Korkein hallinto-oikeus
Hallintoneuvos, OTT Eija Siitari 13.10.2016

Eduskunnan lakivaliokunnalle

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

Hallituksen esityksessä (HE 168/2016 vp) ehdotetaan muutettavaksi kaikkiaan 11 työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle kuuluvaa lakia. Lisäksi yksi laki kumottaisiin.

Korkein hallinto-oikeus pitää hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä hallituksen esitykseen sisältyvien lakien muuttamista tarpeellisena.

Korkeimmalla hallinto-oikeudella on asiasta esitettävänä seuraavat osin yleisluontoiset ja osin yksityiskohtaiset huomautukset.

1. Yleisiä huomioita ja taustaa

Esitetyt muutokset koskevat oikeussuojajärjestelmää siten, että lakikohtaisesti otetaan käyttöön *hallintolain mukainen oikaisuvaatimusmenettely varsinaisen muutoksenhaun pakollisena esivaiheena* (laki jalometallituotteista annetun lain muuttamisesta 16.1 §, laki kauppakamarilain muuttamisesta 10.1 §, laki perintätoimen luvanvaraisuudesta annetun lain muuttamisesta 14.2 § ja laki merimiesten vuosilomalain muuttamisesta 28.1 §). Edellä mainituista laeista jalometallituotteista annettuun lakiin on jo aikaisemmin sisältynyt tarkastuslaitoksen päätöstä koskeva oikaisuvaatimusmenettely, mutta se ei ole ollut hallintolain mukainen järjestelmä vaan asian uudelleenkäsittelypyyntöön perustuva.

Oikaisuvaatimuksen kohteena olevasta päätöksestä voidaan valittaa hallintolainkäyttölain mukaisesti hallinto-oikeuteen tai tiettyyn laissa nimettyyn hallinto-oikeuteen, minkä jälkeen muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää valitusluvan myöntämistä. Oikaisuvaatimusjärjestelmän ja valitusluvan välisen yhteyden osalta kysymys on pitkälti aikaisemmin säädetyn järjestelmän laajentamisesta ja täsmentämisestä.

Oikaisuvaatimusmenettelyä ei esityksessä ole sisällytetty niihin tilanteisiin, joissa *valvontaviranomainen määrää seuraamusmaksun tai tekee muun valvontapäätöksen* (valvontaviranomainen antaa esimerkiksi varoituksen, kehottaa määräajassa korjaamaan lainvastaisen toiminnan, poistaa tällaisen toiminnan rekisteristä tai kieltää toiminnan määräajaksi). Sen sijaan hallituksen esityksessä laajennetaan *hallintolainkäyttölain mukainen valituslupajärjestelmä* koskemaan myös tällaisia päätöksiä (laki ja-

lometallituotteista annetun lain muuttamisesta 16 a.1 §, laki kauppakamarilain muuttamisesta 10.2 §, laki kiinteistönvälitysliikkeistä ja vuokrahuoneiston välitysliikkeistä annetun lain muuttamisesta 21.3 §, laki perintätoiminnan luvanvaraisuudesta annetun lain muuttamisesta 14.3 §, laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain muuttamisesta 14.1 §, laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain muuttamisesta 10.2 §, laki työsopimuslain 11 a luvun muuttamisesta 7 §, laki työntekijöiden lähettämisestä annetun lain muuttamisesta 38.2 §).

Hallituksen esitykseen sisältyvistä lakiehdotuksista laki Patentti- ja rekisterihallituksesta annetun lain 7 §:n muuttamisesta sisältää niin ikään valituslupajärjestelmän. Aineellisesti nämä päätökset tehdään muun lainsäädännön kuin em. lain perusteella, joka on luonteeltaan organisaatiolaki. Hallituksen esityksessä tarkoitetut Patentti- ja rekisterihallituksen päätökset koskevat lähinnä säätiöiden ja yhdistysten rekisteröinnin epäämistä tai rekisteristä poistamista, joten nekin ovat luonteeltaan valvonnallisia.

Korkein hallinto-oikeus ei sinänsä pidä hyvänä ja selkeänä lainsäädäntötekniikkana sitä, että organisaatiolaissa säädetään muutoksenhausta, kun aineellisesti sääntely perustuu muihin lakeihin. Hallintolainkäytön alueella muutoksenhakusääntelyn luontevin paikka on aina materiaalisessa lainsäädännössä, ei organisaatioita koskevassa lainsäädännössä. Tilannetta on omiaan vielä hämärtämään se, että markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvista muutoksenhauista säädetään myös useassa laissa. Näin ollen kysymyksessä olevan Helsingin hallinto-oikeuteen ohjautuvan muutoksenhaun osalta oikea sääntelykohde selviää lähinnä vain käyttämällä eri lakeja lukiessa tulkinnallisesti vaikeaa poissuljentatekniikkaa.

Esitykseen sisältyvissä 6. lakiehdotuksessa (tilaajavastuulaki) on kysymys laiminlyöntimaksuista, joiden perustasoinen suuruus on tällä hetkellä 2 000–20 000 euroa ja korotettu suuruus vähintään 20 000 ja enintään 65 000 euroa. Esityksen 9. lakiehdotuksessa (työsopimuslain 11 a luku) on kysymys vähintään 1 000 euron ja enintään 30 000 euron suuruisesta seuraamusmaksusta sekä laittomasti maassa oleskelleen henkilön palauttamiskulujen korvaamisesta. Esityksen 10. lakiehdotuksessa (lähetettyjä työntekijöitä koskeva laki) on kysymys vähintään 1 000 euron ja enintään 10 000 euron suuruisesta laiminlyöntimaksu -nimisestä hallinnollisesta seuraamusmaksusta.

Tilaajavastuuasioissa on tyypillistä, että yrityksessä suoritetaan tarkastus, jonka perusteella yrityksen havaitaan laiminlyöneen esimerkiksi viiden aliurakoitsijansa tietojen selvittämisen, jolloin maksu tulee määrättäväksi viidestä laiminlyönnistä. Tuolloin maksu voi perustasollakin melko helposti nousta yli 20 000 euron.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on tällä hetkellä vireillä 10 tilaajavastuulain soveltamista koskevaa valitusta, joista seitsemän on yritysten tekemiä ja kolmessa valituksessa valittajana on toimivaltainen AVI, jonka päätös on kumottu tai sitä on muutettu hallinto-oikeudessa. Muissa esitykseen sisältyvien lakien mukaisissa asioissa valitukset ovat vuositasolla tarkasteltuna lähinnä yksittäisiä. Tilaajavastuulain mukaisia asioita on ratkaistu tänä vuonna seitsemän (7) ja viime vuonna kahdeksan (8).

Tilaajavastuulain osalta valitukset sisältävät usein uusia oikeuskysymyksiä, joihin ei ole aikaisempaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua. Havaittavissa on myös ollut, että eri hallinto-oikeuksissa voi helposti syntyä erilaisia tulkintakäytäntöjä.

Hallituksen esitykseen sisältyvistä lakiehdotuksista laki vaatimustenmukaisuuden arviointipalvelujen pätevyyden toteamisesta annetun lain 10 §:n muuttamisesta on jossain määrin muihin ehdotettuihin muutoksiin nähden eriparinen. Tuossa laissa valituslupajärjestelmä kohdistuisi yleisesti laissa tarkoitettuihin päätöksiin, jotka sisältävät sekä akkreditoinnin hyväksymisen (lain 5–7 §) että akkreditoinnin peruuttamisen (9 §). Eriparisuus tulee siitä, että hyväksymiseen ei esitetä oikaisuvaatimuskäsittelyä.

2. Uhkasakkolain muutoksenhakujärjestelmän huomioon ottaminen

Hallituksen esityksessä ei ole erikseen selostettu *uhkasakkolain* (1113/1990) säännöksiä muutoksenhausta.

Uhkasakkolain *24 §:n (894/2015) 1 momentin* mukaan uhkasakon asettamista sekä teettämis- tai keskeyttämisuhan asettamista koskevaan päätökseen saa hakea muutosta siten kuin muutoksenhausta päävelvoitteen määräämistä koskevaan päätökseen säädetään.

Tämä lähtökohta ei ole sinänsä ongelmallinen suhteessa niihin tässä hallituksen esityksessä tarkoitettuihin lakeihin, joihin sisältyy mahdollisuus tehostaa asetettua päävelvoitetta uhkasakkolain mukaisilla uhilla. Jos päävelvoitteesta valittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen on valitusluvanvaraista, niin silloin myös uhasta valittaminen päävelvoitteen yhteydessä on valitusluvanvaraista.

Uhkasakkolain *24 §:n 2 momentin* mukaan uhkasakon tuomitsemista sekä teettämis- ja tai keskeyttämisuhan täytäntöön pantavaksi määräämistä koskevaan päätökseen saa sen sijaan hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Tuomitsemisvaihetta koskevaa päätöksentekoa ei siten ole rajoitettu uhkasakkolaissa valituslupajärjestelmällä.

Uhkasakkolaki on yleislaki, jota tulee soveltaa, jollei erityislaissa toisin säädetä.

Nyt esillä olevista laeista esimerkiksi *jalometallituotteista annettuun laki*in sisältyy säännökset (lain 12 §) uhkasakosta ja teettämisuhasta. Pykälän 1 momentissa säädetään, että valvontaviranomainen voi tehostaa tämän lain nojalla antamaansa kieltoa, vaatimusta tai velvoitetta uhkasakolla tai teettämisuhalla siten kuin uhkasakkolaissa säädetään.

Muun ohella tätä lakia sovellettaessa on otettava huomioon, että uhkasakkolaissa on erikseen säännökset muutoksenhausta, kun uhkasakkolaissa tarkoitettu päävelvoitteen uhka tuomitaan tai määrätään täytäntöön pantavaksi ja nämä säännökset merkitsevät, että valvontaviranomaisen kaikki päätökset eivät ole valitusluvanvaraisia.

Vastaavansisältöinen viittaussäännös uhkasakkolakiin on myös *kiinteistönvälitysliikkeistä ja vuokrahuoneiston välitysliikkeistä annetun lain* 18 §:n 3 momentissa. Tässä laissa, kuten ei edellä mainitussakaan, ole erikseen säädetty siitä, kuka tuomitsee asetetut uhat täytäntöön pantaviksi.

Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annettuun lakiin sisältyvät säännökset sekä uhkasakkolain mukaisten uhkien asettamisesta että niiden tuomitsemisesta. Lain 12 §:n 2 momentin mukaan, jos 1 momentissa tarkoitettua velvoitetta ei ole noudatettu, poliisilaitos voi asettaa uuden velvoitteen ja sen noudattamisen tehosteeksi uhkasakon sekä määrätä uhkasakon maksettavaksi siten kuin uhkasakkolaissa säädetään. Myös *perintätoiminnan luvanvaraisuudesta annettuun lakiin sisältyvät* säännökset sekä uhkasakkolaissa tarkoitetun uhkan asettamisesta että tuomitsemisesta. Viimeksi mainitun lain 11 §:n 3 momentin mukaan uhkasakon asettaa valvontaviranomainen AVI ja sen tuomitsee maksettavaksi Hämeenlinnan hallinto-oikeus.

Esillä olevassa lainsäädäntökokonaisuudessa, jossa viranomaistahoja on useita, olisi ollut syytä korostaa myös uhkasakkolain muutoksenhakusäännösten merkitystä. *Informatiivisuussyistä korkein hallinto-oikeus pitäisi suotavana, että niihin pakettiin kuuluviin lakeihin, joihin sisältyy viittaussäännökset uhkasakkolakiin, lisättäisiin myös muutoksenhaun osalta viittaussäännös uhkasakkolakiin.*

3. Valituslupajärjestelmän ulottuvuus markkinaoikeuden päätöksissä

Hallituksen esityksen sivulla 8 todetaan seuraavaa: ”Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan lainsäädännössä on asiaryhmiä, joissa korkeimpaan hallinto-oikeuteen valitetaan markkinaoikeuden päätöksistä. Näitä ovat kilpailu- ja valvonta-asiat, julkista hankintaa koskevat asiat sekä teollis- ja tekijänoikeuksien rekisteröintiä koskevat asiat. *Korkeimpaan hallinto-oikeuteen valittaminen edellyttää valituslupaa*. *Asiasta säädetään oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 7 luvun 1 ja 2 §:ssä (100/2013).*”

Edellä mainittu perustelulausuma valitusluvasta on virheellinen. Valituslupaa ei edellytetä tällä hetkellä haettaessa muutosta markkinaoikeuden päätökseen, joka koskee esimerkiksi kilpailuasiaa, hankinta-asiaa, sähkömarkkinoita taikka viestintämarkkinoita. Syynä virheelliselle lausumalla lienevät juuri viitatut oikeudenkäynnissä markkinaoikeudessa annetun lain (1001/2013) säännökset, jotka on kirjoitettu epäselvällä tavalla käyttäen termiä ”valitusasiat” luvun 2 §:ssä.

Em. lain systematiikassa määritellään erikseen muun ohella *kilpailu- ja valvonta-asiat* (lain 1 luvun 2 §) ja *hankinta-asiat* (lain 1 luvun 3 §). Luvun 4 §:ssä määritellään *teollis- ja tekijänoikeudelliset asiat*, joiden eräs alakäsite on laissa myöhemmin tarkemmin määritelty ”valitusasiat”. Mainitun lain 7 luvun 2 §:ssä valitusasiat tarkoittavat siten *oikeuden myöntämistä tai rekisteröintiä koskevia rekisteriviranomaisen päätöksiä, joita markkinaoikeus jo on käsitellyt hallintolainkäytön järjestyksessä muutoksenhakutuomioistuimena,* kuten ilmenee muun ohella perustuslakivaliokunnan asiasta antamasta lausunnosta PeVL 33/2012 vp.

Hankinta- ja kilpailuasioita koskee edellä mainitun lain 7 luvun 1 § ja siinä viitatut kilpailulaki ja hankintalainsäädäntö. Vastaavasti myös sähkömarkkina-asioita ja viestintämarkkinoita koskevat omat lakinsa, kuten ilmenee oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 §:stä. Mainittujen lakien mukaan muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei edellytä valituslupaa.

Yleistä valituslupajärjestelmää on vasta nyt ehdotettu hankinta-asioihin vireillä ole-

vassa hallituksen esityksessä hankintalainsäädännön uudistamiseksi (HE 108/2016 vp). Kilpailulain uudistamista puolestaan valmistellaan vielä työskentelevässä erillisessä työ- ja elinkeinoministeriön asettamassa työryhmässä.

4. Viranomaisen valitusoikeudesta valituslupajärjestelmässä

Hallituksen esitykseen ei sisälly säännöksiä viranomaisen valitusoikeudesta tilanteessa, jossa hallinto-oikeus on kumonnut tai muuttanut viranomaisen päätöstä. Muutettavissa laeissa ei myöskään ole tätä tarkoittavia säännöksiä. Kysymys ei tarkasteltavana olevassa kokonaisuudessa voi asiasisältöisesti myöskään olla perusteluissa mainitusta ilmiöstä, eli toisen viranomaisen valituksesta viranomaisen päätöksestä, koska valvontaviranomaiset ovat joko yksinomaisen toimivallan viranomaisia tai valvontaviranomaisten keskinäinen toimivalta on muutoinkin selvä.

Hallituksen esityksessä viitataan perustuslakivaliokunnan lausuntoon *PeVL 35/2016 vp*, tosin toiseen kohtaan kuin mitä tuossa lausunnossa lausutaan viranomaisen valitusoikeudesta.

Perustuslakivaliokunnan edellä mainittu lausunto koskee valtion virkamieslain muutosta, jossa muun ohella valittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen hallinto-oikeuden päätöksistä tehdään valitusluvanvaraiseksi. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut, että ”(V)alituslupasääntely tulisi kuitenkin yhdenvertaisuuden vuoksi ulottaa viranomaisen oikeuteen valittaa hallinto-oikeuden valitusasiassa tekemästä päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen”.

Perustuslakivaliokunnan mainitussa lausunnossa on sekoitettu toisiinsa valitusoikeus ja valituslupajärjestelmän ulottuvuus. Jos viranomaiselle on laissa erikseen säädetty oikeus valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla viranomaisen päätöstä on muutettu tai se on kumottu (kuten valtion virkamieslaissa on), niin tuo viranomaisen valitusoikeus ei tarkoita, ettei laissa oleva valituslupajärjestelmä koskisi myös viranomaisen valituksia.

Viranomaisen valitusoikeudesta ei toisaalta ole välttämätöntä säätääkään, koska hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momentin mukaan viranomaisella on valitusoikeus, jos laissa niin säädetään tai jos valitusoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen.

Sääntelemättömässä tilanteessa viranomaisen valitusoikeus joudutaan aina ratkaisemaan erikseen. Jos viranomaisella ei ole valitusoikeutta, viranomaisen valituslupahakemus jätetään tutkimatta. Käytännössä valvontaviranomaisen valitusoikeus sääntelemättömässä tilanteessa, kun kysymys on nimenomaan siitä, että hallinto-oikeus on kumonnut saman viranomaisen päätöksen tai muuttanut sitä, ei ole tulkinnallisesti epäselvä. Sääntelemättömässäkin tilanteessa viranomaisen valitusoikeutta toteutetaan valituslupajärjestelmässä.