Olli Mäenpää
21.11.2019

Hallintovaliokunnalle

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

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.

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. Voidaan siten yhtyä esityksen perusteluissa esitettyyn arvioon, jonka mukaan tämän tyyppiset asiat saisivat todennäköisesti valitusluvan.

Tutkimustulosten perusteella ehdotettu luvanvaraisuus ei todennäköisesti ainakaan olennaisesti kaventaisi yksilön oikeusturvan kannalta keskeisten ja kunnan laillisuusvalvonnan kannalta tärkeiden kunnallisvalitusten käsittelyä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Merkitystä on myös sillä, että valitusluvan myöntäminen ei 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.

Asukkaiden itsehallinto ja kunnan laillisuusvalvonta

Kuntalakiin perustuvalla kunnallisvalituksella on perinteisesti kiinteä kytkentä etenkin perustuslain 121 §:n 1 momentissa tarkoitettuun asukkaiden itsehallintoon ja sitä kautta kunnalliseen demokratiaan ja kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksiin. Kunnan jäsenen käytettävissä oleva kunnallisvalitus tukee niitä mahdollistamalla kunnan päätösten laillisuuden jälkikäteisenvalvonnan hallintotuomioistuimessa.

Ehdotettu valituslupajärjestelmä ei rajoittaisi oikeutta tehdä kunnan viranomaisen päätökseen kohdistuvaa oikaisuvaatimusta tai valittaa kunnan viranomaisen päätöksestä hallinto-oikeuteen, joten kunnan päätöksenteon lainmukaisuus on edel-

leen saatettavissa hallintotuomioistuimen arvioitavaksi. Kunnan jäsenet voivat siten saattaa nykyiseen tapaan kunnan päätösten laillisuuden hallintotuomioistuimen arvioitavaksi. Lisäksi kuka tahansa voi edelleen kohdistaa kunnan päätöksentekoon ja toimintaan hallintokantelun, jonka tutkiminen kuuluu yleisen laillisuusvalvonnan piiriin. Valituslupajärjestelmällä ei myöskään ole vaikutusta kunnan jäsenten osallistumisoikeuksiin.

Valittamisen 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 ja vaikuttamismahdollisuuksien kannalta. Ehdotetun valituslupajärjestelmän laajentamisen voidaan nämä seikat huomioon ottaen katsoa sopeutuvan kunnallisen itsehallinnon vaatimuksiin.

Kuntalaisten osallistumisoikeudet

Kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista säädetään erikseen kuntalain 22 §:ssä, jonka mukaan valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Vaikuttamismahdollisuuksia voidaan edistää muun muassa tiedottamalla kunnan asioista ja järjestämällä kuulemistilaisuuksia sekä selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa. Myös kunnallisen kansanäänestyksen toimittaminen on mahdollista kunnan toimialaan kuuluvissa asioissa. Lakiehdotuksella ei puututtaisi näihin etukäteen vaikuttaviin kuntalaisten käytettävissä oleviin osallistumisen ja vaikuttamisen keinoihin.

Laaja osallistumisoikeus on määritelty erikseen etenkin ympäristövaikutusten arviointia ja ympäristölupia koskevassa lainsäädännössä sekä maankäyttö- ja rakennuslaissa, joiden soveltaminen on suureksi osaksi kuntien tehtävänä. Esimerkiksi kaavaa valmisteltaessa kunnan viranomaisten on oltava vuorovaikutuksessa niiden henkilöiden ja yhteisöjen kanssa, joiden oloihin tai etuihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa. Tämä edellyttää muun muassa tiedottamista kaavoituksesta niin, että niillä, joita asia koskee, on mahdollisuus seurata kaavoitusta ja vaikuttaa siihen. Myöskään näihin osallistumisoikeuksiin ei puututtaisi valituksen luvanvaraisuutta edellyttävällä ehdotuksella.

Kunnan valitusoikeus hallinto-oikeuden päätöksestä

Kunnan oikeus valittaa hallinto-oikeuden kunnallisvalitukseen antamasta päätöksestä perustuu vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön ja oikeuskirjallisuudessa esitettyihin tulkintoihin. Oikeustilan selkeyden kannalta on kuitenkin perusteltua, että laissa määritellään myös kunnan oikeus valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä.

Kuntalain 142 §:ään lisättäväksi ehdotetun uuden 3 momentin mukaan kunnan valitusoikeus määräytyisi tältä osin lähtökohtaisesti oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 109 §:n mukaisesti.

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 asukkaiden itsehallinnon turvaamiseksi.