

LUONNOS

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain 142 ja 144 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntalakia.

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

Laki on tarkoitettu tulevan 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	4
1.3 Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa.....	5
1.4 Valituslupajärjestelmän kehitys	6
2 ESITYKSEN TAVOITTEET, TOTEUTTAMISVAIHTOEHDOT JA KESKEISET EHDOTUKSET	9
3 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	9
4 ASIAN VALMISTELU	11
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	12
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT	12
2 VOIMAANTULO.....	13
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	13
LAKIEHDOTUS	17
Laki kuntalain 142 ja 144 §:n muuttamisesta	17
LIITE	19
RINNAKKAISTEKSTI.....	19
Laki kuntalain muuttamisesta	19

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 hallintolaisissa (434/2003) sekä julkisuuslaissa (621/1999). Keskeinen 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 kunnallisen virka- ja työehtosopimuksen tulkintaa koskevia erimielisyyksiä ratkaistaessa. Virka- ja työehtosopimusten tulkintaa koskevat erimielisyydet ratkaistaan ensisijaisesti osapuolten välisessä neuvottelumenettelyssä ja viime kädessä 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 tyytymätön 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 tarkoitettua 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 tarkoitettua 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 viranomaislainen 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. Kunnan jäsenen muutoksenhakuoikeutta pidetään yhtenä tapana valvoa kunnan toiminnan laillisuutta ja julkisten varojen käyttöä sen lisäksi, että sillä on oikeus-suojamerkitystä. 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 valitusviranomaislainen kieltää täytäntöönpanon.

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

1.2 Viranomaisen valitusoikeus ja jatkovalitusoikeus

Kuntalaissa ei säädetä kunnan viranomaisen valitusoikeudesta alemman viranomaisen päätöksestä. Asian ottamisesta ylempään 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 oikeuskirjallisuuden 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 3 momentin 3 kohdan mukaan kunnan puhevallan käyttämisestä päättää kunnanhallitus tai hallintosäännössä määrätty viranomainen. Johtokunnan tehtäviin kuuluu 67 § 3 momentin 7) kohdan mukaisesti kunnan puhevallan käyttäminen liikelaitoksen tehtäväalueella, jolle hallintosäännössä toisin määrätään. 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 3 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 lakisäateisissä tehtävissä.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (/) 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 käyttämistä koskevan toimivallan jakautumisesta.

1.3 Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa on tarkoitettu tulevan 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 tarkoitettulla 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 laeissa säädetään kuitenkin erikseen, että kunnallisen viranomaisen tai toimielimen 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 tulisi 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. Oikeudenkäyntiä hallintoasioissa sääntelevän 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 tarkoitettuihin asiaryhmiin (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 valituslupa sääntelyn piirissä. Valitusluvan 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 säätämisen kuntalaissa olevan perusteltua monien vastaavantyyppisten asioiden ollessa jo valituslupasääntelyn piirissä. Tutkimuksen mukaan myös tuomioistuimen kunnallisvalitusten pitkähköt käsittelyajat puoltaisivat valitusluvan 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 tutkimushankkeessa on kuvattu niin kutsuttujen kunnallisasioiden (asioiden, joissa muutosta haetaan kuntain 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 1 kappale, kunnan taloutta 12, kunnallisia sääntöjä ja taksoja 2, virkavaalia 11, palvelussuhdeturvaa 31, palkkaus-, työaika ja vuosiloma-asioita 3, muita henkilöstöasioita 7 ja muita kunnallisasiota 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 kutsua tehokkaiksi valituksiksi. Korkein hallinto-oikeus voi myös muuttamatta valituksen alaisen päätöksen lopputulosta täsmentää jollakin tavalla hallinto-oikeuden tekemän ratkaisun perusteita.

	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	25	23	20	16	11

päätöstä on muutettu					
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
Ratkaistujen asioiden keskimääräinen käsitelyaika, 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 muutoksenhakujärjestelmien kehittäminen, Valtioneuvoston kanslia Helsinki 2019 s. 115)

	Vuosi 2017	Vuosi 2018
Ratkaisut	16 kumottu+ 1 kumottu ja palautettu (Yhdessä asiassa valittajina korkeimmassa hallinto-oikeudessa ovat olleet sekä kunta että asianosaistyyppisessä asiassa olevat kuntalaiset. Kyseinen tapaus on taulukossa laskettu mukaan sekä asianosaistyyppiseksi valitukseksi että kunnan tekemäksi valitukseksi kahdena eri asiana).	11 + 1 kumottu ja palautettu
kunnallisasioita	13	9
muuta (lähinnä hallintoriita-asioita)	4	3
vuosikirjaratkaisuja	9 (Vuosikirjaratkaisuja 8, mutta 9 asiassa).	3
julkaistut ratkaisut yhteensä	13	4
valittaja KHO:ssa asianosainen	6	2
valittaja KHO:ssa kuntalainen	3	3 (Näistä kahdessa tapauksessa periaatteessa 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

Kuntalaki ehdotetaan muutettavaksi valituslupamenettelyn käyttöön ottamiseksi kunnallisvalituksen käyttöalalla. Ehdotettu muutos jatkaisi hallintolainkäyttöä koskevaa kehitystä. Muutoksenhakujärjestelmä on jo kehittynyt siten, että nykyisin suureen osaan kunnan päätöksistä sovelletaan erityislakien nojalla valituslupamenettelyä. Valituslupamenettely on tullut hallintolainkäytössä pääsäännöksi lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa säätämisen myötä. Valituslupasääntely on tarpeen ottaa kuntalakiin muutoksenhakujärjestelmän selkeyden takia. Kuntalakiin edotetaan otettavaksi myös selkeyttävä säännös kunnan jatkovalitusoikeudesta ja sitä koskevan viranomaisen toimivallan määräytymisestä.

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 saman aikaisesti 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 annetun lain sääntelyä.

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 tarpeen menetellä, koska korkein hallinto-oikeus arvioidessaan valitusluvan edellytyksiä voi huomioida kunnallisen itsehallinnon näkökulmat oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:n 4 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.

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 koskevassa erityislaeissa on säädetty tai viitattu kuntalain mukaiseen muutoksenhakuun. Tällai-

sia ovat esimerkiksi kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) nojalla tehdyt päätökset. Viittaus kuntalain mukaiseen muutoksenhakujärjestelmään on esimerkiksi jätelain (646/2011) 137 § 4 momentissa, koskien kunnan jätehuoltomääräysten hyväksymistä, jätetak-saa koskevaa päätöstä sekä kiinteistön haltijan järjestämää jätteenkuljetusta ja kunnan jäteneu-vonnan siirtoa yhtiölle koskevia päätöksiä. Valituslupajärjestelmä tulisi käyttöön myös va-paasta sivistystyöstä annetun lain (632/1998), liikuntalain (390/2015), nuorisolain (72/2006), kunnan kulttuuritoiminnasta annetun lain (728/1992) mukaisiin kunnan viranomaisen päätök-siin sekä esimerkiksi pelastuslain (379/2011) mukaiseen alueen pelastustoimen palvelutasopää-tökseen ja maksujen suuruutta koskevaan päätökseen. Myös esimerkiksi ympäristöterveyden-huollon alalla elintarvikelain (23/2006) mukaiset valvontasuunnitelmaa, kunnallisia elintarvi-kemääräyksiä sekä taksaa koskeviin päätöksiin sovelletaan kuntalain mukaista muutoksenhaku-järjestelmää samoin kuin tupakkalain (549/16) mukaiseen valvontasuunnitelmaan ja taksaan.

Valituslupajärjestelmän laajentaminen vahvistaisi korkeimman hallinto-oikeuden asemaa ylim-pänä hallintotuomioistuimena. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain esitöissä tode-taan, että korkeimman hallinto-oikeuden valituslupajärjestelmän laajentaminen ja oikeuden-käyntimenettelyn tehostuminen niin, että hallintoasioissa saataisiin lainvoimainen päätös ny-kyistä nopeammin, vähentäisi oikeudellista epävarmuutta hallintoviranomaisten ja hallinto-oi-keuksien ratkaistavina olevissa asioissa (HE 29/2018 vp. s. 61). Oikeudenkäynnistä hallintoasi-oissa annetun lain esitöissä arvioidaan, että valituslupajärjestelmän laajentamisella on vireillä olevia asioita laaja-alaisempia vaikutuksia oikeussuojaan hallintoasioissa, sillä valituslupajär-jestelmä parantaa korkeimman hallinto-oikeuden mahdollisuuksia antaa oikeuskäytäntöä ohjaa-via ratkaisuja. Oikeuskäytännön yhtenäisyydestä huolehtiminen kuuluu ylimmän tuomioistui-men keskeisiin tehtäviin. Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset ohjaavat käytännössä laa-jasti sekä hallinto-oikeuksien että hallintoviranomaisten ratkaisukäytäntöä. Korkeimman hal-linto-oikeuden ennakkopäätöksistä ilmenevien linjausten pohjalta myös asianosaiset ja heidän asiamiehensä voivat arvioida muutoksenhaun tarvetta hallintopäätöksiin ja sitä, millaisiin seik-koihin valituksen ratkaisemisessa tullaan kiinnittämään huomiota. Korkeimman hallinto-oikeu-den valituslupajärjestelmän laajentamisen arvioidaan voivan vaikuttaa lainvoimaisen päätöksen saamista nopeuttavasti varsinkin tapauksissa jossa valituslupaa ei myönnetä (HE 29/2018 vp. s. 62). Vastaavat hallintolainkäyttöä koskeva vaikutukset voidaan arvioida olevan myös ehdo-tetulla kuntalain muutoksella. Oikeudenkäyntien keston lyhenemisestä voidaan arvioida tulevan säästöjä kunnan viranomaisille ja oikeudenkäynnin osapuolille.

Se, että korkeimpaan hallinto-oikeuteen valittamiselle edellytettäisiin valituslupaa, ei kaventaisi kunnan jäsenten mahdollisuutta valvoa kunnallista päätöksentekoa. Valituslupajärjestelmä ei rajoita oikeutta valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, vaan kyse on siitä, missä laajuudessa korkein hallinto-oikeus tutkii tehdyn valituksen. Jos valitusasia kuuluu valituslupajärjestelmän piiriin, korkeimman hallinto-oikeuden on tutkittava, onko asi-assa jokin valituslupaperusteista. Valituslupaperusteiden avulla turvataan asianosaisten oikeus-suoja silloin, kun asiassa on tarpeen saada ylimmän oikeusasteen ratkaisu.

Edellä nykytilaa koskevassa osassa mainitun tutkimuksen ”Kuntien ja maakuntien muutoksen-hakujärjestelmien kehittäminen” mukaan korkein hallinto-oikeus kumoaa tai kumoaa ja palaut-taa vuosittain noin 20 kunnallisvalitusasiaa. Esimerkiksi vuonna 2017 korkein hallinto-oikeus kumonnut hallinto-oikeuden ratkaisun 16 tapauksessa. Voidaan arvioida, että näissä tilanteissa on ollut tarpeen saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavaksi. Korkein hallinto-oi-keus julkaisi näistä 13 joko vuosikirjaratkaisuin, lyhyinä ratkaisutiivistelminä tai muina pää-töksinä. Vuonna 2018 julkaistuja ratkaisuja oli vähemmän. Kunnan jäseniä valituksen tekijänä on näissä ratkaisuissa ollut varsin vähän. Sellaisista korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuista joissa valitus on menestynyt, huomattava osa on julkaistu. Voidaan arvioida, että jatkossa tämän tyyppiset asiat saisivat todennäköisesti valitusluvan.

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 esitöissä on arvioitu kyseisessä laissa säädetyn valituslupamenettelyn tehostavan asioiden käsittelyä korkeimmassa hallinto-oikeudesta. Tehostumisen vaikutus olisi esitöiden mukaan noin kymmenellä prosentilla nykyisestä, jos valitusten määrä pysyisi ennallaan ja valituslupa myönnetään 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). Korkeimpaan hallinto-oikeuteen on vuosina 2014—2018 saapunut keskimääräin 142 kunnallisia asiaa. Vastaavalla tavalla, mutta vain suuntaa-antavasti arvioituna, kunnallisasiossa valituslupa myönnettäisiin vuosittain 22 asiassa ja ei myönnettäisi 120 asiassa. Esityksellä olisi siten jonkin verran taloudellista vaikutusta korkeimman hallinto-oikeuden osalta, ja esityksellä osaltaan jatkettaisiin muiden lakien muutosten tuomaa tehostamiskehitystä.

4 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu virkatyönä valtiovarainministeriössä.

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

Luonnos hallituksen esitykseksi oli lausunnoilla Lausuntopalvelu.fi:ssä...

Lausuntojen mukaan...

Ehdotus on käsitelty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa...

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

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 valitusluvan edellyttämisestä kunnallisvalitusasioissa on tarpeen säätää erikseen kuntalaissa. Kuntalaissa ei kuitenkaan säädettäisi erikseen valitusluvan 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 valitusluvan myöntämiseen on edellä tarkoitettu peruste. Valituslupa on myönnettävä, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi, asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi tai valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy. Korkein hallinto-oikeus voi myöntää valitusluvan 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, 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. Kunnan jatkovalitusoikeuden käyttäminen määräytyisi vastaavasti myös liikelaitoksen tekemän päätöksen osalta. Tältä osin ei sovellettaisi liikelaitoksen johtokunnan toimivaltaa koskevaa 67 §:n 3 momentin 3 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 käyttämisestä, 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 tulevaksi tarkoitettua oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetulla lailla on kumottu hallintolainkäyttölaki.

Pykälän mukaan oikaisuvaatimukseen ja kunnallisvalitukseen sovellettaisiin muuten, mitä hallintolaissa 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 muuta valituksen tekemistä koskevat säännökset ovat mainitussa laissa. Myös valitusluvan hakemisesta ja myöntämisestä säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa.

2 Voimaantulo

Ehdotettu kuntalain muutos on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2020. Muutoksenhakuprosessin 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 muutoksenhakuomioistuimella kumoaisi päätöksen, ja palauttaa asian kokonaisuudessaan uudelleen käsiteltäväksi, sovellettaisiin tämän lain säännöksiä valituslupamenettelystä.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

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 yleistä perusteista ja asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista säädetään kuntalaissa. Oikeusturvasta säädetään perustuslain 21 §:n 1 momentissa. Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi 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. Käsitteilyn 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 ole pitänyt valituslupajärjestelmää perustuslain 21 §:n vastaisena. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään arvioinut valituslupamenettelyn kehitystä erityislainsäädäntöön ehdotettujen valituslupasääntösten 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 ratkaisusta korkeimpaan hallinto-oikeuteen oli painavia hallintolainkäytön tehostamiseen ja korkeimman oikeuden ennakkopäätösroolin vahvistamiseen liittyviä perusteita. Lausunnossa todettiin, että valituslupajärjestelmässä ei ole kyse uudentyypisistä sääntelystä, vaan pikemminkin jo toteutuneen kehityksen tunnustamisesta myös periaatteellisesti ja eri asiaryhmien valitusten yhdenmukaisesta kohtelusta. Perustuslakivaliokunnan uudempaa, vuodesta 2012 noudattamaa tulkintalinjaa edelleen kehittäen 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 oikaisuvaatimusmenettely, 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 sekä 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 edellytti 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 ennakkopäätösroolia

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 täytyessä 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 oikeuden ennakkoratkaisuroolin vahvistuessa.

Kuntalakiin ehdotettu valituslupasääntely ei rajoita perustuslain 21 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattua oikeutta saada asiansa käsitellyksi 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 muutoksenhakemuksia 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. Myös oikaisuvaatimuksen voi tehdä myös kunnan jäsenen, jolla ei ole asianosaisasemaa. Oikaisuvaatimus voidaan tehdä sekä tarkoituksenmukaisuus että laillisuusperusteella. Kuntalain viestintää koskeva sääntely, julkisuuslain sääntely sekä kunnan jäsenten ja palvelunkäyttäjien osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia turvaavat kuntalain säännökset li-

säävät 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.

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 valitusluvan myös tilanteessa jossa hallinto-oikeus on ratkaissut asian yksityisen asianosaisen 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 tuomioistuinmenettelyn 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.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

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 oikeudenkäynnissä hallintoasioissa annetun lain (/) 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 muuten, mitä hallintolaissa ja laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 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.

Helsingissä päivänä kuuta 20

Pääministeri

xx

Ministeri xx

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 oikeudenkäynnissä hallintoasioissa annetun lain (/) 109 §:ssä säädetään. Toimivallasta kunnan valitusoikeuden käyttämiseen sovelletaan mitä kunnan puhevallan käyttämisestä säädetään tämän lain 39 §:ssä.

Voimassa oleva laki

144 §

Muut säännökset oikaisuvaatimuksesta ja kunnallisvalituksesta

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

Ehdotus

144 §

Muut säännökset oikaisuvaatimuksesta ja kunnallisvalituksesta

Oikaisuvaatimukseen ja kunnallisvalitukseen sovelletaan muuten, mitä hallintolaissa ja laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 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.
