

Lausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 43/2017 vp eräiden ympäristöä koskevien hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamiseksi

1. Johdanto

Hallituksen esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi eräiden ympäristöasioiden muutoksenhakua koskevaa sääntelyä siten, että muutoksenhaku hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen (KHO) edellyttäisi valituslupaa. Valituslupajärjestelmä otettaisiin ehdotuksen mukaan käyttöön ympäristönsuojelulain (YSL 527/2014), maa-aineslain (MaL 555/1981) ja vesilain (VL 587/2011) mukaisissa asioissa. Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL 132/1999) valituslupajärjestelmä uudistettaisiin vastaamaan hallintolainkäyttölain säännöksiä ja samalla valituslupajärjestelmää laajennettaisiin lähes kaikkiin lain asiaryhmiin. Näiden lisäksi luonnonsuojelulain (LSL 1096/1996) valituslupajärjestelmää ehdotetaan laajennettavaksi. Lakiehdotukset sisältävät myös joitakin muutoksia mainittujen asioiden käsittelyyn viranomaisissa. Keskityn lausunnossani perustuslain 20 §:n ja mainittujen ehdotusten suhteeseen.

Perustuslain 20 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Tämän lisäksi julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä *mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon*.

Sen ohella, että ympäristöperusoikeussäännös on tuonut perus- ja ihmisoikeusjärjestelmään ekologisen ulottuvuuden, se on *vahvistanut osallisuuden merkitystä* ympäristöä ja luontoa koskevassa päätöksenteossa. Ympäristöä ja luontoa koskevat ratkaisut sisältävät toisinaan näkökulmia, joista eri osapuolten on mahdoton päästä yhteisymmärrykseen. Tämänkaltaisissa ilmeisen intressiristiriidan tilanteissa on olennaista vahvistaa nimenomaan osallisuuden merkitystä. Koska kompromissia ympäristönkäytöstä ei välttämättä ole edes mahdollista saavuttaa, keskeistä on, että kaikilla asian osapuolilla on mahdollisuus tuoda esiin omat perustellut näkökantansa mahdollisimman tehokkaalla tavalla.

2. Oikeus osallisuuteen ympäristöperusoikeuden osana

PL 20 §:n ympäristöperusoikeus merkitsee *perustuslaillista toimeksiantoa* ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon laajennetaan.¹

Menettelyllisten oikeuksien merkitys on ollut korostunut myös kansainvälisessä keskustelussa koskien ympäristöllistä päätöksentekoa. Tämä ilmenee muun muassa siinä, että Rio de Janeiron ympäristöä ja kehitystä koskevassa julistuksessa vuodelta 1992 kansalaisten osallistumiseen perustuva ympäristöpäätöksenteko nähtiin parhaana mahdollisena vaihtoehtona. Julistuksen 10 periaatteessa asia todetaan seuraavasti:

”Ympäristökysymyksiä hoidetaan parhaiten siten, että kaikki asianomaiset kansalaiset osallistuvat sopivalla tasolla. Kansallisella tasolla jokaisen tulee tarvittaessa saada julkisten viranomaisten hallussa olevia ympäristöä koskevia tietoja, mukaan lukien tiedot vaarallisista materiaaleista ja toimenpiteistä omissa yhteisöissään, ja jokaisella tulee olla mahdollisuus osallistua

¹ HE 309/1993 vp, s. 67/I.

päätöksentekoprosessiin. Valtioiden on helpotettava ja rohkaistava kansalaisten tietoisuuden kasvua ja osallistumista saattamalla tiedot laajalti saataviksi. Kansalaiset saavat oikeuden käyttää oikeus- ja hallintoprosesseja, mukaan lukien oikaisu- ja muutoksenhakuoikeus.”²

Menettelyllisillä oikeuksilla on muitakin avuja kuin osallisuuden tukeminen. Menettelyllisten oikeuksien kautta pyritään parantamaan myös aineellisten ratkaisujen sisältöä. Ympäristöä koskevat moniulotteiset ongelmat edellyttävät eri alojen asiantuntemusta ja niihin liittyy erilaisia arvotarkoituksia. Näihin tekijöihin liittyvä asiantuntemus on siten hankittava monesta eri lähteestä. Menettelyllisten oikeuksien etuna on lisäksi, että ne kiinnittävät huomion ympäristöllisen päätöksenteon dynaamisuuteen. Ympäristöä koskevat päätökset ovat epävarmuuteen perustuvia prosesseja. Vain osallistumisen ja osallistamisen myötä voidaan tuottaa sellaista informaatiota, jonka kautta ympäristökysymyksiin liittyvää epävarmuutta voidaan hallita. Menettelyllisten oikeuksien päästään myös aineellisia oikeuksia paremmin kiinni niihin määrittelyprosesseihin, joissa ympäristöongelmat ja niiden ratkaisut konstruoidaan. Osallistumisoikeudet voidaan nähdä näin ollen myös olennaisena osana ympäristösääntelylle tyypillisten joustavien normien täydentämistä.

Osallistumisoikeuksien toteutumisen kannalta tärkein kansainvälinen instrumentti on vuonna 1998 solmittu Århusin yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (SopS 122/2004).³ Käytän sopimuksen rakennetta apuna sen arvioimiselle, mistä *elementeistä* tehokas osallisuus ympäristölliseen päätöksentekoon koostuu.

Århusin sopimus rakentuu kolmen pilarin varaan. Nämä ovat *oikeus informaatioon, yleisön oikeus osallistua ympäristöä koskevaan päätöksentekoon ja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus*. Kullakin sopimuspuolella on velvollisuus varmistaa, että viranomaiset antavat ympäristöä koskevia tietoja niitä pyytävälle kohtuullisessa ajassa. Tämän lisäksi sopimuspuolten pitää huolehtia siitä, että viranomaisilla on hallussaan ajanmukaista ja tehokkaasti hyödynnettävissä olevaa ympäristöä koskevaa tietoa. Relevantin ja saatavilla olevan ympäristöinformaation lisäksi yleisöllä on oltava mahdollisuus osallistua ympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Århusin sopimus vahvistaa edelleen myös muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuksia.

Osallisuus ympäristölliseen päätöksentekoon rakentuu siten kolmesta pääasiallisesta elementistä: oikeus informaatioon, oikeus osallistua päätöksentekoon ja muutoksenhakuoikeus. Muutoksenhakuoikeus on siten vain *yksi tekijä* arvioitaessa jokaisen oikeutta osallistua elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

3. Arvio lakiehdotuksista

Kuten edellä todettiin, merkitsee PL 20§ perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan. Arvioitaessa käsillä olevia lakiehdotuksia tulee siten arvioida, mikä

² Periaatteen suomenkielinen teksti, ks. esim. Ympäristöministeriön ja Ulkoasiainministeriön julkaisu, UNCED: YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssi Rio de Janeiro 3. – 14.6.1992, 1993.

³ Osallistumisoikeuksia sisältyy muihinkin kansainvälisiin ympäristösopimuksiin. Vanhemmista sopimuksista löytyy erityisesti muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden turvaavia säännöksiä. Ks. esim. Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan välinen ympäristönsuojelusopimus (SopS 75–76/1976) art. 3. Uudemmissa ympäristösopimuksissa osallistumisoikeuksien kirjo on laajempi. Ks. mm. yleissopimus valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista (SopS 67/1997) art. 2 (6) ja art. 4 (2); yleissopimus teollisuusonnettomuuksien rajojen yli ulottuvista vaikutuksista (SopS 26/2000) art. 9; vuoden 1992 Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelua koskeva yleissopimus (SopS 2/2000) art. 17; yleissopimus Koillis-Atlantin merellisen ympäristön suojelusta (SopS 51/1998) art. 9 ja yleissopimus maasta toiseen ulottuvien vesistöjen ja kansainvälisten järvien suojelusta ja käytöstä (SopS 71/1996) art. 16.

tämän toimeksiannon merkitys on ja miten se suhteutuu perus- ja ihmisoikeuksien muodostamaan kokonaisuuteen.

Lakiehdotuksissa lähdetään siitä, että muutoksenhaku hallinto-oikeuden päätöksistä korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäisi valituslupaa. Kyse on siten muutoksenhakuoikeuden rajaamisesta nykytilaan verrattuna. Tällä hetkellä hallintopäätökseen on mainituissa laeissa mahdollisuus hakea muutosta pääosin kahdesti: ensin valittamalla hallinto-oikeuteen ja sen jälkeen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Muutosta perustellaan hallituksen esityksessä sillä, että korkeimpaa hallinto-oikeutta pyritään kehittämään hallintolainkäyttöä ohjaavaksi ylimmäksi tuomioistuimeksi, mikä puolestaan edellyttää, että sillä on riittävät mahdollisuudet keskittyä niiden asioiden ratkaisemiseen, joista on erityisen tärkeää saada korkeimman oikeusasteen ratkaisu. Hallituksen esityksessä todetaan samoin, että nykyinen muutoksenhakujärjestelmä voi olla oikeusturvan kannalta perusteltu, mutta toisaalta se on myös omiaan johtamaan pidentyneisiin prosesseihin ja kustannuksiin. Pyrkimys prosessien sujuvoittamiseen mainitaan myös keskeisenä perusteena ehdotetuille muutoksille.

Mainitsin edellä, että osallisuus ympäristölliseen päätöksentekoon muodostuu useasta elementistä. Muutoksenhaun rajaamista on näin ollen syytä tarkastella sitä taustaa vasten, missä määrin se kaventaa osallistumisoikeutta ottaen huomioon ympäristön- ja luonnonsuojelulainsäädännön muodostaman kokonaisuuden.

Ympäristönsuojelulaki sisältää lukuisia säännöksiä, joiden tavoitteena on vahvistaa jokaisen osallisuutta ympäristölliseen päätöksentekoon. YSL:n mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimintaan on oltava lupa. Lupajärjestelmä itsessään on keskeinen keino pitää huolta siitä, että tehokas osallistuminen päätöksentekoon on mahdollista. Lupaviranomaisella on mm. velvollisuus hankkia lausuntoja (YSL 42§), samoin sen on ennen asian ratkaisemista varattava asianosaisille tilaisuus tehdä muistutuksia (YSL 43§). Muille kuin asianosaisille on edelleen varattava tilaisuus ilmaista mielipiteensä (43§) lupa-asian johdosta. Tämän lisäksi lupa-asioissa on noudatettava hallintolaissa säädettyjä määräyksiä kuulemisesta. Kun lupaviranomainen tutkii ympäristöluvan myöntämisen edellytyksiä, sen on edelleen otettava huomioon asiassa annetut lausunnot ja tehdyt muistutukset ja mielipiteet (YSL 48§). *Vesilaissa* lähtökohdat ovat vastaavat (ks. VL 11 luku).

Maa-ainelain lähtökohta on samoin se, että maa-ainesten ottamiseen on oltava lupa. Maa-aineslupaa koskeva hakemus laukaisee kuulemisvelvollisuuden. MaL:n 13§:n mukaan hakemuksesta on kuulutettava kunnan ilmoitustaululla 30 päivän ajan. Tämän ohella kunnan on varattava ottamisalueen sisältävään kiinteistöön rajoittuvien kiinteistöjen ja muiden alueiden omistajille ja haltijoille tilaisuus tulla kuulluiksi, paitsi milloin se on ilmeisen tarpeetonta. Jos hankkeella voi olla huomattavaa vaikutusta laajalla alueella tai lukuisten henkilöiden oloihin, hakemuksesta on lisäksi ilmoitettava ainakin yhdessä hankkeen vaikutusalueella yleisesti leviävässä sanomalehdessä.

Hallituksen ehdotuksessa esitetään myös, että *maankäyttö- ja rakennuslakia* muutetaan siten, että valituslupajärjestelmä ulottuisi tämän hetkistä laajempaan ryhmään asioita. MRL:n yhtenä tavoitteena on turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa (MRL 1§). Tätä tavoitetta konkretisoivat lukuisat säännökset, kuten esim. kaavoitusmenettely ja vuorovaikutusta koskeva MRL:n 8 luku.

Luonnonsuojelulakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että valituslupa vaadittaisiin myös LSL 49§:n 3 momentissa tarkoitettua Euroopan unionin (EU) lajisuojelua koskevista erityissäännöksistä poikkeamista.

LSL 49§:n 3 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi yksittäistapauksessa myöntää luvan poiketa 1 momentin kiellosta sekä 2 momentissa tarkoitettujen eläin- ja kasvilajien osalta 39 §:n, 42 §:n 2 momentin sekä 47 §:n 2 ja 5 momentin kielloista luontodirektiivin 92/43/ETY artiklassa 16 (1) mainituilla perusteilla. Vastaavasti lintudirektiivin 79/409/ETY artiklassa 1 tarkoitettujen lintujen osalta voidaan myöntää poikkeus sanotun direktiivin artiklassa 9 mainituilla perusteilla.

Mainitun sääntelyn tarkoituksena on suojata ns. tiukan suojelusääntelyn alaisia uhanalaisia lajeja. Tällaisia ovat mm. saimaannorppa (*Phoca hispida saimensis*) ja liito-orava (*Pteromys volans*). Luonnonsuojelullisesta näkökulmasta tarkastellen lajien suojelun tarve on erityisen painava, mikä voisi puoltaa sitä, että poikkeuksista voidaan valittaa myös korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Toisaalta mainitun luontodirektiivin artikla 16(1) mukaan jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle kahden vuoden välein erityisen komitean laatiman mallin mukainen kertomus 1 kohdan mukaisesti täytäntöönpannuista poikkeuksista. Komissio antaa lausuntonsa näistä poikkeuksista viimeistään kahdentoista kuukauden kuluessa kertomuksen vastaanottamisesta ja ilmoittaa siitä komitealle. Kyseessä on erityinen valvontamekanismi, joka toimii kansallisen rinnalla. Lintudirektiivistä tehtävistä poikkeuksista on samoin annettava komissiolle kertomus asiaa koskeva raportti vuosittain.

Jäsenvaltiolla on velvollisuus saattaa EU:n direktiivit tehokkaasti täytäntöön. Jos näin en tehdä, Euroopan komissio voi nostaa jäsenyyksvelvoitteiden noudattamista koskevan kanteen, jossa vaaditaan EU:n tuomioistuinta toteamaan, että jäsenmaa ei ole riittävällä tavalla saattanut voimaan jonkin direktiivin säännöksiä. Tämä puolestaan merkitsee, että lajiensuojelua valvoo tältä osin myös EU:n tuomioistuin. Mainittakoon tässä, että luonto- ja lintudirektiivin osalta kanteita on myös nostettu.

Lisäksi voi vielä todeta, että tiukan suojelusääntelyn lajit ovat luonteeltaan sellaisia, että on melko oletettavaa, että niitä koskevien päätösten kohdalla valituslupan edellytykset joka tapauksessa täyttyisivät. Edellä mainittu EU-ulottuvuus ja lajien erityinen luonne huomioon ottaen valituslupa ei nähdäkseni olisi ongelmallinen.

Lopuksi on syytä mainita laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutuksista (YVA 200/2005), jonka mukaan viranomaisen on huolehdittava siitä, että suunnitelman tai ohjelman ympäristövaikutukset selvitetään ja arvioidaan riittävässä määrin valmistelun kuluessa, jos suunnitelman tai ohjelman toteuttamisella saattaa olla merkittäviä ympäristövaikutuksia (YVA 3§). Ympäristövaikutusten arvioinnissa keskeistä on tarvittavien kuulemisten järjestäminen ja niiden tulosten huomioon ottamista päätöksenteossa.

Kuten edellä jo on mainittu, moniportainen valituslupajärjestelmä voidaan nähdä oikeusturvaa vahvistavana seikkana. Ympäristöperusoikeuteen sisältyvän osallistumisoikeuden kannalta keskeistä on, että jokaisella on mahdollisuus saada asianmukaista tietoa ympäristöasioista ja että jokaisella on oikeus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon mahdollisimman tehokkaasti. Osallisuusosoikeuden voidaan samoin katsoa pitää sisällään mahdollisuuden hakea hallintopäätökseen muutosta hallinto-oikeudelta. Oikeus vaikuttaa *ei kuitenkaan tarkoita rajoittamatonta osallistumisoikeutta*, eikä ympäristöperusoikeudesta nähdäkseni voida johtaa velvollisuutta tehdä mahdolliseksi kaikkien asioiden käsittelyä korkeimmassa oikeusasteessa, etenkin kun tämä väylä on auki valituslupan edellytysten täytyessä. Jos muutoksenhaun mahdollisuuksia kavennetaan, ympäristö- ja luonnonsuojelulakia edelleen kehitettäessä on kuitenkin syytä kiinnittää erityinen huomio siihen, että tehokas osallistuminen päätöksentekoon turvataan jo suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa.

Ympäristöperusoikeus on nähtävä osana perusoikeuksien kokonaisuutta. Tältä osin merkityksellinen on erityisesti perustuslain 21§, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi

asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Käsittelyn joutuisuus on siten osa oikeutta oikeusturvaan. Valituslupajärjestelmä voidaan nähdä keinona tehostaa asioiden käsittelyä. Vaikka valituslupa vääjäämättä kaventaa mahdollisuutta asian oikeudelliseen käsittelyyn, sille on kuitenkin löydettävissä perustelu perusoikeusjärjestelmän sisältä. Lisäksi on otettava huomioon edellä lyhyesti esitelty osallisuutta tukevat lähtökohdat käsillä olevissa ympäristö- ja luonnonsuojelulaeissa. Muutoksenhaku on vain yksi osatekijä osallisuutta tukevien seikkojen kokonaisuudessa. En näe valituslupajärjestelmän laajentamista niin olennaisena heikennyksenä, että sillä olisi kokonaisuus huomioon ottaen merkitystä lainsäätämisyjärjestyksen kannalta.

Tätä päätelmää tukee osaltaan myös perustuslakivaliokunnan uudempi käytäntö, jonka mukaan perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että valituslupajärjestelmän johdonmukaista kehittämistä ja laajentamista jatketaan. Perustuslakivaliokuntahan on hiljattain jopa esittänyt, että olisi syytä arvioida, tulisiko hallintolainkäyttölakia syytä muuttaa siten, että valituslupasääntely olisi pääsääntö, jolloin poikkeuksista siihen säädettäisiin erikseen.⁴

4. Johtopäätös

Edellä esitetyn perusteella totean, että käsillä olevat lakiehdotukset eivät ole ympäristöperusoikeuden näkökulmasta sillä tavoin osallisuus oikeutta kaventavia, etteikö lakiehdotuksia voisi käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Turku, 4.9.2017

Kunnioittavasti,

Elina Pirjatanniemi
Professor i statsrätt och folkrätt

⁴ PeVL 55/2014 vp.