Olli Mäenpää
14.6.2017

Lakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eräiden ympäristöä koskevien hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamiseksi (HE 43/2017 vp)

Esityksen mukaan valittamisen luvanvaraisuutta laajennettaisiin niin, että valituslupa otettaisiin käyttöön ympäristönsuojelulain, maa-aineslain ja vesilain mukaisissa asioissa. Maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisessa valituslupajärjestelmä laajennettaisiin miltei kaikkiin laissa säädettyihin asiaryhmiin. Valituslupajärjestelmän laajentamista on paikallaan arvioida lähinnä asianosaisen oikeusturvan saatavuuden ja tehokkuuden näkökulmasta sekä tuomiovallan käytön oikeudenmukaisuuden ja asianmukaisuuden kannalta. Lakiehdotusten teknisiin yksityiskohtiin ei ole huomauttamista.

Asianosaisen oikeusturva

Esityksen kohteena olevien lakien mukaan hallintoviranomaisen päätös on jo tehty virkavastuulla ja hallinnon yleislakien määrittelemässä menettelyssä, jossa on muun muassa kuultava asianosaista ja tarpeen mukaan muita osallisia. Päätöksenteon valmistelu on lähtökohtaisesti julkista. Lähtökohtana on siten, että jo ensimmäisen vaiheen päätös on tehty lain määrittelemässä menettelyssä ja hyvän hallinnon takeita noudattaen.

Ehdotus ei rajoittaisi asianosaisen oikeutta saattaa valittamalla hallintotuomioistuimen arvioitavaksi ympäristönsuojeluun ja kaavoitukseen liittyvien hallintopäätösten lainmukaisuus, sillä ehdotettu valituslupajärjestelmän laajennus kohdistuu ainoastaan hallinto-oikeuden päätöksestä valittamiseen. Asianosaisen oikeusturvan ydinalueelle kuuluva oikeusturvan saatavuus tuomioistuinmenettelyssä ei siten ehdotuksen mukaan vaarantuisi.

Hallintoasian asianosaisen oikeusturvan kannalta valituslupajärjestelmä sen sijaan rajoittaa jatkovalitusta. Rajoitus kohdistuu asianosaisen oikeuteen saattaa hallintotuomioistuimen – käytännössä hallinto-oikeuden – päätöksen lainmukaisuus edelleen korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäväksi ja arvioitavaksi. Rajoituksen merkitystä on omiaan lieventämään se, että korkeimmalla hallinto-oikeudella on velvollisuus ottaa valitus käsiteltäväkseen, jos jokin valitusluvan myöntämisen perusteista on käsillä. Hallinto-oikeuksien tuottamaa oikeusturvaa voidaan nykyään myös pitää varsin korkeatasoisena, mikä vähentää jatkovalituksen merkitystä itsenäisenä oikeusturvakeinona.

Asianosaisen oikeusturvan kannalta keskeinen valitusluvan myöntämisperuste on se, että asiassa on tapahtunut ilmeinen virhe. Valituslupa on myönnettävä virheperusteella, kun ”asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi”. Tällä perusteella asianosaisen oikeusturvan kannalta tärkeimmät asia- ja menettelyvirheet voidaan käytännössä saattaa valituslupamenettelyn kautta korkeimman hallinto-oikeuden arvioitaviksi. Myös ”muu painava syy” on valitusluvan myöntämisen perusteena, ja se voi perustua asianosaisen oikeusturvan kannalta erittäin painavaan seikkaan.

Esityksellä ei olisi kaventavaa vaikutusta kunnan jäsenen valitusoikeuteen. Valituslupajärjestelmän laajennus kohdistuisi kuitenkin myös hallinto-oikeuden päätöksiin, jotka on tehty kunnan jäsenen valituksen johdosta.

Tuomiovallan käyttö

Valituslupajärjestelmä merkitsee, että korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäväksi saatetaan vain oikeudellisesti vaativimmat, asianosaisen oikeusturvan kannalta olennaisimmat ja oikeuskäytännön kehittämisen kannalta tärkeimmät asiat. Tämä on omiaan vahvistamaan lainmukaisuutta hallintoasioissa.

Käytännössä keskeisin valitusluvan myöntämisperuste olisi ennakkopäätösperuste, jolloin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu on tarpeen ”lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi”. Valituslupajärjestelmä vaikuttaa tällä perusteella myös tuomioistuinten ja viranomaisten lainsoveltamiskäytäntöä yhtenäistävästi.

Korkein hallinto-oikeus voi ennakkopäätöksien tekemisessä keskittyä vaikeimpiin ja lain soveltamiskäytännön tärkeimpiin asioihin. Tämä on omiaan vähentämään oikeudenkäyntien viivästymistä ja lisäämään päätöksenteon ennakoitavuutta tuomioistuimissa ja hallintoviranomaisissa. Se vahvistaa välillisesti myös asianosaisen oikeusturvaa hallintoasioissa.