

[Etusivu](#) > Muutoksenhakumahdollisuus, joka ei kuulu YVA:n, IPPC-direktiivin tai teollisuuden päästöistä annetun direktiivin, tiedonsaannin ja ympäristövastuudirektiivin soveltamisal

Muutoksenhakumahdollisuus, joka ei kuulu YVA:n, IPPC-direktiivin tai teollisuuden päästöistä annetun direktiivin, tiedonsaannin ja ympäristövastuudirektiivin soveltamisal

## 1.1. Päätökset, toimet tai laiminlyönnit, jotka koskevat tiettyjä toimia, jotka kuuluvat EU:n ympäristölainsäädännön soveltamisalaan mutta eivät kuulu YVA-direktiivin (ympäristövaikutusten arviointi) tai teollisuuden päästöistä annetun direktiivin soveltamisalaan

1) Mitkä ovat sovellettavat kansalliset lakisäätteiset säännöt, jotka koskevat sellaisten yksityishenkilöiden ja kansalaisjärjestöjen asiavaltuutta, jotka haluavat a) käyttää hallinnollisia muutoksenhakukeinoja ja b) hakea muutosta kansallisessa tuomioistuimessa päätökseen, toimeen tai laiminlyöntiin liittyviin menettelyihin ja sen sisältöön? Erityisesti tässä tarkoitetaan edellytyksiä ja huomautusten esittämiseen sovellettavia määräaikoja. Miten tehokasta on asioiden vireillepano kansallisissa tuomioistuimissa, kun otetaan huomioon unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö ja siihen liittyvä kansallinen oikeuskäytäntö?

Luontodirektiivi ja lintudirektiivi on pantu Suomessa täytäntöön pääasiassa luonnonsuojelulain (1096/1996). Luonnonsuojelulain mukainen valitusoikeus on laajempi kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (HOL) yleissäännöksen mukaan erityisesti tiettyjen kansalaisjärjestöjen osalta. Valitusoikeus on niillä, joiden oikeutta tai etua asia saattaa koskea. Muissa kuin korvausta koskevissa asioissa valitusoikeus on myös asianomaisella kunnalla. Muissa kuin korvausta sekä tietyissä poikkeuslupaa koskevissa asioissa on valitusoikeus myös sellaisella rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen. Luonnonsuojeluohjelman hyväksymistä koskevasta valtioneuvoston päätöksestä on valitusoikeus myös mainitunlaisella valtakunnallisella yhteisöllä ja maanomistajien etua valvovalla valtakunnallisella yhteisöllä.

Lisäksi haittaa kärsivällä henkilöllä sekä edellä mainituilla paikallisilla ja alueellisilla ympäristöjärjestöillä on oikeus saattaa ympäristöviranomaisessa vireille hallintopakon käyttämistä koskeva asia luonnonsuojelulain vastaisiin toimiin puuttumiseksi (57 §:n 2 momentti). Viranomainen voi sille tehdyn vaatimuksen johdosta kieltää asianomaista jatkamasta tai toistamasta tekoa tai laiminlyöntiä ja sakon tai velvoittaa hänet poistamaan oikeudenvastaisen tilan tai korjaamaan laiminlyönнин. Asian vireille pannut taho voi hakea hallintovalituksella muutosta viranomaisen päätökseen hylätä hallintopakkoa koskeva vaatimus ja olla ryhtymättä toimiin.

Kotimaisiin ja ulkomaisiin kansalaisjärjestöihin sovelletaan periaatteessa samoja sääntöjä, mutta käytännössä ulkomaisten järjestöjen voidaan vain harvoin katsoa olevan edellä mainituissa säännöksissä tarkoitettuja paikallisia tai alueellisia järjestöjä.

Metsästyslain mukaan luonnonsuojelulakia vastaavia säännöksiä valitusoikeudesta sovelletaan myös Suomen riistakeskuksen päätöksiin, jotka koskevat poikkeuksia tietyistä luontodirektiivin ja lintudirektiivin mukaisista kielloista.

Vesipolitiikan puitedirektiivin soveltamisalaan kuuluvien toimintojen kannalta ympäristönsuojelulain (YSL) ja vesilain säännökset ovat merkityksellisiä (YSL:n valitusoikeutta koskevia säännöksiä on käsitelty myös edellä kappaleessa 1.8.2). Nämä lait kattavat vesipolitiikan puitedirektiivin 11 artiklassa luetellut ennakkolista hyväksyntää tai sääntelyä edellyttävät vesiin vaikuttavat toiminnat. Molemmissa laeissa on tuomioistuinmenettelyä koskevia erityissäännöksiä. Säännökset ovat vesilainsäädännön yhteisestä historiasta johtuen hyvin samankaltaisia, minkä lisäksi lakien mukaiset lupa-asiat on mahdollista käsitellä yhdessä aluehallintovirastossa.

YSL:n ja vesilain mukainen valitusoikeus on jossain määrin laajempi kuin HOL:n yleissäännöksen mukaan, kattaen myös henkilöt, joiden oikeutta tai etua asia saattaa koskea. Myös kansalaisjärjestöjen valitusoikeudesta on säädetty, mikä kattaa rekisteröidyt yhdistykset tai säätiöt, joiden tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuinympäristön viihtyisyyden edistäminen ja joiden toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät. Samat säännöt koskevat myös ulkomaisia järjestöjä. Lisäksi tietyillä viranomaisilla on YSL:n ja vesilain nojalla valitusoikeus.

Suomessa hallinnolliseen menettelyyn ei kuulu yleistä sisäistä tarkistusmenettelyä eli päätöksen uudelleentarkastelua päätöksen tehneen tai ylemmän hallinnollisen viranomaisen toimesta. Joissakin asioissa erityislainsäädännössä on kuitenkin säädetty oikaisuvaatimusmenettelystä. Edellä mainituissa säädöksissä on vain muutamia säännöksiä oikaisuvaatimusmenettelystä, esimerkiksi YSL:ssä ja vesilaissa on säädetty oikaisuvaatimusmenettelystä lakien mukaisen luvan saaneita toimintoja koskevien tarkkailusuunnitelmien hyväksymisen osalta. Tämä tarkoittaa, että useimmissa ympäristöllisissä päätöksissä valitusaika on 30 päivää ja muutoksenhakuviranomainen on alueellisesti toimivaltainen hallinto-oikeus tai YSL:n ja vesilain mukaisten ympäristö- ja vesitalouslupien osalta Vaasan hallinto-oikeus.

Hallintolain ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (HOL) oikeussuojan saatavuutta koskevat säännökset ovat keskeisiä myös arvioitaessa oikeussuojan saatavuutta ympäristöasioissa. Suomen ympäristölainsäädännössä on kuitenkin paljon oikeussuojan saatavuuteen liittyvää erityissääntelyä etenkin koskien ympäristöjärjestöjen oikeusasemaa, mikä on ympäristöoikeuden erityispiirre. Tämä erityissääntely on 1990-luvulta lähtien vähitellen laajentunut kattamaan suuren joukon ympäristöön vaikuttavia toimintoja ja päätöksiä. Eri lakien oikeussuojan saatavuutta koskevissa säännöksissä on yksityiskohdissa eroja, mistä syystä kokonaiskuvan saaminen voi olla vaikeaa. Esimerkiksi joissain tilanteissa valitusoikeus on vain paikallisilla ja alueellisilla ympäristöjärjestöillä, kun valitusoikeus toisissa tilanteissa kattaa myös valtakunnalliset järjestöt. Århusin sopimuksella ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöllä on ollut tärkeä rooli tässä lainsäädännön ja korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön kehityksessä, mutta kansallisessa oikeuskäytännössä on lisäksi korostettu kansallisen lainsäädännön johdonmukaisuuden vaatimusta (katso KHO 2004:76, KHO 2011:49 ja KHO 2019:97). Kansallisen oikeuskäytännön valossa oikeussuojan saatavuus ja pääsy tuomioistuimeen on ympäristöasioissa turvattu tehokkaasti.

2) Mikä on hallinnollisen muutoksenhaun (jos sellainen on käytössä) ja tuomioistuimessa tapahtuvan muutoksenhaun (jos käytössä) soveltamisala? Kattaako se sekä menettelyjen että asiasisällön laillisuuden?

Suomessa hallinnolliseen menettelyyn ei kuulu yleistä sisäistä tarkistusmenettelyä eli päätöksen uudelleentarkastelua päätöksen tehneen tai ylemmän hallinnollisen viranomaisen toimesta. Joissakin asioissa erityislainsäädännössä on kuitenkin säädetty oikaisuvaatimusmenettelystä. Oikaisuvaatimuksen käsittelevä viranomainen voi arvioida sekä päätösten menettelyllistä että sisällöllistä lainmukaisuutta. Tuomioistuimen toimivalta ja velvollisuus asian selvittämiseen ovat vastaavat kuin muissakin hallintovalituksen kohteena olevissa asioissa. Arviointi kattaa valituksen kohteena olevan päätöksen menettelyllisen ja sisällöllisen lainmukaisuuden, samoin kuin päätöksen perusteena olevat asiakirjat ja muun selvityksen.

3) Edellytetäänkö, että hallinnolliset muutoksenhakumenettelyt on saatettu loppuun ennen asian vireillepanoa tuomioistuimessa eli ennen kuin asia saatetaan tuomioistuimen käsiteltäväksi?

Suomessa hallinnolliseen menettelyyn ei kuulu yleistä sisäistä tarkistusmenettelyä eli päätöksen uudelleentarkastelua päätöksen tehneen tai ylemmän hallinnollisen viranomaisen toimesta. Joissakin asioissa erityislainsäädännössä on kuitenkin säädetty oikaisuvaatimusmenettelystä. Jos oikaisuvaatimusmenettelystä on säädetty, ei ole mahdollista ohittaa oikaisuvaatimusmenettelyä ja hakea muutosta päätökseen valittamalla suoraan tuomioistuimeen. Yleensä oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain se, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen, ellei hallintopäätöstä ole oikaisuvaatimuksen johdosta muutettu (laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 7 §). Esimerkkinä tässä kappaleessa kuvatussa oikaisuvaatimusmenettelyä koskevasta säännöksestä voidaan mainita vesilain mukainen kalatalousviranomaisen päätös kalatalousveloitteen toteuttamissuunnitelman hyväksymisestä; päätökseen tulee hakea oikaisua lupaviranomaiselta, eli aluehallintovirastolta.

4) Onko tarpeen osallistua hallinnollisen menettelyn julkiseen kuulemisvaiheeseen, esimerkiksi esittää huomautuksia tai osallistua kuulemiseen, jotta saa asiavaltuuden kansallisissa tuomioistuimissa?

Osallistuminen hallintomenettelyyn ei ole edellytyksenä valitusoikeudelle tuomioistuimessa.

5) Onko joitakin perusteita/perusteluja suljettu tuomioistuimessa tapahtuvan muutoksenhaun ulkopuolelle?

Lainsäädännössä ei ole suljettu mitään perusteita tai perusteluja muutoksenhaun ja oikeudellisen arvioinnin ulkopuolelle. Valituksessa esitetyt väitteet eivät ehdottomasti sido hallintotuomioistuinta. Tarvittaessa tuomioistuin arvioi päätöksen perusteena olevia asiakirjoja ja muuta selvitystä. Tuomioistuin on kuitenkin päätöksenteossaan sidottu esitettyihin vaatimuksiin.

6) Oikeudenmukainen, tasapuolinen - miten tätä sovelletaan kansallisella lainkäyttöalueella?

Kansallisessa lainsäädännössä ei ole erikseen säädetty tuomioistuinkäsittelyn oikeudenmukaisuudesta ja tasapuolisuudesta tässä luvussa tarkasteltujen ympäristöllisten päätösten osalta. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (HOL) mukaan valitusviranomaisen, tai hallintotuomioistuimen, on huolehdittava menettelyn johtamisesta ja asian selvittämisestä. Ympäristönsuojelulain (YSL) ja vesilain mukaisissa valitusasioissa valtakunnallisesti toimivaltaisessa Vaasan hallinto-oikeudessa asioiden käsittelyyn osallistuu kaksi luonnontieteen ja tekniikan alan asiantuntijatuomaria riittävän asiantuntemuksen varmistamiseksi. Myös korkeimmassa hallinto-oikeudessa asiantuntijatuomarit osallistuvat YSL:n ja vesilain mukaisten asioiden käsittelyyn. Asian selvittämiseen liittyen hallintotuomioistuimen on HOL:n mukaan hankittava oma-aloitteisesti selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat. Tuomioistuimen omasta aloitteestaan kutsumalle todistajalle samoin kuin valtion nimeämälle todistajalle maksetaan korvaus valtion varoista. Valituksen kohteena olevan päätöksen tehnyt viranomainen osallistuu hallintotuomioistuinmenettelyyn ja sen on oikeudenkäynnissä otettava huomioon tasapuolisesti yleiset ja yksityiset edut (HOL 37 §).

7) Miten kansallisessa lainsäädännössä pannaan täytäntöön määrite 'nopea'?

EU:n ympäristölainsäädännön alaan kuuluvia päätöksiä koskevassa kansallisessa lainsäädännössä ei ole erikseen säädetty tuomioistuinkäsittelyn viivytyksettömyydestä. Hallintotuomioistuimissa käsiteltävien valitusten käsittelyajoille ei useimpien asiaryhmien osalta ole asetettu määräaikoja. Perustuslain mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa.

8) Voidaanko kieltomääräyksiä hakea? Jos voidaan, mitkä ovat menettelylliset vaatimukset, jotta sellainen voidaan myöntää? Sovelletaanko kuhunkin alaan muita kuin yleisiä kansallisia säännöksiä?

Myös ympäristöasioissa sovellettavana pääsääntönä päätösten täytäntöönpanossa on, että valituskelpoista hallintopäätöstä ei saa panna täytäntöön ennen kuin tavanomaiset muutoksenhakekeinot on käytetty loppuun eli päätös on saanut lainvoiman. Tästä seuraa, että valituksen tekeminen tässä luvussa kuvatusta ympäristöllisestä päätöksestä, kuten vesitalousluvasta tai luonnonsuojelulain mukaista kieltoa koskevasta poikkeuksesta, yleensä automaattisesti siirtää sen täytäntöönpanoa. Poikkeuksena tästä valituksen lykkäävästä vaikutuksesta on tilanne, jossa hallintoviranomainen tiettyjen edellytysten täytyessä määrää, että toiminta voidaan muutoksenhausta huolimatta aloittaa lupapäätöstä noudattaen. Tuomioistuimella on toimivalta arvioida tällaista määräystä, ja keskeyttää täytäntöönpano siitä huolimatta. (Täytäntöönpanomääräyksiä on kuvattu tarkemmin kappaleessa 1.7.2.).

9) Mitkä ovat kustannuksia koskevat säännöt, jotka koskevat muutoksenhakua näillä aloilla? Mitkä ovat mahdolliset seuraukset, jos asia hävitään tuomioistuimessa? Mitkä ovat suoja-toimet, joilla estetään kohtuuttomat kustannukset? Sisältyykö niihin nimenomainen lakisääteinen viittaus vaatimukseen, jonka mukaan kustannukset eivät saa olla kohtuuttomia?

Hallintotuomioistuimissa asian käsittelystä peritään muutoksenhakijalta seuraavat oikeudenkäyntimaksut valitusasteesta riippuen (vuoden 2019 alusta lukien):

- hallinto-oikeus: 260 euroa
- korkein hallinto-oikeus: 510 euroa.

Oikeudenkäyntimaksun lisäksi ei peritä muita maksuja käsittelyn eri vaiheista. Oikeudellisen avustajan palkkio muodostaa pääosan hallintotuomioistuinmenettelyn kuluista, mutta oikeudellisen avustajan käyttö ei ole aina tarpeen. Oikeudenkäynnin osapuoli on velvollinen korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan. Tyypillisesti hallintotuomioistuinmenettelystä aiheutuvat kustannukset ovat suhteellisen alhaiset. (Lisätietoa kuluista löytyy kappaleesta 1.7.3.).

## 1.2. Päätökset, toimet tai laiminlyönnit, jotka koskevat strategisesta ympäristöarvioinnista (SEA) annetun direktiivin 2001/42/EY[1] kansallisen täytäntönpäytäntönsäädännön noudattamiseksi noudatettavia hallinnollisia menettelyjä

1) Mitkä ovat sovellettavat kansalliset lakisäätöiset säännöt, jotka koskevat sellaisten yksityishenkilöiden ja kansalaisjärjestöjen asiavaltuutta, jotka haluavat a) käyttää hallinnollisia muutoksenhakekeinoja ja b) hakea muutosta kansallisessa tuomioistuimessa päätökseen, toimeen tai laiminlyöntiin liittyvien menettelyjen osalta? Erityisesti tässä tarkoitetaan edellytyksiä ja muutoksenhakuun sovellettavia määräaikoja. Miten tehokasta on asioiden vireillepano kansallisissa tuomioistuimissa, kun otetaan huomioon unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö ja siihen liittyvä kansallinen oikeuskäytäntö?

Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointiin (SOVA) voi hakea muutosta vain kyseisen suunnitelman tai ohjelman hyväksymismenettelyn yhteydessä. Tämä tarkoittaa käytännössä, että säännökset suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia koskevasta muutoksenhausta vaihtelevat tapauksesta ja kyseessä olevaan suunnitelmaan tai ohjelmaan sovellettavasta laista riippuen. Laissa viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (SOVA-laki, 200/2005) on oikeussuojan saatavuuden osalta vastaava viittaus sektorilainsäädäntöön kuin YVA-laissa hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnin osalta.

Valtioneuvoston asetuksessa viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (347/2005) on luettelo niistä suunnitelmista ja ohjelmista, joista on tehtävä SOVA-lain mukainen ympäristöarviointi. Osan näistä suunnitelmista ja ohjelmista, kuten maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, hyväksyy valtioneuvosto, ja eräät muut, kuten tulvariskien hallintasuunnitelmat, ministeriö. Valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriön päätökseen haetaan muutosta valittamalla suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Muut suunnitelmat hyväksytään aluetasolla, kuten alueelliset jätesuunnitelmat. Jätelain mukaan ELY-keskukset (elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset) hyväksyvät alueelliset jätesuunnitelmat. Näistä alueellisista päätöksistä valitetaan alueelliseen hallinto-oikeuteen.

Valitusoikeus on sillä, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Kunnallisvalitusta lukuun ottamatta ei ole actio popularis -tyyppistä yleistä oikeutta hakea muutosta tuomioistuimessa. Lainsäädännössä ei myöskään ole yleisesti säännöksiä ympäristö- tai muiden järjestöjen valitusoikeudesta. Ympäristöjärjestöjen valitusoikeudesta on säädetty useimmissa niissä ympäristöalan säädöksissä, joita sovelletaan SOVA-asetuksessa lueteltuihin suunnitelmiin ja ohjelmiin.

Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) mukaisiin kunnallisiin maankäytön suunnitelmiin (yleiskaavat tai asemakaavat) haetaan muutosta kunnallisvalituksella alueellisessa hallinto-oikeudessa. Valitusoikeus on asianosaisten lisäksi kaikilla kunnan jäsenillä. Näihin kuuluvat myös rekisteröidyt yhdistykset, joiden kotipaikka on kunnassa. Lisäksi valitusoikeus on rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä toimialaansa kuuluvissa asioissa toimialueellaan.

Edellä todetun lisäksi myös kansallisesti valtakunnallisilla järjestöillä on valitusoikeus maakuntakaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä tietyin laissa säädettyin edellytyksin. Koska kaavoja koskeviin päätöksiin haetaan muutosta kunnallisvalituksella, on tuomioistuimen oikeudellinen arviointi tiukemmin sidottu muutoksenhakijan esittämiin valitusperusteisiin. Kunnallisvalituksen kassatorisesta luonteesta poiketen MRL:n säännökset antavat muutoksenhakutuomioistuimelle mahdollisuuden tehdä kaavaan oikaisunluonteisia korjauksia. Muutoin menettelyyn sovelletaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain yleisiä säännöksiä.

Laissa vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä on viittaus SOVA-lakiin, ja sen mukaan vesienhoitosuunnitelman ja merenhoitosuunnitelman osana esitettävään ympäristöselostukseen sovelletaan SOVA-lakia. Valtioneuvoston vesienhoitosuunnitelman tai merenhoitosuunnitelman hyväksymistä koskevaan päätökseen voi hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Valitusoikeus on sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös saattaa vaikuttaa, asianomaisella kunnalla, yleistä etua valvovilla viranomaisilla sekä sellaisella rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön- tai luonnonsuojelun edistäminen ja jonka toiminta-alueella vesienhoitosuunnitelma koskee.

Laissa tulvariskien hallinnasta on tulvariskien hallintasuunnitelmaan osana esitettävän ympäristöselostuksen osalta vastaava viittaus SOVA-lakiin kuin vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetussa laissa. Maa- ja

metsätalousministeriön tulvariskien hallintasuunnitelman hyväksymistä koskevaan päätökseen haetaan muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Valitusoikeus on sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös saattaa vaikuttaa, asianomaisella kunnalla, maakunnan liitolla ja alueen pelastustoimella, yleistä etua valvovilla viranomaisilla sekä sellaisella rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön- tai luonnonsuojelun taikka vesivarojen käytön edistäminen ja jonka toiminta-alueetta tulvariskien hallintasuunnitelma koskee.

Laissa liikennejärjestelmästä ja maanteistä viitataan myös SOVA-lakiin valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman osalta. Valtioneuvoston liikennejärjestelmäsuunnitelman hyväksymistä koskevaan päätökseen voi hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Ahvenanmaalla SOVA-menettelystä säädetään samassa maakuntalaissa kuin YVA-menettelystäkin (landskapslag om miljökonsekvensbedömning, 2018:31). Lain 3 luvun SOVA-menettelyä koskevia säännöksiä sovelletaan Ahvenanmaan maakuntahallituksen ja kuntien hyväksymiin suunnitelmiin ja ohjelmiin. Valitukset tehdään joko Ahvenanmaan hallinto-oikeuteen tai korkeimpaan hallinto-oikeuteen valituksen kohteena olevan hyväksymispäätöksen tehneestä hallintoviranomaisesta riippuen.

Ahvenanmaalla on oma kaavoitusta ja rakentamista koskeva maakuntalaki (plan- och bygglag för landskapet Åland, 2008:102). Maakuntalaissa säädetään kahdesta kaavatasosta, eli yleis- ja asemakaavoista. Samoin kuin niitä vastaavat MRL:n mukaiset kaavat, kunta tekee myös näitä kaavoja koskevat hyväksymispäätökset, ja niihin haetaan muutosta kunnallisvalituksella Ahvenanmaan hallinto-oikeudessa. Asianosaisten ja kunnan jäsenten lisäksi valitusoikeus on rekisteröidyllä alueellisella yhteisöllä toimialaansa kuuluvissa asioissa.

Hallintolain ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (HOL) oikeussuojan saatavuutta koskevat säännökset ovat keskeisiä myös arvioitaessa oikeussuojan saatavuutta ympäristöasioissa. Suomen ympäristölainsäädännössä on kuitenkin paljon oikeussuojan saatavuuteen liittyvää erityissääntelyä etenkin koskien ympäristöjärjestöjen oikeusasemaa, mikä on ympäristöoikeuden erityispiirre. Tämä erityissääntely on vähitellen laajentunut kattamaan suuren joukon ympäristöön liittyviä suunnitelmia ja ohjelmia. Eri lakien oikeussuojan saatavuutta koskevissa säännöksissä on yksityiskohdissa eroja, mistä syystä kokonaiskuvan saaminen voi olla vaikeaa. Esimerkiksi joissain tilanteissa valitusoikeus on vain paikallisilla ja alueellisilla ympäristöjärjestöillä, kun valitusoikeus toisissa tilanteissa kattaa myös valtakunnalliset järjestöt. Kansallisen oikeuskäytännön valossa oikeussuojan saatavuus ja pääsy tuomioistuimeen on ympäristöasioissa turvattu tehokkaasti.

2) Mikä on hallinnollisen muutoksenhaun (jos käytössä) ja tuomioistuimessa tapahtuvan muutoksenhaun (jos käytössä) soveltamisala? Kattaako se sekä menettelyjen että asiasisällön laillisuuden?

Tuomioistuimen toimivalta ja tutkimisvallan laajuus määräytyvät suunnitelman tai ohjelman hyväksymistä koskevan päätöksen mukaisesti. SOVA-lain 11 §:n mukaan ympäristöarvioinnin puuttumiseen voi vedota suunnitelmaa tai ohjelmaa koskevassa muutoksenhaussa.

3) Edellytetäänkö, että hallinnolliset muutoksenhakumenettelyt on saatettu loppuun ennen asian vireillepanoa tuomioistuimessa eli ennen kuin asia saatetaan tuomioistuimen käsiteltäväksi?

Suomessa hallinnolliseen menettelyyn ei kuulu yleistä sisäistä tarkistusmenettelyä eli päätöksen uudelleentarkastelua päätöksen tehneen tai ylemmän hallinnollisen viranomaisen toimesta. Joissakin asioissa erityislainsäädännössä on kuitenkin säädetty oikaisuvaatimusmenettelystä. Tällä hetkellä SOVA-direktiivin kattamien suunnitelmien ja ohjelmien osalta ei ole tällaisia säännöksiä.

4) Onko tarpeen osallistua hallinnollisen menettelyn julkiseen kuulemisvaiheeseen, esimerkiksi esittää huomautuksia tai osallistua kuulemiseen, jotta saa asiavaltuuden kansallisissa tuomioistuimissa?

Osallistuminen hallinnolliseen menettelyyn ei ole edellytyksenä valitusoikeudelle tuomioistuimessa.

5) Voidaanko kieltomääräyksiä hakea? Jos voidaan, mitkä ovat menettelylliset vaatimukset, jotta sellainen voidaan myöntää? Sovelletaanko kuhunkin alaan muita kuin yleisiä kansallisia säännöksiä?

Myös ympäristöasioissa sovellettavana pääsääntönä päätösten täytäntöönpanossa on, että valituskelpoista hallintopäätöstä ei saa panna täytäntöön ennen kuin tavanomaiset muutoksenhakekeinot on käytetty loppuun eli päätös on saanut lainvoiman. Tästä seuraa, että valituksen tekeminen tässä luvussa kuvatusta ympäristöllisestä

päätöksestä, kuten maankäyttö- ja rakennuslain kaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä, yleensä automaattisesti siirtää sen täytäntöönpanoa. Poikkeuksena tästä valituksen lykkäävästä vaikutuksesta on tilanne, jossa hallintoviranomainen tiettyjen edellytysten täytyessä määrää, että suunnitelma tulee voimaan muutoksenhausta huolimatta. Tuomioistuimella on toimivalta arvioida tällaista määräystä, ja keskeyttää täytäntöönpano siitä huolimatta. (Täytäntöönpanomääräyksiä on kuvattu tarkemmin kappaleessa 1.7.2.).

6) Mitkä ovat kustannuksia koskevat säännöt, jotka koskevat muutoksenhakua näillä aloilla? Mitkä ovat mahdolliset seuraukset, jos asia hävitään tuomioistuimessa? Mitkä ovat suoja-toimet, joilla estetään kohtuuttomat kustannukset? Sisältyykö niihin nimenomainen lakisääteinen viittaus vaatimukseen, jonka mukaan kustannukset eivät saa olla kohtuuttomia?

Hallintuomioistuimissa asian käsittelystä peritään muutoksenhakijalta seuraavat oikeudenkäyntimaksut valitusasteesta riippuen (vuoden 2019 alusta lukien):

- hallinto-oikeus: 260 euroa
- korkein hallinto-oikeus: 510 euroa.

Oikeudenkäyntimaksun lisäksi ei peritä muita maksuja käsittelyn eri vaiheista. Oikeudellisen avustajan palkkio muodostaa pääosan hallintotuomioistuinmenettelyn kuluista, mutta oikeudellisen avustajan käyttö ei ole aina tarpeen. Oikeudenkäynnin osapuoli on velvollinen korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan. Tyypillisesti hallintotuomioistuinmenettelystä aiheutuvat kustannukset ovat suhteellisen alhaiset. (Lisätietoa kuluista löytyy kappaleesta 1.7.3.).

### 1.3. Niihin hallinnollisiin menettelyihin liittyvät päätökset, toimet tai laiminlyönnit, joita on noudatettava, jotta täytetään Århusin yleissopimuksen 7 artiklassa esitetyt yleisön osallistumista koskevat vaatimukset niiden suunnitelmien ja ohjelmien osalta, joihin ei sovelleta strategisesta ympäristöarvioinnista (SEA) annetussa direktiivissä 2001/42/EY[2] vahvistettuja menettelyjä

1) Mitkä ovat sovellettavat kansalliset lakisääteiset säännöt, jotka koskevat sellaisten yksityishenkilöiden ja kansalaisjärjestöjen asiavaltuutta, jotka haluavat a) käyttää hallinnollisia muutoksenhakekeinoja ja b) hakea muutosta kansallisessa tuomioistuimessa päätökseen, toimeen tai laiminlyöntiin liittyvien menettelyjen osalta? Erityisesti tässä tarkoitetaan edellytyksiä ja muutoksenhakuun sovellettavia määräaikoja. Miten tehokasta on asioiden vireillepano kansallisissa tuomioistuimissa, kun otetaan huomioon unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö ja siihen liittyvä kansallinen oikeuskäytäntö?

Viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain (SOVA-laki, 200/2005) 3 §:ssä säädetään viranomaisen yleisestä velvollisuudesta selvittää suunnitelman tai ohjelman ympäristövaikutukset, jos suunnitelman tai ohjelman toteuttamisella saattaa olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. Tämä yleinen velvollisuus ei rajoitu vain SOVA-direktiivin alaan kuuluviin suunnitelmiin ja ohjelmiin, jotka on lueteltu kappaleessa 2.2 kuvatussa valtioneuvoston asetuksessa. SOVA-laissa on oikeussuojan saatavuuden osalta vastaava viittaus sektorilainsäädäntöön kuin YVA-laissa hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnin osalta. Tämä tarkoittaa käytännössä, että säännökset suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia koskevasta muutoksenhausta vaihtelevat tapauksesta ja kyseessä olevaan suunnitelmaan tai ohjelmaan sovellettavasta laista riippuen.

Edellä kappaleessa 2.2. kuvattujen SOVA-direktiivin ja Suomen SOVA-lain soveltamisalaan kuuluvien suunnitelmien ja ohjelmien lisäksi on useita muitakin suunnitelmia ja ohjelmia, jotka ovat merkityksellisiä arvioitaessa oikeussuojan saatavuutta ympäristöasioissa. Yleisesti ottaen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (HOL) säännöksiä valitusoikeudesta ja oikeussuojan saatavuudesta sovelletaan valtion viranomaisten hyväksymiin suunnitelmiin ja ohjelmiin ja kuntalain kunnallisvalitusta koskevia säännöksiä paikallisten viranomaisten hyväksymiin suunnitelmiin ja ohjelmiin.

Ympäristönsuojelulaissa (YSL) säädetään ilmanlaadusta ja sen parantamisesta annetun direktiivin (2008/50/EY)

mukaisten ilmansuojelusuunnitelmien, tiettyjen ilman epäpuhtauksien kansallisten päästöjen vähentämisestä annetun direktiivin (2016/2284/EU) mukaisen kansallisen ilmansuojeluohjelman ja ympäristömelun arvioinnista ja hallinnasta annetun direktiivin (2002/49/EY) mukaisten meluntorjunnan toimintasuunnitelmien laatimisesta. Ilmansuojelusuunnitelmat laatii kunta (YSL 145 §) ja kansallisen ilmansuojeluohjelman valmistelee ympäristöministeriö valtioneuvoston vahvistettavaksi (YSL 149 c §). Meluntorjunnan toimintasuunnitelmat laatii puolestaan kunta tai Väylävirasto kyseessä olevasta alueesta riippuen (YSL 152 §). Osallistumismenettelyitä koskevat säännökset takaavat kaikille yksityishenkilöille ja kansalaisjärjestöille mahdollisuuden osallistua näiden suunnitelmien valmisteluun ja päivitykseen (YSL 147 §, 149 c §, 152 § ja 204 §). YSL:ssä ei ole erikseen säädetty oikeussuojan saatavuudesta näihin suunnitelmiin liittyen. Tätä on perusteltu sillä, että merkityksellisissä EU:n direktiiveissä ei ole oikeussuojan saatavuutta koskevia vaatimuksia, sekä suunnitelmien luonteella yleisiä puitteita kansallisille ja alueellisille toimenpiteille luovina instrumentteina. Kuka tahansa voi kuitenkin tehdä kantelun eduskunnan oikeusasiamiehelle tai oikeuskanslerille, jos toimivaltaiset viranomaiset lyövät laimin velvollisuutensa laatia edellä mainittuja suunnitelmia tai eivät suunnitelmia laadittaessa noudata osallistumismenettelyä koskevia tai muita merkityksellisiä säännöksiä.

Suomen lainsäädännön erityissääntely oikeussuojan saatavuudesta ja erityisesti järjestöjen valitusoikeudesta ympäristöasioissa on vähitellen laajentunut kattamaan suuren joukon ympäristöön liittyviä suunnitelmia ja ohjelmia. Eri lakien oikeussuojan saatavuutta koskevissa säännöksissä on yksityiskohdissa eroja, mistä syystä kokonaiskuvan saaminen voi olla vaikeaa. Kansallisen oikeuskäytännön valossa oikeussuojan saatavuus ja pääsy tuomioistuimeen on ympäristöasioissa turvattu tehokkaasti.

2) Mikä on hallinnollisen muutoksenhaun (jos käytössä) ja tuomioistuimessa tapahtuvan muutoksenhaun (jos käytössä) soveltamisala? Kattaako se sekä menettelyjen että asiasisällön laillisuuden?

Suomessa hallinnolliseen menettelyyn ei kuulu yleistä sisäistä tarkistusmenettelyä eli päätöksen uudelleentarkastelua päätöksen tehneen tai ylemmän hallinnollisen viranomaisen toimesta. Joissakin asioissa erityislainsäädännössä on kuitenkin säädetty oikaisuvaatimusmenettelystä. Tuomioistuimen toimivalta ja velvollisuus asian selvittämiseen ovat vastaavat kuin muissakin hallintovalituksen kohteena olevissa asioissa. Arviointi kattaa valituksen kohteena olevan päätöksen menettelyllisen ja sisällöllisen lainmukaisuuden, samoin kuin päätöksen perusteena olevat asiakirjat ja muun selvityksen. Kun kunnallisen viranomaisen päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksella, tuomioistuin on tiukemmin sidottu muutoksenhakijan esittämiin valitusperusteisiin.

3) Edellytetäänkö, että hallinnolliset muutoksenhakumenettelyt on saatettu loppuun ennen asian vireillepanoa tuomioistuimessa eli ennen kuin asia saatetaan tuomioistuimen käsiteltäväksi?

Suomessa hallinnolliseen menettelyyn ei kuulu yleistä sisäistä tarkistusmenettelyä eli päätöksen uudelleentarkastelua päätöksen tehneen tai ylemmän hallinnollisen viranomaisen toimesta. Joissakin asioissa erityislainsäädännössä on kuitenkin säädetty oikaisuvaatimusmenettelystä. Jos oikaisuvaatimusmenettelystä on säädetty, ei ole mahdollista ohittaa oikaisuvaatimusmenettelyä ja hakea muutosta päätökseen valittamalla suoraan tuomioistuimeen. Yleensä oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain se, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen, ellei hallintopäätöstä ole oikaisuvaatimuksen johdosta muutettu.

4) Onko tarpeen osallistua hallinnollisen menettelyn julkiseen kuulemisvaiheeseen, esimerkiksi esittää huomautuksia tai osallistua kuulemiseen, jotta voidaan saada asiavaltuus kansallisissa tuomioistuimissa?

Osallistuminen hallinnolliseen menettelyyn ei ole edellytyksenä valitusoikeudelle tuomioistuimessa.

5) Voidaanko kieltomääräyksiä hakea? Jos voidaan, mitkä ovat menettelylliset vaatimukset, jotta sellainen voidaan myöntää? Sovelletaanko kuhunkin alaan muita kuin yleisiä kansallisia säännöksiä?

Myös ympäristöasioissa sovellettavana pääsääntönä päätösten täytäntöönpanossa on, että valituskelpoista hallintopäätöstä ei saa panna täytäntöön ennen kuin tavanomaiset muutoksenhakekeinot on käytetty loppuun eli päätös on saanut lainvoiman. Tästä seuraa, että valituksen tekeminen tässä luvussa kuvattua ympäristöllisestä päätöksestä yleensä automaattisesti siirtää sen täytäntöönpanoa. Poikkeuksena tästä valituksen lykkäävästä vaikutuksesta on tilanne, jossa hallintoviranomainen tiettyjen edellytysten täytyessä määrää, että suunnitelma tulee voimaan muutoksenhausta huolimatta. Tuomioistuimella on toimivalta arvioida tällaista määräystä, ja keskeyttää täytäntöönpano siitä huolimatta. (Täytäntöönpanomääräyksiä on kuvattu tarkemmin kappaleessa 1.7.2.).

6) Mitkä ovat kustannuksia koskevat säännöt, jotka koskevat muutoksenhakumahdollisuutta näillä aloilla? Mitkä ovat mahdolliset seuraukset, jos asia hävitään tuomioistuimessa? Mitkä ovat suojatoimet, joilla estetään kohtuuttomat kustannukset? Sisältyykö niihin nimenomainen lakisääteinen viittaus vaatimukseen, jonka mukaan kustannukset eivät saa olla kohtuuttomia?

Hallintuomioistuimissa asian käsittelystä peritään muutoksenhakijalta seuraavat oikeudenkäyntimaksut valitusasteesta riippuen (vuoden 2019 alusta lukien):

- hallinto-oikeus: 260 euroa
- korkein hallinto-oikeus: 510 euroa.

Oikeudenkäyntimaksun lisäksi ei peritä muita maksuja käsittelyn eri vaiheista. Oikeudellisen avustajan palkkio muodostaa pääosan hallintotuomioistuinmenettelyn kuluista, mutta oikeudellisen avustajan käyttö ei ole aina tarpeen. Oikeudenkäynnin osapuoli on velvollinen korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan. Tyypillisesti hallintotuomioistuinmenettelystä aiheutuvat kustannukset ovat suhteellisen alhaiset. (Lisätietoa kuluista löytyy kappaleesta 1.7.3.).

## 1.4. Päätökset, toimet tai laiminlyönnit, jotka koskevat myös suunnitelmia ja ohjelmia, jotka on laadittava EU:n ympäristölainsäädännön mukaisesti<sup>[3]</sup>

1) Mitkä ovat sovellettavat kansalliset lakisääteiset säännöt, jotka koskevat sellaisten yksityishenkilöiden ja kansalaisjärjestöjen asiavaltuutta, jotka haluavat a) käyttää hallinnollisia muutoksenhakekeinoja ja b) hakea muutosta kansallisessa tuomioistuimessa suunnitelman sisällön osalta? Erityisesti tässä tarkoitetaan edellytyksiä ja huomautusten esittämiseen sovellettavia määräaikoja. Miten tehokasta on asioiden vireillepano kansallisissa tuomioistuimissa, kun otetaan huomioon unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö ja siihen liittyvä kansallinen oikeuskäytäntö?

Edellä kappaleessa 2.2. kuvattujen SOVA-direktiivin ja Suomen SOVA-lain soveltamisalaan kuuluvien suunnitelmien ja ohjelmien lisäksi on useita muitakin suunnitelmia ja ohjelmia, jotka ovat merkityksellisiä arvioitaessa oikeussuojan saatavuutta ympäristöasioissa. Yleisesti ottaen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (HOL) säännöksiä valitusoikeudesta ja oikeussuojan saatavuudesta sovelletaan valtion viranomaisten hyväksyntään suunnitelmiin ja ohjelmiin ja kuntalain kunnallisvalitusta koskevia säännöksiä paikallisten viranomaisten hyväksyntään suunnitelmiin ja ohjelmiin.

Kappaleessa 2.3 on mainittu eräitä ympäristönsuojelulain (YSL) mukaisia suunnitelmia, sillä YSL:n säännöksiä sovelletaan ilmanlaadusta ja sen parantamisesta annetun direktiivin (2008/50/EY) mukaisten ilmansuojelusuunnitelmien, tiettyjen ilman epäpuhtauksien kansallisten päästöjen vähentämisestä annetun direktiivin (2016/2284/EU) mukaisen kansallisen ilmansuojeluohjelman ja ympäristömelun arvioinnista ja hallinnasta annetun direktiivin (2002/49/EY) mukaisten meluntorjunnan toimintasuunnitelmien laatimiseen.

Vesipolitiikan puitedirektiivi ja meristrategiadirektiivi on pantu Suomessa täytäntöön lailla vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä. Laissa on viittaus SOVA-lakiin, ja sen mukaan vesienhoitosuunnitelman ja merenhoitosuunnitelman osana esitettävään ympäristöselostukseen sovelletaan SOVA-lakia. Valtioneuvoston vesienhoitosuunnitelman tai merenhoitosuunnitelman hyväksymistä koskevaan päätökseen voi hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Valitusoikeus on sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös saattaa vaikuttaa, asianomaisella kunnalla, yleistä etua valvovilla viranomaisilla sekä sellaisella rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön- tai luonnonsuojelun edistäminen ja jonka toiminta-alueella vesienhoitosuunnitelma koskee.

Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 8 a luvussa säädetään merten aluesuunnittelun puitteista annetussa direktiivissä (2014/89/EU) tarkoitetusta merialuesuunnittelusta. Merialuesuunnitelmien laatimisesta vastaavat maakuntien liitot, joille kuuluu myös maakuntakaavoitus. MRL:ssä säädetään suunnittelumenettelystä ja eri tahojen osallistumisesta suunnitelmien valmisteluun. Merialuesuunnittelua koskevaa sääntelyä on kuitenkin kritisoitu, koska mahdollisuudesta hakea muutosta maakuntien liittojen merialuesuunnitelman hyväksymistä koskevaan päätökseen ei ole selkeästi säädetty. Merialuesuunnitelman sisältö ei ole vielä ollut tuomioistuimessa käsiteltävänä.

Tulvariskien arvioinnista ja hallinnasta annetun direktiivin (2007/60/EY) mukaisista tulvariskien hallintasuunnitelmista säädetään laissa tulvariskien hallinnasta, joka sisältää säännöksiä suunnittelumenettelystä sekä osallistumisesta ja vuorovaikutuksesta menettelyn aikana. Maa- ja metsätalousministeriön tulvariskien hallintasuunnitelman hyväksymistä koskevaan päätökseen haetaan muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Valitusoikeus on sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös saattaa vaikuttaa, asianomaisella kunnalla, maakunnan liitolla ja alueen pelastustoimella, yleistä etua valvovilla viranomaisilla sekä sellaisella rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön- tai luonnonsuojelun taikka vesivarojen käytön edistäminen ja jonka toiminta-alueella tulvariskien hallintasuunnitelma koskee. Muutoksenhakuun hulevesitulvariskien hallintasuunnitelman hyväksymistä koskevaan kunnan päätökseen sovelletaan, mitä maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään muutoksenhausta ja valitusoikeudesta asemakaavan hyväksymistä koskevaan päätökseen.

Suomen lainsäädännön erityissääntely oikeussuojan saatavuudesta ja erityisesti järjestöjen valitusoikeudesta ympäristöasioissa on vähitellen laajentunut kattamaan suuren joukon ympäristöön liittyviä suunnitelmia ja ohjelmia. Eri lakien oikeussuojan saatavuutta koskevissa säännöksissä on yksityiskohdissa eroja, mistä syystä kokonaiskuvan saaminen voi olla vaikeaa. Kansallisen oikeuskäytännön valossa oikeussuojan saatavuus ja pääsy tuomioistuimeen on ympäristöasioissa turvattu tehokkaasti.

2) Onko suunnitelman tai ohjelman hyväksymismuodolla merkitystä asiavaltuuden kannalta (ks. myös kohta 2.5 jäljempänä)?

Yleisesti ottaen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (HOL) säännöksiä valitusoikeudesta ja oikeussuojan saatavuudesta sovelletaan valtion viranomaisten hyväksymiin suunnitelmiin ja ohjelmiin. Valtioneuvoston yleisistunnon suunnitelman tai ohjelman hyväksymistä koskevaan päätökseen, samoin kuin tiettyihin ministeriön hyväksymispäätöksiin, haetaan muutosta valittamalla suoraan korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Alueellisen viranomaisen suunnitelman tai ohjelman hyväksymistä koskevaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla alueelliseen hallinto-oikeuteen.

Kuntalain kunnallisvalitusta koskevia säännöksiä sovelletaan paikallistason suunnitelmiin ja ohjelmiin. Kuntalain mukaan valitusoikeus on kaikilla kunnan jäsenillä asianosaisten lisäksi.

Lainsäätöelinten eli eduskunnan tai valtioneuvoston säädösten, kuten lakien ja asetusten, hyväksymistä koskevaan menettelyyn ei liity muutoksenhakumenettelyä. Tietyt suunnitelmat ja ohjelmat, kuten ilmastolain mukaiset ilmastopolitiikan suunnitelmat ja ilmastovuosikertomus, toimitetaan tiedoksi eduskunnalle, mutta voimassa olevan lainsäädännön mukaan suunnitelmien tai ohjelmien hyväksyminen ei kuulu eduskunnalle. HOL 8 §:n mukaan valtioneuvoston yleisistunnon päätöksestä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

3) Mikä on hallinnollisen muutoksenhaun (jos käytössä) ja tuomioistuimessa tapahtuvan muutoksenhaun (jos käytössä) soveltamisala? Kattaako se sekä menettelyjen että asiasisällön laillisuuden?

Tuomioistuimen toimivalta ja velvollisuus asian selvittämiseen ovat vastaavat kuin muissakin hallintovalituksen kohteena olevissa asioissa. Arviointi kattaa valituksen kohteena olevan päätöksen menettelyllisen ja sisällöllisen lainmukaisuuden, samoin kuin päätöksen perusteena olevat asiakirjat ja muun selvityksen.

4) Edellytetäänkö, että hallinnolliset muutoksenhakumenettelyt on saatettu loppuun ennen asian vireillepanoa tuomioistuimessa eli ennen kuin asia saatetaan tuomioistuimen käsiteltäväksi?

Suomessa hallinnolliseen menettelyyn ei kuulu yleistä sisäistä tarkistusmenettelyä eli päätöksen uudelleentarkastelua päätöksen tehneen tai ylemmän hallinnollisen viranomaisen toimesta. Joissakin asioissa erityislainsäädännössä on kuitenkin säädetty oikaisuvaatimusmenettelystä. Tällä hetkellä EU:n ympäristölainsäädännön mukaan laadittavaksi edellytetyjen suunnitelmien ja ohjelmien osalta ei ole tällaisia säännöksiä.

5) Onko tarpeen osallistua hallinnollisen menettelyn julkiseen kuulemisvaiheeseen, esimerkiksi esittää huomautuksia tai osallistua kuulemiseen, jotta saa asiavaltuuden kansallisissa tuomioistuimissa?

Osallistuminen hallinnolliseen menettelyyn ei ole edellytyksenä valitusoikeudelle tuomioistuimessa.

6) Onko joitakin perusteita/perusteluja suljettu tuomioistuimessa tapahtuvan muutoksenhaun ulkopuolelle (eli niitä ei hyväksytä)?

Lainsäädännössä ei ole suljettu mitään perusteita tai perusteluja muutoksenhaun ja oikeudellisen arvioinnin ulkopuolelle. Valituksessa esitetyt väitteet eivät ehdottomasti sido hallintotuomioistuinta. Tarvittaessa tuomioistuin arvioi päätöksen perusteena olevia asiakirjoja ja muuta selvitystä.

7) Oikeudenmukainen, tasapuolinen - miten tätä sovelletaan kansallisella lainkäyttöalueella?

Kansallisessa lainsäädännössä ei ole erikseen säädetty tuomioistuinkäsittelyn oikeudenmukaisuudesta ja tasapuolisuudesta tässä luvussa tarkasteltujen ympäristöllisten päätösten osalta. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (HOL) mukaan valitusviranomaisen, tai hallintotuomioistuimen, on huolehdittava menettelyn johtamisesta ja asian selvittämisestä. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa asiantuntijatuomarit osallistuvat ympäristönsuojelulain (YSL) ja vesilain sekä vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain mukaisten asioiden käsittelyyn. Asian selvittämiseen liittyen hallintotuomioistuimen on HOL:n mukaan hankittava oma-aloitteisesti selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat. Tuomioistuimen omasta aloitteestaan kutsumalle todistajalle samoin kuin valtion nimeämälle todistajalle maksetaan korvaus valtion varoista. Valituksen kohteena olevan päätöksen tehnyt viranomainen osallistuu hallintotuomioistuinmenettelyyn ja sen on oikeudenkäynnissä otettava huomioon tasapuolisesti yleiset ja yksityiset edut (HOL 37 §).

8) Miten kansallisessa lainsäädännössä pannaan täytäntöön määrite 'nopea'?

EU:n ympäristölainsäädännön alaan kuuluvia päätöksiä koskevassa kansallisessa lainsäädännössä ei ole erikseen säädetty tuomioistuinkäsittelyn viivytyksettömyydestä. Hallintotuomioistuimissa käsiteltävien valitusten käsittelyajoille ei useimpien asiaryhmien osalta ole asetettu määräaikoja. Perustuslain mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa.

9) Voidaanko kieltomääräyksiä hakea? Jos voidaan, mitkä ovat menettelylliset vaatimukset, jotta sellainen voidaan myöntää? Sovelletaanko kuhunkin alaan muita kuin yleisiä kansallisia säännöksiä?

Myös ympäristöasioissa sovellettavana pääsääntönä päätösten täytäntöönpanossa on, että valituskelpoista hallintopäätöstä ei saa panna täytäntöön ennen kuin tavanomaiset muutoksenhakekeinot on käytetty loppuun eli päätös on saanut lainvoiman. Tästä seuraa, että valituksen tekeminen ympäristöllisestä päätöksestä yleensä automaattisesti siirtää sen täytäntöönpanoa. Poikkeuksena tästä valituksen lykkäävästä vaikutuksesta eräiden suunnitelmien, kuten vesienhoitosuunnitelmien, hyväksymistä koskeva päätös voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta. Tuomioistuimella on toimivalta arvioida tällaista määräystä, ja keskeyttää täytäntöönpano siitä huolimatta (Täytäntöönpanomääräyksiä on kuvattu tarkemmin kappaleessa 1.7.2.).

10) Mitkä ovat kustannussäännöt, jotka koskevat muutoksenhakumahdollisuuteen liittyvien huomautusten esittämistä näillä aloilla? Mitkä ovat mahdolliset seuraukset, jos asia hävitään tuomioistuimessa? Mitkä ovat suojatoimet, joilla estetään kohtuuttomat kustannukset? Sisältyykö niihin nimenomainen lakisääteinen viittaus vaatimukseen, jonka mukaan kustannukset eivät saa olla kohtuuttomia?

Hallintotuomioistuimissa asian käsittelystä peritään muutoksenhakijalta seuraavat oikeudenkäyntimaksut valitusasteesta riippuen (vuoden 2019 alusta lukien):

- hallinto-oikeus: 260 euroa
- korkein hallinto-oikeus: 510 euroa.

Oikeudenkäyntimaksun lisäksi ei peritä muita maksuja käsittelyn eri vaiheista. Oikeudellisen avustajan palkkio muodostaa pääosan hallintotuomioistuinmenettelyn kuluista, mutta oikeudellisen avustajan käyttö ei ole aina tarpeen. Oikeudenkäynnin osapuoli on velvollinen korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan. Tyypillisesti hallintotuomioistuinmenettelystä aiheutuvat kustannukset ovat suhteellisen alhaiset (Lisätietoa kuluista löytyy kappaleesta 1.7.3.).

## 1.5. Täytäntöönpanosäädökset ja/tai yleisesti sovellettavat oikeudellisesti sitovat normatiiviset välineet, joita käytetään EU:n ympäristölainsäädännön ja siihen liittyvien EU:n säädösten täytäntöönpanemiseksi[4]

1) Mitkä ovat sovellettavat kansalliset lakisäätteiset säännöt, jotka koskevat sellaisten yksityishenkilöiden ja kansalaisjärjestöjen asiavaltuutta, jotka haluavat a) käyttää hallinnollisia muutoksenhakukeinoja ja b) hakea muutosta kansallisessa tuomioistuimessa kansallista säädöstä koskevan päätöksen, toimeen tai laiminlyöntiin liittyvän menettelyn tai sisällön osalta? Erityisesti tässä tarkoitetaan edellytyksiä ja huomautusten esittämiseen sovellettavia määräaikoja. Miten tehokasta on asioiden vireillepano kansallisissa tuomioistuimissa, kun otetaan huomioon unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö ja siihen liittyvä kansallinen oikeuskäytäntö?

Suomen perustuslain (731/1999) mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka on siten hyväksynyt kaikki kansallisen ympäristölainsäädännön kannalta keskeiset lait. Tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriöt voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lainsäätöelinten eli eduskunnan tai valtioneuvoston säädösten hyväksymistä koskevaan menettelyyn ei liity perustuslakituomioistuimen arviointia tai muuta muutoksenhakumenettelyä. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on perustuslain 74 §:n mukaan antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on perustuslain 106 §:n mukaan annettava etusija perustuslain säännökselle. Jos asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, sitä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Säädösten lainmukaisuutta ei voi yleensä saada arvioitavaksi hakemalla muutosta suoraan tuomioistuimessa. Jotta EU:n ympäristölainsäädännön täytäntöönpanemiseksi säädetyn lain tai asetuksen voi saattaa tuomioistuimen päätöksen kohteeksi, tulee ensin olla hallintoviranomaisen valituskelpoinen päätös kyseisen lain tai asetuksen soveltamisesta. Jos kansallinen täytäntöönpanosäädös puuttuu kokonaan, voi EU:n lainsäädäntöön perustuvan ympäristöllisen veloitteen toimeenpanoa vaatia tekemällä hallintopakkoa koskevan hakemuksen toimivaltaiselle kunnan tai valtion viranomaiselle. Kunnallisen tai valtion viranomaisen päätöstä koskevan muutoksenhaun yhteydessä tuomioistuimen tulee arvioida, onko kansallinen lainsäädäntö EU:n lainsäädännön mukaista ja onko asiassa tarvetta pyytää unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua EU:n lainsäädännön tulkinnasta tai pätevyydestä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen mukaisesti.

2) Mikä on hallinnollisen muutoksenhaun (jos käytössä) ja tuomioistuimessa tapahtuvan muutoksenhaun (jos käytössä) soveltamisala? Kattaako se sekä menettelyjen että asiasisällön laillisuuden?

Tuomioistuimen toimivalta ja velvollisuus asian selvittämiseen ovat vastaavat kuin muissakin hallintovalituksen kohteena olevissa asioissa. Arviointi kattaa valituksen kohteena olevan päätöksen menettelyllisen ja sisällöllisen lainmukaisuuden, samoin kuin päätöksen perusteena olevat asiakirjat ja muun selvityksen.

3) Edellytetäänkö, että hallinnolliset muutoksenhakumenettelyt on saatettu loppuun ennen asian vireillepanoa tuomioistuimessa eli ennen kuin asia saatetaan tuomioistuimen käsiteltäväksi?

Suomessa hallinnolliseen menettelyyn ei kuulu yleistä sisäistä tarkistusmenettelyä eli päätöksen uudelleentarkastelua päätöksen tehneen tai ylemmän hallinnollisen viranomaisen toimesta. Joissakin asioissa erityislainsäädännössä on kuitenkin säädetty oikaisuvaatimusmenettelystä. Jos oikaisuvaatimusmenettelystä on säädetty, ei ole mahdollista ohittaa oikaisuvaatimusmenettelyä ja hakea muutosta päätökseen valittamalla suoraan tuomioistuimeen. Tavallisesti oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain se, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen, ellei hallintopäätöstä ole oikaisuvaatimuksen seurauksena muutettu.

4) Onko tarpeen osallistua hallinnollisen menettelyn julkiseen kuulemisvaiheeseen, esimerkiksi esittää huomautuksia tai osallistua kuulemiseen, jotta saa asiavaltuuden kansallisissa tuomioistuimissa?

Osallistuminen hallinnolliseen menettelyyn ei ole edellytyksenä valitusoikeudelle tuomioistuimessa.

5) Voidaanko kieltomääräyksiä hakea? Jos voidaan, mitkä ovat menettelylliset vaatimukset, jotta sellainen voidaan myöntää? Sovelletaanko kuhunkin alaan muita kuin yleisiä kansallisia säännöksiä?

Koska säädösten lainmukaisuutta ei voi yleensä saada arvioitavaksi hakemalla muutosta suoraan tuomioistuimessa, voi tuomioistuimen täytäntöönpanomääräys kohdistua ainoastaan siihen viranomaisen päätökseen, jota tehtäessä on sovellettu kyseistä säädöstä. Myös ympäristöasioissa sovellettavana pääsääntönä päätösten täytäntöönpanossa on, että valituskelpoista hallintopäätöstä ei saa panna täytäntöön ennen kuin tavanomaiset muutoksenhakukeinot on käytetty loppuun eli päätös on saanut lainvoiman. Tästä seuraa, että valituksen tekeminen ympäristöllisestä päätöksestä yleensä automaattisesti siirtää sen täytäntöönpanoa. (Täytäntöönpanomääräyksiä on kuvattu tarkemmin kappaleessa 1.7.2.).

6) Mitkä ovat kustannuksia koskevat säännöt, jotka koskevat muutoksenhakumahdollisuutta näillä aloilla? Mitkä ovat mahdolliset seuraukset, jos asia hävitään tuomioistuimessa? Mitkä ovat suoja-toimet, joilla estetään kohtuuttomat kustannukset? Sisältyykö niihin nimenomainen lakisääteinen viittaus vaatimukseen, jonka mukaan kustannukset eivät saa olla kohtuuttomia?

Hallintuomioistuimissa asian käsittelystä peritään muutoksenhakijalta seuraavat oikeudenkäyntimaksut valitusasteesta riippuen (vuoden 2019 alusta lukien):

- hallinto-oikeus: 260 euroa
- korkein hallinto-oikeus: 510 euroa.

Oikeudenkäyntimaksun lisäksi ei peritä muita maksuja käsittelyn eri vaiheista. Oikeudellisen avustajan palkkio muodostaa pääosan hallintotuomioistuinmenettelyn kuluista, mutta oikeudellisen avustajan käyttö ei ole aina tarpeen. Oikeudenkäynnin osapuoli on velvollinen korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan. Tyypillisesti hallintotuomioistuinmenettelystä aiheutuvat kustannukset ovat suhteellisen alhaiset. (Lisätietoa kuluista löytyy kappaleesta 1.7.3.).

7) Onko mahdollista valittaa jostakin asiaan liittyvästä EU- säädöksestä kansallisessa tuomioistuimessa säädöksen pätevyyttä koskevan ennakkoratkaisun saamiseksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 267 artiklan nojalla? Jos tämä on mahdollista, miten?[5]

Kuten edellä on selostettu, ei säädösten lainmukaisuutta voi yleensä saada arvioitavaksi hakemalla muutosta suoraan tuomioistuimessa. Jotta EU:n ympäristölainsäädännön täytäntöönpanemiseksi säädetyn lain tai asetuksen voi saattaa tuomioistuimen päätöksen kohteeksi, tulee ensin olla hallintoviranomaisen valituskelpoinen päätös kyseisen lain tai asetuksen soveltamisesta. Muutoksenhakija voi vaatia kansalliselta tuomioistuimelta ennakkoratkaisun pyytämistä unionin tuomioistuimelta (EUT) EU:n lainsäädännön tulkinnasta tai pätevyydestä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen mukaisesti. Kunnallisen tai valtion viranomaisen päätöstä koskevan muutoksenhaun yhteydessä tuomioistuimen tulee arvioida, onko asiassa tarvetta pyytää ennakkoratkaisua. Kansallisessa lainsäädännössä ei ole säädetty ennakkoratkaisupyynnön tekemisestä EUT:lle.

EUT:n 26.10.2016 asiassa C-506/14, Yara Suomi Oy ym., antama tuomio, joka koski komission päätöstä 2013/448/EU kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmästä Euroopan unionissa, on esimerkki tapauksesta, jossa EUT totesi tietyt komission päätöksen määräykset pätemättömiksi muutoksenhakijoiden esitettyä Suomen korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja useiden muiden jäsenmaiden kansallisissa tuomioistuimissa vaatimuksia komission päätöksen pätevyyttä koskevan ennakkoratkaisupyynnön tekemisestä.

[1] SEA-direktiivi koskee suunnitelmia ja ohjelmia. Niihin sovelletaankin myös Århusin yleissopimuksen 7 artiklaa ja 9 artiklan 3 kohtaa.

[2] Katso havainnot asiakirjassa [ACCC/C/2010/54](#) eli esimerkki suunnitelmasta, johon ei ole sovellettu strategista ympäristöarviointia mutta johon sovelletaankin Århusin yleissopimuksen 7 artiklassa olevia yleisön osallistumista koskevia vaatimuksia

[3] Niihin sovelletaankin sekä Århusin yleissopimuksen 7 artiklaa että 9 artiklan 3 kohtaa. Ks. myös asiaa koskeva Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, kuten asia C-237/97, Janecek, ja esimerkiksi asiat Boxus ja Solvay, C-128/09–C-131/09 ja C-182/10, joihin viitataan komission tiedonannossa C/2017/2616 muutoksenhaku- ja

vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa.

[4] Tällaisiin toimiin sovelletaan sekä Århusin yleissopimuksen 8 artiklaa että 9 artiklan 3 kohtaa. Esimerkki tällaisesta toimesta koskee kansallisen hallinnon päätöstä, johon liittyi asia C-281/16, Vereniging Hoekschewaards Landschap, ECLI:EU:C:2017:774.

[5] Esimerkki tällaisesta ennakkoratkaisupyynnöstä on esimerkiksi asiassa C-281/16, Vereniging Hoekschewaards Landschap, ECLI:EU:C:2017:774.

■ Päivitetty viimeksi: 22/07/2021

Tämän sivuston eri kieliversioita ylläpitävät asianomaiset jäsenvaltiot. Käännökset on tehty Euroopan komissiossa. Muutokset, joita jäsenvaltiot ovat saattaneet tehdä tekstin alkuperäisversioon, eivät välttämättä näy käännöksissä. Euroopan komissio ei ole vastuussa tässä asiakirjassa esitetyistä tai mainituista tiedoista. Ks. oikeudellinen huomautus, josta löytyvät tästä sivustosta vastaavan jäsenvaltion tekijänoikeussäännöt.