



Työ- ja elinkeinoministeriölle

Viite: TEM/1170/03.01.01/2017

LAUSUNTO MATKAPAKETTIDIREKTIIVIN TÄYTÄNTÖÖNPANOON LIITTYVÄSTÄ LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt lausuntoa otsikossa mainitusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Lomakauteen sijoittuvan lausuntoajan johdosta oikeusministeriöllä ei ole mahdollisuutta lausua seikoista, jotka koskevat esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä. Muilta osin oikeusministeriö lausuu luonnoksesta seuraavan.

1. Matkustajansuojaan liittyviä seikkoja

Esityksen 1. lakiehdotuksen soveltamisalaan ehdotetaan kuuluvan eräissä tapauksissa myös lentokuljetusten tarjoajat siitä riippumatta, tarjoavatko nämä matkapalveluyhdistelmistä annettavan lain soveltamisalaan kuuluvia matkapalvelujen yhdistelmiä. Oikeusministeriö pitää ratkaisua matkustajansuojan näkökulmasta perusteltuna, mutta kiinnittää huomiota siitä, että lain soveltamisala ja sen myötä velvollisuus maksukyvyttömyysvaakuden asettamiseen vaikuttaisi olevan suppeampi kuin voimassa olevan valmismatkaliikelain (939/2008) mukaan ilman, että syyt tähän selvitetään perusteluissa. Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että momentin perustelujen mukaan soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät tilauslennot. Oikeusministeriön käsityksen mukaan ehdotettu soveltamisalarajaus ei käy ilmi itse säädöstekstistä. Jos tällaista voimassa olevasta laista poikkeavaa, matkustajansuojaa heikentävää ratkaisua pidetään pe-

rusteltuna, sen tulisi käydä ilmi momentin säännöksestä. Hallituksen esityksessä tulisi myös selvittää, miksi tällaista heikennystä pidetään perusteltuna esittää.

2. Muutoksenhaku

Yleistä

Hallintolainkäyttölain (586/1996) 4 ja 5 §:n mukaan valittaa saa hallintoasiassa tehdystä päätöksestä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Päätöksenteosta on erotettava viranomaisen niin sanottu tosiasiallinen toiminta. Tosiasialliset hallintotoimet ovat sellaisia viranomaisen suoritetaviksi luonnehdittavia toimenpiteitä, joista ei tehdä valituskelpoista hallintopäätöstä ja joihin ei siten ole mahdollista hakea muutosta (ks. tarkemmin Lainkirjoittajan opas, osa 4.2).

Esityksen 1. lakiehdotuksesta ei kaikilta osin selvästi ilmene, missä asioissa on tarkoitettu tehtävän valituskelpoisia hallintopäätöksiä. Esimerkiksi ehdotetut 7 ja 11 § vaikuttavat sanamuotonsa perusteella yleiseltä toimintaohjeelta, mutta pykälän yksityiskohtaisten perustelujen tai muun sääntelyn perusteella kysymyksessä vaikuttaisi olevan toimivaltasäännös hallintopäätöksen tekemiseen (ks. jäljempänä kohta Täytäntöönpano). Lisäksi muutoksenhakua koskevan 29 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan valituslupasääntelyn piiriin kuuluisivat viranomaisen kehotukset liittyen ilmoitusvelvollisuuteen ja selvitysten antamiseen. Viranomaisen kehotukset eivät ole valituskelpoisia päätöksiä. Säännösten sanamuotojen ja perustelujen täsmällisyyteen tulisi kiinnittää huomiota esityksen jatkovalmistelussa.

Oikaisuvaatimus ja valituslupa

Oikeusministeriö suosittaa oikaisuvaatimusmenettelyn säätämistä valittamisen pakolliseksi esivaiheeksi ja valituslupan käyttöä jatkomuutoksenhaussa aina, kun se on asian käsittelyn ja muutoksenhakijan oikeusturvan kannalta perusteltua. Korkeimman hallinto-oikeuden roolia kehitetään ohjaavia linjaratkaisuja antavan ennakkopäätöstuomioistuimen suuntaan. Oikaisuvaatimuksen käyttäminen muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena puoltaa osaltaan valituslupajärjestelmää. (Ks. tarkemmin Lainkirjoittajan opas, osa 12.13.2).

Esityksen 2. lakiehdotus vastaa oikeusministeriön näkemystä muutoksenhaun asianmukaisesta järjestämisestä.

Esityksen 1. lakiehdotuksessa ehdotetaan suoraa valitusoikeutta hallinto-oikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen rekisteristä poistamista (19 §) ja elinkeinonharjoittamisen kieltämistä (24 ja 25 §) koskevissa asioissa. Valitusoikeutta hallinto-oikeuteen ilman edeltävää oi-

kaisuvaatimusvaihetta on perusteltu tarpeella käsitellä kyseiset asiat viivytyksettä. Oikeusministeriö pitää ratkaisua hyväksyttävänä.

Hallituksen esityksen 230/2014 vp mukaan valituslupa tulee lisätä kaikkiin sellaisiin asioihin, joihin se soveltuu. Perustuslakivaliokunta on edellä mainittuun hallituksen esitykseen antamassaan lausunnossa (PeVL 55/2014 vp) katsonut, että asian laatu tai merkittävyys eivät välttämättä edellytä esimerkiksi kaikissa elinkeinotoimintaa rajoittavissa valvonta-asioissakaan pääsyä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa. Oikeusministeriö esittää valituslupan käyttöönottoa muutoksenhaussa kaikkiin ehdotettujen lakien mukaisiin päätöksiin.

Valituslupamenettelyn käyttöalan laajentamiseen liittyy myös oikeusministeriössä valmisteltavana oleva laki oikeudenkäynniksi hallintoasioissa. Voimaan tullessaan laki kumoaisi hallintolainkäyttölain (586/1996). Laki-esityksessä ehdotetaan muun muassa valituslupamenettelyn muuttamista pääsäännöksi haettaessa muutosta hallinto-oikeuden päätökseen. Oikeusministeriö on pyytänyt ministeriöitä ryhtymään tarvittaviin päivittämissä toimiin omaan hallinnonalaansa kuuluvan lainsäädännön osalta mahdollisimman pian. Lisäksi oikeusministeriö on pyytänyt ministeriöitä kiinnittämään huomiota siihen, että viittauksen muuttaminen yleislain valituslupaa-säännökseen johtaa siihen, että kyseisessä asiassa edellytettäisiin valituslupaa.

Täytäntöönpano

Esityksen 1. lakiehdotuksen 7 § vakuuden hyväksyttävyydestä vaikuttaisi sisältävän yleisen säännöksen siitä, milloin takaus, muu vakuutussitoumus tai vakuus on hyväksyttävissä vakuudeksi. Säännöksestä ei ilmene, että vakuuden hyväksymisestä päättäminen ehdotettaisiin kuuluvaksi Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivaltaan. Se ilmenisi säännöksen yksityiskohtaisista perusteluista ja ehdotetun 4 §:n 5 momentin säännöksestä. Mainittu toimivaltasäännös pitäisi siirtää 7 §:ään, jotta 29 §:n 4 momentissa voitaisiin säätää Kilpailu- ja kuluttajaviraston 7 §:n nojalla antaman päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta.

Ehdotetussa 29 §:n 4 momentissa säädettäisiin myös vakuuden käyttämisestä koskevan 11 §:n täytäntöönpantavuudesta. Säännöksen mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi käyttää vakuutta, kun se on todennut matkapalveluyhdistelmien tarjoajan maksukyvyttömäksi. Säännöksestä ei ilmene, onko Kilpailu- ja kuluttajaviraston tarkoitettu tekevän erillisen päätöksen vakuuden käyttämisestä, vai tarkoitetaanko täytäntöönpantavalla päätöksellä Kilpailu- ja kuluttajaviraston ratkaisua matkapalveluyhdistelmien tarjoajan maksukyvyttömyydestä. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan virasto tekee päätöksen maksukyvyttömyydestä. Oikeusministeriö katsoo edellä mainitun perusteella, että ehdotettua 11 §:ää ja sen

otsikointia tulee muuttaa sen täsmentämiseksi, minkä päätöksen täytäntöönpanosta on tarkoitus säätää.

3. Henkilötietojen rekisteröinti

Esityksen 1. lakiehdotuksen 15 §:n mukaan Kilpailu- ja kuluttavirasto pitäisi rekisteriä vakuudenasettamisvelvollisista. Rekisteriin merkittäisiin myös henkilötietoja, joten kyse on henkilörekisteristä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että rekisteriin talletettujen henkilötietojen käyttötarkoitus eli se, mihin tehtäviinsä rekisterinpitäjä voi niitä käyttää, kuuluu perustuslain 10 §:n edellyttämiin lailla säänneltäviin asioihin. Vakuudenasettamisvelvollisista pidettävän rekisterin käyttötarkoitus jää ehdotuksessa avoimeksi. Asia voitaisiin ilmaista ehdotetun lain 15 §:ssä esimerkiksi seuraavasti: "Kilpailu- ja kuluttajavirasto pitää tässä laissa säädettyjen tehtäviensä suorittamiseksi rekisteriä matkapalveluyhdistelmien tarjoajista, joiden . . ."

4. Rangaistussäännökset

Esityksen 1. lakiehdotuksen 28 §:ssä on viittaussäännös rikoslain 33 luvun 3 a §:ään. Perustelujen mukaan pykälässä säädetään rangaistus 3, 4 ja 14 §:n rikkomiseen liittyvistä teoista. Viittaussäännöksen lisäksi myös rikoslain mainittua säännöstä tulisi asiallisesti muuttaa. Esitykseen ei kuitenkaan ole sisällytetty lakiehdotusta rikoslain muuttamiseksi eikä edellä mainittua laajempia perusteluja ehdotettavasta rangaistavuuden alasta. Oikeusministeriön ei ole sen johdosta mahdollista arvioida eikä lausua ehdotuksesta rikosten rangaistavuuden osalta.

Oikeusministeriö huomauttaa lisäksi, että rikoslain muuttamiseen tarvitaan oikeusministeriön esittelylupa. Esittelevää ministeriötä pyydetään ottamaan yhteyttä oikeusministeriöön hyvissä ajoin ennen esittelylupan pyytämistä rikoslakia koskevan lakiehdotuksen arvioimiseksi.

5. Lopuksi

Oikeusministeriö muistuttaa lausuntopalvelu.fi -sivustosta ja suosittelee, että myös työ- ja elinkeinoministeriö käyttäisi palvelua lausuntoja vastaisuudessa pyytäessään.

Osastopäällikön sijainen,
lainsäädäntöjohtaja


Lena Andersson

Lainsäädäntöneuvos


Katri Kummoinen