

Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden ympäristöä koskevien hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamiseksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Eräiden ympäristöasioiden muutoksenhakua koskevaa sääntelyä ehdotetaan uudistettavaksi siten että muutoksenhaku hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäisi valituslupaa. Valituslupajärjestelmä otettaisiin käyttöön ympäristönsuojelulain, maaineslain ja vesilain mukaisissa asioissa. Maankäyttö- ja rakennuslain valituslupajärjestelmä uudistettaisiin vastaamaan hallintolainkäyttölain säännöksiä ja samalla valituslupajärjestelmää laajennettaisiin lähes kaikkiin lain asiaryhmiin. Myös luonnonsuojelulain valituslupajärjestelmää ehdotetaan laajennettavaksi.

Lisäksi korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettuun lakiin lisättäisiin säännös ratkaisukoonpanosta 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.

Aluehallintoviraston vesitalousasiassa sekä vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisessa yhteiskäsittelyssä tekemää päätöstä koskevaa muutoksenhakumenettelyä ehdotetaan tarkistettavaksi siten että valituskirjelmä toimitettaisiin jatkossa päätöksen tehneen viranomaisen sijaan suoraan Vaasan hallinto-oikeudelle.

Maa-aineslakiin ehdotetaan lisäksi eräitä vähäisiä täsmennyksiä ympäristönsuojelulain ja maaineslain yhteiskäsittelysäännöksiin.

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2018.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 JOHDANTO.....	3
2 NYKYTILA.....	3
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	3
2.2 Muutoksenhaku ympäristöasioissa Ruotsissa.....	13
2.3 Nykytilan arviointi.....	13
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	17
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	18
4.1 Taloudelliset vaikutukset.....	18
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	18
4.3 Ympäristövaikutukset.....	19
4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	20
5 ASIAN VALMISTELU.....	21
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	21
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	21
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	23
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	23
1.1 Ympäristönsuojelulaki.....	23
1.2 Vesilaki.....	25
1.3 Maankäyttö- ja rakennuslaki.....	25
1.4 Maa-aineslaki.....	27
1.5 Luonnonsuojelulaki.....	28
1.6 Laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta.....	28
2 VOIMAANTULO.....	29
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	29
LAKIEHDOTUKSET.....	32
1. laki ympäristönsuojelulain 190 ja 195 §:n muuttamisesta.....	32
2. laki vesilain muuttamisesta.....	34
3. laki maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.....	36
4. laki maa-aineslain muuttamisesta.....	39
5. laki luonnonsuojelulain 62 §:n muuttamisesta.....	41
6. laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 6 §:n muuttamisesta.....	42
LIITE.....	43
RINNAKKAISTEKSTIT.....	43
1. laki ympäristönsuojelulain 190 ja 195 §:n muuttamisesta.....	43
2. laki vesilain muuttamisesta.....	46
3. laki maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.....	49
4. laki maa-aineslain muuttamisesta.....	54
5. laki luonnonsuojelulain 62 §:n muuttamisesta.....	56
6. laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 6 §:n muuttamisesta.....	58

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamista koskevassa uudistuksessa (HE 230/2014 vp) valituslupajärjestelmä otettiin laajasti käyttöön muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Uudistuksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta (PeVL 55/2014 vp) piti tärkeänä oikaisuvaatimusjärjestelmän ja valituslupajärjestelmän johdonmukaisen kehittämisen ja laajentamisen jatkamista.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelman mukaan valituslupajärjestelmän soveltamisalaa tulee laajentaa ja ottaa se laajamittaisesti käyttöön rakentamis- ja ympäristöasioissa.

Päätökset ympäristönsuojelulain (527/2014), maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999), maa-aineslain (555/1981) ja vesilain (587/2011) mukaisissa asioissa muodostavat laajan ja erityyppisiä ratkaisuja sisältävän joukon. Näistä suurin osa on hakemus- tai ilmoitustyyppisiin asioihin annettuja päätöksiä. Jälkivalvonta- ja hallintopakkoasiat muodostavat niin ikään oman ryhmänsä. Maankäyttö- ja rakennuslain nojalla hyväksytään valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja maakunta-, yleis- ja asemakaavat.

Ympäristönsuojelulain nojalla tehdään vuosittain noin 1800 lupapäätöstä ja arviolta noin 2500 muuta päätöstä, joista suurin osa koskee meluilmoituksia. Maa-aineslain nojalla ratkaistaan vuosittain noin 800 ottolupa-asiaa ja vesilain nojalla tehdään vuosittain noin 500 lupapäätöstä. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia kaavapäätöksiä tehdään noin 1 300 vuodessa, rakennuslupia myönnetään noin 35 000 vuodessa ja suunnittelutarveratkaisuja ja poikkeuspäätöksiä tehdään yhteensä noin 6 500 vuodessa. Toimenpidelupia myönnettäneen myös useita tuhansia vuodessa. Asiat voivat olla sisällöltään ja laajuudeltaan hyvin erityyppisiä. Asianosaisten määrä asioissa voi vaihdella muutamista henkilöistä aina useisiin satoihin. Muutoksenhaun kohteena oleva intressi puolestaan vaihtelee julkisoikeudellisista yleisistä intresseistä kahdenvälisiin yksityisoikeudellisiin intresseihin.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Ympäristönsuojelulaki

Ympäristönsuojeluasioiden tyypit ja viranomaisjärjestelmä

Ympäristönsuojelulaki on ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen yleislaki. Ympäristönsuojelulaissa on kaikkiaan noin 70 päätöstyyppiä, joissa syntyy valituskelpoinen hallintopäätös. Suurin osa päätöksistä koskee ympäristöluvan myöntämistä tai muuttamista tai luvanvaraista toimintaa muuten. Laissa säädetään myös eräiden toimintojen ilmoituksenvaraisuudesta ja ilmoituksen vuoksi tehtävästä päätöksestä. Lisäksi ympäristönsuojelulain nojalla tehdään päätöksiä yleisesti sitovista normeista poikkeamiseksi, erilaisista tyyppihyväksynnöistä ja henkilöiden pätevyyden hyväksymisestä. Ympäristönsuojelulaissa säädetään myös viranomaisten oikeudesta asettaa toiminnanharjoittajalle velvoitteita yksittäisin määräyksin ja hallintopakomenettelyin.

Ympäristönsuojelulain mukaisia päätöksiä tekevät useat eri viranomaiset. Näitä ovat ympäristölupia myöntävät aluehallintovirastot ja kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset, ilmoitus- ja valvonta-asioita käsittelevät elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ja kuntien viranomai-

set sekä laissa nimetyt valvontaviranomaiset toimialallaan. Lisäksi ympäristönsuojelulain mukaisia asioita käsittelevät valtioneuvosto, ympäristöministeriö, Suomen ympäristökeskus, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, Liikenteen turvallisuusvirasto, Luonnonvarakeskus ja kunnat.

Oikaisu ja muutoksenhaku

Oikaisusta ja muutoksenhausta ympäristönsuojelulain nojalla tehtyyn päätökseen säädetään lain 19 luvussa. Oikaisuvaatimusmenettely koskee vain pientä osaa ympäristönsuojelulain mukaisista päätöstyypeistä. Oikaisua voi ympäristönsuojelulain mukaan hakea tarkkailusuunnitelmaa ja tarkkailumääräysten muuttamista koskevasta päätöksestä (192 §), kalatalousasioita koskevasta päätöksestä (193 §), direktiivilaitoksen luvan tarkistamisvelvollisuutta koskevasta päätöksestä (194 §) ja tyyppihyväksyntään liittyvän tarkastuslaitoksen päätöksestä ja pätevyyden arvioinnista (195 §).

Ympäristönsuojelulain 190 §:n mukaan ympäristönsuojelulain nojalla annettuun viranomaisen päätökseen saa hakea valittamalla muutosta Vaasan hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Ympäristönsuojelulain 47 §:n 1 momentissa tarkoitettussa yhteiskäsittelyssä annettua päätöstä koskeva valituskirjelmä on toimitettava hallintolainkäyttölaista poiketen päätöksen tehneelle viranomaiselle. Valtioneuvoston ja ympäristöministeriön päätöksestä valitetaan suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Vaasan hallinto-oikeuden päätökseen haetaan valittamalla muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Kunnan ympäristönsuojelumääräysten hyväksymistä sekä käsittelymaksua tarkoittavaa taksaa koskevaan päätökseen haetaan ympäristönsuojelulain 190 §:n 4 momentin mukaan valittamalla muutosta siten kuin kuntalaissa (410/2015) säädetään. Muutosta haetaan asianomaiselta alueelliselta hallinto-oikeudelta.

Tyyppihyväksyntää ja pätevyystodistuksia koskeissa asioissa muutosta haetaan ympäristönsuojelulain 195 §:n 1 ja 2 momentin mukaan hallintolainkäyttölain mukaisessa järjestyksessä asianomaiselta alueelliselta hallinto-oikeudelta. Ympäristönsuojelulain 195 §:n 3 ja 4 momentissa säädetään muutoksenhausta eräisiin pätevyyden arviointia koskeviin päätöksiin.

Ympäristönsuojelulain 195 §:n 3 momentin mukaan näyttötutkinnossa 159 §:n mukaan osoitetun pätevyyden arviointiin tyytymätön voi hakea muutosta arviointiin siten kuin ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa (631/1998) säädetään.

Ympäristönsuojelulain 195 §:n 5 momentissa säädetään muutoksen hakemisesta eräisiin muihin 159 §:n mukaisiin pätevyyden osoittamista koskeviin päätöksiin. Turvallisuus- ja kemikaaliviraston ja Suomen ympäristökeskuksen hyväksymän asiantuntevan tahon 159 §:n nojalla tekemään päätökseen todistuksen antamisesta pätevyyden arvioinnin kohteena oleva saa hakea oikaisua päätöksen tekijältä siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Päätökseen, jolla oikaisuvaatimus on hylätty, saa hakea muutosta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valtioneuvoston ja ympäristöministeriön päätökset

Valtioneuvosto ratkaisee eräät ympäristönsuojelulain mukaiset hallintoasiat. Kansallisen siirtymäsuunnitelman hyväksyminen suurille polttolaitoksille (101 §) ja suunnitelman muuttaminen tietyin perustein (106 §) ovat valtioneuvoston päätettäviä asioita. Samoin, jos työkoneiden tai laitteen käytön on todettu tai voidaan perustellusti arvioida aiheuttavan vaaraa tai haittaa

terveydelle tai ympäristölle, valtioneuvosto voi kieltää niiden valmistuksen, markkinoille saattamisen, viennin tai käytön taikka rajoittaa sitä, asettaa ehtoja tai vaatia työkoneen tai laitteen tyyppihyväksyntää (217 §). Lisäksi valtioneuvosto hyväksyy Euroopan unionin säädöksissä tarkoitettua ympäristönsuojelua koskevat valtakunnalliset suunnitelmat ja ohjelmat (204 §).

Ympäristöministeriöllä on päätösvaltaa useissa ympäristönsuojelulain mukaisissa hallintoasioissa. Sen toimivaltaan kuuluvat vertailulaboratorioiden (25 §) ja tyyppihyväksyntäviranomaisten (26 §) nimeäminen, viranomaisen toimivallan siirtäminen toiselle viranomaiselle eräissä asiaryhmissä (38, 95 ja 138 §), valtioneuvoston tekemän siirtymäsuunnitelmapäätöksen muuttaminen (106 §), typpidioksidin raja-arvojen määräajan pidentäminen (149 §), aineita, kemikaaleja, valmisteita, tuotteita, laitteita ja koneita koskevien valtioneuvoston asetusten rikkomisen johdosta annettava kieltä tai määräys (183 §), poikkeuksen myöntäminen valtioneuvoston asetuksesta yhteistoteutushankkeissa (213 §), poikkeuksen myöntäminen polttoainelaitteiden laatuvaatimuksista (218 §), työkoneiden ja laitteiden valmistuksen, markkinoille saattamisen, viennin tai käytön kieltäminen, rajoittaminen tai ehtojen asettaminen niille sekä työkoneen ja laitteen tyyppihyväksynnän vaatiminen (217 §).

Vesilaki

Vesiasioiden tyypit ja viranomaisjärjestelmä

Vesilain nojalla tehdyt päätökset sisältävät usein erityyppisiä julkisoikeuden ja yksityisoikeuden alaan kuuluvia ratkaisuja. Vesitaloushankkeen sallittavuuden ja toteuttamistavan lisäksi vesilain mukaisessa päätöksessä on usein kyse myös käyttöoikeuden perustamisesta toisen omaisuuteen tai tämän lunastamisesta, hankkeesta aiheutuvien vahinkojen ja edunmenetyksen korvaamisesta tai yksittäisen asianosaisen velvollisuudesta osallistua hankkeen kustannuksiin. Laskentatavasta riippuen vesilain nojalla voidaan tehdä noin 50 erityyppistä hallinnollista päätöstä. Asian laadun perusteella päätökset voidaan ryhmitellä seuraavasti:

- vesitaloushankkeen toteuttamiseen ja toisen omaisuuden käyttämiseen oikeuttavien lupajen ja muiden päätösten tekeminen
- luvan raukeamaan määrääminen
- vedenoton turvaamiseksi ja vaaran torjumiseksi tarpeellisten määräysten antaminen
- vaikutusten tarkkailua ja kalatalousasioita koskevien suunnitelmien hyväksyminen
- lainvastaisen toiminnan keskeyttäminen
- laillisen tilan palauttamiseen velvoittaminen
- erillisten korvausasioiden ratkaiseminen
- ojitusta koskevien erimielisyyksien ratkaiseminen

Aluehallintovirasto toimii vesilain mukaisena lupaviranomaisena, joka ratkaisee vesilain mukaiset hakemusasiat. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus toimii vesilain mukaisissa asioissa laillisuusvalvontaviranomaisena sekä yleistä etua valvovana viranomaisena. Lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus hyväksyy vaikutusten tarkkailua ja kalatalousasioita koskevat suunnitelmat. Ojituslaitoksissa käsitellään ne ojitusasiat, joita ei käsitellä kunnan ympäristönsuojeluviranomaisessa. Ojitus saattaa myös eräissä tapauksissa tulla pilaantumisvaikutuksensa perusteella käsiteltäväksi aluehallintovirastossa lupa-asiana. Käräjäoikeuden toimivaltaan kuuluvat henkilövahingon sekä laitteen virheellisestä toiminnasta ja lainvastaisesti aiheutetun edunmenetyksen korvaamista koskevat asiat.

Asioiden käsittelystä perittävistä maksuista säädetään valtioneuvoston asetuksella valtion viranomaisten toimivaltaan kuuluvien asioiden osalta. Valtiolla perittävän maksun suuruus määrätään siten kuin valtion maksuperustelaisissa (150/1992) ja sen nojalla annettavassa valtioneuvoston asetuksessa säädetään. Kunnalle perittävän maksun suuruus määrätään kunnan hyväk-

symän taksan mukaisesti. Kunnan hyväksymän taksan perusteiden tulee noudattaa soveltuvin osin valtion maksuperustelakia.

Oikaisu ja muutoksenhaku

Ensiasteen muutoksenhaku vesiasioissa on keskitetty asioiden laadun edellyttämän erityisasi-antuntemuksen vuoksi yhteen hallinto-oikeuteen. Lupaviranomaisena toimivan aluehallintoviraston, valtion valvontaviranomaisena toimivan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen antamaan päätökseen sekä ojitustoimituksessa annettuun päätökseen haetaan vesilain 15 luvun 1 §:n mukaan valittamalla muutosta Vaasan hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Asian käsittelystä perittävästä maksusta valitetaan samassa järjestyksessä kuin pääasiasta. Käräjäoikeuden päätökseen korvausasiassa haetaan muutosta valittamalla hovioikeuteen siten kuin oikeudenkäymiskaaren 25 luvussa säädetään.

Vesiasioissa oikaisuvaatimusmenettelyn soveltamisalaan kuuluvat hankkeen ympäristövaikutusten tarkkailua koskevan suunnitelman sekä kalatalousvelvoitteen toteuttamissuunnitelman ja kalatalousmaksun käyttösuunnitelman hyväksymistä koskevat päätökset. Näihin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tekemiin päätöksiin haetaan kirjallisesti oikaisua lupaviranomaisena toimivalta aluehallintovirastolta. Aluehallintoviraston oikaisuvaatimukseen antamaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla Vaasan hallinto-oikeuteen.

Vaasan hallinto-oikeuden päätökseen haetaan valittamalla muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Valmistelulupaa koskevasta hallinto-oikeuden päätöksestä ja sellaisesta yksinomaan täytäntöönpanoa koskevasta hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla muutoksenhaun alaisen päätöksen täytäntöönpano on kielletty tai keskeytetty, saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain pääasian yhteydessä.

Valituslupajärjestelmä on aikanaan ollut käytössä vesiasioissa. Vesiyläoikeuden päätökseen sai hakea muutosta korkeimmasta hallinto-oikeudesta, jos korkein hallinto-oikeus myönsi valitusluvan. Valituslupajärjestelmästä luovuttiin vuoden 2000 ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamisen yhteydessä. Valituslupajärjestelmästä luopumisen perusteena oli muun muassa ympäristönsuojelulain ja vesilain kytkeytyminen toisiinsa ja se, että ympäristönsuojelulakiin valituslupajärjestelmää ei katsottu aiheelliseksi esittää (HE 84/1999 vp).

Kuuleminen vesiasiaa koskevan valituksen johdosta

Vesilain 15 luvun 3 §:n mukaan päätöksen antaneen viranomaisen on tiedotettava valituksesta kuuluttamalla siitä vähintään 14 päivän ajan ilmoitustaulullaan ja hankkeen vaikutusalueen kuntien ilmoitustauluilla. Viranomaisen on varattava luvanhakijalle, niille asianosaisille, joita asia erityisesti koskee, sekä yleistä etua valvoville viranomaisille tilaisuus vastineen antamiseen valituksesta, jollei tämä ole ilmeisen tarpeetonta. Päätöksen tehneen viranomaisen on toimitettava valitusasiakirjat, vastineet, muut päätösasiakirjat sekä tarvittaessa lausuntonsa Vaasan hallinto-oikeudelle viipymättä, mutta kuitenkin 30 päivän kuluessa vastineen jättämiselle varatun määräajan päättymisestä. Jos muutoksenhaku koskee ojitustoimituksessa tai hallintopakkoasiassa annettua päätöstä, kuulemisen hoitaa kuitenkin Vaasan hallinto-oikeus.

Ympäristönsuojelulain 196 §:n mukaan Vaasan hallinto-oikeuden on tiedotettava kuuluttamalla ympäristölupapäätöstä koskevasta luvan hakijan valituksesta, jollei se ole ilmeisen tarpeetonta, vähintään 14 päivän ajan hallinto-oikeuden ja asianomaisten kuntien ilmoitustauluilla. Vaasan hallinto-oikeuden on lisäksi varattava luvan hakijan valituksen johdosta tilaisuus vastineen antamiseen niille asianosaisille, joita asia erityisesti koskee, sekä yleistä etua valvoville

viranomaisille, jollei tämä ole ilmeisen tarpeetonta. Yhteiskäsittelyssä ratkaistavien asioiden osalta kuulemisessa noudatetaan vesilain 15 luvun 3 §:n säännöksiä.

Maankäyttö- ja rakennuslaki

Asioiden tyypit ja viranomaisjärjestelmä

Maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään alueiden käytön järjestämistä ja rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta. Laissa on satakunta säännöstä, joissa osoitetaan viranomaisille erilaisia päätöksentekotehtäviä. Päätöstyypit voidaan ryhmitellä maankäyttö- ja kaava-asioihin sekä näiden toimeenpanoa edistäviin menettelyihin, rakentamisen lupa- ja valvonta-asioihin, markkinavalvonnassa tehtyihin päätöksiin ja muihin päätöksiin kuten maksuja koskeviin taksapäätöksiin. Laissa on säädetty myös poikkeusmenettelystä, eli kunnan oikeudesta myöntää poikkeus lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten velvoitteista. Lisäksi laissa on säädetty kunnalle mahdollisuus antaa yleisesti sitovia määräyksiä sopivan rakentamisen, kulttuuri- ja luonnonarvojen huomioon ottamisen sekä hyvän elinympäristön toteutumisen ja säilyttämisen turvaamiseksi sekä hulevesien hallinnan hoitamiseksi.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia viranomaistehtäviä hoitavat ympäristöministeriö ja muut asetuksessa nimetyt ministeriöt, maakuntien liitot, kunnat sekä elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskukset ja Turvallisuus- ja kemikaalivirasto. Valtioneuvosto päättää valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista. Ympäristöministeriön tehtävänä on ohjata ja kehittää maankäytön suunnittelua ja kuntien rakennustointa, päättää kansallisten kaupunkipuistojen perustamisesta ja ratkaista yhdyskuntarakentamiseen ja kaavoitukseen liittyvät lunastuslupa-asiat. Maakuntien liitot huolehtivat merialuesuunnitelmien ja maakuntakaavojen laatimisesta ja hyväksymisestä ja kunnat hoitavat laajasti kuntatason kaavoituksen ja rakentamisen luvituksen ja valvonnan tehtäviä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ohjaavat kunnan alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä ja valvovat lain säännösten noudattamista. Valituskelpoisia hallintopäätöksiä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset eivät enää tee maankäyttö- ja rakennuslain nojalla, kun viimeisetkin ratkaisutehtävät poistuvat lakiin tehtyjen muutosten vuoksi (HE 251/2016 vp). Turvallisuus- ja kemikaalivirasto on rakennustuotteiden markkinavalvontaviranomainen.

Oikaisu ja muutoksenhaku

Maankäyttö- ja rakennuslain 187 §:n 1 momentissa säädetään oikaisuvaatimusmenettelyn piiriin kuuluvista asioista. Viranhaltijan päätökseen asiassa, joka kunnan rakennusvalvontaviranomaiselta tai muulta kunnan viranomaiselta on siirretty hänen ratkaistavakseen, ei saa hakea muutosta valittamalla. Päätökseen tyytymättömällä on oikeus saada asia asianomaisen viranomaisen käsiteltäväksi oikaisuvaatimuksin. Oikeus vaatimuksen tekemiseen määräytyy samojen perusteiden mukaan kuin asianosaisen valitusoikeus.

Muutoksenhausta ja valituslajista säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 188, 189, 189 a-b, 190 ja 190 a §:ssä. Valitusoikeudesta säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 191–194 §:ssä. Kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevaan päätökseen haetaan 188 §:n mukaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin kuntalaisissa säädetään. Alueen nimeämistä kehittämisalueeksi koskevaan kunnan päätökseen, joka tehdään muutoin kuin kaavan hyväksymisen yhteydessä, haetaan muutosta 189 §:n mukaan valittamalla myös siten kuin kuntalaisissa säädetään. Kehittämiskorvauksen määräämistä koskevaan kunnan päätökseen haetaan muutosta 189 a §:n mukaan siten kuin kuntalaisissa säädetään, mutta muutoksenhakuoikeus määräytyy siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Muutosta kehittämisjärjestyksen maksuunpanoa koskevaan kunnan päätökseen haetaan 189 b §:n mukaan valittamalla hallinto-oikeuteen

noudattaen muutoksenhaussa hallintolainkäyttölakia. Samoin haettaessa muutosta kunnan viranomaisen muuhun kuin 188 ja 189 §:ssä tarkoitettuun päätökseen, maakunnan liiton 33 §:n 3 momentissa tarkoitettuun päätökseen sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen antamaan päätökseen muutosta haetaan valittamalla hallinto-oikeuteen noudattaen hallintolainkäyttölakia. Muutosta Turvallisuus- ja kemikaaliviraston 181 §:ssä tarkoitettuun päätökseen haetaan 190 a §:n mukaisesti valittamalla hallinto-oikeuteen noudattaen muutoksenhaussa hallintolainkäyttölakia.

Valituslupajärjestelmä on jo käytössä eräissä maankäyttö- ja rakennuslain asiaryhmissä. Hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella olevaa muuta asemakaavaa kuin ranta-asemakaavaa ja jolla valitus on jätetty tutkimatta tai jolla ei ole muutettu valituksen kohteena ollutta viranomaisen päätöstä siltä osalta, johon valitus kohdistuu, saa hakea maankäyttö- ja rakennuslain 188 §:n 5 momentin mukaan muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Sanottu koskee maankäyttö- ja rakennuslain 190 §:n 3 momentin mukaan myös kunnan viranomaisen suunnittelutarveasiassa tekemää 137 §:n mukaista päätöstä, poikkeamispäätöstä, rakennuslupaa, toimenpidelupaa, katusuunnitelmaa sekä 182 §:n 1 momentissa tarkoitettua velvoitteen ja siihen liittyvän uhkasakon asettamista ja maksettavaksi tuomitsemista sekä teettämisen asettamista ja täytäntöön pantavaksi määräämistä. Vastaavan valituslupajärjestelmän piiriin kuuluvat maankäyttö- ja rakennuslain 190 §:n 4 momentin mukaan myös kunnan viranomaisen 103 j, 103 k ja 103 l §:n nojalla antamat määräykset hulevesien hallinnasta ja hulevesisuunnitelman hyväksymisestä.

Maa-aineslaki

Maa-aineslaki on maa-ainesten ottamisen yleislaki. Maa-aineslain nojalla tehdään päätöksiä ottamistoimintaan oikeuttavista lupa-asioista (4 §), luvan voimassaolon jatkamisesta (10 §), vakuuden asettamisesta (12 §), luvan siirtämisestä (13 a §), luvan muuttamisesta tai peruuttamisesta (16 §) ja laillisen tilan palauttamiseen tähtäävästä hallintopakkomennettelystä (14 §).

Lain mukaisen toiminnan yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen kuuluu maa-aineslain 4 b §:n mukaan ympäristöministeriölle. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ohjaa ja valvoo lain mukaista toimintaa alueellaan. Kunnan tehtävänä on ohjata ja valvoa maa-ainesten ottamista kunnassa. Maa-aineslain mukaisia päätöksiä tekevät kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset ja yhteiskäsittelyasioissa, maa-ainesten ottamisen edellyttäessä myös aluehallintoviraston ratkaistavaksi kuuluvaa ympäristölupaa, aluehallintovirastot.

Maa-aineslain 14 §:ssä säädetään lain noudattamista valvovasta valvontaviranomaisesta, valvontaviranomaisen toimivallasta valvontatehtävän hoitamiseksi ja hallintopaktoon sovellettavista säännöksistä eri tilanteissa. Maa-aineslaissa tarkoitettuna valvontaviranomaisena toimii kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annetussa laissa (64/1986) tarkoitettu kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Valvontaviranomaisella on tehtävän hoitamiseksi oikeus tehdä tarkastuksia, suorittaa mittauksia ja ottaa näytteitä maa-ainesten ottamispaikalla. Tarkastukset voivat koskea lain 3 §:ssä säädettyjä maa-ainesten ottamisen rajoituksiin liittyviä seikkoja ja lupapäätöksessä ottamistoiminnalta edellytetyjä seikkoja sekä muita vastaavia ottamistoiminnan laatua ja vaikutuksia koskevia seikkoja.

Jos ainesten ottamiseen ryhdytään vastoin maa-aineslain tai sen nojalla annettuja säännöksiä taikka muutoin laiminlyödään niiden mukaisten velvollisuuksien täyttäminen, valvontaviranomaisen on velvoitettava asianomainen noudattamaan säännöksiä, poistamaan tai muuttamaan tehdyn työn vaikutukset taikka palauttamaan vallinnut olotila ja täyttämään velvollisuutensa sakon uhalla tai sillä uhalla, että tekemättä jätetty suoritetaan laiminlyöjän kustannuksella. Virheen ollessa vähäinen voidaan toimenpiteisiin kuitenkin olla ryhtymättä. Maa-aineslain 4 a

§:ssä tarkoitetun yhteisen luvan mukaista toimintaa koskevaan hallintopakkoasiaan sovelletaan, mitä ympäristönsuojelulain 175 §:ssä säädetään rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaisemisesta.

Maa-aineslain 20 §:n mukaan lupapäätökseen saa hakea valittamalla muutosta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Muiden kuin lupapäätösten osalta muutoksenhaussa noudatetaan kuntalakia ja hallintolainkäyttölakia. Jos hanke edellyttää maa-aineslupahakemuksen lisäksi ympäristölupaa, käsitellään hakemukset maa-aineslain 4 a §:n mukaan yleensä yhdessä ja ratkaistaan samalla päätöksellä. Tällaiseen yhteiseen lupapäätökseen haetaan muutosta siten kuin ympäristönsuojelulain 190, 191, 196 ja 197 §:ssä säädetään.

Maa-aineslain 9 §:ssä säädetään velvollisuudesta korvata aineiden ottamisesta naapurille aiheutuvat vahingot. Jos korvauksesta ei sovita, kysymys oikeudesta korvaukseen ratkaistaan ja korvaus määrätään kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annettua lakia (603/1977) (jäljempänä lunastuslaki) noudattaen toimituksessa, jota haetaan Maanmittauslaitokselta. Lunastuslain 89 §:n mukaan lunastustoimituksessa tehtyyn päätökseen voidaan hakea muutosta valittamalla maa-aineslain 9 §:n mukaisesti kiinteistömuodostamislain (554/1995) säädettyssä järjestyksessä. Samoin haettaessa muutosta maa-aineslain 9 §:n nojalla antamaan ratkaisuun noudatetaan soveltuvin osin, mitä muutoksenhausta säädetään kiinteistömuodostamislain (lunastuslaki 91 §).

Maa-aineslain 23 §:ssä säädetään ottamistoiminnan lupien ja valvonnan maksuista. Kustannusten perimisestä on sen mukaan soveltuvin osin voimassa, mitä maankäyttö- ja rakennuslain 145 §:ssä säädetään rakennustyön valvonnan maksuista. Maankäyttö- ja rakennuslain 145 §:n 1 momentin mukaan luvan hakija tai toimenpiteen suorittaja on velvollinen suorittamaan tarkastus- ja valvontatehtävistä sekä muista viranomaistehtävistä kunnalle maksun, jonka perusteet määrätään kunnan hyväksymässä taksassa. Kunnanvaltuusto hyväksyy taksan eli maksujen yleiset perusteet kuntalain 14 §:n nojalla ja muutoksenhaku taksapäätökseen tapahtuu kunnallisvalituksin lain 135 §:n mukaan. Maksun määräämistä koskevasta päätöksestä voi verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain (706/2007) 9 ja 10 §:n mukaan tehdä perustealituksen samalle viranomaiselle kuin itse päätöksestä.

Luonnonsuojelulaki

Luonnonsuojelulakia sovelletaan luonnon ja maiseman suojeluun ja hoitoon. Luonnonsuojelulain mukaisia päätöksiä tekevät pääasiassa ympäristöministeriö, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ja Metsähallitus.

Luonnonsuojelulain 9 luvussa säädetään muutoksenhausta. Muutoksenhakusäännöksiä tarkistettiin oikaisuvaatimuksen ja valitusluvan käyttöalan laajentamiseen liittyneellä vuoden 2016 alusta voimaan tulleella lainmuutoksella (1059/2015), jossa valituslupasääntely otettiin käyttöön luonnonsuojelulain mukaisia päätöksiä koskien. Luonnonsuojelulain 62 §:n mukaan hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta pääsääntöisesti vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Valituslupasääntelyn piiriin kuuluvat esimerkiksi kansallispuiston hoito- ja käyttösuunnitelman vahvistamista, rauhoitussäännöksistä poikkeamista, luonnonmuistomerkin rauhoittamista koskevat päätökset sekä päätökset poikkeamisesta maisema-alueita koskevista määräyksistä.

Hallinto-oikeuden päätöksiin, jotka koskevat liikkumiskieltoja ja -rajoituksia, luonnonsuojelun ja maisema-alueen perustamista, luonnonsuojelualueen rauhoituksen lakkauttamista, Euroopan unionin lajisuojelua koskevista erityissäännöksistä poikkeamista sekä määräaikaista toimenpidekieltoa, saa luonnonsuojelulain 62 §:n mukaisesti hakea muutosta valittamalla siten kuin

HE 43/2017 vp

hallintolainkäyttölaissa säädetään. Nämä päätökset jäivät valituslupajärjestelmän ulkopuolelle lainmuutoksessa 1059/2015, jossa valituslupasääntelyn rajaukset perustuivat perustuslakivaliokunnan aiempaan käytäntöön.

Hallintolainkäyttölaki

Muutoksenhaku valtion hallintoviranomaisen päätökseen

Hallintolainkäyttölain 7 §:ssä säädetään muutoksenhausta valtion hallintoviranomaisen päätökseen. Valtioneuvoston alaisen viranomaisen ja ministeriön päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Valtioneuvoston yleisistunnon päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen.

Hallintolainkäyttölain 12 §:ssä säädetään toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta. Valitus tehdään I momentin mukaan sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä on sen viranomaisen toimialue, jonka päätöksestä valitetaan. Jollei tätä perustetta voida käyttää, valitus tehdään sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä päätöksen tehneen viranomaisen päätoimipaikka sijaitsee tai, jollei tätäkään perustetta voida käyttää, sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä päätös on tehty.

Sellaisen viranomaisen päätöksestä, jonka toimialueena on koko maa, valitus tehdään kuitenkin hallintolainkäyttölain 12 §:n 2 momentin mukaan sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiiriin päätös olennaisimmin liittyy sen vuoksi, että tässä tuomiopiirissä sijaitsee pääosin päätöksessä tarkoitettu alueesta tai kiinteistöstä taikka sen henkilön kotikunta tai sen yhteisön kotipaikka, johon päätös pääosin liittyy.

Muutoksenhaku hallinto-oikeuden päätökseen

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hallintolainkäyttölain 9 §:n mukaan hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Jos valituksen tekeminen edellyttää valituslupaa, on lupa hallinto-lainkäyttölain 13 §:n mukaan myönnettävä, jos 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi; 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai 3) valituslupan myöntämiseen on muu painava syy.

Valituslupa voidaan 13 §:n mukaan myöntää myös siten, että se koskee vain osaa muutoksenhaun kohteena olevasta hallinto-oikeuden päätöksestä. Jos pääasiassa annetusta ratkaisusta valittaminen on kielletty tai valittamiseen tarvitaan valituslupa, vastaava rajoitus koskee myös valittamista pääasiaan liittyvästä ratkaisusta. Pykälässä tarkoitettujen valitusoikeuden rajoitukset eivät koske muutoksenhakua hallinto-oikeuden hallintoriita-asiassa antamaan päätökseen, ellei erikseen toisin säädetä.

Valituslupajärjestelmän laajuus

Hallintolainkäytön lähtökohtana on ollut, että hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa. Valituslupamenettelyn soveltamisala hallintoasioiden muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen on kuitenkin vähitellen laajentunut niin, että nykyisin sen piiriin kuuluu noin puolet korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvista valitusasioista. Valituslupasääntelyn piiriin kuuluvat nykyisin esimerkiksi kaikki veroasiat,

ulkomaalaisasiat ja erät sosiaalihuoltoasiat. Lisäksi useita muita pienempiä asiaryhmiä kuuluu valituslupajärjestelmän piiriin.

Valituslupasääntelyn laajentamista on tarkasteltu eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta annetussa hallituksen esityksessä (HE 230/2014 vp), jossa ehdotettiin valituslupasääntelyä useisiin eri hallinnonalojen lakeihin. Esityksen pohjalta hyväksytyt lait ovat tulleet voimaan 1 päivänä tammikuuta 2016. Esityksen eduskuntakäsittelyssä perustuslakivaliokunta ja lakivaliokunta pitivät tärkeänä valituslupajärjestelmän johdonmukaista kehittämistä ja laajentamista ja katsoivat, että tässä yhteydessä on myös syytä arvioida, onko hallintolainkäyttölakia syytä muuttaa tulevaisuudessa siten, että valituslupasääntely olisi pääsääntö, jolloin poikkeuksista siihen säädettäisiin erikseen (LaVM 26/2014 vp, PeVL 55/2014 vp).

Menettely valituslupasääntelyn piiriin kuuluvissa asioissa

Korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa, jos laissa säädetty valituslupaperuste on olemassa. Korkein hallinto-oikeus voi päättää valituslupapyyntöön hyväksymisestä tai hylkäämisestä normaalia ratkaisukokoonpanoa suppeammassa kokoonpanossa. Korkein hallinto-oikeus on korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain (1265/2006) 6 §:n 1 momentin mukaan päätösvaltainen viiden jäsenen kokoonpanossa. Valitusluvan myöntämisestä tai epäämisestä korkein hallinto-oikeus voi kuitenkin päättää tavallisesti kolmen jäsenen kokoonpanossa.

Ympäristönsuojeluasioiden käsittelyyn osallistuu korkeimmassa hallinto-oikeudessa lisäksi kaksi ympäristöasiantuntijaneuvosta. Ympäristöasiantuntijaneuvoksista ja heidän osallistumisestaan asioiden käsittelyyn säädetään korkeimman hallinto-oikeuden asiantuntijajäsenistä annetussa laissa (1266/2006). Sen mukaan ympäristöasiantuntijaneuvokset osallistuvat vesilain, ympäristönsuojelulain ja vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) sekä kumotun vesilain (264/1961) ja kumotun ympäristönsuojelulain (86/2000) mukaisten asioiden käsittelyyn. Ympäristöasiantuntijaneuvokset osallistuvat myös Ahvenanmaata koskevien vastaavien ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelyyn. Valitusluvan myöntämisestä tai epäämisestä korkein hallinto-oikeus voi päättää ilman ympäristöasiantuntijaneuvoksia.

Ympäristöasiat korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Keskimääräiset käsittelyajat korkeimmassa hallinto-oikeudessa ovat olleet vuoden 2010 jälkeen laskussa. Vuonna 2015 ympäristönsuojeluasioiden keskimääräinen käsittelyaika oli 13,3 kuukautta, vesitalousasioiden 12,2 kuukautta, ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten yhteiskäsittelyasioiden 12,2 kuukautta, maa-ainesasioiden 11,9 kuukautta ja maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten asioiden 10,8 kuukautta. Vuonna 2015 valitusasioiden keskimääräinen käsittelyaika korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli 12,1 kuukautta ja valituslupa-asioiden 9,3 kuukautta. Ympäristöasioissa käsittelyajat noudattavat hyvin pitkälti keskimääräisiä käsittelyaikoja. Oheisiin taulukoihin on koottu korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisemien ympäristöasioiden tunnuslukuja. Tilastointia on tarkistettu vuonna 2015, josta alkaen on omaksi ryhmäkseen merkitty sellaiset ratkaisut, joissa päätöksen lopputulosta ei ole muutettu.

HE 43/2017 vp

Taulukko 1. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisemat ympäristönsuojelua koskevat asiat 2011-2015

Vuosi	Ratkaistuja asioita	Päätöstä ei muutettu	Päätöksen lopputulosta ei muutettu	Päätöstä muutettu	Päätös kumottu ja palautettu	Käsittelyaika keskimäärin kk
2011	149	116		17	6	14,6
2012	137	102		22	2	15,1
2013	191	145		30	4	16,9
2014	155	118		17	4	14,7
2015	206	54	68	56	6	13,3

Taulukko 2. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisemat vesitalousasiat 2011-2015

Vuosi	Ratkaistuja asioita	Päätöstä ei muutettu	Päätöksen lopputulosta ei muutettu	Päätöstä muutettu	Päätös kumottu ja palautettu	Käsittelyaika keskimäärin kk
2011	71	54		7	6	16,0
2012	78	66		5	3	17,8
2013	85	56		13	11	15,0
2014	96	75		5	7	14,3
2015	107	54	31	10	4	12,2

Taulukko 3. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisemat ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaiset yhteiskäsittelyasiat 2011-2015

Vuosi	Ratkaistuja asioita	Päätöstä ei muutettu	Päätöksen lopputulosta ei muutettu	Päätöstä muutettu	Päätös kumottu ja palautettu	Käsittelyaika keskimäärin kk
2011	16	10			6	18,9
2012	14	14				19,1
2013	7	7				15,3
2014	4	3		1		12,1
2015	4		3			12,2

Taulukko 4. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisemat maa-ainesasiat 2011-2015

Vuosi	Ratkaistuja asioita	Päätöstä ei muutettu	Päätöksen lopputulosta ei muutettu	Päätöstä muutettu	Päätös kumottu ja palautettu	Käsittelyaika keskimäärin kk
2011	39	24		2	11	12,5
2012	23	17		6		16,0
2013	37	35		1		13,8
2014	25	24				13,5
2015	50	21	19	5	3	11,9

HE 43/2017 vp

Taulukko 5. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisemat maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset asiat 2011-2015

Vuosi	Ratkaistuja asioita	Päätöstä ei muutettu	Päätöksen lopputulosta ei muutettu	Päätöstä muutettu	Päätös kumottu ja palautettu	Käsittelyaika keskimäärin kk
2011	490	430		28	7	14,3
2012	395	342		31	5	14,5
2013	388	343		23	2	11,9
2014	461	389		34	3	11,7
2015	393	133	85	32	6	10,8

2.2 Muutoksenhaku ympäristöasioissa Ruotsissa

Valituslupajärjestelmän laajentamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 230/2014 vp) on tarkasteltu muutoksenhakujärjestelmän viimeaikaista kehitystä Ruotsissa, Ranskassa ja Saksassa.

Ympäristöasioiden muutoksenhakua koskeva järjestelmä uudistettiin Ruotsissa vuonna 2011, jolloin kiinteistöoikeuksien (fastighetsdomstolen) ja ympäristöoikeuksien (miljödomstolen) sijaan perustettiin maa- ja ympäristöoikeudet (mark- och miljödomstolen). Maa- ja ympäristöoikeuksina toimii viisi käräjäoikeutta (tingsrätt).

Ympäristölle vaarallisten ja ympäristöä muuttavien hankkeiden ennakkovalvonta voidaan ryhmitellä kolmeen ryhmään. Pienten hankkeiden ennakkovalvonnasta vastaavat kunnat ja keskisuurten hankkeiden ennakkovalvonta kuuluu lääninhallituksille. Suurimpien ja vaikutuksiltaan laaja-alaisimpien hankkeiden lupa-asiat ratkaisee maa- ja ympäristöoikeus.

Muutoksenhaku hanketta koskevaan päätökseen määräytyy hankkeen ensiasteen ratkaisuviranomaisen perusteella. Kunnan ratkaisemasta asiasta valitetaan ensi vaiheessa lääninhallitukseen, jonka päätöksestä voi valittaa edelleen maa- ja ympäristöoikeuteen. Maa- ja ympäristöoikeuden antamasta päätöksestä voi valittaa maa- ja ympäristöylioikeutena (Mark- och miljööverdomstolen) toimivaan Svean hovioikeuteen, jos hovioikeus myöntää valitusluvan. Lääninhallituksen päätösten osalta muutoksenhaku on järjestetty vastaavasti sillä erotuksella, että ensimmäisenä muutoksenhakuinstanssina toimii maa- ja ympäristöoikeus. Kuntien ja lääninhallitusten ratkaisemien asioiden osalta maa- ja ympäristöylioikeus on viimeinen muutoksenhakuaste. Maa- ja ympäristöoikeuden ensiasteen viranomaisena ratkaisemaan asiaan haetaan muutosta maa- ja ympäristöylioikeudelta. Maa- ja ympäristöylioikeuden päätökseen voidaan hakea muutosta korkeimmalta oikeudelta (högsta domstolen), jos oikeus myöntää valitusluvan.

2.3 Nykytilan arviointi

Valituslupajärjestelmän laajentaminen

Hallinto-oikeusjärjestelmän toimivuutta ja valitusluvan käyttöönottoa hallintoasioissa on arvioitu seikkaperäisesti valituslupajärjestelmän laajentamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 230/2014 vp) Korkeimman hallinto-oikeuden aseman ja tehtävien kehittäminen hallintolainkäyttöä ohjaavana ylimpänä tuomioistuimena edellyttää, että sillä on riittävät mahdollisuudet keskittyä niiden asioiden ratkaisemiseen, joista on tärkeää saada ylimmän oikeusasteen

ratkaisu. Korkeimman hallinto-oikeuden resurssien niukkuus ja sinne edelleen ohjautuvan asiamäärän laajuus vaikeuttavat tämän tavoitteen saavuttamista.

Jos hallintopäätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen, hallintoasiassa on kaksi muutoksenhakuastetta. Samasta asiasta annetaan tällöin kolme kertaa perusteltu asiaratkaisu viranomaisessa tai tuomioistuimessa. Kaikissa näissä vaiheissa asia selvitetään ja ratkaistaan laissa säädetyssä menettelyssä, jossa oikeusturvan taakeet on otettava huomioon. Moniportainen muutoksenhakujärjestelmä parantaa yleensä oikeusturvaa, mutta samalla se pidentää lopullisen lainvoimaisen asiaratkaisun saamista, kasvattaa asianosaisten kustannuksia ja lisää hallinnollisia kustannuksia.

Valituslupajärjestelmän käyttöönottoon ympäristöasioissa on monien muiden asiaryhmien tavoin suhtauduttu pidättyväisesti. Hankkeiden ympäristövaikutukset ulottuvat tyypillisesti toimintapaikkaa laajemmalle alueelle ja laajahkoon asianosaispiiriin. Hankkeen aiheuttamat muutokset alueen ympäristöön saattavat olla vaikeasti, jos ollenkaan poistettavissa. Näillä perusteilla toiminnanharjoittajalla, asianosaisilla ja muilla tahoilla on katsottu olevan korostettu aineellisen oikeussuojan tarve.

Huoli ympäristöasioiden pitkistä käsittelyajoista, korkeimman hallinto-oikeuden jutturuuhkat ja perustuslakivaliokunnan puoltavat kannanotot valituslupajärjestelmän laajentamisesta ovat muuttaneet suhtautumista valituslupajärjestelmän laajentamisessa. Yhden muutoksenhakuvaiheen menettelyllisen keventymisen kautta yksittäinen asia ratkaistaan todennäköisesti kokonaisuudessaan hieman aiempaa nopeammin. Valituslupajärjestelmän käyttöönotolla huolehdi-taan myös korkeimman hallinto-oikeuden mahdollisuudesta tehdä työtään riittävin voimavaro-in ja huolehtia tehokkaasti hallintolainkäytön ohjaamistehtävästään. Oikeuskäytännön ohjaamisen tarvetta korostavat vesilainsäädännön vuoden 2011 ja ympäristönsuojelulainsäädän-nön vuoden 2014 kokonaisuudistukset sekä muun muassa kehittyvästä Euroopan Unionin oi-keudesta tulevat säännösten soveltamiskäytännön ohjauspaineet.

Valitusluvan käyttöönottoa harkittaessa tulee pohdittavaksi, soveltuuko järjestelmä kaikkiin vai vain osaan laissa säädetyistä päätösmenettelyistä. Selkeäpiirteisin ratkaisu olisi laajentaa valituslupajärjestelmän soveltamisala kaikkiin ympäristönsuojelulain, vesilain, maa-aineslain ja maankäyttö- ja rakennuslain mukaisiin päätöksiin, elleivät erityiset perusteet vaadi jonkin asiaryhmän tai päätöstyypin rajaamista järjestelmän ulkopuolelle. Valituslupajärjestelmän laajentamista ympäristöasioissa selvitettiin ministeri Lauri Tarastin johtamassa arviointiryhmässä vuonna 2015 (Ympäristömenettelyjen sujuvoittaminen ja tehostaminen, Ympäristöministeriön raporteja 13/2015). Työssä todettiin, että perustuslailliset ja kansainvälisoikeudelliset velvoitteet eivät ole esteenä valituslupajärjestelmän laajentamiselle vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisiin asioihin siten, että kaikki kyseisten lakien mukaiset asiat säädettäisiin valitusluvan-varaisiksi.

Muutoksenhaku suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen

Hallintolainkäyttölakia muutettiin vuoden 2016 alusta niin, että ministeriöiden tekemistä hallintopäätöksistä ei enää valiteta korkeimpaan hallinto-oikeuteen vaan hallinto-oikeuteen. Lain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 230/2014 vp) arvioitiin, että ylimmän hallintotuomioistuimen ei tulisi toimia ainoana muutoksenhakuasteena, ellei siihen ole asian laatuun liittyviä erityisiä syitä. Valtioneuvoston yleisistunnon päätökset liittyvät yleensä hallitusvallan käyttämiseen siten, että muutoksenhakua hallintopäätöksestä suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen voidaan pitää perusteltuna. Sen sijaan ministeriöiden tekemät hallintopäätökset rinnastuvat asiasisällöltään tavallisesti muiden viranomaisten tekemiin hallintopäätök-siin, joten muutoksenhakutien tulisi olla niiden kanssa yhdenmukainen.

Ympäristönsuojelulain mukaan ympäristöministeriön ja valtioneuvoston päätöksiin haetaan muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Muutoksenhakusääntelyä on tarpeen tarkistaa hallintolainkäyttölaissa omaksutun linjauksen mukaiseksi.

Valituslupajärjestelmä yhteiskäsittelyasioissa

Ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain mukaisten yhteiskäsittelyä koskevien säännösten perusteella maa-ainesten ottamishankkeen edellyttämät maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain mukaiset lupahakemukset voidaan käsitellä ja ratkaista samalla päätöksellä. Vastaavasti ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisia luparatkaisuja edellyttävän hankkeen lupahakemukset voidaan eräin edellytyksin käsitellä yhdessä ja ratkaista samalla päätöksellä. Selkeyden vuoksi valituslupajärjestelmää olisi sovellettava yhteismenettelyn piiriin kuuluviin päätöksiin yhteinäisesti, niin että päätöstä koskisi yksi yhtenäinen järjestelmä muutoksenhaussa hallinto-oikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Valituksesta kuuleminen vesitalousasioissa ja yhteiskäsittelyasioissa

Vesilain 15 luvun 3 §:n mukaan päätöksen antaneen viranomaisen on tiedotettava valituksesta kuuluttamalla siitä vähintään 14 päivän ajan ilmoitustaulullaan ja hankkeen vaikutusalueen kuntien ilmoitustauluilla. Viranomaisen on varattava lupanhakijalle, niille asianosaisille, joita asia erityisesti koskee, sekä yleistä etua valvoville viranomaisille tilaisuus vastineen antamiseen valituksesta, jollei tämä ole ilmeisen tarpeetonta. Päätöksen tehneen viranomaisen on toimitettava valitusasiakirjat, vastineet, muut päätösasiakirjat sekä tarvittaessa lausuntonsa Vaasan hallinto-oikeudelle viipymättä, mutta kuitenkin 30 päivän kuluessa vastineen jättämiselle varatun määräajan päättymisestä. Jos muutoksenhaku koskee ojitustoimituksessa tai hallintopakkoasiassa annettua päätöstä, kuulemisen hoitaa kuitenkin Vaasan hallinto-oikeus.

Ympäristönsuojelulain uudistuksen yhteydessä muutoksenhakumenettelyä koskevaa sääntelyä tarkistettiin siten, että ympäristölupapäätöstä koskevasta hakijan valituksesta kuulemisesta huolehtii ympäristönsuojelulain 196 §:n mukaan muutoksenhakutuomioistuimien eli Vaasan hallinto-oikeus. Ratkaisu keskitti prosessinjohtolliset toimet muutoksenhakutuomioistuimelle, joka puolestaan vähensi mahdollisen täydentävän kuulemisen tarvetta. Vesilain säännöksiä asianosaisten kuulemisesta valituksesta ei tuossa yhteydessä muutettu, minkä vuoksi ympäristönsuojelulakiin sisällytettiin erityissäännökset yhteiskäsittelyssä noudatettavasta menettelystä.

Yhteiskäsittelyssä ratkaistavien hankkeiden osalta noudatetaan vesilain 15 luvun 3 §:n mukaista menettelyä. Valituksesta kuulemisen hoitaa lupaviranomainen, kun taas ympäristönsuojelulain mukaisissa hankkeissa kuulemisen hoitaa muutoksenhakutuomioistuin. Ennen vuoden 2014 uudistusta ympäristönsuojelulain kuulemista koskeva sääntely vastasi voimassa olevan vesilain mukaista sääntelyä. Peruste ympäristönsuojelulaissa toteutetulle muutokselle oli pääasiallisesti hallintoprosessuaalinen, nyt menettelystä vastaa kaikilta osin muutoksenhakutuomioistuin. Aikaisemmin ympäristönsuojelulaissa ja edelleen vesilaissa käytössä olevan menettelyn etuna puolestaan on, että lupaviranomainen voi luontevasti hoitaa muutoksenhakuun liittyvän asianosaisten kuulemisen ja toimittaa tämän jälkeen asiakirja-aineiston kokonaisuudessaan muutoksenhakutuomioistuimen ratkaistavaksi.

Erilaisten kuulemismenettelyiden ylläpitämiselle vesilaissa ja ympäristönsuojelulaissa ei sinänsä ole esteitä, mutta yhtenäiseen menettelyyn siirtymisen puolesta voidaan esittää useita perusteita. Yhtenäiset menettelymuodot selkeyttäisivät lupaviranomaisen ja muutoksenhakutuomioistuimen välistä tehtävänjakoa, kun muutoksenhakutuomioistuin huolehtisi menettelystä alusta alkaen. Kansalaisten näkökulmasta olisi selkeämpi ratkaisu, että vesilain ja ympäris-

tönsuojelulain mukaiset muutoksenhakumenettelyt vastaisivat mahdollisimman pitkälti toisiinsa. Menettelyiden yhdenmukaistamisen myötä voitaisiin myös luopua ympäristönsuojelulain uudistuksen yhteydessä lakiin sisällytetystä yhteiskäsittelyhankkeita koskevasta erityissäännöksestä.

Maa-aineslain mukaisen yhteiskäsittelyluvan valvonta

Maa-ainesten ottamista koskevan hankkeen edellyttäessä maa-aineslaissa tarkoitettua lupaa ympäristönsuojelulain mukaisen ympäristöluvan käsitellään lupahakemukset yhdessä ja ratkaistaan samalla päätöksellä maa-aineslain 4 a §:n mukaisesti, jollei tätä ole erityisestä syystä pidettävä tarpeettomana. Valtion lupaviranomaisen toimivaltaan kuuluvassa 4 a §:ssä tarkoitettussa yhteiskäsittelyssä ratkaistun lupa-asian valvonnasta ei ole maa-aineslaissa säädetty erikseen, mikä on aiheuttanut epätietoisuutta lain soveltamisessa. Valvontatoimivallan määrittämisen on tulkittu menevän ympäristönsuojelulaissa säädettyssä menettelyssä siten, että lupa-asian kuulussa kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan vastaa se myös luvan valvonnasta ja lupa-asian kuulussa valtion lupaviranomaisen toimivaltaan vastaa valvonnasta valtion valvontaviranomainen. Maa-aineslain mukaisen luvan valvonnan edellyttämät 14 §:ssä tarkoitettavat valvontaviranomaisen oikeudet tehdä tarkastuksia, suorittaa mittauksia ja ottaa näytteitä ottamispaikalla valvontatehtävän hoitamiseksi on kuitenkin säädetty nimenomaisesti koskemaan vain maa-aineslain 4 b §:ssä ja 14 §:ssä tarkoitettua valvontaviranomaista, eli kunnan ympäristönsuojeluviranomaista. Valvontatehtävien asianmukainen hoitaminen edellyttää vastaavista oikeuksista säättämistä myös valtion valvontaviranomaiselle tämän valvoessa 4 a §:ssä tarkoitettua yhteiskäsittelylupaa.

Lainvoimaa vailla olevan päätöksen täytäntöönpano

Hallintolainkäyttölain 31 §:n 1 momentin mukaan päätöstä, johon saa hakea muutosta valittamalla, ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Pykälän 2 momentin mukaan päätös voidaan kuitenkin panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana, jos laissa niin säädetään, jos päätös on luonteeltaan sellainen, että se on pantava täytäntöön heti tai jos päätöksen täytäntöönpanoa ei yleisen edun vuoksi voida lykätä. Pykälän 3 momentissa säädetään valituslupamenettelyn piirissä olevien päätösten täytäntöönpanosta. Jos asiassa tarvitaan valituslupa, valitus ei estä täytäntöönpanoa. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi tai jos korkein hallinto-oikeus kieltää täytäntöönpanon.

Vesilain 15 luvun 7 §:n säännökset lainvoimaa vailla olevan päätöksen täytäntöönpanosta muodostavat hallintolainkäyttölain 31 §:ään nähden ensisijaisen säännösten. Vaasan hallinto-oikeus voi vesilain 15 luvun 7 §:n 2 momentin nojalla hakijan pyynnöstä määrätä päätöksen täytäntöönpanotavaksi laissa säädettyjen edellytysten täytyessä. Jos hakija ei pyyntöä esitä, päätöksen täytäntöönpanokelpoisuutta arvioidaan mainitun hallintolainkäyttölain 31 §:n 3 momentin perusteella. Kummassakin tapauksissa korkein hallinto-oikeus voi päätöksellään kieltää päätöksen täytäntöönpanon. Vesilain mukainen täytäntöönpanosääntely sisältää kuitenkin tuomioistuimen suorittaman arvioinnin hankkeen aloittamisen vaikutuksista, toisin kuin hallintolainkäyttölain mukainen täytäntöönpanosääntely.

Hallintolainkäyttölain 31 §:n 3 momentin säännökset päätöksen täytäntöönpanosta saattavat ympäristöasioissa johtaa haastaviin soveltamistilanteisiin. Ympäristöä koskevan päätöksen jo osittainkin täytäntöönpano saattaa johtaa tilanteeseen, jossa ympäristöarvot ovat hankalasti palauttavissa tai ne ovat hävinneet pysyvästi. Tämän on katsottava muodostavan pykälän 3 momentissa tarkoitettua välittömästi laista johtuvan esteen ryhtyä päätöksen täytäntöönpanoon, jonka toteaminen jää kuitenkin toiminnanharjoittajan vastuulle. Valituslupa-asian käsittelyn

yhteydessä edellä 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.

Toiminnan aloittaminen

Päätöksen lainvoimaisuuden vaatimus toiminnan aloittamisen edellytyksenä siirtää usein toiminnan aloittamista useilla kuukausilla, toisinaan muutamalla vuodella. Ympäristöoikeuden piirissä tähän liittyviä epäkohtia on pyritty ratkaisemaan toiminnan aloittamista koskevalla sääntelyllä. Aloittamista koskevia säännöksiä sisältyy muun muassa ympäristönsuojelulakiin (199 §), vesilakiin (3 luvun 16 §), maankäyttö- ja rakennuslakiin (144 §) ja maa-aineslakiin (21 §). Töiden aloittamista koskevassa sääntelyssä on kyse siitä, että viranomaisen myöntää hakijalle oikeuden ryhtyä hakemuksen tarkoittamaan toimintaan joko haetussa laajuudessa tai rajoitetusti, vaikka päätös ei ole lainvoimainen. Edellytyksenä on tyypillisesti, että täytäntöönpano ei tee muutoksenhakua hyödyttömäksi ja että hakija asettaa hyväksyttävän vakuuden ympäristön saattamiseksi ennalleen lupapäätöksen kumoamisen tai lupamääräyksen muuttamisen varalle.

Vaikka hallintolainkäyttölain 31 §:n säännöksillä lainvoimaa vailla olevan päätöksen täytäntöönpanosta sekä ympäristölakeihin sisältyvillä säännöksillä toiminnan aloittamisesta on osin samoja tavoitteita, poikkeavat tarkastelukulmat niissä toisistaan. Aineelliseen lainsäädäntöön nojautuva töiden aloittamista koskeva ratkaisu perustuu viranomaisen punnintaan toiminnasta aiheutuvien haitallisten vaikutusten poistettavuudesta, kun taas hallintolainkäyttölain päätöksen täytäntöönpanokelpoisuutta koskevan sääntelyn taustalla on oletama hallinto-oikeuden päätöksen lopullisuudesta ja toiminnan vaikutusten hyväksyttävyydestä.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelmaan sisältyvän kirjauksen mukaan kaikissa rakentamis- ja ympäristöasioissa siirrytään menettelyyn, jossa valitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää ensin valitusluvan saamista. Valituslupajärjestelmän käyttöönotolla halutaan nopeuttaa asioiden ratkaisemista korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Valituslupajärjestelmä esitetään otettavaksi käyttöön ympäristönsuojelulain, vesilain ja maa-aineslain mukaisissa asioissa. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa eräissä asioissa valituslupajärjestelmä on ollut jo käytössä. Esityksessä ehdotetaan valituslupajärjestelmän soveltamisalaa laajennettavaksi uusiin maankäyttö- ja rakennuslain asiaryhmiin ja valituslupajärjestelmän tarkistamista hallintolainkäyttölain säännösten mukaiseksi niin, että valituslupaa muutoksenhaun edellytyksenä ei enää kytkettäisi viranomaisen päätöksen muuttumiseen hallinto-oikeudessa. Tämän jälkeen valituslupajärjestelmä olisi kattavasti käytössä kaikissa kaava-asioissa ja muissa kunnan viranomaisen ratkaisovaltaan kuuluvissa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa. Luonnonsuojelulaissa käytössä olevaa valituslupajärjestelmää esitetään laajennettavaksi siten, että se kattaisi myös luonnonsuojelulain 49 §:n 3 momentissa tarkoitettua Euroopan unionin lajisuojelua koskevista erityissäännöksistä poikkeamista koskevat päätökset.

Valituslupajärjestelmän ulkopuolelle jäisivät ympäristönsuojelulaissa, vesilaissa, maankäyttö- ja rakennuslaissa sekä maa-aineslaissa olevat sellaiset muutamat päätöksentekotyytit, joiden muutoksenhausta ei olisi kyseisissä laissa erityisiä muutoksenhakusäännöksiä. Tällöin muutoksenhaku järjestyy jonkin muun lain mukaan, joko erityisen viittaussäännöksen vuoksi tai siitä syystä, että muutoksenhaussa noudatetaan suoraan yleislakeja, eli kuntalakia tai hallinto-

lainkäyttölakia. Merkittävimmät asiaryhmät, jotka tämän vuoksi jäävät valituslupajärjestelmän ulkopuolelle, ovat maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset ympäristöministeriön päätökset.

Valtioneuvoston ja ministeriön päätösten muutoksenhaun osalta on tavoitteena uudistaa ympäristönsuojelulain vanhentuneet säännökset niin, että sääntely olisi yhteneväinen hallintolainkäyttölain kanssa. Esityksessä ehdotetaan, että jatkossa ympäristöministeriön päätöksestä valittaisiin ensi vaiheessa hallinto-oikeuteen eikä nykyiseen tapaan suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Hallintolainkäyttölain säännöksistä poiketen valitus ympäristönsuojelulain mukaisista ympäristöministeriön päätöksistä tehtäisiin aina Vaasan hallinto-oikeuteen.

Lakeihin ei ehdoteta lisättäväksi erityissäännöstä valitusluvan myöntämisen perusteista tai muista valituslupajärjestelmän piirteistä, vaan niissä noudatettaisiin hallintolainkäyttölain yleissäännöksiä.

Muutoksenhakumenettelyä esitetään lisäksi tarkistettavaksi siten, että haettaessa Vaasan hallinto-oikeudelta muutosta vesilain nojalla annettuun päätökseen, asianosaisten kuulemisen toimittaisi päätöksen tehneen viranomaisen sijasta muutoksenhakutuomioistuimena toimiva Vaasan hallinto-oikeus. Muutos yhtenäistäisi ympäristönsuojelulain ja vesilain asianosaisten kuulemisessa noudatettavan menettelyn. Vastaavasti ympäristölupien ja vesitalouslupien yhteiskäsittelyn muutoksenhaussa ehdotetaan siirryttäväksi menettelyyn, jossa valituskirjelmät toimitetaan päätöksen tehneen viranomaisen sijaan Vaasan hallinto-oikeudelle.

Maa-aineslain valvontaa koskevilla muutoksilla selkiytetään viranomaisten toimivallan määräytyminen valvottaessa maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain mukaista yhteiskäsittelylupaa. Lisäksi valtion valvontaviranomaiselle säädettäisiin vastaavat oikeudet kuin kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella tehdä tarkistuksia, suorittaa mittauksia ja ottaa näytteitä tämän valvoessa valtion lupaviranomaisen myöntämän yhteiskäsittelyluvan mukaista toimintaa.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotetut valituslupasäännökset vähentäisivät korkeimman hallinto-oikeuden asiaratkaisujen määrää. Pitkällä aikavälillä tämä vapauttaa korkeimman hallinto-oikeuden resursseja, jolloin sillä on mahdollisuus käsitellä esimerkiksi yhteiskunnallisesti merkittäviä valitusasioita nykyistä nopeammin.

Valituslupajärjestelmän käyttöön ottaminen vähentäisi asianosaisten kustannuksia valitukseen vastaamistarpeen vähentymisen myötä. Näiden vaikutusten rahamääräistä suuruutta ei ole mahdollista arvioida seikkaperäisesti, koska asioiden laajuudesta riippuen valitukseen vastaamisen edellyttämä työmäärä ja siitä aiheutuvat kustannukset vaihtelevat huomattavasti.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Valituslupajärjestelmän käyttöönotto saattaa vähentää jonkin verran korkeimmalle hallinto-oikeudelle tehtävien valitusten määrää. Ehdotettujen muutosten korkeimpaan hallinto-oikeuteen kohdistuvien vaikutusten kannalta keskeinen merkitys on sillä, millaiseksi valitusluvan myöntämistä koskeva käytäntö tulee muodostumaan. Tästä voidaan esittää kuitenkin vain korkeimman hallinto-oikeuden tilastoihin perustuvia oletuksia. Vuoden 2015 tilastojen perusteella valituslupa myönnetään noin 14 – 22 prosentissa valituslupa-asioista. Vuosien 2011-2015 aikana ratkaistuista ympäristönsuojelu-, vesitalous- ja maa-ainesasioista korkein hallinto-oikeus on muuttanut muutoksenhaun kohteena olevaa päätöstä 20-25 %:ssa asioista.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa päätöstä on muutettu 7 %:ssa asioista. Korkein hallinto-oikeus on vuosina 2011-2015 ratkaissut yhteensä 1494 ympäristönsuojelu-, vesitalous- ja maa-ainesasiaa, joista on julkaistu yhteensä 60 vuosikirjaratkaisua ja lyhyttä ratkaisuselostetta. Samaan aikaan maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia asioita on ratkaistu 2127 kappaletta, joista on julkaistu yhteensä 118 vuosikirjaratkaisua ja lyhyttä ratkaisuselostetta.

Valituslupajärjestelmän käyttöön ottaminen vähentäisi korkeimman hallinto-oikeuden työmäärää, kun valituslupa-asiassa tutkittaisiin ensi vaiheessa valitusluvan myöntämisen edellytykset varsinaisen asiaratkaisun sijasta ja suurin osa valitusasioista jäisi tähän ensimmäiseen vaiheeseen. Lisäksi valituslupa-asiaa koskeva päätös tehdään kolmen jäsenen kokoonpanossa viiden jäsenen sijasta. Valitusasian käsittelyn korkeimmassa hallinto-oikeudessa vaatima työmäärä vaihtelee huomattavasti asiasta riippuen. Yksinkertaisissa asioissa oikeuskysymys saattaa olla selkeä ja asianosaisia ainoastaan muutamia, kun taas laajoissa ympäristöasioissa asianosaisia ja vaatimuksia saattaa olla satoja. Muutosten kokonaisvaikutusta korkeimman hallinto-oikeuden toimintaan ja tarvittavaan henkilötyömäärään nähden on näin ollen vaikea arvioida muutoin kuin yleisellä tasolla. Jos uudistuksen myötä siirtyisi valituslupamenettelyn piiriin esimerkiksi 750 asiaa, voisi tästä kertyä 0,3-0,7 miljoonan euron säästöt. Tältä osin kyse on aiemmin tehtyjen säästöpäätösten toteuttamisesta. Oikeudenhoitoon kohdistettiin säästöjä vuoden 2012 kehyspäätöksessä ja nyt esitettävä muutos kuuluu ministeri Lindströmin oikeudenhoidon kehittämisohjelman (aiemmin oikeudenhoidon uudistamisohjelma) toimenpiteisiin.

Valituslupajärjestelmän käyttöön ottaminen vähentäisi viranomaisilta pyydettyjen lausuntojen määrää ja keventäisi niiden työtaakkaa. Korkein hallinto-oikeus pyytää ympäristöasioissa lähes aina päätöksen tehneen viranomaisen kuten aluehallintoviraston tai kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen lausunnon valituksesta. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta lausunto pyydetään usein lupaviranomaisten lisäksi, ja asiasta riippuen lausuntoa saatetaan pyytää useammaltakin vastuualueelta. Aluehallintovirastoille sen ratkaisemien ympäristö- ja vesilupa-asioiden lausuntojen antamisesta aiheutuva työmäärä ei ole suuri eikä valituslupajärjestelmän käyttöönottamisesta aiheutuisi juurikaan resurssien säästöä. Vastaava tilanne on myös kuntien osalta. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa lausuntojen antamiseen käytetty aika vaihtelee enemmän, riippuen asian laadusta ja laajuudesta sekä niiden asemasta menettelyssä. Lausuntomenettelyn keventymisenkin osalta muutosten rahamääräisiä vaikutuksia on vaikea arvioida.

Valituslupajärjestelmä ei vaikuta korkeimman hallinto-oikeuden ja hallinto-oikeuksien asemaan Euroopan unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisumenettelyn kannalta. Korkeimmalla hallinto-oikeudella on valituslupajärjestelmässäänkin velvollisuus pyytää Euroopan unionin oikeuden tulkinnasta tarvittaessa ennakkoratkaisua unionin tuomioistuimelta.

Vesitalousasiaa koskevasta päätöksestä tehdystä valituksesta kuulemisen siirtäminen lupaviranomaiselta muutoksenhakutuomioistuimelle pienentää aluehallintoviraston tarvitsemia resursseja ja vastaavasti kasvattaa Vaasan hallinto-oikeuden tarvitsemia resursseja.

4.3 Ympäristövaikutukset

Ehdotuksessa ei esitetä muutettavaksi hankkeiden toteuttamisedellytyksiä tai valitusoikeutta koskevia säännöksiä. Vaikka valituslupajärjestelmän soveltamisala laajenisi ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisiin asioihin sekä eräisiin uusiin asiaryhmiin maankäyttö- ja rakennuslain nojalla, ei muutoksilla arvioida olevan välittömiä ympäristövaikutuksia.

4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Vuonna 2015 valitusasioiden keskimääräinen käsittelyaika korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli 12,1 kuukautta ja valituslupa-asioiden 9,3 kuukautta. Keskimääräiset käsittelyajat ympäristönsuojelu-, vesitalous- ja maa-ainesasioissa korkeimmassa hallinto-oikeudessa vaihtelivat 11,9 – 13,3 kuukauden välillä vuonna 2015. Valituslupajärjestelmän käyttöönottamisen voidaan arvioida lyhentävän keskimääräisiä käsittelyaikoja jonkin verran. Esimerkiksi niissä maankäyttö- ja rakennuslain asiaryhmissä, joissa valituslupajärjestelmä on jo käytössä, asiat ratkaistiin vuonna 2016 keskimäärin 7,7 kuukaudessa. Näistä niissä asioissa, joissa valituslupa oli myönnetty, keskimääräinen käsittelyaika oli 9,1 kuukautta. Niissä asioissa, joissa valituslupaa ei ollut myönnetty, asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli 7,4 kuukautta.

Hankkeen viranomaismenettelyn kokonaiskäsittelyaikaan valituslupajärjestelmän käyttöönotto vaikuttaa vain maltillisesti. Esimerkiksi ympäristölupa-asian käsittelyaika aluehallintovirastossa vuonna 2015 oli keskimäärin 12 kuukautta, Vaasan hallinto-oikeudessa 15 kuukautta ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa hieman alle 13 kuukautta. Korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyajan lyhentyminen esimerkiksi kolmella kuukaudella lyhentäisi tällaisen asian kokonaiskäsittelyaikaa alle 10 %.

Valituslupajärjestelmän käyttöönottaminen nopeuttaisi myös päätöksen täytäntöönpanoon ryhtymistä. Koska toiminta on asianomaisten lakien toiminnan aloittamista ja päätöksen täytäntöönpanoa koskevien säännösten perusteella voitu eräissä tilanteissa aloittaa jo nykyäänkin ennen päätöksen lainvoiman saamista, ei muutos nykykäytäntöön välttämättä ole kovin suuri.

Lainvoimaisen päätöksen saaminen nykyistä nopeammin edistäisi asianosaisten oikeusturvaa siinä suhteessa, että ratkaisu hankkeen täytäntöönpanon sallittavuudesta saataisiin joutuisammin. Toiminnanharjoittajan näkökulmasta ehdotettu muutos saattaisi eräissä tilanteissa nopeuttaa hankkeiden käynnistymistä, vaikka valituslupajärjestelmän merkitys hankkeen hallinnollisen käsittelyn kokonaiskeston kannalta on verraten vähäinen.

Asianosaisten oikeusturvan näkökulmasta ehdotetut muutokset korostavat asian hallinto-oikeudessa tapahtuvan käsittelyn ja oikeudellisen ratkaisuharkinnan merkitystä sekä hallinto-oikeuksien edellytyksiä huolehtia näiden toteutumisesta. Valituslupajärjestelmän käyttöönoton myötä odotukset hallinto-oikeuksien ratkaisutoiminnan laadusta ja päätösten yhtenäisyydestä saattavat kasvaa. Asianosaisella olisi tuki edelleen mahdollisuus saattaa asiansa korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavaksi, mutta valitus tutkittaisiin ainoastaan laissa säädettyjen perusteiden täytyessä. Ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaiset asiat on keskitetty Vaasan hallinto-oikeuteen. Vaasan hallinto-oikeudella on näissä asioissa ainoana ensiasteen muutoksenhakuviranomaisena tavanomaista paremmat mahdollisuudet huolehtia ratkaisujen yhtenäisyydestä koko Suomessa.

Valituslupajärjestelmän käyttöönotto voi vaikuttaa toiminnanharjoittajan ja muiden valitukseen oikeutettujen asemaan yksittäistapauksessa joko kielteisesti tai myönteisesti sen mukaan, onko muutoksenhakijan vaatimus menestynyt hallinto-oikeudessa vai ei. Hallinto-oikeuden päätös jää voimaan nykyistä todennäköisemmin, olipa se asiaa tarkastelevan asianosaisen kannalta kielteinen tai myönteinen.

Hallintovalituksissa muutoksenhakutuomioistuin voi paitsi kumota ja palauttaa asian kokonaan uudelleen ratkaistavaksi myös muuttaa päätöstä omassa ratkaisussaan. Vuonna 2015 korkein hallinto-oikeus ratkaisi kaikissa asiaryhmissä 623 Vaasan hallinto-oikeuden päätöksistä tehtyä valitusta. Korkein hallinto-oikeus muutti hallinto-oikeuden päätöstä tai kumosi ja palautti asian uudelleen käsiteltäväksi 189 asiassa, mikä on 30,3 % valituksenalaisista asioista.

Muutetuista 177 asiasta ympäristöasioita oli 164, mikä kuvastaa ympäristöasioiden monimuotoisuutta ja tulkintamahdollisuuksia (Vaasan hallinto-oikeuden toimintakertomus 2015). Hallinto-oikeuden antama uusi lupamääräys tai muu päätöksen asiasisältöä koskeva muutos on asianosaisille uusi. Tästä hallinto-oikeuden tekemästä muutoksesta päätökseen ei olisi enää vapaata muutoksenhakuoikeutta korkeimpaan hallinto-oikeuteen, vaan asiaratkaisun saaminen edellyttäisi myönteistä valitusluparatkaisua.

Valtaosa ympäristölainsäädännön mukaisista päätöksistä kuuluu hallintovalituksen piiriin. Lähinnä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa päätöksissä on käytössä kunnallisvalitus. Lainsäädäntömuutokset ulottaisivat valituslupamenettelyn sekä hallintovalituksen että kunnallisvalituksen mukaisiin asioihin. Valituslupamenettely ei kuitenkaan kaventaisi kunnallisen demokratian toteutumista.

Ympäristöministeriön päätöksestä voitaisiin ehdotuksen mukaan valittaa ensi vaiheessa Vaasan hallinto-oikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää asiassa valitusluvan. Nykyiseen verrattuna asian kokonaiskäsitelyaika saattaa näin ollen pidentyä, mutta päätöksen lainmukaisuus olisi mahdollista nykyisestä poiketen saattaa kahden tuomioistuimen tutkittavaksi. Ympäristöministeriön päätöksiä näissä asiaryhmissä tehdään vain harvoin, keskimäärin alle 1 vuodessa, joten muutoksen vaikutukset ovat näissä asioissa vähäisiä.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Ehdotus hallituksen esitykseksi on valmisteltu virkatyönä ympäristöministeriön ja oikeusministeriön kesken. Ehdotus on valmistunut maaliskuun alussa 2017. Ehdotus on ollut lausunto-kierroksella 7.-28.3.2017.

Lausuntopalautteen pohjalta hallituksen esitys viimeisteltiin ympäristöministeriön ja oikeusministeriön yhteistyöllä.

Hallituksen esitys on käsitelty kunnallistalouden ja –hallinnon neuvottelukunnassa 18 päivänä huhtikuuta 2017.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Ehdotuksesta hallituksen esitykseksi annettiin 52 lausuntoa.

Esityksestä antoivat lausunnon seuraavat tahot: Liikenne- ja viestintäministeriö, Opetus- ja kulttuuriministeriö, Puolustusministeriö, Valtiovarainministeriö, Suomen ympäristökeskus, Keski-Suomen ELY-keskus, Lapin ELY-keskus, Pirkanmaan ELY-keskus, Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus, Pohjois-Savon ELY-keskus, Varsinais-Suomen ELY-keskus, Korkein hallinto-oikeus, Hämeenlinnan hallinto-oikeus, Itä-Suomen hallinto-oikeus, Pohjois-Suomen hallinto-oikeus, Turun hallinto-oikeus, Vaasan hallinto-oikeus, Suomen kuntaliitto ry, Etelä-Karjalan liitto, Etelä-Pohjanmaan liitto, Hämeen liitto, Kymenlaakson liitto, Lapin liitto, Pohjanmaan liitto, Espoon kaupunki, Helsingin kaupunki, Joensuun kaupunki, Oulun kaupunki, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry, Suomen Asianajajaliitto ry, Suomen luonnonsuojeluliitto ry, Birdlife Suomi ry, Suomen Yrittäjät ry, Energiateollisuus ry, Kemianteollisuus ry, Metsäteollisuus ry, Rakennusteollisuus RT ry, RAKLI ry, Öljy- ja biopolttoaineala ry, Suomen Kiinteistöliitto ry, Suomen Tuulivoimayhdistys ry, Ympäristöteollisuus ja -palvelut ry, VTM, HTM Heta Heiskanen. Lisäksi kah-

deksan taho ilmoitti, ettei niillä ole lausuttavaa luonnoksesta. Näitä olivat Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Itä-Suomen aluehallintovirasto, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto ja Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, Metsähallitus, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes, Helsingin hallinto-oikeus sekä Varsinais-Suomen liitto.

Lausunnoista koottu tiivistelmä on saatavissa sähköisessä muodossa ympäristöministeriön internetsivustolta osoitteesta www.ym.fi > Ajankohtaista > Lausuntoyhteenvedot (10.4.2017).

Suurin osa lausunnonantajista piti esitystä joko osittain tai kaikilta osin kannatettavana. Perusteltuina ja tarpeellisina esityksen tuomina muutoksina pidettiin erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden roolin ja resurssien oikeasuuntaista kehittämistä, valituksia koskevien käsittelyaikojen lyhentämistä sekä hallintolainkäyttömenettelyiden yhdenmukaistamista ja selkeyttämistä. Useissa lausunnoissa kuitenkin tuotiin esiin huoli ehdotetun muutoksen vaikutuksesta asianosaisten oikeusturvaan. Lausunnon antaneet luontojärjestöt vastustivat esitystä asianosaisten oikeusturvan vastaisena ja ympäristölle vaarallisena.

Muutamissa lausunnoissa katsottiin, että valituslupajärjestelmän laajennus ei merkittävästi nopeuttaisi käsittelyaikoja ja että muutoksella saavutettava hyöty jäisi vähäiseksi suhteessa asianosaisten oikeusturvan heikentymiseen. Hallinto-oikeuksien, erityisesti Vaasan hallinto-oikeuden, resurssien ja asiantuntijuuden riittävyyden varmistamista pidettiin useassa lausunnossa tärkeänä.

Lausunnoissa pyydettiin myös täydentämään esityksen vaikutusten arviointia tietyiltä osin. Lisäksi pyydettiin lisäämään esityksen yksityiskohtaisiin perusteluihin esimerkkejä valituslupaharkinnassa huomioon otettavista tilanteista.

Esitettyjen lakien siirtymäsäännösten selkeyteen ja yhdenmukaisuuteen pyydettiin myös kiinnittämään huomiota. Muutamissa lausunnoissa esitettiin tiettyjen ympäristöasioiden jättämistä valituslupamenettelyn ulkopuolelle.

Tämän lisäksi lausunnoissa tuotiin esiin joitakin yksittäisiä muutos- tai korjausehdotuksia.

Lausuntojen johdosta esityksen vaikutusten arviointia on täydennetty sekä siirtymäsäännösten yhdenmukaisuutta ja perusteluiden selkeyttä on muokattu. Lisäksi on tehty joitakin lausunnoissa esitettyjä yksityiskohtaisia korjauksia ja muokkauksia.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Ympäristönsuojelulaki

190 §. Muutoksenhaku. Pykälään tehtäisiin valituslupajärjestelmän käyttöönottoa ja yhteiskäyttelyä koskevien asioiden muutoksenhakumenettelyä sekä ympäristöministeriön päätösten muutoksenhakutietä koskevat muutokset. Pykälän 1 momentissa säädetään muutoksenhausta ympäristönsuojelulain nojalla annettuun viranomaisen päätökseen. Sen mukaan muutosta tämän lain nojalla annettuun viranomaisen päätökseen haetaan valittamalla Vaasan hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin säännös valitusluvasta muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Vaatimus valitusluvasta koskisi kaikkia niitä ympäristönsuojelulain mukaisia päätöksiä, joiden muutoksenhausta säädetään 1 momentissa, eli muun muassa ympäristölupapäätöksiä. Lisäksi ehdotetaan selvennettäväksi lain muutoksenhakusäännösten keskinäistä suhdetta 1 momentin toissijaisuutta koskevalla ilmaisulla jäljempänä säädettyihin erityissäännöksiin nähden. Muutos on luonteeltaan tekninen.

Valituslupan myöntämisen perusteista säädetään hallintolainkäyttölain 13 §:ssä. Valituslupa on myönnettävä, jos 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi, 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi tai 3) valituslupan myöntämiseen on muu painava syy. Valituslupan myöntämiseksi tulee ainakin yhden perusteen täytyä. Valituslupan myöntämisen perusteista ei synny julkista ennakkopäätöskäytäntöä, sillä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisusta ei ilmene, millä perusteella valituslupa on myönnetty. Jos valituslupaa ei myönnetä, korkein hallinto-oikeus viittaa valituslupaperusteita koskevaan lainkohtaan ja toteaa, ettei kyseessä olevassa tapauksessa ole tällaista perustetta.

Ympäristönsuojelulain mukaisissa asioissa oikeuskäytännön yhtenäisyyden ohjaamistarvetta tulee todennäköisesti esiintymään esimerkiksi ympäristölupaharkinnassa silloin, kun haetaan tulkintakäytäntöä eurooppalaisten parhaan käyttökelpoisen tekniikan päätelmien noudattamiseen ja tulkintaan ympäristölupaharkinnassa. Myös joustavasti ilmaistut perusteet päätelmistä poikkeamiseksi saattavat edellyttää korkeimman hallinto-oikeuden ja myös Euroopan unionin tuomioistuimen kannanottoja. Päätelmiä koskevat lainkohdat ovat osa teollisuuspäästädirektiivin toimeenpanoa ja ne otettiin aiempaa tiukemmin eurooppaoikeudellisen sääntelyn piiriin muun muassa sen takaamiseksi, että eri jäsenmaissa noudatettaisiin yhtenäisempää tulkintaa parhaan käyttökelpoisen tekniikan vaatimuksista.

Hallintolainkäyttölaissa säädetty muu painava syy voi olla laadultaan monenlainen, kunhan se on luonteeltaan painava. Syy voi liittyä esimerkiksi ratkaisun ja sen vaikutusten yhteiskunnalliseen merkittävyyteen, taloudelliseen merkitykseen hakijan tai muun asianosaisen kannalta tai lupamääräysten selkeyteen ja noudatettavuuteen. Ympäristölupavalitukset ovat hallintovalituksia, jolloin hallintotuomioistuin voi muuttaa lupapäätökseen otettuja lupamääräyksiä. Kun uusista lupamääräyksistä ei yleensä etukäteen kuulla toiminnanharjoittajaa, on mahdollista, että uusi lupamääräys ei ole teknisesti toteutettavissa tai on muulla tavalla yhteensopimaton kokonaisuuden kanssa. Myös tällaiset tilanteet voitaisiin ottaa huomioon valituslupaharkinnassa erityisen painavana syynä. Usein tapauskohtainen painavuus kytkeytyy myös lain yhtenäiseen tulkintaan, kun epäyhtenäinen lupakäytäntö vaikuttaa samalla toimialalla toimivien keskinäiseen kilpailuun.

Pykälän 1 momentin viimeisen virkkeen mukaan lain 47 §:n 1 momentissa tarkoitettu yhteiskäsittelyssä annettua päätöstä koskeva valituskirjelmä on toimitettava päätöksen tehneelle viranomaiselle. Kohta ehdotetaan poistettavaksi tarpeettomana, koska ehdotettavan ympäristönsuojelulain ja vesilain muutoksenhakujärjestelmien yhtenäistämisen vuoksi sekä ympäristönsuojelulain että vesilain valituskirjelmät toimitettaisiin jatkossa suoraan Vaasan hallinto-oikeuteen.

Pykälän 2 momentissa säädetään muutoksenhausta valtioneuvoston ja ympäristöministeriön päätöksiin. Momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että ympäristöministeriötä koskeva kohta poistettaisiin kokonaan. Valtioneuvoston yleisistunnon päätöstä koskevaan muutoksenhakusäännökseen lisättäisiin viittaus hallintolainkäyttölain 7 §:ään. Tällöin sääntely vastaisi hallintolainkäyttölain 1.1.2016 voimaan tullutta muutosta, jonka mukaan ministeriön päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen ja valtioneuvoston yleisistunnon päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Ministeriön päätösten osalta muutoksenhakuoikeus määräytyisi jatkossa pykälän 1 momentin mukaan, päätöksiin haettaisiin valittamalla muutosta Vaasan hallinto-oikeudelta ja muutoksenhaku olisi jatkovalituksen osalta valituslupajärjestelmän piirissä.

Pykälän 3 momenttia, jossa säädetään menettelyn kuluessa tehtävistä ja eräitä päätöksiä koskevista valituskielloista, ei ehdoteta muutettavaksi.

Pykälän 4 momentissa säädetään muutoksenhausta kunnan ympäristönsuojelumääräyksiin ja kunnan ympäristönsuojelulain mukaisten asioiden käsittelymaksua koskevaan taksapäätökseen. Molemmissa asiaryhmissä päätöksen tekijänä on kunta ja päätöksiin haetaan valittamalla muutosta siten kuin kuntalaissa säädetään. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi toinen virke, jonka mukaan hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Näin ollen myös nämä kunnallisvalituksen piiriin kuuluvat asiat siirtyisivät valituslupajärjestelmän piiriin valitettaessa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Pykälän 5 momentin mukaan Vaasan hallinto-oikeuden päätökseen haetaan valittamalla muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Momentti ehdotetaan poistettavaksi tarpeettomana, koska asiasta säädetään yleisesti jo 1 momentissa, jossa muutoksenhaku säädetään tehtäväksi hallintolainkäyttölain mukaisesti ja jossa todetaan, että muutoksenhaku hallinto-oikeuden päätökseen edellyttää korkeimman hallinto-oikeuden myöntämää valituslupaa.

195 §. Muutoksenhaku eräissä tapauksissa. Pykälään lisättäisiin valituslupajärjestelmän käyttönottoa koskevat säännökset. Pykälän 1 momentissa säädetään tyyppihyväksyntää ja pätevyystodistuksen antamista koskevan päätöksen muutoksenhausta viittaamalla hallintolainkäyttölakiin. Momenttiin lisättäisiin säännös valitusluvasta muutoksenhausta korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Pykälän 2 momentissa säädetään muutoksenhausta tarkastuslaitoksen oikaisuvaatimuksesta antamaan päätökseen viittaamalla hallintolainkäyttölakiin. Momenttiin lisättäisiin säännös valitusluvasta muutoksenhausta korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Pykälän 3 ja 4 momentissa säädetään eräitä pätevyiden arviointeja koskevasta muutoksenhausta viittaamalla ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain (631/1998) ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (630/1998) muutoksenhakujärjestelmiin. Näistä jälkimmäisen nimike on muuttunut 1.8.2015 lukien laiksi ammatillisesta peruskoulutuksesta, joten nimike eh-

dotetaan korjattavaksi. Momentteihin ei ole tarpeen tehdä valituslupajärjestelmän käyttöönottoa koskevaa muutosta, sillä niiden mukaisista asioista ei ole mahdollista valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain 44 e §:n mukaan arviointia koskevasta oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Samaa säännöstä sovelletaan myös ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain mukaisiin arviointeihin sen 16 §:ään sisältyvän viittaussäännöksen perusteella. Näissä päätöstyypeissä on käytössä kyseisten lakien mukainen oikaisuvaatimusmenettely.

Pykälän 5 momentissa oleva valituslupaa koskeva sanamuoto yhtenäistettäisiin 1 ja 2 momentin kanssa. Muutos olisi luonteeltaan tekninen.

1.2 Vesilaki

15 luku Muutoksenhaku ja päätöksen täytäntöönpano

1 §. *Muutoksenhaku.* Vesilain 15 luvun 3 §:n mukaan kuulemisen valituksen johdosta on toimitannut lupaviranomainen, minkä vuoksi asiakirjat on tullut toimittaa muutoksenhakutuomioistuimena toimivan Vaasan hallinto-oikeuden sijaan aluehallintovirastolle. Vesilain 15 luvun 1 §:n 2 momentissa säädetään valituskirjelmien toimittamisesta lupaviranomaiselle valituksesta kuulemista varten. Kuulemista koskevan sääntelyn uudistamisen myötä säännökset käyvät tarpeettomiksi ja ne tulee poistaa.

Pykälän 3 momentissa säädetään oikaisuvaatimusmenettelyn piirissä olevista päätöksistä. Momenttia esitetään tarkistettavaksi siten, että viittaussäännösten lisäksi momentissa mainitaan oikaisuvaatimusmenettelyn piiriin kuuluvat päätöstyypit.

1 a §. *Muutoksenhaku kunnan taksan hyväksymistä koskevaan päätökseen.* Lakiin esitetään lisättäväksi uusi 1 a §, jossa säädettäisiin muutoksenhausta vesilain 18 luvun 12 §:n mukaiseen kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen vesitalousasian käsittelymaksua koskevaan taksapäätökseen. Muutosta taksan hyväksymistä koskevaan päätökseen haettaisiin siten kuin kuntalaisissa (410/2015) säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

3 §. *Kuuleminen valituksen johdosta.* Pykälän 1-3 momenttiin esitetään tehtäväksi tekniset tarkistukset, jotka johtuvat valitusasian käsittelyssä noudatettavassa menettelyssä tehtävistä muutoksista. Aluehallintovirastolle tällä hetkellä kuuluvien tehtävien hoitamisesta huolehtisi jatkossa Vaasan hallinto-oikeus.

Pykälän nykyinen 4 momentti voidaan poistaa tarpeettomana. Pykälän 5 momentista poistettaisiin tarpeettomina ojitustoimitusta ja hallintopakkoasian käsittelyä koskevat erityissäännökset. Asiakirjojen tilaamista koskevat säännökset esitetään sijoitettavaksi uuteen 4 momenttiin.

6 §. *Muutoksenhaku Vaasan hallinto-oikeuden päätökseen.* Pykälään lisättäisiin säännös valitusluvasta muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

1.3 Maankäyttö- ja rakennuslaki

188 §. *Muutoksenhaku kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymispäätökseen.* Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin säännös valitusluvasta muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Samalla 1 momentista ehdotetaan poistettavaksi tarpeettomana säännös siitä, että kuntalaissa säädettyä oikaisumenettelyä ei sovelleta asemakaavan hyväksymistä koskevissa asioissa silloinkaan, kun päätösvalta on siirretty 52 §:ssä säädetyllä tavalla kunnanhallitukselle

tai lautakunnalle. Säännös on tarpeeton, koska oikaisuvaatimusmenettelyä ei kuntalain 133 §:n mukaan sovelleta, kun muutoksenhaku ohjataan tehtäväksi valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin kuntalaissa säädetään. Kyseessä on tekninen muutos, jolla ei muuteta säännöksen sisältöä tai tulkintaa.

Pykälän 5 momentissa säädetään eräistä valitusluvan piiriin kuuluvista asiaryhmistä. Momentti ehdotetaan kumottavaksi tarpeettomana, sillä 1 momentin mukainen yleinen vaatimus valitusluvasta kattaisi nämä tilanteet.

Pykälä ehdotetaan muutettavaksi kokonaisuudessaan, jolloin aiemmin kumottujen 3-4 momentin ja nyt kumottavaksi ehdotetun 5 momentin poistuessa nykyinen 6 momentti asianosaisten tiedoksi saannista muuttuisi 3 momentiksi. Tämän uuden 3 momentin sisältämä viittaus kuntalakiin ehdotetaan päivitettäväksi vastaamaan nykyistä kuntalakia (410/2015).

189 §. *Muutoksenhaku kehittämisaluepäätökseen.* Pykälään lisättäisiin säännös valitusluvasta muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

189 a §. *Muutoksenhaku kehittämiskorvauksen määräämistä koskevaan päätökseen.* Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin säännös valitusluvasta muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Samalla pykälän 2 momentti, joka sisältää viittauksen hallintolainkäyttölakiin, ehdotetaan kumottavaksi. Säännös on tarpeeton, sillä hallintolainkäyttölaki on yleislaki, jota sovelletaan pykälän mukaisissa kunnallisvalituksen piiriin kuuluvissa asioissa täydentävänä lakina ilman sitä koskevaa nimenomaista säännöstäkin.

Pykälän voimassa olevan 2 momentin poistuessa nykyinen 3 momentti Maanmittauslaitoksen lausunnosta muuttuisi 2 momentiksi.

189 b §. *Muutoksenhaku kehittämiskorvauksen maksuunpanopäätökseen.* Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin säännös valitusluvasta muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Samalla 1 momentin ensimmäistä virkettä ehdotetaan täydennettäväksi lisäämällä siihen muutoksenhakulajia osoittava teksti. Säännöksen mukaan kunnan kehittämiskorvauksen maksuunpanopäätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Lauseen loppuun lisättäisiin teksti muutoksen hakemisesta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään, joka osoittaa, että muutoksenhakulajina on kunnallisvalituksen sijaan hallintovalitus. Voimassa olevassa laissa asia käy ilmi pykälän toisesta momentista, josta kohta voitaisiin 1 momentin muutoksen vuoksi poistaa tarpeettomana. Pykälän toiseen momenttiin jäisi nyt tehtävän muutoksen jälkeen vain päätöksen välitöntä täytäntöönpanokelpoisuutta koskeva säännös.

190 §. *Muutoksenhaku muuhun viranomaisen päätökseen.* Pykälän 1 momentin ensimmäistä virkettä ehdotetaan täydennettäväksi lisäämällä siihen muutoksenhakulajia osoittava teksti. Voimassa olevan säännöksen mukaan pykälässä tarkoitettuihin kunnan, maakunnan ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätöksiin haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Lauseen loppuun lisättäisiin teksti muutoksen hakemisesta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään, joka osoittaa, että muutoksenhakulajina on hallintovalitus. Samalla voimassa olevan pykälän viimeisen momentin viittaus hallintolainkäyttölakiin muutoksenhaussa noudatettavana lakina voidaan poistaa tarpeettomana. Pykälän uudeksi toiseksi virkkeeksi ehdotetaan lisättäväksi säännös valitusluvasta muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Pykälän 1 momentista ehdotetaan poistettavaksi tarpeettomana elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskuksen päätösten muutoksenhakua koskevat kohdat. ELY-keskuksella ei ole enää

edellisen maankäyttö- ja rakennuslain muutoksen (HE 251/2016) jälkeen tähän lakiin perustuvia ratkaisutehtäviä eikä se tekisi valituskelpoisia hallintopäätöksiä. Näin ollen ei ole tarpeen säädellä myöskään erikseen näiden päätösten muutoksenhausta tai siitä, mikä on toimivaltainen hallinto-oikeus.

Pykälän 3 ja 4 momentit tiettyjen asioiden valitusluvasta ehdotetaan poistettavaksi tarpeettomina, sillä nyt ehdotettava yleinen vaatimus valitusluvasta kattaisi tulevaisuudessa myös nämä tilanteet. Samalla nykyinen 5 momentti asemakaavasta eräiden suunnitelmien valitusperustetta rajaavana tekijänä siirtyisi pykälän 3 momentiksi.

190 a §. *Muutoksenhaku Turvallisuus- ja kemikaaliviraston päätökseen.* Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin säännös valitusluvasta muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Pykälän 1 momentin viittaus hallintolainkäyttölain mukaiseen toimivaltaiseen hallinto-oikeuteen ja sen 3 momentti, jossa on yleinen viittaus hallintolainkäyttölakiin, ehdotetaan samalla poistettavaksi tarpeettomina.

190 b §. *Muutoksenhaku kunnan tarkastus- ja valvontatehtäviä sekä hulevesien hallintaa koskevaan taksapäätökseen.* Lakiin esitetään lisättäväksi säännökset muutoksenhausta maankäyttö- ja rakennuslain 145 §:ssä tarkoitettuja kunnan tarkastus- ja valvontatehtäviä ja lain 103 n §:ssä tarkoitettua hulevesien hallintaa koskevaan taksapäätökseen. Ehdotuksen mukaan tarkastus- ja valvontatehtävistä, muista viranomaistehtävistä sekä hulevesien hallinnasta kunnalle perittävän maksun perusteena olevan taksan hyväksymispäätökseen haetaan valittamalla muutosta siten kuin kuntalaissa säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

1.4 Maa-aineslaki

4 b §. *Ottamisen ohjaus ja valvonta.* Maa-aineslain ohjaus- ja valvontatehtäviä koskevaa pykälää esitetään muutettavaksi siten, että 4 a §:ssä tarkoitetun yhteisen luvan mukaisen toiminnan valvonnan vastuita eri viranomaisten välillä täsmennettäisiin tulkinnallisten epäselvyyksien välttämiseksi. Ehdotuksessa esitetään lisättäväksi pykälään nimenomainen säännös koskien 4 a §:ssä tarkoitettua yhteisen luvan ohjausta ja valvontaa tilanteessa, jossa lupa-asian käsittely kuuluu valtion ympäristölupaviranomaisen toimivaltaan. Maa-aineslaissa tarkoitettua luvan mukaisen toiminnan ohjaus- ja valvontatehtävien vastuisiin eri viranomaisten välillä sovellettaisiin ympäristönsuojelulain mukaista jaottelua, jossa valtion ympäristölupaviranomaisen käsittelemää ympäristölupaa valvoo elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen valvoo käsittelemäänsä ympäristölupaa. Ehdotettava muutos olisi yhdenmukainen maa-aineslakiin ja ympäristönsuojelulakiin tehtyjen muutosten kanssa (lait 423-424/2015), jossa säädettiin kyseisten lakien mukaisen luvan edellyttämien hankkeiden lupa-asioiden käsittelyn yhdistämisestä (jäljempänä yhteiskäsittelylupa).

14 §. *Valvontaviranomainen ja hallintopakkoasia.* Valvontaviranomaisen toimivaltaa ja hallintopakkoasian käsittelyä koskevaan pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 momentti. Momentti koskisi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen oikeuksia suorittaa vastaavia tarkastuksia ja mittauksia sekä ottaa näytteitä, joista nyt säädetään yksinomaan kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle tämän toimiessa lain tarkoittamana valvontaviranomaisena. Esitys varmistaisi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tosiasialliset toimintaedellytykset valvoa maa-ainesten ottoa tilanteissa, joissa 4 a §:ssä tarkoitettua yhteiskäsittelylupa käsittelee valtion ympäristölupaviranomainen ympäristönsuojelulain eri viranomaisten toimivaltaa koskevien säännösten mukaisesti.

20 §. Muutoksenhaku. Pykälässä säädetään maa-aineslain nojalla annetun lupapäätöksen muutoksenhausta. Lupapäätökseen saa 1 momentin mukaan hakea valittamalla muutosta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaisissa säädetään.

Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi niin, että siinä säädettäisiin kaikkien maa-aineslain nojalla tehtävien viranomaispäätösten muutoksenhausta poistamalla sana lupapäätös ja kirjoittamalla sen tilalle yleisempi sana päätös. Muutoksen seurauksena muutkin kunnallisen viranomaisen tekemät päätökset kuin lupapäätökset käsiteltäisiin hallintovalituksina kunnallisvalituksen sijaan. Muutoksella palautetaan 1 heinäkuuta 2016 voimaan tullutta maa-aineslain 20 §:n (424/2015) muutosta edeltänyt oikeustila näiden muiden päätösten osalta. Silloin voimassa olleen 20 §:n 2 momentin mukaan muihin maa-aineslain nojalla tehtyihin päätöksiin kuin lupapäätöksiin oli haettava muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaisissa säädetään. Oikeustilaa ei kuitenkaan tältä osin ollut tarkoitus muuttaa, joten säännös ehdotetaan korjattavaksi tässä hallituksen esityksessä.

Nyt ehdotettu 20 §:n muutos ei koskisi vuoden 2016 uudistuksen yhteydessä maa-aineslakiin lisättyä 20 a §:ää. Mainituissa 20 a §:ssä säädetään valitukseen oikeutettujen piiristä maa-ainesten ottamista koskevissa lupa-asioissa. Edelleen, tässä hallituksen esityksessä tehtyjen muutosten jälkeenkin, muiden maa-aineslain mukaisten asioiden, kuten hallintopakkoasioiden, osalta valitusoikeus määräytyy hallintolainkäyttölain 6 §:n mukaisesti.

Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin säännös valitusluvasta muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituslupaa haetaan korkeimmalta hallinto-oikeudelta, perusteet sen myöntämiseksi ovat hallintolainkäyttölain 13 §:ssä.

1.5 Luonnonsuojelulaki

62 §. Valitus hallinto-oikeuden päätöksestä. Pykälässä säädetään luonnonsuojelulain nojalla annettua päätöstä koskevasta hallinto-oikeuden päätöksestä valittamisesta.

Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siitä poistettaisiin 5 kohdan maininta luonnonsuojelulain 49 §:n 3 momentissa tarkoitettua Euroopan unionin lajisuojelua koskevasta erityissäännöksistä poikkeamista koskevasta päätöksistä. Muutoksen myötä kyseistä päätöstä koskevaan hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Samalla 62 §:n 1 momentin 6 kohta muutettaisiin kohdaksi 5.

Luonnonsuojelulain muuttamista koskeneen lain 1059/2015 yhteydessä luonnonsuojelulain 49 §:n 3 momentin tarkoittamat Euroopan unionin lajisuojelua koskevat päätökset jäivät valituslupajärjestelmän ulkopuolelle. Valituslupamenettelyn laajentamista on kuitenkin tämän muutoksen jälkeen arvioitu uudelleen muun muassa perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 55/2014 vp valossa. Muutoksella yhtenäistettäisiin erilaisten ympäristöllisten lupamenettelyjen muutoksenhakukäytäntöjä.

1.6 Laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta

6 §. Pykälässä säädetään korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukokoonpanoista. Pykälän 1 momentin mukaan lainkäyttöasioissa korkein hallinto-oikeus on päätösvaltainen viisijäsenisenä, jollei laissa säädetä muuta kokoonpanoa. Valituslupaa koskevan asian ja siihen liittyvän vaatimuksen korkein hallinto-oikeus on pykälän 2 momentin mukaan päätösvaltainen käsittelemään ja ratkaisemaan myös kolmijäsenisenä. Pykälän 3 momentin mukaan asia voidaan kä-

sitellä ja ratkaista ilman niitä asiantuntijajäseniä, joiden osallistumisesta muutoin ratkaisukoonpanoon on erikseen säädetty.

Suurin osa ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisista valituslupahakemuksista ovat sellaisia, että valitusluvan myöntämisen edellytykset kyetään ratkaisemaan kolmijäsenisessä koonpanossa. Eräissä tilanteissa valituslupahakemus ja valitus saattavat koskea sellaista kysymystä, jonka arviointi edellyttää erityistä tekniikan tai luonnontieteen alan asiantuntemusta. Pykälän 3 momenttiin esitetään sen vuoksi lisättäväksi säännös, jonka mukaan ympäristönsuojelulain ja vesilain mukainen valituslupa-asia voidaan tarvittaessa ratkaista myös kolmen lainoppineen ja yhden asiantuntijajäsenen kokoonpanossa. Hakemuksesta riippuen asiantuntija voisi edustaa joko tekniikan tai luonnontieteiden alan asiantuntemusta.

2 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2018.

Lakien voimaantulon jälkeen annettavaan hallinto-oikeuden päätökseen saisi hakea valittamalla muutosta vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntäisi valitusluvan. Ennen lakien voimaantuloa annetut hallinto-oikeuden päätökset eivät olisi valituslupajärjestelmän piirissä. Todisteellisesti tiedoksiannettavien päätösten osalta valituslupajärjestelmä esitetään kytkettäväksi päätöksen tekemiseen, koska näiden osalta tiedoksianto asianosaisille saattaa tapahtua eriaikaisesti.

Vesilain voimaantulosäännöksen 2 momentissa säädettäisiin siirtymäjärjestelyistä, jotka koskevat valituksesta kuulemisesta vastaavaa viranomaista. Voimassaolevan vesilain mukaan asianosaisten kuulemisesta valituksesta huolehtii päätöksen tehnyt viranomainen. Ehdotuksen mukaan asianosaisten kuulemisen hoitaisi jatkossa muutoksenhakutuomioistuimena toimiva Vaasan hallinto-oikeus. Uusia kuulemissäännöksiä sovellettaisiin lain voimaantulon jälkeen annettuihin hallintopäätöksiin. Aluehallintovirasto ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen toimittaisivat asianosaisten kuulemisen valituksesta, jota koskeva päätös on annettu ennen lain voimaantuloa.

Maa-aineslain voimaantulosäännöksen 2 momentin mukaan lainmuutoksen 424/2015 perusteella kunnallisvalituksen piirissä olevat asiat käsiteltäisiin loppuun saakka kunnallisvalituksina. Valituslupajärjestelmä tulisi kuitenkin sovellettavaksi myös näiden asioiden osalta.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Esityksessä ehdotetaan valituslupajärjestelmän soveltamisalan kokonaisvaltaista laajentamista ympäristönsuojelulakiin, maankäyttö- ja rakennuslakiin, vesilakiin ja maa-aineslakiin. Hallinto-oikeuden päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Nykyisin korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsitellyistä valitusasioista noin puolet kuuluu valituslupasääntelyn piiriin. Valituslupajärjestelmän käyttöalaa on viime vuosina laajennettu useisiin uusiin asiaryhmiin.

Perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Ehdotetut muutokset eivät vaikuta asianosaisten ja muiden mahdollisuuteen lausua käsityksensä säädetyistä hankkeista asioiden ollessa vireillä toimivaltaisissa viranomaisissa. Muutokset eivät myöskään rajoita perustuslain 21 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattua oikeutta saada asiansa käsiteltyksi tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa tai oikeutta saada oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman

lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Korkein hallinto-oikeus ei kuitenkaan enää jatkossa tutkisi kaikkia hallinto-oikeuden päätöksiä koskevia muutoksenhakemuksia täydessä laajuudessa.

Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt valituslupajärjestelmää perustuslain 21 §:n vastaisena. Aiemmassa käytännössään perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut, että valituslupajärjestelmä oli hallintolainkäytössä poikkeuksellinen järjestely ja sen laajentamiseen tuli suhtautua pidättyvästi. Uudemmassa käytännössään valiokunta on todennut hallintoasioiden käsitelyssä ja muutoksenhakujärjestelmässä tapahtuneeseen kehitykseen viitaten, ettei nykyisin ole enää perusteita suhtautua lähtökohtaisen pidättyvästi valituslupajärjestelmään ja sen laajentamiseen (PeVL 32/2014 vp).

Valituslupasääntely ei vaikuta oikeuteen valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä, vaan siihen, missä laajuudessa valitus tutkitaan. Hallinto-oikeuden päätöksestä saa valituslupa-asiassa valittaa samalla tavoin kuin muissakin asioissa. Valituslupa-asiassa korkein hallinto-oikeus tutkii ensin, onko kyseessä olevassa tapauksessa valitusluvan myöntämisen perustetta. Jos laissa säädetty valituslupaperuste on olemassa, korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa. 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.

Päätös valitusluvan myöntämisestä tai epäämisestä edellyttää, että korkeimmassa hallinto-oikeudessa tutkitaan, onko kyseessä olevassa asiassa jokin valitusluvan myöntämisen perusteista. Yleissäännökset valituslupaperusteista ovat hallintolainkäyttölain 13 §:ssä. Sen mukaan korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa, jos asian saattaminen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on tärkeää oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaamiseksi tai jos asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi. Valituslupa on myönnettävä myös, jos valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Rikosasioihin rinnastuvia hallinnollisia seuraamuksia koskevissa asioissa voi tulla sovellettavaksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 lisäpöytäkirjan 2 artikla, jonka mukaan tuomioistuimen päätöksestä on pääsääntöisesti voitava valittaa ylemmän tuomioistuimeen. Korkeimman hallinto-oikeuden valituslupajärjestelmä täyttää tämän vaatimuksen siinäkin tapauksessa, että valituslupaa ei myönnetä.

Hallituksen esityksessä eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta (HE 230/2014 vp) ehdotettiin valituslupasääntelyä laajennettavaksi useisiin eri hallinnonalojen lakeihin. Esityksessä arvioitiin valituslupasääntelyn soveltuvuutta perustuslakivaliokunnan aikaisemmassa käytännössään käyttämien kriteerien pohjalta. Näitä kriteerejä olivat erityisesti asian laatu ja merkittävyys sekä korkeinta hallinto-oikeutta edeltävien oikeussuojakeinojen riittävyys. Esityksessä jätettiin valituslupasääntelyn ulkopuolelle esimerkiksi asioita, joissa on kyse elinkeinoluvan peruuttamisesta, merkittävästä hallinnollisesta seuraamuksesta tai hallinnollisen pakkokeinon täytäntöönpanosta. Lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi, että asian laatu tai merkittävyys eivät välttämättä edellytä kaikissa näissäkään asiaryhmissä pääsyä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa (PeVL 55/2014 vp).

Samassa lausunnossa perustuslakivaliokunta piti tärkeänä, että valituslupajärjestelmän johdonmukaista kehittämistä ja laajentamista jatketaan. Tässä yhteydessä on valiokunnan mukaan syytä arvioida myös, onko tulevaisuudessa hallintolainkäyttölakia syytä muuttaa siten, että valituslupasääntely olisi pääsääntö, jolloin poikkeuksista siihen säädettäisiin erikseen. Lausunnossa valiokunta lausui myös, että valtioneuvoston piirissä on syytä selvittää mahdollisuutta

laajentaa valituslupajärjestelmää jatkossa lastensuojeluasioihin, mukaan lukien tahdonvastais-
ta huostaanottoa ja sijaishuoltoon määräämistä koskevat asiat.

Uudemmassa käytännössään perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt valtiosääntöisesti ongelmal-
lisena valituslupajärjestelmän laajentamista kaikkiin virkamieslaissa tarkoitettuihin asioihin
(PeVL 35/2016 vp). Valituslupasääntely ei ollut valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen
myöskään hankintalaissa, joissa se koskee kaikkia hankinta-asioita lukuun ottamatta markki-
naoikeuden määräämiä seuraamusmaksuja, joissa korkein hallinto-oikeus on ainoa muutok-
senhakuaste (PeVL 49/2016 vp).

Ympäristöministeriön työryhmä on ehdottanut, että valituslupajärjestelmä ulotetaan koske-
maan valittamista hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen kaikissa ympä-
ristön käyttöä koskevissa asioissa (Ympäristömenettelyjen sujuvoittaminen ja tehostaminen.
Ympäristöministeriön raportteja 13/2015). Raportin taustaselvityksessä (Valituslupajärjestel-
män laajentamismahdollisuuksista ympäristöasioissa. Kimmo Malin 8.3.2015) on tarkasteltu
valituslupasääntelyn laajuuteen liittyviä kysymyksiä ja todettu, että jos otettaisiin käyttöön
päästötyyppikohtainen valituslupasääntely, olisi vaikea määritellä asian laadun ja merkityksen
sekä sääntelyn johdonmukaisuuden näkökulmasta päätöstyyppiä, joka tulisi ehdottomasti jät-
tää valituslupasääntelyn ulkopuolelle. Tällainen sääntely ei olisi myöskään selkeä.

Valituslupasääntelyn tavoitteena on kehittää korkeimman hallinto-oikeuden asemaa nykyistä
enemmän hallintoa ja hallintotuomioistuimia ratkaisullaan ohjaavan tuomioistuimen suun-
taan. Valituslupajärjestelmän käyttöalan laajentaminen mahdollistaa sen, että korkein hallinto-
oikeus voi keskittyä nykyistä paremmin vaativiin oikeuskysymyksiin ja oikeuskäytännön yhen-
näisyyden turvaamiseen. Ylimmän oikeusasteen ratkaisulla on suuri merkitys sekä hallinto-
tuomioistuinten että hallintoviranomaisten ratkaisukäytännön yhtenäisyyden ja ennakoitavuuden
turvaamisessa. Valituslupamenettelyssä voidaan ottaa huomioon yhtenäisyyden tarpeen
ohella myös tapauskohtainen oikeussuojan tarve paremmin kuin tiettyihin päätöstyyppisiin
rajatussa valituslupasääntelyssä.

Valituslupasääntely turvaa osaltaan korkeimman hallinto-oikeuden mahdollisuuksia turvata
oikeudenkäynnin viivytyksettömyys asioissa, joissa on tärkeää saada ylimmän oikeusasteen
ratkaisu. Oikeudenkäynnin kohtuullinen kokonaiskesto sisältyy sekä perustuslaissa että Euroopan
ihmisoikeussopimuksessa turvattuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin.
Valituslupasääntely nopeuttaa asian käsittelyä korkeimmassa hallinto-oikeudessa erityisesti
tapauksissa, joissa valituslupaa ei myönnetä. Tällöin valituksesta ei tavallisesti kuulla muita
oikeudenkäynnin osapuolia eikä päätöstä perustella samalla tavoin kuin asiaratkaisua.

Edellä kerrotuilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämistar-
tyksessä. Valituslupajärjestelmän laajentamisen periaatteellisen merkityksen vuoksi hallitus
pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

ympäristönsuojelulain 190 ja 195 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ympäristönsuojelulain (527/2014) 190 ja 195 § seuraavasti:

190 §

Muutoksenhaku

Tämän lain nojalla annettuun viranomaisen päätökseen saa hakea muutosta valittamalla Vaasan hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään, jollei jäljempänä toisin säädetä. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valtioneuvoston yleisistunnon päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölain 7 §:ssä säädetään.

Kunnan viranhaltijan 182 §:n nojalla antamasta kiellosta tai määräyksestä ei saa valittaa. Edellä 189 §:ssä tarkoitettu valvonnan siirtäminen toiselle viranomaiselle koskevasta päätöksestä ei saa valittaa. Edellä 36, 126 ja 128 §:ssä tarkoitettu asian siirtäminen toiselle viranomaiselle koskevasta päätöksestä sekä 129 §:ssä tarkoitettu korvausvaatimuksen erikseen käsittelemistä koskevasta ratkaisusta ei saa valittaa erikseen. Asian käsittelystä 205 §:n nojalla perittävään maksuun haetaan muutosta samassa järjestyksessä kuin pääasiaan.

Kunnan ympäristönsuojelumääräysten hyväksymistä sekä käsittelymaksua tarkoittavaa tak-saa koskevaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siten kuin kuntalaissa (410/2015) säädetään. Valtion valvontaviranomaisella on oikeus hakea muutosta kunnan ympäristönsuo-jelumääräyksiä koskevaan päätökseen. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta va-littamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

195 §

Muutoksenhaku eräissä tapauksissa

Tyyppihyväksyntää koskevasta viranomaisen päätöksestä sekä Turvallisuus- ja kemikaalivi-raston 162 §:n nojalla tekemästä päätöksestä antaa pätevyystodistus tai peruuttaa se valitetaan siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutos-ta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Asianosainen saa vaatia oikaisua 26 §:n 2 momentissa tarkoitettujen tarkastuslaitoksen tai muun vastaavan laitoksen päätökseen siten kuin hallintolaissa säädetään. Päätökseen, jolla oi-kaisuvaatimus on hylätty, saa hakea muutosta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttö-laissa säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos kor-kein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Näyttötutkinnossa 159 §:n mukaan osoitetun pätevyyden arviointiin tyytymätön saa hakea valittamalla muutosta arviointiin siten kuin ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa säädetään.

Opetussuunnitelmaperusteisessa ammatillisessa perustutkinnossa 159 §:n mukaan osoitetun pätevyyden arviointiin tyytymätön saa hakea valittamalla muutosta arviointiin siten kuin ammatillisesta peruskoulutuksesta annetussa laissa säädetään.

Turvallisuus- ja kemikaaliviraston tai Suomen ympäristökeskuksen hyväksymän asiantuntevan tahon 159 §:n nojalla tekemään päätökseen todistuksen antamisesta pätevyyden arvioinnin kohteena oleva saa vaatia oikaisua siten kuin hallintolaissa säädetään. Päätökseen, jolla oikaisuvaatimus on hylätty, saa hakea muutosta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Muutoksenhaussa ennen tämän lain voimaantuloa annettuun hallinto-oikeuden päätökseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Todisteellisesti tiedoksiannettavaan hallinto-oikeuden päätökseen, joka on tehty ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Jos muutoksenhakuuomioistuin kumoaa päätöksen, jonka muutoksenhakuun on sovellettava tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, ja palauttaa asian kokonaisuudessaan uudelleen käsiteltäväksi, asia käsitellään ja ratkaistaan kuitenkin tämän lain säännösten mukaisesti.

2.

Laki

vesilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan vesilain (587/2011) 15 luvun 1 §:n 2 momentti,
muutetaan 15 luvun 1 §:n 3 momentti, 3 § ja 6 §:n 1 momentti, ja
lisätään 15 lukuun uusi 1 a § seuraavasti:

15 luku

Muutoksenhaku ja päätöksen täytäntöönpano

1 §

Muutoksenhaku

Valvontaviranomaisen 3 luvun 11 §:ssä tarkoitettuun yhteistarkkailua tai tarkkailusuunnitelman hyväksymistä tai muuttamista koskevaan päätökseen sekä kalatalousviranomaisen 3 luvun 15 §:ssä tarkoitettuun kalatalousvelvoitteen toteuttamissuunnitelman hyväksymistä ja kalatalousmaksun käyttösuunnitelman vahvistamista koskevaan päätökseen saa hakea kirjallisesti oikaisua lupaviranomaiselta 30 päivän kuluessa päätöksen antamisesta siten kuin hallintolaissa säädetään. Päätös oikaisuvaatimukseen annetaan julkipanon jälkeen ja siitä on tiedotettava siten kuin 11 luvun 22 §:ssä säädetään päätöksen antamisesta ja tiedottamisesta. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta siten kuin 1 momentissa säädetään.

1 a §

Muutoksenhaku kunnan taksan hyväksymistä koskevaan päätökseen

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen vesitalousasian käsittelystä kunnalle perittävän maksun perusteena olevan taksan hyväksymistä koskevaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siten kuin kuntalaissa (410/2015) säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

3 §

Kuuleminen valituksen johdosta

Vaasan hallinto-oikeuden on tiedotettava 1 §:n 1 momentissa tarkoitettusta valituksesta kuultamalla siitä vähintään 14 päivän ajan ilmoitustaulullaan ja hankkeen vaikutusalueen kuntien ilmoitustauluilla. Valitusasiakirjat on pidettävä nähtävillä asianomaisissa kunnissa kuultusajan.

Vaasan hallinto-oikeuden on varattava luvanhakijalle, niille asianosaisille, joita asia erityisesti koskee, sekä yleistä etua valvoville viranomaisille tilaisuus vastineen antamiseen valituksesta, jollei tämä ole ilmeisen tarpeetonta. Saamelaiskäräjille on varattava tilaisuus vastineen

antamiseen, jos hanke sijoittuu tai sen vaikutukset ulottuvat saamelaisten kotiseutualueelle ja hanke voi vaikuttaa saamelaisille alkuperäiskansana kuuluiin oikeuksiin.

Tieto valituksesta vastineen antamista varten annetaan siten kuin hallintolaissa säädetään. Vaasan hallinto-oikeuden on samalla ilmoitettava, missä valitusasiakirjat ovat nähtävillä sekä minne vastinekirjelmät voidaan vastineen antamista varten varatussa ajassa toimittaa.

Vaasan hallinto-oikeuden on tilattava asiassa kertyneet asiakirjat valitusasian käsittelyä varten.

6 §

Muutoksenhaku Vaasan hallinto-oikeuden päätökseen

Vaasan hallinto-oikeuden 5 §:ssä tarkoitettuun päätökseen saa hakea valittamalla muutosta vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Muutoksenhaussa ennen tämän lain voimaantuloa annettuun hallintopäätökseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Muutoksenhaussa ennen tämän lain voimaantuloa annettuun hallinto-oikeuden päätökseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Todisteellisesti tiedoksiannettavaan Vaasan hallinto-oikeuden päätökseen, joka on tehty ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Jos muutoksenhakutuomioistuin kumoaa päätöksen, johon on sovellettava tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä ja palauttaa asian kokonaisuudessaan uudelleen käsiteltäväksi, asia käsitellään ja ratkaistaan tämän lain säännösten mukaisesti.

3.

Laki

maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 188, 189, 189 a, 189 b, 190 ja 190 a §, sellaisina kuin niistä ovat 188 § osaksi laeissa 1441/2006, 1129/2008 ja 28/2016, 189 a § laeissa 222/2003 ja 917/2013, 189 b § laissa 222/2003, 190 § osaksi laeissa 1529/2009, 682/2014 ja 204/2015 sekä 190 a § laissa 1261/2014, sekä

lisätään lakiin uusi 190 b § seuraavasti:

188 §

Muutoksenhaku kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymispäätökseen

Kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin kuntalaissa säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Asuntorakentamisen kannalta tai muutoin yhteiskunnallisesti merkittäväksi katsottavaa asemakaavaa koskeva valitus on käsiteltävä kiireellisenä. Muutoksenhakuviranomaisen on kunnan pyynnöstä ilmoitettava arvio siitä, milloin tällaista kaavaa koskeva päätös annetaan. Jos arvioitua aikaa ei ole mahdollista noudattaa, siitä on ilmoitettava kunnalle.

Kaavan tai rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevan päätöksen katsotaan tulleen asianosaisten tietoon silloin, kun päätös on kuntalain 140 §:n mukaisesti asetettu yleisesti nähtävillä.

189 §

Muutoksenhaku kehittämisaluepäätökseen

Alueen nimeämistä kehittämisalueeksi koskevaan kunnan päätökseen, joka tehdään muutoin kuin kaavan hyväksymisen yhteydessä, saa hakeamuutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin kuntalaissa säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

189 a §

Muutoksenhaku kehittämisalueen määräämistä koskevaan päätökseen

Kehittämisalueen määräämistä koskevaan kunnan päätökseen saa hakea muutosta siten kuin kuntalaissa säädetään. Muutoksenhakuoikeus määräytyy kuitenkin siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Kiinteistön arvon määrittämiseen liittyviltä osin hallinto-oikeuden on pyydettävä asiasta Maanmittauslaitoksen lausunto, jollei se ole ilmeisen tarpeetonta.

189 b §

Muutoksenhaku kehittämiskorvauksen maksuunpanopäätökseen

Muutosta kehittämiskorvauksen maksuunpanoa koskevaan kunnan päätökseen saa hakea valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Maksuunpanon yhteydessä muutosta ei saa hakea kehittämiskorvauksen määrittämisen yhteydessä lainvoimaisesti ratkaistujen korvauksen perusteiden osalta. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitus ei lykkää päätöksen täytäntöönpanoa, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin päättä.

190 §

Muutoksenhaku muuhun viranomaisen päätökseen

Muutosta kunnan viranomaisen tämän lain mukaiseen muuhun kuin 188, 189, 189 a, 189 b ja 190 b §:ssä tarkoitettuun päätökseen ja maakunnan liiton 33 §:n 3 momentissa tarkoitettuun päätökseen saa hakea valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Tämän lain mukaisen päätöksen tehneellä viranomaisella on valitusoikeus hallinto-oikeuden päätöksestä, jos hallinto-oikeus on muuttanut viranomaisen päätöstä tai kumonnut sen.

Rakennuslupaa, katusuunnitelmaa tai hulevesisuunnitelmaa koskevaan hallinto-oikeuden päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla siltä osin kuin asia on ratkaistu lainvoiman saaneessa asemakaavassa.

190 a §

Muutoksenhaku Turvallisuus- ja kemikaaliviraston päätökseen

Muutosta Turvallisuus- ja kemikaaliviraston 181 §:ssä tarkoitettuun päätökseen saa hakea valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Tämän lain mukaisen päätöksen tehneellä viranomaisella on valitusoikeus hallinto-oikeuden päätöksestä, jos hallinto-oikeus on muuttanut viranomaisen päätöstä tai kumonnut sen. Markkinavalvontaviranomaisen tämän lain tai rakennustuoteasetuksen nojalla antamaa päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta.

190 b §

Muutoksenhaku kunnan tarkastus- ja valvontatehtäviä sekä hulevesien hallintaa koskevaan taksapäätökseen

Tarkastus- ja valvontatehtävistä, muista viranomaistehtävistä sekä hulevesien hallinnasta kunnalle perittävän maksun perusteena olevan taksan hyväksymispäätökseen saa hakea valittamalla muutosta siten kuin kuntalaissa säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

HE 43/2017 vp

Muutoksenhaussa ennen tämän lain voimaantuloa annettuun hallinto-oikeuden päätökseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Todisteellisesti tiedoksiannettavaan hallinto-oikeuden päätökseen, joka on tehty ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Jos muutoksenhakutuomioistuin kumoaa päätöksen, jonka muutoksenhakuun on sovellettava tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, ja palauttaa asian kokonaisuudessaan uudelleen käsiteltäväksi, asia käsitellään ja ratkaistaan kuitenkin tämän lain säännösten mukaisesti.

4.

Laki

maa-aineslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan maa-aineslain (555/1981) 4 b §:n 2 momentti ja 20 §:n 1 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 424/2015, ja
lisätään 14 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 463/1997 ja 424/2015, uusi 5 momentti seuraavasti:

4 b §

Ottamisen ohjaus ja valvonta

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ohjaa ja valvoo tämän lain mukaista toimintaa alueellaan sekä 4 a §:ssä tarkoitetun yhteisen luvan mukaista toimintaa silloin, kun toiminnan lupasian käsittely kuuluu valtion ympäristölupaviranomaisen toimivaltaan.

14 §

Valvontaviranomainen ja hallintopakkoasia

Edellä 1 ja 2 momentissa valvontaviranomaiselle säädetty oikeudet ja velvoitteet koskevat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta sen valvoessa 4 a §:ssä tarkoitetun yhteisen luvan mukaista toimintaa kunnassa.

20 §

Muutoksenhaku

Tämän lain nojalla annettuun viranomaisen päätökseen saa hakea valittamalla muutosta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Muutoksenhaussa ennen tämän lain voimaantuloa annettuun kunnan viranomaisen tai hallinto-oikeuden päätökseen, johon on tullut hakea muutosta siten kuin kuntalaissa (410/2015) säädetään, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Hallinto-oikeuden päätökseen, joka on annettu tämän lain voimaantulon jälkeen, saa kuitenkin hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Todisteellisesti tiedoksiannettavaan hallinto-oikeuden päätökseen, joka on tehty ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

HE 43/2017 vp

Jos muutoksenhakutuomioistuin kumoaa päätöksen, jonka muutoksenhakuun on sovellettava tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä ja palauttaa asian kokonaisuudessaan uudelleen käsiteltäväksi, asia käsitellään ja ratkaistaan kuitenkin tämän lain säännösten mukaisesti.

5.

Laki

luonnonsuojelulain 62 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan luonnonsuojelulain (1096/1996) 62 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1059/2015, seuraavasti:

62 §

Valitus hallinto-oikeuden päätöksestä

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään, jos päätös koskee:

- 1) 18 §:n 2 momentissa tarkoitettua kieltoa tai rajoitusta;
- 2) 24 §:n 1 ja 3 momentissa tarkoitettua luonnonsuojelualueen perustamista;
- 3) 27 §:ssä tarkoitettua luonnonsuojelualueen rauhoituksen lakkauttamista;
- 4) 33 §:ssä tarkoitettua maisema-alueen perustamista; taikka
- 5) 55 §:n 1 momentissa tarkoitettua määräaikaista kieltoa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Muutoksenhaussa ennen tämän lain voimaantuloa annettuun hallinto-oikeuden päätökseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Todisteellisesti tiedoksiannettavaan hallinto-oikeuden päätökseen, joka on tehty ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Jos muutoksenhakutuomioistuin kumoaa päätöksen, jonka muutoksenhakuun on sovellettava tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä ja palauttaa asian kokonaisuudessaan uudelleen käsiteltäväksi, asia käsitellään ja ratkaistaan kuitenkin tämän lain säännösten mukaisesti.

6.

Laki

korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 6 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain (1265/2006) 6 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on laissa 892/2015, seuraavasti:

6 §

Edellä 2 momentissa tarkoitettussa tapauksessa asia voidaan käsitellä ja ratkaista ilman niitä asiantuntijajäseniä, joiden osallistumisesta muutoin ratkaisukokoonpanoon erikseen säädetään. Ympäristönsuojelulain ja vesilain mukainen valituslupa-asia voidaan ratkaista myös kolmen lainoppineen ja yhden asiantuntijajäsenen kokoonpanossa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .
Korkeimmassa hallinto-oikeudessa tämän lain voimaan tullessa vireillä olevaan asiaan sovelletaan lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Helsingissä 27 päivänä huhtikuuta 2017

Pääministeri

Juha Sipilä

Maatalous- ja ympäristöministeri Kimmo Tiilikainen

1.

Laki

ympäristönsuojelulain 190 ja 195 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ympäristönsuojelulain (527/2014) 190 ja 195 § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

190 §

Muutoksenhaku

Tämän lain nojalla annettuun viranomaisen päätökseen saa hakea valittamalla muutosta Vaasan hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Edellä 47 §:n 1 momentissa tarkoitettussa yhteiskäsittelyssä annettua päätöstä koskeva valituskirjelmä on toimitettava päätöksen tehneelle viranomaiselle.

Valtioneuvoston ja ympäristöministeriön päätöksestä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Kunnan viranhaltijan 182 §:n nojalla antamasta kiellosta tai määräyksestä ei saa valittaa. Edellä 189 §:ssä tarkoitettua valvonnan siirtämistä toiselle viranomaiselle koskevasta päätöksestä ei saa valittaa. Edellä 36, 126 ja 128 §:ssä tarkoitettua asian siirtämistä toiselle viranomaiselle koskevasta päätöksestä sekä 129 §:ssä tarkoitettua korvausvaatimuksen erikseen käsittelemistä koskevasta ratkaisusta ei saa valittaa erikseen. Asian käsittelystä 205 §:n nojalla perittävään maksuun haetaan muutosta samassa järjestykses-

Ehdotus

190 §

Muutoksenhaku

Tämän lain nojalla annettuun viranomaisen päätökseen saa hakea muutosta valittamalla Vaasan hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään, *jollei jäljempänä toisin säädetä. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.*

Valtioneuvoston yleisistunnon päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölain 7 §:ssä säädetään.

Kunnan viranhaltijan 182 §:n nojalla antamasta kiellosta tai määräyksestä ei saa valittaa. Edellä 189 §:ssä tarkoitettua valvonnan siirtämistä toiselle viranomaiselle koskevasta päätöksestä ei saa valittaa. Edellä 36, 126 ja 128 §:ssä tarkoitettua asian siirtämistä toiselle viranomaiselle koskevasta päätöksestä sekä 129 §:ssä tarkoitettua korvausvaatimuksen erikseen käsittelemistä koskevasta ratkaisusta ei saa valittaa erikseen. Asian käsittelystä 205 §:n nojalla perittävään maksuun haetaan muutosta samassa järjestykses-

Voimassa oleva laki

sä kuin pääasiaan.

Kunnan ympäristönsuojelumääräysten hyväksymistä sekä käsittelymaksua tarkoittavaa taksaa koskevaan päätökseen haetaan valittamalla muutosta siten kuin kuntalaissa (365/1995) säädetään. Valtion valvontaviranomaisella on oikeus hakea muutosta kunnan ympäristönsuojelumääräyksiä koskevaan päätökseen.

Vaasan hallinto-oikeuden päätökseen haetaan valittamalla muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

195 §

Muutoksenhaku eräissä tapauksissa

Tyyppihyväksyntää koskevasta viranomaisen päätöksestä sekä Turvallisuus- ja kemikaaliviraston 162 §:n nojalla tekemästä päätöksestä antaa pätevyystodistus tai peruuttaa se valitetaan siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Asianosainen saa hakea oikaisua 26 §:n 2 momentissa tarkoitetun tarkastuslaitoksen tai muun vastaavan laitoksen päätökseen tekijältä siten kuin hallintolaissa säädetään. Päätökseen, jolla oikaisuvaatimus on hylätty, saa hakea muutosta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Näyttötutkinnossa 159 §:n mukaan osoitetun pätevyyden arviointiin tyytymätön voi hakea muutosta arviointiin siten kuin ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa säädetään.

Opetussuunnitelmaperusteisessa ammatillisessa perustutkinnossa 159 §:n mukaan osoitetun pätevyyden arviointiin tyytymätön voi hakea muutosta arviointiin siten kuin ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa säädetään.

Turvallisuus- ja kemikaaliviraston tai

Ehdotus

sä kuin pääasiaan.

Kunnan ympäristönsuojelumääräysten hyväksymistä sekä käsittelymaksua tarkoittavaa taksaa koskevaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siten kuin kuntalaissa (410/2015) säädetään. Valtion valvontaviranomaisella on oikeus hakea muutosta kunnan ympäristönsuojelumääräyksiä koskevaan päätökseen. *Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.*

195 §

Muutoksenhaku eräissä tapauksissa

Tyyppihyväksyntää koskevasta viranomaisen päätöksestä sekä Turvallisuus- ja kemikaaliviraston 162 §:n nojalla tekemästä päätöksestä antaa pätevyystodistus tai peruuttaa se valitetaan siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. *Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.*

Asianosainen saa vaatia oikaisua 26 §:n 2 momentissa tarkoitetun tarkastuslaitoksen tai muun vastaavan laitoksen päätökseen siten kuin hallintolaissa säädetään. Päätökseen, jolla oikaisuvaatimus on hylätty, saa hakea muutosta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. *Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.*

Näyttötutkinnossa 159 §:n mukaan osoitetun pätevyyden arviointiin tyytymätön saa hakea valittamalla muutosta arviointiin siten kuin ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa säädetään.

Opetussuunnitelmaperusteisessa ammatillisessa perustutkinnossa 159 §:n mukaan osoitetun pätevyyden arviointiin tyytymätön saa hakea valittamalla muutosta arviointiin siten kuin ammatillisesta peruskoulutuksesta annetussa laissa säädetään.

Turvallisuus- ja kemikaaliviraston tai

HE 43/2017 vp

Voimassa oleva laki

Suomen ympäristökeskuksen hyväksymän asiantuntevan tahon 159 §:n nojalla tekemään päätökseen todistuksen antamisesta pätevyyden arvioinnin kohteena oleva saa hakea oikaisua päätöksen tekijältä siten kuin hallintolaissa säädetään. Päätökseen, jolla oikaisuvaatimus on hylätty, saa hakea muutosta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Ehdotus

Suomen ympäristökeskuksen hyväksymän asiantuntevan tahon 159 §:n nojalla tekemään päätökseen todistuksen antamisesta pätevyyden arvioinnin kohteena oleva saa vaatia oikaisua siten kuin hallintolaissa säädetään. Päätökseen, jolla oikaisuvaatimus on hylätty, saa hakea muutosta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla *vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.*

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-
ta 20 .*

Muutoksenhaussa ennen tämän lain voimaantuloa annettuun hallinto-oikeuden päätökseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Todisteellisesti tiedoksiannettavaan hallinto-oikeuden päätökseen, joka on tehty ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Jos muutoksenhakutuomioistuimien kumoaa päätöksen, jonka muutoksenhakuun on sovellettava tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, ja palauttaa asian kokonaisuudessaan uudelleen käsiteltäväksi, asia käsitellään ja ratkaistaan kuitenkin tämän lain säännösten mukaisesti.

2.

Laki**vesilain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan vesilain (587/2011) 15 luvun 1 §:n 2 momentti,
muutetaan 15 luvun 1 §:n 3 momentti, 3 § ja 6 §:n 1 momentti, ja
lisätään 15 lukuun uusi 1 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

15 luku

Muutoksenhaku ja päätöksen täytäntöönpano

1 §

*Muutoksenhaku**Ehdotus*

15 luku

Muutoksenhaku ja päätöksen täytäntöönpano

1 §

Muutoksenhaku

Lupapäätöstä ja oikeuden myöntämistä tarkoittavaa päätöstä koskeva valituskirjelmä liitteineen on toimitettava päätöksen tehneelle viranomaiselle 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Ojitus-toimituksessa ja hallintopakkoasiassa annettua päätöstä koskeva valituskirjelmä liitteineen on kuitenkin toimitettava Vaasan hallinto-oikeudelle.

Valvontaviranomaisen 3 luvun 11 §:n 3 momentissa tarkoitettuun päätökseen sekä kalatalousviranomaisen 3 luvun 15 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettuun päätökseen haetaan kirjallisesti oikaisua lupaviranomaiselta 30 päivän kuluessa päätöksen antamisesta. Päätös oikaisuvaatimukseen annetaan julkipanon jälkeen ja siitä on tiedotettava siten kuin 11 luvun 22 §:ssä säädetään päätöksen antamisesta ja tiedottamisesta. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen haetaan muu-
 tosta siten kuin 1 momentissa säädetään.

(kumotaan 2 momentti)

Valvontaviranomaisen 3 luvun 11 §:ssä tarkoitettuun yhteistarkkailua tai tarkkailusuunnitelman hyväksymistä tai muuttamista koskevaan päätökseen sekä kalatalousviranomaisen 3 luvun 15 §:ssä tarkoitettuun kalatalousvelvoitteen toteuttamissuunnitelman hyväksymistä ja kalatalousmaksun käyttösuunnitelman vahvistamista koskevaan päätökseen saa hakea kirjallisesti oikaisua lupaviranomaiselta 30 päivän kuluessa päätöksen antamisesta siten kuin hallintolaissa säädetään. Päätös oikaisuvaatimukseen annetaan julkipanon jälkeen ja siitä on tiedotettava siten kuin 11 luvun 22 §:ssä säädetään päätöksen antamisesta ja tiedottamisesta. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa

Voimassa oleva laki

Ehdotus

hakea muutosta siten kuin 1 momentissa säädetään.

1 a §

Muutoksenhaku kunnan taksan hyväksymistä koskevaan päätökseen

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen vesitalousasian käsittelystä kunnalle perittävän maksun perusteena olevan taksan hyväksymistä koskevaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siten kuin kuntalaissa (410/2015) säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

3 §

Kuuleminen valituksen johdosta

Päätöksen antaneen viranomaisen on tiedotettava valituksesta kuuluttamalla siitä vähintään 14 päivän ajan ilmoitustaulullaan ja hankkeen vaikutusalueen kuntien ilmoitustauluilla. Valitusasiakirjat on pidettävä nähtävillä asianomaisissa kunnissa kuulutusajan.

Viranomaisen on varattava luvanhakijalle, niille asianosaisille, joita asia erityisesti koskee, sekä yleistä etua valvoville viranomaisille tilaisuus vastineen antamiseen valituksesta, jollei tämä ole ilmeisen tarpeetonta. Saamelaiskäräjille on varattava tilaisuus vastineen antamiseen, jos hanke sijoittuu tai sen vaikutukset ulottuvat saamelaiden kotiseutualueelle ja hanke voi vaikuttaa saamelaisille alkuperäiskansana kuuluviin oikeuksiin.

Tieto valituksesta vastineen antamista varten annetaan siten kuin hallintolaissa säädetään. Viranomaisen on samalla ilmoitettava, missä valitusasiakirjat ovat nähtävillä sekä minne vastinekirjelmät voidaan vastineen antamista varten varatussa ajassa toimittaa.

Päätöksen tehneen viranomaisen on toimitettava valitusasiakirjat, vastineet, muut päätösasiakirjat sekä tarvittaessa lausuntonsa Vaasan hallinto-oikeudelle viipymättä, mutta

3 §

Kuuleminen valituksen johdosta

Vaasan hallinto-oikeuden on tiedotettava 1 §:n 1 momentissa tarkoitettua valituksesta kuuluttamalla siitä vähintään 14 päivän ajan ilmoitustaulullaan ja hankkeen vaikutusalueen kuntien ilmoitustauluilla. Valitusasiakirjat on pidettävä nähtävillä asianomaisissa kunnissa kuulutusajan.

Vaasan hallinto-oikeuden on varattava luvanhakijalle, niille asianosaisille, joita asia erityisesti koskee, sekä yleistä etua valvoville viranomaisille tilaisuus vastineen antamiseen valituksesta, jollei tämä ole ilmeisen tarpeetonta. Saamelaiskäräjille on varattava tilaisuus vastineen antamiseen, jos hanke sijoittuu tai sen vaikutukset ulottuvat saamelaisille alkuperäiskansana kuuluviin oikeuksiin.

Tieto valituksesta vastineen antamista varten annetaan siten kuin hallintolaissa säädetään. *Vaasan hallinto-oikeuden on samalla ilmoitettava, missä valitusasiakirjat ovat nähtävillä sekä minne vastinekirjelmät voidaan vastineen antamista varten varatussa ajassa toimittaa.*

Voimassa oleva laki

kuitenkin 30 päivän kuluessa vastineen jättämiseksi varatun määräajan päättymisestä.

Jos muutoksenhaku koskee ojitustoimituksessa tai hallintopakkoasiassa annettua päätöstä, Vaasan hallinto-oikeuden on tilattava asiassa kertyneet asiakirjat valitusasian käsittelyä varten. Hallinto-oikeuden on varattava asianosaisille ja viranomaisille tilaisuus vastineen antamiseen siten kuin 2 ja 3 momentissa säädetään. Hallinto-oikeuden on tiedotettava valituksesta kuuluttamalla siitä vähintään 14 päivän ajan asianomaisten kuntien ilmoitustauluilla.

6 §

Muutoksenhaku Vaasan hallinto-oikeuden päätökseen

Vaasan hallinto-oikeuden päätökseen haetaan valittamalla muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäytölaissa säädetään.

Ehdotus

Vaasan hallinto-oikeuden on tilattava asiassa kertyneet asiakirjat valitusasian käsittelyä varten.

6 §

Muutoksenhaku Vaasan hallinto-oikeuden päätökseen

Vaasan hallinto-oikeuden 5 §:ssä tarkoitettuun päätökseen saa hakea valittamalla muutosta vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Muutoksenhaussa ennen tämän lain voimaantuloa annettuun hallintopäätökseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Muutoksenhaussa ennen tämän lain voimaantuloa annettuun hallinto-oikeuden päätökseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Todisteellisesti tiedoksiannettavaan Vaasan hallinto-oikeuden päätökseen, joka on tehty ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Jos muutoksenhakutuomioistuin kumoaa päätöksen, jonka muutoksenhakuun on sovellettava tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä ja palauttaa asian kokonaisuudessaan uudelleen käsiteltäväksi, asia käsitellään ja ratkaistaan tämän lain säännösten mukaisesti.

3.

Laki

maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan maankäyttö- ja rakennuslain 188, 189, 189 a, 189 b, 190 ja 190 a §, sellaisina kuin niistä ovat 188 § osaksi laeissa 1441/2006, 1129/2008 ja 28/2016, 189 a § laeissa 222/2003 ja 917/2013, 189 b § laissa 222/2003, 190 § osaksi laeissa 1529/2009, 682/2014 ja 204/2015 sekä 190 a § laissa 1261/2014, sekä lisätään lakiin uusi 190 b § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

188 §

Muutoksenhaku kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymispäätöksestä

Kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin kuntalaissa säädetään. Kuntalaissa säädettyä oikaisumenettelyä ei kuitenkaan sovelleta asemakaavan hyväksymistä koskevissa asioissa silloinkaan, kun päätösvalta on 52 §:ssä säädettyllä tavalla siirretty kunnanhallitukselle tai lautakunnalle.

Asuntorakentamisen kannalta tai muutoin yhteiskunnallisesti merkittäväksi katsottavaa asemakaavaa koskeva valitus on käsiteltävä kiireellisenä. Muutoksenhakuviranomaisen on kunnan pyynnöstä ilmoitettava arvio siitä, milloin tällaista kaavaa koskeva päätös annetaan. Jos arvioitua aikaa ei ole mahdollista noudattaa, siitä on ilmoitettava kunnalle.

Hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella olevaa asemakaavaa ja jolla valitus on jätetty tutkimatta tai jolla ei ole muutettu valituksen kohteena ollutta viranomaisen päätöstä siltä osalta, johon valitus kohdistuu, saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Mitä tässä momentissa säädetään, ei koske ranta-asemakaavaa.

Ehdotus

188 §

Muutoksenhaku kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymispäätökseen

Kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin kuntalaissa säädetään. *Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.*

Asuntorakentamisen kannalta tai muutoin yhteiskunnallisesti merkittäväksi katsottavaa asemakaavaa koskeva valitus on käsiteltävä kiireellisenä. Muutoksenhakuviranomaisen on kunnan pyynnöstä ilmoitettava arvio siitä, milloin tällaista kaavaa koskeva päätös annetaan. Jos arvioitua aikaa ei ole mahdollista noudattaa, siitä on ilmoitettava kunnalle.

Voimassa oleva laki

Kaavan tai rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevan päätöksen katsotaan tulleen asianosaisten tietoon silloin, kun päätös on kuntalain 63 §:n mukaisesti asetettu yleisesti nähtäville.

189 §

Muutoksenhaku kehittämisaluepäätöksestä

Alueen nimeämistä kehittämisalueeksi koskevaan kunnan päätökseen, joka tehdään muutoin kuin kaavan hyväksymisen yhteydessä, haetaan muutosta valittamalla siten kuin kuntalaissa säädetään.

189 a §

Muutoksenhaku kehittämiskorvauksen määräämistä koskevaan päätökseen

Kehittämiskorvauksen määräämistä koskevaan kunnan päätökseen haetaan muutosta siten kuin kuntalaissa säädetään. Muutoksenhakuoikeus määräytyy kuitenkin siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Muutoksenhaussa noudatetaan muutoin, mitä hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Kiinteistön arvon määrittämiseen liittyviltä osin hallinto-oikeuden on pyydettävä asiasta Maanmittauslaitoksen lausunto, jollei se ole ilmeisen tarpeetonta.

189 b §

Muutoksenhaku kehittämiskorvauksen maksuunpanopäätökseen

Muutosta kehittämiskorvauksen maksuunpanoa koskevaan kunnan päätökseen haetaan valittamalla hallinto-oikeuteen. Maksuunpanon yhteydessä muutosta ei voida hakea kehittämiskorvauksen määräämisen yhteydessä lainvoimaisesti ratkaistujen korvauksen perusteiden osalta.

Ehdotus

Kaavan tai rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevan päätöksen katsotaan tulleen asianosaisten tietoon silloin, kun päätös on kuntalain 140 §:n mukaisesti asetettu yleisesti nähtäville.

189 §

Muutoksenhaku kehittämisaluepäätökseen

Alueen nimeämistä kehittämisalueeksi koskevaan kunnan päätökseen, joka tehdään muutoin kuin kaavan hyväksymisen yhteydessä, saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin kuntalaissa säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

189 a §

Muutoksenhaku kehittämiskorvauksen määräämistä koskevaan päätökseen

Kehittämiskorvauksen määräämistä koskevaan kunnan päätökseen saa hakea muutosta siten kuin kuntalaissa säädetään. Muutoksenhakuoikeus määräytyy kuitenkin siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Kiinteistön arvon määrittämiseen liittyviltä osin hallinto-oikeuden on pyydettävä asiasta Maanmittauslaitoksen lausunto, jollei se ole ilmeisen tarpeetonta.

189 b §

Muutoksenhaku kehittämiskorvauksen maksuunpanopäätökseen

Muutosta kehittämiskorvauksen maksuunpanoa koskevaan kunnan päätökseen saa hakea valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Maksuunpanon yhteydessä muutosta ei saa hakea kehittämiskorvauksen määräämisen yhteydessä lainvoimaisesti ratkaistujen korva-

Voimassa oleva laki

Muutoksenhaussa noudatetaan, mitä hallintolainkäyttölaissa säädetään. Valitus ei kuitenkaan lykkää päätöksen täytäntöönpanoa, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin päättä.

190 §

Muutoksenhaku muusta viranomaisen päätöksestä

Muutosta kunnan viranomaisen tämän lain mukaiseen muuhun kuin 188 ja 189 §:ssä tarkoitettuun päätökseen, maakunnan liiton 33 §:n 3 momentissa tarkoitettuun päätökseen sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tämän lain nojalla antamaan päätökseen haetaan valittamalla hallinto-oikeuteen. Toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyy hallintolainkäyttölain (586/1996) 12 §:n mukaan. Valitettaessa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätöksestä toimivaltainen hallinto-oikeus on kuitenkin se, jonka tuomiopiirissä pääosa kysymyksessä olevasta alueesta sijaitsee.

Tämän lain mukaisen päätöksen tehneellä viranomaisella on valitusoikeus hallinto-oikeuden päätöksestä, jos hallinto-oikeus on muuttanut viranomaisen päätöstä tai kumonnut sen.

Kunnan viranomaisen suunnittelutarveasiassa tekemää 137 §:n mukaista päätöstä, poikkeamispäätöstä, rakennuslupaa, toimenpidelupaa, katusuunnitelmaa sekä 182 §:n 1 momentissa tarkoitettua velvoitteen ja siihen liittyvän uhkasakon asettamista ja maksettavaksi tuomitsemista sekä teettämisen asettamista ja täytäntöön pantavaksi määräämistä koskevassa asiassa hallinto-oikeuden päätökseen, jolla valitus on jätetty tutkimatta tai jolla ei ole muutettu valituksen kohteena ollutta viranomaisen päätöstä, saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Mitä 3 momentissa säädetään, noudatetaan myös kunnan viranomaisen 103 j, 103 k ja 103 l §:n nojalla tekemää päätöstä koskevassa asiassa.

Ehdotus

uksen perusteiden osalta. *Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.*

Valitus ei lykkää päätöksen täytäntöönpanoa, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin päättä.

190 §

Muutoksenhaku muuhun viranomaisen päätökseen

Muutosta kunnan viranomaisen tämän lain mukaiseen muuhun kuin 188, 189, 189 a, 189 b ja 190 b §:ssä tarkoitettuun päätökseen ja maakunnan liiton 33 §:n 3 momentissa tarkoitettuun päätökseen saa hakea valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. *Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.*

Tämän lain mukaisen päätöksen tehneellä viranomaisella on valitusoikeus hallinto-oikeuden päätöksestä, jos hallinto-oikeus on muuttanut viranomaisen päätöstä tai kumonnut sen.

Voimassa oleva laki

Rakennuslupaa, katusuunnitelmaa tai hulevesisuunnitelmaa koskevaan hallinto-oikeuden päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla siltä osin kuin asia on ratkaistu lainvoiman saaneessa asemakaavassa.

Muutoksenhaussa noudatetaan muutoin, mitä hallintolainkäyttölaissa säädetään.

190 a §

Muutoksenhaku Turvallisuus- ja kemikaaliviraston päätöksestä

Muutosta Turvallisuus- ja kemikaaliviraston tämän lain mukaiseen 181 §:ssä tarkoitettuun päätökseen haetaan valittamalla hallinto-oikeuteen. Toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyy hallintolainkäyttölain 12 §:n mukaan.

Tämän lain mukaisen päätöksen tehneellä viranomaisella on valitusoikeus hallinto-oikeuden päätöksestä, jos hallinto-oikeus on muuttanut viranomaisen päätöstä tai kumonnut sen. Markkinavalvontaviranomaisen tämän lain tai rakennustuoteasetuksen nojalla antamaa päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta.

Muutoksenhaussa noudatetaan muutoin, mitä hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Ehdotus

Rakennuslupaa, katusuunnitelmaa tai hulevesisuunnitelmaa koskevaan hallinto-oikeuden päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla siltä osin kuin asia on ratkaistu lainvoiman saaneessa asemakaavassa.

190 a §

Muutoksenhaku Turvallisuus- ja kemikaaliviraston päätökseen

Muutosta Turvallisuus- ja kemikaaliviraston 181 §:ssä tarkoitettuun päätökseen *saa hakea* valittamalla hallinto-oikeuteen *siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.*

Tämän lain mukaisen päätöksen tehneellä viranomaisella on valitusoikeus hallinto-oikeuden päätöksestä, jos hallinto-oikeus on muuttanut viranomaisen päätöstä tai kumonnut sen. Markkinavalvontaviranomaisen tämän lain tai rakennustuoteasetuksen nojalla antamaa päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta.

190 b §

Muutoksenhaku kunnan tarkastus- ja valvontatehtäviä sekä hulevesien hallintaa koskevaan taksapäätökseen

Tarkastus- ja valvontatehtävistä, muista viranomaistehtävistä sekä hulevesien hallinnasta kunnalle perittävän maksun perusteena olevan taksan hyväksymispäätökseen saa hakea valittamalla muutosta siten kuin kuntalaissa säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuu-
ta 20 .

Muutoksenhaussa ennen tämän lain voimaantuloa annettuun hallinto-oikeuden päätökseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Todisteellisesti tiedoksiannettavaan hallinto-oikeuden päätökseen, joka on tehty ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Jos muutoksenhakutuomioistuin kumoo päätöksen, jonka muutoksenhakuun on sovellettava tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, ja palauttaa asian kokonaisuudessaan uudelleen käsiteltäväksi, asia käsitellään ja ratkaistaan kuitenkin tämän lain säännösten mukaisesti.

4.

Laki

maa-aineslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan maa-aineslain (555/1981) 4 b §:n 2 momentti ja 20 §:n 1 momentti, sellaisina
kuin ne ovat laissa 424/2015, ja
lisätään 14 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 463/1997 ja 424/2015, uusi 5 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

4 b §

Ottamisen ohjaus ja valvonta

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ohjaa ja valvoo tämän lain mukaista toimintaa alueellaan.

14 §

Valvontaviranomainen ja hallintopakkoasia

20 §

Muutoksenhaku

Tämän lain nojalla annettuun viranomaisen lupapäätökseen saa hakea valittamalla muutosta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Ehdotus

4 b §

Ottamisen ohjaus ja valvonta

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ohjaa ja valvoo tämän lain mukaista toimintaa alueellaan *sekä 4 a §:ssä tarkoitetun yhteisen luvan mukaista toimintaa silloin, kun toiminnan lupa-asian käsittely kuuluu valtion ympäristölupaviranomaisen toimivaltaan.*

14 §

Valvontaviranomainen ja hallintopakkoasia

Edellä 1 ja 2 momentissa valvontaviranomaiselle säädetyt oikeudet ja velvoitteet koskevat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta sen valvoessa 4 a §:ssä tarkoitetun yhteisen luvan mukaista toimintaa kunnassa.

20 §

Muutoksenhaku

Tämän lain nojalla annettuun viranomaisen päätökseen saa hakea valittamalla muutosta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. *Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.*

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-
ta 20 .*

Muutoksenhaussa ennen tämän lain voimaantuloa annettuun kunnan viranomaisen tai hallinto-oikeuden päätökseen, johon on tullut hakea muutosta siten kuin kuntalaissa (410/2015) säädetään, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Hallinto-oikeuden päätökseen, joka on annettu tämän lain voimaantulon jälkeen, saa kuitenkin hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Todisteellisesti tiedoksiannettavaan hallinto-oikeuden päätökseen, joka on tehty ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Jos muutoksenhakutuomioistuin kumoo päätöksen, jonka muutoksenhakuun on sovellettava tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä ja palauttaa asian kokonaisuudessaan uudelleen käsiteltäväksi, asia käsitellään ja ratkaistaan kuitenkin tämän lain säännösten mukaisesti.

5.

Laki

luonnonsuojelulain 62 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan luonnonsuojelulain (1096/1996) 62 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa
1059/2015, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

62 §

62 §

Valitus hallinto-oikeuden päätöksestä

Valitus hallinto-oikeuden päätöksestä

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään, jos päätös koskee:

1) 18 §:n 2 momentissa tarkoitettua kieltoa tai rajoitusta;

2) 24 §:n 1 ja 3 momentissa tarkoitettua luonnonsuojelualan perustamista;

3) 27 §:ssä tarkoitettua luonnonsuojelualan rauhoituksen lakkauttamista;

4) 33 §:ssä tarkoitettua maisema-alueen perustamista;

5) 49 §:n 3 momentissa tarkoitettua Euroopan unionin lajisuojelua koskevista erityissäännöksistä poikkeamista; taikka

6) 55 §:n 1 momentissa tarkoitettua määräaikaista kieltoa.

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään, jos päätös koskee:

1) 18 §:n 2 momentissa tarkoitettua kieltoa tai rajoitusta;

2) 24 §:n 1 ja 3 momentissa tarkoitettua luonnonsuojelualan perustamista;

3) 27 §:ssä tarkoitettua luonnonsuojelualan rauhoituksen lakkauttamista;

4) 33 §:ssä tarkoitettua maisema-alueen perustamista; taikka

5) 55 §:n 1 momentissa tarkoitettua määräaikaista kieltoa.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-
ta 20 .*

Muutoksenhaussa ennen tämän lain voimaantuloa annettuun hallinto-oikeuden päätökseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Todisteellisesti tiedoksiannettavaan hallinto-oikeuden päätökseen, joka on tehty ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Jos muutoksenhakutuomioistuin kumoo päätöksen, jonka muutoksenhakuun on sovel-

HE 43/2017 vp

Voimassa oleva laki

Ehdotus

lettava tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä ja palauttaa asian kokonaisuudessaan uudelleen käsiteltäväksi, asia käsitellään ja ratkaistaan kuitenkin tämän lain säännösten mukaisesti.

6.

Laki

korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 6 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain (1265/2006) 6 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on laissa 892/2015, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

6 §

6 §

Edellä 2 momentissa tarkoitettussa tapauksessa asia voidaan käsitellä ja ratkaista ilman niitä asiantuntijajäseniä, joiden osallistumisesta muutoin ratkaisukokoonpanoon on erikseen säädetty.

Edellä 2 momentissa tarkoitettussa tapauksessa asia voidaan käsitellä ja ratkaista ilman niitä asiantuntijajäseniä, joiden osallistumisesta muutoin ratkaisukokoonpanoon *erikseen säädetään. Ympäristönsuojelulain ja vesilain mukainen valituslupa-asia voidaan ratkaista myös kolmen lainoppineen ja yhden asiantuntijajäsenen kokoonpanossa.*

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-
ta 20 .*

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa tämän lain voimaan tullessa vireillä olevaan asiaan sovelletaan lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.