OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

LsN Virpi Korhonen

12.11.2019

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristöministeriön hallinnonalan eräiden muutoksenhakua koskevien säännösten muuttamisesta (HE 72/2019 vp)

Eduskunnan ympäristövaliovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ympäristöministeriön toimialan lakeja siten, että lakien muutoksenhakusäännökset erityisesti valitusluvan osalta olisivat yhdenmukaiset vuoden 2020 alussa voimaantulevan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019; jäljempänä hallintoprosessilaki) kanssa. Maastoliikennelakia ehdotetaan lisäksi muutettavaksi siten, että kunnalla olisi mahdollisuus periä maksu kilpailuja ja harjoituksia koskevissa lupa-asioissa. Oikeusministeriö on arvioinut esitystä vain siihen sisältyvien muutoksenhakua koskevien säännösten osalta.

Esityksen mukaan lakimuutosten tavoitteena on selkeyttää ympäristöministeriön toimialan lainsäädäntöä ja toteuttaa valituslupamenettely kattavasti valitettaessa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Uuden hallintoprosessilain voimaantulon myötä valittaminen hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen muuttuu valitusluvanvaraiseksi. Yleislaissa olevasta pääsäännöstä voidaan poiketa vain erityisestä, painavasta syystä. Tällöin poikkeuksista on säädettävä erikseen.

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

Hallintoprosessilain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi, että kattavalle valituslupajärjestelmälle hallinto-oikeuden ratkaisuista korkeimpaan hallinto-oikeuteen on painavia hallintolainkäytön tehostamiseen ja korkeimman oikeuden ennakkopäätösroolin vahvistamiseen liittyviä perusteita. Valituslupajärjestelmässä ei ole kyse uudentyyppisestä sääntelystä, vaan pikemminkin jo toteutuneen kehityksen tunnustamisesta myös periaatteellisesti ja eri asiaryhmien valitusten yhdenmukaisesta kohtelusta. Perustuslakivaliokunnan uudempaa, vuodesta 2012 noudattamaa tulkintalinjaa edelleen kehittäen valitusluvan asettamista pääsäännöksi voitiin perustuslain 21 §:n estämättä pitää mahdollisena ja perusteltuna. Perustuslakivaliokunta korosti muutoksenhakua koskevien erityissäännösten osalta yleisesti oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettavaksi ehdotetun lain tarkoitusta varmistaa, ettei yksilön oikeuksia tai velvollisuuksia koskeva hallintopäätös jää valitusoikeuden ulkopuolelle (HE 29/2018 vp, s. 216) (PeVL 50/2018 vp).

Perustuslakivaliokunta on todennut, etteivät asian laatu tai merkittävyys välttämättä edellytä pääsyä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa kaikissa sellaisissakaan asiaryhmissä, joihin valitusvaiheessa useimmin liittyy vaativia oikeuskysymyksiä tai jotka ovat yleensä asianosaisen tai yhteiskunnan kannalta erityisen merkittäviä tai laaja-alaisia (ks. PeVL 50/2018 vp, PeVL 55/2014 vp, s. 4, PeVL 29/2017 vp, s. 3).

Valituslupasääntelyn osalta on syytä huomata, että se ei vaikuta oikeuteen valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä. Valituslupasääntely vaikuttaa ainoastaan siihen, missä laajuudessa valitus tutkitaan. Valituslupa-asiassa korkein hallinto-oikeus tutkii ensin, onko kyseessä olevassa tapauksessa valitusluvan myöntämisen perustetta. Korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa, jos laissa säädetty valituslupaperuste on olemassa. Kun valituslupa on myönnetty, korkein hallinto-oikeus antaa myös perustellun ratkaisun pääasiassa. Muussa tapauksessa korkein hallinto-oikeus antaa päätöksen, jossa todetaan, ettei asiassa ole valitusluvan myöntämisen perustetta, joten valituslupaa ei myönnetä.

Hallintoprosessilain mukaan korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa, jos jokin kolmesta valitusluvan myöntämisperusteesta täyttyy. Yleissäännökset valituslupaperusteista ovat uuden hallintoprosessilain 111 §:ssä. Säännöksen mukaan korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa paitsi, jos asian saattaminen sen ratkaistavaksi on tärkeää lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi, niin myös silloin, jos asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi tai jos valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Perustuslakivaliokunta on hallintoprosessilain säätämisen yhteydessä arvoinut tämän merkitsevän sitä, että oikeusturvaelementti on vahvasti mukana myös hallinto-oikeudellisessa valituslupajärjestelmässä (PeVL 50/2018 vp).

Oikeusministeriö kannattaa muutoksenhakusäännösten päivittämistä ja sääntelyn yhtenäistämistä hallintoprosessilaissa säädetyn kanssa. Huomiota voidaan kuitenkin kiinnittää eräisiin lakiehdotuksiin sisältyviin yksityiskohtiin.

Yksityiskohtaisempia huomioita ympäristöministeriön HE:n muutoksenhakusäännöksistä:

LE 8. Laki luonnonsuojelulain 61 ja 62 §:n muuttamisesta

Lakiehdotuksen 61.1 §:ssä säädetään, että eräistä ympäristöministeriön päätöksistä voisi valittaa suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tämä poikkeaa ministeriön päätösten osalta yleissäännöksestä, jonka mukaan ministeriön päätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen. Säännöksen säätämisjanakohtana poikkeavaa säännöstä on perusteltu sillä, että kyseessä olevat päätökset ovat luonteeltaan erityisen merkittäviä ja laaja-alaisia. Lunastuspäätös voidaan tehdä myös valtioneuvoston yleisistunnossa. Valtioneuvoston yleisistunto päättää myös luonnonsuojeluohjelman hyväksymisestä. Yleislaista poikkeaminen vaatii painavan, erityisen syyn, joten perusteltua olisi arvioida täyttääkö mainittu poikkeaminen edelleen nämä edellytykset.

9. Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 37 §:n muuttamisesta

Lakiehdotuksen 37 §:n 2 momentissa säädettäisiin: ”Edellä 13 §:ssä tarkoitettuun päätökseen ei saa muutoin erikseen hakea valittamalla muutosta”. Tästä osin voidaan kiinnittää huomioita siihen, ett virkkeen sisältö, joka sinänsä vastaa nykytilaa, on hyvin vaikeaselkoinen erityisesti termien ”muutoin” ja ”erikseen” osalta.

LE 10. Laki maastoliikennelain muuttamisesta

Lakiehdotuksen 31 § kuuluu: ”Tämän lain 30 §:ssä tarkoitettuun kunnan viranomaisen päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolaissa (434/2003) säädetään.”. Säännöksessä vaikuttaisivat sekaantuneen valittaminen ja oikaisun vaatiminen. Voimassa olevan lain 1 momentti ei koske valittamista vaan oikaisun vaatimista. Myös rinnakkaistekstissä säännös koskee oikaisumenettelyä. Oikaisumenettelyyn viittaa myös säännöksessä oleva viittaus hallintolakiin.

Lisäksi useissa laeissa on käytetty yleislakiviittauksen jäljessä epämääräistä ilmaisua ”jollei jäljempänä toisin säädetä”. Tämän merkitys eritysesti suhteessa valituslupaa edellyttävään muutoksenhakuoikeuteen jää kuitenkin usein avoimeksi.