Presidentti Kari Kuusiniemi

18.3.2022

H 458/21

Eduskunnan lakivaliokunnalle

HE 90/2021 VP HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE ERÄIDEN VALTIOVARAINMINISTERIÖN HALLINNONALAN LAKIEN MUUTOKSENHAKUSÄÄNNÖSTEN MUUTTAMISEKSI

Tausta

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta kirjallista asiantuntijalausuntoa liittyen hallituksen esitykseen eduskunnalle eräiden valtiovarainministeriön hallinnonalan lakien muutoksenhakusäännösten muuttamiseksi (HE 90/2021 vp).

Hallituksen esityksen 5. lakiehdotuksen mukaan kuntajaon muuttamista koskevissa päätöksissä säilytettäisiin suora muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisessa korkein hallinto-oikeus ehdotti kuntarakennelain 53 §:n 4 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 suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan asian kiireellisyydestä huolimatta ministeriön päätöksiä koskevassa muutoksenhaussa tulisi siirtyä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaiseen valitustiehen. Samassa kuulemisessa kuultavana ollut professori Mäenpää tuki ehdotusta pitäen suoran muutoksenhaun pysyttämistä ministeriön päätöksestä ongelmallisena ja epäjohdonmukaisena. Professori Mäenpää kiinnitti huomiota myös siihen, ettei perusteluja yleislinjasta poikkeavalle sääntelylle ole esitetty.

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

Korkein hallinto-oikeus
Högsta förvaltningsdomstolen

Paasivuorenkatu 3 00530 (PL 180 00131)
Helsinki
Paasivuorigatan 3 00530 (PB 180 00131)
Helsingfors

Puh. / Tel. 029 564 0200
korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi
www.kho.fi / www.hfd.fi

korkeimman hallinto-oikeuden päädyttyä erilaiseen lopputulokseen kuin hallinto-oikeus, olisi ongelmallista. Lainsäädännössä ei ole toimintamallia sille, miten toteutunut kuntaliitos jälkikäteen purettaisiin.

Valiokunta on pyytänyt korkeinta hallinto-oikeutta lisäselvityksessä arvioimaan edellä kuvattuja yleislinjasta poikkeavalle sääntelylle esitettyjä perusteluja.

Korkeimman hallinto-oikeuden arviointi ministeriön lisäselvityksestä

Korkein hallinto-oikeus toteaa aluksi, että korkeimmasta hallinto-oikeudesta on lainsäädännössä johdonmukaisesti pyritty kehittämään valituslupatuomioistuin, jonka keskeinen tehtävä on oikeus- ja hallintokäytännön ohjaaminen. Kaikki tästä pääsäännöstä poikkeavat muutoksenhakujärjestelyt osaltaan vaikeuttavat tuon tehtävän suorittamista.

Vaikka kuntajaon muuttamisessa on kysymys asiaryhmästä, jossa juttuja ei määrällisesti ole paljon, suoran valituksen puolesta valtiovarainministeriön lausunnossa esitetyt argumentit ovat luonteeltaan sellaisia, että ne soveltuvat moniin asiaryhmiin. Näyttää siltä, että huomionsa tiettyyn asiaryhmään kohdistavat ovat taipuvaisia korostamaan sen erityispiirteitä ja erityisvaatimuksia. Esimerkiksi viestintämarkkina-asioissa on esitetty samankaltaisia kiireellisyydestä ja tärkeydestä johtuvia argumentteja.

Asioiden keskimääräiset käsittelyajat korkeimmassa hallinto-oikeudessa ovat nykyisin verrattain lyhyet. Tämä perustuu keskeisesti juuri siihen, että lähes kaikki asiat kuuluvat valituslupajärjestelmän piiriin. Asiaratkaisujen, mukaan lukien suorien valitusten johdosta annettavien asiaratkaisujen, käsittelyajat eivät sitä vastoin muun ohella laajojen kuulemismenettelyjen vuoksi ole lyhyitä edes nykytilanteessa, jossa suoria valituksia on melko vähän. Muun ohella viestintämarkkina-asiat ja kilpailuasiat osoittavat, että käsittelyajat suorissa valituksissa, joihin liittyy tosiseikkojen arviointia, ovat valitettavan pitkiä.

Korkein hallinto-oikeus muistuttaa, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukseen sisältyvä kohtuullisen käsittelyajan vaatimus edellyttää, ettei muiden asioiden käsittelyaikoja pidennetä linjasta poikkeavilla yksittäisiä asiaryhmiä koskevilla poikkeusratkaisuilla – varsinkaan sellaisilla perusteilla, jotka loppujen lopuksi sopivat melkein mihin tahansa asiaryhmään. Olettama siitä, että suoran valituksen käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa automaattisesti toteutuisi nopeammin kuin kokonaiskäsittely normaalijärjestyksessä (eli valitus ratkaistaan kiireellisesti hallinto-oikeudessa, jonka päätökseen saa hakea muutosta vain valitusluvalla), ei välttämättä itsestään selvästi pidä paikkaansa. Mikään ei sitä paitsi estäne pidentämästä kuntajakomuutoksen valmisteluun etukäteen varattavaa aikaa; aika on siis suhteellinen tekijä.

Ministeriön argumentti niistä hankaluuksista, joita aiheutuu, jos korkein hallinto-oikeus ratkaisee asian toisin kuin hallinto-oikeus, koskee niin ikään oikeastaan kaikkia asioita. Hallinto-oikeuden päätös on täytäntöönpantavissa valitusluvan hakemisesta riippumatta, jollei korkein hallinto-oikeus kiellä täytäntöönpanoa. Jo tässä vaiheessa korkeimman hallinto-oikeuden on tehtävä ensi arvio asiasta.

Johtopäätös

Korkein hallinto-oikeus sinänsä ymmärtää valtiovarainministeriön huolen näiden asioiden kiireellisestä käsittelystä. Kokonaisuuden kannalta on kuitenkin nähtävissä, että vastaavia perusteluita voidaan esittää lukuisissa muissakin asiaryhmissä. Mitä useampia poikkeuksia korkeimman hallinto-oikeuden asemaa keskeisesti määrittävään kaksiasteiseen muutoksenhakuun ja

valituslupajärjestelmään tehdään, sitä enemmän se vaikeuttaa korkeimman hallinto-oikeuden mahdollisuuksia täyttää tehtävänsä tehokkaasti, ripeästi ja oikeusvarmasti. Vaikka poikkeus pääsäännöstä voidaan nähdä yksittäistapauksena, poikkeusten lisääminen johtaa pääsäännön vesittymiseen.