

## 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 säätämisyjärjestysperusteluissa 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 säätämisyjärjestyksessä. Hallituksen käsityksen mukaan esitys on kuitenkin sen merkityksen vuoksi tarpeen saattaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

## Valiokunnan lausunto PeVL 11/2019 vp

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

#### *Valituslupa*

Kuntalakea 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 ulotettiin valituslupamenettely.

Kuntalain 144 §:n mukaan oikaisuvaatimukseen ja kunnallisvalitukseen sovelletaan siltä osin kuin tässä laissa ei tosin säädetä, mitä hallintolaissa ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettussa 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 ratkaisusta korkeimpaan hallinto-oikeuteen on painavia hallintolainkäytön tehostamiseen ja korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätösroolin vahvistamiseen liittyviä perusteita. Valituslupajärjestelmässä ei ole katsottu olevan kyse uudentyypisestä sääntelystä, vaan pikemminkin jo toteutuneen kehityksen tunnistamisesta 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 säädettyistä valitusluvan myöntämisperusteista on käsillä. Valituslupaedellytyksen laajentaminen kunnallisvalitukseen vähentäisi myös oikeudellista epävarmuutta, koska lainvoimainen päätös saadaan sen myötä nopeammin. Lisäksi muutos pa-

## Valiokunnan lausunto PeVL 11/2019 vp

rantaa korkeimman hallinto-oikeuden mahdollisuuksia antaa oikeuskäytäntöä ohjaavia ratkaisuja.

Lakiehdotus voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

*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 maa- ja metsätalouden, joka on maa- ja metsätaloussasioita käsittelevä käräjäoikeuden kokoonpano.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt muutoksenhakutien ohjaamista hallintoviranomaisen päätöksestä käräjäoikeuteen perustuslain 98 ja 99 §:n kannalta poikkeuksellisenä järjestelyinä. Poikkeaminen tuomioistuininlinjojen 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 maa- ja metsätalouden. Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 33/2009 vp) säädetynt kuntarakennelain 46 ja 47 §:n mukaan kuntarajan muuttamista koskevaan toimitusmiesten päätökseen saa hakea muutosta maa- ja metsätalouden. 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 maa- ja metsätaloussasioiden kokoonpanossa.

### VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.*

## **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 Väättäinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen