



Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa

Lakivaliokunnalle

HE 29/2018 vp *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi*

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt Elinkeinoelämän keskusliitto EK:lta lausuntoa otsikkoasiassa. EK esittää lausuntonaan seuraavan.

Ehdotuksen pääpiirteet

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Laki korvaisi voimassa olevan hallintolainkäyttölain.

Esityksen tuoma merkittävä muutos voimassa olevaan sääntelyyn olisi, että haettaessa muutosta hallinto-oikeuden päätökseen korkeimmalta hallinto-oikeudelta muutoksenhaku edellyttäisi lähtökohtaisesti valituslupaa.

EK toteaa, että esityksen toteutuessa huomattava osa yksityiselle asianosaiselle merkittävistä asioista jäisi yhden tuomioistuinkäsittelyyn varaan. Valitusoikeuden kääntöpuolena on kuitenkin mahdollisuus käyttää oikeutta väärin esimerkiksi siten, että ainoana tavoitteena on tietyn hankkeen jarruttaminen tekemällä siitä valituksia aina korkeimpaan hallinto-oikeuteen saakka. Arvioiden mukaan erilaisten valitusten aiheuttamien viivästysten vuoksi on investointihankkeita jäissä jopa neljän miljardin euron arvosta.

Esityksen mukaan hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella olisi mahdollisuus valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen **valitusluvalla, jos** hallinto-oikeus on muuttanut viranomaisen päätöstä tai kumonnut sen. Kyseessä olisi yleissäännös. Muun viranomaisen kuin hallintopäätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeuteen ei ehdoteta muutoksia.

EK toteaa ensinnäkin, että viranomaisen valitusoikeus laajenee esityksen myötä nykyisestä. Toiseksi, laajentunut valitusoikeus voi nostaa kynnystä aloittaa hallintoprosessi.

Näin on todennut myös lainsäädännön arviointineuvosto lausunnossaan. Tältä osin lausumme jäljempänä yksityiskohtaisemmin.



EK:n yksityiskohtaisia huomioita viranomaisen valitusoikeudesta ja asemasta prosessissa

HE:ssä ehdotetaan

"yleissäännöstä siitä, että alkuperäisen hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella olisi oikeus valittaa ensi asteen hallintotuomioistuimen päätöksestä ylempään hallintotuomioistuimeen, jos hallintopäätöstä on ensi asteessa muutettu tai se on kumottu. Muun viranomaisen kuin hallintopäätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeuteen ei ehdoteta muutoksia.

Päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeus antaisi mahdollisuuden korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksen saamiseen myös tapauksissa, joissa hallinto-oikeuden päätös on ollut asianosaiselle myönteinen. Tällöin asianosaisella ei ole intressiä valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tällaiseen asiaan voi sisältyä tulkintakysymyksiä, joissa olisi tarpeen saada ylimmän oikeusasteen linjaratkaisu viranomaisten ratkaisukäytäntöjen selkeyttämiseksi ja yhtenäistämiseksi.

Lisäksi ehdotetussa laissa täsmennettäisiin päätöksen tehneen viranomaisen velvollisuutta antaa lausunto, vastata valituksessa esitettyihin vaatimuksiin ja esittää tuomioistuimen pyytämää lisäselvitystä asetettuun määräaikaan mennessä. Tuomioistuin voisi tarvittaessa asettaa velvoitteen tehosteeksi sakon uhan. Säännös ilmentäisi nykyistä selkeämmin viranomaisen velvollisuutta osallistua asian selvittämiseen. Säännös korostaisi myös tuomioistuimen riippumatonta asemaa ja aktiivista prosessinjohtoa.

Uuteen yleislakiin ehdotetaan myös säännöstä siitä, että viranomaisen tulee ottaa oikeudenkäynnissä tasapuolisesti huomioon sekä yleiset että yksityiset edut. Säännös korostaisi viranomaisen puolueettomuutta oikeudenkäynnissä. Hallintoviranomaisten toimien puolueettomuus on yksi hallintolaissa säädetyistä hyvän hallinnon perusteista. Hallintopäätöksen tehneellä tai laissa säädettyä valvontatehtävää hoitavalla viranomaisella ei ole oikeudenkäynnissä valvottavanaan omaa etua, vaan sen tulee pyrkiä lainmukaiseen ratkaisuun."

Hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella ei nykyisin ole yleissäännösten mukaan valitusoikeutta hallinto-oikeuden päätöksestä KHO:een. Esityksessä ehdotetaan viranomaiselle valitusoikeutta tilanteessa, jossa ensiasteen hallintotuomioistuin on kumonnut sen päätöksen tai muuttanut sitä. Näin ollen ehdotus päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeudesta poikkeaisi voimassa olevan lain sisällöstä. Esityksessä siis ehdotetaan yleissäännöstä siitä, että hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella olisi oikeus valittaa ensiasteen hallintotuomioistuimen päätöksestä ylempään hallintotuomioistuimeen, jos hallintopäätöstä on ensiasteessa muutettu tai se on kumottu. Muun viranomaisen kuin hallintopäätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeuteen ei ehdoteta muutoksia.



Viranomaisen valitusoikeutta perustellaan esityksessä sillä, että se antaisi mahdollisuuden KHO:n ennakkopäätöksen saamiseen myös tapauksissa, joissa hallinto-oikeuden päätös on ollut asianosaiselle myönteinen, jolloin asianosaisella ei luonnollisestikaan ole intressiä valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä KHO:een. Esityksen mukaan tällaiseen asiaan voi sisältyä tulkintakysymyksiä, joissa olisi tarpeen saada ylemmän oikeusasteen linjaratkaisu viranomaisen ratkaisukäytäntöjen selkeyttämiseksi ja yhtenäistämiseksi.

EK ei kannata ehdotettua sääntelyä

Katsomme, että viranomaisen lähtökohtainen laaja valitusoikeus asioissa, joissa viranomaisen itsensä antamaa päätöstä myöhemmin muutetaan hallinto-oikeudessa, tai se kumotaan kokonaan, johtaisi todennäköisesti hallintoasioiden käsittelyaikojen pitkittymiseen kokonaisuudessaan ja hallinto-oikeusasioiden käsittelymäärien merkittävään kasvamiseen huolimatta siitä, että myös viranomaisen valitus KHO:een olisi KHO:n myöntämän valituslupan takana. Nämä seuraukset olisivat EK:n näkemyksen mukaan esitetyn uudistuksen tavoitteiden vastaisia.

Lisäksi EK ei yhdy esityksen perusteluihin viranomaisen valitusoikeuden laajentamisen osalta. Vaikka asiaan, joka on ratkaistu hallintotuomioistuimessa asianosaisen kannalta myönteisesti, voi sisältyä tulkintakysymyksiä, joissa olisi sinänsä tarpeen saada ylemmän oikeusasteen linjaratkaisu viranomaisen ratkaisukäytäntöjen selkeyttämiseksi tai yhtenäistämiseksi, EK huomauttaa, että yleisessä tuomioistuinmenettelyssä siviiliprosessissa ei ole vastaavaa oikeutta millään asianosaisella. Juttujen valikoituminen korkeimman oikeuden käsittelyyn on lähtökohteisesti sillä tavalla sattumanvaraista, että asianosaisesta riippuu, haakeko hän valituslupaa KKO:sta.

EK:n näkemyksen mukaan esityksessä ei ole esitetty riittäviä perusteita sille, miksi hallintoasioissa viranomaisella pitäisi olla oikeus saattaa asia ennakkoratkaisutuomioistuimen käsittelyyn viranomaisratkaisukäytäntöjen selkeyttämiseksi tai yhdenmukaistamiseksi ottaen huomioon lisäksi esityksen tavoitteet hallintoprosessin nopeuttamisesta.

Lisäksi ottaen huomioon hallintoasioiden luonteen ja yksityisen asianosaisen korostetun oikeussuojan tarpeen julkista valtaa vastaan sekä esitetystä valitusoikeuden laajentamisesta todennäköisesti seuraavan juttumäärien kasvun ja käsittelyaikojen pitenemisen, EK ei kannata esitettyä uudistusta tältä osin.

Eräitä huomioita verotukseen liittyen

Esitetty uusi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa olisi nykyisen hallintolainkäyttölain tavoin yleislaki, jota sovelletaan, jollei muussa laissa toisin säädetä. Verotusmenettelylaissa ja oma-aloitteisten verojen vero-



tusmenettelylaissa on omat erityyssäännöksensä muutoksenhausta veroasioissa. Muutoksenhakuoikeutta käyttää Veronsaajien oikeudenvalvontayksikkö. Vaikka ehdotetun uuden yleislain mukaan päätöksen tehnyt viranomainen voi tehdä valituksen hallintotuomioistuimen päätöksestä, Verohallinnolle ei voida katsoa muodostuvan veronsaajien oikeudenvalvontayksikön kanssa rinnakkaista valitusoikeutta hallinto-oikeuden päätöksestä.

Mikäli esitetty päätöksen tehneen viranomaisen oma valitusoikeus hallintotuomioistuimen päätöksestä toteutuu, tulisi myös verotusmenettelylakien mukaisessa muutoksenhakumenettelyssä harkita siirtymistä vastaavaan menettelyyn ja erillisestä Veronsaajien oikeudenvalvontayksiköstä voitaisiin tässä yhteydessä luopua.