

Valtiovarainministeriölle

Asia: Lausunto kuntalain uudistamista koskevasta esitysluonnoksesta, VM065:00/2012

Valtiovarainministeriössä on valmisteltu luonnos uudeksi kuntalaiksi. Luonnoksesta on 8.5.2014 pyydetty lausuntoa lukuisilta eri viranomaisilta ja muilta tahoilta, mutta ei kuitenkaan korkeimmalta hallinto-oikeudelta tai muiltakaan hallintotuomioistuimilta, joiden toimintaan esityksellä on välittömiä vaikutuksia. Korkeinta hallinto-oikeutta ei ole kuultu asiasta luonnoksen valmistelunkaan aikana.

Asian merkittävyyteen nähden korkein hallinto-oikeus pitää tarpeellisena lausua esityksestä. Lausuntonaan korkein hallinto-oikeus esittää seuraavaa.

Muutoksenhaku korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Hallintomenettelyn ja hallintolainkäytön osalta luonnoksessa on pitkälti seurattu voimassa olevaa kuntalakia. Yleisesti ottaen tätä voidaankin pitää perusteltuna. Samalla kuitenkin ovat jääneet kokonaan sivuun merkittävät ja ajankohtaiset lainkäyttöä ja oikeuslaitosta koskevat kysymykset. Tällainen on ennen muuta kysymys muutoksenhausta korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Ehdotetussa kuntalain 143 §:ssä pidettäisiin yleisen kunnallishallinnon alalla voimassa nykyinen rajoitukseton mahdollisuus hakea muutosta korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Esitysluonnoksen yleisperusteluissa lausutaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa tapahtuvan muutoksenhaun osalta seuraavaa: ” Oikeusministeriössä on parhaillaan vireillä hanke oikeuskäytännön ja valituslupajärjestelmän laajentamiseksi uusiin asiaryhmiin. - - - Valituslupa muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen otettaisiin käyttöön nykyistä laajemmin. Siitä säädettäisiin edelleen asiaryhmäkohtaisesti eri hallinnonalojen lainsäädännössä. Valituslupasäännösten soveltuvuuden arvioinnissa kiinnitetäisiin huomiota erityisesti asian laatuun ja merkitykseen sekä siihen, voidaanko korkeinta hallinto-oikeutta edeltäviä oikeussuojakeinoja pitää riittävinä. Tavoitteena on vahvistaa korkeimman hallinto-oikeuden asemaa ylintä tuomiovaltaa käyttävänä tuomioistuimena, joka voi linjataratkaisuillaan huolehtia hallintolainkäytön yhtenäisyydestä, mutta tarkoituksena ei ole muuttaa korkeinta hallinto-oikeutta pelkästään ennakkopäätöstuomioistuimeksi.”



Korkein hallinto-oikeus katsoo, että yleisen kunnallisoikeuden alalla asioiden laatu ja merkitys oikeussuojan kannalta on sellainen, että valituslupajärjestelmä olisi perusteltua omaksua pääsäännöksi. Sellaisten erityislakien osalta, joissa olevan viittauksen nojalla sovelletaan kunnallisvalitusta (ehdotetun lain 134 §:n tilanne), muutoksenhaun tarkastelu lienee vireillä edellä mainitussa oikeusministeriön hankkeessa. Itse kuntalain pääsäännön kannalta on huolestuttavaa, jos kysymys valitusluvasta korkeimmassa hallinto-oikeudessa jää nyt toteutumassa olevan kokonaisuudistuksen ulkopuolelle. Ehdotettu 143 ei siis merkitsisi minkäänlaajuista muutosta ylimmänasteisessa muutoksenhaussa.

Päätösten tiedoksiantaminen

Lakiehdotuksen 140 § koskee päätöksen tiedoksiantoa asianosaiselle. Ehdotetun pykälän mukaan päätöksen tiedoksiantoon asianosaiselle sovelletaan, mitä hallintolain 59 §:ssä säädetään tavallisesta tiedoksiannosta ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 19 §:ssä säädetään tavallisesta sähköisestä tiedoksiannosta. Lakiehdotuksen 141 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi puolestaan päätöksen tiedoksiannosta kunnan jäsenelle. Viimeksi mainitun pykälän 1 momentin mukaan valtuuston, kunnanhallituksen ja lautakunnan sekä kuntayhtymän 59 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen pöytäkirja siihen liitettynä oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen pidetään tarkastamisen jälkeen nähtävänä yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Pöytäkirjan sisältämät henkilötiedot on poistettava tietoverkosta oikaisuvaatimus- tai valitusajan päättyessä. Pykälän 2 momentin mukaan kunnan ja kuntayhtymän muun kuin 1 momentissa tarkoitetun viranomaisen pöytäkirja pidetään vastaavasti yleisesti nähtävänä, jos asianomainen viranomainen katsoo sen tarpeelliseksi.

Korkein hallinto-oikeus pitää sinänsä mahdollisena, että kuntien päätöksentekoon liittyvässä tiedoksiannossa siirrytään käyttämään sähköisiä tiedoksiantotapoja. Tavallisen kirjeen korvaava tiedoksiantotapaa koskevaa sähköistä tiedoksiantoa käytetään muun ohella julkisista hankinnoista annetussa laissa, jossa tiedoksiannon toimittamistapa on muotoiltu kuntalakiehdotusta yksinkertaisemmalla ja selkeämmällä tavalla. Pöytäkirjan nähtävilläpitoa yleisessä tietoverkossa voidaan pitää myös lähtökohtaisesti kannatettavana. Kun otetaan huomioon kunnallisvalituksen laaja käyttöala, lakiehdotuksen perusteluista ei synny vakuuttavaa kuvaa siitä, että nyt käytössä oleva tiedoksiantomenettely voitaisiin kuitenkin korvata kokonaan sähköisellä pöytäkirjan nähtävillä pidolla. Lakiehdotuksen perustelut huomioon ottaen vaikuttaa lisäksi siltä, että yleisen tietoverkon kautta nähtävillä pidettavaa salaisia tietoja sisältävää päätöksentekopöytäkirjaa koskeva tiedoksiantoajankohta ei ole yksiselitteinen eikä käy ilmi riittävän tarkasti ehdotetusta laista.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että sähköisten tiedoksiantomenettelyjen käyttöä koskevaa sääntelyä on mainituista syistä vielä harkittava ja muokattava. Laissa epäselväksi jäävä tiedoksiantomenettely voi aiheuttaa huomattavia ongelmia paitsi päätöksentekijälle myös muutoksenhakijoille sekä aiheuttaa huomattavaa lisätyötä tuomioistuimissa.

Myös kunnalliset viranhaltijat saattavat käytännössä tehdä hyvinkin merkittäviä ratkaisuja, jotka kuuluvat kuntalaissa säädetyn oikaisu- ja muutoksenhakujärjestelmän piiriin. Kunnallisen päätöksen tiedoksianto koskevat säännökset (140 ja 141 §) säilyttäisivät viranhaltijapäätösten tiedoksiannossa jo nykyistäkin lakia vaivaavan ongelman. Viranhaltijapäätöksiä ei edelleenkään välttämättä tarvitsisi panna yleisesti nähtäväksi tai tietoverkkoon, eikä oikaisuvaatimusaika aina siis alkaisi kulua. *Tämä on selvä ongelma oikeussuojajärjestelmän kannalta.*

Ehdotetun 14 §:n 4 momentin mukaan asioissa, joihin sisältyy salassa pidettäviä tietoja, kunnan jäsenen oikaisuvaatimus- ja muutoksenhakuaika alkaisi seitsemän päivän kuluttua siitä, kun toimielimen pöytäkirja on allekirjoittamisen jälkeen tarkastettu ja muu päätöspöytäkirja allekirjoitettu. Säännös kaipaava jatkovalmistelua. Siinä ei säädetä nähtävänä pidettävän pöytäkirjan sisällöstä eikä kytketä tiedoksisaantia nähtävilläpitoon. Tämä olisi huomattavan ongelmalista todellisen tiedoksisaannin ja oikaisuvaatimus- tai muutoksenhakuaian alkamisen selkeyden kannalta. Tähänastisen oikeuskäytännön osalta voidaan viitata ratkaisuun KHO 2013:66.

Luonnoksen 141 §:n perusteluissa lausutaan: ”Voimassa olevan kuntalain 96 §:n säännöstä pöytäkirjanotteen lähettämisestä sille, joka on sitä pyytänyt, ei ole enää tarpeen ottaa kuntalaan, koska asiasta säädetään nykyisin viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa.” *Taustalla lieenee väärinkäsitys. Viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa ei ole vastaavaa säännöstä. Jo lakien erilaisten tavoitteiden ja käytännön tarpeiden kannalta nykyisen 96 §:n säännös on välttämätöntä säilyttää. Menettelyä sääntelevä kuntalaki on se säädös, josta menettelyn osapuoli tällaista säännöstä säännönmukaisesti etsii. Säännöksen poistaminen kuntalaista olisi jo oikeussuojan kannalta kyseenalaista, ja poistaminen lisäisi mitä ilmeisimmin varsinaisten ja ylimääräisten muutoksenhakujen ja esiin nostettavien valitusperusteiden määrää. On myös huomattava, että vastaavia säännöksiä on myös muussa lainsäädännössä (esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain 67 § ja ympäristönsuojelulain 54 §). Voimassa olevan lain 96 §:n säännös on siis tarpeen säilyttää laissa.*

Otto-oikeuden ja oikaisuvaatimuksen välinen suhde

Otto-oikeuden, joka uudistuksessa annetaan vain kunnanhallitukselle, ja samaa asiaa koskevan oikaisuvaatimuksen käsittelyn yhdistäminen on jo nykyisellään ongelmallista, kun oikaisuvaatimukseen pitäisi antaa vastaukset sen perusteiden mukaan, kun taas otto-oikeuden käyttäminen avaa asian kokonaisuudessaan uudelleen harkittavaksi. Tähän käytännössä usein ilmenevään ongelmaan ei esitysluonnoksen perusteluissakaan oteta kantaa.

Muutoksenhaku hallinto-oikeudessa

Esitysluonnoksen 138 §:n (*Oikaisuvaatimus- ja valitusoikeus*) yksityiskohtaisten perustelujen viimeisessä kappaleessa lähdetään siitä, että kunnallisvalitus hallinto-oikeudelle tehdään oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä. Tilanteiden yleisyyden vuoksi vähintään perusteluissa olisi kuitenkin hyvä nostaa esille myös se useiden erityislakien mukainen menettely, jossa oikaisuvaatimusvaihe jää väliin (ehdotuksessa 134 §), ja muutosta haetaan suoraan (ensimmäiseen) kunnan tai kuntayhtymän viranomaisen päätökseen.

Välimiesmenettelyn käyttömahdollisuus

Laissa (ehdotettu 64 §) säilytettäisiin ilman minkäänlaisia asiaperusteluja nykyisen kuntalain (87 §) säännös välimiesmenettelystä. Ehdotetun 64 §:n mukaan kuntien yhteistoimintaa koskevassa sopimuksessa voidaan määrätä, että siitä aiheutuvat (kaikenlaatuiset) erimielisyydet ratkaistaan välimiesmenettelystä annetussa laissa (967/1992). Pykälä on teknisesti ilman perusteluista ilmenevää asiallista harkintaa tai valtiosääntöoikeudellista arviointia periytynyt useasta kuntalain edeltäjästä seuraavaan lakiin. Missään lainsäädäntövaiheessa ei myöskään ole kiinnitetty huomioon niihin merkittäviin oikeudellisiin muutoksiin, joita itse välimiesmenettelyä koskevassa lainsäädännössä on toteutettu kuntalain viittaussäännöksen pysyessä entisellään.

Kuntien yhteistoimintaa koskevassa sopimuksessa on kyse julkisen hallinnon rakenteista, joita koskevat riitaisuudet eivät asiallisesti lainkaan kuulu eivätkä sovellu välimiesmenettelyn piiriin. Välimiesmenettelystä annetun lain 2 §:n mukaan yksityisoikeudellinen riitakysymys, josta voidaan tehdä sovinto, saadaan määrätä asianosaisten välisin sopimuksin välimiesten lopullisesti ratkaistavaksi. Samalla tavoin ratkaistavaksi voidaan määrätä myös sopimuksessa ilmaistusta oikeussuhteesta vastaisuudessa aiheutuvat mainitunlaiset riitakysymykset, jollei laissa ole toisin säädetty. Mainitunlaisista yksityisoikeudellisista oikeussuhteista ei kuntien yhteistoiminnassa tietenkään ole kysymys, ja kuntalain viittaussäännös laajentaa välimiesmenettelyn käyttöalaa olennaisesti asiaryhmään, jonka perusvaatimuksiakaan itse välimiesmenettelylaissa ei ole otettu huomioon.

Nykyinen välimiesmenettelylaki poikkeaa merkittävästi siitä laista, joka oli voimassa, kun kuntalain nykyisen säännöksen ensimmäinen edeltäjä aikanaan luotiin. Välimiesmenettelyn siviilioikeudellisen taustan ja siihen liittyvän sopimusvapauden pohjalta on välimiesmenettelystä annetun lain 31 §:n nojalla nykyisin myös mahdollista sopia, että välimiehet voivat lain sijasta perustaa tuomionsa siihen, minkä he katsovat kohtuulliseksi (*ex aequo et bono*). Lisäksi nykyisen välimiesmenettelylain mukaan välitystuomiot jäävät julkisuuden ulkopuolelle. Jo nämä rakenteelliset seikat tekevät välimiesmenettelyn käytöstä kuntien yhteistoimintariidoissa yhteensopimattoman perustuslaissa edellytetyn lainalaisen hallinnon ja sen avoimuuden kannalta. Lisäksi välitystuomioita koskeva (rajoitettu) muutoksenhaku ja täytäntöönpanoriidat kuuluvat käräjäoikeuksille, joille kuntahallinnon rakenteet muutoin ovat vieraita.

On myös otettava huomioon, että kuntalain välimiesmenettelyä koskevan viittausrakenteen syntyaikoina ei vielä ollut käytettävissä nimenomaisesti hallintosopimuksiin ulotettua hallintoriitaprosessia riippumattomassa tuomioistuimessa. Tämän käyttöalaa koskevan voimassa olevan säännöksen (hallintolainkäyttölain 69 §) mukaan julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta tai muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvaa velvollisuutta tai oikeutta koskevan riidan samoin kuin hallintosopimusta koskevan riidan, johon haetaan viranomaisen ratkaisua muuten kuin muutoksenhakuteitse (*hallintoriita-asia*), käsittelee hallinto-oikeus.

Välimiesmenettelyn mahdollistavan säännöksen säilyttämistä kuntalaissa on edellä mainituista syistä pidettävä kestävämmänä oikeusjärjestyksemme perusteiden kannalta, ja eikä nyt ehdotetun kaltaisen säännöksen sisältävää kokonaisuudistusesitystä siten ole perusteltua antaa eduskunnalle.

Kuntayhtymän jäsenyys kuntajaon muutoksissa

Kuntalaissa tai muussakaan laissa ei ole säännöksiä kuntayhtymän jäsenkunnan jäsenyyden jatkumisesta erilaisissa kuntajaon muutostilanteissa. Säännösten puuttuminen on käytännössä aiheuttanut huomattavia epäselvyyksiä. Eräs tilanne on oikeuskäytännössä ratkaistu vuosikirjapäätöksellä KHO 2014:97.

Julkisen palvelun velvoite

Luonnoksen 132 §:ssä ehdotettu kunnan mahdollisuus antaa markkinoilla toimivalle palveluntuottajalle määräaikainen julkisen palvelun velvoite muodostaa erittäin merkittävän ja eri osapuolten oikeussuojan kannalta oikeudellisesti hyvin vaativan kysymyskompleksin. Oletettavasti ehdotus toteutuessaan tulisi lisäämään merkittävästi hallintotuomioistuinten työtä. *Tähän varautuminen on koko valtioneuvoston tasolla välttämätöntä ottaa huomioon hallintotuomioistuinten voimavaroista päätettäessä.* Useat muutkin ehdotetut säännökset tulevat käytännössä aiheuttamaan selventävien ennakkopäätösten tarvetta ja lisäämään vaativien asioiden määrää hallintotuomioistuimissa.

Lausuntoasiaa on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa. Lausunnon valmisteluun ovat osallistuneet hallintoneuvokset Eija Siitari ja Tuomas Lehtonen.

Presidentti



Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö



Ann-Mari Pitkäranta

Tiedoksi: Oikeusministeriö