Valiokunnan lausunto LaVL 7/2019 vp– HE 61/2019 vp

Lakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntalain 142 ja 144 §:n ja pienten erillisten alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen kuntaan annetun lain muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntalain 142 ja 144 §:n ja pienten erillisten alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen kuntaan annetun lain muuttamisesta (HE 61/2019 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Mervi Kuittinen, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Eeva Attila, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Virpi Korhonen, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Arja Manner, oikeusministeriö
- presidentti Kari Kuusiniemi, korkein hallinto-oikeus
- hallinto-oikeustuomari Virpi Ikkelä, Helsingin hallinto-oikeus
- johtava lakimies Riitta Myllymäki, Suomen Kuntaliitto
- asianajaja Mikko Rajala, Suomen Asianajajaliitto
- professori Olli Mäenpää

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Etelä-Savon sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymä
- Varsinais-Suomen liitto
- Tampereen kaupunki
- KT Kuntatyönantajat
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

Valmis
5.0

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Esityksessä on kyse valituslupajärjestelmän laajentamisesta kunnallisvalituksiin. Lisäksi kuntalakiin ehdotetaan nimenomaista säännöstä koskien kunnan jatkovalitusoikeutta hallinto-oikeuden päätöksestä (1. lakiehdotus).

Esityksessä ehdotetaan lisäksi pienten erillisten alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen kuntaan annettuun lakiin lähinnä teknisluonteisia muutoksia (2. lakiehdotus).

Hallituksen esityksessä selostetuista syistä sekä saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta pitää ehdotettuja säännöksiä tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina.

Lakivaliokunta lausuu esityksestä oman toimialansa kannalta. Valiokunta on tarkastellut esitystä erityisesti kuntalakia koskevien muutosehdotusten osalta.

Valituksen luvanvaraisuus hallinto-oikeuden kunnallisvalitukseen antamasta päätöksestä

Voimassa olevan lain mukaan hallinto-oikeuden kunnallisvalitukseen antamasta päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa. Esityksen sisältämän muutosehdotuksen (1. lakiehdotus, 142 §:n 1 mom.) mukaan hallinto-oikeuden kunnallisvalituksen johdosta antamaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Jatkossa poikkeuksista ehdotettuun valituslupaa koskevaan pääsääntöön tulee säätää erikseen. Kuntalakiin ei lainsäädännön yhtenäisyyden vuoksi esitetä otettavaksi hallintolainkäyttöä koskevasta yleislaista poikkeavaa sääntelyä valitusluvan edellytyksistä.

Kuntalain 135 §:ssä säädetään kunnallisvalituksesta. Pykälän 1 momentin mukaan valtuuston ja kuntayhtymän 58 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen päätökseen sekä kunnanhallituksen, lautakunnan ja johtokunnan oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelta. Pykälän 2 momentin mukaan valituksen saa tehdä sillä perusteella, että 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä; 2) päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa; tai 3) päätös on muuten lainvastainen. Kunnallisvalitus on siten luonteeltaan laillisuusvalitus. Kunnallisvalituksen saa kuntalain 137 §:n mukaan tehdä muun muassa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (*asianosainen*) sekä kunnan jäsen. Kuntalain 135 ja 137 §:ää ei esityksessä ehdoteta muutettavaksi. Kuntalain mukaisessa muutoksenhakujärjestelmässä muutoksenhakumahdollisuutta edeltää oikaisuvaatimusvaihe valtuuston päätöksiä lukuun ottamatta. Oikaisuvaatimus voidaan tehdä laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusperusteella.

Ehdotettu valituslupaa kokeva sääntely vastaa uudessa 1.1.2020 voimaan tulevassa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) hallintovalituksesta säädettyä. Mainitun lain mukaan valituslupa on pääsääntönä, kun hallinto-oikeuden päätöksestä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen (107 §). Valituslupasääntelyä koskevien uudistusten taustalla on perustuslakivaliokunnan vuonna 2012 tekemä linjaus, jolla perustuslakivaliokunta tarkisti aiempaa

kantaansa valituslupajärjestelmän poikkeuksellisuudesta (ks. PeVL 32/2012 vp, s. 3). Valituslupamenettelyn soveltamisala onkin vähitellen laajentunut niin, että nykyisin sen piiriin kuuluu suurin osa korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvista valitusasioista (HE, s. 7). Kuntalakiin nyt ehdotettu muutos jatkaa hallintolainkäyttöä koskevaa kehitystä. Muutoksenhakujärjestelmä on jo kehittynyt siten, että nykyisin suureen osaan kunnan päätöksistä sovelletaan erityislakien nojalla valituslupamenettelyä kunnallisvalituksen käyttöalalla. Tämä koskee muun muassa maankäyttöja rakennuslain mukaisia päätöksiä, kuten kaavoitusta, sekä julkisia hankintoja koskevia päätöksiä, etuostolain mukaisia päätöksiä sekä esimerkiksi ympäristönsuojelulain mukaisia asiaryhmiä. (ks. HE, s. 10 ja 14). Esityksen mukaan valituslupasääntely on tarpeen ottaa kuntalakiin muutoksenhakujärjestelmän selkeyden takia.

Lakivaliokunta katsoo, että muutoksenhakujärjestelmän yhdenmukaisuuden kannalta on perusteltua, että muutoksenhaussa ei ole valituslajista johtuvia eroja valituslupamenettelyn ja valitusluvan edellytysten suhteen. Valiokunnan näkemyksen mukaan hallintoasioiden muutoksenhakujärjestelmän on perusteltua olla mahdollisimman selkeä ja johdonmukainen. Esityksen mukaan (HE, s. 11) kuntalain mukaisen muutoksenhaun osalta ei ole löydettävissä perusteita arvioida jotain päätöstyyppiä sellaiseksi, että valittaminen tulisi oikeusturvan, asian laadun tai laajan merkityksen vuoksi yleislain sääntelyllä jättää valituslupamenettelyn ulkopuolelle. Muutoksenhakujärjestelmän yhdenmukaisuuden näkökulmasta myöskään kunnan jäsenyyteen perustuvan valvontamahdollisuuden asettamisen eri asemaan kunnan tai asianosaisen kanssa ei voida nähdä olevan perusteltua. Esityksen sekä asiassa saamansa selvityksen perusteella valiokunta yhtyy edellä todettuun näkemykseen.

Valituslupasääntelyllä pyritään vahvistamaan korkeimman hallinto-oikeuden asemaa ylimpänä hallintotuomioistuimena (HE, s. 12). Esityksessä viitataan myös siihen, että valituslupajärjestelmän laajentamisen myötä lainvoimainen päätös on mahdollista saada nykyistä nopeammin. Lakivaliokunta on aiemmin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain käsittelyn yhteydessä pitänyt myös oikeudenkäynnin kestoon liittyviä näkökohtia tärkeinä perusteina tuolloin ehdotetulle valituslupasääntelyä koskevalle muutokselle. Edelleen valiokunta on katsonut, että kattavalle valituslupajärjestelmälle hallinto-oikeuden ratkaisuista korkeimpaan hallinto-oikeuteen on painavia hallintolainkäytön tehostamiseen ja korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätösroolin vahvistamiseen liittyviä perusteita (ks. LaVM 18/2018 vp, s. 4—5). Valiokunta pitää mainittuja seikkoja merkityksellisinä myös nyt käsiteltävän esityksen yhteydessä.

Valituslupajärjestelmä ei rajoita oikeutta tehdä oikaisuvaatimusta tai valittaa hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden päätöksestä on mahdollista valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mutta valituslupamenettelyn johdosta kyse on siitä, missä laajuudessa korkein hallinto-oikeus tutkii tehdyn valituksen. 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. Valitusluvan myöntäminen ei ole korkeimman hallinto-oikeuden harkinnassa, vaan sen on myönnettävä valituslupa, jos jokin laissa säädetyistä valitusluvan myöntämisperusteista on käsillä (laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa, 111 §).

Hallituksen esityksessä tuodaan esiin (HE, s. 11), että korkein hallinto-oikeus arvioidessaan valitusluvan edellytyksiä voi huomioida myös kunnallisen itsehallinnon näkökulmat oikeudenkäyn-

nistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuna muuna painavana syynä. Tulkinta siitä, miten korkein hallinto-oikeus arvioi muuta painavaa syytä koskevaa valituslupaperustetta, muotoutuu oikeuskäytännössä. Mainittua lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 29/2018 vp, s. 183) mukaan tällainen syy voi olla esimerkiksi asian taloudellinen tai muu erityisen suuri merkitys valittajan oikeusturvan tai yleisen edun kannalta.

Valituslupaperusteiden avulla voidaan lakivaliokunnan näkemyksen mukaan turvata asianosaisten sekä kunnan jäsenen oikeussuoja silloin, kun asiassa on tarpeen saada ylimmän oikeusasteen ratkaisu. Esityksen mukaan (HE, s. 14) muutoksenhakujärjestelmän selkeyttämisen, lainvoimaisen päätöksen saamisen nopeutumisen sekä korkeimman hallinto-oikeuden lisääntyneen mahdollisuuden oikeuskäytäntöä ohjaavien ratkaisujen antamiseen arvioidaan parantavan kunnan jäsenten oikeusturvaa.

Myös perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 11/2019 vp, s. 2—3) todennut, että valituslupaedellytyksen laajentaminen kunnallisvalituksiin vähentää oikeudellista epävarmuutta, koska lainvoimainen päätös saadaan sen myötä nopeammin. Lausunnon mukaan muutos parantaa korkeimman hallinto-oikeuden mahdollisuuksia antaa oikeuskäytäntöä ohjaavia ratkaisuja.

Edellä selostetun sekä saamansa selvityksen valossa lakivaliokunta katsoo, että esityksessä ehdotettu valituslupaedellytystä koskeva muutos on oikeusturvanäkökohtien kannalta asianmukainen. Valiokunta pitää ehdotettua muutosta perusteltuna. Valiokunta kuitenkin korostaa, että oikeusturvan kannalta olennaista on se, miten hallinto-oikeudet ja korkein hallinto-oikeus tekevät ratkaisuja. On tärkeää, että hallinto-oikeuksilla ja korkeimmalla hallinto-oikeudella on riittävästi aikaa ja resursseja tutkia niiden käsiteltäväksi tulevat asiat. Korkeimman hallinto-oikeuden osalta tämä koskee myös valituslupa-asioita. On tärkeää, että valituslupajärjestelmän laajentaminen ei johda esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden resurssien supistamiseen vaan resurssien tarkoituksenmukaisempaan kohdentamiseen. Valiokunta pitää myös tärkeänä, että koko valituslupajärjestelmän soveltamista ja toimivuutta sekä vaikutusta asianosaisten oikeusturvaan seurataan.

Kunnan jatkovalitusoikeus hallinto-oikeuden päätöksestä

Esityksessä ehdotetaan kuntalakiin säännöstä, joka koskee kunnan jatkovalitusoikeutta hallinto-oikeuden päätöksestä (1. lakiehdotus, 142 §:n 3 mom.). Esityksen perustelujen mukaan kunnan jatkovalitusoikeudesta ei ole ollut aiemmin säännöksiä kuntalaissa. Oikeuskäytännössä valitusoikeus on kuitenkin katsottu olevan (ks. HE, s. 16). Ehdotetun säännöksen mukaan kunnan valitusoikeuteen hallinto-oikeuden päätöksestä sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 109 §:ssä säädetään. Lisäksi säännöksessä on kunnan jatkovalituksen tekemistä koskevan toimivallan käyttämisen osalta viittaus kuntalain 39 §:ään. Viimeksi mainittuja säännöksiä ei esityksessä ehdoteta muutettavaksi.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 109 §:n 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 (109 §:n 1 mom.). Myös alkuperäisen hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella on oi-

keus hakea muutosta valittamalla hallintotuomioistuimen päätökseen, jolla hallintotuomioistuin on kumonnut viranomaisen päätöksen tai muuttanut sitä (109 §:n 2 mom.). Lisäksi viranomaisella on oikeus hakea muutosta valittamalla, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi (109 §:n 3 mom.).

Kuntalain 39 §:n mukaisesti kunnan etua ja puhevaltaa käyttää kunnanhallitus, jollei hallintosäännössä toisin määrätä. Näin ollen valitusoikeuden käyttämistoimivalta on lähtökohtaisesti kunnanhallituksella. Esityksen perustelujen mukaan (HE, s. 17) kunnanjohtajalla on kuitenkin kuntalain 41 §:n 3 momentin mukaan oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että myös pormestarilla on kuntalain 44 §:n 5 momentin mukaan oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta.

Ehdotetulla 142 §:n 3 momentin säännöksellä tarkennetaan kunnan jatkovalitusoikeutta suhteessa edellä mainittuihin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 109 §:n säännöksiin. Ehdotettu viittaus kuntalain 39 §:ään täsmentää sitä, mikä viranomainen käyttää kunnan puhevaltaa. Säännös on tarpeen, koska oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 109 §:n 2 momentti sanamuotonsa mukaan koskee alkuperäisen hallintopäätöksen tehnyttä viranomaista, joka voi kunnassa olla usea eri viranomainen eli toimielin tai viranhaltija.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan käytännössä useimmiten kunnan jatkovalitusoikeutta koskeva peruste olisi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 109 §:n 2 momentissa säädetty. Kuitenkin myös 1 ja 3 momentin mukaiset perusteet voivat tulla kunnan valitusoikeuden osalta sovellettaviksi.

Lakivaliokunta toteaa selvyyden vuoksi, että kuntalain 16 lukua ja siten myös ehdotettua jatkovalitusoikeutta koskevaa 142 §:n 3 momenttia sekä esimerkiksi 39 §:ää sovelletaan kuntayhtymään kuntalain 64 §:n nojalla. Kyseisessä 64 §:ssä säädetään kuntaa koskevien säännösten soveltaminen kuntayhtymässä. Ehdotettu jatkovalitusta koskeva säännös tulee siten sovellettavaksi myös kuntayhtymään.

Kuntalain 142 §:ssä säädetään jatkovalituksesta. Ehdotettu kuntalain 142 §:n 3 momentti sanamuotonsa mukaan koskee kunnan jatkovalitusoikeutta. Ehdotetulla säännöksellä on valiokunnan saaman selvityksen mukaan tarkoitus selkeyttää kunnan ja 64 §:n nojalla kuntayhtymän jatkovalitusoikeutta koskevaa oikeustilaa. Ehdotuksella ei ole tarkoitus muuttaa muilta osin jatkovalitusoikeutta koskevaa sääntelyä ja käytäntöä. Kuntalain 137 §:ssä säädetään oikaisuvaatimus- ja valitusoikeudesta eli siitä, millä tahoilla on oikeus tehdä kunnallisvalitus. Kuntalain 137 §:ssä ei säädetä erikseen jatkovalitusoikeudesta. Säännös on erityissäännös suhteessa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 109 §:n säännökseen asianosaisen valitusoikeudesta. Kuntalain 137 § sisältää muun muassa kuntien yhteistoimintaa koskevan säännöksen, jolla turvataan yhteistoimintaan osallistuvien kuntien ja niiden jäsenten vaikutusmahdollisuutta (2 mom.). Sen 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.

Asiassa saamansa selvityksen valossa lakivaliokunta katsoo, että ehdotettu kunnan jatkovalitusoikeutta koskeva nimenomainen säännös selkeyttää oikeustilaa. Edellä selostetun perusteella va-

liokunta pitää oman toimialansa kannalta ehdotettua kuntalain 142 §:n 3 momentin säännöstä perusteltuna ja asianmukaisena.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Lakivaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 27.11.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Leena Meri ps
varapuheenjohtaja Sandra Bergqvist r
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd (osittain)
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Jouni Ovaska kesk
jäsen Mari Rantanen ps
jäsen Ruut Sjöblom kok
jäsen Mirka Soinikoski vihr
jäsen Sebastian Tynkkynen ps
jäsen Paula Werning sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Pekka Aittakumpu kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Lakiesitys kuntalain 142 ja 144 §:n muuttamisesta tarkoittaa, että kunnallisvalituksen soveltamisalaan kuuluvissa asioissa jatkovalitukset hallinto-oikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäisivät jatkossa valituslupaa. Esitys rajaa käytännössä asianosaisen ja kunnan jäsenen valitusmahdollisuutta, heikentää oikeusturvaa sekä asianosaisten ja kunnan jäsenten kunnan toimintaan kohdistamaa laillisuusvalvontaa. Valitusmahdollisuuden rajaamisella voidaan nähdä olevan heikentävä vaikutus myös korruption vastaiseen toimintaan kunnissa. Laajaa kunnallista valitusoikeutta on yleisesti pidetty hyvän hallinnon takeena ja korruption vastaista toimintaa edistävänä tekijänä. Viime kädessä kysymys on kunnallisen demokratian ja kunnan asukkaiden itsehallinnon toteutumisesta.

Suurin erillinen ryhmä korkeimpaan hallinto-oikeuteen tulevista kunnallisvalitusasioista ovat virkavaali- ja palvelussuhdeasiat. Nämä siirtyisivät valituslupamenettelyn piiriin. Valiokunnan saaman asiantuntijalausunnon mukaan tämä heikentää kunnan viranhaltijoiden oikeusturvaa.

Voimassaolevasta valituslupakäytännöstä saatujen kokemusten mukaan valitukseen turvautuvat tahot kokevat valituslupajärjestelmän jo nyt rajoittavan liiallisesti valitusoikeutta. Lakivaliokunta ei ole käsittelyssään kuullut kunnallisasioissa tyypillisiä valittajatahoja, kuten kunnan asukkaita edustavia asukasyhdistyksiä ja muita kansalaisjärjestöjä. Lakimuutosten vaikutusten arvioinnin kannalta tämä on selvä puute.

Lakiesityksen julkilausuttuna perusteluna on myös suoranainen kustannussäästöjen tarve, mikä ei voi olla oikeusjärjestelmän kehittämisen lähtökohta. Kustannusvaikutuksia ei tosin esityksessä ole arvioitu kuin suuntaa-antavasti. Ilmeistä on, että ne ovat korkeimman hallinto-oikeuden osalta varsin pieniä.

Oikeusturvan toteutumisen ohella kunnan jäsenten — etenkin kunnan asukkaiden — perustuslaissa määritellyn itsehallinnon näkökulman tulisi olla keskeinen, kun arvioidaan lakimuutoksen vaikutuksia. Lakiesityksen lähtökohdat ovat oikeusbyrokraattisia, oikeushallinnon tehokkuutta korostavia. Kansalaisnäkökulma sivuutetaan arvioinnissa, siten myös vaikutukset kunnan asukkaiden itsehallinnon toteutumiseen jäävät ilman riittävää arviota.

Lopuksi on syytä todeta, että korkein hallinto-oikeus ei nykyisin juuri perustele valituslupapäätöksiään. KHO:n tekemien valituslupapäätösten nykyistä laajempi perustelu parantaisi valituslupajärjestelmän toimivuutta ja olisi siksi suositeltavaa huomioida uuden oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 112 §:n soveltamisessa.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto LaVL 7/2019 vp
Eriävä mielipide

Helsingissä 27.11.2019

Johannes Yrttiaho vas