



30.11.2012

YM 56/04/2012

Oikeusministeriö

Viite OM 12/41/2007
Hänvisning

Asia Oikaisuvaatimus- ja valituslupajärjestelmän laajentaminen sekä asioiden hajauttaminen yhtä
Ärende useampaan hallinto-oikeuteen

Yleistä hallintolainkäyttöuudistuksesta

Tavoitteena hallintolainkäyttöuudistuksessa tulisi olla hallintoasioita koskevan muutoksenhaun sujuvuus ja ratkaisuaikojen kohtuullisuus. Tätä tavoitetta voidaan edistää, jos lainsäädännössä velvoitteet ja oikeudet ilmaistaisiin mahdollisimman selkeästi, jolloin päätösten sisältö voitaisiin ennakoida ja asiat selvitettäisiin mahdollisimman hyvin jo valmisteluvaiheessa. Tämän seurauksena myös muutoksenhakujen määrä vähenisi.

Ympäristöministeriön toimialan keskeinen lainsäädäntö, kuten jätelaki, on ollut uudistuksen kohteena viime vaalikaudella. Tällä vaalikaudella uudistetaan ympäristönsuojelulaki, jota koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa keväätistuntokauden 2013 lopulla. Samoin maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus on parhaillaan arvioitavana. Luonnonsuojelulain kehittämistä koskeva työ on juuri alkamassa. Näissä uudistuksissa pyritään edistämään alussa mainittuja tavoitteita sekä arvioimaan ja toteuttamaan muutoksenhakusäännösten muutostarpeita.

Valitusten keskittäminen Vaasan hallinto-oikeuteen

Ympäristönsuojelu-, luontoympäristö- sekä maankäytön suunnittelun ja rakentamisen lainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavat aluehallintovirastot ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä kunnat. Näiden viranomaisten tekemistä päätöksistä valitetaan hallinto-oikeuteen. Ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa asioissa valitusten käsittely on keskitetty Vaasan hallinto-oikeuteen. Tämä keskitetty menettely on ollut voimassa vuodesta 2000, jolloin toteutettiin ympäristönsuojelulain ja vesilain uudistus.

Eduskunta edellytti hyväksyessään ympäristönsuojelulain ja vesilain uudistuksen, että uudistuksen vaikutuksia seurataan. Suomen ympäristökeskus laatikin vuonna 2006 seurantaraportin (Suomen ympäristökeskuksen raportteja 4/2006), jonka mukaan muutoksenhaun osalta ei ilmennyt huomautettavaa lukuun ottamatta esille tulleita resurssivajeita.

Valitusten hajauttamisen tavoite pohjautuu ns. tasotyöryhmän ehdotukseen, josta annetuissa lausunnoissa ympäristöministeriön ohella myös monet muut keskeiset tahot (osa aluehallintovirastoista, Suomen kuntaliitto, korkein hallinto-oikeus, Vaasan hallinto-oikeus, Elinkeinoelämän keskusliitto ja Suomen luonnonsuojeluliitto) ovat suhtautuneet ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten valitus-

ten hajauttamiseen kriittisesti. Tähän huoleen olisi tullut suhtautua vakavasti. Tasotyöryhmän työn aikana eikä sen jälkeenkään ole tehty vaikutusten arviointia valitusten hajauttamis -vaihtoehtoista. Erityisesti viranomaisvaikutusten ja taloudellisten vaikutusten arviointi on välttämätöntä, kun punnitaan hajauttamisen ja keskittämisen hyötyjä ja haittoja.

Lähtökohtana hallintolainkäytön kehittämiseksi oikeusministeriön mukaan on tasoittaa hallinto-oikeuksien asiamääriä ja sen seurauksena myös henkilöstömääriä. Valitusten hajauttamista perustellaan myös tuottavuussyillä. Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan hajauttamisella olisi päinvastaiset vaikutukset. Ympäristönsuojelulain mukaisten asioiden asianmukainen valitusten valmistelu ja ratkaiseminen edellyttää laaja-alaista ja samalla syvällistä ympäristöjuridiikan, luonnontalouden ja tekniikan asiantuntemusta. Asiantuntijaksi kehittyminen vaatii vuosien käytännön tason perehtymistä aiheeseen. Ympäristönsuojelulainsäädäntö, ja erityisesti ympäristönsuojelulaki, on lisäksi vuosien varrella tullut entistä monimutkaisemmaksi erityisesti lukuisten EU-säädösten täytäntöönpano myötä.

Ympäristönsuojelulain mukaisia valituksia käsitellessään hallinto-oikeuden juristiesittelijät ja –tuomarit tarvitsevat tuekseen päätösten valmistelussa ja ratkaisemisessa asiantuntijajäsenten (insinöörit, luonnontieteilijät) päivittäistä työpanosta, koska ympäristöön ja ympäristöpäästöihin liittyvä lainsäädäntö ja säännökset ovat vaikeaselkoisia. Näiden säännösten tulkinnassa tarvitaan henkilöitä, joilla on kokemusta erilaisten teollisuuslaitosten ja rakentamishankkeiden valvonnasta. Heidän läsnäolonsa koko käsittelyn ajan on tarpeen. Vesi- ja ympäristöasioissa kokoonpano on yleisimmin neljän tuomarin kokoonpano, joista yleensä kaksi ovat asiantuntijatuomareita.

Kyseisten laitosten ympäristöluvuissa voi olla kymmeniä lupamääräyksiä, joiden laatimisessa ja oikeellisuuden arvioimisessa tarvitaan käytännön kokemusta laitosten prosesseista, jota asiantuntijajäsenillä yleensä on aikaisemman työkokemuksensa perusteella. Lupamääräyksiä joudutaan usein muutoksenhakuasteessa muuttamaan tai kirjoittamaan lisää tai poistamaan.

Vesirakentamistakin koskevissa luvissa ja niiden oikeellisuuden harkinnassa tarvitaan teknistä ja luonnontieteellistä asiantuntemusta. Niihin sisältyy useita lupamääräyksiä, joiden muotoilussa tarvitaan erityisesti muutakin kuin juridista osaamista.

Asiantuntijajäsenten tarve ei ole oleellisesti pienempi kuntien luvittamisissa asioissa, jotka koskevat usein louhintaa ja murskausta, eläinsuojatoimintaa tai esim. ojitusta tai sen toimeenpanoa koskevia riitoja. Näissäkin korostuvat usein tekniset ratkaisut ja niiden oikeellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden arviointi.

Riittävän asiantuntemuksen turvaamiseksi riittävän monilta toimialoilta ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten asioiden muutoksenhaku on järkevää keskittää yhteen hallinto-oikeuteen. Näitä toimialoja ovat esim.: teollisuus ja energia, turvetuotanto, louhinta, murskaus ja asfalttiasemat, jäteveden johtaminen ja puhdistamot, moottoriradat, veneiden harjoittelu, ampumaradat, polttonesteiden jakeluasemat, meluilmoitukset ja rakentaminen vesistöön sekä em. koskevat hallintopakkoasiat. Asiantuntijajäsenten hajauttaminen tai vähentäminen johtaa hallinto-oikeuden itsenäisen päätöksenteon vaikeutumiseen ja lisää erilaisten lausuntojen merkitystä ratkaisun tekemisessä.

Vaasan hallinto-oikeuteen tulee vuosittain keskimäärin 700 ympäristö- ja vesitalousasiaa käsittelyyn lukuisilta eri toimialoilta. Ratkaistujen ympäristö- ja vesitalousasioiden määrä on samaa luokkaa kuin vireille tulleiden määrä. Vaasan hallinto-oikeuteen käsittelyyn tulevien ympäristö- ja vesiasioden kokonaismäärä on sen verran vähäinen, että jos ne hajautettaisiin useampaan hallinto-oikeuteen ei riittävän syvää ja laajaa asiantuntijuutta niissä pystytä turvaamaan. Myöskään ympäristö- ja vesiasioden oikeuskäytännön yhdenmukaisuuden lisäämisen näkökulmasta hajauttaminen ei olisi hyväksi.

Ainakin uudistuksen alkuvaiheessa hallinto-oikeuden riittämättömän ympäristönsuojeluasiantuntemuksen seurauksena voisi olla asioiden palauttamisen lisääntyminen. Tämä kuormittaisi entisestään hallintoviranomaisia. Toisaalta hallinto-oikeuden ympäristönsuojeluasiantuntemuksen puute voisi lisätä valitusten määrää korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Asiantuntemuksen riittämättömyys myös saattaisi pidentää valitusten käsittelyaikoja.

Valitusten hajauttamisesta useampaan hallinto-oikeuteen syntyvillä maantieteellisillä vaikutuksilla ei ole olennaista merkitystä, sillä valtaosin valitusten käsittelyprosessi on kirjallista ja käsittelyssä hyödynnetään sähköisiä tietojärjestelmiä.

Edellä todetun johdosta ympäristöministeriö ei kannata ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten valitusten hajauttamista Vaasan hallinto-oikeudesta useampaan hallinto-oikeuteen.

Ympäristöministeriön toimialan lainsäädäntö

Seuraavassa käsitellään ympäristöministeriön toimialan lainsäädäntöä ja mahdollisuuksia sisällyttää lakeihin oikaisuvaatimus- tai valituslupamenettely.

Oikeusministeriö on myös pyytänyt arvioimaan, missä asioissa valitukseen sidottua oikaisua olisi perusteltua muuttaa oikaisuvaatimussääntelyksi. Ympäristöministeriö toteaa, että tälläkään hetkellä ympäristöministeriön toimialan lainsäädännössä ei ole säännöksiä, joissa oikaisu olisi sidottu valitukseen.

Oikeusministeriö on myös pyytänyt arvioimaan sitä, missä asioissa muutoksenhakukielto voisi olla perusteltua muuttaa valituslupasääntelyksi. Tältä osin ympäristöministeriö toteaa, että ympäristöministeriön toimialan lainsäädännössä valituskieltoja on lähinnä asumista koskevassa lainsäädännössä.

Ympäristöministeriön toimivaltaan kuuluva ympäristölainsäädäntö kattaa ympäristönsuojelulainsäädännön, luontoympäristöä koskevan lainsäädännön, alueiden käyttöä ja rakentamista koskevan lainsäädännön sekä asuntolainsäädännön.

Ympäristönsuojelulainsäädäntö

Ympäristönsuojelulainsäädäntö kattaa ympäristönsuojelulain, jätelain, ympäristövahinkojen torjuntaa koskevan lainsäädännön (laki öljyvahinkojen torjunnasta ja laki öljysuojarahastosta, laki Etelämantereen ympäristönsuojelusta (28/1996) ja laki vapaaehtoisesta osallistumisesta ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmään (121/2011).

Oikeusministeriön selvityspyynnössä on lisäksi mainittu laki ympäristönsuojelulainsäädännön voimaannapannosta (113/2000) sekä valtioneuvoston asetus polttomoottoreiden pakokaasu- ja hiukkaspäästöjen rajoittamisesta (844/2004), jotka käydään läpi jäljempänä mainitussa ympäristönsuojelulain uudistuksessa.

Ympäristönsuojelulaki

Ympäristönsuojelulain uudistaminen sisältyy hallitusohjelmaan ja se on kirjattu myös hallituksen lainsäädäntösuunnitelmaan. Uudistuksen yhteydessä tarkastellaan myös lain muutoksenhakusäännösten muutostarpeita. Uudistuksen 1- vaihetta koskeva ehdotus hallituksen esitykseksi on parhailaan lausunnolla. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle kesäkuussa 2013.

Ympäristöministeriö katsoo, että ympäristönsuojelulain muutoksenhakusäännösten mahdolliset muutokset toteutetaan nimenomaan ympäristönsuojelulain uudistamisen yhteydessä siten että kii-
reisimmät muutokset toteutetaan 1- vaiheessa ja muita muutostarpeita arvioidaan hankkeen 2- vai-

heessa, jolloin tulee tarkasteltavaksi myös eri lakien väliset suhteet. Jo tässä oikeusministeriölle annettavassa selvityksessä ympäristöministeriö haluaa tuoda esille seuraavaa ympäristönsuojelulain muutoksenhakujärjestelmästä:

Oikaisuvaatimus

Oikaisuvaatimusjärjestelmää ei tule laajentaa ympäristönsuojelulain mukaisiin menettelyihin nykyistä laajemmin. Ehdotuksessa uudeksi ympäristönsuojelulaiksi oikaisuvaatimusta esitetään suurten laitosten lupamääräysten tarkistamismenettelyyn. Tarpeita oikaisuvaatimuksen käyttöönotolle tätä laajemmin ei uudistustyössä tullut esille. Ympäristönsuojelulaissa ei ole sellaisia summaarisia menettelyitä, joihin oikaisuvaatimus sopisi. Ympäristölupa-asioissa kuuleminen vastakuulemisineen on aikaa vievää ja uusi oikaisuvaihe pidentäisi valitusasian käsittelyä käytännössä useammalla kuukaudella. Myöskään ilmoitusasioihin tai hallintopakkoasioihin oikaisuvaatimusmenettely ei sovellu. Oikaisuvaatimuksen käsittely samassa viranomaisessa johtaisi vain harvoin asian lopputuloksen muuttumiseen, koska erimielisyydet kohdistuvat yleensä lain tulkintaan. Asia- ja kirjoitusvirheen korjaaminen ovat riittäviä keinoja mahdollisten selvien virheiden korjaamiseen.

Valituslupajärjestelmä

Valituslupa ei sovi ympäristönsuojelulain mukaisiin asioihin. Ympäristölupaharkinta on tapauskohtaista, paikalliset olosuhteet huomioon ottavaa harkintaa, joka perustuu joustaviin normeihin ja jota ei voida luontevasti ohjata ennakkopäätöksin. Ympäristölupapäätöksiä tehdään vuosittain noin 1500 - 2000, Vaasan hallinto-oikeus käsittelee niistä 300 ja korkein hallinto-oikeus 100. Hallinto-oikeuden päätökset muuttuivat ympäristölupa-asioissa 29 %:ssa tapauksista, vastaavan luvun ollessa keskimäärin 11 % kaikissa asiaryhmissä. Lisäksi korkein hallinto-oikeus muutti päätösten perusteluita noin 60 %:ssa niistä päätöksistä, joiden lopputulosta ei korkeimmassa hallinto-oikeudessa muutettu. Toisin sanoen vain 10 %:ssa tapauksista päätös tai perustelut eivät muuttuneet.

Jätelaki

Jätelaki tuli voimaan 1.5.2012. Valmistelun aikana selvitettiin myös muutoksenhakua koskevien säännösten ajanmukaisuutta, mutta lakiin tehtyt muutokset olivat suhteellisen pieniä, eivätkä ne koskeneet oikaisumenettelyä eikä muutoksenhakua.

Oikaisuvaatimus

Jätelaissa ei ole oikaisumenettelyä koskevia säännöksiä, mutta jätelain 82 §:n mukainen muistutus kunnan jätemaksua koskevasta päätöksestä vastaa oikaisuvaatimusta. Näihin asioihin muistutusmenettely sopii hyvin, koska päätökset ovat summaarisia ja olosuhteet voivat yksittäistapauksessa muuttua vuodenkin mittaan. Muissa jätelain perusteella tehtävissä päätöksissä ei oikaisumenettelyä ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi.

Valituslupajärjestelmä

Jätelain 83 §:n mukaisesta jätemaksun suorittamista tai siitä tehtyä perustevalitusta koskevasta päätöksestä saa jätelain 137 §:n 4 momentin mukaan hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Laki öljysuojarahastosta

Öljysuojarahastosta maksetaan korvauksia öljyvahingoista ja niiden torjumisesta sekä ympäristön ennallistamisesta aiheutuneista kustannuksista. Lisäksi rahastosta maksetaan korvauksia ja myönne-

tään avustuksia torjuntakaluston hankkimisesta ja torjuntavalmiuden ylläpidosta aiheutuneisiin kustannuksiin.

Lain 27 §:ään sisältyy jo nykyisin oikaisuvaatimusmenettely. Arvioitaessa valituslupajärjestelmän käyttöönottoa on otettava huomioon, että öljysuojarahaston päätöksistä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen harvoin (noin kerran kahdessa vuodessa), minkä vuoksi valituslupajärjestelmän käyttöönotolla näissä asioissa ei juuri ole käytännön vaikutusta tuomioistuinten työmäärään. Se, että kysymys saattaa olla taloudellisesti merkittävistä summista, on myös perusteluna olla ottamatta valituslupamenettelyä käyttöön näissä asioissa.

Lain 2 §:n mukaan rahastosta myönnettäviin harkinnanvaraisiin korvauksiin ja avustuksiin sovelletaan valtionavustuslakia (688/2001), jollei öljysuojarahastolaista muuta johdu. Valtionavustuslain 4-6 lukua sovelletaan soveltuvin osin myös niihin öljysuojarahastosta myönnettäviin korvauksiin, joihin hakijalla on öljysuojarahastolain mukaan oikeus.

Öljysuojarahastolain ja valtionavustuslain muutoksenhakujärjestelmä on samanlainen. Jos valtionavustuslakia ja muita vastaavia korvauksia ja avustuksia koskevia lakeja muutetaan siten, että valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen vaatii luvan, niin siinä tapauksessa saattaisi olla yhdenmukaisuuden vuoksi järkevää ottaa valituslupa käyttöön myös öljysuojarahastolaissa.

Öljyvahinkojen torjuntalaki

Lain 29 §:n mukaan viranomaisen tekemään päätökseen haetaan muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Samassa järjestyksessä haetaan muutosta myös alueen pelastustoimen öljyvahinkojen torjuntasuunnitelman hyväksymistä koskevaan) päätökseen. Lain 30 §:n mukaan torjuntaviranomaisen tekemään päätöksen ei saa hakea muutosta valittamalla 1-7 kohdissa luetelluissa, operatiiviseen toimintaan liittyvissä tapauksissa. Näiden valituskieltojen muuttaminen valitusluviksi ei ole perusteltua. Laissa tarkoitettuja muutoksenhakuja ei ilmeisesti ole ollut lainkaan. Ottaen huomioon jo olemassa olevat 30 §:n rajoitukset, niin valituslupamenettelyn käyttöönotto valitettaessa käytännössä tuskin merkitsisi olennaista muutosta nykytilaan.

Laki Etelämantereen ympäristönsuojelusta

Etelämantereen ympäristönsuojelusta annetun lain 37 § koskee muutoksenhakua. Pykälän mukaan lupaviranomaisen lain nojalla ratkaisemaan lupa-asiaan ja 28 §:ssä tarkoitettua jätehuoltosuunnitelmaa koskevaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla Vaasan hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Lakiin liittyviä lupapäätöksiä tehdään vuosittain yleensä vain 1-2 kappaletta. Päätösten harkinta edellyttää tapauskohtaista harkintaa. Tämän vuoksi oikaisuvaatimusjärjestelmä ei sovellu lain muutoksenhakuun. Jatkomuutoksenhakukielto korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei myöskään näyttäisi olevan lain osalta tarpeen. Etelämantereen ympäristönsuojelusta annetun lain mukaan valitukset on keskitetty Vaasan hallinto-oikeudelle. Koska käytännössä valituksia ei ole tehty, ei valitusten hajauttamisella useampaan hallinto-oikeuteen olisi käytännön merkitystä.

Laki EU-ympäristömerkin myöntämisyjärjestelmästä

Laissa säädetään EU-ympäristömerkistä annetun EU- täytäntöön panemiseksi tarpeellisista asioista. Lain ainoa substanssisäännös koskee Motiva Services Oy:n määräämistä asetuksen mukaiseksi toimitelimeksi Suomessa. Loput pykälät sisältävät viittauksia muihin lakeihin mm. hallintovalituslakiin. EU-ympäristömerkkiä koskevia valituksia ei ole tehty, osaksi siitä syystä, että pohjoismainen Joutsenmerkki on Suomessa suosituampi ja EU-kukkamerkin hakemuksia on tehty melko vähän. Varsin pe-

rusteellisen valmisteluvaiheen vuoksi ei ole todennäköistä, että oikaisumenettelystä olisi hyötyä kar-
sittaessa valituksia. Valituslupamenettelystä ei näin ollen olisi hyötyä korkeimman hallinto-oikeuden
työmäärän kannalta.

Laki vapaaehtoisesta osallistumisesta ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmään

Ns. EMAS-lain (121/2011) mukaan Suomen ympäristökeskus rekisteröi organisaatiot, jotka hakevat
tähän vapaaehtoiseen ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmään. Rekisteröintejä on tehty
tähän mennessä alle 50. Rekisteröinnin epäämisestä tai rekisteristä poistamista koskevaan päätök-
seen voidaan hakea muutosta, mutta tiedossa ei ole, että muutosta olisi yhdessäkään tapauksessa
haettu. Mittatekniikan keskus hyväksy järjestelmän todentajat. Myös tähän päätökseen voidaan ha-
kea muutosta, mutta tiedossa ei ole onko muutosta haettu. Lukumäärä lienee pieni, koska vain orga-
nisaatiot voivat hakea hyväksymistä. Ottaen huomioon muutoksenhaun epätodennäköisyys ja asioi-
den yksilöllinen luonne, muutoksia nykyiseen muutoksenhakujärjestelmään ei liene tarvetta.

Luontoympäristöä koskeva lainsäädäntö

Luontoympäristöä koskeva lainsäädäntö käsittää luonnonsuojelulain, erämaalain, maa-aineslain, ym-
päristövaikutusten arvioinnista annetun lain, maastoliikennelain, ulkoilulain ja vesienhoidon ja me-
renhoidon järjestämisestä.

Oikaisuvaatimusmenettelyn laajentaminen luontoympäristöä koskevaan lainsäädäntöön

Oikaisuvaatimusjärjestelmän koetaan soveltuvan lähtökohtaisesti huonosti luontoympäristölainsä-
dännön nojalla annettavien päätösten muutoksenhakuun. Päätösten ratkaisut edellyttävät usein ta-
pauskohtaista oikeusharkintaa, valitusoikeudet niissä ovat yleensä laajoja ja osa päätöksistä edellyt-
tää nopeaa pääsyä tuomioistuimeen. Joidenkin päätösten osalta laeissa on jo nyt oikaisuvaatimuksen
kaltaisia menettelyjä. Esimerkiksi sille, jota päätös koskee, annetaan huomautuksen myötä tilaisuus
korjata päätöstä koskeva asiantila ennen varsinaisen päätöksen antamista (ulkoilulaki 30a)

Oikaisuvaatimusmenettelyn laajentamista voitaisiin mahdollisesti harkita maastoliikennelain 31 §:n
nojalla myönnettäviä kilpailu- ja harjoituslupia koskevaan muutoksenhakuun. Oikaisuvaatimusmenet-
telyn laajentamisella maastoliikennelakiin voisi olla luvanhakijan oikeusturvan kannalta positiivisia
vaikutuksia ja se voisi vähentää oikeusteitse tapahtuvaa muutoksenhakua.

Valituslupajärjestelmän laajentaminen

Valituslupajärjestelmä soveltuu huonosti luontoympäristöä koskevien lakien muutoksenhakuun. Nii-
den nojalla annettavissa hallintopäätöksissä on kyse yleensä asianosaisen omaisuudensuojan tai elin-
keinon harjoittamisen oikeuden kannalta merkittävistä kysymyksistä. Ratkaisut ovat tapauskohtaisia
ja sisältävät yleensä vaikeita oikeuskysymyksiä. Lukumääräisesti kysymys ei ole suuresta asiaryhmäs-
tä. Jos oikaisuvaatimusmenettely päädytään sisällyttämään maastoliikennelakiin, on lakiin vastaavas-
ti tarkoituksenmukaista lisätä valituslupajärjestelmä.

Maa-aineslaki

Lain 20 ja 21 §:ssä säädetään muutoksenhausta. Lain muutoksenhakumenettelyä tullaan käsittele-
mään ympäristönsuojelulain uudistamisen 2- vaiheessa osana ympäristönsuojelulain, vesilain ja maa-
aineslain lupamenettelyjen päällekkäisyyksien tarkastelua.

Laki ympäristövaikutusten arvioinnista

Muutoksenhausta säädetään YVA-lain 6, 6a, 19 ja 21 §:ssä. Lain 6 § ja 19 § sääntelee muutoksenha-
kua arviointimenettelyn soveltamispäätöksestä, mikä noudattaa hallintolainkäyttölakia. Oikaisuvaat-

timusmenettelyllä ei olisi välttämättä lisäarvoa, sillä ennen päätöksentekoa hankkeesta vastaavalle varataan mahdollisuus tulla kuulluksi. Lain 6a § koskee ympäristöministeriön päätöstä toimivaltaisesta ELYstä ja oikaisuvaatimusmenettely ei juurikaan edistäisi oikeusturvaa eikä siten ole tarpeen. Lain 21 § koskee YM:n päätöstä liittyen maanpuolustustukseen.

Ulkoilulaki

Lain 30a §:ssä tarkoitettu kunnanleirintäalueviranomaisen päätös koskee leirintäalueen määräaikaista sulkemista. Päätös voidaan panna heti täytäntöön valituksesta huolimatta. Ennen sulkemista koskevaa päätöstä leirintäalueviranomaisen on tullut huomauttaa leirintäalueen pitäjää ulkoilulain leirintäaluesäännösten rikkomisesta tai alueella ilmenneistä järjestyshäiriöistä. Syitä, joiden perusteella kunnan leirintäalueviranomaisen voi sulkea määräaikaista leirintäalueen on mm. (19 §) leirintäalueen käyttö siten, että aiheutetaan haittaa tai vaaraa terveydelle, vahingoitetaan luontoa, vaarannetaan liikenneturvallisuutta tai aiheutetaan ympäristön pilaantumista ja roskaamista. Koska leirintäalueen pitäjälle annetaan huomautusten myötä tilaisuus korjata epäkohdat ennen määräaikaista sulkemista koskevaa päätöstä ja laissa on katsottu, että päätös voidaan panna täytäntöön valituksesta huolimatta, ei oikaisuvaatimusmenettely sovellu muutoksenhakuksi kyseiseen päätökseen.

Maastoliikennelaki

Maastoliikennelain muutostarpeiden arviointi on meneillään. Tässä yhteydessä voidaan arvioida oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöönottoa maastoliikennelain 31 §:n mukaisten lupien käsittelyssä.

Jos laissa otettaisiin käyttöön oikaisuvaatimusmenettely on siihen tarkoituksenmukaista sisällyttää vastaavasti valituslupajärjestelmä. Muutoin korkein hallinto-oikeus olisi tosiasiallisesti kolmas muutoksenhakuaste maastoliikennelain 31 §:n mukaisten kilpailu ja harjoituslupien käsittelyssä.

Luonnonsuojelulaki

Oikaisuvaatimusmenettely ei sovi luonnonsuojelulain mukaisiin päätöksiin. Tehtävät hallintopäätökset eivät ole rutiiniluonteisia, vaan aina tapauskohtaisia, vaativaa oikeudellista harkintaa edellyttäviä.

Myöskään valituslupajärjestelmä ei sovellu luonnonsuojelulain mukaisiin asioihin. Hallintopäätöksissä kyse yleensä asianosaisen omaisuudensuojan tai elinkeinon harjoittamisen oikeuden kannalta merkittävistä kysymyksistä. Ratkaisut ovat tapauskohtaisia ja sisältävät vaikeita oikeuskysymyksiä. Kysymyksessä ei myöskään lukumääräisesti ole suuresta asiaryhmästä.

Erämaalaki

Erämaalain mukaisissa hallintopäätöksissä toimivalta ympäristöministeriöllä tai valtioneuvostolla, jolloin oikaisuvaatimusmenettely ei sovellu. Korkein hallinto-oikeus toimii ensimmäisenä muutoksenhakuasteena.

Laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä

Lain nojalla annettavat päätökset koskevat vesienhoitosuunnitelman ja merenhoitosuunnitelman hyväksymistä. Päätökset hyväksytään valtioneuvoston päätöksellä ja niihin haetaan muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Muutoksenhakua lain osalta ei ole tarpeen muuttaa.

Alueidenkäyttöä ja rakentamista koskeva lainsäädäntö

Maankäyttö- ja rakennuslaki

Maankäyttö- ja rakennuslaissa on erityisesti asuntorakentamista varten tapahtuvan kaavoituksen ja lupamenettelyjen jouduttamiseksi otettu käyttöön valituslupajärjestelmä:

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa kaava- tai lupa-asioissa ei valituslupajärjestelmä ollut käytössä ennen 1.3.2007 voimaan tullutta lainmuutosta (1441/2006). Siinä rakennuslupa- ja toimenpidelupaan ja katusuunnitelmaa koskevaan päätökseen liitettiin valituslupajärjestelmä silloin, kun valituksenalaista päätöstä ei ole muutettu hallinto-oikeudessa.

Valituslupajärjestelmää laajennettiin 1.1.2009 voimaan tulleella muutoksella (1129/2008). Sen piiriin tulivat hallinto-oikeuden päätökset, jotka koskevat oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella olevaa asemakaavaa ja jolla ei ole muutettu valituksen kohteena ollutta viranomaisen päätöstä tai valitus on jätetty tutkimatta. Samalla valituslupajärjestelmä ulotettiin koskemaan myös suunnittelutarveratkaisuja ja poikkeamispäätöksiä, kun valitusta ei ole jätetty tutkimatta tai valituksenalaista päätöstä ei ole kumottu.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kunnan viranhaltijan päätökseen asiassa, joka kunnan rakennusvalvontaviranomaiselta tai muulta kunnan viranomaiselta on siirretty hänen ratkaistavakseen, ei saa hakea muutosta valittamalla. Päätökseen tyytymättömällä on oikeus tehdä oikaisuvaatimus asianomaiselle viranomaiselle.

Ympäristöministeriö on hallitusohjelman mukaisesti käynnistänyt maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisarvioinnin. Arviointi valmistuu vuoden 2013 loppuun mennessä. Tässä yhteydessä arvioidaan myös lain muutoksenhakujärjestelmän toimivuus.

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisarvioinnin tässä vaiheessa ei ole perusteltua laajentaa lain oikaisuvaatimus- ja valituslupamenettelyjä. Asiaan on tarvittaessa syytä palata arvioinnin valmistuttua.

Laki rakennusperinnön suojelemisesta

Rakennuksen suojelua koskevaan ELY:n päätökseen haetaan muutosta ympäristöministeriöltä. Valituslupamenettely ei ole mahdollinen, koska korkein hallinto-oikeus on ainoa tuomioistuin valitusviranomaisena. Vaarantamiskieltoa koskevaan ELY:n päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Näiden päätösten osalta ympäristöministeriö ehdottaa valituslupan käyttöönottoa. (liitteenä säännösehdotus)

Etuostolaki

Kunnan etuosto-oikeuden käyttämisestä kiinteistön kaupassa päättää kunnanhallitus. Etuosto on menettelynä harvoin käytetty ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen päätyvien valitusten määrä on vähäinen. Etuoston käyttäminen on kiinteistön kaupan osapuolten kannalta erityisen merkittävä toimenpide. Näistä syistä valituslupajärjestelmän laajentaminen etuosto-oikeuden käyttämisestä koskevaan päätökseen ei ole perusteltua. Etuosto-oikeuden käyttämättä jättämistä koskevasta päätöksestä ei voida valittaa.

Laki kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta

Kunnossa- ja puhtaanapitolain mukaisiin päätöksiin haetaan osaan muutosta kuntalain mukaisesti, jolloin oikaisuvaatimus on käytössä ja osaan hallintolainkäyttölain mukaisesti. Valituslupajärjestelmän käyttöönotto tämän lain mukaisiin päätöksiin liittyen on perusteltua. (liitteenä säännösehdotus)

Laki eräiden rakennustuotteiden hyväksynnästä

Hallituksen esitys laiksi eräiden rakennustuotteiden hyväksynnästä on parhaillaan eduskunnassa käsiteltävänä. Hallituksen esitykseen sisältyy sekä oikaisuvaatimusmenettely että valituslupajärjestelmä valitettaessa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Laki rakennuksen energiatodistuksesta

Hallituksen esitys energiatodistuslaiksi on parhaillaan eduskunnassa käsiteltävänä ja siihen sisältyy oikaisuvaatimusmenettely. Valituslupajärjestelmä ei sovellu energiatodistusasioihin.

Asumista koskeva lainsäädäntö

Asuntotuotannon valtioneuvostolainsäädäntö

Asumisen toimialalla on 18 eri lakia, jotka koskevat erilaisia asuntotuotannon valtioneuvostolainia. Tukea koskevista Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARAn, Valtiokonttorin ja kuntien päätöksistä voi tällä hetkellä valittaa vapaasti hallinto-oikeuksiin ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Poikkeuksena ovat tukien myöntämistä tai epäämistä koskevat päätökset, joista ei voi valittaa lainkaan, sillä kenelläkään ei ole subjektiivista oikeutta ko. tukiin vaan niiden saaminen on viranomaisten harkinnassa ja määrärahasidonnaista (ks. HE 237/1998).

Kaikkiin lakeihin sisältyy jo oikaisuvaatimusmenettely, eikä laeissa ole vain johonkin hallinto-oikeuteen keskitettyjä asioita. Siksi lakeja ehdotetaan muutettavaksi vain siten, että muutoksenhaussa otettaisiin käyttöön valituslupajärjestelmä jatkovalitettaessa hallinto-oikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tällainen muutos olisi linjassa oikeusministeriön 19.10.2012 järjestämässä valtioneuvostokokouksessa sovitun kanssa.

Seuraavia lakeja ehdotetaan muutettaviksi niin, että jatkovalittaminen hallinto-oikeuksista korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäisi valituslupan myöntämistä:

- valtion myöntämiä aravalainoja, korkotukilainoja ja avustuksia koskevat lait, joissa on tällä hetkellä vapaa valitusoikeus, tuensaajana on yhteisö eikä tukien lakkauttamis- ja takaisinperintäpäätöksiin sisälly tuensaajia erityisesti sanktioivia toimenpiteitä aravalaki (1189/1993) 39 §, aravarajoituslaki (1190/1993) 21 §, laki aravalainojen lainaehto- ja määräaika- ja muuttamisesta eräissä tapauksissa (1023/2002) 12 §, laki avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi (1281/2004) 13 §, laki eräiden vuokratulolainojen lainaehto- ja ilmoitusperusteisesta muuttamisesta (511/2005) 6 §, laki vuokra- ja asumisoikeustaloyhteisöjen talouden tervehtyttämisen avustuksista (1030/2008) 8 §, laki vuokra-asuntojen korkotukilainalla rahoitettujen asuntojen vapautumisesta käyttörajoituksista (291/2005) 6 § sekä laki vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta (604/2001) 41 ja 43 §
- lait, joissa on jo käytössä valituslupamenettely osassa päätöksiä, valituslupa ulotettaisiin nyt koskemaan kaikkia päätöksiä (tuensaajana on yhteisö ja tuensaajalle voidaan määrätä seuraamusmaksu) laki korkotuesta vuokra-asuntojen rakentamislainoille vuosina 2009 ja 2010 rakennusalan työllisyyden edistämiseksi (176/2009) 22 §, laki valtioneuvostokautesta aravalainojen takaisinmaksamiseksi (868/2008) 16 § ja laki vuokra-asuntojen rakentamislainojen valtioneuvostokautesta (856/2008) 17 §
- valituslupamenettely ulotettaisiin myös seuraaviin lakeihin, joissa tuensaajana on yksityis-henkilö ja/tai väärinkäytöstapauksissa tuki voidaan periä takaisin enintään viisinkertaisena laki asunto-osakeyhtiötalolainojen korkotuesta (205/1996) 12 §, laki oman asunnon hankintaan myönnettävien lainojen korkotuesta (639/1982) 11 a §, laki omistusasuntolainojen korkotuesta (1204/1993) 14 § ja laki omistusasuntolainojen valtioneuvostokautesta (204/1996) 16 §

Seuraavia lakeja ei ehdoteta muutettaviksi:

- laki kunnille asuntoalueiden hankkimiseksi myönnettävästä korkotuesta (65/1972) 13 §; lakia ei enää sovelleta
- laki vuokralolainojen lainahtojen muuttamisesta (1186/1990) 9 §; laissa on valituskielto kaikista päätöksistä
- laki yhtiöjärjestykseen perustuvasta kunnan lunastusoikeudesta ja osakkeiden enimmäishinnoista (235/1991) 19 §; lakia ei sovelleta Helsingissä eikä Kuntaliitolta saatujen tietojen mukaan muissakaan Suomen kunnissa

Laki asumisoikeusasunnoista

Lisäksi asumisen toimialalle kuuluu asumisoikeusasunnoista annettu laki (650/1990), jossa ei ole kyse tukijärjestelmän vaan tietyn asumismuodon sääntelystä. Lain 53–54 a §:n mukaan kuntien ja ARAn päätöksistä voi pääsääntöisesti valittaa vapaasti KHO:een asti. Asumisoikeuden saajaksi hyväksymistä koskeviin kunnan päätöksiin voi kuitenkin lain 54 §:n mukaan hakea muutosta valittamalla vain tietty edellytyksin ja tällöinkin jatkomuutoksenhaku KHO:een on kielletty.

Myös asumisoikeuslakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että jatkovalittaminen hallinto-oikeuksista KHO:een edellyttäisi valitusluvan myöntämistä. Lain 54 §:n jatkovalituskielto jätettäisiin ennalleen eikä sitä muutettaisi valitusluvaksi, sillä asunnonhakijan kannalta ja asuntojen tyhjillään olon estämiseksi on tärkeää saada asiassa mahdollisimman nopeasti lainvoimainen päätös (ks. HE 237/1998).

Ympäristöministeriö toivoo, että lakiehdotuksista kootusta hallituksen esityksestä järjestettäisiin laaja kuulemiskierros, jossa pyydetäisiin lausunnot mm. kaikilta merkittäviltä tuensaajatahoilta.

Vaikutusten arviointi

Oikeusministeriö on kirjeessään edellyttänyt, että säännösmuutoksia koskevien ehdotusten vaikutuksia arvioidaan. Ympäristöministeriö ehdottaa edellä todetun mukaisesti muutoksia säädöksiin siten, että niissä otettaisiin käyttöön valituslupajärjestelmä. Ympäristöministeriö arvioi, että säädösmuutosten vaikutukset ovat käytännössä vähäiset sekä hallinto- että valitusviranomaisten (käytännössä korkein hallinto-oikeus) tehtäviin. Muutoksilla ei arvioida olevan olennaisia vaikutuksia myöskään muutosta hakeneiden kansalaisten ja yritysten asemaan, sillä säännösten piiriin kuuluvissa asioissa valitusten määrät ovat vähäiset.

Kansliapäällikkö


Hannele Pokka

Lainsäädäntöjohtaja


Riitta Rönn

LIITTEET 1 ja 2 ehdotukset säädösmuutoksiksi