

Päivämäärä
Dnro

2.9.2016
H 282/16

Ympäristöministeriölle

Viite: Ympäristöministeriön lausuntopyyntö dnro YM4/065/2014

LAUSUNTO YHDEN LUUKUN PERIAATTEEN TOTEUTTAMINEN YMPÄRISTÖASIOISSA –RAPORTISTA

Korkein hallinto-oikeus esittää lausuntonaan otsikossa mainitusta raportista seuraavaa:

Yleistä

Raportissa on kuvattu yleisesti eräiden keskeisten ympäristöllisten päätöksentekomenettelyjä ja niiden yhdentämisestä niin sanotuksi yhden luukun -menettelyksi. Yhden luukun menettelyä on hahmoteltu raportissa neljän erilaisen päävaihtoehdon avulla seuraavasti:

- 1) Menettelyt voidaan koordinoida ajallisesti siten, että erilliset hakemukset ja kuulemiset, lausunnot ja päätöksenteko tapahtuisivat samanaikaisesti, vaikkakin muodollisesti erillisinä ja eri viranomaisten toimesta.
- 2) Eri menettelyt voidaan yhdistää yhdeksi menettelyksi, mutta aineellisesti sovellettaisiin eri lakeja.
- 3) Eri lakien mukaiset lupaharkintatilanteet voidaan integroida aineellisesti yhteen lakiin.
- 4) Nykyjärjestelmää voidaan myös kehittää sujuvoittamiskeinoja menettelyjen yksityiskohdista.

Raportissa on päädytty esittämään yhden luukun periaatteeksi mallia, joka rakentuisi kolmen ydinmenettelyn varaan. Näitä olisivat ympäristönsuojelulain mukainen ympäristölupamenettely, maa-aineslain mukainen maa-aineslupamenettely ja vesilain mukainen lupamenettely. Ydinmenettelyjen pohjalta yhden luukun mallia koordinoivana viranomaisena toimisi aluehallintovirasto tai kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Muut keskeiset ympäristölliset menettelyt yhdistettäisiin yhden luukun mallissa näihin ydinmenettelyihin.

Ydinmenettelyihin voitaisiin raportin mukaan yhdentää enemmän tai vähemmän kiinteästi esimerkiksi YVA-menettely, luonnonsuojelulain mukaiset poikkeusluvut sekä kaivoslain ja kemikaaliturvallisuuslain mukaiset lupapäätökset. Myös eräät muut luvat kuten päästökauppalupa, ampumaratalupa ja lentoestelupa, olisivat ratkaistavissa yhden luukun malliin pohjautuvassa lupamenettelyssä osana suurempaa päätöskokonaisuutta. Raporttia on kuitenkin rajattu lähinnä niin, että YVA-menettelyä ja maankäytön suunnittelua ja lupajärjestelmiä koskevia yksityiskohtaisia ehdotuksia ei kuitenkaan esitetä. Lainsäädännön kehittäminen esitetään tapahtuvaksi vaiheittain.



Raportissa on todettu myös, että viranomaisjärjestelmää ollaan muuttamassa varsin keskeisiltä osin lähiaikoina sekä valtion että kuntien viranomaisten osalta. Osin uusi viranomaisjärjestelmän organisointi on kesken, mikä vaikeuttaa yhden luukun järjestelmän hahmottamista.

Raportissa esitetään vielä, että hankkeiden muutoksenhakua keskitettäisiin ydinprosessien mukaiseen hallinto-oikeuteen eli Vaasan hallinto-oikeuteen.

Raportissa on painotettu sähköisten asiointijärjestelmien kehittämistä.

Raportti käsittää nykytilan kuvauksen, lainsäädännöllisten ja kansainvälisoikeudellisten sekä EU-oikeudellisten reunaehtojen arvion, viranomaisjärjestelmien kuvauksen, kansainvälisen tilanteen katsauksen sekä suuntaviivat uudeksi laiksi, jolla yhden luukun periaatetta toteutettaisiin. Lisäksi raportissa on käyttäjätarinakuvauksia sekä vaikutusarvio uudesta mallista.

Raportissa esitettyä koordinoitimenettelyä ehdotetaan sovellettavaksi erityisesti keskiuuriin ja pieniin hankkeisiin.

Raporttiin on liitetty erillisiä tutkijoiden nimissä esitettyjä osaselvityksiä ja ajatuksia.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että raportti on ymmärrettävä lähinnä puheenvuoroksi ympäristöllisen päätöksentekojärjestelmän kehittämiseksi. Raportissa on monia oivalluksia ja hyviä jatkotyötä tukevia esityksiä esimerkiksi sähköisen asiointin järjestämiseksi. Osaselvityksissä on myös arvokkaita näkemyksiä järjestelmän kehittämiseksi.

Hallinnon yleinen palveluperiaate edellyttää jo nykyisinkin, että viranomaiset antavat hallinnossa asioiville neuvoja. Lisäksi hallintolaissa edellytetään menettelyllistä neuvontaa, viranomaisten yhteistyötä sekä samanaikaisesti vireillä olevien asioiden käsittelyä. On myös kannatettavaa, että hankkeiden toteuttajille pyritään antamaan neuvoja keskitetysti, osapuolten keskinäistä yhdenvertaisuutta vaarantamatta. Tällaista neuvontaa voidaan myös parantaa ja kehittää yhden luukun mukaiseksi ilman, että luodaan varsinaisesti uusia menettelyjä.

Yhden luukun päätöksentekojärjestelmän kehittämiseksi pitäisi pyrkiä ensisijaisesti löytää luontevia tapoja yhdentää eri päätöksiä tehtäväksi samassa viranomaisessa. Tähän on myös mahdollisuuksia, kun aluehallintoa uudistetaan joka tapauksessa. Pelkässä koordinoitintprosessissa tapahtuva päätöksenteon järjestäminen voi muodostua tarpeettoman raskaaksi ja menettelyjen kirjo kasvaa. Koordinointimenettelyn kehittäminen ehdotetusta edellyttää joka tapauksessa jatkotyötä.

Raportti on toisaalta osin hyvin vaikeasti ymmärrettävä ja monilta keskeisiltä osin perustelematon. Esitysten keskeisiä oikeudellisia ongelmia ei analysoida systemaattisesti, eikä raportissa ole selkeää nykytilan ongelmien analyysiä. Viimeksi mainittua voidaan selittää osin toimeksiannolla sekä sillä, että ympäristöä koskevien päätöksentekojärjestelmien kehittämiseksi on jo aiemmin esitetty monia selvityksiä. Kaikkia aiempiakin selvityksiä näyttäisi kokonaisuutena vaivaavan puutteellinen perustilanteen analysointi ja yksittäistapauksista tehdyt yleistämiset. Tämän vuoksi olisi tärkeää, että esitettäessä uutta lainsäädäntöä, lainsäädännön tarve perustellaan huolellisesti.

Yleisesti ympäristöllisten päätöksentekojärjestelmien ongelmana on pidetty viranomaisprosessien ja muutoksenhaun pitkää kestoja. Aluehallintovirastoissa vireillä olevien

asioiden määrä on kuitenkin ilmeisesti nopeasti vähentynyt muun muassa ympäristönsuojelulain muutosten vuoksi. Oletettavaa on, että myös käsittelyajat ovat lyhentymässä. Kun raportissa on hahmoteltu uutta menettelyä kaksinkertaisine kuulemisineen, on vaikea pitää selvänä, että tällainen menettely lyhentäisi käsittelyaikaa verrattuna esimerkiksi erillisiin rinnakkaisiin ja tilannetta vaihteittain selventäviin ja lainvoimastuviin lupamenettelyihin.

Myös muutoksenhaussa asioiden määrä ympäristöasioissa on kokonaisuutena vähentynyt viime vuosina. Vaasan hallinto-oikeudessa vireillä olevien muutoksenhakuasioiden määrä on ympäristöasioissa vähentynyt vuodessa noin 10 - 15 % aiemmin vakiintuneeseen tilanteeseen verrattuna ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa vähennys on noin 20 %. Ratkaistujen asioiden käsittelyajat ovat myös lyhentyneet. Esimerkiksi korkeimmassa hallinto-oikeudessa ympäristöasioissa keskimääräinen käsittelyaika on muutamassa vuodessa laskenut 16 kuukaudesta noin 12 kuukauteen.

Menettelyjen yhdistämisestä

Keskeistä raportissa on, että siinä esitetään oikeastaan menettelyllistä uudistusta, kajoamatta kuitenkaan aineelliseen lainsäädäntöön. Lähtökohtana tämä saattaa olla tarkoituksenmukaista. Toisaalta raportissa on piilotetusti esitetty myös selvästi aineellisten säännösten muutoksia. Esimerkiksi vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain kehittämiseksi esitetään EU-tuomioistuimen niin sanottuun Weser-tapauksen (C-461/13) johdosta voimassa olevaan lainsäädäntöön liittymätöntä painotuksen muuttamista niin, että vesien tilatavoitteiden ja oikeastaan niiden osatekijöiden heikentämiseen myönnettäisiin poikkeuslupia luvan myöntämisen yhteydessä.

Menettelyn yhdistämisellä tarkoitetaan raportissa välillä usean lain mukaisen luvan aineellista integroimista yhdeksi luvaksi (esimerkiksi ampumarataluvan ja ympäristöluvan yhdistäminen) ja välillä vain menettelyllistä yhdistämistä. Tämä sekaannus näkyy esimerkiksi nykytilan kuvaamisessa, kun raportissa kuvataan ympäristönsuojelulain ja jätelain välistä suhdetta menettelyjen yhdistämiseksi. Kysymys on voimassa olevassa laissa jätelain aineellisten vaatimusten huomioon ottamisesta ympäristölupaharkinnassa, ei siis mistään menettelyllisestä yhdistämisestä.

Raportissa esitetään ydinmenettelyt, jotka toimisivat eräänlaisina menettelyrunkoina ja joihin sitten yhdistettäisiin muita menettelyitä. Raportista on vaikeaa hahmottaa, mitä itse asiassa tarkoitetaan hankkeella, jota lainsäädännön monet eri lupa- tai viranomaismenettelyt sääntelevät. Laitoksen sisäisiin hygieniavaatimuksiin liittyvässä menettelyssä hanke hahmotetaan täysin eri tavoin kuin samaa hanketta palvelevaa tien liittymäsuunnitelmaa harkittaessa. Tällainen erittelemätön hankekokonaisuus tai -liittännäisyys ei voi toimia perusteltuna pohjana menettelyjen yhdistämiselle.

Ydinmenettelyt (vesilupa, ympäristölupa ja maa-aineslupa) ovat tyypillisesti sellaisia menettelyjä, joissa on kysymys hankkeiden keskeisistä ympäristövaikutuksista. Näihin menettelyihin on liityttävä myös laaja osallistumismahdollisuus. Vesilain mukaista menettelyä pidettäisiin lähtökohtaisesti ensisijaisena menettelynä, johon muita menettelyjä sitten integroitaisiin. Raportissa on kuitenkin todettu, että näin on oikeastaan jo nykyisessä ympäristönsuojelulaissa. On kuitenkin huomattava, että voimassa olevassa ympäristönsuojelulaissa yhteiskäsittely koskee varsin pientä joukkoa toimintoja eli lähinnä kalankasvatusta ja eräissä tapauksissa myös kaivostoimintaa ja siihen liittyvää vesistö rakentamista. Se, että jonkin teollisuuslaitoksen hankkeeseen liittyy esimerkiksi

satamarakentamisen vuoksi ruoppauksia, ei synnytä kaikissa tapauksissa mielekästä hankeriippuvuutta varsinaiseen teollisuuslaitokseen liittyvän muun toiminnan kanssa. Teollisuuslaitoshankkeeseen liittyvä rakentaminen tapahtuu muutoinkin vaihteellisesti. Ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain mukainen lupamenettely käsitellään nykyisen lain mukaan myös yhteysmenettelyssä. Pelkästään maa-aineslain mukaista lupaa edellytetään oikeastaan vain soranottoon, jos maa-aineksen käsittelyyn ei liity ottopaikalla jalostustoimintaa, jolloin maa-aineslain mukaista menettelyä on vaikea mieltää edes ”ydinmenettelyksi”, johon voitaisiin yhdistää muita lupia. Jos kysymys kuitenkin olisi esimerkiksi pohjaveden muuttamisen vuoksi vesilain mukaisen luvan tarpeesta, on selvää, että vesilain mukainen lupa on ennakkollinen maa-ainesluvalle. Hankkeen toteuttamisen kannalta ja hakijan kannalta maa-aineslupaa voi pitää hakijan kannalta merkittävämpänä ja kokonaisvaltaisempänä. Silti menettelyn koordinoinnista vastaisi vesilain mukainen toimivaltainen viranomaisen.

Raportissa ei toisaalta ole käsitelty ympäristönsuojelulain muita menettelyitä kuin ympäristölupamenettelyä. Esimerkiksi rekisteröitävät toiminnat voivat liittyä muuhun luvanvaraiseen toimintaan ja hankkeen eri vaiheisiin voi liittyä erilaisia ilmoituksia.

Muut menettelyt olisi raportin mukaan ryhmitelty kahteen ryhmään. Ensimmäiseen ryhmään kuuluisivat YVA-menettely, luonnonsuojelulain mukaiset poikkeusluvut, muinaismuistolain mukainen kajoamislupa, luonnonsuojelulain mukainen valtioneuvoston poikkeuslupa Natura-suojelusta ja vesienhoitolain mukainen poikkeaminen vesienhoidon ympäristötavoitteista sekä ampumaratalain mukainen ampumaratalupa. Esitetty lakien joukko on varsin erikoinen. YVA-menettelyn integroiminen osaksi muuta menettelyä jää raportissa epäselväksi osin sen vuoksi, että YVA-lain muutosta valmistellaan erikseen. Erillisen ampumarataluvan poistaminen on luonnollisesti mahdollista, koska lupa on kansallinen ja toiseen lakiin (esimerkiksi ympäristönsuojelulaki) voidaan sisällyttää aineellinen säännös turvallisuusnäkökohtien riittävästä huomioon ottamisesta lupaharkinnassa. Täysin toisenlainen kysymys liittyy luonnonsuojelulain mukaisiin poikkeuslupiin, joista osa voi olla EU-lainsäädäntöön perustuvia. Tällöin kysymys voi olla enintään menettelyllisestä integraatiosta. Eri lakien mukaiset menettelyt ovat merkitykseltään myös täysin erilaisia. Esimerkiksi vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain mukaiset poikkeukset samoin kuin Natura-poikkeukset luonnonsuojelulain mukaan myöntää voimassa olevan lain mukaan valtioneuvosto. Ehdotuksen mukaan kunnan viranomaisen voisi myöntää ydinlupaprosessissaan poikkeuksen Natura-suojelusta tai mahdollisesti se koordinoisi valtioneuvoston poikkeusluvan myöntämistä. Muinaismuistolain mukainen kajoamislupa on käytännössä varsin harvinainen ja sitä tarvitaan lähinnä, kun rakennustyön toteuttamisen yhteydessä havaitaan ennen tuntematon muinaisjäänös. Kysymys on siis ennakoimattomasta tilanteesta, eikä tällaista lupaa voida yhdentää mihinkään lupaprosessiin.

On silti mahdollista ajatella, että eräissä tapauksissa lajinsuojelusta tai muinaismuistolain mukaisesta suojelusta myönnettäisiin poikkeus toisen luvan myöntämisen yhteydessä. Kun esimerkiksi ympäristölupa ei lähtökohtaisesti koske muuta kuin toiminnan päästöistä aiheutuvia pilaamisvaikutuksia (turvetuotannon ollessa poikkeus), voidaan myös oudoksua, että tässä yhteydessä myönnettäisiin poikkeus rakentamisesta aiheutuvasta ongelmasta.

Toiseen ryhmään kuuluisi lukuisa joukko lakeja ja menettelyjä, joiden liittymä ydinprosessiin on osin epämääräinen. Esimerkiksi terveydensuojelulain ilmoitusmenettelyn sekä elintarvikelain hyväksyntämenettelyjen liittymisen ympäristö-

lupaan on vaikeasti ymmärrettävää. Laitosten sisäisen hygienian hyväksyminen edellyttää tarkempaa tietoa esimerkiksi laitteistoista ja käytännössä ehkä jopa sitä, että laitteet on hankittu ja asennettu. Terveysturvallisuuslain muuttamiseksi on annettu lisäksi hallituksen esitys HE 124/2016, jonka mukaan ilmoituksen johdosta ei tehtäisi enää päätöstä ja ilmoitus muuttuisi enemmän toiminnallisen valvonnan välineeksi. Jätteiden kansainväliseen siirtoon liittyvät päätökset ovat laitosten toimintaan liittyvää valvontaa, jota on vaikea mieltää ympäristölupaharkintaa lähellä olevaa harkintaa. Yksityiskohtana voidaan todeta, että merenkulun ympäristönsuojelusta annetun lain mukainen sataman jätehuoltosuunnitelma oli vielä ennen lain säätämistä osa ympäristölupamenettelyyn liittyvää hyväksyntää, mutta se siis tietoisesti eriytettiin ympäristölupamenettelystä.

Toiseen ryhmään kuuluisivat myös kaivoslain ja kemikaaliturvallisuuslain mukaiset luvat ja ilmoitukset. Näiden lupien suhde esimerkiksi ympäristölupaan on kuitenkin hyvinkin ilmeinen ja olisi syytä pohtia tarkemmin juuri näiden lupien integroimista ympäristölupamenettelyyn. Sama koskee myös esimerkiksi jätteenkäsittely ja jäteveden puhdistamoihin liittyen lannoitevalmistelain ja eläimistä saatavista sivutuotteista annetun lain mukaisia päätöksentekoa. Raportissa on kuitenkin tunnistettu hyvin, että esimerkiksi kemikaaliturvallisuuslain mukaisia menettelyjä ei kaikissa tilanteissa ole tarkoituksenmukaista yhdentää osaksi ympäristölupaa, koska tilanteet saattavat vaihdella hankkeen toteuttamisen kannalta.

Raportissa on tuotu esiin myös ympäristöllisten menettelyiden ja maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten suunnittelujärjestelmien ja lupamenettelyiden välinen suhde. Tässä yhteydessä maankäyttö- ja rakennuslain kehityshankkeiden vuoksi ei ole esitetty näiden menettelyjen liittämistä koordinoituun menettelyyn. Toisaalta eräissä hanketyypeissä maankäyttö- ja rakennuslain sekä ympäristönsuojelulain välisillä luvilla on ilmeisiä liittymiä. Esimerkiksi eläinsuojien ympäristöluvan ja maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten lupien yhdentämistä tulisi pohtia tarkemmin. Vastaavasti esimerkiksi vesilain mukaisilla luvilla ja maankäyttö- ja rakennuslain mukaisilla luvilla on selviä yhteyksiä esimerkiksi pienvenesatamien toteuttamisessa tai johtojen ja putkien sijoittamisessa. Raportissa on myös esitetty ajatuksia muun ohella kaavoituksen ja sijoittumisharkinnan yhdentämiselle. Raportissa on ilmaistu epäselvästi yleiskaavan ja maakuntakaavan merkitys turvetuotannon sijoittumisessa viittaamalla ympäristönsuojelulain 13 §:ään. Säännös liittyy vain turvetuotantoalueen luontoarvojen merkitykseen ja kaavoitukseen tuon kysymyksen ratkaisijana, mutta koko hankkeen sijoittumisen edellytyksiä ei voida ratkaista esimerkiksi pöly- ja meluvaikutusten ja tapauskohtaisesti ratkaistavan vesiensuojelun vuoksi kaavoituksella.

Raportissa esitetään varsin joustavaa tapaa menettelyiden yhdentämiselle. Raportista saa sellaisen käsityksen, että tämä jäisi riippumaan lähinnä lupien hakijan omasta toiveesta.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että monien menettelyiden integroiminen voi olla helposti ymmärrettävää joissakin yksittäisissä tilanteissa tai hanketyypeissä, mutta mitään yleistystä tästä ei voida tehdä koskemaan kaikkia mahdollisia tilanteita näitä hankkeita säätelevien lakien osalta. Tämä on raportissa osittain myös ymmärretty. Eri lupien luonne on hyvin erilainen ja asianosaissuhteiden määrä on eri tilanteissa erilainen. Kun päätöksissä (esimerkiksi vesilain mukainen lupa) voidaan ratkaista myös yksityisten välisiä pakkotoimioikeuksia ja laajalti myös vahingonkorvauskysymyksiä, päätökset järjestävät varsin monimuotoisesti eri osapuolien välisiä oikeudellisia suhteita. Päätöksillä voi olla monia liittymiä perusoikeuksiin (esimerkiksi omaisuudensuojaan ja elinkeinonvapauteen). Myös lupamääräysten merkitys on eri luvissa hyvin erilainen. Eri lupien välillä on erilaisia edellytysuhteita, jotka vaikuttavat eri tyyppisissä hankkeissa myös eri tavoin. Jotta

jatkotyö on ylipäättään mahdollista, eri lupien luonnetta on tämän vuoksi analysoitava raportissa tehtyä huolellisemmin.

Menettelyä ei tulisi kuitenkaan järjestää niin joustavaksi, että eri lupia voitaisiin hakea sattumanvaraisesti joko koordinoitussa menettelyssä tai erikseen. Suomessa lähtökohtana on ollut, että viranomaisten toimivalta päätöksentekoon, kuten myös se, missä menettelyssä päätös tehdään, säädetään lailla (perustuslain 2 §:n 3 momentti ja 21 §). Myös perustuslakivaliokunnan lausunnoissa korostuu viranomaisten toimivaltasuhteiden tarkkarajaisuus (esim. PeVL 11/2016 vp, PeVL 49/2014 vp, PeVL 17/2004 vp). Menettelyn tulee olla sellainen, että se palvelee asian selvittämistä ja antaa oikeansuhtaisen pohjan osallistumiselle. Menettelyiden tullessa epämääräisiksi ja hakijan toiveista riippuvaksi saattaa syntyä merkittäviä ongelmia muutoksenhaussa, jossa vedotaan varsin usein kuulemisvirheisiin tai muihin menettelyvirheisiin.

Raportissa ylikorostetaan muutoinkin liikaa ydinmenettelyitä ja luodaan keinotekoisia hankeyhteyksiä eri lakien välille. Analyysia eri lupien luonteavasta integroimisesta ydinmenettelyihin on syvennettävä ja haettava mielekkäitä käytännöllisiä yhteyksiä. Hankekokonaisuuden hämärtyminen johtaa myös epäselvyyteen esimerkiksi hahmotettaessa muutoksenhakuun oikeutettujen piiriä.

Koordinoivan viranomaisen tehtävä

Raportissa esitetään, että ydinmenettelyissä toimiva toimivaltainen viranomaisen koordinoisi hankkeen lupaprosessia. Koordinointi tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että hakija asioisi "yhdessä luukussa" eli koordinoija pyytäisi tarvittavat lisäselvitykset eri päätösharkintatilanteita varten. Lisäksi koordinoiva viranomaisen siirtäisi hakemuksia toimivaltaisille viranomaisille ja myös aikatauluttaisi prosessia. Tällaista koordinointia on pidettävä ongelmallisena monesta syystä, mutta on selvää, että siitä on säädettävä laintasoisesti, koska siinä puututaan toimivaltaisen viranomaisen prosessiautonomiaan ja viranomaisen toimivaltaan kuuluviin kysymyksiin. Se, että hankkeen toteuttaja joutuu asioimaan usean viranomaisen kanssa, ei ole välttämättä kokonaisuudessa ongelma, vaan päinvastoin. Ympäristöllisten lupajärjestelmien eräs keskeinen funktio on toimia ennakkovalvontana ja luoda pohja jatkuvalla jälkivalvonnalle. Jos kontakti viranomaisiin monopolisoidaan vain koordinoivalle viranomaiselle, järjestelmää jäykistetään tarpeettomasti. Muiden viranomaisten alisteinen asema suhteessa koordinoivaan viranomaiseen ei saa merkitä, että päätös annettaisiin vain koordinoivan viranomaisen nimissä. Päätöksestä tulisi siten käydä ilmi, ketkä henkilöt ovat osallistuneet päätöksentekoon ja minkä osan muotoiluun siinä. Tämä olisi tärkeää myös esimerkiksi päätöksentekoon osallistuvien esteellisyyden selvittämiseksi.

Eri viranomaispäätöksissä hanke hahmottuu eri tavoin ja eri päätöksentekotilanteissa esimerkiksi asianosaisten piiri on olennaisesti erilainen. Raportin mukaan tavoite on kuitenkin, että koordinoivan viranomaisen kautta syntyisi yksi yhteinen tietopohja kaikille viranomaisille. Tästä puolestaan syntyy ongelmia, koska päätösharkinnassa tarvittavien eri tietojen yksityiskohtaisuus vaihtelee. Tarpeettoman tiedosta voi olla pelkästään haittaa sekä viranomaiselle että niille, joilla on mahdollisesti valitusoikeus asiassa. Hallintopäätöksen kertoelmaosan tarkoitus on osaltaan ilmaista rajaus siitä, mistä päätösharkinnassa on ylipäättään kysymys. Hakemuksen tietojen määrittelyn ja päätöksen kertoelmaosan määrittelyn tulisi siksi kuulua päätösharkintaa suorittavalle toimivaltaiselle viranomaiselle. Jos tarkoituksena on myöntää yksi lupa, jossa on useita eri ratkaisuja, voi olla erittäin vaikea ymmärtää, miten päätöksen eri osat on rajattu suhteessa eri tilanteita koskevaan mutta yhtenäiseen ja pitkään kertoelmaosaan.

tiedottamalla asiasta vain internetsivuilla. Lisäksi asianosaisille, joiden oikeutta tai etua päätös saattaa erityisesti koskea ei lähettäisi enää tietoa kuulutuksesta. Tämä menettelyn muuttaminen jää ehdotuksessa kuitenkin osin epäselväksi ja perustelemattomaksi. Siltä osin kuin päätökseen sisältyisi pakkotoimioikeuksien myöntämistä toisen omaisuuteen, ei voida pitää hyväksyttävänä, että asianosaisille ei tiedotettaisi erikseen kuulemismahdollisuudesta.

Raportissa on käsitelty suhteellisen vähän koordinaatiossa syntyvän päätöksen luonnetta silloin, jos jokin osalupa hylättäisiin. Osaluvan hylkääminen voisi tarkoittaa joissakin tapauksissa päätösten muiden osien osalta myös hylkäämistä, mutta joissakin tapauksissa (jos se olisi kohtuutonta luvan hakijalle), voitaisiin silti myöntää muut osaluvat. Epäselväksi jää, kuuluuko tämä koordinoivan viranomaisen toimivaltaan vai mikä viranomaisen päättelee, ettei muiden lupien harkintaa ole ylipäättään tarpeen suorittaa. Jos se kuuluu koordinoivalle viranomaiselle, menettely olisi puuttumista toisen riippumattoman viranomaisen toimivaltaan.

Päätösluonnos, josta kuullaan muita, sisältää viranomaisten kannanoton erityisesti määräyksistä ja niiden perusteluista. Tästä voi seurata, että viranomaisen on vaikea myöhemmin muuttaa käsityksiään. Toisaalta saattaa olla, että päätösluonnos voi myös konkretisoida hakemusta ja parantaa joissakin tapauksissa mahdollisten haitankärsijöiden asemaa, kun he voivat ottaa kantaa haittoihin määräysten riittävyyden kannalta. Tämä voi puolestaan vähentää muutoksenhakua. Päätösluonnoksesta kuuleminen ei ole yleinen menettely eikä ole sitä ainakaan moniasianosaisuuteen päätöksiin liittyen.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että ehdotettu menettely vaikuttaa hankalalta ja useiden vaiheiden vuoksi on vaikea pitää selvänä, että päätöksenteko kokonaisuutena nopeutuu. Asianosaisuuden rajautumista eri päätöksenteon kussakin osiossa on analysoitava tarkemmin. Päätösluonnoksesta kuulemisen merkitys on muutoinkin ongelmallinen, eikä sillä voida korvata kokonaan ensimmäistä kuulemistä. Ehdotettu menettely ei vaikuta myöskään eri osapuolien kannalta tasapuoliselta, kun pääpaino näyttää olevan hakijan intressien edistäminen. Jos päätös olisi joiltakin osin kielteinen hakijalle, syntyy myös epäselvä päätös.

Muutoksenhaku

Raportin mukaan koordinoitussa menettelyssä annettuun päätökseen haettaisiin muutosta, kuten hallintolainkäyttölaissa säädetään. Valitusoikeus päätökseen perustuisi sovellettuihin erityislakeihin. Valitukset ohjattaisiin esityksen mukaan ilmeisesti ydinprosessiin perustuvan lain perusteella yhteen hallinto-oikeuteen eli käytännössä useimmissa tapauksissa Vaasan hallinto-oikeuteen. Hallintotuomioistuinten yleisen kehittämisen kannalta muutos olisi niin merkittävä, että asiaa olisi perusteellisesti erikseen tarkasteltava.

Ehdotetussa laissa asianosaisuus on todettu olevan niillä, joiden oikeutta tai etua asia saattaa koskea. Toisaalta esimerkiksi ympäristönsuojelulaissa asianosaisuus on kytketty toiminnan ympäristövaikutuksiin. Asiassa mahdollisesti esiintyvät yhteisöt on ilmaistu lakiluonnoksessa erikoisella tavalla (yhteisö, joka ei edusta asianosaista). Ympäristöjärjestöjen, ihmisten terveydensuojelua edistävien ja asukasyhdistysten asema on siten ilmaistu lakiehdotuksessa muusta laista poikkeavalla tavalla. Järjestöjen aseman osalta on otettava huomioon myös Suomen kansainväliset ja Euroopan unionin oikeudesta johtuvat velvoitteet.

Osapäätöksen tehneen viranomaisen asema muutoksenhaussa olisi ongelmallinen, jos valitus kohdistuu vain osaan päätöksestä esimerkiksi menettelyvirheen perusteella. Raportissa ei ole käsitelty tarkemmin, merkitseekö menettelyvirhe vain osan päätöksen kumoutumista vai kumoutuuko koko päätös, jos valitus menestyy. Muutoksenhakutilanteessa saattaa syntyä myös epäselvyyttä esimerkiksi siitä, mihin viranomaiseen kohdistetaan oikeudenkäyntikuluvaatimus, jos koordinoiva viranomainen on valtion viranomainen ja osaratkaisun tehnyt kunnan viranomainen. Eri viranomaisten kuuleminen muutoksenhaussa saattaa myös olla epäselvää.

Raportissa ehdotetaan myös, että muutoksenhakutuomioistuin voisi antaa hallintolainkäyttölain perusteella täytäntöönpanomääräyksen. Yleensä asianomaisissa sektorialeissa on säädetty hallintoviranomaiselle toimivalta päättää sen myöntämän luvan mukaisen toiminnan aloittamiseen. Tällöin erityistä tarvetta täytäntöönpanomääräyksen antamiseen hallinto-oikeudessa ei pitäisi olla. Eräänlainen poikkeussäännös on vesilain 15 luvun 7 §:n 2 momentti, mutta sen käyttö on ollut käytännössä erittäin harvinaista.

Korkein hallinto-oikeus korostaa, että asianosaisuus ja siten myös muutoksenhakuoikeus tulisi olemaan varsin vaikeasti hahmotettava asia päätöksessä, johon integroitaisiin erilaisia osapäätöksiä. Raportissa on sinänsä tunnistettu, että asianosaisuus vaihtelee eri päätöksentekomenettelyissä paljon, mutta tarkempi analyysi siitä, miten tämä vaikuttaa muun muassa päätösten rakenteeseen ja muutoksenhakuun, tulisi tehdä jatkotyössä. Eri viranomaisten asema muutoksenhaussa tulee analysoida esitettyä tarkemmin.

Muutoksenhakutuomioistuimen antama erillinen tai rinnakkainen täytäntöönpanomääräys on omiaan antamaan virheellisen kuvan tuomioistuimen riippumattomuudesta, eikä sellaista säännöstä tulisi harkita. Jos valituslupajärjestelmää laajennetaan koskemaan kaikkia ympäristöllisiä lupia, ei päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta ole tarpeen säätää vastaavasti kuin hallintolainkäyttölain 31 §:n 3 momentissa.

Ehdotusten vaikutukset alueellisten hallinto-oikeuksien tehtäviin ja yleiseen kehittämiseen on välttämätöntä selvittää osana hankkeen perusvalmistelua.

Lausunnon on valmistellut hallintoneuvos Mika Seppälä ja sitä on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 2.9.2016.

Presidentti



Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö



Päivi Pietarinen