VALTIOVARAINMINISTERIÖ

14.11.2019

Kunta- ja aluehallinto-osasto
LsN Mervi Kuittinen

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntalain 142 ja 144 §:n ja pienten erillisten alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen kuntaan annetun lain muuttamisesta (HE 61/2019 vp)

Valituslupamenettely

Kuntalakia ehdotetaan muutettavaksi valituslupamenettelyn käyttöön ottamiseksi kunnallisvalituksen käyttöalalla. Kuntalain 142 §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeuden päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Esityksellä kunnallisvalitus omana valituslajinaan säilyy, mutta siihen ulotettaisiin valituslupamenettely.

Valituslupasääntely on tarpeen ulottaa kuntalakiin muutoksenhakujärjestelmän selkeyden takia. Ehdotettu muutos jatkaisi hallintolainkäyttöä koskevaa kehitystä. Muutoksenhakujärjestelmä on jo kehittynyt siten, että nykyisin suureen osaan kunnan päätöksistä sovelletaan erityislakien nojalla valituslupamenettelyä myös kunnallisvalituksen käyttöalalla. Valituslupamenettely koskee jo esimerkiksi kaavoitusta ja ympäristönsuojelua koskevia päätöksiä, joiden voidaan katsoa olevan kunnan toiminnan ja kuntalaisten kannalta keskeisiä asiaryhmiä. Valituslupamenettely on tullut hallintolainkäytössä pääsäännöksi 1.1.2020 voimaan tulevan lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) säätämisen myötä. Kuntalain mukaisen muutoksenhaun osalta ei ole löydettävissä perusteita arvioida joitakin päätösasiatyyppejä sellaisiksi, että valittaminen tulisi oikeusturvan, asian laadun tai merkityksen vuoksi yleislain sääntelyllä jättää valituslupamenettelyn ulkopuolelle. Muutoksenhakujärjestelmän yhdenmukaisuuden näkökulmasta myöskään kunnan jäsenyyteen perustuvan valvontamahdollisuuden asettaminen eri asemaan kunnan tai asianosaisen kanssa ei voida nähdä olevan perusteltua. Myöskään kunnan viranomaista ei voitaisi asettaa eri asemaan asianosaisen kanssa.

Kuntalain 144 §:n mukaan oikaisuvaatimukseen ja kunnallisvalitukseen sovelletaan siltä osin kuin tässä laissa ei tosin säädetä, mitä hallintolaissa ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään. Kuntalakiin ei lainsäädännön yhtenäisyyden vuoksi esitetä otettavaksi edellä mainitusta hallintolainkäyttöä koskevasta yleislaista poikkeavaa sääntelyä valitusluvan myöntämisestä tai hakemisesta. Valitusluvan myöntämisen perusteista säädetään mainitun lain 111 §:ssä.

Esityksen kannalta keskeiset perustuslain säännökset ovat perustuslain 14 § (osallistumisoikeudet), 21 § (oikeusturva) ja 121 § (kunnallinen itsehallinto).

Perustuslakivaliokunta ei ole uusimassa lausuntokäytännössään pitänyt valituslupajärjestelmää perustuslain 21 §:n vastaisena. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään arvioinut valituslupamenettelyn kehitystä erityislainsäädäntöön ehdotettujen valituslupasäännösten säätämisen yhteydessä. Perustuslakivaliokunta on myös arvioinut valituslupasääntelyn ottamista hallintolainkäyttöä koskevaan yleislakiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säätämisen yhteydessä. Perustuslakivaliokunnan mielestä lakiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ehdotetulle kattavalle valituslupajärjestelmälle hallinto-oikeuden ratkaisuista korkeimpaan hallinto-oikeuteen oli painavia hallintolainkäytön tehostamiseen ja korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätösroolin vahvistamiseen liittyviä perusteita. Lausunnossa todettiin, että valituslupajärjestelmässä ei ole kyse uudentyyppisestä sääntelystä, vaan pikemminkin jo toteutuneen kehityksen tunnustamisesta myös periaatteellisesti ja eri asiaryhmien valitusten yhdenmukaisesta kohtelusta. Perustuslakivaliokunnan uudempaa, vuodesta 2012 noudattamaa tulkintalinjaa edelleen kehittäen valitusluvan asettamista pääsäännöksi voidaan perustuslain 21 §:n estämättä pitää mahdollisena ja perusteltuna. (PeVL 50/2018 vp ja siinä viitatut lausunnot).

Perustuslakivaliokunta tarkisti aiemman lausuntokäytäntönsä mukaista pidättyvää kantaansa valituslupajärjestelmään hallintolainkäytössä lausunnossaan PeVL 32/2012 vp. Valiokunta korosti, että hallinto-oikeudellista muutoksenhakujärjestelmää on syytä arvioida kokonaisuutena, josta valitusmahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen muodostaa yhden osan. Perustuslain 21 §:n kannalta asiaa tarkasteltaessa keskeistä on varmistua siitä, että muutoksenhakujärjestelmä kokonaisuutena turvaa sekä oikeusturvan saatavuuden ja riittävyyden, että asian käsittelyn niin joutuisasti kuin se on oikeusturvavaatimuksen valossa mahdollista. Järjestelmän soveltamisen tulee valiokunnan mukaan kaikissa asiaryhmissä perustua yhtenäiseen ja johdonmukaiseen arvioon perustellun oikeussuojan tarpeesta. Tällöin on tarkasteltava etenkin sitä, turvaavatko korkeinta hallinto-oikeutta edeltävät muutoksenhakujärjestelyt kyseisessä asiaryhmässä asian laadun ja merkittävyyden edellyttämät oikeusturvatakeet. Merkitystä on myös sillä, riittääkö korkeimman hallinto-oikeuden velvollisuus tai mahdollisuus valitusluvan myöntämiseen laissa säädettyjen perusteiden täyttyessä turvaamaan oikeusturvan saatavuuden kyseisessä asiaryhmässä. Myönteisissä tapauksissa valituslupajärjestelmän soveltaminen on perustuslain 21 §:n valossa yleensä perusteltua (PeVL 50/2018 s. 5, PeVL 32/2012 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on myös aiemmin katsonut mahdolliseksi laajentaa niiden asiaryhmien piiriä, joissa valitus hallinto-oikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää valitusluvan myöntämistä. Valiokunta on todennut myös, etteivät asian laatu tai merkittävyys välttämättä edellytä pääsyä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa kaikissa sellaisissakaan asiaryhmissä, joihin valitusvaiheessa useimmin liittyy vaativia oikeuskysymyksiä tai jotka ovat yleensä asianosaisen tai yhteiskunnan kannalta erityisen merkittäviä tai laaja-alaisia (PeVL 50/2018 s. 5 ja siinä viitatut lausunnot).

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään arvioinut ja pitänyt perusteltuna korkeimman hallinto-oikeuden aseman kehitystä ylimmän asteen linjaratkaisuin ohjaavan tuomioistuimen suuntaan. Tämä edellyttää valiokunnan mukaan kuitenkin osaltaan myös korkeinta hallinto-oikeutta edeltävän muutoksenhakujärjestelmän kehittämistä johdonmukaisesti. Perustuslain ylimpien tuomioistuinten tehtäviä koskevasta 99 §:stä tai oikeusturvan takaavasta 21 §:stä sen paremmin kuin kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksistakaan ei valiokunnan mielestä ole johtunut estettä tällaiselle kehitykselle. Perustuslakivaliokunta piti oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia koskevassa lausunnossaan korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätösroolia korostavaa tavoitetta oikeusturvan toteutumisen ja yhdenvertaisuuden edistämisen kannalta tärkeänä ja siten perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä perusteena ehdotetulle muutoksenhakuoikeuden kavennukselle (PeVL 50/2018 s. 5—6, PeVL 32/2012 vp, s. 4).

Ehdotettu valituslupamenettelyn ulottaminen kuntalain mukaiseen muutoksenhakujärjestelmään jatkaisi edellä kuvattua hallintolainkäytön kehitystä sekä korkeimman hallinto-oikeuden aseman kehitystä ennakkopäätöstuomioistuimeksi. Muutos olisi tarpeen muutoksenhakujärjestelmän selkeyden ja eri asiaryhmien samanlaisen käsittelyn kannalta. Muutos merkitsisi sitä, että mikäli valituslupamenettelystä poikettaisiin, tulisi siitä säätää erikseen erityislainsäädännössä. Valituslupajärjestelmän ulottamisella koskemaan myös kunnallisvalituksen käyttöalaa voidaan katsoa olevan vastaavia käsittelyn joutuisuutta sekä oikeudenkäynnin viivytyksettömyyttä vahvistavia vaikutuksia kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säätämisen yhteydessä on todettu. Sääntelyn voidaan katsoa vahvistavan kunnallisvalituksen käyttöalalla oikeusturvaa korkeimman hallinto-oikeuden ennakkoratkaisuroolin vahvistuessa.

Kuntalakiin ehdotettu valituslupasääntely ei rajoita perustuslain 21 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattua oikeutta saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa tai oikeutta saada oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Kunnan viranomaisen päätöksestä valittamista hallinto-oikeuteen ei rajoiteta. Valituslupasääntely ei vaikuta oikeuteen valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä, vaan siihen, missä laajuudessa jatkovalitus tutkitaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Valitusluvan hakemisesta ja myöntämisestä noudatettaisiin myös kunnallisvalituksen osalta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia. Korkein hallinto-oikeus ei jatkossa tutkisi kunnallisvalituksen alalla kaikkia hallinto-oikeuden päätöksiä koskevia valituksia täydessä laajuudessa. Valitusluvan myöntäminen ei ole harkinnanvaraista. Jos laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa säädetty valituslupaperuste on olemassa, korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa. Hallintolainkäytössä valituslupaperusteisiin sisältyy ennakkopäätösperusteen lisäksi ilmeinen virhe ja muu painava syy. Valituslupaperusteiden avulla turvataan asianosaisten sekä kunnan jäsenen oikeussuoja silloin, kun asiassa on tarpeen saada ylimmän oikeusasteen ratkaisu.

Kunnallisvalituksen erityispiirre on, että jokainen kunnan jäsen voi valvoa kunnallisen päätöksenteon oikeellisuutta ja julkisten varojen käyttöä valitusoikeuden kautta sen lisäksi, että sillä on oikeussuojamerkitystä. Kunnallisvalituksen saa tehdä asianosainen eli se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa, sekä myös kunnan jäsen. Kunnan jäsen on henkilö, jonka kotikunta kyseinen kunta on ja yhteisö ja säätiö, jonka kotipaikka on kunnassa sekä se, joka omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta kunnassa. Kuntalain mukaisessa muutoksenhakujärjestelmässä muutoksenhakumahdollisuutta edeltää oikaisuvaatimusvaihe valtuuston päätöksiä lukuun ottamatta. Kuntalain mukaista kokonaisuutta arvioitaessa voidaan todeta, että lain oikaisuvaatimusta koskeva sääntely lisää päätöksen asianosaisten oikeusturvaa esimerkiksi koskien viranhakua koskevaa kunnan päätöksentekoa. Oikaisuvaatimuksen voi tehdä myös kunnan jäsenenä, jolla ei ole asianosaisasemaa. Oikaisuvaatimus voidaan tehdä sekä tarkoituksenmukaisuus- että laillisuusperusteella. Tarkoituksenmukaisuusperuste mahdollistaa vaatimuksen esittämisen kunnan jäsenen itse harkitsemista näkökohdista.

Kunnan jäsenen vaikutusmahdollisuudet kunnan toimintaan on turvattu lisäksi muilla kuntalain säännöksillä. Kuntalaissa on kunnan jäsenen osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksia sekä tiedonsaantia koskevia säännöksiä. Kuntalain 22 §:n mukainen velvoite koskien osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien varaamista, kuntalain 23 §:n mukainen aloiteoikeus sekä kuntalain 29 §:n mukainen viestintävelvoitteita koskeva sääntely turvaavat kunnan jäsenten valvonta- ja vaikutusmahdollisuuksia kunnan toimintaan. Säännökset lisäävät kunnan jäsenen tiedonsaantia ja vaikutusmahdollisuuksia kunnan päätöksentekoon.

Kuntalain 37 §:ssä tarkoitetussa kuntastrategiassa tulee ottaa huomioon kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. Kuntalain 22 §:n 1 momentin mukaan kunnan asukkailla ja palvelun käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Kunnan toiminnalla tarkoitetaan 6 §:n 2 momentin mukaisesti kaikkea sitä toimintaa, jossa kunta on mukana. Kuntalain 22 §:n 1 momentin mukaan valtuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksista ja menetelmistä. Kuntalain 22 §:n 2 momentissa säädetään suoran demokratian keinoja koskevasta esimerkkiluettelosta. Säännöksen mukaan osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia sekä kuntalaisraateja, selvittämällä asukkaiden ja kunnassa säännönmukaisesti tai pitempiaikaisesti asuvien tai oleskelevien palvelujen käyttäjien mielipiteitä ennen päätöksentekoa, valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin, järjestämällä mahdollisuuksia osallistua kunnan talouden suunnitteluun, suunnittelemalla ja kehittämällä palveluja yhdessä palvelujen käyttäjien kanssa sekä tukemalla asukkaiden, järjestöjen ja muiden yhteisöjen oma-aloitteista asioiden suunnittelua ja valmistelua. Kunta päättää suoran demokratian keinojen käytöstä ja voi edistää osallistumista ja vaikuttamista myös muilla tavoin.

Kuntalain 23 §:n 1 momentissa säädetään kunnan asukkaan sekä kunnassa toimivan yhteisön ja säätiön aloiteoikeudesta. Aloitteen voi tehdä kunnan toimintaa koskevissa asioissa, eikä aloiteoikeus siten riipu siitä, miten kunta on organisoinut tehtäviensä hoidon. Pykälässä säädetään myös palvelun käyttäjän oikeudesta tehdä aloitteita kyseistä kunnan palvelua koskevassa asiassa.

Kunnan viestintä ja tiedottaminen toteuttavat osaltaan julkisuusperiaatetta kunnallishallinnossa sekä tukevat kunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Kuntalain 29 §:n 1 momentin mukaan kunnan toiminnasta on tiedotettava asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille. Kunnan tulee antaa riittävästi tietoja kunnan järjestämistä palveluista, taloudesta, kunnassa valmistelussa olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista. Kunnan on tiedotettava, millä tavoin päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa. Kunnan viestintää koskevia säännöksiä on myös muualla kuntalaissa. Laissa säädetään erikseen kunnan ilmoitusten julkaisemisesta yleisessä tietoverkossa, tietojen saatavuudesta yleisessä tietoverkossa sekä päätöksen tiedoksiannosta kunnan jäsenelle yleisessä tietoverkossa. Kuntalain 29 §:n 2 momentin mukaan kunnan on huolehdittava, että toimielinten käsittelyyn tulevien asioiden valmistelusta annetaan esityslistan valmistuttua yleisen tiedonsaannin kannalta tarpeellisia tietoja yleisessä tietoverkossa.

Kuntalaissa on säännökset vaikuttamistoimielimistä. Kuntalain 26 §:n mukaan nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi kunnanhallituksen on asetettava nuorisovaltuusto tai vastaava nuorten vaikuttajaryhmä (nuorisovaltuusto) ja huolehdittava sen toimintaedellytyksistä. Kuntalain 27 §:ssä säädetään vanhusneuvostosta ja 28 §:ssä vammaisneuvostosta, jotka nuorisovaltuuston tavoin ovat edustamensa tahojen vaikuttamistoimielimiä

Edellä mainittu sääntely vähentää kunnan jäsenen tarvetta hakea jälkikäteen oikeusturvaa ja valvoa kunnan päätöksentekoa muutoksenhaun kautta. Kuntalain sääntelykokonaisuus huomioiden kunnan jäsenen valvontamahdollisuuksien ei arvioida kaventuvan merkittävästi valituslupasääntelyn vaikutuksesta. Myös julkisuuslain asiakirjojen julkisuutta ja viranomaisen velvoitetta edistää tiedonsaantia koskeva sääntely ja hallintolain hyvän hallinnon perusteita ja kuulemista sekä vaikuttamismahdollisuuksien varaamista koskeva sääntely turvaavat kunnan jäsenen valvontamahdollisuuksia. Sääntelykokonaisuuden voidaan katsoa turvaavan oikeusturvan saatavuuden. Valituslupamenettelyn vaikutuksena muutoksenhakujärjestelmän selkeyttämisen, lainvoimaisen päätöksen saamisen nopeutumisen sekä korkeimman hallinto-oikeuden lisääntyneen mahdollisuuden oikeuskäytäntöä ohjaavien ratkaisujen antamiseen arvioidaan parantavan myös kunnan jäsenten oikeusturvaa.

Kunnan viranomaisen jatkovalitusoikeutta koskeva esitys

Esityksessä ehdotetaan myös kunnan viranomaisen jatkovalitusoikeutta koskevaa sääntelyä. Ehdotus merkitsisi muutosta nykyiseen sääntelyyn, koska kuntalaissa ei ole säännöksiä kunnan jatkovalitusoikeudesta, vaan oikeus on perustunut vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön. Jos kunnan viranomaisen päätös on kumottu, jatkovalitusoikeuden on vakiintuneesti katsottu koskevan kuntaa. Ehdotettu sääntely ei siten muuttaisi vallitsevaa oikeustilaa sinänsä, mutta kunnan viranomaisen valitusoikeuden perusteet täsmentyisivät. Ehdotettu muutos on tarpeen sääntelyn selkeyden vuoksi, koska oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 109 §:ssä on säädetty valitusoikeudesta hallintotuomioistuimen päätöksestä. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säännöksen mukaan alkuperäisen hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella on oikeus hakea muutosta valittamalla hallintotuomioistuimen päätökseen, jolla hallintotuomioistuin on kumonnut viranomaisen päätöksen tai muuttanut sitä. Lisäksi mainitun lain mukaan jatkovalitusoikeus on asianosaisaseman ja yleisen edun valvonnan perusteella. Kyseinen hallintolainkäyttöä koskevan lain sääntely jättää tulkinnan varaan kunnan viranomaisen jatkovalitusoikeuden käyttämisen. Kuntalakiin on oikeustilan selkeyttämiseksi tarpeen ottaa kunnan viranomaisen jatkovalitusoikeutta koskeva sääntely sekä sääntely kunnan valitusoikeuden käyttämistä koskevan toimivallan jakautumisesta. Kunnan jatkovalitusoikeudessa kysymys on kunnalle julkisyhteisönä kuuluvasta valitusoikeudesta, jonka merkitystä korostaa kunnan itsehallinnollinen asema. Kuntalaissa on tarpeen säätää kuinka kunnan viranomaisen toimivalta jatkovalituksen tekemisestä määräytyisi.

Kuntalain 142 §:n 3 momentin mukaan kunnan valitusoikeuteen hallinto-oikeuden päätöksestä sovellettaisiin, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 109 §:ssä säädetään. Toimivallasta kunnan valitusoikeuden käyttämiseen sovelletaan mitä kunnan puhevallan käyttämisestä säädetään tämän lain 39 §:ssä. Toimivalta olisi kunnanhallituksella, vaikka valituksenalainen päätös olisi sen alaisen viranomaisen kuten lautakunnan tai viranhaltijan tekemä. Kunnanhallituksella olisi toimivalta myös valtuuston tekemien päätösten osalta. Kunnan hallintosäännön määräyksillä voidaan delegoida kunnan puhevallan käyttämistä koskevaa toimivaltaa

Viranomaisen toimintaa sitovat hyvän hallinnon vaatimukset myös oikeudenkäynnissä. Kunnan viranomaisen valitusoikeus turvaa oikeuskäytännön tasapainoisen kehittymisen, koska korkein hallinto-oikeus voisi myöntää valitusluvan myös tilanteessa, jossa hallinto-oikeus on ratkaissut asian yksityisen asianosaisen eduksi. Perustuslakivaliokunta ei aikaisemmassa käytännössään ole pitänyt valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena sellaista viranomaisen valitusoikeutta, johon liittyy myös viranomaisen valitusta koskeva kattava valituslupavaatimus. Perustuslakivaliokunta arvioi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 109 § :n 2 momentin viranomaisen muutoksenhakuoikeutta koskevan sääntelyn olevan sen yleisestä luonteesta huolimatta mahdollinen perustuslain 21 §:n asianmukaisen tuomioistuinmenettelyn kannalta (PeVL 50/2018 vp s. 7). Ehdotettu kuntalain sääntely täydentää kunnan muutoksenhakuoikeuden käyttämisen osalta edellä mainittua yleislain sääntelyä, joten sitä voidaan arvioida vastaavalla tavalla suhteessa perustuslain 21 §:ään.