

LAUSUNTO

26.11.2020

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Lainsäädäntöneuvos Anna-Stiina Tarkka

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Oikeusministeriön lausunto maa- ja metsätalousvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle eräiden maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan lakien muutoksenhakusäännösten muuttamisesta

Kaikki esitykseen sisältyvät lakiehdotukset noudattavat oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019; HOL) mukaista linjausta siitä, että muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää jatkossa aina valituslupaa. Esitykseen sisältyviä muutoksenhakusäännösten viittauksia on tarkistettu ja yhdenmukaistettu siten, että ero informatiivisten ja aineellisten viittausten osalta on aikaisempaa selkeämpi.

Oikeusministeriö toteaa, että esityksen säännökset ovat melko teknisiä mutta erittäin tärkeitä, koska ne toteuttavat perustuslain 21 §:ssä säädettyä oikeutta muutoksenhakuun. Oikeusturvan ollessa kyseessä säännösten on oltava huolellisesti ja yksiselitteisesti muotoiltuja. Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan tulevasta kokonaisuudistuksesta huolimatta nyt säädettävien ja sovellettavaksi tulevien muutoksenhakusäännösten on oltava selkeitä ja täsmällisiä.

Oikeusministeriö kiinnitti esitysluonnoksesta 21.1.2020 antamassaan lausunnossa yleisesti huomiota runsasiin päällekkäisyyksiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säännösten kanssa. Informatiivisten ja aineellisten viittausten käyttö ja muotoilu olivat ehdotuksissa paikka paikoin epätasällista. Lisäksi muutoksenhakusäännöksiä oli erityislaeissa muotoiltu keskenään epäyhtenäisellä tavalla ja säännöksissä oli esimerkiksi tarpeettomasti lueteltu ne viranomaiset, joiden päätöksistä saa valittaa. Esitysluonnoksessa tehtyjä, yleislain sääntelystä poikkeavia ratkaisuja ei ollut perusteltu, jolloin niiden tarpeellisuutta ei ollut mahdollista arvioida. Oikeusministeriö toteaa, että sen lausunto on otettu esityksen jatkovalmistelussa hyvin huomioon, mutta joitakin huomautuksia esityksestä voidaan vielä tehdä.

Esityksen 3. ja 5. LE:ssa (L poronhoitolain 44 ja 45 §:n muuttamisesta ja L kolttalain muuttamisesta) säädetään siitä, että valituksen voisi tehdä lainvastaisuusperusteella. Tästä on säännös myös yleislaissa, HOL 13 §:n 1 momentissa. Oikeusministeriö jättää valiokunnan harkintaan sen arvioimisen,

olisiko yleislain kanssa päällekkäinen sääntely syytää poistaa tarpeettomana ehdotetuista säännöksistä. Tällainen sääntely voi johtaa tahattomiin poikkeamisiin yleislaista.

Oikeusministeriö toteaa, että **esityksen 2. ja 25. LE:ssä** ehdotettujen valituskieltojen (L luopumiseläkelain 23 §:n muuttamisesta ja L porotaloutta kohdanneiden vahinkojen korvaamisesta annetun lain 14 a §:n muuttamisesta), joihin oikeusministeriö on jo lausunnossaan kiinnittänyt huomiota, voimassaoloa esitetään jatkettavaksi. Niitä voisi olla syytä arvioida perustuslakivaliokunnan käytännön valossa viimeistään tuon esityksessäkin mainitun kokonaisuudistuksen yhteydessä. Voimassa olevassa laissa säädettyjen valituskieltojen asianmukaisuutta ei ole tämän esityksen yhteydessä ollut niiden sisältöä ja tarpeellisuutta kuvaavien perustelujen puuttumisen vuoksi mahdollista arvioida. Muutoksenhakujärjestelmää tulisi kuitenkin arvioida kokonaisuutena. Arviointiin vaikuttaa muun ohella se, että nykyisin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain pääsäännön mukaan valittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää valituslupaa.

Esityksen 2., 4. ja 16. lakiehdotuksessa (L luopumiseläkelain 23 §:n muuttamisesta, L maatalousyrittäjien luopumistuesta annetun lain 37 §:n muuttamisesta ja L maatalouden harjoittamisesta luopumisen tulemisesta annetun lain 57 §:n muuttamisesta) ei ole otettu huomioon oikeusministeriön esitysluonnoksesta esittämiä huomioita. Ehdotetuissa säännöksissä viitataan edelleen kahteen lakiin, mutta näiden lakien keskinäinen suhde ei ilmene viittauksesta. Luopumiseläkelain 23 §:n muuttamisesta annetun lain mukaan säädettäisiin, että eläkelaitoksen päätökseen saa hakea muutosta siten kuin työntekijän eläkelaisa (395/2006) ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään. Tällainen muotoilu jättää epäselväksi ensinnäkin, miltä osin on tarkoitus soveltaa ensin mainittua ja miltä osin jälkimmäistä lakia. Epäselväksi jää myös, miltä osin viittaukset ovat aineellisia tai informatiivisia. Perustelujen mukaan lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa sovelletaan työeläkeasioiden muutoksenhakumenettelyyn siltä osin kuin menettelystä ei ole työeläkelainsäädännössä erityissäännöksiä tai täydentävästi työntekijän eläkelain säännösten rinnalla (samoin 4. LE:n säännös ja perustelut sekä 16. LE:n säännös ja perustelut). Tämä perusteluissa kuvattu tarkoitus ei ilmene pykälien ehdotetuista sanamuodoista. Jos on tarkoitus säätää aineellisesti perusteluissa kuvatun sisältöisesti, voitaisiin kyseiset säännökset oikeusministeriön käsityksen mukaan kirjoittaa esimerkiksi seuraavaan tapaan:

Ehdotus (2. LE): Muutoksenhaussa [tässä laissa tarkoitettuun] eläkelaitoksen päätökseen sovelletaan, mitä työntekijän eläkelaisa (395/2006) säädetään. Muutoin muutoksenhaussa hallintotuomioistuimeen sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään.

Esityksen 5. LE:ssä (51.3 §) säädetään 30 päivän valitusajasta, joka vastaa yleislaissa säädettyä (HOL 13.2 §). Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että ”tiedottaminen” on eri asia kuin ”tiedoksi antaminen”. Oikeusministeriö jättää valiokunnan harkintaan, olisiko virke syytä poistaa tarpeettomana.

Esityksen 7. LE:ssä säädetään muun ohella metsäkeskuksen valitusoikeudesta. Oikeusministeriö toteaa, että oikeus hakea muutosta eli *valitusoikeus* ei ole sidottu valituslupaedellytykseen. Esityksen muotoilu voi antaa ymmärtää, että metsäkeskuksella olisi oikeus hakea valituslupaa mutta ei kuitenkaan varsinaisesti valittaa, eikä tätä varmasti ole tarkoitettu. Sama huomio koskee 32. lakiehdotusta (L metsätuhojen torjunnasta annetun lain 27 §:n muuttamisesta). Oikeusministeriö ehdottaa, että

sanat ”valittaa” ja ”hakea valituslupaa” muutettaisiin muotoiluksi ”valitusoikeudesta”, jolloin momentti kuuluisi seuraavasti:

Ehdotus (7. LE 23.2): Metsäkeskuksella on valitusoikeus Ruokaviraston tämän lain nojalla tekemästä päätöksestä, jos Ruokaviraston päätös poikkeaa metsäkeskuksen esityksestä. Metsäkeskuksella on myös valitusoikeus hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla hallinto-oikeus on muuttanut Ruokaviraston päätöstä taikka kumonnut sen.

Esityksen 21. LE:ssa (L tulvariskien hallinnasta annetun lain muuttamisesta) säädetään kuulemisesta kirjallisesti tai sähköisesti. Säännös on päällekkäinen hallintolain 34 §:n ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 9 §:n kanssa. Oikeusministeriö ehdottaa, että sanat ”kirjallisesti tai sähköisesti” poistettaisiin säännöksestä tarpeettomana. Ehdotuksen 22 §:n 3 momentissa vaikuttaisi olevan pieni kirjoitusvirhe (tulisi olla muutoksenhakuun koskevasta päätöksestä).

Esityksen 42. LE:n (Laki Metsähallituksesta annetun lain muuttamisesta) osalta oikeusministeriö toteaa, että ehdotusta on jatkovalmistelussa kehitetty, mutta toistaa joitakin jo esitysluonnoksesta esittämiään näkökohtia. Ehdotetun 21 §:n 4 momentti vaikuttaisi olevan päällekkäinen yleissääntelyn kanssa ja näin ollen kokonaan tarpeeton. Ehdotuksen mukaan ”Toimivaltainen on se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä päätöksen kohteena oleva alue tai sen enin osa sijaitsee. Ellei tätä perustetta voida käyttää, toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyy oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaisesti.” HOL 10 §:n 3 momentin mukaan toimivaltainen hallinto-oikeus muutoksenhaussa valtakunnallisen viranomaisen päätöksestä kiinteistöä tai aluetta koskevassa asiassa on se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä pääosa kiinteistöstä tai alueesta sijaitsee. Oikeusministeriö jättää valiokunnan harkintaan, olisiko momentti syytä poistaa tarpeettomana.

Lisäksi epäselväksi jää, mihin kaikkiin päätöksiin ehdotetun 21 §:n 5 momentissa viitataan 2 momentin koskiessa oikaisuvaatimusmenettelyn soveltamista 18 §:n 3 momentissa tarkoitettuun päätökseen ja 3 momentin ollessa informatiivinen viittaus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin. Onko tarkoituksena säätää 18 §:n 3 momentissa tarkoitettua hallintopäätöksen ja kaikkien valituksen kohteena olevien päätösten täytäntöönpanosta muutoksenhausta huolimatta? Alla on muotoiluehdotus sillä varauksella, että säännöksen tarkoitus (ja voimassa oleva laki) on tässä ymmärretty oikein.

Ehdotus (42. LE, 21.5): Muu kuin edellä 1 momentissa tarkoitettu päätös voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, ellei muutoksenhakuviranomainen toisin määrää.

Esityksen 46. LE:ssa säädetään erikseen aineellinen viittaus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin kasvilajikelautakunnan päätöksistä. Vaikuttaisi kuitenkin siltä, että kasvilajikelautakunta tekee hallintopäätöksiä, jotka kuuluvat yleislain soveltamisalaan muutoinkin. Siksi oikeusministeriö jättää valiokunnan harkintaan, olisiko 1 momenttia pidettävä riittävänä ja 2 momentti syytä poistaa esityksestä tarpeettomana.