Asia: HE 43/2017 vp

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Hallitus on antanut eduskunnalle esityksen eräiden ympäristöä koskevien hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamiseksi. Esityksen pääasiallisena tarkoituksena on korkeimman hallinto-oikeuden valituslupajärjestelmän laajentaminen. Valituslupajärjestelmä otettaisiin käyttöön ympäristönsuojelulain, maa-aineslain ja vesilain mukaisissa asioissa. Lupajärjestelmää myös laajennettaisiin maankäyttö- ja rakennuslain sekä luonnonsuojelulain piirissä.

Esitän pyydettynä lausuntona asiassa kunnioittavasti seuraavan. Tarkastelen lausunnossani hallituksen esitystä keskeisesti perustuslain 21 §:n kannalta.

1 Hallintolainkäytön valituslupajärjestelmän keskeisiä piirteitä

Hallinnon oikeussuojajärjestelmän yleinen kehittämislinja lähtee siitä, että muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen tapahtuu valituslupajärjestelmän pohjalta. Tätä kautta korkein hallinto-oikeus voi toimia, samalla tavoin kuin korkein oikeus yleisen lainkäytön puolella, hallintoa ja hallintolainkäyttöä linjaratkaisuin ohjaavana tuomioistuimena (PeVL 55/2017 vp, s. 2).

Eduskunnan perustuslakivaliokunta oli varsin pitkään sillä hallintolainkäytön doktriinissakin puolletulla kannalla, että valituslupajärjestelmä oli hallintolainkäytössä poikkeuksellinen järjestely ja että lupajärjestelmän laajentamiseen uusiin asiaryhmiin tuli suhtautua pidättyvästi. Perustuslakivaliokunnan mukaan valitusluvassa oli toisin sanoen kysymys valitusoikeuden rajoittamisesta, ja valitusluvalla oli siten erityinen merkitys PL 21 §:n kannalta. Niinpä perustuslakivaliokunnan mukaan Suomen hallinto-oikeudelliseen oikeusturvajärjestelmään pääsääntönä kuuluvasta oikeudesta valittaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle ei tullut kevyin perustein poiketa (asiasta kokoavasti esim. PeVL 33/2008 vp, PeVL 57/2010 vp ja PeVL 32/2012 vp).

Perustuslakivaliokunta on sittemmin tarkistanut kantaansa korkeimman hallinto-oikeuden valituslupajärjestelmään suhtautumisessa (PeVL 32–34/2012 vp). Kannanmuutoksen taustalla vaikuttavat pitkälti hallinnon oikeussuojajärjestelmässä tapahtuneet muutokset, kuten oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan kasvattaminen samoin kuin hallinto-oikeuksien kehittäminen yleisiksi alueellisiksi ensimmäisen asteen hallintotuomioistuimiksi. Valituslupainstituutiota tarkastellaan yhä selvemmin osana hallinnon oikeussuojajärjestelmän kokonaisuutta. Esimerkiksi lausunnossaan 32/2012 vp perustuslakivaliokunta on argumentoinut valituslupajärjestelmän käyttöönoton perusteista seuraavaa:

> ”Valituslupasääntelyllä on valiokunnan mielestä ollut mahdollista vähentää asiaratkaisuun johtavia valituksia korkeimpaan hallinto-oikeuteen sellaisissa asiaryhmissä, joissa korkeinta hallinto-oikeutta edeltäviä muutoksenhakukeinoja on voitu useimmissa tapauksissa pitää oikeusturvan kannalta riittävinä (PeVL 35/2009 vp, s. 3/II, PeVL 33/2008 vp, s. 2/II). Suhteellisuusperiaatteen kannalta valituslupajärjestelmää arvioitaessa perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota muun muassa asioiden merkittävyyteen ja laatuun (PeVL 15/2011 vp, s. 5/I, PeVL 57/2010 vp, s. 4/I, PeVL 35/2009 vp, s. 3/II, PeVL 33/2008 vp, s. 2/II). Uudemmassa käytännössään valiokunta on antanut merkitystä myös korkeinta hallinto-oikeutta edeltävälle oikaisu- ja valitusmenettelylle (PeVL

57/2010 vp, s. 4/I) sekä sille, että korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa, jos siihen on jokin hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentissa määritelty peruste (PeVL 15/2011 vp, s. 5/I, PeVL 57/2010 vp, s. 4/I). Valituslupajärjestelmää puoltavana seikkana valiokunta on viitannut perustuslain 21 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä. Menettelyn on nimittäin katsottu luultavasti vähentävän korkeimpaan hallinto-oikeuteen käsiteltäviksi tulevien asioiden määrää ja merkitsevän siten valituslupamenettelyn piiriin kuuluvien asioiden vireilläolon kokonaisajan lyhentymistä ainakin jossain määrin (PeVL 33/2008 vp, s. 2/II, ks. myös PeVL 35/2009 vp, s. 3/II). ---

Perustuslakivaliokunta katsoo, että valituslupajärjestelmään ja sen laajentamiseen ei enää ole perusteita suhtautua lähtökohtaisen pidättyvästi. Sen sijaan valituslupajärjestelmän hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta on muutoin syytä kussakin tapauksessa arvioida valiokunnan aiemman käytännön pohjalta. Perustuslain 21 §:n kannalta asiaa tarkasteltaessa keskeistä on siten varmistua siitä, että muutoksenhakujärjestelmä kokonaisuutena turvaa sekä oikeusturvan saatavuuden ja riittävyyden että asian käsittelyn niin joutuisasti kuin se on oikeusturvavaatimuksen valossa mahdollista. Järjestelmän soveltamisen tulisikin kaikissa asiaryhmissä perustua yhtenäiseen ja johdonmukaiseen arvioon perustellun oikeussuojan tarpeesta. Tällöin on tarkasteltava etenkin sitä, turvaavatko korkeinta hallinto-oikeutta edeltävät muutoksenhakujärjestelyt kyseisessä asiaryhmässä asian laadun ja merkittävyyden edellyttämät oikeusturvatakeet. Merkitystä on myös sillä, riittääkö korkeimman hallinto-oikeuden velvollisuus tai mahdollisuus valitusluvan myöntämiseen laissa säädettyjen perusteiden täyttyessä turvaamaan oikeusturvan saatavuuden kyseisessä asiaryhmässä. Myönteisissä tapauksissa valituslupajärjestelmän soveltaminen on perustuslain 21 §:n valossa yleensä perusteltua.”

Perustuslakivaliokunta on edelleen lausunnossaan PeVL 55/2014 vp alleviivannut edellä siteeratussa lausunnossa esille nostettuja asioita. Kyseisessä asiassa todettiin, ettei valituslupaa ollut ehdotettu asiaryhmiin, joihin valitusvaiheessa useimmiten liittyy vaativia oikeuskysymyksiä tai jotka ovat yleensä asianosaisen tai yhteiskunnan kannalta erityisen merkittäviä tai laaja-alaisia. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi elinkeinoluvan peruuttamista, merkittävää hallinnollista seuraamusta tai hallinnollisen pakkokeinon täytäntöönpanoa koskevat asiat sekä sellaiset valvonta-asiat, joissa on käytännössä kysymys elinkeinotoiminnan rajoittamisesta. Valiokunta katsoi, että asian laatu tai merkittävyys eivät välttämättä edellytä kaikissa näissäkään asiaryhmissä pääsyä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt valituslupajärjestelmän kehittämisen yhteydessä nyttemmin huomiota siis valitusasioiden käsittelyn tehostamisen tarpeeseen, asian aikaisempien käsittelyvaiheiden luonteeseen oikeusturvan kannalta, asioiden merkittävyyteen ja laatuun samoin kuin oikeusturvanäkökohtiin valituslupaperusteiden sisällössä. Valiokunnan tarkastelukulma on siten varsin laaja valituslupajärjestelmän perustuslainmukaisuuden (PL 21 §) kontrolloinnissa. Uutena seikkana on korkeinta hallinto-oikeutta edeltävien muutoksenhakutasojen aikaisempaa selkeämpi huomioon ottaminen ja sen arvioiminen, miten yksityisen oikeusturva toteutuu oikeussuojajärjestelmän kokonaisuudessa.

2 Tarkasteltavana oleva asia

Esillä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi valitusluvasta ympäristöhallinnon yksittäisten lakien, ympäristönsuojelulain, maa-aineslain, vesilain, maankäyttö- ja rakennuslain sekä luonnonsuojelulain, piirissä. Tämä on käytössä oleva sääntelytapa, koska korkeimman hallinto-oikeuden prejudikaattiasemaa ei ole säädetty lainsäädännössä yleiseksi.

Korkeimman hallinto-oikeuden valituslupajärjestelmän laajentaminen on, niin kuin edellä on todettu, kytkeytynyt pitkälti KHO:ta edeltävän muutoksenhakujärjestelmän kehittämiseen – hallinto-oikeuksien aseman vahvistumiseen yleisinä alueellisina hallintotuomioistuimina samoin kuin hallinnon oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamiseen hallintotuomioistuinta edeltävänä muutoksenhakuvaiheena. Esillä olevat lakiesitykset eivät lähtökohtaisesti liity oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämiseen, vaan niillä on enemmänkin asianomaisen erityishallinnonalan omista näkökohdista esille nousevia tavoitteita.

Kysymys on pitkälti ympäristöoikeudellisen muutoksenhakujärjestelmän selkeyttämisen ja kehittämisen tarpeesta yhdenmukaisin perustein ottamalla samalla huomioon hallinnon oikeussuojajärjestelmän kehittämisen laajemmat linjaukset. Ongelmana onkin ollut se, että valituslupajärjestelmä on laajentunut etenkin maankäyttö- ja rakennuslain piirissä pitkään ilman kokonaisarviointia, minkä vuoksi kyseisen lain muutoksenhakusääntely on muodostunut varsin vaikeaselkoiseksi ja sirpalemaiseksi (ks. myös PeVL 33/2008 vp).

Esitetyt muutokset koskevat useaa yksittäistä rakentamis- ja ympäristöasioiden lakia, joiden piirissä tehdään suuria määriä erilaisia hallintopäätöksiä - etenkin lupapäätöksiä mutta esimerkiksi myös hallintopakkopäätöksiä. Asioissa voi olla yksi asianosainen tai useampia asianosaisia. Ympäristöasioiden erityispiirteistä huolimatta valituslupajärjestelmän laajentamista on perusteltu esityksessä pääosin samoilla argumenteilla kuin vuonna 2014 tehdyssä laajassa lakiesityksessä (HE 230/2014 vp), jossa korkeimman hallinto-oikeuden valituslupajärjestelmää laajennettiin voimakkaasti eri hallinnonalojen piirissä. Erityistä merkitystä on annettu asioiden muutoksenhakuvaiheen tehostamisen tarpeelle.

Esitetylle valitusluvan käyttöönotolle hallituksen esityksen sisältyvien lakien piirissä ei mielestäni ole estettä PL 21 §:n kannalta. Ympäristöasioihin sisältyy omia erityisiä oikeusturvatarpeita muun muassa asioiden mahdollisten laajojen ympäristövaikutusten ja moniasianosaisuuden vuoksi. Kyseisten erityispiirteiden on kuitenkin vaikea katsoa muodostavan sellaista yleisen tason estettä, joka johtaisi poikkeamaan hallinnon oikeussuojajärjestelmän ja KHO:n aseman kehittämisen yleisistä linjauksista. Erityisasiantuntemuksen tarve on esimerkiksi myös otettu huomioon ehdottamalla säädettäväksi asiantuntijajäsenten käytön mahdollisuudesta ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten valituslupapäätösten tekemisessä.

Erityisesti kaava-asioissa on ollut pitkään esillä kaavoituksen ja rakentamisen muutoksenhakumenettelyjen sujuvoittamisen tarve. Maankäyttö- ja rakennuslakiin eri vuosina tehdyt muutokset liittyvät pitkälti tähän tavoitteeseen. Lausunnon kohteena olevassa hallituksen esityksessä jatketaan tätä kehityssuuntausta, jolloin valituslupajärjestelmä muodostuisi kattavaksi esimerkiksi kaava-asioissa. Etenkin tässä asiaryhmässä saattaa olla kysymys asianosaisen tai yhteiskunnan kannalta merkittävistä tai laaja-alaisista asioista.

Kaava-asioiden valmistelu on monivaiheinen prosessi, jossa mahdollistetaan yksityisten osallistumisoikeudet ja vuorovaikutteinen menettely. Kunnan jäsenet ja muut laissa erikseen säädetyt tahot voivat osallistua muistutusmenettelyyn, ja yksityisillä on valitusoikeus kaava-asioissa yhteen tuomioistuinportaaseen, hallinto-oikeuteen. Maankäyttö- ja rakennuslaki mahdollistaa siten yksityisen oikeusturvanäkökohtien tehokkaan huomioon ottamisen ennen KHO-vaihetta. Valituslupa ei myöskään tarkoita valituskieltoa, ja oikeusturvaseikat ovat muutenkin esillä KHO:n suorittamassa valituslupaperusteiden harkinnassa hallintolainkäyttölain 13 §:n nojalla. Valituslupajärjestelmän laajentaminen kattavaksi kaava-asioissa ei muodosta siten ongelmaa PL 20 §:n (vastuu ympäristöstä) eikä PL 21 §:n kannalta.

Helsingissä 4.9.2017

Leena Halila

hallinto-oikeuden professori

Helsingin yliopisto