VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Vastine 21.11.2019

Lainsäädäntöneuvos Mervi Kuittinen, VM
Lainsäädäntöneuvos Arja Manner, OM

Lakivaliokunnalle

Valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön vastine hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi kuntalain 142 ja 144 §:n ja pienten erillisten alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen kuntaan annetun lain muuttamisesta annetuista asiantuntijalausunnoista (HE 61 /2019 vp)

Lakivaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriöltä ja oikeusministeriöltä yhteistyössä tehtävää vastinetta HE 61/2019 vp:tä valiokunnassa annetuista lausunnoista.

Valituslupamenettely

KT Kuntatyönantajat tuo lausunnossaan esille, että valituslupamenettely voi olla perusteltua virkasuhdetta koskevissa asioissa mm. lainvoimaisen päätöksen saamisen nopeuttamiseksi. Lausunnon mukaan kuntalain muutos käytännössä johtaisi virkasuhteiden osalta siihen, että kunnalla (työnantajana) ei olisi lainkaan valitusoikeutta päätökseen, jolla muutetaan kunnan antamaa viranhaltijan palvelussuhdetta koskevaa päätöstä. Kunnalla olisi oikeus valittaa vain, mikäli korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Lausunnon mukaan, jos esitetty muutos toteutetaan, on lain perusteluissa kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että virkasuhdetta koskevissa asioissa valituslupa myönnetään, kun luvan myöntämisen kriteerit täyttyvä.

Lausunnon mukaan lakiin tulee kirjata, että käsitellessään (työ- ja) virkaehtosopimuksen tulkintaa koskevaa riitaa hallintotuomioistuimen tulee lähtökohtaisesti aina oma-aloitteisesti ja lisäksi aina, jos jompikumpi riidan osapuolista näin vaatii, pyytää (työ- ja) virkaehtosopimuksen tulkintaa koskevissa asioissa lausunto työmarkkinaosapuolilta. Työmarkkinaosapuolille kollektiivisopimusten solmijoina on varattava tilaisuus tulla kuulluksi, joka siten, että lausuntopyyntö osoitetaan suoraan työmarkkinaosapuolille tai siten, että lausuntopyyntö osoitetaan työtuomioistuimelle, jonka tulee varata asiassa työmarkkinaosapuolille tilaisuus esittää lausuntonsa. Osapuolten oikeusturvan kannalta ei voida pitää hyväksyttävänä, että hallinto-oikeus ratkaisisi virkasuhdetta koskevan (työ- ja) virkaehtosopimuksen tulkintaa koskevan riidan lopullisesti, varaamatta työmarkkinaosapuolille mahdollisuutta lausua asiassa. Lausuntojen pyytämisen tarve korostuu, jos/kun lainsäädäntöä muutetaan siten, että hallinto-oikeuden päätöksestä valittaminen edellyttää valitusluvan saamista.

Kuntaliitto ja KT Kuntatyönantajat kiinnittävät lausunnoissaan huomiota siihen, että hallituksen esityksen luonnoksessa todetaan, että ”korkein hallinto-oikeus arvioidessaan valitusluvan edellytyksiä, voi huomioida kunnallisen itsehallinnon näkökulmat oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:n 4 kohdassa tarkoitettuna painavana syynä”. Näiden lausuntojen mukaan perusteluissa olisi hyvä avata esimerkeillä, mitä kunnallisen itsehallinnon näkökulmien huomioimisella tarkoitetaan valitusluvan myöntämisen perusteena. *KT Kuntatyönantajat* toteaa, että laissa tulee nimenomaisesti lähteä siitä, että kunnallinen itsehallinto on huomioitava laissa tarkoitettuna painavana syynä.

Valtiovarainministeriö ja oikeusministeriö *toteavat, että muutoksenhakujärjestelmän yhdenmukaisuuden kannata on perusteltua, että muutoksenhaissa ei ole valituslajista johtuvia eroja valituslupamenettelyn ja valitusluvan edellytysten suhteen.*

Valtiovarainministeriö *toteaa, että esityksen mukaan valitusluvan myöntämisen perusteisiin sovellettaisiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säännöksiä. Esityksessä ei siten ehdoteta kuntalaissa säädettäväksi erikseen sääntelyä valitusluvan edellytyksistä. Esityksen tavoitteita, toteuttamisvaihtoehtoja ja keskeisiä ehdotuksia koskevassa kohdassa on todettu toteuttamisvaihtoehtoja arvioitaessa, että kuntalaissa olisi mahdollista säätää valitusluvan myöntämisen perusteista yleislain sääntelystä poikkeavasti. Esityksessä todetaan, että sääntelyn yhtenäisyyden vuoksi näin ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista menetellä. Tässä sääntelyvaihtoehtoja koskevassa kohdassa todetaan, että korkein hallinto-oikeus arvioidessaan valitusluvan edellytyksiä voi huomioida kunnallisen itsehallinnon näkökulmat oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (hallintoprosessilain) 111 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuna muuna painavana syynä. Siten valitusluvan perusteista ei ole tarkoituksenmukaista säätää kuntalaissa. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan kunnallisen itsehallintoon liittyviä seikkoja olisi mahdollista arvioida muuna painavana syynä silloin kuin ennakkopäätöstä tai ilmeistä virhettä koskevat valitusluvan myöntämisen perusteet eivät olisi käsillä. Hallintoprosessilain 111 :n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tällainen muu painava syy voisi olla esimerkiksi asian taloudellinen tai muu erityisen suuri merkitys valittajan oikeusturvan tai yleisen edun kannalta. Tulkinta siitä, miten korkein hallinto-oikeus arvioisi muuta painaavaa syytä koskevaa valituslupaperustetta, muotoutuisi oikeuskäytännössä.*

Valtiovarainministeriö ja oikeusministeriö *toteavat, että valitusluvan myöntäminen ei ole harkinnanvaraista. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:ssä säädetään valtiusluvan myöntämisen perusteista. Säännöksen mukaan valituslupa on myönnettävä, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi, asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi tai valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.*

Valtiovarainministeriö ja oikeusministeriö *toteavat, että KT Kuntatyönantajien ehdottaman työmarkkinaosapuolten kuulemisesta hallinto-oikeusprosessissa, ei olisi tarkoituksenmukaista säätää kuntalaissa, joka on kunnan hallintoa koskeva yleislaki. Hallintotuomioistuin johtaa oikeudenkäyntiä ja on vastuussa oikeudenkäynnin asianmukaisuudesta. Se voi harkintansa mukaan pyytää asiantuntijalausunnon oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 43 §: mukaisesti. KT Kuntatyönantajien ehdottama säännös voisi jossain tapauksessa aiheettomasti viivästyttää oikeudenkäyntiä. Myöskään oikeudenkäyntimenettelyä koskevaan yleislakiin ei ole tarkoituksenmukaista sisällyttää yksittäistä asiaryhmää koskevia säännöksiä.*

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry toteaa lausunnossaan lähtökohtaisesti ja periaatteessa, että muutoksenhakuoikeuden rajoittaminen tai valitusluvan vaatiminen ainakaan kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain nojalla tehdyistä päätöksistä ei ole tarkoituksenmukaista. Näihin päätöksiin sovelletaan kuntalain muutoksenhakujärjestelmää, mm. virkasuhteeseen ottamista ja virkasuhteen päättämistä koskevissa asioissa. Ehdotettu muutos rajoittaisi valitusmahdollisuuksia näissä palvelussuhdeasioissa, mitä ei voi pitää viime kädessä kunnallisten viranhaltijoiden oikeusturvan kannalta kannatettavana ratkaisuna. Lausunnon mukaan toisaalta on ymmärrettävää, että lainsäätäjä haluaa saattaa kunnalliset viranhaltijat valitusoikeuden laajuuden suhteen samaan asemaan kuin valtion virkamiehet, joihin sovelletaan valtion virkamieslain nojalla lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Lausunnon mukaan luonnoksessa esitetään muutoksen perusteluna myös sitä, että valituslupajärjestelmä nopeuttaisi lainvoimaisen päätöksen saamista. Oikeudenkäyntien keston lyhentäminen on sinänsä kannatettavaa, mikäli näin todella tapahtuisi. Tämä saattaa kuitenkin tapahtua koko oikeusjärjestelmän kantavan periaat-

teen eli oikeusturvan kustannuksella. Myös kuntalain tarkoittamilla hallintoalamaisilla on perusoikeussuojajärjestelmän suojaama oikeus saada oikeutta eri oikeusasteissa. Lausunnon mukaan lausua ulos konkreettinen rahamääräinen arvio esityksen taloudellisen säästön määrästä, jotta muutoksen vaikuttavuutta voidaan luotettavasti arvioida suhteessa hallintoalamaisten oikeusturvan ilmeiseen heikkenemiseen.

Valtiovarainministeriö ja oikeusministeriö *toteavat, että valituslupasäännös ei rajoita oikeutta valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, Valituslupamenettelyssä korkein hallinto-oikeus tutkii ensin, onko kyseessä olevassa valitusasiassa linjaavan ennakkopäätöksen tarvetta, ilmeistä virhettä tai muuta sellaista painavaa syytä, jonka vuoksi asiassa on tarpeen saada korkeimman hallinto-oikeuden asiaratkaisu.*

Valtiovarainministeriö *toteaa, että valituslupasääntely on tarpeen ottaa kuntalakiin muutoksenhakujärjestelmän selkeyden takia. Valituslupamenettely on tullut hallintolainkäytössä pääsäännöksi lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa säätämisen myötä. Muutoksenhakujärjestelmä on jo kehittynyt siten, että nykyisin suureen osaan kunnan päätöksistä sovelletaan erityislakien nojalla valituslupamenettelyä. Myös tämän esityksen mukaisia asiaryhmiä vastaavissa asioissa, joissa valituslaji on kunnallisvalitus, on jo käytössä valituslupamenettely. Esitetty valituslupamenettely vaikuttaisi myös sellaisten kunnan viranomaisten päätösten muutoksenhakuun, joita koskevissa erityislaeissa on säädetty tai viitattu kuntalain mukaiseen muutoksenhakuun. Tällaisia ovat esimerkiksi kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 50 §:n mukaisesti kyseisen lain nojalla tehdyt työnantajan päätökset sekä niin kutsuttujen järjestäytymättömien viranhaltijoiden osalta viranomaisen päätökset kunnallisen virkaehtosopimuslain 2 §:ssä tarkoitetussa asiassa.*

Valtiovarainministeriö toteaa, että muutoksenhakujärjestelmän mahdollisten eroavuuksien tulisi perustua oikeussuojan tarpeeseen. Muutoksenhakujärjestelmän yhdenmukaisuuden näkökulmasta kunnan jäsenyyteen perustuvan valvontamahdollisuuden asettaminen eri asemaan kunnan tai asianosaisen kanssa ei voida nähdä olevan perusteltua. Myöskään kunnan viranomaista ei voi asettaa eri asemaan asianosaisen kanssa. Kuntalain mukaisen muutoksenhaun osalta ei ole löydettävissä perusteita arvioida jotain päätöstyyppiä sellaiseksi, että valittaminen tulisi oikeusturvan, asian laadun tai merkityksen vuoksi yleislain sääntelyllä jättää valituslupamenettelyn ulkopuolelle. Näin on arvioitava myös kunnallisen viranhaltijalain mukaista muutoksenhakua.

Valitusluvan myöntäminen ei ole harkinnanvaraista. Jos valitusasia kuuluu valituslupajärjestelmän piiriin, korkeimman hallinto-oikeuden on tutkittava, onko asiassa käsillä jokin valituslupaperusteista. Hallintolainkäytössä valituslupaperusteisiin sisältyy ennakkopäätösperusteen lisäksi ilmeinen virhe ja muu painava syy. Valituslupaperusteiden avulla turvataan oikeussuoja silloin, kun asiassa on tarpeen saada ylimmän oikeusasteen ratkaisu. Valtiovarainministeriö toteaa, että esityksen nykytilaa koskevassa osassa mainitun tutkimuksen ”Kuntien ja maakuntien muutoksenhakujärjestelmien kehittäminen” mukaan huomattava osa kunnallisvalituksista koskee kunnan viranhaltijoita. Valituslupamenettelystä johtuen todetaan, että virkasuhteisten asema poikkeaisi työsopimussuhteisten asemasta hieman poikkeavasti, mutta olisi yhdenmukainen valtion virkamiesten aseman kanssa. Valtion virkamieslain (750/1994) 57 §:n mukaan hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Tätä valituslupamenettelyä koskevaa muutosta ei pidetty sen säätämisen yhteydessä ongelmallisena. Tutkimuksessa todetaan, että suurimassa osassa kunnan viranhaltijoita koskevia päätöksiä olisi olemassa myös oikaisuvaatimusvaihe ja että osassa on kysymys hallintoriita-asioista. Tutkimuksen mukaan asiassa tapahtunutta ilmeistä virhettä koskevan valitusluvan edellytyksen osalta arvioidaan myös merkitystä asianosaisen näkökulmasta. Tämä koskisi tutkimuksen mukaan kunnallisasioissa tyypillisimmin viranhaltijoita koskevia asioita. Valituslupa myönnetään myös muun painavan syyn perusteella. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain perustelujen mukaan asian taloudellinen tai muu erityisen suuri merkitys valittajan oikeusturvan tai yleisen edun kannalta voi olla peruste myöntää valituslupa.

Valtiovarainministeriö toteaa, että esityksellä ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia kuntatalouteen. Oikeudenkäyntien keston lyhenemisestä voidaan arvioida tulevan säästöjä kunnan viranomaisille ja oikeudenkäynnin osapuolille. Esityksen mukaan lainvoimaisen päätöksen saamisen nopeuttamisella voidaan arvioida olevan kunnan päätöksentekoprosessia sekä päätösten täytäntöönpanoa nopeuttavaa vaikutusta etenkin kunnan yleishallintoa ja henkilöstöhallintoa koskevissa asioissa. Suurin merkitys tällä on virantäyttöprosesseihin, joissa käytännössä toimitaan määräaikaisilla virkamääräyksillä tai sijaisjärjestelyin siihen asti, että valintapäätös saa lainvoiman. Valtiovarainministeriö arvioi, että prosessin nopeutumisesta tältä osin aiheutuva säästö ei ole merkittävä, koska kunnalle syntyy mainituista järjestelyistä palkkausmenoja, joita syntyisi myös, jos virantäyttö olisi voitu tehdä nopeammin. Kunnille voi arvioida aiheutuvan sijaisjärjestelyjä koskevasta päätöksenteosta hallinnollista työtä. Esityksessä on arvioitu, että esityksellä olisi jonkin verran taloudellista vaikutusta korkeimman hallinto-oikeuden osalta, ja esityksellä osaltaan jatkettaisiin muiden lakien muutosten tuomaa tehostamiskehitystä. Esityksessä on arvioitu huomioiden esityksessä kuvattu esityksen mukaisten asioiden määrä, että lainmuutoksesta aiheutuva säästö korkeimman hallinto-oikeuden osalta ei olisi merkittävä ja jäisi arviolta muutamiin kymmeniin tuhansiin euroihin. Esityksessä on todettu muilta osin, että esityksellä ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia kunnassa toimiviin yrityksiin. Taloudelliselta merkitykseltä suuret sekä yritystoiminnan kannalta merkityksellisimmät kunnan päätökset ovat suureksi osaksi jo valituslupamenettelyn piirissä erityislainsäädännön perusteella. Se, että korkeimpaan hallinto-oikeuteen valittamiselle edellytettäisiin valituslupaa, ei kaventaisi kunnan jäsenten mahdollisuutta valvoa kunnallista päätöksentekoa kunnallisvalituksella. Kunnan jäsenen vaikutusmahdollisuudet kunnan toimintaan on turvattu muutoksenhakuoikeuden lisäksi muilla kuntalain säännöksillä. Kuntalain viestintää koskeva sääntely, julkisuuslain sääntely sekä etenkin kunnan jäsenten ja palvelunkäyttäjien osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia turvaavat sekä aloiteoikeutta koskevat kuntalain säännökset lisäävät kunnan jäsenen tiedonsaantia ja vaikutusmahdollisuuksia kunnan päätöksentekoon. Tämän sääntelyn voidaan katsoa kokonaisuutena turvaavan kunnan jäsenten kunnan toimintaan kohdistuvaa valvontaa. Sääntelykokonaisuuden voidaan katsoa turvaavan oikeusturvan saatavuuden.

<u>Kunnan jatkovalitusoikeuden täsmentämistä koskeva säännös</u>

Professori Olli Mäenpää kiinnittää lausunnossaan huomiota kuntalain kunnanjohtajan rinnakkaista puhevaltaa koskevaan säännökseen. Lausunnon mukaan, vaikka kunnan valitusoikeutta koskevassa säännösehdotuksessa viitataan vain kuntalain 39 §: ään, tarkoituksena on tuskin pyrkiä poistamaan kunnanjohtajan vakiintunutta kunnan puhevallan käyttämistoimivaltaa. Lausunnon mukaan lakiesityksen perusteluissa tätä kysymystä ei käsitellä. Myös käytännössä on tärkeää säilyttää kunnanjohtajan mahdollisuus käyttää kunnan puhevalta kunnan valitusoikeuden käyttämisessä. Selvyyden vuoksi olisi siksi paikallaan lisätä ehdotettuun kuntalain 132 §:n 3 momenttiin viittaus myös kuntalain 41 §:n 3 momenttiin.

Valtiovarainministeriö *toteaa, että kuntalain 41 §:n 3 momentin mukaan kunnanjohtajalla on oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta. Valtiovarainministeriö toteaa, kuten Mäenpää, että esityksellä ei ole tarkoitus muuttaa tältä osin kuntalain 41 §:n 3 momentissa säädettyä kunnanjohtajan toimivaltaa. Esityksen 142 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on mainittu kunnanjohtajan kyseinen toimivalta. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan informatiivisen viittaussäännöksen ottaminen 142 §: ään ei kuitenkaan olisi välttämätöntä, vaan kuntalain 41 §:n säännös tulee sovellettavaksi kuntalain systematiikan mukaisesti myös jatkovalitukseen liittyvän puhevallan osalta. Lisäksi kuntalain 44 §:n 5 momentin mukaan pormestarilla on oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta.*

Helsingin hallinto-oikeus on asiantuntijalausunnossaan kiinnittänyt huomioita erityisesti kuntalain 142 §:n 3 momenttiin. Hallinto-oikeuden lausunnon mukaan ehdotetun momentin perustelut vaikuttavat lähtevän siitä, että momentti koskisi vain hallinto-oikeudessa valituksenalaisena olleen päätöksen teh-

neen kunnan jatkovalitusoikeutta hallinto-oikeuden päätöksestä ja viittaus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 109 §: ään siten lähinnä viittausta sen 2 momenttiin. Näistä kumpikaan ei lausunnon mukaan ilmene ehdotetusta lakitekstistä.

Valtiovarainministeriö *toteaa, ehdotettu muutos koskisi vain kunnan jatkovalitusoikeutta. Esityksen (142 § 3 momentti) mukaan 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. Kunnan jatkovalitusoikeuteen sovellettaisiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 109 §:ää kokonaisuudessaan.*

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 109 §:n 1 momentin mukaan hallintotuomioistuimen päätökseen saa hakea muutosta valittamalla se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa, ja se jonka valitusoikeudesta laissa erikseen säädetään. Mainitun pykälän 2 momentin mukaan myös alkuperäisen hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella on oikeus hakea muutosta valittamalla hallintotuomioistuimen päätökseen, jolla hallintotuomioistuin on kumonnut viranomaisen päätöksen tai muuttanut sitä. Lisäksi 3 momentin mukaan viranomaisella on oikeus hakea muutosta valittamalla, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi.

Valtiovarainministeriö toteaa, kunnan jatkovalitusoikeutta esitetään tarkennettavaksi suhteessa edellä mainitun hallintoprosessilain säännöksiin. Lainsäädännön yhtenäisyyden vuoksi on tarkoituksenmukaista viitata koko 109 §: ään. Myös 1 ja 3 momentin mukaiset perusteet voivat tulla kunnan valitusoikeuden osalta sovellettavaksi, eli kunta voi olla mm. asianosaisasemassa luvanhakijan asemassa esimerkiksi erityislakien säännösten perusteella tai yleisen edun valvominen voi erityissäännöksen nojalla kuulua sen toimivaltaan. Valtiovarainministeriö toteaa, että käytännössä useimmiten kunnan jatkovalitusoikeutta koskeva peruste olisi 109 §:n 2 momentissa säädetty. Tämän lainkohdan mukaan alkuperäisen hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella on oikeus hakea muutosta valittamalla hallintotuomioistuimen päätökseen, jolla hallintotuomioistuin on kumonnut viranomaisen päätöksen tai muuttanut sitä. Ehdotettu viittaus kuntalain 39 §: ään täsmentäisi sitä, mikä viranomainen käyttäisi kunnan puhevaltaa. Tämä säännös olisi tarpeen, koska hallintoprosessilain 109 § 2 momentti sanamuotonsa mukaan koskee ”alkuperäisen hallintopäätöksen” tehnyttä viranomaista, joka voi olla kunnassa usea eri viranomainen eli toimielin tai viranhaltija.

Lausunnossaan Helsingin hallinto-oikeus toteaa, että kuntalain voimassa olevassa 64 §:n 1 momentissa olevan viittaussäännöksen perusteella ehdotettu 142 §:n 3 momentti koskisi myös kuntayhtymän tekemiä päätöksiä. Tämä ei ilmene ehdotetusta momentista eikä sen perusteluista.

Valtiovarainministeriö *toteaa kuten Helsingin hallinto-oikeus, että kuntalain 16 lukua ja myös esimerkiksi 39 §: ää sovelletaan kuntayhtymään kuntalain 64 §:n nojalla. Kyseissä pykälässä säädetään kuntaa koskevien säännösten soveltaminen kuntayhtymässä. Valtiovarainministeriö toteaa, että säännös tulee siten sovellettavaksi kuntalain 64 §:n nojalla kuntayhtymään ilman pykäläviittausta. Täten kuntayhtymällä olisi oikeus tehdä jatkovalitus, jos esimerkiksi kuntayhtymän tekemä päätös olisi kumottu hallinto-oikeudessa, mikäli korkein hallinto-oikeus myöntäisi valitusluvan.*

Helsingin hallinto-oikeuden lausunnon mukaan ehdotettu viittaus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 109 §: ään sisältää ehdotetussa muodossaan viittauksen myös kyseisen pykälän 1 momenttiin. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 109 §:n 1 momentin mukaan hallintotuomioistuimen päätökseen saa hakea muutosta valittamalla se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa, ja *se, jonka valitusoikeudesta laissa erikseen säädetään*. Kuntalain 137 §:n 2 momentissa on säädetty erikseen muun ohessa kuntayhtymän

jäsenkunnan sekä kuntien yhteistä toimielintä koskevaan sopimukseen osallisen kunnan valitusoikeudesta. Ehdotetun kuntalain 142 §:n 3 momentti koskisi näin ollen siinä olevan viittaussäännöksen perusteella kuntien yhteistoiminnassa myös muun kunnan kuin vastuukunnan tai kuntayhtymän jatkovalitusoikeutta ja momentin jälkimmäinen virke siten myös tällaisen muun kunnan jatkovalitusoikeuden käyttämistä.

Helsingin hallinto-oikeuden lausunnon mukaan hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan ehdotetussa momentissa oleva viittaus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 109 §:ään, jonka 1 momentissa oleva yleisviittaus johtaa takaisin kuntalakiin, ei ole selkeää sääntelyä. Mikäli tarkoituksena on, että 142 §:n 3 momentti koskisi vain hallinto-oikeudessa valituksenalaisena olleen päätöksen tehneen kunnan/kuntayhtymän jatkovalitusoikeutta eikä kuntalain 137 §:n 2 momentissa tarkoitettujen kuntien (kuntayhtymän jäsenkunnat, kuntien yhteistä toimielintä koskevaan sopimukseen osalliset kunnat) valitusoikeutta, tulisi tämän ilmetä ehdotetusta momentista selkeästi. Hallinto-oikeus toteaa lausunnossaan, että voimassa olevassa 142 §:ssä ei ole erikseen määritelty, kenellä on jatkovalitusoikeus hallinto-oikeuden päätöksestä, vaan oikaisuvaatimus- ja valitusoikeutta koskevan 137 §:n on katsottu koskevan myös jatkovalitusoikeutta hallinto-oikeuden päätöksestä. Hallinto-oikeus katsoo, että ehdotetusta kunnan jatkovalitusoikeudesta olisi voitu säätää myös tekemällä sitä koskeva lisäys 137 §:ään.

Valtiovarainministeriö *toteaa, että kuntalain 142 §:ssä säädetään jatkovalituksesta. Ehdotettu kuntalain 142 §:n 3 momentti sanamuotonsa mukaisesti koskisi kunnan jatkovalitusoikeutta. Hallituksen esityksellä on tarkoitus selkeyttää kunnan ja 64 §:n nojalla kuntayhtymän jatkovalitusoikeutta koskevaa oikeustilaa. Kunnan jatkovalitusoikeus on perustunut oikeuskäytäntöön. Jos kunnan viranomaisen päätös on kumottu, jatkovalitusoikeuden on vakiintuneesti katsottu koskevan kuntaa. Ehdotuksella ei ole tarkoitus muuttaa muilta osin jatkovalitusoikeutta koskevaa sääntelyä ja käytäntöä.*

Tästä jatkovalitusoikeuden selkeyttämisestä on katsottu selkeimmäksi säätää nimenomaan jatkovalitusoikeutta koskevassa pykälässä. Kuntalain järjestelmässä kunnanhallituksella ei ole oikeutta tehdä kuntalain mukaista oikaisuvaatimusta tai kunnallisvalitusta kunnan muiden esimerkiksi alemman viranomaisen päätöksestä. Asian ottamisesta ylemmän toimielimen käsiteltäväksi säädetään 92 §:ssä. Täten kunnanhallituksen mahdollisuus vaikuttaa kunnan toisen viranomaisen päätökseen perustuivat muutoksenhaun sijasta otto-oikeuden käyttämiseen ennen kuin asiassa olisi tehty valituskelpoinen päätös.

Valtiovarainministeriö toteaa, että 137 §:ssä säädetään oikaisuvaatimus- ja valitusoikeudesta, eli millä tahoilla on oikeus tehdä kunnallisvalitus. Esityksellä ei ole tarkoitus muuttaa nykytilaa. Valittamaan oikeutettujen laajuus on kunnallisvalituksen käyttöalalla hallintovalitusta laajempi. Säännöksen 1 momentin mukaan oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen saa tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (asianosainen) sekä kunnan jäsen. Pykälän 2 momentissa on kuntien yhteistoimintaa koskeva säännös, jolla turvataan yhteistoimintaan osallistuvien kuntien ja niiden jäsenten valvontamahdollisuutta. Momentin mukaan kuntayhtymän viranomaisen päätöksestä oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen saa tehdä myös kuntayhtymän jäsenkunta ja sen jäsen sekä kuntien yhteisen toimielimen päätöksestä sopimukseen osallinen kunta ja sen jäsen. Säännös on tarpeen, koska näillä ei olisi 1 momentin mukaan muutoin valitusoikeutta. Pykälässä ei siten säädetä erikseen jatkovalitusoikeudesta, säännös on erityissäännös suhteessa hallintolain 109 § 1 momentin säännökseen asianosaisen valitusoikeudesta. Valitusoikeus hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen riippuu hallinto-oikeuden ratkaisun lopputuloksesta. Jos valitus on hylätty tai jätetty tutkimatta, valitusoikeus on sillä, joka oli valittanut kunnan viranomaisen päätöksestä hallinto-oikeuteen. Jos kunnan viranomaisen valituksenalainen päätös on kumottu tai muuttunut, asianosaisella ja kunnan jäsenellä on valitusoikeus kuntalain 137 §:n mukaisesti. Heillä ei ole ollut syytä tehdä valitusta ensi vaiheessa, koska eivät ole olleet tyytymättömiä alkuperäiseen päätökseen. Valitusoikeus perustuu tuolloin asianosaisasemaan tai kunnan jäsenen osalta oikeusturvan tai valvonnan tarpeisiin kun kunnan päätös on kumottu. Jos kuntayhtymän päätös olisi

kumottu hallinto-oikeudessa, hallinto-oikeuden päätöksestä saisi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen kuntayhtymä itse ja kunnallisvalitukseen kuntalain 137 §:n 2 momentin mukaisesti oikeutetut.

Helsingin hallinto-oikeus kiinnittää lausunnossaan huomioita siirtymäsäännöksen sanamuotoon. Lausunnon mukaan käytännössä istunto, jossa päätös on varsinaisesti tehty, on saatettu pitää useita viikkoja ja joskus jopa muutamia kuukausia ennen päätöksen antopäivää. Lausunnon mukaan voimaantulosäännöksen tulisi tältä osin kuulua ”Muutoksenhaussa ennen tämän lain voimaantuloa annettuun hallinto-oikeuden päätökseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta 142 §:ää.

Valtiovarainministeriö ja oikeusministeriö *toteavat, että siirtymäsäännöksen sanamuoto ”tehtyyn” vastaa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain siirtymäsäännöksen terminologiaa. Mainitun lain 126 §:n 1 momentin ensimmäisen lauseen mukaan muutoksenhaussa ennen tämän lain voimaantuloa tehtyyn hallintoviranomaisen tai hallintotuomioistuimen päätökseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön näkemyksen mukaan hallintoprosessia koskevien siirtymäsäännösten yhdenmukaisuuden näkökulmasta, kun lait tulisivat voimaan samaan aikaan, ei ole välttämätöntä eikä tarkoituksenmukaista muuttaa säännöksen sanamuotoa. Säännöksen mukaisella ajankohdalla tarkoitetaan käytännössä antopäivää, joka on Helsingin hallinto-oikeuden lausunnossa kuvatusti merkitty päätökseen.*