OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO

Lainvalmisteluosasto
Lsn Jari Salila

4.9.2017

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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. 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 myöskään ympäristöasioiden piirissä, 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.

Käsillä oleva esitys valituslupajärjestelmän käyttöönottamisesta ympäristöasioissa on askel yleisemmässä hallintolainkäytön kehityksessä. Äskettäin lausuntokierroksella olleessa luonnoksessa laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ehdotetaan valituslupajärjestelmän laajentamista soveltamisalaltaan yleiseksi (ehdotuksen 12 luvun 1 §).

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

Hallituksen esitykseen sisältyviin lakiehdotuksiin ei esitetä uusia valituskieltoja. 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.

Valituslupajärjestelmän soveltamisalan laajentaminen ja oikeusturva

Ympäristölainsäädäntö on perusoikeusjärjestelmän kannalta merkityksellistä ennen muuta perustuslain 15 §:n omaisuudensuojan ja 20 §:n ympäristöperusoikeuden näkökulmasta. Valituslupajärjestelmän piiriin ehdotetut säädökset koskevat ympäristön käyttöä ja määrittävät ympäristövaikutuksia aiheuttavien toimintojen reunaedellytyksiä. Muutoksenhaun kohteena olevat ratkaisut eivät muodosta homogeenista ryhmää, vaan hankkeiden ja olosuhteiden erilaisuudesta johtuen hankkeiden vaikutukset yksittäisten kansalaisten ja oikeushenkilöiden elinympäristöön ja suojattuun oikeuspiiriin sekä yleisempiin oikeushyviin voivat olla hyvin erilaiset.

Hallituksen esitykseen sisältyvät säännösehdotukset ovat merkityksellisiä erityisesti perustuslain 21 §:n näkökulmasta. Mainitun pykälän 1 momentti takaa jokaiselle oikeuden saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Perustuslakivaliokunta on suhtautunut vanhemmassa käytännössään varauksellisesti valituslupajärjestelmään hallintoasioissa (PeVM 4/1998 vp, PeVL 23/1998 vp, PeVL 19/2002 vp, PeVL 4/2005 vp, PeVL 37/2005 vp, PeVL 33/2006 vp, PeVL 33/2008 vp, PeVL 35/2009 vp ja PeVL 15/2011 vp). Perustuslakivaliokunta on sittemmin tarkistanut kantaansa (PeVL 32/2012 vp valituslupajärjestelmän soveltamisalan laajuuden suhteen ja pitänyt tärkeänä valituslupajärjestelmän johdonmukaisen kehittämisen ja laajentamisen jatkamista (PeVL 55/2014 vp).

Hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa erinäisissä lausunnoissa esitettiin huolia uudistuksen vaikutuksista oikeusturvaan. Valituslupajärjestelmän ei voida katsoa vaarantavan perustuslain 21 §:n turvaamaa oikeutta muutoksenhakuun, eikä perustuslain 21 §:stä ei voida johtaa oikeutta rajoittamattomaan muutoksenhakuun hallinto-oikeuden päätöksestä. Ehdotetun muutoksenhakujärjestelyn valtiosääntöoikeudellisen hyväksyttävyyden kannalta keskeinen kysymys on, turvaako esitetty muutoksenhakujärjestelmä näiden asiaryhmien osalta kokonaisuutena arvioiden oikeusturvan saatavuuden ja riittävyyden sekä asian käsittelyn asianmukaisen joutuisuuden.

Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain sekä maa-aineslain mukaisissa asioissa ohjautuu alueellisiin hallinto-oikeuksiin. Ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden osalta muutoksenhaku on keskitetty Vaasan hallinto-oikeuteen.

Jälkimmäisten asiaryhmien osalta syynä keskittämiseen on ennen muuta mainittujen asioiden edellyttämä erityinen tekniikan ja luonnontieteiden alojen erityisasiantuntemus.

Varsinainen ympäristöasioiden muutoksenhakujärjestelmä on kaksiportainen. Lisäksi oikaisuvaatimusmenettely on käytössä varsinaista muutoksenhakua edeltävänä oikeussuojamekanismina eräissä asiaryhmissä maankäyttö- ja rakennuslaissa, ympäristönsuojelulaissa ja vesilaissa. 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. Hallintotuomioistuinjärjestelmän toimintaa voidaan yleisesti ottaen pitää laadukkaana.

Kokonaisuutena tarkastellen ehdotettujen muutosten on arvioitu parantavan asianosaisten oikeusturvaa, koska ehdotetut muutokset mahdollistavat korkeimman hallinto-oikeuden 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.