OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
erityisasiantuntija Heini Färkkilä

12.10.2016

Eduskunnan lakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE ERÄIDEN HALLINTOASIOIDEN MUUTOKSENHAKUSÄÄNNÖSTEN TARKISTAMISEKSI TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN HALLINNONALALLA (HE 168/2016 vp)

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä. Oikeusministeriö on antanut valmisteilla olleesta lakiehdotuksesta lausuntonsa (OM 114/43/2016), jossa esitettyjä näkökohtia on osittain otettu asianmukaisesti huomioon esityksen jatkovalmistelussa. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan 11 eri lain muutoksenhakusäännöksiä siten, että oikaisuvaatimus olisi nykyistä laajemmin käytössä ja valituslupasääntelyn soveltamisalaa laajennettaisiin uusiin asiaryhmiin. Oikeusministeriö esittää kunnioittavasti lausuntonaan seuraavan.

Oikeusministeriö suhtautuu oikaisuvaatimusmenettelyn soveltamisalan laajentamiseen lähtökohtaisesti myönteisesti ja kannattaa valituslupasäännöstä muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen kaikissa ehdotuksen asioissa.

Oikaisuvaatimusmenettelyn soveltamisalan laajentamisessa ja valituslupasäännöksen lisäämisessä uusiin asiaryhmiin on tavoitteena lyhentää muutoksenhaun kokonaiskestoa ja kehittää korkeimman hallinto-oikeuden roolia sekä yhtenäistää muutoksenhakusääntelyä. Perustuslakivaliokunta on kehottanut jo vuonna 2012 antamassaan lausunnossaan valtioneuvostoa arvioimaan mahdollisuutta edelleen kehittää korkeimman hallinto-oikeuden roolia hallintolainkäyttöä ylimmän asteen linjaratkaisuin ohjaavan tuomioistuimen suuntaan (PeVL 35/2016 vp, PeVL 55/2014 vp ja PeVL 32/2012 vp).

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

Oikeusministeriöllä ei ole erityistä huomauttamista esityksen pykälämuotoiluihin. Sen sijaan ministeriö kiinnittää huomiota esityksen perusteluihin ja siinä omaksuttuihin linjauksiin.

Laajennettaessa oikaisuvaatimusmenettelyn soveltamisalaa on tarkasteltava, soveltuuko oikaisuvaatimusmenettely kussakin laissa tarkoitettuihin asiaryhmiin ja lain nojalla tehtäviin päätöksiin. Arvioinnissa tulee tehdä asiaryhmäkohtaista tarkastelua (asian laatu, oikeusturvan tarve) ja kiinnittää huomiota kaikkiin lain nojalla annettaviin päätöksiin. Osaan yksittäisen lain asioista oikaisuvaatimusmenettely saattaa soveltua mutta osaan ei.

Perustuslakivaliokunnan mukaan oikaisuvaatimusmenettelyä ei tule esimerkiksi ottaa käyttöön silloin, jos oikaisuvaatimusvaihe tarpeettomasti pidentää asian käsittelyn kokonaiskestoa. Edelleen valiokunta on pitänyt perusteltuna hallituksen esityksessä 230/2014 vp omaksuttuja kriteereitä oikaisuvaatimusmenettelyn käytölle: oikaisuvaatimusmenettelyä ei mainitussa esityksessä ehdotettu asianosaisten oikeusturvan kannalta erityisen merkittäviin asioihin, joissa on tärkeää saada asia tarvittaessa nopeasti tuomioistuimen ratkaistavaksi. Lisäksi oikaisuvaatimusmenettelyn ulkopuolelle jäivät muut asiaryhmät, joissa asia selvitetään erityisen perusteellisesti jo ensi vaiheen hallintomenettelyssä tai joihin liittyy yleensä vaativaa oikeudellista harkintaa (PeVLL 55/2014 vp ja HE 230/2014 vp).

Käsiteltävässä esityksessä ehdotetaan oikaisuvaatimusmenettelyä lisättäväksi kolmeen lakiin (kauppakamarilaki, perintätoiminnan luvanvaraisuudesta annettu laki ja merimiesten vuosilomalaki). Esimerkiksi kauppakamarilakia koskevassa 2. lakiehdotuksessa ehdotetaan, että työ- ja elinkeinoministeriön päätökseen myöntää lupa kauppakamarin perustamiseen Keskuskauppakamarin esityksestä haetaan oikaisua ministeriöltä. Puolestaan 11. lakiehdotuksen perusteluiden mukaan oikaisuvaatimusmenettelyä ei ole ehdotettu lakiin vaatimustenmukaisuuden arviointipalvelujen pätevyyden toteamisesta, koska sitä ei ole ehdotettu myöskään tuotelainsäädäntöön. Esityksen perusteluissa ei ole selkeästi esitetty edellä mainittujen linjausten valossa, minkä vuoksi juuri mainittuihin kolmeen lakiin ja niissä yksilöityihin asiaryhmiin oikaisuvaatimusmenettely soveltuu ja toisiin ei.

Esityksessä on todettu, että osa työ- ja elinkeinoministeriön lainsäädännöstä on sellaista, että muutoksenhakusäännöksiä ei katsota olevan tarpeen tarkistaa ja esityksen sivulla 5 on listattu työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan lakeja, joiden osalta muutoksenhakusäännösten tarkistamistarve arvioidaan erillisvalmistelussa. Oikeusministeriö painottaa, että näiden kohdalla tulisi tarkastella perustellusti oikaisuvaatimusmenettelyn soveltamisalan laajentamista niissä asiaryhmissä, joihin se soveltuu, sekä valituslupasäännöksen lisäämistä muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Edelleen esityksen mukaan sähköturvallisuuslain (410/1996) ja painelaitelain (869/1999) uudistamista koskeviin hallituksen esityksiin,

jotka annettiin eduskunnalle heinäkuussa, ei ehdotettu lisättäväksi oikaisuvaatimusta ministeriön päätöksiin (s. 5). Käsittelyssä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan 2. ja 7. lakiehdotuksiin oikaisuvaatimusmenettelyä ministeriön päätöksiin. Muutoksenhakusäädösten uudistaminen ja kehittäminen tulisi olla johdonmukaista ja tapahtua noudattaen oikaisuvaatimusmenettelyyn ja valituslupasääntelyyn liittyviä linjauksia (erityisesti PeVL 55/2014 vp ja HE 230/2014 vp).

Valituslupasäännöksen lisäämistä muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen on ehdotettu kaikissa muutettavissa 11 laissa. Oikeusministeriö kannattaa valituslupasääntelyn laajentamista.

Esityksessä ehdotetaan valituslupasääntelyn lisäämistä muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen esimerkiksi aluehallintoviraston päätökseen, jolla se kieltää perintätoiminnan tai peruuttaa toimiluvan (4. lakiehdotus), poliisilaitoksen päätökseen kieltää ravitsemistoiminnan harjoittaminen määräajaksi (5. lakiehdotus) ja aluehallintoviraston päätökseen määrätä tilaajalle laiminlyöntimaksu (6. lakiehdotus) sekä työsuojeluviranomaisen päätökseen laiminlyöntimaksusta koskien työntekijän lähettävän yrityksen ilmoituksen tekemättä jättämistä (10. lakiehdotus). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että valituslupasääntely ei ole poissuljettu silloinkaan, kun kysymys on hallinnollista seuraamusta koskevasta asiasta. Valiokunnan mukaan kokonaisarvioinnissa voidaan tällöin oikaisuvaatimusmenettelyn puuttumisesta huolimatta päätyä valituslupamenettelyyn ottaen huomioon esimerkiksi seuraamuksen vähäisyys ja oikeuskysymysten yksinkertaisuus sekä valituslupaperusteet. (PeVL 55/2014 vp). Edelleen valiokunta on tuoreessa lausunnossaan valtion virkamieslain muuttamisesta katsonut, että korkeimman hallinto-oikeuden valituslupajärjestelmän soveltamisalan laajentaminen esimerkiksi virkamiehen irtisanomista koskeviin asioihin ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista (PeVL 35/2016 vp). Hallintolainkäyttölain 13 §:ään sisältyvät valituslupaperusteet sisältävät kuitenkin asian ennakkopäätösluonteen lisäksi myös ilmeisen virheen. Keskeistä kuitenkin on, että oikaisuvaatimusmenettelyn ja valituslupasääntelyn tulisi kaikissa asiaryhmissä perustua yhtenäiseen ja johdonmukaiseen arvioon perustellun oikeussuojan tarpeesta. Oikeussuojakeinoihin vaikuttavat asian laatu ja merkittävyys sekä se, millä tavoin oikeusturvan takeet on turvattu asian käsittelyn aikaisemmissa vaiheissa. (PeVL 32/2012 vp) Oikeussuojakeinoja tulee siten tarkastella kokonaisuutena, ja oikaisuvaatimusmenettelyyn ja valituslupasääntelyyn liittyvät muutokset tulisi perustella lakiehdotuksissa asianmukaisesti ja riittävästi.