

KIRJALLINEN KYSYMYS 104/2014 vp

Viranomaisen valitusoikeus

Eduskunnan puhemiehelle

Hallintolainkäyttölaissa (586/1996) on annettu valitusoikeus päätöksestä asianosaiselle, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Viranomaisen valitusoikeutta on kuitenkin laajennettu antamalla oikeus valittaa julkisen edun perusteella. Julkisen edun käsite on epämääräinen, ja sitä arvioidaankin lähinnä tapauskohtaisesti. Lakivaliokunta on mietinnössään (LaVM 5/1995 vp) kiinnittänyt tähän lain suurpiirteisyyteen huomiota ja lausunut, että valitusoikeuden tarkka sisältö täsmentyy oikeuskäytännön kautta. Näin ei kuitenkaan ole tapahtunut, ja viranomaiset käyttävät valitusoikeuttaan hyvin kirjavasti, etenkin ympäristöoikeuden alalla.

Viranomaisten valitukset toisen viranomaisen päätöksistä ovat saaneet enenevässä määrin julkisuutta. Tiedossa on tapauksia, joissa ELY-keskus on painostanut kunnan viranomaista valitusoikeudellaan saadakseen oman tahtonsa läpi jo ennen kuin toinen on virallista päätöstään tehnyt. Mahdollisten valitusten käsittelyaikojen pituudet hallinto-oikeuksissa aiheuttavat todellisen pelotteen esimerkiksi kunnan maankäytön suunnitteluun. Kunnan maankäytön ja elinkeinon elämän kehittäminen estyy ratkaisevasti, jos valitusprosessiin päädytään, vaikka lopulta valitus oikeuden käsittelyssä katsottaisiinkin perusteettomaksi. Valitukset ja niiden uhka ovat suuri taloudellinen rasite ja kuluttavat jo valmiiksi niukkoja resursseja.

Hallinnon tehostamiseksi ja keventämiseksi sekä kustannusten pienentämiseksi ei ole tarkoituksenmukaista, että viranomaiset ohjaavat ja

neuvovat valitusten kautta. Valituksista on tullut osa viranomaisen työkaluvalikoimaa, ja aito vastavuoroisuus on unohtunut. Viranomaiselle on annettu valitusoikeus, jotta se voisi valvoa niiden oikeuksia, jotka siihen eivät itse pysty. Tällä hetkellä tavoitteet, joihin valituksilla pyritään, jäävät usein epäselviksi ja vaikuttavat omien tarkoitusperien edistämiseltä, ei lainmukaisuuden valvonnalta. Ympäristöoikeudellisissa asioissa valitusten perusteet saattavat löytyä pienen virkamiesjoukon henkilökohtaisten mieltymysten mukaisista lakien ja ohjeiden tulkinnoista, esimerkiksi valtakunnallisten maankäytön tavoitteiden tulkinnoista.

Viranomaisen yleinen valitusoikeus on ongelmallista yksilön perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Voimassa oleva lainsäädäntö aiheuttaa paljon ruohonjuuritason ongelmia. Kansalaisten kokemukset epäoikeudenmukaisuudesta ovat lisääntymässä, ja maanomistajien oikeus omaisuuden suojaan onnmvaarassa, kun viranomainen voi epätarkoin ja vaihtelevin perustein käyttää valitusoikeuttaan. Viranomaisen valitusoikeuden ongelmista kertoo myös oikeusministeriössä pitkään meneillään ollut Oikeudenkäynti hallintoasioissa -hanke.

Edellä olevan perusteella ja eduskunnan työjärjestyksen 27 §:ään viitaten esitämme asianomaisen ministerin vastattavaksi seuraavan kysymyksen:

Onko viranomaisen oikeus valittaa julkisen edun perusteella tarpeen,

KK 104/2014 vp — Arto Pirttilahti /kesk ym.

onko lainsäädännöllisesti tehtävissä muutoksia, joilla viranomaisten harjoittama valitusoikeudella painostaminen saadaan loppumaan,

miten viranomaisten toisen viranomaisen päätöksistä tekemiä valituksia saadaan vähennettyä ja

kuinka kansalaisen oikeusturva ja omaisuus suoja turvataan, kun viranomaiset käyttävät valitusoikeuttaan?

Helsingissä 25 päivänä helmikuuta 2014

Arto Pirttilahti /kesk
Mikko Savola /kesk
Sirkka-Liisa Anttila /kesk
Elsi Katainen /kesk
Timo V. Korhonen /kesk

Mauri Pekkarinen /kesk
Antti Kaikkonen /kesk
Markus Lohi /kesk
Simo Rundgren /kesk
Mika Lintilä /kesk

Eduskunnan puhemiehelle

Eduskunnan työjärjestyksen 27 §:ssä mainitussa tarkoituksessa Te, Herra puhemies, olette toimitanut asianomaisen ministerin vastattavaksi kansanedustaja Arto Pirttilahden /kesk ym. näin kuuluvan kirjallisen kysymyksen KK 104/2014 vp:

Onko viranomaisen oikeus valittaa julkisen edun perusteella tarpeen,

onko lainsäädännöllisesti tehtävissä muutoksia, joilla viranomaisten harjoittama valitusoikeudella painostaminen saadaan loppumaan,

miten viranomaisten toisen viranomaisen päätöksistä tekemiä valituksia saadaan vähennettyä ja

kuinka kansalaisten oikeusturva ja omaisuudensuoja turvataan, kun viranomaiset käyttävät valitusoikeuttaan?

Vastauksena kysymykseen esitän seuraavaa:

Viranomaisen valitusoikeus voi perustua ensinnäkin erityissäännökseen laissa. Tällaisia erityissäännöksiä tietyn viranomaisen, esimerkiksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus), oikeudesta valittaa toisen viranomaisen tekemästä päätöksestä sisältyy muutama lakeihin, esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslakiin (132/1999) sekä ympäristönsuojelulakiin (86/2000). Tämä ELY-keskusten valitusoikeus liittyy niille laissa säädettyyn valvontatehtävään, joka on luonteeltaan laillisuusvalvontaa. Jos viranomaisen valitusoikeudesta ei säädetä tiettyä asiaryhmää koskevassa laissa, valvontaviranomaisella voi joissakin tapauksissa olla valitusoikeus hallintolainkäyttöä koskevan yleislain nojalla. Hallintolainkäyttölain (586/1996) 6 §:n

2 momentin mukaan viranomaisella on valitusoikeus, jos laissa niin säädetään tai jos valitusoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen. Valitusoikeus on siten rajattu viranomaisiin, joiden tehtäviin kuuluu valvoa julkista etua. Valitusoikeuden käyttäminen edellyttää, että muutoksenhaku on tarpeen tämän valvontatehtävän toteuttamiseksi. Korkein hallinto-oikeus on käytännössä tulkinnut suppeasti hallintolainkäyttölain yleissäännöstä viranomaisen valitusoikeudesta.

Hallintolainkäyttölain uudistustarpeita selvittänyt prosessityöryhmä (Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2011:4) ehdotti yleislaissa laajennettavaksi päätöksen tehneen hallintoviranomaisen oikeutta valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen sellaisesta hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla viranomaisen päätös on kumottu tai sitä on muutettu, jos valitusoikeus on tarpeen soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi. Työryhmä ei muutoin ehdottanut viranomaisen valitusoikeuden laajentamista eikä sen supistamista nykyisestä. Työryhmän ehdotusten jatkovalmistelu on vireillä oikeusministeriössä.

Maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuvaan ELY-keskusten ohjaustoimintaan kuuluu, että ne käyvät kuntien kanssa kaavojen laatimiseen liittyviä, laissa säädettyjä viranomaisneuvotteluja. Ympäristöministeriössä on äskettäin selvitetty ELY-keskusten toimintaa maankäyttö- ja rakennuslain viranomaistehtävissä (Ympäristöministeriön raportteja 2013:6). Raportin toimenpideehdotuksiin sisältyy myös ELY-keskusten ja kuntien välisten viranomaisneuvottelujen kehittämistä koskevia ehdotuksia.

Ympäristöministeriön raporttiin sisältyy myös tietoja ELY-keskusten muutoksenhausta maan-

käyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa. Raportista ilmenee, että ELY-keskukset käyttävät valitusoikeuttaan harkitusti. Niiden tekemät valitukset menestyvät lähes poikkeuksetta hallintotuomioistuimissa.

ELY-keskuksissa työskentelevät virkamiehet toimivat tehtävissään virkavastuulla. Heidän virkatoimintansa kuuluu myös yleisten laillisuusvalvojien valvonnan piiriin.

Perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin kuuluvat muun muassa omaisuuden suoja ja vastuu ympäristöstä. Ympäristöön liittyvissä asioissa on usein samanaikaisesti kyse useammasta perustuslaissa turvatusta oikeudesta, joita on tapauskohtaisesti punnittava keskenään ja joita kaikkia on edistettävä.

Helsingissä 18 päivänä maaliskuuta 2014

Oikeusministeri Anna-Maja Henriksson

Till riksdagens talman

I det syfte som anges i 27 § i riksdagens arbetsordning har Ni, Herr talman, till den minister som saken gäller översänt följande skriftliga spörsmål SS 104/2014 rd undertecknat av riksdagsledamot Arto Pirttilahti /cent m.fl.:

Är det påkallat att en myndighet har besvärsmålsrätt som grundar sig på det allmänna intresset,

är det möjligt att genom legislativa ändringar få ett slut på den påtryckning som myndigheterna utövar genom sin besvärsmålsrätt,

hur ska antalet myndighetsbesvär över ett beslut av en annan myndighet minskas och

*hur ska medborgarnas rätts- och egen-
domsskydd tryggas när myndigheterna
utövar sin besvärsmålsrätt?*

Som svar på detta spörsmål anför jag följande:

Myndighetens besvärsmålsrätt kan för det första grundas sig på en specialbestämmelse i lagen. Sådana specialbestämmelser om en viss myndighets, till exempel närings-, trafik- och miljöcentralens (NTM-central), rätt att överklaga ett beslut av en annan myndighet ingår i några lagar, till exempel i markanvändnings- och bygglagen (132/1999) och miljöskyddslagen (86/2000). NTM-centralernas besvärsmålsrätt anknyter till deras lagstadgade tillsynsuppdrag, vilket till sin karaktär är övervakning av lagligheten.

Om det inte föreskrivs om myndighetens besvärsmålsrätt i en lag som gäller en viss kategori av ärenden kan tillsynsmyndigheten i vissa fall ha besvärsmålsrätt med stöd av den allmänna lagen om

förvaltningsprocessen. Enligt 6 § mom. 2 i förvaltningsprocesslagen (586/1996) har en myndighet besvärsmålsrätt på grundval av stadgande i lag eller om besvärsmålsrätten är nödvändig för det allmänna intresse som myndigheten ska bevaka. Således är besvärsmålsrätten begränsad till de myndigheter till vars uppdrag hör att övervaka det allmänna intresset. Besvärsmålsrätten förutsätter att ändringssökandet är nödvändigt för att myndigheten ska kunna utföra detta tillsynsuppdrag. I praktiken har högsta förvaltningsdomstolen tillämpat en restriktiv tolkning av förvaltningsprocesslagens allmänna bestämmelse om en myndighets besvärsmålsrätt.

Processarbetsgruppen som utrett behoven av ändringar i förvaltningsprocesslagen (Rättegången i förvaltningsärenden. Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 2011:4) föreslog att i den allmänna lagen utvidga rätten av den myndighet som fattat beslutet i fråga att anföra besvär hos högsta förvaltningsdomstolen över ett beslut genom vilket förvaltningsdomstolen har upphävt eller ändrat myndighetens beslut, om besvaren behövs för att trygga en enhetlig tillämpningspraxis. Annars föreslog arbetsgruppen inte att utvidga eller inskränka myndighetens besvärsmålsrätt jämfört med nuläget. Den fortsatta beredningen av arbetsgruppens förslag pågår vid justitieministeriet.

Enligt vad som i markanvändnings- och bygglagen föreskrivs om NTM-centralernas styrning ska NTM-centralerna och kommunerna samråda om ärenden som ansluter sig till utarbetandet av planer. Miljöministeriet har nyligen utrett NTM-centralernas verksamhet när det gäller myndighetsuppdragen som föreskrivs om i markanvändnings- och bygglagen (Miljöministeriets rapporter 2013:6). I rapportens åtgärdsförslag in-

går också förslag om att utveckla myndighetersnas samråd mellan NTM-centralerna och kommunerna.

Miljöministeriets rapport innehåller även information om NTM-centralernas ändringssökande i ärenden som omfattas av markanvändnings- och bygglagen. Av rapporten framgår att NTM-centralerna utövar besvärsrätten med eftertanke, och att NTM-centralernas besvär godkänns i förvaltningsdomstolarna nästan utan undantag.

NTM-centralernas tjänstemän handlar i sina uppdrag under tjänsteansvar. Därtill omfattas

tjänstemännens tjänsteutövning av de allmänna laglighetsövervakarnas tillsyn.

Till de grundläggande fri- och rättigheter som garanteras i grundlagen ingår bland annat egendomsskydd och ansvar för miljön. I ärenden som gäller miljön handlar det ofta om flera i grundlagen garanterade fri- eller rättigheter på en och samma gång, av vilka alla måste både främjas och fall för fall övervägas i förhållande till varandra.

Helsingfors den 18 mars 2014

Justitieminister Anna-Maja Henriksson