

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 39/2013 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 perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitussihteeri Jarno Virta, maa- ja metsätalousministeriö
- lainsäädäntösihteeri Eeva Attila, oikeusministeriö
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— oikeustieteen tohtori Mikael Koillinen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että maaseutuelinkeinojen valituslautakunta lakkautetaan ja sen toimivaltaan kuuluvat asiat siirretään yleisten alueellisten hallinto-oikeuksien toimivaltaan kuuluviksi. Eräisiin tukiasioihin liittyvät muutokset ehdotetaan kuitenkin keskitettäväksi Hämeenlinnan hallinto-oikeuden ja Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden toimivaltaan.

Esityksessä ehdotetaan myös tehtäviksi eräitä oikaisuvaatimus- ja valituslupajärjestelmää koskevia muutoksia, jotka ovat tarpeen maaseutuelinkeinojen muutoksenhakujärjestelmän yhdenmukaistamiseksi ja selkiyttämiseksi.

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

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotusten muutoksenhakuoikeuteen liittyviä säännöksiä arvioidaan perustuslain oikeusturvaa koskevan 21 §:n ja erityisesti perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 32/2012 vp valossa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Oikaisuvaatimusmenettelyn ja valitusluvan käyttöalan laajentaminen

Esityksessä ehdotetaan merkittäviä hallinto-oikeusvaihetta edeltävän oikaisuvaatimusmenettelyn laajennuksia. Samalla ehdotetaan laajennettavaksi myös valitusluvanvaraista jatko-muutoksenhakua korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Sääntely on merkityksellistä perustuslain 21 §:n kannalta. Perustuslakivaliokunta on arvioinut hallinto-oikeudellista valituslupajärjestelmää ja muutoksenhakumenettelyn kokonaisuutta yleisemminkin lausunnossaan PeVL 32/2012 vp. Valiokunta piti tuolloin tarpeellisenä tarkistaa aiempaa kantaansa valituslupajärjestelmän poikkeuksellisuudesta. Hallinto-oikeudellista muutoksenhakujärjestelmää on nykyisin syytä arvioida kokonaisuutena, josta valitusmahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen muodostaa yhden osan. Valiokunta kiinnitti lausunnossaan huomiota hallintoasioiden käsittelyssä ja muutoksenhakujärjestelmässä tapahtuneeseen kehitykseen sekä erityisesti oikaisuvaatimusmenettelyn merkitykseen eräänlaisena muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena.

Mainitussa lausunnossaan perustuslakivaliokunta katsoi, että valituslupajärjestelmään ja sen laajentamiseen ei enää ole perusteita suhtautua lähtökohtaisen pidättyvästi. Sen sijaan valituslupajärjestelmän hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta on muutoin syytä kussakin tapauksessa arvioida valiokunnan aiemman käytännön pohjalta. Perustuslain 21 §:n kannalta asiaa tarkasteltaessa keskeistä on siten varmistua siitä, että muutoksenhakujärjestelmä kokonaisuutena turvaa sekä oikeusturvan saatavuuden ja riittävyyden että asian käsittelyn niin joutuisasti kuin se on oikeusturvavaatimuksen valossa mahdollista. Järjestelmän soveltamisen tulisikin kaikissa asiaryhmissä perustua yhtenäiseen ja johdonmukaiseen arvioon perustellun oikeussuojan tarpeesta. Tällöin on tarkasteltava etenkin sitä, turvaavatko korkeinta hallinto-oikeutta edeltävät

muutoksenhakujärjestelyt kyseisessä asiaryhmässä asian laadun ja merkittävyyden edellyttämät oikeusturvatakeet. Merkitystä on myös sillä, riittääkö korkeimman hallinto-oikeuden velvollisuus tai mahdollisuus valitusluvan myöntämiseen laissa säädettyjen perusteiden täytyessä turvaamaan oikeusturvan saatavuuden kyseisessä asiaryhmässä. Myönteisissä tapauksissa valituslupajärjestelmän soveltaminen on perustuslain 21 §:n valossa yleensä perusteltua.

Valiokunta katsoi myös, että valituslupajärjestelmän käytön laajeneminen merkitsee tietynlaisista muutosta korkeimman hallinto-oikeuden rooliin ylittä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa käyttävänä tuomioistuimena. Valiokunnan mielestä valtioneuvoston piirissä oli tarpeen ennakkoluulottomasti arvioida mahdollisuutta edelleen kehittää korkeimman hallinto-oikeuden roolia hallintolainkäyttöä ylimmän asteen linjaratkaisuin ohjaavan tuomioistuimen suuntaan. Tämä edellytti valiokunnan mielestä kuitenkin osaltaan myös korkeinta hallinto-oikeutta edeltävän muutoksenhakujärjestelmän kehittämistä johdonmukaisesti.

Perustuslakivaliokunta toteaa ensinnäkin, että valtioneuvoston piirissä on käynnissä yleinen hanke oikaisuvaatimus- ja valituslupajärjestelmän laajentamiseksi. Hankkeen keskeisenä tavoitteena on kehittää sääntelyä nykyistä yhtenäisempään suuntaan niin, että muutoksenhakukeinot vastaavat perusteltua oikeussuojan tarvetta eri asiaryhmissä. Nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen perustelujen (HE 121/2013 vp, s. 31/I) mukaan oikaisuvaatimuksen ja valitusluvan sopivuutta on esitystä valmisteltaessa arvioitu samoin perustein kuin yleisessä hankkeessa. Oikaisuvaatimusmenettelyn soveltuvuutta asiaryhmiin arvioitaessa on esityksen perustelujen mukaan otettu huomioon se, miten järjestelmä soveltuu kyseessä olevan ratkaisutoiminnan luonteeseen. Näitä seikkoja on lisäksi perusteluissa selostettu tarkemmin. Arvioitaessa sitä, voidaanko asiaryhmässä säätää valitusluvanvaraisesta jatkomuutoksenhausta korkeimpaan hallinto-oikeuteen, huomiota on kiinnitetty perus-

tuslakivaliokunnan edellä mainitun lausunnon mukaisesti erityisesti edeltävien oikeussuojakeinojen riittävyteen sekä asian oikeudelliseen laatuun (ks. HE 121/2013 vp, s. 31—32).

Perustuslakivaliokunta pitää hallituksen esityksessä mainittuja kriteerejä lähtökohtaisesti perusteltuina. Hallituksen esityksen perusteluisa (HE 121/2013 vp, s. 32—36) on näiden kriteerien pohjalta käyty yksityiskohtaisesti läpi lakiehdotuksiin sisältyvät lukuisat muutoksenhakumenettelyt. Menettelyt vaikuttavat ainakin pääosin asianmukaisilta. Perustuslakivaliokunta tulee arvioimaan hallinto-oikeudellisen muutoksenhakujärjestelmän kokonaisuutta sekä oikaisuvaatimusmenettelyyn ja valituslupajärjestelmään liittyviä yksityiskohtia tarkemmin edellä mainitun kokonaisuudistuksen käsittelyn yhteydessä.

Muutoksenhakukielto

Porotaloutta kohdanneiden vahinkojen korvaamisesta annetun lain muuttamista koskevan lakiehdotuksen (12. lakiehdotus) 14 a §:n 1 momentin perusteella valtioneuvoston sekä maa- ja metsätalousministeriön lain 5 §:ssä tarkoitettuun päätökseen ei saa vaatia oikaisua eikä hakea muutosta valittamalla. Mainitussa pykälässä tarkoitettut päätökset koskevat korvauksen maksamisen edellytyksenä olevan tuhon toteamista. Muutoksenhakukiellon kohteina olevat maa- ja metsätalousministeriön ja valtioneuvoston päätökset tutkimuslaitosten käyttämisestä eivät kohdistu yksityiseen, eivätkä niitä koskevat valituskiellot siten ole perustuslain kannalta ongelmallisia. Sen sijaan 5 §:n 4 momentin mukainen valtioneuvoston päätös, jolla todetaan olosuhteiden muuttuminen korvaukseen oikeuttavaksi tuhoksi voi kohdistua yksityiseen. Näin on etenkin sen vuoksi, että korvausta voidaan lain 11 §:n nojalla hakea vasta sen jälkeen, kun tuho on valtioneuvoston päätöksellä todettu.

Sääntely on merkityksellistä perustuslain 21 §:n 1 momentin sen säännöksen kannalta, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäytönelimen käsiteltäväksi.

Viranomaisen päätöstä voidaan perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla pitää yksilön oikeutta tai velvollisuutta koskevana silloin, kun lainsäädännössä on riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntyemiselle yksilön ja julkisen vallan välille. Selkein tällainen peruste on ns. subjektiivinen oikeus, jolloin viranomaisen on myönnettävä tai toteutettava oikeus lainsäädännöstä ilmenevien edellytysten täytyessä. Myös säännökset tätä harkinnanvaraisempienkin oikeuksien tai etuuksien myöntämisedellytyksistä voivat sinänsä muodostaa riittävän täsmällisen perustan oikeutena pidettävän suhteen syntyemiselle (ks. esim. PeVL 32/2012 vp, s. 4/II, PeVL 51/2010 vp, PeVL 16/2000 vp, s. 4). Tällaista perustetta ei kuitenkaan yleensä synny, jos etuuden tai palvelun saaminen riippuu kokonaan viranomaisen harkinnasta, käytettävissä olevista määrärahoista tai esimerkiksi suunnitelmista (PeVL 63/2010 vp, s. 2/II, PeVL 16/2000 vp, s. 4/II). Tällöinkin voi tosin olla aiheellista avata valitusmahdollisuus muun muassa viranomaistoiminnan asianmukaisuuden ja muun tasapuolisuuden valvomiseksi (PeVL 10/2009 vp, s. 4/II, PeVL 46/2002 vp, s. 9/II).

Porotalouden harjoittajalle myönnettävän korvauksen edellytyksenä on mainitun lain 4 §:n 2 momentin perusteella se, että tarkoitukseen on osoitettu määräraha maatilatalouden kehittämisrahaston vuotuisessa käyttösuunnitelmassa taikka määräraha tai myöntämisvaltuus valtion talousarviossa. Korvauksen myöntäminen on siten sidoksissa määrärahoihin ja on harkinnanvarainen toimenpide. Ehdotettu valituskielto ei siksi ole suoranaisesti ongelmallinen perustuslain 21 §:n 1 momentin näkökulmasta (ks. PeVL 63/2010 vp, s. 2/II). Lisäperusteena valituskielto voidaan tässä tapauksessa esittää myös se, että valtioneuvoston päätöksenteko asiassa ainakin osin perustuu tieteellisen tutkimuslaitoksen selvitykseen tuhon laajuudesta (vrt. PeVL 15/2009 vp, s. 3/I). Toisaalta on todettava, että mahdollisuus korvaushakemuksen saamiseen viranomaisen käsiteltäväksi ja tämän tekemästä päätöksestä valittaminen estyisivät ennakkollisesti jo valtioneuvoston kielteisen päätöksen

johdosta myös niissä tilanteissa, joissa määrärahoja olisi käytettävissä. Toisin kuin esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (HE 121/2013 vp, s. 52/II) on esitetty, tuhojen selvittämisen asianmukaisuutta ei näissä tapauksissa päästäisi tuomioistuimessa käsittelemään lainkaan. Asiallisesti ottaen kysymys on siis siitä, että valitusmahdollisuus olisi tarpeen viranomaistoiminnan asianmukaisuuden varmistamiseksi. Tämän

vuoksi valituskiellon poistamista tältä osin on syytä vakavasti harkita.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 27 päivänä marraskuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Johannes Koskinen /sd
vpj. Outi Mäkelä /kok
jäs. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /vihr
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd

Pia Kauma /kok
Kimmo Kivelä /ps
Anna Kontula /vas
Elisabeth Naucclér /r
Vesa-Matti Saarakkala /ps
Anu Urpalainen /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.