

HE 43/2017 vp
Ympäristölakimies Pasi Kallio
Suomen luonnonsuojeluliitto ry
Lakivaliokunta 8.6.2017

Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden ympäristöä koskevien hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamiseksi

Tiivistelmä

Valituslupajärjestelmän laajentaminen

- (1) heikentää kansalaisten ja järjestöjen tosiasiallista mahdollisuutta osallistua ympäristöä koskevaan päätöksentekoon perustuslain 20 §:n edellyttämällä tavalla
- (2) ei sovellu monimutkaisiin ja usein tulkinnanvaraisiin ympäristöasioihin
- (3) perustuu puutteelliseen selvitykseen muutoksen ympäristövaikutuksista
- (4) vaarantaa yleistä etua ja johtaa ympäristölle vahingollisten päätösten lisääntymiseen

Esitys heikentää perustuslaissa turvattuja vaikutusmahdollisuuksia ympäristöasioissa

Suomen luonnonsuojeluliitto katsoo, ettei hallituksen esityksessä riittävästi huomioida perustuslain 20 §:n edellyttämää vastuuta luonnosta, sen monimuotoisuudesta ja ympäristöstä. Vastuu ympäristöstä edellyttää aineellista ja menettelyllistä sääntelyä sekä tehokkaita jälkivalvontakeinoja. Esitetyllä muutoksella kuitenkin heikennetään kotimaista perusoikeuksien vakiintunutta vähimmäissuojatasoa, joka on ympäristöoikeudessa huomioitu korostetun aineellisen oikeussuojan tarpeen tunnustamisen kautta. Siten hallituksen esitys on vähintäänkin perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden sekä kansainvälisten ympäristö- ja ihmisoikeussopimusten hengen vastainen. Ottaen huomioon myös Euroopan Komission 27.4.2017 julkaiseman tiedonannon kansalaisten muutoksenhakuoikeuksien edistämisestä ympäristöasioissa, hallituksessa valittu suunta on myös tästä näkökulmasta varsin kyseenalainen.

(ks. tarkemmin http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/notice_accesstojustice.pdf).

Perustuslain 20 §:n mukaisesti yksilöt ja järjestöt ovat paljon vartijoina ja kaikki muutokset valitusoikeuksiin vaikuttavat siihen, miten ympäristöperusoikeus sisällöllisesti toteutuu. Samaan aikaan valtion viranomaisten ohjaus- ja valvontatehtäviä rajataan merkittävästi etenkin maankäyttöasioissa ja valvontavastuuta siirretään tietoisesti kansalaisille ja järjestöille. Lisäksi ympäristöhallinnon rakenteet muuttuvat erittäin merkittäväällä tavalla käynnissä olevassa maakuntauudistuksessa. Näiden muutosten kokonaisvaikutuksia ei ole millään tavoin arvioitu.

Yleinen valituslupajärjestelmä ei sovi ympäristöasioihin

Valitusluvan edellytys kaikissa ympäristöasioissa heikentää kiistatta kansalaisten ja yleistä ympäristöetua ajavien järjestöjen tosiasiallisia vaikutusmahdollisuuksia sekä ympäristöpäätösten lainmukaisuuden valvontaa. Valituslupaa vaille jäävät valitukset eivät saa samanlaista sisällöllistä

arviointia kuin ne valitukset, joille lupa myönnetään. Muutos uhkaa muutenkin pienillä resursseilla toimivien kansalaisten ja järjestöjen oikeusturvan toteutumista. On huomattava, että esimerkiksi paikallisten ympäristöjärjestöjen toiminta perustuu vapaaehtoisuuteen ja niillä on usein erittäin pienet resurssit. Saadakseen jutun KHO:een tarvitaan kuitenkin enenevässä määrin juridista osaamista ja rahaa valittamiseen. Vaarana myös on, että aidosti valituslupan ehdot täyttäviä juttuja ei yksinkertaisesti osata ajaa KHO:ssa läpi.

Ympäristöasiat ovat alueellisesti erilaisia, monimutkaisia ja oikeudellisesti tulkinnanvaraisia, kahta samanlaista tapausta ole eikä virheelliseen päätökseen perustuvaa ympäristön tuhoamista voi perua. Tämä vaikuttaa myös täytäntöönpanoon ja toiminnan aloittamiseen, joihin liittyy usein merkittäviä ongelmia – valitus KHO:een ei lähtökohtaisesti estä päätöksen täytäntöönpanoa asiassa, jossa tarvitaan valituslupa. Yksittäisenä erityisongelmana haluamme nostaa esiin sen, että valituslupaa ehdotetaan ulotettavaksi myös luonnonsuojelulain 49.3 §:n poikkeuslupiin, mikä voi vaarantaa unionioikeuden toteutumisen. Nämä asiat ovat oikeudellisesti erittäin tulkinnanvaraisia ja tarve KHO:n kannanotolle on usein välttämätön. Esimerkiksi asiassa KHO:2016:140 päätös ei ollut edes KHO:ssa yksimielinen (äänestysratkaisu 4-1).

Ympäristövaikutukset on arvioitu puutteellisesti

Ympäristöllä on keskeinen merkitys koko yhteiskunnan toimivuudelle ja päätöksenteko on vaikutuksiltaan sekä asiallisesti, alueellisesti että ajallisesti laajaa. Hallitusohjelman kirjaukset tai taloudelliset ja prosessuaaliset seikat eivät yksistään voi toimia riittävänä perusteena muutoksenhakuoikeuden rajoittamiselle. Vähintäänkin sen tulee pohjautua huolelliseen analyysiin rajoituksen (ympäristö)vaikutuksista, mutta näin ei ole tehty. HE:n ympäristövaikutusten arviointi puuttuu käytännössä kokonaan (pituus alle kolme riviä) ja sisältää vain epämääräisen viittauksen siihen, ettei välittömiä ympäristövaikutuksia ole, koska aineellinen lainsäädäntö ei muutu. Tämä ei ole hyväksyttävää lainvalmistelua. Hallituksen esityksessä valituslupamenettelyn tueksi on perustuslakivaliokunnan aiempien lausuntojen ohella viitattu myös kahteen erillisselvitykseen (*Ympäristömenettelyn sujuvoittaminen, YM 13/2015 sekä Valituslupajärjestelmän laajentamismahdollisuuksista ympäristöasioissa, Malin 2015*). Perustuslakivaliokunnan lausunnot ja ko. selvitykset keskittyvät kuitenkin lähinnä ekonomisiin ja hallinnollisiin näkökulmiin, eikä niissä ei ole juurikaan analysoitu valituslupajärjestelmän laajentamisen vaikutuksia ympäristön turvaamisen näkökulmasta.

Korkeimman hallinto-oikeuden roolin kehittäminen ei vaadi valituslupajärjestelmää

Luonnonsuojeluliitto kannattaa korkeimman hallinto-oikeuden tehtävien kehittämistä, jotta ne voivat paremmin keskittyä merkittävien asioiden ratkaisemiseen. Esitetyt keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat kuitenkin vääriä. Valitusmahdollisuuksien ja samalla myös ympäristön tilan heikentämisen sijaan tulisi lisätä oikeushallinnon resursseja ja kohdentaa niitä tehokkaammin. Hallintolainkäyttölain 13 §:ssä määritetty valituslupakynnys KHO:een on korkea ja luvan saamisen edellytykset on tiukasti rajattu, mikä johtaa väistämättä siihen, että pääosa valituslupahakemuksista hylätään. Ympäristönsuojelun kannalta tämä on vahingollista, sillä lupaviranomaisten ja myös hallinto-oikeuksien ympäristöoikeudellisen osaamisen taso vaihtelee suuresti. Toteutuessaan muutos edellyttää huomattavaa panostusta Vaasan ohella myös muiden hallinto-oikeuksien ympäristöoikeudellisen osaamisen lisäämiseen.

Lisätietoja

- ympäristölakimies Pasi Kallio, puhelin 040 671 9555, pasi.kallio@sll.fi