

Täysistunto

Torstai 4.5.2017 klo 16.00—17.31

3. Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden ympäristöä koskevien hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamiseksi

Hallituksen esitys HE 43/2017 vp

Lähetekeskustelu

Toinen varapuhemies Arto Satonen: Lähetekeskustelua varten esitellään päiväjärjestyksen 3. asia. Puhemiesneuvosto ehdottaa, että asia lähetetään ympäristövaliokuntaan, jolle perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan on annettava lausunto.

Keskustelu

17.03 **Satu Hassi vihr:** Arvoisa puhemies! Suhtaudun hallituksen esitykseen epäillen. [Hälinää]

Toinen varapuhemies Arto Satonen: Anteeksi, pyydän, että kuullaan puhujaa. — Olkaa hyvä.

Hallitushan esittää säästöjen ja sujuvoittamisen nimissä merkittävää huononnusta ympäristölakien toteutumisen valvontaan. Valituslupajärjestelmä laajennettaisiin koskemaan kaikkia keskeisiä ympäristölakeja. Valituslupan ehdot olisivat tiukat, ja lupia tullaan todennäköisesti, tähänastisen kokemuksen valossa, myöntämään vain vähän. Se, että useimmissa ympäristöasioissa tulee käytännössä olemaan vain yksi valitusaste, tulee lisäämään päätösten sisällön sattumanvaraisuutta ja myöskin oikeudellista epätasa-arvoa.

Tässä on siis kyseessä merkittävä oikeudellinen muutos meidän oikeusvaltioomme. Sitä perustellaan säästöillä, jotka kuitenkin hallituksen esityksen perustelujen arvion mukaan olisivat vain 300 000—700 000 euroa. Toinen perustelu on päätösten käsittelyn kokonaishäiriön lyheneminen, mutta täksi lyhenemiseksikin arvioidaan vain noin 10 prosenttia. Eli melko vähäisten arvioitujen etujen vuoksi toteutettaisiin merkittävä heikennys kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen vaikutusmahdollisuuksiin ja ympäristölakien toteutumisen valvontaan.

Valituslupa voidaan myöntää vain oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaamiseksi, ilmeisen virheen korjaamiseksi tai muusta painavasta syystä. Toisin sanoen kynnys olisi erittäin korkealla. On todennäköistä, että monet merkittävänkään alueelliset ongelmat eivät tulisi läpäisemään valituslupan kynnystä. On myös todennäköistä, että valituslupahakemuksia tulee kaatumaan siksi, että kansalaisilla ja kansalaisjärjestöilläkään ei ole riittävää asiantuntemusta pätevän hakemuksen tekemiseen. Sen sijaan yrityksillä on paljon paremmat mahdollisuudet palkata asiantuntevia juristeja tekemään valituslupahakemuksia, jotka voivat menestyä.

Pöytäkirjan asiakohta PTK 48/2017 vp

Tähänastisten tilastojen mukaan valituslupia myönnetään melko kitsaasti eli joka viidennessä — joka seitsemännessä tapauksessa toissa vuonna myönnettiin valituslupa. Korkein hallinto-oikeus on muuttanut alemman oikeusasteen päätöksiä neljäsosassa—viidesosassa päätöksiä silloin, kun on ollut kyse ympäristönsuojelu-, vesitalous- ja maa-aineslakien mukaisista asioista, mikä on melko paljon. Joka neljäs — joka viides alemman oikeusasteen päätös on siis todettu korkeimmassa hallinto-oikeudessa virheelliseksi. Tämähän tarkoittaa sitä, että hallinto-oikeuksien ympäristöosaamisen taso eri puolilla maata vaihtelee ja korkein hallinto-oikeus on joutunut virheellisiä päätöksiä korjaamaan.

Ympäristöasiathan ovat usein hyvin monimutkaisia, ja myös vaikutukset ympäristöön voivat olla laajat ja koskea kovin monia kansalaisia. Siksi on usein perusteltua, että valitusta voidaan käsitellä kahdessa asteessa. Pidänkin hyvin todennäköisenä, että hallituksen esityksen mukainen muutos johtaisi ympäristölle vahingollisten päätösten ja myös ympäristölainsäädännön vastaisten päätösten lisääntymiseen. Hallituksen esityksessä, sen perusteluissa, kuitenkin todetaan, ettei muutoksilla olisi välittömiä ympäristövaikutuksia. Tämä arvio ei näytä perustuvan mihinkään, ei ainakaan mihinkään syvälliseen analyysiin. Kuitenkin muutoksenhakuoikeus ympäristöasioissa on Suomen perustuslaissa ja monissa kansainvälisissä sopimuksissa turvattu kansalaisen perusoikeus. Sen rajoittamisen tulisi pohjautua huolelliseen analyysiin rajoituksen vaikutuksista, ja sitä edellytystä tämän hallituksen esityksen valmistelu ei täytä.

Arvoisa puhemies! Ympäristön tuhoamista useimmissa tapauksissa ei voi perua. Pidän onnettomana, jos heikennämme ympäristölakien toteutumisen valvontaa ja sen myötä laittomia, ympäristölle vahingollisia päätöksiä tulee lisää.

17.08 Jani Mäkelä ps: Arvoisa puhemies! Hallitus esityksessään ehdottaa eräiden ympäristöasioiden muutoksenhaun uudistamista niin, että hallinto-oikeuden päätöksestä valittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäisi jatkossa valituslupaa. Olen periaatteellisesti tällaisten valituslupa-asioiden järkevöittämisen kannalla. Suomi on oikeusvaltio, meidän tulee lähtökohtaisesti luottaa siihen, että meidän hallinto-oikeutemme tekevät oikeita päätöksiä. Aivan kaikessa ei tarvita automaattista valitusoikeutta korkeimmalle tasolle. Se maksaa, kuormittaa ja vie aikaa, vaikka muutoksia tulee kuitenkin melkoisen vähän. Mielestäni on mielekästä keskittää ylempään oikeusasteeseen niitä valituksia, joilla voi olla juridista mielenkiintoa, sen sijaan, että luotaisiin nykyisenkaltaisen valitusautomaatti, jota käytännössä kuitenkin monesti väärinkäytetään vain asioiden jarruttamiseksi.

17.09 Timo Heinonen kok: Arvoisa herra puhemies! Hyvät edustajakollegat! Nykyinen hallitus keväällä 2015 otti erityisesti esille rakentamisen, asumisen ja ympäristön, ja hallitusohjelmaneuvotteluissa tätä kokonaisuutta varten perustettiin oma erityinen työryhmä tarkastelemaan sitä, miten saisimme näitä hankkeita etenemään ja liikkeelle. Meillä Suomessahan erilaiset lupaprosessit vievät tällä hetkellä äärimmäisen paljon aikaa. Kun ympäristölupaa jonotetaan tällä hetkellä noin 17 kuukautta ja sen päälle tulevat sitten erilaiset valitukset, niin se yksin tarkoittaa jo useamman vuoden odotusta.

Lupajonossa seisoo tällä hetkellä asiantuntija-arvioiden mukaan jopa 14 000 uutta työpaikkaa ja noin 3 miljardin euron investoinnit. Vielä muutama vuosi sitten, ennen tämän hallituksen aloittamista, lupajonossa oli lähes 3,6 miljardin investoinnit, eli hivenen tämä hallitus on pystynyt tätä lupakäsittelyä nopeuttamaan ja purkamaan tätä jonoa. Mutta edelleen siis 3 miljardin investoinnit ja 14 000 työpaikkaa seisovat erilaisissa lupajonoissa.

Pöytäkirjan asiakohta PTK 48/2017 vp

Tässä esityksessä hallitusohjelman mukaisesti rakentamis- ja ympäristöasioita siirretään niin, että valitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää ensin valitusluvan saamista. Valituslupajärjestelmä esitetään otettavaksi käyttöön ympäristönsuojelulain, vesilain ja maa-aineslain mukaisissa asioissa. Eräissä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa valituslupajärjestelmä on jo aiemmalla päätöksellä käytössä. Esityksessä ehdotetaan valituslupajärjestelmän soveltamisalaa laajennettavaksi uusiin maankäyttö- ja rakennuslain asiaryhmiin ja valituslupajärjestelmän tarkistamista hallintolainkäyttölain säännösten mukaisesti niin, että valituslupaa muutoksenhaun edellytyksenä ei enää kytkettäisi viranomaisen päätöksen muuttumiseen hallinto-oikeudessa. Tämän jälkeen valituslupajärjestelmä olisi kattavasti käytössä kaikissa kaava-asioissa ja muissa kunnan viranomaisen ratkaisultaan kuuluvissa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa. Luonnonsuojelulaissa käytössä olevaa valituslupajärjestelmää esitetään laajennettavaksi siten, että se kattaisi myös luonnonsuojelulain 49 §:n 3 momentissa tarkoitettua Euroopan unionin lajisuojelua koskevista erityissäännöksistä poikkeamista koskevat päätökset.

Itse pidän myönteisenä sitä, että me teemme luvituksen sujuvoittamista ja — niin kuin tässä aiemmin on tullut jo esille — että näitä valituksia pystyttäisiin hillitsemään niin, että oikeusasteessa käsiteltäisiin niitä merkittävimpiä hankkeita. Eli ei pidä tehdä mallia, missä ei valitusta olisi lainkaan mahdollista tehdä, mutta tuo valituslupajärjestelmä on varmasti hyvin perusteltu, kun ottaa huomioon sen, että meillä ympäristölupaa jonotetaan tällä hetkellä siis noin 17 kuukautta ja sen päälle tulevat sitten erilaiset valitukset.

Arvoisa puhemies! Itse toivoisin, että hallitus etenisi myös tietynlaisessa käsittelytakuuajattelussa eli annettaisiin tarkempia sitovia määräaikoja erilaisten kaavoitus- ja lupaprosessien käsittelylle. Sen jälkeen varsin perusteltua olisi ajattelu, että myöhästynyt lupa on hyväksytty lupa, eli pidettäisiin kiinni niistä aikatauluista, joita tehdään. Tällainen malli on käytössä joissakin Euroopan maissa, eli mallia sieltä saisimme ja saisimme investointeja ja uusia työpaikkoja tähän maahan syntymään.

17.14 Riitta Myller sd: Arvoisa puhemies! Tähän esitykseen pitää paneutua todella syvällisesti niissä valiokunnissa, joissa tämä on käsitelty, ja uskon, että näin tullaan tekemään ainakin ympäristövaliokunnassa.

Tämähän on nyt jatkoa sille samalle hallituksen politiikalle, jota edustivat maankäyttö- ja rakennuslakiin muutama viikko sitten tehty, täälläkin käsitelty muutokset, missä elykeskusten tehtäviä rajattiin ja vastuuta siirrettiin sen huolehtimisesta, että päätökset ovat lainmukaisia kansalaisille. Nyt puolestaan ollaan kansalaisilta viemässä niitä mahdollisuuksia pois, joilla he voisivat edes teoreettisesti huolehtia siitä, että lainmukaisia päätöksiä tehdään, tai sellaisia päätöksiä, jotka ovat ympäristön ja luonnon kannalta oikeita. Jopa monet ympäristövirkamiehet ovat jo olleet huolissaan siitä, mennäänkö tässä sujuvoittamisessa nyt liian nopeaa tahtia eikä kyetä selvittämään sitä, mitä vaikutuksia on näillä päätöksillä, joita nyt sitten tehdään ilmeisesti hallitusohjelman kirjausten perusteella, eikä sitten kyetä todellakaan analysoimaan sitä, mikä näitten kaikkien päätösten yhteisvaikutus on ympäristön tilaan mutta myös ihmisten oikeussuojaan ja yhdenvertaisuuteen.

Kyllä tässä todella nyt vaaditaan sitä, että hetkeksi pysähdytään miettimään sitä, minkalaista Suomea me olemme rakentamassa, missä osassa siinä ovat ympäristö ja kansalaisten oikeudet.

Pöytäkirjan asiakohta PTK 48/2017 vp

17.16 Ben Zyskowicz kok: Arvoisa herra puhemies! Suomi on eurooppalainen ja pohjoismainen oikeusvaltio, ja siihen kuuluu luonnollisesti se, että viranomaisten päätöksistä pysyy valittamaan riippumattomaan tuomioistuimeen. Onko tilanteen sitten oltava se, että jokainen voi valittaa kaikesta ja kaikkiin oikeusasteisiin? Minun mielestäni tilanteen ei pidä olla sellainen. Päinvastoin olemme nähneet hyvin monia tilanteita, joissa näitä valitusoikeuksia käytetään niiden alkuperäisen tarkoituksen vastaisesti nimenomaan erilaisten hankkeiden jarruttamiseen ja viivästyttämiseen. Kun jossakin kunnassa tai kaupungissa vaikkapa yksimielinen valtuusto on päätenyt johonkin kaavaratkaisuun, niin vuosikautia voivat halutessaan eri tahot valituskierröksillä viivästyttää valtuuston tahdon toteutumista. Minun mielestäni on erinomainen asia, että nykyinen hallitus on lähtenyt rajoittamaan tarpeettomia valitusoikeuksia, joilla tarpeettomasti vaikeutetaan ja haitataan erilaisten järkevien hankkeiden, järkevien kaavoitusratkaisujen etenemistä.

Täällä todettiin, että valiokunnissa asiaa on tarkoin ja huolellisesti tarkasteltava. Siitä olen luonnollisesti samaa mieltä, mutta se tavoite, että säilytämme oikeusturvan, pidämme kiinni oikeusvaltioperiaatteestamme mutta pyrimme estämään aiheetonta asioiden viivästyttämistä, on mielestäni aivan oikea.

17.18 Satu Hassi vihr: Arvoisa puhemies! Ympäristövaliokunnassa ainakin tähän mennessä on vallinnut täysi yksimielisyys siitä, että kaikki se, mitä voidaan tehdä käsittelyjen sujuvoittamiseksi vaarantamatta ympäristönsuojelun tasoa ja ympäristölakien toteutumista, pitää tehdä, esimerkiksi parantamalla viranomaisten välistä tiedonvaihtoa, sitä että viranomaiset kysyvät tarpeellisia tietoja toinen toisiltaan sen sijaan, että luvanhakijan tarvitsi olla viranomaisten välinen postikonttori.

Edustaja Heinonen luetteli suuria lukuja siitä, miten monta työpaikkaa seisoo ja miten monen miljoonan investoinnit odottavat lupia. Haluaisin nyt kuitenkin huomauttaa, että pääosa tästä odotuksesta johtuu ihan siitä, että viranomaiset käsittelevät asiaa, vain pieni osa johtuu valituksista. Läheskään kaikista ympäristöluvista ei valiteta. Eli toivoisin, että nyt säilytettäisiin suhteellisuudentaju myöskin siinä, miten paljon valitukset hidastavat prosesseja.

Hallituksen esityksen perustelujen arvion mukaan käsittelyajat lyhenisivät 10 prosenttia, mikä on mielestäni aika pieni etu näin merkittävästä muutoksesta meidän laillisuusperiaatteeseemme. Sitten annettiin sellainen mielikuva, että tehdyt valitukset korkeimmalle hallinto-oikeudelle alemman hallinto-oikeuden päätöksistä olisivat pääosin perusteettomia. Kuitenkin tähän mennessä monien ympäristölakien kohdalla joka viides — joka neljäs alemman hallinto-oikeuden päätös on muutettu korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Ei tämä mitenkään luo vaikutelmaa siitä, että valitukset kohoonaan olisivat valtaosin olleet perusteettomia. [Ben Zyskowiczin välihuuto]

17.20 Timo Heinonen kok: Arvoisa herra puhemies! Omassa puheenvuorossani kyllä hyvin selkeästi toin esille sen, että nämä 3 miljardin investoinnit ovat lupajonossa, missä osana ovat nämä valitukset, mutta toin selkeästi esille sen, että esimerkiksi ympäristölupaa jo ennen niitä valituksia jonotetaan 17 kuukautta. Ja sitten kerroin, että jos sen päälle tulee valituksia, jotka ovat aika yleisiä ja jopa ketjutettuja aika ajoin, niin se tarkoittaa vuosien odotusta. Sen takia omassa puheenvuorossani toin esille myös vähän jatkoajattelua tähän eli tätä käsittelytakuuajattelua, että meillä olisi erilaisissa lupaprosesseissa sitovat käsittely-

Pöytäkirjan asiakohta PTK 48/2017 vp

ajat, ja jos niissä ei pysytä, niin silloin olisi ajattelu, että myöhästynyt lupa on hyväksytty lupa, niin kuin ymmärtääkseni esimerkiksi Hollannissa on käytössä.

Päätöksiin pystyy tämänkin jälkeen siis hakemaan muutosta. Muutoksenhaku tulee siis toimimaan jatkossakin, ja päätöksistä pystytään myös valittamaan. Nämä eivät tässä ole poistumassa, se että tehtäisiin päätöksiä ilman näitä periaatteita, jotka oikeusvaltioon luonnollisesti kuuluvat. Mutta niin kuin edustaja Zyskowicz edellä toi esille, meillä on paljon niitä tilanteita, missä samoista hankkeista eri vaiheissa — kaavoitusvaiheessa, sen jälkeen rakennuslupavaiheessa, sen jälkeen seuraavassa vaiheessa — samat henkilöt tekevät valituksia ja ketjuttavat niitä, ja kyllä tämän tyyppiseen pitää myös viranomaisten pystyä puuttumaan. Ja pidän myös myönteisenä sitä, että esimerkiksi ely-keskusten roolia on nyt muutettu siten, että he toimivatkin sinne kuntiin ja kaavoittajiin päin neuvoa antaen, konsultoiden — ei niin, että he odottavat, että ensin tehdään päätös, mistä toinen virkamies valittaa, vaan niin, että yhteisessä pöydässä etsitään ratkaisu, joka on sitten kaikkien kannalta, niin ympäristön, luonnon kuin sitten hankkeenkin kannalta, hyvä.

17.22 Marisanna Jarva kesk: Arvoisa puhemies! Tämä aihehan on varsin tuttu varsinkin tuolla meillä pohjoisessa Suomessa, missä esimerkiksi matkailuyritysten hankkeet jumittuvat. Nämä ovat erittäin tärkeitä työpaikkoja erityisesti näissä pienissä kunnissa, jotka elävät matkailusta, ja ikävä kyllä siellä yksittäinen ihminen voi tosiaan näillä valituskierteillä pysäyttää lähes kaikki merkittävät investoinnit kunnassa, ja tämä on ikävää. Tämä on kiusaamista, johon ei voida lainsäädännöllä tällä hetkellä puuttua, koska kyse ei ole suoraan yhteen ihmiseen kohdistuvasta kiusaamisesta vaan siitä, että käytännössä hankaloitetaan koko kunnan toimintaa tällä. Kun on näitä tutkimuksia ja selvityksiä nyt tehty yrityksistä, niin lasketaan, että jopa 3 miljardin euron edestä näitä investointeja tämän lupabyrokratian ja valitusten takia on jumissa. Pelkästään valitusten takia noin miljardin euron verran arvioidaan olevan jumissa, ja kun tiedetään, että keskimäärin noin kolme vuotta menee yrityksillä siitä, että ne ovat päättäneet investoida, siihen, että se lopulta toteutuu ja yritys on saanut luvat ja valitusprosessit käytyä läpi, niin kyllä siinä vaiheessa monesti nämä hankkeet ovat jo ohi, ja tällä tavalla merkittävällä tavalla vaikeutetaan meillä työllistämistä Suomessa. Tämä on sellainen asia, jossa viimeistään nyt on tärkeää päästä eteenpäin.

Samalla sitten tässä lupabyrokratiassa ylipäättänsä pitäisi myös päästä siihen yhden luukun periaatteeseen, niin että niin kansalaiset kuin erityisesti yrittäjät voivat jatkossa hoitaa nämä lupa-asiansa sillä yhdellä hakemusmenettelyllä mahdollisimman paljon, yhden luukun kautta. Näitä prosesseja on tärkeää yhdistää. Tämä myös vähentää julkisia menoja merkittävästi, koska eri virkamiehet eivät käsittele niitä samoja papereita eri organisaatioissa.

On tärkeää monen eri asian kannalta viedä tätä esitystä eteenpäin.

17.24 Pauli Kiuru kok: Arvoisa puhemies! Sujuvoittaminen ja normien vähentäminen on hyvä tavoite ja hallitusohjelman mukaista. Maankäyttö- ja rakennuslain käsittelyn yhteydessä tätä työtä jo tehtiin, kun elyjen roolia valittavana viranomaisena rajattiin.

On kuitenkin tärkeää säilyttää oikeusturva ja oikeusvaltioperiaatteet, ja sen takia tämäkin asia on huolellisesti käsiteltävä valiokunnissa. Varsinainen kysymykseni ja toiveeni oikeastaan itse asiassa tässä yhteydessä onkin arvoisalle puhemiehelle, kun hieman jäi epäselväksi: missä valiokunnissa oli tarkoitus tämä asia tulla käsittelemään?

Pöytäkirjan asiakohta PTK 48/2017 vp

17.25 Martti Mölsä ps: Arvoisa puhemies! Tämä hallituksen esitys on tarpeellinen monestakin syystä. Kun kerran on kysymys lähetekeskustelusta, niin otan esille nämä ammattivalittajat, jotka aiheuttavat paljon työtä viranomaisille. Ei ole tosiaan kysymys mistään pienestä vaivasta, ja siksi näkisinkin, että tämäkin asia otetaan vakavasti valiokuntakäsittelyssä esille ja puututaan voimakkaasti siihen, koska se on pelkkää kiusantekoa melko pitkälle — tiedän omastakin kunnasta tällä hetkellä nyt sitten yhden tapauksen. Rakennushankkeita pystytään siirtämään melko pitkälle, ja se ei ole mikään pieni asia.

17.26 Ben Zyskowicz kok: Arvoisa puhemies! Edustaja Mölsä äskeisessä puheenvuorossaan nosti esiin ammattivalittajat. Toinen ryhmä, jonka voi mainita, ovat sellaiset nimbyihmiset, jotka kiivaasti vastustavat jotain, vaikkapa sosiaalisin perustein lähistölle rakennettavaa asuntolaa, ja käyttävät kaikki mahdolliset keinot hankkeen viivästyttämiseen, mukaan lukien valittaminen kaikkiin mahdollisiin oikeusasteisiin kaikissa mahdollisissa prosessin vaiheissa.

Esitän valiokunnille harkittavaksi, että he tässä yhteydessä, juuri näiden ehkä kaikkein pahimpien ammattivalittajien toiminnan vähentämiseksi, harkitsisivat nykyistä laajempaa kuluvastuuta valittajalle tietyissä tilanteissa, joissa valitus on täysin aiheeton ja valittajat häviävät juttunsa. Mehän tiedämme, että on oikeudenkäyntimaksut — muistaakseni 250 euroa hallinto-oikeudessa, 500 euroa korkeimmassa hallinto-oikeudessa — mutta tällaisten ammattivalittajien kohdalla, kun aiheutetut vahingot voivat olla satojatuhansia, miljoonia euroja hankkeiden viivästyttämisestä, mielestäni tulisi harkita jonkinlaisia kuluriskejä, esimerkiksi vastapuolen kulujen osalta, mikä voisi omalta osaltaan olla hillitsemässä tarpeettomia, aiheettomia valituksia. Kuitenkin tulee tietysti toimia se huomioiden, että — kuten aikaisemmin sanoin — oikeusvaltioon kuuluu se, että viranomaisen päätöksestä pystyy valittamaan: tällaiseen ensimmäiseen valitukseen ei tietysti voi täysin kohtuuttomia maksuja tai kuluriskejä asettaa.

Keskustelu päättyi.

Asia lähetettiin ympäristövaliokuntaan, jolle perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan on annettava lausunto.