Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

Päiväys
Datum

Dnro
Dnr

3.10.2017

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Viite
Hänvisning

Asia
Ärende

VASTINE

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE ERÄIDEN YMPÄRISTÖÄ KOSKEVIEN HALLINTOASIOIDEN MUUTOKSENHAKUSÄÄNNÖSTEN TARKISTAMISEKSI (HE 43/2017 VP)

Lakivaliokunta on varannut ympäristöministeriölle tilaisuuden antaa vastineen valiokunnalle toimitetuista lausunnoista koskien otsikossa mainittua hallituksen esityksestä. Lausunnon ovat antaneet oikeusministeriö, korkein hallinto-oikeus, Vaasan hallinto-oikeus, Pohjois-Suomen hallinto-oikeus, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto, Suomen asianajajaliitto, Suomen luonnonsuojeluliitto ja professori Olli Mäenpää. Ympäristöministeriö on laatinut vastineen yhdessä oikeusministeriön kanssa. Ympäristöministeriö, käytyään lausunnot lävitse, esittää seuraavaa.

Professori Olli Mäenpään lausunto ei anna aihetta huomautuksiin.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 29/2017 vp todennut valituslupajärjestelmän piiriin ehdotettujen päätösten olevan niihin liittyvistä erityispiirteistä huolimatta valiokunnan mielestä laadultaan sellaisia, että oikeusturvan takeiden kannalta voidaan pitää riittävänä pääsyä korkeimpaan hallinto-oikeuteen valitusluvan perusteella. Tapauskohtaista tarvetta saada asia ylimmän tuomioistuimen käsiteltäväksi turvaa se, että korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa, jos siihen on jokin hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentissa mainittu peruste. Perustuslakivaliokunta katsoi ehdotetun muutoksenhakujärjestelmän turvaavan kokonaisuutena sekä oikeusturvan saatavuuden ja riittävyyden että asian käsittelyn joutuisuuden. Ehdotettua sääntelyä ei voida pitää ongelmallisena perustuslain 21 §:n kannalta.

Asianajajaliiton lausunnosta välittyy huoli resurssien riittävyydestä ja ratkaisuharkinnan laadusta lupaviranomaisessa. Ympäristöministeriö toteaa, että kumottujen ja viranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi palautettujen asioiden määrä on kokonaisuuteen suhteutettuna varsin vähäinen. Lupamääräysten muuttuminen tai kokonaan uusien lisääminen lupapäätökseen muutoksenhakuvaiheessa on kohtalaisen yleistä, mutta tätä tuskin voidaan pitää osoituksena oikeudellisen harkinnan puutteesta. Asianajajaliiton lausunnon sivulla 2 arvioidaan valituslupajärjestelmästä saatavan hyödyn jäävän vähäiseksi asianosaisten oikeusturvan heikentymiseen nähden. Tähän on todettava, että hallituksen esityksen perusteluissa on avoimesti todettu se, että valituslupajärjestelmällä ei ole mahdollista lyhentää asioiden kokonaiskäsittelyaikaa merkittävästi. Esityksessä on lähdetty siitä, että valituslupajärjestelmä ei tulisi heikentämään asianosaisten oikeusturvaa. Jos valitusluvan myöntämisen edellytykset täyttyvät, hallintolainkäyttölain 13 §:n mukaan valituslupa on myönnettävä.

Asianajajaliitto toteaa lausunnossaan, että valituslupajärjestelmän laajentamista ympäristöasioihin tulee punnita tarkoin asioiden luonteen ja laajuuden vuoksi. Tähän on todettava hallituksen esityksen olevan yhdenmukainen niin perustuslakivaliokunnan kannanottojen kuin yleisen hallintolainkäytön kehityslinjan kanssa. Aikanaan valmistelun kestäessä esillä olleista soveltamisalaltaan rajatuista malleista päätettiin luopua edellä mainittujen seikkojen sekä jo käytössä olleisiin rajattuihin malleihin liittyvien tulkintavaikeuksien vuoksi.

Asianajajaliitto kiinnittää huomiota tuomioistuinlaitoksen resurssoinnin merkitykseen oikeusturvan toteutumisen varmistajana. Tähän ympäristöministeriöllä ei ole huomauttamista.

Asianajajaliiton lausunnossa esitetään myös valitusoikeutta koskevien välipäätösten laajempaa soveltamista eräänä käsittelyaikojen lyhentäjänä. Ympäristöministeriö ei näe tässä sanottavia kehittämismahdollisuuksia. Asianosaisuutta koskevien kysymysten pääasiasta erillinen käsittely johtaisi yhteen uuteen asian käsittelykertaan tuomioistuimessa. Jos lopputulema olisi se, että edes yhtä muutoksenhakijoista on pidettävä asianosaisena, tulisi muutoksenhakemus tutkittavaksi hänen tekemänään.

Asianajajaliiton huomautukseen korkeimman hallinto-oikeuden valituslupien myöntämistä koskevasta käytännöstä ympäristöministeriöllä ei ole huomauttamista.

Korkein hallinto-oikeus toteaa korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain muuttamista tarkoittavan lakiehdotuksen (nro 6) 6 §:n 3 momentin perusteella jäävän epäselväksi, sovellettaisiinko ratkaisukokoonpanoa koskevia säännöksiä myös Ahvenanmaan maakunnan lainsäädännön nojalla ratkaistuihin asioihin. Tähän on todettava, että Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 7 ja 10 kohtien mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat rakennus- ja kaavoitustointa, luonnon- ja ympäristönsuojelua, luonnon virkistyskäyttöä ja vesioikeutta. Valtakunnan ympäristönsuojelulakia ja vesilakia ei siis sovelleta Ahvenanmaan maakunnassa.

Korkein hallinto-oikeus on kuitenkin erinäisissä maakunnan lainsäädäntöä koskevissa ratkaisuissaan (esim. KHO:2015:159) soveltanut valtakunnan lainsäädäntöön sisältyviä muutoksenhakua koskevia säännöksiä siltä osin kuin asiasta ei maakunnan lainsäädännössä ole säädetty. Hallituksen esitykseen sisältyvillä lainsäädännön muutoksilla saattaa korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntö huomioon ottaen olla vaikutuksia myös Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia asiaryhmiä koskevassa jatkomuutoksenhaussa. Lakiehdotuksen nro 6 mukaan kyseistä kokoonpanoa voidaan soveltaa ainoastaan valtakunnan ympäristönsuojelulakia ja vesilakia koskevaan asiaan. Ottaen huomioon korkeimman hallinto-oikeuden esittämän huomautuksen, ympäristöministeriö ja oikeusministeriö esittävät harkittavaksi lakiehdotuksen nro 6 tarkistamista kuulumaan seuraavasti:

6 §

— — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — —

Edellä 2 momentissa tarkoitetussa tapauksessa asia voidaan käsitellä ja ratkaista ilman niitä asiantuntijajäseniä, joiden osallistumisesta muutoin ratkaisukokoonpanoon erikseen säädetään. Ympäristönsuojelua ja vesitaloutta koskeva valituslupa-asia voidaan ratkaista myös kolmen lainoppineen ja yhden asiantuntijajäsenen kokoonpanossa.

— — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — —

Korkein hallinto-oikeus esittää harkittavaksi korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain muuttamista tarkoittavan lakiehdotuksen (nro 6) 6 §:n tarkistamista siten, että asiantuntijajäsenen käyttömahdollisuutta valituslupa-asiaa ratkaistaessa ei rajattaisi yksinomaan ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisiin asioihin, vaan asiantuntijajäsenen sisällyttäminen ratkaisukokoonpanoon olisi mahdollista myös patentti- ja hyödyllisyysmalliasioissa. Käsillä oleva esitys koskee ympäristöasioiden muutoksenhakua. Immateriaalioikeuksia koskevien asioiden muutoksenhakusäännökset eivät ole olleet valmistelussa esillä eikä niitä näin ollen ole voitu asianmukaisesti valmistella ja kuulla niitä tahoja, joi-

ta asia koskee. Näin ollen ympäristöministeriö ja oikeusministeriö eivät pidä tarkoituksenmukaisena tarkistaa säännösehdotusta korkeimman hallinto-oikeuden esittämällä tavalla tässä yhteydessä.

Vaasan hallinto-oikeus toteaa lausunnossaan ehdotettujen lainsäädäntömuutosten lisäävän Vaasan hallinto-oikeuden tehtäviä ja vaikuttavan näin muodoin tuomioistuimen resursointitarpeeseen. Asia on saatettu ympäristöministeriön ja oikeusministeriön tietoon ja asiaa tullaan käsittelemään syksyllä vuoden 2018 varainhoitovuoden täydentävän talousarvioehdotuksen käsittelyn yhteydessä.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto toteaa valituslupajärjestelmän supistavan asianosaisten säännönmukaisia muutoksenhakumahdollisuuksia, mutta katsoo asianosaisten oikeusturvan kuitenkin toteutuvan ehdotetussa mallissa. Tähän voidaan todeta muutoksen jäävän riippumaan osittain siitä, miten valituslupajärjestelmää tullaan soveltamaan ja ympäristöministeriö viittaa tältä osin edellä Asianajajaliiton lausunnon kohdalla esitettyyn. Asian valmistelussa on lähdetty siitä, että valituslupajärjestelmän käyttöönoton ei pitäisi vaikuttaa asian materiaaliseen tutkimiseen ja ratkaisemiseen sen paremmin lupaviranomaisessa kuin ensimmäisessä muutoksenhakuasteessakaan.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus on lausunnossaan esittänyt harkittavaksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamista tarkoittavan lakiehdotuksen nro 3 tarkistamista. Hallinto-oikeuden mukaan lakiehdotuksen 190 §:n 5 momentin tarpeellisuus muuttuvassa tilanteessa tulisi arvioida uudelleen. Mainitun momentin mukaan rakennuslupaa, katusuunnitelmaa tai hulevesisuunnitelmaa koskevaan hallinto-oikeuden päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla siltä osin kuin asia on ratkaistu lainvoiman saaneessa asemakaavassa.

Säännöksen tarkoituksena (ks. HE 81/2006 vp s. 29) on ollut välttää kaksinkertainen muutoksenhaku, eli estää sellaisen asiakysymyksen lainmukaisuuden tutkittavaksi saattaminen, joka on jo aikaisemmin viranomaisen päätöksellä ratkaistu. Tiedossa on, että eräissä tilanteissa on vallinnut epäselvyyttä sen suhteen, miltä osin asia on ratkaistu asemakaavassa (esim. KHO 4.6.2012 t. 1477, jossa kyse kerrosluvusta). Valituslupajärjestelmän käyttöönottaminen ei muuttaisi tilannetta toiseksi. Asian valmistelun aikana asia ei noussut esiin eikä korkein hallinto-oikeuskaan ole siihen huomiota kiinnittänyt. Ympäristöministeriö ei pidä tarpeellisena säännösehdotuksen tarkistamista hallinto-oikeuden lausunnosta ilmenevällä tavalla.

Suomen luonnonsuojeluliitto toteaa lausunnossaan esityksen heikentävän perustuslaissa turvattuja vaikutusmahdollisuuksia ympäristöasioissa, valituslupajärjestelmän sopivan huonosti ympäristöasioihin, esityksen vaikutusarvioinnin olevan puutteellinen ja korkeimman hallinto-oikeuden roolin kehittämisen olevan mahdollista ilman valituslupajärjestelmääkin.

Mainittuja kysymyksiä on käsitelty hallituksen esityksen perusteluissa. Lisäksi on todettava, että ehdotetut säännökset eivät rajoittaisi ensimmäisen asteen muutoksenhakua eikä myöskään laajentaisi valituskieltojen piirissä ennestään olevien päätösten joukkoa. Valituslupajärjestelmä mahdollistaa korkeimman hallinto-oikeuden resurssien kohdentamisen niihin asioihin, joiden tutkimista täysimääräisesti toisessa asteessa voidaan pitää tarpeellisena asian oikeuskäytäntöä ohjaavan vaikutuksen, asian käsittelyssä tapahtuneen virheen tai muun painavan syyn vuoksi. Ehdotetut muutokset turvaavat oikeusturvan kokonaisuutena riittävällä tavalla.

Ympäristöministeriö ei yhdy Suomen luonnonsuojeluliiton huoleen siitä, että valituslupa saattaisi jäädä myöntämättä asian taitamattoman hoitamisen vuoksi, koska tilanne ei olennaisesti eroa itse valituksen tekemisestä. Niin valituksen kuin myös valitusluvan osalta keskeisessä asemassa on esitetyt vaatimukset ja tosiseikasto.

Päätöksen täytäntöönpanon osalta ympäristöministeriö viittaa hallituksen esityksen s. 16-17 lausuttuun lainvoimaa vailla olevan päätöksen täytäntöönpanosta. Hallintolainkäyttölain 31 §:n 3 momentin säännösten on todettu saattavan ympäristöasioissa johtaa haastaviin soveltamistilanteisiin. Lain-

valmisteluasiakirjoissa on päädytty siihen että luonnonsuojeluliiton lausunnossakin mainitut näkökohdat puoltavat useissa tapauksissa päätöksen täytäntöönpanon kieltämistä haitallisten vaikutusten ehkäisemiseksi. Tämä johtaa myös useissa tilanteissa siihen, että päätöksen täytäntöönpanoa koskeva asia on ratkaistava valituslupa-asiasta erillisenä.