Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Eduskunnan perustuslakivaliokunta pyysi 22.8.2017 lausumaan hallituksen esityksestä eduskunnalle eräiden ympäristöä koskevien hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta (HE 43/2017 vp). Esitän kunnioittavasti seuraavaa:

1 Pyydettävän lausunnon asiakokonaisuus

Hallituksen esityksessä ehdotetaan valituslupasääntelyn soveltamisalan merkittävää laajentamista uusiin asiaryhmiin siten, että muutoksenhaku hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäisi valituslupaa. Valituslupajärjestelmä otettaisiin käyttöön ympäristönsuojelulain, maa-aineslain ja vesilain mukaisissa asioissa. Maankäyttö- ja rakennuslain valituslupajärjestelmä uudistettaisiin vastaamaan hallintolainkäyttölain säännöksiä ja samalla valituslupajärjestelmä laajennettaisiin lähes kaikkiin asiaryhmiin. Myös luonnonsuojelulain valituslupajärjestelmää ehdotetaan laajennettavaksi. Lisäksi korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettuun lakiin lisättäisiin säännös ratkaisukokoonpanosta ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa valituslupa-asioissa. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös muutoksenhakua ympäristönsuojelulain nojalla annettaviin ympäristöministeriön päätöksiin siten, että muutosta näihin haettaisiin korkeimman hallinto-oikeuden sijaan Vaasan hallinto-oikeudelta. Esityksessä ehdotetaan tarkistettavaksi myös aluehallintoviraston vesitalousasiassa sekä vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisessa yhteiskäsittelyssä tekemää päätöstä koskevaa muutoksenhakumenettelyä siten, että valituskirjelmä toimitettaisiin jatkossa päätöksen tehneen viranomaisen sijaan suoraan Vaasan hallinto-oikeudelle. Maa-aineslakiin ehdotetaan lisäksi eräitä vähäisiä täsmennyksiä ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain yhteiskäsittelysäännöksiin. Lait ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2018.

2 Oikeudellinen kehikko

Valituslupajärjestelmän laajentaminen yhä useampaan asiaryhmään hallintolainkäyttöasioissa on verrattain tuore uudistus. Perustuslakivaliokunta lähti pitkään siitä ajatuksesta, että hallintolainkäyttöasioissa valituksen luvanvaraistaminen on erittäin poikkeuksellista, johon täytyy suhtautua pidättäytyvästi ja poikkeuksiin olla painavat perusteet (ks. esim. PeVL 57/2010 vp, PeVL 48/2010 vp, PeVL 35/2009 vp, PeVL 33/2008 vp, PeVL 33/2006 vp, PeVL 4/2004 vp, PeVL 19/2002 vp, PeVL 23/1998 vp). Perusteena yleiselle valitusoikeudelle hallintolainkäyttöasioissa on pidetty hallintotoiminnan laillisuuden arvioinnin tärkeyttä, sillä hallintotoiminnassa on kyse julkisen vallan käytöstä yksityisiä henkilöitä kohtaan. Perustuslakivaliokunta on korostanut Suomen hallinto-oikeudelliseen oikeusturvajärjestelmään pääsääntönä kuuluvaa oikeutta valittaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle (ks. esim. PeVL 19/2002 vp s. 4). Lisäksi perustuslakivaliokunta on pitänyt valituslupajärjestelmää hallintolupa-asioissa periaatteellisesti merkityksellisenä rajoituksena yksilöiden oikeusturvaan, koska hallintovalituksissa on vain kaksiportainen oikeusturvajärjestelmä (ks. esim. PeVL 33/2008 vp s. 4). Ongelmallisena perustuslakivaliokunnan käytännössä on pidetty erityisesti sellaista kattavaa valituslupasääntelyä, jota ei ole esityksessä perusteltu (PeVL 37/2005 vp s. 4–5, PeVL 48/2010 vp s. 5). Kuitenkin suhtautuminen valituslupajärjestelmään hallintoasioissa on perustuslakivaliokunnan uudemmassa tulkintakäytännössä muuttunut. Perustuslakivaliokunta on uudemmassa

tulkintakäytännössään pitänyt perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten näkökulmasta sinänsä mahdollisena valituslupajärjestelmän laajentamista (PeVL 32/2012 vp). Valituslupasääntelyn mahdollisuutta harkittaessa on korostettu korkeinta hallinto-oikeutta edeltävien muutoksenhakukeinojen riittävyyden arviointia oikeusturvan kannalta (ks. esim. PeVL 35/2009 vp s. 3, PeVL 33/2008 vp s. 2). Suhteellisuusperiaatteen kannalta valituslupajärjestelmää arvioitaessa perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota muun muassa asioiden merkittävyyteen ja laatuun (ks. esim. PeVL 15/2011 vp s. 5, PeVL 57/2010 vp s. 4, PeVL 35/2009 vp s. 3). Perustuslakivaliokunta on korostanut hallintolainkäyttöasioissa luodun valituslupajärjestelmän johdonmukaista kehittämistä (PeVL 55/2014 vp s. 5). Lisäksi perustuslakivaliokunta on pitänyt valituslupajärjestelmää luotaessa keskeisenä, että valituslupajärjestelmästä huolimatta muutoksenhakujärjestelmä hallintolainkäyttöasioissa kokonaisuutena noudattaa PeL 21 §:n vaatimuksia oikeusturvan saatavuudesta ja riittävyydestä (PeVL 32/2012 vp s. 4). Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että korkein hallinto-oikeus noudattaa kaikissa asiaryhmissä yhtenäistä ja johdonmukaista arviota perustellun oikeussuojan tarpeesta (PeVL 32/2012 vp s. 4). Lopuksi perustuslakivaliokunta on nostanut esille tärkeän kysymyksen, pitäisikö hallintolainkäyttölakia jatkossa muuttaa siten, että valituslupasääntely olisi pääsääntö, jolloin poikkeuksista siihen säädettäisiin erikseen (PeVL 55/2014 vp s. 5). Hallintolainkäyttölakia koskeva kokonaisuudistus on parhaillaan meneillään ja esitysluonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi on julkaistu 18.4.2017 (OM 17/41/2015).

Tässä asiantuntijalausunnossa keskityn erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 6(1) artiklan ja perustuslain (PeL) 21 §:n oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskeviin vaatimuksiin hallintolainkäytön valituslupajärjestelmän kannalta. Kansallisten perusoikeussäännöstöjen tulkintaan vaikuttaa EIS:n vastaavien ihmisoikeussäännöstöjen tulkinta, joten PeL 21 §:n oikeusturvasäännöstä (johon kuuluu mm. vaatimukset oikeussuojan saatavuudesta ja riittävyydestä, prosessin kohtuullisesta kestosta, päätöksen perusteluvelvollisuudesta) on tarkasteltava yhdessä niiden velvoitteiden kanssa, joita oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskeva EIS 6(1) artikla luo. EIS seitsemännen lisäpöytäkirjan 2(1) artikla luo velvoitteita rikosoikeudellisia päätösten valittamisesta ylempään tuomioistuimeen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) tulkintakäytännön mukaan ko. artikla voi koskea myös hallinnollisia seuraamuksia koskevien päätösten valittamisesta ylempään tuomioistuimeen. EIS seitsemännen lisäpöytäkirjan 2 artiklan rinnalla on kuitenkin ensisijaisesti otettava huomioon EIS 6(1) artiklan vaatimukset valituslupajärjestelmälle (vrt. HE 43/2017 vp s. 30, jossa käsitellään ainoastaan EIS seitsemännen lisäpöytäkirjan 2 artiklan vaatimukset). EIS 6(1) artikla säätelee jokaisen oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (*fair trial*). EIS 6(1) artikla ei edellytä valitustuomioistuimen olemassa oloa, mutta jatkovalituksen tarpeellisuutta arvioitaessa on otettava huomioon kyseisen prosessin erityispiirteet ja prosessin kokonaisuus (ks. esim. EIT *Meftah ym.* v. *Ranska* (2002)). Valituslupajärjestelmän tarpeellisuutta arvioitaessa tulisi siis aina arvioida ko. asiaryhmän erityispiirteet, jotka mahdollisesti puoltavat yleisen valitusoikeuden säilyttämistä. Esimerkiksi valituslupajärjestelmän laajentamista asemakaavavalituksiin arvioitiin perustuslakivaliokunnassa ottaen huomioon tämän asiaryhmän erityispiirteet ja valituslupajärjestelmän laajentamista tähän asiaryhmään peilattiin PeL 21 §:n näkökulmasta (ks. PeVL 33/2008 vp s. 2–3). Erityisesti niissä hallintoasioissa, joissa on kyse perusoikeusherkästä asiaryhmästä, tulisi tarkasti arvioida mahdollisuutta säilyttää yleinen valitusoikeus.

Valituslupamenettelyssä sovelletaan EIS 6(1) artiklaa, joskin menettelylle (esim. suullista kuulemista koskeva velvollisuus) asetettavat edellytykset eivät ole yhtä pitkälle meneviä kuin artiklaa muuten sovellettaessa (ks. esim. EIT *Hermi* v. *Italia* (2006); EIT *Eriksson* v. *Ruotsi* (2012), jossa suullisen kuulemisen epääminen hallintolainkäytön valituslupaprosessissa ei

ollut EIS 6(1) artiklan vastaista). EIT:n oikeuskäytännön mukaan EIS 6(1) artikla luo oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin liittyviä vaatimuksia myös valituslupaprosessiin (ks. esim. EIT *Lalmahomed* v. *Alankomaat* (2011)). Näistä keskeisimmät ovat perusteluvelvollisuus ja asian selvittämisvelvollisuus. Suomalaisessa lainsäädännössä on lähdetty siitä, että EIS 6(1) artikla soveltuu muutoksenhakumenettelyyn ja valituslupamenettelyyn (ks. esim. HE 105/2009 vp).

Esityksessä korostetaan, että valituslupasääntely turvaa osaltaan korkeimman hallinto-oikeuden mahdollisuuksia turvata oikeudenkäynnin viivytyksettömyys asioissa, joissa on tärkeää saada ylimmän oikeusasteen ratkaisu. Esityksessä alleviivataan PeL 21 §:ssä ja EIS 6(1) artiklassa olevaa vaatimusta oikeudenkäynnin kohtuullisesta kestosta (HE 43/2017 vp s. 31). Esityksessä tuodaan esille, että kielteisissä valituslupapäätöksissä pääsääntönä on, että prosessissa ei kuulla muita oikeudenkäynnin osapuolia eikä päätöstä perustella samalla tavoin kuin asiaratkaisua (HE 43/2017 vp s. 31). Lisäksi esityksen perusteluissa todetaan, että valituslupamenettelyssä kielteisen päätöksen kohdalla korkein hallinto-oikeus antaa päätöksen, jossa todetaan, ettei asiassa ole valitusluvan myöntämisen perustetta, joten valituslupaa ei myönnetä (HE 43/2017 vp s. 30). Kuitenkin sekä PeL 21 §:n että EIS 6(1) artiklan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin yhtenä vaatimuksena on perusteluvelvollisuus, jonka tosiasiallinen ja tehokas toteutuminen puoltaa valituslupapäätösten perustelemista. EIT on oikeuskäytännössään katsonut, että perusteluvelvollisuuteen kuuluu perustella, miksi valituskelpoisuusperuste ei täyty (ks. esim. EIT *Lalmahomed* v. *Alankomaat* (2011)). Lisäksi EIT on selväsanaisesti tulkinnut, että myös kielteisissä valituslupapäätöksissä on tuotava ilmi ratkaisun pääasiallinen peruste ja myös valituslupaprosessissa täytyy täyttää asian selvittämisvelvollisuus (ks. EIT *Lalmahomed* v. *Alankomaat* (2011).) Lisäksi samaisessa EIT:n ratkaisussa on erikseen painotettu, ettei oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin viivytyksettömyys ole ainoa EIS 6(1) artiklan velvoite valituslupaprosessissa, vaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynti täytyy huomioida kokonaisuutena. Myös kansallisessa oikeuskirjallisuudessa on puollettu valituslupapäätösten perustelemista (ks. esim. Mäenpää, *Hallintoprosessioikeus*, 2007, s. 174; Virolainen ja Martikainen, *Tuomion perusteleminen*, 2010, s. 173–184). Kielteisen valituslupapäätöksen perusteleminen on erityisesti asianosaisen kannalta keskeinen oikeusturvakysymys.

3 Arviointi

Hallintolainkäyttöasioiden muutoksenhakusääntelyssä viimeaikaisena kehityssuuntana on ollut valituslupajärjestelmän kehittäminen yhä useampiin asiaryhmiin (ks. esim. HE 133/2012 vp; HE 230/2014 vp; HE 90/2016 vp, HE 108/2016 vp) ja hallintolainkäyttölain kokonaisuudistuksessa esitetään yleistä valituslupajärjestelmän käyttöönottoa hallintolainkäyttöön. Kuten edellä on todettu, EIS 6(1) artikla ei ole esteenä esityksessä ehdotetulle valituslupajärjestelmälle.

Perustuslakivaliokunnan tulkinkäytännössä suhtauduttiin pitkään kielteisesti valituslupajärjestelmään hallintolainkäyttöasioissa. Uudemmassa tulkintakäytännössään perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut, että valituslupajärjestelmän laajentaminen eri asiaryhmiin hallintoasioissa on perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaista. Uudemmassa tulkintakäytännössään perustuslakivaliokunta on korostanut, että hallinto-oikeudellista muutoksenhakujärjestelmää on syytä arvioida kokonaisuutena, josta valitusmahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen muodostaa yhden osan. Tässä yhteydessä on kiinnitetty erityistä huomiota hallintoasioiden käsittelyssä ja muutoksenhakujärjestelmässä tapahtuneeseen kehitykseen. Yhä useammassa asiaryhmässä on nykyisin käytössä oikaisuvaatimusmenettely,

jonka asemaa oikeussuojakeinona on vahvistettu muun muassa lisäämällä sitä koskevat yleissäännökset hallintolain 7 a lukuun. Lisäksi alueellisten hallinto-oikeuksien asema on valiokunnan näkemyksen mukaan vahvistunut sekä lainsäädännöllisten toimenpiteiden että näiden tuomioistuinten asiantuntemuksen ja tehtävien lisääntymisen seurauksena. Lisäksi tosiasiallisesti yhä suurempi osa korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvista asioista kuuluu ryhmiin, joissa muutoksenhaku edellyttää valituslupaa (PeVL 32/2012 vp s. 3). Näiden muutosten myötä perustuslakivaliokunta on katsonut, että valituslupajärjestelmään ja sen laajentamiseen ei enää ole perusteita suhtautua lähtökohtaisen pidättyvästi. Perusteluista nousee kuitenkin muutama kriittinen huomautus. Ensinnäkin oikaisuvaatimusta ei voida pitää muutoksenhakukeinona, joka täyttäisi PeL 21 §:n ja EIS 6(1) artiklan vaatimukset tuomioistuimesta tai muusta riippumattomasta lainkäyttöelimestä. Lisäksi kaiken kaikkiaan täytyy muistaa, että hallintoasioissa yleiseen valituslupajärjestelmään siirtyminen on suuri periaatteellinen muutos. Valituslupajärjestelmän tarkoituksenmukaisuutta ei pidä tarkastella ainoastaan PeL 21 §:ssä ja EIS 6(1) artiklassa turvatusta asioiden käsittelyn viivytyksettömyyden näkökulmasta, vaan po. säännöksissä turvattu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin sisältää myös muita tärkeitä elementtejä ja oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin tulee tarkastella kokonaisuutena (ks. PeVL 24/2016 vp s. 4).

Esitys sisältää muutamia kriittisiä huomioita ensinnäkin PeL 21 §:n ja EIS 6(1) artiklan oikeusturvaan liittyvän perusteluvelvollisuuden osalta ja toisekseen hallintoasioiden eri asiaryhmien perusoikeusherkkyyden arvioinnin näkökulmasta.

Ehdotettua valituslupajärjestelmää täytyy tarkastella kriittisesti EIS 6(1) artiklaan kuuluvan perusteluvelvollisuuden valossa. Esityksessä ehdotetaan, että valituslupapäätöksiä ei perustella. Kuitenkin EIT:n tulkintakäytännön mukaan EIS 6(1) artiklan perusteluvelvollisuus koskee myös valituslupapäätöksiä.

Ehdotuksessa keskeistä on eräiden ympäristöä koskevien hallintoasioiden siirtäminen valituslupajärjestelmän piiriin. EIT on korostanut, että EIS 6(1) artikla ei ole esteenä valituslupajärjestelmälle, mutta jatkovalituksen tarpeellisuutta arvioitaessa on otettava huomioon kyseisen prosessin erityispiirteet ja prosessin kokonaisuus. Lisäksi perustuslakivaliokunta on valituslupajärjestelmän laajentamista eri asiaryhmiin koskevassa tulkintakäytännössään korostanut sen arvioimista, turvaavatko korkeinta hallinto-oikeutta edeltävät muutoksenhakujärjestelyt kyseisessä asiaryhmässä asian laadun ja merkittävyyden edellyttämät oikeusturvatakeet (ks. esim. PeVL 32/2012 vp s. 4, PeVL 33/2008 vp s. 2–3). Esityksessä arvioidaan näitä eräiden ympäristöä koskevien asiaryhmien erityispiirteitä valituslupajärjestelmän tarpeellisuuden kannalta (HE 43/2017 vp s. 14). Esityksessä myönnetään, että ympäristöasioita koskevalla asiaryhmällä on korostettu merkitys asianosaisille ympäristöasioiden usein koskiessa laajoja ympäristövaikutuksia alueen ympäristöön. Lisäksi hankkeen aiheuttamat muutokset alueen ympäristöön saattavat olla vaikeasti, jos ollenkaan poistettavissa (HE 43/2017 vp s. 14). Esityksessä ei pohdita po. ympäristöä koskevan asiaryhmän erityispiirteitä PeL 20 §:n näkökulmasta. PeL 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön. Valituslupajärjestelmää koskevassa säädösvalmistelussa tulisi aina arvioida hallintoasioiden eri asiaryhmien perusoikeusherkkyyttä ja mahdollista tarvetta pitää yllä yleistä valitusoikeutta eräissä asiaryhmissä. Tällainen erityisen perusoikeusherkkä asiaryhmä voi olla esimerkiksi PeL 7 §:ssä turvattuun jokaisen henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen liittyvät kysymykset, kuten lapsen tahdonvastaista huostaanottoa koskevat hallintoasiat (ks. PeVL 37/2005 vp).

Esityksessä ehdotetulla valituslupasääntelyllä saavutetaan asian käsittelyn nopeuttaminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Valituslupajärjestelmä keskittää korkeimman hallinto-oikeuden resurssit asioihin, joista on tarve antaa ylimmän oikeusasteen ratkaisu. Korkeimman hallinto-oikeuden asemaa kehitetään tämän myötä ennakkopäätöstuomioistuimen suuntaan. Jo nykyisellään sekä alemmat hallintotuomioistuimet että hallintoviranomaiset tosiasiallisesti seuraavat korkeimman hallinto-oikeuden tulkintalinjaa ja oikeuskäytännön kehitystä, joten esityksessä ehdotettujen muutosten myötä korkein hallinto-oikeus pystyy keskittymään oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaamiseen entistä paremmin.

Esityksessä ehdotetulla muutoksenhakusääntelyllä menetetään eräiden esityksessä olevien ympäristöä koskevien asiaryhmien osalta yleinen valitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen. En pidä tätä kuitenkaan ongelmana esityksessä olevan eräitä ympäristöä koskevien asiaryhmien osalta, sillä kyse ei mielestäni ole erityisen perusoikeusherkästä asiaryhmästä. Lisäksi korkein hallinto-oikeus päättää valituslupajärjestelmän käyttöönoton jälkeenkin, mitkä asiat täyttävät valituslupaperusteet. Keskeinen ongelma ehdotetussa valituslupajärjestelmässä on oikeusturvaan olennaisena osana liittyvä perusteluvelvollisuuden laiminlyönti valituslupapäätösten osalta. Käytäntö, jossa valituslupapäätöksiä ei perustella, on EIT:n oikeuskäytännön vastaista. Tämän vuoksi esittäisin, että valituslupapäätösten perustelemista täytyisi harkita säädettäväksi erikseen. Jo nykyinen lainsäädäntö mahdollistaisi valituslupapäätösten perustelemisen (HLL 53 §), mutta käytännössä lain säännöstä on tulkittu niin, että perusteluvelvollisuus koskee ainoastaan tuomioita. EIS 6(1) artiklan tulkinkäytäntö kuitenkin selvästi edellyttää myös valituslupapäätösten perustelemista. Tämän vuoksi erillinen säännös valituslupapäätösten perustelemisesta olisi tarpeen.

Kuopiossa 4.9.2017

Maija Dahlberg
OTT, valtiosääntöoikeuden yliopistonlehtori