Valiokunnan lausunto PeVL 11/2019 vp– HE 61/2019 vp

Perustuslakivaliokunta

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 perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Mervi Kuittinen, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Johannes Heikkonen, oikeusministeriö
- professori Olli Mäenpää

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- tutkijatohtori, OTT Anu Mutanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntalakia ja pienten erillisten alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen kuntaan annettua lakia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2020.

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa ehdotettuja muutoksia arvioidaan perustuslain 14 §:n turvaamien osallistumisoikeuksien, 21 §:n oikeusturvan ja 121 §:n kunnallisen itsehallinnon suojan kannalta. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Hallituksen käsityksen mukaan esitys on kuitenkin sen merkityksen vuoksi tarpeen saattaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

Valmis
5.0

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valituslupa

Kuntalakia ehdotetaan muutettavaksi valituslupamenettelyn käyttöön ottamiseksi kunnallisvalituksen käyttöalalla. Ehdotetun kuntalain 142 §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeuden päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Kunnallisvalitus omana valituslajinaan säilyisi, mutta siihen ulotettaisiin valituslupamenettely.

Kuntalain 144 §:n mukaan oikaisuvaatimukseen ja kunnallisvalitukseen sovelletaan siltä osin kuin tässä laissa ei tosin säädetä, mitä hallintolaissa ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään. Kuntalakiin ei lainsäädännön yhtenäisyyden vuoksi esitetä otettavaksi hallintolainkäyttöä koskevasta yleislaista poikkeavaa sääntelyä valitusluvan myöntämisestä tai hakemisesta.

Ehdotetut muutokset ovat merkityksellisiä perustuslain 14 §:n turvaamien osallistumisoikeuksien, 21 §:n oikeusturvan ja 121 §:n kunnallisen itsehallinnon kannalta.

Uusi oikeudenkäyntiä hallintoasioissa koskeva yleislaki tulee voimaan vuoden 2020 alusta. Hallintolainkäyttöä koskevan sääntelyn uudistamisen eräänä tavoitteena on ollut kehittää korkeimman hallinto-oikeuden asemaa nykyistä enemmän ennakkopäätöstuomioistuimeksi. Perustuslakivaliokunta on eri hallinnonalojen muutoksenhakusäännöksiä koskevassa käytännössään pitänyt tärkeänä, että valituslupajärjestelmän johdonmukaista kehittämistä ja laajentamista jatketaan (PeVL 55/2014 vp). Uudemmassa käytännössään valiokunta ei ole pitänyt valtiosääntöisesti ongelmallisena valituslupasääntelyn laajentamista esimerkiksi kaavoitusasioihin, ympäristölupaasioihin ja eräisiin muihin ympäristöasioihin, joilla voi olla laaja-alaisia vaikutuksia (PeVL 29/2017 vp).

Oikeudenkäyntiä hallintoasioissa koskevan lain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi, että kattavalle valituslupajärjestelmälle hallinto-oikeuden ratkaisuista korkeimpaan hallinto-oikeuteen on painavia hallintolainkäytön tehostamiseen ja korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätösroolin vahvistamiseen liittyviä perusteita. Valituslupajärjestelmässä ei ole katsottu olevan kyse uudentyyppisestä sääntelystä, vaan pikemminkin jo toteutuneen kehityksen tunnustamisesta periaatteellisesti ja eri asiaryhmien yhdenmukaisesta kohtelusta. Perustuslakivaliokunnan mielestä valitusluvan asettamista pääsäännöksi voitiin pitää perustuslain 21 §:n estämättä mahdollisena ja perusteltuna. Perustuslakivaliokunta korosti muutoksenhakua koskevien erityissäännösten osalta yleisesti sitä, ettei yksilön oikeuksia tai velvollisuuksia koskeva hallintopäätös jää valitusoikeuden ulkopuolelle (PeVL 50/2018 vp).

Valitusluvan myöntäminen ei kunnallisvalitusta koskevissa asioissa ole korkeimman hallinto-oikeuden harkinnassa, vaan sen on oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:n mukaan myönnettävä valituslupa, jos jokin laissa säädetyistä valitusluvan myöntämisperusteista on käsillä. Valituslupaedellytyksen laajentaminen kunnallisvalituksiin vähentäisi myös oikeudellista epävarmuutta, koska lainvoimainen päätös saadaan sen myötä nopeammin. Lisäksi muutos pa-

rantaa korkeimman hallinto-oikeuden mahdollisuuksia antaa oikeuskäytäntöä ohjaavia ratkaisuja.

Lakiehdotus voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Laki pienten erillisten alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen kuntaan annetun lain muuttamisesta

Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin mukaan enklaavin siirtämisestä kunnasta toiseen päättää Maanmittauslaitos. Maanmittauslaitoksen tekemään päätökseen haetaan 6 §:n 1 momentin mukaan muutosta valittamalla maaoikeuteen, joka on maaoikeusasioita käsittelevä käräjäoikeuden kokoonpano.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt muutoksenhakutien ohjaamista hallintoviranomaisen päätöksestä käräjäoikeuteen perustuslain 98 ja 99 §:n kannalta poikkeuksellisena järjestelynä. Poikkeaminen tuomioistuinlinjojen välisestä jaosta on kuitenkin perustellusta syystä mahdollista. Tällainen syy voi olla päätöksen kohteena olevan asian yksityisoikeudellinen tai rikosoikeudellinen luonne, joka perustelee asian käsittelyä yleisessä tuomioistuimessa (ks. PeVL 32/2018 vp ja siinä mainitut lausunnot).

Hallituksen esityksen perusteluissa esitetään perusteluna muutokselle se, että vastaavissa asioissa, esimerkiksi kuntarakennelain 10 luvun mukaisissa toimituksissa, muutoksenhakutienä on maaoikeus. Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 33/2009 vp) säädetyn kuntarakennelain 46 ja 47 §:n mukaan kuntarajan muuttamista koskevaan toimitusmiesten päätökseen saa hakea muutosta maaoikeudelta. Kysymys on kiinteistöoikeudellisista toimituksista, joissa muutetaan kuntarajaa.

Enklaavin siirtämisen kunnasta toiseen Maanmittauslaitoksen päätöksellä voidaan katsoa asiallisesti rinnastuvan kiinteistötoimituksessa tehtäviin päätöksiin, koska sillä on oikeudellisia vaikutuksia kiinteistöjaotukseen. Perustuslakivaliokunta pitää perustuslain 98 ja 99 §:n kannalta mahdollisena, että muutoksenhakutie Maanmittauslaitoksen päätöksestä ohjataan ehdotetulla tavalla lailla käräjäoikeuteen käsiteltäväksi maaoikeusasioiden kokoonpanossa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 11/2019 vp

Helsingissä 20.11.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Mats Löfström r
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väätäinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen