

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Heini Färkkilä

LAUSUNTO

8.12.2022

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle rakentamislaki ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 139/2022 vp)

Eduskunnan ympäristövaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa teemmasta oikaisuvaatimuksesta luopumisen vaikutukset hallinto-oikeuksien resursseihin ja luvanhakijoiden tosiasiallisiin muutoksenhakumahdollisuuksiin.

Esityksessä ehdotetaan rakentamislain mukaisten päätösten osalta luovuttavaksi oikaisuvaatimusmenettelyn käytöstä kokonaan (178 §), jolloin kaikista rakentamislain nojalla tehdyistä päätöksistä valitettaisiin suoraan hallinto-oikeuteen.

Oikeusministeriö viittaa 1.12.2022 päivättyyn lausuntoonsa koskien esityksen 1. lakiehdotukseen (rakentamislaki) sisältyvää ehdotusta oikaisuvaatimusmenettelystä luopumisesta. Muilta osin viitataan 26.10.2022 valiokunnalle toimitettuun lausuntoon.

Oikeusministeriö on teemaa varten kartoittanut Tuomioistuinviraston sekä viraston avulla hallinto-oikeuksien ylituomareiden näkemyksiä oikaisuvaatimuksesta luopumista koskevasta ehdotuksesta. Esitysluonnosta valmisteltaessa ei ollut pyydetty lausuntoa Tuomioistuinvirastolta eikä hallintotuomioistuimilta. Ehdotuksen vaikutuksia hallintotuomioistuihin tai asianosaisiin ei myöskään ole esityksessä arvioitu. Tuomioistuinviraston ja hallinto-oikeuksien huomiot on sisällytetty osaksi tätä lausuntoa ja ne ovat yhdenmukaisia oikeusministeriön huomioiden kanssa.

Oikeusministeriö lausuu kunnioittavasti seuraavan.

Oikaisuvaatimusmenettely osana hallinto-oikeuden muutoksenhakujärjestelmää

Ehdotettu kategorinen oikaisuvaatimusmenettelystä luopuminen ja sen jättäminen omaksumatta rakentamislain uusiin asiaryhmiin merkitsisi poikkeamista yli vuosikymmenen rakennetusta oikaisuvaatimusjärjestelmän systemaattisesta kehittämisestä ja laajentamisesta muutoksenhaun ensiasteena. Tarkoituksena on, että oikaisuvaatimus olisi muutoksenhaun ensi vaiheena mahdollisimman laajasti.

Perustuslakivaliokunta on jo vuonna 2012 valituslupajärjestelmän laajentamista arvioidessaan painottanut, että hallinto-oikeudellista muutoksenhakujärjestelmää on syytä arvioida kokonaisuutena, jonka tärkeänä osana on oikaisuvaatimusmenettely. (PeVL 32/2012 vp). Valiokunta kannusti valtioneuvostoa ennakkoluulottomasti arvioimaan mahdollisuutta edelleen kehittää

korkeimman hallinto-oikeuden roolia hallintolainkäyttöä ylimmän asteen linjaratkaisuina ohjaavan tuomioistuimen suuntaan, mikä edellytti kuitenkin osaltaan myös koko muutoksenhakujärjestelmän kehittämistä johdonmukaisesti. Korkeimman hallinto-oikeuden roolin kehittäminen valituslupatuomioistuimeksi on siten edellyttänyt oikaisuvaatimusmenettelyn kehittämistä ja laajentamista.

Myös lakivaliokunta on jo vuoden 2014 talousarviosta antamassaan lausunnossa pitänyt tärkeänä työtä hallintoasioiden muutoksenhaun kehittämiseksi laajentamalla oikaisu- ja valituslupajärjestelmiä uusiin asiaryhmiin (LaVL 12/2013 vp, LaVM 26/2014 vp). Lakivaliokunta on katsonut perustuslakivaliokunnan tavoin, että asiallisesti oikaisuvaatimusmenettely muodostaa ensimmäisen vaiheen hallintoasioiden muutoksenhakujärjestelmässä (PeVL 55/2014 vp ja LaVM 26/2014 vp).

Oikaisuvaatimussääntelyn ulkopuolelle jätetään vain asiat, joihin oikaisuvaatimus ei sovellu. Näitä ovat esimerkiksi hallintopakkoasiat, joissa on oikeusturvasyistä tarpeen päästä viivytyksettä tuomioistuimeen (HaVM 3/2010 vp), tai asiat, jotka on selvitetty erityisen perusteellisesti jo tehtäessä alkuperäistä hallintopäätöstä. **Esityksessä olisi tullut esittää vakuuttavat ja asianmukaiset oikeudelliset perustelut asiaryhmittäin oikaisuvaatimusmenettelystä luopumiselle ottaen huomioon, että oikaisuvaatimuksen tulee olla käytössä muutoksenhaun ensi vaiheena mahdollisimman laajasti.**

Kuten edellä lakivaliokunnan ja perustuslakivaliokunnan kannanotoista ilmenee, **hallinto-oikeuksien osalta lainsäädännön kehittämissuunnan tulisi olla sellainen, että asioiden käsittelyn laatuun ja oikeudellisten kysymysten selvittämiseen hallintoviranomaisissa panostetaan selvästi nykyistä enemmän.** Myös valtioneuvoston oikeudenhoidon selonteon liitteessä olevan sisäisten rakenteiden ja prosessien tehostamiseen liittyvän toimenpide-ehdotuksen nro 2 mukaan tavoitteena on kehittää ”hallintoviranomaisten päätöksentekoa muutoksenhakuvaiheen sujuvoittamiseksi” (VNS 13/2022 vp, s. 58).

Esityksen perusteluissa viitataan puutteisiin oikaisuvaatimusmenettelyn käsittelyssä: ”Oikaisu- menettely ei useinkaan johda viranhaltijan tekemän päätöksen sisällölliseen muutokseen.” (HE 139/2022 vp, s. 201). Hallintomenettelyssä ja hallintolainkäytössä asian ketju tulee nähdä kokonaisuutena, kuten oikeudenhoidon selonteossakin on todettu. **Jos viranomaiset eivät käytännössä tutki aidosti oikaisumenettelyssä asiaa uudelleen, tähän ei tule reagoida poistamalla oikaisumenettelyvaihe, vaan oikaisumenettelyn mahdolliseen rutiininluonteisuuteen tulisi pyrkiä puuttumaan muilla keinoin, kuten viranomaisia kouluttamalla tai vahventamalla kuntien velvoitteita lupamenettelyssä.** Mikäli näin ei esimerkiksi resurssisyistä haluta toimia, resurssitarve siirtyy tuomioistuimille ja sitä kautta budjettirahoituksen piiriin. Vaikka oikaisuvaatimusmenettelyssä päätöstä ei vaatimuksen mukaisesti sisällöllisesti muutettaisi, oikaisuvaatimusmenettely vähentää tarvetta muutoksenhakuun. Päätökselle on esimerkiksi mahdollista esittää uusia, laajempia perusteluja, jotka lisäävät päätöksen hyväksyttävyyttä.

On selvää, että huonosti hoidettu hallintomenettely heijastuu asian työläytenä tuomioistuin- vaiheessa. Oikaisuvaatimusvaiheen poistaminen päinvastoin pikemminkin hankaloittaisi ja pidentäisi muutoksenhakuvaihetta, koska valituksen kohteena olevat viranomaisen päätökset olisivat nykyistä niukemmin perusteltuja tai keskeneräisempiä.

Oikaisuvaatimusmenettelystä luopumista vastustetaan voimakkaasti myös hallinto-oikeuksissa. Ehdotus olisi vastoin pitkäaikaisia ja johdonmukaisia linjauksia oikaisumenettelyn asemasta. **Hallinto-oikeuksien osalta lainsäädännön kehittämissuunnan tulisi olla sellainen, että asioiden käsittelyn laatuun ja oikeudellisten kysymysten selvittämiseen hallintoviranomaisissa**

panostetaan selvästi nykyistä enemmän. Nyt käsiteltävänä oleva esitys veisi toteutuessaan tilannetta täysin päinvastaiseen suuntaan. Ehdotettu kategorinen oikaisuvaatimusmenettelystä luopuminen myös rikkoisi pitkäaikaisen oikeuspoliittisen linjauksen oikaisuvaatimusmenettelyn laajentamisesta ja sen keskeisestä asemasta osana hallintoasioiden muutoksenhakujärjestelmään.

Oikeusministeriö pitää erityisen huolestuttavana sitä, että tällaisen ehdotuksen jälkeen vaarana voi olla se, että myös muilla hallinnonaloilla ryhdytään kaventamaan oikaisumenettelyn soveltamisalaa.

Oikaisuvaatimuksesta luopumisen vaikutukset hallinto-oikeuksiin

Ehdotettu kategorinen oikaisuvaatimusmenettelystä luopuminen merkitsisi sitä, että **kaikista rakentamislain nojalla tehdyistä päätöksistä valitettaisiin ensi vaiheessa suoraan hallinto-oikeuteen.** Esityksen perusteluissa (HE 139/2022 vp, s. 201) todetaan, että nykyisin maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia lupapäätöksiä tehdään vuositasolla koko maassa kymmeniä tuhansia. Rakentamislain nojalla päätöksiä tehtäisiin vielä huomattavasti tätä enemmän.

Viime vuosina hallinto-oikeuksissa on vuosittain ollut vireillä noin 1000 rakentamista koskevaa valitusta. Hallinto-oikeuksissa oli vireillä vuonna 2021 lopussa yhteensä 1080 rakentamista koskevaa valitusta.

Hallinto-oikeuksien keskimääräinen käsittelyaika oli 9,6 kuukautta vuonna 2021 ja vuodesta 2011 keskimääräinen käsittelyaika on kasvanut noin kahdella kuukaudella. Tavoitteellisenä käsittelyaikana voidaan pitää 7 kuukautta. Keskimääräinen käsittelyaika ei kuitenkaan anna oikeaa kuvaa käsittelyaikojen pituudesta, sillä käsittelyajat vaihtelevat pääasiaryhmittäin 6,2 kuukaudesta (sosiaali- ja terveydenhuolto) 18,7 kuukauteen (ympäristöasiat). Rakentamisasioissa keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2021 oli 10,9 kuukautta. Myös pääasiaryhmien sisällä asioiden käsittelyajoissa on huomattavia eroja.

Valtioneuvoston oikeudenhoidon selonteossa asetetun tavoitteellisen 7 kuukauden keskimääräisen käsittelyajan saavuttamiseksi ja siinä pysymiseksi hallinto-oikeuksien nykyistä henkilöstömäärää (560 htv) tulisi kasvattaa ensin nykyisten ruuhkien purkamiseksi noin 70 htv:lla sekä jatkossa pysyvästi noin 40 htv:lla yhteensä noin 600 henkilötövuoteen. Lisähenkilöstöresurssitarve perustuu nykyiseen tilanteeseen hallintotuomioistuinten asiarakenteessa ja asiamäärissä. **Ehdotettu muutos merkitsisi edelleen entistä suurempaa painetta henkilöstömäärään.**

Edelleen on huomioitava, että esityksessä viitatussa kymmenien tuhansien lupapäätösten määrässä ei ole huomioitu rakentamislain mukaisia uusia asiaryhmiä. Lain nojalla tehtäisiin useita muitakin päätöksiä kuin rakentamislupaa koskevia päätöksiä. Tällaisia olisivat esimerkiksi päätökset suunnittelijan ja työnjohtajan kelpoisuuden toteamisesta, lupa- ja valvontamaksusta, asiantuntijatarkastuksen sallimisesta, rasitejärjestelystä, yhdyskuntateknisten laitteiden sijoittamisesta, muuttamisesta ja poistamisesta, työn keskeyttämisestä, yhteysjärjestelyä ja sen muuttamista ja poistamista koskevasta määräyksestä, asiantuntijatarkastuksen sallimisesta jne...

Rakentamislain nojalla tehtyjen ja hallinto-oikeuksiin ohjautuvien päätösten lukumäärä olisi siten nykyistä huomattavasti suurempi. Esityksessä ehdotetaan kaikkien näiden päätösten muutoksenhaun ohjaamista ensi vaiheessa hallintotuomioistuimiin. Tämä merkitsisi esityksessä mainittujen kymmenien tuhansien lupapäätösten lisäksi myös muiden rakentamislain nojalla

tehtyjen päätösten muutoksenhaun ohjaamista hallinto-oikeuksiin (vrt. mainittu noin 1000 valitusta vuosittain). Esityksessä todetaan, että kielteisistä päätöksistä haetaan säännönmukaisesti muutosta ja myönteisiin päätöksiin kohdistuu jonkin verran naapurivalituksia.

Ehdotuksen voidaan siten arvioida merkitsevän valitusten huomattavaa lisääntymistä, vaikka määriä on vaikea tietää ennakolta erityisesti, kun tällaista arviointia ei ole pyritty esityksessä tuottamaan. Valitusten lisääntyminen huonontaisi entisestään tuomioistuinten toimintakykyä. Jos valitukset moninkertaistuisivat, olisivat vaikutukset hallinto-oikeuksiin erittäin merkittäviä. Valitusten lisääntyminen yhdellä osa-alueella vaikuttaa myös hallinto-oikeuksien käsittelemiin muiden asiaryhmien asioihin.

Oikeusministeriö pitää tässä yhteydessä välttämättömänä tuoda esiin sen, että **tämän kokoluokan muutos voi pahimmillaan vaarantaa hallintotuomioistuimien tai yksittäisen hallinto-oikeuden kyvyn selviytyä muiden tehtäviensä hoitamisesta ja uhkaa joka tapauksessa entisestään ruuhkauttaa hallinto-oikeuksia.** Mikäli jo ruuhkautuneille tuomioistuimille osoitetaan uusia tehtäviä, merkitsee tämä rakentamislain soveltamista koskevien valitusten käsittelyaikojen pidentymistä entisestään. Eduskunnan käsiteltävänä parhaillaan oleva laaja oikeudenhoidon selonteko tuo hyvin selkeästi esille tuomioistuinten työtilanteen ja resurssivajauksen. Oikeudenhoidon selonteko kattaa keskeiset oikeudenhoidon toimijat ja oikeudenhoidon toimijoiden rahoitusvaje on yhteensä keskimäärin noin 90 miljoonaa euroa vuosittain. **Kyseessä on muutos, joka olisi tullut käsitellä budjettilakina ja jota ei voida toteuttaa ehdollisena myöhemmin käsitelyyn tuotaville resurssiratkaisuille.**

Asianosaisten mahdollisuus hakea muutosta

Oikeusministeriöltä on pyydetty lausuntoa ehdotuksen vaikutuksista luvanhakijoiden tosiasiallisiin muutoksenhakumahdollisuuksiin. Näin merkittävän ehdotuksen tueksi esityksessä olisi tullut arvioida ehdotuksen suhdetta perustuslain 21 §:ään sekä arvioida ehdotukset vaikutukset asianosaisiin (mm. kustannukset, käsittelyaika, tarve oikeudelliseen asiantuntemukseen). Esityksessä ei ole tunnistettu tai arvioitu ehdotuksen vaikutuksia asianosaisiin.

Vaikka esityksen perustelujen ja lausuntopyynnön keskiössä on luvanhakija, on välttämätöntä huomata, että **rakentamislain nojalla tehtäisiin myös lukuisia muilta hallintopäätöksiä kuin lupapäätöksiä. Näitä olisivat esimerkiksi päätökset suunnittelijan ja vastaavan työnjohtajan sekä erityisalan työnjohtajan kelpoisuuden toteutamisesta.** Myös näistä päätöksistä haettaisiin muutosta ensivaiheessa hallintotuomioistuimesta. **Luvanhakijan lisäksi muutoksenhakuun oikeutettuja olisivat myös esimerkiksi naapurit (ks. 180-183 §).**

Esityksessä oikaisuvaatimusmenettelystä luopumisen perusteluiksi esitetään: ”Oikaisuvaatimusmenettely pakollisena esivaiheena ennen varsinaista valitusprosessia vie oman aikansa.” ja ”Oikaisuvaatimusmenettely, joka on luonteeltaan hallintoa, ei välttämättä mahdollista kaikkien niiden seikkojen huomioon ottamista, joilla oikeusturvaa taataan tuomioistuimessa.” Edelleen perusteluissa viitataan virheen korjaamiseen (hallintolain 8 luku) oikaisuvaatimuksen korvaavana menettelyinä.

Esityksessä rinnastetaan perusteettoman yksioikoisesti oikaisuvaatimusmenettely sekä mahdollisuus korjata kirjoitus- ja asiavirhe. **Oikaisuvaatimus, kuten valitus, on muutoksenhakukeino, jonka perusteella hallintopäätös voidaan muuttaa tai kumota. Oikaisuvaatimusmenettely mahdollistaa selvien virheiden nopean korjaamisen hallintomenettelyssä. Asianosaisen ei näin tarvitse välttämättä lainkaan turvautua oikeudenkäyntiin hallintotuomioistuimessa**

päästäkseen oikeuksiinsa ja saadakseen virheellisen päätöksen korjatuksi. Tuomioistuinmenettelyssä on sen sijaan perusteltua käsitellä etenkin oikeudellisesti kiperiä tai tulkinnanvaraisia asioita ja oikeusturvan kannalta erityisen merkittäviä kysymyksiä. Valitus tuomioistuimeen sopii huonosti esimerkiksi niukasti perustellun viranhaltijapäätöksen perustelujen täydentämiseen siinä vaiheessa, kun asia on edennyt tuomioistuimen arvioitavaksi. Oikaisuvaatimusmenettelyssä on mahdollista laajentaa asian ja ratkaisun perustelujen tarkempaa selostamista tilanteissa, joissa ratkaisu herättää tyytymättömyyttä.

Tuomioistuin on asianosaisille usein hitain ja yhteiskunnalle kallein menettelyn vaihe. Asianosaisen näkökulmasta prosessi ei lyhene, jos oikaisuvaatimusmenettely poistetaan. Menettelyt ovat raskaampia, hitaampia ja kalliimpia tuomioistuintasolla. **Oikaisuvaatimusmenettelystä luopuminen saattaisi monessa tilanteessa johtaa lupahankkeiden viivästymiseen, koska oikaisuvaatimusmenettelyn mukana poistuisi mahdollisuus nopeammassa ja kevyemmässä oikaisuvaatimusmenettelyssä korjata lupamenettelyn puutteita (kuulemisvirhe tai muu menettelyvirhe, ratkaisun puutteelliset perustelut, tms.) ilman oikeudenkäyntiä.** Tällöin puute lupamenettelyssä johtaisi huomattavasti pitkäkestoisemman tuomioistuinprosessin jälkeen viranomaispäätöksen kumoamiseen. Oikaisuvaatimusmenettelyn puuttuminen tekisi muutoksenhaun tarpeettoman raskaaksi esimerkiksi tilanteissa, joissa suunnittelijaa ei ole katsottu kelpoiseksi.

Edelleen on huomioitava, että oikaisua voidaan vaatia sekä laillisuus- että tarkoituksenmukaisuusperusteella. Tuomioistuin voi tutkia vain laillisuuden. Oikaisuvaatimusta käsittelevällä viranomaisella on siten tuomioistuinta laajemmat mahdollisuudet harkita asia uudelleen ja se voi arvioida myös päätöksen erilaisia lainmukaisia vaihtoehtoja. Näin ollen oikaisumenettelyn poistaminen voisi heikentää kansalaisten ja yhtiöiden mahdollisuuksia saada muutosta päätökseen, jos ne pääsisivät vain laillisuuskysymykset tutkivaan tuomioistuimeen.

Lopuksi

Oikaisuvaatimusmenettelystä luopumista koskeva ehdotus on perusteltu hyvin puutteellisesti ja osin virheellisesti. Sen vaikutuksia hallintotuomioistuimiin sekä asianosaisiin ei ole tunnistettu eikä arvioitu. Ehdotusta ei ole myöskään tarkasteltu suhteessa perustuslain 21 §:ään. Edelleen ehdotus on vastoin pitkäaikaisia ja johdonmukaisia linjauksia oikaisumenettelyn asemasta osana muutoksenhakujärjestelmää. Oikeusministeriö on kiinnittänyt näihin kaikkiin seikkoihin huomiota jo 21.12.2021 antamassaan lausunnossa.

Ensisijaisesti ehdotetusta kategorisesta oikaisuvaatimusmenettelyn poistamisesta tulee luopua ja oikaisuvaatimusmenettely säilyttää rakentamislaisissa nykytilaa vastaavasti sekä ottaa oikaisuvaatimus käyttöön mahdollisimman kattavasti ehdotetuissa uusissa asiaryhmissä. Jos kuitenkin ehdotettua kategorista oikaisuvaatimusmenettelystä luopumista edistetään, tulee muutoksesta aiheutuvat vaikutukset hallintotuomioistuimille selvittää asianmukaisesti ja vuoden 2023 talousarviosta päätettäessä tulisi momentille 25.10.03 Muut tuomioistuimet tehtävä työmäärän lisääntymisen kattava määrärahalisäys.