OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO

Lainvalmisteluosasto
Lsn Jari Salila

9.5.2017

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE ERÄIDEN YMPÄRISTÖÄ KOSKEVIEN HALLINTOASIOIDEN MUUTOKSENHAKUSÄÄNNÖSTEN TARKISTAMISEKSI (HE 43/2017 VP)

Yleisiä näkökohtia

Valituslupajärjestelmän käyttöalan laajentamiseen hallintoasioissa, mukaan lukien ympäristöasiat, on kohdistunut paineita jo pidemmän aikaa. Eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamista koskevan hallituksen esityksen (HE 230/2014 vp) valmistelun yhteydessä ympäristöasioita pidettiin muista asiaryhmistä siten poikkeavana, että niiden valmistelu päätettiin erottaa omaksi hankkeekseen. Lähtökohdat valituslupajärjestelmän laajentamiselle olivat tuolloin, perustuslakivaliokunnan aikaisemmasta lausuntokäytännöstä johtuen, erilaiset kuin nyt.

Sittemmin perustuslakivaliokunta on täsmentänyt kantaansa valituslupajärjestelmän soveltamisalan laajuuden suhteen ja pitänyt tärkeänä valituslupajärjestelmän johdonmukaisen kehittämisen ja laajentamisen jatkamista (PeVL 55/2014 vp). Edelleen pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelmaan sisältyvän kirjauksen mukaan valituslupajärjestelmän soveltamisalaa tulee laajentaa ja ottaa se laajamittaisesti käyttöön rakentamis- ja ympäristöasioissa.

Käsillä oleva hallituksen esitys merkitsee valituslupajärjestelmän soveltamisalan laajentamista osin uudentyyppisiin ja yhteiskunnallisesti merkittäviin asiaryhmiin. Valituslupajärjestelmä ei tosin ole tuntematon ympäristöasioiden piirissäkään, sillä järjestelmä on jo nyt käytössä erinäisissä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa. Lisäksi valituslupajärjestelmä oli käytössä myös vesilain mukaisissa asioissa aina vuoden 2000 ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistukseen saakka.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

Käsillä oleva esitys valituslupajärjestelmän käyttöönottamisesta ympäristöasioissa on askel yleisemmässä hallintoasioiden muutoksenhakua koskevassa kehityksessä. Äskettäin lausuntokierrokselle lähetetyssä luonnoksessa laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ehdotetaan valituslupajärjestelmän laajentamista soveltamisalaltaan yleiseksi (ehdotuksen 12 luvun 1 §).

Tässä yhteydessä poistettaisiin edellä mainituissa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa olevat tulkintakysymyksiä herättäneet valituslupajärjestelmän soveltamisalarajaukset. Samalla yhtenäistettäisiin myös ensimmäisen asteen muutoksenhakua koskevaa sääntelyä ympäristönsuojelu- ja vesitalousasioissa. Uudistuksen myötä vesitalousasiasta tehdystä valituksesta kuulemisesta huolehtisi Vaasan hallinto-oikeus asian ratkaisseen viranomaisen sijasta.

Valitusluvan myöntäminen

Hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentin mukaan valituslupa on myönnettävä, jos 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi; 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai 3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Korkeimman hallinto-oikeuden tilastojen perusteella valituslupa myönnetään keskimäärin 15 %:ssa asioita, mutta asiaryhmien välillä on huomattavia eroja. Oletettavaa on, että nyt valituslupajärjestelmän piiriin esitettävien uusien asiaryhmien korostunutta oikeuskäytännön ohjaamisen tarvetta tulee olemaan erityisesti ympäristönsuojelulain ja vesilain asiaryhmissä lakien viimeaikaisten kokonaisuudistusten vuoksi.

Ympäristönsuojelun ja vesitalouden asiaryhmiin liittyvän erityisasiantuntemuksen vuoksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukokoonpanoa koskevia säännöksiä esitetään tarkistettavaksi siten, että ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten valituslupa-asioiden ratkaisemiseen voisi osallistua myös asiantuntija-jäsen.

Valituslupajärjestelmän käyttöönoton vaikutuksia

Hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa erinäisissä lausunnoissa esitettiin huolia uudistuksen vaikutuksista oikeusturvaan. Moniportainen muutoksenhakujärjestelmä parantaa yleensä oikeusturvaa, mutta samalla se pidentää lopullisen lainvoimaisen asiaratkaisun saamista, kasvattaa asianosaisten kustannuksia ja lisää hallinnollisia kustannuksia. Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomusten perusteella vuosien 2011-2015 aikana ratkaistuista ympäristönsuojelu-, vesitalous- ja maa-ainesasioista korkein hallinto-oikeus on muuttanut muutoksenhaun kohteena olevaa päätöstä 20-25 %:ssa asioista.

Kokonaisuutena tarkastellen ehdotettujen muutosten on arvioitu parantavan asianosaisten oikeusturvaa, koska ehdotetut muutokset mahdollistavat KHO:n resurssien kohdentamisen lain soveltamisen ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden

kannalta merkittäviin asioihin ja nopeuttavat lainvoimaisen ratkaisun saamista. Valituslupasääntely nopeuttaa asian käsittelyä korkeimmassa hallinto-oikeudessa erityisesti tapauksissa, joissa valituslupaa ei myönnetä. Toisaalta valituslupajärjestelmän käyttöön ottamisen vaikutus asian kokonaiskäsittelyaikaan saattaa jäädä verraten vähäiseksi.

Valituslupajärjestelmän käyttöön ottaminen vähentäisi asianosaisten kustannuksia valituksiin vastaamistarpeen vähentymisen myötä. Vastaavasti valituslupajärjestelmän käyttöön ottaminen vähentäisi aluehallintovirastoilta ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilta pyydettävien lausuntojen määrää.

Päätöksen täytäntöönpano

Valituslupajärjestelmän käyttöönottaminen nopeuttaisi myös päätöksen täytäntöönpanoon ryhtymistä. Koska toiminta on asianomaisten lakien toiminnan aloittamista ja päätöksen täytäntöönpanoa koskevien säännösten perusteella voitu eräissä tilanteissa aloittaa jo nykyäänkin ennen päätöksen lainvoiman saamista, ei muutos nykykäytäntöön välttämättä ole kovin suuri.

Voimaantulo

Valituslupajärjestelmä ehdotetaan otettavaksi käyttöön vuoden 2018 alusta. Valituslupajärjestelmän piiriin tulisivat tällöin hallinto-oikeuksissa tuolloin vireillä olevat asiat. Jos hallinto-oikeuden päätös olisi annettu ennen sanottua ajankohtaa, ei valittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäisi valituslupaa.