Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Eduskunta/ Lakivaliokunta
LaV@eduskunta.fi

Lausunto

12.10.2016

Viite: HE 168/2016 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamiseksi työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla

Ehdotuksen tavoitteet

Esityksen tavoitteena on jatkaa hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten kehittämistä ja yhdenmukaistamista työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) hallinnonalan lainsäädännössä niin, ettei muutoksenhaussa ole erilaisten hallintoasioiden osalta perusteettomia eroja. Oikaisuvaatimuksen ja valitusluvan käyttöalaa laajennettaisiin uusiin asiaryhmiin. Tavoitteena on siirtää TEM:n hallinnonalan lainsäädännössä painopistettä hallintoasioiden muutoksenhaussa mahdollisimman varhaiseen asian käsittelyvaiheeseen. Tämä lyhentäisi muutoksenhaun kokonaiskestoa ja parantaisi hallintotuomioistuinten toimintaedellytyksiä. Muutoksilla pyritään myös säännösten yhtenäiseen kirjoitustapaan.

Yksi hallitusohjelman keskeinen linjaus on säädösten sujuvoittaminen. Linjaus tarkoittaa muun muassa lupa- ja valitusprosessien nopeuttamista ja viranomaisten keskinäisten valitusten minimointia. TEM:n hanke on jatkoa oikeusministeriön vuonna 2014 toteuttamalle hankkeelle, jonka yhteydessä muutettiin noin 180 lain muutoksenhakusäännöksiä. Uudistukset tulivat voimaan tämän vuoden alusta.

Tähän hallituksen esitykseen on otettu sellainen lainsäädäntö, jonka osalta ei ole muuta erillisvalmistelua parhaillaan käynnissä tai suunnitteilla. Muussa valmistelussa kuten tuotelainsäädännössä muutoksenhakusäännöksien uudistaminen on loppusuoralla eduskunnassa. Erillisvalmistelua on käynnissä ja suunnitteilla noin 20 lain osalta. Näistä merkittävin on valitusmäärien osalta julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön uudistaminen. Asia on parhaillaan eduskunnan käsittelyssä.

Oikaisuvaatimuksen lisäämisen tavoitteet ja uudet asiaryhmät

Esityksen tavoitteena on lisätä oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalaa ja merkitystä hallinnollisten riitaisuuksien ratkaisussa. Oikaisuvaatimuksen lisääminen uusiin asiaryhmiin parantaisi edellytyksiä pitää hallinnollisen oikeusturvan painopiste mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Kysymys ei olisi hallintotuomioistuinten tehtävien siirtämisestä hallintoviranomaisille, vaan viranomaisten tehtäväjaon parantamisesta voimavarojen ja oikeusturvatehtävän asianmukaisen kohdentamisen tarkoituksessa.

Oikaisuvaatimus esitetään lisättäväksi kolmeen lakiin: 1) kauppakamarilakiin, 2) perintätoiminnan luvanvaraisuudesta annettuun lakiin ja 3) merimiesten vuosilomalakiin.

Oikaisuvaatimuksen lisääminen kauppakamarilaissa tarkoitettuun kauppakamarin perustamislupaan ja merimiesten vuosilomalaissa tarkoitettuihin poikkeuslupiin turvaisi asioiden joutuisan, nopean ja hallinnollisesti kevyemmän keinon hallinnollisten päätösten uudelleen arvioimiseksi päätöksen tehneessä viranomaisessa. Perintätoiminnan luvanvaraisuudesta annettuun lakiin oikaisuvaatimuksen lisääminen olisi lisäksi yhdenmukainen kiinteistönvälitysliikkeistä ja vuokrahuoneiston välitysliikkeistä annetun lain sääntelyn kanssa hallinnollisia pakkokeinoja koskevien päätösten kanssa ja vastaisi nykytilaa sen suhteen mihin päätöksiin on mahdollista vaatia oikaisua.

Valitusluvan lisäämisen tavoitteet ja asiaryhmät

Valituslupasääntelyn laajentamisen tavoitteena on kehittää korkeimman hallinto-oikeuden asemaa ylimpänä tuomioistuimena nykyistä enemmän oikeuskäytäntöä ohjaavan tuomioistuimen suuntaan. Tämä vahvistaisi hallinnon ja hallinto-oikeuksien ratkaisukäytännön ennakoitavuutta ja yhtenäisyyttä. Tavoitteena on myös turvata oikeudenkäynnin kokonaiskeston kohtuullisuus hallintoasioiden muutoksenhaussa. Valituslupajärjestelmää on tarkoitus kehittää myös nykyistä yhtenäisemmäksi ja johdonmukaisemmaksi.

Asioiden laatu ja merkittävyys huomioiden valitusluvan lisääminen ehdotettuihin asiaryhmiin ei olisi ongelmallinen ottaen huomioon korkeinta hallinto-oikeutta edeltävät muutoksenhakujärjestelyt ja tarve keskittää ylimmän muutoksenhakuviranomaisen resursseja niihin asioihin ja asiaryhmiin, jotka ovat oikeusturvan kannalta kaikkein oleellisimpia.

Valituslupa esitetään lisättäväksi kymmeneen lakiin: 1) jalometallituotteista annettuun lakiin, 2) kiinteistönvälitysliikkeistä ja vuokrahuoneiston välitysliikkeistä annettuun lakiin koskemaan myös 18 §:ssä tarkoitettuja kieltoja ja 19 §:ssä tarkoitettua rekisteristä poistamista, 3) perintätoiminnan luvanvaraisuudesta annettuun lakiin koskemaan myös 11 §:ssä tarkoitettua kieltoa ja 12 §:ssä tarkoitettua toimiluvan peruuttamista, 4) majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annettuun lakiin, 5) tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annettuun lakiin eli ns. tilaajavastuulakiin, 6) merimiesten vuosilomalakiin, 7) Patentti- ja rekisterihallituksesta annettuun lakiin, 8) työsopimuslakiin, 9) lakiin työntekijöiden lähettämisestä ja 10) vaatimustenmukaisuuden arviointipalvelujen pätevyyden toteamisesta annettuun lakiin.

Keskeisin muutos vuoden 2016 alussa voimaan tulleeseen muutoksenhakusäännösten tarkistamista koskevaan uudistukseen on esitys lisätä valituslupa hallinnollisiin laiminlyöntimaksuihin ja seuraamusmaksuun.

Valituslupa esitetään lisättäväksi hallinnollisiin laiminlyöntimaksuihin ja seuraamusmaksuun, joista säädetään kolmessa laissa: 1) ns. tilaajavastuulaissa, 2) työntekijöiden lähettämisestä annetussa laissa ja 3) työsopimuslaissa. Oikaisuvaatimusmenettelyä ei otettaisi käyttöön näissä asiaryhmissä, koska se saattaisi tarpeettomasti hidastaa oikeusturvaa asioissa, jotka on perusteltua voida saattaa nopeasti tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Ehdotuksen ei katsota olevan ongelmallinen asianosaisen oikeusturvan kannalta. Ylempi tuomioistuin voi tarvittaessa ohjata oikeuskäytäntöä näissä asiaryhmissä valituslupamenettelyn kautta annettavilla ratkaisuilla.

Ehdotuksen vaikutus oikeusturvan saamiseen

Asianosainen saisi valituslupajärjestelmässäkin asiansa korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavaksi. Valituslupa-asiassa korkein hallinto-oikeus tutkisi ensin, onko asiassa ennakkopäätöksen tarvetta, ilmeistä virhettä tai muuta valitusluvan myöntämisen perustetta. Jos tällainen peruste olisi, asianosainen saisi asiassaan myös korkeimman hallinto-oikeuden asiaratkaisun.
Korkeimmalla hallinto-oikeudella on valituslupajärjestelmässäkin velvollisuus pyytää Euroopan unionin oikeuden tulkinnasta tarvittaessa ennakkoratkaisua unionin tuomioistuimelta. Valituslupajärjestelmä täyttää myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 lisäpöytäkirjan 2 artiklan vaatimuksen saada rikosasia tai siihen rinnastettava hallinnollinen seuraamus tutkittavaksi ylemmässä tuomioistuimessa. Oikeus pyytää valituslupaa riittää Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaan täyttämään artiklan vaatimukset siinäkin tapauksessa, että valituslupaa ei myönnetä.

Päivi Kantanen
Neuvotteleva virkamies