Olli Mäenpää
18.3.2022

Lakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eräiden valtiovarainministeriön hallinnonalan lakien muutoksenhakusäännösten muuttamiseksi (HE 90/2021 vp)/Lisäselvitys

Kuntarakennelain 53 §

Lakivaliokunta on pyytänyt lisäselvitystä 5. lakiehdotuksen (kuntarakennelaki) 53 §:stä ja sen osalta esitetyistä perusteluista.

Lakivaliokunnan lisäselvityspyynnön mukaan korkein hallinto-oikeus ehdotti 53 §:n 3 momentissa säädetyn muutoksenhakutien muuttamista vastaamaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 8 §:n 1 momentin mukaista pääsääntöä, jonka mukaan muiden viranomaisten kuin valtioneuvoston yleisistunnon päätöksistä valitetaan ensi asteena hallinto-oikeuteen eikä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan asian kiireellisyydestä huolimatta ministeriön päätöksiä koskevassa muutoksenhaussa tulisi siirtyä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaiseen valitustiehen.

Valtiovarainministeriön lakivaliokunnalle toimittamien lisätietojen mukaan hallituksen esityksessä on ehdotettu kuntajaon muuttamista koskevan muutoksenhakutien jättämistä 53 §:n 4 momentissa nykyiselleen, koska kuntien hallinnon järjestämisen kannalta kuntajaon muutoksista on pidetty tarpeellisena saada lainvoimainen päätös nopeasti. Kun päätös kuntajaon muuttamisesta on tehtävä ennen muutoksen voimaantuloa edeltävän vuoden kesäkuun loppua, pääsäännön mukainen valitustie tarkoittaisi käytännössä kuntarakenteen voimaantulon viivästymistä vähintään kalenterivuodella. Lisäksi valtiovarainministeriö pitää tarkoituksenmukaisempana selkeää lainsäädäntöratkaisua, jolla kuntajakoa koskevien päätösten lainvoimaisuus saadaan varmimmin kaikissa tilanteissa ratkaistua ilman viivytystä. Valtiovarainministeriön mukaan lainvoimainen ratkaisu on kunnan hallinnon järjestämisen kannalta merkittävä asia paitsi aikataulullisesti, myös siinä mielessä, että hallinnon rakenteiden ja toimenpiteiden jälkikäteinen purkaminen esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden päädyttyä erilaiseen lopputulokseen kuin hallinto-oikeus, olisi ongelmallista. Lainsäädännössä ei ole toimintamallia sille, miten toteutunut kuntaliitos jälkikäteen purettaisiin.

Lakiehdotuksen 53 § säätelee otsikkonsa mukaan muutoksenhakua kuntajaon muuttamista koskevaan valtioneuvoston tai ministeriön päätökseen. Esityksen mukaan pysyisi voimassa lain 53 §:n 4 momentin säännös, jonka mukaan valitus

on tehtävä korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Sääntely-yhteyden mukaan tällä tarkoitetaan sekä ministeriön että valtioneuvoston päätöksestä tehtävää valitusta. Ehdotettu säännös poikkeaa hallintoprosessilain 8 §:n 1 momentin säännöksestä, jonka mukaan vain valtioneuvoston yleisistunnon päätöksestä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Sen sijaan ministeriön päätöksestä valitetaan pääsäännön mukaisesti hallinto-oikeuteen. Kyseinen 53 §:n 4 momentti poikkeaa tästä pääsäännöstä, koska myös ministeriön päätöksestä valitettaisiin korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Valtiovarainministeriön esittämissä lisätiedoissa perustellaan tarvetta lainsäädäntöratkaisuun, jolla kuntajakoa koskevien päätösten lainvoimaisuus saadaan varmimmin kaikissa tilanteissa ratkaistua ilman viivytystä. Lähtökohtaisesti ei voida pitää perusteltuna eikä tarkoituksenmukaisena sitä, että kuntarakenteen muuttamista koskevan ministeriön päätöksen voimaantulo viivästyisi vähintään kalenterivuodella.

Esitetyt näkökohdat voidaan eri painotuksin ottaa huomioon kolmessa eri sääntelyvaihtoehdossa, joiden välinen valinta kuuluu eduskunnan lainsäädäntövaltaan. Ensisijaisena voidaan pitää hallintoprosessilain mukaista sääntelyä.

1. Hallintoprosessilain mukainen sääntely

Hallintoprosessilain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen päätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen. Valtioneuvoston yleisistunnon päätöksestä valitetaan kuitenkin korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Kuntajakoa koskevasta ministeriön päätöksestä valitetaan siten ilman erityissäännöstä hallinto-oikeuteen, jonka päätöksestä saa vain valitusluvan perusteella valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Hallintoprosessilain 122 §:n 2 momentin mukaan valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei estä päätöksen täytäntöönpanoa asiassa, jossa tarvitaan valituslupa. Hallituksen esityksessä ei myöskään ehdoteta muutosta kuntarakennelain 53 §:n 5 momenttiin, jonka mukaan kuntajaon muuttamista tarkoittava ministeriön päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Kuntajakoa koskeva ministeriön päätös on siis täytäntöönpantavissa, vaikka sitä koskevaan hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea valitusluvan perusteella muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Toisaalta ministeriön kuntajakopäätöksen täytäntöönpantavuutta rajoittaa kuitenkin se, että täytäntöönpanoon ei hallintoprosessilain 122 §:n 2 momentin mukaan saa ryhtyä, jos valitus käy täytäntöönpanon vuoksi hyödyttömäksi. Lisäksi korkein hallinto-oikeus voi kieltää kuntajakoa koskevan kuntajakopäätöksen täytäntöönpanon valituslupahakemusta käsitellessään. Nämä seikat voivat viivästyttää kuntajakoa koskevan ministeriön päätöksen täytäntöönpanoa.

Tällaisesta viivästymisestä aiheutuvia mahdollisia oikeudenloukkauksia tai -menetyksiä arvioitaessa on merkitystä sillä, valtiovarainministeriö voi kuntarakennelain 21 §:n 2 momentin mukaan päättää kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan vain, jos muutoksen kohteena olevan kunnan valtuusto ei ole sitä vastustanut, tai

hylätä esityksen kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan, jos muutoksen kohteena olevan kunnan valtuusto on sitä vastustanut. Valtiovarainministeriön toimivaltaan kuuluva kuntajakopäätös on soveltamisalaltaan suppea, eikä se myöskään saa aikaan oikeusvaikutuksia yksityisten ihmisten tai yritysten oikeusasemaan siten, että niillä olisi valitusoikeus asianosaisena. Kuntarakenteen voimaantulon viivästymisellä olisi lisäksi alueellisesti varsin rajattu vaikutus.

Valtiovarainministeriön kuntajakopäätöksen viivästymisen vaikutuksia ei nämä näkökohdat huomioon ottaen voitane pitää niin merkittävinä, että valitus ministeriön päätöksestä pitäisi tehdä suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Hallintoprosessilain mukaista valitustien määrittelyä voidaan muutenkin pitää sekä kunnallisen itsehallinnon että oikeusturvan perusvaatimusten mukaisena myös kuntajakoa koskevaan päätöksentekoon kohdistettuna.

2. Hallituksen esityksen mukainen sääntely

Jos valtiovarainministeriön kuntajakopäätöksen täytäntöönpanon mahdollista viivästymistä kuitenkin pidetään ongelmallisena, sääntely voi perustua hallituksen esityksen 5. lakiehdotuksen mukaiseen sääntelyratkaisuun, jonka mukaan kuntajaon muuttamista koskevissa ministeriön päätöksissä säilytettäisiin suora muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tämä sääntely poikkeaa hallintoprosessilain mukaisesta pääsäännöstä, kun on kyse ministeriön päätöksestä kuntajakoasiassa. Tällaiselle poikkeavalle sääntelylle on esitettävissä valtiovarainministeriön lisätiedoissa mainitut perustelut, joskin huomioon on lisäksi otettava ministeriön kuntajakopäätöksen suppea-alaiset oikeusvaikutukset.

Valtiovarainministeriön esittämien perustelujen arvioinnissa on paikallaan ottaa huomioon myös se, että perustuslakivaliokunta on eri hallinnonalojen muutoksenhakusäännöksiä koskevassa käytännössään pitänyt tärkeänä, että valituslupajärjestelmän johdonmukaista kehittämistä ja laajentamista jatketaan (PeVL 55/2014 vp). Asian laatu tai merkittävyys eivät välttämättä edellytä pääsyä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa kaikissa sellaisissakaan asiaryhmissä, joihin valitusvaiheessa useimmiten liittyy vaativia oikeuskysymyksiä tai jotka ovat yleensä asianosaisen tai yhteiskunnan kannalta erityisen merkittäviä tai laaja-alaisia (PeVL 55/2014 vp).

Uudemmassa käytännössään perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt valtiosääntöisesti ongelmallisena valituslupasääntelyn laajentamista esimerkiksi kaavoitusasioihin, ympäristölupa-asioihin ja eräisiin muihin ympäristöasioihin, joilla voi olla laaja-alaisia vaikutuksia (PeVL 11/2019 vp, PeVL 29/2017 vp).

Hallintoprosessilaki on sinänsä yleislaki, josta voidaan poiketa lailla, jos sille arvioidaan olevan riittävän painavia perusteluja. Tällaisia lakiin sisältyviä erityissäännöksiä sovelletaan hallintoprosessilain sijasta lain 3 §:n mukaisesti. Valtiovarainministeriön kuntajakopäätöksellä ei kuitenkaan ole sellaisia laaja-alaisia tai muuten merkittäviä vaikutuksia, jotka edellyttäisivät tai ainakaan vahvasti puoltaisivat poikkeamista hallintoprosessilain mukaisesta sääntelystä.

3. Valituskieltoon perustuva sääntely

Jos valtiovarainministeriön kuntajakopäätöksen täytäntöönpanon mahdollista viivästymistä pidettäisiin erityisen ongelmallisena, sääntelyvaihtoehtona voidaan pitää myös sitä, että hallinto-oikeuden päätökseen kuntajaon muuttamista koskevassa asiassa ei saisi hakea muutosta valittamalla. Lakiin sisällytettävä valituskielto kohdistuisi hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee ministeriön kuntajakopäätöksestä tehtyä valitusta.

Valituskiellon puitteita on lisäksi arvioitava kunnan jäsenen ja kuntien oikeusturvan perusteiden ja saatavuuden kannalta. Valituskielto ei rajoittaisi kunnan jäsenen oikeutta saattaa kuntajaon muuttamista koskevan päätöksen lainmukaisuus hallintotuomioistuimen arvioitavaksi. Kunnan jäsenyyteen perustuvan jatkovalituksen kieltämisellä ei voida arvioida olevan kunnan jäsenen oikeusturvan ydinalueelle ulottuvia vaikutuksia. Jos kunnan jäsenen valitus koskee valtioneuvoston kuntajakopäätöstä, tällaista valitusoikeutta ei myöskään ole.

Kunnan jatkovalitusoikeuteen kohdistuvaa valituskieltoa arvioitaessa on otettava huomioon myös kunnallinen itsehallinto. Kunnan oikeusturvaa määrittelee tältä osin tarkemmin Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja, jonka 11 artikla määrittelee itsehallinnon oikeussuojaa. Säännös turvaa paikallisen itsehallinnon elimille oikeuden ryhtyä tuomioistuinmenettelyyn, jotta ne voivat turvata toimivaltuuksiensa vapaan käyttämisen ja niiden itsehallinnon periaatteiden noudattamisen, jotka on vahvistettu perustuslaissa tai kansallisessa lainsäädännössä.

Peruskirjan voidaan katsoa edellyttävän, että kunnalla on oikeus valittamalla saattaa hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi kuntajakopäätöksen lainmukaisuus. Tämä oikeus toteutuu jo voimassa olevan lain perusteella. Peruskirja ei sen sijaan edellytä oikeutta valittaa tuomioistuimen päätöksestä edelleen ylempään tuomioistuimeen. Jos kunnan valitus koskee valtioneuvoston kuntajakopäätöstä, tällaista valitusoikeutta ei myöskään ole.

Valituskieltoa on mahdollista asiallisesti perustella valtiovarainministeriön esittämillä näkökohdilla, jotka liittyvät kuntajakopäätöksen voimaantulon viivästymiseen. Valituskieltoa lienee kuitenkin syytä pitää perusteettoman vahvana sääntelykeinona, kun otetaan huomioon ministeriön kuntajakopäätöksen alueellisesti ja asiallisesti rajalliset vaikutukset ja hallintoprosessilain mukaisen valitusoikeuden pääsääntöisyys.