



8.1.2019

Kunta- ja aluehallinto-osasto,
Hallitusneuvos Eeva Mäenpää

Lakivaliokunnalle

HE 29/2018 vp, LA 1/2015 vp

Valtiovarainministeriön asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa

Lakivaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa asiasta HE 29/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Lisäksi ministeriöitä pyydetään kiinnittämään huomiota myös omaa hallinnonalaansa koskevan lainsäädännön mahdollisiin yhteensovittamistarpeisiin ottaen huomioon hallituksen esityksen antamisesta kulunut aika. Hallituksen esityksen HE 29/2018 vp käsittelyyn on yhdistetty lakialoite LA 1/2015 vp, joka pyydetään ottamaan asiantuntijalausunnossa huomioon.

Maakuntien huomioon ottaminen lakiehdotuksessa

Hallituksen esityksen kohdassa "Riippuvuus muista esityksistä" viitataan hallituksen esitykseen maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 15/2017) sekä hallituksen esitykseen maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi (HE 14/2018). Eduskunta ei ole vielä hyväksynyt ko. esityksiä.

Valtiovarainministeriö toteaa, että ja maakuntalain (em. HE 15/2017) tultua hyväksytyksi ehdotettuun lakiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa tulee sisällyttää tarvittavat viittaukset maakuntiin. Maakunnat tulee ottaa huomioon laissa ainakin seuraavilta osin:

- 1 luvun 4 §: viranomaisen määritelmässä
- 2 luvun 9 §: säännökset maakuntien viranomaisen päätöksestä
- 4 luvun 22 §:n 2 momentti: maakunnat mainittava hallintoriitaa koskevassa säännöksessä.

Esityksen vaikutukset maakuntien ja kunnalliseen muutoksenhakujärjestelmään

Ehdotetun maakuntalain 6 §:ssä tarkoitettuihin maakunnan tehtävälaihin liittyviä muutoksenhakusäännöksiä koskeva kokonaisuus on erittäin laaja, monimutkainen ja epäyhtenäinen. Nykyiseen rakenteeseen pohjautuvat ratkaisumallit esim. valituslajin suhteen liittyvät keskeisesti eri toimialojen tehtävien erityispiirteisiin, eivätkä pelkästään hallinnolliseen rakenteeseen.

Valtioneuvosto on osana selvitys- ja tutkimustoimintaansa käynnistänyt elokuussa 2018 kuntien ja maakuntien muutoksenhakujärjestelmän kehittämistarpeita koskevan tutkimushankkeen. Hankkeen tarkoituksena on arvioida erityisesti kunnallisen muutoksenhakujärjestelmän kehittämistarvetta ja -keinoja yleisesti eri hallinnonaloja koskien. Tavoitteena on etsiä keinoja, joilla kunnallisvalituksen itsehallintoon liittyvät tavoitteet voidaan turvata, mutta samalla nopeuttaa oikeudenkäyntejä ja parantaa valitusten kohdentumista oikeusturvan toteutumisen kannalta perusteltuihin asioihin. Hankkeen tarkoituksena on tuottaa myös monipuolista vaikutusarviointia. Hankkeen tuloksia on lisäksi tarkoitus hyödyntää maakuntien muutoksenhakujärjestelmän kehittämisessä ja se sisältää arviointia esimerkiksi kunnallis- ja maakuntavalituksen käyttöaloista suhteessa hallintovalitukseen, valituslupamenettelyn vaikutuksista sekä oikeasuvaatimusjärjestelmien kokonaisuudesta.

Maakuntauudistuksen täytäntöönpanon tässä vaiheessa ei ole katsottu mahdolliseksi eikä tarkoituksenmukaiseksi toteuttaa merkittäviä aineellisia muutoksia maakuntia koskevaan muutoksenhakusääntelyyn. Tarvittavat muutokset on tarkoitus toteuttaa tutkimushankkeen lopputulosten valmistuttua.

Lakiehdotuksessa on lähtökohtana valituslupamenettely muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, ellei yksittäisten asioiden osalta erikseen toisin säädetä.

Nyt ehdotetun yleislain perusteella valituslupasääntely ulottuisi myös maakuntavalitusasioihin. Maakuntalakiehdotuksen 139 §:n mukaan hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen siten kun hallintolainkäyttölaissa säädetään. Viittaus ei voimassa olevan hallintolainkäyttölain mukaan laajenna valituslupajärjestelmää maakuntavalituksiin, mutta jatkossa tilanne muuttuisi. Viittaus tarkoittaisi viitasta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin, jonka mukaan valituslupasääntely olisi lähtökohtana muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä.

Kunnallisasioissa sen sijaan pääsäännöksi jäisi kuntalain mukaan se, ettei valituslupaa edellytetä, koska kuntalain jatkovalitusta KHO:een koskevassa pykälässä ei viitata hallintolainkäyttölakiin. Kuitenkin esimerkiksi kaavoitusasioissa on MRL:n valituslupasäännöksen johdosta jo käytössä valituslupamenettely kuntien päätöksiä koskevissa asioissa. Siltä osin kun muutoksenhaku kunnalliseen päätökseen säädetään erityislainsäädännössä tapahtuvaksi "sitä kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään", nyt ehdotetun lain tultua voimaan sovellettaisiin valituslupamenettelyä. Kun muutoksenhaku menisi kuntalain mukaan, valituslupasääntelyä ei olisi, ellei kuntalakia muuteta.

Edellä mainitussa kuntien ja maakuntien muutoksenhakujärjestelmän kehittämistarpeita koskevassa tutkimushankkeessa selvitetään myös valituslupamenettelyn vaikutuksia. Hankkeen tulosten perusteella tullaan arvioimaan myös tarvetta muuttaa kuntalain valituslupasääntelyä.

Esityksen vaikutukset Digi- ja väestötietovirastoa koskevaan esitykseen

Esityksellä on vaikutusta Digi- ja väestötietovirastoa sekä sen toimialan sääntelyä koskeviin esityksiin (HE 233/2018 vp ja 255/2018 vp), jotka ovat vireillä hallintovaliokunnassa. Näihin esityksiin on kirjattu riippuvuus nyt laivaliokunnassa käsiteltävänä olevaan esitykseen. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan esitysten yhteensovittaminen on tarkoituksenmukaista

tehdä hallintovaliokunnassa, sillä kyse on yleislakia koskevan esityksen huomioimisesta virastoa ja sen toimintaa koskevassa erityislainsäädännössä.

Viranomaisen valitusoikeus (LA 1/2015 vp)

Valtiovarainministeriö katsoo, että viranomaisen valitusoikeutta koskeva sääntely lakiehdotuksen 7 ja 109 §:ssä on nykytilannetta selkeyttävä ja sen tueksi on esitetty hyvät ja riittävät perustelut. Näin ollen valtiovarainministeriö ei kannata lakialoitetta.

Viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun ja siihen perustuvan valitusoikeuden tyhjentävä määrittely aineellisessa lainsäädännössä olisi erittäin hankalaa, ja sen sisältö on aina sidoksissa koko oikeusjärjestyksen sisällön sekä toimintaympäristön kehittymiseen. Viranomaisen valitusoikeus on näissä käytötilanteissaan yhteiskunnallisesti erittäin merkittävää ja perustuu useimmiten tilanteisiin, joissa toisella perustuslain suojaamalla intressillä ei ole muuta tai nimenomaista edustajaa viranomaismenettelyissä. Myöskään lakialoitteessa viitattu perustuslakivaliokunnan käytäntö ei ole ministeriön käsityksen mukaan rajoittanut valitusoikeuden käyttöä näissä hyväksyttävissä tarkoituksissa, vaan kyse on ollut esimerkiksi tehtävien organisointiin liittyvästä tarkastelusta, jossa sama viranomainen on voinut toimia yhdessä tehtävässään toisaalta objektiivisena hallintoviranomaisena, toisaalta toisessa tehtävässään asianosaisen vastapuolena muutoksenhaussa ("valitus omasta päätöksestään").