

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

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

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

Kuntalain muutoksenhakua koskevaa sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi siten, että muutoksenhaku hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäisi valituslupaa. Esityksessä otettaisiin huomioon muussa lainsäädännössä tapahtunut valituslupamenettelyä koskeva kehitys sekä muut uudistustarpeet.

Pienten erillisten alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen kuntaan annettuun lakiin ehdotetaan tehtäväksi teknisluonteisia muutoksia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2020.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 NYKYTILA.....	3
1.1 Kunnallisvalitus.....	3
1.2 Viranomaisen valitusoikeus ja jatkovalitusoikeus.....	6
1.3 Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa.....	6
1.4 Valituslupajärjestelmän kehitys.....	7
2 ESITYKSEN TAVOITTEET, TOTEUTTAMISVAIHTOEHDOT JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	10
3 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	12
4 ASIAN VALMISTELU.....	14
5 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ.....	15
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	16
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	16
1.1 Kuntalaki.....	16
1.2 Laki pienten erillisten alueiden liittamisestä kunnasta toiseen kuntaan.....	17
2 VOIMAANTULO.....	18
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	19
LAKIEHDOTUKSET.....	23
Laki kuntalain 142 ja 144 §:n muuttamisesta.....	23
Laki pienten erillisten alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen kuntaan annetun lain muuttamisesta.....	24
LIITE.....	27
RINNAKKAISTEKSTIT.....	27
Laki kuntalain muuttamisesta.....	27
Laki pienten erillisten alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen kuntaan annetun lain muuttamisesta.....	29

YLEISPERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Kunnallisvalitus

Muutoksenhakumahdollisuus viranomaisen päätöksestä on turvattu perustuslain oikeusturvaa koskevassa 21 §:ssä. Kunnallishallinnon muutoksenhakujärjestelmä on osa hallinnon oikeussuojajärjestelmää, jossa oikeussuojakeinot jaetaan ennalta vaikuttaviin (preventiivisiin) ja jälkikäteen vaikuttaviin (repressiivisiin). Ennalta vaikuttavaa oikeussuojaa on säännelty muun muassa hallintolaissa (434/2003) sekä laissa viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999), jäljempänä *julkisuuslaki*. Keskeisin oikeusturvakeino hallintolainkäytössä on valitus. Kunnallishallinnon jälkikäteisiä oikeussuojakeinoja ovat kuntalain (410/2015) mukainen oikaisuvaatimus sekä kunnallisvalitus. Erityislainsäädännössä voidaan myös viitata kuntalain muutoksenhakujärjestelmään. Kunnallishallinnossa kuntalain muutoksenhakusääntelyn ohella voi tulla kysymykseen erityislainsäädäntöön perustuen myös hallintovalitus.

Kuntalain kokonaisuudistuksessa (HE 268/2014 vp) ei tehty muutoksia oikaisuvaatimusta ja muutoksenhakua koskevaan kuntalain sääntelyyn. Päätöksen tiedoksianto kunnan jäsenelle koskevaa sääntelyä muutettiin siten, että tiedoksianto tapahtuu pitämällä pöytäkirja nähtävänä yleisessä tietoverkossa.

Kuntalain muutoksenhakua koskeva 16 luku koskee niin sanottuja kunnallisasioita. Kuntalain 133 §:n mukaan luvun säännöksiä sovelletaan oikaisuvaatimuksen tekemiseen ja kunnallisvalitukseen kunnan ja kuntayhtymän viranomaisen päätöksestä, jollei erikseen lailla toisin säädetä. Kunnan tehtäviä koskevassa erityislainsäädännössä on runsaasti muutoksenhakusäännöksiä, joita sovelletaan kuntalain säännösten sijaan. Kuntalain muutoksenhakua koskevia säännöksiä ei myöskään sovelleta järjestäytyneiden viranhaltijoiden osalta kunnallisen virka- ja työehtosopimuksen tulkintaa koskevia erimielisyyksiä ratkaistaessa. Virka- ja työehtosopimusten tulkintaa koskevat erimielisyydet ratkaistaan ensisijaisesti osapuolten välisessä neuvottelumenettelyssä ja viime kädessä oikeudenkäynnistä työtuomioistuimesta annetun lain (646/1974) mukaan työtuomioistuimessa.

Oikaisuvaatimusmenettely on kunnan hallintomenettelyä, joka pakollisena esivaiheena edeltää lainkäyttöä katsottavaa valitusmenettelyä. Jos päätöksestä voi tehdä oikaisuvaatimuksen, siitä ei voi vielä tehdä kunnallisvalitusta. Oikaisuvaatimusmenettelyssä noudatetaan ensisijaisesti kuntalakia ja toissijaisesti hallintolakia. Oikaisuvaatimus voidaan tehdä sekä tarkoituksenmukaisuus- että laillisuusperusteella. Oikaisuvaatimusmenettelyllä turvataan kunnan jäsenen vaikutusmahdollisuuksia kunnan sisäisessä päätöksenteossa. Menettelyn ulkopuolelle on rajattu vain kunnan ja kuntayhtymien ylimpien toimielinten päätökset, koska ylimpien toimielinten asemaan oikaisuvaatimusmenettely ei sovellu. Kuntalain 134 §:n mukaisesti kunnanhallituksen, lautakunnan ja valiokunnan, niiden jaoston sekä niiden alaisen viranomaisen päätökseen tyytymättömän saa hakea siihen oikaisua. Oikaisuvaatimus tehdään toimielimen ja sen jaoston sekä sen alaisen viranomaisen päätöksestä asianomaiselle toimielimelle. Ylemmälle toimielimelle tehdään oikeusvaatimus myös liikelaitoksen johtokunnan päätöksistä johtokunnan lakisääteisiä tehtäviä koskevia päätöksiä lukuun ottamatta. Oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä. Jos päätökseen voidaan muun lain nojalla hakea muutosta kunnallisvalituksin, ei kuntalain oikaisuvaatimusta koskevaa 134 §:ää sovelleta.

Kunnallisvalitus on luonteeltaan laillisuusvalitus. Se tehdään aina hallinto-oikeudelle. Kunnallisvalituksen voi kuntalain 135 §:n mukaan tehdä valtuuston ja kuntayhtymän 58 §:n 1 momen-

tissa tarkoitetun toimielimen sekä kunnanhallituksen, lautakunnan ja johtokunnan oikaisuvaatimuksen johdosta antamasta päätöksestä. Kunnallisvalitus on ensisijainen keino hakea muutosta valtuuston ja kuntayhtymässä sen ylimmän toimielimen, yhtymävaltuuston, yhtymäkokouksen tai muun kuntalain 58 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen päätökseen. Kunnallisvalituksen tekijä ei ole sidottu oikaisuvaatimuksessa esittämiinsä valitusperusteisiin, koska oikaisuvaatimuksen tekemisen perusteet ovat vapaamuotoiset. Kuntalain 135 §:n mukaan valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muuten lainvastainen. Kunnallisvalituksessa valittajan tulee esittää valituksen perusteet ennen valitusajan päättymistä.

Oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen saa kuntalain 137 §:n mukaan tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (*asianosainen*) sekä kunnan jäsen.

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. Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta kunnallisvalituksin vain se, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen. Jos päätös on oikaisuvaatimuksen johdosta muuttunut, muutkin kunnallisvalituksen tekemiseen oikeutetut saavat valitusoikeuden.

Kuntalain 142 §:ssä säädetään jatkovalituksesta. Pykälän mukaan hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Kuntalaissa ei siten ole asetettu jatkovalituksen edellytykseksi valituslupaa.

Kunnallisvalituksen vireilläolo ei estä kunnan päätöksen täytäntöönpanoa. Kuntalain 143 §:n mukaan päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos oikaisuvaatimus tai valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi taikka jos oikaisuvaatimuksen käsittelevä toimielin tai valitusviranomainen kieltää täytäntöönpanon.

Kuntalain 144 §:n mukaan oikaisuvaatimukseen ja kunnallisvalitukseen sovelletaan muuten, mitä hallintolaisissa ja hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Kunnan jäsenen muutoksenhakuoikeutta pidetään yhtenä tapana valvoa kunnan toiminnan laillisuutta ja julkisten varojen käyttöä sen lisäksi, että sillä on oikeussuojamerkitystä. Kuntalaissa on lisäksi kunnan jäsenen osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksia sekä tiedonsaantia koskevia säännöksiä. Kunnan asukkaiden osallistumisoikeuksia koskevat säännökset on koottu kuntalain 5 lukuun. Lain 22 §:ssä säädetään yleisistä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista kunnassa. Kuntalain 22 §:n 1 momentin mukaan kunnan asukkailla ja palvelun käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Kunnan toiminnalla tarkoitetaan 6 §:n 2 momentin mukaisesti kaikkea sitä toimintaa, jossa kunta on mukana. Kuntalain 22 §:n 1 momentin mukaan valtuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksista ja menetelmistä. Vaikka säännöksen sanamuoto on velvoittava, ovat suoran demokratian laajuus ja muoto pitkälti valtuuston päätettävissä. Näitä tulee täsmentää 37 §:ssä tarkoitetussa kuntastrategiassa, jossa tulee ottaa huomioon kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. Kuntalain 22 §:n 2 momentissa säädetään suoran demokratian keinoja koskevasta esimerkkiluettelosta. Säännöksen mukaan osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia sekä kuntalaisraateja, selvittämällä asukkaiden ja kunnassa säännönmukaisesti tai pitempiaikaisesti asuvien tai oleskelevien palvelujen käyttäjien mielipiteitä ennen päätöksentekoa, valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin, järjestämällä mahdollisuuksia osallistua kunnan talouden

suunnitteluun, suunnittelemalla ja kehittämällä palveluja yhdessä palvelujen käyttäjien kanssa sekä tukemalla asukkaiden, järjestöjen ja muiden yhteisöjen oma-aloitteista asioiden suunnittelua ja valmistelua. Kunta päättää suoran demokratian keinojen käytöstä ja voi edistää osallistumista ja vaikuttamista myös muilla tavoin.

Kuntalain 23 §:n 1 momentissa säädetään kunnan asukkaan sekä kunnassa toimivan yhteisön ja säätiön aloiteoikeudesta. Aloitteen voi tehdä kunnan toimintaa koskevissa asioissa, eikä aloiteoikeus siten riipu siitä, miten kunta on organisoinut tehtäviensä hoidon. Aloitteen tekeminen ei edellytä äänioikeutta kuntavaaleissa, eikä sitä ole sidottu ikärajaan. Aloitteen voi tehdä yksittäinen kuntalainen tai useampi aloitteen tekemiseen oikeutettu yhdessä. Pykälän 3 momentissa säädetään erikseen palvelun käyttäjän oikeudesta tehdä aloitteita kyseistä kunnan palvelua koskevassa asiassa. Kuntalain 23 §:n 2 momentin mukaan jos 1 momentissa tarkoitettun aloitteen tekijöinä on vähintään kaksi prosenttia kunnan asukkaista, asia on otettava käsiteltäväksi kuuden kuukauden kuluessa asian vireille tulosta. Pykälän 4 momentissa säädetään aloitteiden ja niiden johdosta suoritettujen toimenpiteiden tiedoksi antamisesta valtuustolle.

Kunnan viestintä ja tiedottaminen toteuttavat osaltaan julkisuusperiaatetta kunnallishallinnossa sekä tukevat kunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Kuntalain 29 §:n 1 momentin mukaan kunnan toiminnasta on tiedotettava asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille. Kunnan tulee antaa riittävästi tietoja kunnan järjestämisestä palveluista, taloudesta, kunnassa valmistelussa olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista. Kunnan on tiedotettava, millä tavoin päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa. Tarpeelliset määräykset viestinnän periaatteista annetaan hallintosäännössä. Lain 47 §:n 4 momentin 3 kohdassa säädetään tiedottamista koskevien määräysten ottamisesta konserniohjeeseen. Kunnan viestintää koskevia säännöksiä on myös muualla kuntalaissa. Laissa säädetään erikseen kunnan ilmoitusten julkaisemisesta yleisessä tietoverkossa, tietojen saatavuudesta yleisessä tietoverkossa sekä päätöksen tiedoksiannosta kunnan jäsenelle yleisessä tietoverkossa.

Kuntalain 29 §:n 2 momentin mukaan kunnan on huolehdittava, että toimielinten käsittelyyn tulevien asioiden valmistelusta annetaan esityslistan valmistuttua yleisen tiedonsaannin kannalta tarpeellisia tietoja yleisessä tietoverkossa. Kunnan on verkkoviestinnässään huolehdittava, että salassa pidettäviä tietoja ei viedä yleiseen tietoverkkoon ja että yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä toteutuu. Pykälän 3 momentin mukaisesti viestinnässä on käytettävä selkeää ja ymmärrettävää kieltä ja otettava huomioon kunnan eri asukasryhmien tarpeet.

Kuntalaissa on säännökset vaikuttamistoimielimistä. Kuntalain 26 §:n mukaan nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi kunnanhallituksen on asetettava nuorisovaltuusto tai vastaava nuorten vaikuttajaryhmä (*nuorisovaltuusto*) ja huolehdittava sen toimintaedellytyksistä. Nuorisovaltuusto voi olla useamman kunnan yhteinen. Säännöksen mukaan nuorisovaltuustolle on annettava mahdollisuus vaikuttaa kunnan eri toimialojen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun, toteuttamiseen ja seurantaan asioissa, joilla on merkitystä kunnan asukkaiden hyvinvointiin, terveyteen, opiskeluun, elinympäristöön, asumiseen tai liikkumiseen sekä muissakin asioissa, joiden nuorisovaltuusto arvioi olevan lasten ja nuorten kannalta merkittäviä. Nuorisovaltuusto tulee ottaa mukaan lasten ja nuorten osallistumisen ja kuulemisen kehittämiseen kunnassa. Lasten ja nuorten osallistumisesta ja kuulemisesta säädetään nuorisolain (72/2006) 8 §:ssä. Kuntalain 27 §:ssä säädetään vanhusneuvostosta ja 28 §:ssä vammaisneuvostosta, jotka nuorisovaltuuston tavoin ovat edustamensa tahojen vaikuttamistoimielimiä.

1.2 Viranomaisen valitusoikeus ja jatkovalitusoikeus

Kuntalaissa ei säädetä kunnan viranomaisen valitusoikeudesta alemman viranomaisen päätöksestä. Asian ottamisesta ylemmän toimielimen käsiteltäväksi säädetään 92 §:ssä. Korkein hallinto-oikeus katsoi ratkaisussaan KHO 2017:28, että hallintolainkäyttölain 8 §:n 1 momentti huomioon ottaen kysymys kaupunginhallituksen valitusoikeudesta tuli ratkaista vain kuntalain säännöksiä soveltaen. Kuntalaissa ei ollut säädetty kunnan viranomaisen saman kunnan toisen viranomaisen päätökseen kohdistamasta oikaisuvaatimus- ja valitusoikeudesta. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa todetaan, että oikeuskirjallisuudenkaan mukaan kunnan- tai kaupunginhallituksella ei ollut oikeutta tehdä kuntalain mukaista oikaisuvaatimusta tai kunnallisvalitusta. Kuntalain järjestelmässä kaupunginhallituksen mahdollisuudet vaikuttaa kaupungin toisen viranomaisen päätökseen perustuivat muutoksenhaun sijasta otto-oikeuden käyttämiseen ennen kuin asiassa tehtiin valituskelpoinen päätös.

Oikaisuvaatimus- ja valitusoikeudesta säädetään kuntalain 137 §:ssä ja jatkovalitusmahdollisuudesta hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen 142 §:ssä. Kunnallisvalituksessa valitusoikeus hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen riippuu käytännössä hallinto-oikeuden ratkaisun lopputuloksesta. Jos valitus on hylätty tai jätetty tutkimatta, valitusoikeus on sillä, joka oli valittanut kunnan viranomaisen päätöksestä hallinto-oikeuteen. Jos kunnan viranomaisen valituksenalainen päätös on kumottu tai muuttunut, asianosaisella ja kunnan jäsenellä on valitusoikeus kuntalain 137 §:n mukaisesti. Kunnan jatkovalitusoikeus on perustunut oikeuskäytäntöön. Jos kunnan viranomaisen päätös on kumottu, jatkovalitusoikeuden on vakiintuneesti katsottu koskevan kuntaa.

Kuntalain 39 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan kunnan puhevallan käyttämisestä päättää kunnanhallitus tai hallintosäännössä määrätty viranomainen. Johtokunnan tehtäviin kuuluu 67 §:n 3 momentin 7 kohdan mukaisesti kunnan puhevallan käyttäminen liikelaitoksen tehtäväalueella, jollei hallintosäännössä toisin määrätä. Kuntalaissa ei ole erikseen sääntelyä jatkovalitusoikeutta koskevasta kunnan viranomaisen toimivallasta. Oikeuskirjallisuudessa pidetään perusteltuna, että kun on kysymys kunnan yleiseen hallintoon kuuluvasta asiasta, kunnan puhevallan käyttäminen jatkovalituksen tekemiseksi määräytyy kuntalain 39 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisesti (Harjula-Prättälä, Kuntalaki — tausta ja tulkinnat Helsinki 2015 s. 956—957). Erityislainsäädännössä voi olla puhevallan käyttöä koskevia säännöksiä, joita sovelletaan kuntalain säännösten asemasta kunnan lakisääteisissä tehtävissä.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) mukaan alkuperäisen hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella on oikeus hakea muutosta valittamalla hallintotuomioistuimen päätökseen, jolla hallintotuomioistuin on kumonnut viranomaisen päätöksen tai muuttanut sitä. Lisäksi mainitun lain mukaan jatkovalitusoikeus on asianosaisaseman ja yleisen edun valvonnan perusteella. Kyseinen hallintolainkäyttöä koskevan lain sääntely jättää tulkinnan varaan kunnan viranomaisen jatkovalitusoikeuden käyttämisen. Kuntalakiin on oikeustilan selkeyttämiseksi tarpeen ottaa kunnan viranomaisen jatkovalitusoikeutta koskeva sääntely sekä sääntely kunnan valitusoikeuden käyttämisestä koskevan toimivallan jakautumisesta.

1.3 Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2020. Laki on yleislaki, jolla kumotaan voimassa oleva hallintolainkäyttölaki.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 9 §:ssä on hallintolainkäyttölain sääntelyä vastaavasti informatiivinen säännös, että kunnallisvalituksesta ja kirkollisvalituksesta sekä kunnallisvalituksesta Ahvenanmaan maakunnan viranomaisen tekemästä päätöksestä säädetään

muussa lainsäädännössä. Täten kunnallisvalituksen osalta sovelletaan yleislakina kuntalain säännöksiä, joissa edellytykseksi valittamiselle hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimmalle hallinto-oikeudelle ei edellytetä valituslupaa. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä todetaan, että kuntalaissa on lähtökohtana, että kunnallisten viranomaisten ja toimielinten päätöksiin haetaan muutosta hallinto-oikeudelta kuntalain 16 luvussa tarkoitetulla kunnallisvalituksella. Kunnallisvalitusta koskevat säännökset eroavat hallintovalitusta koskevista säännöksistä muun muassa siinä, kuka saa valittaa ja millä tavoin valitus vaikuttaa päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen. Kunnallisvalitukseen sovelletaan hallintovalitusta koskevia säännöksiä täydentävästi siltä osin kuin kuntalaissa ei toisin säädetä. Useissa laissa säädetään kuitenkin erikseen, että kunnallisen viranomaisen tai toimieliimen päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen hallintolainkäyttölain mukaisesti. Tällöin muutosta haetaan hallintovalituksella eikä muutoksenhaussa sovelleta kunnallisvalitusta koskevia säännöksiä (HE 29/2018 vp s. 78).

Merkittävä muutos hallintolainkäyttöä koskevaan sääntelyyn on, että haettaessa muutosta hallinto-oikeuden päätökseen korkeimmalta hallinto-oikeudelta muutoksenhaku edellyttää pääsääntönä valituslupaa. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaan hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Sääntely koskee vain muutoksenhakua hallinto-oikeuden päätökseen. Poikkeuksista ehdotettuun valituslupasääntelyyn tulee säätää erikseen. Lain perusteluissa todetaan, että poikkeussäännösten tarpeen arvioinnissa olisi otettava huomioon, että muuhun lainsäädäntöön sisältyvät yleisviittaukset hallintolainkäyttölakiin tarkoittaisivat yleislain tultua voimaan viittausta uuteen yleislakiin. Säännös, jonka mukaan hallinto-oikeuden päätökseen haetaan muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään, merkitsisi, että sovellettaviksi tulisivat myös uuden yleislain säännökset valituslupamenettelystä (HE 29/2018 vp s. 56).

Korkeimman hallinto-oikeuden valitusluvan myöntäminen ei mainitun lain mukaan ole harkinnanvaraista, vaan lupa myönnetään, jos jokin laissa säädetty valitusluvan myöntämisen peruste on olemassa. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain sääntely vastaa tältä osin hallintolainkäyttölain sääntelyä. Lain 111 §:n mukaan valituslupa on myönnettävä, jos 1) lain soveltamisen kannalta samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi, 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi tai 3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy. Valituslupaperusteita sovelletaan, jollei muussa laissa toisin säädetä.

1.4 Valituslupajärjestelmän kehitys

Valituslupamenettelyn soveltamisala muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen on vähitellen laajentunut niin, että nykyisin sen piiriin kuuluu suurin osa korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvista valitusasioista. Valituslupa tarvitaan esimerkiksi veroasioissa, ulkomaalaisasioissa, sosiaalihuoltoasioissa ja maaseutuelinkeinojen tukia koskevissa asioissa sekä valtion virkamieslain soveltamista koskevissa asioissa. Valituslupa tarvitaan myös muutoksenhaussa markkinaoikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen muissa julkisia hankintoja koskevissa asioissa paitsi niissä, jotka koskevat markkinaoikeuden ensi asteena määräämää seuraamusmaksua. Valituslupasääntely on vesilaissa, ympäristönsuojelulaissa, maankäyttö- ja rakennuslaissa, maa-aineslaissa ja luonnonsuojelulaissa tarkoitetuissa asiaryhmissä (HE 29/2018 vp, s. 15).

Erityislakien ja hallintolainkäyttöä koskevan yleislain kehitys on johtanut siihen, että sellaisista kunnan päätöksistä, joissa on käytössä kunnallisvalitus, suuri osa on valituslupasääntelyn piirissä. Valituslupan piirissä ovat myös kaava-asiat, joiden voidaan katsoa olevan kunnan jäsenten valitusoikeuden kannalta keskeinen asiaryhmä.

Valtioneuvoston tilaamassa Lapin yliopiston toteuttamassa tutkimushankkeessa (Kuntien ja maakuntien muutoksenhakujärjestelmien kehittäminen, Valtioneuvoston kanslia, Helsinki 2019) on selvitetty tulisiko kunnallisvalitusasioissa ottaa käyttöön valituslupamenettely. Tutkimuksen mukaan valituslupamenettelyyn siirtyminen kunnallisvalituksissa olisi perusteltua lainsäädännön yhtenäisyyden vuoksi. Tutkimuksessa todetaan, että tavoitteena on pidetty sitä, että muutoksenhakujärjestelmä hallintoasioissa olisi mahdollisimman selkeä ja johdonmukainen. Tämän vuoksi olisi tärkeää, että muutoksenhakujärjestelmässä ei olisi eri asiaryhmien kesken muita kuin oikeussuojan tarpeeseen perustuvia eroavuuksia. Oikeussuojan tarpeeseen vaikuttaa asian laadun ohella se, millä tavoin oikeusturvan takeet on turvattu saman asian elinkaaren aikaisemmissa vaiheissa. Tutkimuksessa todetaan valitusluvasta säättämisen kuntalaissa olevan perusteltua monien vastaavatyypisten asioiden ollessa jo valituslupasääntelyn piirissä. Tutkimuksen mukaan myös tuomioistuimen kunnallisvalitusten pitkäähköt käsittelyajat puoltaisivat valituslupan käyttöönottoa kunnallisasioissa. Tutkimuksessa todetaan, että päätösten täytäntöönpanoa käytännössä vaikeuttaa tilanteen epävarmuus, vaikka päätös kuntalain mukaan voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman.

Edellä mainitussa tutkimuksessa (s. 112—120) on kuvattu niin kutsuttujen kunnallisasioiden (asioiden, joissa muutosta haetaan kuntalain perusteella) tilastointia sekä käsittelyä hallinto-oikeuksissa. Hallinto-oikeudet ovat vuosittain käsitelleet 500—1 000 kunnallisasiaksi tilastoitua asiaa. Vuosina 2014—2018 korkeimpaan hallinto-oikeuteen on saapunut keskimäärin 142 kunnallisasiaa. Valitusten määrä on ollut laskeva. Vuonna 2014 näitä asioita oli 191 ja vuonna 2018 valituksia saapui 92. Vuoden 2018 ratkaisut asiaryhmittäin tarkasteltuna olivat seuraavat: kuntajakoa koskevia asioita oli yksi kappale, kunnan taloutta 12, kunnallisia sääntöjä ja taksoja kaksi, virkavaalia 11, palvelussuhdeturvaa 31, palkkaus-, työaika ja vuosiloma-asioita kolme, muita henkilöstöasioita seitsemän ja muita kunnallisasioita 54. Suurimmat erilliset asiaryhmät ovat siten olleet virkavaali- ja palvelussuhdeasiat.

Korkein hallinto-oikeus kumoaa tai kumoaa ja palauttaa vuosittain noin 20 kunnallisvalitusasiaa. Näihin ratkaisuihin johtaneita valituksia voidaan tutkimuksen mukaan kutsua tehokkaiksi valituksiksi. Korkein hallinto-oikeus voi myös muuttamatta valituksen alaisen päätöksen lopputulosta täsmentää jollakin tavalla hallinto-oikeuden tekemän ratkaisun perusteita.

HE 61/2019 vp

	2014	2015	2016	2017	2018
Siirtyneitä edelliseltä vuodelta	198	206	200	195	131
Saapuneet	191	165	158	104	92
Ratkaistu vuoden aikana	183	172	161	169	120
Muutoksenhaun alaista päätöstä ei muutettu	144 (Ennen vuotta 2015 tilastoissa ei ole eritelty tilanteita, joissa muutoksenhaun alaista päätöstä ei muutettu ja muutoksenhaun alaisen päätöksen lopputulosta ei muutettu toisistaan, vaan nämä muodostivat yhden ryhmän: muutoksenhaun alainen päätös on vahvistettu)	83	89	89	53
Muutoksenhaun alaisen päätöksen lopputulosta ei muutettu		48	36	52	43
Muutoksenhaun alaista päätöstä on muutettu	25	23	20	16	11
Päätös on kumottu ja asia palautettu		4	4	1	1
Asia on jätetty tutkimatta tai rauennut	14	14	12 lisäksi yksi poistettu diaarista	11	12
Vireillä vuoden lopussa	206	199	196	130	103

HE 61/2019 vp

Ratkaistujen asioiden keskimääräinen käsittelyaika, kk	12,8	15,6	13,4	15,3	16,9
Mediaani, kk	14,2	18	12,0	16,2	17,9

Taulukko 1. Kunnallisasiat korkeimmassa hallinto-oikeudessa 2014–2018 (Lähde: korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomukset 2014–2017, Kuntien ja maakuntien muutoksenhaku-järjestelmien kehittäminen, Valtioneuvoston kanslia Helsinki 2019 s. 115)

	Vuosi 2017	Vuosi 2018
Ratkaisut	16 kumottu + 1 kumottu ja palautettu (Yhdessä asiassa valittajina korkeim-massa hallinto-oikeudessa ovat olleet sekä kunta että asianosaistyyppisessä asiassa olevat kuntalaiset. Kyseinen ta-paus on taulukossa laskettu mukaan sekä asianosaistyyppiseksi valitukseksi että kunnan tekemäksi valitukseksi kah-tena eri asiana).	11 + 1 kumottu ja palautettu
kunnallisasioita	13	9
muuta (lähinnä hallintoriita-asioita)	4	3
vuosikirjaratkaisuja	9 (Vuosikirjaratkaisuja 8, mutta 9 asi-assa).	3
julkaistut ratkaisut yhteensä	13	4
valittaja KHO:ssa asianosainen	6	2
valittaja KHO:ssa kuntalainen	3	3 (Näistä kahdessa tapauksessa peri-aatteessa omassa asiassaan).
valittaja KHO:ssa kunta/kuntayhtymä	8	7

Taulukko 2. Tehokkaat valitukset (kumotut sekä kumotut ja palautetut päätökset) korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössä tilastollisesti vuosina 2017 ja 2018 (Lähde: Kuntien ja maakuntien muutoksenhakujärjestelmien kehittäminen, Valtioneuvoston kanslia Helsinki 2019 s. 119)

2 Esityksen tavoitteet, toteuttamisvaihtoehdot ja keskeiset ehdotukset

Kuntalakia ehdotetaan muutettavaksi valituslupamenettelyn käyttöön ottamiseksi kunnallisva-lituksen käyttöalalla. Ehdotettu muutos jatkaisi hallintolainkäyttöä koskevaa kehitystä. Muu-toksenhakujärjestelmä on jo kehittynyt siten, että nykyisin suureen osaan kunnan päätöksistä sovelletaan erityislakien nojalla valituslupamenettelyä kunnallisvalituksen käyttöalalla. Vali-tuslupamenettely koskee jo esimerkiksi kaavoitusta ja ympäristönsuojelua koskevia päätöksiä, kuten ympäristönsuojelumääräysten hyväksymistä, joiden voidaan katsoa olevan esimerkiksi kuntalaisten kannalta keskeisiä asiaryhmiä. Valituslupamenettely on tullut hallintolainkäytössä pääsäännöksi lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa säätämisen myötä. Valituslupasääntely on tarpeen ottaa kuntalakiin muutoksenhakujärjestelmän selkeyden takia. Useissa tämän esityksen mukaisia asiaryhmiä vastaavissa asioissa, joissa valituslaji on kunnallisvalitus, on jo käytössä

valituslupamenettely. Edellä mainitussa tutkimuksessa ”Kuntien ja maakuntien muutoksenhakujärjestelmien kehittäminen” on todettu, että on olemassa vahvoja perusteita valituslupamenettelyn ulottamiseksi kunnallisvalitukseen. Tutkimuksessa todetaan, että muutoksenhakujärjestelmä hallintoasioissa olisi mahdollisimman selkeä ja johdonmukainen. Muutoksenhakujärjestelmän eroavuuksien tulisi perustua oikeussuojan tarpeeseen.

Kuntalain mukaisen muutoksenhaun osalta ei ole löydettävissä perusteita arvioida jotain päätöstyyppejä sellaiseksi, että valittaminen tulisi oikeusturvan, asian laadun tai laajan merkityksen vuoksi yleislain sääntelyllä jättää valituslupamenettelyn ulkopuolelle. Muutoksenhakujärjestelmän yhdenmukaisuuden näkökulmasta kunnan jäsenyyteen perustuvan valvontamahdollisuuden asettaminen eri asemaan kunnan tai asianosaisen kanssa ei voida nähdä olevan perusteltua. Myöskään kunnan viranomaista ei voi asettaa eri asemaan asianosaisen kanssa.

Kuntalakiin edotetaan otettavaksi myös selkeyttävä säännös kunnan jatkovalitusoikeudesta ja sitä koskevan viranomaisen toimivallan määrittämisestä.

Ehdotus merkitsisi sitä, että poikkeuksista ehdotettuun valituslupasääntelyyn tulisi säätää erikseen. Muuhun lainsäädäntöön sisältyvät muutoksenhakusäännösten yleisviittaukset kuntalakiin merkitsisivät, että sovellettaviksi tulisivat myös säännökset valituslupamenettelystä. Kuntalain muutoksen on tarkoituksenmukaista tulla voimaan samanaikaisesti oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain kanssa, jotta oikeustila on mahdollisimman selkeä.

Kunnan jatkovalituksen tekemisen osalta valitusoikeuden käyttäminen määräytyisi samaan tapaan kuin kunnan puhevallan käyttäminen. Kunnan jatkovalituksesta päättäisi siten kunnanhallitus tai kunnan hallintosäännössä määrätty viranomainen. Viranomaisen jatkovalitusoikeuden perusteisiin sovellettaisiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia.

Asiaa hallintotuomioistuimessa käsiteltäessä sovellettaisiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säännöksiä. Mainitussa laissa on säännökset valitusluvan hakemisesta ja myöntämisestä. Kuntalakiin ei ehdoteta erikseen sääntelyä valitusluvan edellytyksistä. Kuntalaissa olisi mahdollista säätää valitusluvan myöntämisen perusteista yleislain sääntelystä poikkeavasti, jos katsotaan kunnan itsehallinnon näkökulmasta tarpeelliseksi vahvistaa valitusluvan myöntämisen edellytyksiä. Kuntalaissa voitaisiin säätää, että valituslupaa harkittaessa tulisi ottaa huomioon myös erityisenä syynä kunnan itsehallinnon toteutumisen turvaaminen. Sääntelyn yhtenäisyyden vuoksi näin ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista menetellä, koska korkein hallinto-oikeus arvioidessaan valitusluvan edellytyksiä voi huomioda kunnallisen itsehallinnon näkökulmat oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuna muuna painavana syynä.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 122 §:n 2 momentin mukaan valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei estä päätöksen täytäntöönpanoa asiassa, jossa tarvitaan valituslupa. Täytäntöönpanoon ei lainkohdan mukaan kuitenkaan saa ryhtyä, jos valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi. Kuntalakiin ei ole tarpeen ottaa säännöksiä valitusluvan vaikutuksesta päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen, koska säännös vastaa tältä osin kuntalain 143 §:ää.

Lakiin pienten erillisten alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen kuntaan (1197/1997) tehtäisiin teknisluonteisia tarkistuksia ja muusta lainsäädännöstä aiheutuvia muutoksia.

3 Esityksen vaikutukset

Ehdotettu valituslupasääntely yhdenmukaistaisi muutoksenhakujärjestelmää. Ehdotettu kuntalain muutos laajentaisi valituslupajärjestelmän pääsäännöksi myös kunnallisvalitukseen. Tämä vaikuttaisi kuntalain nojalla tehtyjen päätösten, etenkin kunnan ja kuntayhtymän yleishallintoon liittyvien sekä kunnan yleiseen toimialaan liittyvien päätösten, muutoksenhakuun. Lisäksi ehdotettu muutos vaikuttaisi sellaisten kunnan viranomaisten päätösten muutoksenhakuun, joita koskevissa erityislaeissa on säädetty tai viitattu kuntalain mukaiseen muutoksenhakuun. Tällaisia ovat esimerkiksi kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) nojalla tehtyt työnantajan päätökset. Viittaus kuntalain mukaiseen muutoksenhakujärjestelmään on esimerkiksi jätelain (646/2011) 137 § 4 momentissa, koskien kunnan jätehuoltomääräysten hyväksymistä, jätetaksaa koskevaa päätöstä sekä kiinteistön haltijan järjestämää jätteenkuljetusta ja kunnan jäteneuvonnan siirtoa yhtiölle koskevia päätöksiä. Valituslupajärjestelmä tulisi käyttöön myös vapaasta sivistystyöstä annetun lain (632/1998), liikuntalain (390/2015), nuorisolain (1285/2016), kunnan kulttuuritoiminnasta annetun lain (188/2019) mukaisiin kunnan viranomaisen päätöksiin sekä esimerkiksi pelastuslain (379/2011) mukaiseen alueen pelastustoimen palvelutasopäätökseen ja maksujen suuruutta koskevaan päätökseen. Myös esimerkiksi ympäristöterveydenhuollon alalla elintarvikelain (23/2006) mukaisiin valvontasuunnitelmaa, kunnallisia elintarvikemääräyksiä sekä taksaa koskeviin päätöksiin sovelletaan kuntalain mukaista muutoksenhakujärjestelmää samoin kuin terveydensuojelulaissa (763/1994) tarkoitettuihin terveydensuojelujärjestystä ja taksaa koskeviin päätöksiin sekä tupakkalain (549/2016) mukaisiin valvontasuunnitelmaa ja taksaa koskeviin päätöksiin.

Valituslupajärjestelmän laajentaminen vahvistaisi korkeimman hallinto-oikeuden asemaa ylimpänä hallintotuomioistuimena. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain esitöissä todetaan, että korkeimman hallinto-oikeuden valituslupajärjestelmän laajentaminen ja oikeudenkäyntimenettelyn tehostuminen niin, että hallintoasioissa saataisiin lainvoimainen päätös nykyistä nopeammin, vähentäisi oikeudellista epävarmuutta hallintoviranomaisten ja hallinto-oikeuksien ratkaistavina olevissa asioissa (HE 29/2018 vp, s. 61). Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain esitöissä arvioidaan, että valituslupajärjestelmän laajentamisella on vireillä olevia asioita laaja-alaisempia vaikutuksia oikeussuojaan hallintoasioissa, sillä valituslupajärjestelmä parantaa korkeimman hallinto-oikeuden mahdollisuuksia antaa oikeuskäytäntöä ohjaavia ratkaisuja. Oikeuskäytännön yhtenäisyydestä huolehtiminen kuuluu ylimmän tuomioistuimen keskeisiin tehtäviin. Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset ohjaavat käytännössä laajasti sekä hallinto-oikeuksien että hallintoviranomaisten ratkaisukäytäntöä. Korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksistä ilmenevien linjausten pohjalta myös asianosaiset ja heidän asiamiehensä voivat arvioida muutoksenhaun tarvetta hallintopäätöksiin ja sitä, millaisiin seikoihin valituksen ratkaisemisessa tullaan kiinnittämään huomiota. Korkeimman hallinto-oikeuden valituslupajärjestelmän laajentamisen arvioidaan voivan vaikuttaa lainvoimaisen päätöksen saamista nopeuttavasti varsinkin tapauksissa joissa valituslupaa ei myönnetä (HE 29/2018 vp, s. 62). Vastaavat hallintolainkäyttöä koskevat vaikutukset voidaan arvioida olevan myös ehdotetulla kuntalain muutoksella.

Esityksellä ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia kuntatalouteen. Oikeudenkäyntien keston lyhenemisestä voidaan arvioida tulevan säästöjä kunnan viranomaisille ja oikeudenkäynnin osapuolille. Oikeudenkäyntien arvioitu lyheneminen pienentäisi kunnan viranomaisen prosessikulujen määrää. Ottaen huomioon korkeimman hallinto-oikeuden käsittelemien kunnallisasioiden määrän suhteessa kuntien lukumäärään, ei vaikutuksen arvioida olevan merkittävä. Etenkin pienempien kuntien resursseja vievät valitusprosessit voisivat lyhentyä valituslupamenettelyn johdosta. Lainvoimaisen päätöksen saamisen nopeuttamisella voidaan arvioida olevan kunnan päätöksentekoprosessia sekä päätösten täytäntöönpanoa nopeuttavaa vaikutusta etenkin kunnan

yleishallintoa ja henkilöstöhallintoa koskevissa asioissa. Suurin merkitys tällä on virantäyttöprosesseihin, joissa käytännössä toimitaan määräaikailla virkamääräyksillä tai sijaisjärjestelyin siihen asti, että valintapäätös saa lainvoiman.

Edellä nykytilaa koskevassa osassa mainitun tutkimuksen ”Kuntien ja maakuntien muutoksenhakujärjestelmien kehittäminen” mukaan huomattava osa kunnallisvalituksista koskee kunnan viranhaltijoita. Valituslupamenettelyä johtuen todetaan, että virkasuhteisten asema poikkeaisi työsuhteiden asemasta hieman poikkeavasti, mutta olisi yhdenmukainen valtion virkamiesten aseman kanssa. Valtion virkamieslain (750/1994) 57 §:n mukaan hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valituslupan. Tätä valituslupamenettelyä koskevaa muutosta ei pidetty sen säätämisen yhteydessä ongelmallisena. Tutkimuksessa todetaan, että suurimassa osassa kunnan viranhaltijoita koskevia päätöksiä olisi olemassa myös oikaisuvaatimusvaihe ja että osassa on kysymys hallintoriita-asioista. Tutkimuksen mukaan asiassa tapahtunutta ilmeistä virhettä koskevan valituslupan edellytyksen osalta arvioidaan myös merkitystä asianosaisen näkökulmasta. Tämä koskisi kunnallisasioissa tyypillisimmin viranhaltijoita koskevia asioita. Valituslupa myönnetään myös muun painavan syyn perusteella. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain perustelujen mukaan asian taloudellinen tai muu erityisen suuri merkitys valittajan oikeusturvan tai yleisen edun kannalta voi olla peruste myöntää valituslupa. Tutkimuksessa on käyty läpi nk. tehokkaita kunnallisvalituksia vuosina 2017 ja 2018. Suurin osa koskee virkasuhdetta. Kunnan talouteen liittyviä muun tyyppisiä ratkaisuja oli muutama (tutkimuksen liite 1).

Edellä mainitun tutkimuksen mukaan korkein hallinto-oikeus kumoaa tai kumoaa ja palauttaa vuosittain noin 20 kunnallisvalitusasiaa. Esimerkiksi vuonna 2017 korkein hallinto-oikeus oli kumonnut hallinto-oikeuden ratkaisun 16 tapauksessa. Voidaan arvioida, että näissä tilanteissa on ollut tarpeen saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavaksi. Korkein hallinto-oikeus julkaisi näistä 13 joko vuosikirjaratkaisuin, lyhyinä ratkaisutiivistelminä tai muina päätöksinä. Vuonna 2018 julkaistuja ratkaisuja oli vähemmän. Näissä ratkaisuissa on ollut varsin harvoin kyse kunnan jäsenyyden perusteella tehdyistä valituksista. Sellaisista korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuista, joissa valitus on menestynyt, huomattava osa on julkaistu. Voidaan arvioida, että jatkossa tämän tyyppiset asiat saisivat todennäköisesti valituslupan.

Valituslupan mahdollisesti saavien asioiden määrää voidaan arvioida myös korkeimman hallinto-oikeuden nykyisen käytännön pohjalta. Valituslupia myönnetään vuosittain noin 15–20 prosentissa valituslupahakemuksista (HE 29/2018 vp, s. 21, s. 60). Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain esitoissa on arvioitu kyseisessä laissa säädetyn valituslupamenettelyn tehostavan asioiden käsittelyä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tehostumisen vaikutus olisi esitöiden mukaan noin kymmenen prosenttia nykyisestä, jos valitusten määrä pysyisi ennallaan ja valituslupa myönnettäisiin noin 15 prosentissa valituslupa-asioista. Mainitussa esityksessä on arvioitu valituslupamenettelyn piiriin tulevan noin 2 000 uutta asiaa vuosittain, joista valituslupahakemus hyväksyttäisiin noin 300 asiassa ja hylättäisiin 1 700 asiassa. Laskennallisen säästön arvioitiin olevan noin 500 000 euroa (HE 29/2018 vp s. 60). Esityksen kohdassa nykytila on kuvattu kunnallisvalituksia koskevia tilastotietoja. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen on vuosina 2014–2018 saapunut keskimäärin 142 kunnallisasiaa. Vastaavalla tavalla, mutta vain suuntaa-antavasti arvioituna, kunnallisasioissa valituslupa myönnettäisiin vuosittain 22 asiassa ja ei myönnettäisi 120 asiassa. Lainmuutoksesta aiheutuva säästö ei olisi merkittävä ja jäisi arviolta muutamia kymmeniä tuhansia euroihin. Esityksellä olisi siten jonkin verran taloudellista vaikutusta korkeimman hallinto-oikeuden osalta, ja esityksellä osaltaan jatkettaisiin muiden lakien muutosten tuomaa tehostamiskehitystä.

Kunnallisvalituksen saa tehdä asianosaisasemassa oleva ja myös kunnan jäsen. Kunnan jäsen on henkilö, jonka kotikunta kyseinen kunta on ja yhteisö ja säätiö, jonka kotipaikka on kunnassa

sekä se, joka omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta kunnassa. Kunnan jäsenen muutoksenhakuoikeutta kunnallisvalituksella pidetään yhtenä tapana valvoa kunnan toiminnan laillisuutta ja julkisten varojen käyttöä. Kunnan jäsenen vaikutusmahdollisuudet kunnan toimintaan on turvattu lisäksi muilla kuntalain säännöksillä. Kuntalain mukaisessa muutoksenhakujärjestelmässä muutoksenhakumahdollisuutta edeltää oikaisuvaatimusvaihe valtuuston päätöksiä lukuun ottamatta. Oikaisuvaatimuksen voi tehdä myös kunnan jäsenyyteen perustuen. Oikaisuvaatimus voidaan tehdä laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusperusteella. Tarkoituksenmukaisuusperuste mahdollistaa vaatimuksen esittämisen kunnan jäsenen itse harkitsemista näkökohdista. Kuntalain 22 §:n mukainen velvoite koskien osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien varaamista, kuntalain 23 §:n mukainen aloiteoikeus sekä kuntalain 29 §:n mukainen viestintävelvoitteita koskeva sääntely turvaavat kunnan jäsenten valvonta- ja vaikutusmahdollisuuksia kunnan toimintaan. Myös julkisuuslain asiakirjojen julkisuutta ja viranomaisen velvoitetta edistää tiedonsaantia koskeva sääntely ja hallintolain hyvän hallinnon perusteita ja kuulemista sekä vaikuttamismahdollisuuksien varaamista koskeva sääntely turvaavat kunnan jäsenen valvontamahdollisuuksia. Mainittu sääntely vähentää kunnan jäsenen tarvetta hakea jälkikäteen oikeusturvaa ja valvoa kunnan päätöksentekoa muutoksenhaun kautta. Kuntalain sääntelykokonaisuus huomioiden kunnan jäsenen valvontamahdollisuuksien ei arvioida kaventuvan merkittävästi valituslupasääntelyn vaikutuksesta.

Sääntely turvaa myös oikeusturvan saatavuuden. Se, että korkeimpaan hallinto-oikeuteen valittamiselle edellytettäisiin valituslupaa, ei kaventaisi kunnan jäsenten mahdollisuutta valvoa kunnallista päätöksentekoa kunnallisvalituksella. 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. Valituslupaperusteiden avulla turvataan asianosaisten sekä kunnan jäsenen oikeussuoja silloin, kun asiassa on tarpeen saada ylimmän oikeusasteen ratkaisu. Muutoksenhakujärjestelmän selkeyttämisen, lainvoimaisen päätöksen saamisen nopeutumisen sekä korkeimman hallinto-oikeuden lisääntyneen mahdollisuuden oikeuskäytäntöä ohjaavien ratkaisujen antamiseen arvioidaan parantavan myös kunnan jäsenten oikeusturvaa.

Esityksellä ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia kunnassa toimiviin yrityksiin. Edellä kohdassa valituslupajärjestelmän kehitys on kuvattu erityislainsäädäntöä, jossa jo on käytössä valituslupamenettely kunnallisvalituksen käyttöalalla. Taloudelliselta merkitykseltä suuret sekä yritystoiminnan kannalta merkityksellisimmät kunnan tehtävät ovat suureksi osaksi jo valituslupamenettelyn piirissä. Tämä koskee muun muassa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia päätöksiä, kuten kaavoitusta, sekä julkisia hankintoja koskevia päätöksiä, etuostolain mukaisia päätöksiä sekä esimerkiksi ympäristönsuojelulain mukaisia asiaryhmiä.

4 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu valtiovarainministeriössä.

Valtioneuvoston yhteisessä selvitys- ja tutkimustoiminnassa on ollut kunnallisen muutoksenhakujärjestelmän kehittämistarpeita selvittänyt hanke, jota on käsitelty tarkemmin esityksen nykytilaa sekä vaikutuksia koskevissa kohdissa (Kuntien ja maakuntien muutoksenhakujärjestelmien kehittäminen, Valtioneuvoston kanslia Helsinki 2019).

Luonnos kuntalain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä oli lausunnoilla Lausuntopalvelu.fi:ssä 5.6.—6.9.2019. Lausunnot pyydettiin muun muassa ministeriöiltä, kunnilta, sairaanhoitopiirien kuntayhtymiltä, maakuntien liitoilta, eräiltä muilta kuntayhtymiltä, Suomen Kuntaliitto ry:ltä, korkeimmalta hallinto-oikeudelta ja hallinto-oikeuksilta. Myös muut tahot kuin jakelussa mainitut saivat antaa lausunnon. Valtiovarainministeriö sai yhteensä 103 lausuntoa.

Lausunnoissa ehdotusta kannatettiin laajasti. Lausuntojen mukaan esitys yhdenmukaistaa muutoksenhakujärjestelmää ja selkeyttää kunnan valitusoikeutta koskevaa sääntelyä. Useissa lausunnoissa todettiin, että valituslupamenettely vähentäisi oikeudellista epävarmuutta tai nopeuttaisi kunnan päätöksentekoprosessia, koska lainvoimainen päätös saataisiin nopeammin. Lisäksi esityksen nähtiin parantavan korkeimman hallinto-oikeuden mahdollisuutta antaa oikeuskäytäntöä ohjaavia ratkaisuja. Eräissä lausunnoissa ehdotettiin ehdotuksen tai sen perustelujen täydentämistä valituslupan myöntämisen edellytysten osalta. Eräissä lausunnoissa kiinnitettiin tältä osin huomiota kunnan itsehallinnon toteutumisen turvaamiseen. Eräät lausunnonantajat kiinnittivät huomiota esityksen taloudellisten vaikutusten tarkentamiseen.

Muutama lausunnon antaja ei kannattanut ehdotusta ja näkivät ehdotetun muutoksen kaventavan kuntalaisen tai asianosaisen valitusoikeutta. Eräät kansalais- ja muut järjestöt näkivät ehdotuksen olevan muutoksenhakuoikeutta rajoittavaa ja olevan oikeusturvan tai kuntalaisten suorittaman laillisuusvalvonnan kannalta ongelmallista. Eräissä lausunnoissa nähtiin, että valituslupamenettely ei ole tarkoituksenmukainen kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain nojalla tehdyistä päätöksistä ja ehdotusta joko vastustettiin tai ehdotettiin lain perusteluissa kiinnitettävän huomiota, että virkasuhdetta koskevissa asioissa valituslupa myönnetään, kun luvan myöntämisen edellytykset täyttyvät.

Lausuntojen perusteella on tarkennettu esityksen vaikutuksia koskevaa kohtaa ja 142 §:n yksityiskohtaisia perusteluja kunnanhallituksen toimivallan osalta. Lisäksi esitykseen on tehty pieniä ja teknisluonteisia tarkennuksia. Valituslupan myöntämisestä on käsitelty esityksen useassa kohdassa ja oikeusturvan osalta suhdetta perustuslakiin käsittelevässä kohdassa. Esityksen mukaan valituslupan myöntämisen perusteisiin sovellettaisiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säännöksiä.

Lakiin pienten erillisten alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen kuntaan ehdotettavista muutoksista on pyydetty lausuntoja oikeusministeriöltä, Maanmittauslaitokselta sekä Suomen Kuntaliitto ry:ltä. Lausunnon antaneilla Maanmittauslaitoksella ja Suomen Kuntaliitto ry:llä ei ollut esitykseen huomautettavaa.

Esitys on ollut lainsäädännön arviointineuvoston käsiteltävänä. Lausunnossa kiinnitettiin huomiota ehdotusten perusteluihin, erityisesti vaikutusten arviointiin. Esityksen perusteluja on tarkistettu ja täsmennetty arviointineuvoston huomautusten pohjalta.

Ehdotus on käsitelty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

5 Riippuvuus muista esityksistä

Esityksellä on riippuvuussuhde hallituksen esitykseen laeiksi ympäristöministeriön hallinnon-alan eräiden muutoksenhakua koskevien säännösten muuttamisesta.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Kuntalaki

142 §. *Jatkovalitus.* Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että kunnallisvalitukseen ulotettaisiin valituslupamenettely. Lisäksi pykälään ehdotetaan lisättäväksi säännös kunnan jatkovalitusoikeudesta.

Pykälän 1 momentin mukaan jatkovalitus hallinto-oikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäisi valituslupaa. Valituslupamenettelystä pääsääntönä hallintolainkäyttöasioissa säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 107 §:ssä. Mainitun lain 9 §:n mukaan valituksesta kunnallisen viranomaisen päätöksestä säädetään kuntalaissa. Siten valituslupan edellyttämisestä kunnallisvalitusasioissa on tarpeen säätää erikseen kuntalaissa. Kuntalaissa ei kuitenkaan säädettäisi erikseen valituslupan hakemisesta ja myöntämisestä. Kunnallisvalitukseen sovellettaisiin tältä osin 144 §:n nojalla oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia. Mainitun lain 110 §:n mukaan, jos asiassa tarvitaan valituslupa, valittajan on valituslupaa hakiessaan ilmoitettava 111 §:ssä tarkoitettu peruste, jolla valituslupaa pyydetään, sekä syyt, joiden vuoksi valittaja katsoo, että valituslupan myöntämiseen on edellä tarkoitettu peruste. Valituslupa on myönnettävä, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi, asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi tai valituslupan myöntämiseen on muu painava syy. Korkein hallinto-oikeus voi myöntää valituslupan myös siten, että se koskee vain osaa muutoksenhaun kohteena olevasta hallintotuomioistuimen päätöksestä.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, joka koskisi kunnan jatkovalitusoikeutta hallinto-oikeuden päätöksestä. Säännös olisi kuntalaissa uusi. Kunnan jatkovalitusoikeudesta ei ole ollut aiemmin säännöksiä kuntalaissa. Oikeuskäytännössä valitusoikeus on kuitenkin katsottu olevan. Kunnan puhevallan käyttäminen kuuluu pääsääntöisesti kunnanhallituksen toimivaltaan. Momenttiin ehdotetaan kunnan valitusoikeuden osalta viittausta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säännöksiin. Lisäksi momenttiin ehdotetaan otettavaksi kunnan viranomaisen jatkovalituksen tekemistä koskevan toimivallan käyttämisestä viittaus kuntalain 39 §:ään.

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. Mainitun pykälän mukaan myös alkuperäisen hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella on oikeus hakea muutosta valittamalla hallintotuomioistuimen päätökseen, jolla hallintotuomioistuin on kumonnut viranomaisen päätöksen tai muuttanut sitä. Lisäksi viranomaisella on oikeus hakea muutosta valittamalla, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi.

Kunnan etua valvoo ja puhevaltaa käyttää kuntalain 39 §:n mukaisesti kunnanhallitus, jollei hallintosäännössä toisin määrätä. Kunnan jatkovalitusoikeutta käyttäisi kunnanhallitus tai hallintosäännössä määrätty viranomainen. Kunnan jatkovalitusoikeudessa kysymys on kunnalle julkisyhteisönä kuuluvasta valitusoikeudesta. Toimivalta olisi kunnanhallituksella, vaikka valituksenalainen päätös olisi sen alaisen viranomaisen kuten lautakunnan tai viranhaltijan tekemä. Kunnanhallituksella olisi toimivalta myös valtuuston tekemien päätösten osalta. Kunnan jatkovalitusoikeuden käyttäminen määräytyisi vastaavasti myös liikelaitoksen tekemän päätöksen

osalta. Tältä osin ei sovellettaisi liikelaitoksen johtokunnan toimivaltaa koskevaa 67 §:n 3 momentin 7 kohtaa. Kunnan hallintosäännön määräyksillä voidaan delegoida kunnan puhevallan käyttämistä koskevaa toimivaltaa. Kunnanjohtajalla on 41 §:n 3 momentin mukaan oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta.

Muussa lainsäädännössä voi olla sääntelyä viranomaisen valitusoikeudesta ja puhevallan käytämisestä, jolloin sovelletaan erityislain säännöksiä.

Kunnan jäsenen ja asianosaisen jatkovalitusoikeus määräytyy nykyiseen tapaan hallinto-oikeuden ratkaisun lopputuloksen mukaan. Jos valituksenalainen päätös on kumottu tai muuttunut jatkovalitusoikeus määräytyy 137 §:n mukaisesti. Jos valitus on hylätty tai jätetty tutkimatta, valitusoikeus on sillä, joka on valittanut hallinto-oikeuteen.

144 §. *Muut säännökset oikaisuvaatimuksesta ja kunnallisvalituksesta.* Pykälä vastaisi sisällöltään voimassa olevaa lakia, mutta viittaus hallintolainkäyttölakiin muutettaisiin vastaamaan uutta hallintolainkäyttöä koskevaa lainsäädäntöä. 1 päivänä tammikuuta 2020 voimaan tulevalla oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetulla lailla on kumottu hallintolainkäyttölaki.

Lisäksi pykälään tehtäisiin teknisluonteinen muutos. Pykälän mukaan oikaisuvaatimukseen ja kunnallisvalitukseen sovellettaisiin siltä osin kuin tässä laissa ei toisin säädetä, mitä hallinto-laissa ja laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa säädetään. Kuntalaissa ei siten ole tarpeen erikseen säätää mainituissa yleislaeissa säädettyjä asioita. Asiaa hallintotuomioistuimessa käsiteltäessä sovelletaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säännöksiä. Esimerkiksi valituksen muotoa, sisältöä, valituskirjelmää ja muut valituksen tekemistä koskevat säännökset ovat mainitussa laissa. Myös valitusluvan hakemisesta ja myöntämisestä säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa.

1.2 Laki pienten erillisten alueiden liittämisestä kunnasta toiseen kuntaan

1 §. *Lain soveltamisala.* Pykälässä olevat viittaukset kumottuun kuntajakolakiin muutettaisiin viittaukseksi voimassa olevaan kuntarakennelakiin (1698/2009). Jos alueella olisi vireillä kuntarakennelain mukainen kuntajaon muuttaminen, enklaavin siirtämiseen toiseen kuntaan ei voida ryhtyä tämän lain nojalla. Kyseessä on teknisluonteinen, lainsäädännön muuttumisesta johtuva muutos.

3 §. *Siirtoehdotuksen laatiminen.* Pykälään ehdotetaan lisättäväksi termi siirtoehdotus, jolla säännöksessä tarkoitetaan kunnittaisia luetteloita siirrettävistä enklaaveista.

Maanmittauslaitoksen organisaatiota on muutettu maanmittauslaitoksesta annetulla lailla (900/2013), jonka nojalla maanmittaustoimistot lakkautettiin. Mainitun lain siirtymäsäännösten mukaan, mitä muualla lainsäädännössä säädetään maanmittaustoimistosta, koskee lain voimaan tultua Maanmittauslaitosta. Pykälän 1 ja 2 momentteihin tehtäisiin edellä mainittu, toimivaltaista viranomaista koskeva teknisluonteinen muutos.

4 §. *Asianosaisten kuuleminen siirtoehdotuksen johdosta.* Kuulutussäännösten uudistamista koskeva hallintolain (434/2003) muutos tulee voimaan vuoden 2020 alusta. Lakimuutoksen myötä julkisia kuulutuksia koskevaa sääntelyä muutetaan muun ohella siten, että asiakirjan nähtäville asettamisesta on vastaisuudessa ilmoitettava yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivuilla ja viranomaisen ilmoitustaululla ilmoittamisesta luovutaan. Muutos koskee myös kuntien ilmoitustauluja. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että siitä poistetaan viittaukset

kuntien ilmoitustauluihin ja lisätään pykäläviittaukset julkisia kuulutuksia koskevaan hallintolain 62 a §:ään sekä kunnan ilmoituksia koskevaan kuntalain (410/2015) 108 §:ään. Kyseessä on lainsäädännön muuttumisesta johtuva teknisluonteinen muutos.

Pykälän 1 ja 2 momentteihin tehtäisiin lisäksi 3 §:n perusteluissa mainittu, toimivaltaista viranomaista koskeva teknisluonteinen muutos.

5 §. Siirtopäätöksen tekeminen ja tiedoksianto. Pykälän 1 ja 2 momentteihin tehtäisiin toimivaltaista viranomaista koskeva muutos, jonka mukaan maanmittaustoimisto muutetaan Maanmittauslaitokseksi. Kyseessä on lainsäädännön muuttumisesta johtuva teknisluonteinen muutos. Muutosta perusteellaan edellä 3 §:n yhteydessä.

Pykälän 2 momenttiin tehtäisiin teknisluonteinen muutos siten, että maistraatti korvattaisiin Digi- ja väestötietovirastolla. Lisäksi ruotsinkielisessä säädöstekstissä tehtäisiin muutos siten, että sana ”delgivits” korvattaisiin sanalla ”delfäts”. Pykälän 2 momentissa muutettaisiin lisäksi termi verohallinnon viranomainen Verohallinnoksi vastaamaan nykyistä terminologiaa sekä tehtäisiin teknisluonteisia muutoksia.

6 §. Muutoksenhaku. Pykälän 1 ja 2 momentteihin tehtäisiin teknisluonteinen, toimivaltaista viranomaista koskeva muutos, jonka mukaan maanmittaustoimisto muutetaan Maanmittauslaitokseksi. Muutosta perusteellaan edellä 3 §:n yhteydessä.

Lisäksi ehdotetaan muutoksenhakutietä koskeva sääntely muutettavaksi vastaamaan voimassa olevaa muutoksenhakua koskevaa lainsäädäntöä. Lääninoikeudet on lakkautettu. Vastaavissa asioissa, esimerkiksi kuntarakennelain 10 luvun mukaisissa toimituksissa, muutoksenhakutienä on maa-oikeus. Pykälän 1 ja 2 momentissa muutoksenhakutienä Maanmittauslaitoksen päätöksestä säädettäisiin maa-oikeus. Sen lisäksi, mitä tässä pykälässä säädetään, muutoksenhaussa noudatettaisiin, mitä kiinteistönmuodostamislaissa (554/1995) säädetään.

7 §. Kuntajaon ja kameraalisen jaotuksen yhtenäistäminen. Pykälään tehtäisiin teknisluonteinen, toimivaltaista viranomaista koskeva muutos, jonka mukaan maanmittaustoimisto muutettaisiin pykälässä Maanmittauslaitokseksi. Muutosta perusteellaan edellä 3 §:n yhteydessä.

8 §. Kustannukset. Pykälään tehtäisiin tekninen muutos, jolla Maanmittauslaitoksen nimi kirjoitettaisiin isolla alkukirjaimella.

2 Voimaantulo

Kuntalain muutos ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2020. Muutoksenhakujärjestelmän selkeyden takia lain on tarkoitus tulla voimaan samaan aikaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain kanssa. Tämän lain voimaantulon jälkeen annettavaan hallinto-oikeuden päätökseen saisi hakea valittamalla muutosta vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntäisi valitusluvan. Ennen lain voimaantuloa tehtyyn hallinto-oikeuden päätökseen sovellettaisiin tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta kuntalain 142 §:n 1 momenttia. Muutoksenhakuun lain voimaan tulon jälkeen tehtyyn hallinto-oikeuden päätökseen sovellettaisiin siten valituslupasääntelyä siinäkin tapauksessa, että kunnan tai kuntayhtymän valituksenalainen päätös olisi tehty ennen lain voimaantuloa. Myös jos muutoksenhakutuomioistuimien kumoaa päätöksen, ja palauttaa asian kokonaisuudessaan uudelleen käsiteltäväksi, sovellettaisiin tämän lain säännöksiä valituslupamenettelyä.

Laki pienten erillisten alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen kuntaan annetun lain muuttamisesta ehdotetaan tulemaan voimaan samaan aikaan kun Digi- ja väestötietovirasto aloittaa toimintansa 1 päivänä tammikuuta 2020.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Esityksen kannalta keskeiset perustuslain säännökset ovat perustuslain 14 § (osallistumisoikeudet), 21 § (oikeusturva) ja 121 § (kunnallinen itsehallinto).

Kuntien hallinnon yleisistä perusteista säädetään perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan lailla. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista säädetään kuntalaissa. Oikeusturvasta säädetään perustuslain 21 §:n 1 momentissa. Jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Perustuslakivaliokunta ei ole uusimassa lausuntokäytännössään pitänyt valituslupajärjestelmää perustuslain 21 §:n vastaisena. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään arvioinut valituslupamenettelyn kehitystä erityislainsäädäntöön ehdotettujen valituslupasäännösten säätämisen yhteydessä. Perustuslakivaliokunta on myös arvioinut valituslupasääntelyn ottamista hallintolainkäyttöä koskevaan yleislakiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säätämisen yhteydessä. Perustuslakivaliokunnan mielestä lakiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ehdotetulle kattavalle valituslupajärjestelmälle hallinto-oikeuden ratkaisuihin korkeimpaan hallinto-oikeuteen oli painavia hallintolainkäytön tehostamiseen ja korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätösroolin vahvistamiseen liittyviä perusteita. Lausunnossa todettiin, että valituslupajärjestelmässä ei ole kyse uudentyyppisestä sääntelystä, vaan pikemminkin jo toteutuneen kehityksen tunnustamisesta myös periaatteellisesti ja eri asiaryhmien valitusten yhdenmukaisesta kohtelusta. Perustuslakivaliokunnan uudempaa, vuodesta 2012 noudattamaa tulkintalinjaa edelleen kehittämällä valituslupan asettamista pääsäännöksi voidaan perustuslain 21 §:n estämättä pitää mahdollisena ja perusteltuna. (PeVL 50/2018 vp ja siinä viitatu lausunnot).

Perustuslakivaliokunta tarkisti aiemman lausuntokäytäntönsä mukaista pidättyvää kantaansa valituslupajärjestelmään hallintolainkäytössä lausunnossaan PeVL 32/2012 vp. Valiokunta korosti, että hallinto-oikeudellista muutoksenhakujärjestelmää on syytä arvioida kokonaisuutena, josta valitusmahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen muodostaa yhden osan. Valiokunta kiinnitti huomiota hallintoasioiden käsittelyssä ja muutoksenhakujärjestelmässä tapahtuneeseen kehitykseen. Yhä useammassa asiaryhmässä oli käytössä oikeusvaatimusmenettely, jonka asemaa oikeussuojakeinona oli vahvistettu muun muassa lisäämällä sitä koskevat yleissäännökset hallintolain 7 a lukuun. Perustuslain 21 §:n kannalta asiaa tarkasteltaessa keskeistä on varmistua siitä, että muutoksenhakujärjestelmä kokonaisuutena turvaa sekä oikeusturvan saatavuuden ja riittävyyden, että asian käsittelyn niin joutuisasti kuin se on oikeusturvavaatimuksen valossa mahdollista. Järjestelmän soveltamisen tulee valiokunnan mukaan kaikissa asiaryhmissä perustua yhtenäiseen ja johdonmukaiseen arvioon perustellun oikeussuojan tarpeesta. Tällöin on tarkasteltava etenkin sitä, turvaavatko korkeinta hallinto-oikeutta edeltävät muutoksenhakujärjestelyt kyseisessä asiaryhmässä asian laadun ja merkittävyyden edellyttämät oikeusturvatakeet. Merkitystä on myös sillä, riittääkö korkeimman hallinto-oikeuden velvollisuus tai mahdollisuus valituslupan myöntämiseen laissa säädettyjen perusteiden täytyessä turvaamaan oikeusturvan

saatavuuden kyseisessä asiaryhmässä. Myönteisissä tapauksissa valituslupajärjestelmän soveltaminen on perustuslain 21 §:n valossa yleensä perusteltua (PeVL 50/2018 s. 5, PeVL 32/2012 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on myös aiemmin katsonut mahdolliseksi laajentaa niiden asiaryhmien piiriä, joissa valitus hallinto-oikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää valituslupan myöntämistä. Valiokunta on todennut myös, etteivät asian laatu tai merkittävyys välttämättä edellytä pääsyä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa kaikissa sellaisissakaan asiaryhmissä, joihin valitusvaiheessa useimmin liittyy vaativia oikeuskysymyksiä tai jotka ovat yleensä asianosaisen tai yhteiskunnan kannalta erityisen merkittäviä tai laaja-alaisia (PeVL 50/2018 s. 5 ja siinä viitatu lausunnot).

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään arvioinut ja pitänyt perusteltuna korkeimman hallinto-oikeuden aseman kehitystä ylimmän asteen linjaratkaisuun ohjaavan tuomioistuimen suuntaan. Tämä edellyttää valiokunnan mukaan kuitenkin osaltaan myös korkeinta hallinto-oikeutta edeltävän muutoksenhakujärjestelmän kehittämistä johdonmukaisesti. Perustuslain ylimpien tuomioistuinten tehtäviä koskevasta 99 §:stä tai oikeusturvan takaavasta 21 §:stä sen paremmin kuin kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksistakaan ei valiokunnan mielestä ole johtunut estettä tällaiselle kehitykselle. Perustuslakivaliokunta piti oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia koskevassa lausunnossaan korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätösröolia korostavaa tavoitetta oikeusturvan toteutumisen ja yhdenvertaisuuden edistämisen kannalta tärkeänä ja siten perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä perusteena ehdotetulle muutoksenhakuoikeuden kavennukselle (PeVL 50/2018 s. 5—6, PeVL 32/2012 vp, s. 4).

Arvioitaessa valituslupajärjestelmän perustuslainmukaisuutta on perustuslakivaliokunnan mielestä otettava huomioon, että valituslupan asettamisessa valituksen edellytykseksi on kyse siitä, missä laajuudessa korkein hallinto-oikeus tutkii valituksen. Se ei merkitse niin pitkälle menevää rajoitusta muutoksenhakuoikeuteen kuin varsinaiset valituskiellot. Toiseksi on otettava huomioon, että valituslupan ehtojen täyttyessä korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa. Valituslupan myöntämisen perusteet eivät rajoitu ennakkopäätösperusteeseen, vaan lupa on myönnettävä myös asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi tai jos valituslupan myöntämiseen on muu painava syy. Tämä sääntely merkitsee sitä, että oikeusturvaelementti on vahvasti mukana myös ehdotetussa hallinto-oikeudellisessa valituslupajärjestelmässä (PeVL 50/2018 s. 6).

Ehdotettu valituslupamenettelyn ulottaminen kuntalain mukaiseen muutoksenhakujärjestelmään jatkaisi edellä kuvattua hallintolainkäytön kehitystä sekä korkeimman hallinto-oikeuden aseman kehitystä ennakkopäätöstuomioistuimeksi. Muutos olisi tarpeen muutoksenhakujärjestelmän selkeyden ja eri asiaryhmien samanlaisen käsittelyn kannalta. Muutos merkitsisi sitä, että mikäli valituslupamenettelystä poikettaisiin, tulisi siitä säätää erikseen erityislainsäädännössä. Valituslupajärjestelmän ulottamisella koskemaan myös kunnallisvalituksen käyttöalaa voidaan katsoa olevan vastaavia käsittelyn joutuisuutta sekä oikeudenkäynnin viivytyksettömyyttä vahvistavia vaikutuksia kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säätämisen yhteydessä on todettu. Sääntelyn voidaan katsoa vahvistavan kunnallisvalituksen käyttöalalla oikeusturvaa korkeimman hallinto-oikeuden ennakkoratkaisuroolin vahvistuessa.

Kuntalakiin ehdotettu valituslupasääntely ei rajoita perustuslain 21 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattua oikeutta saada asiansa käsiteltyksi tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa tai oikeutta saada oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Kunnan viranomaisen päätöksestä valittamista hallinto-oikeuteen ei rajoiteta. Valituslupasääntely ei vaikuta oikeuteen valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä, vaan siihen, missä laajuudessa jatkovalitus tutkitaan tuomioistuimessa. Valituslupan

hakemisesta ja myöntämisestä noudatettaisiin myös kunnallisvalituksen osalta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia. Korkein hallinto-oikeus ei jatkossa tutkisi kunnallisvalituksen alalla kaikkia hallinto-oikeuden päätöksiä koskevia valituksia täydessä laajuudessa. Jos laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa säädetty valituslupaperuste on olemassa, korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa.

Kunnallisvalituksen saa tehdä asianosainen eli se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa, sekä myös kunnan jäsen. Kunnan jäsen on henkilö, jonka kotikunta kyseinen kunta on ja yhteisö ja säätiö, jonka kotipaikka on kunnassa sekä se, joka omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta kunnassa. Kunnallisvalituksen erityispiirre on, että jokainen kunnan jäsen voi valvoa kunnallisen päätöksenteon oikeellisuutta valitusoikeuden kautta. Kuntalain mukaisessa muutoksenhakujärjestelmässä muutoksenhakumahdollisuutta edeltää oikaisuvaatimusvaihe valtuuston päätöksiä lukuun ottamatta. Kuntalain mukaista kokonaisuutta arvioitaessa voidaan todeta, että lain oikaisuvaatimusta koskeva sääntely lisää päätöksen asianosaisten oikeusturvaa esimerkiksi koskien viranhakua koskevaa kunnan päätöksentekoa. Oikaisuvaatimuksen voi tehdä myös kunnan jäsenen, jolla ei ole asianosaisasemaa. Oikaisuvaatimus voidaan tehdä sekä tarkoituksenmukaisuus- että laillisuusperusteella. Kuntalain viestintää koskeva sääntely, julkisuuslain sääntely sekä etenkin kunnan jäsenen ja palvelunkäyttäjien osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia turvaavat sekä aloiteoikeutta koskevat kuntalain säännökset lisäävät kunnan jäsenen tiedonsaantia ja vaikutusmahdollisuuksia kunnan päätöksentekoon. Tämän sääntelyn voidaan katsoa kokonaisuutena turvaavan kunnan jäsenten kunnan toimintaan kohdistuvaa valvontaa. Viestintä sekä osallistuminen ja vaikuttaminen kunnan toimintaan vähentävät tarvetta hakea jälkikäteen oikeusturvaa ja valvoa kunnan päätöksentekoa muutoksenhaun kautta. Sääntelykokonaisuuden voidaan katsoa turvaavan oikeusturvan saatavuuden.

Esityksessä ehdotetaan myös kunnan viranomaisen jatkovalitusoikeutta koskevaa sääntelyä. Ehdotus merkitsisi muutosta nykyiseen sääntelyyn, koska kuntalaissa ei ole säännöksiä jatkovalitusoikeudesta, vaan oikeus on perustunut vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön. Ehdotettu sääntely ei siten muuttaisi vallitsevaa oikeustilaa. Kunnan jatkovalitusoikeudessa kysymys on kunnalle julkisyhteisönä kuuluvasta valitusoikeudesta, jonka merkitystä korostaa kunnan itsehallinnollinen asema. Ehdotettu muutos on tarpeen sääntelyn selkeyden vuoksi, koska laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa on säädetty valitusoikeudesta hallintotuomioistuimen päätöksestä. Laissa on myös tarpeen säätää kuinka kunnan viranomaisen toimivalta jatkovalituksen tekemisestä määräytyisi. Viranomaisen toimintaa sitovat hyvän hallinnon vaatimukset myös oikeudenkäynnissä. Kunnan viranomaisen valitusoikeus turvaa oikeuskäytännön tasapainoisen kehittymisen, koska korkein hallinto-oikeus voisi myöntää valituslupan myös tilanteessa, jossa hallinto-oikeus on ratkaissut asian yksityisen asianosaisten eduksi. Perustuslakivaliokunta ei aikaisemmassa käytännössään ole pitänyt valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena sellaista viranomaisen valitusoikeutta, johon liittyy myös viranomaisen valitusta koskeva kattava valituslupavaatimus. Perustuslakivaliokunta arvioi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 109 § :n 2 momentin viranomaisen muutoksenhakuoikeutta koskevan sääntelyn olevan sen yleisestä luonteesta huolimatta mahdollinen perustuslain 21 §:n asianmukaisen tuomioistuimen menetelyn kannalta (PeVL 50/2018 vp s. 7). Ehdotettu kuntalain sääntely täydentää kunnan muutoksenhakuoikeuden käyttämisen osalta edellä mainittua yleislain sääntelyä, joten sitä voidaan arvioida vastaavalla tavalla suhteessa perustuslain 21 §:ään.

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallituksen käsityksen mukaan esitys olisi kuitenkin sen merkityksen vuoksi tarpeen saat-
taa eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

HE 61/2019 vp

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäviksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

kuntalain 142 ja 144 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kuntalain (410/2015) 142 ja 144 § seuraavasti:

142 §

Jatkovalitus

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Kunnan, kuntayhtymän tai asianomaisten kuntien on viipymättä julkaistava ilmoitus päätöksestä yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Päätöksen sisältämät henkilötiedot on poistettava tietoverkosta valitusajan päättyessä.

Valitusaika luetaan siitä, kun ilmoitus päätöksestä on julkaistu. Jos päätös on annettu asianosaiselle erikseen tiedoksi, valitusaika luetaan kuitenkin tiedoksisaannista.

Kunnan valitusoikeuteen hallinto-oikeuden päätöksestä sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 109 §:ssä säädetään. Toimivallasta kunnan valitusoikeuden käyttämiseen sovelletaan mitä kunnan puhevallan käyttämisestä säädetään tämän lain 39 §:ssä.

144 §

Muut säännökset oikaisuvaatimuksesta ja kunnallisvalituksesta

Oikaisuvaatimukseen ja kunnallisvalitukseen sovelletaan siltä osin kuin tässä laissa ei tosin säädetä, mitä hallintolaissa ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Muutoksenhaussa ennen tämän lain voimaantuloa tehtyyn hallinto-oikeuden päätökseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta 142 §:ää.

2.

Laki

pienten erillisten alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen kuntaan annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan pienten erillisten alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen kuntaan annetun lain (1197/1997) 1 ja 3—8 §, sellaisena kuin niistä on 5 § laissa 1437/2009, seuraavasti:

1 §

Lain soveltamisala

Poiketen siitä, mitä kuntarakennelaissa (1698/2009) säädetään, voidaan kunnan pääasiallisesta alueesta erillään oleva alue (*enklaavi*) siirtää toiseen kuntaan siten, kuin tässä laissa säädetään. Jos enklaavi sijaitsee alueella, jolla on vireillä kuntarakennelaissa tarkoitettu kuntajaon muuttaminen, enklaavien siirtoihin ei kuitenkaan ryhdytä tämän lain nojalla.

3 §

Siirtoehdotuksen laatiminen

Maanmittauslaitos laatii kunnittaiset luettelot 2 §:n nojalla siirrettävistä enklaaveista (*siirtoehdotus*). Luetteloon merkitään enklaavit sekä niihin kuuluvat rekisteriyksiköt ja niiden osat, rekisteriyksiköiden nimet, ryhmä- ja yksikkönumerot, omistajatiedot ja siirrettävien alueiden pinta-alat. Luetteloon liitetään tarpeelliset kiinteistörekisterikartan otteet.

Jos enklaavin osalta on epäselvyyttä kiinteistöjaotuksesta tai sijaintikunnasta, enklaavi voidaan ottaa luetteloon vasta epäselvyyden tultua poistetuksi. Maanmittauslaitoksen on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin epäselvyyden poistamiseksi.

4 §

Asianosaisten kuuleminen siirtoehdotuksen johdosta

Maanmittauslaitos antaa 3 §:ssä tarkoitetun luettelon kartoineen tiedoksi julkisella kuulutuksella. Julkisesta kuulutuksesta säädetään hallintolain (434/2003) 62 a §:ssä. Kuulutus on julkaistava kunnassa myös kuntalain (410/2015) 108 §:n mukaisesti. Maanmittauslaitoksen on lisäksi

ilmoitettava kuulutuksesta kirjeellä asianomaisille kunnille ja niille alueiden omistajille, jotka osoitetietoineen kohtuudella saadaan selville.

Asianomaisella kunnalla ja alueen omistajalla on oikeus tehdä huomautuksia siirtoehdotusta vastaan. Huomautukset on toimitettava Maanmittauslaitokseen 30 päivän kuluessa julkisen kuulutuksen tiedoksisaannista.

5 §

Siirtopäätöksen tekeminen ja tiedoksianto

Enklaavin siirtämisestä kunnasta toiseen päättää Maanmittauslaitos.

Maanmittauslaitoksen on määrättävä siirtopäätös tulemaan voimaan kalenterivuoden alusta, ja päätös on tehtävä ennen edellisen vuoden kesäkuun loppua. Päätös siirtämisestä on julkaistava Virallisessa lehdessä sekä lähetettävä viipymättä tiedoksi valtiovarainministeriölle, Kirkkohallitukselle, Digi- ja väestötietovirastolle ja Verohallinnolle sekä asianomaiselle aluehallintovirastolle ja asianomaisille kunnille. Lisäksi jäljennös päätöksestä on lähetettävä viipymättä 4 §:n 1 momentissa tarkoitetuille alueiden omistajille. Tieto päätöksestä katsotaan saaduksi, kun se on julkaistu Virallisessa lehdessä.

6 §

Muutoksenhaku

Maanmittauslaitoksen päätökseen saa hakea muutosta valittamalla asianomainen kunta ja asianomaisen alueen omistaja. Muutosta haetaan maa- ja metsätieteiden ministeriöltä. Muutoin muutoksenhaussa noudatetaan, mitä kiinteistönmuodostamislain (554/1995) säädetään.

Maa- ja metsätieteiden ministeriön on käsiteltävä 1 momentissa tarkoitettu valitus kiireellisenä. Jos maa- ja metsätieteiden ministeriön on muututtanut Maanmittauslaitoksen päätöstä, Maanmittauslaitoksen on tiedotettava maa- ja metsätieteiden ministeriön päätöksestä 5 §:n 2 momentissa säädellä tavalla.

7 §

Kuntajaon ja kameraalisen jaotuksen yhtenäistäminen

Maanmittauslaitoksen on huolehdittava enklaavin kunnasta toiseen siirtämisen johdosta tarpeellisten muutosten tekemisestä kameraaliseen jaotukseen ja muutosten merkitsemisestä kiinteistörekisteriin. Jos osa kiinteistöstä tai muusta rekisteriyksiköstä on siirrettävä kameraalisesti kunnasta toiseen, se on erotettava eri rekisteriyksiköksi noudattaen, mitä kameraalisen jaotuksen muuttamisesta erikseen säädetään.

8 §

Kustannukset

Tässä laissa Maanmittauslaitokselle säädetyistä tehtävistä aiheutuvat kustannukset suoritetaan valtion varoista asiaan varatuista määrärahoista.

Tämän laki tulee voimaan . . . 20 . . .

Helsingissä 24 päivänä lokakuuta 2019

Pääministeri

Antti Rinne

Kunta- ja omistajaohjausministeri Sirpa Paatero

*Liite
Rinnakkaistekstit*

1.

Laki

kuntalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kuntalain (410/2015) 142 ja 144 § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

142 §

Jatkovalitus

Hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Kunnan, kuntayhtymän tai asianomaisten kuntien on viipymättä julkaistava ilmoitus päätöksestä yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Päätöksen sisältämät henkilötiedot on poistettava tietoverkosta valitusajan päättyessä.

Valitusaika luetaan siitä, kun ilmoitus päätöksestä on julkaistu. Jos päätös on annettu asianosaiselle erikseen tiedoksi, valitusaika luetaan kuitenkin tiedoksisaannista.

142 §

Jatkovalitus

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Kunnan, kuntayhtymän tai asianomaisten kuntien on viipymättä julkaistava ilmoitus päätöksestä yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Päätöksen sisältämät henkilötiedot on poistettava tietoverkosta valitusajan päättyessä.

Valitusaika luetaan siitä, kun ilmoitus päätöksestä on julkaistu. Jos päätös on annettu asianosaiselle erikseen tiedoksi, valitusaika luetaan kuitenkin tiedoksisaannista.

Kunnan valitusoikeuteen hallinto-oikeuden päätöksestä sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 109 §:ssä säädetään. Toimivalasta kunnan valitusoikeuden käyttämiseen

sovelletaan mitä kunnan puhevallan käyttämisestä säädetään tämän lain 39 §:ssä.

144 §

Muut säännökset oikaisuvaatimuksesta ja kunnallisvalituksesta

Oikaisuvaatimukseen ja kunnallisvalitukseen sovelletaan muuten, mitä hallintolaissa ja hallintolainkäyttölaissa säädetään.

144 §

Muut säännökset oikaisuvaatimuksesta ja kunnallisvalituksesta

Oikaisuvaatimukseen ja kunnallisvalitukseen sovelletaan *siltä osin kuin tässä laissa ei toisin säädetä*, mitä hallintolaissa ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20.

Muutoksenhaussa ennen tämän lain voimaantuloa tehtyyn hallinto-oikeuden päätökseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta 142 §:ää.

2.

Laki

pienten erillisten alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen kuntaan annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan pienten erillisten alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen kuntaan annetun lain (1197/1997) 1 ja 3—8 §, sellaisena kuin niistä on 5 § laissa 1437/2009, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 §

1 §

Lain soveltamisala

Lain soveltamisala

Poiketen siitä, mitä kuntajakolaissa (1196/1997) säädetään, voidaan kunnan pääasiallisesta alueesta erillään oleva alue (*enklaavi*) siirtää toiseen kuntaan siten, kuin tässä laissa säädetään. Jos enklaavi sijaitsee alueella, jolla on vireillä kuntajakolain 47 §:n mukainen eheyttämismenettely tai kuntajakolain 8 §:ssä tarkoitettu selvitys, enklaavien siirtoihin ei kuitenkaan ryhdytä tämän lain nojalla.

Poiketen siitä, mitä *kuntarakennelaissa* (1698/2009) säädetään, voidaan kunnan pääasiallisesta alueesta erillään oleva alue (*enklaavi*) siirtää toiseen kuntaan siten, kuin tässä laissa säädetään. Jos enklaavi sijaitsee alueella, jolla on vireillä *kuntarakennelaissa* tarkoitettu *kuntajaon muuttaminen*, enklaavien siirtoihin ei kuitenkaan ryhdytä tämän lain nojalla.

3 §

3 §

Siirtoedotuksen laatiminen

Siirtoehdotuksen laatiminen

Maanmittaustoimisto laatii tämän lain tultua voimaan kunnittaiset luettelot 2 §:n nojalla siirrettävistä enklaaveista. Luetteloon merkitään enklaavit sekä niihin kuuluvat rekisteriyksiköt ja niiden osat, rekisteriyksiköiden nimet, ryhmä- ja yksikkönumerot, omistajatiedot ja siirrettävien alueiden pinta-alat. Luetteloon liitetään tarpeelliset kiinteistörekisterikartan otteet.

Maanmittauslaitos laatii kunnittaiset luettelot 2 §:n nojalla siirrettävistä enklaaveista (*siirtoehdotus*). Luetteloon merkitään enklaavit sekä niihin kuuluvat rekisteriyksiköt ja niiden osat, rekisteriyksiköiden nimet, ryhmä- ja yksikkönumerot, omistajatiedot ja siirrettävien alueiden pinta-alat. Luetteloon liitetään tarpeelliset kiinteistörekisterikartan otteet.

Voimassa oleva laki

Jos enklaavin osalta on epäselvyyttä kiinteistöjaotuksesta tai sijaintikunnasta, enklaavi voidaan ottaa luetteloon vasta epäselvyyden tultua poistetuksi. Maanmittaustoimiston on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin epäselvyyden poistamiseksi.

4 §

Asianosaisten kuuleminen siirtoehdotuksen johdosta

Luettelo karttoineen on maanmittaustoimiston toimesta pidettävä julkisesti nähtävillä asianomaisten kuntien ilmoitustauluilla vähintään 30 päivän ajan sen jälkeen, kun nähtäville asettamisesta on ilmoitettu yhdessä tai kahdessa paikkakunnalla yleisesti leviävässä sanomalehdessä. Nähtäville asettamisesta maanmittaustoimiston on ilmoitettava lisäksi kirjeellä asianomaisille kunnille ja niille alueiden omistajille, jotka osoitetietoineen kohtuudella saadaan selville.

Asianomaisella kunnalla ja alueen omistajalla on oikeus tehdä huomautuksia siirtoehdotusta vastaan. Huomautukset on toimitettava maanmittaustoimistoon 30 päivän kuluessa nähtävilläoloajan päättymisestä.

5 §

Siirtopäätöksen tekeminen ja tiedoksianto

Tässä laissa tarkoitettua enklaavin siirtämisestä kunnasta toiseen päättää asianomainen maanmittaustoimisto.

Maanmittaustoimiston päätös on määrättävä tulemaan voimaan kalenterivuoden alusta, ja se on tehtävä ennen edellisen vuoden kesäkuun loppua. Päätös siirtämisestä on julkaistava virallisessa lehdessä sekä lähetettävä viipymättä tiedoksi valtiovarainministeriölle, kirkkohallitukselle, asianomaiselle aluehallintovirastolle, maistraatille ja verohallinnon viranomaiselle sekä asianomaisille kunnille. Lisäksi jäljennös päätöksestä on lähetettävä viipymättä 4 §:n 1 momentissa tar-

Ehdotus

Jos enklaavin osalta on epäselvyyttä kiinteistöjaotuksesta tai sijaintikunnasta, enklaavi voidaan ottaa luetteloon vasta epäselvyyden tultua poistetuksi. *Maanmittauslaitoksen* on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin epäselvyyden poistamiseksi.

4 §

Asianosaisten kuuleminen siirtoehdotuksen johdosta

Maanmittauslaitos antaa 3 §:ssä tarkoitetun luettelon karttoineen tiedoksi julkisella kuulutuksella. Julkisesta kuulutuksesta säädetään hallintolain (434/2003) 62 a §:ssä. Kuulutus on julkaistava kunnassa myös kuntalain (410/2015) 108 §:n mukaisesti. Maanmittauslaitoksen on lisäksi ilmoitettava kuulutuksesta kirjeellä asianomaisille kunnille ja niille alueiden omistajille, jotka osoitetietoineen kohtuudella saadaan selville.

Asianomaisella kunnalla ja alueen omistajalla on oikeus tehdä huomautuksia siirtoehdotusta vastaan. Huomautukset on toimitettava *Maanmittauslaitokseen* 30 päivän kuluessa julkisen kuulutuksen tiedoksisaannista.

5 §

Siirtopäätöksen tekeminen ja tiedoksianto

Enklaavin siirtämisestä kunnasta toiseen päättää *Maanmittauslaitos*.

Maanmittauslaitoksen on määrättävä siirtopäätös tulemaan voimaan kalenterivuoden alusta, ja päätös on tehtävä ennen edellisen vuoden kesäkuun loppua. Päätös siirtämisestä on julkaistava Virallisessa lehdessä sekä lähetettävä viipymättä tiedoksi valtiovarainministeriölle, Kirkkohallitukselle, Digi- ja väestötietovirastolle ja Verohallinnolle sekä asianomaiselle aluehallintovirastolle ja asianomaisille kunnille. Lisäksi jäljennös päätöksestä on lähetettävä viipymättä 4 §:n

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

koitetuille alueiden omistajille. Tieto päätöksestä katsotaan saaduksi, kun se on julkaistu virallisessa lehdessä.

1 momentissa tarkoitetuille alueiden omistajille. Tieto päätöksestä katsotaan saaduksi, kun se on julkaistu *Virallisessa lehdessä*.

6 §

6 §

*Muutoksenhaku**Muutoksenhaku*

Maanmittaustoimiston päätökseen saa hakea muutosta valittamalla asianomainen kunta ja asianomaisen alueen omistaja. Muutosta haetaan lääninoikeudelta. Lääninoikeuden päätökseen ei saa valittamalla hakea muutosta. Muutoin muutoksenhaussa noudatetaan, mitä hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Maanmittauslaitoksen päätökseen saa hakea muutosta valittamalla asianomainen kunta ja asianomaisen alueen omistaja. Muutosta haetaan *maaoikeudelta*. Muutoin muutoksenhaussa noudatetaan, mitä *kiinteistönmuodostamislaisissa* (554/1995) säädetään.

Lääninoikeuden on käsiteltävä 1 momentissa tarkoitettu valitus kiireellisenä. Jos lääninoikeus on muuttanut maanmittaustoimiston päätöstä, maanmittaustoimiston on tiedotettava lääninoikeuden päätöksestä 5 §:n 2 momentissa mainitulla tavalla.

Maaoikeuden on käsiteltävä 1 momentissa tarkoitettu valitus kiireellisenä. Jos *maaoikeus* on muuttanut *Maanmittauslaitoksen* päätöstä, *Maanmittauslaitoksen* on tiedotettava *maaoikeuden* päätöksestä 5 §:n 2 momentissa *säädetyllä* tavalla.

7 §

7 §

*Kuntajaon ja kameraalisen jaon yhtenäistäminen**Kuntajaon ja kameraalisen **jaotuksen** yhtenäistäminen*

Maanmittaustoimiston on huolehdittava enklaavin kunnasta toiseen siirtämisen johdosta tarpeellisten muutosten tekemisestä kameraaliseen jaotukseen ja muutosten merkitsemisestä kiinteistörekisteriin. Jos osa kiinteistöstä tai muusta rekisteriyksiköstä on siirrettävä kameraalisesti kunnasta toiseen, se on erotettava eri rekisteriyksiköksi noudattaen, mitä kameraalisen jaotuksen muuttamisesta erikseen säädetään.

Maanmittauslaitoksen on huolehdittava enklaavin kunnasta toiseen siirtämisen johdosta tarpeellisten muutosten tekemisestä kameraaliseen jaotukseen ja muutosten merkitsemisestä kiinteistörekisteriin. Jos osa kiinteistöstä tai muusta rekisteriyksiköstä on siirrettävä kameraalisesti kunnasta toiseen, se on erotettava eri rekisteriyksiköksi noudattaen, mitä kameraalisen jaotuksen muuttamisesta erikseen säädetään.

8 §

8 §

*Kustannukset**Kustannukset*

Tässä laissa maanmittauslaitokselle säädettyistä tehtävistä aiheutuvat kustannukset suoritetaan valtion varoista asiaan varatuista määrärahoista.

Tässä laissa *Maanmittauslaitokselle* säädettyistä tehtävistä aiheutuvat kustannukset suoritetaan valtion varoista asiaan varatuista määrärahoista.

HE 61/2019 vp

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Tämän laki tulee voimaan . . .20 .