Valiokunnan lausunto LaVL 14/2017 vp– HE 43/2017 vp

Lakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden ympäristöä koskevien hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamiseksi

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden ympäristöä koskevien hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamiseksi (HE 43/2017 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava ympäristövaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöjohtaja Riitta Rönn, ympäristöministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jari Salila, oikeusministeriö
- oikeusneuvos Riitta Mutikainen, korkein hallinto-oikeus
- ylituomari Jaakko Kellosalo, Vaasan hallinto-oikeus
- ympäristöneuvos Reko Vuotila, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto
- asianajaja Hanna Lehtinen, Suomen Asianajajaliitto
- ympäristölakimies Pasi Kallio, Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- professori Olli Mäenpää

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Pohjois-Suomen hallinto-oikeus

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Esityksessä on kyse eräiden ympäristöä koskevien hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta. Esityksen keskeisimpiä ehdotuksia on niiden asiaryhmien laajentaminen, joiden osalta muutoksenhaku hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää valituslupaa.

Valmis
5.0

Valiokunnan lausunto LaVL 14/2017 vp

Esityksen mukaan valituslupajärjestelmä otetaan käyttöön ympäristönsuojelulain (527/2014), vesilain (587/2011) ja maa-aineslain (555/1981) mukaisissa asioissa. Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaisissa eräissä asioissa valituslupajärjestelmä on ollut jo käytössä. Esityksessä ehdotetaan, että valituslupajärjestelmän soveltamisalaa laajennetaan uusiin maankäyttö- ja rakennuslain asiaryhmiin ja valituslupajärjestelmää tarkistetaan hallintolainkäyttölain (586/1996) säännösten mukaiseksi niin, että valituslupaa muutoksenhaun edellytyksenä ei enää kytketä viranomaisen päätöksen muuttumiseen hallinto-oikeudessa. Tämän jälkeen valituslupajärjestelmä on kattavasti käytössä kaikissa kaava-asioissa ja muissa kunnan viranomaisen ratkaisuvaltaan kuuluvissa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa. Esityksen mukaan luonnonsuojelulaissa (1096/1996) käytössä olevaa valituslupajärjestelmää laajennetaan siten, että se kattaa myös luonnonsuojelulain 49 §:n 3 momentissa tarkoitetut Euroopan unionin lajisuojelua koskevista erityissäännöksistä poikkeamista koskevat päätökset.

Valituslupajärjestelmän ulkopuolelle jäävät esityksen mukaan ympäristönsuojelulaissa, vesilaissa, maankäyttö- ja rakennuslaissa sekä maa-aineslaissa olevat sellaiset muutamat päätöksentekotyypit, joiden muutoksenhausta ei ole kyseisissä laeissa erityisiä muutoksenhakusäännöksiä. Tällöin muutoksenhaku järjestyy jonkin muun lain mukaan, joko erityisen viittaussäännöksen vuoksi tai siitä syystä, että muutoksenhaussa noudatetaan suoraan yleislakeja eli kuntalakia (410/2015) tai hallintolainkäyttölakia. Merkittävimmät asiaryhmät, jotka tämän vuoksi jäävät valituslupajärjestelmän ulkopuolelle, ovat maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset ympäristöministeriön päätökset.

Valtioneuvoston ja ministeriön päätösten muutoksenhaun osalta esityksessä ehdotetaan ympäristönsuojelulain vanhentuneiden säännösten uudistamista niin, että sääntely on yhteneväinen hallintolainkäyttölain kanssa. Esityksessä ehdotetaan, että jatkossa ympäristöministeriön päätöksestä valitetaan ensi vaiheessa hallinto-oikeuteen eikä nykyiseen tapaan suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Hallintolainkäyttölain säännöksistä poiketen valitus ympäristönsuojelulain mukaisista ympäristöministeriön päätöksistä tehdään esityksen mukaan aina Vaasan hallinto-oikeuteen.

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

Esityksen mukaan muutoksenhakumenettelyä tarkistetaan lisäksi siten, että haettaessa Vaasan hallinto-oikeudelta muutosta vesilain nojalla annettuun päätökseen asianosaisten kuulemisen toimittaa päätöksen tehneen viranomaisen sijasta muutoksenhakutuomioistuimena toimiva Vaasan hallinto-oikeus. Muutos yhtenäistää ympäristönsuojelulain ja vesilain asianosaisten kuulemisessa noudatettavan menettelyn. Vastaavasti ympäristölupien ja vesitalouslupien yhteiskäsittelyn muutoksenhaussa siirrytään menettelyyn, jossa valituskirjelmät toimitetaan päätöksen tehneen viranomaisen sijaan Vaasan hallinto-oikeudelle.

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

Valiokunnan lausunto LaVL 14/2017 vp

Lakivaliokunta pitää hallituksen esityksen ehdotuksia muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta perusteltuina. Valiokunta katsoo, että erityisesti valituslupajärjestelmän laajentaminen uusiin asiaryhmiin on tarkoituksenmukaista. Nyt esitetty muutos on osa jatkumoa, jossa korkeimman hallinto-oikeuden asemaa kehitetään valituslupajärjestelmän soveltamisalaa laajentamalla. 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.

Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta pitää lakiehdotuksia tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina. Valiokunta puoltaa ehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosesityksin.

Asianosaisten oikeusturva ja valituslupasääntely

Valituslupasääntelyn laajentaminen uusiin asiaryhmiin on eräs esityksen keskeisimmistä uudistuksista ja merkityksellinen myös asianosaisten oikeusturvan kannalta. Edellä todetuin tavoin muutos on osa jatkumoa hallintoasioiden muutoksenhakusääntelyn ja erityisesti valituslupasääntelyn kehittämisessä ja laajentamisessa.

Valituslupasääntelyn laajentamista on tarkasteltu muun muassa 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 kannustivat valtioneuvostoa valituslupajärjestelmän johdonmukaiseen laajentamiseen ja kehittämiseen (LaVM 26/2014 vp, PeVL 55/2014 vp). Sittemmin valituslupamenettelyn käyttöalaa on laajennettu esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla. Lakivaliokunta on kyseisen esityksen (HE 168/2016 vp) eduskuntakäsittelyssä pitänyt tärkeänä ja perusteltuna tavoitetta lyhentää muutoksenhaun kokonaiskestoa ja kehittää korkeimman hallinto-oikeuden roolia (ks. LaVM 13/2016 vp).

Perustuslakivaliokunta on nyt käsiteltävästä eräiden ympäristöasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamista koskevasta esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 29/2017 vp) todennut, että nyt valituslupajärjestelmän piiriin ehdotetut päätökset ovat niihin liittyvistä erityispiirteistä huolimatta laadultaan sellaisia, että oikeusturvan takeiden kannalta voidaan pitää riittävänä pääsyä korkeimpaan hallinto-oikeuteen valitusluvan perusteella. Perustuslakivaliokunta katsoo lausunnossaan, että ehdotettu sääntely ei ole ongelmallinen perustuslain 21 §:n kannalta.

Lakivaliokunta katsoo, että valituslupamenettelyn laajentaminen esityksessä tarkoitettuihin asiaryhmiin on perusteltu. Esityksen kohteena olevien lakien mukaiset hallintoviranomaisten päätökset on jo tehty virkavastuulla ja hallinnon yleislakien määrittelemässä menettelyssä. Lähtökohtana on, että jo ensimmäisen vaiheen päätös on tehty hyvän hallinnon takeita noudattaen. Ehdotus ei myöskään rajoita asianosaisen oikeutta saattaa valittamalla hallintotuomioistuimen arvioitavaksi hallintopäätösten lainmukaisuus, sillä ehdotettu valituslupajärjestelmän laajennus kohdistuu ainoastaan hallinto-oikeuden päätöksestä valittamiseen. Jatkovalituksen rajoittamisen merkitystä rajaa asianosaisten kannalta lisäksi se, että korkeimmalla hallinto-oikeudella on hallintolainkäyttölain (586/1996) 13 §:n 2 momentin mukaisesti velvollisuus ottaa valitus käsiteltäväk-

seen, jos jokin valitusluvan myöntämisen perusteista on käsillä. Edellä todetun valossa lakivaliokunta katsoo, että esitys on myös oikeusturvanäkökohtien osalta asianmukainen. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että valituslupajärjestelmä mahdollistaa korkeimman hallinto-oikeuden resurssien kohdistamisen niihin asioihin, joiden tutkimista täysimääräisesti toisessa asteessa voidaan pitää tarpeellisena asian oikeuskäytäntöä ohjaavan vaikutuksen, asian käsittelyssä tapahtuneen ilmeisen virheen tai muun painavan syyn vuoksi.

Valituslupa-asian käsittely

Esityksessä ehdotetaan (6. lakiehdotus) muutettavaksi korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain (1265/2006) 6 §:n 3 momenttia. Esityksen mukaan momenttiin lisätään säännös, jonka mukaan ympäristönsuojelulain ja vesilain mukainen valituslupa-asia voidaan ratkaista myös kolmen lainoppineen ja yhden asiantuntijajäsenen kokoonpanossa. Voimassa olevan 6 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaisesti valituslupaa koskeva asia voidaan käsitellä ja ratkaista kolmen jäsenen kokoonpanossa. Voimassa olevan 3 momentin mukaan valituslupaa koskeva asia voidaan käsitellä ja ratkaista ilman niitä asiantuntijajäseniä, joiden osallistumisesta muutoin ratkaisukokoonpanoon on erikseen säädetty. Esityksen tarkoituksena on näin ollen mahdollistaa se, että ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa valituslupa-asioissa voidaan käyttää tarvittaessa myös asiantuntijajäsentä. Lakivaliokunta pitää ehdotusta lähtökohtaisesti perusteltuna, sillä esityksessä todetuin tavoin (HE, s. 29) eräissä tilanteissa valituslupahakemus ja valitus saattavat koskea sellaista kysymystä, jonka arviointi edellyttää erityistä tekniikan tai luonnontieteen alan asiantuntemusta.

Lakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että muutettavaksi ehdotetun 6 §:n 3 momentin perusteella jää epäselväksi, sovelletaanko ratkaisukokoonpanoa koskevia säännöksiä myös Ahvenanmaan maakunnan lainsäädännön nojalla ratkaistuihin asioihin. Valiokunta toteaa, että Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 7 ja 10 kohtien mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat rakennus- ja kaavoitustointa, luonnon- ja ympäristönsuojelua, luonnon virkistyskäyttöä ja vesioikeutta. Valtakunnan ympäristönsuojelulakia ja vesilakia ei näin ollen sovelleta Ahvenanmaan maakunnassa.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että korkein hallinto-oikeus on kuitenkin erinäisissä maakunnan lainsäädäntöä koskevissa ratkaisuissaan (esim. KHO:2015:159) soveltanut valtakunnan lainsäädäntöön sisältyviä muutoksenhakua koskevia säännöksiä siltä osin kuin asiasta ei maakunnan lainsäädännössä ole säädetty. Hallituksen esitykseen sisältyvillä lainsäädännön muutoksilla saattaa korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntö huomioon ottaen olla vaikutuksia myös Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia asiaryhmiä koskevassa jatkomuutoksenhaussa. Esityksessä ehdotetun 6 §:n 3 momentin sanamuoto viittaa kuitenkin siihen, että ehdotettua kokoonpanoa voidaan soveltaa ainoastaan valtakunnan ympäristönsuojelulakia ja vesilakia koskevaan asiaan.

Edellä todetun perusteella lakivaliokunta esittää ympäristövaliokunnalle, että selkeyssyistä 6. lakiehdotuksen 6 §:n 3 momenttia tarkistetaan siten, että momentissa ei viitata ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisiin valituslupa-asioihin vaan niiden sijasta käytetään ilmaisua "ympäristönsuojelua ja vesitaloutta koskeva valituslupa-asia". Näin muotoilu ei rajoitu vain valtakunnan lainsäädännössä tarkoitettujen asioiden käsittelyyn. Valiokunta esittää lisäksi, että ehdotusta tarkis-

tetaan teknisesti niin, että ratkaisemisen lisäksi momentissa mainitaan johdonmukaisesti asian käsitteleminen.

Lakivaliokunnan esittämässä muodossa 6. lakiehdotuksen 6 §:n 3 momentti kuuluu seuraavasti:

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

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Lakivaliokunta esittää,

että ympäristövaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 27.10.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kari Tolvanen kok
varapuheenjohtaja Eva Biaudet r
jäsen Tiina Elovaara si
jäsen Ari Jalonen si
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Niilo Keränen kesk
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Sanna Marin sd
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Ville Tavio ps
varajäsen Joona Räsänen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto