

Hallintovaliokunta

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

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 hallintovaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan ja lakivaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- perustuslakivaliokunta PeVL 11/2019 vp
- lakivaliokunta LaVL 7/2019 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Mervi Kuittinen, valtiovarainministeriö
- oikeusneuvos Anne E. Niemi, korkein hallinto-oikeus
- lakiasiainjohtaja Juha Myllymäki, Suomen Kuntaliitto
- professori Olli Mäenpää

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Helsingin hallinto-oikeus
- Julkisen alan unioni JAU ry
- KT Kuntatyönantajat

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Julkisanalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry
- Kunta-alan koulutettu hoitohenkilöstö KoHo ry

Valiokunnan mietintö HaVM 15/2019 vp

HALLITUKSEN ESITYS

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.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Kuntalain muutosehdotuksessa on kyse valituslupamenettelyn laajentamisesta kunnallisvalitukseen. Ehdotettu muutos jatkaa hallintolainkäytön alalla tapahtunutta kehitystä. Ehdotettu valituslupaa koskeva sääntely vastaa uudessa 1.1.2020 voimaan tulevassa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) hallintovalituksesta säädettyä. Lisäksi kuntalakiin ehdotetaan nimenomaista säännöstä kunnan jatkovalitusoikeudesta ja siihen liittyvän toimivallan määrittymisestä (1. lakiehdotus).

Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi pienten erillisten alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen kuntaan annettua lakia. Nämä muutokset ovat lähinnä teknisiä ja muusta lainsäädännöstä johtuvia (2. lakiehdotus).

Hallintovaliokunta on saanut esityksestä lakivaliokunnan ja perustuslakivaliokunnan lausunnot (LaVL 7/2019 vp, PeVL 11/2019 vp). Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella hallintovaliokunta pitää lakiehdotuksia tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina ja puoltaa niiden hyväksymistä muutattomina tästä mietinnöstä ilmenevin huomioin.

Valituslupamenettelyn laajentaminen kunnallisvalitukseen

Kunnallisvalituksesta säädetään kuntalain 135 §:ssä. Sen mukaan valtuuston ja kuntayhtymän päätösvaltaa käyttävän toimielimen päätökseen sekä kunnanhallituksen, lautakunnan ja johtokunnan oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelta. Kunnallisvalituksen saa tehdä sillä perusteella, että 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä; 2) päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa; tai

Valiokunnan mietintö HaVM 15/2019 vp

3) päätös on muuten lainvastainen. Kunnallisvalitus on siten luonteeltaan laillisuusvalitus. Kunnallisvalituksen saa kuntalain 137 §:n mukaan tehdä muun muassa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (asianosainen) sekä kunnan jäsen. Kuntalain mukaisessa muutoksenhakujärjestelmässä esivaiheena on, kunnan ja kuntayhtymän ylimmän päätöksentekuelimen päätöksiä lukuun ottamatta, kunnan hallintomenettelyyn kuuluva oikaisuvaatimusmenettely (134 §). Oikaisuvaatimus voidaan tehdä sekä laillisuus- että tarkoituksenmukaisuusperusteella. Jos muussa laissa säädetään, että päätökseen saa hakea muutosta kunnallisvalituksin, ei kuntalain oikaisuvaatimusta koskevaa 134 §:ää kuitenkaan sovelleta.

Voimassa olevan lain mukaan hallinto-oikeuden kunnallisvalitukseen antamasta päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa. Ehdotetun kuntalain 142 §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Hallintovaliokunta katsoo esityksellä olevan periaatteellista merkitystä. Kunnallisvalitus säilyy omana valituslajinaan, mutta siihen ulotetaan valituslupamenettely.

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 se ei ole pitänyt valtiosääntöisesti ongelmallisena valituslupasääntelyn laajentamista esimerkiksi kaavoitusasioihin, ympäristölupa-asioihin ja eräisiin muihin ympäristöasioihin, joilla voi olla laaja-alaisia vaikutuksia (PeVL 29/2017 vp). Nykyisin suureen osaan kunnan päätöksistä sovelletaankin erityislakien nojalla valituslupamenettelyä kunnallisvalituksen käyttöalalla. Tämä koskee muun muassa maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaisia päätöksiä, kuten kaavoitusta, sekä julkisia hankintoja koskevia päätöksiä, etuostolain (608/1977) mukaisia päätöksiä sekä esimerkiksi ympäristönsuojelulain (527/2014) mukaisia asiaryhmiä.

Nyt ehdotettu muutos vaikuttaa kuntalain nojalla tehtyjen päätösten, kuten kunnan ja kuntayhtymän yleishallintoon liittyvien sekä kunnan yleiseen toimialaan liittyvien päätösten, muutoksenhakuun. Lisäksi ehdotettu muutos vaikuttaa sellaisten kunnan viranomaisten päätösten muutoksenhakuun, joita koskevissa erityislaeissa viitataan kuntalakiin, sekä sellaisiin kunnan erityistehäviä koskeviin erityislakeihin, joissa ei ole erikseen säädetty muutoksenhausta. Esimerkkeinä erilaisista erityislaeista voidaan mainita kunnallisesta viranhaltijasta annettu laki (304/2003), jätelaki (646/2011), vapaasta sivistystyöstä annettu laki (632/1998), liikuntalaki (390/2015), nuorisolaki (1285/2016) ja kunnan kulttuuritoiminnasta annettu laki (188/2019) sekä esimerkiksi pelastuslaki (379/2011) ja alueiden kehittämisestä ja rakennerrahastotoiminnan hallinnoinnista annettu laki (7/2014). Myös esimerkiksi ympäristöterveydenhuollon alan säädöksissä on viittauksia kuntalain muutoksenhakujärjestelmään.

Oikeudenkäyntiä hallintoasioissa koskevan lain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta on katsonut, että kattavalle valituslupajärjestelmälle hallinto-oikeuden ratkaisuihin korkeimpaan hallinto-oikeuteen on painavia hallintolainkäytön tehostamiseen ja korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätösroolin vahvistamiseen liittyviä perusteita. Valituslupajärjestelmässä ei ole kat-

Valiokunnan mietintö HaVM 15/2019 vp

sottu olevan kyse uudentyyppisestä sääntelystä, vaan pikemminkin jo toteutuneen kehityksen tunnustamisesta periaatteellisesti ja eri asiaryhmien yhdenmukaisesta kohtelusta. Perustuslakivaliokunnan mielestä valituslupan asettamista pääsäännöksi voitiin pitää perustuslain 21 §:n estämättä mahdollisena ja perusteltuna. Perustuslakivaliokunta on korostanut muutoksenhakua koskevien erityissäännösten osalta yleisesti sitä, ettei yksilön oikeuksia tai velvollisuuksia koskeva hallintopäätös jää valitusoikeuden ulkopuolelle (PeVL 50/2018 vp).

Nyt ehdotetusta kuntalain muutoksesta perustuslakivaliokunta toteaa, että valituslupan myöntäminen ei kunnallisvalitusta koskevissa asioissa ole korkeimman hallinto-oikeuden harkinnassa, vaan sen on oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:n mukaan myönnettävä valituslupa, jos jokin laissa säädetyistä valituslupan myöntämisperusteista on käsillä. Valituslupaedellytyksen laajentaminen kunnallisvalitukseen vähentäisi myös oikeudellista epävarmuutta, koska lainvoimainen päätös saadaan sen myötä nopeammin. Lisäksi muutos parantaa korkeimman hallinto-oikeuden mahdollisuuksia antaa oikeuskäytäntöä ohjaavia ratkaisuja. Lausunnon mukaan lakiehdotus voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Lakivaliokunta on katsonut muutoksenhakujärjestelmän yhdenmukaisuuden kannalta olevan perusteltua, että muutoksenhaussa ei ole valituslajista johtuvia eroja valituslupamenettelyn ja valituslupan edellytysten suhteen. Valiokunnan näkemyksen mukaan hallintoasioiden muutoksenhakujärjestelmän on perusteltua olla mahdollisimman selkeä ja johdonmukainen. Se on myös yhtynyt hallituksen esityksessä esitettyyn näkemykseen siitä, että kuntalain mukaisen muutoksenhaun osalta ei ole löydettävissä perusteita arvioida jotain päätöstyyppiä sellaiseksi, että valittaminen tulisi oikeusturvan, asian laadun tai laajan merkityksen vuoksi yleislain sääntelyllä jättää valituslupamenettelyn ulkopuolelle. Muutoksenhakujärjestelmän yhdenmukaisuuden näkökulmasta myös kunnan jäsenyyteen perustuvan valvontamahdollisuuden asettamisen eri asemaan kunnan tai asianosaisen kanssa ei voida nähdä olevan perusteltua. Lakivaliokunta on pitänyt myös korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätösroolin vahvistamiseen ja hallintolainkäytön tehostamiseen liittyviä tavoitteita merkityksellisinä.

Hallintovaliokunta korostaa, että valituslupamenettely ei merkitse valituskieltoa. Valituslupajärjestelmä ei rajoita oikeutta tehdä oikaisuvaatimusta tai valittaa hallinto-oikeuteen, ja hallinto-oikeuden päätöksestä on edelleenkin 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 valituslupaperusteita ovat ennakkopäätösperusteen lisäksi ilmeinen virhe ja muu painava syy. Hallintovaliokunta tähdentää, että valituslupan myöntäminen ei ole korkeimman hallinto-oikeuden harkinnassa vaan sen on myönnettävä valituslupa, jos jokin laissa säädetyistä valituslupan myöntämisperusteista täyttyy (oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §). Sääntely siten poikkeaa siitä, mitä valitusluvasta korkeimpaan oikeuteen säädetään (oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 3 §).

Kunnan jäsenen valvonta- ja vaikutusmahdollisuudet

Kuntalakiin perustuvalla kunnallisvalituksella on perinteisesti kiinteä kytkeä perustuslaissa turvattuun asukkaiden itsehallintoon ja sitä kautta kunnalliseen demokratiaan ja kuntalaisten vaikut-

Valiokunnan mietintö HaVM 15/2019 vp

tamismahdollisuuksiin. Kunnan jäsenen käytettävissä oleva kunnallisvalitus tukee niitä mahdollistamalla kunnan päätösten laillisuuden jälkikäteisen valvonnan hallintotuomioistuimessa. Kuten edellä on todettu, ehdotettu valituslupajärjestelmä ei rajoita oikeutta tehdä kunnan viranomaisen päätökseen kohdistuvaa oikaisuvaatimusta tai valittaa kunnan viranomaisen päätöksestä hallinto-oikeuteen, joten kunnan jäsenet voivat siten saattaa nykyiseen tapaan kunnan päätösten laillisuuden hallintotuomioistuimen arvioitavaksi. Lisäksi kuka tahansa voi edelleen kohdistaa kunnan päätöksentekoon ja toimintaan hallintokantelun, jonka tutkiminen kuuluu yleisen laillisuusvalvonnan piiriin.

Hallintovaliokunta pitää sääntelyn yhtenäisyyden vuoksi tarkoituksenmukaisena, että valituslupan myöntämisen perusteisiin sovelletaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säännöksiä. Esiityksen perusteluissa tuodaan esiin, että korkein hallinto-oikeus arvioi edellään valituslupan edellytyksiä voi huomioda kunnallisen itsehallinnon näkökulmat oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuna muuna painavana syynä. Tulkinta siitä, miten korkein hallinto-oikeus arvioi muuta painavaa syytä koskevaa valituslupaperustetta, muotoutuu oikeuskäytännössä. Mainittua lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 29/2018 vp) mukaan tällainen muu painava syy voi olla esimerkiksi asian taloudellinen tai muu erityisen suuri merkitys valittajan oikeusturvan tai yleisen edun kannalta.

Kunnan jäsenen muutoksenhakuoikeutta kunnallisvalituksella pidetään yhtenä tapana valvoa kunnan toiminnan laillisuutta ja julkisten varojen käyttöä. Kuntalain mukaisessa muutoksenhakujärjestelmässä muutoksenhakumahdollisuutta edeltää oikaisuvaatimusvaihe valtuuston päätöksiä lukuun ottamatta. Oikaisuvaatimus voidaan tehdä laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusperusteella. Tarkoituksenmukaisuusperuste mahdollistaa vaatimuksen esittämisen kunnan jäsenen itse harkitsemista näkökohdista.

Kunnan jäsenen vaikutusmahdollisuudet kunnan toimintaan on turvattu oikaisuvaatimus- ja muutoksenhakuoikeuden lisäksi muilla kuntalain säännöksillä. Kuntalain säännökset viestinnästä sekä etenkin kunnan jäsenten ja palvelunkäyttäjien osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksista ja aloiteoikeudesta lisäävät kunnan jäsenen tiedonsaantia ja vaikutusmahdollisuuksia kunnan päätöksentekoon. Kuntalain mukaan valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelun käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Myös viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) sääntely asiakirjojen julkisuudesta ja viranomaisen velvoitteesta edistää tiedonsaantia ja hallintolain (434/2003) sääntely hyvän hallinnon perusteista ja kuulemisesta sekä vaikuttamismahdollisuuksien varaamisesta turvaavat kunnan jäsenen valvontamahdollisuuksia. Laaja osallistumisoikeus on määritelty erikseen etenkin ympäristövaikutusten arviointia ja ympäristölupia koskevassa lainsäädännössä sekä maankäyttö- ja rakennuslaissa, joiden soveltaminen on suureksi osaksi kuntien tehtävänä. Lakiehdotuksella ei puututa näihin etukäteen vaikuttaviin kuntalaisten käytettävissä oleviin osallistumisen ja vaikuttamisen keinoihin.

Hallintovaliokunta katsoo, että sääntelykokonaisuus turvaa oikeusturvan saatavuuden ja kunnan jäsenten vaikutus- ja valvontamahdollisuudet kunnan toimintaan. Valituslupamenettelyn vaikutuksena muutoksenhakujärjestelmän selkeyttämisen, lainvoimaisen päätöksen saamisen nopeutumisen sekä korkeimman hallinto-oikeuden nykyistä paremman mahdollisuuden oikeuskäytäntöä

Valiokunnan mietintö HaVM 15/2019 vp

ohjaavien ratkaisujen antamiseen voidaan arvioida parantavan myös kunnan jäsenten oikeusturvaa.

Muutoksenhaku kunnallista viranhaltijaa koskevista päätöksistä

Ehdotuksen mukaan valituslupamenettelyä sovelletaan kuntalain nojalla tehtyjen päätösten lisäksi myös sellaisiin kunnan viranomaisen päätöksiin, joita koskevassa erityislaissa viitataan kuntalain mukaiseen muutoksenhakuun. Tällaisia ovat muun muassa kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 50 §:n mukaisesti työnantajan mainitun lain nojalla tekemät päätökset sekä nk. järjestäytymättömiä viranhaltijoita koskevat viranomaisen päätökset kunnallisen virkaehtosopimuslain (669/1970) 2 §:ssä tarkoitettussa asiassa. Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain mukaisia työnantajan päätöksiä ovat muun muassa virkasuhteeseen ottaminen, virkasuhteessa tapahtuvia muutoksia tarkoittavat päätökset, kuten virantoimitusvelvollisuuden muuttaminen, siirtäminen toiseen virkasuhteeseen, lomauttaminen sekä esimerkiksi irtisanominen. Virka- ja työehtosopimuksen tulkintaa koskevat riidat nk. järjestäytyneiden henkilöiden osalta ratkaistaan työtuomioistuimessa eivätkä ne kuulu tämän esityksen piiriin.

Kuntalain 87 §:n mukaan kunnan palveluksessa oleva henkilöstö on virkasuhteessa tai työsuhteessa kuntaan. Tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Virkasuhde on julkisoikeudellinen, joten virkasuhdetta koskevat erimielisyydet ratkaistaan hallintotuomioistuimissa. Selvityksen mukaan huomattava osa kunnallisvalituksista on kunnan viranhaltijoita koskevia asioita.

Työsuhteesta säädetään työsuhtesopimuslaissa (55/2001). Työsuhteeseen on yksityisoikeudellinen, minkä vuoksi työsuhtesopimusta koskevat riidat ratkaistaan ensiasteena käräjäoikeudessa. Valitettaessa yksityisoikeudellisessa riita-asiassa käräjäoikeuden päätöksestä hovioikeuteen tarvitaan hovioikeudelta jatkokäsittelylupa ja edelleen korkeimpaan oikeuteen valitettaessa valituslupa.

Kunta tekee myös työsuhteeseen henkilöstönsä osalta hallintopäätöksiä, joihin haetaan muutosta kuntalain mukaisesti. Nyt ehdotettu valituslupamenettely koskee siten myös näitä päätöksiä. Tällaisia ovat esimerkiksi päätökset työsuhteeseen ottamisesta, työntekijän irtisanomisesta ja lomauttamisesta sekä työsuhteen purkamisesta. Kunnallisvalitusta käsitellessään hallinto-oikeus ei kuitenkaan voi tutkia sellaista valitusperustetta, jossa vedotaan yksityisoikeudellisten säännösten, esimerkiksi työsuhtesopimuslain, vastaisuuteen, koska yksityisoikeudelliset riidat ratkaisee käräjäoikeus. Jos valituksessa vedotaan tällaiseen seikkaan, hallinto-oikeus tekee tältä osin tutkimattajättämisspätöksen.

Viranhaltijaa koskeva asia voi tulla ratkaistavaksi myös hallintoriita-asiana. Hallintoriitamennettelyllä voidaan ratkaista sitovalla tavalla julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta tai muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvaa velvollisuutta ja oikeutta koskeva riita. Valitus on kuitenkin ensisijainen oikeussuojakeino suhteessa hallintoriitaan. Hallinto-oikeuden päätökseen hallintoriita-asiassa voi hakea muutosta hallintovalituksella korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Hallintovaliokunta toteaa, että ehdotetusta valituslupamenettelystä johtuen virkasuhteisen henkilöstön asema muodostuu työsuhteiden asemasta hieman poikkeavaksi, mutta on tältä

Valiokunnan mietintö HaVM 15/2019 vp

osin 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 valitusluvan. Valituslupamenettelyä koskevaa muutosta ei ole pidetty sen säätämisen yhteydessä ongelmallisena (HaVM 17/2016 vp, PeVL 35/2016 vp).

Hallintolainkäytössä valituslupaperusteita ovat ennakkopäätösperusteen lisäksi asiassa tapahtunut ilmeinen virhe sekä muu painava syy. Ilmeistä virhettä koskevan valitusluvan edellytyksiä punnittaessa arvioidaan myös merkitystä asianosaisen näkökulmasta. Tämä koskee kunnallisasioissa tyypillisesti esimerkiksi 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. Hallintovaliokunta tähdentää lisäksi, että myös virkasuhteeseen liittyvissä asioissa korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa, kun luvan kriteerit täyttyvät.

Hallintovaliokunta yhtyy lakivaliokunnan näkemykseen, että kuntalain mukaisen muutoksenhaun osalta ei ole löydettävissä perusteita arvioida jotain päätöstyyppiä sellaiseksi, että valittaminen tulisi oikeusturvan, asian laadun tai merkityksen vuoksi yleislain sääntelyllä jättää valituslupamenettelyn ulkopuolelle. Hallintovaliokunta katsoo, että lainsäädännön yhtenäisyyden kannalta ei myöskään ole perusteltua asettaa kunnan ja valtion viranhaltijoita ja heitä koskevia päätöksiä keskenään eri asemaan. Vastaavasti on aiheellista käsitellä yhdenmukaisesti kunnan virka- ja työsuhteita koskevia päätöksiä siltä osin kuin niistä valituslajina on kunnallisvalitus.

Hallintovaliokunnan näkemyksen mukaan myöskään kunnan viranomaista ja asianosaista ei ole perusteltua asettaa eri asemaan valituslupamenettelyn soveltamisen osalta. Valituslupamenettely koskee yhtä lailla kunnan viranomaista, jos hallinto-oikeus on kumonnut kunnan päätöksen esimerkiksi viranhaltijan valituksen johdosta. Esityksen mukaan lainvoimaisen päätöksen saamisen nopeuttamisella voidaan arvioida olevan kunnan päätöksentekoprosessia sekä päätösten täytäntöpanoa nopeuttavaa vaikutusta etenkin kunnan yleishallintoa ja henkilöstöhallintoa koskevissa asioissa. Merkitystä tällä on esimerkiksi virantäyttöprosesseihin, joissa käytännössä toimitaan määräaikaikaisilla virkamääräyksillä tai sijaisjärjestelyin siihen asti, että valintapäätös saa lainvoiman. Tämän voidaan katsoa hyödyntävän sekä kuntaa että muita asianosaisia, kuten viranhaltijoita.

Hallintovaliokunnan huomiota on asiantuntijakuulemisessa kiinnitetty myös siihen, että lakiin tulisi kirjata hallintotuomioistuimelle velvoite kuulla työmarkkinaosapuolia, kun se käsittelee virkaehtosopimuksen tulkintaa järjestäytymätöntä viranhaltijaa koskevassa asiassa. Valiokunta kuitenkin katsoo, että työmarkkinaosapuolten kuulemisesta hallinto-oikeusprosesseissa ei ole tarkoituksenmukaista säätää kuntalaissa, joka on kunnan hallintoa koskeva yleislaki. Valiokunnan käsityksen mukaan myöskään oikeudenkäyntimenettelyä koskevaan yleislakiin ei ole tarkoituksenmukaista sisällyttää yksittäistä asiaryhmää koskevia säännöksiä. Hallintotuomioistuin johtaa oikeudenkäyntiä ja on vastuussa oikeudenkäynnin asianmukaisuudesta. Se voi harkintansa mukaan pyytää asiantuntijalausunnon oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 43 §:n mukaisesti. Mainitun pykälän mukaan hallintotuomioistuin voi oma-aloitteisesti pyytää erityistä asiantuntemusta vaativasta kysymyksestä lausunnon muulta kuin päätöksen tehneeltä viranomaiselta taikka yksityiseltä asiantuntijalta. Tuomioistuin voi myös kuulla asiantuntijaa suullisessa käsittelys-

Valiokunnan mietintö HaVM 15/2019 vp

sä. Tuomioistuin voi pyytää lausunnon myös asiantuntijalta, jonka oikeudenkäynnin osapuoli nimeää ja jonka kuulemista hallintotuomioistuin pitää tarpeellisenä.

Kunnan jatkovalitusoikeus

Kuntalakiin ehdotetaan otettavaksi nimenomainen säännös kunnan jatkovalitusoikeudesta. Kunnan oikeus valittaa hallinto-oikeuden kunnallisvalitukseen antamasta päätöksestä on tähän asti perustunut vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön ja oikeuskirjallisuudessa esitettyihin tulkintoihin. Hallintovaliokunta pitää oikeustilan selkeyden kannalta kuitenkin perusteltuna, että kunnan oikeudesta valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä säädetään laissa. Ehdotuksella ei ole tarkoitus muuttaa nykytilaa.

Kunnan valitusoikeus liittyy myös Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan 11 artiklassa edellytettyyn paikallisviranomaisen oikeuteen ryhtyä oikeudelliseen menettelyyn turvatakseen toimivaltuuksiensa vapaa käyttäminen ja niiden paikallisen itsehallinnon periaatteiden noudattamisen, jotka on vahvistettu perustuslaissa tai kansallisessa lainsäädännössä. Oikeutta ryhtyä tällaiseen oikeudelliseen menettelyyn voidaan pitää merkityksellisenä myös asukkaiden itsehallinnon turvaamiseksi.

Ehdotetun 142 §:n 3 momentin mukaan kunnan valitusoikeuteen hallinto-oikeuden päätöksestä sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 109 §:ssä säädetään. Toimivaltasta kunnan valitusoikeuden käyttämiseen sovelletaan, mitä kunnan puhevaltan käyttämisestä säädetään kuntalain 39 §:ssä. Puhevaltaa käyttää kunnanhallitus, jollei hallintosäännössä toisin määrätä. Kunnanjohtajalla (41 §) ja pormestarilla (44 §) on oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta. Sääntelyä kunnan jatkovalitusoikeudesta sovelletaan kuntalain 64 §:n nojalla myös kuntayhtymään.

Seuranta ja resurssit

Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että valituslupajärjestelmän soveltamista ja toimivuutta sekä vaikutusta asianosaisten oikeusturvaan ja kunnan jäsenen asemaan seurataan. Lakivaliokunta on lausunnossaan pitänyt oikeusturvan kannalta olennaisena sitä, miten hallinto-oikeudet ja korkein hallinto-oikeus tekevät ratkaisuja. On tärkeää, että hallinto-oikeuksilla ja korkeimmalla hallinto-oikeudella on riittävästi aikaa ja resursseja tutkia niiden käsiteltäviksi tulevat asiat. Korkeimman hallinto-oikeuden osalta tämä koskee myös valituslupa-asioita. On tärkeää, että valituslupajärjestelmän laajentaminen ei johda esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden resurssien supistamiseen, vaan resurssien tarkoituksenmukaisempaan kohdentamiseen. Hallintovaliokunta painottaa uudistukselle asetettujen tavoitteiden kannalta myös alueellisten hallinto-oikeuksien resurssien turvaamista.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Hallintovaliokunnan päätösehdotus:

Valiokunnan mietintö HaVM 15/2019 vp

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 61/2019 vp sisältyvät 1. ja 2. lakiehdotuksen.

Helsingissä 10.12.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Jussi Halla-aho ps
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Aki Lindén sd
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Heidi Viljanen sd
varajäsen Jenni Pitko vihr
varajäsen Mari Rantanen ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne