



5.9.2017

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Viite
Hänvisning

Asia Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden ympäristöä koskevien hallintoasioiden muutoksenhakusään-
Ärende nöstön tarkistamiseksi HE 43/2017 vp

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan valituslupajärjestelmä laajennettavaksi ympäristönsuojelulain (527/2014), vesilain (587/2011), maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999), maa-aineslain (555/1981) ja luonnonsuojelulain (1096/1996) mukaisiin asioihin. Uudistuksen voimaantulon jälkeen valituslupajärjestelmä olisi käytössä lähes kaikissa ympäristöasioissa. Käsiteltävänä oleva hallituksen esitys ulottaisi valituslupajärjestelmän soveltamisalan myös yhteiskunnallisesti merkittäviin ympäristöasioihin kuten ympäristönsuojelulain mukaisiin ympäristölupiin ja vesilain mukaisiin lupiin sekä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisiin kaavoihin.

Monissa ympäristöasioissa valituslupajärjestelmä on ollut käytössä jo aiemmin. Vesilain mukaisissa asioissa valituslupajärjestelmä oli voimassa vuoteen 2000 asti, jolloin uudistettiin ja yhdenmukaistettiin ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön menettelysäännöksiä. Maankäyttö- ja rakennuslakiin lisättiin valituslupasäännökset lainmuutoksella (1441/2006), joka tuli voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2007. Muutoksella valituslupamenettely otettiin käyttöön rakennuslupaa, toimenpidelupaa ja katusuunnitelmaa koskevien päätösten osalta niissä tilanteissa, joissa hallinto-oikeus ei ole muuttanut hallintoviranomaisen päätöstä. Maankäyttö- ja rakennuslain valituslupamenettelyn käyttöalaa laajennettiin edelleen lainmuutoksella (1128/2008), jolla valituslupamenettely ulotettiin koskemaan hallinto-oikeuden päätöstä, joka koskee oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella olevaa asemakaavaa. Myös tässä lainmuutoksessa valituslupamenettely ulotettiin tilanteisiin, joissa hallinto-oikeuden päätöksellä ei ole muutettu valituksen kohteena olevaa hallintoviranomaisen päätöstä tai valitus on jätetty tutkimatta. Valituslupajärjestelmän merkittävä laajennus eri toimialojen asioihin toteutettiin hallituksen esityksellä 230/2014 vp. Lainmuutokset tulivat voimaan 1 päivänä tammikuuta 2016. Tässä yhteydessä valitusmenettely ulotettiin lukuisiin ympäristön käyttöä ja suojelua koskeviin lakeihin kuten jätelakiin (646/2011), luonnonsuojelulakiin ja kaivoslakiin (621/2011).

Käsiteltävänä olevalla hallituksen esityksellä valituslupajärjestelmä otettaisiin käyttöön ympäristönsuojelulain, vesilain ja maa-aineslain mukaisissa asioissa. Maankäyttö- ja rakennuslain valituslupasäännökset yhdenmukaistettaisiin ja eräitä uusia asiaryhmiä tulisi valituslupan piiriin. Samoin myös luonnonsuojelulain mukaisissa asioissa valituslupajärjestelmän soveltamista laajennettaisiin uuteen asiaryhmään.

Perustuslakivaliokunta on täsmentänyt kantaansa valituslupajärjestelmän soveltamisalan laajentamiseen ja on pitänyt tärkeänä, että valituslupajärjestelmän johdonmukaista kehittämistä ja laajentamista jatketaan (PeVL 55/2014 vp).

Esityksen suhde perustuslain 20 §:ään (vastuu ympäristöstä)

Perustuslain (731/1999) 20 § koskee vastuuta ympäristöstä. Pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevan päätöksentekoon. Hallituksen esitykseen sisältyvät lainmuutokset eivät vaikuta välittömästi tai välillisesti asianosaisten ja muiden tahojen mahdollisuuteen tuoda esille mielipiteensä asioiden ollessa vireillä hallintoviranomaisessa ja hallinto-oikeudessa. Valitettaessa hallinto-oikeuden tekemästä päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen valituslupajärjestelmän piiriin kuuluvassa asiassa ei vaikuteta valitusoikeuteen, vaan siihen, missä laajuudessa korkein hallinto-oikeus tutkii valituksen.

Ympäristöasioihin liittyvässä päätöksenteossa on erityispiirteitä, jotka on otettu huomioon arvioitaessa mahdollisuutta laajentaa valituslupajärjestelmä uusiin asiaryhmiin. Hankkeiden ympäristövaikutukset ulottuvat tyypillisesti sijoituspaikkaa laajemmalle alueelle ja asianosaisten piiri näissä hankkeissa voi olla varsin laaja. Toisaalta hankkeen aiheuttamat muutokset ympäristöön saattavat olla vaikeasti poistettavia. Näin ollen toiminnanharjoittajalla, muilla asianosaisilla ja muilla tahoilla on katsottu olevan korostettu oikeussuojan tarve. Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyvät kuulemista, asioiden vireillepano-oikeutta ja muutoksenhakua koskevat säännökset turvaavat eri osapuolille perustuslain 20 §:n edellyttämät oikeudet myös siinä tapauksessa, että valituslupamenettely tulee käyttöön.

Esityksen suhde perustuslain 21 §:ään (oikeusturva)

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsitteilyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvaataan lailla.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL32/2012 vp tarkastellut valituslupajärjestelmän hyväksyttävyyttä perustuslain 21 §:n kannalta. Sen mukaan valituslupajärjestelmän hyväksyttävyyttä arvioitaessa on varmistuttava siitä, että muutoksenhakujärjestelmä kokonaisuutena turvaa sekä oikeusturvan saatavuuden ja riittävyden että asian käsittelyn niin joutuisasti kuin se on oikeusturvavaatimuksen valossa mahdollista. Valiokunnan mukaan valituslupajärjestelmän hyväksyttävyyttä on arvioitava tapauskohtaisesti kunkin asiaryhmän osalta siten, että varmistutaan oikeusturvan toteutumisesta ottaen huomioon asian laatu ja merkittävyys. Merkitystä valituslupajärjestelmän hyväksyttävyyden arvioinnissa on sillä, riittääkö korkeimman hallinto-oikeuden velvollisuus tai mahdollisuus valitusluvan myöntämiseen laissa säädettyjen perusteiden täytyessä turvaaman oikeusturvan saatavuuden kyseessä olevassa asiaryhmässä.

Oikeussuojajärjestelmän kokonaisuuden kannalta asioiden kokonaiskäsittelyajalla on tärkeä asema arvioitaessa muutoksenhakujärjestelmän toimivuutta. Valituslupajärjestelmä ei estä asian saattamista korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäväksi, mutta asiaratkaisun saamiseksi on valitusluvan myöntämisen edellytykset täyttyvä.

Tuoreemmassa käytännössään perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena valituslupajärjestelmän ulottamista uusiin asiaryhmiin (PeVL 35/2016 vp ja PeVL 49/2016 vp).

Ympäristöministeriö korostaa, että ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisista päätöksistä valitettaessa ensimmäiseen muutoksenhakuasteeseen on jo otettu huomioon asioiden käsittelyn vaatima laaja-alainen ja samalla erityinen asiantuntemus. Sekä ympäristönsuojelulain että vesilain mukaiset valitukset on keskitetty Vaasan hallinto-oikeuteen.

Esityksen suhde Euroopan ihmisoikeussopimukseen

Muutettavaksi ehdotettuihin lakeihin (ympäristönsuojelulaki, vesilaki, maankäyttö- ja rakennuslaki, luonnonsuojelulaki ja maa-aineslaki) sisältyy säännöksiä hallinnollisista seuraamuksista. Valituslupamenettely esitetään ulotettavaksi myös näihin asiaryhmiin. Rikosasioihin rinnastuvissa, hallinnollisia seuraamuksia koskevissa asioissa voi tulla sovellettavaksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 lisäpöytäkirjan 2 artikla, jonka mukaan tuomioistuimen päätöksestä on pääsääntöisesti voitava valittaa ylimpään tuomioistuimen. Korkeimman hallinto-oikeuden valituslupajärjestelmä täyttää tämän vaatimuksen siinäkin tapauksessa, että valituslupaa ei myönnetä.

Oikeudenkäynnin kohtuullinen kokonaiskesto sisältyy Euroopan ihmisoikeussopimuksessa kuten myös perustuslaissa turvattuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin. Valituslupamenettely nopeuttaa asian käsittelyä korkeimmassa hallinto-oikeudessa erityisesti niissä tilanteissa, joissa valituslupaa ei myönnetä.

Esityksen suhde muuhun ympäristölainsäädännön uudistamiseen

Keskeisimmät ympäristön suojelua ja käyttöä koskevat lait ja erityisesti niiden menettelysäännökset ovat olleet uudistuksen kohteena 2000-luvulla ja uudistaminen jatkuu. Sääntelyn kohteeseen vaikuttaa siten valituslupajärjestelmän laajentamisen ohella myös muita hallintomenettelyihin liittyviä muutoksia. Menettelyjen kehittämisessä kehityssuuntana on osallistumismahdollisuuksien ja vuorovaikutuksen vahvistaminen hankkeen vaatimien menettelyjen alkuvaiheessa. Hankkeiden etupainotteinen vuorovaikutus eri osapuolten välillä voi jossain määrin vähentää muutoksenhaun tarvetta ja valituslupamenettelyn soveltamistilanteita.

Johtopäätös

Edellä esitetyin perusteluin ympäristöministeriö katsoo, että lakiehdotukset täyttävät perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimukset.