Anu Mutanen, OTT, tutkijatohtori 14.11.2019

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi kuntalain 142 ja 144 §:n ja pienten erillisten alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen kuntaan annetun lain muuttamisesta (HE 61/2019 vp)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Lähtökohdat

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntalain (410/2015) sääntelyä siten, että muutoksenhaku hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäisi valituslupaa. Kuntalain muutoksenhakusääntelyyn lisättäisiin myös säännös kunnan jatkovalitusoikeudesta. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että pienten erillisten alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen kuntaan annettuun lakiin (1197/1997) tehtäisiin eräitä teknisluonteisia ja muusta lainsäädännöstä aiheutuvia muutoksia. Ehdotetuista muutoksista valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä ovat valituslupamenettelyn ulottaminen kunnallisvalitukseen sekä kunnan jatkovalitusoikeuden sääntely.

Mainittujen valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisten muutosehdotusten perustuslainmukaisuuden arviointi kytkeytyy ennen kaikkea perustuslain 21 §:n sääntelyyn oikeusturvasta. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Lisäksi 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Perustuslain 21 § sisältää perussäännöksen jokaisen oikeudesta saada asiansa käsitellyksi ja ratkaistuksi tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Pykälän 2 momentti koskee oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon muita ulottuvuuksia. Se on yhteydessä 1 momenttiin, jolla niin ikään turvataan oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon. Pykälässä edellytetään oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon toteutumista kokonaisuutena. Tämän ohella siinä annetaan institutionaalinen suoja tuon kokonaisuuden tärkeimmille ainesosille. Lähtökohtana on yksilön oikeus omasta aloitteestaan saada asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai viranomaisessa. Käsittelyn on lisäksi aina tapahduttava asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Perustuslain 21 §:n 1 momentti ei oikeuta saattamaan mitä hyvänsä asiaa tai päätöstä yksilön valitseman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi, vaan esimerkiksi tuomioistuinten toimivalta määräytyy asiaa koskevan erityislainsäädännön nojalla. Perustuslain 21 §:n säännökset myöskään eivät estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia niissä turvattuihin oikeuksiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta kulloinkin kyseessä olevan oikeusturvatakeen asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäistapauksessa vaaranna yksilön oikeusturvaa. (HE 309/1993 vp, s. 72–74, ks. esim. PeVL 68/2014 vp, s. 2–3, PeVL 33/2012 vp, s. 3.)

Valituslupamenettelyn ulottaminen kunnallisvalitukseen

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntalain 142 §:n 1 momenttia siten, että jatkovalitus hallinto-oikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäisi valituslupaa. Ehdotetulla säännöksellä kunnallisvalitukseen ulotettaisiin siten valituslupamenettely.

Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt valituslupajärjestelmää sinänsä perustuslain 21 §:n vastaisena. Se on kuitenkin varhaisemmassa käytännössään huomauttanut valituslupajärjestelmän olevan hallintolainkäytössä poikkeuksellinen järjestely ja kehottanut suhtautumaan pidättyvästi sen laajentamiseen uusiin asiaryhmiin. (PeVL 57/2010 vp, s. 4, PeVL 48/2010 vp, s. 5, PeVL 33/2008 vp, s. 2, PeVL 33/2006 vp, s. 2–3, PeVL 37/2005 vp, s. 4, PeVL 4/2005 vp, s. 3, PeVL 4/2004 vp, s. 10.) Valiokunta on arvioinut valituslupasääntelyä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa. Valiokunnan mukaan perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvatun oikeuden luonteen ja 2 momentin lakivarauksen takia on selvää, että valitusoikeuden sääntelyä, erityisesti valitus- ja muutoksenhakukieltoja, mutta myös muita valitusoikeuden

rajoituksia koskee lailla säätämisen vaatimus (PeVL 50/2018 vp, s. 3, ks. esim. PeVL 12/2004 vp, s. 3). Lisäksi valiokunnan mielestä hallinto-oikeudelliseen oikeusturvajärjestelmäämme pääsääntönä kuuluvasta oikeudesta valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei ole saanut kevyin perustein poiketa (ks. kokoavasti PeVL 32/2012 vp, s. 3). Valituslupamenettelyä koskeville säännösehdotuksille onkin aina ollut esitettävä hyväksyttävät perusteet (PeVL 48/2010 vp, s. 5). Suhteellisuusperiaatteen kannalta merkitystä on puolestaan ollut muun muassa valituslupamenettelyn kohteeksi kulloinkin ehdotetun asian merkittävyydellä ja laadulla (PeVL 15/2011 vp, s. 5, PeVL 35/2009 vp, s. 3, PeVL 33/2008 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunta on sittemmin tarkistanut aiempaa kantaansa valituslupajärjestelmän poikkeuksellisuudesta. Hallinto-oikeudellista muutoksenhakujärjestelmää on valiokunnan mielestä syytä arvioida kokonaisuutena, josta valitusmahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen muodostaa yhden osan. Valiokunta on kiinnittänyt erityisesti huomiota hallintoasioiden käsittelyssä ja muutoksenhakujärjestelmässä tapahtuneeseen kehitykseen. Yhä useammassa asiaryhmässä on nykyisin käytössä oikaisuvaatimusmenettely, jonka asemaa oikeussuojakeinona on vahvistettu muun muassa lisäämällä sitä koskevat yleissäännökset hallintolain (434/2003) 7 a lukuun (581/2010). Lisäksi yhä suuremmassa osassa korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvista asioista muutoksenhaku edellyttää valituslupaa. (PeVL 39/2013 vp, s. 2–3, PeVL 32/2012 vp, s. 3–4.)

Perustuslakivaliokunnan mainitun tarkistetun kannan mukaisesti valituslupajärjestelmään ja sen laajentamiseen ei enää ole perusteita suhtautua lähtökohtaisen pidättyvästi. Sen sijaan valituslupajärjestelmän hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta on muutoin syytä kussakin tapauksessa arvioida valiokunnan aiemman käytännön pohjalta. Perustuslain 21 §:n kannalta asiaa tarkasteltaessa keskeistä on siten varmistua siitä, että muutoksenhakujärjestelmä kokonaisuutena turvaa sekä oikeusturvan saatavuuden ja riittävyyden että asian käsittelyn niin joutuisasti kuin se on oikeusturvavaatimuksen valossa mahdollista. Järjestelmän soveltamisen tulisikin 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 korkeim-

man 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 36/2014 vp, s. 4, PeVL 39/2013 vp, s. 2–3, PeVL 34/2012 vp, s. 4, PeVL 33/2012 vp, s. 4–5, PeVL 32/2012 vp, s. 3–4.)

Valituslupajärjestelmän käytön laajeneminen on merkinnyt perustuslakivaliokunnan mukaan tietynlaista muutosta korkeimman hallinto-oikeuden rooliin. Valiokunta on tuonut esille, että valtioneuvoston piirissä on ennakkoluulottomasti arvioitava mahdollisuutta edelleen kehittää korkeimman hallinto-oikeuden roolia hallintolainkäyttöä ylimmän asteen linjaratkaisuin ohjaavan tuomioistuimen suuntaan. Tämä edellyttää valiokunnan mukaan kuitenkin osaltaan myös korkeinta hallinto-oikeutta edeltävän muutoksenhakujärjestelmän kehittämistä johdonmukaisesti. Ylimpien tuomioistuinten tehtäviä koskevasta perustuslain 99 §:stä tai oikeusturvan takaavasta 21 §:stä sen paremmin kuin kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksistakaan ei valiokunnan mielestä johdu estettä tällaiselle kehitykselle. (PeVL 32/2012 vp, s. 4.)

Perustuslakivaliokunta on tarkistetun kantansa mukaisesti katsonut mahdolliseksi laajentaa niiden asiaryhmien piiriä, joissa valitus hallinto-oikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää valitusluvan myöntämistä (ks. esim. PeVL 29/2017 vp, s. 2–3, PeVL 35/2016 vp, s. 4, PeVL 55/2014 vp, s. 3–5). 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 (ks. PeVL 29/2017 vp, s. 3, PeVL 55/2014 vp, s. 4).

Erityislainsäädäntöön ehdotettujen valituslupasäännösten lisäksi perustuslakivaliokunta on arvioinut valituslupajärjestelmää 1.1.2020 voimaan tulevan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) säätämisen yhteydessä. Mainitussa uudessa hallintolainkäytön yleislaissa on omaksuttu linja, jonka mukaisesti suurin osa korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvista valitusasioista kuuluu valituslupamenettelyn piiriin. Lausunnossaan perustuslakivaliokunta viittasi tarkistettuun kantaansa hallintolainkäytön valituslupajärjestelmästä. Valiokunta toi esille, että valituslupajärjestelmä on jo aikaisemmin laajentunut eri hallinnonalojen

lainsäädännössä niin, että valitusluvan piiriin kuuluu nykyisin lukumääräisesti suurin osa korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltävistä valitusasioista. Valituslupasääntelyä ei siten voida pitää hallintolainkäytössä enää poikkeuksellisena järjestelynä. Ehdotettu sääntely merkitsi perustuslakivaliokunnan mukaan kuitenkin periaatteellista muutosta siten, että valituslupa muuttui säädöstasollakin pääsäännöksi, josta poikkeamisesta on säädettävä erikseen lailla. (PeVL 50/2018 vp, s. 4.)

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. Valiokunnan mielestä korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätösroolin vahvistamisen voidaan katsoa osaltaan lisäävän hallinto-oikeudellisen oikeusturvajärjestelmän toimivuutta, vaikka samalla yksittäisten valitusten tutkimiselle korkeimmassa hallinto-oikeudessa asetettu kynnys jossakin määrin korottuu. Lisäksi perustuslakivaliokunta viittasi jo aiemmin esittämäänsä kantaan, jonka mukaan se on pitänyt tärkeänä, että myös lainsäädännössä kiinnitetään huomiota tuomioistuinten mahdollisuuksiin toimia perustuslain 21 §:n 1 momentissa edellytetyllä tavalla asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. (PeVL 50/2018 vp, s. 5–6, ks. PeVL 29/2017 vp, s. 3.)

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. Valiokunta katsoi, että oikeusturvaelementti on vahvasti mukana uuden yleislain mukaisessa hallinto-oikeudellisessa valituslupajärjestelmässä. (PeVL 50/2018 vp, s. 6.)

Perustuslakivaliokunta piti oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetusta laista antamassaan lausunnossa merkityksellisenä myös sitä, etteivät jo aiemmin toteutuneet valituslupajärjestelmän laajennukset näytä muodostuneen ainakaan yleisesti ottaen oikeusturvaa heikentäviksi, vaan ne ovat mahdollistaneet korkeimman hallinto-oikeuden vahvemman ohjaavan roolin näissä asiaryhmissä. Valiokunnan mielestä ehdotetulle kattavalle valituslupajärjestelmälle oli painavia hallintolainkäytön tehostamiseen ja korkeimman oikeuden ennakkopäätösroolin vahvistamiseen liittyviä perusteita. Valituslupajärjestelmässä ei ollut valiokunnan mukaan 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 voitiin perustuslain 21 §:n estämättä pitää mahdollisena ja perusteltuna. (PeVL 50/2018 vp, s. 6.)

Nyt arvioitavana olevassa hallituksen esityksessä todetaan, että valituslupamenettelyn ulottaminen kuntalain mukaiseen muutoksenhakujärjestelmään jatkaisi hallintolainkäytössä tapahtunutta kehitystä, jossa jo nykyisellään suureen osaan kunnan päätöksistä sovelletaan erityislakien nojalla valituslupamenettelyä. Lisäksi korkeimman hallinto-oikeuden asema oikeuskäytäntöä ohjaavia ratkaisuja antavana ennakkopäätöstuomioistuimena vahvistuisi edelleen. Ehdotuksella katsotaan olevan myös käsittelyn joutuisuutta ja lainvoimaisen päätöksen saamisen nopeutumista sekä oikeudenkäynnin viivytyksettömyyttä vahvistavia vaikutuksia. (HE 61/2019 vp, s. 10–12, 20.)

Esitykseen sisältyy yleisarvio ehdotuksen vaikutuksista muutoksenhakuun kunnallisista päätöksistä, mukaan lukien esimerkkiluettelo ehdotuksen vaikutuspiirissä olevasta erityislainsäädännöstä. Kunnan viranhaltijoita koskevia päätöksiä lukuun ottamatta esityksessä ei ole tehty seikkaperäistä arviota oikeussuojan kattavuudesta. Esityksessä nostetaan kuitenkin esille se, että kuntalain mukaisessa muutoksenhakujärjestelmässä muutoksenhakumahdollisuutta edeltää oikaisuvaatimusvaihe valtuuston päätöksiä lukuun ottamatta. Esille tuodaan myös se, että valituslupajärjestelmä ei rajoita oikeutta tehdä oikaisuvaatimusta tai valittaa hallinto-oikeuteen. Valituslupasääntely ei myöskään vaikuta oikeuteen valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä, vaan siihen, missä laajuudessa jatkovalitus tutkitaan tuomioistuimessa. (HE 61/2019 vp, s. 12–13, 20–21.)

Lisäksi ehdotettua muutosta perustellaan hallintoasioiden muutoksenhakujärjestelmän selkeydellä, johdonmukaisuuden ja yhtenäisyydellä. Kunnallisvalitusta koskevat säännökset eroavat hallintovalitusta koskevista säännöksistä muun muassa siinä, että valitusoikeus on turvattu laajemmin asianosaisten lisäksi jokaiselle kunnan jäsenelle. Tällä on nähtävissä yhteys perustuslain 121 §:n 1 momentin säännökseen kuntien hallinnon perustumisesta kunnan asukkaiden itsehallintoon ja heidän osallistumisoikeuksien turvaamiseen (myös perustuslain 14 §:n mukaisesti). Mainitusta laajasta valitusoikeudesta johtuen kunnallisvalituksen piirissä valituslupajärjestelmä myös vaikuttaa hallintovalituksen lupajärjestelmää laajemmin yksilöiden muutoksenhakuoikeutta heikentävästi. Esityksessä viitataan tältä osin siihen, että hallintolainkäytössä valituslupaperusteisiin sisältyy ennakkopäätösperusteen lisäksi ilmeinen virhe ja muu painava syy, joiden perusteella tuomioistuin voi ottaa huomioon esimerkiksi asian taloudellisen tai muun erityisen suuren merkityksen valittajan oikeusturvan tai yleisen edun kannalta taikka kunnalliseen itsehallintoon liittyvät näkökulmat. (HE 61/2019 vp, s. 11–14, 16, 20, ks. HE 29/2018 vp).

Mainittujen lakiehdotuksen hyväksyttävyyttä koskevien perusteiden riittävyyden ohella asiassa on arvioitava, mikä merkitys kunnallis- ja hallintovalituksen välisille eroavuuksille on annettava lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuden arvioinnissa. Kaikkiaan hallinto- ja kunnallisvalituksen välillä ei ole edellä esitetyin perustein nähtävissä sellaista eroa, joka muodostuisi asian valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa merkitykselliseksi. Ehdotettua valituslupajärjestelmän ulottamista kunnallisvalituksen piiriin ei ole siten syytä valtiosääntöoikeudellisesti arvioida hallintovalituslupajärjestelmästä poikkeavalla tavalla. Tässä suhteessa on kuitenkin syytä korostaa sen tärkeyttä, että oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:n mukaisessa korkeimman hallinto-oikeuden valituslupaperusteiden arvioinnissa otetaan asianmukaisesti huomioon kunnallisen itsehallinnon näkökulmat sekä turvataan asianosaisten sekä kunnan jäsenen oikeussuoja silloin, kun asiassa on tarpeen saada ylimmän oikeusasteen ratkaisu. Näin ollen ei voida myöskään pitää valtiosääntöoikeudellisesti välttämättömänä, että kuntalaissa säädettäisiin erikseen valitusluvan myöntämisen perusteista oikeudenkäynnistä hallintoasioista annetusta laista poikkeavasti.

Hallituksen esityksessä on kattavasti otettu huomioon perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö hallintolainkäytön valituslupajärjestelmästä. 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. Sääntelykokonaisuuden voidaan katsoa turvaavan oikeusturvan saatavuuden kunnallisvalituksen käyttöalalla tavalla, jota on edellytetty valituslupajärjestelmää koskevassa perustuslakivaliokunnan käytännössä. Ehdotetulle valituslupamenettelyn ulottamiselle kunnallisvalitukseen on kaikkiaan katsottava olevan olemassa hyväksyttävät perusteet. Lakiehdotuksen voi muutoinkin katsoa täyttävän perustuslaista ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä johtuvat edellytykset. Asiasta on siten mahdollista säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Kunnan jatkovalitusoikeus

Kuntalain 142 §:ään ehdotetaan myös lisättäväksi uusi 3 momentti kunnan jatkovalitusoikeudesta eli oikeudesta valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Säännöksessä viitattaisiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 109 §:ään sekä kuntalain 39 §:ään. Kunnan viranomainen saisi siten tehdä jatkovalituksen päätöksestä, jolla hallintotuomioistuin on kumonnut viranomaisen päätöksen tai muuttanut sitä. Lisäksi kunnan viranomaisella olisi oikeus hakea muutosta valittamalla, jos valittaminen olisi tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi. Kunnan jatkovalituksesta päättäisi kunnanhallitus tai kunnan hallintosäännössä määrätty viranomainen. Kunnan viranomaisen jatkovalitusoikeudesta ei ole aiemmin säädetty kuntalaissa.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään suhtautunut pidättyvästi erityissäännöksiin viranomaisen yleisestä muutoksenhakuoikeudesta (PeVL 15/2011 vp, s. 5, PeVL 37/2004 vp, s. 3, PeVL 36/2004 vp, s. 4, PeVL 4/2004 vp, s. 10). Valiokunta on katsonut etenkin viranomaisen yleisen muutoksenhakuoikeuden voivan muodostua ongelmalliseksi perustuslain 21 §:n 1 momentissa vaaditun asianmukaisen menettelyn kannalta, koska tällöin viranomainen saatetaan nähdä asianosaisen muodolliseksi vastapuoleksi. Valiokunta on toisaalta pitänyt viran-

omaisen muutoksenhakuoikeutta mahdollisena, jos se on lailla rajoitettu esimerkiksi oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitoon liittyviin perusteisiin (esim. PeVL 48/2017 vp, s. 5–6, PeVL 22/2013 vp, s. 3–4, PeVL 45/2006 vp, s. 3, PeVL 47/2005 vp, s. 5, PeVL 4/2005 vp, s. 3, PeVL 4/2004 vp, s. 10) taikka viranomaisen rajoitettua muutoksenhakuoikeutta on voitu asioiden laatu ja luonne huomioon ottaen pitää muuten perusteltuna (PeVL 15/2011 vp, s. 5, PeVL 58/2006 vp, s. 9).

Perustuslakivaliokunta 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). Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetusta laista antamassaan lausunnossa valiokunta katsoi, että lain 109 §:n 2 momentin viranomaisen muutoksenhakuoikeutta voitiin sen yleisestä luonteesta huolimatta pitää mahdollisena perustuslain 21 §:n asianmukaisen tuomioistuinmenettelyn kannalta. (PeVL 50/2018 vp, s. 7.)

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että ehdotettu sääntely ei muuttaisi vallitsevaa oikeustilaa, koska oikeuskäytännössä kunnalla on katsottu olevan jatkovalitusoikeus (ks. esim. KHO 2017:28). Esityksen mukaan kunnan viranomaisen valitusoikeus turvaisi oikeuskäytännön tasapuolisen kehittymisen niin, että ylimmän oikeusasteen ratkaisuja saataisiin myös tapauksissa, joissa hallinto-oikeus on ratkaissut asian yksityisen asianosaisen eduksi. Lisäksi kunnan jatkovalitusoikeudessa kysymys on kunnalle julkisyhteisönä kuuluvasta valitusoikeudesta, jonka merkitystä korostaa kunnan itsehallinnollinen asema. Ehdotettua muutosta pidetään tarpeellisena myös sääntelyn selkeyden vuoksi, koska laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa on säädetty valitusoikeudesta hallintotuomioistuimen päätöksestä. Ehdotettu kuntalain sääntely täydentäisi kunnan muutoksenhakuoikeuden käyttämisen osalta edellä mainittua yleislain sääntelyä, joten sitä voidaan esityksen mukaan arvioida vastaavalla tavalla suhteessa perustuslain 21 §:ään. (HE 61/2019 vp, s. 6, 16–17, 21.)

Kunnan viranomaisen jatkovalitusoikeus on arvioitavana olevassa hallituksen esityksessä kytketty oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitoon ja kunnalliseen itsehallintoon liittyviin seikkoihin tavalla, jonka voi valtiosääntöoikeudelliselta merkitykseltään arvioida vastaavan pe-

rustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä tällaiselle oikeudelle asetettuja vaatimuksia. Etenkin sen perusteella, että ehdotus vastaa perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin sisältyvää viranomaisen muutoksenhakuoikeutta, voidaan kunnan viranomaisen muutoksenhakuoikeutta sen yleisestä luonteesta huolimatta pitää mahdollisena perustuslain 21 §:n mukaisen asianmukaisen tuomioistuinmenettelyn kannalta. Lakiehdotus voidaan siten tältäkin osin käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Tukholmassa 14.11.2019

Anu Mutanen, OTT, tutkijatohtori