



Oikeusministeriölle

Lausunto

1 (7)

1.6.2017

OM 17/41/2015 HE laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa

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

1 Yleistä

EK tukee esityksen tavoitteita. Uudella lailla (laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa) korvattaisiin nykyisin voimassa oleva hallintolainkäyttölaki. Uudessa laissa huomioitaisiin lisäksi soveltamisesta saadut käytännön kokemukset ja muut uudistustarpeet. Erityisesti on hyvä, että esityksessä huomioidaan myös EIT:n praksiksessa tapahtunut kehitys ja EU:n lainsäädännössä hallintoprosessille asetetut vaatimukset.

Esityksen tavoitteena on myös osaltaan oikeusprosessien nopeuttaminen ja sen mahdollistaminen, että tuomioistuimet keskittyisivät ydintehäviinsä ja KHO kehittyisi aidoksi ennakkoratkaisutuomioistuimeksi. Esityksessä ehdotetaan, että jatkossa pääsääntöisesti hallinto-oikeuden päätöksestä saisi valittaa KHO:een vain KHO:n myöntäessä valitusluvan. Nykyään vain noin puolet KHO:een saapuneista valituksista kuuluu valituslupasääntelyn piiriin. Lisäksi ottaen huomioon hallintoasioiden massaluonteen, EK tukee valittua sääntelytapaa, jossa laissa on pyritty säätämään hallintoasioita koskevasta oikeudenkäynnistä nykyistä täsmällisemmin ja informatiivisemmin.

Ehdotetun lain nimi on mielestämme monimutkainen ja esitämme, että laadittavan lain nimi olisi edelleen hallintolainkäyttölaki, se on napakka ja kuvaava.

2 Valituslupajärjestelmä ja viranomaisen oikeus valittaa hallintotuomioistuimen päätöksestä

Esityksen valituslupasääntely tarkoittaisi siis sitä, että uudessa yleislaissa olisi pääsääntönä hallinto-oikeuden päätöksen valituskelpoisuus vain, jos KHO myöntää valitusluvan. EK yhtyy esityksen perusteluihin etenkin sen osalta, että KHO:n valituslupajärjestelmän laajentaminen

Lainsäädäntö ja hallinto/Yrityslainsäädäntö
Santeri Suominen

1.6.2017

tehostaisi oikeudenkäyntimenettelyä ja nopeuttaisi lainvoimaisen päätöksen saamista hallintoasioissa, mikä puolestaan vähentäisi oikeudellista epävarmuutta hallintoviranomaisten ratkaistavina olevissa asioissa. Ehdotus koskee vain muutoksenhakua hallinto-oikeuden päätökseen. Muutoksenhausta muun hallintotuomioistuimen päätökseen säädettäisiin erikseen. Ehdotus merkitsisi sitä, että erikseen tulisi säätää poikkeuksista ehdotettuun valituslupasääntelyyn.

Hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella ei nykyisin ole yleissäännösten mukaan valitusoikeutta hallinto-oikeuden päätöksestä KHO:een. Esityksessä ehdotetaan viranomaiselle valitusoikeutta tilanteissa, 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. Viranomaisen lähtökohtainen laaja valitusoikeus asioissa, joissa viranomaisen itsensä antamaa päätöstä myöhemmin muutetaan hallinto-oikeudessa, tai se kumotaan kokonaan, johtaisi todennäköisesti hallintoasioiden käsittelyaikojen pitkitymiseen kokonaisuudessaan ja hallinto-oikeusasioiden käsittelymäärien merkittävään kasvamiseen huolimatta siitä, että myös viranomaisen valitus KHO:een olisi KHO:n myöntämän valitusluvan takana. Nämä seuraukset olisivat 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 tuomioistuimenmenettelyssä siviiliprosessissa ei ole vastaavaa oikeutta millään asianosaisella. Juttujen valikoituminen korkeimman oikeuden käsittelyyn on lähtökoh-

Lainsäädäntö ja hallinto/Yrityslainsäädäntö
Santeri Suominen

1.6.2017

taisesti sillä tavalla sattumanvaraista, että asianosaisesta riippuu, haakeeko hän valituslupaa KKO:sta. EK:n näkemyksen mukaan esityksessä ei ole esitetty riittäviä perusteluja 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.

Jos lainvalmistelussa kuitenkin päädytään esitetyllä tavalla viranomaisen valitusoikeuden laajentamiseen, EK katsoo ehdottoman tärkeäksi, että muun viranomaisen kuin hallintopäätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeuteen ei ehdoteta muutoksia. Tässä tapauksessa EK lisäksi kannattaisi esitettyjä täsmennyksiä päätöksen tehneen viranomaisen velvollisuuteen antaa lausunto, vastata valituksessa esitettyihin vaatimuksiin ja esittää tuomioistuimen pyytämää lisäselvitystä asetettuun määräaikaan mennessä. Lisäksi EK tukee tällöin esitystä sen osalta, että tuomioistuin voisi tarvittaessa asettaa velvoitteen tehosteeksi viranomaiselle uhkasakon, jolloin sääntelystä ilmenisi nykyistä paremmin viranomaisen osallistumisvelvollisuus asian selvittämiseen. Lisäksi säännös tukisi tuomioistuimen riippumattomuutta ja aktiivista prosessinjohtoa. EK pitää myös hyvänä ja perusteltuna esitystä, jonka mukaan säädettäisiin nimenomaisesti siitä, että viranomaisen tulee ottaa oikeudenkäynnissä tasapuolisesti huomioon sekä yleinen etu että yksityisten asianosaisten edut. Näin tulee olla, koska viranomaisella ei ole hallintoasiain oikeudenkäynnissä valvottavanaan omaa etua, vaan viranomaisen tulee pyrkiä aktiivisesti lainmukaiseen ratkaisuun. Ottaen huomioon myös Suomessa viime vuosina lisääntynyt valvontaviranomaistoiminnan toimivaltuuksien ja valvottaville määrättävien sanktioiden merkittävä kasvu ja ankaroituminen, EK pitää esityksen kirjaamista lakitasolle erittäin tärkeänä yksityisten asianosaisten oikeusturvan kannalta.

3 Muut esityksen ehdotukset

EK kannattaa seuraavia ehdotuksen esityksiä:

- 1) Yleisestä valitusoikeudesta säätämisestä siten, että uuteen lakiin sisältyisi yleissäännös, jonka mukaan viranomaisen hallintopäätöksestä saa valittaa riippumatta hallintopäätöksen tekijän organisatorisesta asemasta, jolloin muun kuin valtioneuvoston, valtioneuvoston alaiseen valtionhallinnon organisaatioon kuuluvan viranomaisen,

Lainsäädäntö ja hallinto/Yrityslainsäädäntö
Santeri Suominen

1.6.2017

kunnallisen tai kirkollisen viranomaisen tekemän päätöksen valituskelpoisuudesta ei enää tarvitsisi säätää erikseen.

- 2) Hallintoriitaa koskevien säännösten täsmentämisestä siten, että korostettaisiin hallintoriidan toissijaisuutta suhteessa valitukseen.
- 3) Asianosaisuuteen perustuvasta valitusoikeudesta säätämisestä siten, että yleissäännöksessä ei käytettäisi asianosaisen käsitettä, vaan ratkaisevaa olisi, kenelle valituksen kohteena oleva päätös on kohdistettu tai kenen oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen se välittömästi vaikuttaa.
- 4) Selvityksen rajoittamisesta säätämisestä siten, että hallintotuomioistuimien voisi asettaa kohtuullisen määräajan, jonka kuluessa osapuolten olisi toimitettava mahdollinen lisäaineisto asiassa.
- 5) Samaan asiakokonaisuuteen kuuluvien asioiden käsittelystä samassa hallinto-oikeudessa siinäkin tapauksessa, että ne kuuluisivat alueellista hallinto-oikeuksien toimivaltaa koskevien säännösten perusteella käsiteltäviksi eri hallinto-oikeuksissa.
- 6) Suullisesta valmistelusta ja käsittelystä sekä katselmuksesta ja tarkastuksesta säätämisestä esitetyllä tavalla.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan eräitä muita täsmennyksiä ja helpoituksia. EK kannattaa esitystä oikeudenkäyntikulujen korvaamisen osalta sekä tiedoksiannon keventämistä. Ylimääräistä muutoksenhakua esitetään muutettavaksi siten, että kantelusta itsenäisenä ylimääräisenä muutoksenhakukeinona luovuttaisiin ja kanteluperusteet yhdistettäisiin purkuperusteisiin. EK kannattaa esitystä.

EK kannattaa lisäksi sen sallimista, että hallintotuomioistuimien voisi antaa väliaikaisia määräyksiä myös muissa vireillä olevissa hallintolainkäyttöasioissa kuin valitusasioissa. Tällöin käräjäoikeudella ei olisi jatkossa enää toimivaltaa antaa oikeudenkäymiskaaren mukaisia turvaamistoimimääräyksiä hallintolainkäyttöasioissa, mitä EK pitää perusteltuna ja selkeyttävänä ratkaisuna.

4 Oikeudenkäynnin kesto hankinta-asioissa

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettujen muutosten lisäksi EK kiinnittää huomiota oikeudenkäyntien pitkään keston julkisia hankintoja koskevissa asioissa. Vaikka hankinta-asioden käsittelyajat markkinaoikeudessa ovat viime vuosina lyhentyneet kiitettävästi, ne ovat silti edelleen kohtuuttoman pitkiä. Vielä ongelmallisempi tilanne on korkeimmassa hallinto-oikeudessa, jossa hankinta-asioden käsittelyajat ovat kestävämmän pitkiä.

Lainsäädäntö ja hallinto/Yrityslainsäädäntö
Santeri Suominen

1.6.2017

Hankinta-asioissa pitkät käsittelyajat ovat haitallisia sekä hankintayksiköille että yrityksille, ja näiden lisäksi myös veronmaksajille. Julkisten varojen tehokas käyttö vaarantuu prosessien kestäessä. Yritysten osalta pitkät käsittelyajat voivat pahimmillaan tarkoittaa sitä, että niiden oikeusturva jää toteutumatta. Vuosien mittaisen oikeusproessin jälkeen liiketoimintamahdollisuudet ovat jo saattaneet heikentyä, eikä hankintasopimuksella ole enää alkuperäistä arvoa.

EK edellyttääkin, että lausunnon kohteena olevassa laissa asetetaan tuomioistuimille enimmäismääräaika, jossa hankinta-asia on ratkaistava. Tällaisia määräaikoja on käytössä lukuisissa EU:n jäsenvaltioissa, vaihdellen muutamasta viikosta joihinkin kuukausiin. Jotta asianosaisten kuulemisen tärkeästä periaatteesta ei jouduta tinkimään, EK katsoo, että tuomioistuimen ja asianosaisten kannalta kohtuullinen määräaika olisi noin kolme kuukautta. **EK esittääkin, että markkinaoikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden tulee antaa ratkaisunsa julkisia hankintoja koskevassa asiassa 70 työpäivän kuluessa valituksen vireilletulon päivästä.**

5 Eräitä lisähuomioita

Työsuojelun lupa-asiat

EK toteaa lisäksi, että viranomaisen valitusoikeuden laajentaminen esityksessä ehdotetulla tavalla voisi myös aiheuttaa turhia viivästyksiä työsuojeluviranomaisten lupa-asioissa. Esimerkiksi työsuojeluviranomaiselle annettava oikeus halutessaan valittaa asbestipurkutyöluvan peruuttamisen kumoamisesta tai panostajan pätevyyskirjan peruuttamisen kumoamisesta, voisi johtaa valituksen kohteena olevan henkilön tai yrityksen taloudelliseen ahdinkoon, kun kyseinen työnteko tai liiketoiminta olisi pysähdyksissä valituksen käsittelyaikana. Myös rakennusprojektit voisivat keskeytyä valituksen käsittelyn ajalle.

Verotus

Esitetty uusi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa on nykyisen hallintolainkäyttölain tavoin yleislaki, jota sovelletaan, jollei muussa laissa toisin säädetä. Verotusmenettelylaissa ja oma-aloitteisten verojen verotusmenettelylaissa on omat erityissäännöksensä muutoksenhausta veroasioissa. Muutoksenhakuoikeutta käyttää Veronsaajien oikeudenvilvontayksikkö. Vaikka ehdotetun uuden yleislain mukaan päätöksen tehnyt viranomainen voi tehdä valituksen hallintotuomioistuimen päätöksestä, Verohallinnolle ei voida katsoa muodostuvan veronsaajien oikeudenvilvontayksikön kanssa rinnakkaista valitusoikeutta hallinto-oikeuden päätöksestä.

Lainsäädäntö ja hallinto/Yrityslainsäädäntö
Santeri Suominen

1.6.2017

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.

Ympäristöluvut / Luovan yleisen edun valvonnan yksikkö

Ympäristöoikeudellisen luvanhakijan kannalta tasapainoinen tilanne ei ole se, että viranomaisen valitusmahdollisuuksia ns. yleisen edun turvaamiseksi on ympäristöasioissa useita. Tällä hetkellä toimivaltainen ELY voi ympäristö- vesitalouslupa-asioissa valittaa lupapäätöksistä yleisen edun turvaamiseksi, jos hallintotuomioistuin on muuttanut lupaviranomaisen päätöstä valituksen johdosta. Lisäksi toimivaltaisella ELY-keskuksella on valitusoikeus suoraan aluehallintoviranomaisen tai kunnan tekemästä ympäristö- tai vesi-talouselupapäätöksestä. ELY-keskusten lakatessa vuoden 2019 alussa ja niiden ympäristötehtävien siirtyessä perustettavaan uuteen valtion lupa- ja valvontaviranomaiseen, valtiolla on jatkossa vain yksi, valtakunnallisen toimivallan omaava viranomainen yritysten ympäristöä koskevassa lupa- ja valvontatehtävässä.

Ns. maakuntalakipaketti II yhteydessä (lakiesitykset olivat lausunolla 19.6. saakka), Luovan ympäristötoimialalle on ehdotettu perustettavaksi erillinen yleisen edun valvonnan yksikkö. Yksiköllä olisi lakiehdotuksen perusteella yleisen edun valvonnassa itsenäinen ratkaisuvallta Luovan lupapäätöksenteossa ja muutoksen-haussa.

EK ei kannata yleisen edun valvonnan yksikön perustamista Luovan ympäristötoimialalle, erityisesti siltä osin, että yksiköllä olisi valitusoikeus Luovan itsensä ympäristötoimialalla tekemiin lupa- ja luonnonsuojelun päätöksiin. **Viranomaisilla ei tulisi missään tilanteessa olla kahdenkertaista mahdollisuutta valitukseen hallintopäätöksissä.**

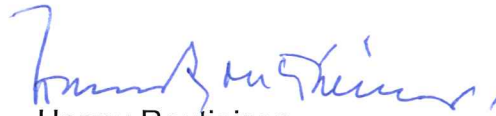
Ympäristöasioiden yleisen edun valvontaa tulisi EK:n näkemyksen mukaan uudistaa siten, että siinä siirryttäisiin vanhakantaisista ja pitkäkestoisista kirjallisista lausuntomenettelyistä ja tuomioistuinprosessesseista ennakkoliseen ja lupaviranomaisen normaalin lupaharkinnan yhteydessä tapahtuvaan yleisen edun valvontaan.

Lainsäädäntö ja hallinto/Yrityslainsäädäntö
Santeri Suominen

1.6.2017

Kunnioitavasti

Elinkeinoelämän keskusliitto EK



Hannu Rautiainen
johtaja

