



Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeuden yksikkö
Lainsäädäntöneuvos Elina Nyholm

LAUSUNTO

17.9.2021

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden valtiovarainministeriön hallinnonalan lakien muutoksenhakusäännösten muuttamiseksi (HE 90/2021 vp)

Lakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriön lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle eräiden valtiovarainministeriön hallinnonalan lakien muutoksenhakusäännösten muuttamiseksi (HE 90/2021 vp), jolla ehdotetaan muutettaviksi eräiden valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvien lakien muutoksenhakua koskevissa säännöksissä olevat viittaukset kumottuun hallintolainkäyttölakiin viittauksiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin, joka tuli voimaan vuoden 2020 alussa ja samalla kumosi hallintolainkäyttölain. Lisäksi erilliset muutoksenhakua koskevat tarkemmat säännökset ehdotetaan poistettavaksi siltä osin kuin niitä voidaan pitää tarpeettomina uuden yleislain voimaantultua ja muutoksenhakutie ehdotetaan muutettavaksi korkeimmasta hallinto-oikeudesta hallinto-oikeuteen säännöksissä, joissa ei ole erityistä syytä ylimmän hallintotuomioistuimen toimimiselle ainoana muutoksenhakuasteena.

Oikeusministeriö pitää esitystä lainsäädäntöä selkiyttävänä ja ehdotettuja muutoksia hyvinä. Oikeusministeriö huomauttaa ehdotuksen muutamiin yksityiskohtiin liittyen seuraavaa:

Kuntien takauskeskuksesta annetun lain muutosesityksessä (LE 2) 10 §:n osalta säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että lainkohdassa viitattaisiin jatkossa väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) mukaiseen väestötietojärjestelmään yleisesti. Lain nimeä ei kuitenkaan lakitekstissä olevassa viittauksessa mainita, mutta ilmeisesti tässä kohtaa on ollut tarkoituskin viitata vain väestötietojärjestelmään, eikä sen taustalla olevaan lakiin.

Kuntarakennelain (LE 5) 38 §:n 5 momentin toisen virkkeen, jonka mukaan päätös on annettava kunnille tiedoksi hallintolain 59 tai 60 §:n mukaisesti, voisi tässä yhteydessä tarpeettomana päällekkäisenä

sääntelynä poistaa. Päätös on annettava tiedoksi ja tiedoksiannossa on noudatettava hallintolain säännöksiä ilman nimenomaista viittaustakin niihin. Lisäksi tällaisen muotoilun perusteella jää epäselväksi, onko tiedoksianto toimitettava tavallisena vai todisteellisena tiedoksiantona. Näiden tiedoksiantotapojen ei pitäisi olla tässä lainkohdalla kirjoitetulla tavalla vaihtoehtoisia, vaan niillä molemmilla on oma, hallintolaissa säännelty käyttöalansa.

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (LE 8) 18 §:n 2 momentin osalta maininta teettämisen- ja keskeyttämisen asettamisesta ja täytäntöönpantavaksi määräämistä koskevan päätöksen muutoksenhausta ei välttämättä ole tarpeen. Kyseisen lain 15 §:ssä säännellään uhkasakon asettamisesta ja tuomitsemisesta, mutta lain nojalla ei liene mahdollista asettaa teettämisen- tai keskeyttämisen uhkaa.

Suomen Pankin virkamiehistä annetun lain (LE 10) muutoksen osalta siirtymäsäännöksen tarpeellisuutta voisi vielä harkita. Lain 10 luku muutoksenhausta on muutettu lailla 891/2018 siten, että ensi asteen muutoksenhaussa on hallinto-oikeus. Lain 31 §:n 1 momenttiin virantoimituksesta pidättämisestä ennen irtisanomista koskevan päätöksen lainvoimaisuutta on jäänyt sanamuodoksi ”korkein hallinto-oikeus” lainmuutoksen 891/2018 jälkeenkin, vaikka muutoksenhakutie on tuolloin muutettu korkeimmasta hallinto-oikeudesta hallinto-oikeuteen. Näin ollen lain sanamuodon muuttaminen ”hallintotuomioistuimeksi” Suomen Pankin virkamiehistä annetun lain 31 §:n 1 momentissa vain selkeyttää lainsäädäntöä parantamalla lain koherenssia, eikä varsinaisesti muuta olemassa olevan lainsäädännön sisältöä.

Verohallinnosta annetun lain (LE 11) 24 §:n 2 momentissa viittaus hallintolakiin ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin voisi olla sujuvampi muodossa ”sekä... että” kuin ”sekä... tai”.

Kansainvälisten veroriitojen ratkaisumenettelystä annetun lain (LE 12) 20 §:n 2 ja 3 momentti ovat päällekkäistä sääntelyä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain kanssa, ja ne tulisi sen vuoksi tässä yhteydessä kumota. Pykälän 2 momentissa säännelty jatkomuutoksenhaun valitusluvanvaraisuus on pääsääntö kaikessa jatkomuutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 107 §:n 1 momentin mukaan. Pykälän 3 momentissa säännelty päätöksen tehneen viranomaisen jatkomuutoksenhakuoikeus on säännelty oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 109 §:n 2 momentissa.

Veronlisäyksestä ja viivekorosta annetun lain (LE 13) 11 a §:n 5 momentissa olevaa siten kuin –rakennetta lakiviittauksessa ei suositella käytettäväksi, koska tällä tavoin viitattaessa ei kyetä päättelemään, tulevatko muun lain säännökset sovellettaviksi vain viittauksen kautta vai onko informatiivisuus viittauksen ainut tehtävä. Lainkohdan voisi muuttaa esimerkiksi seuraavaan muotoon: ”Verovelvollinen ja Veronsaajien oikeudenvalvontayksikkö saavat hakea muutosta 2 momentissa tarkoitettuun verotuksen oikaisulautakunnan päätökseen ennakkopäätösvalituksella. Ennakkopäätösvalituksesta säädetään verotusmenettelystä annetun lain 71 a–71 d §:ssä.”

Verotusmenettelystä annetun lain (LE 14) 85 a §:n 1 momentissa ei voida säätää poikkeusta lain 71 §:stä, koska mainittu 71 § koskee valitusaikaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, kun taas 85 a §:n 1 momentti koskee valitusta hallinto-oikeuteen Verohallinnon antamasta ennakkoratkaisusta. Myöskään saman pykälän 2 momentissa ei välttämättä ole tarpeen säätää poikkeusta lain 71 §:n valitusajasta, koska lain 71 § ei kai tulisi suoraan sovellettavaksi Verohallinnon antamaan ennakkoratkaisuun koskevaan muutoksenhakuun muutoinkaan, vaan se koskee verotusmenettelystä annetun lain 5 luvussa tarkoitettujen asioiden jatkomuutoksenhakua. Verohallinnon antaman ennakkoratkaisun käsittelystä ja muutoksenhausta säädetään erikseen verotusmenettelystä annetun lain 8 luvussa.

Verotusmenettelystä annetun lain 85 a §:n 2 momentin sanamuotoja on syytä täsmentää. Pykälän 1 momentin loppuosan ja 2 momentin voisi yhdistää 2 momentiksi ylimääräisen toiston välttämiseksi esimerkiksi seuraavasti: "Veronsaajien oikeudenvalvontayksikön valitus aika lasketaan päätöksen tekemisestä. Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen sovelletaan muutoin, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään." Sanamuoto hallintotuomioistuimeen kattaisi sekä hallinto-oikeuden että korkeimman hallinto-oikeuden. 30 päivän pituinen valitus aika on pääsääntö oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 13 §:n 2 momentin mukaan, joten aineellinen viittaus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain noudattamiseen riittää tältäkin osin. Pykälän 3 momentin ilmaisun "hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa" voisi korvata ilmaisulla "hallintotuomioistuimessa".

Oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain (LE 16) 67 §:n 2 momentin viittauksen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin tulisi olla aineellinen, koska laissa on ennen tätä säännöstä yleislaista poikkeavaa erityissääntelyä muutoksenhausta. Viittaus voisi kuulua esimerkiksi seuraavasti: "Muutoksenhausta korkeimpaan hallinto-oikeuteen sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään".

Autoverolain (LE 17) 100 §:n osalta voisi vielä harkita, olisiko pykälän alkuun, jossa on viittaus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin, syytä vielä lisätä "jollei tässä laissa toisin säädetä". Tämän jälkeen laissa on kuitenkin runsaasti pääsäännöstä poikkeavaa sääntelyä. Tässä tapauksessa viittaus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin tulisi samalla muuttaa aineelliseen muotoon. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan lain 100 §:n 2 momentissa ei ole tarvetta viitata lain 102 §:n soveltamiseen muutoksenhausta, mutta erityisesti selkeyttävä yleisviittaus "jollei tässä laissa toisin säädetä" vähentäisi myös tällaisten tiettyihin lainkohtiin kohdistuvien viittausten tarvetta.

Useissa esitykseen sisältyvistä laeista toistuu eräs muotoilu, jonka käyttämistä oikeusministeriö ei pidä suositeltavana. Muutoksenhakuohjauksessa ei tule kirjoittaa, mihin muutosta haetaan (päätökseen), vaan missä muutosta haetaan (hallintotuomioistuimessa).

Edellä tässä lausunnossa muutettavaksi ehdotettujen muotoilujen lisäksi veronlisäyksestä ja viivekorosta annetun lain (LE 13) 11 a §:n 3 ja 4 momentin ilmaisu "Muutoin muutoksenhausta muun viranomaisen kuin Verohallinnon päätökseen..." ja "Muutoksenhausta hallinto-oikeuden päätökseen..." tulisi muuttaa muotoon "Muutoin muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään" ja yhdistää samaan momenttiin, jotta välttyttäisiin viittaamasta samaan sovellettavaan lakiin peräkkäisissä momenteissa.

Lisäksi verotusmenettelystä annetun lain (LE 14) 70 §:n 1 momentin, autoverolain (LE 17) 103 §:n 1 momentin, ajoneuvoverolain (LE 18) 51 §:n 1 momentin ja polttoainemaksusta annetun lain (LE 19) 24 §:n 1 momentin sekä yksityisestä huvialuksesta suoritettavasta polttoainemaksusta annetun lain (LE 20) 22 §:n 1 momentin ilmaisu ”Muutoksenhausta hallinto-oikeuden päätökseen” tulisi muuttaa muotoon ”Muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen”. Myös veronkantolain (LE 22) 62 §:n 1 momentin sanamuoto tulisi muuttaa muotoon ”Muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen”

Lisäksi oikeusministeriö huomauttaa, että valtiovarainministeriön hallinnonalalla digi- ja väestötietovirastosta annetun lain (302/2019) 9 §:ssä on vielä vanhentunut viittaus hallintolainkäyttölakiin, joka tulisi ajantasaistaa viittaukseksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin. Lisäksi samassa pykälässä on säännös jatkomuutoksenhaun luvanvaraisuudesta, joka on siis oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 107 §:n 1 momentin kanssa päällekkäistä sääntelyä, ja tulisi sen vuoksi poistaa.