

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 18/2013 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan lakkauttamista ja valitusten siirtämistä hallintotuomioistuimiin koskevaksi lainsäädännöksi

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 24 päivänä syyskuuta 2013 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan lakkauttamista ja valitusten siirtämistä hallintotuomioistuimiin koskevaksi lainsäädännöksi (HE 121/2013 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi maa- ja metsätalousvaliokuntaan samalla määrännyt, että lakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitussihteeri Jarno Virta, maa- ja metsätalousministeriö
- lainsäädäntösihteeri Eeva Attila, oikeusministeriö
- hallintoneuvos Eija Siitari, korkein hallinto-oikeus
- hallinto-oikeustuomari Kari Tornikoski, Hämeenlinnan hallinto-oikeus

- hallinto-oikeustuomari Eeva Luoma, Oulun hallinto-oikeus
- hallintotuomari/förvaltningsdomare, puheenjohtaja/ordförande Emil Waris, Ahvenanmaan hallintotuomioistuin/Ålands förvaltningsdomstol
- yksikönjohtaja Markus Lounela, Maaseutuvirasto
- lakiasiaintohtaja Tiina Lapveteläinen, Elin-
tarviketurvallisuusvirasto Evira
- yksikön päällikkö Kari Kivikko, Hämeen ELY-keskus
- lakimies Johanna Korpi, Metsähallitus
- lakimies Marica Twerin, Maa- ja metsätalous-
tuottajain Keskusliitto MTK ry
- hallinto-oikeustuomari Jaana Hemminki, Suomen tuomariliitto ry
- puheenjohtaja Esa Bomström, maaseutuelinkeinojen valituslautakunta
- professori Olli Mäenpää.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— Ahvenanmaan maakunnan hallitus/Ålands
landskapsregering.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että maaseutuelinkeinojen valituslautakunta lakkautetaan ja sen toimivaltaan kuuluvat asiat siirretään yleisten alueellisten hallinto-oikeuksien toimivaltaan kuuluviksi.

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden toimivaltaan keskitettäisiin muutoksenhaut maatilatalouden harjoittamiseen liittyvistä tuista samoin kuin muutoksenhaut maaseudun kehittämiseen myönnettävistä tuista annetun lain ja maatalouden rakennetuista annetun lain nojalla myönnettävistä tuista. Pohjois-Suomen hallinto-oikeuteen keskitettäisiin muutoksenhaut niistä tukiasioista, jotka koskevat porotaloutta ja luontaiselinkeinoja, sekä eräistä kolttalain nojalla ratkaistavista asioista. Ahvenanmaan hallintotuomioistuimien käsittelemiä puolestaan kaikki Ahvenanmaan valtionviraston tekemistä maaseutuelinkeinotuista tehdyt muutoksenhaut.

Muutoksenhaut muista valituslautakunnan toimivaltaan kuuluvista asioista ohjattaisiin valituslautakunnan lakkauttamisen jälkeen alueellisesti toimivaltaisiin hallinto-oikeuksiin. Hallinto-oikeuksissa käsitellään näihin asiaryhmiin rinnastuvia asioita jo voimassa olevan lainsäädännön mukaan.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan tehtäväksi eräitä oikaisuvaatimus- ja valituslupajärjestelmää koskevia muutoksia, jotka ovat tarpeen maaseutuelinkeinojen muutoksenhakujärjestelmän yhdenmukaistamiseksi ja selkiyttämiseksi.

Ehdotetun lain maaseutuelinkeinoasioiden muutoksenhaku-uudistuksen voimaansaattamista ehdotetaan tulevan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun se on hyväksytty ja vahvistettu. Muiden ehdotettujen lakien ehdotetaan tulevan voimaan 1 päivänä syyskuuta 2014.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esitys sisältää kolme periaatteellisesti merkittävää muutosta: maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan lakkauttamisen, oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamisen ja valituslupajärjestelmän laajentamisen. Lakivaliokunta keskittyy lausunnossaan ensisijaisesti näihin, joskin kiinnittää huomiota myös eräisiin esityksen yksityiskohtiin.

Maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan lakkauttaminen

Yleishuomautuksena lakivaliokunta korostaa, että valituslautakunnan lakkauttaminen ei saa heikentää oikeusturvaa eivätkä asioiden käsittelyajat saa pidentyä.

Lakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan valituslautakunnan toiminta on ollut asianmukaista ja ammattitaitoista. Ehdotettu muutoksenhaku hallinto-oikeuteen vastaa kuitenkin ny-

kyistä paremmin tehokkaan ja modernin oikeusturvan vähimmäisvaatimuksia. Valituslautakunnan lakkauttamista ja muutoksenhaun ohjaamista hallinto-oikeuteen voidaan oikeusturvan toimivuuden ja tehokkuuden kannalta pitää perusteltuna.

Lakivaliokunta toteaa, että valituslautakunnan toiminta on ensisijaisesti oikeudellisen harjoituksen käyttämistä ja oikeudellisen arvion kohdistamista asiassa esitettyyn ja hankittuun selvitykseen. Tämän lisäksi lautakunnassa on erityisasiantuntemusta, joka liittyy erityisesti maatalouselinkeinon erityispiirteiden ja tukiasioiden tuntemukseen. Valituslautakuntaan kertyneen erityisasiantuntemuksen jatkuvuutta pyritään takaamaan keskittämällä maatalouselinkeinoja koskevien valitusasioiden käsittely pääasiassa Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen ja osittain Pohjois-Suomen hallinto-oikeuteen sekä Ahvenanmaan hallintotuomioistuimeen. Lakivaliokunta pitää ehdotettua keskittämistä kannatettavana myös sen vuoksi, että näin voidaan

käytännössä taata valituslautakunnan henkilöstön palvelussuhteen jatkuvuus.

Lakivaliokunnan mukaan pidemmällä aikavälillä ei kuitenkaan ole esitettävissä erityisen vahvoja perusteita sille, että yhtä elinkeinoa koskevat lainkäyttöasiat keskitettäisiin käsiteltäväksi yhteen tai muutamaaan hallinto-oikeuteen. Oikeudelliseen ratkaisutoimintaan ja tuomiovallan käyttöön kuuluu olennaisena osana se, että sovellettavaan aineelliseen lainsäädäntöön sisältyy sääntelykohteesta riippuen erilaisia erityispiirteitä. Niiden tuntemus ja huomioon ottaminen kuuluvat tuomarin työn perusteisiin. Lisäksi yleisenä perustuslakiin perustuvana lähtökohtana on, että hallintotuomioistuinten toimivalta on yleinen.

Oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentaminen

Ehdotuksen lähtökohtana on laajentaa oikaisuvaatimuksen käyttöalaa ensi vaiheen oikeusturvakeinona. Lakivaliokunta puoltaa oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamista hallituksen esityksessä esitetyllä tavalla.

Oikaisuvaatimusta edellytettäisiin käytettäväksi asioissa, joissa sillä voidaan saavuttaa lisäarvoa nopeuttamalla oikeusturvan saamista. Tällaisia ovat etenkin massa- ja rutiiniluonteiset asiat, joissa oikaisuvaatimuksella voidaan nopeasti korjata selvät päätöksenteon virheet. Myös sellaisissa asioissa, joissa on syntynyt vakiintunut ratkaisulinja, oikaisuvaatimuksen käyttö on perusteltua.

Sen sijaan oikaisuvaatimusta ei ehdoteta otettavaksi käyttöön kiireellisissä asioissa, joita ovat muun muassa turvaamistoimet ja hallintopakko. Koska oikaisuvaatimusmenettely todennäköisesti hidastaisi näissä asioissa pääsyä tuomioistuimeen, rajausta voidaan lakivaliokunnan mukaan pitää perusteltuna. Sama koskee asioita, joissa on runsaasti asianosaisia, joiden intressit ja oikeudet voivat olla ristiriidassa keskenään. Oikaisuvaatimus ei luonteeltaan myöskään kovin hyvin sovi vaikeiden oikeuskysymysten ratkaisemiseen.

Valituslupajärjestelmän laajentaminen

Ehdotuksen mukaan muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäisi valituslupan myöntämistä nykyistä useammassa asiaryhmissä. Etenkin tuen myöntämistä koskevat päätökset ja massaluonteiset päätökset kuuluisivat valituslupajärjestelmän piiriin. Näissä asioissa olisi toisaalta pakollinen oikaisuvaatimusjärjestelmä ennen muutoksenhakua hallinto-oikeuteen. Korkeimmalla hallinto-oikeudella on velvollisuus myöntää valituslupa, jos lupaedellytykset ovat olemassa. Näin erityisesti oikeudellisesti ongelmalliset tuen myöntämiseen liittyvät kysymykset voidaan saattaa korkeimman hallinto-oikeuden arvioitaviksi.

Oikeusturvan kannalta tavallista vaativampia asiaryhmiä ovat etenkin takaisinperintää, maksatuksen keskeyttämistä ja hallintopakkoa koskevat asiat. Näissä asiaryhmissä muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei ehdotuksen mukaan edellyttäisi valituslupaa. Myös tätä linjausta voidaan pitää oikeusturvan kannalta perusteltuna.

Saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta katsoo, että ehdotuksen mukaiset muutoksenhakujärjestelyt voidaan arvioida sillä tavoin asianmukaisiksi ja riittäviksi, että ehdotetuissa asiaryhmissä voidaan ottaa käyttöön valituslupajärjestelmä.

Eräitä yksityiskohtaisia huomioita

Lakivaliokunnan näkemyksen mukaan hallituksen esityksen 23. lakiehdotuksen (laki kasvinterveyden suojelemisesta annetun lain 34 ja 35 §:n muuttamisesta) suhde kasvinterveyden suojelemisesta annetun lain muuhun sääntelyyn on eräiltä osin ongelmallinen. Tämä johtuu siitä, että kasvinterveyden suojelemisesta annetun lain 11 §:n mukaisiin torjuntapäätöksiin haetaan oikaisua päätöksen tehneeltä viranomaiselta ja kyseisiä päätöksiä voidaan tehostaa uhkasakolla ja teettämisuhalla. Toisaalta ehdotuksen mukaan uhkasakkoa ja teettämisuhkaa koskevista päätöksistä ei kuitenkaan haeta oikaisua päätöksen tehneeltä viranomaiselta vaan valitetaan suoraan hallinto-oikeuteen. Jos myös 11 §:n mukai-

siin päätöksiin haettaisiin muutosta ilman oikaisuvaatimusmenettelyä ja valituslupaa, muutoksenhakutiet eivät eriytyisi.

Lakivaliokunnan mukaan ei ole tarkoituksenmukaista, että päävelvoitetta ja uhkaa koskeviin päätöksiin haettaisiin muutosta eri teitä. Lisäksi lain 11 §:ssä tarkoitetuille velvoittaville päätöksille valitus suoraan hallinto-oikeuteen olisi muutoinkin luonteva muutoksenhakutie.

Tämän vuoksi lakivaliokunta esittää maa- ja metsätalousvaliokunnalle, että kasvinterveyden suojelemisesta annetun lain 34 §:n 1 momentissa viitattaisiin myös lain 11 §:ään. Kyseinen momentti kuuluisi siten seuraavasti:

"Edellä 11 §:ssä ja 6 luvussa tarkoitettuun päätökseen sekä Elintarviketurvallisuusviraston päätökseen perusteettoman edun palautuksesta saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään."

Vastaava muutos tulisi tehdä myös saman pykälän 5 momenttiin seuraavasti:

"Hallinto-oikeuden päätökseen asiassa, joka koskee 11 §:ssä tai 6 luvussa tarkoitettua päätöstä taikka Elintarviketurvalisuusviraston päätöstä perusteettoman edun palautuksesta, saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallinto-oikeuden muuhun päätökseen saa hakea muutosta vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan."

Vastaava tilanne on hallituksen esityksen 8. lakiehdotuksessa hukkakauran torjunnasta annetun lain muutoksenhakusäännöksen osalta. Lakivaliokunnan mukaan lakiehdotuksen 22 §:n 1—3 momentteihin tulisi kaikkiin lisätä viittaus kyseisen lain 6 §:ään.

Saadun selvityksen mukaan hallituksen esityksen 19. lakiehdotuksessa ELY-keskuksen

mainitseminen riistavahinkolain 47 §:n 2 momentissa on tarpeetonta, koska ELY-keskuksille ei ole riistavahinkolaissa säädetty tehtäviä, joissa se olisi ensiasteen päätöksentekoviranomainen. Tämän vuoksi lakivaliokunta esittää, että ELY-keskus poistetaan momentista. Tämän myötä momentissa käytetty ilmaisu "hallintopäätös", jolla pyrittiin tekemään ero ELY-keskuksen oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen ja sen muussa asiassa antamaan hallintopäätökseen, käy tarpeettomaksi. Sana "hallintopäätös" tulee siten korvata sanalla "päätös". Esitykseen sisältyvä 19. lakiehdotuksen 47 §:n 2 momentti kuuluisi siten seuraavasti:

"(Poist.) Suomen metsäkeskuksen, Maaseutuviraston ja Valtiokonttorin päätökseen saa vaatia oikaisua päätöksen tehneeltä viranomaiselta siten kuin hallintolaissa säädetään."

Selvyyden vuoksi lakivaliokunta toteaa, että maatalouden tukien toimeenpanosta annetun lain 54 §:n muuttamisesta annetun lain (2. lakiehdotus) 2 momentissa käytetty sana "hallintopäätös" tarkoittaa ELY-keskuksen ensiasteena tekemää hallintopäätöstä eikä oikaisuvaatimuksen johdosta annettua päätöstä.

Hallituksen esityksen mukaan 1. lakiehdotus tulisi voimaan mahdollisimman pian ja muut hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset tulisivat voimaan 1.9.2014. Lakivaliokunnan mukaan 1. lakiehdotuksen voimaantulo tulisi kuitenkin kytkeä samaan ajankohtaan kuin muiden lainsäädäntömuutosten voimaantulo, koska siinä säädettäisiin muun ohella maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan virkojen lakkaamisesta ja tarkoitus on, että lautakunta toimii uuden järjestelmän käyttöön ottoon asti.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta esittää,

että maa- ja metsätalousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 7 päivänä marraskuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Anne Holmlund /kok	Arto Pirttilahti /kesk
vpj.	Stefan Wallin /r	Kari Tolvanen /kok
jäs.	James Hirvisaari /m11	Ari Torniainen /kesk
	Arja Juvonen /ps	Kaj Turunen /ps
	Suna Kymäläinen /sd	Peter Östman /kd
	Aino-Kaisa Pekonen /vas	vjäs. Raimo Piirainen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen.