Olli Mäenpää
5.9.2017

Perustuslakivaliokunnalle

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 perustuslain 21 §:ssä turvatun asianosaisen oikeusturvan saatavuuden ja tehokkuuden näkökulmasta sekä oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuden kannalta.

Koska valituslupasääntelyn kohteena olevat lait sääntelevät ympäristöön kohdistuvaa toimintaa, merkitystä on myös vastuuta ympäristöstä määrittelevän perustuslain 20 §:n säännöksillä. Tältä kannalta keskeinen on perustuslain 20 §:n 2 momentin velvoite, jonka mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Asianosaisen oikeusturva

Jokaisella on perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. 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 – ympäristöä ja rakentamista koskevissa asioissa hallinto-oikeuden – päätöksen lainmukaisuus edelleen korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäväksi ja arvioitavaksi. Perustuslakivaliokunta on uudemmassa käytännössään (PeVL 32/2012 vp) pitänyt perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten näkökulmasta sinänsä mahdollisena valituslupajärjestelmän laajentamista. Valiokunta on korostanut, että muutoksenhakujärjestelmää on syytä arvioida kokonaisuutena, josta valitusmahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen muodostaa yhden osan. Valiokunta kiinnitti arvionsa perusteluissa erityisesti huomiota hallin-

toasioiden käsittelyssä ja muutoksenhakujärjestelmässä jo tapahtuneeseen kehitykseen. Merkityksellisiä kehityssuuntauksia tässä suhteessa olivat olleet oikaisuvaatimusmenettelyn vahvistunut rooli, hallinto-oikeuksien vahvistunut asema sekä se, että yhä suurempi osa korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvista asioista kuuluu ryhmään, joissa muutoksenhaku edellyttää valituslupaa.

Perustuslakivaliokunta on lisäksi (PeVL 55/2014 vp) arvioinut hallituksen esitystä, jossa valituslupaa ei ehdotettu asiaryhmiin, joihin valitusvaiheessa useimmiten liittyy vaativia oikeuskysymyksiä tai jotka ovat yleensä asianosaisen tai yhteiskunnan kannalta erityisen merkittäviä tai laaja-alaisia. Tällaisia asioita olivat esimerkiksi elinkeinoluvan peruuttamista, merkittävää hallinnollista seuraamusta tai hallinnollisen pakkokeinon täytäntöönpanoa koskevat asiat sekä sellaiset valvonta-asiat, joissa on käytännössä kysymys elinkeinotoiminnan rajoittamisesta. Perustuslakivaliokunta katsoi tuossa yhteydessä, että asian laatu tai merkittävyys eivät välttämättä edellytä kaikissa näissäkään asiaryhmissä pääsyä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa.

Myöskään nyt arvioitavien valituslupasäännösten kohteena ei ole sellaisia päätöksiä, joiden voitaisiin laadultaan ja merkittävyydeltään edellyttävän rajoittamatonta oikeutta valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tämä arvio koskee myös ympäristöasioissa yleisesti käytettäviä hallinnollisia pakkokeinoja ja valvonnallisia rajoitusseuraamuksia.

Valitusluparajoituksen merkitystä on omiaan lieventämään se, että valituslupaa edellyttävissä asioissa 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 hallintolainkäyttölain 13 §:n mukaan 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.

Oikeudenmukainen oikeudenkäynti

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet turvataan perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan lailla. Tältä kannalta arvioituna 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.

Periaatteellisesti tärkein 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, mitä voidaan pitää yhtenä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin elementtinä.

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. Myös se vahvistaa oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin hallintoasioissa, sillä oikeudenkäynnin viivästyminen voi merkitä tämän oikeuden rajoitusta.

Vastuu ympäristöstä

Ehdotetut säännökset eivät kohdistu ympäristöä koskevien asioiden käsittelyyn viranomaisissa. Ne eivät siten heikennä mahdollisuuksia vaikuttaa ympäristöasioiden käsittelyyn hallintomenettelyvaiheessa.

Kunnan jäsenen oikeudella valittaa kunnallisen viranomaisen päätöksestä hallinto-oikeuteen on käytännössä merkittävä asema vaikuttamiskeinona useissa ympäristöasioissa. Esityksellä ei kuitenkaan olisi kaventavaa vaikutusta kunnan jäsenen valitusoikeuteen. Valituslupajärjestelmän laajennus kohdistuisi toisaalta myös hallinto-oikeuden päätöksiin, jotka on tehty kunnan jäsenen valituksen johdosta. Kunnan jäsenellä on yhtä laaja oikeus hakea valituslupaa kuin asianosaisella.

Esitetyt näkökohdat huomioon ottaen ehdotetuilla valituslupasääntelyn laajennuksilla ei kokonaisuutena arvioiden olisi ongelmallisella tavalla rajoittavaa vaikutusta jokaiselle perustuslain 20 §:n 2 momentissa taattuun mahdollisuuteen vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.