VALTIOVARAINMINISTERIÖ

16.5.2018

Kunta- ja aluehallinto-osasto
Hallitusneuvos Mäenpää

Eduskunnan lakivaliokunta

Asiantuntijakuuleminen 17.5.2018 – HE 15/2017 ja HE 16/2018

Maakuntien muutoksenhakujärjestelmä

Yleistä maakuntien muutoksenhakujärjestelmästä

Hallituksen esitykseen maakuntien perustamisesta ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta ym. (HE 15/2017) sisältyvässä maakuntalaissa säädettäisiin muutoksenhausta maakunnan viranomaisen päätökseen ja uudesta muutoksenhakulajista, maakuntavalituksesta. Maakuntavalitusta koskeva sääntely vastaisi lähtökohtaisesti kuntalaissa kunnallisvalituksesta säädettyä. Maakuntalaissa säädettäisiin pääosin kuntalaki vastaavasti myös maakuntavalitusta edeltävästä oikaisuvaatimuksesta.

Merkittävä osa maakunnan päätöksentekoa on kuitenkin luonteeltaan sellaista, jossa muutoksenhaku perustuu muuhun kuin maakuntalain sääntelyyn. Useat maakunnan päätökset koskevat asioita, joista muutoksenhaku säädetään erityislainsäädännössä tapahtuvaksi hallintovalituksena. Tällöin myös oikaisuvaatimus tehdään erityislain säännösten tai hallintolain yleissäännösten perusteella, eikä maakuntalain 16 lukua soveltaen. Lisäksi maakuntien päätöksiä käsitellään hallintoriitamenettelyssä, jos kyse on sellaisesta julkisoikeudellisen oikeussuhteen sisältöä koskevasta erimielisyydestä, jota ei voi ratkaista valitusasiana. Kun hallinnon toimintaan liittyvä riita tai erimielisyys koskee yksityisoikeudellisen oikeussuhteen sisältöä, muutoksenhakuoikeus tai hallintoriitamenettely eivät ole käytettävissä, vaan asia kuuluu yleisen lainkäytön piiriin. Lisäksi erityisiä oikeusturvamenettelyjä sisältyy esimerkiksi kilpailun valvontaa ja julkisia hankintoja koskevaan lainsäädäntöön. Silloin, kun kysymys on virka- tai työehtosopimuksen tulkinnasta, asiaa koskeva erimielisyys pyritään ratkaisemaan neuvotteluteitse, mutta viime kädessä asian ratkaisee työtuomioistuin.

Valiokuntien esittämät kannanotot ja muutosehdotukset

Esitysten eduskuntakäsittelyn aikana perustuslakivaliokunta ja hallintovaliokunta ovat lausunnoissaan ottaneet kantaa ehdotettuun muutoksenhakua koskevaan sääntelyyn.

Perustuslakivaliokunta (PeVL 26/2017vp) on kiinnittänyt huomiota muutoksenhakusääntelyn epäselvyyteen ja todennut muun muassa, että hallintovalituksen ja maakuntavalituksen käyttöalojen eroavaisuus eivät ilmene ehdotetusta sääntelystä selvästi. Epäselvyys johtuu osaksi jo maakuntalakiehdotuksen mukaisen sääntelyn rakenteellisesta epäselvyydestä ja perusteluiden epätäsmällisyydestä. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntely on puutteellista myös

maakuntien ja kuntien välisten varallisuuden lakisääteiseen siirtymiseen perustuvien mahdollisten oikeusriitojen osalta. Lisäksi valiokunta piti tarpeellisena selvittää tarkemmin erityisesti sote-palvelujen valinnanvapauslakiesitykseen liittyen ne asiaryhmät, joissa hallintovalitus olisi maakuntavalitusta oikeusturvan näkökulmasta perustellumpi muutoksenhakulaji maakunnan päätöksestä, sekä sitä, olisiko tällöinkin muutoksenhaun ensi asteeksi tarkoituksenmukaista säätää oikaisuvaatimusmenettely.

Valtiovarainministeriö toteaa, että valinnanvapauslakiehdotukseen (HE 16/2018) sisältyvää muutoksenhakusääntelyä on ministeriöiden yhteistyönä olennaisesti muutettu ja täydennetty suhteessa aiempaan esitykseen. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan nyt ehdotettu valinnanvapauslain 83 § on yhteensopiva maakuntien muutoksenhakujärjestelmää koskevan muun sääntelyn kanssa. Lisäksi mainitun pykälän perusteluissa todetaan tarkentavasti, että asioissa, joissa valitus tehdään maakuntalain mukaan, sovelletaan myös maakuntalain 17 luvun säännöksiä oikaisuvaatimuksesta.

Muita perustuslakivaliokunnan esille nostamia seikkoja kuten maakuntalain ja osin uudistuksen voimaanpanolain sääntelyn epäselvyyttä käsitellään tarkemmin hallintovaliokunnan lausunnossa (HaVL 3/2018 vp). Hallintovaliokunta esittää maakuntalain ja uudistuksen voimaanpanolain sääntelyyn seuraavia tarkennuksia, joita myös valtiovarainministeriö kannattaa. Valtiovarainministeriö yhtyy myös muihin hallintovaliokunnan lausunnossaan esittämiin näkemyksiin maakuntien muutoksenhakua koskevasta sääntelystä.

Maakuntalain mukainen oikaisuvaatimusmenettely

Maakuntalain 130 §:ssä säädetään oikaisuvaatimuksen tekemisestä. Hallintovaliokunta katsoo, että 130 §:n 2 momenttia on tarpeen selkeyttää jakamalla se kahteen erilliseen momenttiin, jolloin toinen niistä koskee maakunnan tai liikelaitoksen päätöksistä tehtyjä oikaisuvaatimuksia ja toinen viranhaltijapäätöksistä tehtyjä oikaisuvaatimuksia. Lisäksi valiokunta esittää, että säännös oikaisuvaatimuksen käsittelystä kiireellisenä siirretään 1 momenttiin.

Maakuntalain 130 § kuuluisi siten valiokunnan esittämässä muodossa seuraavasti:

Maakuntahallituksen, lautakunnan ja liikelaitoksen johtokunnan sekä niiden jaoston ja alaisen viranomaisen päätökseen tyytymätön saa vaatia siihen oikaisua. *Oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä.*
Oikaisuvaatimus tehdään maakuntahallituksen ja lautakunnan sekä niiden jaoston ja alaisen viranomaisen päätöksestä asianomaiselle toimielimelle. Oikaisuvaatimus maakunnan liikelaitoksen johtokunnan ja sen jaoston sekä alaisen viranomaisen päätöksestä tehdään liikelaitoksen johtokunnalle. (Poist.)
Edellä 79 §:n 3 momentissa tarkoitetusta viranhaltijan päätöksestä tehdyn oikaisuvaatimuksen ratkaisee laissa tai hallintosäännössä määrätty viranhaltija, jonka tulee olla toinen kuin päätöksen tehnyt viranhaltija. (Uusi 3 mom.)

Muutoksenhaku voimaanpanolain 24 §:n mukaisesta maakunnan päätöksestä

Hallintovaliokunta katsoo, että voimaanpanolain 25 §:n 1 momentin säännös on mainitun epäselvyyden aiheuttavana perusteltua poistaa ja järjestää muutoksenhaku voimaanpanolain 24 §:ssä tarkoitetusta maakuntavaltuuston päätöksestä vastaavalla tavalla kuin muistakin voimaanpanolain mukaan tehdyistä maakunnan päätöksistä. Tällöin 46 §:n 1 momentissa säädetty viittaus maakuntalain 17 luvun säännöksiin on riittävä. Valitusoikeus on tällöin kunnalla ja muilla maakunnan jäsenillä.

Lisäksi hallintovaliokunnan mukaan sääntelyä on tarpeen täydentää säännöksellä päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta. Toiminnan häiriöttömän jatkumisen ja palvelujen turvaamisen vuoksi maakunnan 24 §:ssä tarkoitettu päätös tulee olla mahdollista panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanossa saattaa kuitenkin ilmetä tilanteita, joissa täytäntöönpano tulee kunnan oikeusturvan säilyttämiseksi kieltää, mutta täytäntöönpanon kieltäminen ei ole tarpeen esimerkiksi kaikkien toimitilojen tai irtaimen omaisuuden osalta, vaan ainoastaan joltakin, esimerkiksi yksittäistä toimitilaa tai irtainta omaisuutta koskevilta osin. Hallintotuomioistuimen mahdollisuus keskeyttää täytäntöönpano myös osittain tulee ilmetä selkeästi laista, jotta ei synny epäselvyyttä siitä, tuleeko hallintotuomioistuimen aina kieltää täytäntöönpano kokonaisuudessaan.

Pykälä kuuluu hallintovaliokunnan esittämässä muodossa kokonaisuudessaan seuraavasti:

Toimitilojen käyttöoikeus muutoksenhaun aikana

Maakunnan 24 §:ssä tarkoitettu päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman, ellei hallintotuomioistuin joltakin osin kiellä täytäntöönpanoa.

Maakunnalla on oikeus järjestää vastuullaan olevia sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palveluja kunnan omistamissa ja hallinnoimissa toimitiloissa sekä käyttää palvelujen järjestämiseen tarvittavaa, kunnan omistamaa tai hallinnassa olevaa irtaimistoa ennen kuin hallinto-oikeuden päätös asiassa on lainvoimainen. Maakunnan on maksettava toimitiloista vuokraa siten kuin 20 §:ssä säädetään.

Maakuntien muutoksenhakujärjestelmän kehittäminen

Eduskunnalle on annettu hallituksen esitys hallintolainkäyttölain korvaavaksi uudeksi laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (HE 28/2018). Uudessa laissa täydennettäisiin mm. yleissäännöksiä toimivaltaisesta tuomioistuimesta valitusasioissa ja hallintoriita-asioissa. Lakiehdotukseen sisältyy myös säännös asiakokonaisuuden yhdistämisestä hallinto-oikeudessa. Lakiehdotuksessa on lähtökohtana valituslupamenettely muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, ellei yksittäisten asioiden osalta erikseen toisin säädetä.

Mainitun esityksen perusteella valituslupamenettely ei edelleenkään koskisi kunta- ja maakuntavalituksen piiriin kuuluvia asioita, joiden muutoksenhausta säädetään kunta- ja maakuntalaissa. Sen sijaan vuoden 2018 alusta voimaan tulleilla laeilla 975-978/2017 valituslupasääntely on laajennettu maankäyttö- ja rakennusasioihin kuten kaava-asioissa sekä hallintovalituksen että kunnallisvalituksen mukaisiin asioihin.

Valtiovarainministeriön tarkoituksena on käynnistää vuoden 2018 aikana tutkimushanke (parhaillaan haussa oleva TEAS-hanke Kuntien ja maakuntien muutoksenhakujärjestelmän kehittäminen), jossa arvioidaan kuntalain ja maakuntalain mukaisen muutoksenhakujärjestelmän kehittämistarpeita ja tuotetaan tietoa lainsäädännön kehittämisen pohjaksi. Hankkeessa arvioitaisiin muiden kehittämistarpeiden ohella mahdollisuuksia oikaisuvaatimusta koskevan sääntelyn selkeyttämiseen sekä valituslupajärjestelmää koskevan sääntelyn vaikutuksia kunnalliseen ja maakunnalliseen muutoksenhakujärjestelmään.