

**VALITUSLUPAJÄRJESTELMÄN LAAJENTAMISMAHDOLLISUUKSISTA
YMPÄRISTÖASIOISSA**

TAUSTASELVITYS YMPÄRISTÖMINISTERIÖLLE

8.3.2015

Kimmo Malin

1	Johdanto	3
2	Yleistä valitusluvasta	6
3	Valituslupajärjestelmän käyttöalan rajoitteista	8
3.1	Ylikansalliset oikeudelliset vaatimukset valituslupajärjestelmälle	8
3.2	Perustuslailliset vaatimukset valituslupajärjestelmälle	10
4	Valituslupajärjestelmän kehittymisestä ympäristöllisissä asioissa	16
4.1	Valituslupajärjestelmän historia ja nykytila ympäristöasioissa.....	16
4.2	Tulevat valituslupaa koskevat ympäristölliset lainsäädäntömuutokset	20
5	Valituslupajärjestelmään siirtyminen ympäristöasioissa	25
5.1	Voimassaoleva muutoksenhakusääntely vesi- ja ympäristönsuojeluasioissa.....	25
5.2	Valitusluvan käyttöönoton laajuus	27
5.3	Alemmanasteisen muutoksenhaun laadun varmistus	30
6	Tulevaisuutta silmällä pitäen	31
	Lähteet.....	34

1 Johdanto

Hallinnollisen muutoksenhakujärjestelmän kehittäminen ja prosessien sujuvoittaminen voidaan jakaa kahteen eri osaan. Muutoksenhakujärjestelmää voidaan kehittää yhtäältä lainkäytön ulkopuolella ennen tuomioistuinmenettelyä ja toisaalta lainkäytön sisäisesti.

Prosessien sujuvoittamiseen tähtäävistä lainkäytön ulkopuolisista kehittämismahdollisuuksista voidaan nostaa esiin muutoksenhakua edeltävän vaiheen kehittäminen. Hallinnon muutoksenhakujärjestelmä on aina väistämättä alisteinen hallinnolle siinä mielessä, että muutoksenhaku on sidoksissa hallinnon toimintaan. Täten muutoksenhaun kehittämisessä painopisteen tulisi olla muutoksenhakua edeltävän vaiheen laadun kehittämisessä. Tavoiteltavin keino tehostaa muutoksenhakumenettelyä ja lyhentää asioiden käsittelyaikoja on järjestää tilanne sellaiseksi, jossa asioita ei ylipäättäen tarvitse viedä tuomioistuimeen. Tämä ei tarkoita muutoksenhaun rajoittamista vaan järjestelmän kehittämistä siihen suuntaan, jossa muutoksenhaun tarve vähenee.

Lienee väistämättä selvää, että hallinnon toimintaa kehittämällä ei voida poistaa kaikkia muutoksenhakuja. Ensinnäkin on olemassa tilanteita, joissa on olemassa aito oikeussuojan tarve ja joissa hallinto syystä tai toisesta epäonnistuu päätöksenteossaan tavalla, joka edellyttää asianosaiselta muutoksenhakua. Toiseksi, vaikka hallinnon toimintaa kehittäisi kuinka paljon tahansa, on aina olemassa joukko tahoja, jotka haluavat saattaa asiansa muutoksenhakuelimien ratkaistavaksi.

Toinen lainkäytön ulkopuolinen prosessin kehittämismahdollisuus on panostaa lainkäyttöä edeltäviin oikeussuojakeinoihin. Muutoksenhakujärjestelmän kehittämisessä tämä on ollutkin keskeinen kehityssuunta, joka näkyy erityisesti oikaisuvaatimusmenettelyn laajemmassa käyttöönotossa.¹ Tällöin ensiasteen muutoksenhaku ei tapahdukaan tuomioistuimessa vaan hallinnon sisällä. Järjestelmää kehitettäessä on korostettu oikaisuvaatimusmenettelyn merkitystä asioiden kokonaiskeston lyhentäjänä sekä oikaisuvaatimusmenettelyn oikeusturvaa paranta-

¹ Oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöalan laajentaminen on ollut hallinnon oikeussuojajärjestelmän kehittämisessä keskeisellä sijalla jo vuosikymmenten ajan. Ks. KM 1973:114, KM 1981:64, KM 1985:48, HE 143/1993 vp, HE 192/1994 vp, HE 226/2009 vp, HE 230/2014 vp.

vaa vaikutusta. Erityisesti oikeusturvaa parantavaan elementtiin voidaan kuitenkin suhtautua suurella varauksella, sillä empiiristä evidenssiä tästä ei ole systemaattisesti kerätty.²

Lainkäytön ulkoisen järjestelmän kehittämisen lisäksi voidaan pyrkiä parantamaan lainkäytön sisäistä järjestelmää. Kehittäminen saattaa paitsi sujuvoittaa prosessia, mutta myös väärin toteutettuna heikentää oikeusturvaa. Tärkeää olisikin löytää sujuvoittamiskeinoja, jotka myös saattaisivat parantaa oikeusturvaa ainakin joiltain osin.³ Huomattavaa on, että asioiden joutuisa käsittely on myös keskeinen osa tehokkaasti toimivaa oikeusturvajärjestelmää.

Pyrkimys asioiden käsittelyn nopeuttamiseen näkyekin oikeudenhoidon politiikkalohkoilla. Esimerkiksi valtion talousarvioesityksessä todetaan:

Jotta oikeudenkäynnit eivät pitkittyisi, on tärkeää, että voimavarat on kohdennettu oikein tuomioistuimille ja niitä käytetään tehokkaasti. Keskimääräiset käsittelyajat ovat tuomioistuimissa kohtuulliset, mutta osa oikeudenkäynneistä kestää liian pitkään. Oikeusturvan yhtäläisen saatavuuden kannalta on tärkeää, että yksikkökohtaiset käsittelyajat eivät samantyyppisissä asioissa poikkea merkittävästi koko maan keskiarvosta ja että oikeudenkäynnin kokonaiskesto on kohtuullinen. Kokonaiskäsittelyajasta tulee ottaa vastuu asian käsittelyn kaikissa vaiheissa muun muassa seuraamalla erityisesti kussakin tuomioistuinasteessa yli vuoden viipyneitä asioita ja edistämällä niiden nopeaa käsittelyä.⁴

Tärkeää onkin tunnistaa ne elementit, joilla muutoksenhakumenettelyä on mahdollista sujuvoittaa. Erääksi keskeisimmistä kehittämiskohteista voi nostaa prosessuaalisten säännösten sisäisen koherenssin. Mitä ennakoitavampia ja johdonmukaisempia ovat säännökset ja mitä kaavamaisempia ovat muutoksenhakumenettelyt, sitä tehokkaammin asia saadaan muutoksenhakuvaiheessa käsiteltyä. Kaavamaisemmat menettelyt jättävät kuitenkin vähemmän tilanekohtaista harkinnanvaraa ja saattavat tässä mielessä heikentää järjestelmän oikeudenmukaisuutta. Prosessuaalisten säännösten johdonmukaisuus ja ennakoitavuus kuitenkin pienentää

² Esimerkiksi hallituksen esityksessä HE 230/2014 vp, s. 24 on tarkasteltu asevelvollisuuslain mukaisten oikaisuvaatimusten hyväksymistä lukujen valossa, mutta näiden lukujen yleistettävyyys suureen oikaisuvaatimusmassaan muilla hallinnon lohkoilla lienee kyseenalainen.

³ Perustuslakivaliokunta painottaa hallituksen vuosikertomuksesta antamassaan lausunnossa (20/2014 vp, s. 3), että taloudellisesti vaikeissakin olosuhteissa tulee huolehtia myös oikeudenhoidon laadun kehittämisestä. Oikeudenhoidon rakenteita, käsittelyketjuja, toimintaprosesseja ja työtapoja tulee kehittää ja pyrkiä löytämään tapoja, joilla oikeuslaitos pystyy tuottamaan oikeita päätöksiä nykyistä joutuisammin ja kustannustehokkaammin.

⁴ Valtion talousarvioesitys 2015, yksityiskohtaiset perustelut, 10. Tuomioistuimet ja oikeusapu.

todennäköisyyttä siitä, että tuomioistuin joutuu kiinnittämään paljon resursseja ratkaisun ai-neellisen lopputuloksen kannalta epäolennaisiin seikkoihin.

Lainkäytön sisäisen kehittämisen trendinä on ollut käsittelyasteiden rajaaminen. Tämä rajaa-minen voi tapahtua asettamalla valituskielto tai rajaamalla jatkomuutoksenhakumahdollisuut-ta siten, että muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää korkeimman hallinto-oikeuden myöntämää valituslupaa. Viime aikoina käsittelyasteiden rajaaminen on tapahtunut ennen kaikkea valituslupajärjestelmällä, sillä perusoikeudellisista syistä ehdottomiin valitus-kieltoihin on suhtauduttu kielteisesti.⁵ Valitusluvan käyttöönotto on lyhentänyt asioiden käsit-telynopeutta järjestelmän yläpäästä ja sitä kautta sujuvoittanut hallintolainkäyttöä.

Pääsääntönä hallinnon muutoksenhakujärjestelmässä on ollut, että hallinto-oikeuden päätök-sen on voinut hakea muutosta korkeimmasta hallinto-oikeudesta ilman, että muutoksenhakua olisi rajattu erityisillä jatkomuutoksenhakulupamenettelyillä.⁶ Lainsäädännössä on kuitenkin yhä enemmän siirrytty siihen, että jatkomuutoksenhaku KHO:een edellyttää valituslupaa. Ky-seessä on ollut tietoinen valinta, jolla on haluttu keventää ylimmän muutoksenhakuasteen työtaakkaa, muokata KHO:tta enemmän prejudikaattituomioistuimen suuntaan sekä lyhentää asioiden käsittelynopeutta.⁷ Esimerkiksi oikeusministeriön Oikeudenhoidon uudistamisohjel-massa vuosille 2013–2025 todetaan:

Korkeimman hallinto-oikeuden toimintaa tulee kehittää laajentamalla valituslupajär-jestelmä pääsäännöksi, josta on vain välttämättömiä poikkeuksia, ja yhdenmukaista-malla valitusluvan myöntämisen perusteita sekä ohjaamalla valitustie pääsäännön mu-kaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen alueellisten hallintotuomioistuinten tai erityis-tuomioistuinten kautta, erityistapauksia kuten Keskusverolautakunnan ennakkoratkai-suja lukuun ottamatta. Tähän liittyen selvitetään myös mahdollisuus tarkistaa Ahve-nanmaan itsehallintolain 25 §:n sääntelyä asiasta. Valituslupajärjestelmän käyttöalan laajentaminen mahdollistaa korkeimman hallinto-oikeuden keskittymisen tärkeimpiin

⁵ Laajemmassa mittakaavassa valituslupajärjestelmä KHO:een on otettu käyttöön vuonna 1968 vähäisiksi tarkoi-tetuissa veroasioissa asioiden ruuhkaantumisen vähentämiseksi. Tämän jälkeen säännöksiin on tehty useita muu-toksia lukuisin osittaisuudistuksin. Verotuksen muutoksenhakujärjestelmää uudistettaessa vuonna 1994 valitus-lupamenettely otettiin käyttöön varsin laajasti. Järjestelmästä monimutkaisen tehneestä asian laatuun ja häviöar-voon perustuvasta valituslupajärjestelmästä siirryttiin yleiseen valituslupamenettelyyn haettaessa muutosta lää-ninoikeuden veroasioissa antamiin päätöksiin. Ks. HE 143/1993 vp, kohta 2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset, *Hallberg ym.* 1997, s. 163.

⁶ Ks. *Mäenpää* 2007, s. 171.

⁷ Ks. kattavasti valituslupajärjestelmän taustasta ja tavoitteista *Halila* DL 2013.

ja vaativampiin oikeuskysymyksiin sekä oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaamiseen. Lisäksi asioissa, joilla on vain vähäinen merkitys, tulee harkita valituskieltoa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.⁸

Tämän selvityksen tavoitteena on kartoittaa, *voitaisiinko valituslupajärjestelmää laajentaa ympäristöasioissa, erityisesti ympäristönsuojelulain (527/2014) ja vesilain (587/2011) mukaisissa asioissa.* Tavoitteena on selvittää, *mitkä ovat ne kriittiset kohdat, joihin valituslupajärjestelmää laajennettaessa näissä asioissa erityisesti tulisi kiinnittää huomiota.*

2 Yleistä valitusluvasta

Yleissäännös valitusluvasta hallintolainkäytössä löytyy hallintolainkäyttölain (586/1996, HLL) 13 §:stä:

Laissa säädetään erikseen siitä, milloin 7–9 §:ssä tarkoitetun viranomaisen päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla tai milloin valittamiseen korkeimmalle hallinto-oikeudelle tarvitaan valituslupa.

Kun muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen tarvitaan muun lain mukaan valituslupa, lupa on myönnettävä, jos:

- 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi;
- 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai
- 3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

⁸ Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025, s. 30.

Lainsäädännön lähtökohta siis on, että valitusluvan tarpeesta tulee säätää erikseen. Valituslupajärjestelmän sovellettavuutta on lainsäädännössä saatettu rajoittaa yhtäältä säätämällä luvantarpeesta tai toisaalta luvanmyöntämisperusteista kulloisessakin tilanteessa erikseen valittulla tavalla.

Luvantarve voi olla sidottu osaan tietyn lain mukaisista asioista tai kaikkiin tietyn lain mukaisiin asioihin. Myös muitakin vaihtoehtoja on. Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) valitusluvan tarve on sidottu hallintotuomioistuimen päätöksen lopputulokseen joko ainoana kriteerinä tai yhdistettynä johonkin muuhun kriteeriin. Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) 190.3. §:n mukaan kunnan viranomaisen suunnittelutarveasiassa tekemää 137 §:n mukaista päätöstä, poikkeamispäätöstä, rakennuslupaa, toimenpidelupaa ja katusuunnitelmaa koskevassa asiassa hallinto-oikeuden päätökseen, jolla valitus on jätetty tutkimatta tai jolla ei ole muutettu valituksen kohteena ollutta viranomaisen päätöstä, saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusluvan myöntämisen edellytyksiä on saatettu lainsäädännössä rajoittaa koskemaan ainoastaan tiettyä luvanmyöntämisperustetta. Tällaisesta järjestelmästä on säädetty pääosin maaliskuun 2015 loppuun voimassa olevan sosiaalihuoltolain (710/1982) 49.3 §:ssä. Lainkohdan mukaan toimeentulotukiasioissa muutoksenhaku on rajattu ainoastaan prejudikaattiperusteeseen. Uudessa sosiaalihuoltolaissa (1301/2014) valituslupajärjestelmä laajenee koskemaan myös sellaisia asioita, joissa aikaisemmin oli voimassa valituskielto. Uuden lain mukaisesti valituslupa voidaan myöntää kaikille HLL:n mukaisilla valitusperusteilla.

Ulkomaalaislaissa (301/2004 vp, UML) on omat, jossakin määrin hallintolainkäyttölaista poikkeavat valitusluvan myöntämiskriteerit (UML 196 §). Verotusmenettelystä annetussa laissa (1558/1995, VML) on niin ikään oma säännös valitusluvan myöntämisen edellytyksistä (VML 70 §), mutta veroasioissa siirytään noudattamaan hallintolainkäyttölain säännöksiä.

Korkeimmalla hallinto-oikeudella ei ole harkintavaltaa valitusluvan myöntämisessä, mikäli oikeudelliset edellytykset valitusluvan myöntämiselle täyttyvät. Näiltä osin valituslupajärjestelmä poikkeaa järjestelmästä, joka on käytössä yleisessä lainkäytössä.⁹

⁹ HE 230/2014 vp, s. 32–33.

Jos valituslupajärjestelmää halutaan laajentaa, on kiinnitettävä huomiota laajentamisen oikeudellisiin reunaehtoihin. Yhtäältä on kiinnitettävä huomiota ylikansallisiin oikeudellisiin vaatimuksiin, jotka saattavat vaikuttaa valituslupajärjestelmän käyttöönottoon ja toisaalta kansallisiin oikeudellisiin vaatimuksiin.

3 Valituslupajärjestelmän käyttöalan rajoitteista

3.1 Ylikansalliset oikeudelliset vaatimukset valituslupajärjestelmälle

Suomi on sitoutunut ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn yleissopimukseen eli Euroopan ihmisoikeussopimukseen (SopS 19/1990, EIS). Sopimus asettaa tiettyjä vaatimuksia oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille myös hallintoprosessissa. Sopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä.

Mikäli edellä mainituista yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista päättää ensi vaiheessa hallintoviranomainen, on yksilöllä oikeus saada asia vireille tuomioistuinmenettelyssä. Hallintoviranomaisen päätökseen pitää toisin sanoen olla muutoksenhakumahdollisuus. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) käytännön mukaan jatkomuutoksenhaun rajoittaminen ei ole vastoin EIS:n vaatimuksia oikeusturvan saatavuudesta ja käytettävissä olevan oikeuskeinon tehokkuudesta.¹⁰ Jatkovalitusmahdollisuuden tarpeellisuutta arvioitaessa ratkaisevaa on kiinnittää huomiota prosessin erityispiirteisiin ja prosessikokonaisuuteen.¹¹

EU-oikeudellisella tasolla merkitystä on erityisesti Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 19 artiklalla, jonka mukaan jäsenvaltiot säätävät tarvittavista muutoksenhakeinoista tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla. Vastaavasti Eu-

¹⁰ Hallberg 2010, Oikeusturva.

¹¹ Ratkaisussa Meftah and others v. France (26.7.2002) EIT toteaa: "The Court also reiterates that Article 6 of the Convention does not compel the Contracting States to set up courts of appeal or of cassation. The manner in which Article 6 § 1 applies to courts of appeal or of cassation depends on the special features of the proceedings concerned and account must be taken of the entirety of the proceedings conducted in the domestic legal order and the Court of Cassation's role in them."

roopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa määrätään oikeudesta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen:

Jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa.

Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, joka on etukäteen laillisesti perustettu. Jokaisella on oltava mahdollisuus saada neuvoja ja antaa toisen henkilön puolustaa ja edustaa itseään.

Maksutonta oikeusapua annetaan vähävaraisille, jos tällainen apu on tarpeen, jotta asianomainen voisi tehokkaasti käyttää oikeutta saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Artikla on suurelta osin rinnasteinen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan. Perusoikeuskirjan artikla ei rajoitu kuitenkaan ainoastaan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan soveltamisalaan kuuluviin asioihin. EU-oikeus täten täydentää oikeusturvaa sekä ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan soveltamisalaan kuuluvissa että sen ulkopuolelle jäävissä asioissa.

Kansalaisyhteisöoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevasta kansainvälisestä yleissopimuksesta (SopS 8/1976, KP-sopimus) aiheutuu myös vaatimuksia hallinto-oikeudelliselle muutoksenhakujärjestelmälle, mutta nämä velvoitteet eivät ole laajempia kuin ihmisoikeussopimuksen tai EU-oikeuden vaatimukset.

Yleisten hallintoprosessuaalista muutoksenhakua sääntelevien ylikansallisten sopimusten lisäksi ympäristöasioiden muutoksenhakua koskee oma erityinen kansainvälisoikeudellinen sopimus. Tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehty yleissopimus (SopS 122/2004, Århusin sopimus) asettaa tiettyjä muutoksenhakuun liittyviä ympäristöoikeudellisia velvoitteita. Sopimuksen 9 artiklan 1 kappaleen mukaan kukin sopimuspuoli varmistaa kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti, että niillä, jotka kuuluvat yleisöön, jota asia koskee, ja

a) joiden etua asia riittävästi koskee, tai vaihtoehtoisesti

b) jotka väittävät oikeuksiensa heikentyvän, jos sopimuspuolen hallintolainkäyttöä koskevassa säännöstössä niin edellytetään,

on mahdollisuus saattaa tuomioistuimessa ja/tai muussa laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä käsiteltäväksi minkä tahansa 6 artiklan määräysten soveltamisalaan kuuluvan päätöksen, toimen tai laiminlyönnin asiasisällön tai niihin liittyvien menettelyjen laillisuus sekä vastaavasti muiden tämän yleissopimuksen asiaankuuluvien määräysten soveltamisalaan kuuluvan päätöksen, toimen tai laiminlyönnin asiasisällön tai niihin liittyvien menettelyjen laillisuus uudelleen tutkittavaksi kansallisen lainsäädännön määräysten mukaisesti ja rajoittamatta tämän artiklan 3 kappaleen soveltamista.

Århusin sopimuksen velvoitteilla on merkitys lähinnä ensi vaiheen muutoksenhaussa, sillä järjestelmä korostaa pääsyä tuomioistuimeen, ei enää oikeutta jatkomuutoksenhakuun. Koska valitusluvassa ei ole edes kysymys ehdottomasta prosessiin pääsyn esteestä, vaan tuomioistuimella on säädettyjen edellytysten täytyessä mahdollisuus ottaa asia käsiteltäväkseen, ei Århusin sopimuksella ole ratkaisevaa merkitystä arvioitaessa valitusluvan soveltuvuutta ympäristöasioihin.

Yhteenvedona voidaan todeta, että ylikansallisista velvoitteista ei aiheudu merkittäviä rajoitteita valituslupajärjestelmän käyttöönotolle ympäristöasioissa. Ratkaisevaa onkin tarkastella kansallisen tason säännösten merkitystä.

3.2 Perustuslailliset vaatimukset valituslupajärjestelmälle

Kansallisella tasolla valituslupajärjestelmää tulee tarkastella perustuslain (731/1999, PL) näkökulmasta. Valituslupajärjestelmän kannalta keskeisin perusoikeus on perustuslain 21.1 §, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Valitusluvan käyttöön otossa on kyse tämän perusoikeuden rajoittamisesta ja tässä rajoittamisessa on otettava huomioon perusoikeuksien yleiset rajoittamisedellytykset.¹² Rajoitus tulee toteuttaa lakisääteisesti (PL 21.2 §). Rajoituksen tulee olla täsmällinen ja tarkkarajainen. Rajoituksen tulee täyttää hyväksyttävyyssvaatimus. Perusoikeuden ydinalueelle ulottuva rajoitus ei ole mahdollinen. Perusoikeuden rajoittaminen edellyttää suhteellisuusperiaatteen noudattamista. Tämä tarkoittaa, että oikeusturvan rajoituksen tulee olla oikeassa suhteessa sekä perusoikeuden keskeiseen sisältöön että rajoituksella tavoiteltavaan päämäärään eikä vaihtoehtoista tapaa tavoitteen toteuttamiseksi ole olemassa. Perusoikeutta rajoitettaessa on lisäksi huolehdittava riittävistä oikeusturvajärjestelyistä. Rajoitukset eivät myöskään saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.¹³

Merkittävimmin edellä mainitut perusoikeuksien rajoittamiskriteerit tulevat esiin arvioitaessa valituskiellon asettamisen mahdollisuutta, valituslupajärjestelmässä niiden merkitys on vähäisempi. Tämä johtuu siitä, että valituslupa ei oikeudellisena ilmiönä ole niin ehdoton kuin valituskielto olisi, sillä valituslupa mahdollistaa kuitenkin pääsyn tuomioistuimeen, vaikkakin tuolle pääsyyllä on asetettu rajoitteita. Perustuslakivaliokunnan yleisen lainkäytön puolella ottamaa kantaa noudattaen kyse ei ole muutoksenhakuoikeuden rajoituksesta, sillä valituslupajärjestelmä toimii samalla tavoin kuin jatkokäsittelylupajärjestelmä hovioikeudessa. Kaikista valituslupajärjestelmän piiriin kuuluvista asioista on sinänsä mahdollisuus valittaa, aivan kuten kaikista käräjäoikeuden ratkaisuksista saa valittaa hovioikeuteen vaikka käytössä onkin jatkokäsittelylupa.¹⁴

Perustuslakivaliokunta on arvioinut valituslupajärjestelmää oikeusturvasäännöksen näkökulmasta. Perustuslakivaliokunnan valituslupaa koskeva käytäntö oli pitkän aikaa varsin vakiintunut. Lausunnoissaan valiokunta totesi useaan kertaan, että valituslupajärjestelmä on hallintolainkäytössä poikkeuksellinen järjestely ja että järjestelmän laajentamiseen tulee suhtautua pidättyvästi.¹⁵ Valiokunta kuitenkin katsoi, että valitusluvalla on ollut mahdollista vähentää asiaratkaisuun johtavia valituksia korkeimpaan hallinto-oikeuteen sellaisissa asiaryhmissä,

¹² Ks. *Mäenpää* 2007, s. 162.

¹³ PeVM 25/1994 vp, s. 4–5. Ks. tarkemmin esim. *Viljanen* 2011, Yleinen osa, 3 Perusoikeuksien rajoittaminen.

¹⁴ Ks. PeVL 4/2010 vp, kohta Jatkokäsittelylupa. Perustuslakivaliokunta nimenomaisesti toteaa, että hovioikeudessa käytössä oleva jatkokäsittelylupajärjestelmä ei rajoita muutoksenhakuoikeutta, sillä kaikista käräjäoikeuden ratkaisuksista saa valittaa hovioikeuteen. Ks. myös PeVL 59/2014 vp.

¹⁵ Ks. esim. PeVL 33/2008 vp, s. 2 ja PeVL 48/2010 vp, s. 5.

joissa korkeinta hallinto-oikeutta edeltäviä muutoksenhakukeinoja on voitu useimmissa tapauksissa pitää oikeusturvan kannalta riittävinä.¹⁶

Valiokunta arvioi valituslupajärjestelmää erityisesti suhteellisuusperiaatteen kannalta. Tässä arvioinnissa valiokunta kiinnitti huomiota muun muassa asioiden merkittävyyteen ja laatuun.¹⁷ Uudemmassa käytännössään valiokunta on antanut merkitystä myös KHO:a edeltävälle oikaisu- ja valitusmenettelylle¹⁸ sekä sille, että korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa, jos siihen on jokin hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentissa määritelty peruste.¹⁹

Valituslupajärjestelmää puoltavana seikkana valiokunta on viitannut perustuslain 21 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä. Menettelyn on nimittäin katsottu luultavasti vähentävän korkeimpaan hallinto-oikeuteen käsiteltäviksi tulevien asioiden määrää ja merkitsevän siten valituslupamenettelyn piiriin kuuluvien asioiden vireilläolon kokonaisajan lyhentymistä ainakin jossain määrin.²⁰

Valiokunnan aikaisempi linja oli siis lähtökohtaisen pidättyväinen. Valituslupajärjestelmä katsottiin kuitenkin mahdolliseksi, jos edeltävät muutoksenhakukeinot (oikaisu- ja valitusmenettelyt) olivat riittävät. Valitusluvan käyttöönottoa arvioitaessa oli kiinnitettävä huomiota erityisesti asioiden merkittävyyteen ja laatuun, käsittelyajan kehittymiseen sekä KHO:n velvollisuuteen myöntää valituslupa edellytysten täytyessä.

Lausunnossaan PeVL 32/2012 vp perustuslakivaliokunta muutti edellä kuvattua linjaansa (kurs. KM).

Hallinto-oikeudellista muutoksenhakujärjestelmää on syytä arvioida kokonaisuutena, josta valitusmahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen muodostaa yhden osan. Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä erityisesti huomiota hallinto-asioiden käsittelyssä ja muutoksenhakujärjestelmässä tapahtuneeseen kehitykseen. Yhä useammassa asiaryhmässä on nykyisin käytössä oikaisuvaatimusme-

¹⁶ PeVL 35/2009 vp, s. 3, PeVL 33/2008 vp, s. 2..

¹⁷ PeVL 15/2011 vp, s. 5, PeVL 57/2010 vp, s. 4, PeVL 35/2009 vp, s. 3, PeVL 33/2008 vp, s. 2.

¹⁸ PeVL 57/2010 vp, s. 4.

¹⁹ PeVL 15/2011 vp, s. 5, PeVL 57/2010 vp, s. 4

²⁰ PeVL 33/2008 vp, s. 2.

nettely, jonka asemaa oikeussuojakeinona on vahvistettu muun muassa lisäämällä sitä koskevat yleissäännökset hallintolain 7 a lukuun. Oikaisuvaatimusmenettelyä voidaan pitää tavallaan muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena, vaikka kysymys ei olekaan tuomioistuimessa tapahtuvasta lainkäytöstä, minkä vuoksi se ei voi täyttää perustuslain 21 §:n 1 momentin vaatimusta siitä, että jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Lisäksi alueellisten hallinto-oikeuksien asema on valiokunnan näkemyksen mukaan vahvistunut sekä lainsäädännöllisten toimenpiteiden että näiden tuomioistuinten asiantunteumuksen ja tehtävien lisääntymisen seurauksena. On myös syytä todeta, että yhä suurempi osa - nykyisin jopa noin puolet - korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvista asioista kuuluu ryhmiin, joissa muutoksenhaku edellyttää valituslupaa.

Perustuslakivaliokunta katsoo, että valituslupajärjestelmään ja sen laajentamiseen *ei enää ole perusteita suhtautua lähtökohtaisen pidättyvästi*. Sen sijaan valituslupajärjestelmän hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta on muutoin syytä kussakin tapauksessa arvioida valiokunnan aiemman käytännön pohjalta. Perustuslain 21 §:n kannalta asiaa tarkasteltaessa keskeistä on siten varmistua siitä, että *muutoksenhakujärjestelmä kokonaisuutena turvaa sekä oikeusturvan saatavuuden ja riittävyyden että asian käsittelyn niin joutuisasti kuin se on oikeusturvavaatimuksen valossa mahdollista*. Järjestelmän soveltamisen tulisikin kaikissa asiaryhmissä perustua *yhtenäiseen ja johdonmukaiseen arvioon perustellun oikeussuojan tarpeesta*. Tällöin on tarkasteltava etenkin sitä, *turvaavatko korkeinta hallinto-oikeutta edeltävät muutoksenhakujärjestelyt kyseisessä asiaryhmässä asian laadun ja merkittävyyden edellyttämät oikeusturvatakeet*. Merkitystä on myös sillä, *riittääkö korkeimman hallinto-oikeuden velvollisuus tai mahdollisuus valitusluvan myöntämiseen laissa säädettyjen perusteiden täytyessä turvaamaan oikeusturvan saatavuuden kyseisessä asiaryhmässä*. Myönteisissä tapauksissa valituslupajärjestelmän soveltaminen on perustuslain 21 §:n valossa yleensä perusteltua.

Valituslupajärjestelmän käytön laajeneminen merkitsee tietynlaista muutosta korkeimman hallinto-oikeuden rooliin ylittä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa käyttävänä tuomioistuimena. Perustuslakivaliokunnan mielestä valtioneu-

voston piirissä on tarpeen ennakkoluulottomasti arvioida mahdollisuutta edelleen kehittää korkeimman hallinto-oikeuden roolia hallintolainkäyttöä ylimmän asteen linjaratkaisuin ohjaavan tuomioistuimen suuntaan. Tämä edellyttää kuitenkin osaltaan myös *korkeinta hallinto-oikeutta edeltävän muutoksenhakujärjestelmän kehittämistä johdonmukaisesti*. Perustuslain ylimpien tuomioistuinten tehtäviä koskevasta 99 §:stä tai oikeusturvan takaavasta 21 §:stä sen paremmin kuin kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksistakaan ei valiokunnan mielestä johdu estettä tällaiselle kehitykselle.²¹

Sittemmin valiokunta on noudattanut omaksumaansa linjaa.²² Lausunnon PeVL 32/2012 vp jälkeen oikeustila vakiintui seuraavien yhteenvedonomaisesti esitettyjen peruseriaatteiden varaan: Perustuslakivaliokunta ei enää ole lähtökohtaisen pidättyväinen valituslupajärjestelmän käyttöönotolle. Arviointi tulee tehdä asiaryhmittäin. Edelleenkin keskeistä on järjestelmän hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointi valiokunnan aikaisemman käytännön pohjalta. Ratkaisevaa on, täyttääkö muutoksenhakujärjestelmä kokonaisuutena oikeusturvan ja oikeussuojatarpeiden asettamat vaatimukset yhtenäisesti ja perustellulla tavalla arvioituna. Arvioinnissa tulee kiinnittää huomiota oikeusturvan saatavuuteen, riittävyteen ja asian joutuisaan käsittelyyn. Keskeistä on tarkastella myös edeltävien muutoksenhakekeinojen riittävyttä.

Hallituksen esityksessä HE 230/2014 vp, joka hyväksyttiin eräin muutoksin eduskunnassa 3.3.2015, esitetään valituslupajärjestelmää laajennettavaksi useiden eri lakien mukaisiin asiaryhmiin. Hallituksen esitys on laadittu pitkälti valiokunnan lausunnon PeVL 32/2012 vp linjausten mukaisesti. Perustuslakivaliokunta ilmoitti jo aikaisemmassa lausunnossaan arvioivansa tämän laajaan uudistuksen perustuslainmukaisuutta perusteellisesti²³ ja näin valiokunta tekikin lausunnossaan PeVL 55/2014 vp.

Tässä uusimmassa lausunnossaan valiokunta laajensi edelleen valitusluvan käyttömahdollisuutta. Arvioitavana olevassa hallituksen esityksessä valituslupajärjestelmän ulkopuolelle on jätetty asiat, joihin valitusvaiheessa useimmiten liittyy vaativia oikeuskysymyksiä tai jotka ovat yleensä asianosaisen tai yhteiskunnan kannalta erityisen merkittäviä tai laaja-alaisia. Näi-

²¹ PeVL 32/2012 vp, s. 3–4.

²² Ks. PeVL 36/2014 vp, s. 4.

²³ PeVL 39/2013 vp, s. 3.

tä asioita ovat esimerkiksi elinkeinoluvan peruuttamista, merkittävää hallinnollista seuraamusta tai hallinnollisen pakkokeinon täytäntöönpanoa koskevat asiat sekä sellaiset valvonta-asiat, joissa on käytännössä kysymys elinkeinotoiminnan rajoittamisesta. Perustuslakivaliokunta totesi, että ”asian laatu tai merkittävyys eivät välttämättä edellytä kaikissa näissäkään asiaryhmissä pääsyä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa.”²⁴

Valiokunta ei nähnyt esitettävässä sääntelyssä perustuslaillisia ongelmia. Valiokunta päätti lausuntonsa toteamukseen, jota voidaan pitää valituslupasääntelyn kehittämisen kannalta erityisen merkittävänä. Valiokunta nimittäin pitää tärkeänä, että ”oikaisuvaatimusjärjestelmän ja valituslupajärjestelmän johdonmukaista kehittämistä ja laajentamista jatketaan. Tässä yhteydessä on myös syytä arvioida, onko tulevaisuudessa hallintolainkäyttölakia syytä muuttaa siten, että valituslupasääntely olisi pääsääntö, jolloin poikkeuksista siihen säädettäisiin erikseen.”²⁵

Perustuslakivaliokunta on siis nykyisessä käytännössään varsin avarakatseinen valituslupasääntelyn kehittämisen suhteen. Myös asianosaisten oikeusturvan kannalta varsin merkitykselliset asiat saattaa olla mahdollista säätää valituslupajärjestelmän piiriin. Viimeisimmässä lausunnossaan valiokunta nimittäin nimenomaisesti totesi, että perustuslakivaliokunnan mielestä valtioneuvoston piirissä on syytä selvittää mahdollisuutta laajentaa valituslupajärjestelmää jatkossa lastensuojeluasioihin, mukaan lukien tahdonvastaista huostaanottoa ja sijaishuoltoon määräämistä koskevat asiat. Vaikka näissä asioissa KHO on ainoa varsinainen muutoksenhakuaste, valiokunta painotti erityisesti asioiden joutuisan käsittelyn vaatimusta.²⁶ Jos laadultaan tämäntyyppiset ja yksilön kannalta näin merkittävätkin asiat on periaatteessa mahdollista siirtää valituslupamenettelyn piiriin, on vaikea kuvitella asiaryhmää, jonne valituslupa ei missään tapauksessa soveltuisi. Toki on huomattava, että lastensuojeluasioissa asioiden käsittelyn joutuisuudella on erityisen tärkeä merkitys.

Lisäksi on todettava, että yleisen lainkäytön puolella perustuslakivaliokunta on ollut varsin myötämielinen suhteellisen laajoihinkin jatkomuutoksenhakurajoituksiin jo hovioikeusvaiheessa. Lausunnossaan PeVL 59/2014 vp perustuslakivaliokunta otti kantaa jatkokäsittelylupamenettelyn laajennukseen hovioikeudessa:

²⁴ PeVL 55/2014 vp, s. 4.

²⁵ PeVL 55/2014 vp, s. 5.

²⁶ PeVL 55/2014 vp, s. 5.

”Valiokunnan mielestä ehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on nyt annettava merkittävää painoarvoa sille, että jatkokäsittelylupajärjestelmä ei itsessään rajoita muutoksenhakuoikeutta. Kaikista käräjäoikeuden ratkaisuksista saa edelleen valittaa hovioikeuteen ja kaikki valitukset tutkitaan hovioikeudessa ja käräjäoikeuden ratkaisun oikeellisuus selvitetään. Huomionarvoista on sekin, että saadut kokemukset järjestelmästä ovat myönteisiä. Lisäksi merkitystä on myös sillä, että jatkokäsittelyjärjestelmä on omiaan lyhentämään prosessien kokonaiskäsittelyaikaa.”²⁷

Kaikki nämä argumentit pätevät myös valituslupajärjestelmään. Valituslupajärjestelmä ei itsessään rajoita muutoksenhakuoikeutta, sillä KHO:een saa edelleenkin valittaa, kokemukset valituslupajärjestelmästä ovat myönteisiä ja järjestelmä on omiaan lyhentämään prosessien kokonaiskäsittelyaikaa.²⁸

Edellä kuvatut kansainvälis- ja perusoikeudelliset lähtökohdat tuovat melko selkeän kuvan niistä lähtökohdista, joilla valituslupajärjestelmän laajentamismahdollisuuksia ympäristöasioissa tulee arvioida. Ennen laajentamismahdollisuuksien arviointia tulee tarkastella, mikä on valituslupajärjestelmän nykytila ympäristöasioissa ja mihin suuntaan järjestelmä on vireillä olevien lainsäädäntömuutosten johdosta kehittymässä.

4 Valituslupajärjestelmän kehittämisestä ympäristöllisissä asioissa

4.1 Valituslupajärjestelmän historia ja nykytila ympäristöasioissa

Vanhastaan ympäristöoikeudellisissa asioissa valituslupajärjestelmä on ollut käytössä valitettaessa vesiylioikeuden päätöksestä KHO:een.

Vanhan vesilain (264/1961, VVL) alkuperäisessä järjestelmässä ensiasteen päätöksentekolimminä toimivat vesioikeudet. Vesioikeudet käsitelivät vesilain mukaiset hakemus-, riita-, ri-

²⁷ PeVL 59/2015 vp, s. 5.

²⁸ Valiokunnan käyttämää ilmaisutapaa ”ei itsessään rajoita muutoksenhakuoikeutta” voidaan perustellusti kritisoidakin. Kun muutoksenhakija ei muutoksenhakuasteessa saa asiaansa kaikissa tilanteissa täysimääräisesti käsiteltyä, niin kyllähän muutoksenhakuoikeus toisaalta itsessään rajoittuu.

kos-, virka-apu- ja alistusasiat sekä eräät valitus- ja kalastusasiat.²⁹ Valitusasioina vesioikeudet käsittelivät valitukset vesilain mukaisista kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen päätöksistä sekä ojitustoimituksia koskevat valitukset.

Vesioikeuksien muutoksenhakuelin vesiylioikeus toimi Vaasassa, ensi vaiheessa Vaasan hovioikeuden jaostona, vuodesta 1987 itsenäisenä vesiylioikeutena. Vesiylioikeuden päätökseen riita-asiassa, rikosasiassa ja hakemusasiassa, joka koski korvauksen myöntämistä, haettiin muutosta korkeimmasta oikeudesta aivan kuten hovioikeuden ratkaisuihinkin. Vesiylioikeuden päätökseen hakemusasiassa muilta osin ja valitusasioissa ei voinut hakea muutosta (VVL 17:4). Lainsäädäntömuutosten myötä vesiylioikeuden olemassaolon loppuvaiheessa vesiylioikeuden päätökseen sellaisessa asiassa, jonka vesioikeus oli käsitellyt ensi asteen muutoksenhakutuomioistuimena, ei saanut valittamalla hakea muutosta. Tämä asiaryhmä muodostui muun muassa jo edellä mainituista valituksista ojitustoimituksiin sekä valituksista, jotka koskivat kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen päätöksiä. Sitä vastoin muutoksenhaku vesiylioikeuden hakemus- tai virka-apuasiassa antamaan päätökseen edellytti valituslupan hakemista korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Valituslupan myöntämisperusteista oli säädetty erikseen VVL 17:4:ssä, jonka mukaan valituslupa voidaan myöntää ainoastaan, jos asian saattamiseen muutoksenhakutuomioistuimen käsiteltäväksi on painava syy, niin kuin asian erityinen merkittävyys tai ratkaisun tärkeys lain muissa samanlaisissa tapauksissa soveltamisen tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden kannalta, taikka jos siihen on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen sellaisen oikeudenkäynti- tai muun virheen takia, jonka perusteella ratkaisu olisi purettava tai poistettava.

Alueellisten hallintotuomioistuinten uudistamisen yhteydessä Vaasan läänioikeus ja vesiylioikeus yhdistettiin Vaasan hallinto-oikeudeksi, joka ryhtyi käsittelemään muutoksenhaut vanhan vesilain mukaisissa asioissa.³⁰ Vuosituhannen vaihteessa ympäristönsuojelulainsäädännön uudistamisen yhteydessä vesioikeuksista erillisinä tuomioistuimina luovuttiin ja niistä muodostettiin ympäristölupavirastot. Samassa yhteydessä vesilain mukainen muutoksenhakujärjestelmä laajeni yleiseksi siten, että valituslupaa KHO:een ei enää edellytetty miltään osin.³¹

²⁹ Vesioikeuksien toimivalta muuttui vuosien saatossa, esimerkiksi rikoslain (39/1889) kokonaisuudistuksen toisessa vaiheessa vuonna 1995 (lait 578–721/1995) suurin osa vesirikosasioista siirtyi vesioikeuksilta yleisiin alioikeuksiin.

³⁰ HE 114/1998 vp.

³¹ HE 84/1999 vp.

Lisäksi laajassa mielessä ympäristöllisissä asioissa maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan päätöksistä valittaminen on osittain edellyttänyt valituslupaa. Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta oli 1.1.1993 perustettu ja 1.9.2014 lakkautettu, alun perin maa- ja metsätalousministeriön yhteydessä³² toiminut lautakunta, josta haettiin valittamalla muutosta päätöksiin, joita eräät maaseutuelinkeinoin, kalastukseen ja riistanhoitoon liittyvät viranomaiset ja yhteisöt antoivat. Muutoksenhaussa KHO:een ei tarvittu valituslupaa kalastus- ja metsästysasioissa, maaseutuelinkeinotukien takaisinperinnöissä ja tukien maksatuksen keskeyttämistilanteissa sekä eräissä muissa erityistapauksissa. Muutoksenhaku KHO:een muista erilaisista maatalouden tukijärjestelmiin liittyvistä asioista (maaseutuelinkeinotukien myöntämiset, tukien maksatukset) ja eräissä muissa marginaaliasiaryhmissä vaati valituslupan. Käytännössä lukumääräisesti suurin osa valituslautakunnan päätöksistä edellytti valituslupaa.

Maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan lakkauttamisen myötä osa sen käsittelemistä asioista keskitettiin Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen, osa jaettiin kaikkiin hallinto-oikeuksiin ja osa keskitettiin Pohjois-Suomen hallinto-oikeuteen.³³

Maankäyttö- ja rakennuslakiin (132/1999, MRL) lisättiin valituslupasäännökset lainmuutoksella (1441/2006), joka tuli voimaan 1.3.2007. Siinä liitettiin valituslupamenettely rakennuslupaa, toimenpidelupaa ja katusuunnitelmaa koskevaan päätökseen silloin, kun valituksenalaista päätöstä ei ole muutettu hallinto-oikeudessa. Tämän lainmuutoksella haluttiin poistaa hankkeita viivästyttäviä valituksia. Lainmuutos liittyi maan hallituksen toimenpidepakettiin, jolla pyrittiin nopeuttamaan yhteiskunnallisesti merkittävien hankkeiden valitusten käsittelyä. Lisäksi tavoitteena uudistuksessa oli myös KHO:n työtaakan keventäminen.³⁴

Lainsäädäntömuutoksessa noudatettiin oikeusministeriön työryhmämietinnössä esittämää linjaa, jossa todettiin, ettei valituslupajärjestelmä sovellu yhteiskunnan tai alueiden käytön kannalta merkittäviin asioihin. Näillä asioilla on liittymä perusoikeuksiin ja ne ovat muutoinkin merkittäviä asioita sekä yleisesti arvioituna että yksityisten asianosaisten ja kunnan jäsenten kannalta. Työryhmä esitti, että valituslupajärjestelmää voidaan sen sijaan harkita sellaisissa merkitykseltään vähäisemmissä asioissa, joita on määrällisesti paljon ja joissa tapaukset ovat

³² Valituslautakunta itsenäistyi maa- ja metsätalousministeriöstä lailla 36/1995.

³³ Ks. HE 121/2013 vp.

³⁴ HE 81/2006 vp, s. 18. Tämän paketin osana hallinto-oikeuksien resursseja kasvatettiin (minimaalisesti KM), virkarakennetta kehitettiin ja ratkaisukokoonpanoja kevennettiin.

usein samankaltaisia. Tällaisia asioita voisivat olla esimerkiksi rakennuslupa-asiat. Valituslupajärjestelmän käyttöönoton katsottiin parantavan myös KHO:n mahdollisuuksia käsitellä muita asioita - esimerkiksi yhteiskunnallisesti merkittäviä valitusasioita - nopeammin.³⁵

Maankäyttö- ja rakennuslaissa valituslupamenettelyn käyttöalaa laajennettiin lainmuutoksella (1129/2008), jolla valituslupajärjestelmä ulotettiin koskemaan hallinto-oikeuden päätöstä, jossa on kyse oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella olevasta asemakaavasta. Valitusluvan tarve on sidottu alueen kaavamuotoon sekä hallinto-oikeuden päätöksen lopputulokseen. Valituslupa tarvitaan nimittäin, jos on kysymyksessä edellä mainittu kaavatilanne ja jos hallinto-oikeuden päätöksellä ei ole muutettu valituksen kohteena ollutta viranomaisen päätöstä tai valitus on jätetty tutkimatta (MRL 188.5 §).

Kaavatasosidonnaisuutta perusteltiin MRL:n moniportaisella harkinta- ja vaikutusmahdollisuusrakenteella, yleiskaava on jo ratkaissut pääasiallista maankäyttöä koskevat kysymykset ja luonut mahdollisuuden vaikuttaa niihin siinä vaiheessa. Tässäkin uudistuksessa korostettiin käsittelyn nopeuttamista. Lisäksi uudistuksen arveltiin osaltaan vähentävän viivytystarkoituksessa tehtyjen valitusten määrää, koska asemakaavan täytäntöönpano ei valituksen johdosta lykkääny, ellei valitusviranomainen toisin määrää.³⁶

Jätelaisissa (646/2011, JL) on käytössä valituslupajärjestelmä maksuasioissa. Jätelain 137.4 §:n mukaan hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee 83 §:ssä tarkoitettua jätemaksun suorittamista tai siitä tehtyä verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain (706/2007) 9 §:ssä tarkoitettua perustevalitusta, saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valituslupa lisättiin nykyistä jätelakia edeltäneeseen jätelakiin (1072/1993) säädösmuutoksella (729/2005). Valitusluvan käyttöönottoa perusteltiin sillä, että jätemaksu perustuu jätetaksaan, josta on laaja muutoksenhakuoikeus. Lisäksi katsottiin, että jätemaksun suorittamista koskeviin asioihin ei yleensä liity merkittäviä oikeudellisia ongelmia eikä niillä yleensä ole myöskään huomattavaa taloudellista merkitystä. Jätemaksuasioihin ei katsottu liittyvän sellaisia oikeussuojatarpeita, jotka perustelisivat rajoittamatonta jatkovalitusoikeutta.³⁷

³⁵ OM 2004:1.

³⁶ HE 102/2008 vp, s. 4.

³⁷ HE 112/2004 vp, s. 30–31.

Metsälaisissa (1093/1996, ML) on käytössä valituslupajärjestelmä, joka lisättiin lakiin muutoksella 1085/2013. Muutos tuli voimaan 1.1.2014. Hallituksen esityksessä valitusluvan käyttöönottoa ei perusteltu millään tavalla eikä valiokuntavaiheissakaan esitetty asiaa koskevia merkityksellisiä kannanottoja.³⁸ Valituslupa koskee kaikkia metsälain mukaisia päätöksiä, mukaan lukien Maaseutuviraston metsän käsittelykieltopäätökset (ML 16 ja 16 a §) sekä korjaaviin toimenpiteisiin velvoittamispäätökset (ML 20 §), jotka ovat metsälain järeimmät julkisen vallan käyttöpäätökset.

Riistahallintolain (158/2011) 31 §:ssä säädetään valitusluvanvaraisuudesta. Valituslupajärjestelmä lisättiin lakiin lainmuutoksella (92/2014). Samassa yhteydessä lisättiin valituslupajärjestelmä taimiaineistolakiin (1205/1994, 16.4 §, muutos 94/2014), siemenkauppalakiin (728/2000, 32.3 §, 95/2014), metsänviljelyaineiston kaupasta annettuun lakiin (241/2002, 29.4 §, muutos 96/2014), kasvinterveyden suojelemisesta annettuun lakiin (702/2003, 34.5 §, muutos 97/2014), lannoitevalmistelakiin (539/2006, 41.3 §, muutos 98/2014) ja yhteisaluelakiin (758/1989, 23 b §, muutos 99/2014). Yhteismetsälakiin (109/2003) valituslupajärjestelmää ei lisätty, vaikka lakia muutettiin (muutos 100/2014) samassa lainsäädäntöuudistuksessa. Tämä tarkoittaa muun muassa, että yhteisaluelain mukaiset aluehallintoviraston tekemät osakaskunnan sääntöjen vahvistamispäätökset ovat valitusluvanvaraisia, yhteismetsälain mukaiset metsäkeskuksen tekemät ohjesääntöjen vahvistamispäätökset eivät ole. Kalastuslain (286/1982) mukaiset ELY-keskuksen tekemät kalastusalueen ohjesääntöjen vahvistamispäätökset eivät myöskään ole valitusluvanvaraisia. Sääntelyn johdonmukaisuuden näkökulmasta tilannetta voidaan pitää epätydyttävänä.

4.2 Tulevat valituslupaa koskevat ympäristölliset lainsäädäntömuutokset

Eduskunnan pääosin esitetystä muodosta hyväksymän hallituksen esityksen HE 230/2014 vp myötä valituslupajärjestelmä laajenee useisiin eri lakeihin.³⁹ Laajassa mielessä ympäristöllis-

³⁸ Hallituksen esityksessä (HE 75/2013 vp, s. 4) ainoastaan todetaan, että voimassa olevan 3 momentin sisältö säädettäisiin jatkossa 2 momentissa, samalla siitä kuitenkin poistettaisiin viittaukset hallinto-oikeuden päätöksiin, koska niitä koskeva valitus edellyttäisi jatkossa valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta (kurs. KM) esitetyn 3 momentin nojalla. Maa- ja metsätalousvaliokunnan (MmVM 13/2013 vp) kannanotot liittyvät ainoastaan kysymykseen valitusoikeudesta valituslupajärjestelmässä.

³⁹ Eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen mukaiset lakiehdotukset eräin muutoksin 3.3.2015. Muutokset tulevat voimaan noin puolen vuoden kuluttua. Tasavallan presidentti ei vielä tätä kirjoitettaessa ollut vahvistanut lakeja.

ten lakien joukosta muutos koskee vesihuoltolakia (119/2001, VHL), maantielakia (503/2005, MTL), ratalakia (110/2007, RL), kaivoslakia (621/20011, KL), terveydensuojelulakia (763/1994, TSL), luonnonsuojelulakia (1096/1996, LSL), maastoliikennelakia (1710/1995, MLL), jätelakia, Etelämantereen ympäristönsuojelusta annettua lakia (28/1996), öljyvahinkojen torjuntalakia (1673/2009), kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annettua lakia (669/1978) sekä etuostolakia (608/1977). Keskeinen ajatus on nimenomaan lisätä valitusluvanvaraisten asioiden määrää myös näissä laeissa. Lainsäädäntömuutosten taustalla oleva ajattelurakenne käy ehkä parhaiten ilmi luonnonsuojelulaista, jonne lisätään säännökset valitusluvasta. Luonnonsuojelulain 62.1. § tulee kuulumaan seuraavasti:

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään, jos päätös koskee:

- 1) 18 §:n 2 momentissa tarkoitettua kieltoa tai rajoitusta;
- 2) 24 §:n 1 ja 3 momentissa tarkoitettua luonnonsuojelualan perustamista;
- 3) 27 §:ssä tarkoitettua luonnonsuojelualan rauhoituksen lakkauttamista;
- 4) 33 §:ssä tarkoitettua maisema-alueen perustamista;
- 5) 49 §:n 3 momentissa tarkoitettua Euroopan unionin lajisuojelua koskevista erityissäännöksistä poikkeamista; taikka
- 6) 55 §:n 1 momentissa tarkoitettua määräaikaista kieltoa.

Hallinto-oikeuden muuhun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Uudistettu säännös noudattaa mainitussa hallituksen esityksessä valittua linjaa, jossa lähinnä asian laadun ja merkittävyyden kriteerien avulla asianosaisten oikeusasemaan merkittävimmällä tavalla vaikuttavat luonnonsuojelulain mukaiset päätökset sekä yhteiskunnan kannalta merkittävimmät päätökset jätetään valituslupajärjestelmän ulkopuolelle. Hallituksen esityksessä valitusluvan ulkopuolelle jääviä asioita pidetään asianosaisten oikeusturvan ja yhteiskunnan kannalta erityisen merkittävinä.⁴⁰ Luonnonsuojelulain säännös on lähtökohdiltaan suhteellisen johdonmukainen, mutta siitä käy hyvin ilmi hallituksen esityksessä valitun sääntelytavan ongelmat. Riippuen esimerkiksi siitä, minkä tyyppisen eliölajin suojelusta poikeetaan, valitus hallinto-oikeuden päätöksestä joko edellyttää valituslupaa tai sitten ei.

⁴⁰ HE 230/2014 vp, s. 125.

Samanlainen sääntelytapa näkyy myös muissa lainsäädäntöuudistuskokonaisuuteen liittyvissä ympäristöllisissä laeissa. Vesihuoltolakiin lisätään valituslupajärjestelmä, mutta valitusluvan ulkopuolelle jätetään päätökset, joissa on kysymys rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaisemisesta (VHL 29 §). Näitä päätöksiä voidaan tehostaa uhkasakolla tai teettämis- tai keskeyttämisuhalla. Hallituksen esityksessä näitä päätöksiä pidetään oikeusturvan kannalta erityisen merkittävänä.⁴¹ Maantielaisissa edellytetään pääsääntöisesti valituslupaa, mutta valitusluvan ulkopuolelle jäisivät yleis- ja tiesuunnitelman hyväksymistä koskevat päätökset. Nämä päätökset ovat asianosaisen oikeusturvan sekä yhteiskunnan kannalta erityisen merkittäviä.⁴² Vastaavasti samalla perusteella rata- ja rautatie- ja ratasuunnitelman hyväksymistä koskevat asiat.⁴³

Kaivoslaissa pääsääntöisen valituslupajärjestelmän ulkopuolelle jäävät lain 70 §:ssä säädetty malminetsintäluvan, kaivosluvan ja kullanhuhdontaluvan peruuttamispäätökset, lain 131 §:ssä säädetty kaivosturvallisuusluvan peruuttamispäätös, lain 140.2 §:ssä säädetty tarkastuslaitoksen hyväksymisen peruuttamispäätös, lain 144.2 §:ssä säädetty rakennusten ja rakennelmien poistamisen kieltäminen sekä 156 §:ssä ja 157 §:ssä säädetty rikkomuksen ja laiminlyönnin oikaisemiseen sekä toiminnan väliaikaiseen kieltämiseen liittyvät päätökset. Linjaa ei hallituksen esityksessä näiltä osin perustella, mutta osa päätöksistä on elinkeinoluvan peruuttamiseen rinnastettavia ja kaikki varmasti asianosaisten oikeusturvan kannalta erityisen merkittäviä.⁴⁴

Terveydensuojelulaissa valitusluvan ulkopuolelle jäävät tutkimuslaboratorion hyväksymisen peruuttamista koskevat päätökset (TSL 49 b §) sekä kiellot ja määräykset, jotka ovat välttämättömiä terveyshaitan poistamiseksi tai ehkäisemiseksi (TSL 51–53 §), toiminnanharjoittamiskielto (TSL 15 §) sekä tilojen käyttämiskielto (TSL 27 §). Hallituksen esityksessä näitä päätöksiä pidetään erityisen merkittävänä asianosaisen oikeusturvan kannalta.⁴⁵

Maastoliikennelaissa valituslupasääntely tulee koskemaan vain kilpailu- ja harjoituslupaa koskevia päätöksiä (MTL 30 §). Muut maastoliikennelain päätökset, joihin haetaan muutosta

⁴¹ HE 230/2014 vp, s. 94–95.

⁴² HE 230/2014 vp, s. 102.

⁴³ HE 230/2014 vp, s. 103.

⁴⁴ ks. HE 230/2014 vp, s. 104.

⁴⁵ HE 230/2014 vp, s. 119. Terveydensuojelulakia on muutettu 1.3.2015 voimaantulleella lailla 1237/2014, jolla jo laajennettiin valituslupamenettelyn käyttöalaa terveydensuojelulaissa. Nämä muutokset otettiin huomioon hallituksen esityksen HE 230/2014 vp terveydensuojelulakia koskevia lakiehdotuksia hyväksyessä.

hallintovalituksella (esim. MTL 8 §) sekä päätökset, joihin haetaan muutosta kunnallisvalituksella (esim. MTL 15 §) näyttäisivät jäävän valituslupasääntelyn ulkopuolelle. Säännös valitusluvasta lisättäisiin maastoliikennelain 31 §:ään, joka muutetussa muodossaan tullee kuulumaan seuraavasti:

Tämän lain 30 §:ssä tarkoitettuun kunnan viranomaisen päätökseen saa vaatia oikaisua siten kuin hallintolaissa (434/2003) säädetään.

Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Kunnan viranomaisen muuhun kuin 30 §:ssä tarkoitettuun päätökseen saa hakea muutosta siten kuin kuntalaissa (365/1995) säädetään.

Sääntelylogiikan kannalta näyttäisi johdonmukaiselta, että ehdotettu MTL 31.3 § koskee ainoastaan lain 30 §:n mukaista lupaa ja muutoksenhaku muihin päätöksiin järjestyy hallintolainkäyttölain ja kuntalain yleissääntelyn nojalla kuten tähänkin asti. Hallituksen esityksessä todetaan kuitenkin: ”[V]oimassa olevassa laissa ei ole säännöksiä valitusluvasta. Ehdotuksen mukaan hallinto-oikeuden päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla pääsääntöisesti vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Valituslupasääntelyn piiriin kuuluisivat 30 §:n nojalla annettavaa kilpailu- ja harjoituslupaa koskevat päätökset.”⁴⁶ Jos valitusluvan piiriin kuuluvat ainoastaan kilpailu- ja harjoituslupaa koskevat päätökset, pääsääntöisyydestä puhuminen on hieman harhaanjohtavaa.

Jätelaissa valituslupajärjestelmän ulkopuolelle jäävät eräät peruuttamispäätökset, rikkomusten tai laiminlyöntien oikaisuvelvollisuutta koskevat päätökset sekä laiminlyöntimaksua koskevat päätökset. Näitä pidetään asianosaisen oikeusturvan ja elinkeinon harjoittamisen kannalta erityisen merkittävänä päätöksinä.⁴⁷ Etelämantereen ympäristönsuojelusta annettuun lakiin

⁴⁶ HE 230/2014 vp, s. 124–125.

⁴⁷ HE 230/2014 vp, s. 126.

lisätään valituslupajärjestelmä koskemaan lupaviranomaisen ratkaisemia lupa-asioita ja jätehuoltosuunnitelmaa koskevia päätöksiä.⁴⁸

Kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annettuun lakiin lisätään osittainen valituslupasäätely. Lain 16 §:n mukaisiin kunnan tai ELY-keskuksen tekemiin velvoittamispäätöksiin ei tarvita valituslupaa. Näitä päätöksiä voidaan tehostaa sakolla tai teettämishallalla.⁴⁹

Öljyvahinkojen torjuntalaissa valituslupajärjestelmä tulee voimaan koko lain kattavasti. Myös torjuntasuunnitelman laatimiseen velvoittavat päätökset ja tarpeellisen torjuntakaluston hankkimiseen velvoittavat päätökset (lain 28 §) säädetään kuulumaan valitusluvan piiriin, vaikka ELY-keskus voi tehdä mainitut päätökset sakon tai teettämisen uhalla.⁵⁰

Vastaavasti etuostolakiin valituslupajärjestelmä tulee voimaan koko lain kattavasti. Etuostolain mukaisissa päätöksissä on kyse siitä, että kunta päättää säädetyin edellytyksin tulla ostajan sijaan kiinteistönkaupassa. Kunnan päätökseen ei haeta muutosta oikaisuvaatimuksella vaan suoraan valituksella hallinto-oikeuteen. Kyse on voimakkaasta yhteiskunnan interventiosta yksityisten välisiin oikeussuhteisiin ja tätä voisi perustellusti pitää merkittävänä myös ostajan oikeusturvan kannalta. Hallituksen esityksessä tähän ei oteta kantaa.⁵¹

Valituslupajärjestelmän laajentamiseen liittyvät pyrkimykset eivät rajoitu ainoastaan hallituksen esitykseen HE 230/2014 vp. Valituslupajärjestelmää koskee maankäyttö- ja rakennuslain muutos, joka tulee voimaan 1.4.2015 (HE 334/2014 vp).⁵² Lainmuutoksessa maankäyttö- ja rakennuslakiin lisätään valituslupajärjestelmä myös hallintopakkoasioihin. Lain esitöissä korostetaan muutoksen tavoitteena sitä, että kunnan rakennusvalvontaviranomaisen pakkotoimien täytäntöönpano nopeutuu esimerkiksi tilanteissa, joissa rakennuksen omistaja tai haltija laiminlyö maankäyttö- ja rakennuslain 166 §:n mukaisen rakennuksen ja sen ympäristön kunnossapidon tai kyse on luvattomasta rakentamisesta.⁵³

⁴⁸ HE 230/2014 vp, s. 126–127.

⁴⁹ ks. HE 230/2014 vp, s. 127–128.

⁵⁰ HE 230/2014 vp, s. 126.

⁵¹ HE 230/2014 vp, s. 128.

⁵² Lakimuutos vahvistettiin 6.3.2015.

⁵³ HE 334/2014 vp, s. 15.

Yhteenvedona viimeaikaisista jo vahvistetuista tai vielä vahvistamattomista, mutta eduskunnan jo hyväksymistä lainmuutoksista voidaan sanoa, että peruslinjaukset sen suhteen, tuleeko asia kuulumaan valitusluvan piiriin vai ei, ovat suhteellisen ymmärrettäviä. Mutta kuten edellä kuvatusta havaitaan, säädöskohtaista vaihtelua esiintyy ja asianosaisten oikeusturvan kannalta varsin merkittäviäkin asioita säädetään valitusluvanvaraiseksi. Jos sääntelyä arvioidaan prosessisäännösten selkeyden näkökulmasta, ei lopputulos ole paras mahdollinen.

5 Valituslupajärjestelmään siirtyminen ympäristöasioissa

5.1 Voimassaoleva muutoksenhakusääntely vesi- ja ympäristönsuojeluasioissa

Vesilain 15:1:n säädetään muutoksenhausta seuraavaa:

Lupaviranomaisen, valtion valvontaviranomaisen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tämän lain nojalla antamaan päätökseen ja ojitustoimituksessa annettuun päätökseen haetaan valittamalla muutosta Vaasan hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Asian käsittelystä perittävästä maksusta valitetaan samassa järjestyksessä kuin pääasiasta.

Lupapäätöstä ja oikeuden myöntämistä tarkoittavaa päätöstä koskeva valituskirjelmä liitteineen on toimitettava päätöksen tehneelle viranomaiselle 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Ojitustoimituksessa ja hallintopakkoasiasa annettua päätöstä koskeva valituskirjelmä liitteineen on kuitenkin toimitettava Vaasan hallinto-oikeudelle.

Valvontaviranomaisen 3 luvun 11 §:n 3 momentissa tarkoitettuun päätökseen sekä kalatalousviranomaisen 3 luvun 15 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettuun päätökseen haetaan kirjallisesti oikaisua lupaviranomaiselta 30 päivän kuluessa päätöksen antamisesta. Päätös oikaisuvaatimukseen annetaan julkipanon jälkeen ja siitä on tiedotettava siten kuin 11 luvun 22 §:ssä säädetään päätöksen antamisesta ja tiedottamisesta. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen haetaan muutosta siten kuin 1 momentissa säädetään.

Vaasan hallinto-oikeuden päätökseen haetaan muutosta vesilain 15:6.1-2:n mukaisesti:

Vaasan hallinto-oikeuden päätökseen haetaan valittamalla muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Valmistelulupaa koskevasta hallinto-oikeuden päätöksestä ja sellaisesta yksinomaan täytäntöönpanoa koskevasta hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla muutoksenhaun alaisen päätöksen täytäntöönpano on kielletty tai keskeytetty, saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain pääasian yhteydessä.

Vesilaissa muutoksenhakeinoina eri asioissa ovat hallintovalitus sekä hallintovalitus ja sitä edeltävä oikaisumenettely. Valtaosa asioista on hallintovalitusasioita, jossa ensiasteen muutoksenhaku suuntautuu Vaasan hallinto-oikeuteen. Yhteistarkkailua tai tarkkailusuunnitelman hyväksymistä koskevan päätöksen muuttamista (VL 3:11.3) tuomioistuinkäsittelyä edeltää pakollinen oikaisuvaatimusvaihe. Vastaavasti kalatalousvelvoitteen toteuttamissuunnitelman hyväksymispäätökseen (VL 3:15.1) ja kalatalousmaksun käyttösuunnitelman vahvistamispäätökseen (VL 3:15.2) tulee hakea oikaisua päätöksen tehneeltä viranomaiselta.

Ympäristönsuojelulain muutoksenhakujärjestelmän kannalta keskeisin säännös on 190 §, jossa säädetään muutoksenhausta seuraavaa:

Tämän lain nojalla annettuun viranomaisen päätökseen saa hakea valittamalla muutosta Vaasan hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Edellä 47 §:n 1 momentissa tarkoitettussa yhteiskäsittelyssä annettua päätöstä koskeva valituskirjelmä on toimitettava päätöksen tehneelle viranomaiselle.

Valtioneuvoston ja ympäristöministeriön päätöksestä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Kunnan viranhaltijan 182 §:n nojalla antamasta kiellosta tai määräyksestä ei saa valittaa. Edellä 189 §:ssä tarkoitettusta valvonnan siirtämistä toiselle viranomaiselle koskevasta päätöksestä ei saa valittaa. Edellä 36, 126 ja 128 §:ssä tarkoitettua asian siirtämistä toiselle viranomaiselle koskevasta päätöksestä sekä 129

§:ssä tarkoitetusta korvausvaatimuksen erikseen käsittelemistä koskevasta ratkaisusta ei saa valittaa erikseen. Asian käsittelystä 205 §:n nojalla perittävään maksuun haetaan muutosta samassa järjestyksessä kuin pääasiaan.

Kunnan ympäristönsuojelumääräysten hyväksymistä sekä käsittelymaksua tarkoittavaa taksaa koskevaan päätökseen haetaan valittamalla muutosta siten kuin kuntalaissa (365/1995) säädetään. Valtion valvontaviranomaisella on oikeus haakea muutosta kunnan ympäristönsuojelumääräyksiä koskevaan päätökseen.

Vaasan hallinto-oikeuden päätökseen haetaan valittamalla muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Ympäristönsuojelulain 192–195 §:ssä on lisäksi säädetty muutamia erityismuutoksenhakuteitä koskien eräitä erityisiä päätöksiä.

Ympäristönsuojelulaissa muutoksenhakukeinoina eri asioissa ovat hallintovalitus, kunnallisvalitus, hallintovalitus ja sitä edeltävä oikaisumenettely sekä oikaisumenettely ja sitä seuraava valituskielto. Lisäksi osaa asioita koskee valituskielto. Valtaosa asioista on normaaleja hallintovalitusasioita. Muutoksenhakuforum on useimmiten Vaasan hallinto-oikeus, mutta osa asioista jakaantuu kaikkiin hallinto-oikeuksiin.

5.2 Valitusluvan käyttöönoton laajuus

Valituslupajärjestelmään siirtymisessä keskeisin kysymys on, missä laajuudessa valituslupa pitäisi ottaa käyttöön? Tässä voidaan esittää kolme vaihtoehtoa:

1. Suppea vaihtoehto. Tästä esimerkkinä voidaan mainita voimassa olevassa jätelaissa omaksuttu vaihtoehto, jossa valituslupa koskee vain pientä osaa jätelain mukaisista asioista (jätemaksut) ja näiden asioiden keskeinen päätösperuste (jätetaksa) on jo vahvistettu aikaisemmin.
2. Laajempi vaihtoehto. Tästä esimerkkinä voidaan mainita luonnonsuojelulakiin hallituksen esityksen HE 230/2014 vp myötä tuleva järjestelmä, jossa asian laadun ja merkityksen mukaan eri asioissa valituslupaa joko tarvitaan tai sitten ei tarvita. Muitakin rajausvaihtoehtoja voidaan esittää.

3. Laajin vaihtoehto. Tässä vaihtoehdossa kaikki ympäristönsuojelu- ja vesilain mukaiset asiat säädetään valitusluvanvaraisiksi. Tällainen järjestelmä on käytössä esimerkiksi metsälaissa (1093/1996, ML), jossa kaikki kyseisen lain mukaiset asiat ovat valitusluvanvaraisia (ML 23.3 §).

Suppeaa vaihtoehtoa (vaihtoehto 1) voisi edustaa järjestelmä, jossa ympäristönsuojelulaissa ja vesilaissa liitettäisiin valituslupamenettely niihin asioihin, joista ensi vaiheen muutoksenhakueinona olisi oikaisuvaatimus. Tämä sääntelytapa olisi yksinkertainen ja helposti toteutettava. Valitettavasti näitä asioita ei liene kovin paljon ja niiden merkitys prosessien sujuvoittamisen kannalta on täten vähäinen. Perustuslakivaliokunnan kannanotot ja jo hyväksytyt lainmuutokset huomioiden, mitään erityistä perustetta sen puolesta, että laaja osa ympäristönsuojelu- ja vesilain mukaisista asioista jäisi valituslupajärjestelmän ulkopuolelle, ei voida esittää. Jos katsotaan tuomioistuinten käytettävissä olevia resursseja, lainsäädännön kehitystrendiä ja perustuslakivaliokunnan kannanottoja asiassa, lienee ilmiselvää, että suppea vaihtoehto (vaihtoehto 1) ei ole tarkoituksenmukainen.

Laajemman vaihtoehdon (vaihtoehto 2) osalta nousee esiin kysymys, miten rajausta valituslupaa edellyttävien ja lupaa edellyttämättömien asioiden välillä tehtäisiin. Rajausvaihtoehtona tulisi kyseeseen valituslupakynnykseen perustuva ratkaisu, jollainen on käytössä maankäyttö- ja rakennuslaissa. Maankäyttö- ja rakennuslaissa omaksutussa mallissa valitusluvan kynnyks on eräissä asioissa sidoksissa hallinto-oikeuden päätöksen lopputulokseen. Järjestelmä on osoittautunut jossain määrin ongelmalliseksi. Ympäristöluvissa, joissa Vaasan hallinto-oikeus muuttaa tai kumoaa vuosittain karkeasti pyöristäen n. 50–70 % muutoksenhaun kohteena olevista päätöksistä, järjestelmän edut ovat KHO:n työmäärän keventämisen osalta kyseenalaiset.⁵⁴

Toinen rajausvaihto laajemmassa mallissa olisi säätää erikseen valitusluvan myöntämisen edellytyksistä ympäristönsuojelu- ja vesiasioissa. Kun hallituksen esityksen HE 230/2014 vp myötä hyväksytyissä lainsäädäntömuutoksissa pyritään nimenomaan yhtenäisiin hallintolainkäyttölain mukaisiin edellytyksiin kaikissa asiaryhmissä, ei valitusluvan myöntämisen edellytyksistä kannata säätää erikseen ympäristöasioissa. Järjestelmän kehittämisen johdonmukaisuus ja sääntelyn yksinkertaisuus ei puolla tällaista vaihtoehtoa.

⁵⁴ Ks. esim. *Ekroos – Rontu* 2014, s. 9, 15, 21, 33, 39

Tällöin ainoaksi rajausvaihtoehdoksi tässä laajemmassa mallissa jäisi uudistettavassa luonnonsuojelulain muutoksenhakusäännöksessä valittu linja, jossa ympäristönsuojelulain ja vesilain eri päätöstyyppien mukaisesti tehtäisiin rajauksia siitä, tarvitaanko asiassa valituslupaa vai ei. Uudistettavasta luonnonsuojelulain säännöksestä käy ilmi tämän sääntelytavan ongelmat. Tällöin muutoksenhakuasteessa joudutaan lähes asiakohteisesti arvioimaan, tarvitaanko asiassa valituslupaa vai ei. Tällainen sääntelytapa vie tuomioistuimen huomion liian paljon prosessisäännösten tulkintaan sen sijaan, että asiassa voitaisiin kiinnittää huomiota aineellisiin säännöksiin ja niiden tulkintaan.

Jos tämä päätöstyyppikohtainen valituslupasääntely otettaisiin käyttöön, tällöin herää kysymys, mitkä ovat ne päätökset, jotka tulisi jättää valitusluvan ulkopuolelle? Kun perustuslakivaliokunta suosittelee valituslupajärjestelmän käyttöönottoa lastensuojeluasioissa, kun maankäyttö- ja rakennuslakiin tulee valituslupa myös hallintopakkoasioihin ja kun metsälaissa valituslupa hallintopakkoasioissakin on ollut vanhastaan voimassa, niin on vaikea määrittää asian laadun ja merkityksen sekä sääntelyn johdonmukaisuuden näkökulmasta päätöstyyppiä, joka ehdottomasti tulisi jättää säätämättä valitusluvanvaraiseksi. Ympäristönsuojelulain järjestelmässä ympäristöluvan peruuttaminen (YSL 93 §) lienee järein julkisen vallan käyttötilanne, mutta kun argumenttina toiselta puolen on järjestelmän selkeys ja se, että luvan peruuttaminen lienee varsin harvinaista, ei ympäristöluvan peruuttamistakaan kannattane jättää valituslupajärjestelmän ulkopuolelle. Tällöin toteuttamiskelpoisimmaksi sääntelymalliksi jäisi laajin vaihtoehto (vaihtoehto 3), jossa kaikki ympäristönsuojelu- ja vesilain mukaiset asiat säädettäisiin valitusluvanvaraisiksi.

Lakiteknisestikin tämä vaihtoehto olisi suhteellisen yksinkertainen toteuttaa. Tällöin vesilaisissa että ympäristönsuojelulaissa jatkomuutoksenhausta Vaasan hallinto-oikeuden päätökseen säädettäisiin esimerkiksi seuraavaa: Hallinto-oikeuden päätökseen tämän lain mukaisissa asioissa saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Järjestelmän selkeys puoltaisi voimakkaasti tämän mallin käyttöönottoa. Jos sääntelymalliksi valitaan tämä laajin vaihtoehto, mihin seikkoihin tällöin tulisi erityisesti kiinnittää huomiota? Mitkä ovat mahdollisia järjestelmän ongelmakohtia?

5.3 Alemmanasteisen muutoksenhaun laadun varmistus

Tilanne, jossa aikaisemmin on ollut kaksi rajoittamatonta mahdollisuutta muutoksenhakuun, on varmasti oikeusvarmuuden kannalta parempi kuin tilanne, jossa toiseen muutoksenhakuinstanssiin ei automaattisesti pääse. Tämän kääntöpuolena on asioiden käsittelyn hidastuminen. Tilanteessa, jossa kaikissa asioissa ei automaattisesti pääse korkeimpaan hallinto-oikeuteen, on varmistuttava alemmanasteisen lainkäytön ja ennen kaikkea hallinnon toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä.

Yhtenä perustuslaillisenä kriteerinä valituslupajärjestelmän laajentamiselle perustuslakivaliokunta on pitänyt korkeinta hallinto-oikeutta edeltävien oikeussuojakeinojen riittävyyttä. Tässä riittävyyden arvioinnissa myös varsinaista muutoksenhakua edeltävälle oikaisuvaatimusmenettelylle on annettu merkitystä. Oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöalaa lainsäädännössä onkin systemaattisesti laajennettu oikaisuvaatimuksesta saatavien hyötyjen vuoksi.⁵⁵ Toisaalta myös oikaisuvaatimuksen ongelmat on vanhastaan tunnistettu. Perustelut oikaisuvaatimuksen käyttöalan laajentamiselle vaikuttavat osittain ristiriitaisilta, mutta kyse on eri asiaryhmien erilaisista oikeusturvatarpeista. Tietyissä asioissa oikaisuvaatimusmenettelyn katsotaan parantavan oikeusturvaa ja tietyissä asioissa heikentävän. Vastaavasti tietyissä asioissa oikaisuvaatimuksen katsotaan jouduttavan asian käsittelyä ja tietyissä asioissa pidentävän. Esimerkiksi hallituksen esityksessä 230/2014 vp katsotaan, että yleisellä tasolla ”[o]ikaisuvaatimusjärjestelmässä asianosainen saa virheellisen päätöksen korjatuksi nopeammin ja taloudellisesti edullisemmin kuin hallintotuomioistuimessa”.⁵⁶ Mutta kuitenkin tietyissä asioissa oikaisuvaatimusta ei oteta käyttöön asian kokonaiskeston vuoksi: ”Oikaisuvaatimusvaatimusmenettelyä ei otettaisi käyttöön toimilupa-asioissa, koska se saattaisi aiheettomasti pidentää asioiden käsittelyn kokonaiskestoja.”⁵⁷

Oikaisuvaatimusmenettely on katsottu soveltuvan rutiininomaisesti ratkaistaviin samankaltaisiin asioihin, joissa perustelut ovat niukat. Tällöin oikaisuvaatimus mahdollistaa yksityiskohtaisemmin perustellun päätöksen, koska päätöksen perusteluihin voidaan oikaisuvaatimuksen johdosta kiinnittää erityistä huomiota. Jos alkuperäisen päätöksen tekemiseen on kat-

⁵⁵ Ks. oikaisuvaatimuksesta järjestelmän kokonaisuuden kannalta *Halila* 2006. Ks. myös oikaisuvaatimusmenettelystä perusteellisesti *Halila – Aer* 2011.

⁵⁶ HE 230/2014 vp, s. 48.

⁵⁷ HE 230/2014 vp, s. 81.

sottu liittyvän vaativaa oikeudellista harkintaa tai jos alkuperäinen päätös on perusteellisesti perusteltu, niin oikaisuvaatimusmenettelyn ei ole katsottu soveltuvan.⁵⁸

Oikaisuvaatimusmenettelyä ei ole pidetty erityisen hyvin soveltuvana asiaryhmiin, joihin liittyy useita asianosaisia. Tämä johtuu muun muassa siitä, että usean asianosaisen kysymyksessä ollessa päätöstä ei voida laatia pelkästään yksilölliseksi vastaukseksi oikaisuvaatimukseen vaan kyse on myös eri asianosaisiin vaikuttavasta kokonaisuudesta.⁵⁹

Tulisiko ympäristöasioissa ottaa oikaisuvaatimusmenettely laajemmin käyttöön? Erityisesti ympäristönsuojelu- ja vesiasioissa päätöksentekoon liittyvä vaativaa oikeudellista harkintaa ja päätökset ovat useimmiten huolellisesti perusteluja. Lisäksi kyse on niin sanotuista moniasianosaisasioista, joihin oikaisuvaatimusmenettelyn on katsottu soveltuvan verraten huonosti. Täten näyttää siltä, että sekä ympäristönsuojelulain että vesilain mukaiset asiat, erityisesti lupa-asiat, ovat luonteeltaan sen tyyppisiä, että oikaisuvaatimusmenettelystä ei asioiden käsittelyyn välttämättä tulisi mitään lisäarvoa.⁶⁰

Jos hallinnon sisäistä muutoksenhakujärjestelmää ei oteta käyttöön, on varmistuttava siitä, että tuomioistuinvaiheen prosessien tehokkuuteen ja lainkäytön laadukkuuteen kiinnitetään riittävästi huomiota. Vesi- ja ympäristönsuojelulain kohdalla tämä vaatimus koskee erityisesti Vaasan hallinto-oikeutta, johon suurin osa ko. lakien mukaisista asioista on keskitetty.

6 Tulevaisuutta silmällä pitäen

Muutoksenhakujärjestelmää kehitettäessä tärkeää olisi, että voitaisiin osoittaa, mitkä ovat ne perusteet, joiden nojalla valituslupan käyttöönottoon on päädytty ja mitkä ovat ne perusteet, joiden nojalla näin ei ole tehty. Järjestelmän tulisi olla sellainen, että jonkintasoisella juridisella osaamisella pystyisi sanomaan, milloin tarvitaan valituslupaa ja milloin ei, ilman, että asiaa aina joutuisi tarkistamaan kulloinkin kyseessä olevan lain muutoksenhakusäännöksistä.

⁵⁸ Ks. HE 230/2014 vp, s. 38.

⁵⁹ OMJU 2006:4, s. 21–22.

⁶⁰ On myös otettava huomioon argumentti, joka aikaisempien vuosikymmenten lainvalmistelutyössä on ollut näkyvästi esillä, mutta nykyisin harvoin näin selvästi julkilausuttu kuten komiteamietinnössä KM 1981:64. s. 183: ”Menettely vain kangistaisi ja hidastaisi korjauksen saamista muun muassa niissä tapauksissa, joissa ei ole kysymys riidattomista virheistä, koska viranomainen jättäisi useimmiten oman päätöksensä tällöin ennalleen.”

Perustuslakivaliokunnan käytäntö sekä kansainväliset velvoitteet asettavat valitusluvan käyttöönotolle tietyt oikeudelliset reunaehdot, mutta nuo reunaehdot ovat melko etäällä. Muutoksenhakujärjestelmän selkeys puoltaa voimakkaasti näkemystä, jonka mukaan valituslupajärjestelmä on tietyssä laissa joko mahdollisimman laajasti tai mahdollisimman suppeasti. Mikäli ylimmälle tuomioistuimelle halutaan antaa mahdollisuus keskittyä oikeuskäytännön yhtenäisyyden kannalta keskeisiin juttuihin, on siirtyminen valituslupajärjestelmään luontevaa.

Perustuslailliset ja kansainvälisoikeudelliset velvoitteet eivät ole esteenä valituslupajärjestelmän laajentamiselle vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisiin asioihin siten, että kaikki kyseisten lakien mukaiset asiat säädettäisiin valitusluvanvaraisiksi. Kun vielä otetaan huomioon lainsäädännön yleinen kehitystrendi hallintoasioissa, järjestelmän selkeyteen liittyvät sekä tuomioistuinten järkevään resurssienkäyttöön liittyvät näkökohdat, on siirtyminen valituslupajärjestelmään mahdollisimman laajasti ja yksiselitteisesti myös suotavaa. Mikäli ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaiset asiat säädetään valitusluvanvaraisiksi, tulee järjestelmän johdonmukaisuuden vuoksi myös muihin ympäristöllisiin lakeihin, esimerkiksi luonnonsuojelulakiin lisätä valituslupamenettely yleisenä koko lakia koskevana. Ympäristönsuojelu- ja maa-aineslain mukaisten erillisten lupamenettelyjen yhdistäminen aiheuttaa sen, että lienee järkevää laajentaa valituslupamenettely myös maa-aineslain mukaisiin asioihin.⁶¹

Oikeusturvan taso on väistämättä riippuvainen yhteiskunnan käytössä olevista resursseista ja siitä, minkä verran yhteiskunnan päätöksentekojärjestelmässä ollaan valmiita panostamaan oikeusturvan olemassaoloon. Valituslupamenettelyn laajentaminen ei vaaranna kansalaisten oikeuksien tehokasta toteutumista, sillä kyseessä ei ole kategorinen rajaus muutoksenhakuun. Valitusluvan myöntämisen edellytysten täytyessä korkeimman hallinto-oikeuden on aina myönnettävä valituslupa. Valituslupamenettely lyhentää asioiden käsittelyaikoja ja täten vastaa hallintolainkäyttöä varsin pitkään vaivanneeseen asioiden viipymisongelmaan.⁶² Kuten oikeusministeriön tulevaisuuskatsauksessa todetaan, oikeudenkäynnin joutuisuudesta on muodos-

⁶¹ Ks. lupamenettelyjen yhdistämisestä HE 257/2014 vp. Tätä kirjoitettaessa lakiehdotukset on hyväksytty muutettuina, mutta niitä ei ole vielä vahvistettu.

⁶² Ks. esim. Hallinnon oikeusturvakomitean mietinnössä (KM 1981:64, s. 21) todettu: ”Asioiden ruuhkautuminen ja ratkaisujen viipyminen hallintolainkäyttöjärjestelmässä, erityisesti lääninoikeuksissa ja nyttemmin myös KHO:ssa, on jo monien vuosien aikana ollut vakava hallintolainkäytön ongelma.”

tunut entistä tärkeämpi osa oikeusturvaa. Myönteinenkin ratkaisu voi käytännössä käydä merkityksettömäksi, jos lainvoimaisen ratkaisun saaminen kestää liian kauan.⁶³

Valituslupajärjestelmä mahdollistaa ylimmän hallintolainkäyttöelimen keskittymisen oikeusturvan kannalta olennaisimpiin asioihin sekä sen, että korkein hallinto-oikeus voi keskittyä yhä laadukkaampaan prejudikatuuriin. Tällä voi olettaa olevan vaikutusta sekä hallintoon että alemmanasteiseen hallintolainkäyttöön siten, että päätösten ennakoitavuus ja tätä kautta kansalaisten yhdenvertainen kohtelu paranee. Muutoksenhakujärjestelmän sisäinen sujuvoittaminen johtaa täten myös muutoksenhakujärjestelmän ulkopuoliseen hallinnon kehittymiseen.

⁶³ OM 2014:41, s. 11.

Lähteet

Ekroos, Ari – Rontu, Jenny: Muutoksenhaku ympäristölupa-asioissa. Ympäristöministeriölle laadittu selvitys. Aalto yliopisto 2014.

Halila, Leena: Oikaisuvaatimusjärjestelmän luonteesta ja kehittämisestä oikeusturvakeinona, *Oikeustiede –Jurisprudentia (OJ) 2006:XXXIX*, s. 5–96.

Halila, Leena: Valituslupa hallintolainkäytössä – Järjestelmän taustaa ja tulevaisuuden suuntaviivoja. *Defensor Legis (DL) 2013/6*, s. 967–984.

Halila, Leena – Aer, Janne: Oikaisumenettely hallinnossa. Helsinki 2011.

Hallberg, Pekka – Ignatius, Pirkko – Kanninen, Heikki: Hallintolainkäyttölaki. Helsinki 1997.

Hallberg, Pekka: Oikeusturva. Teoksessa *Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli Pekka*: Perusoikeudet. Talentum 2010.

HE 143/1993 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle verotuksen muutoksenhakujärjestelmän uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi

HE 192/1994 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi.

HE 114/1998 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle hallinto-oikeuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

HE 84/1999 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi.

HE 112/2004 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle eräksi hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muutoksiksi.

HE 81/2006 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

HE 102/2008 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

HE 226/2009 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 75/2013 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi metsälain ja rikoslain 48 a luvun 3 §:n muuttamisesta

HE 121/2013 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan lakkauttamista ja valitusten siirtämistä hallintotuomioistuimiin koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 230/2014 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta.

HE 257/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ympäristönsuojelulain ja maaineslain muuttamisesta.

HE 334/2014 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain sekä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta.

KM 1973:114: Hallintolainkäyttötoimikunnan mietintö. Hämeenlinna 1973.

KM 1981:64: Hallinnon oikeusturvakomitean mietintö. Helsinki 1982.

KM 1985:48: Hallintolainkäyttökomitean mietintö. Helsinki 1985.

Meftah and others v. France (26.7.2002).

<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-60638>

MmVM 13/2013 vp: Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 75/2013 vp) laeiksi metsälain ja rikoslain 48 a luvun 3 §:n muuttamisesta.

Mäenpää, Olli: Hallintoprosessioikeus. 2. uudistettu painos. Juva 2007.

Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025.

http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1363356478461/Files/OMML_16_2013_Oikeusturvaohjelma_80_s.pdf

OM 2004:1: Valitusten käsittelyn nopeuttaminen yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittävissä asioissa

OM 2014:41: Oikeudenmukainen, avoin ja luottamukselle rakentuva yhteiskunta. Oikeusministeriön julkaisu 41/2014. Oikeusministeriön hallinnonalan tulevaisuuskuva 2014.

OMJU 2006:4: Hallintolainkäytön kehittämistarpeita. Näkökohtia lainvalmistelun pohjaksi.

PeVL 33/2008 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 102/2008 vp) maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

PeVL 35/2009 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 190/2009 vp) laeiksi julkisista hankinnoista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta.

PeVL 4/2010 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 105/2009 vp) muutoksenhakua käräjäoikeudesta koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 48/2010 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 237/2010 vp) riistahallintolaiksi sekä laiksi metsästyslain muuttamisesta, riistanhoitomaksusta ja pyynn-

tilupamaksusta annetun lain muuttamisesta ja maaseutuelinkeinojen valituslautakunnasta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

PeVL 57/2010 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 223/2010 vp) pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

PeVL 15/2011 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 47/2011 vp) adoptiota koskevan lainsäädännön uudistamiseksi sekä lasten adoptiota koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen hyväksymiseksi ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

PeVL 32/2012 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 32/2012 vp) laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 39/2013 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 121/2013 vp) maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan lakkauttamista ja valitusten siirtämistä hallintotuomioistuimiin koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 20/2014 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen vuosikertomuksesta 2013.

PeVL 36/2014 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä sosiaalihuolto-laiksi (HE 164/2014 vp) ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 55/2014 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 230/2014 vp) eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta.

PeVL 59/2014 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 246/2014 vp) laeiksi oikeudenkäymiskaaren 25 ja 25 a luvun sekä sotilasoikeudenkäyntilain 3 §:n muuttamisesta

PeVM 25/1994 vp: Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 306/1994 vp) perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

Valtion talousarvioesitys 2015.

http://budjetti.vm.fi/indox/tae/frame_year.jsp;jsessionid=4C63BDF9C7E76061231791CF885B4AEE?year=2015&lang=fi

Viljanen, Veli-Pekka: Yleinen osa. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli Pekka: Perusoikeudet. Talentum 2011.