VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Vastine 27.11.2019

LsN Mervi Kuittinen, kunta- ja aluehallinto-osasto

Hallintovaliokunnalle

Valtiovarainministeriön 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)

Hallintovaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriöltä kirjallista vastinetta HE 61/2019 vp:stä valiokunnassa annetuista lausunnoista.

Valituslupamenettely

KT Kuntatyönantajat kannattaa osittain muutoksenhakujärjestelmän yhtenäistämistä siten, että valituslupasääntely otettaisiin kuntalakiin. Lausunnon mukaan kuntalain muutos käytännössä pääosin esitäisi kunnan mahdollisuuden valittaa hallinto-oikeuden päätöksistä, jotka koskevat virkasuhdetta. Virkasuhdetta koskevassa päätöksessä ei lausunnon mukaan ole kyse samalla tavoin hallintoa koskevasta päätöksenteosta kuin kuntalain mukaisessa päätöksenteossa. Virkasuhdetta koskevissa päätöksissä on kysymys yksittäistä viranhaltijaa koskevasta asiasta, häneen liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista.

Lausunnon mukaan työsuhdetta koskevat työnantajan ratkaisut käsitellään lakiin kirjatuin edellytyksin kolmiportaisessa tuomioistuinkäsittelyssä. 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. KT Kuntatyöantajat ei pidä muutosta osapuolten oikeusturvan kannalta ongelmattomana. Valituslupamenettely myös virkasuhdetta koskevissa asioissa voi lausunnon mukaan olla perusteltua mm sen vuoksi, että menettelymuutos nopeuttaisi lainvoimaisen päätöksen saamista. Lausunnon mukaan, jos esitetty muutos toteutetaan, on lain perusteluissa kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että virkasuhdetta koskevissa asioissa valituslupa myönnetään, kun luvan myöntämisen kriteerit täyttyvät.

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, joko 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 *toteaa, että muutoksenhakujärjestelmän yhdenmukaisuuden kannata on perusteltua, että muutoksenhaissa ei ole valituslajista johtuvia eroja valituslupamenettelyn ja valitusluvan edellytysten suhteen. Hallituksen 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. Valitusluvan perusteista ei ole tarkoituksenmukaista säätää kuntalaissa hallintoprosessilaista poikkeavasti. Esityksen 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. 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.

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 toteaa, 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 §:n mukaisesti. KT Kuntatyönantajien ehdottama säännös voisi jossain tapauksessa myös viivästyttää oikeudenkäyntiä. Myöskään oikeudenkäyntimenettelyä koskevaan yleislakiin ei ole tarkoituksenmukaista sisällyttää yksittäistä asiaryhmää koskevia säännöksiä.

Julkisen alan unioni JAU ry:n lausunnon mukaan muutoksenhakuoikeuden rajoittaminen tai valitusluvan vaatiminen ainakaan kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain nojalla tehdyistä päätöksistä ei ole tarkoituksenmukaista. Lausunnossa todetaan mm, että kansalaisten oikeusturvaa koskevia keskeisiä muutoksia ei voida perustella pelkästään säästösyillä eikä valitusoikeutta rajoittamalla tapahtuva käsittely voi olla itseisarvo.

JAU ry:n lausunnossa todetaan valituslupamenettelyyn siirtymisen lainsäädännön yhtenäisyyden vuoksi olevan 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.

Lausunnon mukaan viranhaltijaa koskevat päätökset poikkeavat monista muista kunnallisvalituksena 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. Lausunnon mukaan 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.

Valtiovarainministeriö *toteaa, että esitetty valituslupamenettely vaikuttaisi kuntalain nojalla tehtyjen päätösten lisäksi myös esimerkiksi sellaisten kunnan viranomaisten päätösten muutoksenhakuun, joita koskevissa erityislaeissa on asiasta säädetty tai viitattu kuntalain mukaiseen muutoksenhakuun. Tällaisia ovat esimerkiksi lausunnoissa viitatut 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. Kunnallisesta viranhaltijasta annettu laki koskee viranhaltijan oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia asioita, joista työnantaja päättää. Näitä ovat mm virkasuhteeseen ottaminen, virkasuhteessa tapahtuvia muutoksia tarkoittavat päätökset kuten virantoimitusvelvollisuuden muuttaminen, siirtäminen toiseen virkasuhteeseen, lomauttaminen sekä esimerkiksi irtisanominen. Virka- ja työehtosopimuksen tulkintaa koskevat riidat niin kutsuttujen järjestäytyneiden henkilöiden osalta ratkaistaan työtuomioistuimessa.*

Kuntalain 87 §:n mukaan kunnan palveluksessa oleva henkilöstö on virkasuhteessa tai työsopimussuhteessa kuntaan. Virkasuhteesta ja työsopimussuhteesta säädetään erikseen. Tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Tällaista tehtävää varten perustetaan virka. Virkasuhde on julkisoikeudellinen, joten virkasuhdetta koskevat erimielisyydet ratkaistaan hallintotuomioistuimissa. Työsuhde on yksityisoikeudellinen, jolloin työsopimussuhdetta koskevat riidat viedään käräjäoikeuden ratkaistavana ensiasteena. Valittamiselle yksityisoikeudellisessa riita-asiassa käräjäoikeuden päätöksestä hovioikeuteen tarvitaan hovioikeudelta jatkokäsittelylupa, edelleen korkeimpaan oikeuteen valittamiseen valituslupa.

Kunta tekee myös työsopimussuhteisen henkilöstönsä osalta hallintopäätöksiä, joista muutosta voi hakea kuntalain mukaisesti, ja jatkossa tältä osin jatkovalitukselle hallinto-oikeuden päätöksestä edellytettäisiin esityksen mukaisesti valituslupaa. Tällaisia päätöksiä ovat esimerkiksi päätökset työsuhteeseen ottamisesta, työntekijän irtisanomisesta ja purkamisesta ja lomauttamisesta. Kunnallisvalitusta käsitellessään hallinto-oikeus ei voi tutkia valitusperustetta, jossa vedottaisiin yksityisoikeudellisten säännösten esimerkiksi työsopimuslain vastaisuuteen, koska yksityisoikeudelliset riidat kuuluvat käräjäoikeuden ratkaistaviksi.

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 muutoksenhakujärjestelmän mahdollisten eroavuuksien tulisi perustua oikeussuojan tarpeeseen. 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 kunnallisesta viranhaltijalaista annetun lain mukaista muutoksenhakua. Lainsäädännön yhtenäisyyden vuoksi ei myöskään ole perusteita asettaa kunnan ja valtion viranhaltijoita ja heitä koskevia päätöksiä eri asemaan. Vastaavasti tulisi käsitellä yhdenmukaisesti kunnan virka- ja työsuhteita koskevia päätöksiä siltä osin kuin niistä valituslajina on kunnallisvalitus.

Myöskään kunnan viranomaista ja asianosaista ei ole perusteltua asettaa eri asemaan valituslupamenettelyn soveltamisen osalta. Valituslupamenettely koskee yhtä lailla kunnan viranomaista, jos hallinto-oikeus olisi kumonnut kunnan päätöksen esimerkiksi viranhaltijan valituksen johdosta. Esityksen mukaan lainvoimaisen päätöksen saamisen nopeuttamisella voidaan arvioida olevan kunnan päätöksentekoprosessia sekä päätösten täytäntöönpanoa nopeuttavaa vaikutusta etenkin kunnan yleishallintoa ja henkilöstöhallintoa koskevissa asioissa. Merkitystä tällä on esimerkiksi virantäyttöprosesseihin, joissa käytännössä toimitaan määräaikaisilla virkamääräyksillä tai sijaisjärjestelyin siihen asti, että valintapäätös saa lainvoiman. Tämän voidaan katsoa hyödyntävän sekä kuntaa että muita asianosaisia kuten viranhaltijoita.

Valtiovarainministeriö toteaa, että esitetty 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. Esityksessä kunnallisvalitus valituslajina säilyy, eikä oikeutta valittaa kunnan päätöksestä hallinto-oikeuteen rajoiteta. Valituslupasäännös ei myöskään rajoita oikeutta valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Hallintoprosessilaissa säädettyjen valituslupaperusteiden avulla turvataan oikeussuoja silloin, kun asiassa on tarpeen saada ylimmän oikeusasteen ratkaisu. Valituslupamenettelyssä korkein hallinto-oikeus tutkii, onko kyseessä olevassa valitusasiassa linjaavan ennakkopäätöksen tarvetta, ilmeistä virhettä tai muuta sellaista painavaa syytä, jonka vuoksi

asiassa on tarpeen saada korkeimman hallinto-oikeuden asiaratkaisu. Valitusluvan myöntäminen ei ole hallintoprosessilain mukaan harkinnanvaraista, jos valitusluvan myöntämisen perusteet täyttyvät. Kunnan jäsenen vaikutusmahdollisuudet kunnan toimintaan on turvattu oikaisuvaatimus- ja muutoksenhakuoikeuden lisäksi muilla kuntalain säännöksillä. Kuntalain viestintää 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.

Kuntalain 37 §:ssä tarkoitetussa kuntastrategiassa tulee ottaa huomioon kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. Kuntalain 22 §:n 1 momentin mukaan kunnan asukkailla ja palvelun käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Kunnan toiminnalla tarkoitetaan 6 §:n 2 momentin mukaisesti kaikkea sitä toimintaa, jossa kunta on mukana. Kuntalain 22 §:n 1 momentin mukaan valtuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksista ja menetelmistä. Kuntalain 22 §:n 2 momentissa säädetään suoran demokratian keinoja koskevasta esimerkkiluettelosta. Säännöksen mukaan osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia sekä kuntalaisraateja, selvittämällä asukkaiden ja kunnassa säännönmukaisesti tai pitempiaikaisesti asuvien tai oleskelevien palvelujen käyttäjien mielipiteitä ennen päätöksentekoa, valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin, järjestämällä mahdollisuuksia osallistua kunnan talouden suunnitteluun, suunnittelemalla ja kehittämällä palveluja yhdessä palvelujen käyttäjien kanssa sekä tukemalla asukkaiden, järjestöjen ja muiden yhteisöjen oma-aloitteista asioiden suunnittelua ja valmistelua. Kunta päättää suoran demokratian keinojen käytöstä ja voi edistää osallistumista ja vaikuttamista myös muilla tavoin.

Kuntalain 23 §:n 1 momentissa säädetään kunnan asukkaan sekä kunnassa toimivan yhteisön ja säätiön aloiteoikeudesta. Aloitteen voi tehdä kunnan toimintaa koskevissa asioissa, eikä aloiteoikeus siten riipu siitä, miten kunta on organisoinut tehtäviensä hoidon. Pykälässä säädetään myös palvelun käyttäjän oikeudesta tehdä aloitteita kyseistä kunnan palvelua koskevassa asiassa.

Kunnan viestintä ja tiedottaminen toteuttavat osaltaan julkisuusperiaatetta kunnallishallinnossa sekä tukevat kunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Kuntalain 29 §:n 1 momentin mukaan kunnan toiminnasta on tiedotettava asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille. Kunnan tulee antaa riittävästi tietoja kunnan järjestämistä palveluista, taloudesta, kunnassa valmistelussa olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista. Kunnan on tiedotettava, millä tavoin päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa. Kunnan viestintää koskevia säännöksiä on myös muualla kuntalaissa. Laissa säädetään erikseen kunnan ilmoitusten julkaisemisesta yleisessä tietoverkossa, tietojen saatavuudesta yleisessä tietoverkossa sekä päätöksen tiedoksiannosta kunnan jäsenelle yleisessä tietoverkossa. Kuntalain 29 §:n 2 momentin mukaan kunnan on huolehdittava, että toimielinten käsittelyyn tulevien asioiden valmistelusta annetaan esityslistan valmistuttua yleisen tiedonsaannin kannalta tarpeellisia tietoja yleisessä tietoverkossa.

Valtiovarainministeriö toteaa, että kuntalain sääntelykokonaisuuden voidaan katsoa turvaavan oikeusturvan saatavuuden ja kunnan jäsenten vaikutus- ja valvonta mahdollisuudet kunnan toimintaan. Valituslupamenettelyn vaikutuksena muutoksenhakujärjestelmän selkeyttämisen, lainvoimaisen päätöksen saamisen nopeutumisen sekä korkeimman hallinto-oikeuden lisääntyneen mahdollisuuden oikeuskäytäntöä ohjaavien ratkaisujen antamiseen arvioidaan parantavan myös kunnan jäsenten oikeusturvaa.

Perustuslakivaliokunta ei ole uusimassa lausuntokäytännössään pitänyt valituslupajärjestelmää perustuslain 21 §:n vastaisena. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään arvioinut valituslupamenettelyn kehitystä erityislainsäädäntöön ehdotettujen valituslupasäännösten säätämisen yhteydessä. Perustuslakivaliokunta on myös arvioinut valituslupasääntelyn ottamista hallintolainkäyttöä koskevaan

yleislakiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säätämisen yhteydessä. 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. Lausunnossa todettiin, että valituslupajärjestelmässä ei ole 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 voidaan perustuslain 21 §:n estämättä pitää mahdollisena ja perusteltuna. (PeVL 50/2018 vp ja siinä viitatut lausunnot)

Perustuslakivaliokunta on myös aiemmin katsonut mahdolliseksi laajentaa niiden asiaryhmien piiriä, joissa valitus hallinto-oikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää valitusluvan myöntämistä. 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 (PeVL 50/2018 s. 5 ja siinä viitatut lausunnot).

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään arvioinut ja pitänyt perusteltuna korkeimman hallinto-oikeuden aseman kehitystä ylimmän asteen linjaratkaisuin ohjaavan tuomioistuimen suuntaan. Tämä edellyttää valiokunnan mukaan kuitenkin osaltaan myös korkeinta hallinto-oikeutta edeltävän muutoksenhakujärjestelmän kehittämistä johdonmukaisesti. Perustuslain ylimpien tuomioistuinten tehtäviä koskevasta 99 §:stä tai oikeusturvan takaavasta 21 §:stä sen paremmin kuin kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksistakaan ei valiokunnan mielestä ole johtunut estettä tällaiselle kehitykselle. 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 (PeVL 50/2018 s. 5—6, PeVL 32/2012 vp, s. 4).

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

KT Kuntatyönantajat toteaa lausunnossaan, että perusteluissa olisi hyvä todeta kunnanhallituksen toimivalta myös tilanteessa, jossa valtuusto on tehnyt alkuperäisen hallintopäätöksen.

***Valtiovarainministeriö** toteaa kuten KT Kuntatyönantajat, että kunnanhallituksen esitetty toimivalta koskisi myös valtuuston tekemien päätösten osalta kunnan puhevallan käyttöä, tämä on todettu myös esityksessä 142 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa.*

Helsingin hallinto-oikeus viittaa eduskunnan lakivaliokunnalle 6.11.2019 antamaansa asiantuntijalausuntoon. Viitatussa lausunnossa Helsingin hallinto-oikeus on 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 tehneen 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 momentin 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 pykälän 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 *toteaa, 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.*