OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

LsN Johannes Heikkonen

LsN Virpi Korhonen

14.11.2019

Eduskunnan 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)

Eduskunnan perustuslakivaliovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä. Oikeusministeriö on aiemmin antanut lausunnon esityksestä lakivaliokunnalle. Oikeusministeriö on lausunnossaan arvioinut ennen kaikkea kuntalain 142 §:n ja 144 §:n muuttamista koskevaa 1. lakiehdotusta.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan sääntelyä, joka laajentaisi valituslupaedellytyksen valitettaessa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen asioihin, joissa muutoksenhakukeinona on kunnallisvalitus. Lisäksi kuntalakiin ehdotetaan esityksessä lisättäväksi nimenomainen säännös kunnan valitusoikeudesta päätöksestä, jolla hallintotuomioistuin on kumonnut sen päätöksen tai muuttanut sitä. Ehdotettu sääntely vastaisi uudessa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) hallintovalituksesta säädettyä.

Valituslupa

Uusi oikeudenkäyntiä hallintoasioissa koskeva yleislaki (jäljempänä HOL) tulee voimaan vuoden 2020 alusta. Hallintolainkäyttöä koskevan sääntelyn uudistamisen eräänä tavoitteena on ollut kehittää korkeimman hallinto-oikeuden asemaa nykyistä enemmän ennakkopäätöstuomioistuimeksi.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10	PL 25	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi
HELSINKI	00023 VALTIONEUVOSTO			

HOL:n mukaan valituslupasäännös on pääsääntönä, kun hallinto-oikeuden päätöksestä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen (HOL 107 §). Ennakkopäätösperuste on keskeisin valitusluvan myöntämisen perusteista. Valituslupa voidaan myöntää myös ilmeisen virheen tai muita painavan syyn perusteella niin kuin nykyisinkin (HOL 111 §).

Perustuslakivaliokunta on eri hallinnonalojen muutoksenhakusäännöksiä koskeneessa lausunnossaan pitänyt tärkeänä, että valituslupajärjestelmän johdonmukaista kehittämistä ja laajentamista jatketaan (PeVL 55/2014 vp). Uudemmassa käytännössään perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt valtiosääntöisesti ongelmallisena valituslupasääntelyn laajentamista esimerkiksi kaavoitusasioihin, ympäristölupa-asioihin ja eräisiin muihin ympäristöasioihin, joilla voi olla laaja-alaisia vaikutuksia (PeVL 29/2017 vp).

HOL:n säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi, että kattavalle valituslupajärjestelmälle hallinto-oikeuden ratkaisuista korkeimpaan hallinto-oikeuteen on painavia hallintolainkäytön tehostamiseen ja korkeimman oikeuden ennakkopäätösroolin vahvistamiseen liittyviä perusteita. 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. Perustuslakivaliokunta korosti muutoksenhakua koskevien erityissäännösten osalta yleisesti oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettavaksi ehdotetun lain tarkoitusta varmistaa, ettei yksilön oikeuksia tai velvollisuuksia koskeva hallintopäätös jää valitusoikeuden ulkopuolelle (HE 29/2018 vp, s. 216). (PeVL 50/2018 vp.)

HOL:n valituslupasäännös koskee muutoksenhakua hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Sen piiriin kuuluvat hallinto-oikeuden päätökset sekä valitusasioissa että muissa lainkäyttöasioissa. HOL:n valituslupasäännös koskee kuitenkin vain asioita, joissa muutoksenhakukeinona on hallintovalitus. Voimassa olevassa kuntalain säännöksessä, joka koskee valittamista hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, ei viitata nykyiseen hallintolainkäyttölakiin (KuntaL 142 §).

Kun muutosta kunnalliseen päätökseen haetaan erityislainsäädännön mukaan hallintovalituksella eli noudattaen, mitä hallintolainkäyttölaissa säädetään, viittaus hallintolainkäyttölakiin tarkoittaa uuden yleislain tultua voimaan viittausta uuteen yleislakiin (HOL 127 §). Sovellettaviksi tulevat tällöin uuden yleislain valituslupasäännökset. Myös muutoin uuden yleislain säännöksiä sovelletaan myös kunnallisvalitukseen siltä osin kuin kuntalaissa ei erikseen toisin säädetä (KuntaL 144 §, HOL 127 §).

.

Muutoksenhakujärjestelmän yhdenmukaisuuden kannalta on perusteltua, että muutoksenhaussa ei ole valituslajista johtuvia eroja valituslupaedellytyksen suhteen. Valituslupaedellytyksen laajentaminen kunnallisvalituksiin myös vähentäisi oikeudellista epävarmuutta, koska lainvoimainen päätös saataisiin nopeammin. Lisäksi se parantaisi korkeimman hallinto-oikeuden mahdollisuuksia antaa oikeuskäytäntöä ohjaavia ratkaisuja.

Viranomaisen valitusoikeus

HOL:ssa on myös lähtökohtana, että alkuperäisen päätöksen tehneellä hallintoviranomaisella on oikeus valittaa ensi asteen hallintotuomioistuimen päätöksestä, jolla viranomaisen hallintopäätös on kumottu tai sitä on muutettu (HOL 109.2 §). Viranomainen saa hakea muutosta valittamalla hallintoviranomaisen tai hallintotuomioistuimen päätökseen myös, jos valitusoikeus on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi (HOL 7.1 ja 109.3 §). Edellä käsitelty valituslupasäännös koskee myös viranomaisen valituksia.

HOL:n säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta totesi, että se on aikaisemmassa käytännössään pitänyt valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomana sellaista viranomaisen valitusoikeutta, johon liittyy myös viranomaisen valitusta koskeva kattava valituslupavaatimus (ks. esim. PeVL 4/2005 vp, s. 3). Tätä vastaavasti ehdotettua 109 §:n 2 momentin viranomaisen muutoksenhakuoikeutta voidaan perustuslakivaliokunnan mielestä sen yleisestä luonteesta huolimatta pitää mahdollisena perustuslain 21 §:n asianmukaisen tuomioistuinmenettelyn kannalta. (PeVL 50/2018 vp.)

Nyt käsiteltävänä olevan esityksen perustelujen mukaan kunnan viranomaisella on oikeuskäytännössä katsottu olevan jatkovalitusoikeus, vaikkei siitä ole kuntalaissa säännöksiä. Nyt ehdotettu nimenomainen jatkovalitusoikeutta koskeva säännös selkeyttäisi oikeustilaa. Viranomaisen valitusoikeus sinänsä on tarpeen ylimmän oikeusasteen linjaratkaisun saamiseksi tilanteissa, joissa hallinto-oikeuden ratkaisu on ollut asianosaiselle myönteinen.