

Ari Ekroos - Matias Warsta



*Maa-aineslain muutoksenhakusäännöksiä
kehittämismahdollisuuksista*

Enlawin Consulting Oy 2014

Selvitys maa-aineslain muutoksenhakusäännöksen kehittämismahdollisuuksista

Ari Ekroos – Matias Warsta
Enlawin Consulting Oy 2014

Ympäristöministeriölle

Ympäristöministeriö teetti selvityksen maa-aineslain muutoksenhakusäännöksiä kehittämistä koskien. Selvityksen tavoitteena on arvioida erityisesti, miten sellaisten maa-aineslain mukaisten luvanvaraisten hankkeiden, jotka edellyttävät myös ympäristönsuojelulain tai vesilain taikka kaikkien kolmen lain mukaista lupaa tai ennakkovalvonnallista muuta menettelyä, muutoksenhakumenettelyä olisi tarkoituksenmukaista yhdenmukaistaa.

Selvityksen lähtökohtana oli Erkki J. Hollon esiselvitys maa-ainesluvan ja ympäristöluvan suhteesta sekä ympäristöministeriön ympäristönsuojelulain uudistamishankkeen projekti 4:n valmistelu ympäristönsuojelulain ja muun keskeisen ympäristönsuojelulainsäädännön vaikuttavuuden parantamiseksi. Hollo on katsonut, että maa-aineslainlupa-asian käsittely olisi sisällytettävissä osaksi ympäristö- tai vesilupamenettelyä tilanteissa, joissa hanke edellyttäisi useamman edellä mainitun luvan hakemista. Aineellisoikeudellisesti sovellettaisiin kuitenkin maa-aineslain säännöksiä.

Selvityksessä arvioidaan erilaisia tapoja järjestää muutoksenhaku maa-aineslain mukaisissa asioissa. Toteuttamiskelpoisimmalta vaikuttaa vaihtoehto, jossa nykyinen maa-ainesasioissa sovellettava kunnallisvalitus muutettaisiin hallintovalitukseksi.

Selvityksen laatijat luovuttavat raporttinsa kunnioittaen ympäristöministeriölle.

Tiivistelmä

Ehdotuksen mukaan maa-aineslain mukaisten asioiden muutoksenhakua yhtenäistettäisiin muiden ympäristöoikeudellisten normien mukaisten ennakkovalvontamenettelyiden muutoksenhakua koskevien säännösten kanssa.

Mikäli maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain mukainen lupapäätöksenteko yhdennettäisiin, olisi tarpeen, että maa-aineslain nykyinen kunnallisvalitukseen perustuva järjestelmä korvattaisiin hallintovalituksella. Lupapäätöksenteon yhdenmistä puoltaa se, että melko laaja joukko maa-aineslain mukaista lupaa edellyttävistä hankkeista vaatii myös ympäristönsuojelulain (arviolta n. 31%) tai vesilain (arviolta n. 2%) mukaisen luvan. Harvinaisemmissa tapauksissa lupa voi olla tarpeen kaikkien kolmen lain mukaan. Koska näissä useamman lain piiriin kuuluvissa asioissa myös menettelyllisiä säännöksiä ollaan yhtenäistämässä, olisi luonnollista, että myös muutoksenhakumenettelyä näissä asioissa yhdenmukaistettaisiin.

Nykyinen maa-aineslain mukainen muutoksenhakumenettely on ympäristöllisessä lupa-asiassa varsin poikkeuksellinen. Vertailtaessa kunnallisvalituksen ja hallintovalituksen erityispiirteitä, huomataan, että maa-aineslain mukainen muutoksenhaku on jo nykyisellään tavallaan eräänlainen välimuoto kunnallisvalituksesta ja hallintovalituksesta. Edellä esitetystä johtuen siirtyminen hallintovalitukseen ei monilta osin juurikaan muuttaisi nykytilannetta. Joissakin suhteissa, mm. valituksen tutkimisen laajuuden osalta muutoksella hallintovalitukseksi olisi merkitystä. Tältä osin on tavoiteltavaakin, että erilaisuus esimerkiksi ympäristönsuojelulain mukaisten asioiden muutoksenhakuun vähenisi.

Maa-aineslain mukaisen muutoksenhakumenettelyn uudistaminen edellyttäisi myös varsin teknisten hallinnollisten seikkojen tarkastelua erimerkiksi hallinnollisen työn kohdentumisen osalta. Ympäristönsuojelu- ja vesilain mukaisissa asioissa muutoksenhakutie johtaa nykyisin aina ensiasteessa Vaasan hallinto-oikeuteen. Maa-aineslain mukaiset valitusasiat käsitellään kuitenkin hallintolainkäyttölain mukaan toimivaltaisessa alueellisessa hallinto-oikeudessa, joita on nykyisin Suomessa kuusi. Mikäli muutoksenhakumenettely yhdistettäisiin edellä mainittuihin lakeihin, myös muutoksenhakutien tulisi olla yhdenmukainen. Muutoksenhakutie voisi ohjautua Vaasan hallinto-oikeuteen joko kaikissa maa-aineslain mukaisissa asioissa tai pelkästään asioissa, joissa on kysymyksessä yhteismenettely ympäristö- ja/tai vesilain kanssa. Selvintä kuitenkin olisi, mikäli muutoksenhakutie ei olisi riippuvainen asian kytkeytymisestä toisen lain mukaiseen päätöksentekoon, vaan se olisi aina yhdenmukainen.

Sisällys

Ympäristöministeriölle	4
Tiivistelmä	5
Sisällys	6
1 Johdanto.....	9
1.1 Tausta	9
1.2 Tehtävän rajaukset	10
1.3 Olemassa olevat asiaa koskevat selvitykset	11
1.3.1 Selvitys ympäristölupamenettelyn yksinkertaistamisesta (2006)	11
1.3.2 Hollon esiselvityksen kehittämisehdotukset (2010)	12
1.3.3 Selvitys muutoksenhaun vaikutuksesta maa-ainesluvan voimassaoloaikaan (2011).....	13
1.3.4 Kuntaliiton esitys kiviainesten ottamismenettelylaista (2011).....	13
1.3.5 Maa-aineslain toimivuusarvio (2013).....	14
2 Maa-aineslain ja maa-ainesten oton nykytila.....	15
2.1 Maa-ainesten oton ohjausjärjestelmästä	15
2.2 Maa-aineslain mukaisen luvan oikeusvaikutukset.....	17
2.3 Maa-aineslain ja ympäristönsuojelu- sekä vesilain soveltamissuhteista ..	17
2.4 Maa-aineslupien lukumäärä ja toiminnan laajuus.....	20
2.5 Muutoksenhaun yleisyydestä maa-aineslain mukaisissa hankkeissa	22
3 Hankkeen kannalta keskeinen muutoksenhakumenettelyn sääntely ..	26
3.1 Hallintolainkäyttölaki (586/1996)	26
3.1.1 Suhde muuhun lainsäädäntöön	26
3.1.2 Valitusoikeus	26
3.1.3 Jatkovalittaminen hallinto-oikeuden päätöksestä	28
3.1.4 Toimivaltainen hallinto-oikeus	28
3.1.5 Valituskirjelmän toimittaminen	28
3.2 Kuntalain (365/1995) 11 luku	28

3.2.1	Kuntalain muutoksenhakusäännösten soveltaminen	28
3.2.2	Valitusperuste ja valitustie	29
3.2.3	Valitusoikeus	29
3.2.4	Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus.....	30
3.3	Kunnallisvalituksen ja hallintovalituksen eroista	30
3.4	Muutoksenhaku maa-aineslain (555/1981) mukaisissa asioissa nykyisin... ..	34
3.4.1	Maa-aineslain muutoksenhakusäännökset.....	34
3.4.2	Lainvoimaa vailla olevan päätöksen noudattaminen	36
3.5	Muutoksenhaku ehdotuksessa uudeksi ympäristönsuojelulaiksi	37
3.5.1	Muutoksenhaun yleissäännökset.....	37
3.5.2	Valitusoikeus	39
3.5.3	Kuuleminen ympäristölupapäätöstä koskevan valituksen johdosta	40
3.5.4	Muut muutoksenhakua koskevat säännökset ehdotuksessa uudeksi ympäristönsuojelulaiksi.....	41
3.6	Muutoksenhaku vesilaissa (587/2011)	44
3.6.1	Muutoksenhaun yleissäännökset.....	44
3.6.2	Valitusoikeus	46
3.6.3	Kuuleminen valituksen johdosta.....	47
3.6.4	Muut muutoksenhakua koskevat säännökset vesilaissa.....	48
3.7	Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) maisematyölupa-asioissa	51
3.8	Eri lakien muutoksenhakusäätelyn vertailu	54
3.9	Vertailu Ruotsin maa-ainessäätelyn muutoksenhakujärjestelmään	55
3.9.1	Maa-ainesten ottamisen säätelystä Ruotsissa.....	55
3.9.2	Valituslajeista Ruotsissa	57
3.9.3	Muutoksenhaku maa-ainesasioissa Ruotsin järjestelmässä.....	58
3.10	Oikeuskäytäntö korkeimmassa hallinto-oikeudessa	60
4	Kehittämisehdotukset perusteluineen	62

4.1	Siirtyminen kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen	62
4.2	Muutoksenhakusääntelyn reunaehdot	64
4.2.1	Perustuslain vaatimukset.....	64
4.2.2	Hallintolainkäyttölain vaatimukset.....	64
4.2.3	Muun ympäristölainsäädännön reunaehdot maa-aineslain muutoksenhakumenettelyn kehittämiseen	65
4.3	Ehdotukset maa-aineslain muutoksenhakusäännöksi.....	65
4.3.1	Muutoksenhaun sisältö (valitusperusteet)	65
4.3.2	Muutoksenhakutie.....	67
4.3.3	Valitusoikeus	70
4.3.4	Valituskirjelmän toimittaminen	73
4.3.5	Kuuleminen valituksen johdosta.....	74
4.3.6	Menettely muutoksenhakutuomioistuimessa	75
4.3.7	Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus.....	76
4.4	Säädösmuutosehdotukset koottuna.....	77
4.5	Ehdotusten vaikutusten arviointi.....	79
5	Yhteenveto	80
	Lähteet.....	81

1 Johdanto

1.1 Tausta

Hallitusohjelman toteuttamista varten ympäristöministeriö asetti 30.11.2013 ympäristönsuojelulain ja -asetuksen sekä eräiden muiden säädösten uudistamishankkeen, jonka toimikausi on 1.12.2011 - 31.12.2013. Hankkeen projekti 4:n tehtävänä on arvioida ympäristönsuojelulain (86/2000, YSL) ja muun keskeisen ympäristönsuojelulainsäädännön, kuten esimerkiksi vesilain (587/2011, VL) ja maa- aineslain (555/1981, MAL) vaikuttavuutta erityisesti lakien saamanaikaisissa soveltamistilanteissa sekä lakien nykyistä parempaa keskinäistä yhteensovittamista, ja tehdä tarvittaessa ehdotuksia lakeihin tehtäviksi muutoksiksi.

Syksyllä 2013 alkaneen projekti 4:n toisen vaiheen tehtävänä on valmistella ehdotukset maa-aineslain sekä ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten lupamenettelyiden päällekkäisyyksien poistamiseksi. Projektiryhmän puheenjohtajana toimii lainsäädäntöjohtaja Riitta Rönn ympäristöministeriöstä.

Ehdotuksen laadinnassa hyödynnetään seuraavia jo valmistuneita maa-aineslakia koskevia selvityksiä:

- Maa-aineslain toimivuuden arviointi, SYKE 2013
- Selvitys maa-aineslupajärjestelmän yhdistämisestä ympäristölupamenettelyyn, professori Erkki J. Hollo 14.5.2010, YM:n raportteja 15/2010

Näiden selvitysten perusteella on arvioitu, että toteuttamisvaihtoehdoista toimivin olisi järjestelmä, jossa maa-aineslain mukaiset ottamisen edellytykset tutkittaisiin ympäristönsuojelulain tai vesilain mukaisen luvan yhteydessä silloin, kun maa-ainesten ottaminen edellyttää tällaista lupaa maa-aineslupan lisäksi. Tällöin itsenäinen maa-aineslupa olisi tarpeen vain, jos ottaminen ei edellytä ympäristönsuojelulain tai vesilain mukaista lupaa.

Hollon mukaan järjestelmän sujuva toimivuus edellyttäisi mainittujen lakien menettelysäännösten mukauttamista lähemmäksi toisiaan, mukaan lukien maa-aineslain mukaisen muutoksenhaun uudistaminen siten, että valitusoikeus vastaisi ympäristönsuojelulain ja vesilain sääntelyä.¹ Projektiryhmän työtä tukemaan katsottiin tarvittavan selvitys maa-aineslain mukaisen muutoksenhakumenettelyn uudistamisesta tilanteessa, jossa maa-aineslain lupamenettely osittain yhdistetään vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisiin lupamenettelyihin.

¹ Hollo 2010, s. 48

Tämän raportin tehtävänä on selvittää maa-aineslain (MAL) muutoksenhakumenettelyn uudistamisvaihtoehtoja, ottaen huomioon:

- Maa-aineslain lupamenettelyn osittainen yhdistäminen ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisiin lupamenettelyihin,
- hyvä ympäristönsuojelun taso sekä
- kansalaisten vaikutusmahdollisuudet.

Lisäksi työssä kiinnitetään huomiota tai arvioidaan seuraavia seikkoja:

- mahdollisuus siirtyä kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen,
- muutoksenhakuaste (valitustie),
- muutoksenhakumenettely,
- muutoksenhaun sisältö (valitusperusteet),
- valitusoikeus (laajuus yleisesti ja viranomaisvalitukset),
- maa-aineslain muutoksenhakua koskevan voimassaolevan ja ehdotettavan sääntelyn suhde perustuslain 20 §:n (vastuu ympäristöstä) ja 21 §:n (oikeusturva) perusoikeuksiin,
- suhde maisematyölupaa koskevaan muutoksenhakuun,
- muut mahdolliset kehittämisajatuksia (esim. lupa- ja/tai valvontamenettelyihin liittyvät),
- uudistamisen vaikutukset (taloudelliset, ympäristö, viranomais-, yritys-, yhteiskunnalliset)

Ehdotuksen laadinnassa huomioidaan Suomen perustuslain vaatimukset, ratkaisun koherenttius ympäristölainsäädännön kokonaisuuden kannalta sekä järjestelmän muutoksen vaikutukset ja käytännön toimivuus.

1.2 Tehtävän rajaukset

Maa-aineslain soveltamisalaan kuuluu vain osa maa-ainesten ottamistoiminnasta. Osaa ainesten otosta ohjataan kaivoskivennäisten järjestelmällä, osaa ympäristölupajärjestelmällä (turve) ja rakennustoiminnan osalta yleensä osana maankäyttö- ja rakennuslain menettelyitä. Tämä selvitys koskee vain maa-aineslain mukaisen menettelyn muutoksenhaun kehittämistä ottaen huomioon itse menettelysäännösten lähentäminen vesilain ja ympäristönsuojelulain järjestelmää.

Maa-ainesten ottoa voi koskea myös muu ympäristöoikeudellinen normisto, kuten laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä tai luonnonsuojelulainsäädäntö. Tässä selvityksessä tarkastellaan näitä seikkoja vain siinä laajuudessa kuin se on muutoksenhaun kehittämisen kannalta välttämätöntä.

1.3 Olemassa olevat asiaa koskevat selvitykset

1.3.1 Selvitys ympäristölupamenettelyn yksinkertaistamisesta (2006)²

Selvityksessä ympäristölupamenettelyn yksinkertaistamiseksi esitettiin yhtenä toimenpiteenä maa-aineslain mukaisen menettelyn yhdistämistä ympäristönsuojelulakiin. Samalla todettiin, että ajatus maa-aineslupakäsittelyn siirtämisestä osaksi ympäristölupakäsittelyä ei ole sinänsä uusi, sillä jo aikanaan - nyt jo kumottua - ympäristölupamenettelylakia (735/1991) säädettäessä silloinen ympäristölupakomitea pohti ajatusta lupakäsittelyjen yhdistämisestä ja piti sitä mahdollisena. Lisäksi ympäristöministeriön yhteydessä toiminut maa-ainesasiain neuvottelukunta piti selvityksessään vuonna 1990 tavoitteena, että myös maa-ainesluvan myöntäminen voisi olla osa kaikkien haittojen arviointiin perustuvaa yhtenäistä lupamenettelyä.

Selvityksen mukaan maa-ainesten ottamistoiminnassa useat, toisistaan riippumattomat lupamenettelyt ja lupa- ja lausuntoviranomaiset tekevät järjestelmästä kokonaisuutena tarkastellen varsin hitaan ja monimutkaisen hallintomenettelyjen kokonaisuuden, vaikka itse toiminta muodostaa useimmiten selkeän yhden, tietylle alueelle sijoittuvan toimintakokonaisuuden. Maa-ainesluvista ja ympäristöluvista on useita päällekkäisyyksiä, pahimmillaan jopa ristiriitaisuuksia, erityisesti lupamääräysten osalta, kun maa-ainesten ottamiseen nykyisin läheisesti liittyvä kiviaineksen jalostus on yleensä ympäristöluvanvaraista toimintaa.

Selvityksessä todetaan, että vesilain mukaisen lupakäsittelyn pitämistä erillään maa-aineslupakäsittelystä on vaikea ymmärtää, sillä maa-aineslupakäsittelyyn liittyy varsin raskas lausuntomenettely, jossa kiinnitetään nimenomaan huomiota pohjavesikysymyksiin. Pitkäkestoiset lupamenettelyt eivät ole hyvää hallintomenettelyä.

Selvityksessä esitettiin, että maa-aineslain mukaisesta erillisestä lupamenettelystä tulisi luopua ja laajentaa ympäristöluvan ja tätä kautta myös ympäristönsuojelulain soveltamisala myös maa-ainesasioihin. Järjestelmää tulisi siis kehittää siten, että kiviainestoimintaan tarvittaisiin kaikissa tapauksissa vain yksi lupa, hankekohtainen ympäristölupa.

Maa-ainesten ottaminen, siihen mahdollisesti liittyvä ympäristöluvanvarainen toiminta sekä vesilain mukainen lupakäsittely käsiteltäisiin esityksen mukaan aina yhtenä hankekokonaisuutena.

Muutoksenhaun osalta selvityksessä todettiin, että se voitaisiin järjestää ympäristönsuojelulain mukaisena hallintovalituksena. Mikäli nykyjärjestelmää ei katsottaisi tarpeelliseksi muuttaa valitusoikeutettujen piirin osalta, voitaisiin valitusoikeudesta ottaa lakiin uusi erityissäännös, jonka mukaan valitusoikeutettujen piiri säilyisi nykyisellään eli kunnallisvalituksen mukaisena.

² Ekroos et al. 2006, s. 57-59. Ks. myös Laiho 2006.

Lupajärjestelmän keskittäminen voitaisiin jätelain lupajärjestelmän tapaan tehdä ympäristöluvan mukaisena siirtämättä maa-aineslain aineellisia säännöksiä ympäristönsuojelulakiin. Tämä voitaisiin toteuttaa molempiin säädöksiin otettavilla erityisillä viittaussäännöksillä. Maa-aineslaki voisi siis jäädä voimaan maa-ainesten ottamista säätelevänä erityislakina.

1.3.2 Hollon esiselvityksen kehittämisehdotukset (2010)

Hollon vuoden 2010 ehdotuksessa asetettiin tavoitteeksi lupa-asioiden kokoaminen yhteen käsittelyyn sekä resurssien käytön vähentäminen edistämällä ratkaisujen koordinoitua. Lisäksi hyötynä olisi lupamenettelyn lopputuloksen parempi ennakoitavuus, kun lupamenettelyjen määrä vähenisi.³

Hollon mukaan maa-aineslain, vesilain ja ympäristönsuojelulain ennakkovalvontamenettelyissä tarkastellaan siinä määrin samanlaisia asiakokonaisuuksia, että on mielekästä yhdenmukaistaa viranomaisten toimintoja. Hollo ei esitä muutoksia maa-aineslain suhteesta muun lainsäädännön lupajärjestelmiin, kuten rakennuslupa- tai lunastuslupaan.⁴

Hollon selvityksen mukaiset esitykset koskevat maa-aineslupaharkinnan siirtämistä eräissä tapauksissa muun lupa-asian yhteyteen, maa-aineslain lupamenettelyä koskevien säännösten päivittämistä sekä muutoksenhakujärjestelmän muuttamista.⁵

Järjestelmien päällekkäisyyksien poistaminen perustuisi ajatukseen, että maa-aineslupa väistyisi, jos hanke tarvitsisi ympäristönsuojelu- tai vesilain mukaisen luvan. Maa-aineslupa voisi edelleen olla tarpeen, jos hanke ei edellyttäisi muita lupia. Maa-ainesten ottamisen maisemalliset ja luonnonsuojelulliset edellytykset sekä edellä mainittuja koskeva ympäristövaikutusten arviointi siirtyisi muun lupamenettelyn yhteyteen.⁶

Maa-aineslakia sovellettaisiin aineellisoikeudellisesti ympäristölupa- tai vesilupamenettelyn lupaharkinnan osana. Menettelyllisesti noudatettaisiin myös maa-aineslain aineellisoikeudellisen sääntelyn osalta kyseisen muun lupajärjestelmän säännöksiä. Samalla olisi tarkoituksenmukaista yhdenmukaistaa maa-aineslain oma menettelysäännöstö mahdollisimman yhdenmukaiseksi ympäristönsuojelu- ja vesilain kanssa. Luonnollisesti myös muutoksenhakujärjestelmää olisi samalla kehitettävä. Hollon mukaan maa-aineslainkin osalta olisi siirryttävä hallintovalituksen piiriin.⁷

³ Hollo 2010, s. 47.

⁴ Hollo 2010, s. 47.

⁵ Hollo 2010, s. 47-48.

⁶ Hollo 2010, s. 48.

⁷ Hollo 2010, s. 48.

Hollo rajaisi yhdennetyn menettelyn ulkopuolelle tilanteen, joissa ympäristölupa voisi olla tarpeen pääasiallisesti melun vuoksi ja tilanteessa tarkasteltaisiin meluilmoituksen ja ympäristöluvan suhdetta. Hänen mukaansa tällöin edelleen vaadittaisiin maa-ainelain mukaista lupaa ja mikäli meluilmoitus katsottaisiin riittämättömäksi, ympäristölupamenettelyssä tarkastelu keskittyisi meluimmission hallintaan.⁸

1.3.3 Selvitys muutoksenhaun vaikutuksesta maa-aineluvan voimassaoloaikaan (2011)

Selvityksen keskeisin tutkimuskysymys oli selvittää miten muutoksenhaku vaikuttaa maa-ainelupien voimassaoloaikaan eli lyhentääkö muutoksenhakumenettely olennaisesti luvan tosiasiallista käytettävissäoloaikkaa toiminnan harjoittamiseen. Tämän selvityksen kannalta keskeistä oli tutkimuksessa koottu kattava aineisto maa-ainelain mukaisesta muutoksenhausta, johon viitataan lukuisissa kohdissa tätä selvitystä.⁹

1.3.4 Kuntaliiton esitys kiviainesten ottamismenettelylaista (2011)

Kuntaliitto on vuonna 2011 esittänyt erillisen ”*Kiviainesten ottamislupamenettelylain*” säätämistä. Kuntaliitto katsoi maa-ainelain ja ympäristönsuojelulain mukaiset luvat osin päällekkäisiksi. Lupamenettelyn yhdistämistä samaan lakiin (YSL tai MAL) pidettiin kuitenkin ongelmallisena, koska maa- aineslain ja ympäristönsuojelulain soveltamisalat ja tavoitteet ovat pääosin erilaiset. Ympäristönsuojelulaki on päästölaki, joka ei sisällä maisemasääntelyä ja maa-aineslaki on lähinnä maisema- ja luonnonvaralaki, jonka päästösääntelykeinot ovat rajoitetut.¹⁰

Kiviainesten ottamislupamenettelylaissa yhdistettäisiin maa-ainelain ja ympäristönsuojelulain lupamenettelyt ja lupaharkinnat yhdeksi luvaksi. Yhdistäminen toteutettaisiin samalla periaatteella kuin ennen ympäristönsuojelulain voimaantuloa tehtiin ympäristölupamenettelylaissa (735/1991) ja -asetuksessa (772/1992).

⁸ Hollo 2010, s. 49.

⁹ Rintala ja Haavanlammi 2011.

¹⁰ Valpasvuo 2011.

http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/uutisia/2011/20110610Yksikkommekuntamarkkinoilla/Eränkö_%20Valpasvuo.pdf.

1.3.5 Maa-aineslain toimivuusarvio (2013)

Maa-aineslain toimivuusarvioinnissa on kirjallisuuskatsauksen, oikeuskäytännön, kyselytutkimuksen ja haastatteluiden avulla arvioitu maa-aineslain kehittämistarpeita. Toimivuusarvioinnin keskeinen arvio on, että maa-aineslain mukaisen lupajärjestelmän suhdetta muuhun ympäristölainsäädäntöön tulee selkiyttää ja järjestelmien päällekkäisyyttä vähentää. Selvityksessä koottua tietoaineistoa hyödynnetään useissa kohtaa tätä selvitystä.¹¹

¹¹ Ks. Rintala ja Lonka 2013.

2 Maa-aineslain ja maa-ainesten oton nykytila

2.1 Maa-ainesten oton ohjausjärjestelmästä

Maa-ainesten ottamista säännellään maa-aineslain lisäksi mm. ympäristönsuojelulailla (YSL 86/2000) ja vesilailailla (VL 587/2011). Myös maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL 132/1999), luonnonsuojelulaki (LSL 1096/1996) sekä etenkin suurissa hankkeissa ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettu laki (YVA-laki 468/1994) vaikuttavat olennaisesti maa-ainesten ottoon (kuva 1).



Kuva 1. Maa-aineslain suhde muuhun lainsäädäntöön

Maa-ainesten ottamisen ja käsittelyn ohjaus perustuu ennakkovalvontaan, jossa keskeisimmät ohjauskeinot ovat maa-aineslain mukainen maa-aineslupa, ympäristönsuojelulain mukainen ympäristölupa kallioainesten ottamiseen ja/tai kivenmurskaukseen, sekä pohjavesialueella toimittaessa mahdollisesti vaadittava vesilain mukainen lupa. Nämä luvat ovat toisistaan riippumattomia ja on mahdollista, että jokaista lupaa käsittelee eri viranomainen.

Pääsäännön mukaan MAL:n mukaiseen aineiden ottamiseen on saatava lupa (MAL 4.1 §). Lupa ei kuitenkaan ole tarpeen, mikäli aineksia otetaan omaa tavanomaista kotitarvekäyttöä (rakentaminen ja kulkuyhteyksien kunnossapito) varten asumiseen tai maa- ja metsätalouteen (MAL 4.2 §).

Maa-ainesten ottaminen edellyttää maa-aineslain 3 §:n mukaan vesilain mukaisen aluehallintoviraston luvan, mikäli suunniteltu maa-ainesten ottaminen vaarantaa tärkeän tai muun vedenhankintakäyttöön soveltuvan pohjavesialueen veden laadun tai antoisuuden. Vastaavasti VL:ssa on erityisesti mainittu, että muuttamiskielto koskee myös maa-ainesten ottamista. Pohjaveden muuttamiskielto ei ole kuitenkaan ehdoton. Aluehallintovirasto voi myöntää luvan poiketa pohjaveden muuttamiskiellosta. Tällainen lupa ei kuitenkaan syrjäytä maa-aineslain edellyttämää lupaa, mutta se poistaa MAL 3.1 § 4-kohdan edellytysteestä.¹² Tällöin kunta keskeyttää maa-aineslupan käsittelyn, kunnes aluehallintovirasto on käsitellyt vesilain mukaisen lupa-asian. Vesilain mukainen päätös otetaan huomioon maa-ainesluvassa ja maa-aineslupan lupamääräykset eivät voi olla lievempiä kuin vesilain mukaisessa luvassa.¹³ Vesistöistä tapahtuvan maa-ainesten ottamiseen ei tarvita maa-aineslain mukaista lupaa, jos on saatu vesilain mukainen muuttamislupa aineiden ottamiseen tai ruoppaamalla tapahtuvaan aineiden siirtämiseen.¹⁴

Muiden kuin maa-aineslupan ja vesiluvan tarve riippuu mm. siitä tapahtuuko alueella louhintaa ja murskausta (ympäristölupa). Joissain tapauksissa myös sivukiven hyödyntäminen voisi jätelain (646/2011) pilaantumattoman kaivetun maa-aineksen jätestatuksen vuoksi edellyttää jätteenkäsittelyä tai hyödyntämistä koskevan ympäristöluvan.

Nykyisin maa-ainesten ottoon liittyy useimmiten myös kivenlouhintaa ja kiviaineksen murskausta, jotka vaativat YSL:ssa ja ympäristönsuojeluasetuksessa (169/2000, YSA) tarkemmin säädetyin edellytyksin ympäristöluvan. Kivenlouhintaa tehdään kiviaineksen irrottamiseksi kalliosta. Kiviaineksen murskauksessa taas on kyse epätasaisen kokoisen sora- tai kalliokiviaineksen pienentämisestä määrätyn raekokojakauman omaavaksi lajitteeksi. Maa-ainesten ottotoimintaa koskevat YSA 1.1 §:n kohdat 7 c ja 7 e. Kohdan 7 c -kohdan mukaan ympäristölupa on oltava kivenlouhimolla tai muulla kuin maanrakennustoimintaan liittyvällä kivenlouhinnalla, jossa kiviainesta käsitellään vähintään 50 päivää vuodessa. Louhintaan tulee liittyä irrotettavan aineksen käsittelyä, kuten esimerkiksi rikotusta ja kuormausta. Lisäksi YSA 1.1 §:n 7 e - kohdan mukaan ympäristölupa on oltava kiinteällä tai siirrettävällä murskaamolla, asfalttiasemalla ja kalkkikiven jauhatuksessa, jonka toiminta-aika on vähintään 50 päivää vuodessa.

¹² Ekroos et al. 2006.

¹³ Rintala ja Lonka 2013, s. 23.

¹⁴ Hollo 2010, s. 47.

2.2 Maa-aineslain mukaisen luvan oikeusvaikutukset

Maa-aineslain mukainen lupa poikkeaa oikeusvaikutuksiltaan eräistä muista luonnonvaraoikeudellisista päätöksistä kuten kaivos- ja osin vesilain järjestelmistä siinä, että maa-ainesluvalla ei perusteta toiminnanharjoittajalle erityisiä oikeuksia tai toimilupaa. Ennemminkin maa-aineslain mukainen lupa vastaa oikeusvaikutuksiltaan ympäristölupaa. Omistusoikeus tai vastaava hallintaperuste mahdollistaa luvan hakemisen ja lupa myönnetään, jos lain vaatimukset täyttyvät. Toki maa-aineslain mukaiseen lupaan liittyy luonnonvaraoikeudelle tyypillisempi pysyvä ympäristön muutos.¹⁵

2.3 Maa-aineslain ja ympäristönsuojelu- sekä vesilain soveltamissuhteista

Hollo on vuoden 2010 selvityksessään ansiokkaasti eritellyt maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain sekä vesilain soveltamissuhteita. Hollo esittää tarkastelunsa loppupäätelminä, että yksittäinen maa-aineshanke saattaa edellyttää maa-aineslupaa, vesilain mukaisia lupia sekä ympäristölupaa. Lisäksi merkitystä on kaavamääräyksillä ja laajoissa hankkeissa ympäristövaikutusten arviointimenettelyllä. Mahdollista on, että hanke vaatii muitakin lupia.¹⁶

Maa-ainesten ottaminen edellyttää maa-aineslain 3 §:n mukaan vesilain mukaisen aluehallintoviraston luvan, mikäli suunniteltu maa-ainesten ottaminen vaarantaa tärkeän tai muun vedenhankintakäyttöön soveltuvan pohjavesialueen veden laadun tai antoisuuden. Tällöin kunta keskeyttää maa-aineslupan käsittelyn, kunnes aluehallintovirasto on käsitellyt vesilain mukaisen lupa-asian. Vesilain mukainen päätös otetaan huomioon maa-ainesluvassa ja maa-aineslupan lupamääräykset eivät voi olla lievempiä kuin vesilain mukaisessa luvassa.¹⁷ Vesistöstä tapahtuvan maa-ainesten ottamiseen ei tarvita maa-aineslain mukaista lupaa, jos on saatu vesilain mukainen muuttamislupa ainesten ottamiseen tai ruoppaamalla tapahtuvaan ainesten siirtämiseen.¹⁸

Sellaisia hankkeita tai tilanteita varten, jotka edellyttävät maa-aineslain lisäksi esimerkiksi ympäristönsuojelulain ja/tai vesilain mukaisen luvan, ei ole olemassa säännöksiä menettelyjen keskinäistä suhdetta koskien. Maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain luvat ovat rinnakkaisia ja niiden käsittelyjärjestys on toisistaan riippumaton. Maa-aineslupa ei ole ympäristöluvan myöntämisen edellytyksenä tai päinvastoin (kuva 2).¹⁹ Joskus on myös epäselvyyttä siitä, mitkä asiakysymykset kuuluvat minkäkin menettelyn yhteydessä ratkaistavaksi.

¹⁵ Hollo 2010, s. 30.

¹⁶ Hollo 2010, s. 47. Ks. myös Ekroos et al. 2006 ja Laiho 2006.

¹⁷ Rintala ja Lonka 2013, s. 23.

¹⁸ Hollo 2010, s. 47.

¹⁹ Rintala ja Lonka 2013, s. 9.



Kuva 2. Yksinkertaistettu kuva maa-ainesten oton lupamenettelyistä

Monet maa-aineslupan yhteydessä tarkasteltavat seikat, kuten kuljetustoiminnan, varastoinnin ja jalostamisen edellytykset ovat läheisessä suhteessa ympäristönsuojelulain soveltamisalaan kuuluvaan sijoituspaikan harkintaan. Hollon mukaan maa-aineslain mukaisessa harkinnassa tulisi nykyisinkin tarkastella myös lain ulkoisten pilaamiskieltojen, kuten ympäristönsuojelulain tai luonnonsuojelulain kieltojen vaikutus lupaharkintaan. Toisaalta, ympäristönsuojelulain mukaisessa sijoituspaikan valinnassa ei juuri huomioida ympäristöolosuhteita, kuten ympäristön erityislaatuista esimerkiksi poikkeuksellisten luontoarvojen vuoksi vaan arviointi on tältä osin sidoksissa alueen kaavaan sekä luonnonsuojelulain vaatimuksiin.²⁰

Maa-aineslain mukaisessa menettelyssä ei ratkaista kiven erillään louhimisesta tapahtuvan murskaamisen ympäristöllisiä edellytyksiä. Lupaviranomainen voi edellyttää, että lupahakemukseen liitetään alustava suunnitelma kivenmurskaamon sijoittamisesta ja toiminnasta alueella. Jos ottaminen vaatii ympäristöluvan, lupajärjestelmien edellyttämät selvitysaineistot ja lupaharkinnan elementit ovat osin päällekkäisiä.

Jos maa-aineksen ottoon liittyy ympäristöluvanvaraista louhintaa tai murskausta, sovelletaan luvan vähimmäisvaatimuksena asetusta kivenlouhimojen, muun kivenlouhinnan ja kivenmurskaamojen ympäristönsuojelusta (Muraus-asetus 800/2010). Lupamenettelyssä viranomainen voi tapauskohtaisesti antaa lisäksi muita määräyksiä.

²⁰ Ks. Hollo 2010 ja Ekroos ja Warsta 2012.

Soveltamisalasuhteet maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain välillä ovat muodostuneet sellaisiksi, että esimerkiksi maa-aines määrän arviointi kuuluu nimenomaan maa-aineslain soveltamisalaan, eikä asialla ole itsenäistä merkitystä mahdollisessa ympäristölupamenettelyssä. Ympäristöluvan tarve on sidoksissa ympäristön pilaantumisen käsitteeseen eli yleensä hankkeen melu-, tärinä ja pölyvaikutuksiin. Yhteenvetona Hollo toteaa, että tiettyä päällekkäisyyttä ja rinnakkaisuutta on havaittavissa niiden järjestelmien välillä, jotka koskevat maa-ainesten ottamiseen liittyviä luonnonsuojelullisia ja ympäristönsuojelullisia vaikutuksia.²¹

Maa-aineslain 3 §:n mukaan maa-aineksia ei muun ohella saa ottaa niin, että siitä aiheutuu tärkeän tai muun vedenhankintakäyttöön soveltuvan pohjavesialueen veden laadun tai antoisuuden vaarantuminen, jollei siihen ole saatu vesilain mukaista lupaa. Näin ollen suoraan maa-aineslain säännöksistä seuraa, että luvanmyöntämisen edellytyksenä on ensin hankittu vesilain mukainen lupa. Hollon mukaan tässä harkinnassa myös muilla kuin itse säännöksessä mainituilla tekijöillä voi olla merkitystä. Muun muassa pohjavedenottamon suoja- aluemääräykset voivat rajoittaa edellytyksiä vesiluvan myöntämiselle. Mikäli maa-aineslupan ja vesiluvan määräykset esimerkiksi ottamissyvyyden osalta ovat erilaiset, toimijan on noudatettava tiukinta vaatimustasoa. Sekä vesilain että maa-aineslain lupaharkinnassa on otettava huomioon ympäristönsuojelulain pilaamiskiellot (YSL 7–8 §).²²

Maa-aineslain toimivuusarvioinnin yhteydessä on todettu, että maa-aineslain ja muiden maa-ainesten ottamis-toimintaan sovellettavien lakien välillä on osin päällekkäisyyksiä ja tulkinnallisia eroavaisuuksia. Ottamistoiminta kohdistuu nykyisin huomattavasti aiempaa enemmän kalliokiviainekseen sekä merenalaisiin sora- ja hiekkavaroihin, joihin ei sovelleta maa-aineslakia tai sovelletaan maa-aineslain lisäksi myös muita lakeja.²³

²¹ Ks. tarkemmin Hollo 2010.

²² Ks. Hollo 2010.

²³ Rintala ja Lonka 2013, s. 22.

2.4 Maa-aineslupien lukumäärä ja toiminnan laajuus

Maa-aineslain toimivuusarvioinnissa todetaan ottamistoiminnan laajuudesta seuraavaa: maa-aineslain mukaisia ottamislupia on myönnetty kaikkiaan noin 40 000. Voimassa olevien lupien määrä on ollut laskussa viimeisen 20 vuoden aikana johtuen soran ottamislupien vähenemisestä. Sen sijaan kallioaineksen merkitys rakentamisessa on lisääntynyt, mikä on lisännyt kalliokiviaineksen ottamislupien määrää. Vuoden 2012 lopussa oli voimassa noin 6600 ottamislupaa, joista noin 4300 oli soralle, lähes 1800 kalliokiviainekselle ja noin 500 muille maa-aineksille. Aineksia otetaan nykyisin vuosittain lähes 3000 maa-aineslain mukaiselta ottamisalueelta. Kiviaineksien kokonaiskäyttömäärä on viime vuosina ollut 80 -100 miljoonaa tonnia vuodessa. Yhä enemmän kiviaineksia otetaan ja hyödynnetään rakentamisen yhteydessä. Myös kiviainesten kierrätys ja kiviainesta korvaavien materiaalien käyttö on lisääntynyt.²⁴

Vuosina 2007 - 2012 oli koko maassa myönnetty keskimäärin noin 800 lupaa vuodessa. Lupien määrät jakautuvat epätasaisesti: Noin kolmasosassa kunnista oli myönnetty keskimäärin enintään yksi lupa vuodessa ja toisaalta vähintään viisi lupaa oli myönnetty yli 10 %:ssa kunnista. Yli kymmenen vuosittaisen luvan myöntäminen samassa kunnassa on varsin harvinaista.²⁵

Tarkkaa tietoa siitä, kuinka paljon soran ottamislupia on myönnetty pohjavesialueelle, ei ole tiedossa. Noin kolmannes ottamislupien sallimasta massamäärästä kohdistuu soranottoon pohjavesialueille. Vuosina 1982 – 2012 maa-aineisten ottoon liittyviä vesilain mukaisia lupia on annettu arviolta 525 kpl. Rintalan ja Lonkan mukaan valitus- ja lupakäytännöissä näyttäisi olevan alueellisia eroja.²⁶

Rintala ja Lonka ovat arvioineet myös ympäristöluvanvaraisten maa-aineshankkeiden osuutta maa-aineshankkeista. Heidän mukaansa kallion ottamista koskevia ympäristölupa-asioita tulisi vireille n. 200 kpl/a ja soranottamista koskevia 50/a. Arviossa oletetaan, että kaikki kallion ottamishankkeet tarvitsevat ympäristöluvan ja soran ottamishankkeista ne, joilla on merkittävä määrä murskaustoimintaa tai murskausta tehdään pohjaveden suojelun kannalta merkittävällä alueella. Viimeksi mainittuja pohjaveden kannalta merkittäviä alueita, joilla suoritetaan murskausta, arvioidaan olevan 10 % soran ottamisluvista.²⁷

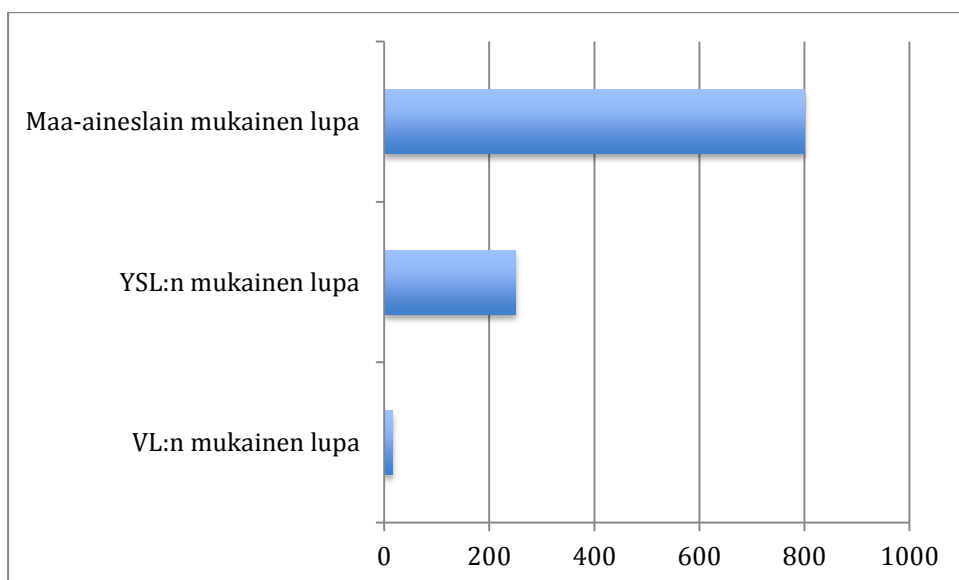
²⁴ Rintala ja Lonka 2013, s. 9 ja s. 44-45.

²⁵ Rintala ja Lonka 2013, s. 9 ja s. 45.

²⁶ Rintala ja Lonka 2013, s. 48-49.

²⁷ Rintala ja Lonka 2013, s. 49.

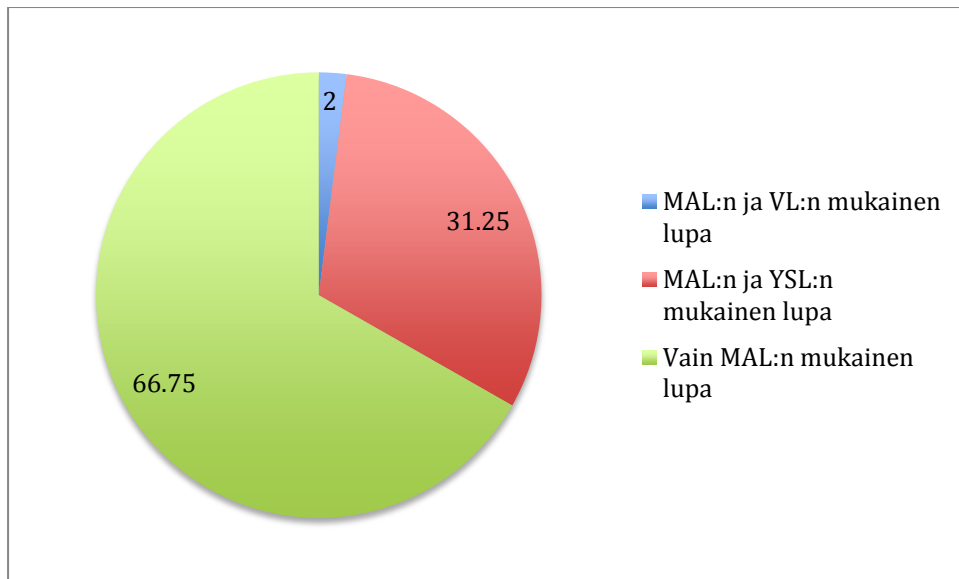
Edellä esitetyistä ja muista Rintalan ja Lonkan aineistosta lasketut osuudet yhteishankkeista on esitetty kuvissa 3 ja 4. Rintalan ja Lonkan kyselytutkimuksessa 90 % vastanneista toiminnanharjoittajista oli ollut mukana hankkeissa, jotka olivat edellyttäneet myös ympäristölupaa. Vastaavasti maa-aineslain ja YVA-lain sekä maa-aineslain ja vesilain mukaisia ”yhteishankkeista” oli kokemusta lähes 40 % toiminnanharjoittajista.²⁸



Kuva 3. Arvio vuosittain käsiteltävien maa-aineslupien lukumäärästä sekä ympäristönsuojelu- ja vesilain mukaiset lupa-asiat, jotka liittyvät maa-ainesten ottoon²⁹

²⁸ Rintala ja Lonka 2013, s. 60.

²⁹ Laskettu Rintalan ja Lonkan (2013) selvityksessä esitetyistä tiedoista.



Kuva 4. Arvio vuosittain käsiteltävien maa-aineshankkeiden prosenttiosuudesta, jotka tarvitsevat myös joko YSL:n tai VL:n mukaisen luvan³⁰

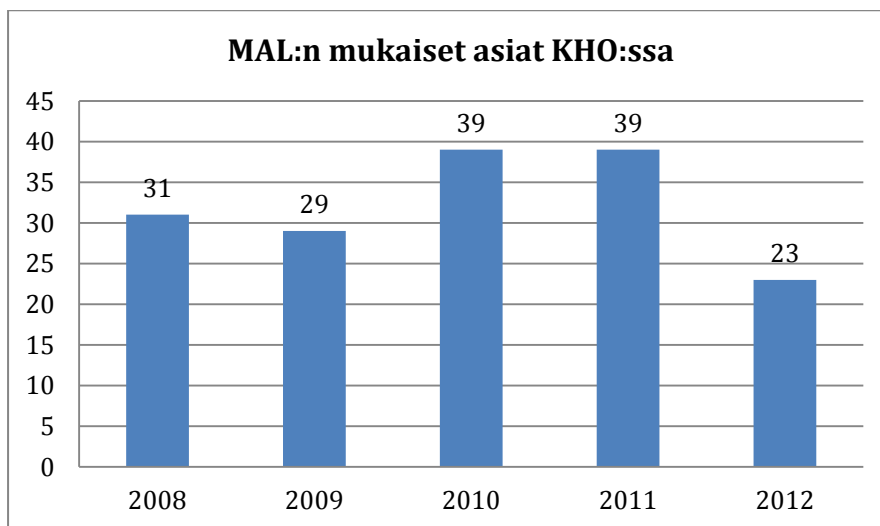
2.5 Muutoksenhaun yleisyydestä maa-aineslain mukaisissa hankkeissa

Tätä selvitystä varten koottiin tilastot hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden tekemistä ratkaisuksista maa-aineslain mukaisissa asioissa. Vuosittain hallinto-oikeuksissa käsitellään 83 – 145 maa-aineslain mukaista asiaa. Yksittäisten hallinto-oikeuksien osalta asiamäärissä on kohtalaisen voimakasta vaihtelua (kuva 5). Korkein hallinto-oikeus on ratkaissut 23 – 39 maa-aineslain mukaista asiaa vuosittain (kuva 6).

³⁰ Laskettu Rintalan ja Lonkan (2013) selvityksessä esitetyistä tiedoista.



Kuva 5. Maa-aineslain mukaiset asiat hallinto-oikeuksissa vuosina 2008 - 2012³¹



Kuva 6. Maa-aineslain mukaiset asiat korkeimmassa hallinto-oikeudessa vuosina 2008 - 2012

³¹ Lähde: Tilastokeskus

Rintalan ja Haavanlammin vuoden 2011 tutkimuksen mukaan hallinto-oikeuksiin valitettiin 5–10 prosentista kuntien maa-aineslupapäätöksistä. Tutkimusaineisto käsitti hallinto-oikeuksien vuosina 2001–2002 ja 2008–2009 antamat päätökset maa-aineslupavalituksista sekä niistä tehdyt jatkovalitukset korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Keskeisiä valittajia olivat lupa-alueiden naapurit, luvan hakijat ja ELY -keskukset.³² Rintalan ja Lonkan vuoden 2013 kyselytutkimuksessa muutoksenhakumäärien arvioitiin pysyneen melko vakiona tai lisääntyneen viime vuosina.³³

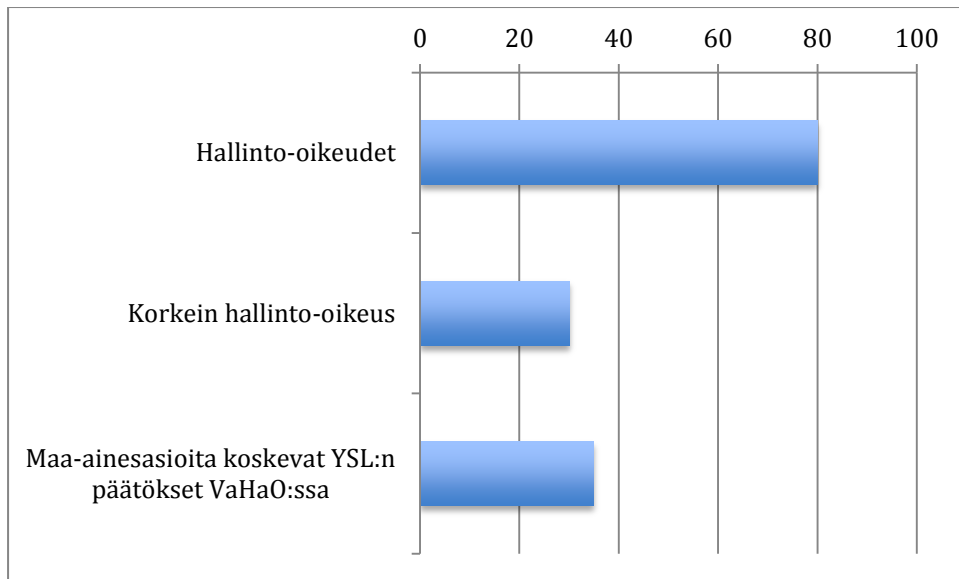
Maa-aineslain toimivuusarvioinnin kyselytutkimuksen mukaan noin 60 prosenttia vastaajista katsoi, että maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain erillisistä lupamenettelyistä on ollut haittaa. Näistä vastaajista noin kaksi kolmasosaa piti ongelmana valitusten päällekkäisyyttä. Haastatteluissa tuotiin esille, että merkittävää haittaa aiheutui myös siitä, että muutosta voidaan hakea kaikkiin maa-ainesten ottamishankkeisiin liittyviin eri lupiin (esimerkiksi maa-aines-, ympäristö- ja vesilupa) ja niiden käsittelyaika voi vaihdella merkittävästi eri hallintotuomioistuimissa.³⁴

Kuvasta 7 voidaan päätellä, että vuosittain noin puolissa maa-ainesasioista valitetaan sekä hankkeen maa-ainesluvasta että ympäristöluvasta.

³² Rintala ja Haavanlammi 2011, s. 17 ss ja Rintala ja Lonka 2013, s. 77.

³³ Rintala ja Lonka 2013, s. 62.

³⁴ Rintala ja Lonka 2013, s. 60 ja 62.



Kuva 7. Arvio maa-aineslain mukaisista lupa-asioista (kpl) vuosittain hallinto-oikeuksissa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa sekä maa-aineshankkeita koskevat ympäristönsuojelulain mukaiset asiat Vaasan hallinto-oikeudessa³⁵

³⁵ Laskettu Rintalan ja Lonkan (2013) selvityksessä esitetyistä tiedoista.

3 Hankkeen kannalta keskeinen muutoksenhakumenettelyn sääntely

3.1 Hallintolainkäyttölaki (586/1996)

3.1.1 Suhde muuhun lainsäädäntöön

Hallintolainkäyttölain (586/1996) 3 §:ssä on säädetty lain suhteesta muihin säädöksiin. Säännöksestä käy ilmi hallintolainkäyttölain asema yleislakina, sillä sen mukaan, jos muussa laissa on hallintolainkäyttölaista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan hallintolainkäyttölain asemesta. Hallituksen esityksessä (HE 217/1995) todetaankin eksplisiittisesti, että hallintolainkäyttölaki on luonteeltaan yleislaki ja sen nimenomaisena tarkoituksena on antaa yhtenäiset säännökset hallintolainkäytön alalla. Hallituksen esityksessä tuodaan esille, että eräissä hallintolainkäyttöä harjoittavissa viranomaisissa tai eräissä asiaryhmissä tarvitaan hallintolainkäyttölaista poikkeavia säännöksiä. Poikkeamistarpeiden esitettiin liittyvän valitusoikeuteen, valitusviranomaiseen, valituksen vireillepanoon ja täytäntöönpanon sääntelyyn.

Hallintolainkäyttölakia säädettäessä haluttiin myös luopua silloisesta käytännöstä säätää hallintolainkäytöstä osin asetustasolla (oli tietyn edellytyksin edelleen mahdollista). Siksi keskeiset säännökset edellytettiin nimenomaisesti antamaan lainsäädäntöä.

Tärkeätä on vielä huomata, että hallintolainkäyttölain 3 §:n tarkoituksena ei ollut antaa valtuutusta säätää vapaasti ehdotetusta yleissäännön poikkeuksesta erityislaissa. Hallituksen esityksen mukaan erityislain säännöksen on täytettävä ne vaatimukset hallintolainkäytön järjestämiselle, jotka ovat johdettavissa perustuslaista tai Suomea sitovasta kansainvälisestä velvoitteesta. Poikkeuksia säädettäessä on otettava huomioon myös noudatettu lainsäädäntökäytäntö.

Hallituksen esityksessä lähtökohdaksi katsotaan, että vaikka hallintolainkäyttölaissa ja erityislaissa säädettäisiin samasta asiasta, hallintolainkäyttölaki ei aina väisty. Näin tapahtuu vain tilanteessa, jossa säädökset ovat sisällöllisesti ristiriitaiset. Aina kyse ei ole ristiriidasta, sillä säännökset voivat myös täydentää toisiaan. Sen vuoksi on välttämätöntä kussakin tilanteessa selvittää, onko kysymys toisistaan poikkeavista vai toisiaan täydentävistä säännöksistä.

3.1.2 Valitusoikeus

Hallintolainkäyttölain 4 §:ssä säädetään näennäisesti valitusoikeudesta. Käytännössä valitusoikeutta ei kuitenkaan ole määritetty tässä pykälässä, vaan muualla saman luvun säännöksissä. Valitusoikeus koskisi hallintoasioita, joita kuitenkaan ei ole erikseen määritelty.

Hallituksen esityksessä asiaa käsitellään seuraavasti (HE 217/1995):

”Käytännössä hallintoasian käsitteen sisältö on melko vakiintunut. Hallintoasian käsitettä käytetään myös hallintomenettelylain 1 §:n 2 momentissa, jossa hallintolainkäyttö on nimenomaisesti suljettu hallintomenettelylain soveltamisen ulkopuolelle. Hallintomenettelyllä ja hallintolainkäytöllä on keskinäinen yhteys sillä tavoin, että hallintoasia käsitellään yleensä ensin hallintomenettelyssä ennen kuin asia voidaan saattaa ratkaistavaksi hallintolainkäytössä. Poikkeuksena tästä ovat hallintoriita-asiat, joissa asia tulee ensimmäisen kerran vireille hallintolainkäyttöasiana. Hallintoasian käsite liittyy myös julkisen vallan käyttämiseen. Valitusoikeus ei kuitenkaan koskisi sellaista tosiasiallista julkisen vallan käyttöä tai muuta tosiasiallista hallintotoimintaa, jossa ei tehdä varsinaista päätöstä.”

Valitusoikeuden syntymisen edellytyksenä on siis varsinainen hallintopäätös. Maa-aineslain osalta esimerkiksi lupapäätös olisi selkeästi hallintopäätös, mutta muun maa-aineslain mukaisen asian osalta tulisi erikseen arvioitavaksi täyttääkö toiminta hallinnollisen päätöksen tunnusmerkit.

Valitusoikeus on aina asianosaisella eli sillä kenen oikeuksiin ja velvollisuuksiin päätös vaikuttaa. Tämä seuraa Suomen perustuslain (731/1999) 21 pykälästä, jossa turvataan yksilölle ehdoton oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp) perustelujen mukaan säännöksen tarkoituksena on kattaa ne tilanteet, jotka yksilön ja julkisen vallan välisen vastakkainasettelun vuoksi ovat riita- ja rikosasioiden ohella Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan piirissä.

Varsinaisesti valitusoikeudesta säädetään hallintolainkäyttölaissa erityisesti sen 6 §:ssä (*valittaja*). Säännöksen mukaan päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Hallituksen esityksen mukaan valitusoikeus olisi sillä, jolle päätöksessä on nimenomaisesti asetettu jokin velvollisuus, rajoitus tai kielto tai jolta on evätty kokonaan tai osittain jokin oikeus tai etu. Lisäksi valitusoikeus on sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa, mutta johon päätöstä ei ole muodollisesti kohdistettu. Valitusoikeutta ei siis voida johtaa yksinomaan päätöksen välillisistä vaikutuksista. Hallituksen esityksen mukaan välittömyyskriteerin soveltuvuutta arvioitaessa olisi kiinnitettävä huomiota kunkin asian laatuun ja asiassa ilmenevään oikeusturvan tarpeeseen.

Viranomaisella on lisäksi valitusoikeus, jos laissa niin säädetään tai jos valitusoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen.

Hallituksen esityksen mukaan säännöksellä ei ollut tarkoitus muuttaa oikeuskäytännössä vakiintuneita asianosaisen valitusoikeuden määräytymisperusteita. Säännöksen tavoitteena oli löytää hallintomenettelylain 1 §:n kanssa yhteensopiva tapa säätää asianosaisuudesta valitustilanteessa. Hallintolainkäyttölain säännös oli tarkoitettu vastaamaan kuntalain 92 §:ssä olevaa asianosaisen määritelmää.

Hallituksen esityksen mukaan subjektiivisesta valitusoikeudesta voidaan säätää tarkemmin erityissäännöksin. Säännös kirjoitettiin tarkoituksella yleisluontoiseksi ja sen täsmentyminen jätettiin oikeuskäytännön tehtäväksi.

Valitusoikeuden rajoittamisesta eli tilanteista, joissa viranomaisen päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla tai milloin valittamiseen korkeimmalle hallinto-oikeudelle tarvitaan valituslupa, on hallintolainkäyttölain 13 §:n mukaan aina säädettävä laissa.

3.1.3 Jatkovalittaminen hallinto-oikeuden päätöksestä

Hallintolainkäyttölain 9 §:n mukaan hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Hallituksen esityksen mukaan valitusperusteita jatkovalitukselle ei rajata, joten korkeimman hallinto-oikeuden toimivalta olisi yhtä laaja kuin hallinto-oikeudellakin.

3.1.4 Toimivaltainen hallinto-oikeus

Hallintolainkäyttölain 12 §:n mukaan valitus tehdään sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä on sen viranomaisen toimialue, jonka päätöksestä valitetaan. Lähtökohtana on siis valittaminen alueelliseen hallinto-oikeuteen. Hallintolainkäyttölain 12 §:ssä on säädetty myös tilanteista, jossa edellä mainittua pääsääntöä ei voida noudattaa, mutta näillä ei ole maa-aineslain kannalta merkitystä ainakaan tilanteessa, jossa viranomaisena olisi edelleen kunnallinen viranomainen

3.1.5 Valituskirjelmän toimittaminen

Hallintolainkäyttölain 26 §:n mukaan valituskirjelmä on toimitettava valitusajan kuluessa *valitusviranomaiselle* (kursivointi tässä). Jos valituskirjelmä on erityisen säännöksen nojalla toimitettava muulle viranomaiselle kuin valitusviranomaiselle, mutta se on toimitettu valitusajan kuluessa valitusviranomaiselle, valitusta ei tämän vuoksi jätetä tutkimatta. Hallituksen esityksen 217/1995 mukaan haluttiin säilyttää tällöinen pääsääntö, valmistelussa oli esillä myös vaihtoehto, jossa kirjelmä toimitettaisiin viranomaiselle, jonka päätöksestä valitetaan (vrt. Ruotsin käytäntö).

3.2 Kuntalain (365/1995) 11 luku

3.2.1 Kuntalain muutoksenhakusäännösten soveltaminen

Kuntalain 88 §:n mukaan kuntalain 11 luvun säännöksiä sovelletaan oikaisuvaatimuksen tekemiseen ja kunnallisvalitukseen kunnan ja kuntayhtymän viranomaisen päätöksestä, jollei erikseen lailla toisin säädetä. Toisin sanoen myös kuntalaki on valitusasioissa yleislaki, vaikkakin suhteessa hallintolainkäyttölakiin sen syrjäyttävä siltä osin kuin kunta-laissa on säädetty hallintolainkäyttölaista poikkeavasti. Hallituksen esityksessä (HE 192/1994) täsmennetään, että niissä asioissa, joissa valitetaan hallintovalituksella, erityislainsäädännön muutoksenhakusäännökset menisivät kuntalain edelle. Kuntalain oikaisuvaatimus ei koske maa-aineslain mukaisia asioita, joten asiaa ei käsitellä tässä selvityksessä.

3.2.2 Valitusperuste ja valitustie

Kuntalain 90 §:n mukaan valtuuston ja kuntayhtymän 81 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen päätökseen sekä kunnanhallituksen, lautakunnan ja johtokunnan oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelta. Kunnallisvalitus on luonteeltaan laillisuusvalitus. Näin ollen valitusperusteina voivat olla päätöksen tai päätöksenteon laillisuusvirheet. Hallituksen esityksen mukaan kunnallisen viranomaisen päätöksistä valitettaisiin kunnallisvalituksella, jollei säännöksistä selvästi muuta ilmene. Näin ollen kunnallisvalitus on tavallaan pääsääntö ja hallintovalitus poikkeus tästä pääsäännöstä. Hallintovalituksesta on säädetty aina asianomaisessa erityislaissa. Hallituksen esityksen mukaan hallintovalitus olisi muutoksenhakukeinona erilaisissa yksilöä koskevissa *lupa-* ja *sosiaalietuusasioissa* (kursivointi tässä).

Valituksen saa tehdä sillä perusteella, että:

- 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä;
- 2) päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa; tai
- 3) päätös on muuten lainvastainen.

Valittajan tulee esittää valituksen perusteet ennen valitusajan päättymistä.

Hallinto-oikeuden päätöksestä jatkovalittamisesta on säädetty kuntalain 97 §:ssä. Hallinto-oikeuden päätöksestä valitetaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Päätöksestä on viipymättä julkaistava ilmoitus kunnan, kuntayhtymän tai asianomaisten kuntien ilmoitustaululla. Valitusaika luetaan siitä, kun ilmoitus päätöksestä on julkaistu. Jos päätös on annettu asianomaiselle erikseen tiedoksi, valitusaika luetaan kuitenkin tiedoksisaannista. Hallituksen esityksen mukaan viimeksi mainittu koskisi yleensä niitä kunnan jäseniä, jotka voisivat tehdä jatkovalituksen. Jos hallinto-oikeuden päätös annettaisiin erikseen tiedoksi asianomaiselle eli yleensä valittajalle, asianomaisen valitusaika luettaisiin tästä henkilökohtaisesta tiedoksisaannista.

3.2.3 Valitusoikeus

Kuntalain 92 §:n mukaan kunnan jäsenen lisäksi myös asianosainen voi tehdä kunnallisvalituksen. Valitusperusteet ovat asianosaisella samat kuin kunnan jäsenellä eli yksilöidyt laillisuusvirheet. Asianosaisen käsitteestä on säädetty kuntalain 92 §:ssä.

Kunnallisvalituksen saa tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (asianosainen) sekä kunnan jäsen. Asianosaisen määrittely perustuu hallintomenettelylakiin ja hallintolainkäyttölakiin. Kunnan jäsenestä säädetään kuntalain 4 §:ssä. Kunnan jäsenellä tarkoitetaan henkilöitä, yhteisöjä, laitoksia ja säätiötä, joiden kotipaikka on kunnassa. Jäseniä ovat myös ne henkilöt tai yhteisöt, jotka omistavat tai hallitsevat kiinteää omaisuutta taikka harjoittavat liikettä tai ammattia kunnassa.

Kuntayhtymän viranomaisen päätöksestä kunnallisvalituksen saa tehdä myös kuntayhtymän jäsenkunta ja sen jäsen sekä kuntien yhteisen toimielimen päätöksestä sopimukseen osallinen kunta ja sen jäsen.

3.2.4 Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus

Kuntalain 98 §:ssä säädetään päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta. Päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman.

Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos oikaisuvaatimus tai valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi taikka jos oikaisuvaatimuksen käsittelevä toimielin tai valitusviranomainen kieltää täytäntöönpanon.

Hallituksen esityksen mukaan säännöstä on kunnissa tulkittu siten, että täytäntöönpanoon voidaan ryhtyä, jos täytäntöönpanon peruuttamisesta ei valituksen menestyessä aiheudu kovin suurta vahinkoa. Lisäksi täytäntöönpanoon on katsottu voitavan ryhtyä, mikäli erittäin painavat syyt ovat tätä vaatineet. Täytäntöönpanoon ryhtyminen on usein etujen ja haittojen vertailua. Jos täytäntöönpanon edut katsotaan selvästi haittoja suuremmiksi, täytäntöönpanoon saatetaan ryhtyä.

3.3 Kunnallisvalituksen ja hallintovalituksen eroista

Hallinnon oikeussuojajärjestelmän pääasialliset valituslajit ovat hallintovalitus ja kunnallisvalitus.³⁶

Hallintovalituksen ja kunnallisvalituksen eroista ovat viime vuosina kirjoittaneet mm. *Mäkinen 2010, Harjula ja Prättälä 2007, Tarukannel ja Jukarainen 1999, Pohjolainen ja Tarukannel 2004, 2006* sekä *Mäenpää* (useita julkaisuja)³⁷.

Nimenomaan maa-aineslain näkökulmasta seikkaperäisimmin asiaa on tarkastellut Vihervuori vuonna 1989³⁸. Hallintolainkäyttöä koskevia väitöskirjoja ovat mm. *Aer 2000, Halila 2000* ja *Siitari-Vanne 2005*. Kirjallisuus ulottuu jopa vuosikymmenien päähän, eikä tässä ole tarkoituksenmukaista syventyä keskusteluun enempää kuin se selvityksen kannalta on välttämätöntä.

³⁶ Ks. Esimerkiksi Eija Mäkinen: Kunnallisvalitus - Kiusantekoa vai tarpeellista valvontaa ja oikeusturvaa? Edita 2010 tai Pekka Vihervuori – Maa-ainesten ottaminen ja suojele, 1989, s. 378-423.

³⁷ Mm. Mäenpää 2006.

³⁸ Pekka Vihervuori – Maa-ainesten ottaminen ja suojele, 1989.

Kunnallisvalitusta pidetään laadultaan valvonnallisena eli valittaminen on keino kunnan jäsenelle varmistaa, että kunta noudattaa toiminnassaan lakia. Hallintovalitus puolestaan on olemassa ensisijaisesti oikeussuojan turvaamiseksi. Toki kunnallisvalitus voi olla myös asianosaisvalitus. Näin ollen kunnallisvalituksessakin on tarve arvioida asiaa myös asianosaisen oikeusturvanäkökulmasta.³⁹

Aina valituslajin määräytyminen ei ole itsestään selvää, eikä se perustu suoraan erityiseen oikeusnormiin. Valituslajia arvioidaan yleensä lakia säädettäessä ja usein valituslajin määräytyminen voidaan päätellä muutoksenhakua koskevan oikeusnormin sisällöstä. Mäkinen toteaa asiasta seuraavaa: *"Pääsäännön mukaan erityislaissa säänneltyjä asioita (kunnan erityistoimiala) koskevat valitukset kunnan toimielinten päätöksistä ovat hallintovalituksia, jos erityislakiin sisältyy muutoksenhakua koskeva normi. Jos erityislainsäädännössä ei ole muutoksenhakunormia, valitus on kunnallisvalitus. Kunnallisvalitus on ajateltu kunnallisasioissa pääsäännöksi, ja muutoksenhakunormi erityislaissa on poikkeus tästä."*⁴⁰

Mäkinen katsoo, että kunnallisvalituksen ala olisi jossain määrin laajempi kuin hallintovalituksen. Lainsäädännössä muotoilujen välillä ei ole havaittavissa kovin olennaista eroa. Mäkinen kuitenkin perustelee, että hallintovalituksella saa valittaa *"lopullisesta asiaratkaisusta"* (HLL 5 §), kun taas kunnallisvalituksella ei saa valittaa päätöksestä, joka koskee vain *"valmistelua tai täytäntöönpanoa"* (KuntaL 91 §). Mäkinen mukaan säännösten hienoista eroa (positiivinen/negatiivinen ilmaisumuoto) on tulkittu siten, että kunnan päätös on valituskelpoinen sellaisissakin tilanteissa, joissa hallintovalitus jätettäisiin tutkimatta.⁴¹

Tarukannel ja Jukarainen argumentoi edellä esitetyn eron perustuvan siihen, että hallintovalituksessa päätöksen luonne vaikuttaa, koska oikeussuojatarve on keskiössä, kun taas kunnallisvalituksen valvontafunktion vuoksi päätöksen luonteella ei ole samanlaista merkitystä.⁴²

Kunnallisvalituksen ja hallintovalituksen keskeiset erot on koottu taulukkoon 1.

³⁹ Mäkinen 2010, s. 4.

⁴⁰ Mäkinen 2010, s. 45.

⁴¹ Mäkinen 2010, s. 49.

⁴² Tarukannel – Jukarainen 1999 s. 112–113.

Taulukko 1. Kunnallisvalituksen ja hallintovalituksen keskeiset erot

Kunnallisvalitus	Hallintovalitus
• Laadultaan valvonnallinen • Valitusoikeus ehkä laajempi (muu kuin valmistelu ja täytäntöönpano) • Valitusoikeus laajalla joukolla (kunnan jäsenyys) • Vain laillisuusperusteella • Tutkitaan vain valituksessa esitetyn osalta • Kassatorinen, palautetaan valmistelevalle viranomaiselle	• Ensisijainen tarkoitus oikeussuojan tarjoaminen • Valitusoikeus ehkä suppeampi (lopullinen päätös) • Valitusoikeus perustuu asianosaisuuteen (usein laajennettu ymp.oikeudessa) • Valituksen virallisperiaatteeseen perustuva laaja tutkinta tuomioistuimessa • Tuomioistuimella mahdollisuus muuttaa päätöstä palauttamatta

Hollon mukaan kunnallisvalituksen käyttökelpoisuutta ympäristöasioissa rajoittaa muutoksenhakuasteen suhteellisen suppea mahdollisuus tarkastella asiaa laajemmin kuin mitä valituksessa nimenomaisesti on vaadittu. Hollo jatkaa, että kunnallisvalituksen perusteella lähinnä tarkistetaan, onko aihetta puuttua valituksessa esitettyyn virheeseen tai soveltamisongelmaan.⁴³

Käytännössä useiden säädösten osalta on päädytty tilanteeseen, jossa muutoksenhakumenettely ei edusta puhdasta hallinto- tai kunnallisvalitusta, vaan on jotakin näiden valituslajien välimaastossa.

Mäkinen toteaa asiasta seuraavaa: ”Joskus valitusmuodoksi haluttaisiin kunnallisvalitus, vaikka jokin kunnallisvalitukseen kuuluva piirre ei sovellu tilanteeseen. Toisissa tapauksissa taas hallinto- valituksen käyttö tuntuisi luonteelta, mutta jokin kunnallisvalitukseen kuuluva piirre olisi tarpeen. Käytännössä kohdataan siis sekamuotoisia valituslajeja, ja valituslajit voisikin siten nykyisin asettaa seuraavalle janelle:

- puhdas kunnallisvalitus,
- kunnallisvalitus, johon liitetään hallintovalituksen piirteitä,
- hallintovalitus, johon liitetään kunnallisvalituksen piirteitä,

⁴³ Hollo 2010, s. 31.

– puhdas hallintovalitus.

*Lainsäätämistekniikassa tällaiset sekamuotoisen valituslajin tarpeeseen liittyvät seikat on otettu huomioon erityisesti tarkasteltaessa valitusoikeuksia.”*⁴⁴

Oikeustieteellisessä ja –poliittisessa keskustelussa on toistuvasti noussut esille myös kysymys, tarvitaanko erillistä kunnallisvalitusjärjestelmää lainkaan.⁴⁵

Kuntalain 100 §:n mukaan kunnallisvalitukseen sovelletaan niiltä osin kuin kuntalain 11 luvussa ei ole muuta säädetty, mitä hallintolainkäyttölaissa säädetään. Koska kuntalaissa ei säädetä erikseen hallintolainkäyttölain 32 §:n mukaan hallintotuomioistuimelle kuuluvasta toimivallasta kieltää tai keskeyttää täytäntöönpano tai antaa muu täytäntöönpanomääräys valituksen saatuaan taikka asian ratkaistuaan, nämä hallintolainkäyttölain säännökset tulevat sovellettaviksi myös kunnallisvalitusten käsittelyssä.

Voimassa olevan maa-aineslain mukainen muutoksenhaku perustuu kunnallisvalitukseen. *Mäkisen* mukaan erityisen mielenkiintoinen vertailukohta tähän on se, että MRL 128 §:n mukaista maisematyölupaa koskeva valitus on hallintovalitus, vaikka valitusoikeus on myös kunnan jäsenellä. Hänen mukaansa mm. kehittämiskorvausta ja maisematyölupaa koskeva valituslajivalinta osoittavat kunnallisvalituksen ja hallintovalituksen rajan liukenemista ja erojen suhteellistumista⁴⁶ *Hollo* katsoo, että ottaen huomioon se seikka, että vesi- ja kaivosasioissakin käytetään hallintovalitusta, syy siihen, että maa-aineslain muutoksenhaku on kunnallisvalituksen piirissä on ennemminkin historiallinen kuin oikeuspoliittinen.⁴⁷

⁴⁴ Mäkinen 2010, s. 46.

⁴⁵ Ks. esim. Pohjolainen – Tarukannel 2004, s. 1113 ja Mäenpää 2006, s. 159.

⁴⁶ Mäkinen 2010, s. 32.

⁴⁷ Hollo 2010, s. 31.

3.4 Muutoksenhaku maa-aineslain (555/1981) mukaisissa asioissa nykyisin

3.4.1 Maa-aineslain muutoksenhakusäännökset

Maa-aineslain mukaan muutosta haetaan kunnallisvalituksella alueellisesta hallinto-oikeudesta. Hallinto-oikeuksia on Suomessa nykyisellään hallinto-oikeuslain (430/1999) 1 §:n muutoksen (282/2013) jälkeen vuoden 2014 alkaen kuusi (Helsingin, Hämeenlinnan, Itä-Suomen, Pohjois-Suomen, Turun ja Vaasan hallinto-oikeudet). Tältä osin järjestelmä poikkeaa mm. ympäristönsuojelulaista ja vesilaista, joissa käytössä on hallintovalitus. Hallituksen esityksen (HE 88/1980) mukaan alkuperäisen maa-aineslain muutoksenhakua koskevien säännöksiä on soveltuvin osin seurattu silloisen rakennuslain vastaavia säännöksiä.

Maa-aineslain nojalla annettuun ottamislupaa koskevaan lupaviranomaisen päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Valitusoikeuden ja muutoksenhaun osalta noudatetaan, mitä kuntalaissa säädetään. Lisäksi valitusoikeus on elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella ja hankkeen tarkoittamalla alueella toimivalla sellaisella rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuinympäristön viihtyisyyden edistäminen.

Muista maa-aineslain nojalla tehdyistä päätöksistä haetaan muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Tällaisia päätöksiä ovat erityisesti kunnan valvontaviranomaisen pakkokeinoja koskevat päätökset, joihin sovelletaan siis hallintovalitusta samoin kuin rakennuslupapäätökseen.

Maa-aineslain lupajärjestelmä rakennettiin ikään kuin nojautuen rakentamisoikeudelliseen järjestelmään ja siksi oli luontevaa, että se katsottiin kunnallishallinnolliseksi.⁴⁸ Hollon mukaan kunnallisvalitukseen päädyttiin mm. sen vuoksi, että maa-aineslakia säädettäessä hallintovalituksissa asianosaistuvalta oli kunnallisvalituksen valitusoikeutta suppeampi. Ilmeisesti nimenomaisesti haluttiin luoda koko kunnan kattava vaikuttamiskanava.⁴⁹

⁴⁸ Hollo 2010, s. 15.

⁴⁹ Hollo 2010, s. 31.

Hollon mukaan itse lupamenettelyyn ei liity olennaisia eroja ympäristönsuojelulain ja vesilain järjestelmiin, joissa noudatetaan yleisiä valtion hallintoa koskevia hallintomenettelysäännöksiä. Maa-aineslain menettelyä on laajennettu sekä osallistumisoikeuden että virallisperiaatteen soveltamisalan suhteen. *Hollon* mukaan erot menettelyiden välillä ilmenevät nimenomaan muutoksenhakujärjestelmissä. Erot koskevat valitusoikeutta ja valituksen tutkimisen laajuutta koskevia kysymyksiä, missä kunnallisvalitusjärjestelmän on katsottu asettavan enemmän rajoituksia muutoksenhaun laajuudelle kuin vastaavissa hallintolainkäyttövalituksen piiriin kuuluvissa järjestelmissä. Lisäksi maa-aineslain mukainen valitusoikeus on myös kunnan jäsenellä asianosaisten lisäksi.⁵⁰

Hallinto-oikeuden päätöksestä on edelleen mahdollisuus valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Kaikki valitusperusteet on esitettävä jo valituksessa hallinto-oikeudelle, eikä virallisperiaatetta sovelleta.

Oikaisuvaatimusta koskevaa kuntalain säännöstä ei sovelleta silloin, kun kunnallisvalituksella haetaan muutosta muun kuin kuntalain nojalla, eli siis silloin, kun erityislaki säätelee asiaa, ja tuossa erityislaissa on ilmoitettu valituksessa noudatettavan kuntalain säännöksiä. Esimerkiksi maa-aineslain (555/82) nojalla ja maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa kaavoitusta koskevissa asioissa kuntalain 89 §:ää ei sovelleta.

Kunnan jäsenten ja asianosaisten lisäksi valitusoikeus on myös alueellisella elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella sekä hankkeen tarkoittamalla alueella toimivalla sellaisella rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuinympäristön viihtyisyyden edistäminen.

Kunnallisvalituksessa lähtökohtana on, että tarvittaessa asia palautetaan takaisin kunnalle (ns. *kassatorinen valitus*). Pääsäännöstä poiketen maa-aineslain mukaisissa asioissa on kuitenkin mahdollista tehdä suoraan vähäisiä muutoksia itse lupapäätökseen asiaa palauttamatta. Säännöstä tarkennettiin vuoden 1997 lakimuutoksen yhteydessä. Pykälän 3 momenttiin lisättiin tarkennus valitusviranomaisen toimivallasta, jos valituksen yhteydessä havaitaan, että lupaan tarvitaan vähäisiä muutoksia.

⁵⁰ Hollo 2010, s. 15.

Lupapäätösten alistamisvelvollisuudesta luovuttiin vuoden 1997 lakiuudistuksessa.⁵¹ Valtion valvonta korvattiin alueellisen ympäristökeskuksen kuulemisella ennen luvan myöntämistä valtakunnallisesti tai muutoin tärkeissä lupa-asioissa. Samalla alueelliselle ympäristökeskukselle annettiin oikeus hakea muutosta kunnan päätöksiin. Viranomaisen muutoksenhakuoikeutta siis laajennettiin.⁵² Maa-aineslupaa koskeva valitus säilytettiin kuitenkin edelleen kunnallisvalituksena.

3.4.2 Lainvoimaa vailla olevan päätöksen noudattaminen

Aloittaminen on maa-aineslain mukaisissa asioissa yleensä mahdollista vasta päätöksen tultua lainvoimaiseksi.

Lainvoimaa vailla olevan päätöksen osalta maa-aineslain 21 § noudattelee pääpiirteissään kuntalain 98 §:n henkeä. Ainesten ottaminen voidaan aloittaa lupapäätöksen tultua lainvoimaiseksi. Asiaa tarkennettiin vuoden 1997 lakimuutoksen yhteydessä (HE 242/1996: muutos 463/1997), jolloin todettiin, että maa-aineslain lupajärjestelmän tarkoituksena on sallia maa-aineksen ottaminen vasta lupapäätöksen tultua lainvoimaiseksi. Tästä ei ole kuitenkaan ollut selvää säännöstä, joka lisättiin uudeksi 21 §:n 1 momentiksi.

Lupaviranomainen voi kuitenkin perustellusta syystä ja edellyttäen, ettei täytäntöönpano tee muutoksenhakua hyödyttömäksi, luvan hakijan pyynnöstä lupapäätöksessä määrätä, että aineiden ottaminen voidaan muutoksenhausta huolimatta aloittaa lupapäätöstä noudattaen, jos hakija asettaa hyväksyttävän vakuuden niiden haittojen, vahinkojen ja kustannusten korvaamisesta, jotka päätöksen kumoaminen tai luvan muuttaminen voi aiheuttaa. Hallituksen esityksessä HE 88/1980 silloisen soranottolain 22 §:n osalta todettiin, että jotta aiheettomalla muutoksenhaulla ei voitaisi viivyttää aineiden ottamista, ehdotetaan, että rakennuslain periaatteita vastaavasti ottaminen voitaisiin vakuutta vastaan aloittaa, vaikka päätös ei olisikaan saanut lainvoimaa.

Aloittamista koskeva määräys voi tarvittaessa koskea vain osaa haettua aluetta ja ajankohtaa, jolloin ottamistoiminta tai siihen liittyvät muut toimenpiteet voidaan käynnistää. Muutoksenhakutuomioistuin voi valituksesta kumota määräyksen tai muuttaa sitä tai muutoinkin kieltää lupapäätöksen täytäntöönpanon. Hallinto-oikeuden päätöksestä tässä momentissa tarkoitettussa asiassa voidaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain ottamislupa-asian ratkaisusta tehtävän valituksen yhteydessä.

⁵¹ Ks. aiemman järjestelmän osalta alistamiseen liittyvistä näkökohdista Vihervuori 1989 s. 405-415.

⁵² Hallituksen esityksen HE 242/1996 (muutos 23.5.1997/463) mukaan samalla kun maa-aineslain 7 §:ssä luovuttiin lupapäätöksen alistamis- ja vahvistamismenettelystä oli tarpeen vahvistaa yleistä etua valvovan alueellisen viranomaisen toimintamahdollisuuksia maa-ainesten ottamistoiminnassa.

Edellä 2 momentissa tarkoitettu määräys voidaan samoin edellytyksin antaa myös valitusajan kuluessa tai 14 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä erikseen tehdystä hakemuksesta. Päätös on tehtävä ilman tarpeetonta viivytystä. Päätöksen antamiseen sovelletaan, mitä 19 §:ssä säädetään. Lisäksi myönnetystä oikeudesta on välittömästi ilmoitettava hallinto-oikeudelle sekä muutosta hakeneille. Se, joka on valittanut ottamislupapäätöksestä, voi hallinto-oikeudessa vaatia tässä momentissa tarkoitettua ratkaisua kumottavaksi tai muutettavaksi ilman, että hänen olisi siitä erikseen valitettava. Muutoksenhausta on muutoin voimassa, mitä 2 momentissa säädetään.

Vuoden 2005 lakimuutoksen yhteydessä (HE 112/2004, muutos 731/2005) säännöksiä maa-ainesten ottamisen aloittamisesta täsmennettiin vastaavalla tavalla kuin maankäyttö- ja rakennuslain 144 §:ssä. Myös määräajat ovat samanlaiset kuin maankäyttö- ja rakennuslain vastaavassa pykälässä.

Valvontaviranomaisen 14 §:n nojalla tekemässä päätöksessä voidaan määrätä, että sitä on noudatettava ennen kuin se on saanut lainvoiman. Valitusviranomainen voi kuitenkin kieltää päätöksen täytäntöönpanon. Sellaisesta yksinomaan täytäntöönpanoa koskevasta hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla muutoksenhaun alaisen päätöksen täytäntöönpano on kielletty tai keskeytetty, saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain pääasian yhteydessä.

3.5 Muutoksenhaku ehdotuksessa uudeksi ympäristönsuojelulaiksi

3.5.1 Muutoksenhaun yleissäännökset

Hallituksen esityksessä uudeksi ympäristönsuojelulaiksi (HE 214/2013) muutoksenhaun keskeiset perusteet säilyisivät samankaltaisena kuin voimassa olevassa laissa (86/2000). Lakiehdotuksen 192 §:n mukaan ympäristönsuojelulain nojalla annettuun viranomaisen päätökseen voisi hakea muutosta Vaasan hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallituksen esityksen uudeksi ympäristönsuojelulaiksi mukaan keskeisin muutos nykyiseen järjestelmään olisi, että valitusasiakirjat toimitettaisiin päätöksen tehneen viranomaisen sijaan suoraan Vaasan hallinto-oikeudelle, jolloin muutoksenhakulukuun tehtäisiin uutta menettelytapaa koskevat tarpeelliset muutokset.

Kehitettäessä maa-aineslain muutoksenhakua, olisi siis esimerkiksi Hollon vuoden 2010 ehdotuksien käyttökelpoisuutta arvioitaessa huomioitava ympäristönsuojelulakiin esitetty muutos valitusasiakirjojen toimittamisesta. Lisäksi poiketen hallintolainkäyttölaista, ensiasteen muutoksenhakuaste olisi edelleen aina Vaasan hallinto-oikeus, toisin kuin maa-aineslain mukaisissa asioissa.

Valtioneuvoston ja ympäristöministeriön päätöksistä valitettaisiin edelleen suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Viranhaltijan väliaikaisesta määräyksestä tai päätöksestä ei voisi valittaa. Maa-aineslain osaltakin voisi olla tarpeen arvioida, tulisiko valvovalla viranomaisella olla mahdollisuus antaa väliaikaisia määräyksiä, joista ei voisi valittaa. Tämä edellyttäisi muutoksia paitsi maa-aineslain muutoksenhakusäännöksiin, myös pakkokeinoja koskeviin säännöksiin (MAL 14 ja 15 §:t).

Asian siirtämistä toiselle viranomaiselle koskevista päätöksistä sekä ennen lupa-asian ratkaisua tapahtuneen vesistön pilaantumista koskevista korvauskysymyksistä valitettaisiin pääasiallisen ratkaisun yhteydessä. Näillä kysymyksillä ei ole niin olennaista liityntäpintaa maa-aineslakiin, että asialla olisi katsottava olevan tämän selvityksen kannalta erityistä merkitystä.

Samoin käsittelymaksuun haetaan muutosta samassa järjestyksessä kuin pääasiaan. Säännöstä maksujen muutoksenhakutiestä muutettaisiin siis siten, että maksuun haettaisiin muutosta samassa järjestyksessä kuin pääasiaan silloinkin, kun muutoksenhaun ensi vaiheena on oikaisuvaatimus. Maksuun tyytymätön tekisi siten ensin oikaisuvaatimuksen. Ympäristönsuojelulain yleisestä järjestelmästä poiketen kunnan ympäristönsuojelumääräysten hyväksymistä sekä käsittelymaksua tarkoittavaa taksaa koskevaan päätökseen haetaan valittamalla muutosta siten kuin kuntalaissa (365/1995) säädetään. Momentin sanamuotoa muutettaisiin aiemmasta siis siten, että taksa voisi koskea myös muita kuin ympäristö-lupa-asioita. Maa-aineslain muutoksenhakua koskevissa säännöksissä ei ole huomioitu maksuja koskevia seikkoja, näin ollen kunnallisasiana niissä noudatetaan, mitä kunnallislaisissa säädetään.

Edellä esitetyn perusteella, myös kunnan viranomaisen ratkaisemien ympäristölupapäätösten maksujen osalta muutosta haettaisiin pääasian yhteydessä. Mikäli maa-aineslaissa siirryttäisiin laajemmin hallintovalituksen piiriin, voisi maa-aineslakiin olla tarpeen lisätä samankaltainen säännös. Toinen vaihtoehto olisi säätää, kuten ympäristönsuojelulaissa koskien kunnan ympäristönsuojelumääräyksiä.

Valtion valvontaviranomaisella on oikeus hakea muutosta kunnan ympäristönsuojelumääräyksiä koskevaan päätökseen.

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

Ehdotus uudeksi ympäristönsuojelulaiksi sisältää myös oikaisuvaatimuksen muutoksenhakukeinona. Oikaisuvaatimus koskee tarkkailusuunnitelmaa ja tarkkailumääräysten muuttamista (194 §), kalatalousmääräyksiä (195 §) sekä direktiivilaitoksen luvan tarkistamista koskevaa määräystä. Oikaisuvaatimus on otettu ympäristönsuojelun keinovalikoimaan vuoden 2011 lakimuutosten yhteydessä koskien (588/2011, 687/2011) kahden ensin mainitun pykälän osalta. Nyt oikaisuvaatimusta koskevat säännökset siirrettäisiin muutoksenhakua koskevaan lukuun ja samalla niihin tehtäisiin vähäisiä tarkistuksia, kuten lisättäisiin viittaus hallintolainkäyttölakiin.

Lakiehdotuksen 196 §:ssä säädettäisiin uudesta oikaisuvaatimusmenettelystä koskien direktiivilaitoksen luvan tarkistamista edellyttävää määräystä. Toiminnanharjoittajalla olisi mahdollisuus hakea oikaisua elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätökseen, jolla se velvoitetaan hakemaan luvan tarkistamista BAT-päätelmien päivittämisen vuoksi. Oikaisuvaatimuksen käsittelyyn sovellettaisiin hallintolain yleisiä, vuonna 2010 säädettyjä oikaisuvaatimusta koskevia säännöksiä.

3.5.2 Valitusoikeus

Ehdotuksessa uudeksi ympäristönsuojelulaiksi valitusoikeudesta säädettäisiin 193 §:ssä. Säännön vastaisi pääosiltaan voimassaolevaa lakia, mutta valitusoikeutta olisi tietyiltä osin laajennettu. Pykälän ensimmäiseen momenttiin lisättäisiin saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen oikeus hakea muutosta sellaiseen ympäristölupapäätökseen, joka koskee saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan tai kolttien elinolosuhteita ja mahdollisuuksia harjoittaa kolttalaissa tarkoitettuja elinkeinoja. Hallituksen esityksen mukaan valitusoikeus olisi tarpeen, jotta saamelaiset ja koltat voisivat valvoa etuaan, kun ympäristölupa-asiassa on kyse heidän oikeuksiaan koskevien luvanmyöntämisesteiden tulkinnasta ja soveltamisesta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen oikeudesta valittaa sellaisesta päätöksestä, jolla Vaasan hallinto-oikeus on muuttanut sen tekemää päätöstä tai kumonnut päätöksen. Hallituksen esityksessä perustellaan muutosta seuraavasti: *"Viranomaisten muutoksenhakuoikeuksia laajennettaisiin jonkin verran nykyisestä. Voimassa olevan lain mukaan valvontaviranomainen voi hakea muutosta yleisen ympäristönsuojelun edun vuoksi, jos Vaasan hallinto-oikeus on muuttanut sen tekemää päätöstä tai kumonnut päätöksen. Viranomaisen muutoksenhakutarve voisi johtua myös muusta perustellusta syystä, esimerkiksi siitä syystä, että viranomaisten välinen toimivaltajako lupa-asioissa olisi epäselvä. Vastaavasti muun säännöksen tulkintakäytäntö voi olla sillä tavalla epäyhtenäinen tai epäselvä, että asiasta olisi tarpeen saada ohjaavaa oikeus-käytäntöä. Momenttiin lisättäisiin tällaista muuta perusteltua syytä koskeva valitusperuste."*

193 § Valitusoikeus.

Valitusoikeus on:

- 1) sillä, jonka oikeutta tai etua asia saattaa koskea;
- 2) rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuinympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka toiminta-alueella kysymyksessä ovat ympäristövaikutukset ilmenevät;
- 3) toiminnan sijaintikunnalla ja muulla kunnalla, jonka alueella toiminnan ympäristövaikutukset ilmenevät;
- 4) valtion valvontaviranomaisella sekä toiminnan sijaintikunnan ja vaikutusalueen kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella;

- 5) muulla asiassa yleistä etua valvovalla viranomaisella;
- 6) saamelaiskäräjillä sillä perusteella, että ympäristöluvassa tarkoitettu toiminta heikentää saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan;
- 7) kolttien kyläkokouksella sillä perusteella, että ympäristöluvassa tarkoitettu toiminta heikentää koltta-alueella kolttien elinolosuhteita ja mahdollisuuksia harjoittaa kolttalaissa tarkoitettuja luontaiselinkeinoja.

Valtion valvontaviranomaisella ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella on lisäksi oikeus valittaa yleisen ympäristönsuojeluedun valvomiseksi tai muusta perustellusta syystä sellaisesta päätöksestä, jolla Vaasan hallinto-oikeus on muuttanut sen tekemää päätöstä tai kumonnut päätöksen.

3.5.3 Kuuleminen ympäristölupapäätöstä koskevan valituksen johdosta

Ehdotuksen uudeksi ympäristönsuojelulaiksi 198 § sisältää säännöksen tiedottamisesta ja kuulemisesta ympäristölupapäätöstä koskevan valituksen johdosta. Hallituksen esityksen mukaan pykälässä otettaisiin huomioon valituksen toimituspaikkaa koskeva muutos siten, että menettelystä huolehtisi jatkossa muutoksenhakuviranomainen. Kuuleminen ympäristölupapäätöstä koskevien valitusten johdosta voidaan prosessinjohtollisista syistä hoitaa hallinto-oikeudesta käsin. Säännökseen tehtäisiin hallinto-oikeuden harkintavaltaa lisäävät muutokset.

Jos maa-aineslain mukaista muutoksenhakumenettelyä pyritään yhdenmukaistamaan ympäristönsuojelulain kanssa, olisi tavoiteltavaa, että prosessia koskevat säännökset olisivat mahdollisimman yhdenmukaisia. Tällöin olisi lähdettävä siitä, että myös valitus toimitettaisiin samaan paikkaan (tai jos maa-aineslupa-asiat edelleen käsiteltäisiin alueellisessa hallinto-oikeudessa, kuitenkin hallinto-oikeudelle). Myös itse kuuleminen olisi tarkoituksenmukaista järjestää yhdenmukaisella tavalla.

Ehdotuksessa uudeksi ympäristönsuojelulaiksi hallinnollista prosessia tuomioistuimessa haluttaisiin keventää. Hallituksen esityksen mukaan asianosaisen kuulemisen tarve on tapauskohtainen. Siksi hallinto-oikeuden harkintavaltaa olisi tarpeen lisätä siltä osin, keitä asianosaisia on valitusten johdosta perusteltua kuulla. Hallituksen esityksessä argumentoidaan edelleen: *"Kansalaisten osallistumismahdollisuuksien turvaaminen päätöksenteossa toteutetaan hallintomenettelyvaiheessa. Hallinnon ja oikeuslaitoksen välisen eron tulee kuitenkin näkyä hallinto-oikeuden muutoksenhakumenettelyssä. Kansalaisten osallistumismahdollisuuksien turvaaminen ei voi enää tuomioistuinvaiheessa toteutua samalla tavoin kuin hallinnossa. Säilyttääkseen puhevaltansa asianosaisen on valitettava lupaviranomaisen päätöksestä. Jo nykyisen ympäristönsuojelulain 98 §:n mukaisen kuulemismenettelyn merkitys on käytännössä vähäinen niiden naapureiden osalta, jotka eivät ole valittaneet."*

Muiden naapureiden vastineissaan esittämät vaatimukset jätettäisiin lakiehdotuksen mukaan valitusajan jälkeen tehtyinä tutkimatta. Haitankärsijän tai viranomaisen valituksesta olisi tarpeen kuulla vain toiminnanharjoittajaa, päätöksen tehnyttä viranomaista ja valvontaviranomaista. Vain toiminnanharjoittajan valituksesta olisi tarpeen antaa kuuluttamalla tieto ja varata tilaisuus vastineen antamiseen kaikille valitusoikeuden omaaville haitankärsijöille ja valvontaviranomaisille. Kuulemisen laajuus tulee jättää harkinnanvaraiseksi niissä tilanteissa, joissa kuuleminen on ilmeisen tarpeetonta. Menettely ei vaaranna tai heikennä asianosaisten oikeusturvaa.

Maa-aineslain mukaiset lupa-asiat käsitellään nykyisin kunnallisvalituksina, jossa menettelylliset vaatimukset ovat tältä osin hallintolainkäyttölakia tiukemmat. Valitusperusteet on esitettävä valitusta jätettäessä ja uusi argumentointi ei myöhemmässä vaiheessa ole mahdollista. Tältä osin olisi järkevää, että siirryttäessä hallintovalituksen piiriin, prosessia ei avattaisi ainakaan enemmän kuin ympäristönsuojelulain mukaisissa asioissa. Siksi myös maa-aineslain muutoksenhaun osalta tulisi säätää kuulemiseen liittyvästä hallinto-oikeuden harkintavallasta samaan tapaan kuin ympäristölupa-asioissa.

198 § Kuuleminen ympäristölupapäätöstä koskevan valituksen johdosta

Ympäristölupapäätöstä koskevasta luvan hakijan valituksesta on, jollei se ole ilmeisen tarpeetonta, tiedotettava kuuluttamalla vähintään 14 päivän ajan Vaasan hallinto-oikeuden ja asianomaisten kuntien ilmoitustauluilla. Valitusasiakirjat on pidettävä nähtävillä asianomaisissa kunnissa kuulutusajan. Kuulutuksessa on ilmoitettava, missä asiakirjat ovat nähtävillä. Luvan hakijan valituksen johdosta on lisäksi varattava tilaisuus vastineen antamiseen niille asianosaisille, joita asia erityisesti koskee, sekä yleistä etua valvoville viranomaisille, jollei tämä ole ilmeisen tarpeetonta. Muutoin valituksista on kuultava siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Tieto valituksesta vastineen antamista varten annetaan siten kuin hallintolaissa säädetään. Samalla on ilmoitettava, missä valitusasiakirjat ovat nähtävillä sekä minne vastinekirjelmät voidaan vastineen antamista varten varatussa ajassa toimittaa.

3.5.4 Muut muutoksenhakua koskevat säännökset ehdotuksessa uudeksi ympäristönsuojelulaiksi

Ehdotuksessa uudeksi ympäristönsuojelulaiksi menettelystä muutoksenhakutuomioistuimessa säädettäisiin 199 §:ssä vastaavasti kuin nykyään ympäristönsuojelulain 99 §:ssä. Säännöksellä mahdollistettaisiin hallintolainkäyttölain tunteman katselmuksen lisäksi paikalla suoritettava tarkastus, jonka voisi suorittaa muutoksenhakutuomioistuin tai sen määräyksestä sen puheenjohtaja, jäsen tai esittelijä.

Maa-aineslain muutoksenhakua kehitettäessä tulisi arvioida olisiko vastaava säännös syytä sisällyttää myös maa-aineslakiin.

Ympäristölupaa koskeva Vaasan hallinto-oikeuden päätös on annettava julkipanon jälkeen, jolloin sen katsotaan tulleen asianosaisen tietoon silloin, kun se on annettu. Hallinto-oikeuden on lisäksi huolehdittava siitä, että päätöksestä ilmoitetaan viipymättä toiminnan sijaintikunnan ja vaikutusalueen kunnan ilmoitustaululla. Vastaava säännös olisi tarkoituksenmukainen myös maa-aineslaissa.

Vaasan hallinto-oikeuden päätös on toimitettava valittajalle ja päätöksen jäljennös sitä pyytäneille asianosaisille sekä lupaa koskevassa asiassa toiminnanharjoittajalle, jos tämä ei ole valittajana. Jäljennös päätöksestä on lisäksi toimitettava valtion ympäristölupaviranomaiselle, valvontaviranomaiselle, asiassa yleistä etua valvoville viranomaisille ja Suomen ympäristökeskukselle.

Tämän lain mukaista hallintopakkoasiaa koskeva hallinto-oikeuden päätös annetaan tiedoksi todisteellisena tiedoksiantona siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Myös ehdotuksen uudeksi ympäristönsuojelulaiksi edellä kuvatut 199 §:n 3 ja 4 momentin mukainen sääntely voisi olla järkevää sisällyttää myös maa-aineslakiin.

Hollo on vuoden 2010 selvityksessään jo nostanut esille, että myös päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta pitäisi säätää samoin sekä ympäristönsuojelulaissa että maa-aineslaissa. Ehdotuksessa uudeksi ympäristönsuojelulaiksi asiasta säädettäisiin 200 - 202 §:ssä.

200 § Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus

Toimintaa ei saa aloittaa tai muuttaa ennen kuin siihen oikeuttava lupapäätös on lainvoimainen. Valitus korvauksesta ei estä toiminnan aloittamista.

Lupaviranomaisen lainvoimaisen päätöksen täytäntöönpanosta on, siltä osin kuin on kysymys lain 12 luvun säännösten perusteella määrätyistä korvauksista tai 70 §:n nojalla myönnetystä käyttöoikeudesta ja siitä maksettavasta korvauksesta, soveltuvin osin voimassa, mitä lainvoimaisen tuomion täytäntöönpanosta säädetään.

201 § Päätöksen täytäntöönpano muutoksenhausta huolimatta

Lupaviranomainen voi perustellusta syystä ja edellyttäen, ettei täytäntöönpano tee muutoksenhakua hyödyttömäksi, luvan hakijan pyynnöstä lupapäätöksessä määrätä, että toiminta voidaan muutoksenhausta huolimatta aloittaa lupapäätöstä noudattaen, jos hakija asettaa hyväksyttävän vakuuden ympäristön saattamiseksi ennalleen lupapäätöksen kumoamisen tai lupamääräyksen muuttamisen varalle. Vaatimus vakuuden asettamisesta ei koske valtiota tai sen laitosta eikä kuntaa tai kuntayhtymää.

Lupaviranomainen voi tarvittaessa määrätä täytäntöönpanon lupapäätöstä suppeammaksi sekä määrätä täytäntöönpanon aloitusajankohdasta.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu oikeus voidaan myöntää samoin edellytyksin enintään 14 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä erikseen tehdystä hakemuksesta. Hakemuksesta on kuultava valvontaviranomaisia ja lupapäätökseen muutosta hakeneita. Päätös on tämän jälkeen tehtävä viivytyksettä. Päätökseen haetaan muutosta Vaasan hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Päätös, jolla on myönnetty 1 momentissa tarkoitettu oikeus, on välittömästi toimitettava Vaasan hallinto-oikeudelle sekä muutosta hakeneille.

Viranomainen voi määrätä, että 63, 65, 66, 102, 124, 125, 138, 139, 173, 177, 178, 182, 183 ja 185 §:ssä tarkoitettua määräystä tai päätöstä on muutoksenhausta huolimatta noudatettava.

202 § Täytäntöönpanoasian käsittely muutoksenhakutuomioistuimessa.

Muutoksenhakutuomioistuin voi valituksesta kumota 201 §:ssä tarkoitetun määräyksen tai muuttaa sitä tai muutoinkin kieltää lupapäätöksen täytäntöönpanon. Hallinto-oikeuden päätöksestä täytäntöönpanoa koskevassa asiassa voidaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain pääasian yhteydessä.

Se, joka on valittanut ympäristölupapäätöksestä, voi hallinto-oikeudessa vaatia 201 §:n 2 momentissa tarkoitettua ratkaisua kumottavaksi tai muutettavaksi ilman, että hänen olisi siitä erikseen valitettava. Muutoksenhausta on muutoin voimassa, mitä tämän pykälän 1 momentissa säädetään.

Hallintolainkäyttölain 6 luvun säännöksiä lainvoimaa vailla olevan päätöksen täytäntöönpanosta ei sovelleta tämän lain mukaiseen muutoksenhakuun, siten että toiminta olisi aloitettavissa ilman lainvoimaista lupaa tai 201 §:ssä tarkoitettua määräystä. Jos lupa-asiaa on kysymys olemassa olevan toiminnan jatkamisesta, Vaasan hallinto-oikeus voi päätöksessään määrätä, että päätöstä on muutoksenhausta huolimatta kokonaan tai osittain noudatettava, jollei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

3.6 Muutoksenhaku vesilaissa (587/2011)

3.6.1 Muutoksenhaun yleissäännökset

Uudessa vesilaissa (VL, 587/2011) muutoksenhausta säädetään 15 luvussa. Muutoksenhaun sääntelyä uudistettiin osana lain kokonaisuudistusta. Muutoksenhaun yleissäännöksen (1 §) 1 momentti vastaa sisällöllisesti ympäristönsuojelulakia. Muutosta haetaan valittamalla Vaasan hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään pl. mitä asiasta on erikseen säädetty VL 15 luvussa. Asian käsittelystä perittävästä maksusta valitetaan samassa järjestyksessä kuin pääasiasta.

Sen sijaan valituskirjelmää koskeva VL 15:1.2 poikkeaa ehdotetusta uudesta ympäristönsuojelulaista. Lupapäätöstä ja oikeuden myöntämistä tarkoittavaa päätöstä koskeva valituskirjelmä liitteineen on toimitettava päätöksen tehneelle viranomaiselle 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Hallintopakkoasiassa annettua päätöstä koskeva valituskirjelmä liitteineen on kuitenkin toimitettava Vaasan hallinto-oikeudelle. Asiaa avataan hallituksen esityksessä (HE 277/2009) laajalti:

"...vesiasioissa noudatettava menettely, jossa valituskirjelmä toimitetaan muutoksenhakutuomioistuimen sijasta lupaviranomaiselle, poikkeaa hallintolainkäyttölain mukaisesta pääsäännöstä. Järjestely on aiheuttanut myös väärinkäsityksiä. Järjestelyä voidaan kuitenkin pitää edelleen perusteltuna sen menettelyn joutuisuutta ja asianosaisten oikeusturvaa edistävän vaikutuksen vuoksi. Valitusasiakirjat jouduttaisiin joka tapauksessa vastineen pyytämistä varten toimittamaan päätöksen tehneelle viranomaiselle. Tämä lisäisi postiliikennettä ja kasvattaisi vastineen hankkimiseen kuluvaan aikaa ja edelleen valituksen kokonaiskäsittelyaikaa. Asianosaisten oikeusturvan kannalta on tärkeää, että asiakirjat ovat tutustumista varten mahdollisimman lähellä asianosaisia."

Asian ratkaisella viranomaisella on paras tietämys asian yksityiskohdista kuten vastapuolista. Lupaviranomaisissa järjestelyn aiheuttamaa lisätyötä ei ole koettu ongelmalliseksi. Sen sijaan kunnissa järjestelyä on pidetty jossain määrin vieraana. Vesilain mukaisia asioita kunnissa käsitellään kuitenkin vähän verrattuna ympäristönsuojelulain mukaisiin asioihin.

Valmistelun yhteydessä on myös esitetty muutoksenhakua koskevien säännösten tarkistamista siten, että Vaasan hallinto-oikeus huolehtisi asianosaisten kuulemisesta viranomaisen päätöksestä tehdystä valituksesta. Muutoksen perusteluina on esitetty sen lisäävän tuomioistuinlaitoksen uskottavuutta sekä parantavan asianosaisten oikeusturvaa. Ehdotettu muutos johtaisi kuitenkin väistämättä Vaasan hallinto-oikeuden työmäärän lisääntymiseen ja valitusten käsittelyaikojen pidentymiseen. Edellä esitetyin perustein nykyinen oikeustila ehdotetaan säilytettäväksi.

... Hallintopakkoasioiden osalta valituskirjelmien toimittamista suoraan Vaasan hallinto-oikeuteen puoltaa se, että näissä asioissa asianosaisten piiri on tyypillisesti suppeampi kuin lupa-asioissa eikä asianosaisten kuuleminen lupaviranomaisen toimesta jouduta asian käsittelyä. Lisäksi hallintopakkoasiaan saattaa liittyä päätöksen täytäntöönpanoa koskeva määräys, joka tulisi saada nopeasti ratkaistuksi.”

Myös vesilaissa tiettyihin päätöksiin haetaan oikaisua lupaviranomaiselta (aluehallintovirastolta). Tällaisia asioita ovat tietyt valvontaviranomaisen päätökset sekä kalatalousviranomaisen päätökset. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen haetaan muutosta Vaasan hallinto-oikeudesta.

Muutoksenhaulle oikaisuvaatimusasioissa varattu aika alkaa kulumaan päätöksen antamisesta ja on siten yhdenmukainen voimassa olevan ympäristönsuojelulain 46 §:n 6 momentin kanssa. Lupaviranomaisen päätöksestä voi edelleen valittaa Vaasan hallinto-oikeuteen. Säännös vastaa tarkkailusuunnitelmia koskevaa nykyistä menettelyä, joka lisättiin vesilakiin vesienhoidon järjestämisestä annetun lain säätämisen yhteydessä.

Vaasan hallinto-oikeuden päätöksestä voi jatkovalittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen (VL 15:6). Muutoksena aiemman vesilain mukaiseen menettelyyn on, että asianosaisten kuulemisesta ja lausuntojen pyytämisestä vastaa korkein hallinto-oikeus Vaasan hallinto-oikeuden sijasta.

Pykälän 2 momentissa säädetään muutoksenhausta valmistelulupaa koskevaan hallinto-oikeuden päätökseen ja täytäntöönpanon kieltämisestä koskevaan hallinto-oikeuden päätökseen. Näihin ratkaisuihin voidaan hakea muutosta valittamalla ainoastaan pääasiasratkaisujen yhteydessä.

Korkeimmalle hallinto-oikeudelle on myös varattu mahdollisuus katselmuksen tai tarkastuksen toimittamiseen. Hallituksen esityksen mukaan vesioikeudellisen päätöksen antamiseen liittyvät erityistarpeet koskevat Vaasan hallinto-oikeuden lisäksi myös korkeinta hallinto-oikeutta.

6 § Muutoksenhaku Vaasan hallinto-oikeuden päätökseen

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.

Asian käsittelystä korkeimmassa hallinto-oikeudessa on soveltuvin osin voimassa, mitä 4 §:ssä ja 5 §:n 2 ja 3 momentissa säädetään Vaasan hallinto-oikeudesta.

3.6.2 Valitusoikeus

Vesilain 15:2 säädetään valitusoikeudesta varsin yhdenmukaisesti ympäristönsuojelulain kanssa (pl. kolttien kyläkokous). Pykälän 1 kohdan mukaisia asianosaisia voivat olla luonnollisten henkilöiden lisäksi muun muassa yksityisoikeudelliset yhteisöt ja yhteisten alueiden osakaskunnat. Asianosaisuus on vesioikeuden piirissä vakiintuneesti määräytynyt intressiperusteisesti, minkä vuoksi asianosaisuutta ei ole tarpeen määritellä vesilaissa.

Pykälän 2 kohdan mukaista järjestöjen valitusoikeutta täsmennettiin lakiuudistuksessa niin, että valitusoikeus rajautuisi järjestön sääntöjen mukaisen toiminta-alueen mukaisesti. Pykälän 5 kohdassa säädettyjä muita yleistä etua valvovia viranomaisia olisi esimerkiksi kalatalousviranomainen. Näihin viranomaisiin tulisi valitusoikeuden osalta rinnastaa myös kalastusalueet.

Pykälän 6 kohdan perusteella oikeus hakea muutosta päätökseen olisi myös saamelaiskäräjillä, jos vesitaloushanke sijoittuu tai sen vaikutukset ulottuvat saamelaisten kotiseutualueelle ja hanke voi vaikuttaa saamelaisille alkuperäiskansana kuuluviin oikeuksiin. Saamelaiskäräjien valitusoikeus perustuisi siihen, että hankkeesta aiheutuu tai sen väitetään aiheuttavan 2 luvun 8 §:ssä tarkoitettuja vaikutuksia saamelaisille alkuperäiskansana kuuluviin oikeuksiin. Tällöin kyse on tyypillisesti vesitaloushankkeesta, jonka vaikutukset ulottuvat tavallisesti moniin saamelaisiin. Sen sijaan saamelaiskäräjät ei voisi hakea valittamalla muutosta pelkästään yksittäisten asianosaisten etujen tai oikeuksien valvomiseksi.

2 § Valitusoikeus

Muutosta tämän lain nojalla annettuun päätökseen saa hakea:

- 1) asianosainen;
- 2) rekisteröity yhdistys tai säätiö, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuinympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka sääntöjen mukaisella toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät;
- 3) vesitaloushankkeen sijaintikunta ja muu kunta, jonka alueella hankkeen ympäristövaikutukset ilmenevät;

- 4) valtion valvontaviranomainen sekä hankkeen sijaintikunnan ja vaikutusalueen kunnan ympäristönsuojeluviranomainen;
- 5) muu 11 luvun 9 §:ssä tarkoitettu yleistä etua valvova viranomainen;
- 6) saamelaiskäräjät, jos vesitaloushanke sijoittuu tai sen vaikutukset ulottuvat saamelaisten kotiseutualueelle ja hanke voi vaikuttaa saamelaisille alkuperäiskansana kuuluvii oikeuksiin.

3.6.3 Kuuleminen valituksen johdosta

Vesilain kuuleminen valituksen johdosta poikkeaa ehdotetusta uudesta ympäristönsuojelulaista johtuen mm. valitusasiakirjojen toimittamismääräyksien eroista. Sen sijaan itse kuulemisen periaatteet ovat varsin yhdenmukaiset. Hallituksen esityksessä valituksesta kuulemista koskevaa VL 15:3 on perusteltu hyvin laajasti: hallituksen esityksessä perusteltiin säännösten olevan yhtenäisiä voimassa olevan ympäristönsuojelulain kanssa.

Hallituksen esityksessä korostetaan kuulemisen merkitystä osana oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. Siihen sisältyvät puutteet saattavat johtaa päätöksen kumoutumiseen muutoksenhaun myötä. Asianosaisten kuulemista ei sen vuoksi tule suorittaa tarpeettoman suppeasti.

Tilaisuus vastineen antamiseen voitaisiin jättää varaamatta, jos se olisi ilmeisen tarpeetonta. Tämä tulisi kyseeseen lähinnä niissä tilanteissa, joissa hakemus tulee selvästi jättää tutkimatta tai jos valituksessa esitetyt vaatimukset ovat selkeästi perusteettomia. Varattaessa yleistä etua valvovalle viranomaiselle tilaisuutta vastineen antamiseen tulisi huomiota kiinnittää siihen, koskeeko asia ja valituksessa esitetyt vaatimukset viranomaisen valvottavaksi kuuluvaa yleistä etua. Asian käsittelyssä noudatettaisiin soveltuvien osin hallintolainkäyttölain säännöksiä.

Edellä esitetystä käy ilmi, että ehdotuksessa uudeksi ympäristönsuojelulaiksi on otettu selvästi ankarampi suhtautuminen kuulemiseen kuin vesilakia säädettäessä. Tältä osin säännökset tulevat jatkossa kohtalaisen selvästi poikkeamaan toisistaan, mikäli ympäristönsuojelulaki tältä osin hyväksytään eduskunnassa ehdotetun kaltaisena.

3 § Kuuleminen valituksen johdosta

Päätöksen antaneen viranomaisen on tiedotettava valituksesta kuuluttamalla siitä vähintään 14 päivän ajan ilmoitustaulullaan ja hankkeen vaikutusalueen kuntien ilmoitustauluilla. Valitusasiakirjat on pidettävä nähtävillä asianomaisissa kunnissa kuulusajan.

Viranomaisen on varattava luvanhakijalle, niille asianosaisille, joita asia erityisesti koskee, sekä yleistä etua valvoville viranomaisille tilaisuus vastineen antamiseen valituksesta, jollei tämä ole ilmeisen tarpeetonta. Saamelaiskäräjille on varattava tilaisuus vastineen antamiseen, jos hanke sijoittuu tai sen vaikutukset ulottuvat saamelaisten kotiseutualueelle ja hanke voi vaikuttaa saamelaisille alkuperäiskansana kuuluviin oikeuksiin.

Tieto valituksesta vastineen antamista varten annetaan siten kuin hallintolaissa säädetään. Viranomaisen on samalla ilmoitettava, missä valitusasiakirjat ovat nähtävillä sekä minne vastinekirjelmät voidaan vastineen antamista varten varatussa ajassa toimittaa.

Päätöksen tehneen viranomaisen on toimitettava valitusasiakirjat, vastineet, muut päätössiakirjat sekä tarvittaessa lausuntonsa Vaasan hallinto-oikeudelle viipymättä, mutta kuitenkin 30 päivän kuluessa vastineen jättämiselle varatun määräajan päättymisestä.

Jos muutoksenhaku koskee ojitustoimituksessa tai hallintopakkoasiassa annettua päätöstä, Vaasan hallinto-oikeuden on tilattava asiassa kertyneet asiakirjat valitusasian käsittelyä varten. Hallinto-oikeuden on varattava asianosaisille ja viranomaisille tilaisuus vastineen antamiseen siten kuin 2 ja 3 momentissa säädetään. Hallinto-oikeuden on tiedotettava valituksesta kuuluttamalla siitä vähintään 14 päivän ajan asianomaisten kuntien ilmoitustauluilla.

3.6.4 Muut muutoksenhakua koskevat säännökset vesilaissa

Lupaviranomaisella on VL 15:3 nojalla mahdollisuus antaa lausuntonsa oma-aloitteisesti sen päätöksestä tehdystä valituksesta. Vesilain 15:4 säännös tulisi sovellettavaksi niissä tilanteissa, joissa lausuntoa ei lupaviranomaisen toimesta olisi oma-aloitteisesti annettu, mutta muutoksenhakutuomioistuimella pitää lupaviranomaisen lausuntoa tarpeellisenä asian ratkaisemisen kannalta.

Vaasan hallinto-oikeudella on mahdollisuus suorittaa paikalla katselmus tai tarkastus. Tarkastuksen suorittamisesta päättää muutoksenhakutuomioistuin, mutta tarkastuksen voi suorittaa asian ratkaisukokoonpanoon kuuluva tai asian esittelijä. Tarkastuksessa ei voida ottaa vastaan todistelua, jos tarkastuksen suorittaa muu kuin ratkaisukokoonpano.

4 § Menettely muutoksenhakutuomioistuimessa

Vaasan hallinto-oikeus voi tarvittaessa varata lupaviranomaiselle tai kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle tilaisuuden antaa lausuntonsa valituksesta.

Sen lisäksi, mitä hallintolainkäyttölaissa säädetään katselmuksesta, Vaasan hallinto-oikeus tai sen määräyksestä asian ratkaisukokoonpanon puheenjohtaja tai jäsen tai asian esittelijä voi suorittaa paikalla tarkastuksen.

Vesilain päätöksen antamista koskeva säännös (VL 15:5) on käytännössä yhdenmukainen ehdotetun ympäristönsuojelulain kanssa. Pykälän 1 momentissa säädetään vesiasiaa koskevan päätöksen yleistiedoksiannosta. Pykälän 1 momentin säännökset on tarkoitettu tyhjentäviksi, eivätkä hallintolain 62 §:n säännökset tule miltään osin sovellettaviksi. Pykälän 2 momentissa säädetään päätöksen erityistiedoksiannosta. Pykälän 3 momentti koskee hallintopakkoasioita. Hallintopakkoasiassa annettu päätös saattaa sisältää asianosaista velvoittavan ratkaisun. Asianosaisten kannalta on kuitenkin selkeintä, että hallintopakkoasiassa annettava päätöksen tiedoksiantomenettely on yhdenmukainen ratkaisun sisällöstä riippumatta. Hallintopakkoasiassa päätös on ratkaisun sisällöstä riippumatta annettava tiedoksi todisteellisena tiedoksiantona siten kuin hallintolaissa säädetään.

5 § Päätöksen antaminen

Tämän lain mukaista hakemusiasiaa koskeva Vaasan hallinto-oikeuden päätös annetaan julkipanon jälkeen. Päätöksen katsotaan tulleen asianosaisen tietoon silloin, kun se on annettu. Päätöksestä on lisäksi viipymättä ilmoitettava vesitaloushankkeen sijaintikunnan ja vaikutusalueen kuntien ilmoitustauluilla.

Päätös on toimitettava valittajalle. Päätöksen jäljennös on toimitettava sitä pyytäneille asianosaisille sekä lupaa koskevassa asiassa hankkeesta vastaavalle, jos tämä ei ole valittajana. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa säännöksiä päätöksen jäljennöksen toimittamisesta viranomaisille.

Tämän lain mukaista hallintopakkoasiaa koskeva Vaasan hallinto-oikeuden päätös on annettava tiedoksi todisteellisena tiedoksiantona siten kuin hallintolaissa säädetään.

Lainvoimaa vailla olevien päätöksien täytäntöönpanosta on säädetty VL 15 luvun 7-9 §:ssä. Pääsääntöisesti päätöksen täytäntöönpano ei ole mahdollista ennen kuin päätös on lainvoimainen. Hallituksen esityksessä korostetaan, että päätöksen täytäntöönpanoa muutoksenhausta huolimatta ei tule sekoittaa töiden ennenaikaiseen aloittamiseen, josta säädetäisiin valmistelulupaa koskevassa 3 luvun 16 §:ssä.

Hallintolainkäyttölain 31 §:n 2 momentin säännökset päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta muutoksenhausta huolimatta eivät hallituksen esityksen mukaan sovellu vesiasioihin, minkä vuoksi säännösten soveltamisalaa on tältä osin rajattu. Rajaus koskee paitsi lupaa tai oikeutta, myös hallintopakkoa ja tarkkailusuunnitelmia koskevia päätöksiä. Sääntely vastaa vanhan vesilain 17 luvun 12 §:ää.

Täytäntöönpanoa koskevan pyynnön Vaasan hallinto-oikeudelle voi esittää ainoastaan hankkeesta vastaava, koska muilla tahoilla ei voida katsoa olevan oikeudellista intressiä vaatia lupa-asiaa tai oikeutta koskevan päätöksen panemista täytäntöön.

Määräyksen antamisen edellytyksenä on laissa säädettyjen vaatimusten täyttyminen. Hakijan tulee voida esittää toiminnan aloittamiselle perusteltu syy. Tällainen voisi olla esimerkiksi hankkeen välttämättömyys toisen hankkeen toteuttamisen tai lupapäätöksen määräysten edellyttämä aikataulu, mutta ei yksinomaan hakijan kiire. Täytäntöönpano salliminen ei saa johtaa siihen, että muutoksenhaku kävisi hyödyttömäksi. Tästä johtuen päätöksen täytäntöönpanoa ei tule sallia sellaisille lupaan sisältyville toimille, joista voi aiheutua ympäristöoloissa tapahtuva peruuttamaton seuraus. Tällainen seuraus voisi olla esimerkiksi harvinaisen luonnonesiintymän tuhoutuminen tai laajat ja haitalliset vaikutukset vesiluonnossa.

Hakijan tulisi lisäksi asettaa hyväksyttävä vakuus niiden edunmenetysten ja kustannusten korvaamiseksi, jotka päätöksen kumoaminen tai lupamääräysten muuttaminen voi aiheuttaa. Tällainen vakuus voisi olla esimerkiksi pankkitalletus tai muu helposti realisoitavissa oleva vakuus. Yksityiskohtaisia säännöksiä vakuuden määrästä ja laadusta ei ole mielekästä antaa, vaan näistä päättäminen jäisi tapauskohtaisesti harkittavaksi. Vakuus asetettaisiin aluehallintovirastolle. Vaatimus vakuuden asettamisesta ei koskisi valtiota tai sen laitosta eikä kuntaa tai kuntayhtymää.

Jatkomuutoksenhaussa voi erinäisistä syistä johtuen tulla eteen tilanteita, joissa päätöksen täytäntöönpanoa ei tule aloittaa tai se on keskeytettävä. Näitä tilanteita varten pykälän 3 momentti sisältää säännöksen, jonka nojalla korkein hallinto-oikeus voi määrätä, että täytäntöönpanoa koskeva määräys lakkaa olemasta voimassa.

7 § Lainvoimaa vailla olevan päätöksen täytäntöönpano

Hanketta ei saa aloittaa ennen kuin siihen oikeuttava päätös on saanut lainvoiman. Valitus korvauksesta ei estä hankkeen aloittamista. Tämän lain nojalla annettuun päätökseen ei sovelleta hallintolainkäyttölain 31 §:n 2 momentin säännöksiä lainvoimaa vailla olevan päätöksen täytäntöönpanosta.

Vaasan hallinto-oikeus voi hakijan pyynnöstä määrätä, että hanke voidaan valituksesta huolimatta aloittaa lupapäätöstä noudattaen. Päätös voidaan määrätä pantavaksi täytäntöön kokonaan tai osaksi tai tiettyinä ajankohtana. Määräys voidaan antaa, jos toiminnan aloittamiselle esitetään perusteltu syy, täytäntöönpano ei tee muutoksenhakua hyödyttömäksi ja hakija asettaa hyväksyttävän vakuuden niiden edunmenetysten ja kustannusten korvaamiseksi, jotka päätöksen kumoaminen tai lupamääräysten muuttaminen voi aiheuttaa. Vakuus asetetaan aluehallintovirastolle. Vaatimus vakuuden asettamisesta ei koske valtiota tai sen laitosta eikä kuntaa tai kuntayhtymää.

Korkein hallinto-oikeus voi määrätä, että täytäntöönpanoa koskeva määräys lakkaa olemasta voimassa.

Vesilain noudattamisen valvonta saattaa eräissä tilanteissa edellyttää hallintopakkoa koskevan päätöksen välitöntä täytäntöönpanoa muutoksenhausta riippumatta. Asiasta on säädetty VL 15:8:ssä. Edellytyksenä täytäntöönpanoa koskevan määräyksen antamiselle on, että asian kiireellisyys tai muut erityiset syyt sitä edellyttävät. Tällainen syy voi olla esimerkiksi hankkeen uhka terveydelle, turvallisuudelle, luonnonarvoille tai muille yleisille ja yksityisille intresseille. Vastaavasti hankkeen vaikutusten seuraamiseksi on säädetty VL 15:9:ssä, että tarkkailuvelvoitteeseen kohdistuva oikaisuvaatimus ja muutoksenhaku eivät vaikuta hankkeesta vastaavan velvollisuuteen tarkkailla toimintansa vaikutuksia tai osallistua vaikutusten tarkkailuun.

8 § Hallintopakkoa koskevan päätöksen täytäntöönpano

Viranomainen voi asian kiireellisyyden tai muun erityisen syyn vuoksi määrätä, että 14 luvun 4 §:ssä tarkoitettua päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta.

Muutoksenhakutuomioistuimien voi vastaavasti määrätä, että valituksenalainen päätös on ennen asian ratkaisemista pantava täytäntöön tai että annettu täytäntöönpanomääräys lakkaa olemasta voimassa.

9 § Tarkkailua koskevan päätöksen täytäntöönpano

Viranomainen voi hyväksyessään sille esitetyn tarkkailusuunnitelman määrätä, että päätöstä on noudatettava oikaisuvaatimuksesta ja muutoksenhausta huolimatta.

Muutoksenhakutuomioistuimen toimivallasta määrätä päätöksen täytäntöönpanosta on voimassa, mitä 8 §:n 2 momentissa säädetään.

3.7 Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) maisematyölupa-asioissa

Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL, 132/1999) järjestelmässä 128 §:n mukaisella maisematyöluvalla on erityinen suhde maa-aineslain mukaiseen lupajärjestelmään, sillä molempien tavoitteena on maisemaan kohdistuvien muutosten sääntely. Lisäksi asia on kiinnostava, koska nykyistä maisematyölupaa vastaava lupa (rakennuslain 124 a §:n (556/1981) mukainen toimenpidelupa) oli aiemmin kunnallisvalituksen piirissä, mutta nykyisin kyse on MRL:n järjestelmässä hallintovalituksesta.

MRL 128 §:n mukaan maisemaa muuttavaa maanrakennustyötä, puiden kaatamista tai muuta näihin verrattavaa toimenpidettä ei saa suorittaa ilman lupaa asemakaava-alueella; yleiskaava-alueella, jos yleiskaavassa niin määrätään; eikä alueella, jolla on voimassa rakennuskielto asemakaavan laatimiseksi tai jolle yleiskaavan laatimista tai muuttamista varten on niin määrätty.

Lupaa ei tarvita yleis- tai asemakaavan toteuttamiseksi tarpeellisten taikka myönnetyn rakennus- tai toimenpideluvan mukaisten töiden suorittamiseen eikä vaikutuksiltaan vähäisiin toimenpiteisiin. Lupa ei ole myöskään tarpeen, jos toimenpide perustuu maantielain mukaiseen hyväksyttyyn tiesuunnitelmaan tai ratalain mukaiseen hyväksyttyyn ratasuunnitelmaan.⁵³

Maisematyölupaa koskevia säännöksiä ei sovelleta sellaiseen maa-ainesten ottamiseen, johon tarvitaan maa-aineslaissa (555/1981) tarkoitettu lupa.

MRL 128 §:n mukaiseen kunnan viranomaisen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätökseen haetaan muutosta MRL 190 §:n mukaisesti valittamalla hallinto-oikeuteen, jonka päätöksestä voidaan edelleen valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Kyseessä on hallituksen esityksen (HE 101/1998) mukaan hallintovalitus.

Toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyy hallintolainkäyttölain (586/1996) 12 §:n mukaan. Valitettaessa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätöksestä toimivaltainen hallinto-oikeus on kuitenkin se, jonka tuomiopiirissä pääosa kysymyksessä olevasta alueesta sijaitsee. Päätöksen tehneellä viranomaisella on valitusoikeus hallinto-oikeuden päätöksestä, jos hallinto-oikeus on muuttanut viranomaisen päätöstä tai kumonnut sen. Muutoksenhaussa noudatetaan muutoin, mitä hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Päätöksen tekevä kunnan viranomainen voi olla esimerkiksi rakennusvalvontaviranomainen tai kunnanhallitus. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle kuuluu tämän lain nojalla päätösvaltaa esimerkiksi poikkeamisasioissa.

Päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeutta koskeva säännös varmistaisi kunnan viranomaisen (rakennusvalvontaviranomainen ja muut tämän lain mukaisia päätöksiä tekevät kunnan viranomaiset) ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen valitusoikeuden, jos hallinto-oikeus on muuttanut viranomaisen päätöstä tai kumonnut sen. Ilman erityistä säännöstä valitusoikeuden olemassaolo olisi hallituksen esityksen mukaan tulkinnanvaraista. Jollei päätöksen tehneellä viranomaisella ole valitusoikeutta oman päätöksensä kumoamisesta tai muuttamisesta, saattaa yleinen etu jäädä valvomatta muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

⁵³ Ks. yleisesti esimerkiksi Ekroos –Majamaa 2005, s.

Vastaava säännös olisi tarpeen myös maa-aineslakiin, sillä oikeuskäytännön mukaan kunnan viranomaisen valitusoikeutta ei ole aina ollut olemassa.

Muutoksenhaussa noudatetaan ehdotetun lain säännösten lisäksi, mitä hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallintolainkäyttölaki tulee noudatettavaksi paitsi hallinto-oikeuden päätöksestä tehtävää valitusta koskevalta osalta myös esimerkiksi valitusosoitusta (3 luku) ja valituksen tekemistä (5 luku) koskevien säännösten osalta.

Valitusoikeudesta säädetään MRL 192 §:ssä:

192 § Valitusoikeus rakennus- ja toimenpidelupapäätöksestä sekä maisematyölupa- ja purkamislupapäätöksestä

...

Valitusoikeus maisematyölupaa ja rakennuksen purkamislupaa koskevasta päätöksestä on:

- 1) sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa;
- 2) kunnan jäsenellä;
- 3) kunnalla ja naapurikunnalla, jonka maankäytön suunnitteluun päätös vaikuttaa; sekä
- 4) elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella.

Hallituksen esityksen mukaan lupapäätöksistä laajin valitusoikeus on 2 momentin mukaan maisematyölupa- ja purkamislupapäätöksistä. Ensinnäkin valitusoikeus on suppean asianosaiskäsitteen mukaisilla asianosaisilla, joiden piiriin kuuluu esimerkiksi luvan hakija. Tämän lisäksi valitusoikeus on myös kunnan jäsenellä, alueellisella ympäristökeskuksella, kunnalla sekä säännöksessä mainituin perustein myös naapurikunnalla. Kunnan jäsenen osalta noudatetaan, mitä kuntalain 4 §:ssä säädetään kunnan jäsenistä.

Hallituksen esityksen mukaan siirryttäessä kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen valitukseen oikeutettujen piiriä kunnallisvalitukseen nähden ei haluttu supistaa. Itse asiassa valitusoikeus jopa hieman laajeni, erityisesti viranomaisen osalta. Valituslajin muuttuminen myös jonkin verran lavensi muutoksenhakuviranomaisen harkintavaltaa, mutta muutoksen ei katsottu olevan merkittävä.⁵⁴

Tilanne maisematyöluvan muutoksenhakua arvioitaessa oli varsin analoginen suhteessa nyt käsillä olevaan tehtävään maa-aineslain muutoksenhaun kehittämiseksi. Vaikutukset valitusoikeuden suhteen olisivat pitkälti samankaltaisia. Samalla tulee arvioida halutaanko hallintolainkäyttölain mukainen valitusoikeus laajentaa kattamaan edelleen myös kunnan jäsenet.

⁵⁴ Ks. myös esimerkiksi Ekroos – Majamaa 2005 s. 854-192.

3.8 Eri lakien muutoksenhakusääntelyn vertailu

Perustuen edeltävään muutoksenhakunormien analyysiin, muutoksenhakusäännösten eroista ja yhtäläisyyksistä koottiin taulukko (taulukko 2). Hallintolainkäyttölain ja kuntalain muutoksenhaun eroja arvioitiin luvussa 3.3. Maa-ainesten ottoa koskevien keskeisten ympäristöoikeudellisten laintasoisien säädösten osalta voidaan todeta, että muutoksenhausta on säädetty tietyiltä osin erikseen kaikissa keskeisissä normeissa. Maa-aineslain muutoksenhakua koskevat säännökset ovat varsin yleisluontoiset sekä suppeat ja tukeutuvat näin vahvemmin hallintolainkäyttölakiin (ja kuntalakiin) kuin useimmat muut asian kannalta keskeiset lakitasoiset normit. Maa-aineslain mukainen muutoksenhaku on keskeisistä normeista ainut, jossa tukeudutaan kunnallisvalitukseen.

Hallituksen esityksessä uudeksi ympäristönsuojelulaksi, muutoksenhaun säännökset olisivat pääpiirteittäin yhdenmukaisia vesilain sääntelyn kanssa. Keskeisin ero ehdotetun ympäristönsuojelulain ja vesilain välillä koskee valituksen toimittamispaikkaa. Lisäksi ympäristönsuojelulaissa on valitusoikeuden osalta huomioitu laajemmin alkuperäiskansojen asema, mikä liittyy asiaa koskevan yhteiskunnallisen keskustelun etenemiseen viime vuosina pikemmin kuin tarkoitukselliseen erilaiseen säätämistapaan. Vesilain muutoksenhakua koskevien säännösten perustelut ovat monelta osin laveammat kuin ympäristönsuojelulain, mutta näiden ei voine katsoa merkitsevän olennaista eroa lainsäätäjän tahtotilassa asian suhteen, vaan kyse on enneminkin niukemmasta ilmaisutyylistä. Maankäyttö- ja rakennuslain maisematyölupa on maa-aineslain lisäksi ainut maa-ainesten ottamista koskevista keskeisistä normeista, jossa valitusoikeus ulottuu kaikkiin kunnan jäseniin.

Taulukko 2. Maa-ainesten ottoa koskevien säädösten muutoksenhakua koskevien määräysten vertailu

	Hallintolainkäyttölaki	Kuntalaki	Maa-aineslaki	Uusi YSL	VL	MRL, maisematyölupa
Valitusoikeus	Asianosainen, viranomaislain	Asianosainen, kunnan jäsen	Kuten kuntalaissa, lisäksi ELY ja yhdistykset/säätiöt	Asianosainen, kunta, vaikutusalueen kunta, ELY, muut viranomaiset, yhdistykset, ap-kansat	Pääosin vastaava kuin YSL	Asianosainen, kunta, vaikutusalueen kunta, ELY, kunnan jäsen
Toimivaltainen HO	Alueellinen HaO	Alueellinen HaO	Alueellinen HaO	VaHaO	VaHaO	Alueellinen HaO
Valitustie	HaO, KHO	Oikaisuvaatimus, HaO, KHO	HaO, KHO, lupa-asia kunnallisvalitus, muut hallintovalituksia	VaHaO, KHO, tietyissä tapauksissa oikaisuvaatimus	VaHaO, KHO, 3 luvun 11 §:n 3 mom ja 15 §:n 1 ja 2 mom oikaisuvaat.	HaO, KHO
Valitusoikeuden rajoitukset	Erikseen säädettyinä	Erikseen säädettyinä	-	184 §:n mukaiset päätökset, 36, 128, 130 ja 131 §:ssä vain pääasian yhteydessä	-	-
Valituskirjelmä	Valitusviranomaiselle	Hallintolainkäyttölain mukaan	Kuntalain mukaan	Suoraan VaHaO:een	Päätöksen tehneelle viranomaiselle, paitsi ojitussasiat	Valitusviranomaiselle
Valituksen tutkinta	Toimivaltaa ei rajoitettu	Kassatorinen, ei virallisiperiaatetta, KHO vain HaO:n osalta	Valitusviranomaisen voi tehdä lupapäätökseen vähäisiä muutoksia	Toimivaltaa ei rajoitettu	Toimivaltaa ei rajoitettu	Toimivaltaa ei rajoitettu
Valitusperuste	Hallintovalitus	Laillisuusperuste	Laillisuusperuste	Hallintovalitus	Hallintovalitus	Hallintovalitus
Täytäntöönpano-kelpoisuus	Vain jos erikseen säädetty	Voidaan panna täytäntöön ennen lainvoimaa	Yleensä vasta lainvoimaisena	Ei ennen lainvoimaa, voidaan erikseen sallia	Ei ennen lainvoimaa, ei sovelleta hallintolainkäyttölain 31 §:n 2 mom, VaHaO voi sallia	Hallintolainkäyttölain mukaan

Maa-aineslain mukaisen lupamenettelyn tavoitteisto on alun perin sitoutunut voimakkaasti luonto- ja maisema-arvojen säilyttämiseen. Lailla on etenkin myöhemmässä vaiheessa havaittu olevan muitakin funktioita mm. kestävän ainestalouden ja ainakin välillisesti myöskin pohjavesivarojen suojelussa, vaikka tältä osin vesilain sääntely onkin keskeisimmässä roolissa. Voidaankin sanoa, että maa-aineslain sääntelyllä on vahva sukulaisuus maankäyttö- ja rakennuslain maisematyölupaan, joka myös aiemmin on ollut kunnallisvalituksen piirissä.

Aivan kuten suhteessa ympäristönsuojelulakiin ja vesilakiin, on tarkoituksenmukaista, että maa-aineslain mukainen muutoksenhakumenettely olisi mahdollisimman yhdenmukainen myös maisematyöluvan muutoksenhaun kanssa. Edelleen voidaan todeta, että maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä esitetyt perusteet siirtymisestä maisematyölupa-asioissa hallintovalitusmenettelyyn soveltuvat hyvin myös maa-aineslain mukaisen muutoksenhaun arviointiin.

3.9 Vertailu Ruotsin maa-ainessääntelyn muutoksenhakujärjestelmään

3.9.1 Maa-ainesten ottamisen sääntelystä Ruotsissa

Luonnonsuojeluviraston ja Ruotsin geologisen tutkimuslaitoksen mukaan Ruotsissa on noin 3 000 luvanvaraista kallion, soran ja muun maalajin ottamishanketta. Noin puolet hankkeista koskee soran, hiekan tai moreenin ottamista ja näistä valtaosa luonnonsoraesiintymiä. Noin neljännes hankkeista koskee kiven murskaamista kalliovaroista ja loppu käsittää turve- ja ruokamultahankkeita.⁵⁵

Ruotsissa maa-ainesten ottamisen sääntely alkoi 1982, kun silloiseen luonnonvaralakiin tehtiin muutos lähinnä maisema-arvojen turvaamiseksi. Alkuperäisessä muodossaan laki edellytti tarvearvion suorittamista ja sillä pyrittiin kiinnittämään toiminnanharjoittajien huomio taloudellisen käytön suunnitteluun. Käytäntö kehittyi kuitenkin intressivertailutyypiksi ja luvan yhteydessä esitettiin selvitys haittojen ja hyötyjen suhteesta.

Ympäristökaareen (*miljöbalk* 1998:808, MB) koottiin 1990-luvun lopulla laajasti ympäristöalan sääntelyä. Miljöbalkenissa säädetään muun ohella ympäristölupaan liittyvistä kysymyksistä. Ympäristön muuttamista koskevat säännökset sisältyvät myös ympäristökaareen (3 ja 4 luvut). Ympäristövaikutusten arvioinnista säädetään ympäristökaaren 6 luvussa.⁵⁶ Ympäristökaaren säätämisen yhteydessä myös maa-ainesten oton säännökset siirrettiin osaksi ympäristökaarta.⁵⁷

⁵⁵ Regeringens proposition 2008/09:144, s. 9.

⁵⁶ Ks. myös Ekroos ja Warsta 2012, s. 76 ss.

⁵⁷ Regeringens proposition 1997/98:45, s. 146.

Ympäristöluvasta säädetään miljöbalkenin 9 luvussa ja asetuksessa Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Ympäristölle vaaraa aiheuttava toiminta on sidottu päästön käsitteeseen. Näin ollen maankäyttömuodon muutos ei lähtökohtaisesti ole MB 9 luvun tarkoittamalla tavalla säänneltävä asia. Ottamista koskevat säännökset on kuitenkin lisätty myöhemmin 9 lukuun. MB 9 kappaleessa ottamistoiminnoilla käsitetään soran, hiekan moreenin ja kiven ottaminen sekä turpeen ja ruokamullan ottaminen. Ruotsissa on säädetty erillinen turpeenottoa koskeva laki (*lag (1985:620) om vissa torvfyndigheter*).

Ympäristön muuttamista koskevat säännökset rikkovat Ruotsissa ja Suomessa vallinneen perinteisen tarkan jaottelun, jossa nimenomaisesti päästötoimintoja käsitellään periaatteellisesti erillisenä maankäyttömuodon muutoksista aiheutuvista muutoksista. MB:ssä on kuitenkin säädetty, että tiettyjä aiempien lukujen ympäristönmuuttamisen hyväksyttävyyttä käsitteleviä lainkohtia saadaan soveltaa vain ympäristöä muuttavaan toimintaan.

MVH:n liitteen mukaan luvanvaraisia ympäristöä muuttavia toimintoja ovat mm. kallion ottaminen, jos tuotantoalue on yli 25 hehtaaria; luonnonsoran tai muun kuin edellisessä kohdassa mainitun maa-aineksen ottaminen sekä kaivostoiminta, jos tavoitteena on tuottaa malmia, mineraalia tai hiiltä.

MB 16 kap. 2 §:n mukaan luvassa tai muussa päätöksessä tulee antaa tarvittavat määräykset. MB 22 kap. 25 §:ssä säädetään millaisia määräyksiä maa- ja ympäristöoikeuden lupa-asiaa koskevan tuomion tulee sisältää. Luvassa voidaan antaa ainestaloudellisia määräyksiä maan, veden tai muun luonnonvaran käytöstä (kohta 9). Pykälä ei varsinaisesti sisällä kohtaa, jolla voitaisiin puuttua ympäristön muuttamisen vaikutuksiin.

Ympäristökaaren luvut nivoutuvat Suomen erillislakeja tiukemmaksi kokonaisuudeksi ja esimerkiksi ympäristövaikutusten kuvausta, selvittämistä ja arvioimista koskevat säännökset on annettu kokonaisuudessaan ympäristövaikutusten arviointia käsittelevässä luvussa. Tällä voi olla merkitystä esimerkiksi sijoituspaikkavaihtoehtojen tai hankkeen toteuttamisen (=ympäristön muuttamisen) ympäristövaikutusten selvittämisen kannalta.

Ympäristöluvan ulottuvuus koskee itse toiminnanharjoittamista, mutta ei sen aikaan saamiseksi tarvittavaa ympäristön muuttamista paitsi tilanteissa, joissa tästä on erikseen säädetty.

MB 9 kap. 6 b §:n mukaan luvan tai ilmoituksenvaraiseen luonnonsoran ottamiseen ei saa antaa lupaa, jos ottaen huomioon suunniteltu käyttöalue on teknisesti ja taloudellisesti mahdollista käyttää muuta materiaalia tai luonnonsoravara on merkityksellinen nykyiselle tai tulevalle vesihuollolle tai luonnonsoravara on arvokas (*värdefull*) luonto- tai kulttuuriympäristö. Tarvearvioinnista on säädetty MVH 20 e §:ssä.

Aiemmin MB 9 kap. 6a §:ään kuulunut erityinen huomioonottamisvelvollisuus on kumottu lain muutoksella 2009. Hallituksen esityksen mukaan erityiset lupasäännökset ottamista koskien voitiin poistaa. Vanhojen säännösten mukaisesti kyseessä oli harkinta ottamismateriaalin tarpeesta ja haitan vaarasta, joka ottamisesta voi aiheutua (intressivertailu). Toisaalta säännös sisälsi luvanmyöntämiseen biologisen monimuotoisuuden turvaamiseksi.⁵⁸

3.9.2 Valituslajeista Ruotsissa

Ruotsin ja Suomen yhteisen historia vuoksi maidemme oikeusjärjestelmillä on valituslajien suhteen edelleen merkittäviä yhtäläisyyksiä. Myös Ruotsissa on käytössä sekä hallintovalitus että kunnallisvalitus.

Kunnallislain (*kommunallag* 1991:900, KL) 10:1 mukaan jokaisella kunnan tai maakunnan jäsenellä on valitusoikeus kunnallislain mukaisissa asioissa (vastaavasti kuntayhtymien ja yhteisten viranomaisien osalta). Vain valmistelua tai toimeenpanoa koskevista asioista ei voi valittaa (KL 10:2). Valitus toimitetaan hallintotuomioistuimeen (*förvaltningsrätten*) (KL 10:5). Valitusaika on kolme viikkoa päätöksen tiedoksiannosta (KL 10:6). Tehty kunnallinen päätös voidaan kumota, jos päätös ei ole syntynyt laillisessa järjestyksessä; päätös koskee asiaa, joka ei ole kunnan tai kuntayhtymän päätösvallassa; toimielin on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muun lain tai säädöksen vastainen (KL 10:8). Valitusta käsiteltäessä huomioidaan vain asiat, jotka valittaja on yksilöinyt ennen valitusajan päättymistä (KL 10:10). Hallintolainkäyttölakia (*förvaltningsprocesslagen* 1971:291) sovellettaessa, kunta, maakunta tai muu kuntalain mukainen toimielin katsotaan asianosaiseksi (*part*) (KL 10:11). Virallisperiaatetta ei sovelleta (10:2.2). Jatkovalittamisessa sovelletaan hallintolainkäyttölakia, mutta tietyissä asioissa valituslupa on tarpeen kuntalain nojalla (10:13). Jatkovalitusoikeus on valittajalla, jos hänen valituksensa hylätään ja kunnalla, jos kunnan päätös on kumottu tai täytäntöönpano kielletty (KL 10:14).

Hallintolainkäyttölain säännöksiä noudatetaan, jos erityislaissa ei ole muuta säädetty (2 §). Valitus toimitetaan sille viranomaiselle, joka on tehnyt asiaa koskevan päätöksen (6 a §). Valitusaika on sama kolme viikkoa kuin kunnallislainkin mukaan (6 a § 2 mom). Hallintotuomioistuimen päätöksestä valitetaan kamarioikeuteen ja valituslupa on tietyissä tapauksissa tarpeen (*kammarrätten*) (33 §). Ylin valitustaso on korkein hallinto-oikeus, johon valittamiseen vaaditaan valituslupa. Valitusoikeus on asianosaisella.

Pääsääntönä on, että hallintoviranomaisen päätöksistä valitetaan hallintovalituksella ja kuntien päätöksistä yleensä kunnallisvalituksella. Keskustelu kunnallisvalituksen funktiosta ei keskity valtiokontrolliin vaan ennemminkin kunnallisvalitusta pidetään kuntalaiskontrollin muotona.⁵⁹

⁵⁸ Regeringens proposition 2008/09:144, s. 9.

⁵⁹ Mäkinen 2010, s. 72-73 viitteineen.

Kuntien päätöksiä koskevat valitukset ovat kunnallisvalituksia, mikäli erityislainsäädännössä asiaa koskevia valituksia ei ole määritelty hallintovalitukseksi (ks. KL 10:3). Koska miljöbalken on erityislaki ja siinä on muutoksenhakua koskevat määräykset, myös maa-ainesten ottoa koskevat asiat käsitellään muutoksenhakumenettelyssä hallintovalituksina. Tästä syystä tässä ei katsota tarkoituksenmukaiseksi perehtyä laajemmin kunnallisvalituksen ja hallintovalituksen eroihin liittyvään keskusteluun Ruotsissa.

3.9.3 Muutoksenhaku maa-ainesasioissa Ruotsin järjestelmässä

Ruotsissa MB 16:1 mukaisia lupaviranomaisia ovat valtioneuvosto, lääninhallitukset ja muut hallintoviranomaiset, kunnat, maa- ja ympäristöoikeudet, maa- ja ympäristöylioikeus sekä korkein oikeus. Riita-asioissa sovelletaan yleisesti säädettyä.

Ruotsissa ympäristökaaren mukaisista kunnan päätöksistä (ilmoituksista) valitetaan pääsääntöisesti lääninhallitukseen (kuva 8). Valitus jätetään kuntaan, joka tarkistaa, että valitus on tehty muutoksenhakuajan puitteissa. Kunta toimittaa valituksen ja asiaa koskevat käsittelyasiakirjat lääninhallitukselle.

Lääninhallituksen päätöksiin (niin lupa- kuin muutoksenhakuviranomaisena) haetaan muutosta ympäristöoikeudessa ja edelleen ympäristöylioikeudessa. Ympäristöylioikeuteen valittamiseen tarvitaan lupa, jos asian käsittely on alkanut muualla kuin ympäristöoikeudessa. Kuntatason päätöksissä ympäristöylioikeus on myös korkein muutoksenhakuviranomainen. Ympäristöylioikeuden päätöksestä valitettaessa on valituslupa tarpeen. Joissain luonnonsuojeluun liittyvissä poikkeustapauksissa voi valtion viranomaisen päätöksestä valittaa hallitukselle.

Tuomioistuinhierarkiassa ylin muutoksenhakuviranomainen on korkein oikeus.⁶⁰

Valitusoikeudesta on säädetty MB 16:12:ssä. Valitusoikeus on:

1. sillä ketä tuomio tai päätös koskee (asianosainen),
2. paikallisella työntekijäjärjestöllä, joka edustaa työntekijöitä asiassa, jota päätös koskee, silloin kun päätös koskee ympäristölle vaarallista toimintaa,
3. keskitetyillä työntekijäjärjestöillä tietyin erityisedellytyksin,
4. viranomaisella, kunnan viranomaisella tai muulla siten kuin kaaressa tai sen nojalla on erikseen säädetty tai siten, kuin Ruotsin ja Suomen rajajokisopimuksessa on säädetty.

Säännös ei rajaa valitusoikeutta siitä, mitä oikeudenkäyntikaassa on säädetty.

Lisäksi 16:13:n mukaan valitusoikeus on ideologisilla yhdistyksillä ja oikeushenkilöillä,

⁶⁰ Warsta 2008, s. 53.

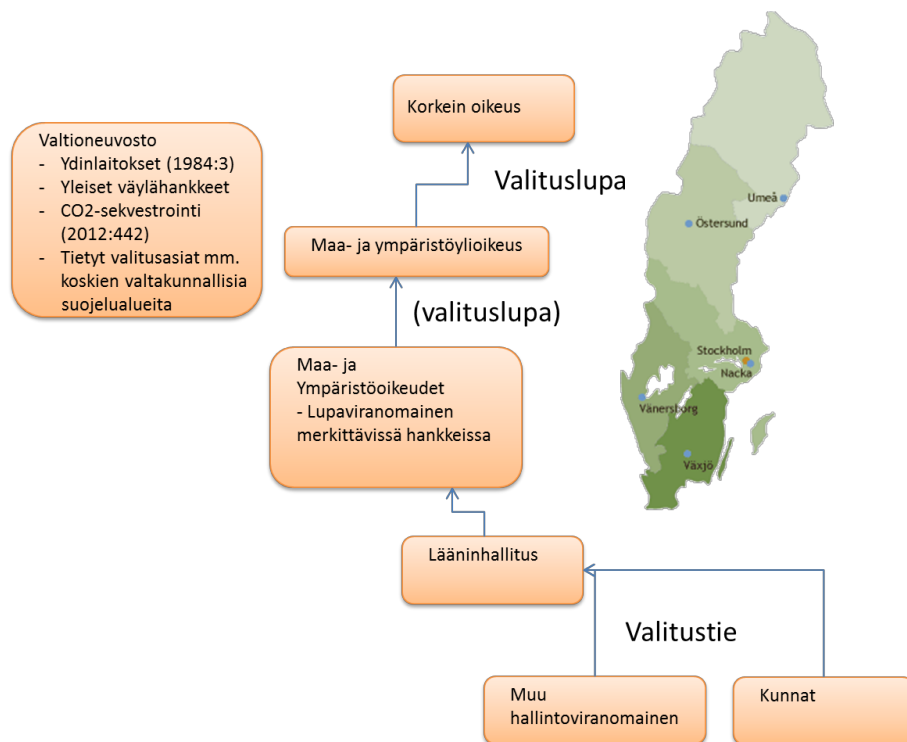
- joiden pääasiallisena tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen,
- ei tavoittele voittoa,
- on toiminut Ruotsissa vähintään kolme vuotta ja
- jäsenmäärä on vähintään 100 tai muuten voidaan näyttää, että toiminnalla on yleisön (*allmänhetens*) tuki.

Valitusoikeus ei kuitenkaan koske puolustushallinnon toimintoja.

Ympäristökaaren 21:3 mukaan asiat, joilla on sama hakija ja jotka koskevat samaa toimintoa tai toimintakokonaisuutta, voidaan käsitellä yhdessä oikeudenkäynnissä. Tällöin osa asiakokonaisuudesta voi koskea myös sellaista toimintoa, jonka osalta ensisijainen harkintavalta olisi kunnalla tai muulla hallintoviranomaisella.

Valitusoikeutta koskevia asioita on täsmennetty asetustasolla, mm. Förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. (40 §) on täsmennetty tiettyjen viranomaisten (Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen ja Havs- och vattenmyndigheten) valitusoikeutta MB 7 luvun mukaisissa asioissa. Kunnan ja merivartioston päätösten muutoksenhausta on säädetty 41 §:ssä.

Muutoksenhakumenettelystä maa- ja ympäristöylioikeudessa sekä korkeimmassa oikeudessa säädetään miljöbalkenin 23 luvussa. Luvun 3 §:ssä säädetään tietyistä vesiasioista, joista saa tai ei saa valittaa erikseen. 5 § koskee asiassa kuuluttamista. 6 §:ssä säädetään pääkäsittelyn ja suullisen käsittelyn tarpeesta. 7 §:ssä säädetään lainvoimaa vailla olevien päätöksiä noudattamisesta. Korkeimmassa oikeudessa noudatetaan 9 §:n mukaan samaa menettelyä kuin ympäristöylioikeudessa. Miljöbalkenin 25 luvussa säädetään oikeudenkäyntikuluista, joiden osalta ei noudateta oikeudenkäyntikaarta (rättegångsbalken). Yleisenä periaatteena on, että osapuolet vastaavat kukin omista kuluistaan, poikkeuksena mm. asiat, joissa kiinteistönomistajalla on oikeus korvauksiin sekä tietyt vesiasiat.



Kuva 8. Muutoksenhakutie ympäristökaaren mukaisissa asioissa Ruotsissa⁶¹

3.10 Oikeuskäytäntö korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Osana tätä selvitystä käytiin läpi korkeimman hallinto-oikeuden julkaisemia päätöksiä maa-aineslain mukaisissa asioissa (tarkastelussa huomioitiin vuosikirjaratkaisut sekä internetissä julkaistut muut taltiot). Oikeuskäytäntöön perehtymisen pohjalta voidaan todeta, että valituslajilla näyttää vain harvoin olleen keskeinen merkitys asiaa korkeimmassa hallinto-oikeudessa ratkaistaessa. Useimmat korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut koskivat hankkeiden hyväksyttävyyttä maa-aineslain aineellisten vaatimusten osalta.

Samalla on syytä todeta, että valituslajilla on voinut hallinto-oikeuksissa olla merkitystä mm. asian tutkimisen laajuuden osalta, mutta tällaiset erityispiirteet eivät nousseet esille korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännöstä löytyi kaksi tapausta, joissa tuomioistuimien oli arvioinut viranomaisen valitusoikeutta.

⁶¹ Ympäristöoikeuksien toimialueita koskevan kartan lähde: domstol.se.

Asiassa KHO 21.5.2004 taltio 1192 (2004:54) oli katsottu, että lupa- ja valvontaviranomaisena toimivalla kunnan ympäristölautakunnalla oli valitusoikeus asiassa, jossa hallinto-oikeus oli kumonnut sen tekemän päätöksen. Maa-aineslain mukaisena lupaviranomaisena ja valvontaviranomaisena toimivalla kaupungin ympäristölautakunnalla oli valvottavanaan olevan julkisen edun perusteella oikeus tehdä valitus hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla hallinto-oikeus oli kumonnut ympäristölautakunnan lupaviranomaisena tekemän päätöksen hylätä maa-aineslain mukainen lupahakemus ja palauttanut asian lautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi. Sen sijaan kaupunginhallituksella ei ollut oikeutta tehdä valitusta hallinto-oikeuden päätöksestä. KHO jätti kaupunginhallituksen valituksen tutkimatta, mutta tutki ympäristölautakunnan valituksen ja pysytti hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen. Asiassa sovellettiin MAL 7.1, 14.1 ja 20.1 §, KuntaL 23, 51.1 ja 4, 88, 89, 90, 92, 97 ja 100 §, Hallintolainkäyttöl 6.2 ja 51-2 § sekä L kuntien ympäristön- suojelun hallinnosta 5 ja 6 §.

KHO 4.6.2008 taltio 1389: Hallinto-oikeus oli alueellisen ympäristökeskuksen valituksesta kumonnut kunnan ympäristölautakunnan tekemän päätöksen myöntää maa-aineslupa. Ympäristölautakunnan valituksesta korkein hallinto-oikeus lausui, ettei maa-aineslaissa ei ole säädetty lupaviranomaisen valitusoikeudesta tällaisessa tilanteessa. Maa-aineslain mukaisena lupaviranomaisena ja valvontaviranomaisena sekä kunnan ympäristönsuojeluviranomaisena toimivalla ympäristölautakunnalla ei ollut asiassa valitusoikeutta sillä perusteella, että se olisi ollut asianosainen, eikä myöskään lautakunnan valvottavana olevan julkisen edun tarpeen perusteella. Tämän vuoksi korkein hallinto-oikeus jätti ympäristölautakunnan hallinto-oikeuden päätöksestä tekemän valituksen tutkimatta.

Myös Hollo käsitteli näitä tapauksia omassa selvityksessään ja hän vaikuttaa olevan erimielinen jälkimmäisestä päätöksestä. Hän katsoo, että MAL 14 §:n mukaan kunnan määräämä viranomainen toimii valvontaviranomaisena. Kunta voi määrätä lupaviranomaisen ja valvontaviranomaisen tehtävät samalle viranomaiselle. Vallitsevan käsityksen mukaan kunnan valvontaviranomaisella on toimialallaan valitusoikeus. Päätöksen perusteluissa ei viitata MAL 14 §:ään eikä päätöksestä ilmene, mikä kunnan viranomainen toimisi valvontaviranomaisena.⁶²

⁶² Hollo 2010, s. 32.

4 Kehittämisehdotukset perusteluineen

4.1 Siirtyminen kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen

Tämän selvityksen tekijät katsovat, että maa-aineslain mukaisen muutoksenhaun valituslaji tulisi jatkossa olla hallintovalitus. Kun maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain sekä vesilain menettelyitä on tarkoitus lähentää ja itse asiassa sellaisissa asioissa, jotka edellyttäisivät kahden tai kaikkien kolmen lain mukaista lupaa, menettelyllisesti jopa yhdistää, on nähtävä varsin tarkoituksenmukaiseksi, että myös valitusmenettelyjä yhdenmukaistetaan.

Kuten edellä on arvioitu, kunnallisvalituksen ja hallintovalituksen erot ovat jossain määrin hämärtyneet ja vähentyneet. Maa-aineslain mukainen muutoksenhakumenettely on jo nykyisellään ominaisuuksiltaan kunnallisvalituksen ja hallintovalituksen välimaastossa. Niiltä osin kuin kunnallisvalituksen piirteitä halutaan säilyttää, tämä on mahdollista hallintovalituksenkin piirissä asiasta erikseen säätämällä. Lisäksi kunnallisvalitusta koskevassa kirjallisuudessa on jo pitkään arvioitu, että nimenomaisesti erityyppiset lupa-asiat ovat sellaisia, joihin soveltuu valituslajina usein paremmin hallintovalitus.

Hallintovalitukseen siirtymistä puoltaa se, että kunnallisvalitus ei ole maa-aineslain mukaisissa lupa-asioissa käytössään kokonaisuudessaan, sillä oikaisuvaatimusmenettely ei ole käytössä. Kunnallisvalitus voidaan tehdä vain laillisuusperusteella, mutta kunnallislain mukainen oikaisuvaatimus voidaan tehdä laajempaan oikeusharkintana ja jopa tarkoituksenmukaisuusharkintana. Voidaankin todeta, että maa-aineslain mukaiset lupa-asiat ovat eräänlainen väliinputoaja siinä, että alkuperäisen ratkaisun onnistuneisuuden arviointi on vain suppeasti mahdollista.

Hollon mukaan maa-aineslakia säädettäessä vallinneet alkuperäiset syyt kunnallisvalituksen käyttämiseen ovat pitkälti poistuneet. Yhdymme tältä osin Hollon perusteluihin. Myöskään oikeuskäytännön perusteella ei ole pääteltävissä, että kunnallisvalituksen soveltamiseen maa-ainesasioissa olisi osoitettavissa merkittävä oikeusturvaan tai asiantuntemuksen käyttöön liittyvä syy. Ympäristöoikeudessa asianosaisuuden käsitettä tulkitaan nykyisin laajana ja päätöksentekoon osallistumisen yleinen sääntely on kehittynyt sallivampaan suuntaan. Edellä mainituin perustein myös hallintovalituksen järjestelmässä mm. kunnan asukkaille voidaan järjestää riittävät osallistumismahdollisuudet päätöksentekoon.⁶³

⁶³ Hollo 2010, s. 48-49.

Toisaalta kunnallisvalitus rajoittaa muutoksenhakuasteen toimintaa hallintovalitusta enemmän, mikä saattaa osaltaan johtaa siihen, että valituksen tavoite jää saavuttamatta. Näistä syistä olisi harkittava, että maa-aineslain soveltamisalaan kuuluvissa asioissa otettaisiin käyttöön muulle ympäristöpäätöksenteolle ominainen muutoksenhaun sääntely.

Maa-aineslain muutoksenhakusääntelyä on asteittain muutettu yhä lähemmäksi hallintovalitusta. Muun muassa valitusoikeutta on laajennettu koskemaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta sekä sellaisia hankkeen tarkoittamalla alueella toimivalla sellaisella rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuinympäristön viihtyisyyden edistäminen.

Myöskin valituksen kassatorisuudesta on joiltakin osin luovuttu, sillä valitusviranomaisen voi nykyisin tehdä lupapäätökseen vähäisiä muutoksia asiaa palauttamatta. Vähäisyydellä tarkoitetaan lähinnä teknisluonteisia muutoksia sekä sellaisia täsmennyksiä, jotka johtuvat siitä, että jokin valitusperuste on hyväksytty. Lupapäätöksen lopputulokseen suoraan tai välillisesti vaikuttavat muutokset edellyttävät asian palauttamista. Siirtyminen hallintovalitukseen mahdollistaisi nykyistä laajemmat muutokset lupapäätökseen tuomioistuimessa. Tällä olisi asioiden käsittelyä jouduttava vaikutus ja se on siksi hyvin puолlettavissa. Maa-aineslain toimivuusarviointiin liittyneissä haastatteluissa toiminnanharjoittajat toivat esille, että kiusantekomielessä tehtäviä valituksia voisi olla mahdollista vähentää luopumalla kunnallisvalitusmenettelystä ja siitä seuraavasta asioiden palauttamisesta uudelleen käsiteltäväksi.⁶⁴

Ehkä merkittävin seuraus valituslajin muutoksesta hallintovalitukseksi olisi muutoksenhakuasteen harkintavallan kasvattaminen. Tämä vastaisi paremmin ympäristöoikeuden yleisiä käytäntöjä ja jopa jonkinasteiseksi opiksi katsottua ajatusta viranomaisten ja tuomioistuinten roolista yleisen edun valvojina.

Muista maa-aineslain mukaisista päätöksistä kuin lupa-asioista, haetaan jo nyt muutosta hallintovalituksin siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

⁶⁴ Rintala ja Lonka 2013, s. 62.

4.2 Muutoksenhakusääntelyn reunaehdoja

4.2.1 Perustuslain vaatimukset

Valitusoikeus on aina asianosaisella eli sillä kenen oikeuksiin ja velvollisuuksiin päätös vaikuttaa. Tämä seuraa Suomen perustuslain (731/1999) 21 §:stä, jossa turvataan yksilölle ehdoton oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp) perustelujen mukaan säännöksen tarkoituksena on kattaa ne tilanteet, jotka yksilön ja julkisen vallan välisen vastakkainasettelun vuoksi ovat riita- ja rikosasioiden ohella Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan piirissä.

Suomen perustuslain 20 § koskien ympäristöperusoikeuksia ei rajoita muutoksenhakusäännöksiä kehittämissä tässä selvityksessä esitetyllä tavalla, sillä muutoksilla ei olisi tarkoitus heikentää ihmisten mahdollisuuksia vaikuttaa omaa ympäristöä koskevaan päätöksentekoon.

4.2.2 Hallintolainkäyttölain vaatimukset

Hallintolainkäyttölain 3 §:n mukaan yhtenäistetyistä hallintolainkäyttölain menettelyistä voidaan poiketa, mikäli erityislaissa näin säädetään. Hallituksen esityksessä hallintolainkäyttölainsäädäntä korostetaan, että kyseessä ei ole valtuutus säätää vapaasti yleissäännöstä poiketen. Hallituksen esityksessä todetaan, että erityislain säännöksen on täytettävä perustuslain tai Suomea sitovan kansainvälisen velvoitteen edellytykset. Lisäksi poikkeuksia säädettäessä on otettava huomioon myös noudatettu lainsäädäntökäytäntö.

Edellä esitetystä voidaan päätellä, että tavoitteena on ollut, että poikkeaminen yleissäännöistä rajoitettaisiin välttämättömään. Lisäksi järjestelmän pysyvyydelle ja ennustettavuudelle on annettava arvoa ja siten lainsäädäntökäytäntöön ei tulisi aiheuttaa nopeita olennaisia muutoksia.

Siirtyminen muutoksenhaussa hallintovalitukseen ei olisi ristiriidassa edellä sanotun kanssa. Sen sijaan maa-aineslain muutoksenhakusäännöksissä voisi olla tarpeen mm. säilyttää valitusoikeutettujen piiri nykyisen laajuisena (kunnan jäsen).

4.2.3 Muun ympäristölainsäädännön reunaehdot maa-aineslain muutoksenhakumenettelyn kehittämiseen

Kun lähes kaikissa muissa ympäristölainsäädännön alaan kuuluvissa asioissa kaavoitusta lukuun ottamatta sovelletaan hallintovallitusta koskevaa hallintolainkäytön sääntelyä, näin olisi perusteltua toimia myös maa-aineslain osalta. Maa-ainesten ottamista koskevia asioita käsitellään eri lainsäädäntöyhteyksissä, eikä ole perusteita ylläpitää muutoksenhaun tasolla erilaisia rakenteita. Myös Hollon mukaan niissä tapauksissa, joissa maa-aineslupa-asia käsiteltäisiin osana ympäristölupaa tai vesilain mukaista lupaa, muutoksenhakutie ja muutoksenhakuasioiden käsittelyjärjestys olisi järkevintä järjestää näiden lakien mukaisena.⁶⁵

Myös maankäyttö- ja rakennuslain liittymäpinnat maa-aineslakiin, erityisesti maisematyöluvan osalta, tukisivat siirtymistä hallintovalituksen piiriin. Vertailu maisematyölupa-asioiden muutoksenhakuun puoltaisi laajaa valitusoikeutettujen piiriä, myös kunnan jäsenyyteen perustuvaa valitusoikeutta.

4.3 Ehdotukset maa-aineslain muutoksenhakusäännöksi

4.3.1 Muutoksenhaun sisältö (valitusperusteet)

Ottamislupaan kohdistuvat valitukset voivat koskea:

- lupaa (4 §),
- vakuutta (12 §),
- lupamääräysten muuttamista,
- lupapäätöksestä poikkeamista ja
- luvan peruuttamista (16 §).

Rintalan ja Haavanlammin selvityksen mukaan maa-aineslain mukaisten lupien oikeuskäytännössä yleisin valitusperuste on, että suunniteltu ottaminen ei ollut valittajan mielestä maa-aineslain 3 §:n mukaista. Pääasialliset valitusperusteet liittyivät pohjaveteen (27 %) tai kauniiseen maisemakuvaan sekä luonnon kauneusarvoihin (20 %), seuraavassa on lista havaituista valitusperusteista:⁶⁶

- pohjavesi,
- luonnon kauneusarvot ja kaunis maisemakuva,
- liikenteen pöly- ja meluhaitat asutukselle,
- aluetta ei voitaisi ottamisen toteutuessa käyttää kaavassa osoitettuun tarkoitukseen,
- ottamisalueen sijainti rantavyöhykkeellä,
- asuin- ja lomakiinteistöjen arvonalasku,
- vakuuksien suuruus,

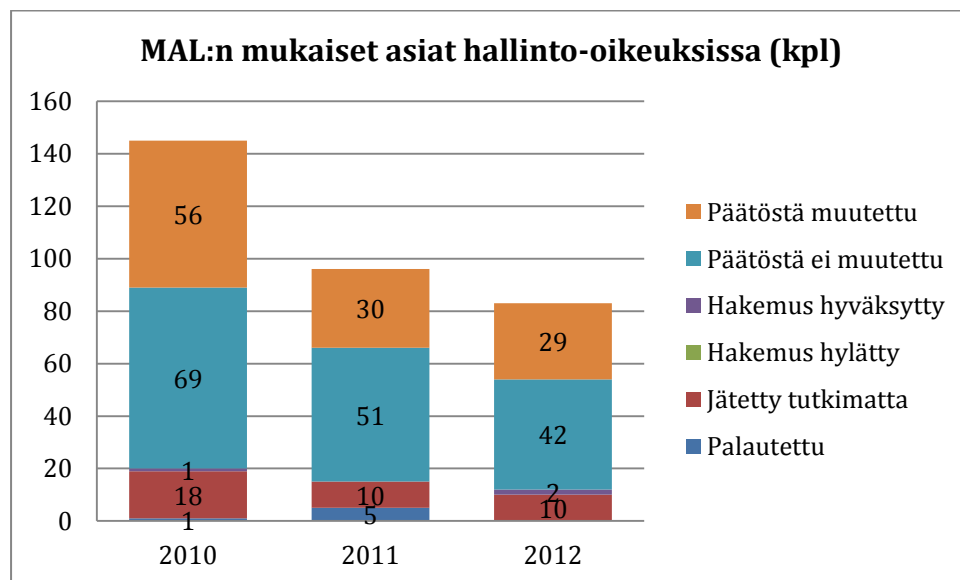
⁶⁵ Hollo 2010, s. 49.

⁶⁶ Rintala ja Haavanlammi 2011, s. 20-21.

- luparikkomukset,
- ottamisalueiden jälkihoito,
- teiden ylläpito sekä
- luvan hakemisen yhteydessä tapahtuneet menettelyvirheet.

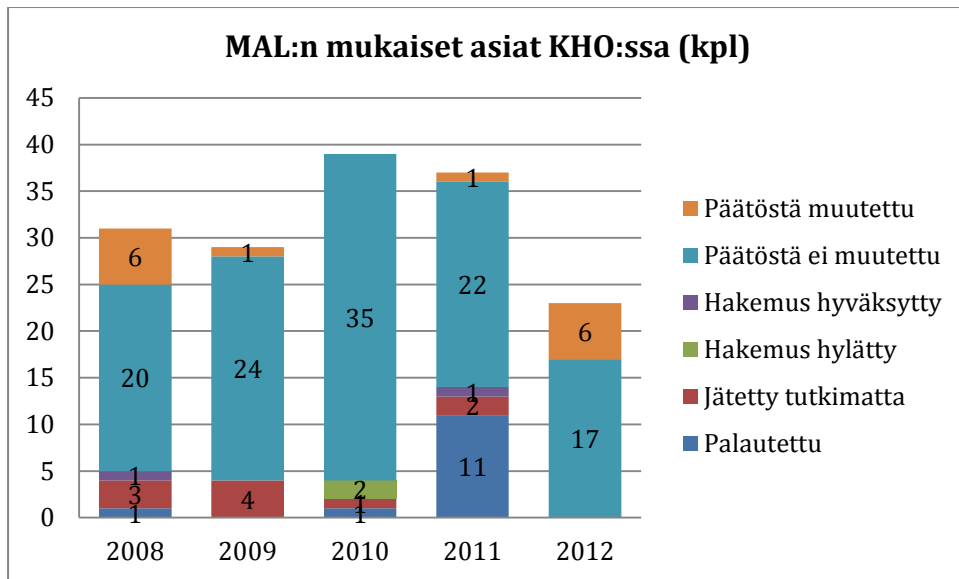
Kunnan lupapäätöstä ei ollut vuonna vuosina 2010-2012 muutettu 50 %:ssa hallinto-oikeuksien päätöksiä (kuva 9). Korkeimmassa hallinto-oikeudessa valitusten menestyminen on ollut selvästi huonompaa: 73 % ratkaisuja päätöstä ei ole muutettu (kuva 10).

Valitukset jätettiin tutkimatta 10 - 18 %:ssa tapauksia. Aiempia vuosia koskeneessa tutkimuksessa tutkimatta jättämisen keskeinen syy oli valituksen tai lupapäätöksen peruminen kesken oikeuskäsittelyn ja mitä ilmeisimmin tämä on edelleen merkittävin syy.⁶⁷ Teoriassa nimenomaan tutkimatta jättämistapauksissa valituksen luonteella (kunnallisvalitus vs. hallintovalitus) voisi olla merkitystä.



Kuva 9. Maa-aineslain mukaisia asioita koskevien valitusten menestyminen hallinto-oikeuksissa

⁶⁷ Rintala ja Haavanlammi 2011, s. 18. Vuosina 2008 – 2009 kunnan lupapäätöstä ei ollut muutettu 53 %:ssa hallinto-oikeuksien päätöksissä.



Kuva 10. Maa-aineslain mukaisia asioita koskevien valitusten menestyminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Siirtyminen kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen laventaisi jossain määrin valitusperusteita, kun kyseessä ei enää olisi laillisuusvalitus. Käytännössä vaikutus olisi oikeuskäytännön perusteella todennäköisesti kohtalaisen vähäinen. Asiasta ei olisi tarpeen erikseen säätää, vaan maa-aineslain valitusperusteet noudattaisivat normaaleja hallintolainkäyttölain käytäntöjä.

4.3.2 Muutoksenhakutie

Rintalan ja Haavanlammin tutkimuksen mukaan hallinto-oikeuksiin valitettiin 5–10 prosentista kuntien maa-aineslupapäätöksistä.⁶⁸

Nykyisin maa-aineslupa-asioissa muutoksenhakuasteena on toimivaltainen hallinto-oikeus, kun taas ympäristö- ja vesilupa-asioissa se on Vaasan hallinto-oikeus. Maa-aineslupia koskevia valituksia käsitellään kuudessa alueellisessa hallinto-oikeudessa (suluissa on ilmoitettu hallinto-oikeuksien vuosina 2008–2012 käsittelemien maa-aineslain mukaisten asioiden keskimääräinen vuosittainen lukumäärä):⁶⁹

- Helsingin hallinto-oikeus (14,6 kpl): Uusimaa
- Hämeenlinnan hallinto-oikeus (22,2 kpl): Kanta-Häme, Pirkanmaa ja Keski-Suomi
- Kuopio (26,8 kpl): Päijät-Häme, Kymenlaakso ja Etelä-Karjala, Etelä-Savo, Pohjois-Savo ja Pohjois-Karjala
- Oulun hallinto-oikeus (8,0 kpl): Pohjois-Pohjanmaa, Kainuu ja Lappi
- Turun hallinto-oikeus (15,0 kpl): Varsinais-Suomi ja Satakunta

⁶⁸ Rintala ja Haavanlammi 2011, s. 17 ss.

⁶⁹ Rintala ja Haavanlammi 2011, s. 15.

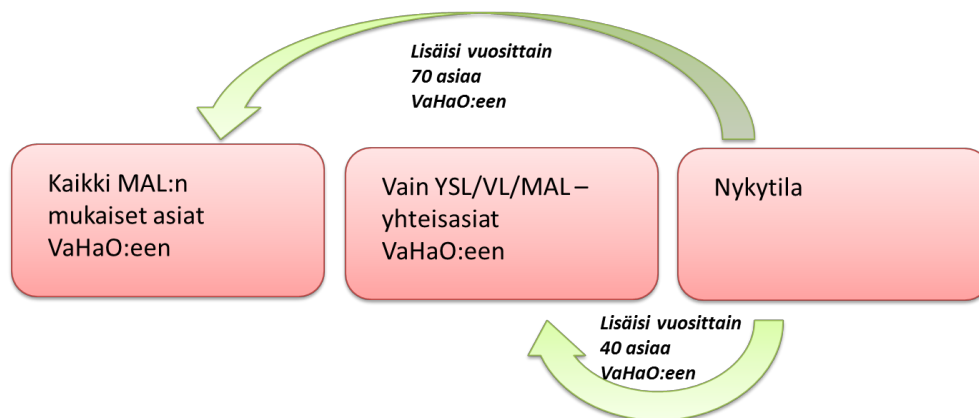
- Vaasan hallinto-oikeus (10,2 kpl): Etelä-Pohjanmaa, Pohjanmaa ja Keski-Pohjanmaa.

Luvuissa Oulun hallinto-oikeuden lukuihin on laskettu myös siihen yhdistetyssä Rovaniemen hallinto-oikeudessa käsitellyt asiat, vastaavasti Kuopion hallinto-oikeuden osalta mukaan on laskettu siihen yhdistetyn Kouvolan hallinto-oikeuden käsittelemät asiat. Nykyisin maa-aineslain osalta asiamäärät ovat kaikkein alhaisimmat Oulun hallinto-oikeudessa ja Vaasan hallinto-oikeudessa.

Hollo toteaa, ehdotuksessaan, että asiaa olisi tältä osin selvitettävä vielä lisää, mutta pelkästään maa-aineslain lupajärjestelmään jäävät maa-aineslupa-asiat lienevät kuitenkin siten paikallisia ja tapauskohtaisiin olosuhteisiin perustuvia, että ei olisi painavia syitä muuttaa muutoksenhakuastetta pelkästään lakien yhdenmukaisuuden saavuttamiseksi.⁷⁰

Maa-aineslain toimivuusarviointiin liittyneissä haastatteluissa joissakin näkemyksissä ehdotettiin, että maa-aineslupavalitukset tulisi käsitellä keskitetysti Vaasan hallinto-oikeudessa vastaavasti kuin maa-ainesten ottamiseen liittyvät ympäristölupavalitukset.⁷¹

Muutoksenhaun siirtäminen Vaasan hallinto-oikeuteen merkitsisi siis noin 80 vuosittaisen valitusasian käsittelemistä siellä nykyisen noin 10 asian sijaan (kuva 11). Jos vain ympäristönsuojelulain tai vesilain mukaisenkin luvan edellyttävät hankkeet ohjattaisiin Vaasan hallinto-oikeuteen, vuotuinen asiamäärä Vaasan hallinto-oikeudessa kasvaisi arviolta 40:een vuodessa. On huomattava, tällöin vain 30 asiaa jäisi muiden hallinto-oikeuksien käsiteltäväksi.



Kuva 11. Valitustien mahdollisen muutoksen vaikutukset asiamääriin Vaasan hallinto-oikeudessa

⁷⁰ Hollo 2010, s. 49.

⁷¹ Rintala ja Lonka 2013, s. 62.

Mikäli kaikki asiat haluttaisiin ohjata Vaasan hallinto-oikeuteen, asiasta voitaisiin säätää yksinkertaisesti samalla tavalla kuin ympäristönsuojelulaissa täsmentämällä säännöksessä asian käsittelevä viranomainen. Mahdollista olisi myös se, että yhdenmukaistaminen koskisi vain niitä lupapäätöksiä, jota on annettu ympäristönsuojelulain tai vesilain mukaisen päätöksen yhteydessä.:

Tämän lain nojalla annettuun viranomaisen päätökseen saa hakea valittamalla muutosta (Vaasan) hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

tai

Tämän lain nojalla annettuun kunnan lupaviranomaisen ja valvontaviranomaisen päätökseen saa hakea valittamalla muutosta (Vaasan) hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Jälkimmäisen muotoilun ero ensimmäiseen on lähinnä informatiivinen, kun siinä on erotettu lupa- ja valvonta-asiat toisistaan.

Mikäli katsottaisiin, että kaikki maa-aineslain mukainen muutoksenhaku ei ohjautuisi Vaasan hallinto-oikeuteen, olisi mahdollista ns. yhteisasioiden osalta lisätä säännökseen erillinen momentti, jossa säädettäisiin siitä, miten muutosta haetaan maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain tai vesilain mukaisissa yhteismenettelyissä.

Mikäli maa-aineslain mukainen asia on käsitelty osana ympäristönsuojelulain tai vesilain mukaista menettelyä, maa-aineslain mukaiseen asiaan haettaisiin muutosta näiden lakien muutoksenhakusäännösten mukaisesti.

tai

Maa-ainesten ottamista koskevaan päätökseen osana ympäristönsuojelulain tai vesilain nojalla annettua päätöstä haetaan valittamalla muutosta siten kuin näissä laeissa säädetään.

Vuosina 2008 - 2009 korkeimpaan hallinto-oikeuteen jatkovalitettiin 38 % hallinto-oikeuksien päätöksistä.⁷² Vuotuinen asiamäärä on noin 30 kpl. Vuosina 2008 - 2009 kumottujen hallinto-oikeuksien päätösten osuus oli 6 %:iin ja ei muutettujen päätösten osuus oli 87 %:ia.⁷³ Jatkovalittamisen rajoittamiselle ei vaikuttaisi asiamäärän perusteella olevan perusteita. Toisaalta, menestyneiden valitusten pieni määrä tavallaan puoltaisi valituslupajärjestelmääkin. Maa-aineslakiin voitaisiin muiden muutosten kanssa samassa yhteydessä lisätä säännös muutoksenhausta Vaasan hallinto-oikeuden päätökseen:

⁷² Rintala ja Haavanlammi 2011, s. 14.

⁷³ Rintala ja Haavanlammi 2011, s. 19.

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

Perustelu voisi olla pitkälti yhdenmukainen uuden ympäristönsuojelulain kanssa:

Pykälässä säädettäisiin tämän lain nojalla annettujen päätösten muutoksenhausta. Muutoksenhakua yhtenäistettäisiin suhteessa ympäristönsuojelulakiin ja vesilakiin.

Mikäli maa-aineslain mukainen asia käsiteltäisiin osana ympäristönsuojelulain tai vesilain mukaista menettelyä, myös muutoksenhaussa noudatettaisiin näiden lakien säännöksiä ja asian valitus käsiteltäisiin yhtenä kokonaisuutena. Muutoksenhakuaste olisi tällöin luonnollisesti yhteisasioissa aina Vaasan hallinto-oikeus.

tai

Yhdistettyyn käsittelyyn tulevissa asioissa muutoksenhakutie määräytyisi asianomaista lupajärjestelmää koskevien yleisten sääntöjen mukaan. Valitus ympäristölupa- ja vesilupa-asioissa tehdään nykyisin Vaasan hallinto-oikeuteen.

Pykälän x momentissa olisi nykyistä lakia vastaava säännös muutoksenhausta (Vaasan) hallinto-oikeuden päätökseen.

Muutoksenhaku maa-aineslain 23 §:n mukaisissa maksuasioissa (taksat) olisi järjestettävä omalla säännöksellä, mikäli ei haluttaisi muuttaa nykyjärjestelmää:

Kunnan 23 §:n mukaisia maksuasioita koskeviin päätöksiin haetaan valittamalla muutosta siten kuin kuntalaissa (365/1995) säädetään.

Maa-aineslain 8 ja 9 §:n osalta muutoksenhaku on kokonaisuudessaan järjestetty lunastus-lain mukaisesti.

4.3.3 Valitusoikeus

Valittajien osuus maa-aineslupa-asioissa jakaantuu seuraavasti: lupa-alueiden naapurit (38 %), luvan hakijat (26 %), ELY –keskukset (26 %) ja yhdistykset (10 %).⁷⁴

⁷⁴ Rintala ja Haavanlammi 2011, s. 20.

Valitusoikeutta koskevan säännöksen olisi mielekkäintä olla mahdollisimman yhdenmukainen uuden ympäristönsuojelulain kanssa. Voisi kuitenkin olla perustelua – maankäyttö- ja rakennuslain maisematyölupasääntelyäkin seuraten – varmistaa valitusoikeutettujen piirin säilyminen ennallaan. Maankäyttö- ja rakennuslain 192 §:n 2 momentin mukaan maisematyölupaa koskevasta päätöksestä valitusoikeus on asianosaisten ja viranomaisten ohella myös kunnan jäsenillä. Mikäli tämä katsotaan tarpeelliseksi, olisi mahdollista, että maa-aineslakiin sisällytettäisiin säännös kunnan jäsenen valitusoikeudesta maa-aineslain mukaisissa lupa- ja valvonta-asioissa.

Perusoikeuksiin liittyy ns. lainsäätäjäänkin kohdistuva heikennyskielto. Kielto estää heikentämästä oikeuden toteutumisessa jo saavutettua tasoa. Toisaalta, muutoksenhakua koskevien selvitysten perusteella vaikuttaa useimmiten olevan niin, että valittajilla olisi ollut puhevalta myös asianosaiskäsittelyn kautta. Yleensä valitukset tulevat toimintojen melko välittömältä vaikutusalueelta tai ainakin valitusoikeutta ympäristöoikeuden hengen mukaisesti tulkittuna alueelta, jolla vaikutus etuihin tai oikeuksiin on laveasti tulkittuna mahdollista.

Yhdistyksien ja säätiöiden osalta ylikansallisten sitoumusten vuoksi on tavanomaista, että valitusoikeus ulottuu myös näihin ei-hallinnollisiin toimijoihin. Tältä osin voidaan erityispiirteensä nostaa esille, että maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa maisematyölupa-asioissa yhdistyksillä tai säätiöillä ei ole valitusoikeutta. Yhdistysten valitusoikeudella voidaan katsoa olevan laajaa kansanvaltaa tukeva funktio ja tältä osin voidaan jopa argumentoida yhdistysten ja säätiöiden valitusoikeuden parantavan kunnallisvalitukselle ennen ominaiseksi katsotun kuntalais- tai valtiovalvonnan tavoitteiden saavuttamista. Tällainen ajattelu on muualla Euroopassa ollut paljonkin esillä ja pohjautuu muun ohella muuttuneeseen käsitykseen asianosaisuudesta.

Ympäristönsuojelulain mallia seuraten valitusoikeussäännös voisi olla seuraavan suuntainen:

22 a §. Valitusoikeus

Valitusoikeus on:

- 1) sillä, jonka oikeutta tai etua asia saattaa koskea;
- 2) (kunnan jäsenellä)
- 3) rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuinympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät;
- 4) toiminnan sijaintikunnalla ja muulla kunnalla, jonka alueella toiminnan ympäristövaikutukset ilmenevät;
- 5) elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella sekä toiminnan sijaintikunnan ja vaikutusalueen kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella;
- 6) muulla asiassa yleistä etua valvovalla viranomaisella.

- 7) saamelaiskäräjillä sillä perusteella, että maa-ainesluvassa tarkoitettu toiminta heikentää saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan;
- 8) kolttien kyläkokouksella sillä perusteella, että maa-ainesluvassa tarkoitettu toiminta heikentää koltta-alueella kolttien elinolosuhteita ja mahdollisuuksia harjoittaa kolttalaissa tarkoitettuja luontaiselinkeinoja.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella ja lupaviranomaisella on oikeus valittaa yleisen ympäristönsuojeluedun valvomiseksi sellaisesta päätöksestä, jolla hallinto-oikeus on muuttanut sen tekemää päätöstä tai kumonnut päätöksen.

Perustelut voisivat noudattaa lähes yksi yhteen uuden ympäristönsuojelulain hallituksen esityksen muotoiluja lisättynä maa-aineslain muutoksien arvioinnilla:

Maa-aineslaissa noudatetaan nykyisin kuntalain muutoksenhaun säännöksiä ja käytössä on siis kunnallisvalitus. Erityistä valitusoikeuden sääntelyä ei nykyisessä maa-aineslaissa ole. Kun ehdotuksen mukaan vastedes sovellettaisiin hallintolainkäyttölakia, sen rinnalla ehdotetaan noudatettavaksi ympäristöasioissa noudatettua yleistä valitusoikeuden muotoilua. Se täyttää kansainvälisestä ympäristöoikeudesta johtuvat kansalaisten valitusoikeutta koskevat vaatimukset. Uusi muotoilu yhdentäisi maa-aineslain mukaisissa asioissa valitusoikeuden ympäristönsuojelulain ja pitkälti myös vesilain kanssa.

(Käytännössä merkittävin muutos koskisi sitä, että kunnan jäsenyyteen perustuva valitusoikeus poistuisi ja rajoittuisi asianosaisasemaan. Oikeuskäytännön perusteella kunnan jäsenyydellä ei näyttäisi olevan erityistä asemaa maa-aineslain mukaisten asioiden oikeusturvan järjestämisessä. Useimmiten valittajat ovat ottamisalueen välittömiä naapureita tai ainakin toiminnan vaikutusalueelta siten, että heidät olisi katsottava asiassa asianosaisiksi. Maa-aineslain mukaisissa asioissa asianosaisen käsitettä tulkittaisiin laajasti.)

Pykälässä säädettäisiin valitusoikeudesta samoin kuin uudessa ympäristönsuojelulaissa. Vakiintuneiden käytäntöjen lisäksi valitusoikeus olisi saamelaiskäräjillä ja kolttien kyläkokouksella sellaiseen maa-aineslupapäätökseen, joka koskee saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan tai kolttien elinolosuhteita ja mahdollisuuksia harjoittaa kolttalaissa tarkoitettuja elinkeinoja. Valitusoikeus olisi tarpeen, jotta saamelaiset ja koltat voisivat valvoa etuaan, kun maa-aineslupa-asiassa on kyse heidän oikeuksiaan koskevien luvanmyöntämisesteiden tulkinnasta ja soveltamisesta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen oikeudesta valittaa sellaisesta päätöksestä, jolla (Vaasan) hallinto-oikeus on muuttanut sen tekemää päätöstä tai kumonnut päätöksen. Nykyisessä oikeuskäytännössä kunnan viranomaisen valitusoikeus on ollut osin epäselvä ja asiassa on annettu toisistaan poikkeavia ratkaisuja.

Maa-aineslain 22 a §:n 2 momenttiin olisi mahdollista sisällyttää vastaava säännös. Edellä olevassa säännösluonnoksessa ei ole nimetty lupaviranomaista, kun se ei ole tiedossa. Siinä luonnollisesti tarkoitetaan maa-aineslain 7 §:n mukaista lupaviranomaista, joka voidaan myös nimetä säännöksessä.

Viranomaisten muutoksenhakuoikeuksia laajennettaisiin, samoin kuin uuden ympäristönsuojelulain ehdotuksessa on esitetty, jonkin verran nykyisestä. Voimassa olevan lain mukaan valvontaviranomainen voi hakea muutosta yleisen ympäristönsuojelun edun vuoksi, jos (Vaasan) hallinto-oikeus on muuttanut sen tekemää päätöstä tai kumonnut päätöksen. Viranomaisen muutoksenhakutarve voisi johtua myös muusta perustellusta syystä, esimerkiksi siitä syystä, että viranomaisten välinen toimivaltajako lupa-asioissa olisi epäselvä. Vastaavasti muun säännöksen tulkintakäytäntö voi olla sillä tavalla epäyhtenäinen tai epäselvä, että asiasta olisi tarpeen saada ohjaavaa oikeus-käytäntöä. Momenttiin lisättäisiin tällaista muuta perusteltua syytä koskeva valitusperuste.

Aiemmin kunnan oli alistettava lupapäätökset valtion viranomaisen vahvistettavaksi, kun kysymys oli tärkeästä luonnonsuojelullisesta ratkaisusta. Vahvistusmenettelyistä on luovuttu ja nykyisin kunnan viranomaisen on päätöstä tehdessään pyydettävä valtion ympäristöviranomaisen lausunto. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi myös valittaa kunnan viranomaisen päätöksestä, sillä sen tehtävänä on julkisen edun valvominen asiassa.

Maa-aineslain toimivuusarvioinnin kyselytutkimuksessa noin 80 % ELY-keskuksista ilmoitti valittaneensa maa-aineslupapäätöksistä. Lähes 60 % ELY-keskuksista oli valittanut vähintään kerran vuodessa. Keskeisimpinä valitusyyinä oli, että suunnitellun ottamisen katsottiin olevan maa- aineslain 3 §:n vastaista ja aiheuttavan erityisesti kauniin maisemakuvan turmeltumista, luonnon merkittävien kauneusarvojen tai erikoisen luonnonesiintymän tuhoutumista sekä pohjavesialueen veden laadun tai antoisuuden vaarantumista.⁷⁵

Rintalan ja Lonkan haastatteluiden mukaan ELY-keskusten tekemä valitus johti usein asian palauttamiseen lupaviranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi. Monet toiminnanharjoittajat olivat sitä mieltä, että maa-ainesluvista valitetaan usein kiusantekomielessä.

4.3.4 Valituskirjelmän toimittaminen

⁷⁵ Rintala ja Lonka 2013, s. 62.

Valituskirjelmän osalta ilmeisesti riittäisi, että muutoksenhakusäännöksen yksityiskohtaisiin perusteluihin tulisi maininta, jonka mukaan noudatetaan normaalia hallintolainkäyttölain mukaista menettelyä, kun hallituksen esityksessä uudeksi ympäristönsuojelulaiksi (190 §, HE 214/2013) ehdotetaan vastaavaa menettelyä ympäristölupamuutoksenhakuun.

Valitusasiakirjat toimitettaisiin hallintolainkäyttölain normaalin käytännön mukaisesti suoraan hallinto-oikeudelle, eikä asiasta siksi olisi maa-aineslaissa tarpeen erikseen säätää. Myös ympäristönsuojelulaissa ehdotetaan siirryttävän tähän käytäntöön.

Mikäli muutoksenhakuasiakirjat haluttaisiin toimitettavan nykyisen ympäristönsuojelulain mukaisesti päätöksen tehneelle viranomaiselle, voitaisiin asiasta säätää muutoksenhakusäännöksen erillisellä momentilla.

Tämän lain nojalla annettua lupapäätöstä koskeva valituskirjelmä liitteineen on toimitettava päätöksen tehneelle viranomaiselle.
[Viranomaisen on lähetettävä tieto päätöksestä ja tehdyistä valituksista toimivaltaiselle hallinto-oikeudelle välittömästi valitusajan päättymisen jälkeen.]

4.3.5 Kuuleminen valituksen johdosta

Ympäristönsuojelulaissa on säädetty erikseen kuulemisesta valituksen johdosta. Maa-aineslaissa voitaisiin viitata YSL:n säädökseen tai säätää asiasta vastaavalla tavalla:

Maa-aineslupapäätöstä koskevasta luvan hakijan valituksesta on, jollei se ole ilmeisen tarpeetonta, tiedotettava kuuluttamalla vähintään 14 päivän ajan (Vaasan) hallinto-oikeuden ja asianomaisten kuntien ilmoitustauluilla. Valitusasiakirjat on pidettävä nähtävillä asianomaisissa kunnissa kuulutusajan. Kuulutuksessa on ilmoitettava, missä asiakirjat ovat nähtävillä. Luvan hakijan valituksen johdosta on lisäksi varattava tilaisuus vastineen antamiseen niille asianosaisille, joita asia erityisesti koskee, sekä yleistä etua valvoville viranomaisille, jollei tämä ole ilmeisen tarpeetonta. Muutoin valituksista on kuultava siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Tieto valituksesta vastineen antamista varten annetaan siten kuin hallintolaissa säädetään. Samalla on ilmoitettava, missä valitusasiakirjat ovat nähtävillä sekä minne vastinekirjelmät voidaan vastineen antamista varten varatussa ajassa toimittaa.

Pykälässä säädettäisiin tiedottamisesta ja kuulemisesta maa-aineslupapäätöstä koskevan valituksen johdosta. Kuuleminen maa-aineslupapäätöstä koskevien valitusten johdosta tulisi hoitaa hallinto-oikeudesta käsin samoin kuin ympäristönsuojelulaissa on esitetty toimittavan. Säännösehdotuksella ei ole vastinetta nykyisessä laissa, mutta se on tavanomainen ympäristölupa- ja vesilupa-asioissa ja vastaa muotoilultaan täsmällisesti ehdotuksessa uudeksi ympäristönsuojelulaiksi esitettyyn.

Ehdotuksen arvioidaan olevan asianmukainen suhteessa siihen, mitä kansalaisten vaikuttamisoikeuksien turvaamiseksi ympäristöpäätöksenteon eri tasoilla edellytetään. Ehdotus ei aiheuta muutoksia maa-aineslain ulkopuoliseen päätöksentekoon, mutta se lisää vähäisessä määrin hallinnollisia käytänteitä kunnan lupaviranomaisissa.

Nykyisin maa-aineslupa-asioissa sovelletaan kunnallisvalitusta, joten säännös ei ainakaan kaventaisi asianosaisten nykyisiä oikeuksia. Siirtyminen kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen lähtökohtaisesti lisää mahdollisuuksia argumentoida asiassa muutoksenhakuajan umpeuduttua. Asianosaisen kuulemisen tarve on tapauskohtainen. Kansalaisten osallistumismahdollisuuksien turvaaminen päätöksenteossa toteutetaan hallintomenettelyvaiheessa. Säilyttääkseen puhevaltansa asianosaisen on valitettava lupaviranomaisen päätöksestä.

Muiden naapureiden vastineissaan esittämät vaatimukset jätetään valitusajan jälkeen tehtyinä tutkimatta. Haitankärsijän tai viranomaisen valituksesta on tarpeen kuulla vain toiminnanharjoittajaa, päätöksen tehnyttä viranomaista ja valvontaviranomaista. Vain toiminnanharjoittajan valituksesta on tarpeen antaa kuuluttamalla tieto ja varata tilaisuus vastineen antamiseen kaikille valitusoikeuden omaaville haitankärsijöille ja valvontaviranomaisille. Kuulemisen laajuus tulee jättää harkinnanvaraiseksi niissä tilanteissa, joissa kuuleminen on ilmeisen tarpeetonta. Menettely ei vaaranna tai heikennä asianosaisten oikeusturvaa.

4.3.6 Menettely muutoksenhakutuomioistuimessa

Maa-aineslaissa ei ole nykyisellään erityisestä menettelystä muutoksenhakutuomioistuimessa. Tällainen ei jatkossakaan välttämättä olisi tarpeen. Ympäristönsuojelulain 99 §:ään ja hallituksen esitykseen uudeksi ympäristönsuojelulaiksi (196 ja 197 §:t) tällaiset säännökset sisältyvät. Vastaavat säännökset olisi mahdollista soveltuvin osin taikka viittaussäännöksellä sisällyttää myös maa-aineslakiin. Tarvittaessa esimerkiksi katselmus voitaisiin mahdollistaa.

x § Menettely muutoksenhakutuomioistuimessa

Sen lisäksi, mitä hallintolainkäyttölaissa säädetään katselmuksesta, muutoksenhakutuomioistuin tai sen määräyksestä sen puheenjohtaja, jäsen tai esittelijä voi suorittaa paikalla tarkastuksen.

Maa-aineslupaa koskeva (Vaasan) hallinto-oikeuden päätös on annettava julkipanon jälkeen, jolloin sen katsotaan tulleen asianosaisen tietoon silloin, kun se on annettu. Hallinto-oikeuden on lisäksi huolehdittava siitä, että päätöksestä ilmoitetaan viipymättä toiminnan sijaintikunnan ja vaikutusalueen kunnan ilmoitustaululla.

(Vaasan) hallinto-oikeuden päätös on toimitettava valittajalle ja päätöksen jäljennös sitä pyytäneille asianosaisille sekä lupaa koskevassa asiassa toiminnanharjoittajalle, jos tämä ei ole valittajana. Jäljennös päätöksestä on lisäksi toimitettava kunnan valvontaviranomaiselle sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle.

Tämän lain mukaista hallintopakkoasiaa koskeva hallinto-oikeuden päätös annetaan tiedoksi todisteellisena tiedoksiantona siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

4.3.7 Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus

Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuden tulisi olla yhdenmukainen ympäristönsuojelulain kanssa. Nykymuodossaan maa-aineslain 21 § vastaa pääosin ympäristönsuojelulain 100 §:n säännöstä. Maa-aineslain säännöksen sanamuotoa olisi mahdollista tarkistaa siten, että se vastaisi uuden ympäristönsuojelulain säännöksiä (HE 198 ja 199 §).

Hollo on todennut asiasta seuraavaa: *"Toiminnan ennen aikaisen aloittamisen osalta säännökset ovat nykyisin maa- aineslain 21 §:ssä, ympäristönsuojelulain 101 §:ssä ja vesilain 2 luvun 26 §:ssä. Kahden ensimmäisen säädöksen sisältö on varsin yhdenmukainen. Sen vuoksi ehdotus perustuu siihen, että yhdistetyssä käsittelyssä annettuun maa-aines- ja ympäristölupaan sovelletaan ympäristönsuojelulain 101 §:ää myös maa-ainesten ottamisen osalta. Se vastaisi yleistä tavoitetta luopua soveltamasta maa-aineslain lupamenettelyä koskevia säännöksiä yhdistetyn käsittelyn tilanteessa. Erityiseen mainintaan kummassakaan laissa ei liene tarvetta, koska sääntely seuraa toimivaltaisen lupaviranomaisen määrittystä."*

4.4 Säädosmuutosehdotukset koottuna

Taulukossa 3 on koottuna edelliseen lukuun esitetyt keskeiset säädosmuutosehdotukset.

Taulukko 3. Säädosmuutosehdotuksen maa-aineslain muutoksenhaun kehittämiseksi

	EHDOTUS YSL-MALLI	VAIHTOEHTOJA	MAL VOIMASSA
VALITUSTIE MAL 20 §	Tämän lain nojalla annettuun lupaviranomaisen ja <u>valvontaviranomaisen</u> päätökseen saa hakea valittamalla muutosta Vaasan hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Kunnan 23 §:n mukaisia maksuasioita koskeviin päätöksiin haetaan valittamalla muutosta siten kuin kuntalaissa (365/1995) säädetään. Vaasan hallinto-oikeuden päätökseen haetaan valittamalla muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.	Tämän lain nojalla annettuun päätökseen saa hakea valittamalla muutosta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Mikäli lupapäätös on annettu ympäristönsuojelulain tai vesilain mukaisen lupa-asian yhteydessä, päätökseen saa kuitenkin hakea muutosta valittamalla Vaasan hallinto-oikeudelta. Muista tämän lain nojalla tehdyistä päätöksistä haetaan muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.	Tämän lain nojalla annettuun ottamislupaa koskevaan lupaviranomaisen päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Valitusoikeuden ja muutoksenhaun osalta noudatetaan, mitä kuntalaissa säädetään. Muista tämän lain nojalla tehdyistä päätöksistä haetaan muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.
VALITUSOIKEUS MAL 20 § (uusi 20 a § - ?)	Valitusoikeus on: 1) sillä, jonka oikeutta tai etua asia saattaa koskea; 2) kunnan jäsenellä 3) rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuin ympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka toimintalueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät; 4) toiminnan sijaintikunnalla ja muulla kunnalla, jonka alueella toiminnan ympäristövaikutukset ilmenevät; 5) elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella (sekä toiminnan sijaintikunnan ja vaikutusalueen kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella); 6) muulla asiassa yleistä etua valvovalla viranomaisella; 7) saamelaiskäräjillä sillä perusteella, että maa-ainesluvassa tarkoitettu toiminta heikentää saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan; 8) kolttien kyläkokouksella sillä perusteella, että maa-ainesluvassa tarkoitettu toiminta heikentää koltta-alueella kolttien elinolosuhteita ja mahdollisuuksia harjoittaa kolttalaissa tarkoitettuja luontaiselinkeinoja. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella ja lupaviranomaisella on oikeus valittaa	Lupa-asiassa valitusoikeus on: 1) sillä, jonka oikeutta tai etua asia saattaa koskea; (2) kunnan jäsenellä) 3) rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuin ympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka toimintalueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät; 4) toiminnan sijaintikunnalla ja muulla kunnalla, jonka alueella toiminnan ympäristövaikutukset ilmenevät; 5) elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella sekä toiminnan sijaintikunnan ja vaikutusalueen kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella; 6) muulla asiassa yleistä etua valvovalla viranomaisella; 7) saamelaiskäräjillä sillä perusteella, että maa-ainesluvassa tarkoitettu toiminta heikentää saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan; 8) kolttien kyläkokouksella sillä perusteella, että maa-ainesluvassa tarkoitettu toiminta heikentää koltta-alueella kolttien elinolosuhteita ja mahdollisuuksia harjoittaa kolttalaissa tarkoitettuja luontaiselinkeinoja. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella ja lupaviranomaisella on oikeus valittaa yleisen ympäristön- ja luon-	Valitusoikeuden ja muutoksenhaun osalta noudatetaan, mitä kuntalaissa säädetään. Lisäksi valitusoikeus on elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella ja hankkeen tarkoittamalla alueella toimivalla sellaisella rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuin ympäristön viihtyisyyden edistäminen.

	yleisen ympäristön- ja luonnon- suojeluedun valvomiseksi sel- laisesta päätöksestä, jolla Vaasan hallinto-oikeus on muuttanut sen tekemää päätöstä tai kumonnut päättöksen.	nonsuojeluedun valvomiseksi sellaisesta lupapäätöksestä, jolla Vaasan hallinto-oikeus on muuttanut sen tekemää päätöstä tai kumonnut päätöksen.	
HE YSL 196 JA 197 § (YSL 99 §)	Menettely muutoksenhakutuo- mioistuimessa – SOVELTUVIN OSIN SAMOIN JA/TAI VIIT- TAUSSÄÄNNÖS	Menettely muutoksenhakutuo- mioistuimessa – SOVELTUVIN OSIN SAMOIN JA/TAI VIITTAUSSÄÄNNÖS	EI SÄÄNNÖSTÄ
MAL 21 §	Lainvoimaa vailla olevan pää- töksen noudattaminen – YH- DENMUKAISTAMINEN YSL:N KANSSA (HE YSL 198 JA 199 §, YSL 100 §)	Lainvoimaa vailla olevan pää- töksen noudattaminen – YH- DENMUKAISTAMINEN YSL:N KANSSA (HE YSL 198 JA 199 §, YSL 100 §)	Lainvoimaa vailla olevan päätöksen noudattaminen VASTAA PÄÄOSIN YSL:N SÄÄNNÖSTÄ
HE YSL 190 §	VALITUSKIRJELMÄN TOI- MITTAMINEN KUTEN YSL HE (ei YSL 96 §:n toinen virke)	VALITUSKIRJELMÄN TOI- MITTAMINEN KUTEN YSL HE (ei YSL 96 §:n toinen virke)	EI SÄÄNNÖSTÄ

4.5 Ehdotusten vaikutusten arviointi

Mikäli maa-aineslain mukaisissa lupa-asioissa siirryttäisiin kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen, vaikutukset oikeudenkäynnin yleisiin arvoihin kuten oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, tehokkaaseen oikeusturvaan, aineellisen oikeuden toteutumiseen ja hyvän hallinnon takeiden turvaamiseen olisivat vähäisiä, mutta luonteeltaan pääosin positiivisia. Oikeusturva tehostuisi, kun menettelyssä voitaisiin soveltaa virallisperiaatetta, samalla myös aineellisen oikeuden toteutuminen varmistettaisiin nykyistä tehokkaammin. Valituslajin muuttumisella voisi olla laadultaan negatiivinen, mutta määrältään marginaalinen vaikutus kunnallisen itsehallinnon toteutumiseen lähinnä kassatorisuuden poistumisen vuoksi.

Mikäli valitusoikeutettujen piiriä supistettaisiin siten, että kunnan jäsenellä ei enää automaattisesti olisi muutoksenhakuoikeutta ilman asianosaisasemaa, osallistumisoikeus supistuisi muodollisesti selkeäkösti. Käytännön merkitys olisi vähäisempi, sillä tehtyjen selvitysten perusteella valittajat pääsääntöisesti kuuluvat piiriin, joka ainakin laajasti tulkittuna sisältyy asianosaiskäsitteen mukaiseen tulkintaan. Muutos olisi lähinnä periaatteellinen poistaessaan kunnan jäseneltä valvontafunktion kunnalliseen päätöksentekoon.

Ehdotuksella olisi oikeusturvaa parantava vaikutus, koska muutokset tehostaisivat ja jouduttaisivat hallinnon toimintaa erillisten valitusten määrän vähentyessä.

Valitusten mahdollinen keskittäminen Vaasan hallinto-oikeuteen merkitsisi hallinnollisen työn siirtymistä paikasta toiseen. Samalla hallinnollinen työ jossain määrin vähenisi, sillä läpivietävien muutoksenhakumenettelyiden lukumäärä laskisi, vaikka aineellisoikeudellisesti harkinta säilyisi nykyisen laajuisena. Asiantuntemuksen hallinnan osalta muutos aiheuttaisi haasteen, koska Vaasan hallinto-oikeus käsittelee nykyisin toiseksi vähiten maa-aineslain mukaisia lupa-asioita. Toisaalta, Vaasan hallinto-oikeudessa on vahva ympäristöoikeuden osaaminen, johon myös maa-aineslain mukaiset asiat vahvasti kytkeytyvät. Näin ollen valmiudet asiantuntemuksen laventamiselle ovat hyvät.

Asiamääränä puhuttaisiin noin 40 ”uuden” valituksen ohjautumisesta Vaasan hallinto-oikeuteen. Tämä aiheuttaisi vähäisen henkilöresurssien uudelleenkohdentamistarpeen hallinto-oikeusjärjestelmän sisällä, mutta ei varsinaisesti lisäisi henkilötarvetta kokonaisuutena arvioiden.

5 Yhteenveto

Selvityksessä arvioitiin miten maa-aineslain mukaista muutoksenhakua tulisi kehittää, jos maa-aineslain, ympäristönsuojelulain ja vesilain menettelyitä lähennetään tai yhdistetään toisiinsa.

Merkittävässä osassa maa-aineslain mukaisia hankkeita edellytetään myös ympäristönsuojelulain mukaista lupaa. Pohjavesialueilla toimittaessa myös vesilain mukainen lupa voi olla tarpeen. Kokonaisuudessa maa-ainesten ottoa koskevia lupahakemuksia ratkaistaan vuosittain valtakunnallisesti merkittävä määrä. Valittaminen lupapäätöksistä ei ole tavattoman yleistä, mutta valitukset ovat yleensä menestyneet hyvin. Usein samassa asiassa valitetaan sekä ympäristönsuojelulain että maa-aineslain mukaisesta päätöksestä. Vähemmissä määrin näin tapahtuu myös hankkeissa, jotka edellyttävät vesilain mukaista lupaa.

Selvityksessä vertailtiin muutoksenhaun sääntelyä hallintolainkäyttölaissa, kuntalaissa sekä maa-ainesten oton kannalta keskeisissä ympäristöoikeudellisissa normeissa. Hallintovalituksen ja kunnallisvalituksen välillä on edelleen eroja, vaikka menettelyt ovat käytännössä jossain määrin lähentyneet toisiaan. Nykyisellään maa-aineslain mukainen muutoksenhaku noudattelee sääntelyn historiasta johtuen ja ainoana keskeisenä maa-ainesasioita koskevana normina kuntalain säännöksiä. Maa-aineslain erityissääntelyssä on lisätty menettelyyn hallintovalituksen piirteitä, joten todellisuudessa kyse ei nykyisinkään ole aivan puhtaasta kunnallisvalituksesta. Kunnallisvalituksen keskeinen ero maa-ainesasioissa suhteessa siirtymiseen hallintovalitukseen liittyy tuomioistuimen toimivaltaan (virallisperiaatteen soveltamiseen, mahdollisuuteen tutkia valitusajan jälkeen esitettyjä vaatimuksia). Lisäksi maa-aineslain mukainen valitusoikeus on laaja ja kattaa myös kunnan jäsenet.

Laaditun arvioinnin perusteella kunnallisvalituksen käyttämiselle maa-aineslain mukaisissa lupa-asioissa ei näyttäisi enää olevan erityisiä perusteita. Päinvastoin, useat seikat puoltaisivat siirtymistä hallintovalituksen piiriin.

Maa-aineslain, ympäristönsuojelulain ja mahdollisesti vesilain menettelyitä lähennettäessä olisi tarkoituksenmukaista, että myös muutoksenhakumenettelyt kytkettäisiin toisiinsa. Tällöin järjestelmän toimivuuden kannalta olisi lähestulkoon välttämätöntä, että muutoksenhakua koskevat säännökset näissä säädöksissä olisivat mahdollisimman yhteneväiset.

Oikeusturvafunktio on lupa-asioissa selvästi kuntalaisen tai valtion valvontafunktiota merkittävämmässä roolissa. Erityisesti lupa-asioissa hallintovalitusmenettelyä on pidettävä kunnallisvalitusmenettelyä sopivampana. Maa-aineslain mukaisia lupa-asioita koskevassa muutoksenhaussa olisi hallintovalituksenkin piirissä mahdollista säilyttää kunnallisvalituksesta tiettyjä ominaisuuksia. Tärkein näistä on valitusoikeutettujen piiri. Jo nyt maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa maisematyölupa-asioissa on käytössä hallintovalitus laajennettuna kunnan jäsenen valitusoikeudella.

Lähteet

Aer, Janne: Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa: hallintolainkäytön antaman oikeussuojan merkitys viranomaistoiminnan auktoriteetin kannalta. Jyväskylä 2000.

Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa: Maankäyttö- ja rakennuslaki. Edita Publishing, Helsinki 2005.

Ekroos, Ari; Järvinen, Mattias; Mannila, Jari ja Warsta, Matias: Selvitys ympäristölupajärjestelmän yksinkertaistamisesta ja yksinkertaistamisen keinoista, Ramboll 2006.

Ekroos, Ari; Warsta, Matias: Luontoarvojen huomioiminen ympäristölupamenettelyssä. Enlawin Consulting Oy 2012.

Halila, Leena: Hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvatakeista. Suomalainen lakimiesyhdistys 2000.

Harjula, Heikki – Prättälä, Kari: Kuntalaki - Tausta ja tulkinnot. Viides uudistettu painos. Jyväskylä 2007.

Hollo, Erkki J.: Selvitys maa-aineslupajärjestelmän yhdistämisestä ympäristölupamenettelyyn. Ympäristöministeriön raportteja 15/2010.

Laiho, Timo: Maa-ainesten ottamisen lupaohjauksen ongelmat ja kehittäminen. Diplomityö, TKK Talousoikeus 2006.

Mäenpää, Olli: Hallintoprosessin uudet haasteet. Lakimies 2/2006, s. 143–165.

Mäkinen, Eija: Kunnallisvalitus - Kiusantekoa vai tarpeellista valvontaa ja oikeusturvaa? Edita 2010.

Pohjolainen, Teuvo – Tarukannel, Veijo: Hallinnon oikeussuojajärjestelmän tehostamisen tarpeesta. Defensor Legis 6/2004, s. 1113–1123.

Pohjolainen, Teuvo – Tarukannel, Veijo: Oikeusturvan vai tuottavuuden tehostaminen hallintolainkäytössä. Defensor Legis 6/2006, s. 971–985.

Rintala, Jari - Haavanlammi, Eliisa: Muutoksenhaun vaikutus maa-ainesluvan voimassaoloon. SYKE raportteja 19/2011.

Rintala, Jari - Lonka, Harriet: Maa-aineslain toimivuuden arviointi. Suomen ympäristö 12/2013.

Siitari-Vanne, Eija: Hallintolainkäytön tehostaminen. Tutkimus hallintolainkäytön organisaatio- ja prosessisäännösten kehittämistarpeista. Jyväskylä 2005.

Tarukannel, Veijo – Jukarainen, Heikki: Oikeudenkäynti hallintotuomioistuimessa. Saarijärvi 1999.

Warsta, Matias: Ympäristölupajärjestelmä – Analyysi nykytilasta ja kehittämismahdollisuuksista. Väitöskirja. Edita Publishing Oy 2008.

Vihervuori, Pekka: Maa-ainesten ottaminen ja suojele. Helsinki 1989.

Vihervuori, Pekka: Maa-aineet teoksessa Ympäristöoikeus (toim. Kuusiniemi, Kari), sivut 715-750. SanomaPro Oy, Helsinki 2013.