

Asia: OM 17/41/2015

## **Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

### Yleisiä huomioita

#### **Lausuntonne**

Ehdotuksen tavoitteet on saavutettu suhteellisen hyvin ja kannatamme myös juoksevaa pykälänumerointia. Suomen luonnonsuojeluliitto on yleistä ympäristötietoa edistävä kansalaisjärjestö, jonka toimijat osallistuvat hallintoasioiden käsittelyyn monin tavoin. Lailla oikeudenkäynnistä hallintoasioissa on siten huomattava merkitys yhdistysten laillisuusvalvonnan turvaamiseksi. Ehdotuksella pyritään täsmentämään nykyistä sääntelyä, mikä on kannatettava tavoite. Kansalaisjärjestön näkökulmasta yhdenmukainen, ennustettava, selkeä ja tasapuolinen hallintoasioiden oikeudenkäyntiä koskeva lainsäädäntö on ensiarvoisen tärkeää.

Ympäristöasioiden osalta erityispiirteenä on, että muutoksenhausta on pääsääntöisesti säädetty jo muussa ympäristölainsäädännössä, joten hallintoasioiden oikeudenkäyntiä koskevan yleislain merkitys on tässä suhteessa rajallinen. On kuitenkin edelleen tilanteita, joissa tällä yleislailla on ratkaiseva merkitys. Nämä liittyvät mm. valitusoikeuden määräytymiseen tilanteissa, joista ei ole erikseen säädetty sekä mm. tiedoksianto- ja valituksen tekemisen yleisiin edellytyksiin. Jatkossa huomattavaa merkitystä on myös valitusluvan myöntämisen perusteilla, joihin tulisi kiinnittää enemmän huomiota kuin ehdotuksessa on tehty.

Luonnonsuojeluliitto pitää hyvänä sitä, että lakiehdotuksessa on periaatteellisella tasolla huomioitu yleisen valitusoikeuden osalta ympäristöjärjestöjen aseman haasteellisuus suhteessa asianosaisuuteen. Tilanteissa, joissa ei erityislainsäädäntöä ole, olisi ensiarvoisen tärkeää varmistaa, että ympäristöjärjestöillä olisi valitusoikeus sellaisissa asioissa, joissa on kyse ympäristöarvojen turvaamisesta. Yleisen valitusoikeuden määräytymisen perusteita tulisi tästä näkökulmasta pohtia vielä tarkemmin. Yleisen ympäristöedun turvaamisen kannalta olisi laajemminkin syytä yhtenäistää valitusoikeutta koskevaa sääntelyä, ettei valitusoikeus vaihtelisi sattumanvaraisesti sen mukaan, mikä laki kulloinkin on kyseessä. Siksi käsillä olevaan lakiin olisi hyvä tätä tarkentaa, edes perusteluissa. Palaamme tähän kysymykseen vielä jäljempänä kohdassa 12.

Vaikka lakiehdotus on kirjoitettu suhteellisen hyvin, sitä voisi yhä selventää, jotta myös kansalaisten ja järjestöjen olisi helppo lakia ymmärtää. Etenkin käytäntöön liittyvät kysymykset, kuten tiedoksianto, valitusajan alkaminen ja kesto sekä valituskirjelmän muodolliset vaatimukset ovat kysymyksiä, joista on käytännössä usein epäselvyyttä. Luonnonsuojeluliitto esittää harkittavaksi, voiko ja millä tavoin lakiin sisällyttää sääntelyä (tai perusteluja ) tuomioistuimen neuvontavelvollisuudesta esimerkiksi valituksen muutoseikkoihin liittyen.

## 1 luku (Yleiset säännökset)

### Lausuntonne

Asianosaisen määritelmän puute saattaa olla käytännössä ongelmallista, vaikka toisaalta sääntelyn joustavuus on perusteltua. Kuten edellä totesimme, ympäristöjärjestöjen valitusoikeus on yhä joissain tilanteissa varmistettu puutteellisesti, mihin asianosaisuuden tiukasti rajattu käsite on ollut yksi osasy. Suomen luonnonsuojeluliitto ja sen yhdistykset pyrkivät turvaamaan yleistä ympäristöetua, ja niiden valitusoikeus ympäristöasioissa tulisi varmistaa uudessa laissa.

## 2 luku (Valitus hallintopäätöksestä)

### Lausuntonne

Valitusoikeuden osalta viittaamme jo aiemmin esittämiimme näkemyksiin. Ympäristöjärjestöjen valitusoikeus tärkeissä ympäristöasioissa tulisi varmistaa ja lakiehdotuksen 2 luvun 2 §:n yleinen valitusoikeussäännös on tältä osin yhä puutteellinen. Perusteluissa säännöksen soveltamista ja sen joustavaa tulkintaa tulisi avata tehtyä laajemmin.

**Luvussa säädettäisiin myös toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta (5 §). Onko pykälä mielestänne riittävän yksiselitteinen ja täsmällinen?**

Ei lausuttavaa.

**Lakiin ehdotetaan uutta säännöstä asiakokonaisuuden yhdistämisestä hallinto-oikeudessa (6 §).**

Kannatan ehdotusta

### Mahdolliset lisäkommenttinne

-

## 3 luku (Valituksen tekeminen)

### Lausuntonne

Valitusten tekemistä koskevien menettelysäännösten tulee olla ymmärrettäviä ja selkeitä. Etenkin valituksen tekemistä koskevien määräaikojen, tiedoksisaannin lähtökohtien sekä valituksen sisältöedellytysten tulisi olla mahdollisimman yksiselitteiset, jotta kenellä tahansa on mahdollisuus hakea hallintoasiassa muutosta. Paikallisyhdistystemme kokemusten perusteella hallinto-oikeuksien soveltamiskäytännöissä on keskinäisiä eroja, joskus eroja on jopa saman hallinto-oikeuden sisällä, mikä aiheuttaa ongelmia.

Ehdotuksessa esitetään poistettavaksi valituksen allekirjoitusvelvollisuus, mitä on sinänsä pidettävä perusteltuna. Valitukset tehdään nykyisin pääsääntöisesti sähköisesti, minkä vuoksi allekirjoitusvelvollisuuden poistaminen on järkevää. Tähän liittyen olisi kuitenkin syytä avata tätä kysymystä laissa tai sen perusteluissa laajemmin, sillä käytännössä on esiintynyt esimerkiksi varsin erilaisia tulkintoja siitä, kenen pitää valitus sähköpostilla lähettää tai pitääkö valitus allekirjoittaa. Pelkkä viittaus lakiin sähköisestä asioinnista ei ole riittävä, vaan tähän liittyvät kysymykset tulisi esittää uudessa laissa ja sen perusteluissa mahdollisimman selkeästi ja yhdenmukaisesti.

Käytännön esimerkkinä mainittakoon, että hallinto-oikeus on mm. edellyttänyt, että useampia valittajia sisältävän valituskirjelmän kohdalla jokaisen mukana olevan valittajan on itse lähetettävä valituskirjelmä hallinto-oikeuteen omasta sähköpostistaan. Käytännössä tämä johtaa siihen, että sama valitus lähetetään siten useampaan kertaan eri valittajien toimesta. Tämä ei voi olla kenenkään etu ja sähköisen menettelyn vaatimukset tulisi uudessa laissa selventää ja yhdenmukaistaa.

## 4 luku (Muu hallintolainkäyttöasia)

### Lausuntonne

Ei lausuttavaa.

## 5 luku (Puhevalta ja avustajan tai asiamiehen käyttäminen)

### Lausuntonne

Ei lausuttavaa.

## 6 luku (Asian käsittely ja selvittäminen)

### Lausuntonne

-

### **Luvussa säädettäisiin päätöksen tehneen viranomaisen velvollisuudesta antaa tuomioistuimen pyynnöstä lausunto sakon uhalla (8 §). Mitä mieltä olette ehdotuksesta?**

Päätöksen tehneen viranomaisen päätökset perusteluineen ovat esimerkiksi ympäristöasioissa usein puutteelliset tai jopa virheelliset. On perusteltua, että päätöksen tehneen viranomaisen tulee esittää näkemyksensä hallinto-oikeudelle.

### **Säännös selvityksen rajoittamisesta olisi uusi (12 §).**

Vastustan ehdotusta

### **Mahdolliset lisäkommentit**

Vaikka ehdotus on prosessinäkökulmasta osin perusteltu, ehdotus on ympäristönäkökulmasta ongelmallinen. Esimerkiksi päätöksentekoon liittyvät luonto- ja ympäristöselvitykset vaativat päivittämistä ja toisinaan niitä ei voi tehdä kuin tiettyyn vuodenaikaan. Vaikka ehdotuksessa jätetään tuomioistuimelle harkintavalta määräajan asettamisen suhteen, olisi tärkeää varmistaa, että asian

ratkaisun kannalta olennaiset lisäselvitykset otetaan tuomioistuimessa huomioon määräajan jälkeenkin. Nyt tämä ei käy pykälän muotoilusta täysin ilmi, vaikka asiaa on pykälän perusteluissa avattu. Koska säännös on uusi, pykälän muotoilun tulisi olla mahdollisimman yksiselitteinen. Säännöksen soveltamisen ei tulisi rajoittaa sitä, että tuomioistuin voisi ottaa määräajan jälkeenkin vastaan sellaisen määräajan jälkeen esille tulleen selvityksen, jolla on olennaista merkitystä ratkaisun kannalta. Tämä tulisi myös asiaa koskevassa pykälässä ehdottomasti vahvistaa, mikäli säännös lakiin otetaan.

**Luvussa säädettäisiin myös eri selvitysketjuista. Uusia selvitysketjuja olisivat suullinen valmistelu ja tarkastus.**

#### **Suullinen valmistelu (13 §)**

Kannatan ehdotusta

#### **Mahdolliset lisäkommentit**

-

#### **Tarkastus (15 §)**

Kannatan ehdotusta

#### **Mahdolliset lisäkommentit**

Säännös on ympäristöä koskevasta lainsäädännöstä tuttu ja kannatamme sen soveltamisalan laajentamista.

**Luvussa olisi säännös järjestyssakon tuomitsemisesta tuomioistuimen arvoa loukkaavan kirjallisen aineiston toimittamisen perusteella (20 §). Mitä mieltä olette ehdotuksesta? Pitäisikö tuomioistuimen varoittaa kirjallisen aineiston toimittajaa ennen sakon tuomitsemista?**

Ei lausuttavaa.

## **7 luku (Suullinen käsittely)**

#### **Lausuntonne**

Itsekriminointisuoja ja hyödyntämiskiellon osalta tulisi tarkemmin selvittää niiden suhdetta yleisen ympäristöedun turvaamiseen. Joissain tilanteissa nämä saattavat estää vakavien ympäristöongelmien selvittämistä.

## **8 luku (Hallintotuomioistuimen päätöksenteko)**

#### **Lausuntonne**

Päätöksen perusteluvollisuuteen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Perusteluvollisuutta koskevaa säännöstä (8 §) tulisi täsmentää ja myös laajentaa. Päätösten perusteleminen on jatkossa yhä tärkeämpää, mikäli valituslupajärjestelmää laajennetaan aiotulla tavalla. Mikäli hallinto-

oikeuden päätöksestä ei saa jatkossa enää valittaa ilman KHO:n myöntämää valituslupaa, hallinto-oikeuden päätösten merkitys kasvaa huomattavan paljon. Tällöin myös niiden perusteluihin tulee kiinnittää erityistä huomiota. Osapuolten tulee saada kokonaisvaltainen käsitys päätökseen johtaneista oikeudellisista seikoista ja niiden perusteista, jotta on mahdollista arvioida tarvetta ja edellytyksiä hakea erillistä valituslupaa KHO:lta. Valituslupajärjestelmä asettaa hallinto-oikeuden päätöksille huomattavasti enemmän vaatimuksia, sekä niiden oikeudellisen tasokkuuden että perusteluiden osalta.

Käytännön näkökulmasta nostamme esiin ehdotuksen 8 luvun 9 §:n maininnan valitusosoitukseen sisällytettävästä valitusajan laskemisen perusteista. Käytännön toimijoiden osalta juuri valitusajan laskeminen on keskeinen ja myös oikeusturvan kannalta ratkaiseva kysymys. Nykyinen eri lakeihin sisältyvä sääntely on sekavaa ja jopa asiantuntijalle on välillä hankalaa laskea valitusaikaa. Tähän tulisi löytää lainsäädännöllä jokin ratkaisu. Ei liene kenenkään etu, mikäli valitusaikaa koskevan laskusäännöt ovat epäselviä. Asiassa voisi ottaa mallia esimerkiksi aluehallintoviraston (ympäristö)päätöksistä, joissa valitusajan päättymisen päivämäärä on ilmaistu yksiselitteisesti valitusosoituksessa. Tämänkaltainen käytäntö olisi yleisesti kannatettava.

## 9 luku (Tiedoksianto)

### Lausuntonne

Kuten olemme jo edellä todenneet, tiedoksianto koskevan sääntelyn yhdenmukaisuuteen ja yksiselitteisyyteen tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Sähköisten asiakirjojen ollessa käytännössä jo pääsääntönä, olisi ensiarvoisen tärkeää nostaa sähköistä tiedoksianto koskevan sääntelyn profiilia samalle tasolle perinteisen tiedoksiantomenettelyn rinnalle. Nyt ehdotuksessa (4.4 §) vain todetaan että sähköisen tiedoksiannon ajankohdasta säädetään erikseen, eikä pykälässä mainita edes lakia sähköisestä asioinnista. Sama koskee osaltaan myös yleistiedoksianto ja julkipanomenettelyä. Vaikka tämä lienee lainsäädäntöteknisesti hyväksyttävä ratkaisu, olisi osallisten näkökulmasta tärkeää, että hallintoasioiden oikeudenkäyntiä koskevassa yleislaissa olisi selvennetty myös sähköiseen tiedoksiantoon liittyvää tiedoksiantomenettelyä ja sen laskennallisia lähtökohtia. Samoin sääntelyssä tulisi yleistiedoksiannon ja julkipanon osalta edes mainita nimeltä lait, joissa asiasta erikseen säädetään. Näkemyksemme mukaan tiedoksiannon lähtökohtana tulisi yleisellä tasolla myös olla, että kaikki päätökset julkaistaan välittömästi www-sivuilla.

**Ehdotuksen mukaan ainoastaan velvoittavat päätökset, joiden tiedoksisaannista alkaa kulua muutoksenhaku aika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika, tulisi antaa tiedoksi todisteellisesti (1 §). Mitä mieltä olette ehdotuksesta?**

## 10 luku (Oikeudenkäyntikulut)

### Lausuntonne

Perusteluiden ehdotus vastaisi sisällöltään nykyistähallintolainkäyttölain 74 §:ää, mutta sanamuotoja tarkistettaisiin. Pidämme erittäin tärkeänä, että nykyistä sääntelyä ja käytäntöä ei heikennetä yksityisen osapuolen vahingoksi. Ympäristöasioissa on kyse yleisen edun turvaamisesta ja tällöin ei saa olla riskiä siitä, että perustellun valituksen tehnyt taho voisi joutua korvaamaan muiden osapuolten oikeudenkäyntikuluja. Ympäristölainsäädäntö on usein hyvin tulkinnanvaraista ja sidoksissa kulloisenkin tapauksen ominaispiirteisiin. Tällöin on myös perustelua kyseenalaistaa päätöksen lainmukaisuus.

## 11 luku (Päätöksen korjaaminen ja täydentäminen)

### Lausuntonne

-

### Säännös päätöksen täydentämisestä olisi uusi (2 §).

En ota kantaa

### Mahdolliset lisäkommenttinne

-

## 12 luku (Valitus hallintotuomioistuimen päätöksestä)

### Lausuntonne

Ehdotuksen mukaan "Hallintotuomioistuimen päätökseen saa hakea muutosta valittamalla se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa, ja se, jonka valitusoikeudesta laissa erikseen säädetään." Kuten olemme jo edellä todenneet, ympäristöasioissa tulisi varmistaa ympäristöyhdistysten valitusoikeutta koskevan sääntelyn yhdenmukaisuus riippumatta siitä, minkä lain perusteella toimitaan. Nyt sääntelyssä on yhä aukkoja, ja näissä tilanteissa joudutaan turvautumaan hallintoasioiden oikeudenkäyntiä koskevaan yleislakiin. Kyseinen valitusoikeussäännös tulisi muotoilla siten, että se mahdollistaa myös ympäristöyhdistyksen valitusoikeuden tilanteissa, joissa on kyse merkittävistä ympäristöintresseistä. Tällöin käytetty muotoilu 'jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös vaikuttaa' on liian epämääräinen. Vähintäänkin lain perusteluissa tulisi täsmentää, että pykälässä tarkoitettu etu voi tarkoittaa myös yleistä etua (kuten yleistä ympäristöintressiä), ei pelkästään yksityistä etua.

**Ehdotuksen mukaan uudessa yleislaissa olisi pääsääntönä, että hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan (1 §). Tarvittaessa poikkeuksista säädettäisiin jatkossa erikseen. Ehdotus valituslupamenettelystä pääsääntönä poikkeaisi voimassa olevasta laista.**

Vastustan ehdotusta

### Mahdolliset lisäkommenttinne

Vastustamme ehdotusta. Valituslupamenettely heikentää kansalaisten ja yhdistysten oikeusturvaa rajaamalla valitusmahdollisuuksia merkittäväällä tavalla.

Valituslupajärjestelmä tarkoittaa käytännössä valitusmahdollisuuksien tosiasiallisesti merkittävää heikentämistä, sillä valitusluvan edellytykset ovat erittäin tiukat ja niitä tullaan todennäköisesti

myöntämään suhteellisen harvoin, mikä johtaa käytännössä esimerkiksi ympäristön tilan heikkenemiseen.

Muutoksenhakuoikeus on Suomen perustuslaissa ja esimerkiksi ympäristöasioiden osalta myös lukuisissa kansainvälisissä sopimuksissa – kuten Århusin yleissopimuksessa – turvattu kansalaisten perusoikeus. Sen rajoittamisen tulee pohjautua huolelliseen analyysiin rajoituksen vaikutuksista ja valituslupajärjestelmän laajentamisen vaikutukset tulisi arvioida erittäin perusteellisesti. Nyt näin ei ole tapahtunut.

Mikäli hallinto-oikeuden päätöksestä on jatkossa vain yksi suora valitusmahdollisuus, se lisää sekä oikeudellista epätasa-arvoa että päätösten sisällöllistä sattumanvaraisuutta. Mikäli ehdotus kuitenkin hyväksytään, etenkin hallinto-oikeuksien ympäristöosaamista ja voimavaroja on huomattavasti vahvistettava nykyisestä ja esimerkiksi evättyjen valituslupien maksuja tulisi laskea. On kohtuutonta, että kielteinen ja käytännössä perustelematon valituslupapäätös maksaa saman verran (500e) kuin täysimääräisesti käsitelty valitus. Valitusmaksujen korotukset ovat jo nyt vaikuttaneet merkittäväällä tavalla esimerkiksi Luonnonsuojeliiton paikallisyhdistysten valitusmahdollisuuksiin. On myös huomattava, että esimerkiksi ympäristöyhdistys ei tavoittele valituksellaan hyötyä itselleen, vaan ajaa yleistä etua. Tällöin kustannuksilla on erityisen suurta merkitystä.

Valitusluvan myöntämisen perusteita koskevan pykälän (5 §) osalta tulisi kiinnittää huomiota etenkin kohdan 3) muun painavan syyn määrittelyyn, merkitykseen ja sisältöön. Koska kaikkien ympäristöasioiden osalta edellytettäisiin jatkossa valituslupaa, tulisi ehdotuksessa ottaa tämä erittäin merkittävä linjamuutos huomioon ja avata edes pykälän perusteluissa laajemmin, mitä painavilla syillä voidaan käytännössä tarkoittaa. Nyt perustelut ovat tältä osin erittäin suppeat: "Tällainen syy voisi olla esimerkiksi asian taloudellinen tai muu erityisen suuri merkitys valittajan oikeusturvan tai yleisen edun kannalta." Viimeksi mainuttua yleistä etua tulisi perusteluissa täsmentää ja laajentaa, jotta se sisältäisi ekplisiittisesti myös ympäristöasioiden erityispiirteet mahdollisena muuna painavana syynä.

**Hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella ei nykyisten yleissäännösten mukaan ole valitusoikeutta hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Viranomaiselle ehdotetaan valitusoikeutta tilanteessa, jossa ensi asteen hallintotuomioistuin on kumonnut sen päätöksen tai muuttanut sitä (3 §). Ehdotus päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeudesta poikkeaisi voimassa olevasta laista.**

Kannatan ehdotusta

**Mahdolliset lisäkommentit**

-

**13 luku (Ylimääräinen muutoksenhaku)**

**Lausuntonne**

-

**Kantelu ylimääräisenä muutoksenhakukeinona ehdotetaan poistettavaksi. Nykyiset kanteluperusteet yhdistettäisiin purkuperusteisiin (5 §). Mitä mieltä olette ehdotuksesta?**

-

**Luvussa ehdotetaan nimenomaista säännöstä ylimpien laillisuusvalvojen oikeudesta hakea purkua lainvoimaiseen päätökseen (6 §). Mitä mieltä olette ehdotuksesta?**

-

**Ehdotuksen mukaan muun hakijan kuin viranomaisen olisi päätöksen purkamista koskevassa asiassa käytettävä lainoppinutta avustajaa (6 §). Mitä mieltä olette ehdotuksesta?**

## 14 luku (Päätöksen täytäntöönpano ja hallintotuomioistuimen väliaikaiset määräykset)

### Lausuntonne

Valituslupamenettelyn lajentamisen myötä täytäntöönpanoa koskeva sääntely on entistäkin tärkeämpää. Luonnonsuojeluliitto toivoo, että päätöksen täytäntöönpanon edellytyksiä tarkastellaan vielä uudelleen. Esimerkiksi ympäristöasioissa on erittäin tärkeää, ettei ympäristöä muuttaviin toimenpiteisiin saisi ryhtyä ennen päätöksen lainvoimaisuutta. Tältä osin ehdotus on puutteellinen. Vailla lainvoimaa olevan päätöksen täytäntöönpanon tulisi olla mahdollista vain erityisestä syystä, myös valituslupaa vaativissa asioissa. Muussa tapauksessa valitus käy yhä useammin hyödyttämäksi ja kohteena oleva ympäristö tuhoutuu ennen päätöksen lainvoimaa. On myös huomattava, että valittajat ovat usein tavallisia kansalaisia tai järjestöjä, jotka eivät käytännössä ehkä edes osaa tai huomaa vaatia täytäntöönpanon kieltämistä valituksensa yhteydessä.

**Oikeudenkäymiskaaren ehdotettujen muutosten johdosta yleisiltä tuomioistuimilta poistuisi toimivalta antaa turvaamismääräyksiä hallintolainkäyttöasioissa. Mitä mieltä olette ehdotuksesta?**

## 15 luku (Voimaantulo)

### Lausuntonne

### Liitelait

### Mahdolliset kommenttinne

### Yksityiskohtaisia huomioita

### Tekniset huomionne



-

Kallio Pasi  
Suomen luonnonsuojeluliitto