

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

Ympäristövaliokunta 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

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.

Valituslupajärjestelmän laajentamisen ohella muutoksessa yhdenmukaistetaan eräitä muutoksenhakuun liittyviä kysymyksiä: valitustie ympäristöministeriön päätöksistä ohjattaisiin hallintolainkäyttölain nykylinjan mukaisesti hallinto-oikeuteen ja vesilain mukaisen Vaasan hallinto-oikeuden kuulemismenettely yhdenmukaistettaisiin ympäristönsuojelulain järjestelmää vastaavaksi.

Korkeimman hallinto-oikeuden kanta

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 pitää myös muita edellä mainittuja muutoksia kannatettavina.

Korkein hallinto-oikeus kannattaa myös esityksen siirtymäsäännöksissä omaksuttua linjaa, jonka mukaan uusia säännöksiä valituslupan 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 ylipäättään 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.

Eräitä huomioita

Täytäntöönpanokysymykset

Hallintolainkäyttölain 31 §:n 3 momentin mukaan hallinto-oikeuden päätös asiassa, jossa edellytetään valituslupaa, on pantavissa täytäntöön kuten lainvoimainen päätös. Toisin kuin siviili- ja rikosoikeuden puolella täytäntöönpano tässä asiayhteydessä tarkoittaa tyypillisimmillään sitä, että toiminnanharjoittaja saa ryhtyä luvalla sallittuun toimenpiteeseen. Päätöstä ei kuitenkaan saa panna täytäntöön, jos muutoksenhaku kävisi hyödyttömäksi tai muutoksenhakutuomioistuin (tässä tapauksessa korkein hallinto-oikeus) kieltää täytäntöönpanon.

Niin kuin esityksessä katsotaankin, useissa tapauksissa ympäristöön vaikuttavan hankkeen käynnistäminen aiheuttaisi peruuttamattomia muutoksia. Toiminnanharjoittajalla on tällöin

merkittävä vastuu arvioida, voidaanko ja miltä osin hanketta lähteä toteuttamaan valituslupa-asian ollessa vireillä. Toisaalta korkeimman hallinto-oikeuden vastuulla on tarvittaessa kieltää päätöksen täytäntöönpano ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu. Tämä puolestaan johtaa helposti siihen, että asiaa käsitellään kahdesti (täytäntöönpanokysymys ja valituslupa-arvio) tai kolmesti, jos asia saatetaan kuulemiskierroksen jälkeen istunnossa ratkaistavaksi mahdollista asiaratkaisua varten. Tämä tulee ottaa huomioon arvioitaessa uudistuksesta saatavissa olevaa resurssien säästöä.

Toisaalta ympäristölaeissa on useita säännöksiä, joiden nojalla voidaan sallia hankkeen toteuttamisen aloittaminen vailla lainvoimaista päätöstä. Näiden aloittamislupien myöntämisen edellytyksenä on, ettei aiheuteta peruuttamattomia muutoksia ympäristössä, minkä lisäksi tarvitaan erityinen peruste (hankkeen kiireellisyys); säännöksiin liittyy vakuuden asettamisvelvollisuus. Nämä järjestelmät ovat jo nykyisin omiaan varmistamaan, että hankkeiden toteuttaminen ei aiheuttomasti lykkäänny.

Valituslupa-asian käsittelystä

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 valituslupan 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, täytyvätkö valituslupan 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. Ympäristövaliokunnan toimialaan ei tietenkään kuulu immateriaalioikeudellisten asioiden kannalta, mutta vastaava sääntely olisi luontevaa ulottaa koskemaan myös patentti- ja hyödyllisyysmalliasioita, joissa korkeimmassa hallinto-oikeudessa niin ikään käytetään asiantuntijajäseniä (yli-insinöörineuvoksia).

Ympäristöasiantuntijaneuvokset kuuluvat ratkaisukokoonpanoon myös Ahvenanmaan vastaavia asioita käsiteltäessä. Kun prosessioikeus kuuluu valtakunnan lainsäädäntökompetenssiin, valituslupasääntely ulottuu automaattisesti Ahvenanmaan vastaaviin järjestelmiin (ks. esim. KHO 2015:159 ja KHO 2016:121, joka ratkaistiin seitsemän tuomarin asiantuntijajäsenkokoonpanossa). Jos esillä oleva momentti saatetaan voimaan esityksen mukaisena, jää tulkinnanvaraiseksi, tarkoitetaanko nimenomaisesti sulkea vastaavat Ahvenanmaan asiat lainkohdan soveltamisen ulkopuolelle. Tähän tuskin voi olla asiallista perustetta. Edellä lausutuista syistä esityksestä olisi syytä kuulla myös Ahvenanmaan hallintotuomioistuinta ja ehkä myös maakunnan hallitusta.

Momentti ei liioin sanamuotonsa mukaan koskisi vesienhoitolain mukaisia asioita, joissa ympäristöasiantuntijaneuvokset kuuluvat ratkaisukokoonpanoon. Mainittuun lakiinhan valituslupajärjestelmää ei esitetä ulotettavaksi, koska niissä valtioneuvoston päätöksestä valitetaan suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain mukaan korkein hallinto-oikeus on päätösvaltainen käsittelemään ja ratkaisemaan valituslupaa koskevan asian ja siihen liittyvän vaatimuksen kolmijäsenisenä. Vaikka laki sallii valitusluvan myöntämisestä päättämisen kolmen tuomarin kokoonpanossa, tässä yhteydessä on paikallaan selvyyden vuoksi korostaa, että käytännössä valitusluvan myöntämisestä ei tehdä päätöstä erikseen kolmen jäsenen kokoonpanossa. Jollei valituslupahakemusta suoraan hylätä kolmen tuomarin kokoonpanossa, asia laitetaan yleensä välitoimille tekemättä siinä vaiheessa päätöstä valitusluvan myöntämisestä. Kuulemiskierroksen jälkeen asia tulee käsiteltäväksi viiden jäsenen kokoonpanossa, jossa päätös valitusluvan myöntämisestä tehdään vasta samassa yhteydessä, jossa asiaratkaisu annetaan. Mahdollista on, että viiden jäsenen kokoonpanossa valituslupahakemus hylätään. Tähän menettelyyn on painavat, toiminnan tehokkuuteen liittyvät syyt.

Helsingissä 9. päivänä toukokuuta 2017

Kari Kuusiniemi
oikeusneuvos, korkein hallinto-oikeus
dosentti, oikeustieteen tohtori