

Olli Mäenpää
7.11.2019

Lakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laeiksi kuntalain 142 ja 144 §:n ja pienten erillisten alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen kuntaan annetun lain muuttamisesta (HE 61/2019 vp)

Valituksen luvanvaraisuus hallinto-oikeuden kunnallisvalitukseen antamasta päätöksestä

Voimassa olevan lain mukaan hallinto-oikeuden kunnallisvalitukseen antamasta päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa. Hallituksen esityksen sisältämän muutosehdotuksen mukaan hallinto-oikeuden kunnallisvalituksen johdosta antamaan päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Ehdotettua kuntalain muutosta voidaan pitää johdonmukaisena siltä kannalta, että 1.1.2020 voimaan tuleva oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 107 §:n 2 momentti edellyttää valituslupaa valitettaessa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tätä valituslupasäännöstä ei kuitenkaan sovelleta oikeuteen tehdä kunnallisvalitus hallinto-oikeuden päätöksestä, vaan tämä oikeus määräytyy kuntalain mukaan. Kuntalakiin ei sisälly vastaavaa valituslupaedellytystä.

Valituslupasääntelyn kohdistaminen hallinto-oikeuden päätöksiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain soveltamisalaan kuuluvissa asioissa on perustunut huolelliseen valmisteluun ja monipuoliseen harkintaan. Valituslupasääntelyllä pyritään muun muassa parantamaan oikeusturvan edellytyksiä vahvistamalla korkeimman hallinto-oikeuden asemaa ennakkopäätöstuomioistuimena. Perustuslakivaliokunnan arvion mukaan valituksen luvanvaraisuuden asettamista pääsäännöksi hallinto-oikeuden päätöksistä valitettaessa voidaan oikeusturvaa määrittelevän perustuslain 21 §:n kannalta pitää mahdollisena ja perusteltuna (PeVL 50/2018 vp).

Vastaavanlainen arvio voidaan kohdistaa hallituksen esityksessä ehdotettuun valituslupajärjestelmän laajentamista koskemaan hallinto-oikeuden kunnallisvalituksen johdosta tekemiä päätöksiä. Ehdotettu valituslupajärjestelmä ei rajoita oikeutta tehdä kunnan viranomaisen päätökseen kohdistuvaa oikaisuvaatimusta tai valittaa kunnan viranomaisen päätöksestä hallinto-oikeuteen, joten kunnan päätöksenteon lainmukaisuus on edelleen saatettavissa hallintotuomioistuimen arvioitavaksi. Kunnallisvalituksen kohteena eivät yleensä ole yksilön oikeuksien ja vel-

vollisuuksien perusteiden kannalta keskeiset päätökset, joista valitetaan hallintovalituksella. Tällaisiin päätöksiin kohdistuu 1.1.2020 voimaan tulevaan hallintoprosessilakiin sisältyvä valituksen luvanvaraisuutta edellyttävä säännös.

Hallinto-oikeuden päätökseen kohdistuvan kunnallisvalituksen luvanvaraistamisen vaikutuksia koskevan tutkimuksen tulosten mukaan (HE s. 13) korkein hallinto-oikeus kumoaa tai kumoaa ja palauttaa vuosittain noin 20 kunnallisvalitusasiaa, joista se julkaisee yli puolet vuosikirjaratkaisuina, lyhyinä ratkaisutiivistelminä tai muina päätöksinä. Voidaan siten yhtyä esityksen perusteluissa esitettyyn arvioon, jonka mukaan tämän tyyppiset asiat saisivat todennäköisesti valituslupan.

Tutkimustulosten perusteella ehdotettu luvanvaraisuus ei todennäköisesti ainaakaan olennaisesti yksilön oikeusturvan kannalta keskeisten ja kunnan laillisuusvalvonnan kannalta tärkeiden kunnallisvalitusten käsittelyä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tähän arvioon vaikuttaa myös se, että valituslupan myöntäminen ei ole korkeimman hallinto-oikeuden harkinnassa, vaan se on oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:n mukaan myönnettävä valituslupa, jos jokin laissa säädettyistä valituslupan myöntämisperusteista on käsillä.

Kunnan valitusoikeus hallinto-oikeuden päätöksestä

Kunnan oikeus valittaa hallinto-oikeuden kunnallisvalitukseen antamasta päätöksestä perustuu oikeuskäytäntöön ja oikeuskirjallisuudessa esitettyihin tulkintoihin. Oikeusvarmuuden ja oikeustilan selkeyden kannalta on kuitenkin perusteltua, että myös kunnan valitusoikeus määritellään laissa. Kuntalain 142 §:ään lisättäväksi ehdotetun uuden 3 momentin mukaan kunnan valitusoikeus määräytyisi tältä osin lähtökohtaisesti oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 109 §:n mukaisesti.

Toimivalta kunnan valitusoikeuden käyttämiseen määräytyisi kuitenkin kuntalain 39 §:n mukaisesti. Toimivalta valituksen tekemiseen olisi siten kuntalain mukaisesti yleensä kunnanhallituksella, ellei hallintosäännössä toisin määrätä. Kunnallis-hallitus päättäisi näin ollen valituksen tekemisestä silloinkin, kun valituksen kohteena olevan alkuperäisen päätöksen on tehnyt esimerkiksi valtuusto, lautakunta tai viranhaltija.

Kunnanhallitukselle kuuluva päätösvalta poikkeaa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 109 §:n sääntelystä, jonka mukaan myös alkuperäisen päätöksen tehneellä viranomaisella on valitusoikeus, jos hallinto-oikeus on kumonnut sen päätöksen tai muuttanut sitä. Tällainen kuntalain mukaiseen kunnan puhevallan käyttöön perustuva valitusoikeuden käyttämistoimivalta mukautuu kuitenkin johdonmukaisesti kuntalain sääntelyyn, koska myös valitusoikeuden käyttäminen on kunnan puhevallan käyttämistä.

Voimassa olevan kuntalain 41 §:n 3 momentin mukaan kunnanjohtajalla on oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta. Vaikka kunnan valitusoikeutta koskevassa säännösehdotuksessa viitataan vain kuntalain 39 §:ään, tarkoituksena on tuskin pyrkiä poistamaan kunnanjohtajan vakiintunutta kunnan puhevallan

käyttämistoimivaltaa. Lakiesityksen perusteluissa tätä kysymystä ei käsitellä. Myös käytännössä on tärkeää säilyttää kunnanjohtajan mahdollisuus käyttää kunnan puhevalta kunnan valitusoikeuden käyttämisessä. Selvyyden vuoksi olisi siksi paikallaan lisätä ehdotettuun kuntalain 132 §:n 3 momenttiin viittaus myös kuntalain 41 §:n 3 momenttiin.

Pienten erillisten alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen

Ehdotetut säännösmuutokset ovat tältä osin teknisiä ja vanhentunutta sääntelyä ajantasaistavia. Niihin ei liity ongelmallisia piirteitä.