

# Liikennehankkeiden hallinnollisten menettelyjen kehittäminen

## LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖLLE

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti 16.1.2003 työryhmän selvittämään liikennehankkeiden hallinnollisten menettelyjen kehittämistä. Työn tarkoituksena oli keskittyä suuriin liikennehankkeisiin. Työryhmän toimikausi oli 1.2.2003-30.6.2003. Työryhmän puheenjohtajaksi nimettiin hallitusneuvos Kaisa Leena Välipirtti liikenne- ja viestintäministeriöstä sekä jäseniksi lainsäädäntöneuvos Eija Siitari-Vanne oikeusministeriöstä, yli-insinööri Mikko Ojajärvi liikenne- ja viestintäministeriöstä, hallitusneuvos Auvo Haapanala ympäristöministeriöstä, ylitarkastajat Seppo Kaasinen Tiehallinnosta, Harri Yli-Villamo Ratahallintokeskuksesta ja Aila Lohikivi Tiehallinnosta. Aila Lohikivi määrättiin samalla työryhmän sihteeriksi. Työryhmä luovutti väliraportin ministeri Kimmo Sasille 4.4.2003.

Työryhmän tehtävänä oli koota yhteen eri hallinnonaloilla jo tehtyjen vastaavanlaisten selvitysten lopputulokset sekä tehdä ehdotuksia keinoiksi, joilla rakennushankkeiden suunnittelun ja toteutuksen välistä aikaa voidaan lyhentää. Toimeksiannon mukaan työryhmän tuli selvittää seuraavia asioita: osallistumismahdollisuudet, hankkeiden hallinnollisten menettelyjen ja muutoksenhakujärjestelmien kehittäminen, lupajärjestelmien uudelleen tarkastelu ja täytäntöönpanojen aikaistaminen.

Työryhmä on kokoontunut yhteensä 15 kertaa sekä käynyt tutustumassa E18 Muurla-Lohjanharju-projektiin. Työryhmässä on kuultu asiantuntijoina hallituneuvos Pekka Vihervuorta korkeimmasta hallinto-oikeudesta, hallinto-oikeustuomari Anja Sahlaa Helsingin hallinto-oikeudesta, ylituomari Hannu Renvallia Turun hallinto-oikeudesta, ylituomari Pekka Kainlauria Vaasan hallinto-oikeudesta, hallinto-oikeustuomari Heikki Jukaraista Hämeenlinnan hallinto-oikeudesta, yli-intendentti Mikko Häröä Museovirastosta sekä kaavoitusasiantuntija Harri Heliniä Suomen luonnonsuojeluliitto ry:stä.

Väliraportissa käsiteltyjen suurten liikennehankkeiden ja muun lähdeaineiston sekä lainsäädännön ja asiantuntijoiden kannanottojen perusteella työryhmässä nousivat esille erityisesti seuraavat asiat, joihin loppuraportissa keskitytään: vuorovaikutteisuuden kehittäminen, suunnitteluasiakirjojen selkeyttäminen, selvitysten riittävyys, valitusten käsittelyaikojen huomioon ottaminen suunnittelussa sekä mahdollisuudet vaikuttaa hallintolainkäytön tehokkuuteen.

Työryhmä toteaa, että hallintolainkäytön tehokkuuden yleinen kehittäminen ei laajuutensa vuoksi luonnollisestikaan kuulu työryhmän toimeksiantoon. Tehokkuustavoitteen paremman toteutumisen yleinen selvittäminen edellyttää huomattavan laajoja hallintolainkäytön järjestämiseen liittyviä selvityksiä. Työryhmän työn kannalta huomiota tehokkuusnäkökulmasta onkin kiinnitetty pääosin siihen, voidaanko hallintotuomioistuinten pääosin kirjallista prosessia kehittää nopeammaksi esimerkiksi hallintotuomioistuinten resursseja ja työtapoja kehittämällä.

Työryhmä on ollut yhteistyössä liikenne- ja viestintäministeriön samanaikaisesti asettaman, liikennehankkeiden ympäristöhaittojen vähentämisen kustannuksia selvittävän työryhmän kanssa.

Työryhmä luovuttaa yksimielisen mietintönsä liikenne- ja viestintäministeriölle.

Helsingissä, elokuun 25. päivänä 2003

Kaisa Leena Välipirtti

Eija Siitari-Vanne

Mikko Ojajarvi

Auvo Haapanala

Seppo Kaasinen

Harri Yli-Villamo

Aila Lohikivi

## SISÄLLYSLUETTELO

<b>1</b>	<b>TYÖRYHMÄN TYÖN LÄHTÖKOHDAT</b> .....	<b>4</b>
<b>1.1</b>	<b>Suuret liikennehankkeet</b> .....	<b>4</b>
<b>1.2</b>	<b>Muu lähdeaineisto</b> .....	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>LAINSÄÄDÄNTÖ</b> .....	<b>7</b>
<b>2.1</b>	<b>Kansainvälinen lainsäädäntö</b> .....	<b>7</b>
2.1.1	Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus .....	7
2.1.2	Tiedonsaantia, yleisön osallistumisoikeutta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskeva yleissopimus (ns. Århusin yleissopimus).....	8
2.1.3	Euroopan unionin ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen valvontakeinot .....	8
<b>2.2</b>	<b>Suomen lainsäädäntö</b> .....	<b>9</b>
2.2.1	Yleistä.....	9
2.2.2	Perustuslaki .....	10
2.2.3	Luonnonsuojelulaki .....	12
2.2.4	Laki ja asetus ympäristövaikutusten arvioinnista.....	15
2.2.5	Maankäyttö- ja rakennuslaki .....	16
2.2.6	Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta .....	18
2.2.7	Laki ja asetus yleisistä teistä .....	18
2.2.8	Lupajärjestelmät .....	18
2.2.8.1	Yleistä.....	18
2.2.8.2	Keskeisimmät liikennehankkeiden toteuttamisessa tarvittavat luvat .....	19
2.2.9	Pohjoismainen lainsäädäntö .....	20
<b>3</b>	<b>VUOROVAIKUTTEINEN SUUNNITTELU</b> .....	<b>21</b>
<b>3.1</b>	<b>Yleistä vuorovaikutuksesta</b> .....	<b>21</b>
<b>3.2</b>	<b>Menettelylainsäädäntö</b> .....	<b>21</b>
<b>3.3</b>	<b>Oikeusturva vaiheittaisissa hankkeissa</b> .....	<b>22</b>
<b>3.4</b>	<b>Neuvonta</b> .....	<b>23</b>
<b>3.5</b>	<b>Suunnitteluasiakirjojen selkeys</b> .....	<b>23</b>
<b>3.6</b>	<b>Ympäristövaikutusten arviointimenettely</b> .....	<b>24</b>
<b>3.7</b>	<b>Vuorovaikutus, selvitykset ja muutoksenhaku kaavoituksessa</b> .....	<b>25</b>
<b>3.8</b>	<b>Yleis- ja tiesuunnitelmat sekä niiden hallinnollinen käsittely</b> .....	<b>29</b>
3.8.1	Yleistä.....	29
3.8.2	Esisuunnitelmat .....	30
3.8.3	Yleissuunnitelma .....	31
3.8.4	Tiesuunnitelma .....	32
3.8.5	Rakennussuunnitelma.....	32
3.8.6	Ympäristövaikutusten arviointi .....	32
3.8.7	Yleis- ja tiesuunnitelman hallinnollinen käsittely .....	34
<b>3.9</b>	<b>Muiden liikennehankkeiden suunnitelmat ja niiden hallinnollinen käsittely</b> .....	<b>37</b>
3.9.1	Ratahankkeet .....	37
3.9.2	Lentokenttähankkeet .....	40
<b>4</b>	<b>HALLINTOLAINKÄYTTÖJÄRJESTELMÄ</b> .....	<b>41</b>
<b>4.1</b>	<b>Yleistä</b> .....	<b>41</b>
<b>4.2</b>	<b>Hallintolainkäytön ominaispiirteitä</b> .....	<b>41</b>
4.2.1	Yleistä.....	41

4.2.2	Asianosaisuus .....	41
4.2.3	Asian selvittäminen .....	42
4.2.4	Katselmus ja suullinen käsittely .....	43
4.2.5	Oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuus .....	44
4.2.6	Valitusoikeuden rajoittaminen .....	45
4.2.6.1	Yleistä.....	45
4.2.6.2	Valituslupa .....	45
4.2.6.3	Valituskielto .....	46
4.2.7	Täytäntöönpanon aikaistaminen ja täytäntöönpanokiello .....	46
<b>4.3</b>	<b>Hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden työtilanteesta ja työskentelymenetelmistä.....</b>	<b>47</b>
4.3.1	Juttutilanne .....	47
4.3.2	Jatkovalitusherkeytyy .....	49
4.3.3	KHO:n henkilöstöresurssit .....	50
4.3.4	Asian käsittely ja ratkaiseminen KHO:ssa .....	50
4.3.5	Hallinto-oikeuksien henkilöstöresurssit .....	51
4.3.6	Asian käsittely ja ratkaiseminen hallinto-oikeuksissa.....	52
<b>5</b>	<b>TYÖRYHMÄN KANNANOTOT.....</b>	<b>54</b>
<b>5.1</b>	<b>Yleistä .....</b>	<b>54</b>
<b>5.2</b>	<b>Selkeät vuorovaikutteiset hallintomenettelyt.....</b>	<b>54</b>
5.2.1	Asiakirjat laaditaan selkeiksi ja ymmärrettäviksi.....	54
5.2.2	Kansalaisten osallistumismahdollisuudet ja neuvonta järjestetään mahdollisimman tehokkaasti ja joustavasti.....	54
5.2.3	Hallintomenettelyjen päällekkäisyydestä luopuminen.....	55
5.2.4	Liikenneväylähankkeen suunnittelu pyritään aloittamaan niin aikaisin, että saadaan varattua riittävästi aikaa myös mahdollisille valituksille .....	55
<b>5.3</b>	<b>Laadukas päätöksenteko riittävään selvitykseen perustuen.....</b>	<b>55</b>
5.3.1	Hankkeeseen liittyvät selvitykset tehdään niin, että ne ovat riittäviä.....	55
<b>5.4</b>	<b>Päätöksen merkitykseen suhteutettu muutoksenhaku .....</b>	<b>55</b>
5.4.1	Valituslupajärjestelmän käyttöönoton laajempi tarkastelu .....	55
5.4.2	Oikeudenkäyntikulujen määrääminen valituksen ollessa selkeästi perusteeton .....	55
<b>5.5</b>	<b>Valmisteluprosessin tehostaminen hallintolainkäytössä.....</b>	<b>56</b>
5.5.1	Hallinto-oikeuksien henkilöresursseja ja asiantuntemusta lisätään rekrytoimalla uusia työntekijöitä ja kouluttamalla .....	56
5.5.2	Asian selvittelyn tehostaminen.....	56
5.5.3	Viranomaislausunnot muutoksenhakutuomioistuimille toimitetaan tuomioistuimen asettamassa määräajassa.....	56
5.5.4	Hankkeen yhteiskunnallisen merkittävyyden vaikutus asian käsittelemiseksi kiireellisenä .....	56
<b>6</b>	<b>VIREILLÄ OLEVAT LAINSÄÄDÄNNÖN MUUTOSHANKKEET .....</b>	<b>57</b>
<b>6.1</b>	<b>Yleistä .....</b>	<b>57</b>
<b>6.2</b>	<b>Maantielaki .....</b>	<b>57</b>
<b>6.3</b>	<b>Maankäyttö- ja rakennuslain tarkistus.....</b>	<b>57</b>
<b>6.4</b>	<b>Ympäristönsuojelulain muuttaminen.....</b>	<b>57</b>
<b>6.5</b>	<b>Luonnonsuojelulain muuttaminen.....</b>	<b>58</b>
<b>6.6</b>	<b>Århusin sopimus.....</b>	<b>58</b>

<b>6.7</b>	<b>Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia koskeva</b>	
	<b>lainsäädäntö .....</b>	<b>59</b>
<b>6.8</b>	<b>Vesilain kokonaisuudistus .....</b>	<b>59</b>

## 1 TYÖRYHMÄN TYÖN LÄHTÖKOHDAT

### 1.1 Suuret liikennehankkeet

Viimeaikaisten suurten liikennehankkeiden käsittelyssä on voitu todeta, että niihin on liittynyt monenlaisia ja vaikeita ympäristöoikeudellisia kysymyksiä niin hallintomenettelyissä kuin asioiden tuomioistuinvaiheen käsittelyssä. Samalla näiden hankkeiden käsittely on kokonaisuudessaan vaatinut poikkeuksellisen paljon aikaa. Pitkäkestoisen suunnittelun aikana on myös lainsäädäntö muuttunut, mikä on saattanut vaatia vielä lisäselvitysten tekemistä.

Väliraportissa on esimerkkeinä käytetty kolmea suurta liikennehanketta koskevia kuvauksia hallinnollisten menettelyjen etenemisestä. Nämä hankkeet ovat Helsinki-Vantaan lentoaseman III kiitoradan rakentaminen, valtatie 1 (E18) rakentaminen moottoritieksi välillä Lohja-Lohjanharju (Lieviö) ja Oikoradan Kerava-Lahti rakentaminen. Yhteinen piirre näille hankkeille on se, että suunnittelun alkamisesta hankkeen toteuttamiseen on kulunut yli 10 vuotta. Saman ajan sisällä ympäristöä ja maankäyttöä koskevaa lainsäädäntöä on muutettu, viranomaisorganisaatioita on uudistettu sekä kansalaisten osallistumismahdollisuuksia lisätty ja osallistumismuotoja monipuolistettu. Lisäksi Euroopan yhteisön lainsäädännön vaatimukset ovat tulleet Suomea sitoviksi.

### 1.2 Muu lähdeaineisto

Sen lisäksi, että työryhmä on kuullut luovutuskirjeessä mainittuja asiantuntijoita, työryhmä on käyttänyt työssään seuraavia lähteitä:

1. Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus, Arvio laista saaduista kokemuksista (Ympäristöministeriön julkaisu, Suomen ympäristö, nro 565, Helsinki 2002).

Julkaisussa on esitetty arvioita maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta kahden ensimmäisen vuoden aikana saaduista kokemuksista. Arviot perustuvat ympäristöministeriön asettaman laajapohjaisen yhteistyöryhmän työhön sekä eri tahojen suorittamiin kyselyihin ja selvityksiin. Arviot koskevat mm. osallistumisen ja vuorovaikutuksen kehittymisestä, kaavoitukseen liittyvistä selvityksistä ja vaikutusten arvioinneista, kaavajärjestelmän toimivuudesta ja muutoksenhakujärjestelmästä saatuja kokemuksia. Julkaisuun sisältyy myös työryhmän kannanotoja eräistä maankäyttö- ja rakennuslain tarkistuksista. Niiden pohjalta ympäristöministeriössä on valmisteltu esitys eräistä lain tarkistuksista (tarkemmin kohdassa 6.3). Tavoitteena on, että hallituksen esitys annetaan syksyn 2003 kuluessa.

Myös Suomen Kuntaliitto julkaisi samaan aikaan oman seuranta- ja arviointihankkeensa tulokset (Maankäyttö- ja rakennuslaki kuntanäkökuilmasta. Suomen Kuntaliiton seuranta- ja arviointihanke 2000-2002).

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden seuranta jatketaan. Esimerkiksi osallistumisen ja vuorovaikutuksen kehittymistä, kaavoituksen kestoa ja valitusmenettelyyn liittyviä kysymyksiä tullaan seuraamaan ja arvioimaan selvitysten pohjalta. Tarkoituksena on, että lain tavoitteiden toteutumista arvioitaisiin perusteellisesti siinä vaiheessa, kun laki on ollut voimassa noin viisi vuotta.

2. Korkeimman hallinto-oikeuden esitys valtioneuvostolle hallintolainkäyttöä koskevan lain-säädännön muuttamiseksi 10.3.2003

Esitys on toimitettu oikeusministeriön toimesta laajahkole lausuntokierrokselle, joka on vielä kesken. Esityksessä ehdotetaan eräiltä osin valituslupajärjestelmän laajentamista korkeimmasa hallinto-oikeudessa. Esityksessä ehdotetaan myös eräitä muutoksia ympäristönsuojelulain mukaiseen muutoksenhakujärjestelmään sekä ehdotetaan, että nykyinen mahdollisuus valittaa täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevasta hallinto-oikeuden ratkaisusta korkeimpaan hallinto-oikeuteen erillään pääasiasta poistettaisiin.

3. Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomus vuodelta 2002

4. Hallinto-oikeuksien työmenetelmiä ja työmääriä koskeva selvitys (hallinto-oikeustuomarit Heikki Jukarainen ja Anja Sahla 2003).

Selvityksessä on kartoitettu hallinto-oikeuksien nykyisiä työmenetelmiä ja niiden mahdollisia poikkeavuuksia. Selvityksen tekijät esittävät suorittamansa kysely- ja haastattelututkimuksen perusteella eräitä näkökohtia, joihin tulisi kiinnittää huomiota hallintotuomioistuinten toiminnan kehittämisessä.

5. Ympäristönsuojelulaista (86/2000) tehty seurantatutkimus ”Ympäristönsuojelulain täytäntöönpano” (Ympäristöministeriö 2003, ei vielä julkaistu).

Kysymyksessä on ympäristöministeriön keväällä 2002 asettaman laajapohjaisen seurantatyöryhmän raportti, jossa on tutkittu ympäristönsuojelulain päätöksentekoa hallintoviranomaisissa sekä muutoksenhakua. Seurantatyöryhmän raportissa on myös tutkittu ympäristöjärjestöjen valitusoikeuden käyttämistä.

6. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean välimietintö (KM 2003:1)

Kehittämiskomitean välimietinnössä on käsitelty muun ohella tuomioistuinten, yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten, toimintaympäristön muutoksia, tuomioistuin roolia oikeussuoja – ja konfliktinratkaisujärjestelmänä ja tuomioistuinten henkilökunnan osaamisen ja ammattitaidon turvaamista. Muutoksenhakua ja henkilöstöä koskevia kysymyksiä käsitellään vasta komitean loppumietinnössä. Komitean määräaika päättyy syksyllä 2003.

7. Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan työ

Valtioneuvoston lokakuussa 2000 asettama oikeusturva-asiain neuvottelukunta seuraa oikeusturvan toteutumista ja pyrkii sen kokonaisvaltaiseen kehittämiseen. Neuvottelukunnan toimikausi päättyy lokakuun lopussa 2003. Neuvottelukunnan vuoden 2002 toimintaa koskeva raportti sisältää muun ohessa kannanottoja hallintolainkäytön kehittämiseksi. Kertomuksessa esitetään näkemyksiä korkeimman hallinto-oikeuden ja alueellisten hallinto-oikeuksien roolien täsmentämisestä ja ehdotuksia korkeimman hallinto-oikeuden juttumäärän vähentämiseksi.

8. Pääministeri Matti Vanhasen hallitusohjelma 2003

Hallitusohjelmassa kiinnitetään huomiota mm. seuraaviin seikkoihin:



- Oikeussuojajärjestelmän toimivuus maankäyttö- ja rakennusasioissa arvioidaan sekä selvitetään mahdollisuudet lainmuutoksin ja muin keinoin vähentää tarvetta valituksiin ja nopeuttaa valitusten käsittelyä.
- Lupamenettelyjä ja asioiden käsittelyä nopeutetaan sekä palvelun asiakaslähtöisyyttä vahvistetaan.
- Kansalaisten osallisuuden vahvistamiseksi ja demokratian toimivuuden parantamiseksi kehitetään kansalaisten osallistumismahdollisuuksia ja -muotoja.
- Oikeusturvaa tulee saada koko maassa tasapuolisesti ja varhaisessa vaiheessa kunkin asian ratkaisemiseen soveltuvassa joustavassa menettelyssä ja kohtuullisin kustannuksin.
- Hallintolainkäytön kehittämistä jatketaan. Valitusten käsittelyä nopeutetaan kiinnittäen erityistä huomiota yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittävien päätösten käsittelyaikoihin.
- Julkisen hallinnon ja palvelujen saatavuutta, laatua, tuottavuutta ja tehokkuutta lisätään. Palvelujen saatavuuden ja laadun turvaaminen on ensisijaista valtion paikallistason toimintoja kehitettäessä. Tässä tarkoituksessa tehostetaan myös yhteispalvelujen toteuttamista.

#### 9. Erfarenheter av miljöbalksreformen; DV-rapport 2002:7

Raportin valmistellut työryhmä on selvittellyt vuoden 1999 alussa Ruotsissa voimaan tulleesta ympäristökaariuudistuksesta alueellisissa ympäristöoikeuksissa ja Ympäristöylioikeudessa saatuja kokemuksia. Raportissa on kuvattu lyhyesti lainsäädäntöuudistus ja ympäristötuomioistuinten rooli. Raportissa analysoidaan ympäristöoikeuksien ratkaisujen tai niiden ratkaisusta tehtyjen valitusten jakaumaa, käsittelyaikoja ja asiaryhmiä, ympäristötuomioistuinten henkilöstöresursseja ja taloutta. Raportissa esitetään mm. eräiden vesiasioiden siirtämistä lääninhallituksille.

## 2 LAINSÄÄDÄNTÖ

### 2.1 Kansainvälinen lainsäädäntö

#### 2.1.1 Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen (SopS 18-19/1990) tulkintakäytännössä on Suomen osalta ratkaisuihin huomiota kiinnitetty muun ohella siihen, että tuomioistuimet ovat laiminlyöneet kirjallisessa oikeudenkäyntimenettelyssä kontradiktoorisen periaatteen noudattamisen, kun asianosaiselle ei ole varattu mahdollisuutta tutustua tai lausua viranomaisen tai muun osapuolen toimittamiin kirjelmiin. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä korostetaan, että kontradiktoorisen periaatteen tarkoituksena on varmistaa se, että tuomioistuimen ratkaisu ei perustu aineistoon, johon asianosaisella ei ole ollut mahdollisuutta tutustua (esimerkiksi *Fortum Oyj v. Suomi* 15.7.2003).

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Mainitussa artiklassa tarkoitettujen asioiden käsittely ei lähtökohtaisesti edellytä asian käsittelyä kahdessa muutoksenhakuasteessa.

Ihmisoikeussopimuksen 34 artiklan perusteella Euroopan ihmisoikeustuomioistuin voi ottaa vastaan valituksia, joissa yksityishenkilö, kansalaisjärjestö tai ryhmä väittää sopimusvaltion loukanneen heidän tunnustettuja oikeuksiaan.

Kontradiktoorisen periaatteen vaatimukset merkitsevät hallintotuomioistuinten käsittelyssä sitä, että tuomioistuimella on hyvin vähäinen harkintavaltaa sen suhteen, mitä tuomioistuimelle asian käsittelyn kuluessa toimitettuja kirjelmiä asianosaiselle on annettava tiedoksi ja kommentoitavaksi.

Ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vaatimuksia oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä sovelletaan laajasti asioissa, joissa on ensi vaiheessa kysymys ympäristöoikeudellisesta päätöksestä. Tällaisia ratkaisuja ovat esimerkiksi kaavoitusta koskevat päätökset. Kaavoitusratkaisuilla on puolestaan usein liittymäkohtia ihmisoikeussopimuksen 1 lisäpöytäkirjassa turvattuun omaisuuden suojaan. Omaisuuden suoja on myös perustuslaissa turvattu perusoikeus.

Ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytännössä sopimuksen 13 artiklalla on lisäksi merkitystä harkittaessa tehokkaiden oikeussuojakeinojen järjestämistä ympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Sopimuksessa itsessään ei ole määräyksiä ympäristön huomioon ottamisesta, mutta sopimuksen soveltamiskäytännön kautta on kehittynyt ympäristönsuojelua ja terveellistä ympäristöä koskevia oikeuksia sopimuksessa nimenomaisesti turvattujen eräiden muiden ihmisoikeuksien kautta. Tällaista oikeuskäytäntöä on kehittynyt erityisesti oikeutta elämään (2 artikla) ja oikeutta nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta (8 artikla) koskeneiden tapaus-ten kautta.

### *2.1.2 Tiedonsaantia, yleisön osallistumisoikeutta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskeva yleissopimus (ns. Århusin yleissopimus)*

Århusin yleissopimus, joka ei ole vielä Suomessa voimassa, sisältää määräyksiä ympäristötiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta ympäristöä koskevaan päätöksentekoon sekä muutoksenhakuoikeudesta. Suomen lainsäädännössä on pitkälti taattu yleissopimuksessa tarkoitettut oikeudet, mutta tarkistustarpeita on yhä edelleen muun muassa ratahankkeiden osalta. Yleissopimuksen mukaan tuomioistuinjärjestelmän tulee olla tehokas, mutta se ei edellytä, että muutoksenhakuasteita tulisi olla kaksi.

### *2.1.3 Euroopan unionin ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen valvontakeinot*

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 226 artiklan perusteella komissio voi antaa jäsenvaltiolle perustellun lausunnon, jos jäsenvaltio on komission mielestä jättänyt täyttämättä sille kuuluvan velvollisuuden. Komissio varaa jäsenvaltiolle kuitenkin tilaisuuden esittää huomautuksensa asian johdosta. Ennen perustellun lausunnon antamista asiasta käydään yleensä kirjeenvaihtoa jäsenvaltion ja komission kesken. Ensin jäsenvaltiolle lähetetään komissiosta kirjallisesti virallinen huomautus, johon jäsenvaltio vastaa. Jos jäsenvaltio ei noudata komission lausuntoa asetetussa määräajassa, komissio voi saattaa asian yhteisön tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Euroopan unionin elimet ja komissio eivät periaatteessa voi ohjata Suomen viranomaisten toimintaa. Varsinainen hallinnollinen alaisuussuhde puuttuu, eivätkä Euroopan unionin toimielimet toimi muutoksenhakuasteina kansallisten viranomaisten päätöksistä. Komissiolla ei valvontavaltansa puitteissa ole myöskään yleistä ohjaus- ja johtovaltaa suhteessa Euroopan unionin oikeutta toteuttaviin jäsenvaltioiden viranomaisiin. Komissio ei siten esimerkiksi voi määrätä yksittäisen hallintopäätöksen sisältöä tai lopputulosta eikä myöskään korvata kansallista ratkaisua omalla päätöksellään. Käytännössä Euroopan unionin oikeuden toteuttamisen epäsuoraa ja yleisluonteista ohjausta voi kuitenkin sisältyä etenkin erilaisiin valvontamenetelyihin. Samoin kansallisia viranomaisia oikeudellisesti sitomattomat neuvot ja ennakkokannanotot voidaan ymmärtää myös epävirallisen ja sitomattoman ohjauksen muodoiksi.

Euroopan parlamentin työjärjestyksen 174 artiklan perusteella jokaisella Euroopan unionin kansalaisella sekä luonnollisella ja oikeushenkilöllä on oikeus esittää parlamentille vetoamus yhteisön toiminnan alaan kuuluvasta asiasta, joka välittömästi koskee vetoamuksen esittäjää.

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 34 artiklan perusteella Euroopan ihmisoikeustuomioistuin voi ottaa vastaan valituksia, joissa yksityishenkilö, kansalaisjärjestö tai ryhmä väittää sopimusvaltion loukanneen heidän tunnustettuja oikeuksiaan. Kanteluita ja vetoamuksia on tehty Turku-Helsinki (E 18)-moottoritiehankkeesta.

Yksittäiset kansalaiset tai kansalaisjärjestöt ovat tehneet liikennehankkeista kirjallisia kanteluita ja vetoamuksia Euroopan unionin toimielimille. Kantelujen perusteena on yleensä ollut tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun neuvoston direktiivin (85/337/ETY) taikka luontotyyppien ja luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin (92/43/ETY) tai luonnonvaraisten lintujen suojelusta annetun neuvoston direktiivin (79/409/ETY) väitetty rikkomus. Kanteluita ja vetoamuksia on tehty mm. moottoritiehankkeen, ratahankkeen ja muutamien satamahankkeiden osalta.

Suomen vastaukset komissiolle liikennehankkeista tehtyihin kanteluihin on valmisteltu yleensä ulkoasiainministeriön kokoamissa työryhmissä, joissa on ulkoasiainministeriön lisäksi ympäristöministeriön, oikeusministeriön sekä liikenne- ja viestintäministeriön edustus. Vastauksen päälinjat on yleensä käsitelty Euroopan unionia koskevien asioiden ministerivaliokunnassa valtioneuvoston ohjesäännön (262/ 2003) 26 §:n mukaisesti. Mitkään liikennehankkeita koskeneet kantelut tai vetoomukset eivät toistaiseksi ole edenneet unionin toimielinten ja Suomen valtion välistä kirjeenvaihtoa pidemmälle.

## 2.2 Suomen lainsäädäntö

### 2.2.1 Yleistä

Liikennehankkeiden hallinnollista menettelyä koskevia säännöksiä sisältyy useisiin eri lakeihin. Jotkut lait sisältävät tietynlaisia hankkeita koskevat erityissäännökset (esim. L yleisistä teistä). Tällaisten säädösten puuttuessa noudatetaan vastaavanlaisesta menettelystä olemassa olevia yleissäännöksiä (esim. hallintomenettelylaki ja lunastuslaki ). Lainsäädäntöön sisältyy myös useita säännöksiä erilaisista lupamenettelyistä. Lisäksi tuomioistuimet perustelevat ratkaisujaan yhä enenevässä määrin myös perustuslain säännöksillä.

Tarkempia säännöksiä rakentamishankkeita koskevista hallinnollisista menettelyistä sisältyy seuraaviin säännöksiin:

- maankäyttö ja rakennuslaki- ja asetus (132/99, 895/99)
- laki ja asetus yleisistä teistä (243/54, 482/57)
- laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/77)
- laki ja asetus ympäristövaikutusten arvioinnista (YVA) (468/94, 268/99)
- luonnonsuojelulaki ja -asetus (1096/96, 160/97)
- muinaismuistolaki (295/63)
- ympäristönsuojelulaki ja -asetus (86/00, 169/00)
- vesilaki ja -asetus (264/61, 282/62)
- maa-aineslaki ja asetus (555/81, 91/82)

Siltä osin kuin laeissa ei ole hallintoviranomaisen käsittelyvaiheen menettelyä koskevia säännöksiä, menettelyjä täydentävät hallintomenettelylain (598/1982) säännökset. Hallintomenettelylain kumoaa vuoden 2004 alusta voimaan tuleva hallintolaki (434/2003/), joka on soveltamisalaltaan hallintomenettelylakia laajempi.

Edellä mainituissa laeissa on myös tuomioistuinvaihetta koskevia menettelysäännöksiä, muun ohella säännöksiä käytettävästä valitusmuodosta (hallintovalitus vai kunnallisvalitus), valitusajoista, muutoksenhakutuomioistuimesta, valitusajoista ja erityisesti uusimmissa laeissa myös valittamaan oikeutetuista yksityisistä asianosaisista, järjestöistä ja viranomaisista. Hallintotuomioistuimessa noudatettavasta menettelystä muutoin, kuten esimerkiksi katselmuksen ja suullisen käsittelyn toimittamisesta, tuomioistuimen selvitysvelvollisuudesta ja oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuudesta säädetään puolestaan hallintolainkäyttölaissa (586/1996). Hallintolainkäyttölakiin sisältyvät myös säännökset ylimääräisestä muutoksenhausta (kantelu, menetetyt määräajan palauttaminen ja purku).

Ympäristöasioissa, kuten muissa hallintoasioissa, on myös mahdollista tehdä hallintokantelu ylemmälle hallintoviranomaiselle alemman viranomaisen laiminlyönnin tai menettelyn johdosta. Hallintokantelun käsittelyä koskevat menettelysäännökset sisältyvät vuoden 2004 alusta voimaan tulevaan hallintolakiin.

Ympäristöasioissa sekä hallintokantelut että jäljempänä tarkoitetut laillisuusvalvojille tehtävät kantelut ovat hyvin yleisiä. Kanteluiden selvittäminen sitoo kantelun kohteena olevan viranomaisen voimavaroja samoin kuin mahdollisesti myös muiden viranomaisten voimavaroja.

Ympäristöasioissa voidaan muiden hallintoasioiden tavoin tehdä myös kantelu ylimmille laillisuusvalvojille, eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvoston oikeuskanslerille. Laillisuusvalvojilla on rinnakkainen toimivalta, joten kantelu voidaan tehdä kummalle tahansa. Näiden kantelujen käsittelystä säädetään tarkemmin eduskunnan oikeusasiamiehestä annetussa laissa (197/2002) ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetusta laissa (193/2000). Laillisuusvalvojat voivat ottaa asioita käsiteltäväkseen myös omasta aloitteestaan.

Laillisuusvalvonnassa voidaan antaa virkamiehelle huomautus vastaisen varalta tai saattaa virkamiehen tietoon laillisuusvalvojan käsitys lain mukaisesta menettelystä taikka kiinnittää virkamiehen huomiota hyvän hallintotavan vaatimukseen sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Ääritapauksessa asiassa voidaan määrätä syyte nostettavaksi. Ylimmät laillisuusvalvojat voivat lisäksi tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi, kuten hakea purkua.

### 2.2.2 Perustuslaki

#### Kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate

*Perustuslain 2 §:n 2 momentin* mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Pykälässä ilmaistaan Suomen valtiojärjestyksen perustuminen demokratia- ja oikeusvaltioperiaatteelle. Suomen valtiojärjestyksen kansanvaltaisuus ilmenee julkisen vallan käytön järjestämisenä demokraattisesti. Olennainen osa kansanvaltaista valtiojärjestystä on myös kansalaisyhteiskunnan vapaan toiminnan turvaaminen, samoin kuin ihmisten mahdollisimman laajat osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet.

Säännöksellä on läheinen yhteys perustuslain 14 §:n 3 momenttiin ja 20 §:n 2 momenttiin, joissa säädetään julkisen vallan tehtävästä edistää yksilön osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia. Yksilön osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksilla on valtiosäännön kansanvaltaisuuden kannalta tärkeä merkitys, minkä vuoksi niitä koskeva säännös on perusoikeusluvun lisäksi otettu valtiojärjestyksen perusteita koskevaan lukuun.

Säännös viittaa yksilön osallistumiseen ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseen yhteiskunnallisen toiminnan eri tasoilla. Siten se kattaa äänestämisen lisäksi muut osallistumis- ja vaikuttamiskeinot samoin kuin kansalaisyhteiskunnan omaehtoisen toiminnan ja yksilön vaikuttamisen omassa lähiympäristössään itseensä ja elinympäristöönsä vaikuttaviin päätöksiin. Säännös viittaa myös yleisemmin erilaisiin ihmisten yhteistoiminnan muotoihin. Säännös ilmaisee siten sen periaatteen, etteivät yksilön mahdollisuudet vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristön kehittämiseen voi kansanvaltaisessa yhteiskunnassa rajoittua pelkästään mahdollisuuteen äänestää vaaleissa.

## Valtiollisten tehtävien jako

*Perustuslain 3 §:n 3 momentin* mukaan tuomioistuINVALTAA käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus.

Tuomioistuinten riippumattomuudella tarkoitetaan sitä, että tuomioistuinten tulee olla lainkäyttötoimissaan riippumattomia muiden tahojen vaikutuksesta. Tämä koskee niin lainsäätäjää, hallitusvallan käyttäjää ja viranomaisia kuin esimerkiksi oikeusriidan osapuoliakin. Tuomioistuin on riippumaton myös oikeuslaitoksen sisällä. Ylempi tuomioistuin ei saa pyrkiä vaikuttamaan alemman tuomioistuimen ratkaisuun yksittäistapauksessa, vaan sen tulee odottaa mahdollista muutoksenhakuvaihetta. Ylimpien tuomioistuinten ennakkopäätöksillä on siten lähinnä oikeuskäytännön yhtenäisyyttä turvaava tuomioistuimia ohjaava merkitys, mutta ei välitöntä oikeudellista sitovuutta yksittäisen oikeustapauksen ratkaisussa.

Tuomioistuinten riippumattomuus liittyy kiinteästi perusoikeutena ja ihmisoikeutena turvattuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksiin, perustuslain 21 §:ään ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan.

## Osallistumisoikeudet

*Perustuslain 14 §:n 3 momentin* mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Säännöksen tarkoituksena on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua muutoin kuin äänestämällä. Keinoina tulisivat kysymykseen mm. erilaisia osallistumisjärjestelmiä koskevan lainsäädännön kehittäminen.

Ympäristöön liittyvä päätöksenteko koskettaa useita perusoikeuksia, kuten yhdenvertaisuutta (perustuslain 6 §), omaisuuden suojaa (perustuslain 15 §) ja asiakirjojen ja käsittelyn julkisuutta (perustuslain 10 ja 12 §).

## Vastuu ympäristöstä

*Perustuslain 20 §:n* mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Varsinkin suurissa rakennushankkeissa tulevat korostetusti esille ympäristöön ja luontoon liittyvät asiat.

Säännös on luonteeltaan lähinnä julistuksenomainen. Säättämällä vastuun kuulumisesta kaikille on haluttu korostaa sitä, että ympäristönsuojelu edellyttää laaja-alaista yhteistyötä eri tahojen kesken. Säännös merkitsee perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan.

## Oikeusturva

*Perustuslain 21 §:n* mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viran-

omaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Pykälä edellyttää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon toteutumista kokonaisuutena.

Perustuslain 21 §:n mukaisista hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista voidaan perustuslain lainvalmisteluaineiston perusteella tehdä vain rajoitettuja poikkeuksia. Rajoitusten on lisäksi täytettävä perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön kautta kehittyneet yleiset rajoitusedellytykset.

### 2.2.3 Luonnonsuojelulaki

Luonnonsuojelulaki (1096/1996) on luonnon- ja maisemansuojelua koskeva erityislaki. Liikennehankkeiden suunnitteluun ja toteuttamiseen voivat vaikuttaa mm. lain luonnonsuojeluohjelmia ja -alueita, Natura 2000-verkostoa, maisema-alueita, suojeltuja luontotyyppejä sekä erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkaa ja Euroopan yhteisön lajisuojelua koskevat säännökset.

*Luonnonsuojelualueet* ovat luonnonsuojelulain nojalla pysyvästi suojeltuja alueita. Valtion mailla ne ovat pääsääntöisesti joko lailla tai asetuksella perustettuja kansallispuistoja, luonnonpuistoja tai muita suojelualueita. Yksityiselle kuuluvilla alueilla luonnonsuojelualue voidaan perustaa alueellisen ympäristökeskuksen päätöksellä.

*Luonnonsuojeluohjelmat* ovat valtakunnallisia merkittävien luonnonarvojen turvaamiseksi laadittuja ohjelmia. Uudet ohjelmat valmistellaan luonnonsuojelulain 2 luvun mukaisesti ympäristöministeriössä ja ne vahvistaa valtioneuvosto. Ennen nykyisen luonnonsuojelulain voimaantuloa hyväksytyt suojeluohjelmat perustuvat valtioneuvoston periaatepäätöksiin.

*Natura 2000 -verkostoon kuuluvat alueet* koostuvat Euroopan yhteisön komissiolle ilmoitetuista linnustonsuojelualueista (SPA-alueet) ja alueista, jotka komissio tai neuvosto on jäsenmaiden ehdotuksesta hyväksynyt yhteisön tärkeinä pitämiksi alueiksi (SCI-alueet). Päätökset alueiden SPA-alueen ilmoittamisesta tai SCI-alueen ehdottamisesta komissiolle tekee valtioneuvosto. Näissä päätöksissä tarkoitettuihin alueisiin on sovellettava hankkeiden ja suunnitelmien arviointia ja lupamenettelyä koskevia luonnonsuojelulain 65 ja 66 §:n säännöksiä. Alueiden valinnan perusteina olevia luontoarvoja, ts. luontodirektiivin liitteen I luontotyyppiä tai liitteen II lajien elinympäristöjä tai lintudirektiivin tarkoittamien lintulajien elinympäristöjä merkittävästi heikentäville hankkeille ei saa myöntää lupaa eikä niitä koskevia suunnitelmia saa hyväksyä tai vahvistaa, ellei valtioneuvosto päättä, että hanke on erittäin tärkeän yleisen edun vuoksi kuitenkin toteutettava.

*Maisema-alueet* ovat luonnon- ja kulttuurimaiseman säilyttämiseksi ja hoitamiseksi perustettavia alueita. Valtakunnallisesti merkittävästä maisema-alueen perustamisesta päättää ympäristöministeriö, muista alueellinen ympäristökeskus. *Valtioneuvoston periaatepäätös valtakunnallisesti arvokkaista maisema-alueista ja maisemanhoidon kehittämisestä* (Ympäristöministeriö, mietintö 66,1992) toimii lähtökohtana maisema-alueiden perustamisessa.

*Suojeltuja luontotyyppejä* ovat luonnonsuojelulain 29 §:ssä lueteltujen luontotyyppien alueet, joista alueellinen ympäristökeskus on tehnyt rajauspäätöksen ja sen tiedoksiannon. Luonto-

tyypin ominaispiirteiden heikentäminen on tällöin kiellettyä. Luontotyyppien suojeluun liittyvä säännöksiä on lisäksi metsälain *erityisen tärkeiden elinympäristöjen* säilyttämistä koskevassa 10 §:ssä ja *fladoja, kluuvijärviä, lampia ja järviä* koskevassa vesilain 1 luvun 15 a §:ssä sekä *luonnontilaisia uomia ja lähteitä* koskevassa saman luvun 17 a §:ssä.

*Erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan*, jonka rajat alueellinen ympäristökeskus on luonnonsuojelulain 47 §:n mukaisesti päätöksellään määritellyt ja antanut tiedoksi, hävittäminen tai heikentäminen on kiellettyä. Erityisesti suojeltavista lajeista säädetään luonnonsuojeluasetuksella.

*Euroopan yhteisön lajisuojelua koskevat erityissäännökset* on koottu luonnonsuojelulain 49 §:ään. Luontodirektiivin liitteessä IV (a) tarkoitettuihin eläinlajeihin kuuluvien yksilöiden luonnossa selvästi havaittavien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittäminen ja heikentäminen on kielletty suoraan lain nojalla ilman erityistä päätöstä. Yksittäistapauksissa kiellosta voidaan myöntää poikkeuksia. Lajit on lueteltu luonnonsuojeluasetuksen liitteessä n:o 5.

*Luonnonmuistomerkeiksi* voidaan rauhoittaa yksittäisiä puita, puuryhmiä, siirtolohkareita tai muita vastaavia luonnonmuodostumia. Valtion mailla rauhoituksesta päättää se viranomainen tai laitos, jonka hallinnassa alue on. Yksityismaalla sijaitsevista luonnonmuistomerkeistä päättää kunta. Rauhoitetun luonnonmuistomerkin vahingoittaminen tai turmeleminen on kielletty.

*Luonnonsuojelulain soveltamiskäytäntöä kaavoituksessa ja liikennehankkeissa*

*Tampereen yleiskaava (20.11.2002/2975 KHO:2002:78)*

Luonnonsuojelulain soveltamista koskevassa oikeuskäytännössä on muun ohella otettu kantaa siihen, miten liito-oravan suojelu vaikuttaa asuntorakentamiseen tarkoitetun yleiskaava-alueen suunnitteluun. Ratkaisu koski rakennuslain soveltamista, mutta ratkaisussa todetut periaatteet ovat sovellettavissa myös yleiskaavoitukseen maankäyttö- ja rakennuslain mukaan.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että laajojen ja muusta asutuksesta erillään olevien alueiden osoittaminen asuntorakentamiseen silloin, kun alueilla on tehty liito-oravahavaintoja, edellyttää liito-oravalle tarpeellisten kulkureittien selvittämistä ja selvitystä vielä siitä, miten liito-oravan selvästi luonnossa havaittavien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen säilyminen kaavaa toteutettaessa voidaan turvata ja sovittaa yhteen liito-oravan suojelu muiden maankäyttötarpeiden kanssa. Kaavaa laadittaessa ei kuitenkaan ollut tarpeellisessa määrin selvitetty edellä tarkoitettuja seikkoja. Näissä oloissa ei ollut myöskään riittäviä edellytyksiä arvioida sitä, täyttävätkö aluevaraukset rakennuslain 22 §:n 2 momentin vaatimukset.

*Valtatie 1 (E18) välillä Lohja-Lohjanharju (Lieviö), (KHO 25.6.2003/1543)*

Tietä koskevaan yleissuunnitteluun liittyi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain mukainen arviointimenettely. Yhteysviranomainen oli antanut lain 12 §:n mukaisen arviointiselostusta koskevan lausuntonsa 3.12.1996. Lausunnon mukaan arviointimenettelyä oli sovellettu lainmukaisesti ja yhteysviranomaisen edellyttämällä tavalla. Liikenneministeriö teki 3.2.1998 yleissuunnitelmien perusteella hanketta koskevan toimenpidepäätöksen, jonka perusteella tiesuunnitelman laatiminen aloitettiin.



Valittajat vetosivat muun muassa siihen, että hankkeen vaikutus liito-oraviin ei ollut tarkasteltavana mainitussa arviointimenettelyssä. Tien rakentamisesta aiheutuvaa liito-oravien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen tuhoutumista, osittain tuhoutuvien reviirien elinkelpoisuutta, liito-oravien kulkureittejä ja tien vaikutusta niihin, metsämantereiden muita mahdollisia esiintymiä sekä mahdollisuuksia lieventää tiestä aiheutuvia haittoja selvitettiin vasta vuonna 2001. Ratkaisunsa perusteluissa korkein hallinto-oikeus totesi muun muassa, että useiden suojeltavien eläinlajien lisääntymis- ja levähdyspaikat ja muutkin esiintymisalueet muuttuvat jatkuvasti. Kun Suomessa on luonnontieteellisen keskusmuseon arvion mukaan 14 000-50 000 liito-oravaa, tilanne ympäristövaikutusten arvioinnin kannalta vaihtuu alinomaa. Uusien tietojen saanti ei edellytä uuden ympäristövaikutusten arvioinnin toimittamista, vaan aikaisempia selvityksiä on tarvittaessa täydennettävä aina kunkin hankkeen lupakäsittelyyn saakka mukaan lukien mahdollinen muutoksenhaku.

Kyseistä tiesuunnitelman hyväksymispäätöstä koskevien valitusten käsittely hallintotuomioistuimissa on kestänyt yhteensä noin kolme vuotta. Tiehallinto hyväksyi tiesuunnitelman 27.7.2000 ja korkeimman hallinto-oikeus antoi päätöksen 25.6.2003.

#### *Valtatie 1 (E18) välillä Muurla-Lohja*

Valtatietä 1 (E18) välillä Muurla-Lohja koskevan hankkeen osalta on jouduttu hakemaan kahden luonnonsuojelulain 49 §:n mukaista poikkeuslupaa, koska hankkeen toteuttaminen hävittää yhden liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikan sekä heikentää kuutta liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkaa. Luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momentin mukaan mm. liito-oravan selvästi luonnossa havaittavien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittäminen ja heikentäminen on kielletty. Lain 3 momentin mukaan alueellinen ympäristökeskus voi yksittäistapauksessa myöntää luvan poiketa tästä kiellosta.

Uudenmaan ja Varsinais-Suomen ympäristökeskukset myönsivät poikkeusluvut kesäkuussa 2002. Luvista valitettiin hallinto-oikeuteen. Turun hallinto-oikeus hylkäsi valitukset päätöksellään 26.6.03. Valitusten käsittely on vielä kesken Helsingin hallinto-oikeudessa.

#### *Kerava-Lahti oikorata*

Oikoradan vaikutuspiirissä sijaitsevat Ohkolanjokilaakso ja Vähäjärvenkallioiden vanha metsä ovat alueita, jotka on ehdotettu Natura 2000 –verkostoon luontodirektiivin mukaisina SCI-alueina. Oikoradan yleissuunnitelmaa tarkennettiin vuonna 1998 näiden alueiden kohdalta. Ratahallintokeskuksen saman vuoden lopulla teettämässä Natura-arviossa todettiin, että pääosa Vähäjärvenkallioiden vanhan metsän alueesta keskeisine piirteineen säilyy ja radan alle jää kapea metsäkaistale. Edustavimmat ja merkittävimmät osat alueen suojeluperusteina olevista vanhoista metsistä säilyivät koskemattomina. Ympäristökeskuksen lausunnon mukaan ratahanke ei siten merkittävästi heikennä Natura-alueiden luontotyyppisiä ja lajeja tai niiden elinympäristöjä siten, että luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen suojelun taso vaarantuisi.

Oikoradan lunastuslupahakemuksen valmistelun aikoihin syksyllä 2001 tuli tietoon Lukkokosken alueella liito-oravan esiintymispaikka, joka näytti jäävän radan linjauksen alle. Ratahallintokeskus teetti asiasta perusteellisen selvityksen talvella 2001-2002 ja keväällä 2002 oikoradan koko suunnittelujaksolta. Selvityksen johtopäätöksenä todettiin, että radan rakentaminen ei hävitä eikä heikennä selvityksessä löydettyjä liito-oravaesiintymiä. Lukkokosken

alueella tehdyt havainnot viittasivat siihen, että liito-orava oli asuttanut metsää talvella 2002, mutta sen jälkeen hävinnyt, tai liito-orava oli vain käynyt alueella.

Valtioneuvosto myönsi oikoradalle lunastusluvan ja ennakkohaltuunottoluvan 18.4.2002. Korkein hallinto-oikeus jätti 27.1.2003 lunastusluvasta tehdyn valituksen liian myöhään tehtynä tutkimatta ja, käsiteltyään hakijan kirjoituksen lainvoiman saaneen päätöksen purkamista koskevana hakemuksena, hylkäsi valituksen 18.6.2003. Lunastuslupa-asia tuli lopullisesti ratkaistuksi 14 kuukautta valtioneuvoston päätöksen antamisen jälkeen.

*Vuosaaren satamaa ja sen liikenneyhteyksiä koskevan seutukaavan vahvistaminen (KHO:2002:48)*

Luonnonsuojelulain tulkinnasta on kysymys myös Vuosaaren satamaa ja sen liikenneyhteyksiä koskevan seutukaavan vahvistamista koskevassa korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä.

Korkein hallinto-oikeus katsoi arviointi- ja lausuntomenettelyn osoittavan, että satamahankekokonaisuus heikentää alueen luontoarvoja. Korkeimman hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan arvioinnit ja lausunnot eivät kuitenkaan osoita, että heikentyminen kohdistuisi luonnonsuojelulain 66 §:n 1 momentissa ja luontodirektiivin 6 artiklassa tarkoitettuun tavoin merkittävänä niihin luontoarvoihin, joiden suojelemiseksi Mustavuoren lehto ja Östersundomin lintuvedet on sisällytetty Natura 2000-verkostoon. Seutukaavan hyväksymispäätöksestä tehdyt valitukset hylättiin korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

#### *Työryhmän kannanotto*

*Liikenneväylähankkeen suunnittelu pyritään aloittamaan niin aikaisin, että saadaan varattua riittävästi aikaa myös mahdollisille valituksille. Koko hallituskauden mittainen investointiohjelma antaisi mahdollisuuden hankkeiden joustavaan aloittamiseen suunnitteluvalmiuden mukaan.*

*Käytännössä on todettu, että liikennehankkeiden suunnitteluun liittyvät selvitykset ovat yleensä olleet riittäviä. Oikeuskäytännön perusteella hallintotuomioistuimet ovat harvoin joutuneet palauttamaan suunnitelman uudelleen käsiteltäväksi.*

*Selvitysten riittävyyteen ja laatuun kestävä kehityksen vaatimukset huomioon ottaen on kuitenkin paikallaan kiinnittää edelleen huomiota ympäristövaikutusten riittävän huomioon ottamisen varmistamiseksi, valitusten välttämiseksi ja suunnitelmien palauttamispäätösten pitämiseksi edelleen vähäisinä.*

#### *2.2.4 Laki ja asetus ympäristövaikutusten arvioinnista*

Ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain tavoitteena on edistää ympäristövaikutusten arviointia ja yhtenäistä huomioon ottamista suunnittelussa ja päätöksenteossa sekä samalla lisätä kansalaisten tiedonsaantia ja osallistumismahdollisuuksia. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyllä tarkoitetaan menettelyä, jossa selvitetään ja arvioidaan tiettyjen hankkeiden ympäristövaikutukset ja kuullaan viranomaisia ja niitä, joiden oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa.

Ympäristövaikutuksella tarkoitetaan hankkeen tai toiminnan aiheuttamia välittömiä ja välillisiä vaikutuksia Suomessa ja sen alueen ulkopuolella: a) ihmisen terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen; b) maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen, eliöihin ja luonnon monimuotoisuuteen; c) yhdyskuntarakenteeseen, rakennuksiin, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön; d) luonnonvarojen hyödyntämiseen; sekä e) a-d kohdissa mainittujen tekijöiden keskinäisiin vuorovaikutussuhteisiin.

Liikennehankkeita, joihin sovelletaan arviointimenettelyä, ovat esimerkiksi moottoriteiden ja moottoriliikenneteiden rakentaminen, kaukoliikenteen rautateiden rakentaminen, lentokenttien rakentaminen, kun pääkiitorata on vähintään 2100 metriä pitkä, sekä tietyin edellytyksin mm. vesiväylät ja satamat. Lisäksi lakia sovelletaan yksittäistapauksissa ympäristöministeriön niin erikseen päättäessä sellaiseen hankkeeseen, joka todennäköisesti aiheuttaa laadultaan ja laajuudeltaan merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia.

### 2.2.5 Maankäyttö- ja rakennuslaki

Vuoden 2000 alusta voimaan tulleen maankäyttö- ja rakennuslain yleisenä tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää kehitystä. Lain tavoitteena on myös turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa.

Maankäyttö- ja rakennuslain kaavajärjestelmään kuuluvat maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava. Kunnat voivat laatia myös yhteisen yleiskaavan. Maakuntakaavassa ratkaistaan maakunnalliset maankäyttökysymykset, yleiskaava keskittyy kunnan laaja-alaisiin kysymyksiin ja asemakaava rakennushankkeen toteutuksen ja lähiympäristön muotoutumisen kaavalliseen ohjaukseen.

Maankäyttö- ja rakennuslaki sisältää myös uuden alueidenkäytön ohjauksen muodon, *valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet*, jotka valtioneuvosto on 30.11.2000 hyväksynyt.

Lain 5 §:ssä on määritelty alueiden käytön suunnittelun yleiset tavoitteet. Ne ovat kaikille kaavamuodoille yhteiset. Tavoitesäännös sisältää ne asiat, joita kaavoituksella pyritään edistämään. Alueiden käytön suunnittelun tavoitteina ovat mm. turvallinen, terveellinen ja viihtyisä sekä eri väestöryhmien tarpeet huomioon ottava elinympäristö. Tavoitteena on myös edistää rakennetun ympäristön kauneuden ja kulttuuriarvojen sekä luonnon monimuotoisuuden ja luonnonympäristön arvojen vaalimista. Myös liikenteen tarkoituksenmukainen järjestäminen, erityisesti joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen toimintaedellytysten edistäminen sekä maakunnan ja kunnan elinkeinoelämän toimintaedellytysten edistäminen ovat kaavoituksen tavoitteina. Tavoitteita toteuttavat kunkin kaavamuodon oikeudelliset sisältövaatimukset, jotka ovat pohjana esimerkiksi muutoksenhauille kaavan sisällöllisen lainvastaisuuden perusteella. - Kaavojen oikeudelliset sisältövaatimukset on laissa määritelty eri kaavamuotojen tehtävien perusteella.

Maankäyttö- ja rakennuslaki on lisännyt kaavoituksen merkitystä ympäristöön vaikuttavien toimenpiteiden yhteensovittamisessa alueidenkäytön kannalta. Tähän suuntaan vaikuttavat kaavojen uudet sisältövaatimukset, valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja muuhun lainsäädäntöön (mm. tielakiin ja vesilakiin) tehdyt muutokset.

Lain 9 §:n mukaan kaavan tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Tämä tarkoittaa ns. perusselvityksiä, jotka voivat koskea mm. luonnonoloja, rakennettua ympäristöä, ympäristön tilaa, olevia ja suunniteltuja toimintoja ja niiden kehitysnäkymiä. Kaavaa laadittaessa on sen toteuttamisen ympäristövaikutukset ja muut vaikutukset tarpeellisessa määrin selvitettävä.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa painotetaan erityisesti vuorovaikutuksen ja kaavoituksesta tiedottamisen merkitystä. Kaavaa valmisteltaessa on oltava vuorovaikutuksessa niiden henkilöiden ja yhteisöjen kanssa, joiden oloihin tai etuihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa. Kaavoja valmistelevien viranomaisten on tiedotettava kaavoituksesta sillä tavoin, että niillä, joita asia koskee, on mahdollisuus seurata kaavoitusta ja vaikuttaa siihen.

Maankäyttö- ja rakennuslaki korostaa kuntien päätösvaltaa ja vastuuta alueidenkäytön suunnittelussa sekä rakentamisen ohjauksessa ja valvonnassa. Valtion valvontaa kaavoituksessa on maankäyttö- ja rakennuslaissa kevennetty poistamalla kuntatason kaavojen alistusmenettely. Valtion roolin painottuminen neuvonta- ja asiantuntija-avun antamiseen vahvistusmenettelyn sijaan edellyttää aikaisempaa tiiviimpää vuorovaikutusta kuntien ja valtion viranomaisten kesken.

Merkittävistä kaavahankkeista käydään kaavoitusprosessin aikana viranomaisneuvotteluja. Alueellisilla ympäristökeskuksilla on myös yleinen laillisuusvalvontatehtävä kuntien kaavoitukseen ja rakennustoimeen. Ympäristökeskuksilla on myös valitusoikeus kuntien kaavapäätöksistä ja eräistä lupapäätöksistä. Alueellinen ympäristökeskus voi myös tehdä kunnalle kirjallisen oikaisukehotuksen, jos yleiskaava tai asemakaava on laadittu vastoin valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita tai muutoin lainvastaisesti. Edellytyksenä on lisäksi, että on yleisen edun mukaista saattaa asia kunnassa uudelleen päätettäväksi. Kunnan on oikaisukehotuksen johdosta tehtävä kaavaa koskeva uusi päätös. Siinä kunta voi joko pysyttää kaavan hyväksymispäätöksen ennallaan tai muuttaa sitä.

Yleiskaavan ja asemakaavan hyväksymistä koskevasta kunnan päätöksestä valitetaan hallinto-oikeudelle. Maakuntakaavan ja kuntien yhteisen yleiskaavan hyväksymispäätöksestä valitetaan ympäristöministeriöön, jossa valitukset ratkaistaan vahvistusmenettelyn yhteydessä. Asuntorakentamisen kannalta tai muutoin yhteiskunnallisesti merkittävää asemakaavaa koskeva valitus on lain mukaan käsiteltävä kiireellisenä.

Valitusoikeus kaava-asioissa on maankäyttö- ja rakennuslaissa säilynyt pääosin aikaisemman kaltaisena. Järjestöjen valitusoikeus on laajentunut jonkin verran. Alueellisilla ja paikallisilla yhteisöillä on toimialaansa liittyvissä asioissa valitusoikeus toimialueellaan. Esimerkiksi yhdistyksen valitusoikeus ei siten enää määräydy kotikunnan vaan toimialueen perusteella.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen lupajärjestelmään kuuluvat *rakennuslupa*, eräitä vähäisempiä rakentamistoimenpiteitä koskeva *toimenpidelupa*, maisemaa muuttavia maanrakennus- ym. toimenpiteitä koskeva *maisematyölupa* ja rakennuksen purkamista koskeva *purkamislupa*.

### 2.2.6 Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta

Lunastuslain mukaan lunastaa saadaan mm. kiinteää omaisuutta, kun yleinen tarve sitä vaatii. Lunastuskohteen laajuutta koskevan lunastuslupan ja alueen ennakkohaltuunottoa koskevan luvan antaa valtioneuvosto tai maanmittaustoimisto. Lunastuslupa tarvitaan rata-alueen ja lentokenttäalueen lunastamiseen, koska näitä alueita ja toimintoja varten ei ole olemassa yleisistä teistä annettua lakia vastaavaa erityislainsäädäntöä. Määräyksen lunastuksen toimeenpanosta antaa maanmittaustoimisto saatuaan tiedon valtioneuvoston päätöksestä. Lunastustoimituksen suorittaa lunastustoimikunta, joka käsittelee lunastukseen liittyvät korvauskysymykset.

### 2.2.7 Laki ja asetus yleisistä teistä

Laki yleisistä teistä koske sellaisia teitä, jotka on luovutettu yleiseen liikenteeseen ja joiden pitämisestä huolehditaan julkisena tehtävänä. Yleiset tiet ovat maanteitä tai paikallisteitä. Yleisten teiden pitämisen kustannuksista vastaa pääsääntöisesti valtio.

Tien suunnittelun tulee perustua maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen kaavaan, jossa tien sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty. Tietä ei saa tehdä vastoin asemakaavaa. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet sekä maakuntakaava ja yleiskaava on tien suunnittelussa ja rakentamisessa otettava huomioon siten kuin maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään.

Uusi maantie voidaan rakentaa jos tie on tarpeen kauttakulkevaa kaukoliikennettä taikka sellaista muuta yleistä liikennettä varten, jolla ei ole pääasiallisesti vain paikallinen merkitys, tai jos tietä on pidettävä muun yleisen tarpeen vaatimana. Uusi paikallistie voidaan rakentaa, jos tie pääasiallisesti on tarpeen kunnan sisäistä tai muuta sellaista yleistä liikennettä varten, jolla on vain paikallinen merkitys.

Tieverkkoa kehitettäessä on kiinnitettävä huomiota asutuksen, teollisuuden, kaupan, maa- ja metsätalouden sekä muiden elinkeinoalojen oleviin ja odotettavissa oleviin liikennetarpeisiin. Huomioon on otettava myös muu alueiden käyttö ja muut liikennemuodot sekä niitä koskevat suunnitelmat. Tie on tehtävä siten, että tien tarkoitus saavutetaan mahdollisimman edullisesti ja tuottamatta enempää vahinkoa tai haittaa kuin tarve vaatii. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota liikenneturvallisuuteen, liikenne- ja tieteknisiin seikkoihin ja ympäristönsuojelunäkökohtiin. Tie on myös sijoitettava ja tehtävä siten, että tien ja liikenteen ympäristölle aiheuttamat haitat jäävät mahdollisimman vähäisiksi.

Tien suunnittelua ja suunnitelmien hallinnollista käsittelyä koskevien säännösten lisäksi yleisistä teistä annettu laki sisältää säännöksiä alueiden hankinnasta ja siihen liittyvistä korvauksista.

### 2.2.8 Lupajärjestelmät

#### 2.2.8.1 Yleistä

Itse rakentamishanketta koskevien päätösten ja lupien (esim. tiesuunnitelman hyväksymispäätös ja lunastuslupa) lisäksi suurten liikennehankkeiden toteuttaminen vaatii monenlaisia lupia. Mikäli jokin toimenpide vaatii luvan, sen on oltava täytäntöön pantavissa, kun kyseistä toimenpidettä ryhdytään toteuttamaan. Hankkeiden suunnitteluvaiheessa otetaan hyvissä ajoin

selville, mitä lupia hankkeen toteuttaminen vaatii, jotta rakentaminen voisi edetä suunnitellun aikataulun mukaisesti.

### 2.2.8.2 Keskeisimmät liikennehankkeiden toteuttamisessa tarvittavat luvat

Maa-aineslain mukainen lupa maa-aineksen ottamiseen tarvitaan mm. kiven, soran, hiekan, saven ja mullan ottamiseen. Lupa maa-aineksen ottamiseen tarvitaan tiesuunnitelmassa tienpitoaineen ottopaikaksi hyväksytyltä liitännäisalueelta ja tietyön aikaisilta tienpitoaineen ottopaikoilta. Maa-aineslupaa ei tarvita rakentamisen yhteydessä irrotettujen ainesten ottamiseen ja hyväksikäyttöön, kun toimenpide perustuu viranomaisen antamaan lupaan tai hyväksymään suunnitelmaan. Tällaisia lupia ja suunnitelmia ovat mm. tiesuunnitelma, lunastuslupa, lupa yleisen tai yksityisen lentopaikan rakentamiseen ja pitoon sekä lupa vesistöön rakentamiseen.

Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimintaan on oltava lupa (ympäristölupa). Asetuksella säädetään tarkemmin luvanvaraisista toiminnoista. Asfalttiaseman ja kivenmurskaamon sijoittaminen saattaa vaatia ympäristönsuojelulain mukaisen ympäristöluvan. Ympäristölupa vaaditaan kiinteälle tai sellaiselle tietylle alueelle sijoitettavalle siirrettävälle murskaamolle, asfalttiasemalle, jonka toiminta-aika on vähintään 50 päivää vuodessa. Vaikka toimintaan ei tarvittaisikaan ympäristölupaa, se saattaa kuitenkin vaatia ympäristönsuojelulain mukaisen meluilmoituksen tekemisen.

Lisäksi maa-aineksen läjittämiseen saatetaan tarvita ympäristönsuojelulain mukainen lupa. Ympäristöluvanvaraista toimintaa ei ole maa- ja kiviainesten ottamisessa taikka rakennus- tai maa- ja vesirakentamistoiminnassa syntyvän pilaantumattoman maa- ja kiviainesjätteen hyödyntäminen tai käsittely ottamis- tai rakennuspaikalla taikka muulla rakentamispaikalla, jossa jäte hyödynnetään tai käsitellään jätelain vastaavat vaatimukset täyttävän hyväksytyyn suunnitelman tai luvan mukaisesti. Esimerkiksi tiesuunnitelmaa laadittaessa selvitetään läjitysalueiden tarve ja sisällytetään ne tiesuunnitelmaan, jolloin ympäristölupaa ei tarvita.

Vesilain mukainen lupamenettely saattaa kaikkine vaiheineen viedä paljon aikaa. Lupahakemusasiakirjojen korkealuokkaisuudesta riippuu, kuinka nopeasti juttu käsitellään. Jos ympäristölupavirasto joutuu mahdollisesti useaan otteeseen pyytämään lisäselvitystä, lupa-asian käsittely pitkittyy ja hanke voi viivästyä.

Liikennehankkeiden toteuttaminen voi edellyttää myös maankäyttö- ja rakennuslain tarkoittaman toimenpideluvan, rakennuksen purkuluvan ja maisematyöluvan saamista. Luvat eivät kuitenkaan ole tarpeen, jos toimenpiteet perustuvat yleisistä teistä annetun lain mukaiseen hyväksytyyn tiesuunnitelmaan.

Muinaismuistolain mukaan yleisen tien tekemistä suunniteltaessa on otettava hyvissä ajoin selville, saattaako hankkeen toimeenpaneminen tulla koskemaan kiinteää muinaisjäännöstä. Jo näin on, siitä ilmoitetaan viipymättä museovirastolle asiasta neuvottelemista varten..

#### Työryhmän kannanotto

*Hanketta koskevien lupaprosessien yhdistäminen ei nopeuttaisi hankkeen toteuttamista. Suunnitelmatason hankkeen yhdistäminen lupatason hankkeeseen tuo mukaan niin paljon asianosaisia ja eri viranomaisten toimialaan kuuluvia asioita, että eri asioiden*

*hallitseminen ja lupapäätösten antaminen kävisi vaikeaksi suunnitelman hyväksymisen yhteydessä.*

*Radanrakentamiseen liittyvää lainsäädäntöä tulisi kehittää siten, ettei ratahankkeisiin tarvitsisi hakea erikseen maankäyttö- ja rakennuslain mukaista toimenpidelupaa, rakennusten purkulupaa eikä maisematyölupaa.*

### 2.2.9 Pohjoismainen lainsäädäntö

Hallinto-oikeusjärjestelmien erilaisuuden vuoksi ei ole ollut järkevää vertailla muiden Pohjoismaiden lainsäädäntöä Suomen lainsäädäntöön. Ruotsin ympäristöoikeuksien toiminnasta saadut kokemukset osoittavat, että Suomen hallinto-oikeusjärjestelmä saattaa kokonaisuutena olla toimivampi, koska ensi vaiheen päätöksenteko tapahtuu erityistuomioistuinten sijasta hallintoviranomaisissa.

Suomalaiselle järjestelmälle tunnusomaista on myös hallintomenettelyn ja lainkäytön käsitteilyjärjestelmien yhdistäminen. Tämän yhdistämisen vuoksi esimerkiksi ympäristövahingon korvaamista koskevia asioita voidaan ratkaista vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisesti lupamenettelyn yhteydessä tai jälkikäteisestikin lupaviranomaisessa turvautumatta erilliseen alioikeusprosessiin, josta asianosaisille aiheutuisi kuluja ja lisävaivaa. Toisaalta suomalainen järjestelmä edellyttää sitä, että myös hallintomenettelyvaiheen säännöksissä otetaan huomioon riittäväällä tavalla niin hankkeen toteuttajan kuin hankkeesta mahdollisesti haittaa kärsivien tahojen oikeusturvavaateet.

Ruotsin lainsäädännössä on tapahtumassa muutoksia kaavoitus- ja ympäristöasioiden kohdalla.

### 3 VUOROVAIKUTTEINEN SUUNNITTELU

#### 3.1 Yleistä vuorovaikutuksesta

Liikennehankkeiden suunnittelu on vaiheittain tarkentuva prosessi. Kunkin vaiheen suunnittelutarkkuus ja päätöksenteko sovitetaan yhteen maankäytön suunnittelun kanssa. Suunnittelun on perustuttava maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen kaavaan. Varsinkin suurten hankkeiden suunnittelu sisältää useita hallinnollisia prosesseja maakuntakaavoituksesta asemakaavoitukseen ja hankkeen esisuunnittelusta rakennussuunnitteluun. Hanketta koskevan hyväksymis- tai lupapäätöksen lisäksi tarvitaan monenlaisia yksittäisiä lupamenettelyjä ennen kuin hanke saadaan kaikin osin toteutetuksi.

Vuorovaikutuksen kautta sidosryhmät, asianosaiset ja kansalaiset voivat osallistua ja vaikuttaa suunnitteluun. Samalla se palvelee suunnittelussa tarvittavan tiedon hankintaa. Vuorovaikutuksen tavoitteena on käsitellä ja saada aikaan sellaisia vaihtoehtoja ja ratkaisuja, jotka kaikki suunnittelun osapuolet ymmärtävät ja voivat mahdollisimman laajalti hyväksyä. Vuorovaikutus on sitä hyödyllisempää mitä varhaisemmassa suunnitteluvaiheessa se alkaa. Tällöin ehdotukset ja näkökannat on helpompi selvittää ja ottaa ajoissa huomioon suunnittelussa.

Koska vuorovaikutteisuus antaa mahdollisuuden jo etukäteen paneutua suunnitteluhankkeeseen, se voi olla omiaan vähentämään valituksia. Vuorovaikutteisuuden lisääntymisen ei ole tähänastisissa selvityksissä voitu todeta lisänneen valitusten määrää.

Suunnittelun ja menettelyjen vaiheittainen eteneminen (esim. YVA-menettelyn erillisyys) voi kansalaisten silmissä hankaloittaa kokonaisuuden hallintaa. Vaiheittaiseen etenemiseen liittyy myös se, että tulevat ratkaisut perustuvat aikaisemmissa suunnittelu- ja menettelyvaiheissa saavutettuihin ratkaisuihin joko lakisidonnaisesti (esimerkiksi edellä kuvatut tiesuunnittelun ja kaavahankkeiden riippuvuussuhteet) tai käytännön syistä. Esimerkiksi sillan rakentamiseen tarvittavaa vesilain mukaista lupaa on hyödytöntä tai erittäin vaikea myöntää vaihtoehtoihin paikkoihin tai paikkaan, jonka tarkka sijainti ei ole tiesuunnittelun vaiheen vuoksi tiedossa.

Vuorovaikutuksen muodot suunnittelussa ovat kehittyneet monipuolisiksi erityisesti viimeisen 15 vuoden aikana. Sopivia vuorovaikutuksen muotoja (esim. julkiset näyttelyt, esittelytilaisuudet, sidosryhmätilaisuudet, esittelyaineistojen jakaminen, internet, sähköposti, puhelinkontaktit) valitaan kulloisenkin suunnittelutason ja sen vaiheen perusteella. Tietotekniikan mahdollistamat suunnitelmien havainnollistamiset sekä aineistojen katselumahdollisuudet internetin välityksellä ovat tulleet uusimmaksi vuorovaikutuskeinoksi, jolla saavutetaan helposti ja edullisesti laajat suunnitelmasta kiinnostuneet piirit. Suunnitteluaineistoa pyritään kehittämään entistä havainnollisemmaksi, monipuolisemmaksi ja interaktiivisemmaksi. Esimerkiksi viime aikoina kansalaiset ovat voineet internetin välityksellä tarkastella noin 30-40 tiehankkeen tai tiejakson kehittämisen suunnittelun etenemistä sekä antaa siitä sähköpostilla palautetta suunnittelijoille.

#### 3.2 Menettelylainsäädäntö

Liikennehankkeita koskeviin hallinnollisiin menettelyihin sovelletaan ensisijaisesti kyseiseen menettelyyn tarkoitettua erityislakia (esim. maankäyttö- ja rakennuslakia, yleisistä teistä annettua lakia, ilmailulakia, kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annettua



lakia, ympäristönsuojelulakia jne.). Hallintomenettelylaki on hallintomenettelyjä koskeva yleislaki. Jos erityislaissa on hallintomenettelylaista poikkeavia säännöksiä, noudatetaan erityislakia. Hallintomenettelylaki sisältää mm. viranomaisen neuvontavelvollisuutta, kansalaisten kirjeisiin vastaamista, asian vireilläolosta ilmoittamista, kuulemista, viranomaisen selvittämisvelvollisuutta, katselmusta ja päätöksen perustelemista koskevat säännökset.

Vuoden 2004 alussa voimaan tuleva hallintolaki (434/2003) korvaa hallintomenettelylain ja sisältää muun muassa hyvän hallinnon perusteita, hallintoasian vireille tuloa ja asian käsittelyä koskevat säännökset. Hallinto-asioiden käsittelyn osalta hallintolain merkitys on lähinnä siinä, että uuden lain säännökset ovat hallintomenettelylakia yksityiskohtaisempia ja niissä korostetaan aikaisempaa enemmän hallinnon oikeusturvatakeita. Uudessa laissa pyritään myös siihen, että hallintomenettelyvaiheen käsittelyt olisivat aikaisempaa tehokkaampia. Tähän pyritään muun ohella säätämällä viranomaiselle velvoite antaa asianosaiselle pyynnöstä käsittelyaikaa koskeva arvio sekä säätämällä viranomaiselle velvoite tarkentaa lausunto- ja selvityspyyntöjään siten, että tällaiseen pyyntöön vastaaminen on sekä yksityiselle asianosaiselle että viranomaiselle selkeämpää.

Viranomaisen kuulemis- ja perusteluvelvollisuutta koskevia säännöksiä on hallintolaissa muutettu siten, että poikkeamat kuulemis- ja perusteluvelvollisuudesta ovat aikaisempaa rajoitettumia. Viimeksi mainituilla ja eräillä muilla muutoksilla pyritään ennen kaikkea siihen, että viranomaistoiminnan tuloksena olevat hallintopäätökset olisivat laadukkaita ja vaikuttaisivat siten muutoksenhakuvaihetta supistavasti. Asian selvittämisvaiheen uusissa säännöksissä korostetaan viranomaisen selvittämisvelvoitteen ohella myös yksityisten asianosaisainosten myötävaikuttamisvelvollisuutta erityisesti näiden asianosaisten vireille panemissa asioissa.

### **3.3 Oikeusturva vaiheittaisissa hankkeissa**

Kansalaisten oikeusturvanäkökulmasta tämä vaiheittainen eteneminen tarkoittaa puolestaan sitä, että tehokas vaikutus- ja muutoksenhakumahdollisuus hankkeen yleisiä edellytyksiä vastaan tulee toteuttaa siinä menettelyssä, jossa näistä edellytyksistä päätetään. Hankkeeseen perustuvissa myöhemmissä tarkentuvissa lupamenettelyissä ei ole oikeusturvasyistä eikä hallinnon ja hallintolainkäytön voimavarojen käytön kannalta perustelua, että yleisiä edellytyksiä pyritään riitauttamaan uudestaan. Tarkentuvissa lupamenettelyissä ja näitä koskevissa oikeusturvamenettelyissä tulisikin keskittyä näiden hankkeiden kannalta olennaisiin toteutuskysymyksiin. Lainsäädännön tasolla tämä saattaa merkitä, että muutoksenhakua koskevista säännöksistä tulisi monimutkaisempia, kun kiellettyjä valitusperusteita jouduttaisiin määrittämään aikaisempaa tarkemmin.

Käytännössä hallintomenettelyä ja valitusmenettelyä ei voida toteuttaa yhtään tehokkaammin sellaisessakaan menettelyssä, jossa hankkeessa tarvittavat kaikki hallintomenettelyvaiheet ja lupavaiheet pyrittäisiin keskittämään yhteen viranomaiskäsittelyyn ja yhteen lupavaiheeseen. Nythän eri menettelyvaiheet ja lupavaiheet kuuluvat eri viranomaisten toimivaltaan ja asianosaisten piiri määräytyy niissä eri tavoin. Yhdennetyn menettelyn osalta on arvioitavissa, että asian ratkaisemisesta tulisi niin vaikeasti hallittavaa ja niin pitkän ajan vievää, että hyöty kaikkien tarvittavien yhdessä ratkaisemisesta jäisi olemattomaksi. Lisäksi tämä malli saattaa olla muutoksenhakuvaiheessa haavoittuvampi kuin nykyinen vaiheittainen malli, koska tuolloin mikään osakysymyksistä ei olisi tullut lainvoimaisesti aikaisemmin ratkaistuksi.

### 3.4 Neuvonta

Kansalaisten osallistuminen ympäristöä koskeviin hankkeisiin niiden suunnitteluvaiheessa kuuluu hallintomenettelyn piiriin. Hallintomenettelylain mukaisesti viranomaisilla on neuvontavelvollisuus, joka koskee nykyisin lähinnä juuri menettelyllisiä kysymyksiä. Hallintolaissa neuvontavelvollisuutta tarkennetaan koskemaan yleisemmin asian käsittelyyn liittyviä kysymyksiä.

Viranomaisohjauksen lisäksi kansalaisten käytettävissä ei ole juurikaan yleisiä neuvontapalveluja. Julkiset oikeusapupalvelut kattavat tosin tietyn edellytyksin myös hallintoviranomaisissa tapahtuvat menettelyt. Käytännössä julkisia oikeusapupalveluja ei kuitenkaan käytetä merkittävässä määrin hallintomenettelyissä. Yleisjuridisissa neuvontapalveluissa puutteeksi koettaneen se, ettei neuvonnan antajalla välttämättä ole hyvää tietämystä käsiteltävänä olevasta asiasta. Todennäköisesti viimeksi mainitusta syystä neuvoja haetaan sen sijaan esimerkiksi ympäristöjärjestöiltä, mistä työryhmä on saanut selvitystä myös suorittamissaan asiantuntijoiden kuulemisissa.

*Neuvonnan tehostamiseen tulee valtion ja kuntien viranomaisissa kiinnittää nykyistä enemmän huomiota. Se parantaisi mahdollisuutta oppia ymmärtämään paremmin suunnittelun vaihteellisuutta. Palautteesta voisi olla hyötyä myös viranomaisten suunnittelutyössä.*

### 3.5 Suunnitteluasiakirjojen selkeys

Osallistumismenettelyt ovat korostuneet viime vuosien lainsäädäntöhankkeissa. Vastaavaa panostusta ei kuitenkaan ole osoitettu siihen, että osallistumismenettelyihin osoitettaisiin julkisen vallan taholta erilaisia tukipalveluja. Tällaisena tukipalvelumuotona on mainittu työryhmän suorittamassa kuulemismenettelyssä esimerkiksi ajatus siitä, että kuntien palveluksessa voisi olla erityisiä osallistumisasiamiehiä. Näiden asiamiesten tehtävänä olisi nimenomaisesti tukea kansalaisia hallintomenettelyvaiheen osallistumis- ja kuulemismenettelyissä.

Suunnittelu- ja lakikieli koetaan vaikeiksi ymmärtää. Viranomaisten järjestämät esittelytilaisuudet selkeyttävät asiakirjojen sisältöä, mutta osallistumisen onnistumiseen ja siten viranomaisen ratkaisutoiminnan tehokkaampaan toteutumiseen vaikuttaisi myös se, että suunnitteluasiakirjojen havainnollisuutta lisättäisiin ja niiden vaikutusten ymmärrettävään esittämiseen kiinnitettäisiin nykyistä enemmän huomiota. Muun muassa käytettävissä olevat tekniikan keinot voisivat antaa tähän mahdollisuuksia (esim. esitteet, hankekuvaukset, pienois- ja virtuaalimallit, kartat, karttaselostukset ja piirroksot).

#### Työryhmän kannanotto

*Kaavoituksessa ja liikenneväyläsuunnittelussa tulisi nykyistä enemmän kiinnittää huomiota asiakirjojen selkeyteen ja ymmärrettävyyteen. Jotta asiakirjat olisivat juttua hallinto-oikeudessa käsiteltäessä oikeat ja riittävät, näiden asioiden hallinto-oikeuskäsittelyn helpottamiseksi pidetään tarpeellisena, että kunnat esimerkiksi laatisivat luettelon kaikesta kyseiseen kaavaan liittyvästä kunnassa valmistellusta kaava-aineistosta. Tällainen luettelo olisi hyödyllinen siitäkin syystä, että kunnassa oltaisiin selvillä kaava-aineiston sisällöstä. Tämä selkeyttäisi myös kuntalaisten mahdollisuutta seurata kaavoitusprosessia.*

*Esitteitä, hankekuvauksia, karttoja, karttaselostuksia ja piirroksia edelleen selkeyttämällä ja havainnollistamalla sekä pienois- ja virtuaalimalleja rakentamalla voidaan helpottaa suunnitteluasiakirjojen selkeyttä ja ymmärrettävyyttä.*

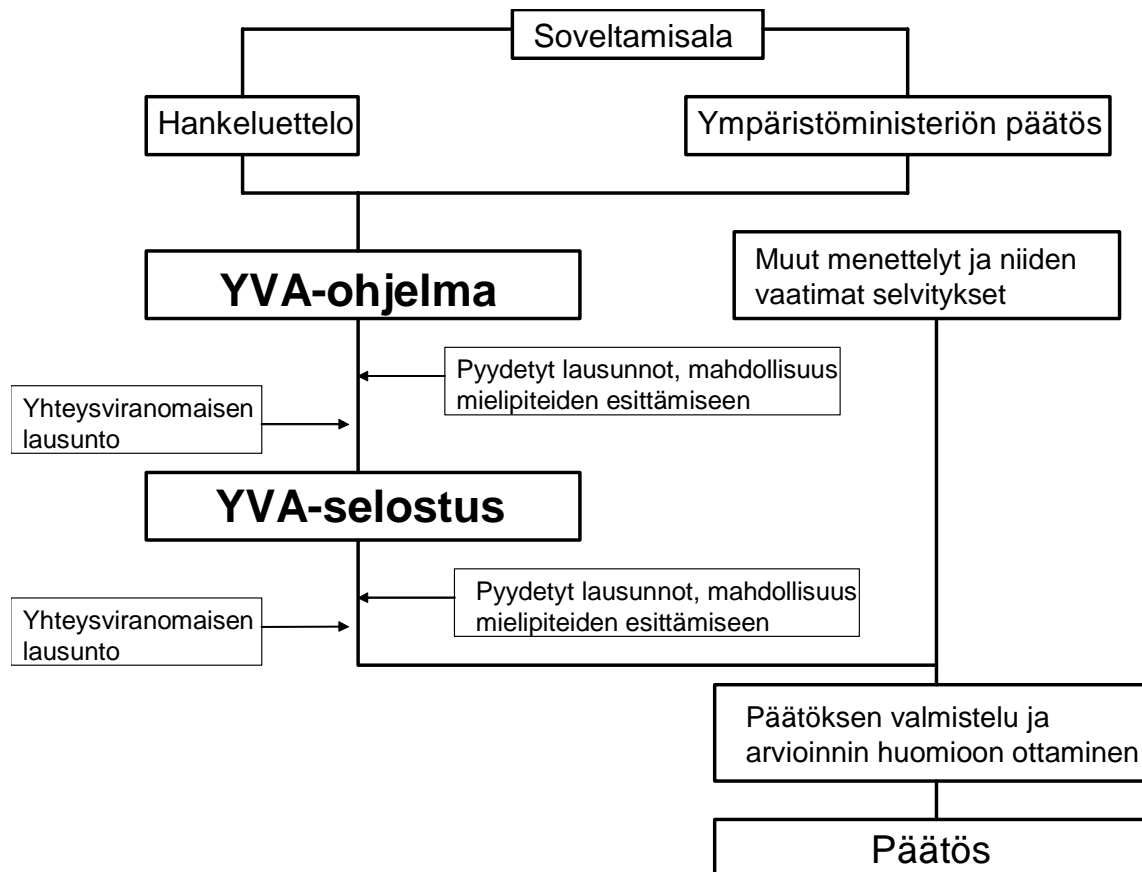
### **3.6 Ympäristövaikutusten arviointimenettely**

Arviointimenettely alkaa siitä, kun hankkeesta vastaava (esim. Tiehallinto) toimittaa arviointiohjelman yhteysviranomaiselle (alueellinen ympäristökeskus). Arviointiohjelma on suunnitelma siitä, miten hankkeen ja sen alustavien vaihtoehtojen ympäristövaikutukset selvitetään ja arvioidaan. Arviointiohjelmassa on mahdollisuus ottaa huomioon hankkeen suunnittelun aikana aikaisemmin tehdyt selvitykset ja sovittaa yhteen muun lainsäädännön edellyttämiä selvityksiä. Kansalaisilla ja yhteisöillä hankkeen vaikutusalueella on mahdollisuus esittää mielipiteensä arvioinnissa tarvittavista selvityksistä ja arviointiin liittyvän osallistumisen järjestämisestä. Yhteysviranomainen pyytää arviointiohjelmasta lausunnot vaikutusalueen kunnilta ja muilta viranomaisilta. Hankkeesta vastaava tarkentaa arviointiohjelmaa yhteysviranomaisen lausunnon mukaisesti, arvioi vaikutukset ja laatii tuloksista arviointiselostuksen.

Viranomaisilla ja kansalaisilla on mahdollisuus sanoa mielipiteensä myös arviointiselostuksesta. Yhteysviranomainen laatii yhteenvedon näistä lausunnoista ja mielipiteistä lausuntoonsa. Arviointiselostuksesta tiedottaminen ja kuuleminen voidaan järjestää myös lupamenettely tai muiden vastaavien menettelyjen yhteydessä. Tällöin mielipiteitä voi esittää samalla kertaa sekä arviointiselostuksesta että esimerkiksi lupahakemuksesta.

Arviointimenettely päättyy, kun yhteysviranomainen toimittaa lausuntonsa arvioinnista sekä muut lausunnot ja mielipiteet hankkeesta vastaavalle. Yhteysviranomainen lähettää lausuntonsa lisäksi hanketta käsitteleville viranomaisille. Lausunto voidaan laittaa internet-sivuille ja/tai muutoin kansalaisten nähtäville. Viranomainen (esim. kunta, Tiehallinto) käyttää arviointiselostusta ja yhteysviranomaisen siitä antamaa lausuntoa oman päätöksentekonsa perusteena. Viranomainen saa niistä tietoa ympäristölupaa tai muita hankkeen toimeenpanemisen kannalta olennaisia päätöksiään varten.

Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä ei voi valittaa, koska siinä ei tehdä vielä hanketta koskevaa päätöstä. Valitusoikeudesta säädetään hankepäätöstä koskevissa muissa laeissa (esim. yleisistä teistä annetussa laissa). Valituksessa on mahdollista vedota myös siihen, ettei arviointimenettelyä ole toteutettu hankkeesta, josta se lain mukaan on tehtävä.



Kuva 1. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn kulku

### 3.7 Vuorovaikutus, selvitykset ja muutoksenhaku kaavoituksessa

Maakunnan liitto laatii ja hyväksyy maakuntakaavan, jonka ympäristöministeriö vahvistaa. Yleis- ja asemakaavat laatii ja hyväksyy kunta. Kuntien yhteinen toimielin hyväksyy kuntien yhteisen yleiskaavan, jonka ympäristöministeriö vahvistaa.

Maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n mukaan kaavan tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Vastaava säännös sisältyi jo vuodesta 1994 alkaen aikaisempaan rakennuslakiin. Myös muun lainsäädännön kehitys on korostanut selvitysten ja vaikutusarviointien merkitystä kaavoitusprosessissa. Selvitykset ja vaikutusarviot ovat usein esillä sekä viranomaisneuvotte- luissa että osallisten kannanotoissa. Selvitysten ja vaikutusarviointien yleinen taso näyttää parantuneen. Selvitysten ja vaikutusarvioiden riittävydestä on kuitenkin jossakin määrin eri- laisia käsityksiä kuntien, alueellisten ympäristökeskusten ja muiden osallisten kesken.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa painotetaan erityisesti vuorovaikutuksen ja kaavoituksesta tie- dottamisen merkitystä. Kaavaa valmisteltaessa on oltava vuorovaikutuksessa niiden henkilöi- den ja yhteisöjen kanssa, joiden oloihin tai etuihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa. Kaavoja valmistelevien viranomaisten on tiedotettava kaavoituksesta sillä tavoin, että niillä, joita asia koskee, on mahdollisuus seurata kaavoitusta ja vaikuttaa siihen.

Avoimessa ja vuorovaikutteisessa kaavoituksessa alkuvaiheiden merkitys korostuu. Kun kaavoitus alkaa, laaditaan *osallistumis- ja arviointisuunnitelma*, jossa todetaan osallisryhmät sekä kerrotaan, miten vuorovaikutus ja vaikutusten arviointi tullaan järjestämään. Kunnan *kaavoituskatsaus* antaa tietoa kunnan suunnittelemissa kaavoitustoimenpiteistä.

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta saatujen kokemusten perusteella osallistuminen ja yhteistyö viranomaisten kesken heti kaavoitusprosessin alusta lähtien ovat tuoneet kansalaiset ja valtion viranomaiset aikaisempaa tiiviimmin mukaan suunnitteluun. Heidän näkemyksensä ovat vaikuttaneet kaavojen sisältökysymysten painottumiseen samoin kuin selvitystarpeiden määrittelyyn ja vaikutusten arviointiin. Kaavoituksen avoimuus on lisääntynyt, tiedonkulku parantunut ja mahdollisuuksia osallistumiseen on tarjottu aikaisempaa enemmän. Lain tavoite varhaisten osallistumismahdollisuuksien tarjoamisesta näyttää siis olevan toteutumassa varsin hyvin. Kansalaiset ovat myös käyttäneet tarjottuja osallistumismahdollisuuksia aikaisempaa enemmän. Osallistuminen kuntien kaavoitukseen näyttää lisääntyneen. Sen arvioiminen, missä määrin osallistumismahdollisuuksien ja -aktiivisuuden lisääntyminen on johtanut todellisen vuorovaikutuksen lisääntymiseen suunnittelussa, vaatii vielä jatkoselvityksiä. Ympäristöministeriössä onkin käynnissä useita osallistumisen ja vuorovaikutuksen kehittämiseen ja arviointiin liittyviä tutkimushankkeita.

Vuorovaikutuksen toteutuminen edellyttää myös huomion kiinnittämistä kaava-aineiston havainnollisuuteen ja selkeyteen.

Yleis- ja asemakaavoja koskevista kunnan päätöksistä valitetaan hallinto-oikeuteen ja sieltä edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Maakuntakaavan hyväksymispäätöksestä ja kuntien yhteistä oikeusvaikutteista yleiskaavaa koskevasta hyväksymispäätöksestä valitetaan ympäristöministeriöön. Valitus käsitellään ministeriössä kaavan vahvistamisen yhteydessä.

## Yleiskaava ja asemakaava Kaavoitusmenettely, vuorovaikutus ja viranomaisyhteistyö

### Kaavan valmistelu

lähtökohdat  
tavoitteet

vaihtoehdot  
vaikutusten selvittäminen  
vaihtoehdon valinta

kaavaehdotuksen laatiminen

**Osallistumis- ja  
arviointisuunnitelma**  
(MRL 63 §)

**Vireilletulosta ilmoitetaan**  
erillisellä ilmoituksella tai kunnan  
kaavoituskatsauksessa (MRL 63 §)

**Osallistuminen ja vuorovaiku-  
tus sekä tilaisuus mielipiteen  
ilmaisemiseen** järjestetään osal-  
listumis- ja arviointisuunnitelman  
mukaisesti. Mielipiteensä voivat  
esittää osallisten lisäksi kunnan  
jäsenet (MRA 30 §)

**Viranomaisneuvottelu**  
(MRL 66 §)

**Mahdollinen neuvottelu osal-  
listumis- ja arviointisuunni-  
telman riittävydestä** (MRL  
§)

### Kaavaehdotuksen käsittely

muistutusten ja lausuntojen kä-  
sittely

ehdotuksen tarkistaminen  
tarvittaessa

mahdollinen uusi nähtäville  
asettaminen

**Kaavaehdotus julkisesti näh-  
täville**  
Osalliset ja kunnan jäsenet voivat  
tehdä kirjallisen **muistutuk-  
sen.**(MRL 65 §)

Kunnan **perusteltu vastaus** muis-  
tutukseen sitä pyytäneille. (MRL 65  
§)

**Viranomaisten lausunnot**  
(MRA 20 §, 28 §)

**Viranomaisneuvottelu**  
(MRL 66 §)

### Kaavan hyväksyminen ja muutoksenhaku

hyväksyminen

hyväksymispäätöksestä  
tiedottaminen ja kuuluttaminen

**Kunnanvaltuusto hyväksyy  
kaavan** (MRL 37 §, 52 §)  
Kunnan ilmoitus kaavan hyväksy-  
misestä sitä pyytäneille (MRL 67 §)  
Muu tiedottaminen hyväksymisestä  
(MRA 94 §)

**Muutoksenhaku hallinto-  
oikeuteen**  
Valitusoikeus asianosaisilla ja kun-  
nan jäsenillä (KuntaL  
92 §) sekä alueellisella ympäristö-  
keskuksella, muilla  
viranomaisilla toimialaansa kuulu-  
vissa asioissa sekä rekisteröidyillä  
yhdistyksillä.  
(MRL 191 §).

**Ympäristökeskuksen mahd-  
ollinen oikaisukehotus** (MRL 1'  
§)

Jatkovalitusmahdollisuus KHO:en

kt-aha.pik.U.kaav.menett.13.8.

Kuva 2. Kaavoitusmenettely, vuorovaikutus ja viranomaisyhteistyö

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arvioinnin yhteydessä vuonna 2002 selvitettiin hallinto-oikeuksien 1.1.2000-30.6.2001 valitusasioissa tekemiä ratkaisuja. Kaavavalitusten keskimääräinen käsittelyaika hallinto-oikeuksissa vuonna 2001 oli noin 11 kuukautta (vuonna 2002 käsittelyaika oli pidentynyt keskimäärin 13,8 kuukauteen). Valitusasemakaavojen osuus on vuosina 1997-2002 ollut noin 6-9 %:n tienoilla. Selvitystä tehtäessä ei vertailuajan lyhyiden vuoksi vielä voitu arvioida, oliko valitusherkkyydessä tapahtunut muutoksia maankäyttö- ja rakennuslain aikana. Asian jatkoselvitys on parhaillaan käynnissä ympäristöministeriössä.

Yhteisöjen laajennetun valitusoikeuden käyttö oli selvityksen piiriin kuuluneissa tapauksissa ollut vähäistä. Hallinto-oikeuksien 1.1.2000-30.6.2001 tekemissä kaavavalitusasioita koskevissa 51 ratkaisussa vain kahdessa oli valittajana ollut sellainen yhdistys, joka käytti maankäyttö- ja rakennuslain myötä tullutta laajennettua valitusoikeutta. Molemmista tapauksista kysymys oli vähittäiskaupan suuryksiköstä, jonka vaikutus ulottui naapurikunnan puolelle ja valittajana oli naapurikuntaan rekisteröity yhdistys. Kotikunnassa rekisteröityjen yhdistysten valituksia aineistossa oli seitsemän kappaletta. Näistä vain kahdessa tapauksessa yhdistys oli ainoana valittajana.

Viranomaisten valitusten osuus oli noin 10 prosenttia. Selvityksen piiriin kuuluneissa 51 kaavatapauksessa viidessä oli alueellisen ympäristökeskuksen valitus. Vain kahdessa tapauksessa ympäristökeskus oli ainoa valittaja. Muutoin valittajista noin puolet valitti kuntalaisena ja noin kolmasosa asianosaisuuden (mm. maanomistaja) intressin perusteella. Kaikilta osin ei päätöksistä ollut selvitettävissä valittajan intressi kyseiseen kaava-asiaan.

Selvityksen mukaan kuntien kaavapäätösten pysyvyys hallinto-oikeuksissa oli hyvä. Noin 90 % päätöksistä pysytettiin valituksesta huolimatta. Vain neljässä tapauksessa valitus hyväksyttiin. Ranta-asemakaavojen osalta pysyvyys oli huonompi. Niillä ei kuitenkaan juuri ole merkitystä liikennehankkeiden kannalta.

Ympäristöministeriö on maankäyttö- ja rakennuslain voimaantulosta alkaen erikseen seurannut alueellisten ympäristökeskusten valitusoikeuden ja oikaisukehotusten käyttöä.

Alueelliset ympäristökeskukset ovat käyttäneet valitusoikeuttaan tai oikaisukehotusta kuntien asemakaavapäätöksiin (muut kuin ranta-asemakaavat) vuosittain vain noin 10-15 kertaa. Kunnat ovat vuosina 2000-2002 hyväksyneet vuosittain noin 1200-1300 asemakaavaa, ympäristökeskusten valitus tai oikaisukehotus on kohdistunut vain noin yhteen prosenttiin kuntien hyväksymien asemakaavojen kokonaismäärästä. Yleiskaavojen osalta ympäristökeskukset ovat vuosittain käyttäneet valitusoikeutta tai tehneet oikaisukehotuksen vuosittain samoin noin 10-15 tapauksessa. Huomattava osa näistä on kohdistunut rantayleiskaavoihin, jotka harvoin ovat merkittäviä liikennehankkeiden toteuttamisen kannalta. Kuten jo edellä todettiin, osa ympäristökeskusten puuttumisesta kuntien kaavapäätöksiin on kohdistunut sellaisiin kaavapäätöksiin, joista on tehty muitakin valituksia.

### 3.8 Yleis- ja tiesuunnitelmat sekä niiden hallinnollinen käsittely

#### 3.8.1 Yleistä

Tiehanke muotoutuu ja täsmentyy vaiheittain tarkentuvassa suunnitteluprosessissa, joka sovitetaan yhteen maankäytön suunnittelun kanssa. Vaiheistetussa suunnitteluprosessissa vaihtoehtojen määrä vähenee suunnittelun tarkentuessa. Prosessin edetessä suunnittelu voidaan kohdistaa yhä rajatumpaan kokonaisuuteen.

Tien suunnittelun tulee perustua maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen kaavaan, jossa tien sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty. Tietä ei saa tehdä vastoin asemakaavaa. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet sekä maakuntakaava ja yleiskaava on tien suunnittelussa ja rakentamisessa otettava huomioon siten kuin maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään.

Tiensuunnittelun vaiheita ovat esisuunnittelu, yleissuunnittelu, tiesuunnittelu ja rakennussuunnittelu. Esisuunnittelussa tutkitaan tiehankkeiden tarvetta ja ajoitusta maakuntakaavan ja yleiskaavan likimääräisellä tarkkuustasolla. Yleissuunnittelu vastaa yleiskaavatasoista tai asemakaavatasoista maankäytön suunnittelua. Yleissuunnitelmassa määritellään tien paikka ja tilantarve sekä suhde ympäröivään maankäyttöön. Tiensuunnittelu on yksityiskohtaista suunnittelua ja vastaa asemakaavan tarkkuutta. Rakennussuunnittelu liittyy hankkeen toteuttamiseen ja rakennussuunnitelma tehdään vasta sitten, kun hankkeelle on olemassa rahoitus.

Esisuunnittelussa pääpaino on organisaatioiden välisessä yhteistyössä. Yleissuunnittelussa Tiehallinnon yhteistyötahoina ovat useimmiten kunnat, maakuntien liitot, ympäristöviranomaiset, maanomistajat, paikalliset asukkaat, yrittäjät ja erilaiset kansalaisjärjestöt. Laaja vuorovaikutus on erityisen tärkeää juuri yleissuunnittelun aikana, koska sen yhteydessä päätetään merkittävimmät hankkeen perusratkaisut vaikutuksineen. Tiesuunnittelussa pääosa vuorovaikutuksesta kohdistuu yksityiskohtiin ja osapuolia ovat kuntien lisäksi erityisesti tien lähialueen maanomistajat, asukkaat ja yrittäjät.

Vuorovaikutuksen osapuolet, laajuus ja sisältö muotoutuvat suunnitteluvaiheen sekä hankkeen luonteen perusteella. Suurissa tiehankkeissa joudutaan ottamaan huomioon niin paljon erilaisia asioita, että suunnittelutyö vaatii varsin monipuolista asiantuntemusta ja tämän vuoksi myös varsin laajaa yhteistyötä useiden tahojen kanssa.





Kuva 3. Kaavoitus ja tiensuunnittelun vaiheet

### 3.8.2 Esisuunnitelmat

Esisuunnitelmia on erinimisiä ja sisällöltään erilaisia, sillä esisuunnittelua tarvitaan eri tarkoituksiin. Yleisimpiä hankekohtaisia esisuunnitelmia ovat yhteysvälin kehittämisselvitys, lyhyen tiejakson kehittämisselvitys tai -suunnitelma, tilavaraussuunnitelma, tarveselvitys ja toimipideselvitys.

Esisuunnitelmat sisältävät tavoitteiden ja vaihtoehtojen tarkasteluja, vaikutusten alustavia määrittelyjä ja arvioiteja sekä ehdotuksen jatkosuunnittelun tarpeista ja suunnittelussa mukaan otettavista vaihtoehdoista perusteluineen. Esisuunnitelmat pohjautuvat eri osapuolten näkemyksiin ja kannanottoihin. Selvitys- tai suunnitelmaraporteista voidaan tarvittaessa pyy-

tää myös virallisia lausuntoja. Esisuunnitelmien tarkoituksena on hahmottaa Tiehallinnon näkemys ja kannanotto tien parantamisen tarpeesta ja toimenpiteistä sekä tavoitteita ja reuna-ehtoja yleissuunnittelulle. Esisuunnitelmat ovat pohjana jatkosuunnittelulle ja niistä tehdään tarvittaessa jatkosuunnittelupäätös. Tähän päätökseen ei voi hakea muutosta.

### 3.8.3 Yleissuunnitelma

Ennen tiesuunnitelman tekemistä on laadittava yleissuunnitelma, jolleivät hankkeen vaikutukset ole vähäiset tai tien sijaintia ja sen vaikutuksia ole jo riittävässä määrin ratkaistu lainvoimaisessa asemakaavassa tai oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa. Yleissuunnitelma on laadittava aina, kun kysymys on moottori- tai moottoriliikennetien rakentamisesta tai niiden merkittävästä parantamisesta. Yleissuunnitelman laatiminen on tien periaateratkaisujen ja yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden kannalta keskeisin suunnitteluvaihe. Yleissuunnitteluvaiheessa käydään laajin vuoropuhelu maankäytön suunnittelijoiden ja muiden sidosryhmien kanssa.

Tiehankeeseen liikenteellisten ja taloudellisten vaikutusten sekä erityisesti ympäristövaikutusten arviointi painottuvat tähän suunnitteluvaiheeseen. Vaikutusselvitysten perusteella tehdään valintoja vaihtoehtojen välillä ja arvioidaan vaihtoehtojen toteuttamiskelpoisuutta.

Yleissuunnitelmassa esitetään tien yleispiirteinen sijainti (tielinja ja tasaus), tie- ja liikennetekniset periaateratkaisut sekä tien poikkileikkaus. Lisäksi yleissuunnitelmassa selvitetään tien taloudelliset, liikenteelliset ja ympäristölliset vaikutukset sekä hankkeen alustava kustannusarvio. Yleissuunnitelmasta tehdään hyväksymispäätös, jonka jälkeen hanke voidaan sisällyttää Tiehallinnon lähivuosien toteuttamisohjelmiin (Tiehallinnon toiminta- ja taloussuunnitelma TTS, tiepiirien ohjelmat). Yleissuunnitelma on ohjeena tiesuunnitelmaa laadittaessa.

Liikenneministeriö hyväksyy moottori- ja moottoriliikenneteiden rakentamista ja niiden merkittävää parantamista koskevat yleissuunnitelmat. Muut yleissuunnitelmat hyväksyy Tiehallinnon keskushallinto. Jos kunta, maakunnan liitto tai alueellinen ympäristökeskus on olennaisessa kohdin eri mieltä Tiehallinnon hyväksymästä yleissuunnitelmasta Tiehallinnon kanssa, on Tiehallinnon siirrettävä asia liikenne- ja viestintäministeriön ratkaistavaksi. Tiehallinnon keskushallinto voi erityisistä syistä muissakin tapauksissa siirtää suunnitelman liikenne- ja viestintäministeriön hyväksyttäväksi.

Yleisistä teistä annetun lain 107 §:n mukaan yleissuunnitelman hyväksymispäätös voidaan panna täytäntöön valituksesta huolimatta, ellei hallinto-oikeus tai korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

Koska yleissuunnitelmassa määräytyvät tien sijainti ja laatu sekä tien vaikutukset ihmisten elinolosuhteisiin ja ympäristöön, on yleissuunnittelu tiehankeeseen vaikuttamisen kannalta tärkein suunnitteluvaihe. Yleissuunnitelmassa hyväksytyt periaatteellisia asioita ei enää tiesuunnitelmavaiheessa yleensä käsitellä.

Suunnittelussa tulee kiinnittää huomiota siihen, että kaikki lainsäädännön edellyttämät selvitykset ovat riittäviä. Jos näin ei ole menetelty esimerkiksi YVA:n tai yleisistä teistä annetun lain 10 §:ään perustuvien muiden selvitysten (esim. meluselvitykset) osalta, saattaa koko hanke kumoutua hallintotuomioistuimessa tai asia voidaan tietyltä osin palauttaa lisäselvitysten tekemistä varten. Tämä tienkin pitkittää hankkeen toteuttamista.

### 3.8.4 Tiesuunnitelma

Ennen tien tekemistä on laadittava ja hyväksyttävä tiesuunnitelma. Uuden tien rakentamista koskevassa tiesuunnitelmassa osoitetaan tien suunta ja poikkileikkaus niin, että tiealue voidaan tarvittaessa merkitä maastoon. Tiesuunnitelmassa esitetään hankkeen yksityiskohtaiset ratkaisut ja kustannusarvio. Tiesuunnitelma käynnistää hankkeen toteutuksen. Se antaa Tiehallinnolle oikeuden ottaa haltuun tietä varten tarvittavat alueet.

Tiesuunnitelmat hyväksyy Tiehallinnon keskushallinto. Jos kunta, maakunnan liitto tai alueellinen ympäristökeskus on olennaisessa kohdin eri mieltä tiesuunnitelmasta Tiehallinnon kanssa, on Tiehallinnon siirrettävä asia liikenne- ja viestintäministeriön ratkaistavaksi. Tiehallinnon keskushallinto voi erityisistä syistä muissakin tapauksissa siirtää suunnitelman liikenne- ja viestintäministeriön hyväksyttäväksi. Näin on menetelty mm. Helsinki-Turku (E 18) moottoritietä koskevien tiesuunnitelmien osalta.

Hyväksytyyn tiesuunnitelmaan voidaan tehdä sellaisia tiehankkeeseen nähden pienehköjä muutoksia, jotka suunnitelman toteuttamisen yhteydessä harkitaan tarpeellisiksi ja tarkoituksenmukaisiksi.

Ennen kuin tietä varten tarvittava alue otetaan haltuun ja ryhdytään rakennustöihin Tiehallinnon keskushallinto tai liikenne- ja viestintäministeriö tekee tiepäätöksen, joka on tien rahoituspäätös. Tästä päätöksestä on samanlainen valitusoikeus kuin tiesuunnitelmasta. Muutoksenhakijat erehtyvät joskus luulemaan tiepäätöstä siksi päätökseksi, josta valittamalla on mahdollisuus saada tiesuunnitelma kumotuksi tai sitä muutetuksi. Vireillä olevan maantielain valmistelun yhteydessä esitetään poistettavaksi nykyisessä laissa olevat tiepäätöstä koskevat säännökset. Tämä on tarpeen mm. turhien valitusten välttämiseksi.

### 3.8.5 Rakennussuunnitelma

Rakennussuunnittelu kuuluu tien rakentamisvaiheeseen ja kattaa rakentamisessa tarvittavien asiakirjojen laatimisen. Rakennussuunnitelma on taloudellisen rakentamisen edellyttämät näkökohdat huomioon ottaen laadittu teknillinen asiakirja, jonka mukaan tie voidaan yksityiskohtiaan myöten rakentaa.

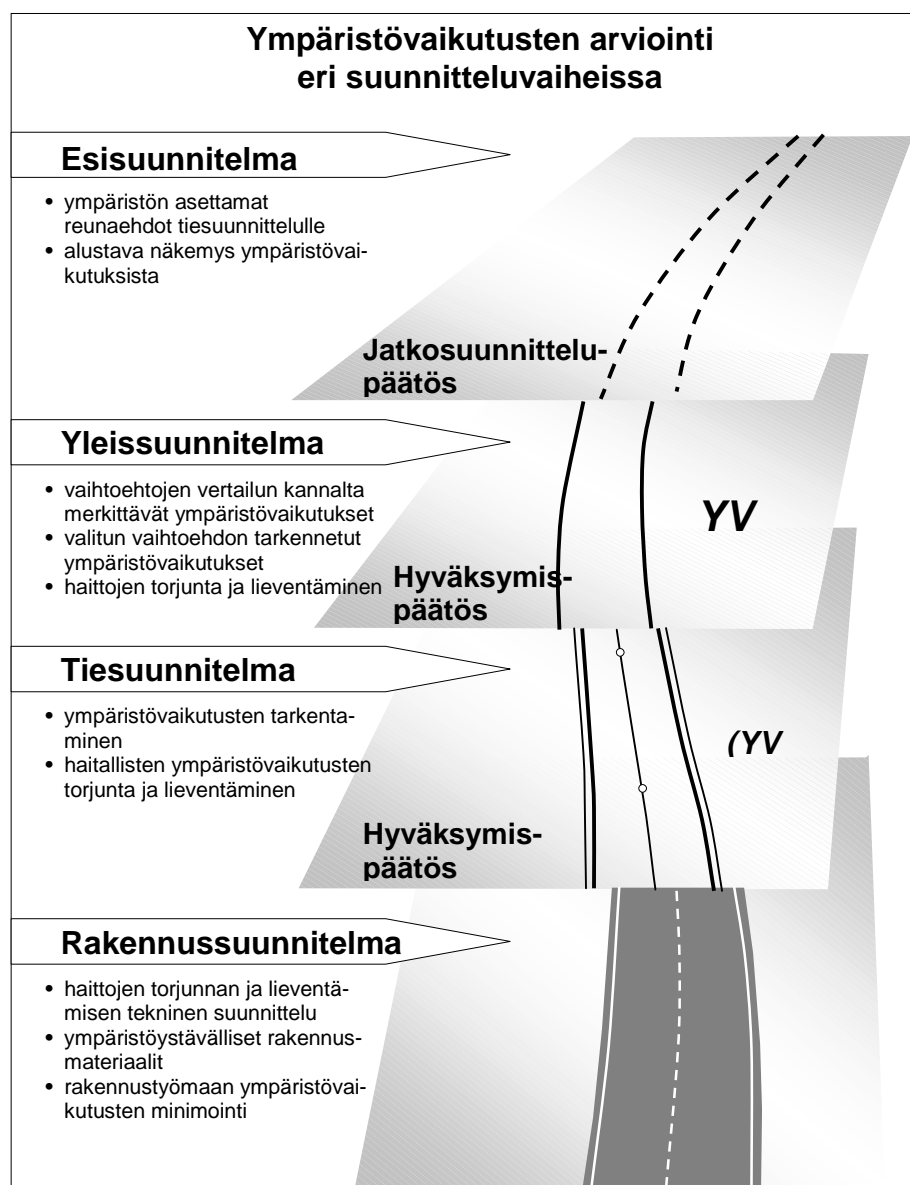
Rakennussuunnitelma on ensisijaisesti työn lopputuloksen kuvaus ja samalla myös työnsuunnittelun perusasiakirja. Rakennussuunnitelma osoittaa työssä tarvittavat mitat, tuote/laatuvaatimukset sekä rakennusaineille ja työlle asetettavat laatuvaatimukset. Lisäksi se sisältää rakentamista varten tarvittavia työohjeita.

### 3.8.6 Ympäristövaikutusten arviointi

Jos tiestä laaditaan yleissuunnitelma, tehdään ympäristövaikutusten arviointi samassa yhteydessä. Jos yleissuunnitelmaan on sovellettu ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain mukaista arviointimenettelyä, ei sitä enää sovelleta yleissuunnitelman mukaisen tiesuunnitelman laatimiseen. Yleis- ja tiesuunnitelmasta on käytävä ilmi, miten ympäristövaikutusten arviointi on otettu suunnitelmassa huomioon.

Jos tiesuunnitelmaa laadittaessa joudutaan poikkeamaan yleissuunnitelmasta siten, että yleissuunnitelman yhteydessä tehtyä arviointimenettelyä kokonaan tai joltakin osin ei enää voida pitää riittävänä, on tältä osin tehtävä uusi ympäristövaikutusten arviointi ja yleissuunnitelma.

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyä on sovellettu noin 35 tiehankkeeseen. Niiden tiehankkeiden suunnittelun yhteydessä, joista ei ympäristövaikutusten arviointimenettelylain mukaista arviointia vaadita, tehdään ympäristövaikutusten selvitys.



Kuva 4. Ympäristövaikutusten arvioimisen liittyminen tien suunnittelun eri vaiheisiin

### 3.8.7 Yleis- ja tiesuunnitelman hallinnollinen käsittely

Yleis- ja tiesuunnitelmien hallinnollisessa käsittelyssä noudatetaan yleisistä teistä annetun lain ja -asetuksen mukaista hallinnollista menettelyä. Suunnittelun alkamisesta, suunnitelman nähtävillä olosta ja suunnitelman hyväksymispäätöksen nähtävillä olosta kuulutetaan.. Kuulutusten väliin sijoittuvat suunnitelmien hallinnolliset käsittelyvaiheet sisältävät monenlaista vuoropuhelua Tiehallinnon, muiden viranomaisten ja asianosaisten kesken.

Suunnitelman laadusta ja laajuudesta riippuu, miten kuuleminen ja mielipiteiden ilmaiseminen kulloinkin järjestetään. Yleisen tien rakentamisella on usein laajat vaikutukset ympäristöön ja sellaiseen henkilöpiiriin, jonka ulottuvuutta ei aina voida tarkkaan määrittellä.

Yleis- ja tiesuunnitelmaa laadittaessa maanomistajille ja muille asianosaisille (ne, joiden oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen suunnitelma saattaa vaikuttaa) sekä niille, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin suunnitelma saattaa vaikuttaa, varataan tilaisuus joko kirjallisesti tai suullisesti lausua mielipiteensä asiasta. Näiden suunnitelmien sekä niihin liittyvien tutkimusten aloittamisesta ilmoitetaan kunnalle sekä kuuluttamalla tai muulla sopivaksi katsottavalla tavalla. Edellä mainituilla henkilöillä on oikeus olla tutkimuksissa saapuvilla ja lausua mielipiteensä asiasta. Käytännössä koko suunnitteluhankkeen ajan edellä mainituilla tahoilla on mahdollisuus esittää mielipiteensä asiasta. Suunnitelmien esittelytilaisuuksista tai muista mielipiteen ilmaisemismahdollisuuksista ilmoitetaan joko henkilökohtaisesti, kuuluttamalla tai muulla sopivaksi katsottavalla tavalla.

Suurissa tiehankkeissa vuoropuhelu on varsin monitahoista. Helsinki-Turku (E 18) moottoritien yleis- ja tiesuunnitelmia on ollut laatimassa Uudenmaan tiepiirin ja varsinaisten tiensuunnittelijoiden lisäksi monenlaiset asiantuntijaryhmät. Näitä ovat olleet seurantaryhmä (mm. ympäristöministeriön, Uudenmaan ympäristökeskuksen ja Museoviraston edustajat sekä Lohjan, Nummi-Pusulän ja Sattmatin kunnanjohtajat), hankeryhmä (Uudenmaan ympäristökeskuksen, Uudenmaan liiton sekä asianomaisten kuntien edustajat), ympäristö- ja maankäyttöryhmä (Uudenmaan ympäristökeskuksen, Uudenmaan liiton, Museoviraston ja asianomaisten kuntien asiantuntijaedustajat) ja liito-oravatyöryhmä (Helsingin yliopiston ja Suomen liito-orava-yhdistyksen, ympäristöministeriön sekä Uudenmaan ympäristökeskuksen edustajat). Lisäksi suunnittelua on täydentänyt laaja yhteistyö sidosryhmien, maanomistajien ja muiden asianosaisten kanssa.

Yleis- ja tiesuunnitelmista hankitaan alueellisten ympäristökeskusten, maakunnan liittojen ja kuntien lausunnot. Lisäksi voidaan tarpeen mukaan pyytää lausuntoja muiltakin viranomaisilta (esim. Museovirastolta).

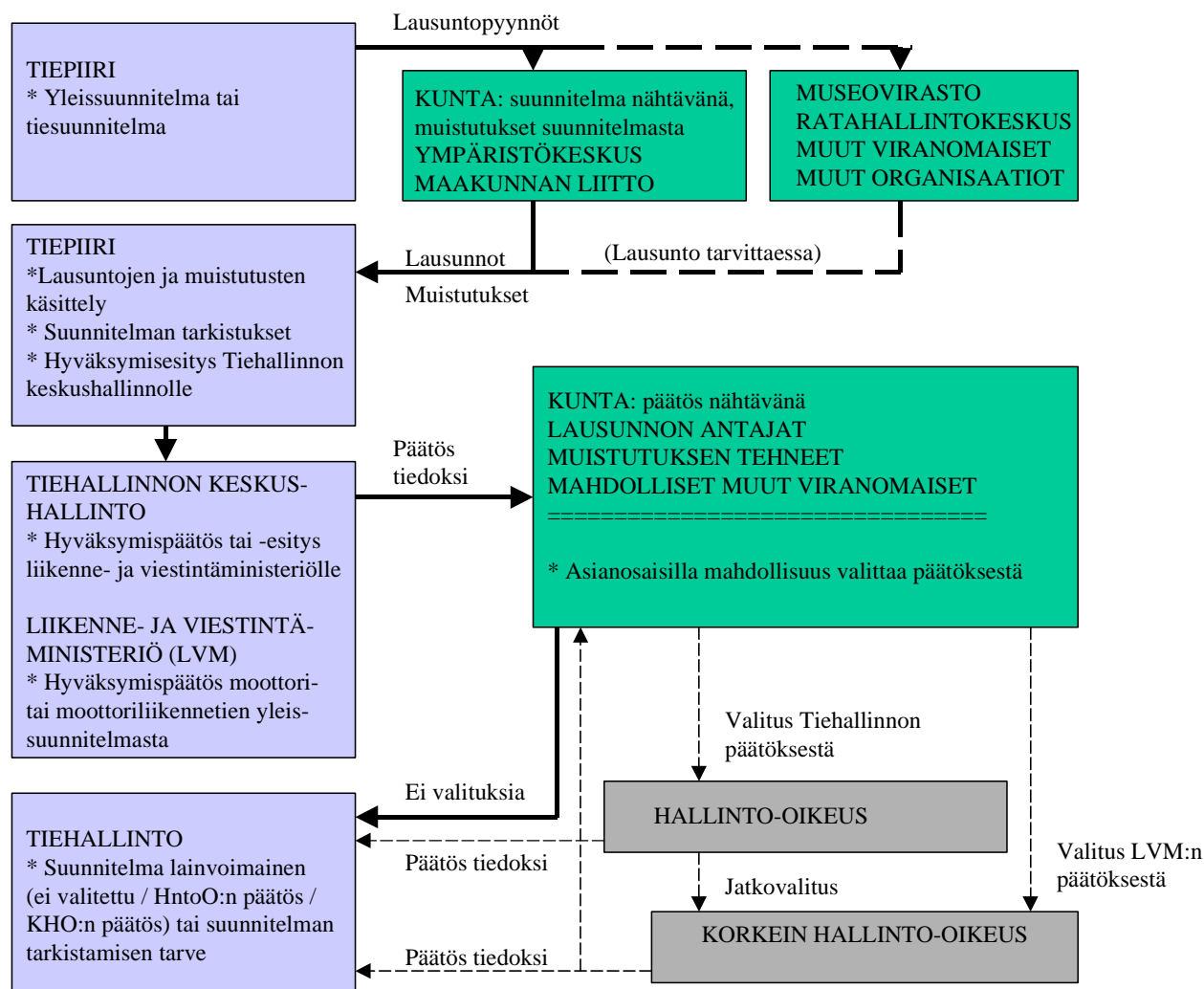
Muistutusten tekoa varten suunnitelma asetetaan kunnassa yleisesti nähtäville. Asianosaisilla on tällöin mahdollisuus tehdä muistutuksia suunnitelmista. Tiehallinto on kuitenkin ottanut huomioon myös muiden kuin asianosaisten tekemät muistutukset. Kunta toimittaa lausuntonsa suunnitelmasta ja sitä vastaan tehdyistä muistutuksista sekä muistutuskirjelmät tiepiirille.

Muistutuksen tehneille, jotka ovat sitä kirjallisesti pyytäneet ja ilmoittaneet osoitteensa, ilmoitetaan tienpitoviranomaisen perusteltu kannanotto esitettyyn muistutukseen. Säännös tämän käytännön mukaisesta menettelystä ehdotetaan otettavaksi maantielakiin.

Tiepiiri tekee Tiehallinnon keskushallinnolle yleis- ja tiesuunnitelman hyväksymisesityksen, minkä jälkeen Tiehallinto tekee suunnitelman hyväksymispäätöksen. Mikäli kysymys on Liikenne- ja viestintäministeriössä päätettävästä asiasta, Tiehallinnon keskushallinto lähettää suunnitelman hyväksymisesityksen Liikenne- ja viestintäministeriölle, joka tekee hyväksymispäätöksen.

Hyväksymispäätöksestä kuulutetaan kunnan ilmoitustaululla. Asianosaisten lisäksi kunnalla ja alueellisella ympäristökeskuksella on oikeus valittaa yleis- ja tiesuunnitelman hyväksymispäätöksestä. Tiehallinnon tekemästä hyväksymispäätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen ja sieltä edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Liikenne- ja viestintäministeriön tekemästä hyväksymispäätöksestä valitetaan suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Yleissuunnitelman hyväksymispäätökseen ei saa hakea valittamalla muutosta siltä osin kuin tien sijainti ja tekniset ratkaisut on jo hyväksytty lainvoimaisessa asemakaavassa tai oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa. Tämä koskee myös tiesuunnitelman hyväksymispäätöstä. Tiesuunnitelman hyväksymispäätökseen ei saa hakea valittamalla muutosta myöskään siltä osin kuin tien sijainti ja tekniset ratkaisut on hyväksytty lainvoimaisessa yleissuunnitelmassa.



Kuva 5. Yleissuunnitelman ja tiesuunnitelman hallinnollinen käsittely

Vuonna 2002 liikenne- ja viestintäministeriössä tehtiin kolme yleissuunnitelmaa koskevaa hyväksymispäätöstä, joista kahdesta on valitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valittajia oli yhteensä 11. Tiesuunnitelmia koskevia hyväksymispäätöksiä tehtiin yhteensä 81 kappaletta, joista kaksi (E 18) tehtiin liikenne- ja viestintäministeriössä. Vuonna 2002 tiesuunnitelmista tehtiin yhteensä 16 valitusta, joista hallinto-oikeuksiin 11 ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen 5. Valittajia oli yhteensä 56. Erittäin harvoin päätökset muuttuvat hallintotuomioistuimissa. Tällaisia päätöksiä on vuosittain korkeintaan 1-2.

Useasti muutoksenhakijat perustavat tiesuunnitelmien hyväksymispäätöksiä koskevat valituk-sensa erilaisten selvitysten riittämättömyyteen. Selvitykset ovat lähes poikkeuksetta olleet niin kattavia, että tiesuunnitelmien hyväksymispäätöksiä ei ole juuri lainkaan tarvinnut palauttaa Tiehallinnolle uudelleen käsiteltäväksi.

### 3.9 Muiden liikennehankkeiden suunnitelmat ja niiden hallinnollinen käsittely

#### 3.9.1 Ratahankkeet

Uusia ratoja ei ole viime vuosina rakennettu kovinkaan montaa. Ennen Kerava-Lahti-oikorataa on rakennettu Lielähti-Parkano-Seinäjäki 1960-1970-luvulla, Kontiomäki-Vartius 1970-luvun puolivälissä (tavaraliikenteen rata), Martinlaakson rata 1970-luvulla ja sen jatkaminen Vantaankoskelle vuonna 1991 sekä joitakin kaivos- ja satamaratoja.

Ratahankkeiden suunnittelu on vaiheittain tarkentuva prosessi, kuten tiensuunnittelukin. Kunkin vaiheen suunnittelutarkkuus ja päätöksenteko sovitetaan yhteen maankäytön suunnittelun kanssa. Radanpidosta (suunnittelu, rakentaminen ja kunnossapito) ei ole olemassa omaa vastaavaa erityislakia kuten tienpidosta. Yleisistä teistä annettua lakia vastaavan lain tarve myös radanpidon osalta on huomattava. Nykyinen lunastuslain mukainen menettely on varsin monimutkainen ja radanpito vaatii myös kokonaisvaltaista sääntelyä.

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyä on sovellettu kolmeen ratahankkeeseen. Näitä ovat Kerava-Lahti oikorata, Luumäki-Vainikkala lisäraide ja Marja-rata. Lahti-Mikkeli suunnittelun yhteydessä on tehty sovellettu ympäristövaikutusten arviointi. Leppävaaran ja Keravan kaupunkiratoihin sekä Tikkurilan kaupunkiradan suunnittelussa ei ole tarvinnut suorittaa ympäristövaikutusten arviointimenettelyä, koska lisäraiteet on tehty olemassa olevien raiteiden viereen. Vuosaaren satamaradan suunnittelussa ei ole sovellettu ympäristövaikutusten arviointimenettelyä, koska se on tehty koko satamahankkeen ympäristövaikutusten arvioinnin yhteydessä.

Lisäksi on tehty ratojen perusparannuksia, joista tuoreimpia ovat Rantarata ja Helsinki-Tampere. Viimeksi mainitusta hankkeesta on tietyltä väliltä (Hollon oikaisu) tehty sovellettu ympäristövaikutusten arviointi.

Seuraavassa on kuvattu uuden radan suunnittelun vaiheet, joita on sovellettu Kerava-Lahti oikorataa suunnisteltaessa.

#### Kehittämistarve

Aloite uuden radan tarpeellisuudesta tulee rataverkon kehittämisohjelmista, liikennöitsijöiden tarpeista tai yhteiskunnan muilta sidosryhmiltä. Ratahallintokeskus käynnistää kehittämisohjelman tai muun tarpeen perusteella tarveselvityksen laatimisen yhdessä ulkoisten sidosryhmien (esim. kuntien tai maakuntaliittojen) kanssa.

#### Tarveselvitys

Tarveselvitys käsittää laajimmillaan kysyntä tutkimuksen, liikennöintiselvityksen, yhteiskuntataloudellisen vaikutus selvityksen, teknisen selvityksen ja ympäristöselvityksen. Tarveselvityksen tuloksena esitetään päätelmät ja toimenpidesuosituksen.



### Suunnittelupäätös

Tarveselvityksen ja siitä saatujen lausuntojen perusteella Ratahallintokeskus valmistelee esityksen jatkosuunnittelusta. Isoissa ratahankkeissa suunnittelupäätöksen tekee liikenne- ja viestintäministeriö. Päätöksen valmisteluvaiheessa kuullaan alueellista ympäristökeskusta ja ympäristöministeriötä.

### Alustava yleissuunnittelu

Alustavan yleissuunnittelun vaiheessa muodostetaan ratayhteydestä vaihtoehtoisia toteuttamiskelpoisia maastokäytäviä. Maastokäytäviin suunnitellaan alustavat ratalinjaukset ja tekniset ratkaisut, selvitetään ympäristön asettamat reunaehdot, aluetarpeet, tiejärjestelyt ja ympäristövaikutukset sekä suoritetaan vaihtoehtojen vertailu. Nykyisen radan parantaminen on yhtenä vaihtoehtona. Ympäristövaikutusten arviointi (YVA) tapahtuu yleensä alustavan yleissuunnittelun yhteydessä.

### Vaihtoehdon valintapäätös

Alustavasta yleissuunnitelmasta ja ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta annettujen lausuntojen perusteella Ratahallintokeskus valmistelee päätöksen yleissuunnitelmaan valittavasta vaihtoehdosta. Päätöksen yleissuunnitelman laatimisen aloittamisesta ja siihen valittavasta vaihtoehdosta tekee hankkeen merkittävydestä riippuen joko Ratahallintokeskus tai liikenne- ja viestintäministeriö.

### Yleissuunnittelu

Yleissuunnittelu tapahtuu alustavan yleissuunnitelman valintapäätöksellä valitusta ratavaihtoehdosta. Yleissuunnittelussa tarkentuvat uuden ratayhteyden vaikutukset, kannattavuus, kustannukset ja tekniset ratkaisut niin yksityiskohtaisesti, että ne voivat olla toteutuspäätöksen ja rakentamissuunnittelun lähtökohtina. Tässä suunnitteluvaiheessa otetaan huomioon ympäristövaikutusten arviointiselostus ja siitä saadut lausunnot.

### Toteutuspäätös

Yleissuunnitelman ja siitä saatujen lausuntojen perusteella Ratahallintokeskus tekee toteutuspäätöksen. Merkittävyydeltään suurissa hankkeissa toteutuspäätöksen tekee budjetin yhteydessä valtioneuvoston esityksestä eduskunta.

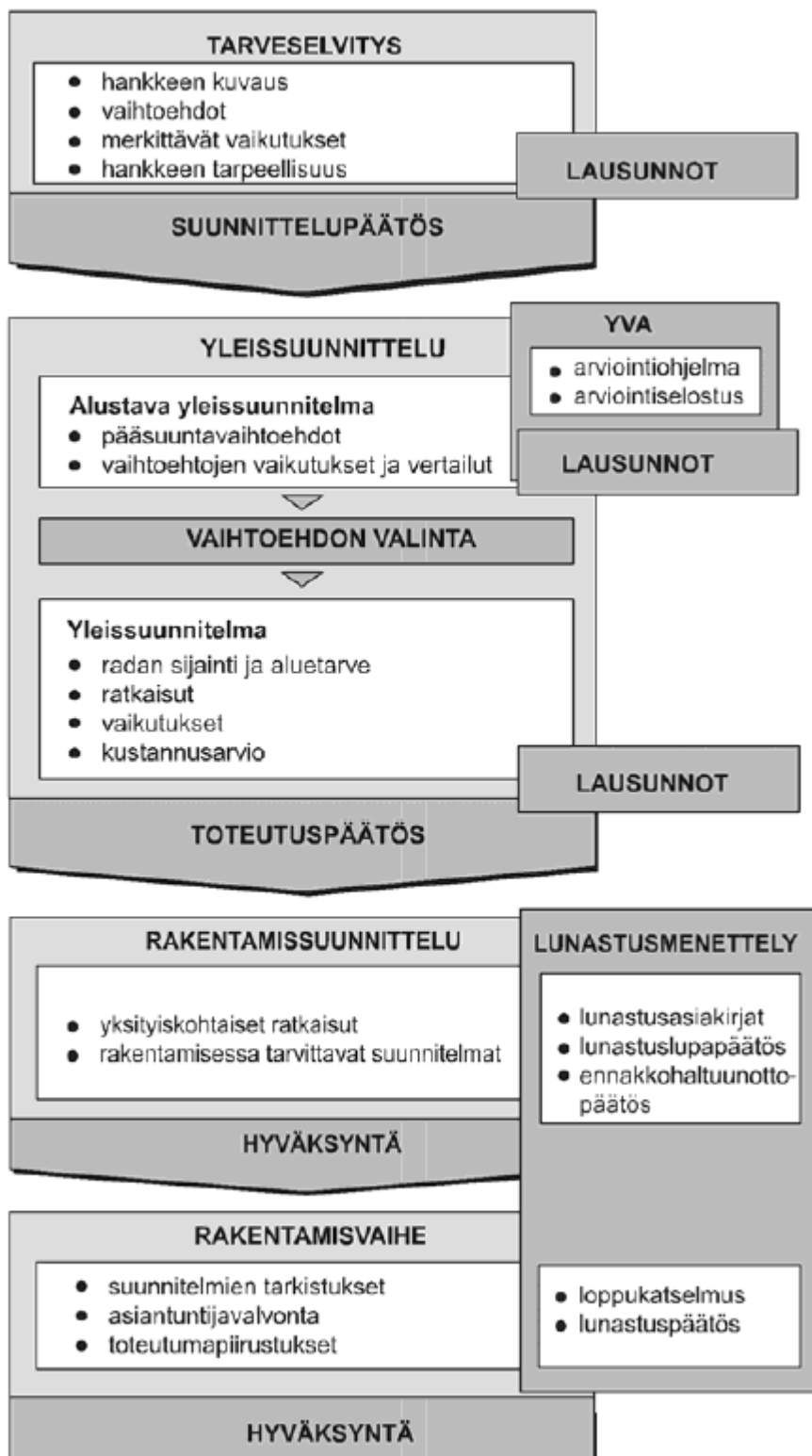
### Lunastusmenettely

Ratahallintokeskus hankkii rautatiealueet valtion omistukseen lunastamalla. Lunastusmenettely käynnistetään toteutuspäätöksen jälkeen.

### Rakentamissuunnittelu

Rakentamissuunnitelmalla määritellään rakennettavan uuden radan tekninen toteutus ja tuotetaan radan yksityiskohtaiset suunnitelmat ja muut rakentamisessa tarvittavat suunnitteluasiakirjat.

Seuraavassa kuvassa on esitetty uuden radan suunnittelun kulku 1990-luvulla sinä ajankohtana, kun Kerava-Lahti oikorata suunniteltiin.



Kuva 6. Uuden radan suunnitteluvaiheet hankkeessa, johon liittyy ympäristövaikutusten arviointimenettely (YVA)

### 3.9.2 Lentokenttähankkeet

Lähitulevaisuudessa ei varmastikaan tule rakennettavaksi uutta lentoasemaa. Ei ole myöskään tarvetta ryhtyä Helsinki-Vantaan III-kiitotien rakentamisen kaltaisiin laajennuksiin. Näin ollen lentokenttiä koskevien hankkeiden suunnittelu ja siihen liittyvät hallinnolliset menettelyt tulevat koskemaan lähinnä liikennealueiden rajoitettuja laajennuksia ja saneerauksia, joiden lupamenettelyssä ei ole juuri ollut ongelmia.

Ilmaliikenteen luvantarve perustuu ilmailulakiin. Kiitotien rakentaminen vaatii ilmailulakiin perustuvan valtioneuvoston luvan. Alueen lunastamiseen tarvitaan lunastuslain mukainen lupa. Terminaalien laajennukset vaativat rakennusluvan ja riippuen vallitsevasta kaavatilanteesta myös kaavoituksen edellyttämän käsittelyn. Kaavassa lentoliikenteeseen tarvittavaksi alueeksi merkityn alueen rakentamiseen tarvittavan luvan käsittely tapahtuu kunnassa.

Tällä hetkellä on epä tietoista tarvitaanko nykyisille toimipisteille ympäristöluvut. Ympäristölupien hakuprosessi on käynnissä ja vasta muutamasta kentästä on saatu ympäristöviranomaisten kanta. Ympäristöministeriön asettama työryhmä on selvittämässä lentoasemille asetettavia vaatimuksia. Työryhmän kannalla tulee olemaan merkittävä vaikutus lupaprosessiin.

## 4 HALLINTOLAINKÄYTTÖJÄRJESTELMÄ

### 4.1 Yleistä

Liikennehankkeiden osalta keskeinen oikeusturvajärjestelmä on hallintovalitukseen perustuva muutoksenhakumahdollisuus ensi vaiheessa alueelliseen hallinto-oikeuteen ja tämän jälkeen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Muutoksenhakua liikennehankkeissa ei ole rajoitettu jatkovalitusvaiheessa valituslupajärjestelmällä. Muutoksenhaun erityislainsäädäntöön perustuvia piirteitä on selostettu työryhmän muistiossa jo edellä, minkä vuoksi tässä jaksossa todetaan eräitä hallintolainkäytön yleisiä piirteitä sekä tarkastellaan hallintotuomioistuinjärjestelmän tämänhetkistä juttu- ja henkilöstöresurssitilannetta. Muutoksenhakujärjestelmän kokonaistarkastelussa on otettava huomioon, että liikennehankkeet muodostavat yhteiskunnallisesta merkittävydestään huolimatta vain vähäisen osan hallintotuomioistuinjärjestelmässä käsiteltävistä asioista.

Hallinto-oikeuksiin tulee valituksia useiden valtion keskushallintoviranomaisten, lääninhallitusten, alueellisten ympäristökeskusten, valtion aluehallintoviranomaisten, maakuntien liittojen, kuntien sekä useiden muiden julkisyhteisöjen päätöksistä. Hallintotuomioistuinjärjestelmässä käsiteltävien valitusten osalta voidaan esittää vain joitakin viranomaiskohtaisia tietoja valitusherkkyydestä, koska tältä osin tiedetään viranomaisen tekemien päätösten määrää. Esimerkiksi verotuksen alalla tällaisen tiedon antaminen on mahdotonta jo sen vuoksi, että verohallinnossa tehdään vuosittain miljoonia verotuspäätöksiä.

### 4.2 Hallintolainkäytön ominaispiirteitä

#### 4.2.1 Yleistä

Hallintolainkäytön perustehtävä on antaa yksittäisissä tapauksissa oikeusturvaa yksilöille ja yhteisöille. Yleisen lainkäytön ja hallintolainkäytön järjestämisen peruspuitteet ovat perustuslain 3 §:n 3 momentissa.

Yleisten hallintotuomioistuinten järjestelmä on kaksiportainen. Ensimmäisenä oikeusasteena toimivat kahdeksan alueellista hallinto-oikeutta sekä Ahvenanmaan hallintotuomioistuin. Yleisten hallintotuomioistuinten ohella hallintolainkäyttöön kuuluvat erityistuomioistuimista vakuutus oikeus ja markkinaoikeus. Tuomioistuinten ohella hallintolainkäyttöasioita ratkaistaan ensi vaiheessa myös erityisissä muutoksenhakulautakunnissa. Hallintolainkäyttöasioita ratkaistaan vielä jonkin verran myös hallintoviranomaisissa, mutta tämä käsittelyjärjestys on käynyt harvinaiseksi.

Hallintolainkäytössä noudatettavasta menettelystä säädetään hallintolainkäyttölaissa (586/1996) ja eräiltä osin, erityisesti valitusoikeutta koskevien kysymysten osalta, erityislainsäädännössä.

#### 4.2.2 Asianosaisuus

Asianosaisen käsite määräytyy hallintomenettelyssä ja hallintolainkäytössä pääosin aineellisesti eli asianosaisena pidetään sitä, jonka oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen hallinnossa tehtävä päätös vaikuttaa. Asianosaisuus on yleensä edellytyksenä sille, että henkilö tai yhteisö

voi hakea muutosta hallintopäätökseen. Hallintomenettelyssä ja hallintolainkäytössä asianosaisuus ei kuitenkaan lainsäädännön mukaan määräydy täysin samalla tavoin. Hallintomenettelyssä asianosaispiiri voi olla laajempi kuin hallintolainkäytössä, jossa muutoksenhakuun oikeutetun osalta edellytetään, että hallintopäätös on joko kohdistettu häneen tai että päätös muutoin välittömästi vaikuttaa hänen oikeuteensa, etuunsa tai velvollisuutensa. Tämän lisäksi valitusoikeutettujen piiriä voidaan erityislainsäädännössä määritellä hallintolainkäyttöä poikkeavalla tavalla. Tällaisia määrittelyjä on tehty viime vuosina erityisesti maankäyttö- ja ympäristönsuojelulainsäädännössä.

Liikennehankkeita koskevissa hallintolainkäyttöasioissa, kuten suurimmassa osassa muita hallintolainkäyttöasioita, viranomaisella ei ole prosessissa muodollista vastapuoliasemaa. Päätöksen tehneellä viranomaisella ei myöskään ole automaattisesti jatkovalitusoikeutta sillä perusteella, että sen tekemä päätös on kumottu tai sitä on muutettu. Viranomaisen valitusoikeus liittyy hallintolainkäyttölain mukaan joko siihen, että viranomaisen valitusoikeudesta säädetään erikseen tai että viranomaisella on valitusoikeus mainitun lain mukaan sen vuoksi, että valitusoikeus on tarpeen sen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi. Liikennehankkeissa viimeksi mainitulla perusteella valitusoikeus voi olla esimerkiksi Museovirastolla.

Hallintolainkäyttöasiassa, kuten liikennehankkeen muutoksenhaussa, voi olla useita yksityisiä asianosaisia ja tämän lisäksi asianosaisaseman saavia hallintoviranomaisia. Näillä asianosaisilla voi olla keskenään samansuuntaisia, mutta myös ristikkäisiä muutosvaateita.

Hallintolainkäyttöasioiden tyypillinen piirre on myös se, että yksityisen käyttäessä valitusoikeuttaan päätöksen lainvastaisuusperusteella hänen ei ole tarpeen rajata valitustaan vain yksityisiin intresseihinsä. Esimerkiksi luonnonsuojelulainsäädännön vastaisuuden perusteella voi valittaa myös asianosaisasemassa oleva yksityinen, vaikka erityislainsäädännössä valitusoikeus luonnonsuojelulainsäädännön vastaisuuden perusteella on erikseen järjestetty viranomaispuhevaltaan perustuvaksi.

#### *4.2.3 Asian selvittäminen*

Hallintotuomioistuimen tehtävä on hallintolainkäyttölain mukaan huolehtia siitä, että asia tulee selvitettyksi. Tarvittaessa hallintotuomioistuimen tulee osoittaa muutoksenhakijalle tai valituksenalaisen päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää. Hallintotuomioistuin voi hankkia viran puolesta lisäselvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat (HLL 33 §).

Hallintolainkäyttölain 34 §:n mukaan asianosaista kuullaan ennen päätöksen tekemistä muiden tekemistä vaatimuksista ja sellaisista selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa hallintolainkäyttöasian ratkaisuun. Asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti tai jos kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta.

Hallintolainkäyttöasiassa käsittely on pääosin kirjallista. Suullinen käsittely voi täydentää kirjallista menettelyä hallintotuomioistuimen omasta harkinnasta tai asianosaisen tekemästä pyynnöstä. Suullinen käsittely on hallintolainkäytössä ennen kaikkea asian selvittämiskeino, joten suullista käsittelyä ei voida rinnastaa yleisen lainkäytön pääkäsittelyyn. Suullisen käsittelyn jälkeen asian käsittely yleensä vielä jatkuu kirjallisessa menettelyssä esimerkiksi siten, että asianosaiset saavat vielä tilaisuuden lausua suullisessa käsittelyssä tehdystä pöytäkirjasta tai esittää vielä tarvittavaa selvitystä. Hallintotuomioistuimen ratkaisun pohjana on sekä kir-

jallisessa menettelyssä että suullisessa käsittelyssä kertynyt asiakirja-aineisto. Tähän aineistoon kuuluu luonnollisesti myös hallintoviranomaisen päätöksen pohjana oleva aineisto, jonka tuomioistuimien tarvitsee valitusasian käsittelyä varten.

Lausuntojen sisällön ja niihin liittyvien asiakirjojen riittävyyden turvaamiseksi ja asian käsittelyn nopeuttamiseksi on eräänä keinona tuotu esiin, että lausuntopyynnössä kerrotaan, mihin asioihin lausunnossa tulisi kiinnittää huomiota. Tämä helpottaisi hallinto-oikeuksia saamaan selvityksen valituksessa esitetyistä väitteistä. Koska asioiden käsittely on pääasiassa kirjallista, saattaa viedä paljon aikaa, että tarpeelliset ja riittävät lausunnot on koottu.

Lausuntojen kokoaminen vie hallinto-oikeuksissa paljon aikaa (3,5-4 kuukautta), mikä puolestaan on syy siihen, että päätösten valmistelu kestää. Asianosaisia saattaa olla jopa useita kymmeniä. Hallinto-oikeudessa käsiteltävään asiaan saattaa liittyä myös jossakin muussa hallinnollisessa menettelyssä käsiteltävänä oleva asia, mikä saattaa vielä pitkittää asian ratkaisua.

Jotta asiakirjat olisivat juttua hallinto-oikeudessa käsiteltäessä oikeat ja riittävät, kaava-asioiden hallinto-oikeuskäsittelyn helpottamiseksi on pidetty tarpeellisena, että kunnat laatisivat luettelon kaikesta kunnassa valmistellusta kaava-aineistosta. Määräaikojen noudattamisen osalta todettakoon, että hallinto-oikeuksien kokemuksen mukaan yksityiset kansalaiset noudattavat määräaikoja, mutta viranomaiset eivät yhtä hyvin.

#### *Työryhmän kannanotto*

*Lausuntojen sisällön ja niihin liittyvien asiakirjojen riittävyyden turvaamiseksi ja asian käsittelyn nopeuttamiseksi lausuntopyynnössä tulisi yksilöidä, mihin asioihin lausunnossa tulisi kiinnittää huomiota.*

*Hallintotuomioistuinten sisäisiä käsittelytapoja voitaisiin muuttaa siihen suuntaan, että heti asian vireille tultua saisi tuomioistuimen lainkäyttöhenkilöstöön kuuluva hoitettavakseen asian selvittelyprosessin johdon.*

*Viranomaisten tulee lausuntojen antamisessa kiinnittää huomiota hallintotuomioistuinten asettamien määräaikojen noudattamiseen.*

#### *4.2.4 Katselmus ja suullinen käsittely*

Hallintolainkäyttölain mukaan suullinen käsittely, johon myös katselmus rinnastuu, voidaan toimittaa tarvittaessa asian selvittämiseksi. Siinä voidaan kuulla asianosaisia, viranomaisia, todistajia ja asiantuntijoita sekä vastaanottaa muuta selvitystä. Hallintolainkäyttölain mukaan suullista käsittelyä voidaan rajoittaa siten, että se koskee ainoastaan osaa asiasta, asianosaisten käsitysten selventämistä tai suullisen todistelun vastaanottamista tai muulla vastaavalla tavalla.

Ensimmäisenä oikeusasteena toimivan hallintotuomioistuimen on toimitettava suullinen käsittely, jos yksityinen asianosainen sitä pyytää. Asianosaisten pyytämä suullinen käsittely voidaan jättää toimittamatta, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti tai jos suullinen käsittely on asian laadun vuoksi tai muusta syystä ilmeisen tarpeeton. Suullista käsittelyä pyytäessään asianosaisten on ilmoitettava käsityksensä siitä, minkä vuoksi suullinen käsittely on tarpeen ja mitä selvitystä hän tulisi esittämään käsittelyssä.

Ympäristön käyttöön liittyvässä valitusprosessissa on usein kysymys sellaisesta oikeuskysymyksestä, jonka ratkaisemiseksi paikan päällä suoritettava katselmus voisi tuoda selvyyttä. Voidaankin arvioida yleisesti, että katselmuksella johtavat virheettömämpiin ratkaisuihin ja voivat siten kokonaisuudessaan vähentää jatkomuutoksenhaun tarvetta.

#### Työryhmän kannanotto

*Hallintotuomioistuimissa on asianosaisten oikeusturvan kannalta tarpeen järjestää nykyistä enemmän katselmuksia, koska ne voivat lyhentää asian kokonaiskäsittelyä vähentämällä tarvetta jatkomuutoksenhakuun.*

*Katselmusten toimittaminen lisää päätösten oikeellisuutta, koska tosiseikat tulevat katselmuksessa varmistetuiksi kirjallista prosessia tarkemmin. Tämä koskee erityisesti liikennehankkeita, joilla saattaa olla laajoja ympäristövaikutuksia.*

#### 4.2.5 Oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuus

Hallintolainkäyttöasiassa voidaan määrätä vastapuolen oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuudesta. Korvausvelvollisuuden määrittelyssä on lähtökohtana ensinnäkin se, voittaako vai häviääkö asianosainen juttunsa. Hallintolainkäyttölain 74 §:n 1 momentin mukaan asianosainen on velvollinen korvaamaan toisen asianosaisten oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu pitämään oikeudenkäyntikulut vahinkonaan. Asianosaisten rinnastetaan oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuutta harkittaessa myös valituksenalaisen päätöksen tehnyt hallintoviranomainen. Tämän perussäännöksen nojalla korvausvelvolliseksi voivat siis joutua sekä yksityinen valittaja, valituksen tehnyt hallintoviranomainen että päätöksen tehnyt hallintoviranomainen.

Julkisen osapuolen korvausvelvollisuutta rajoittaa kuitenkin hallintolainkäyttölain 74 §:n 2 momentin säännökset, joiden mukaan harkittaessa julkisen asianosaisten korvausvelvollisuutta on otettava erityisesti huomioon, onko oikeudenkäynti aiheutunut viranomaisen virheestä. Käytännössä säännöstä on tulkittu siten, että tulkinnanvaraisissa tilanteissa viranomaiselle ei ole määrätty korvausvelvollisuutta tai korvaus on määrätty vaadittua pienempänä. Viranomaiselle korvausvelvollisuus on määrätty lähinnä silloin, kun kysymys on selkeästä tulkintavirheestä tai muusta väärästä lainsoveltamisesta.

Harkinnanvaraisuutta on myös yksityisen osapuolen ja julkisen asianosaisten oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuutta asetettaessa. Hallintolainkäyttölain 74 §:n 3 momentin yksityistä asianosaista ei saa velvoittaa korvaamaan julkisen asianosaisten oikeudenkäyntikulua, ellei yksityinen asianosainen ole esittänyt ilmeisen perusteetonta vaatimusta. Käytännössä tämän säännöksen tulkinta johtaa taas siihen, että yksityiselle ei ainakaan asian ensimmäisessä tuomioistuinkäsittelyvaiheessa voida asettaa korvausvelvollisuutta valituksen perusteettomuuden perusteella. Oikeuskäytännössä yksityinen on määrätty korvausvelvolliseksi viranomaista kohtaan erittäin harvoin.

Viranomaispäätöksistä voi valittaa ilman riskiä joutua korvaamaan vastapuolen oikeudenkäyntikulut. Hallinto-oikeuksissa ei ole kuitenkaan todettu, että muutoksenhakijat valittaisivat kiusantekomielessä. Oikeudenkäyntikulut eivät saisikaan estää ihmisiä valittamasta.

### Työryhmän kannanotto

*Oikeuden määräys yksityisen asianosaisen velvoittamisesta korvaamaan oikeudenkäyntikulut viranomaiselle olisi perusteltua sellaisissa tapauksissa, joissa muutoksenhakijan valitus on selkeästi perusteeton. Tämä olisi paikallaan esimerkiksi sellaisissa tapauksissa, joissa muutoksenhakuperusteet on tutkittu ja hylätty jo aikaisemmissa oikeusprosesseissa. Tämä on mahdollista nykyisen lainsäädännön puitteissa.*

*Työryhmä painottaa kuitenkin, ettei oikeudenkäyntikulujen korvaamisvelvollisuudella tulisi tosiasiaassa rajoittaa muutoksenhakumahdollisuuden käyttämistä.*

## 4.2.6 Valitusoikeuden rajoittaminen

### 4.2.6.1 Yleistä

Suomessa ei hallintolainkäyttöön sisälly yleisiä valitusoikeuden rajoittamista koskevia säännöksiä. Laissa säädetään erikseen, milloin viranomaisen päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla tai milloin valittamiseen korkeimmalle hallinto-oikeudelle tarvitaan valituslupa.

Valituslupajärjestelmä on käytössä mm. verolainsäädännössä, sosiaalilainsäädännössä, ulkomaalaisasioissa ja maaseutuelinkeinojen tukien myöntämistä koskevissa asioissa.

### 4.2.6.2 Valituslupa

Kaksiportainen muutoksenhakujärjestelmä on osaltaan vaikuttanut siihen, että muutamat liikennehankkeet ovat lykkääntyneet huomattavasti. Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus ei lähtökohtaisesti edellytä asian käsittelyä kahdessa muutoksenhakuasteessa. Århusin yleisopimuksen mukaan tuomioistuinjärjestelmän tulee olla tehokas, mutta se ei edellytä sitä, että muutoksenhakuasteita tulisi olla kaksi.

Asiantuntijakuulemisessa korkeimman hallinto-oikeuden edustaja on lausunut, ettei se pidä valituslupajärjestelmän käyttöönottamista tällä hetkellä mahdollisena kaava-asioissa, koska maankäyttö- ja rakennuslain soveltamiskäytännöt ovat vielä muotoutumassa. Valituslupajärjestelmää tulee laajentaa maltillisesti, ettei kansalaisten oikeussuoja kärsisi. Vaarana on lisäksi, että valituslupajärjestelmä voisi karsia pois mahdollisia korkeimman hallinto-oikeuden prejudikaattiratkaisuja.

### Työryhmän kannanotto

*Valituslupajärjestelmän laajentamista ja korkeimman hallinto-oikeuden roolia jatko-muutoksenhaussa tulisi ryhtyä tarkastelemaan osana hallintolainkäytön yleistä kehittämistä. Työryhmä katsoo, että hallintolainkäyttäjärjestelmän yleinen kehittäminen on tarpeen erityisesti sen vuoksi, että kehittämisessä ei ole toistaiseksi kiinnitetty riittävää huomiota hallintolainkäytön tehokkuuteen.*



#### 4.2.6.3 Valituskielto

Valituskieltoa ei ole käytetty ympäristön käyttöön vaikuttavissa asioissa. Ympäristön käyttöön liittyvät asiat ovat yleensä niin merkittäviä kansalaisten oikeussuojan kannalta, että valituskiellon säätäminen tähän asiaryhmään kuuluvien asioiden kohdalla on vaikeaa.

Korkein hallinto-oikeus ehdottaa poistettavaksi mahdollisuuden valittaa erikseen täytäntöönpanoa koskevasta hallinto-oikeuden päätöksestä. Ympäristöasioiden muutoksenhakujärjestelmään ehdotetaan lainkäytön joutuisuuden lisäämiseksi myös erillisten aloituslupiin liittyvien valitusten kieltämistä ympäristönsuojelulain, vesilain, maa-aineslain sekä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa.

Julkisuudessa on arvosteltu muun muassa viranomaisten valitusoikeutta. Työryhmässä on kuitenkin kauttaaltaan vallinnut yksimielisyys siitä, että viranomaisten valitusoikeus tulee säilyttää. Asiantuntijoita kuultaessa on tullut esille, että viranomaiset tutkivat asian ensin perusteellisesti ennen kuin ne päättävät valituksen tekemisestä. Valitusoikeutta ei voi jättää vain yksityisten tekemien valitusten varaan. Viranomaisilla tulee olla mahdollisuus asiantuntijana vaikuttaa sekä yksityisten että muiden viranomaisten hankkeisiin sekä puolustaa myös omaa hankettaan. Lisäksi viranomaisten tekemät valitukset ovat olleet hyviä. Viranomaisten valitusoikeutta on pidetty siitäkin syystä tärkeänä, että vaikeissa tulkinnallisissa asioissa saataisiin ennakkoratkaisuja.

Järjestöt tekevät valituksia vähän ja ne valittavat usein yksityisten henkilöiden kanssa yhdessä. Järjestöt ovat lisäksi harvoin ainoita tahoja, joka valittavat päätöksestä.

#### 4.2.7 Täytäntöönpanon aikaistaminen ja täytäntöönpanokiello

Päätöstä, johon saa hakea muutosta valittamalla, ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Tämä on yleissääntö, mutta tästä on lukuisia poikkeuksia erityislainsäädännössä. Siirtävällä vaikutuksella on keskeinen merkitys oikeusturvan kannalta, joten pääsäännöstä tehtävien poikkeusten tarpeellisuus tulee harkita ja perustella kussakin tapauksessa erikseen.

Hallintolainkäyttölain mukaan päätös voidaan panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana, jos laissa eikseen niin säädetään tai jos päätös on luonteeltaan sellainen, että se on pantava täytäntöön heti, tai jos päätöksen täytäntöönpanoa ei yleisen edun vuoksi voida lykätä. Jos asiassa tarvitaan valituslupa, valitus ei estä täytäntöönpanoa.

Yleisistä teistä annetun lain 107 §:n mukaan tiesuunnitelman hyväksymispäätös voidaan panna täytäntöön valituksesta huolimatta, ellei hallinto-oikeus tai korkein hallinto-oikeus toisin määrää. Täytäntöönpanokieltomääräykset ovat erittäin harvinaisia. Vuonna 2002 täytäntöönpanokielloon määrättiin yhden tiesuunnitelman toteuttaminen. Hallinto-oikeus hylkäsi kuitenkin pääasiaratkaisussaan tiesuunnitelmasta tehdyt valitukset. Muutoksenhakijat valittivat hallinto-oikeuden päätöksestä edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Kun valitus on tehty, valitusviranomainen voi kieltää päätöksen täytäntöönpanon tai määrätä sen keskeytettäväksi tai antaa muun täytäntöönpanoa koskevan määräyksen. Säännöstä voidaan soveltaa myös siten, että valitusviranomainen sallii päätöksen täytäntöönpanon valituk-

sen aikana, jos muiden kuin valittajan oikeusturva sitä edellyttää eikä täytäntöönpano tee tyhjäksi valituksen merkitystä.

Asian käsittelyn lopettavassa päätöksessään valitusviranomaisen on tarvittaessa lausuttava täytäntöönpanoa koskevan määräyksen voimassaolosta. Tällä tarkoitetaan tilanteita, joissa oikeustila saattaisi muuten jäädä epäselväksi. Jos päätöksestä saa valittaa, siinä voidaan määrätä, että täytäntöönpanoa koskeva määräys on voimassa, kunnes päätös on lainvoimainen tai ylempi valitusviranomainen määrää toisin. Tällä tavoin voidaan turvata tilanteen säilyminen muuttumattomana päätöksen lainvoimaisuuteen saakka.

Jos valitusviranomaisen päätöksen kumotessaan palauttaa tai siirtää asian uudelleen käsiteltäväksi, se voi samalla määrätä, että kumottua päätöstä on edelleen noudatettava, kunnes asia ratkaistaan tai sitä käsittelevä viranomaisen määrää toisin.

Kun asian käsittelyn aikana on annettu muutoksenhaunalaisten päätöksen täytäntöönpanoa koskeva määräys, saadaan siitä erikseen valittaa. Käsittelyn aikana tehtyyn täytäntöönpanokielloa koskevaan ratkaisuun haetaan erikseen muutosta samassa järjestyksessä ja samoin rajoituksin kuin pääasian ratkaisuun. Kuten edellä on todettu korkein hallinto-oikeus ehdottaa poistettavaksi mahdollisuuden valittaa erikseen täytäntöönpanoa koskevasta hallinto-oikeuden päätöksestä. Tämä on perusteltua lainkäytön joutuisuuden lisäämiseksi.

Täytäntöönpanokiello tulisi asettaa silloin, kun hanke on senlaatuinen, että päätöksen muuttuessa muutoksenhakuasteessa, syntynyttä "vahinkoa" ei enää voisi korjata. Ympäristönsuojelulain 101 §:n mukaisesta toiminnan aloittamisluvasta tulisi pääsääntöisesti päättää itse lupa-asian yhteydessä, kuten korkein hallinto-oikeus on valtioneuvostolle tekemässään esityksessä ehdottanut. Myöhemmin annettavat aloittamisluvat saattavat johtaa ongelmallisiin tilanteisiin.

### **4.3 Hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden työtilanteesta ja työskentelymenetelmistä**

#### *4.3.1 Juttutilanne*

Vuonna 2002 hallinto-oikeuksiin ja Ahvenanmaan hallintotuomioistuimeen saapui noin 21 800 uutta asiaa. Hallintotuomioistuimissa noudatettavan asioiden kirjaamistavan vuoksi asia tarkoittaa tässä yhteydessä valituskirjelmää. Koska samaan hallintopäätökseen voi kohdistua useita valituskirjelmia, hallintotuomioistuinten kirjaamisjärjestelmästä ei tällä perusteella saada suoraan tietoa siitä, kuinka monesta eri hallintopäätöksestä valituksissa on kysymys. Noudatetusta kirjaamiskäytännöstä johtuen ei myöskään ole saatavissa tarkkaa tietoa siitä, kuinka paljon valituskirjelmiin on osallistunut yksittäisiä valittajia, joko yksityishenkilöitä tai oikeudenkäyntikelpoisia oikeushenkilöitä tai muita yhteisöjä. Hallintolainkäytössä muutoksenhakijana voi olla myös viranomaisen joko suoraan hallintolainkäyttölain nojalla tai erityislainsäädännön mukaisen valitusoikeutensa käyttäjänä.

Vuonna 2002 hallintotuomioistuinten työtilasto oli seuraava

	Vireillä vuoden alussa	Saapunut vuoden aikana	Ratkaistu vuoden aikana	Poistettu vuoden aikana	Vireillä vuoden lopussa	Muutos +/-
<b>Helsingin HAO</b>	5366	8040	7318	55	6033	+ 667
<b>Hämeenlinnan HAO</b>	1792	2683	2611	13	1851	+ 59
<b>Kouvolan HAO</b>	1242	1629	1353		1518	+ 276
<b>Kuopion HAO</b>	1698	2313	2124	9	1878	+ 180
<b>Oulun HAO</b>	777	1340	1262	2	853	+ 76
<b>Rovaniemen HAO</b>	297	808	686	3	416	+ 119
<b>Turun HAO</b>	1329	2864	2578	13	1602	+ 273
<b>Vaasan HAO</b>	953	2037	1910	29	1051	+ 98
<b>Ahvenanmaan hallintuom.</b>	90	86	94	0	82	- 8
<b>Yhteensä</b>	<b>13 544</b>	<b>21 800</b>	<b>19 336</b>	<b>124</b>	<b>15 284</b>	<b>+1740</b>

Vuonna 2002 korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapui vastaavalla tavalla kuin muihin hallintotuomioistuimiin kirjattuna 4 036 uutta asiaa. Näistä valitus- ja valituslupa-asioita oli 3 724 ja hakemusasioita 312. Hakemusasiat ovat pääosin purkuasioita.

Seuraavassa taulukossa kuvataan korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneiden valitusasioiden määriä asiaryhmittäin 1999-2002 (sarakeissa ensin lukumäärä ja sen jälkeen prosenttiosuus).

	1999	2000	2001	2002
<b>Veroasiat</b>	927 (24 %)	921 (28 %)	803 (23 %)	819 (22 %)
<b>Rakentaminen/kaavoitus</b>	380 (9 %)	317 (10 %)	457 (13 %)	568 (15 %)
<b>Virkamiesasiat</b>	192 (5 %)	168 (5 %)	181 (5 %)	160 (4 %)
<b>Ulkomaalaisasiat</b>	152 (4 %)	148 (4 %)	228 (7 %)	391 (10 %)
<b>Sosiaalasiat</b>	419 (10 %)	472 (14 %)	460 (13 %)	439 (12 %)
<b>Kunnallisasiat</b>	196 (5 %)	178 (5 %)	131 (4 %)	158 (4 %)
<b>Liikenne- ja tieasiat</b>	90 (2 %)	71 (2 %)	108 (3 %)	62 (2 %)
<b>Ympäristönsuojelu- ja vesiasiat</b>	244 (6 %)	211 (6 %)	228 (7 %)	317 (9 %)
<b>Saamelaiskäräjävaalit</b>	657 (17 %)	0	0	0
<b>Terveysten- ja sairaudenhoitoasiat</b>	178 (4 %)	162 (5 %)	193 (6 %)	158 (6 %)
<b>Muut asiat</b>	580 (14 %)	689 (21 %)	657 (19 %)	652 (18 %)
<b>Yhteensä</b>	<b>4 015</b>	<b>3 337</b>	<b>3 446</b>	<b>3 724</b>

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa valituslupajärjestelmä on käytössä veroasioissa, ulkomaalaisasioissa ja toimeentulotukea koskeissa valitusasioissa. Vuonna 2002 korkein hallinto-oikeus ratkaisi kaikkiaan 1 431 valituslupa-asiaa, joista 22 prosentissa valituslupa myönnettiin. Lopputuloksena tämän jälkeen oli joko valituksen hylkääminen, päätöksen muuttaminen tai asian palauttaminen.

Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneista asioista 22 prosenttia oli veroasioita, 15 prosenttia maankäyttö- ja rakentamisasioita, 12 prosenttia sosiaalasioita ja 10 prosenttia ulkomaalaisasioita. Ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten asioiden osuus oli 9 prosenttia ja tämän selvityksen kannalta merkittävien liikenne- ja tieasioiden määrä vain 2 prosenttia.

Korkein hallinto-oikeus ratkaisi vuonna 2002 yhteensä 3 778 asiaa. Ratkaistujen asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli 11,2 kuukautta. Vuoden 2002 lopussa korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli vireillä 3 486 asiaa.

Vuonna 2002 korkein hallinto-oikeus järjesti kolme suullista käsittelyä ja toimitti neljä katselmusta. Työryhmän käytössä ei sen sijaan ole ollut tarkkaa tietoa hallinto-oikeuksissa vastaavana vuonna järjestetyistä katselmuksista ja suullisista käsittelyistä. Vuonna 2002 Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa järjestettiin 29 suullista käsittelyä ja 6 katselmusta (rakentamis- ja ympäristöasioissa 5). Turun hallinto-oikeudessa järjestettiin suullisia käsittelyä 44 ja katselmuksia 10.

#### 4.3.2 Jatkovalitusherkkyyys

Seuraava tilasto kuvaa vuosina 2000-2002 hallinto-oikeuksista ja niitä edeltäneistä lääninoikeuksista korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneita asioita.

	2000	2001	2002
<b>Helsingin HAO</b>	1089	1014	1235
<b>Turun HAO</b>	345	452	443
<b>Hämeenlinnan HAO</b>	293	343	348
<b>Vaasan HAO</b>	272	298	362
<b>Kouvolan HAO</b>	112	127	169
<b>Kuopion HAO</b>	127	245	243
<b>Oulun HAO</b>	150	173	206
<b>Rovaniemen HAO</b>	90	120	87
<b>Ahvenanmaan hallintotuom.</b>	11	18	23
<b>Yhteensä</b>	<b>2 489</b>	<b>2 790</b>	<b>3 116</b>

Vuoden 1999 joulukuussa toimintansa lopettaneista lääninoikeuksista saapui vuoden 2000 aikana vielä 116 valitusta korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Vuonna 2000 korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapui hallintotuomioistuimista siten yhteensä 2 605 asiaa.

Verrattuna hallintotuomioistuihin yhteensä saapuviin asioihin jatkovalitusherkkyyys hallinto-oikeuksien ratkaisusta näyttäisi olevan tällä hetkellä noin 14 prosenttia<sup>1</sup>. Hallintotuomioistuinten ratkaisusta tehtävät valitukset muodostavat toisaalta merkittävimmän osan korkeimman hallinto-oikeuden työmäärästä.

Vuonna 2002 korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneista asioista 78 prosenttia koski hallintotuomioistuinten ratkaisuja. Samana vuonna saapuneista asioista muutoksenhakulautakuntien (näistä merkittävimmät maaseutuelinkeinojen valituslautakunta ja patentti- ja rekisterihalli-

<sup>1</sup> Keskimääräinen luku on laskettu vertaamalla hallintotuomioistuinten vuonna 2002 ratkaisemia ja samana vuonna korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneita valituksia näiden tuomioistuinten ratkaisusta. Laskutavasta johtuen luku ei ole luonnollisestikaan täysin tarkka, koska valitusajat huomioon ottaen korkeimpaan hallinto-oikeuteen vuonna 2002 saapuneissa asioissa on myös vuoden 2001 puolella hallintotuomioistuimissa ratkaistuja asioita. Käytetyn laskutavan mukaisesti eri hallinto-oikeuksien ratkaisemien asioiden osalta valitusherkkyyys vaihtelee seuraavasti: Vaasan hallinto-oikeus 19 %, Helsingin hallinto-oikeus 17 %, Turun hallinto-oikeus 17 %, Hämeenlinnan hallinto-oikeus 13 %, Kouvolan hallinto-oikeus 12 %, Kuopion hallinto-oikeus 11 %, Oulun hallinto-oikeus 16 % ja Rovaniemen hallinto-oikeus 13 %. Tässä yhteydessä ei ole ollut mahdollista tehdä tarkempaa asiaryhmäkohtaista tarkastelua. Tunnettua kuitenkin on, että asiaryhmäkohtaisesti valitusherkkyyys vaihtelee. Työryhmän käytössä olleiden tietojen perusteella Vaasan hallinto-oikeuden päätöksiin kohdistuva valitusherkkyyys vastaa prosenttitasona valitusherkkyyttä valtion ympäristöviranomaisten tekemistä päätöksistä (viimeksi mainittu 17 %). Vaasan hallinto-oikeuden osalta valitusherkkyyttä lisäänee ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten asioiden keskittyminen mainittuun tuomioistuimeen.

tuksen valituslautakunta) päätöksiä koski viisi prosenttia, markkinaoikeuden ja sitä edeltäneen kilpailuneuvoston ratkaisuja kaksi prosenttia, alueellisten ympäristökeskusten ratkaisuja yksi prosentti, lääninhallitusten ratkaisuja niin ikään yksi prosentti ja keskusvirastojen ratkaisuja puolestaan kaksi prosenttia. Muiden kuin tässä mainittujen viranomaisten ratkaisuihin saapuneista asioista kohdistui seitsemän prosenttia.

Seuraavassa taulukossa eritellään korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneet asiat viranomaisittain vuosina 1998-2002.

	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Hallinto-oikeudet</b>	2362	2446	2605	2798	3121
<b>VN ja ministeriöt</b>	1466	262	213	160	163
<b>Vesiylioikeus</b>	43	51	0	1	1
<b>Keskusvirastot</b>	125	129	100	105	96
<b>Lääninhallitukset</b>	26	28	26	47	40
<b>Ympäristökeskukset</b>	230	205	133	109	59
<b>Muutoksenhakulautakunnat</b>			192	216	194
<b>Markkinaoikeus/Kilpailuneuvosto</b>			41	45	64
<b>Muut</b>	652	587	381	271	298
<b>Yhteensä</b>	<b>4 904</b>	<b>3 708</b>	<b>3 691</b>	<b>3 752</b>	<b>4 036</b>

Korkeinta hallinto-oikeutta koskevien tietojen perusteella siellä vireillä olevat rakennus- ja ympäristöasiat ovat ruuhkautumassa.

#### 4.3.3 KHO:n henkilöstöresurssit

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa toimivat tuomareina korkeimman hallinto-oikeuden presidentti ja 20 hallintoneuvosta. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa voi lisäksi olla määräaikaista hallintoneuvoksia. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on noin 40 esittelijää ja noin 40 muuhun henkilökuntaan kuuluvaa. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa voi myös toimia määräajaksi nimitettyjä esittelijöitä ja hallintoneuvoksia. Syyskuussa 2003 korkeimman hallinto-oikeuden palveluksessa on kaksi määräaikaista hallintoneuvosta.

#### 4.3.4 Asian käsittely ja ratkaiseminen KHO:ssa

Korkein hallinto-oikeus toimii tällä hetkellä kolmena jaostona. Ensimmäinen jaosto käsittelee muun muassa rakennus-, kunnallis- ja virkamiesasioita. Toinen jaosto käsittelee vero- ja kilpailuasioita ja kolmas jaosto sosiaali- ja ulkomaalaisasioita sekä vesi- ja ympäristönsuojeluasioita. Tämä jaostojako kuvaa vuoden 2002 tilannetta. Lainkäyttöasiat ratkaistaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa esittelystä yleensä viiden tuomarin kokoonpanoissa. Vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisissa asioissa ratkaisukokoonpanoon kuuluu lisäksi kaksi sivutoimista ympäristöasiiantuntijaneuvosta. Patenttia, hyödyllisyysmallia ja integroitua piirin piirimallia koskevissa asioissa ratkaisukokoonpanoon kuuluu vastaavasti kaksi sivutoimista ylinäöörineuvosta.

Valituslupa-asiassa valituslupahakemus voidaan hylätä kolmen tuomarin kokoonpanossa.

Periaatteellisesti merkittävä lainkäyttöasia voidaan ratkaista koko jaoston istunnossa eli ns. jaostoplenumissa tai korkeimman hallinto-oikeuden täysistunnossa.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa vireille tulleen asian ensi vaiheen käsittelystä, kuten lausuntojen ja selitysten hankkimisesta, vastaavat kunkin jaoston notaari ja osastosihteerit. Jutun

tultua jaetuksi esittelijälle tämä huolehtii jutun tosiseikkojen ja oikeudellisten kysymysten selvittämisestä laatimalla muistion, johon sisältyy päätösehdotus. Muistio jaetaan kokoonpanon jäsenille noin viikkoa ennen istuntoa, minkä lisäksi asiaan tarkastavaksi jäseneksi määrättylle hallintoneuvokselle annetaan myös jutun asiakirjat. Muut jäsenet perehtyvät asiaan muistion perusteella.

Istunnossa asia ratkaistaan esittelijän muistion ja suullisesti esittämän perusteella. Istunnon jälkeen päätösehdotus jaetaan jäsenille tarkastettavaksi ja asiakirjat seuraavat päätösehdotusta. Jäsenistä tarkastava jäsen tarkistaa päätösehdotuksen ensimmäisenä, minkä jälkeen päätösehdotus annetaan istunnon puheenjohtajan tarkastettavaksi. On myös mahdollista, että istunnossa asia päätetään kierrättää kaikkien jäsenten kautta, jolloin jokainen kokoonpanon jäsenistä osallistuu päätöskonseptin tarkistamiseen ja muotoiluun. Kun jäsenet ovat saaneet tarkistamistyönsä valmiiksi, lopputoimia eli taltiokappaleen laatimista varten asiakirjat palaavat vielä esittelijälle. Jäsenet allekirjoittavat taltiokappaleen ja esittelijä varmentaa ulosmenevät päätöskappaleet ja päätösjäljennökset allekirjoituksellaan.

#### 4.3.5 Hallinto-oikeuksien henkilöstöresurssit

Hallinto-oikeuksissa toimii henkilötyövuosina mitattuna tällä hetkellä seuraava määrä henkilöitä (tiedot 6.8.2003):

	<b>Tuomarit</b>	<b>Esittelijät</b>	<b>Notaarit</b>	<b>Kanslia</b>	<b>Yhteensä</b>
<b>Helsinki</b>	43	44	15	31	133
<b>H:linna</b>	18	17	3	13	51
<b>Kouvola</b>	10	11	4	5	30
<b>Kuopio</b>	17	15	4	10	46
<b>Oulu</b>	9,5	9,5	3	6	28
<b>Rovaniemi</b>	6	5		4,5	15,5
<b>Turku</b>	16	18	6	12,5	52,5
<b>Vaasa</b>	28	21	3	20	72
<b>Yhteensä</b>	<b>147,5</b>	<b>140,5</b>	<b>38</b>	<b>102</b>	<b>428</b>

Vuonna 2002 hallinto-oikeuksissa toteutuivat seuraavat keskimääräiset käsittelyajat (käsitteilyaika laskettuna jutun saapumisesta hallinto-oikeuteen)<sup>2</sup>: Helsingin hallinto-oikeus 8,3 kk; Hämeenlinnan hallinto-oikeus 7,4 kk; Kouvolan hallinto-oikeus 11 kk; Kuopion hallinto-

<sup>2</sup> Käytännössä hallintolainkäyttöjärjestelmässä valituskirjelmä tulee useissa asiaryhmissä toimittaa tuomioistuimen sijasta asian ratkaiselle viranomaiselle. Syyt tällaisen järjestelmän laajaan käyttöön vaihtelevat. Välillisissä veroissa (kuten esimerkiksi tulliverotus) valituksen johdosta veroviranomainen voi ensi vaiheessa oikaista valituksenalaista päätöstä, jolloin vain se osa valituksesta, johon ei ole oikaisumenettelyssä suostuttu, jää valitusviranomaisen tutkittavaksi. Ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa asioissa valituskirjelmän toimittaminen valituksenalaisen päätöksen tehneelle viranomaiselle liittyy siihen, että tämä viranomainen huolehtii samalla myös ensi vaiheen kuulemisesta valituksen johdosta. Ympäristö- ja vesiasioissa valituskirjelmän johdosta joudutaan kuulemaan laajaa asianosaispiiriä, jolloin menettely sopii ensi vaiheessa läheisyysperiaatteen kannalta hallintotuomioistuinta paremmin asian ratkaiselle viranomaiselle. Menettely helpottaa myös asiakirjoihin tutustumista. Ulkomaalaisasioissa valituskirjelmän toimittaminen Ulkomaalaisvirastolle takaa puolestaan sen, että näin menetellen näissä kiireellisissä asioissa saadaan nopeammin samalla valituksenalaisen päätöksen tehneen viranomaisen oma lausunto. Hallintolainkäytön tehokkuuden arvioinnin kannalta tällaisesta valituskirjelmien toimittamismenettelystä aiheutuu se haitta, että valitusvaiheen todellista käsittelyaikaa on hankala selvittää. Lisäksi menettely vaikeuttaa hallinto-oikeuksien toiminnan suunnittelua, koska hallinto-oikeuksilla ei välttämättä ole tarkkaa tietoa vireille tulevien valitusten lukumäärästä eikä sisällöstä.

oikeus 9,8 kk; Oulun hallinto-oikeus 7,6 kk; Rovaniemen hallinto-oikeus 5,9 kk; Turun hallinto-oikeus 7,0 kk ja Vaasan hallinto-oikeus 6,1 kk. Kaikkien hallinto-oikeuksien keskimääräinen käsittelyaika oli 8 kk.

Maankäyttö- ja rakennuslain valmistelun yhteydessä arvioitiin, että hallinto-oikeuksien käsiteltäviksi tulleiden kaava- ja poikkeuslupa-asioiden johdosta hallinto-oikeuksiin tarvitaan 9 virkaa lisää. Virkoja on kuitenkin pikemminkin vähennetty.

#### *4.3.6 Asian käsittely ja ratkaiseminen hallinto-oikeuksissa*

Hallinto-oikeuden ratkaisukokoonpano on yleensä kolmijäseninen ja hallinto-oikeudet tekevät ratkaisunsa myös esittelystä. Hallinto-oikeuden kokoonpanoon kuuluu muun ohella lastensuojeluasioissa neljäntenä jäsenenä sivutoiminen asiantuntijajäsen. Vesi- ja ympäristönsuojelulain mukaisissa asioissa, jotka käsitellään Vaasan hallinto-oikeudessa, ratkaisukokoonpano on niin ikään nelijäseninen. Kokoonpanossa voi olla joko kaksi tai kolme lakimiesjäsentä, minkä lisäksi ratkaisukokoonpanoon kuuluu asian laadun mukaan joko tekniikan tai luonnontalouden alan hallinto-oikeustuomari tai kumpikin näistä.

Hallinto-oikeudessa voi yksi jäsen tehdä ratkaisun suullisen käsittelyn tai katselmuksen järjestämisestä sekä päättää muutoinkin tällaisen tilaisuuden edellyttämistä toimista. Yhden jäsenen kokoonpanossa on myös mahdollista käsitellä eräitä täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevia asioita (ulkomaalaisasiat ja veroasiat) sekä päättää muun ohella valituksen jättämisestä tutkimatta valituskirjelmän myöhästymisen vuoksi tai asiassa annettavan lausunnon raukeamisesta, mikäli valituskirjelämä peruutetaan.

Hallinto-oikeuksissa hallinto-oikeustuomarit voivat myös toimia asian esittelijöinä. Kokoonpanoon ei tuolloin kuulu muuta esittelijää. Jäsenen käyttäminen esittelijänä on yleistä esimerkiksi Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa.

Muut hallinto-oikeuksissa käytettävät kokoonpanot ovat vahvennettu istunto (hallinto-oikeuslain 15 §) sekä täysistunto (hallinto-oikeuslain 14 §). Hallinto-oikeuden vahvennettu istunto vastaa korkeimman hallinto-oikeuden jaostoplenumia ja se on päätösvaltainen vähintään viisi-jäsenisenä. Mikäli vahvennettuun istuntoon siirretään sellainen asia, johon hallinto-oikeuslain mukaan osallistuu sivutoiminen asiantuntijajäsen, myös tämä jäsen osallistuu vahvennettuun istuntoon. Vahvennettuun istuntoon asian voi siirtää ylituomari tai jaoston puheenjohtaja lainkäytön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi tai muusta perustellusta syystä.

Hallinto-oikeuslain tähänastisen voimassaolon aikana vahvennettuja istuntoja on järjestetty noin 6/jaosto. Keskimääräistä vähemmän niitä on järjestetty Hämeenlinnan ja Kuopion hallinto-oikeudessa ja puolestaan keskimääräistä enemmän Helsingin hallinto-oikeudessa (jopa 37 vahvennettua istuntoa/jaosto). Pienimmissä hallinto-oikeuksissa (Oulu, Kouvola ja Rovaniemi) ei ole järjestetty vahvennettuja istuntoja.

Asian käsittelyn kulku hallinto-oikeuksissa vastaa pääosin asian käsittelyä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Hallinto-oikeuksien välillä on kuitenkin muun ohella erilaisesta henkilökunta- ja asiarakenteesta johtuen työtapaeroja esimerkiksi sen suhteen, kuinka aktiivisesti jäsenet tai esittelijät osallistuvat jo ensi vaiheen valmisteluun tai kuinka läheisesti esittelijä ja jäsenet tekevät yhteistyötä asian valmistelemiseksi ennen istuntoa. Hallinto-oikeuksissa ei yleensä laadita tarkkuustasoltaan samanlaisia muistioita kuin korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Hallinto-oikeuksien työmenetelmiä on tutkittu kesällä 2003 valmistuneessa hallinto-oikeustuomareiden Heikki Jukaraisen ja Anja Sahlan laatimassa selvityksessä. Selvitys on laadittu hallinto-oikeuksien ylituomareiden syksyllä 2002 tekemän päätöksen perusteella. Valmistuneessa selvityksessä on todettu, että tässä vaiheessa kysymys on lähinnä tiedon keruusta. Selvityksessä ei siten ole tutkittu ja arvioitu sitä, mikä vaikutus menettelytavoilla on hallinto-oikeuksien lainkäyttötoiminnan tehokkuuteen.

Hallinto-oikeuksien työjärjestyksissä on yleensä määrätty, että kiireellisiä asioita lukuun ottamatta esittelijän on jätettävä esittelynsä tarkastavalle jäsenelle määrääjakana, yleensä kaksi viikkoa ennen esittelyä. Esittelyt perustuvat etukäteen laadittuun istuntosuunnitelmaan. Käytännöt hallinto-oikeuksissa kuitenkin vaihtelevat jopa hallinto-oikeuksien sisällä. Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa istuntosuunnitelmia ei käytetä lainkaan. Mainitussa hallinto-oikeudessa istutuspäivät on määrätty kiinteiksi ja jutut tulevat istuntoon tarkastuksen valmistumisen myötä.

Työmenetelmäselvityksessä on tutkittu muun ohella hallinto-oikeuksissa käytössä olevia menettelytapoja laajojen tai oikeuskysymyksiltään vaikeiden asioiden ratkaisemisen nopeuttamiseksi. Yksi tällaisista käytännön menettelytavoista on viedä juttu ns. esikäsitteilyistuntoon ilman varsinaista päätösesitystä tai joltain osin muutoin avoimena. Missään hallinto-oikeudessa ei selvityksen mukaan kuitenkaan ole muotoutunut virallista menettelytapaa esikäsitteilyä varten. Esimerkiksi Vaasan hallinto-oikeudessa käsiteltävissä laajoissa ympäristöasioissa on tavanomaista, että asia käsitellään ”palasina” eli useampaan otteeseen samassa ratkaisukokouksessa eri kysymysten ratkaisemiseksi.

Lähes kaikkien hallinto-oikeuksien työjärjestyksessä on yhdenmukaiset määräykset esittelijän velvollisuudesta laatia muistio. Työjärjestyksen mukaan esittelijän on laadittava muistio niissä asioissa, joiden laatu sitä vaatii tai joiden osalta istunnon puheenjohtaja tai tarkastava jäsen näin määrää. Helsingin hallinto-oikeuden ja Vaasan hallinto-oikeuden työjärjestyksen mukaan esittelijän on liitettävä valmistelemaansa asiaan ns. käsitteilylomake, jos asia ei ole vähäinen. Rovaniemen hallinto-oikeuden työjärjestyksen mukaan vähäisissä asioissa riittää pelkkä päätösehdotus.

Työmenetelmäselvityksen mukaan Helsingin hallinto-oikeudessa laaditaan muistio tai käsitteilylomake pääsääntöisesti kaikissa muissa kuin yksinkertaisissa asioissa. Turun hallinto-oikeudessa muistioiden kirjoittamista on vähennetty eikä niitä nykyisin laadita maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia asioita lukuun ottamatta läheskään kaikissa asiaryhmissä. Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa ei yleensä laadita muistioita, vaan esittelijä kirjoittaa vapaamuotoisemmin pohdintojaan ongelmakohtista. Kouvolan hallinto-oikeudessa ei myöskään pääsääntöisesti laadita muistioita. Kuopiossa, Oulussa ja Rovaniemellä muistio laaditaan valtaosassa asioita.

#### Työryhmän kannanotto

*Hallintotuomioistuinten valmisteluprosessia tulisi ryhtyä tehostamaan työmenetelmiä kehittämällä. Merkitystä ja painoa olisi annettava hallinto-oikeuksissa kertyneelle kokemukselle erilaisten työmenetelmien toimivuudesta. Erityisen tärkeää on ryhtyä toimenpiteisiin riittävien henkilöresurssien takaamiseksi hallintotuomioistuimissa ja huolehtia tuomioistuinten henkilöstön riittävästä kouluttamisesta.*



## 5 TYÖRYHMÄN KANNANOTOT

### 5.1 Yleistä

Erityisesti suurista liikenneväylähankkeista valitetaan käytännössä kaikkiin valitusasteisiin. Työryhmän mielestä valitusten kohteiden määrä ei sinänsä ole ongelma vaan eri syistä johtuva valitusten pitkä käsittelyaika.

Liikennehankkeiden hallinnollisten menettelyjen kehittämisen tavoitteiksi työryhmä esittää hallintomenettelyjen selkeyttämisen, riittävään selvitykseen perustuvien laadukkaiden päätösten tekemisen, päätöksen merkitykseen suhteutetun muutoksenhaun ja valmisteluprosessin tehostamisen hallintolainkäytössä. Keskeisiä keinoja tavoitteisiin pääsemiseksi ovat kaavoituksen ja suunnittelun kehittäminen, vuorovaikutteisuus suunnittelussa sekä huolehtiminen hallintotuomioistuinten henkilöresurssien riittävydestä ja tehokkaasta valmisteluprosessista.

Hallintolainkäytön tehokkuus riippuu ratkaisevasti henkilöstöresurssien riittävydestä. Tältä osin työryhmä ei kuitenkaan toimikautensa puitteissa ole tehnyt täsmällistä kehittämisohdotusta, vaan painottaa oikeusministeriön vastuuta henkilöstökysymyksestä osana oikeusturvajärjestelmän yleisempää kehittämistä.

Työryhmä ehdottaa, että ministeriöiden välistä yhteistyötä jatketaan liikennehankkeiden hallinnollisten menettelyjen kehittämiseksi.

### 5.2 Selkeät vuorovaikutteiset hallintomenettelyt

#### 5.2.1 Asiakirjat laaditaan selkeiksi ja ymmärrettäviksi

*Kaavoituksessa ja liikenneväyläsuunnittelussa tulisi nykyistä enemmän kiinnittää huomiota asiakirjojen selkeyteen ja ymmärrettävyyteen. Jotta asiakirjat olisivat juttua hallinto-oikeudessa käsiteltäessä oikeat ja riittävät, näiden asioiden hallinto-oikeuskäsittelyn helpottamiseksi pidetään tarpeellisena, että kunnat esimerkiksi laatisivat luettelon kaikesta kyseiseen kaavaan liittyvästä kunnassa valmistellusta kaava-aineistosta. Tällainen luettelo olisi hyödyllinen siitäkin syystä, että kunnassa oltaisiin selvillä kaava-aineiston sisällöstä. Tämä selkeyttäisi myös kuntalaisten mahdollisuutta seurata kaavoitusprosessia.*

*Esitteitä, hankekuvauksia, karttoja, karttaselostuksia ja piirroksia edelleen selkeyttämällä ja havainnollistamalla sekä pienoys- ja virtuaalimalleja rakentamalla voidaan helpottaa suunnitteluasiakirjojen selkeyttä ja ymmärrettävyyttä.*

#### 5.2.2 Kansalaisten osallistumismahdollisuudet ja neuvonta järjestetään mahdollisimman tehokkaasti ja joustavasti

*Neuvonnan tehostamiseen tulee valtion ja kuntien viranomaisissa kiinnittää nykyistä enemmän huomiota. Se parantaisi mahdollisuutta oppia ymmärtämään paremmin suunnittelun vaihteellisuutta. Palautteesta voisi olla hyötyä myös viranomaisten suunnittelutyössä.*

### 5.2.3 Hallintomenettelyjen päällekkäisyydestä luopuminen

*Hanketta koskevien lupaprosessien yhdistäminen ei nopeuttaisi hankkeen toteuttamista. Suunnitelmatason hankkeen yhdistäminen lupatason hankkeeseen tuo mukaan niin paljon asianosaisia ja eri viranomaisen toimialaan kuuluvia asioita, että eri asioiden hallitseminen ja lupapäätösten antaminen kävisi vaikeaksi suunnitelman hyväksymisen yhteydessä.*

*Radanrakentamiseen liittyvää lainsäädäntöä tulisi kehittää siten, ettei ratahankkeisiin tarvitsisi hakea erikseen maankäyttö- ja rakennuslain mukaista toimenpidelupaa, rakennusten purkulupaa eikä maisematyölupaa.*

### 5.2.4 Liikenneväylähankkeen suunnittelu pyritään aloittamaan niin aikaisin, että saadaan varattua riittävästi aikaa myös mahdollisille valituksille

*Koko hallituskauden mittainen investointiohjelma antaisi mahdollisuuden hankkeiden joustavaan aloittamiseen suunnitteluvalmiuden mukaan.*

## 5.3 Laadukas päätöksenteko riittävään selvitykseen perustuen

### 5.3.1 Hankkeeseen liittyvät selvitykset tehdään niin, että ne ovat riittäviä

*Käytännössä on todettu, että liikennehankkeiden suunnitteluun liittyvät selvitykset ovat yleensä olleet riittäviä. Oikeuskäytännön perusteella hallintotuomioistuimet ovat harvoin joutuneet palauttamaan suunnitelman uudelleen käsiteltäväksi.*

*Selvitysten riittävyyteen ja laatuun kestävä kehityksen vaatimukset huomioon ottaen on kuitenkin paikallaan kiinnittää edelleen huomiota ympäristövaikutusten riittävän huomioon ottamisen varmistamiseksi, valitusten välttämiseksi ja suunnitelmien palauttamispäätösten pitämiseksi edelleen vähäisinä.*

## 5.4 Päätöksen merkitykseen suhteutettu muutoksenhaku

### 5.4.1 Valituslupajärjestelmän käyttöönoton laajempi tarkastelu

*Valituslupajärjestelmän laajentamista ja korkeimman hallinto-oikeuden roolia jatko-muutoksenhaussa tulisi ryhtyä tarkastelemaan osana hallintolainkäytön yleistä kehittämistä. Työryhmä katsoo, että hallintolainkäyttöjärjestelmän yleinen kehittäminen on tarpeen erityisesti sen vuoksi, että kehittämisessä ei ole toistaiseksi kiinnitetty riittävää huomiota hallintolainkäytön tehokkuuteen.*

### 5.4.2 Oikeudenkäyntikulujen määrääminen valituksen ollessa selkeästi perusteeton

*Oikeuden määräys yksityisen asianosaisen velvoittamisesta korvaamaan oikeudenkäyntikulut viranomaiselle olisi perusteltua sellaisissa tapauksissa, joissa muutoksenhakijan valitus on selkeästi perusteeton. Tämä olisi paikallaan esimerkiksi sellaisissa tapauksissa, joissa muutoksenhakuperusteet on tutkittu ja hylätty jo aikaisemmissa oikeusprosesseissa. Tämä on mahdollista nykyisen lainsäädännön puitteissa.*

*Työryhmä painottaa kuitenkin, ettei oikeudenkäyntikulujen korvaamisvelvollisuudella tulisi tosiasiasa rajoittaa muutoksenhakumahdollisuuden käyttämistä.*

## **5.5 Valmisteluprosessin tehostaminen hallintolainkäytössä**

### *5.5.1 Hallinto-oikeuksien henkilöresursseja ja asiantuntemusta lisätään rekrytoimalla uusia työntekijöitä ja kouluttamalla*

*Hallintotuomioistuinten valmisteluprosessia tulisi ryhtyä tehostamaan työmenetelmiä kehittämällä. Merkitystä ja painoa olisi annettava hallinto-oikeuksissa kertyneelle kokemukselle erilaisten työmenetelmien toimivuudesta. Erityisen tärkeää on ryhtyä toimenpiteisiin riittävien henkilöressurssien takaamiseksi hallintotuomioistuimissa ja huolehtia tuomioistuinten henkilöstön riittävästä kouluttamisesta.*

### *5.5.2 Asian selvittelyn tehostaminen*

*Lausuntojen sisällön ja niihin liittyvien asiakirjojen riittävyyden turvaamiseksi ja asian käsittelyn nopeuttamiseksi lausuntopyyntöissä tulisi yksilöidä, mihin asioihin lausunnossa tulisi kiinnittää huomiota.*

*Hallintotuomioistuinten sisäisiä käsittelytapoja voitaisiin muuttaa siihen suuntaan, että heti asian vireille tultua saisi tuomioistuimen lainkäyttöhenkilöstöön kuuluva hoidettavakseen asian selvittelyprosessin johdon.*

*Hallintotuomioistuimissa on asianosaisten oikeusturvan kannalta tarpeen järjestää nykyistä enemmän katselmuksia, koska ne voivat lyhentää asian kokonaiskäsittelyä vähentämällä tarvetta jatkomuutoksenhakuun.*

*Katselmusten toimittaminen lisää päätösten oikeellisuutta, koska tosiseikat tulevat katselmuksessa varmistetuiksi kirjallista prosessia tarkemmin. Tämä koskee erityisesti liikennehankkeita, joilla saattaa olla laajoja ympäristövaikutuksia.*

### *5.5.3 Viranomaislausunnot muutoksenhakutuomioistuimille toimitetaan tuomioistuimen asettamassa määräajassa*

*Viranomaisten tulee lausuntojen antamisessa kiinnittää huomiota hallintotuomioistuinten asettamien määräaikojen noudattamiseen.*

### *5.5.4 Hankkeen yhteiskunnallisen merkittävyyden vaikutus asian käsittelemiseksi kiireellisenä*

*Maankäyttö- ja rakennuslain 188 §:n 2 momentin mukaan asuntorakentamisen kannalta tai muutoin yhteiskunnallisesti merkittäväksi katsottavaa asemakaavaa koskeva valitus on käsiteltävä kiireellisenä. Tätä lainkohtaa sovellettaessa tulisi suuret liikennehankkeet rinnastaa sen tarkoittamiin yhteiskunnallisesti merkittäviksi katsottaviin hankkeisiin. Koska lainkohdassa on kyse asemakaavaa koskevasta valituksesta ja sen käsittelystä, tulisi samanlainen käsittelyn kiireellisyyttä koskeva säännös ottaa myös liikenneväylähankkeita koskevaan lainsäädäntöön.*

## 6 VIREILLÄ OLEVAT LAINSÄÄDÄNNÖN MUUTOSHANKKEET

### 6.1 Yleistä

Vireillä on useita hallinnollisten menettelyjen kehittämiseen liittyviä lainsäädäntöhankkeita, joita eteenpäin vietäessä työryhmä toivoo otettavaksi huomioon myös sen esittämät kannanotot.

### 6.2 Maantielaki

Tielakityöryhmän mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi uusi yleisiä teitä koskeva laki, jonka nimi olisi maantielaki. Se korvaisi vuodelta 1954 olevan lain yleisistä teistä sekä oikeudesta entiseen tiealueeseen annetun laina. Samassa yhteydessä tehtäisiin vähäisiä muutoksia maankäyttö- ja rakennuslakiin.

Yleisistä teistä annettu laki uudistettaisiin vastaamaan nykyisiä olosuhteita. Yleiset tiet tulisivat olemaan maanteitä, joista valtio vastaisi aina tienpitäjänä. Maantien tekemisen edellytyksiä täsmennettäisiin. Tiensuunnittelun avoimuutta ja vuorovaikutteisuutta kehitetään ja muutoksenhakuun oikeutettujen piiriä laajennettaisiin.

### 6.3 Maankäyttö- ja rakennuslain tarkistus

Maankäyttöä ja rakennuslain toimivuudesta saatujen kokemusten ei merkittäviä lainmuutos- tarpeita toistaiseksi ole tullut esiin. Arviointiraportissa on todettu, että lain soveltamisessa esille tullessiin ongelmiin voidaan pääosin vaikuttaa ohjauksella, koulutuksella ja toimintatapojen kehittämällä. Saatujen kokemusten perusteella lakiin on kuitenkin valmisteltu eräitä tarkistuksia. Ympäristöministeriössä valmisteltu ehdotus on tarkoitus saattaa valtioneuvoston käsiteltäväksi syksyn 2003 kuluessa. Ehdotukseen sisältyvät mm. seuraavat tarkistukset:

\* Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittamista koskevien säännösten tarkistaminen niin, että ne koskisivat myös olevien suuryksiköiden laajentamista ja sellaisia myymäläkeskittymiä, joilla on suuryksiköihin rinnastettavia vaikutuksia (58 §)

\* Kaavoista, suunnittelutarpeesta ja rakennuskielloista johtuvien lupaedellytysten ja toimenpidelupien välisen suhteen selkeyttäminen (138 §)

\* Poikkeamismenettelyn joustavoittaminen niissä tilanteissa, jolloin rakentaminen vaatii sekä kunnan että alueellisen ympäristökeskuksen poikkeamisluvan niin, että alueellinen ympäristökeskus voisi ratkaista myös muutoin kunnan toimivaltaan kuuluvan poikkeamisen, jos kunta sitä puoltaa (171 §)

Kaavoitusmenettelyä, kaavojen sisältövaatimuksia tai muutoksenhakua koskeviin säännöksiin ei ole tarkoitus esittää muutoksia.

### 6.4 Ympäristönsuojelulain muuttaminen

Luonnoksessa hallituksen esityksessä ehdotetaan muun ohella päätösten tiedoksiantamista ja muutoksenhakua koskevien säännösten tarkistamista.

Luonnoksen mukaan valituskirjelmä toimitettaisiin päätöksen tehneelle viranomaiselle vain silloin, kun asia koskee ympäristöluvan myöntämistä ja samalla tällaisessa asiassa asiakirjojen nähtävilläpitoaika lyhennettäisiin. Ympäristölupavirastoa ei myöskään enää tarvitsisi välttämättä kuulla valituksen johdosta, kun valitus kohdistuu ympäristölupaviraston tekemään päätökseen. Tavoitteena näissä ja eräissä muissa muutoksissa on valitusvaiheen käsittelyn nopeuttaminen.

Päätöksen täytäntöönpanosta muutoksenhausta huolimatta säädettäisiin voimassa olevan lain tapaan siten, että lupaviranomainen voisi perustellusta syystä luvan hakijan pyynnöstä määrätä, että toiminta voidaan aloittaa muutoksenhausta huolimatta hakijan asettaessa hyväksyttävän vakuuden ennallistamistoimia varten. Aloitustuvan edellytykseksi asetettaisiin lisäksi, ettei täytäntöönpano tee muutoksenhakua hyödyttömäksi.

Pääsääntöisesti aloituslupa tulee myöntää lupapäätöksessä. Aloituslupa voitaisiin lisäksi myöntää erikseen tehdystä hakemuksesta edellä kuvatuin edellytyksin erillään luparatkaisusta. Tällöin kuitenkin edellytettäisiin, että hakemus jätetään viimeistään 14 päivän kuluessa luparatkaisuun liittyvän valitusajan päättymisestä ja että päätöstä aloitusluvan myöntämisestä ei saisi tehdä myöhemmin kuin 30 päivän kuluessa hakemuksen jättämisestä.

Luonnoksen mukaan hallinto-oikeus voisi kumota täytäntöönpanoa koskevan määräyksen tai muuttaa sitä tai muutoinkin kieltää lupapäätöksen täytäntöönpanon. Muutoksenhaku täytäntöönpanoa koskevasta hallinto-oikeuden ratkaisusta olisi mahdollista vain pääasian yhteydessä. Jos lupapäätöksestä on vireillä valitus hallinto-oikeudessa ja lupaviranomainen antaa edellä tarkoitetun aloitusluvan lupapäätöksen ratkaisemisen jälkeen, valittajan ei tarvitsisi tehdä erikseen valitusta aloituslupapäätöksestä vaan hän voi vaatia muutoin myös tuota ratkaisua kumottavaksi tai muutettavaksi.

## 6.5 Luonnonsuojelulain muuttaminen

Luonnonsuojelulakia ehdotetaan tarkastettavaksi mm. luonnonsuojelulain 49 §:n osalta. Voimassa olevan luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momentin mukaan luontodirektiivin liitteessä IV (a) tarkoitettuihin eläinlajeihin kuuluvien yksilöiden *selvästi luonnossa havaittavien* lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittäminen ja heikentäminen on kielletty. Säännöstä on tarkoitus muuttaa siten, että siitä poistetaan "*selvästi luonnossa havaittavien*".

Luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momentin muutosehdotus johtuu siitä, että Euroopan yhteisöjen komissio on Suomelle lähettämässään virallisessa huomautuksessa katsonut, että Suomi on pannut luontodirektiivin kyseisen kohdan puutteellisesti täytäntöön sisällyttämällä siihen kriteerin "*selvästi luonnossa havaittavat*", jota direktiivissä ei ole. Komission käsityksen mukaan tämä on myös käytännössä johtanut erityisesti liitteessä IV (a) mainitun lajin, liito-oravan, puutteelliseen suojeluun.

## 6.6 Århusin sopimus

Vuonna 1998 hyväksytty tiedonsaantia, yleisön osallistumisoikeutta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskeva yleissopimus, niin sanottu Århusin yleissopimus, on tullut kansainvälisesti voimaan lokakuussa 2001. Århusin yleissopimus on uuden-

lainen ympäristösopimus, jossa ympäristöön liittyvät oikeudet ja ihmisoikeudet liittyvät toisiinsa. Århusin yleissopimus asettaa sopimuspuolille velvoitteita suhteessa kansalaisiin ja järjestöihin.

Yleissopimus sisältää määräyksiä, jotka voidaan ryhmitellä kolmeen ryhmään: ympäristötiedon saanti, kansalaisten ja järjestöjen osallistumisoikeus ympäristöä koskevaan päätöksentekoon sekä muutoksenhakuoikeus. Määräykset osallistumisoikeudesta koskevat toisaalta yksittäisiä hankkeita ja toisaalta osallistumista yleisemmin päätöksentekoon eli erilaisten suunnitelmien ja lainsäädännön valmisteluun. Muutoksenhaku koskee itse sopimuksen soveltamisaan kuuluvia kysymyksiä eli oikeutta hakea muutosta ympäristöä koskevan tiedon saantiin sekä sopimuksessa määriteltyjä toimintoja, kuten moottori- ja moottoriliikenneteiden ja yli 10 kilometrin pituisten nelikaistaisten teiden rakentamista koskeviin päätöksiin. Muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskevia määräyksiä sovelletaan kansalaisten lisäksi ympäristöjärjestöihin.

Århusin sopimuksen voimaansaattamista koskeva hallituksen esitys annettaneen eduskunnalle syysistuntokaudella 2003.

## **6.7 Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia koskeva lainsäädäntö**

Ehdotus suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia koskevaksi lainsäädännöksi on parhaillaan lausunnoilla. Lainsäädännöllä pantaisiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston tietyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia koskeva direktiivi 2001/42/EY. Lainsäädännön tarkoituksena olisi edistää ympäristövaikutusten arviointia ja huomioonottamista suunnitelmien ja ohjelmien valmistelussa ja hyväksymisessä samoin kuin edistää yleisön tiedonsaantia ja osallistumismahdollisuuksia. Ehdotuksen mukaan mm. maakuntaohjelmista ja pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan liikennejärjestelmää koskevista suunnitelmista olisi tehtävä aina tässä tarkoitettu arviointi. Harkinnanvarainen arviointi koskisi viranomaisten valmistelemia suunnitelmia ja ohjelmia, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia ja jotka luovat puitteet tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille. Vaikutusten arviointi kaavoituksessa perustuisi edelleen maankäyttö- ja rakennuslakiin.

Lainsäädäntö on tarkoitus toteuttaa erillislailla sekä muuttamalla ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskevaa lakia sekä maankäyttö- ja rakennuslakia. Lisäksi on valmisteltu asetulusuonnos. Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia koskeva laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 21.7.2004. Uutta lainsäädäntöä sovellettaisiin suunnitelmiin ja ohjelmiin, joiden vireilläolosta tiedotetaan lain voimaantulon jälkeen.

## **6.8 Vesilain kokonaisuudistus**

Oikeusministeriö asetti vuonna 2000 toimikunnan valmistelemaan vesilain kokonaisuudistusta. Toimikunnan määräaika päättyi 1.6.2004. Toimikunnan toimeksiannon mukaisesti tehtävänä on muun ohella yhtenäistää ja joustavoittaa lupamenettelyjä. Vesilain mukaisten hankkeiden lupaedellytykset tarkistetaan.