa).

Edellä lausutuista syistä luonnoksesta olisi ollut syytä pyytää lausunto Ahvenanmaan hallintotuomioistuimelta ja ehkä myös maakunnan hallitukselta.

Lausunnon ovat valmistelleet oikeusneuvokset Kuusiniemi ja Mutikainen. Asiaa on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 20.3.2017.

Presidentti

Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö

Toni Kaarresalo

JAKELU Ympäristöministeriö

TIEDOKSI Oikeusministeriö