

LUONNOS**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain 137 §:n muuttamisesta****ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntalakia. Lakiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen päätöksestä, joka koskee kunnan omistaman kiinteistön myymistä tai vuokraamista tarjouskilpailun tai muun avoimen menettelyn perusteella luonnolliselle henkilölle tämän asuntona käytettäväksi saa tehdä vain asianosainen.

Esityksessä tarkoitetuista päätöksistä ei saisi jatkossa tehdä kunnallisvalitusta pelkästään kunnan jäsenyyteen perustuen. Esityksen tavoitteena on parantaa kunnan päätösten täytäntöönpanon edellytyksiä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	2
1 Asian tausta ja valmistelu	2
1.1 Tausta	2
1.2 Valmistelu	4
2 Nylleminen ja sen arviointi	4
3 Tavoitteet	6
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	6
4.1 Keskeiset ehdotukset	6
4.2 Pääasialliset vaikutukset	6
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	6
4.2.2 Vaikutukset valtion viranomaisten toimintaan	7
4.2.3 Vaikutukset kuntien tehtäviin ja toimintaan	7
4.2.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset	8
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	8
6 Lausuntopalaute	9
7 Säännöskohtaiset perustelut	9

8 Voimaantulo	10
9 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	10
LAKIEHDOTUS	12
Laki kuntalain 137 §:n muuttamisesta	12
RINNAKKAISTEKSTIT.....	14
Laki kuntalain 137 §:n muuttamisesta	14

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Orpon hallituksen budjettiriihen 1.9.2026 pöytäkirjamerkinnän mukaan valtiovarainministeriössä valmistellaan hallituksen esitys kuntalakiin tehtäväksi muutokseksi, jolla oikeus kunnallisvalituksen tekoon yksityishenkilön ja kunnan välisestä asuinkiinteistön kaupasta rajataan asianosaisille. Esitys annetaan syksyn 2026 aikana.

Hallituksen esityksen valmistelun taustalla on Aiheettomat valitukset -työryhmän (VN 10067/2026) työ. Työryhmän työn rinnalla on tarkasteltu kuntalain (410/2015) kehittämistarpeita.

Muutoksenhakumahdollisuus viranomaisen päätöksestä on turvattu perustuslain oikeusturvaa koskevassa 21 §:ssä. Keskeisin oikeusturvakeino hallintolainkäytössä on valitus. Kunnallishallinnon jälkikäteisiä oikeussuojakeinoja ovat kuntalain mukainen oikeisuvaatimus ja kunnallisvalitus sekä erityislainsäädännön sääntelyyn perustuen hallintovalitus. Erityislainsäädännössä voidaan myös eri tavoin viitata kuntalain muutoksenhakujärjestelmään. Hallintovalituksesta säädetään yleislakina oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (800/2019), jäljempänä myös HOL). Edellä mainitussa laissa säädetään oikeusturvan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista hallintoasiaa ja muuta julkisoikeudellista oikeussuhdetta koskevassa oikeudenkäynnissä ja sitä sovelletaan oikeudenkäynnissä yleisissä hallintotuomioistuimissa, joita ovat korkein hallinto-oikeus ja alueelliset hallinto-oikeudet. Jos muussa laissa on HOL:sta poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan tämän lain asemesta. Kunnallisvalitus ja HOL:ssä säädetty hallintovalitus eroavat muun muassa valituksen tekemiseen oikeutettujen osalta. Hallintovalituksen voi tehdä asianosainen ja kunnallisvalituksen myös kunnan jäsen. Lisäksi kunnallisvalituksen osalta kunnan itsehallinnosta johtuu, että tuomioistuin voi virheellisuuden havaitessaan vain kumota päätöksen ja palauttaa asian kunnan viranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi, mutta se ei voi korvata virheellistä päätöstä tai sen osaa uudella päätöksellä.

Kunnan jäsenen muutoksenhakuoikeutta pidetään yhtenä tapana valvoa kunnan toiminnan laillisuutta ja julkisten varojen käyttöä sen lisäksi, että sillä on oikeussuojamerkitystä. Kuntalaissa on lisäksi kunnan jäsenen osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksia sekä tiedonsaantia koskevia säännöksiä, joiden avulla edistetään osallistumista kunnan toimintaan, ja viestitään päätöksistä. Viestinnän ja osallistumisen edistämisen keinoin voidaan osaltaan vähentää tarvetta hakea jälkikäteen muutosta kunnan päätöksiin valitusteitse.

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 järjestäytyneiden viranhaltijoiden osalta kunnallisen virka- ja työehtosopimuksen tulkintaa koskevia erimielisyyksiä ratkaistaessa. Virka- ja työehtosopimusten tulkintaa koskevat erimielisyydet ratkaistaan ensisijaisesti osapuolten välisessä neuvottelumenettelyssä ja viime kädessä oikeudenkäynnistä työtuomioistuimesta annetun lain (646/1974) mukaan työtuomioistuimessa.

Oikaisuvaatimusmenettely on kunnan hallintomenettelyä, joka pakollisena esivaiheena edeltää lainkäyttöä katsottavaa valitusmenettelyä. Oikaisuvaatimusmenettelyllä turvataan kunnan jäsenen vaikutusmahdollisuuksia kunnan sisäisessä päätöksenteossa. Kunnan jäsen voi oikaisuvaatimuksella saada esimerkiksi kunnan viranhaltijan päätöksen luottamushenkilötoimielimen käsiteltäväksi. Oikaisuvaatimusmenettely on käytössä laajasti kunnan sisäisesti. Jos päätöksestä voi tehdä oikaisuvaatimuksen, siitä ei voi vielä tehdä kunnallisvalitusta. Oikaisuvaatimusmenettelyssä noudatetaan ensisijaisesti kuntalakia ja toissijaisesti hallintolakia (434/2003). Oikaisuvaatimus voidaan tehdä sekä tarkoituksenmukaisuus- että laillisuusperusteella, kun kunnallisvalitus voidaan tehdä vain laillisuusperusteella. Menettelyn ulkopuolelle on rajattu vain kunnan ja kuntayhtymien ylimpien toimielinten päätökset, koska ylimpien toimielinten asemaan oikaisuvaatimusmenettely ei soveltu.

Oikaisuvaatimus on varsinaisen lainkäytönä katsottavan muutoksenhakun eli kunnallisvalituksen pakollinen esivaihe. Jos päätöksestä voi tehdä oikaisuvaatimuksen, siitä ei vielä voi tehdä kunnallisvalitusta. Kunnan muiden toimielinten kuin valtuuston sekä kunnan luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden päätöksistä on aina ensin tehtävä oikaisuvaatimus.

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 säännöksen mukaan käsiteltävä kiireellisenä. Jos päätökseen voidaan muun lain nojalla hakea muutosta suoraan 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 momentissa tarkoitetun 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 arkoitetun toimielimen päätökseen. Kunnallisvalituksen tekijä ei ole sidottu oikaisuvaatimuksessa esittämiinsä valitusperusteisiin, koska oikaisuvaatimuksen tekemisen perusteet ovat vapaamuotoiset. Kunnallisvalitus on laillisuusvalitus ja sen saa kuntalain 135 §:n mukaan tehdä sillä perusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehnyt viranomainen 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. Kuntalain mukaan kunnan jäsen on henkilö, jonka kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on (kunnan asukas), yhteisö ja säätiö, jonka kotipaikka on kunnassa ja se, joka omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta kunnassa. 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 138 §:ssä säädetään, että oikaisuvaatimus on tehtävä 14 päivän ja kunnallisvalitus 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi-saannista.

Kuntalain 142 §:ssä säädetään jatkovalituksesta. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Kunnallisvalituksen vireilläolo ei estä kunnan päätöksen täytäntöönpanoa. Kuntalain 143 §:n mukaan päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos oikaisuvaatimus tai valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi taikka jos oikaisuvaatimuksen käsittelevä toimielin tai valitusviranomainen kieltää täytäntöönpanon.

Kuntalain 144 §:n mukaan oikaisuvaatimukseen ja kunnallisvalitukseen sovelletaan siltä osin kuin kuntalaissa ei toisin säädetä, mitä hallintolaissa ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu valtiovarainministeriössä.

Hallituksen esitysluonnos on ollut lausuntokieroksella lausuntopalvelu.fi -palvelussa

Lausuntoa pyydettiin ministeriöiltä, hallinto-oikeuksilta, eräiltä viranomaisilta, kunnilta, sekä Suomen Kuntaliitto ry:ltä. Lausuntopyyntö julkaistiin lausuntopalvelu.fi:ssä, ja myös muilla tahoilla oli mahdollisuus antaa lausunto esitysluonnoksesta.

Valtiovarainministeriö sai yhteensä...lausuntoa.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa tunnuksella osoitteessa...

Hallituksen esitys on käsitelty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

2 Nykytila ja sen arviointi

Muutoksenhakumahdollisuus viranomaisen päätöksestä on turvattu perustuslain oikeusturvaa koskevassa 21 §:ssä. Kunnan asukkaiden perustuslain 121 §:ssä turvattuun itsehallintoon liittyen kunnan jäsenen muutoksenhakuoikeutta pidetään yhtenä tapana valvoa kunnan toiminnan laillisuutta ja julkisten varojen käyttöä sen lisäksi, että sillä on oikeussuojamerkitystä. Perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä yksilön mahdollisuuksia vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon.

Lainsäädännön systematiikassa kuntalaki on kunnan hallintoa, taloutta ja toimintaa koskeva yleislaki, jossa ei säädetä kunnan lakisääteisistä tehtävistä. Myös kuntalain muutoksenhakusäännökset ovat yleisluonteisia. Kunnallisvalituksen käyttöala on perustellusti laaja, ja muutoksenhakuoikeutettujen määrä on suuri. Kunnallisvalitukseen liittyvää kunnan jäsenen valvontaintressiä voidaan katsoa olevan sekä siltä osin kuin päätökset tehdään pelkästään kuntalain nojalla, ja koskevat kunnan hallintoa ja taloutta myös muun muassa, kun ne liittyvät esimerkiksi erityislainsäädännön mukaisiin suunnitelmiin ja niiden toimeenpanoon (mm. maapolitiikka, siihen liittyvät toimet kuten kiinteistöjen kehittäminen ja luovutukset sekä asuntopolitiikka). Lisäksi tietoisuus siitä, että päätöksestä voidaan valittaa osaltaan myös edistää perustuslakiin kirjatun hallinnon lainalaisuusperiaatteen noudattamista viranomaisissa.

Kunnallisvalituksen esivaiheena on valtuuston päätöstä lukuun ottamatta oikaisuvaatimus, joka kuntalain mukaan on käsiteltävä kiireellisesti. Lisäksi kuntalain mukaan päätös on mahdollista liittää täytäntöön jo ennen lainvoimaa, toisin kuin hallintovalituksen käyttöalalla on pääsääntö. Sääntely jo nykyisin osaltaan mahdollistaa sen, että kunta itse voi ja sen tulee käsitellä nopeasti sille tehtyjä oikaisuvaatimuksia, ja tietyillä edellytyksillä päätökset voidaan panna täytäntöön valituksesta nuolimatta. Valituslupamenettely voi osaltaan käytännössä karsia valitusten määrää.

Yleisesti on havaittu, että on sellaisia asiaryhmiä ja päätöksiä, joissa kunnan jäsenten osallistuminen valmisteluun on järjestetty osana päätösprosessia. Kunnan jäsenten osallistuminen voidaan myös järjestettävissä osallistumisen ja vaikuttamisen keinoilla. On asiaryhmiä, joissa olisi vähäisesti kaikkien kunnan jäsenten valvontaintressiä oikeussuojan tarpeen kohdistuessa ensisijaisesti yksityishenkilöihin.

Eräissä tapauksissa on todettavissa, että kunnallisvalitusten vireillä olo voi lykätä päätöksen täytäntöönpanoa yksityishenkilön kannalta ongelmallisella tavalla. Rajatuissa asiaryhmissä voidaan katsoa olevan perusteltua kaventaa kunnan jäsenten valitusoikeutta. Tällöin on kuitenkin huomioitava päätösten läpinäkyvyys sekä se, että käytettävissä ovat kunnan jäsenten muut osallistumisoikeudet.

Erilaisissa hankkeissa huomioidaan tavannomaisesti se, että kunnan päätösten täytäntöönpanoa voidaan joutua lykkäämään päätöksen lainvoimaisuuteen saakka. Tähän varaudutaan kunnan päätöksissä ja muun muassa sopimusehdoissa. Voidaan kuitenkin arvioida, että eräissä kunnan toimintaa koskevista asiaryhmissä kunnallisvalitukset voivat ratkaisevasti viivästyttää päätösten täytäntöönpanoa. Erityisesti yksityishenkilöiden asemalle ja taloudelle voi aiheutua negatiivisia vaikutuksia päätöksen lainvoimaisuuden viiveiden takia. Tällaisia vaikutuksia on havaittu olevan esimerkiksi liittyen kunnan päätöksiin joilla yksityishenkilöille luovutetaan kiinteistöjä asunnoksi käytettäväksi. Jos tonttien luovutusperusteet on kunnassa ennalta päätetty, voidaan katsoa, että kaikkien kunnan jäsenten valvontaintressi ei enää voimakkaasti kohdistuisi tontteja edelleen luovutettaessa avoimen menettelyn perusteella. Tällaisissa tapauksissa voisi olla perusteltua, että oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen voisivat tehdä ainoastaan asianosaiset.

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO:2020:107 ottanut kantaa siihen, milloin kunnanvaltuuston päätös tonttien vuokrausperusteista on kuntalain (410/2015) 136 §:ssä tarkoitettu vain valmistelua koskeva päätös, josta ei saa tehdä kunnallisvalitusta. Helsingin kaupunginvaltuusto vahvisti päätöksellään eräissä kaupunginosissa sijaitsevien päätöksen liitteessä mainittujen tonttien vuokrausperusteet. Päätökseen oli liitetty muutoksenhakukielto. Asiassa oli korkeimmassa hallinto-

oikeudessa kysymys siitä, oliko valtuuston päätös sellainen kuntalain 136 §:ssä tarkoitettu vain valmistelua koskeva päätös, josta ei saa tehdä kunnallisvalitusta. Korkein hallinto-oikeus totesi, että valtuusto oli päätöksessä päättänyt ne perusteet, joita noudatetaan tontinvuokran suuruuteen sopimuksia uusittaessa. Viranhaltijan oli otettava valtuuston päätöksessä tarkoitettut vuokrausperusteet huomioon yksittäisen tontin vuokraa määrittäessään. Viranhaltijalle päätöksellä annettu harkintavalta oli valtuuston päätöksen kokonaisuuteen nähden rajattua. Kaupunginvaltuuston päätöstä ei edellä mainituin perustein voitu pitää kuntalain 136 §:ssä tarkoitettuna päätöksenä, joka koski vain valmistelua.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on osaltaan parantaa luonnollisten henkilöiden asemaa ja asuntona käytettävien kiinteistöjen luovutusta koskevien päätösten täytäntöönpanon edellytyksiä. Lisäksi tavoitteena on tehostaa kunnan päätösten täytäntöönpanoa. Kunnan jäsenen valitusoikeutta rajoitettaisiin sellaisten päätösten osalta, joissa kunnan jäsenen valvontaintressin voidaan katsoa olevan vähäinen ja valitusten vaikutus luonnollisen henkilön omaisuuteen tai asemaan vastaavasti tämän asemaa olennaisesti heikentävä.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Kuntalain 137 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että pykälään lisättäisiin säännös, jonka mukaan oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen päätöksestä, joka koskee kunnan omistaman kiinteistön myymistä tai vuokraamista tarjouskilpailun tai muun avoimen menettelyn perusteella luonnolliselle henkilölle tämän asuntona käytettäväksi saa tehdä vain asianosainen.

Esityksessä tarkoitusta päätöksistä jatkossa ei kunnallisvalitusta saisi tehdä pelkästään kunnan jäsenyyteen perustuen. Kunnan jäsenyys määräytyy kuntalain 3 §:ssä säädetysti. Kunnan jäsen on 1) henkilö, jonka kotikuntalaisa (201/1994) tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on (kunnan asukas), 2) yhteisö ja säätiö, jonka kotipaikka on kunnassa ja 3) se, joka omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta kunnassa. Esityksen mukaisia asioita koskevista päätöksistä kunnallisvalituksen saisi tehdä jatkossa asianosainen. Kuntalain 137 §:n 1 momentin mukaan asianosaisella tarkoitetaan sitä, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksessä ehdotetulla sääntelyllä ei ole vaikutuksia valtion talouteen.

Esityksessä ehdotetulla sääntelyllä ei arvioida olevan myöskään merkittäviä suoria taloudellisia vaikutuksia kuntien tai kuntayhtymien talouteen. Esityksellä olisi välillisiä taloudellisia vaikutuksia kunnille koska kunnan kiinteistöjen luovutuksia luonnollisille henkilöille koskevat päätökset

olisivat nopeammin täytäntöönpantavissa. Esityksellä arvioidaan olevan kuntien hallinnollisia kustannuksia vähentäviä vaikutuksia siltä osin kuin kunnallisvalitusten määrä vähenisi.

Esitys nopeuttaisi osaltaan kunnan maapolitiikan ja asuntopoliitiikan toimeenpanoa. Esityksestä aiheutuvat taloudelliset vaikutukset riippuvat kuntien maapolitiikkaa ja asuntopoliitiikkaa koskevista päätöksistä ja ovat tapauskohtaisia, eikä niitä ole mahdollista arvioida esityksessä yksityiskohtaisemmalla tasolla.

4.2.2 Vaikutukset valtion viranomaisten toimintaan

Esityksen arvioidaan jonkin verran vähentävän kunnallisvalituksia hallinto-oikeuksiin. Hallinto-oikeuksille saattaa kuitenkin aiheutua lisätyötä valitusoikeuden arvioimisesta, sillä voidaan arvioida, että usein esityksen mukaisessa asiaryhmässä valitus on perustunut kunnan jäsenyyteen.

4.2.3 Vaikutukset kuntien tehtäviin ja toimintaan

Esityksellä ei ole vaikutusta siihen, miten kunta päättää omaisuudestaan. Kunnat päättävät itse hallintonsa nojalla muun muassa maapolitiikastaan. Esityksellä ei puututtaisi siihen, miten kunta päättää maapolitiikasta ja asuntopoliitiikasta tai kunnan omaisuuteen kuuluvista kiinteistöistä.

Ehdotettu sääntely voisi nopeuttaa kunnan päätösten täytäntöönpanoa. Ehdotetulla sääntelyllä voi olla muutoinkin vaikutuksia kunnan maapoliittisten ja asuntopoliittisten päätösten toimeenpanoa koskeviin prosesseihin. Kunnat voisivat esimerkiksi päättää muutoksenhakukelpoisella päätöksellä erikseen asuintarkoitukseen tarkoitettujen tonttien ja kiinteistöjen luovutusperiaatteet, joiden perusteella tässä esityksessä tarkoitettuja päätökset tehtäisiin.

Myös kunnille saattaa aiheutua lisätyötä valitusoikeuden arvioimisesta, sillä voidaan arvioida, että usein esityksen mukaisessa asiaryhmässä oikaisuvaatimus ja valitus ovat perustuneet kunnan jäsenyyteen.

Esitys kaventaisi esityksen mukaisessa asiaryhmässä kunnan jäsenten valitusoikeutta ja siten myös kunnan toiminnan valvontamahdollisuutta kunnallisvalituksen keinoin. Esitetty poikkeus kunnan jäsenten valitusoikeudesta koskisi vain rajattua asiaryhmää. Vaikutusta lieventäisi se, että poikkeus koskisi vain asuntona käytettäviä kiinteistöjä, ja sellaisia päätöksiä, jotka perustuisivat avoimen tarjous- tai muuhun menettelyyn.

Kunnan jäsenillä olisi mahdollisuus tehdä kunnallisvalitus kunnan päätöksistä, joilla sitovasti määritellään kiinteistöjen ja tonttien luovutusperiaatteet. Lisäksi kunnan jäsenen osallistumista toteutettaisiin muiden kuntalain säännösten perusteella. Kuntalain 22 §:n mukainen velvoite koskien osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien varaamista, kuntalain 23 §:n mukainen aloiteoikeus sekä kuntalain 29 §:n mukainen väestintävelvoitteita koskeva sääntely turvaavat kunnan jäsenten valvonta- ja vaikutusmahdollisuuksia kunnan toimintaan. Myös julkisuuslain asiakirjojen julkisuutta ja viranomaisen velvoitetta edistää tiedonsaantia koskeva sääntely ja hallintolain hyvän hallinnon ja kuulemista sekä vaikuttamismahdollisuuksien varaamista koskeva sääntely turvaavat kunnan jäsenen valvontamahdollisuuksia. Mainittu sääntely vähentää kunnan jäsenen tarvetta hakea jälkikäteen oikeusturvaa ja valvoa kunnan päätöksentekoa muutoksenhaun kautta. Kuntalain sääntelykokonaisuus huomioiden kunnan jäsenen valvontamahdollisuuksien ei arvioida kaventuvan merkittävästi esitetyn sääntelyn vaikutuksesta.

4.2.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksen arvioidaan parantavan jonkin verran luonnollisten henkilöiden oikeusasemaa siten, että asunnon rakentaminen kunnalta ostetuissa kiinteistöistä tai rahoituksen hankkiminen eivät viivästyisi kunnan jäsenten mahdollisten valitusten käsittelyn vuoksi.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

Valmistelussa arvioitiin, että kunnan itsehallinnon ja kunnan jäsenten valvontaintressin toteuttamiseksi tarkoituksenmukaista olisi, että kunnan jäsenen oikeutta tehdä kunnallisvalitus kavennettaisiin kuntalain säännöksillä mahdollisimman vähän.

Kunnan jäsenillä voidaan katsoa olevan valvontaintressiä sekä siltä osin kuin päätökset tehdään pelkästään kuntalain nojalla ja koskevat kunnan hallintoa ja taloutta myös muun muassa, kun neliittyvät esimerkiksi kunnan maapolitiikkaan ja siihen liittyviin toimiin kuten kiinteistöjen kehittäminen ja luovutukset sekä asuntopolitiikkaan. Kunnan maaomaisuus on kunnan keskeinen omaisuus. Kiinteistön luovutuksilla voi olla myös huomattavaa taloudellista merkitystä kunnalle.

Valmistelun yhteydessä arvioitiin sääntelytarvetta. Rajoituksen arvioitiin voitavan olla perusteltavissa koskemaan ainoastaan sellaisia päätöksiä, joissa kunnan jäsenen valvontaintressin voidaan katsoa olevan vähäinen ja valitusten vaikutus luonnollisen henkilön omaisuuteen tai asemaan vastaavasti tämän asemaa olennaisesti heikentävä. Arvioitiin, että rajoitus voitaisiin ulottaa koskemaan sellaisia kunnan päätöksiä, joista valittamisella on vaikutusta päätöksen täytäntöönpanon viivästymiseen asiaryhmässä, jolla on yksittäiselle henkilölle merkittävä vaikutus. Asunnon hankkimisella on yksityisen henkilön elinolosuhteisiin ja talouteen tavanomaisesti merkittävä vaikutus.

Valmistelun yhteydessä todettiin kunnan jäsenen valitusoikeuden voivan viivästyttää muidenkin kunnan päätösten täytäntöönpanoa. Valmistelussa todettiin, että poikkeusta ei voitane esimerkiksi laajentaa sääntämällä se koskemaan yhtiöille myytäviä tai vuokrattavia kiinteistöjä taikka kunnan maaomaisuutta ja kiinteistöjä laajemmin. Tällainen muutos olisi todennäköisesti EU oikeuden kanssa ristiriidassa. Kuntalaisilla on valvontaintressi kunnan maaomaisuuden käyttämisestä.

Kunnan omistamien kiinteistöjen luovuttaminen tai vuokraaminen kilpailuilla markkinoilla toimiville yrityksille voi sisältää valtiontukea, minkä vuoksi asiassa on otettava huomioon EU-oikeuden valtioneuvoston päätökset. Kuntalain 130 §:ssä säädetään kunnan omistamien kiinteistöjen luovuttamisesta tai vuokraamisesta noudatettavista menettelytavoista, joilla pyritään varmistamaan, ettei toimenpiteeseen liity EU-oikeuden kieltämää valtiontukea (HE 268/2014, s. 231). EU-oikeuden valtioneuvoston päätösten noudattaminen on Suomessa tullut arvioitavaksi pitkälti kunnallisvalitusten kautta, joiden perusteella hallinto-oikeudet ovat tutkineet, ovatko kuntien päätökset olleet valtioneuvoston päätösten mukaisia (HE 268/2014, s. 92). Valtioneuvoston päätösten noudattamisen valvonta tapahtuu EU:n komission ja kansallisten tuomioistuinten yhteistyönä, ja kansallisten tuomioistuinten tehtävänä on tarjota tehokas oikeussuoja yrityksille ja muille kolmansille osapuolille (komission tiedonanto valtioneuvoston päätösten soveltamisesta kansallisissa tuomioistuimissa, 2021/C 305/01). EU-oikeuden tehokkuusperiaatteen mukaisesti yritysten valitusoikeutta koskevat kansalliset säännöt eivät saa loukata yritysten oikeutta tehokkaan oikeussuojan saamiseen niiden käyttäessä EU-oikeudessa myönnettyjä oikeuksiaan.

Yritysten ja kunnan muiden jäsenten mahdollisuus viedä kiinteistön luovuttamista tai vuokraamista koskeva kunnan päätös kunnallisvalituksena hallinto-oikeuden arvioitavaksi on siis keskeinen keino varmistaa EU-oikeuden valtioneuvoston päätösten noudattaminen Suomessa. Jos yritysten ja kunnan jäsenten muutoksenhakuoikeutta näiltä osin rajoitettaisiin, tällainen sääntely voisi vaarantaa EU-oikeuden tehokkaan toimeenpanon Suomessa ja olla siten EU-oikeuden vastaista.

6 Lausuntopalaute

Valtiovarainministeriö sai määräaikaan mennessä xx lausuntoa.

Lausunnot sekä lausuntokierroksella saadusta lausuntopalautteesta laadittu yhteenveto ovat nähtävillä valtioneuvoston hankesivuilla osoitteessa <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM108.00/2026>.

Lausuntojen huomioon ottaminen

7 Säännöskohtaiset perustelut

137 §. Oikaisuvaatimus- ja valitusoikeus. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4. momentti.

Momentissa säädettäisiin poikkeus kunnan jäsenen valitusoikeudesta. Säännös merkitsisi poikkeusta kuntalain mukaiseen oikaisuvaatimusta ja kunnallisvalitusta koskevaan 1 momentissa säädettyyn pääsääntöön.

Ehdotetun uuden 4 momentin mukaan valitusoikeus sellaisesta päätöksestä, joka koskee kunnan omistaman kiinteistön myymistä tai vuokraamista tarjouskilpailun tai muun avoimen menettelyn perusteella luonnolliselle henkilölle tämän asuntona käytettäväksi olisi vain asianosaisella. Säännös koskisi yksinomaan luonnollisen henkilön omaa asumiskäyttöön tarkoitettuja kiinteistöjä ja tontteja. Säännöksessä asuntona käyttämisellä tarkoitettaisiin vakinaista ja vapaa-ajan asumista. Poikkeus ei esimerkiksi koskisi markkinatoimintaan luovutettavia kiinteistöjä. Lisäksi säännös koskisi sellaisia päätöksiä, joita on edeltänyt tarjouskilpailu tai muu avoin menettely, esimerkiksi tonttitarjonta. Kyseisellä rajauksella edistetäisiin päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja yhdenvertaisuuden toteutumista. Asianosaisella tarkoitetaan 1 momentin mukaisesti sitä, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Asianosaisia olisivat pääsääntöisesti kyseiseen menettelyyn osallistuneet henkilöt, mutta viimekädessä asianosaisasema määräytyisi tapauskohtaisesti.

Säännöksessä kyseessä olevista päätöksistä ei jatkossa voitaisi valittaa kunnan jäsenyyteen perustuen. Kunnan jäsenistä säädetään lain 3 §:ssä. Jos kunta myisi tai vuokraisi kiinteistöjä muilla kuin momentissa säädetyillä tavoilla, muuhun käyttöön tai muille kuin luonnollisille henkilöille, kunnan jäsenellä olisi kuntalain 137 §:n 1 momentin mukaisesti valitusoikeus.

Vaikka valitusoikeus rajattaisiin esityksen mukaisissa asioissa asianosaisiin, olisi kunnan jäsenillä tapauskohtaisesti ollut mahdollisuus vaikuttaa myös valitustestein kunnan sellaisista päätöksistä, joilla sitovasti määritellään luovutuksissa noudatettavat reunaehdot (KHO: 2020:107). Lisäksi kuntalain muilla säännöksillä turvattaisiin kunnanjäsenten vaikutusmahdollisuuksia kunnan päätöksiin. Kuntalain 5 luku sisältää kunnan asukkaiden osallistumisoikeuksia koskevat säännökset.

8 Voimaantulo

Lain ehdotetaan tulevan voimaan mahdollisimman pian. Muutoksenhaussa ennen lain voimaantuloa tehdystä kunnan päätöksestä sovellettaisiin tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta kuntalain 137 §:ää.

9 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esityksen kannalta keskeinen perustuslain säännös on kunnallista itsehallintoa koskeva 121 § Pykälän 1 momentin mukaan Suomi jakautuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Pykälän 2 momentin mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista säädetään lailla. Perustuslakivaliokunta on todennut kuntalain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 268/2014 vp) johdosta antamassaan lausunnossa (PeVL 63/2014 vp, s. 2), että kuntauilla toteutetaan etenkin perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaista vaatimusta siitä, että kuntien hallinnon yleisistä perusteista säädetään lailla. Lailla säätämisen vaatimus koskee perustuslain esitöiden perusteella muun muassa kunnan ylimmän päätöksentekovallan käyttöä, kunnan muun hallinnon järjestämisen perusteita ja kunnan asukkaiden keskeisiä osallistumisoikeuksia. Hallinnon yksityiskohdainen järjestäminen sen sijaan voidaan osoittaa kuntien asiaksi. Itsehallinnon periaatteen mukaisesti lailla on turvattava kunnan päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuus. Tämä sisältää ennen muuta kunnan asukkaiden oikeuden valitsemiinsa hallintoelimiin sekä sen, että päätösvalta kunnissa kuuluu asukkaiden valitsemille toimielimille (HE 1/1998 vp, s. 176).

Valitusoikeuden rajaaminen on arvioitava perustuslain kunnallista itsehallintoa koskevan 121 §:n sekä 21 §:n oikeusturvasäännöksen kannalta. Perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan kehittämiseen. Esityksen kannalta merkityksellinen on myös perustuslain osallistumisoikeuksia koskeva 14 §:n sääntely. Perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Kunnallisvalituksen saa tehdä asianomainen 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.

Esityksessä ehdotetaan, että kuntalain oikaisuvaatimusta ja kunnallisvalitusta koskevaan 137 §:ään lisättäisiin uusi momentti, jossa säädettäisiin poikkeus kunnan jäsenen valitusoikeudesta. Säännös olisi kuntalaissa uusi ja tarkoittaisi periaatteellisesti merkittävää muutosta voimassa olevaan kuntalain sääntelyyn nähden.

Esityksen mukaan oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen päätöksestä, joka koskee kunnan omistaman kiinteistön myymistä tai vuokraamista tarjouskilpailun tai muun avoimen menettelyn perusteella luonnolliselle henkilölle tämän asuntona käytettäväksi saa tehdä vain asianosainen. Valitusoikeutta ei siis olisi kunnan jäsenillä.

Säännös merkitsisi poikkeusta kuntalain mukaiseen oikaisuvaatimusta ja kunnallisvalitusta koskevaan 1 momentissa säädettyyn pääsääntöön. Kunnan jäsenen valitusoikeutta rajoitettaisiin kuitenkin tarkkarajaisesti ja sellaisten kunnan päätösten osalta, joissa kunnan jäsenen valvontaintressin voidaan katsoa olevan vähäinen. Kunnan päätökset myydä tai vuokrata kiinteistö luonnolliselle henkilölle tämän asumista varten sitä vastoin ovat kyseisen luonnollisen henkilön aseman kannalta yleisesti merkittäviä. Esitetty poikkeus kunnan jäsenyyteen perustuvaan valitusoikeuteen koskisi sellaisia kunnan päätöksiä, joista valittamisella on vaikutusta kyseisten yksityiselle henkilölle elin-suovien päätösten täytäntönnäpänön viivästymiseen. Esityksen katsotaan osin parantavan niiden henkilöiden oikeusturvaa, joille kunnan päätöksillä on kiinteistö päätetty myydä tai vuokrata. Lisäksi esityksellä katsotaan olevan myönteisiä vaikutuksia näiden henkilöiden omaisuuden suojan (perustuslain 15 §) toteutumisen kannalta sekä edistävän asumisen turvaamista (perustuslain 19 § 4momentti).

Kunnan jäsenen valitusoikeuden kaventamisen merkitystä lieventää ja päätösten läpinäkyvyyttä lisääisi se, että kiinteistön luovutusta koskevaa päätöstä olisi säännöksen mukaan tullut edeltää avoin tarjouskilpailu tai muu avoin menettely. Tonttien luovutusta koskevat periaatteet perustuvat siten jo kunnan tekemiin päätöksiin. Jos kunta myisi tai vuokraisi kiinteistöjä muilla tavoin, kunnan jäsenellä olisi kuntalain 137 §:n 1 momentin mukaisesti valitusoikeus. Esityksellä ei puututtaisi siihen, miten kunta päättää maapolitiikasta ja asuntopolitiikasta tai kunnan omaisuuden kuuluvista kiinteistöistä muutoinkaan.

Vaikka valitusoikeus rajattaisiin näissä asioissa asianosaisiin, olisi kunnan jäsenillä tapauskohtaisesti ollut mahdollisuus vaikuttaa myös valitusteitse kunnan sellaisista kunnan päätöksistä, joilla sitovasti määrätellään luovutuksissa noudatettavat reunaehdot (KHO: 2020:107).

Lisäksi kuntalain muilla säännöksillä turvattaisiin kunnan jäsenten vaikutusmahdollisuuksia kunnan päätöksiin. Kuntalain 5 luku sisältää kunnan asukkaiden osallistumisoikeuksia koskevat säännökset. Viestintä sekä osallistuminen ja vaikuttaminen kunnan toimintaan vähentävät tarvetta hakea jälkikäteen oikeusturvaa ja valvoa kunnan päätöksentekoa muutoksenhaun kautta.

Kuntalain viestintää koskeva sääntely, julkisuuslain sääntely sekä etenkin kunnan jäsenten ja palvelurikäyttäjien osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia turvaavat sekä aloiteoikeutta koskevat kuntalain 5 luvun säännökset lisäävät kunnan jäsenen tiedonsaantia ja vaikutusmahdollisuuksia kunnan päätöksentekoon. Tämän sääntelyn voidaan katsoa kokonaisuutena turvaavan kunnan jäsenten kunnan toimintaan kohdistuvaa valvontaa. Sääntelykokonaisuuden voidaan katsoa turvaavan oikeusturvan saatavuuden. voidaan arvioida, että sääntelykokonaisuus riittää turvaamaan oikeusturvan saatavuuden esityksessä kyseessä olevassa asiaryhmässä.

Edellä mainituilla perusteilla esitykseen sisältyvä lakiehdotus ei ole ongelmallinen perustuslaissa turvattun kunnallisen itsehallinnon kannalta eivätkä myöskään muiden perustuslain säännösten osalta. Hallitus katsoo, että lakiehdotus voidaan siten käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

LAKIEHDOTUS

Laki kuntalain 137 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään kuntalain (410/2015) 137 §:ään uusi 4 momentti seuraavasti:

137 §

Oikaisuvaatimus- ja valitusoikeus

Edellä 1 momentista säädetystä poiketen oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen päätöksestä, joka koskee kunnan omistaman kiinteistön myymistä tai vuokraamista tarjouskilpailun tai muun avoimen menettelyn perusteella luonnolliselle henkilölle tämän asuntona käytettäväksi saa tehdä vain asianosainen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Muutoksenhaussa ennen tämän lain voimaantuloa tehtyyn päätökseen sovelletaan tämän lain voimassa ollessa voimassa ollutta 137 §:ää.

RINNAKKAISTEKSTIT

Laki kuntalain 137 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään kuntalain (410/2015) 137 §:ään uusi 4 momentti seuraavasti:

Nykyinen laki

Ehdotus

137 §

137 §

Oikaisuvaatimus- ja valitusoikeus

Oikaisuvaatimus- ja valitusoikeus

Oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen saa tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (asianosainen) sekä kunnan jäsen.

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, saa päätökseen hakea muutosta kunnallisvalituksin myös se, jolla on 1 tai 2 momentin nojalla oikeus tehdä kunnallisvalitus.

Edellä 1 momentista säädetystä poiketen oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen päätöksestä, joka koskee kunnan omistaman kiinteistön myymistä tai vuokraamista tarjouskilpailun tai muun avoimen menettelyn perusteella luonnolliselle henkilölle tämän asuntona käytettäväksi saa tehdä vain asianosainen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Muutoksenhaussa ennen tämän lain voimaantuloa tehtyyn päätökseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta 137 §:ää.

LUONNOS