



8.1.2019

Lakivaliokunnalle

Viite
Hänvisning Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi HE 29/2018 vp sekä lakialoite LA1/2015 vp

Asia
Ärende Ympäristöministeriön lausunto

Ympäristöministeriö pitää tarpeellisena hallintoasioiden muutoksenhakua koskevan yleislain uudistamista. Hallintolainkäyttölaki (586/1996) on ollut voimassa jo yli 20 vuotta, minä aikana hallintoasioiden muutoksenhakua edeltävät hallintomenettelyt ovat monilta osin muuttuneet. Samoin hallintoviranomaiset ja hallintotuomioistuimet ovat kokeneet muutoksia. Hallintolainkäyttöön liittyviä muutospaineita on eräiltä osin hoidettu erityislainsäädännön kautta kuten esim. valituslupamenettelyn soveltamisen laajentaminen. Ympäristöministeriö kannattaa ehdotusta uudeksi yleislaiksi ja pitää tärkeänä, että uuden lain säännökset olisivat sovellettavissa mahdollisimman kattavasti eri toimialoilla. Eräiltä osin on ympäristöasioissa kuitenkin edelleenkin tarvetta yleislakia täydentäviin tai korvaaviin erityissäännöksiin.

Hallituksen esitykseen on sisällytetty hieman yli 50 erityislakien muutosehdotusta, joissa kyse on teknisestä lain nimen muutoksesta. Hallituksen esityksen valmistelussa ei ole muilta osin käyty läpi erityislainsäädännön muutostarpeita. Ainakin ympäristöministeriön toimialan lainsäädännössä on hallituksen esitystä laajemmin viittauksia kumottavaan hallintolainkäyttölakiin. Lisäksi monet erityislainsäädännön säännökset tulisi yhdenmukaistaa uuden yleislain säännösten mukaisiksi. Tämä erityislainsäädännön ajantasaistaminen tulisi valmistella seuraavan vaalikauden alussa yhteistyössä oikeusministeriön kanssa. Uuden yleislain voimaantulon ajankohdassa olisikin syytä ottaa huomioon edellä mainittu muun lainsäädännön ajantasaistaminen. Jos yleislaki tulisi voimaan ennen erityislakien muutoksia, syntyisi erisuuntaisten säännösten soveltamisessa käytännössä epäselvyyksiä.

Lain soveltamisala 2 §

Säännös merkitsisi eräiltä osin muutosta nykytilanteeseen, jolloin hallintolainkäyttölakia sovelletaan sen 1 §:n mukaisesti myös haettaessa muutosta hallintoviranomaiselta. Uuden yleislain 2 §:n 5 momentin mukaan jatkossa hallintoviranomaiseen tehtävään muutoksenhakuun sovellettaisiin hallintolain (434/2013) oikaisuvaatimusta koskevia säännöksiä. Rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain (498/2010) 21 §:n mukaan rakennuksen suojelua koskevaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätökseen haetaan muutosta ympäristöministeriöstä. Uudesta yleislaista aiheutuva muutostarvetta rakennusperinnön suojelusta annetun lain muutoksenhakuun arvioidaan ympäristöministeriössä seuraavan vaalikauden alussa.

Asiakokonaisuuden yhdistäminen hallinto-oikeudessa 11 §

Ympäristöministeriö pitää tarpeellisena uutta säännöstä asiakokonaisuuden yhdistämisestä. Ympäristöasioissa on nykytilanne koettu ongelmalliseksi, kun samaa toimintoa koskeva valitus ympäristönsuojelulain (527/2014) ja vesilain (587/2011) mukaisissa lupa-asioissa käsitellään Vaasan hallinto-oikeudessa ja samaa toimintoa koskeva maa-aineslakiin (555/1981), luonnonsuojelulakiin (1096/1996) tai jätelakiin (646/2011) pohjautuva valitus jossakin toisessa hallinto-oikeudessa. Asiakokonaisuuden yhdistämisestä hyötyvät kaikki osapuolet eli toiminnanharjoittaja, muut asianosaiset, hallintoviranomaiset ja hallintotuomioistuimet niin käsiteltävien asioiden asiasisältöjen yhdenmukaisuuden vuoksi kuin mahdollisen prosessiekonomian ja ajansäästämisen kannalta.

Ympäristöministeriä huomauttaa, että myös hallintolaki sisältää säännöksen asioiden yhdessä käsittelemisestä (25 §). Muutoksen jälkeen hallintomenettelyvaiheen ja hallintolainkäyttövaiheen säännökset olisivat yhtenäiset. Tämä on ministeriön käsityksen mukaan omiaan edistämään hallintoasioihin sovellettavan säädöspohjan selkeyttä ja johdonmukaisuutta.

Päätöksen tehneen viranomaisen lausunto 42 §

Voimassa olevan hallintolainkäyttölain 36 §:n mukaan valitusviranomaisen on hankittava lausunto siltä hallintoviranomaiselta, joka on tehnyt asiassa päätöksen, jollei se ole tarpeetonta. Lisäksi em. pykälän mukaan lausunnon antamiselle on asetettava määräaika. Ehdotettava uusi pykälä olisi selvästi nykyistä säännöstä täsmällisempi ja hallintoviranomaisia velvoittavampi. Hallintotuomioistuinmella olisi entistä vahvempi prosessinjohdollinen asema suhteessa hallintoviranomaisiin. Tällä muutoksella voi käytännössä olla vaikutuksia hallintoviranomaisen töiden priorisointiin. Tilanteissa, joissa hallintoviranomainen joutuu priorisoimaan lausunnon antamisen hallintotuomioistuimelle, saattaa hakemusten käsittely viranomaisessa vastaavasti pitkittyä. Hallituksen esityksen osiossa 4.3 (vaikutukset viranomaisten ja hallintotuomioistuinten toimintaan) ei vaikutuksia juurikaan ole arvioitu edellä mainitun tilanteen kannalta.

Arvio asian käsittelyajasta 55 §

Uuden lain mukaan arviota käsittelyajasta voisi voimassa olevasta hallintolainkäyttölaista poiketen pyytää muutkin kuin asianosaiset. Ympäristöministeriö pitää muutosta lähtökohtaisesti hyvänä, mutta huomauttaa, että muutoksen jälkeen hallintomenettelyvaiheen ja hallintolainkäyttövaiheen säännökset olisivat epäyhtenäiset. Hallintolain 23 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsitteilyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin. Hallintomenettelyvaiheen ja hallintolainkäyttövaiheen yhtenäinen sääntely edistäisi hallintoasioihin sovellettavan säädöspohjan selkeyttä ja johdonmukaisuutta. Jatkossa voisi olla tarpeen arvioida, tulisiko myös hallintolakia muuttaa tältä osin.

Tiedoksianto 9 luku 90-94 §

Ympäristöministeriö pitää tärkeänä, että hallintotuomioistuinten kuten myös hallintoviranomaisten päätösten tiedoksiantoa kehitetään entistä enemmän sähköiseen asiointiin tukeutuvaksi. Lakiehdotuksen 94 §:n yleisluonteinen viittaus hallintolain soveltamiseen saattaa käytännön soveltamistilanteissa tuottaa epäselvyyttä.

Valittaminen hallintotuomioistuimen päätöksestä 107 §

Ympäristöministeriö kannattaa säännösehdotusta, jonka lähtökohtana on valituslupa haettaessa muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta hallinto-oikeuden päätökseen. Ehdotus vastaa perustuslakivaliokunnan viimeaikaista lausuntokäytäntöä. Samansuuntaisesti on viime vuosina kehitetty erityislainsäädäntöä. Ympäristöasioiden muutoksenhakujärjestelmä muutettiin keskeisten ympäristöasioiden eli ympäristölupien ja vesilain mukaisten lupien muutoksenhaun osalta lainmuutoksilla, jotka tulivat voimaan 1.1.2018. Samoin laajennettiin valitusluvan soveltamisalaa maankäyttö- ja rakennuslain sekä luonnonsuojelulain mukaisissa asioissa.

Valitusoikeus hallintotuomioistuimen päätöksestä 109 §

Pykäläehdotuksen 2 momentin mukaan jatkossa alkuperäisen hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella olisi oikeus hakea muutosta valittamalla hallintotuomioistuimen päätöksestä, jolla hallintotuomioistuin on kumonnut viranomaisen päätöksen tai on muuttanut sitä. Muutos on erittäin merkittävä verrattuna nykytilanteeseen, jossa hallintopäätöksen tehnyt viranomainen voi valittaa erityislainsäädännön perusteella tai jos valitusoikeus perustuu sen valvottavana olevaan yleiseen etuun. Ympäristöministeriön mukaan säännösehdotus selkeyttää viranomaisen valitusoikeutta koskevaa sääntelyä ja yhtenäistää sen soveltamiskäytäntöä. Säännösehdotuksella myös toteutetaan perustuslakivaliokunnan esille tuomaa hallintomenettelyn ohjaamisen ja oikeuskäytännön yhtenäistämisen tavoitetta.

Kansanedustaja Kalle Jokinen esittää lakialoitteessaan LA 1/2015 vp viranomaisten valitusoikeutta muutettavaksi niin, että viranomaisella olisi valitusoikeus ainoastaan, jos niin säädetään. Ympäristöministeriö ei kannata tätä ehdotusta. Yleiseen etuun perustuvalla valitusoikeudella on oikeusjärjestelmässämme vakiintunut asema ja sen vuoksi ympäristöministeriö pitää hallituksen esitykseen sisältyvää säännösehdotusta parempana.

Muutokset ympäristöministeriön toimialan lainsäädäntöön

Hallituksen esitykseen sisältyy yli 50 lain muutokset, joissa viittaus hallintolinkäyttölakiin ajantasaisesti. Ympäristöministeriön toimialalta hallituksen esitys sisältää ehdotukset ympäristönsuojelulain, ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain, vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain sekä Etelämantereen ympäristönsuojelusta annetun lain muuttamisesta. Edellä mainituista lainmuutoksista ympäristönsuojelulain 190 ja 197 §:ää ehdotetaan muutettavaksi myös hallituksen esityksessä 14/2018 vp (hallituksen esitys eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi). Edellä mainittuun hallituksen esitykseen sisältyy myös ehdotus ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain kumoamisesta ja vastaavien säännösten sisällyttämisestä lakiin Valtion lupa- ja valvontavirastosta.