



LAINSÄÄDÄNNÖN ARVIOINTINEUVOSTO

Lausunto Dnro: VN/6271/2019

3.10.2019

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto ehdotuksesta hallituksen esitykseksi laiksi kuntalain 142 ja 144 §:n ja pienten erillisten alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen muuttamisesta

Hallituksen esitysehdotus on selkeästi ja ymmärrettävästi kirjoitettu. Nykytilassa on kuvattu selkeästi lainsäädännön tila. Myös valituslupajärjestelmän kehitystä selostettu käyttäen hyväksi myös tutkimustietoa. Valituslupajärjestelmän käyttöönottoa ja vaikutuksia on pohdittu korkeimman hallinto-oikeuden toiminnan näkökulmasta.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet ovat:

- i) Esitysehdotuksen nykytilaa kuvaavassa jaksossa on selostettu lainsäädäntökehitystä sekä valituslupajärjestelmää tuomioistuinlaitoksen näkökulmasta. Kunnallisvalituksella on tärkeä periaatteellinen merkitys kuntien asukkaiden kannalta. Esitysehdotuksessa ei ole pohdittu riittävästi järjestelmää tai sen muutosta kansalaisnäkökulmasta. Ottaen huomioon kunnallisvalituksen luonteen kunnallisvalitusinstituution merkityksestä on kerrottava myös kunnan asukkaiden sekä osallistuvan demokratian ja oikeusturvan näkökulmasta.**
- ii) Esitysehdotuksessa ainoa esitetty tavoite valituslupajärjestelmän käyttöönotolle on muutoksenhakujärjestelmän selkeys ja yhtenäisyys. Ei ole esitetty minäänlaista sisällöllistä syytä muuttaa järjestelmää, vaan uudistus on nähty pitkälti teknisenä kysymyksenä, jolla järjestelmää yhtenäistetään. Esitysehdotuksessa on syytä selostaa tavoitteiden suhdetta kuntalaisten intresseihin ja toimintamahdollisuuksiin.**
- iii) Esitysehdotuksessa ei ole pohdittu ja arvioitu erilaisia vaihtoehtoja kuten vaihtoehtoja kuntalaisten mahdollisuudelle vaikuttaa kunnan päätöksiin ja niiden lainmukaisuuteen. Ei ole arvioitu myöskään ns. nollavaihtoehtoa eli nykytilan säilyttämistä. Arviointineuvosto katsoo, että esitysehdotuksessa on syytä pohtia muutosta ja sen vaihtoehtoja kansalaisnäkökulmasta ja kuntalaisten oikeusturvan näkökulmasta.**
- iv) Lausuntopyyntö esitysluonnoksesta on lähetetty noin 400 kunnalle ja muulle viranomaistaholle sekä joillekin työmarkkinaosapuolille. Lausuntoja ei sen sijaan ole pyydetty yhdeltäkään kansalaisjärjestöltä tai kansalaisia edustavalta taholta. Vaikka esitysluonnos on ollut esillä lausuntopalvelu.fi:ssä, olisi ollut asianmukaista pyytää lausuntoja myös muilta kuin viranomaisilta ja työmarkkinajärjestöiltä.**
- v) Esitysehdotuksessa ei ole arvioitu vaikutuksia riittävän monipuolisesti. Esitysehdotuksessa on syytä arvioida valituslupajärjestelmän käyttöönoton vaikutuksia laajemmin. Esitysehdotuksessa tulee arvioida mahdollisia vaikutuksia kuntalaisten, kuntien viranhaltijoiden ja kuntien kannalta sekä yritysten ja laajemmin koko yhteiskunnan näkökulmasta.**

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esitysehdotuksessa ehdotetaan muutettavaksi kuntalakiä siten, että kunnallisvalitukseen tulee muutoksenhakulupa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Lisäksi ehdotetaan pieniä teknisiä muutoksia siihen, kuinka eräitä pieniä alueita siirretään kunnasta toiseen.

Perustuslain 21 §:ssä on säädetty oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä. Kunnallishallinnon muutoksenhakujärjestelmä on osa hallinnon oikeussuojajärjestelmää. Kunnallishallinnon oikeussuojakeinoja ovat oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus. Kunnallisvalituksesta on säädetty kuntalaisissa.

Kunnallisvalitus on luonteeltaan laillisuusvalitus, joka tehdään hallinto-oikeudelle. Hallinto-oikeuden päätöksestä on puolestaan saanut valittaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Kunnan jäsenen oikeutta valittaa kunnan päätöksistä sekä hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta on pidetty yhtenä tapana valvoa kunnan toiminnan laillisuutta. Suomalainen järjestelmä lähtee ylipäätään ajatuksesta, että tuomioistuimen ensiasteen ratkaisusta saa valittaa toisen asteen tuomioistuimeen. Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan tämä ei kuitenkaan ole täysin poikkeukseton sääntö.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioista annetun lain mukaan alkuperäisen hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella on oikeus hakea muutosta valittamalla hallintotuomioistuimen päätökseen, jonka tuomioistuin on kumonnut viranomaisen päätöksen tai muuttanut sitä.

Uusi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa tulee voimaan 1.1.2020. Myös uuden lain mukaan kunnallisvalituksesta säädetään kuntalaisissa. Valituslupamenettelyä on vähitellen laajennettu yhä useampiin asiaryhmiin ja suurimpaan osaan asioista vaaditaan nykyisin valituslupa. Esitysehdotuksessa on katsottu, että kunnallisvalituksiinkin tulee ottaa käyttöön valituslupa järjestelmän yhtenäisyyden vuoksi.

Hallinto-oikeudet käsittelevät vuosittain noin 500-1000 kunnallisasiaa, joista noin 140 tapauksessa valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkein hallinto-oikeus kumoaa tai palauttaa vuosittain noin 20 kunnallisvalitusasiaa.

2. Arvio hallituksen esitysehdotuksesta ja vaikutusarvioista

2.1 Yleiset huomiot

Lausuntopyyntö esitysluonnoksesta on lähetetty noin 400 kunnalle ja muulle viranomaistaholle sekä joillekin työmarkkinaosapuolille. Lausuntoja saatiin yli sata. Lausuntoja ei ole pyydetty yhdeltäkään kansalaisjärjestöltä tai kansalaisia eikä myöskään yrityksiä edustavilta tahoilta. Esitysluonnos on ollut esillä lausuntopalvelu.fi:ssä, jossa kansalaiset ovat voineet ottaa kantaa ehdotukseen. Esitysehdotuksesta ei käy ilmi, ovatko kansalaiset ottaneet kantaa esitykseen tai minkälaista mahdollinen kansalaispalaute on ollut. Jos lausuntopyyntö olisi lähetetty laajemmalle kohdejoukolle, olisi voitu saada myös monipuolisempi kuva uudistuksen merkityksestä ja vaikutuksista eri kohdetahoille.

Arviointineuvosto katsoo, että kunnallisvalituksen muutoksenhakulupajärjestelmästä olisi ollut asianmukaista pyytää lausuntoja myös muilta kuin viranomaisilta ja työmarkkinajärjestöiltä.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysehdotuksen nykytilaa kuvaavassa jaksossa on selostettu lain-säädäntökehitystä sekä valituslupajärjestelmää tuomioistuinlaitoksen näkökulmasta. On syytä kertoa

kunnallisvalitusinstituution merkityksestä myös kunnan asukkaiden sekä osallistuvan demokratian ja oikeusturvan näkökulmasta sekä perusoikeusnäkökulmasta.

Esitysehdotuksessa ainoa esitetty tavoite valituslupajärjestelmän käyttöönotolle on muutoksenhakujärjestelmän selkeys ja yhtenäisyys. Esitysehdotuksessa ei ole esitetty minkäänlaisia ongelmia nykyjärjestelmän toiminnassa. Ei ole esitetty myöskään minkäänlaista sisällöllistä syytä muuttaa järjestelmää, vaan uudistus on nähty pitkälti teknisenä kysymyksenä, jolla järjestelmää yhtenäistetään.

Esitysehdotuksessa ei ole pohdittu ja arvioitu erilaisia vaihtoehtoja kuten vaihtoehtoja kuntalaisten mahdollisuudelle vaikuttaa kunnan päätöksiin ja niiden lainmukaisuuteen. Ei ole arvioitu myöskään ns. nollavaihtoehtoa eli nykytilan säilyttämistä.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysehdotuksessa on syytä pohtia esityksen tavoitteita, muutosta ja sen vaihtoehtoja kansalaisnäkökulmasta ja kuntalaisten oikeusturvanäkökulmasta.

2.1 Taloudelliset vaikutukset

Esitysehdotuksessa on arvioitu korkeimman hallinto-oikeuden taloudellisten säästöjen olevan muutamana kymmen tuhat euron luokkaa. Esityksessä ei ole arvioitu taloudellisia vaikutuksia kuntalaisten, yritysten tai kansantalouden näkökulmasta, vaikka kunnallisvalituksista ja niiden käsittelyn pitkittymisestä saattaa aiheutua monenlaisia taloudellisia vaikutuksia. On ainoastaan arvioitu, että oikeudenkäynnin keston lyheneminen tuo säästöjä osapuolille ja kunnan viranomaisille. Oikeudenkäyntimenettely aiheuttaa tyypillisesti erilaisia suorita ja välillisiä kuluja osapuolille. Lisäksi tuomioistuimen päätöksistä syntyy taloudellisia hyötyjä ja menetyksiä.

Arviointineuvosto pitää hyvänä, että taloudellisten vaikutusten suuruusluokka korkeimmalle hallinto-oikeudelle on arvioitu ja pitää taloudellisten vaikutusten arviointia korkeimman hallinto-oikeuden osalta uskottavana. Esitysehdotuksessa on syytä arvioida taloudellisia vaikutuksia esitettyä laajemmin myös kunnallisvalituksen osapuolten eli kuntien ja kuntalaisten kannalta. Taloudellisia vaikutuksia pitää arvioida myös yritysten ja kansantalouden näkökulmasta.

2.2 Viranomaisvaikutukset

Viranomaisvaikutuksia ei ole arvioitu esityksessä. Ei ole esimerkiksi arvioitu, millaiset valitukset mahdollisesti menestyisivät ja millaiset eivät ja mikä vaikutus tällä on viranomaisten toimintaan. On ainoastaan todettu, että nopeampi lainvoimainen päätös voi nopeuttaa kuntien päätöksentekoprosessia.

Arviointineuvosto katsoo, että uudistuksen vaikutuksiin viranomaisten toimintaan sekä kansalaisten asemaan viranomaisissa tulee arvioida.

2.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysehdotuksessa ei ole arvioitu uudistuksen vaikutuksia kuntalaisten ja heidän oikeusturvansa näkökulmasta. Kunnallisvalitusta on pidetty tärkeänä yhteiskunnallisena instituutiona. Sillä on merkitystä niin kuntalaisten oikeusturvan kuin kansalaisten osallistumismahdollisuuksienkin näkökulmasta sekä laillisuusvalvonnan näkökulmasta. Valituslupajärjestelmää kunnallisvalituksessa ei voi käsitellä vain teknisenä muutoksena.

Kunnallisvalituksissa on paljon virkavaali- ja palvelussuhdeasioita, mutta vaikutuksia kunnan viranhaltijoiden näkökulmasta ei ole käsitelty.

Esitysehdotuksessa on todettu, että valituslupa korkeimpaan hallinto-oikeuteen "ei kaventaisi kunnan jäsenten mahdollisuutta valvoa kunnallista päätöksentekoa". Edelleen esitysehdotuksen mukaan "valituslupajärjestelmä ei rajoita oikeutta valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen". On myös tuotu esiin, että vain harvat valituksen menestyvät korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tällaisia lausumia ei voi kuitenkaan vielä pitää riittävän monipuolisena analyysinä esityksen vaikutuksista kuntalaisiin ja kansalaisyhteiskuntaan.

Arviointineuvosto katsoo, että uudistuksen vaikutuksia on syytä arvioida kuntalaisten oikeusturvan ja osallistumismahdollisuuksien näkökulmasta, kunnan viranhaltijoiden näkökulmasta ja perusoikeusnäkökulmasta sekä laajemminkin koko yhteiskunnan näkökulmasta.

3. Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvosto on antanut lausunnon hallituksen esityksestä laeiksi kuntalain 142 ja 144 §:n ja pienten erillisten alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen kuntaan muuttamisesta. Valtiovarainministeriö toimitti hallituksen esityksen arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 16.9.2019. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 3. lokakuuta 2019

Leila Kostiainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Kaijus Ervasti

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri