

Perustuslakivaliokunta

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 perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava ympäristövaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöjohtaja Riitta Rönn, ympäristöministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jari Salila, oikeusministeriö
- oikeusneuvos, OTT Kari Kuusiniemi, korkein hallinto-oikeus
- oikeustieteen tohtori Maija Dahlberg
- professori Leena Halila
- professori Olli Mäenpää
- professori Elina Pirjatanniemi

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan eräiden ympäristöasioiden muutoksenhakua koskevaa sääntelyä 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. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös muutoksenhakua ympäristönsuojelulain nojalla annettaviin ympäristöministeriön päätöksiin siten, että muutosta näihin haettaisiin korkeimman hallinto-oikeuden sijaan Vaasan hallinto-oikeudelta.

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2018.

Valiokunnan lausunto PeVL 29/2017 vp

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotusta tarkastellaan perustuslain 20 ja 21 §:n kannalta. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Valituslupajärjestelmän laajentamisen periaatteellisen merkityksen vuoksi hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Oikeus hakea muutosta

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi ympäristönsuojelulain, vesilain, maankäyttö- ja rakennuslain, maa-aineslain ja luonnonsuojelulain muutoksenhakusäännöksiä. Muutoksissa on ennen muuta kyse siitä, että muutoksenhaku hallinto-oikeuden päätöksestä edellyttäisi vastaisuudessa valituslupaa. Oikeus hakea muutosta kuuluu perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan lailla turvattaviin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin.

Perustuslakivaliokunta on vuonna 2012 tarkistanut aiempaa kantaansa valituslupajärjestelmän poikkeuksellisuudesta. Valituslupajärjestelmään ja sen laajentamiseen ei valiokunnan mukaan enää ole perusteita suhtautua lähtökohtaisen pidättyvästi. Hallinto-oikeudellista muutoksenhakujärjestelmää on valiokunnan mukaan syytä arvioida kokonaisuutena, josta valitusmahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen muodostaa yhden osan (PeVL 32/2012 vp, s. 3/II).

Perustuslain 21 §:n kannalta valituslupajärjestelmää ja sen laajentamista tarkasteltaessa on perustuslakivaliokunnan mukaan keskeistä varmistua siitä, että muutoksenhakujärjestelmä kokonaisuutena turvaa sekä oikeusturvan saatavuuden ja riittävyuden että asian käsittelyn niin joutuisasti kuin se on oikeusturvavaatimuksen valossa mahdollista. Järjestelmän soveltamisen tulisi kaikissa asiaryhmissä perustua yhtenäiseen ja johdonmukaiseen arvioon perustellun oikeussuojan tarpeesta. Tällöin on tarkasteltava etenkin sitä, turvaavatko korkeinta hallinto-oikeutta edeltävät muutoksenhakujärjestelyt kyseisessä asiaryhmässä asian laadun ja merkittävyyden edellyttämät oikeusturvatakeet. Merkitystä on myös sillä, riittääkö korkeimman hallinto-oikeuden velvollisuus tai mahdollisuus valitusluvan myöntämiseen laissa säädettyjen perusteiden täytyessä turvaamaan oikeusturvan saatavuuden kyseisessä asiaryhmässä. Myönteisissä tapauksissa valituslupajärjestelmän soveltaminen on valiokunnan mielestä perustuslain 21 §:n valossa yleensä perusteltua (PeVL 32/2012 vp, s. 4/I, ks. myös PeVL 55/2014 vp, s. 3—4).

Lisäksi perustuslakivaliokunta katsoi, että valituslupajärjestelmän käytön laajeneminen merkitsee tietynlaista muutosta korkeimman hallinto-oikeuden rooliin ylintä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa käyttävänä tuomioistuimena. Valiokunta myös kehotti valtioneuvostoa arvioimaan mahdollisuutta edelleen kehittää korkeimman hallinto-oikeuden roolia hallintolainkäyttöä ylimmän asteen linjaratkaisuun ohjaavan tuomioistuimen suuntaan. Tällaiselle kehitykselle ei valiokunnan mukaan ole estettä perustuslain ylimpien tuomioistuinten tehtäviä koskevan 99 §:n tai oikeusturvan takaavan 21 §:n sen paremmin kuin kansainvälisten ihmisoikeussopimustenkaan näkökulmasta (PeVL 32/2012 vp, s. 4/I, ks. myös PeVL 55/2014 vp, s. 2/II).

Valiokunnan lausunto PeVL 29/2017 vp

Ehdotukset merkitsevät valituslupajärjestelmän soveltamisalan laajentamista osin myös uudentyyppisiin ja yhteiskunnallisesti merkittäviin asiaryhmiin. Hallituksen esityksessä (s. 14) todetaan, että 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 hallituksen esityksen mukaan katsottu olevan korostettu aineellisen oikeussuojan tarve.

Perustuslakivaliokunta on todennut, etteivät asian laatu tai merkittävyys välttämättä edellytä pääsyä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa kaikissa sellaisissakaan asiaryhmissä, joihin valitusvaiheessa useimmiten liittyy vaativia oikeuskysymyksiä tai jotka ovat yleensä asianosaisen tai yhteiskunnan kannalta erityisen merkittäviä tai laaja-alaisia (PeVL 55/2014 vp, s. 4). Valiokunta on muun muassa katsonut, että valituslupasäntely ei ole poissuljettua silloinkaan, kun kysymys on hallinnollista seuraamusta koskevasta asiasta (PeVL 14/2013 vp, s. 5). Kokonaisarvioinnissa voidaan tällöin oikaisuvaatimusmenettelyn puuttumisesta huolimatta päätyä valituslupamenettelyyn ottaen huomioon esimerkiksi seuraamuksen vähäisyys ja oikeuskysymysten yksinkertaisuus sekä ne perusteet, joiden vuoksi korkeimman hallinto-oikeuden on hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentin mukaan myönnettävä valituslupa (PeVL 55/2014 vp, s. 4/II).

Nyt valituslupajärjestelmän piiriin ehdotetut päätökset ovat niihin liittyvistä erityispiirteistä huolimatta valiokunnan mielestä laadultaan sellaisia, että oikeusturvan takeiden kannalta voidaan pitää riittävänä pääsyä korkeimpaan hallinto-oikeuteen valitusluvan perusteella. Tapauskohtaista tarvetta saada asia ylimmän tuomioistuimen käsiteltäväksi turvaa se, että korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa, jos siihen on jokin hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentissa mainittu peruste.

Nyt ehdotettavien lainmuutosten taustalla on osaltaan perustuslakivaliokunnan kannanotto, jossa valiokunta piti tärkeänä, että oikaisuvaatimusjärjestelmän ja valituslupajärjestelmän johdonmukaista kehittämistä ja laajentamista jatketaan (PeVL 55/2014 vp, s. 5/II). Valiokunta kiinnittää huomiota siihen hallituksen esityksessäkin (s. 31) mainittuun seikkaan, että valituslupajärjestelmän käyttöalan laajentaminen mahdollistaa korkeimman hallinto-oikeuden keskittymisen nykyistä paremmin vaativiin oikeuskysymyksiin ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaamiseen. Valituslupajärjestelmän käyttöönoton voidaan hallituksen esityksen (s. 20) mukaan lisäksi arvioida lyhentävän keskimääräisiä käsittelyaikoja korkeimmassa hallinto-oikeudessa jonkin verran. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että myös lainsäädännössä kiinnitetään huomiota tuomioistuinten mahdollisuuksiin toimia perustuslain 21 §:n 1 momentissa edellytetyllä tavalla asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä (PeVL 15/2004 vp, s. 4/I).

Ehdotetun muutoksenhakujärjestelmän arvioidaan turvaavan kokonaisuutena sekä oikeusturvan saatavuuden ja riittävyyden että asian käsittelyn joutuisuuden. Ehdotettu säntely ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain 21 §:n kannalta.

Valiokunnan lausunto PeVL 29/2017 vp

Vastuu ympäristöstä

Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan kaikille. Julkisen vallan on pykälän 2 momentin mukaan pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Perustuslain 20 §:n 2 momentin säännöksellä on läheinen yhteys perustuslain 2 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen (HE 1/1998 vp, s. 74/I, PeVL 15/2004 vp, s. 3/I). Perustuslain 20 §:n 2 momentin on katsottu merkitsevän perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan (HE 309/1993 vp, s. 67/I, PeVL 38/1998 vp, s. 2/I).

Muutoksenhakua hallinto-oikeuden päätöksestä voidaan pitää osana perustuslain 20 §:n 2 momentissa turvattuja osallistumisoikeuksia. Ottaen huomioon muutoksenhakujärjestelmän kokonaisuuden ja mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa asian käsittelyyn hallintomenettelyvaiheessa ehdotetut valituslupajärjestelmän laajennukset eivät perustuslakivaliokunnan mielestä rajoita valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisella tavalla perustuslain 20 §:n 2 momentissa tarkoitettua mahdollisuutta vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 15.9.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Outi Mäkelä kok
jäsen Juha Rehula kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Matti Torvinen si

Valiokunnan lausunto PeVL 29/2017 vp

varajäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala