Eduskunta
Hallintovaliokunta

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

Julkisen alan unioni ry (jäljempänä JAU ry) kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksen johdosta ja haluaa tuoda esille seuraavaa:

Kuntalain muutoksenhakua koskevat muutosesitykset:

Hallituksen esityksessä esitetään muutoksia kuntalain mukaiseen muutoksenhakuoikeuteen. Jatkossa myös kunnallisvalituksesta annettuun hallinto-oikeuden päätökseen saisi hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Tämä rajaisi merkittävästi jatkovalitusoikeutta kunnallisasioissa.

Perusteluksi esitetylle muutokselle on kerrottu muutoksenhaun tehostuminen, lainvoimaisen päätöksen saamisen nopeutuminen ja valituslupajärjestelmän yleistyminen hallintolainkäytön puolella. Valituslupamenettelyn säätämisen kunnallisvalituksiin tarkoittavaa arviolta sitä, että valituslupia myönnettäisiin kunnallisasioissa reilut 20 ja jätettäisiin myöntämättä noin 120 tapauksessa. Lainmuutoksesta aiheutuvan säästön on arvioitu olevan merkitykseltään vähäinen ja jäävän muutamaan kymmeneen tuhanteen euroon. Viime vuosina kunnallisasioita on ollut korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyssä keskimäärin 142. Kun otetaan huomioon, että korkeimmassa hallinto-oikeudessa ratkaistiin esim. vuonna 2018 kaikkiaan lähes 6.000 asiaa, ei kunnallisvalitusten valituslupajärjestelmän avulla voi aikaan saada merkittävää tehokkuuden lisääntymistä korkeimman hallinto-oikeuden toiminnassa.

JAU ry katsoo, ettei kansalaisten oikeusturvaa koskevia keskeisiä muutoksia voida perustella pelkästään säästösyillä eikä valitusoikeutta rajoittamalla tapahtuva käsittelyn nopeutuminen voi olla itseisarvo. Kuten hallituksen esityksessä Lapin yliopiston tutkimushankkeeseen viitaten todetaan, valitus-lupamenettelyyn siirtyminen olisi perusteltua lainsäädännön yhtenäisyyden vuoksi. Tämä on sinänsä kannatettava tavoite. Asiassa on kuitenkin otettava huomioon, että kansalaisen oikeus saada asiansa käsiteltäväksi riippumattomassa tuomioistuimessa ja siihen kiinteästi liittyvä valitusoikeus on tärkeä osa kansalaisen perusoikeuksia. Kunnallisvalituksella on tärkeä osa kunnallisen päätöksenteon kontrollissa ja valitusoikeus liittyy siten tiiviisti demokraattiseen päätöksentekoon. Lisäksi on otettava huomioon, että kunnallisvalitus on muutoksenhakukeinona monissa kansalaisen tärkeitä henkilökohtaisia etuja ja oikeuksia koskevassa asioissa, kuten on asia kunnallisia viranhaltijoita koskevissa päätöksissä. Vaikka muutoksenhakujärjestelmissä ei tulisi eri asiaryhmien kesken olla muita kuin oikeussuojan tarpeeseen perustuvia eroavuuksia, tulee yllä mainittu kunnallisvalituksen erityisluonne ottaa tällaisena korostettuna oikeussuojatarpeena vahvasti huomioon esitettyä valitusoikeuden rajoittamista pohdittaessa.

Viranhaltijaa koskevat päätökset poikkeavat monista muista kunnallis-valituksena käsiteltävissä asiaryhmistä siinä, että niissä korostuu kaksiasianosaisasetelma. Kunnan ja viranhaltijan oikeussuhde muistuttaa monilta osiltaan sopimussuhdetta. Ristiriita syntyy kun kunta toimii toisaalta työnantajana, mutta on samalla myös hallintopäätöksen tekevä ja oikaisuvaatimuksen käsittelevä viranomainen. Oikaisuvaatimusvaihetta ei tällaisessa asianosaisasetelmassa voida pitää tehokkaana oikeusturvakeinona. Hallituksen esityksessä on arvioitu, että valituslupa myönnettäisiin vain noin 15 – 20 prosenttiin valituslupahakemuksista. Jos valituslupamenettelyyn otetaan ehdotetusti käyttöön myös kunnallisia viranhaltijoita koskevissa asioissa, tarkoittaisi se sitä, että valtaosassa tapauksia hallinto-oikeuden päätös jäisi ainoaksi puolueettoman lainkäyttöelimen kannanotoksi asiassa. Hallituksen esityksessä ilmenee, että suurin osa nk. tehokkaista kunnallisvalituksista koski nimenomaan virkasuhdetta. Niissä asioissa, joissa korkein hallinto-oikeus on muuttanut hallinto-oikeuden päätöstä, ovat juuri virkasuhdetta koskeneet asiat olleet yliedustettuina. Jos valituslupa otetaan tällaisessa asiaryhmässä käyttöön, tulee se väistämättä johtamaan siihen, että valituslupa jää usein myös myöntämättä tilanteissa, jossa päätöksen muuttamiselle olisi lopulta ollut aihetta. Tällaista oikeusturva puutetta ei tulisi ehdotetulla tavalla mahdollistaa ottaen huomioon erityisesti käsiteltävien asioiden, kuten esim. virkasuhteen päättämisen, suuri merkitys viranhaltijalle itselleen.

Ensimmäiset käytännön kokemukset valituslupajärjestelmän tuomisesta valtion virkamiehiä koskeviin asioihin, eivät näyttäisi myöskään puoltavan sitä, että asioiden käsittely olisi nopeutunut. Näin on asian laita ainakin vähänkään vaativimmissa, kuten esimerkiksi irtisanomisia koskevissa, asioissa. JAU ry ei usko, että valituslupa järjestelmää tulisi merkittävästi nopeuttamaan viranhaltija-asioiden käsittelyä. Asioiden nopeampi käsittely tuomioistuimissa tulisi taata antamalla tuomioistuimille tarvittavat resurssit – ei rajaamalla valitusoikeutta.

Edeltä ilmeneviin perusteluihin viitaten JAU ry katsoo, ettei valituslupajärjestelmää ole tarkoituksenmukaista ulottaa ainakaan kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain nojalla tehtäviin päätöksiin. Tämä olisi helpointa toteuttaa ottamalla kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 50 §:ään maininta siitä, ettei valitettaessa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen tuon lain mukaisissa asioissa noudateta kuntalaissa säädettyä valituslupamenettelyä.

Mikäli hallintovaliokunta kuitenkin katsoisi, ettei viranhaltijoita koskevissa asioissa voida muutoksenhakujärjestelmän yhtenäisyyden takia poiketa, JAU ry pyytää kuitenkin valiokuntaa kiinnittämään asiaan huomiota mietinnössään. Valituslupa ratkaistaessa tulisi esimerkiksi virkasuhteen päättämistä koskevissa asioissa antaa painoarvoa asian merkittävyydelle viranhaltijan kannalta. Asiassa tulee ilmeisen virheen ja muun painavan syyn arvioinnissa ottaa huomioon myös viranhaltijan merkittävä ja riippumaton asema julkisen vallan käyttäjänä.

Kuntalain 142 §:n 3 momenttiin otettavaksi esitetty säännös kunnan valitusoikeudesta selkeyttää oikeuskäytännössä vakiintuneesti hyväksyttyä asiantilaa. JAU ry pitää säännöstä samoin kuin 144 §:ään ehdotettuja teknisluontoisia muutoksia tarkoituksenmukaisina.

Pienten erillisten alueiden siirtämistä kunnasta toiseen kuntaan annetun lain muutokset

JAU ry:llä ei ole lausuttavaa kyseiseen lakiin esitetyistä muutoksista.

Helsingissä 26.11.2019

Julkisen alan unioni JAU ry

Maija Pihlajamäki
Puheenjohtaja

Päivi Niemi-Laine
varapuheenjohtaja

Lisätiedot:

Lakimies Keijo Tarnanen, keijo.tarnanen@jhl.fi, p. 050 3787 777

Edunvalvontajohtaja Marja Lounasmaa marja.lounasmaa@jytyliitto.fi, p. 040 5945 872