Olli Mäenpää
15.11.2019

Perustuslakivaliokunnalle

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

1. Laki kuntalain muuttamisesta

Valituksen luvanvaraisuus hallinto-oikeuden kunnallisvalitukseen antamasta päätöksestä

Hallituksen esityksen mukaan hallinto-oikeuden kunnallisvalituksen johdosta antamaan päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Ehdotuksella rajoitettaisiin voimassa olevan kuntalain 142 §:ssä säädettyä oikeutta valittaa hallinto-oikeuden kunnallisvalitukseen antamasta päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa.

Arvioitaessa valituslupajärjestelmän perustuslainmukaisuutta on perustuslakivaliokunnan mielestä otettava huomioon, että valitusluvan asettamisessa valituksen edellytykseksi on kyse siitä, missä laajuudessa korkein hallinto-oikeus tutkii valituksen. Se ei merkitse niin pitkälle menevää rajoitusta muutoksenhakuoikeuteen kuin varsinaiset valituskiellot. Toiseksi on otettava huomioon, että valitusluvan ehtojen täyttyessä korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa. Valitusluvan myöntämisen perusteet eivät rajoitu ennakkopäätösperusteeseen, vaan lupa on myönnettävä myös asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi tai jos valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy. Tämä sääntely merkitsee sitä, että oikeusturvaelementti on vahvasti mukana myös hallinto-oikeudellisessa valituslupajärjestelmässä. Perustuslakivaliokunnan arvion mukaan valituksen luvanvaraisuuden asettamista pääsäännöksi hallinto-oikeuden päätöksistä valitettaessa voidaan oikeusturvaa määrittelevän perustuslain 21 §:n kannalta pitää mahdollisena ja perusteltuna (PeVL 50/2018 vp, s. 4-6).

Hallinto-oikeuden päätökseen kohdistuvan kunnallisvalituksen luvanvaraistamisen vaikutuksia koskevan tutkimuksen tulosten mukaan (HE s. 13) korkein hallinto-oikeus kumoaa tai kumoaa ja palauttaa vuosittain noin 20 kunnallisvalitusasiaa, joista se julkaisee yli puolet vuosikirjaratkaisuina, lyhyinä ratkaisutiivistelminä tai muina päätöksinä. Voitaneen siten yhtyä esityksen perusteluissa esitettyyn arvioon, jonka mukaan tämän tyyppiset asiat saisivat todennäköisesti valitusluvan.

Tutkimustulosten perusteella ehdotettu luvanvaraisuus ei todennäköisesti ainakaan olennaisesti rajoittaisi yksilön oikeusturvan kannalta keskeisten ja kunnan

laillisuusvalvonnan kannalta tärkeiden kunnallisvalitusten käsittelyä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tähän arvioon vaikuttaa myös se, että valitusluvan myöntäminen ei myöskään kunnallisvalitusta koskevissa asioissa ole korkeimman hallinto-oikeuden harkinnassa, vaan se on oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:n mukaan myönnettävä valituslupa, jos jokin laissa säädetyistä valitusluvan myöntämisperusteista on käsillä.

Kunnallinen itsehallinto

Ehdotettua valituslupajärjestelmän laajentamista koskemaan hallinto-oikeuden kunnallisvalituksen johdosta tekemiä päätöksiä on paikallaan arvioida myös perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon kannalta. Kuntalakiin perustuvalla kunnallisvalituksella on perinteisesti kiinteä kytkentä etenkin perustuslain 121 §:n 1 momentissa tarkoitettuun asukkaiden itsehallintoon. Kunnan jäsenen käytettävissä oleva kunnallisvalitus tukee sitä mahdollistamalla kunnan päätösten laillisuuden valvonnan tuomioistuimessa

Ehdotettu valituslupajärjestelmä ei rajoittaisi oikeutta tehdä kunnan viranomaisen hallintopäätökseen kohdistuvaa oikaisuvaatimusta tai valittaa kunnan viranomaisen päätöksestä hallinto-oikeuteen. Kunnan viranomaisten tekemien hallintopäätösten lainmukaisuus on siten edelleen rajoituksetta saatettavissa hallintotuomioistuimen – hallinto-oikeuden – arvioitavaksi.

Valituksen luvanvaraisuus ei toisaalta sisällä valituskieltoa hallinto-oikeuden päätöksestä, vaan se kohdentaa valituksen käyttöalan kunnan päätöksenteon laillisuusvalvonnan kannalta periaatteellisesti tärkeisiin oikeuskysymyksiin ja ilmeisiin virheisiin kunnan päätöksenteossa. Kunnan jäsenen valitusoikeuden kannalta on tärkeää, että myös muu painava syy oikeuttaa valitusluvan saamiseen. Tällainen syys voisi olla muun muassa asian tärkeys perustuslaissa turvatun asukkaiden itsehallinnon kannalta. Ehdotetun valituslupajärjestelmän laajentamisen voidaan nämä seikat huomioon ottaen katsoa sopeutuvan kunnallisen itsehallinnon vaatimuksiin.

Kunnan valitusoikeus hallinto-oikeuden päätöksestä

Kuntalain 142 §:ään lisättäväksi ehdotetun uuden 3 momentin mukaan kunnan valitusoikeus määräytyisi lähtökohtaisesti oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 109 §:n mukaisesti. Arvioidessaan tämän viranomaisen valitusoikeutta määrittelevän pykälän säätämiseen johtanutta hallituksen esitystä perustuslakivaliokunta totesi pitäneensä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomana sellaista viranomaisen valitusoikeutta, johon liittyy myös viranomaisen valitusta koskeva kattava valituslupavaatimus. Koska myös viranomaisen on 109 §:n mukaan saatava valituslupa valittaakseen hallinto-oikeuden päätöksestä, viranomaisen valitusoikeutta voitiin sen yleisestä luonteesta huolimatta pitää mahdollisena perustuslain 21 §:n asianmukaisen tuomioistuinmenettelyn kannalta (PeVL 50/2018 vp, s. 7). Vastaava yleinen arvio voidaan esittää myös ehdotetusta uudesta kuntalain 142

§:n 3 momentista, koska myös kunnan on saatava valituslupa valittaakseen hallinto-oikeuden päätöksestä.

Kunnan valitusoikeus liittyy myös Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan 11 artiklassa edellytettyyn paikallisviranomaisen oikeuteen ryhtyä oikeudelliseen menettelyyn turvatakseen toimivaltuuksiensa vapaan käyttämisen ja niiden paikallisen itsehallinnon periaatteiden noudattamisen, jotka on vahvistettu perustuslaissa tai kansallisessa lainsäädännössä. Oikeutta ryhtyä tällaiseen oikeudelliseen menettelyyn voidaan pitää merkityksellisenä myös hallinto-oikeuden kumotessa kunnan viranomaisen päätöksen.

Valituksen luvanvaraisuuden kohdistaminen kunnan hallinto-oikeuden päätöksestä tekemään valitukseen rajoittaisi tätä peruskirjaan perustuvaa oikeutta. Rajoitusta ei kuitenkaan voitane pitää peruskirjan kannalta ongelmallisena, kun otetaan huomioon, että kunnan toimivaltuuksien käyttämistä on jo kunnallisvalituksen johdosta arvioitu oikeudellisessa menettelyssä hallinto-oikeudessa. Lisäksi korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa ennakkopäätösperusteella tai muun painavan syyn perusteella. Näiden lupaperusteiden voidaan yleensä katsoa puoltavan valitusluvan myöntämistä, mikäli kunta valittaa paikallisen itsehallinnon peruskirjan periaatteiden rikkomista koskevalla perusteella.

2. Laki pienten erillisten alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen kuntaan annetun lain muuttamisesta

Lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin mukaan enklaavin siirtämisestä kunnasta toiseen päättäisi Maanmittauslaitos, joka on hallintoviranomainen. Tällaiseen Maanmittauslaitoksen tekemään päätökseen haettaisiin 6 §:n 1 momentin mukaan muutosta valittamalla maaoikeuteen, joka on maaoikeusasioita käsittelevä käräjäoikeuden kokoonpano.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt muutoksenhakutien ohjaamista hallintoviranomaisen päätöksestä käräjäoikeuteen perustuslain 98 ja 99 §:n kannalta poikkeuksellisena järjestelynä. Poikkeaminen näiden säännösten mukaan määräytyvästä tuomioistuinlinjojen välisestä jaosta on kuitenkin mahdollista perustellusta syystä. Tällainen syy voi olla päätöksen kohteena olevan asian yksityisoikeudellinen tai rikosoikeudellinen luonne, joka perustelee asian käsittelyä yleisessä tuomioistuimessa (ks. PeVL 32/2018 vp ja siinä mainitut lausunnot).

Hallituksen esityksen perusteluissa tuodaan tältä osin perusteluna esiin se, että vastaavissa asioissa, esimerkiksi kuntarakennelain 10 luvun mukaisissa toimituksissa, muutoksenhakutienä on maaoikeus (HE, s. 18). Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 33/2009 vp) säädetyn kuntarakennelain 46 ja 47 §:n mukaan kuntarajan muuttamista koskevaan toimitusmiesten päätökseen saa hakea muutosta maaoikeudelta. Kysymys on kiinteistöoikeudellisista toimituksista, joissa muutetaan kuntarajaa.

Enklaavin siirtämisen kunnasta toiseen Maanmittauslaitoksen päätöksellä voidaan katsoa asiallisesti rinnastuvan näihin kiinteistötoimituksessa tehtäviin päätöksiin,

koska sillä on oikeudellisia vaikutuksia kiinteistöjaotukseen. On siten perusteltua myös perustuslain 98 ja 99 §:n kannalta, että muutoksenhakutie Maanmittauslaitoksen päätöksestä ohjataan ehdotetulla tavalla lailla käräjäoikeuteen käsiteltäväksi maaoikeusasioiden kokoonpanossa.