Olli Mäenpää
13.10.2016

Lakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamiseksi työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla (HE 168/2016 vp)

Oikaisuvaatimusmenettelyn alan laajentaminen

Lakiesityksen mukaan oikaisuvaatimuksen käyttöalaa ensimmäisen asteen oikeusturvakeinona laajennettaisiin useissa laeissa. Päätökseen saisi säännösehdotusten mukaan ensin vaatia oikaisua päätöksen tekijältä. Samalla tämä merkitsee, että päätökseen ei ensi vaiheessa saa hakea muutosta valittamalla. Yleinen valituskielto sisältyy hallintolain 49 b §:n yleissäännökseen, jonka mukaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla, jos päätökseen saa lain mukaan hakea muutosta valittamalla. Valituskielto ei kuitenkaan koske oikaisuvaatimukseen annettua päätöstä, sillä siihen saisi hakea muutosta valituksella hallinto-oikeuteen.

Oikaisuvaatimusmenettelyn laajentamisella pyritään siihen, että päätöksen tekijä arvioi ensin päätöksensä lainmukaisuutta ja virheellisyyttä koskevat kysymykset. Arviointi tehdään virkavastuulla ja objektiivisesti. Oikaisuvaatimusmenettely mahdollistaa oikeusturvan nopean toteuttamisen etenkin selvien virheiden perusteella. Ongelmallisemmat tilanteet on kuitenkin aina oikeus saattaa valittamalla hallinto-oikeuden ratkaistaviksi. Oikaisuvaatimusmenettelyn laajentamiselle on esityksessä tuotu esiin asialliset ja hyväksyttävät perusteet.

Valituksen luvanvaraisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen

Esityksen mukaan valituslupasääntelyn soveltamisalaa laajennettaisiin eräisiin uusiin asiaryhmiin. Näiden säännösten mukaan valittaminen hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäisi, että korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Valitusluvan perusteet määräytyisivät hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentin mukaisesti. Tämän säännöksen mukaan korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa, jos 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi, 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi tai 3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Arvioitaessa valituksen luvanvaraisuuden laajentamisehdotusta voidaan yleisesti todeta, että valituslupasääntelyä on viime aikoina pyritty laajentamaan – erikseen arvioiduin perustein – useisiin asiaryhmiin, joissa valituksen luvanraisuus turvaa

oikeusturvaa riittävästi. Tavoitteena on lisätä oikeusturvan tehokkuutta ja oikeuskäytännön ennakoitavuutta sekä vahvistaa korkeimman hallinto-oikeuden asemaa ylimpänä tuomioistuimena, joka ohjaa hallinto- ja oikeuskäytäntöä. Näillä painavilla ja yleisesti hyväksyttävillä perusteilla valituslupajärjestelmää on viimeksi laajennettu huolellisen valmistelun jälkeen vuoden 2016 alusta noin 180 laissa (HE 230/2014 vp). Luvanvaraisuuden ehdotettu laajentaminen jatkaisi johdonmukaisesti tätä oikeusturvamenettelyn kehittämislinjaa. Nyt kysymys on tosin vuositasolla vain noin kymmenestä valituksesta, joten muutos ei ole erityisen suuri.

Perustuslakivaliokunta on hiljattain (PeVL 55/2014 vp) arvioinut hallituksen esitystä, jossa valituslupaa ei ehdotettu asiaryhmiin, joihin valitusvaiheessa useimmiten liittyy vaativia oikeuskysymyksiä tai jotka ovat yleensä asianosaisen tai yhteiskunnan kannalta erityisen merkittäviä tai laaja-alaisia. Tällaisia asioita olivat esimerkiksi elinkeinoluvan peruuttamista, merkittävää hallinnollista seuraamusta tai hallinnollisen pakkokeinon täytäntöönpanoa koskevat asiat sekä sellaiset valvonta-asiat, joissa on käytännössä kysymys elinkeinotoiminnan rajoittamisesta.

Perustuslakivaliokunta katsoi tuossa yhteydessä, että asian laatu tai merkittävyys eivät välttämättä edellytä kaikissa näissäkään asiaryhmissä pääsyä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa. Valiokunta on omassa käytännössään muun muassa katsonut, että valituslupasääntely ei ole poissuljettua silloinkaan, kun kysymys on hallinnollista (rangaistus)seuraamusta koskevasta asiasta (PeVL 14/2013 vp, s. 5). Kokonaisarvioinnissa voidaan tällöin oikaisuvaatimusmenettelyn puuttumisesta huolimatta päätyä valituslupamenettelyyn ottaen huomioon esimerkiksi seuraamuksen vähäisyys ja oikeuskysymysten yksinkertaisuus sekä ne perusteet, joiden vuoksi korkeimman hallinto-oikeuden on hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentin mukaan myönnettävä valituslupa. Näin ollen valiokunta ei pitänyt ongelmallisena esimerkiksi ehdotettua ylikuormamaksua koskevan valituksen luvanvaraisuutta. Vastaavin perustein voidaan arvioida hallituksen esitykseen sisältyviä valituslupasäännöksiä, jotka mukautuvat perustuslakivaliokunnan yleisiin linjauksiin.

Esitetty arvio koskee myös valituksen luvanvaraisuuden kohdistamista laiminlyöntimaksua koskeviin hallinto-oikeuden päätöksiin (6. ja 10. lakiehdotus). Kysymys on hallinnollisista rangaistusseuraamuksista, mikä ei perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan sinänsä ole esteenä valituksen luvanvaraisuudelle. Merkitystä on myös sillä, että laiminlyöntimaksu on seuraamuksena verraten vähäinen eikä sen määräämiseen liity erityisen vaikeita oikeudellisia kysymyksiä. Vastaavalla tavalla voidaan arvioida valituksen luvanvaraisuuden laajentamista 3. lakiehdotuksessa tarkoitettuihin pakkokeinoihin ja hallinnollisiin seuraamuksiin, jotka eivät ole rangaistusluonteisia.