VALTIOVARAINMINISTERIÖ

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

Hallintovaliokunta 21.11.2019
LsN Mervi Kuittinen



Kunta- ja aluehallinto-osasto

HE 61/2019 vp.

- Kuntalain (410/2015) muutos koskee valituslupamenettelyä ja kunnan viranomaisen jatkovalitusoikeutta koskevia säännöksiä

- Lakiin pienten erillisten alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen kuntaan (1197/1997) tehtäisiin teknisluonteisia tarkistuksia ja muusta lainsäädännöstä aiheutuvia muutoksia

TEAS tutkimus ”Kuntien ja maakuntien muutoksenhakujärjestelmien kehittäminen”

- Lapin yliopiston toteuttamassa tutkimushankkeessa on selvitetty mm. tulisiko kunnallisvalitusasioissa ottaa käyttöön valituslupamenettely:
  - Olisi vahvoja perusteita lainsäädännön yhtenäisyyden vuoksi
  - Tavoitteena on pidetty sitä, että muutoksenhakujärjestelmä hallintoasioissa olisi mahdollisimman selkeä ja johdonmukainen
  - Olisi tärkeää, että muutoksenhakujärjestelmässä ei olisi eri asiaryhmien kesken muita kuin oikeussuojan tarpeeseen perustuvia eroavuuksia. Oikeussuojan tarpeeseen vaikuttaa asian laadun ohella se, millä tavoin oikeusturvan takeet on turvattu saman asian elinkaaren aikaisemmissa vaiheissa
  - Olisi perusteltua monien vastaavantyyppisten asioiden ollessa jo valituslupasääntelyn piirissä
  - Tuomioistuimen kunnallisvalitusten pitkähköt käsittelyajat puoltaisivat valitusluvan käyttöönottoa kunnallisasioissa. Käytännön vaikutus päätösten täytäntöönpanolle
  - Kunnan viranomaisen toimivallan selkeyttäminen jatkovalituksen osalta

Valituslupamenettely

- Kuntalain 142.1 §: Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.
- Esitys merkitsisi sitä, että poikkeuksista ehdotettuun valituslupasääntelyyn tulisi säätää erikseen.
- Muuhun lainsäädäntöön sisältyvät muutoksenhakusäännösten yleisviittaukset kuntalakiin merkitsisivät, että sovellettaviksi tulisivat myös säännökset valituslupamenettelystä.
- Kuntalain muutoksen on tarkoituksenmukaista tulla voimaan 1.1.2020 saman aikaisesti oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (HOL) kanssa, jotta oikeustila on mahdollisimman selkeä.
- 144 §: teknisluonteinen muutos HOL:n säätämisestä johtuen.
- esimerkiksi valitusluvan hakemisesta ja myöntämisestä säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa.

Kunnan jatkovalitusoikeus ja sitä koskeva toimivalta

- 142 §:n 3 momentti:
  - Kunnan valitusoikeuteen hallinto-oikeuden päätöksestä sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 109 §:ssä säädetään
  - Toimivallasta kunnan valitusoikeuden käyttämiseen sovelletaan mitä kunnan puhevallan käyttämisestä säädetään tämän lain 39 §:ssä
- Sovelletaan 64 §:n mukaisesti kuntayhtymään
- Sääntely tarpeellinen myös HOL:n sääntelyä tarkentavana HOL 109 §: ”alkuperäisen hallintopäätöksen tehnyt viranomainen”
  - Kunnan jatkovalituksesta päättäisi siten kunnanhallitus tai kunnan hallintosäännössä määrätty viranomainen
    - Kunnanjohtajan (41 3. §) ja pormestarin rinnakkainen oikeus käyttää puhevaltaa (44.5 §)

Valituslupajärjestelmän kehitys

- Ehdotettu muutos jatkaisi hallintolainkäyttöä koskevaa kehitystä
- Valituslupasääntely on tarpeen ottaa kuntalakiin muutoksenhakujärjestelmän selkeyden takia. Useissa tämän esityksen mukaisia asiaryhmiä vastaavissa asioissa, joissa valituslaji on kunnallisvalitus, on jo käytössä valituslupamenettely
- Muutoksenhakujärjestelmä on kehittynyt siten, että nykyisin suureen osaan kunnan päätöksistä sovelletaan erityislakien nojalla kunnallisvalituksen käyttöalalla
    - Valituslupamenettely koskee jo esimerkiksi kaavoitusta sekä ympäristönsuojelua koskevia päätöksiä, kuten ympäristönsuojelumääräysten hyväksymistä, joiden voidaan katsoa olevan esimerkiksi kuntalaisten kannalta keskeisiä asiaryhmiä
- Valituslupamenettely on tullut hallintolainkäytössä pääsäännöksi lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa säätämisen myötä

Esityksen vaikutukset

- Kuntalain nojalla tehtyjen päätösten, etenkin kunnan ja kuntayhtymän yleishallintoon liittyvien sekä kunnan yleiseen toimialaan liittyvien päätösten, muutoksenhakuun.
  - ✓ ml. kunnan toimintaa koskevat erityislait joissa ei ole erikseen säädetty muutoksenhausta

  Erityislain viittauksilla esimerkiksi:

- kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) nojalla tehdyt päätökset,
- kuntarakennelain (1698/2009) 52 §: Muutoksenhaku valtuuston päätökseen kuntajaon muutosesityksestä, 54 §: Erityinen valitusoikeus kunnan viranomaisen päätöksestä
- L alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista (7/2014), 48 §
- jätelain (646/2011) 137 § 4 mom: kunnan jätehuoltomääräysten hyväksymistä, jätetaksaa koskevaa päätöstä sekä kiinteistön haltijan järjestämää jätteenkuljetusta ja kunnan jäteneuvonnan siirtoa yhtiölle koskevia päätöksiä.
- pelastuslain (379/2011) mukaiseen alueen pelastustoimen palvelutasopäätökseen ja maksujen suuruutta koskevaan päätökseen,
- elintarvikelain (23/2006) mukaiset valvontasuunnitelmaa, kunnallisia elintarvikemääräyksiä sekä taksaa koskeviin päätöksiin, tupakkalain (549/16) mukaiseen valvontasuunnitelmaan ja taksaan.

Esityksen vaikutukset

- Kunnallisvalitus säilyy valituslajina. Kunnallisvalitus on laillisuusvalitus
- 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. Jos laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa säädetty valituslupaperuste on olemassa, korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa

Esityksen vaikutukset

- Kunnallisvalituksen erityispiirre on, että jokainen kunnan jäsen voi valvoa kunnallisen päätöksenteon oikeellisuutta.
- Muutoksenhakumahdollisuutta edeltää oikaisuvaatimusvaihe valtuuston päätöksiä lukuun ottamatta. Oikaisuvaatimus: sekä tarkoituksenmukaisuus- että laillisuusperusteella.
- Kuntalain 37 §:ssä tarkoitetussa kuntastrategiassa tulee ottaa huomioon kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet, Kuntalain 22 §:n sääntely oikeudesta osallistua ja vaikuttaa sekä osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien varaamisesta, 23 §:n mukainen aloiteoikeus sekä 29 §:n mukainen viestintävelvoitteita koskeva sääntely turvaavat kunnan jäsenten valvonta- ja vaikutusmahdollisuuksia kunnan toimintaan.
  - ➢ vähentävät tarvetta hakea jälkikäteen oikeusturvaa ja valvoa kunnan päätöksentekoa kunnallisvalituksella
  - ➢ kuntalain sääntelykokonaisuuden voidaan katsoa turvaavan oikeusturvan saatavuuden.

Esityksen suhde perustuslakiin

- Perustuslakivaliokunta ei ole uusimassa lausuntokäytännössään pitänyt valituslupajärjestelmää perustuslain 21 §:n vastaisena
- 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. (PeVL 50/2018 vp)
- Lausunnon mukaan valituslupajärjestelmässä ei ole kyse uudentyyppisestä sääntelystä, vaan pikemminkin jo toteutuneen kehityksen tunnustamisesta myös periaatteellisesti ja eri asiaryhmien valitusten yhdenmukaisesta kohtelusta
- Keskeistä on varmistua siitä, että muutoksenhakujärjestelmä kokonaisuutena turvaa sekä oikeusturvan saatavuuden ja riittävyyden, että asian käsittelyn niin joutuisasti kuin se on oikeusturvavaatimuksen valossa mahdollista
- Lausunnossa korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätösroolia korostavaa tavoitetta oikeusturvan toteutumisen ja yhdenvertaisuuden edistämisen kannalta tärkeänä ja siten perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä perusteena ehdotetulle muutoksenhakuoikeuden kavennukselle
- 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

Esityksen suhde perustuslakiin

- Valituslupamenettelyn ulottaminen kuntalain mukaiseen muutoksenhakujärjestelmään jatkaisi hallintolainkäytön kehitystä sekä korkeimman hallinto-oikeuden aseman kehitystä ennakkopäätöstuomioistuimeksi
- Muutos olisi tarpeen muutoksenhakujärjestelmän selkeyden ja eri asiaryhmien samanlaisen käsittelyn kannalta
- Kuntalain sääntelykokonaisuus huomioiden kunnan jäsenen valvontamahdollisuuksien ei arvioida kaventuvan merkittävästi valituslupasääntelyn vaikutuksesta
- Valituslupaperusteiden avulla turvataan mm. asianosaisten sekä kunnan jäsenen oikeussuoja silloin, kun asiassa on tarpeen saada ylimmän oikeusasteen ratkaisu
- Valituslupamenettelyn vaikutuksena muutoksenhakujärjestelmän selkeyttämisen, lainvoimaisen päätöksen saamisen nopeutumisen sekä korkeimman hallinto-oikeuden lisääntyneen mahdollisuuden oikeuskäytäntöä ohjaavien ratkaisujen antamiseen arvioidaan parantavan myös kunnan jäsenten oikeusturvaa

Lakiin pienten erillisten alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen kuntaan (1197/1997)

- eli nk. enklaavilakiin tehtäisiin teknisluonteisia tarkistuksia ja muusta lainsäädännöstä aiheutuvia muutoksia, mm:
  - maanmittaustoimistoihin liittyvät viittauksen muutettaisiin koskemaan Maanmittauslaitosta
  - maistraatti korvattaisiin perustettavalla Digi- ja väestötietovirastolla
  - eräät muut jo aiemmin muutetusta lainsäädännöstä johtuvat teknisluoteiset muutokset
- muutoksenhakusäännös. Maanmittauslaitoksen päätöksestä muutosta haetaan maaoikeudelta. Muutoin muutoksenhaussa noudatetaan, mitä kiinteistönmuodostamislaissa (554/1995) säädetään.

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Mervi Kuittinen, lainsäädäntöneuvos
Valtiovarainministeriö,
Kunta- ja aluehallinto-osasto
PL 28 (Mariankatu 9, Helsinki)
00023 VALTIONEUVOSTO
Puh. 02955 30445
Sähköposti etunimi.sukunimi@vm.fi

