

Mielipiteitä valitusoikeudesta kaava- ja rakennuslupa-asioissa

Matias Warsta
Ari Ekroos

Mielipiteitä valitusoikeudesta kaava- ja rakennuslupa-asioissa

Matias Warsta
Ari Ekroos

Helsinki 2006

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
MILJÖMINISTERIET
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 19 | 2006
Ympäristöministeriö
Alueidenkäytön osasto

Taitto: Ainoliisa Miettinen

Julkaisu on saatavana internetistä:
www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö > Julkaisut >
Ympäristöministeriön raportteja -sarja

Helsinki 2006

ISBN 952-11-2492-X (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkokj.)

ESIPUHE

Kaavoihin ja rakennuslupiin liittyvästä valitusoikeudesta käydään julkisuudessa vilkasta keskustelua. Valitusoikeutta pidetään usein liian laajana ja hankkeita viivästyttävänä. Keinona vähentää valituksia pidetään myös taloudellisia keinoja, oikeudenkäyntikulujen tai viivästymisestä aiheutuvien kulujen korvaamista.

Ympäristöministeriö on teettänyt kyselyn valitusoikeudesta kaava- ja rakennuslupa-asioissa. Kyselystä vastaavina tekijöinä olivat Enlawin Oy:stä DI Matias Warsata ja professori Ari Ekroos. Kysely kohdistettiin useille eri vastaajaryhmille, niin viranomaisille, kuntien luottamusmiehille kuin yritys-elämän edustajille ja muille yhteisöille. Kyselyssä tiedusteltiin muutoksenhaun yleistä järjestämistä, muutoksenhaun laajuutta ja tulisiko sitä rajoittaa, viranomaisten valitusoikeutta sekä valitusten käsittelyn nopeuttamiskeinoja.

Muutoksenhaku yleensä sekä kaava- että rakennuslupa-asioissa katsotaan enemmistön mukaan olevan hyvin järjestetty. Pahimmaksi ongelmaksi mainittiin resurssipula (hallinto-oikeuksissa). Valitusten käsittelyä ei pidetty riittävän joutuisana. Kyselyssä tuli esille käsitys, että muutoksenhaulla mahdollistetaan asioiden pitkittäminen. Valituslupamenettelyä sekä turhien valitusten etukäteisseulontaa pidettiin resurssien ohella keinona valitusten käsittelyn nopeuttamiseen sekä kaava- että lupa-asioissa.

Mielipiteet valitusoikeuden yleisestä rajoittamisesta hajosivat, rajoittamisen puolesta oli noin puolet vastaajista ja vastaan noin 40 % vastaajista. Kun kysyttiin, millä tahoilla tulisi olla valitusoikeus, mielipiteet olivat enemmän valitusoikeuden säilyttämisen kannalla. Viranomaistenkin valitusoikeutta puollettiin laajasti.

Oikeudenkäyntikulujen tai vastapuolen viivästymiskulujen korvaamisvelvollisuudessa mielipiteet jakoutuivat: noin puolet vastaajista kannatti sitä, että selvästi ”turhaan” valittaneen tulisi korvata näitä kuluja, kun taas runsas kolmasosa vastusti tätä ajatusta. Tuomioistuinmaksujen korottamista vastustettiin enemmän kuin puollettiin, mutta tässä asiassa noin joka neljännellä ei ollut kantaa asiaan.

Hallinto-oikeuksien päätösten tasoon ja toimintaan oltiin yleisesti varsin tyytyväisiä. Kuntien päätöksenteosta annetut arvosanat olivat jonkun verran heikompia kuin tuomioistuimien.

SISÄLLYS

Esipuhe	1
1 Johdanto	7
2 Nykytila ja taustaa	9
2.1 Maankäytön suunnittelujärjestelmä.....	9
2.2 Rakentamisen luvanvaraisuus.....	10
2.3 Muutoksenhakujärjestelmä	10
2.3.1 Muutoksenhausta osallistumisen muotona	10
2.3.2 Muutoksenhausta kaava- ja rakennuslupa-asioissa	12
2.4 Valitusoikeudesta.....	13
3 Maankäyttö- ja rakennuslain mukaista muutoksenhakua koskeva mielipidekartoitus	15
3.1 Otos ja kyselyn rakenne	15
3.1.1 Kysymyslomakkeen rakenne	15
3.1.2 Käytetty otos	15
3.1.3 Kyselyn toteutus	16
3.2 Tulokset	17
3.2.1 Muutoksenhaku yleensä kaava- ja rakennuslupa-asioissa.....	17
3.2.2 Valitusoikeus kaava-asioissa.....	19
3.2.3 Valitusoikeus rakennuslupa-asioissa	21
3.2.4 Oikeudenkäyntimaksujen korottaminen ja aiheutuneiden kulujen korvaaminen	22
3.2.5 Tuomioistuimien taso ja resurssit	25
3.3. Päätelmät	27
4 Yhteenveto	29
Lähteet.....	30
Kuvailulehti.....	31
Presentationsblad	32

1 Johdanto

Tämän raportin aiheena on maankäyttö- ja rakennuslain (MRL, 132/1999) mukaisten kaava- ja rakennuslupa-asioiden muutoksenhaku ja valitusoikeus. Aihetta tarkastellaan keväällä 2006 tehdyn, ympäristöministeriön alueidenkäytön osaston tilaaman kyselytutkimukseen pohjalta.

Rakennuslainsäädännön uudistuessa vuosituhaten taitteessa uudessa maankäyttö- ja rakennuslaissa pysytettiin valitusoikeus kaava-asioissa pääosin ennallaan verrattuna rakennuslain (370/1958) aikaiseen tilanteeseen. Rekisteröidyille yhteisöille annettiin kuitenkin valitusoikeus toimialueellaan ja toimialansa puitteissa. Valitusten suhteellinen osuus kaavapäätöksistä ei ole kasvanut, eikä laajennettua valitusoikeutta ole hyödynnetty merkittävästi¹. Ympäristöministeriö toteaa kuitenkin vuoden 2003 selvityksessään, että hallinto-oikeuksien liian pitkiä käsittelyaikoja tulisi lyhentää². Asioiden ratkaisun pitkittymistä pahentaa tosiasia, että noin joka kolmas hallinto-oikeuksissa ratkaistuista MRL:n mukaisista asioista aiheuttaa jatkovalituksen korkeimpaan hallinto-oikeuteen³. Erityisesti asemakaavapäätöksien lainvoimaiseksi tulon viipyminen valituksista johtuen vaikeuttanee kuntien maankäytön kehittämistä oleellisesti. Pitkään jatkunut asuntojen hintojen nousu erityisesti kasvukeskuksissa on kasvattanut yhteiskunnan painetta nopeuttaa alueiden kaavoituksen ja rakentamisen ohjauksen menettelyitä. Matti Vanhasen hallituksen ohjelmaan on kirjattu useita maankäyttö- ja rakennuslakiin liittyviä tavoitteita. Yksi asetetuista päämääristä oli MRL:n mukaisen oikeussuojajärjestelmän toimivuuden arviointi⁴. Hallitusohjelman mukaan valituksia pitää sekä vähentää että niiden käsittelyä nopeuttaa⁵. Hallinto-oikeuksien käsittelyiden pitkäkestoisuuden vuoksi esimerkiksi valitusluvan vaatimista valitettaessa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen on esitetty julkisuudessa jo vuosia⁶.

Edellä kuvatuista syistä hallitus on esittänyt eduskunnalle tiettyjä muutoksia maankäyttö- ja rakennuslakiin⁷. Muutoksenhaun kannalta oleellisia ovat erityisesti seuraavat ehdotukset⁸:

- asemakaavan hyväksymistä koskevaan hallinto-oikeuden päätökseen ei enää saisi hakea muutosta, jos asia on jo ratkaistu lainvoiman saaneessa oikeusvai-
kutteisessa yleiskaavassa

¹ Ympäristöministeriö 2005, s. 130.

² Ympäristöministeriö 2005, s. 130.

³ Wähä 2004, s. 30.

⁴ Matti Vanhasen Hallituksen ohjelma, kohta 8: asuminen.

⁵ Matti Vanhasen Hallituksen ohjelma, kohta 8: asuminen

⁶ Esimerkiksi Sippola-Alho katsoi, että vähäisissä asioissa jatkovalittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen voisi olla valitusluvanvaraista (Sippola-Alho 2002, s. 12).

⁷ HE 81/2006

⁸ HE 81/2006, kohta 3.3.

- hallinto-oikeuden päätökseen rakennuslupaa tai katusuunnitelmaa koskevassa asiassa ei saisi hakea muutosta, jos asia on jo ratkaistu asemakaavassa
- rakennuslupaa, toimenpidelupaa tai katusuunnitelmaa koskevissa ratkaisuissa, joissa valituksen kohteena ollut ratkaisua ei ole hallinto-oikeudessa muutettu, saataisiin valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain sen myönnettyä asiassa valitusluvan
- kunnan jäsenten valitusoikeutta rajattaisiin vaikutukseltaan vähäisissä asemakaavan muutoksissa niihin, joiden oikeuksiin, velvollisuuksiin tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa

Maankäyttö- ja rakennuslaki sisältää paljon muitakin hallinnollisia ohjauskeinoja ja päätöksenteko- sekä poikkeamismenettelyitä sekä niihin liittyviä muutoksenhakumenettelyjä, joihin ei tässä yhteydessä puututa. MRL:ssa on tavanomaisten muutoksenhakekeinojen lisäksi muutoksenhakuun rinnastettavat oikaisuvaatimus- ja oikaisukehotusmenettelyt, jotka myös sivuutetaan tässä tarkastelussa.

2 Nykytila ja taustaa

2.1

Maankäytön suunnittelujärjestelmästä

Maankäyttö- ja rakennuslaki tuli voimaan 1.1.2000 rakennuslainsäädännön kokonaisuudistuksen oltua vireillä jo kolmekymmentä vuotta. MRL:n myötä maankäytön ja rakentamisen hallinnollinen keinovalikoima kasvoi, mutta maankäytön suunnittelu ja ohjaus pohjautuu edelleen pitkälti rakennuslain aikaiseen perusrakenteeseen, jossa maankäytön suunnittelu perustuu kaavoitus- ja lupajärjestelmään⁹.

Suunnittelujärjestelmän huipulla karkeimmat suuntaviivat asetetaan valtakunnallisissa alueiden käyttötavoitteissa¹⁰. Hierarkkisesti valtakunnallisten tavoitteiden alla maankäytön suunnittelu perustuu kolmiportaiseen kaavajärjestelmään. Kuntien on kuuluttava maakuntaliittoon¹¹, jossa valmistellaan maakuntakaavan muodossa maankäytön suuria linjoja yli kuntarajojen. Yleisluontoisia aluevarauksia tehdään myös yleiskaavoissa, joita kunnat laativat yksin tai joskus myös yhdessä naapurikuntien kanssa. Yleiskaava voi olla oikeusvaikutteinen tai oikeusvaikutukseton. Oikeusvaikutukseton yleiskaavan merkitys maankäytön ohjaajana on vähäinen¹².

Nykyinen asemakaava on korvannut aikaisemman jaon asemakaavaan, rakennuskaavaan ja rantakaavaan. Toki uudessakin järjestelmässä puhutaan rantojen osalta ranta-asemakaavasta. Kaavamuotojen yhdistäminen on johtanut aiempaa yleispiirteisempään sääntelyyn, sillä siksi erilaisia voivat kaavojen käyttötarkoitukset olla¹³. Uudistuksessa oli kysymys enemmänkin nimistön harmonisoinnista kuin kaavojen saattaminen yhdenmukaisiksi. Asemakaava on suunnitelma kunnan yksityiskohtaista järjestämistä, rakentamista ja kehittämistä varten. MRL:n myötä asemakaavaa ei tarvitse enää vahvistuttaa valtion viranomaisella, vaan päätöksen sen hyväksymisestä tekee kunnan valtuusto.

⁹ Yhtäläillä kaavoitus oli "...fyysisen yhdyskuntasuunnittelun keskeisin lakisäätteen muoto RakL:ssa." (Hyvönen 1988, s. 523).

¹⁰ RakL:nkin aikaan asetettiin valtakunnallisia suuntaviivoja termin "Valtakunnansuunnittelu" alla (Kuusiniemi 1989, s. 12; Hyvönen 1988, s. 524). Valtakunnan tason tavoitteita on määritelty jo 1940-luvun loppupuolelta asti (Hyvönen 1988, s. 524).

¹¹ Maakuntajakolain (11.12.1997/1159) 1 §:n mukaan maa jaetaan maakuntiin. Valtioneuvoston päätöksessä maakunnista (1 §, 26.2.1998/147) on lueteltu eri maakuntien nimet ja niihin kuuluvat kunnat. Maakunnan liiton tehtävistä määrätään alueiden kehittämislain (12.7.2002/602) 7 §:ssä.

¹² Kunnat ovat kuitenkin käyttäneet vahvistamattomia (oikeusvaikutuksettomia) yleiskaavoja. Kuusiniemi et al. perustelevat tätä sillä, että kunnat ovat vältelleet oikeusvaikutteisia (vahvistettuja) yleiskaavoja niihin liittyvän sidonnaisuuden vuoksi (Kuusiniemi et al. 2000, s. 102).

¹³ Hollon mukaan esim. rakennuskaava oli tyypillisesti ylimalkaisempi kuin asemakaava (Hollo 1991, s. 77).

2.2

Rakentamisen luvanvaraisuus

Rakennuksen rakentamiseen on oltava MRL:n 125 §:n mukaan rakennuslupa. Myös rakentamiseen verrattavissa olevaan korjaus- tai muutostyöhön tai rakennuksen laajentamiseen tarvitaan lupa. Lupaharkinnan kannalta kerrosalaan laskettavien tilojen lisääminen rinnastuu laajentamiseen, vaikka kerrosalan lisäys ei varsinaisia rakennustöitä aiheuttaisikaan. Yhtä lailla rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen olennainen muuttaminen edellyttää lupaa. MRL:ssa rakennuksen ja rakennusluvan tarve eivät ole suoraan sidoksissa toisiinsa: rakennus määritellään joustavasti valvonnallisten tarpeiden mukaan¹⁴. Rakennusta vähäisempiä rakennelmia varten riittää kevyemmän toimenpideluvan hakeminen¹⁵. MRL:n 138 §:n muutos (11.6.2004/476) tosin kavensi myöntämisedellytysten eroa¹⁶.

2.3

Muutoksenhakujärjestelmä

2.3.1

Muutoksenhausta osallistumisen muotona

Puhuttaessa muutoksenhausta tarkoitetaan käytännössä päätöksen jälkeistä osallistumista tai oikeastaan puuttumista asian käsittelyyn. Muutoksenhaun lisäksi eri tahoilla on yleensä vaihtelevat mahdollisuudet osallistua itse päätöksentekomenettelyyn ja tyypillisesti osallistumismahdollisuudet menettelyn aikana ovat laajemmat kuin päätöksen jälkeen¹⁷. Kokon mukaan liian rajalliset muutoksenhakuoikeudet voivat johtaa tilanteeseen, jossa valitusoikeudettomien tahojen syötettä päätöksentekomenettelyyn ei huomioida samalla vakavuudella kuin niiden, joilla on mahdollisuus valittaa asiasta¹⁸. Toisaalta Kokko myöntää, että päätöksenteon joustavuuden kannalta valitusoikeuden raja-osa voi olla tarpeen¹⁹. Muutoksenhakuoikeus ei MRL:n tai muissakaan hallintolain mukaisissa asioissa ole sidottu osallistumiseen päätöksentekomenettelyyn eli muutosta voi hakea, vaikka ei olisikaan ottanut kantaa asiaan päätöksentekomenettelyn aikana: asia on oikeudellisesti arka, mutta tärkeä, koska muutoksenhakuprosessi on usein pitkä ja osallistuminen itse päätöksentekomenet-

¹⁴ Ekroos ja Majamaa 2005, s. 614-615. Katso MRL 113 §.

¹⁵ Menettelyiden eroina on se, että toimenpidelupaa ratkaistaessa sovelletaan rakennusluvan myöntämisedellytyksiä vain tarpeellisin osin (Ekroos & Majamaa 2005, s. 615; KHO 1997:23; KHO 1997:24). Vähäisyyden edellytyksenä on, ettei rakennelmalla tai laitoksella ole erityisiä maankäytöllisiä tai ympäristöllisiä vaikutuksia (MRL 113.2 §). Esimerkkeinä tällaisista rakennelmista mainittakoon masto, säiliö ja piippu (Ekroos & Majamaa 2005, s. 615). Huomattava on, että myös edellä mainitut rakennelmat voivat edellyttää rakennusluvan, jos niillä on sellaista vaikutusta turvallisuuteen, terveellisyyteen, maisemaan, viihtyisyyteen, ympäristönäkökohtiin taikka muihin MRL:n tavoitteisiin, jotka edellyttävät rakennuksia vastaavaa valvontaa (MRL 113.1 § ja Ekroos & Majamaa 2005, s. 615).

¹⁶ Ekroos & Majamaa 2005, s. 615).

¹⁷ MRL:ssä puhutaan kaavoitusmenettelyn osalta *osallisista*, joka poikkeaa muutoksenhaun puolella käytettävistä käsitteistä ja on jo sinällään uusi. Korhosen mukaan osallisen käsitteen tulkinta ei ole aiheuttanut merkittäviä ongelmia (Korhonen 2003, s.563).

¹⁸ Kokko 2003, s. 37. Kts. myös Århusin sopimus, 9(3) artikla.

¹⁹ Kokko 2003, s. 37.

telyyn antaa osapuolille yleensä laajemmat mahdollisuudet tarkentaa suunnitelmia pienemmin kustannuksin.

Muutoksenhakuprosessia voidaan käyttää jonkin verran myös tavallaan moraalisesti väärin viivytyks- ja sabotointitarkoituksiin. Muutoksenhaulla erilaisia hankkeita voidaan viivästyttää merkittävästi ja valitukset tietyntyyppisten hankkeiden kohdalla ovat erittäin yleisiä. Esimerkiksi tuulivoimalaitoksia koskevista RakL:n ja MRL:n mukaisista päätöksistä on valitettu paljon (13,5 %), hanketasolla tarkasteltuna 33 %²⁰.

Nopeuttaakseen asioiden etenemistä hallinnossa ja politiikassa on pyritty etsimään keinoja niin kutsuttujen turhien valitusten karsimiseksi. Käsitteenä ”turha valitus” on oikeudellisesti äärimmäisen hankalasti määriteltävissä, koska valituksen turhuutta ei voida yksiselitteisesti johtaa esimerkiksi muutoksenhakumenettelyn lopputulemasta. Perinteisesti valituksen merkityksellisyyttä on arvioitu valituslupamenettelyssä. Valituslupamenettelyn huolellisen läpikäynnin on kritisoitu lähentyvän työmäärältään asiaratkaisua, jolloin se olisi taloudelliselta näkökannalta hankalasti perusteltavissa. Lisäksi on huomioitava, että valituslupaa voidaan hyödyntää vasta arvioitaessa oikeutta jatkovalittaa, onhan asia ensin ratkaistava alemman asteisessa tuomioistuimessa. Valituslupamenettelyssä tai seulontamenettelyssä²¹ tarkastellaan, onko asia ratkaistu virheellisesti joko asiallisesti tai muodollisesti²². Valituslupamenettelyä puoltaa tosiasiassa, että noin kolmasosa hallinto-oikeuksissa ratkaistuista MRL:n mukaisista asioista aiheuttavat jatkovalituksen korkeimpaan hallinto-oikeuteen²³.

Muutoksenhakuoikeuden merkittävä rajoittaminen voisi olla Århusin sopimuksen (121/2004) 9 artiklan ja tiedonsaantidirektiivin (2003/4/EY) 6 artiklan vastaista²⁴. Jatkovalittamisen rajoittamiseen ei liittyne oikeudellisia ongelmia kansainvälisten sopimusten perusteella, kun oikeusturvaintressi toteutuu jo mahdollisuutena saada asia hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. Ympäristöasioissa valitusoikeuden sitominen asianosaisuuteen on sekin jo kohtuullisen hankalaa, koska hankkeiden välilliset vaikutukset voivat olla laajoja²⁵. Oman ongelmansa muodostavat luonnonsuojelulliset näkökohdat, kun valitus ei perustu yksityisten oikeuksien loukkaukseen²⁶.

²⁰ Eskelinen 2005, s. 7. Eskelinen arvioi Helsingin kaupungin tilastoista, että vuonna 2004 kaupungin rakennuslupapäätöksistä kokonaisuutena noin 5 % joutuu muutoksenhaun kohteeksi (Eskelinen 2005, s. 7 viitteineen).

²¹ Seulontamenettelyssä ei rajoiteta valitusoikeutta (access to court), kuten valituslupamenettelyssä. Seulontamenettely rajoittaa kuitenkin tosiasiallisesti yhtä lailla oikeuden saatavuutta (access to justice) (Virolainen 2003, s. 965). Asiallisesti ottaen seulontamenettely ja valituslupamenettely eivät juuri poikkea toisistaan (Vaitoja 2002, s. 757). Vaitoja antaa ymmärtää, että valituslupamenettelyehdotuksen kaaduttua termi ”seulontamenettely” kehitettiin asian saamiseksi uudelleen tapetille (Vaitoja 2002, s. 759).

²² Melander 2005, s. 3. Melanderin painottaa toimivan muutoksenhakujärjestelmän merkitystä oikeusjärjestelmän uskottavuudelle. Hovioikeusmenettelyn uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä ehdotettiin muutoksenhakulupajärjestelmän käyttöönottoa valitettaessa käräjäoikeudesta hovioikeuteen. Eduskunta piti ehdotusta muutoksenhakuoikeuden rajoituksena eikä sitä toteutettu (Melander 2005, s. 5; Snellman 2002, s. 664). Hallinnollisten päätöksen osalta tilanne on erilainen, koska hallinto-oikeuden päätös varmistaa jo muutoksenhakuoikeuden.

²³ Wähä 2004, s. 30.

²⁴ Århusin sopimuksen ratifiointiin tähtäävän lainvalmistelun aikana kritisoitiin mm. ajatusta rajata 6 artiklassa mainittuja hankkeita koskevan päätöksenteon valitusoikeus menettelyvirheisiin, koska 6 artiklan tulkittiin ylettyvän myös itse päätöksiin (Siitari-Vanne 2001, s. 32).

²⁵ Kumpula 2004, s. 297.

²⁶ Kumpula 2004, s. 297.

2.3.2

Muutoksenhausta kaava- ja rakennuslupa-asioissa

Uusi laki toi mukanaan uudistuksia myös muutoksenhakujärjestelmään. Alkuperäisessä rakennuslain mukaisessa järjestelmässä ensimmäisenä muutoksenhakuinstanssina toimi lääninhallitus tai sisäasiainministeriö²⁷, myöhemmin puolestaan lääninoikeus ja lopulta hallinto-oikeus, jos kyseessä ei ollut kunnallisvalitus asiassa, jonka ratkaisi kunnan valtuusto²⁸. Päätökseen tyytymätön oli oikeutettu hakemaan muutosta korkeimmasta hallinto-oikeudesta²⁹. Rakennuslain aikana kuntien kaavat oli pääsääntöisesti vahvistettava valtion viranomaisen toimesta³⁰. Kunnallisia kaavoja ei nykyisin enää alisteta vahvistusmenettelyyn³¹ ja niihin haetaan muutosta hallinto-oikeudesta (kuva 1). Sen sijaan maakuntakaavat vahvistetaan ympäristöministeriössä ja päätöksestä haetaan ensiasteena myös muutosta sieltä. Kuntien yhteisien yleiskaavojen osalta noudatetaan samaa menettelyä eli ympäristöministeriö on ensimmäinen muutoksenhakuinstanssi. Valtakunnallisiin tavoitteisiin kohdistuvasta muutoksenhausta ei erikseen säädetä, mutta hallintolainkäyttölain (586/1996) 7 §³² mahdollistaa sen; muutoksenhaku on tosin mahdollista vain lainvastaisuuden perusteella. Muutoksenhakuviranomaisena toimii tällöin korkein hallinto-oikeus.

Kaikkien kaavojen toisena valitusasteena on korkein hallinto-oikeus. Näin ollen viranomaisen päätöksestä haetaan nyt muutosta aina hallintotuomioistuimesta. Tämän myötä maankäytön suunnitteluun liittyvä muutoksenhakujärjestelmä siirtyi lähemmäksi muita hallinnollisia menettelyitä koskevaa muutoksenhakua. Kaavan hyväksymispäätöstä koskevassa muutoksenhaussa noudatetaan pääosin kunnallisvalitusta koskevia säännöksiä³³. Tämä tarkoittaa normaalia 30 päivän valitusaikaa laskien päätöksen tiedoksisaannista ja sitä, että muutosta voidaan hakea vain laillisuusperusteella. Valitusperusteena voi siis käytännössä olla menettelyssä tapahtunut virhe tai viranomaisen on oltava joko ylittänyt toimivaltansa tai päätöksen oltava muuten lainvastainen. Kaavoista puhuttaessa tärkeä kriteeri on kaavan kohtuullisuus tai muu kaavan sisällön lainvastaisuus, esim. terveellisyyden vaatimuksen täyttymättä jääminen. Kohtuullisuuskysymys liittyy erityisesti usein esiintyviin merkittäviinkin taloudellisiin intresseihin. Kunnallisvalituksessa voidaan asia ratkaista ja tutkia vain rajoitetusti eli joko kumota olemassa oleva päätös tai palauttaa asia uudelleen käsiteltäväksi kunnan viranomaiselle.

²⁷ Alkuperäisen rakennuslain (16.8.1958/370) 138 §. Rakennuslain alusta lähtien kaupunkien asemakaavat alistettiin sisäasiainministeriölle vahvistettavaksi ja kunnallislain valitustien mukaan valitusasioissa valitukset ohjattiin alustusviranomaiselle, joten lääninhallituksen ohella sisäasiainministeriö toimi muutoksenhakuinstanssina

²⁸ Hyvönen 1988, s. 932. Vuodesta 1966 lähtien rakennuskaavatkin alistettiin lääninhallitukselle vahvistettavaksi ja silloin kunnallislain mukaisesti valituksetkin tulivat sille ensi asteena.

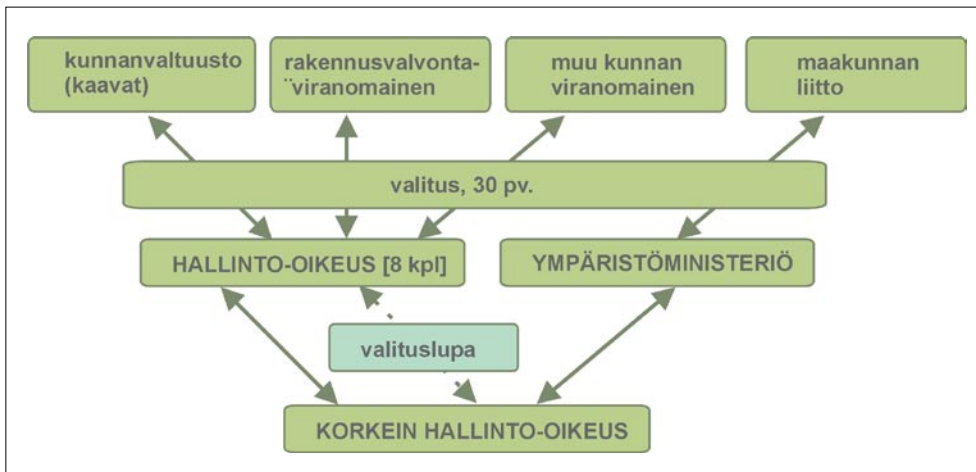
²⁹ Alkuperäisen rakennuslain (16.8.1958/370) 139 §.

³⁰ Vahvistamaton yleiskaava rinnastuu nykyiseen oikeusvaikutuksettomaan yleiskaavaan.

³¹ Tämä johtuu uudesta, kuntien päätösvalan laajentamista kannattavasta ajatusmallista MRL:ssä (HE 101/1998). Poikkeuksena kuntien yhteinen yleiskaava.

³² 7.1 §:n mukaan "Valtioneuvoston ja ministeriön päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen."

³³ Kuntalaki (17.3.1995/365), 11 luku (90-100 §). Oikaisuvaatimusta koskevaa kuntalain 89 § ei noudateta (MRL 188 §).



Kuva 1. Muutoksenhakujärjestelmä MRL:n mukaisissa asioissa lisättynä hallituksen esittämällä valituslupaportaalla tiettyjen asioiden osalta³⁴

2.4

Valitusoikeudesta

Muutoksenhakuoikeus on erilainen rakennus- ja toimenpidelupa-asioissa ja kaava-asioissa. MRL:n mukaisissa rakennus- ja toimenpidelupa-asioissa asianosaiseksi luetaan varsin rajattu piiri lähinaapureita sekä kunta. Valitusoikeuden rajausta vastaa rakennuslain aikaista linjaa ja on varsin yksiselitteisesti määrätty: tulkinnanvaraisuudet on pitkälti ratkaistu rakennuslain aikaisessa oikeuskäytännössä³⁵. Lähinaapurin rakennuspaikalla tulee pääsääntöisesti olla yhteistä rajaa tarkasteltavan rakennuspaikan kanssa, jotta valitusoikeus olisi olemassa. Tärkeää on erottaa rakennuspaikan ja kiinteistörekisteriin merkityn yksikön ero, sillä suurella kiinteistöllä ei lain tarkoittamassa mielessä ole välttämättä lainkaan lähinaapureita. Tavallisesti katu- tai teialueen toisella puolella sijaitsevan ”vastapäisen” rakennuspaikan omistajalla tai haltijalla on valitusoikeus lähinaapurina. Edellä mainittujen MRL 192.1 §:n 1 kohdan mukaisen fyysisen rakennuspaikkojen läheisyyden lisäksi sellaisen kiinteistö haltijalla tai omistajalla voi olla valitusoikeus, jonka kiinteistön käyttöön tai rakentamiseen kyseessä olevalla päätöksellä voi olla *olennaista* vaikutusta. Valitusoikeus voi muodostua myös sellaiselle juridiselle henkilölle, joka ei lainkaan omista tai hallitse kiinteistöä tai rakennuspaikkaa kohteen lähistöllä, koska valitusoikeus on myös taholla, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös voi välittömästi vaikuttaa³⁶. Rakennus- ja toimenpidelupien kaavapäätöksiä kireämpi muutoksenhakuoikeuden rajausta johtuu yksittäisen rakennushankkeen pienemmästä merkityksestä: suuremmissa hankkeissa

³⁴ Muokattuna Ekroos & Majamaa 2005, s. 846.

³⁵ Esimerkiksi rakennuspaikkaa ei pidetty vastapäisenä, kun rakennusten väliin jäi risteys, rautatiekuilu ja yleinen alue, jolla kasvoi puustoa (KHO 2002:40). Katso myös KHO 8.2.1999 taltio 179. Oikeuskäytäntöä asiasta on pidemmältä ajalta, sillä valitusoikeutta koskeva säännös rakennuslaissa (RakL 138.2 §) vastaa MRL:n sääntelyä.

³⁶ Esimerkki tällaisesta on asunto-osakeyhtiön osakkeiden omistajat sekä vuokralaiset (Ekroos & Majamaa 2005, s. 855). Tästä on olemassa korkeimman hallinto-oikeuden tulkinta tapauksessa KHO 17.3.2004 taltio 612, jossa KHO katsoi, että kiinteistöosakeyhtiön vähemmistöosakkaalla oli valitusoikeus hallintopakkoasiassa. Katso myös KHO 26.8.2002 taltio 1951. Esim. Tuulivoimaloita koskevista päätöksistä tehdyistä valituksista noin 83 % on jätetty tutkimatta, koska toiminnasta ei katsota aiheutuvan vaikutuksia muutosta hakeneisiin (Eskelinen II 2005, s. 63).

rakentaminen perustuu asemakaavaan, yleiskaavaan taikka poikkeamispäätökseen tai suunnittelutarveratkaisuun, joissa osallistuminen on laajemmalti turvattu³⁷.

Huomattava on, että valituskelpoisia ovat vain hallinnolliset päätökset. Esimerkiksi rakennuslautakunnan lausunnot, katselmukset, esitykset ja selvityspyynnöt eivät ole valituskelpoisia³⁸. Hallinnollisiin päätöksiin kohdistuva yleinen oikeus hakea muutosta muodostaa hallinnon oikeusturvajärjestelmän selkärangan ja perustuslain 21.1 § edellyttää sitä³⁹.

Kaava-asioissa muutoksenhakuun oikeutettujen joukko on suuri. Kaavojen osalta valitusoikeus määräytyy pääsääntöisesti nykyisin, kuten rakennuslainkin aikanaan, kuntalain 92 §:n mukaisesti eli kaikilla kunnan jäsenillä on mahdollisuus valittaa⁴⁰. Tästä näkökulmasta on oleellista, että kaavavalitus on luonteeltaan nimenomaisesti kunnallisvalitus eikä hallintovalitus, jolloin valitusoikeus on yleensä vain asianosaisella⁴¹. Tosiasiallisesti asianosaisille, jotka eivät ole kunnan jäseniä, valitusoikeus kaavapäätöksistä on oikeuskäytännössä annettu vain hyvin harvoissa tapauksissa silloin, kun kaavalla on ollut heihin välittömiä vaikutuksia.⁴² MRL:n erityissäädöksessä valitusoikeus on laajennettu käsittämään myös vaikutusalueen alueellisen ympäristökeskuksen ja muut viranomaiset omaan toimialaansa kuuluvissa asioissa sekä maakunnan liittoa ja kuntia, joiden alueella kyseessä olevalla kaavalla on vaikutuksia. MRL 191.2 §:n nojalla valitusoikeus ulottuu kunnallisissa kaavoissa myös alueella toimiviin rekisteröityihin yhdistyksiin ja maakuntakaavojen osalta myös vastaaviin valtakunnallisiin yhdistyksiin.

³⁷ KHO:n mukaan valitusoikeutta on tulkittava laavammin sellaisten rakennus- ja toimenpidelupapäätösten osalta, joissa objektiivisesti katsoen olisi tullut edellyttää poikkeamispäätöstä kaavasta tai suunnittelutarveratkaisua (Eskelinen 2005, s. 18; Jääskeläinen & Syrjänen 2000, s. 363).

³⁸ Hyvönen 1988, s. 933; Mäenpää 2003, s. 468.

³⁹ Mäenpää 2003, s. 453. Perustuslain suuntainen edellytys on kirjattu myös Euroopan neuvoston ihmis-oikeussopimuksen 6(1) artiklaan.

⁴⁰ Kuntalain 4 §:n mukaan kunnan jäseniä ovat kunnan asukkaat eli henkilöt, joiden kotipaikka kyseinen kunta kotikuntalain (201/1994) nojalla on, yhteisö, laitos ja säätiö, jonka kotipaikka on kunnassa ja se, joka omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta kunnassa. Kunnan asukas on uudehko käsite kuntalaissa, mutta sen ottaminen kotikuntalakiin oli luonnollista käsitteen oltua laajasti käytössä erityislainsäädännössä (Harjula & Prättälä 2004, s. 142). Kunnan jäsenistö rajautuu muista mm. sillä, että kunnan jäsenillä on kuntaan nähden oikeuksia ja velvollisuuksia, joita kunnassa tilapäisesti oleskelevilla ei ole (Hannu & Hallberg 1997, s. 108). Kokon mukaan tuomioistuimiin on kohdistunut ”yhteiskunnallista painetta” tulkita asianosaiskäsitettä suppeasti (Kokko 2003, s. 40).

⁴¹ Hyvönen 2003, s. 578.

⁴² Mutta asianosaisuusedellytyksen ei tarvitse täyttyä, jos kyseessä on kunnan jäsen.

3 Maankäyttö- ja rakennuslain mukaista muutoksenhakua koskeva mielipidekartoitus

3.1

Otos ja kyselyn rakenne

3.1.1

Kysymyslomakkeen rakenne

Maankäyttö- ja rakennuslain muutoksenhakumenettelyiden kehitystarpeita koskeva mielipidekartoitus suoritettiin Internetissä keväällä 2006 verkkoselaimessa täytettävällä lomakkeella. Vastaaminen tapahtui valitsemalla hiirellä monivalintakysymyksissä vastaajan mielestä parhaiten sopiva vaihtoehto tai vapaissa kysymyksissä kirjoittamalla suorasanaista tekstiä lomakkeelle. Monivalintakysymyksistä pääosa oli muotoiltu väitteiksi, joihin vastaaja otti kantaa valitsemalla yhden vaihtoehdon asteikolta *täysin samaa mieltä – jokseenkin samaa mieltä – ei kantaa – jokseenkin eri mieltä – täysin eri mieltä*. Mukana oli myös kysymyksiä, joissa pyydettiin vastaajia arvioimaan asioiden nykytilaa kouluarvosanoin (4–10), jossa 4 tarkoittaa huonointa mahdollista tilaa ja 10 erinomaista tilaa. Kouluarvosanakysymyksissä vastaajilta kysyttiin myös mielipidettä asioiden viimeaikaisesta kehityssuunnasta asteikolla (+ /0/-), missä + tarkoittaa asioiden myönteistä kehitystä, 0 asioiden pysyvän samanlaisella tolalla ja – asioiden tilan heikentymistä. Oikeudenkäyntimaksuista pyydettiin valitsemaan suuruudeltaan sopiva maksu tarjotuista vaihtoehdoista. Lisäksi muutoksenhaun mahdollisista ongelmista kysyttiin tarjoamalla kahdeksan ennalta arvioitua vaihtoehtoa, joista vastaajia pyydettiin valitsemaan enintään kolme tärkeintä. Tässä kysymyksessä vastaajalla oli mahdollisuus myös itse lisätä muu syy, jos ennalta valituista vaihtoehdoista ei löytynyt sopivaa.

3.1.2

Käytetty otos

Kyselyn otos koostui vastaajaryhmistä, joihin sisällytettiin taulukon 1 sarakkeen ”Lähetetty” mukainen määrä yksittäisiä henkilöitä. Vastaajaryhmät pyrittiin koostamaan siten, että kyselyn otos edustaisi mahdollisimman hyvin kaavoituksen ja rakentamisen päätöksenteossa mukana olevia tahoja. Myös muut merkittävät intressitahot pyrittiin tunnistamaan ja sisällyttämään otokseen. Kyselyn resurssien puitteissa ei ollut mahdollisuutta koota sellaista otosta, joka edustaisi tilastollisesti kelvollisesti koko Suomen kansaa, vaan suuren yleisön mielipiteestä on kerätty viitteitä valitsemalla otokseen tiettyjä kollektiivisia tahoja, kuten asukkaita edustavia yhteisöjä sekä luonnon- ja ympäristönsuojelujärjestöjä. Tulosten tarkastelussa on tältä osin huomioitava, että tällaisten ”aktiivikansalaisten” mielipiteet lienevät tyypillisesti tarkemmin muotoutuneita ja voimakkaampia kuin keskivertokansalaisen, eivätkä siten välttämättä

tydyttävästi kuvaa jäljempänä mainittua ryhmää. Otoksen vastaajaryhmien sisältä tavoitteena oli valita henkilöitä, jotka toimivat eritasoisissa tehtävissä, ja vastaajia kerättiin maantieteellisesti laajalta alueelta valiten henkilöitä eri kokoluokan kunnista siten, että otos edustaisi Suomea maantieteellisesti hyvin.

Kyselyn otos muodostui 262 henkilöstä ja yhteensä vastauksia saapui määräaikaan mennessä 130. Kokonaisvastausprosentti (49,6) sekä useimmat otosryhmien vastausprosentit olivat erittäin tyydyttäviä lukuun ottamatta kansanedustajien ryhmää.

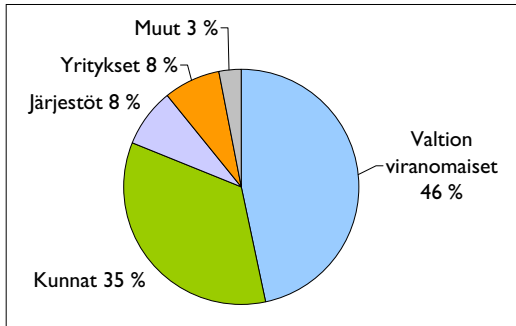
3.1.3

Kyselyn toteutus

Vastauspyyntö kyselyyn lähetettiin sähköpostitse henkilökohtaisesti kaikille otokseen valituille henkilöille. Sähköpostiviestissä esiteltiin lyhyesti kyselyn teettävä taho ja tarkoitus ja siinä pyydettiin vastaamaan kyselyyn määriteltyyn päivään mennessä. Lisäksi viesti sisälsi henkilökohtaisen salasanana, jolla kyselyn pystyi palauttamaan tekniseen järjestelmään yhden kerran. Kuten aiemmin mainittiin, otos oli tutkimuksen tekijöiden toimesta jaoteltu otosryhmiin, mutta vastaajat saivat itse valita vastaajaryhmänsä lomakkeella tarjotuista vaihtoehdoista. Tämä tarkoittaa sitä, että vastaaja voi näkyä tuloksissa hieman eri vastaajaryhmässä kuin kyselyn laatija oli ajatellut, sillä joskus on tulkinnanvaraista, mihin vastaajaryhmään, jonkun tahon edustaja tulisi lukea. Taulukossa 1 vastausprosentit on kuitenkin laskettu otosjaottelun pohjalta. Kuvassa 2 on eroteltu valtion, kunnan, järjestöjen ja yritysten edustajien vastauksien suhteelliset osuudet kokonaismäärästä.

Taulukko 1. Kyselyn otos ja määräajassa saapuneet vastaukset.

	Organisaatio oman ilmoituksen mukaan	%:a kaikista vastauksista	Lähetetty	%:a lähetetyistä	Vastaukset lähetteen mukaan	Vastausprosentti
Valtion viranomaiset	40	32,0	40	15,3	32	80,0
Tuomioistuimet	9	7,0	18	6,9	9	50,0
Ammattijärjestöt + keskusliitot	2	2,0	12	4,6	6	50,0
Muut järjestöt	8	6,0	17	6,5	8	47,1
Yliopistot	7	6,0	18	6,9	9	50,0
Kansanedustajat	2	2,0	15	5,7	2	13,3
Kunnat – kaavoittajat/rakennusvalvonta	27	22,0	41	15,6	18	43,9
Kunnat – johtokunnat/luottamusmiehet	7	6,0	51	19,5	27	52,9
Kunnat – valtuusto	9	7,0	30	11,5	9	30,0
Yritykset	10	8,0	20	7,6	10	50,0
Muut	4	3,0	0	0,0	0	-
Yhteensä	125	101,0	262	100,0	130	49,6



Kuva 2. Kyselyn vastaajien edustama taho.

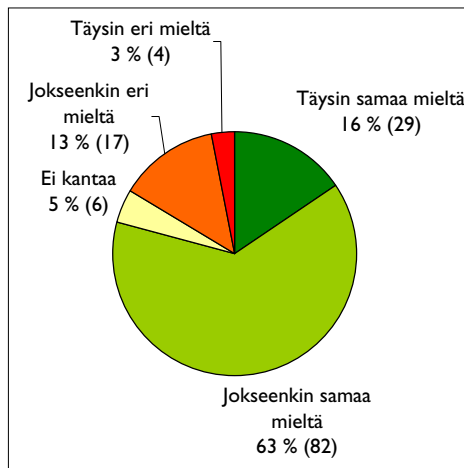
3.2

Tulokset

3.2.1

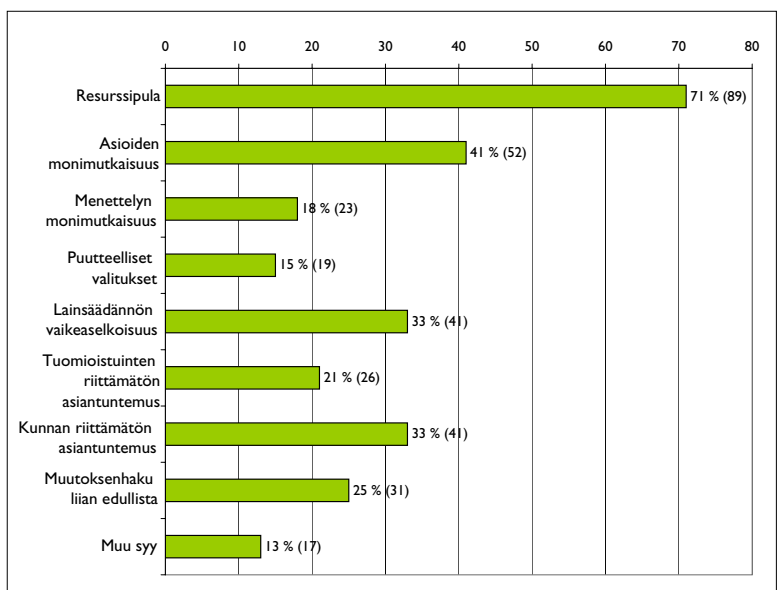
Muutoksenhaku yleensä kaava- ja rakennuslupa-asioissa

Kyselyn perusteella näyttää siltä⁴³, että muutoksenhaku on kokonaisuutena katsottuna järjestetty kaava- ja rakentamisasioissa hyvin: vain neljä vastaajaa oli täysin päinvastaista mieltä ja jokseenkin erimielisiäkin löytyi vain 17 kpl, jokseenkin tai täysin samaa mieltä vastanneiden määrän noustessa 102:een (kuva 3).



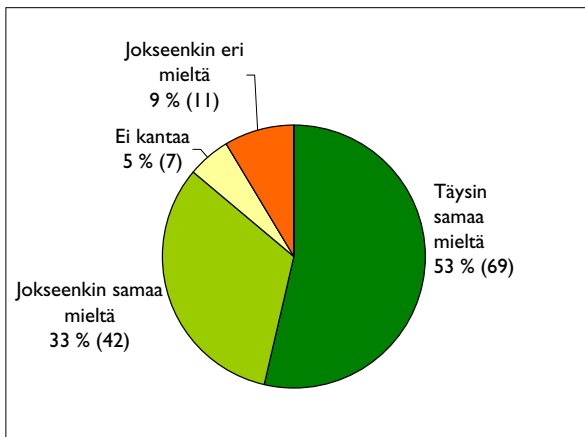
Kuva 3. Muutoksenhaku kaava- ja rakentamisasioissa on järjestetty hyvin.

Vastaajilta kysyttiin myös muutoksenhaun ongelmista. Suurimmaksi ongelmaksi koettiin tuomioistuimien resurssipula. Kohtalaisen suuri osa vastaajista näkee myös asioiden monimutkaisuuden merkittäväksi muutoksenhakua hankaloittavaksi tekijäksi (kuva 4).

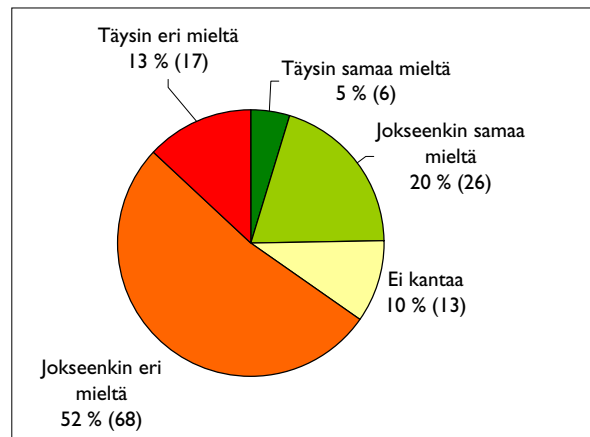


Kuva 4. Muutoksenhakuun liittyvät ongelmat (mainitse enintään kolme tärkeintä).

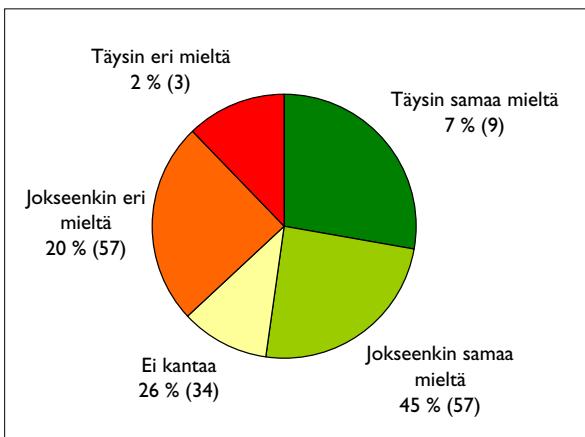
⁴³ Tulosten tarkastelussa lukijan on syytä huomata, että kyselyn aikana hallitus ei vielä ollut tehnyt esitystään eduskunnalle (HE 81/2006) maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi mm. muutoksenhakumenettelyiden osalta.



Kuva 5. Muutoksenhaulla asioita on mahdollista pitkittää.



Kuva 6. Asioiden käsittely kaava- ja rakentamisasioissa on riittävän joutuisaa.



Kuva 7. Tuomioistuimien puuttumiskynnys kaavapäätöksiin on oikea.

Valtaosa vastaajista näkee muutoksenhaun mahdollisena keinona viivästyttää asioiden käsittelyä (kuva 5). Noin kaksi kolmannesta vastaajista onkin sitä mieltä, että asioiden käsittely hallinto-oikeuksissa ei ole riittävän joutuisaa (kuva 6).

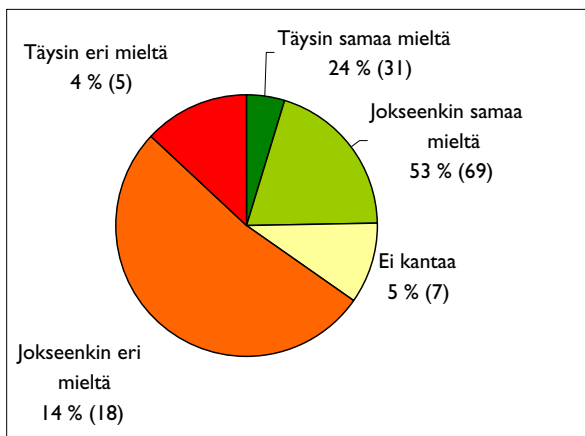
Suuri enemmistö katsoo asioiden käsittelyn kestävän turhan kauan (85 vastausta jokseenkin tai täysin tätä mieltä) vain neljän vastaajan ollessa täysin tyytyväinen asioiden käsittelyn joutuisuuteen (kuva 6).

Hieman yli puolet vastaajista on sitä mieltä, että tuomioistuimet ovat onnistuneet tunnistamaan asiat, joissa päätöksiä on tarpeen muuttaa (kuva 7). Suurehkolla joukolla ei liene tarkkaa käsitystä puuttumiskynnyksen nykytilasta tai he eivät muuten ole muodostaneet kantaa asiaan, siksi korkea on "ei kantaa" -vaihtoehdon valinneiden osuus (26,3 %). Puuttumiskynnyksen arviointia vaikeuttaa myös asiaan perehtyneiden osalta se, että sääntely on nykyisin entistä joustavampaa.

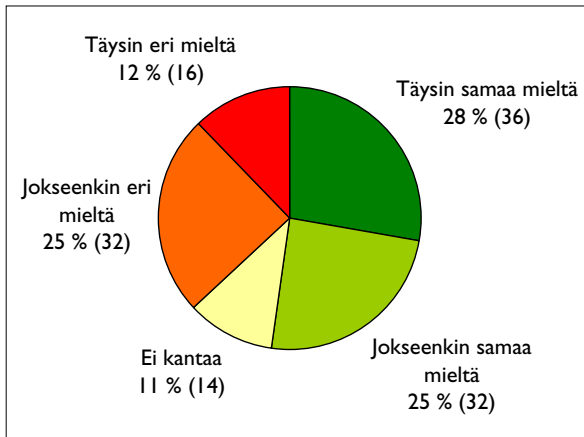
3.2.2

Valitusoikeus kaava-asioissa

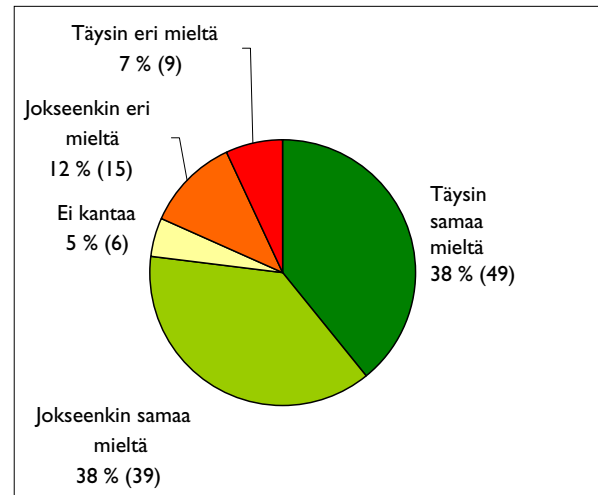
Valtaosa kyselyn vastaajista katsoi, että kaava-asioiden osalta valitusoikeus on Suomessa järjestetty hyvin (kuva 8). Tätä tukevat jäljempänä käsiteltävät tulokset spesifisimpiin kysymyksiin tarpeesta rajoittaa valitusoikeutta tietyiltä ryhmittymiltä, joiden mukaan useimmat vastaajat eivät haluisi liioin kaventaa tai laajentaakaan valitusoikeutettujen joukkoa (kuva 13). Rakennuslupamenettelyn mukaiselle suppealle valitusoikeutettujen piirille halutaan kaava-asioissakin lähes varauksetta suoda valitusoikeus. Sen sijaan yhdistysten ja järjestöjen valitusoikeuden tarpeeseen suhtaudutaan selvästi skeptisemmin. Vapaassa palautteessa useat



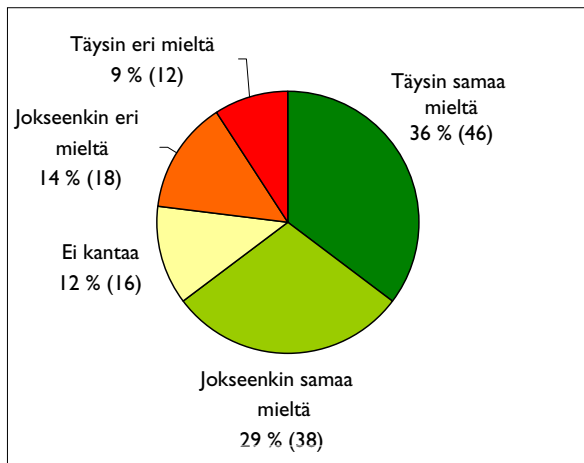
Kuva 8. Oikeus hakea muutosta kaavan hyväksymispäätökseen on järjestetty hyvin.



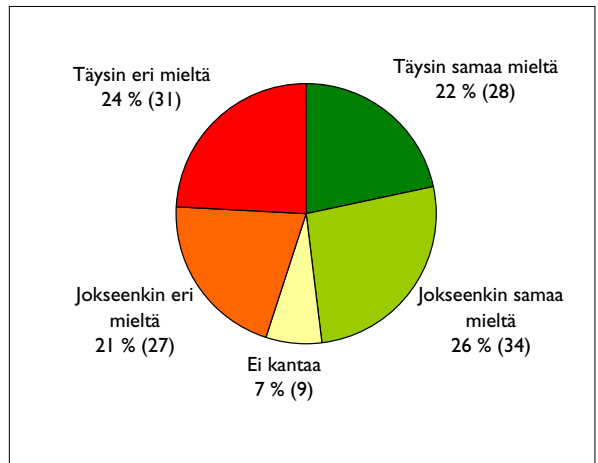
Kuva 9. "Ammattivalittajat" kuormittava turhaan tuomioistuimia.



Kuva 10. Selvästi turhat valitukset tulisi etukäteisluuloa.



Kuva 11. KHO:een tulisi voida valittaa vain valitusluvalla.

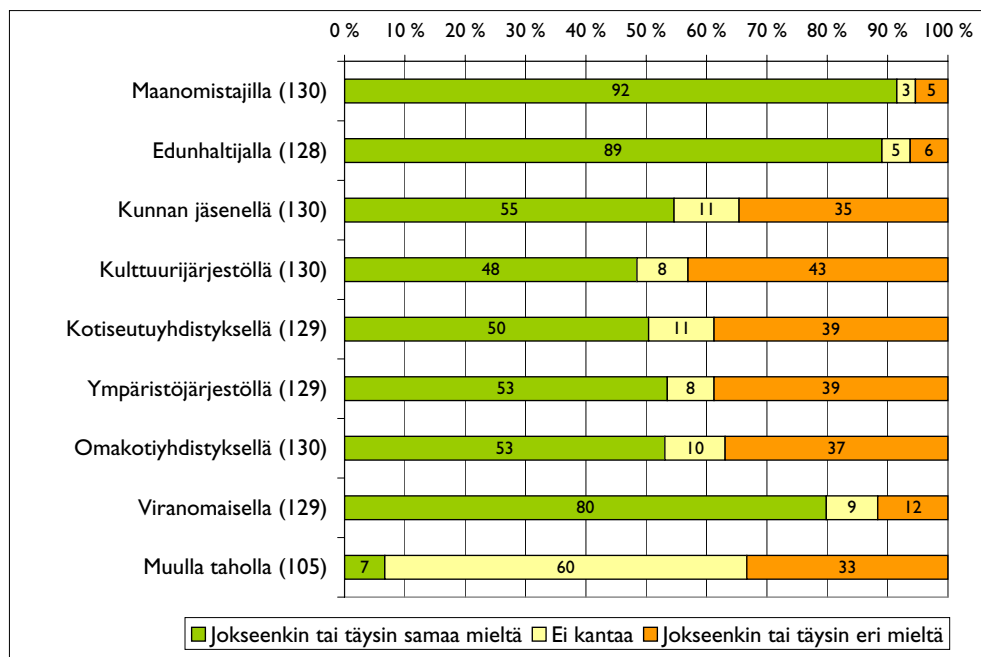


Kuva 12. Valitusoikeutta tulisi kaava-asioissa rajoittaa.

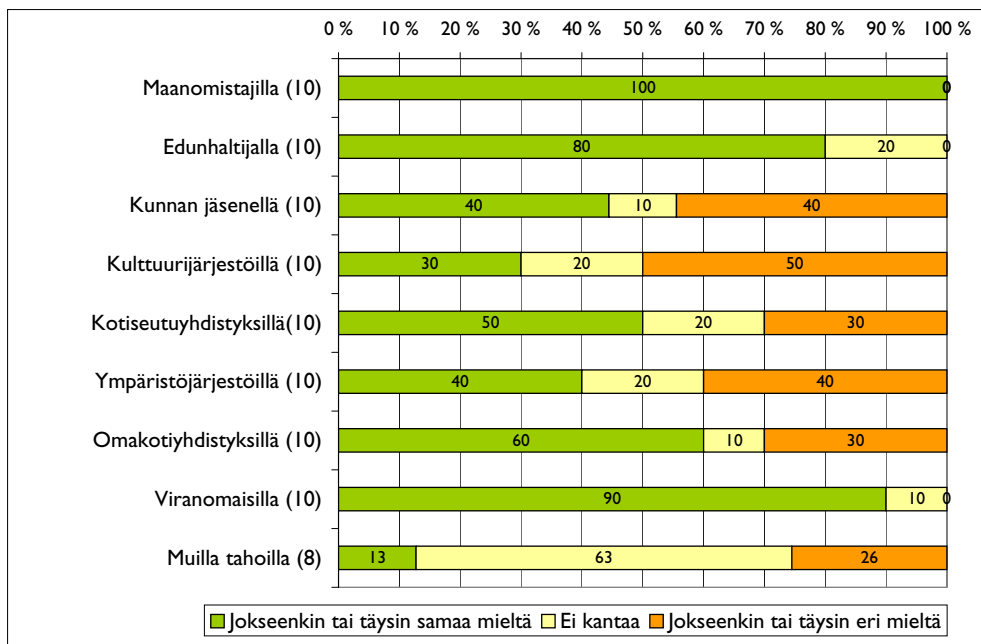
vastaajat, jotka kannattivat yhdistysten ja järjestöjen valitusoikeuden kaventamista, toivat esille kokevansa erityisesti valtakunnallisten yhdistysten maantieteellisesti laaja-alaisen valitusoikeuden ongelmalliseksi.

Yleinen kysymys valitusoikeuden rajoittamisesta kaava-asioissa keräsi lähes samsuuruisen äänisaaliin puolesta ja vastaan, mikä edellisistä kysymyksistä poiketen antaa evidenssiä myös melko laajasta tahdosta terävöittää valitusoikeuden rajauksia (kuva 12). Muutoksenhaun nykytila nähdään laajemminkin ongelmallisena, koska yli puolet vastaajista on sitä mieltä, että turhat valitukset kuormittavat tuomioistuimia. Kysymyksessä käytettiin varsin epämääräisesti määriteltävissä olevaa termiä "ammattivalittaja" kuvaamaan sellaisia tahoja, jotka periaatteellisesti vastustavat tiettyjä hankkeita ja pyrkivät järjestelmällisesti viivyttämään ja estämään niiden toteutumisen käyttämällä muutoksenhakuoikeutta välineenä. Vastaajien enemmistö kannattaa valitustulvan kitkemisen keinoksi seulomis- tai valituslupamenettelyä (kuvat 10 ja 11). Erityisesti seulomismenettelyä puolletaan vahvasti. Sen sijaan valitusoikeuden rajoittamista sekä puolletaan että vastustetaan yhtä voimakkaasti.

Kuva 13. Muutoksenhakuoikeus tulisi olla seuraavilla tahoilla (suluissa vastaajien lukumäärä).



Kuva 14. Yrityksien vastaukset: Muutoksenhakuoikeus tulisi olla seuraavilla tahoilla (suluissa vastaajien lukumäärä).



Vastaajilta kysyttiin mielipidettä myös siitä, millä tahoilla tulisi olla oikeus hakea muutosta kaavapäätökseen. Kulttuurijärjestöjä lukuun ottamatta kaikkien erikseen mainittujen ryhmien valitusoikeutta kaava-asioissa puolsi vähintään puolet vastaajista, tosin tuloksissa oli kohtalaisen merkittäviä eroja. Valtaosa vastanneista puolsi erityisesti maanomistajan, edunhaltijan ja viranomaisen muutoksenhakuoikeutta. Yleistä kunnan jäsenyyteen perustuvaa muutoksenhakuoikeutta ja järjestöjen muutoksenhakuoikeutta kannatti hieman yli puolet kaikista vastaajista (kuva 13).

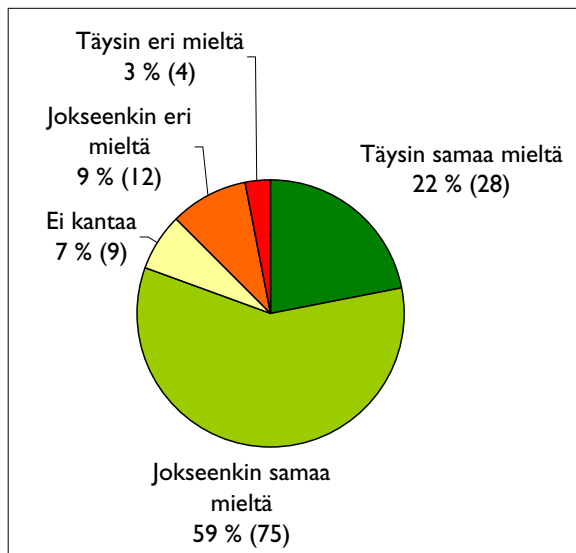
Yritysten edustajien keskuudessa järjestöjen muutoksenhakuoikeutta ei puollettu yhtä usein kuin kaikkien vastaajien yhteistuloksissa, mutta myös yritysvastaajista hyvin suuri osa oli sitä mieltä, että maanomistajalla, edunhaltijalla ja viranomaisella on oltava oikeus hakea muutosta kaavapäätökseen (kuva 14).

Valitusoikeus rakennuslupa-asioissa

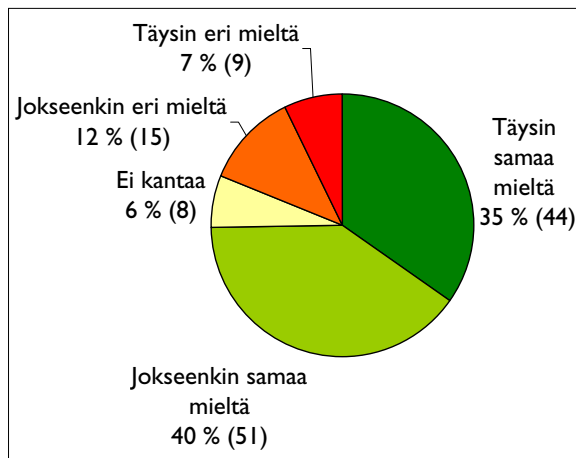
Rakennuslupapäätöksiin kohdistuvan muutoksenhaun järjestämiseen oltiin hyvin tyytyväisiä: jokseenkin tai täysin samaa mieltä vastanneita oli yhteensä vielä enemmän kuin kaava-asioiden muutoksenhakua koskevassa vastaavassa kysymyksessä (kuva 15). Merkille pantavaa on silti se, että rakennuslupien osalta järjestelmään täysin tyytyväisiä on jonkin verran vähemmän kuin kaavoitusasioissa.

Valitusoikeuden rajauksen vastustus ylittää oikeuksien vähentämistä kannattavien määrän päinvastoin kuin asian laita oli kysyttäessä samaa kaavoituksen osalta (kuva 16): edelliset tulokset indikoivat vastaajien olevan kokonaisuutena tyytyväisempiä rakennuslupaan kohdistuvan muutoksenhaun järjestämiseen kuin kaavan hyväksymispäätösten muutoksenhaun järjestämiseen.

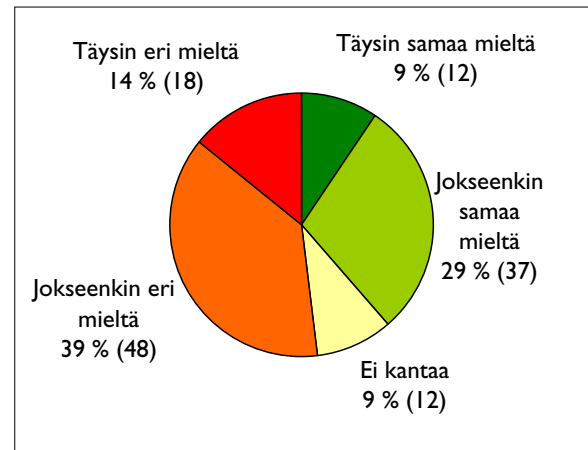
Kuvat 17 ja 18 osoittavat, että valituslupamenettelyä tai seulontamenettelyä kannatetaan voimakkaasti rakennuslupa-asioihin: valituslupamenettelyä toivotaan rakennuslupa-asioiden muutoksenhakuun kaava-asioita voimakkaammin, seulontamenettelyä puoltaa jopa neljä jokaisesta viidestä vastaajasta.



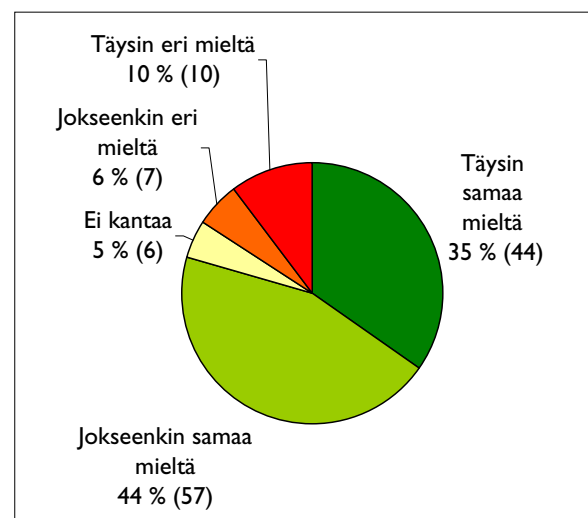
Kuva 15. Oikeus hakea muutosta rakennuslupa-asioissa on Suomessa järjestetty hyvin (suluissa vastaajien lukumäärä).



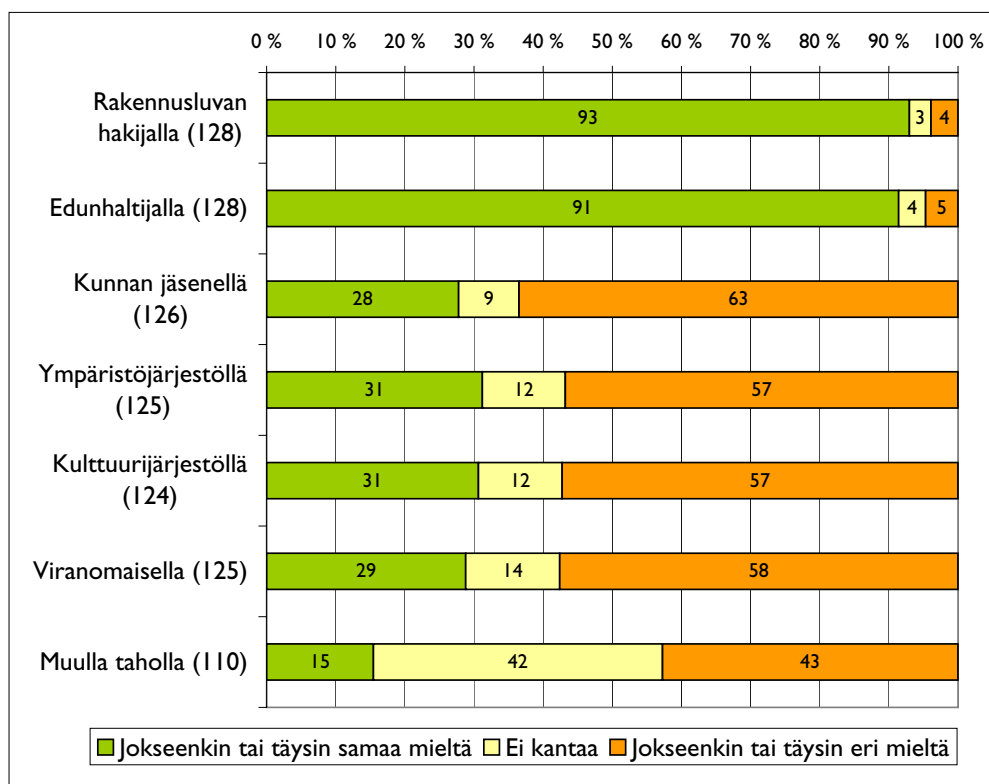
Kuva 17. KHO:een tulisi rakennuslupa-asioissa voida valittaa vain valitusluvalla.



Kuva 16. Valitusoikeutta tulisi rajoittaa rakennuslupa-asioissa.



Kuva 18. Selvästi turhat valitukset tulisi etukäteisseuloa.



Kuva 19. Muutoksenhakuoikeus tulisi olla seuraavilla tahoilla (suluissa vastaajien lukumäärä).

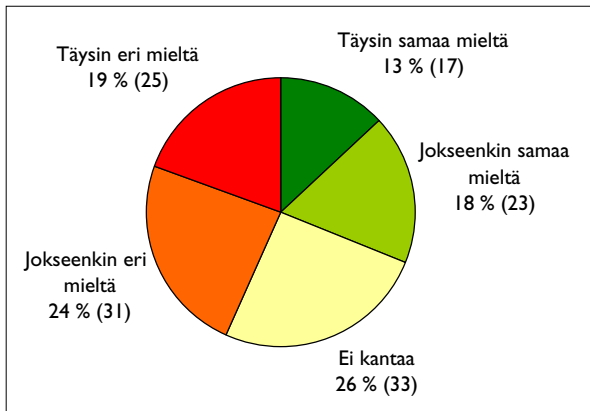
Kuten kaava-asioidenkin osalta, vastaajilta kysyttiin myös rakennuslupa-asioiden osalta mielipidettä siitä, millä tahoilla tulisi olla oikeus hakea muutosta asian ratkaisuun (kuva 19). Nykylainsäädännön mukaisesti muutoksenhakuoikeutta puollettiin suppeammalle joukolle kuin kaava-asioissa. Valtaosa vastanneista puolsi erityisesti maanomistajan ja edunhaltijan muutoksenhakuoikeutta. Yleistä kunnan jäsenyyteen perustuvaa muutoksenhakuoikeutta ja järjestöjen muutoksenhakuoikeutta vastusti kohtalaisen suuri enemmistö. Viranomaisen muutoksenhakuoikeuteen moni vastaaja ei halunnut ottaa lainkaan kantaa.

3.2.4

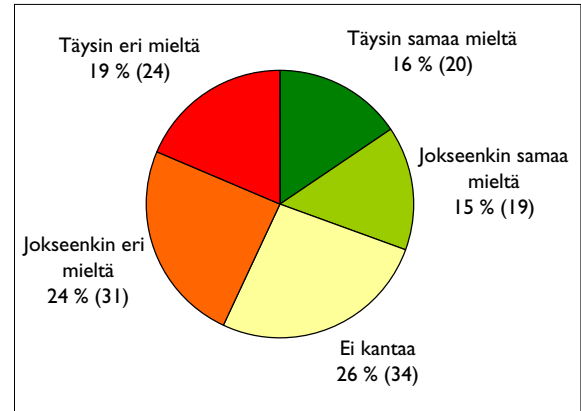
Oikeudenkäyntimaksujen korottaminen ja aiheutuneiden kulujen korvaaminen

Voimassa olevien säännösten mukaan oikeudenkäyntimaksu hallinto-oikeudessa on 82 euroa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa 204 euroa eli nämä ovat yhteensä 286 euroa, mikäli muutosta haetaan sekä hallinto-oikeudesta että korkeimmasta hallinto-oikeudesta⁴⁴. Oikeudenkäyntimaksua ei tarvitse maksaa, jos valitus hyväksytään. Valitusoikeuden rajaamisen ja seulonta- tai valituslupamenettelyn ohella mahdollinen keino heppoisin perustein taikka arveluttavin motiivein tehtyjen valitusten karsimiseksi hallintotuomioistuimista voisi olla muutoksenhaun kustannusten kasvattaminen. Oikeudenkäyntimaksut ovat tällä hetkellä ehkä jopa yllättävänkin matalat.

⁴⁴ Valtioneuvoston asetus (1280/2005).

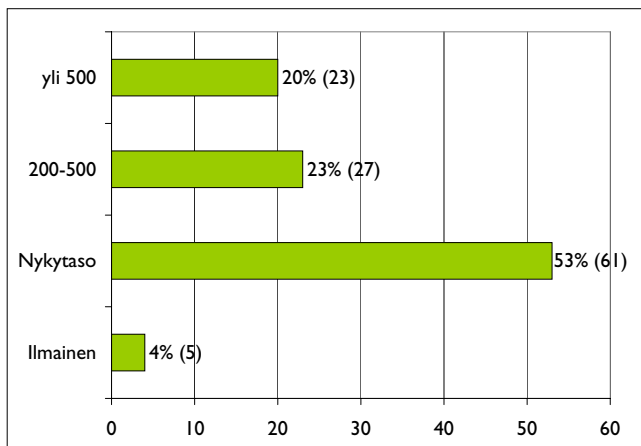


Kuva 20. Tuomioistuinmaksujen korotus kaava-asioissa.



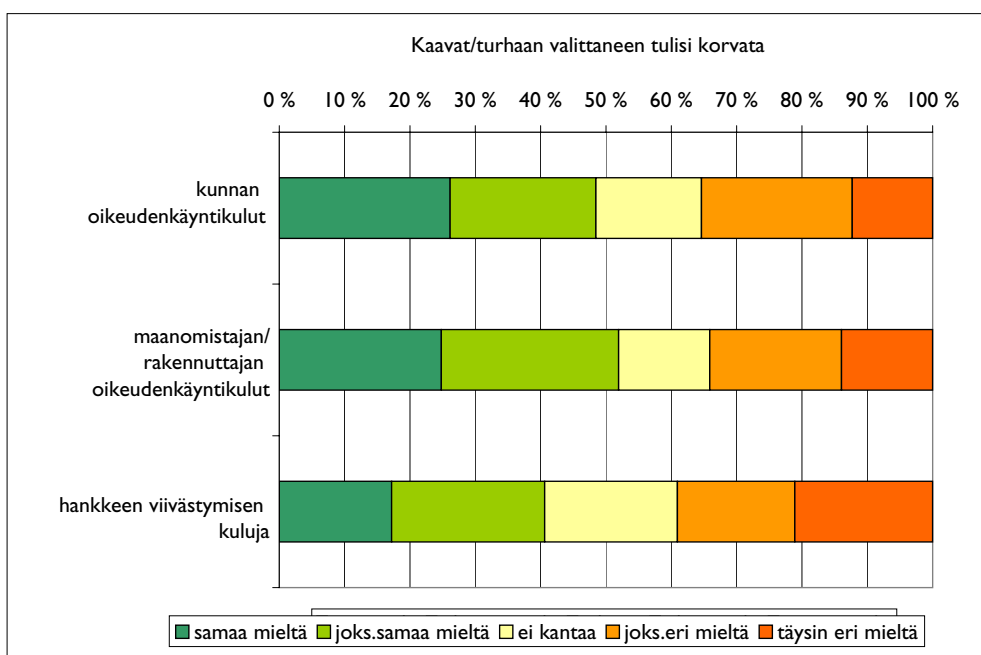
Kuva 21. Tuomioistuinmaksujen korotus rakennuslupa-asioissa.

Oikeudenkäyntimaksujen korottamista vastustaa hieman useampi kuin kannattaa sekä rakentamista että kaavoitusta koskevissa asioissa (kuvat 20 ja 21). Molempien asiaryhmien osalta suurehkolla osuudella vastaajista ei ole mielipidettä asiasta. Kyselyssä pyydettiin vastaajia myös itse määrittelemään sopiva taso tuomioistuinmaksuille, jolloin eniten kannatettiin maksujen pitämistä nykyisellään, mutta jonkin verran esitettiin myös maltillista maksujen korotusta (kuva 22). Maksujen korottamista rajoittaa velvollisuus pitää oikeustoimet kaikkien varallisuusluokkien ulottuvissa. Lisäksi on hyvä pitää mielessä, että oikeudenkäynnin tosiasialliset kulut muodostunevat pääosin muista kuluista kuin oikeudenkäyntimaksusta, kuten asianajokuluista.

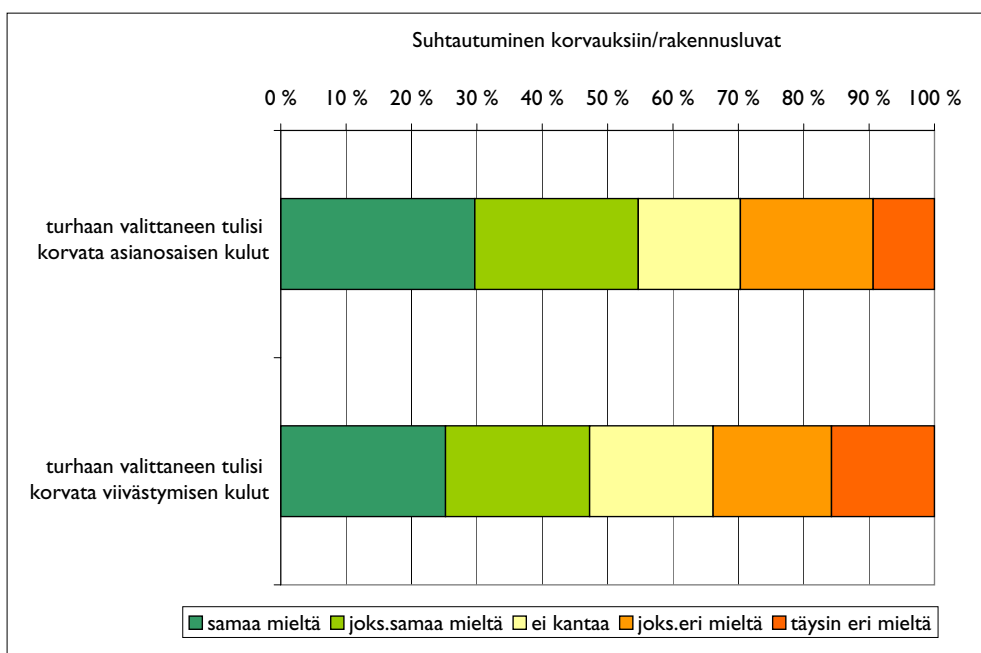


Kuva 22. Oikeudenkäyntikulu-
jen sopiva taso (euroa).

Kyselyssä selvitettiin myös vastaajien kanta muutoksenhaun aiheuttamien kustannusten korvaamisesta vastapuolelle. Nykyisin on erittäin harvinaista, että "hävinnyt osapuoli" joutuisi maksamaan oikeudenkäyntikuluja, vaikka tämä onkin lainsäädännön mukaan tietyn edellytyksin mahdollista. Viivästymisen kuluja ei voimassa olevan lainsäädännön mukaan ole mahdollista tuomita "hävinneen osapuolen" maksettavaksi. Kaavoituksen osalta hankkeen viivästymisestä johtuvien kulujen korvaamista vastustettiin. Tätä selittänee kaavaratkaisuiden laajuus ja kaavojen perustavanlaatuisen asema maankäytön suunnittelussa (kuva 23). Rakennusluvan osalta viivästymisestä aiheutuvien kulujen korvausvelvollisuuden mahdollistamista kannatettiin enemmän kuin vastustettiin (kuva 24). Sekä rakennus että kaava-asioiden osalta enemmistö kannattaa sitä, että turhaan valittaneen tulisi korvata oikeudenkäynnistä aiheutuneita kuluja asianosaiselle maanomistajalle tai rakennuttajalle. Kunnan oikeudenkäyntikulujen korvaamiseen suhtauduttiin hiukan varuuskellisemmin.



Kuva 23. Selvästi turhaan valittaneen tulisi korvata tiettyjä kuluja kaava-asioissa (vastauksia kohdittain 130, 129, 128 kpl).

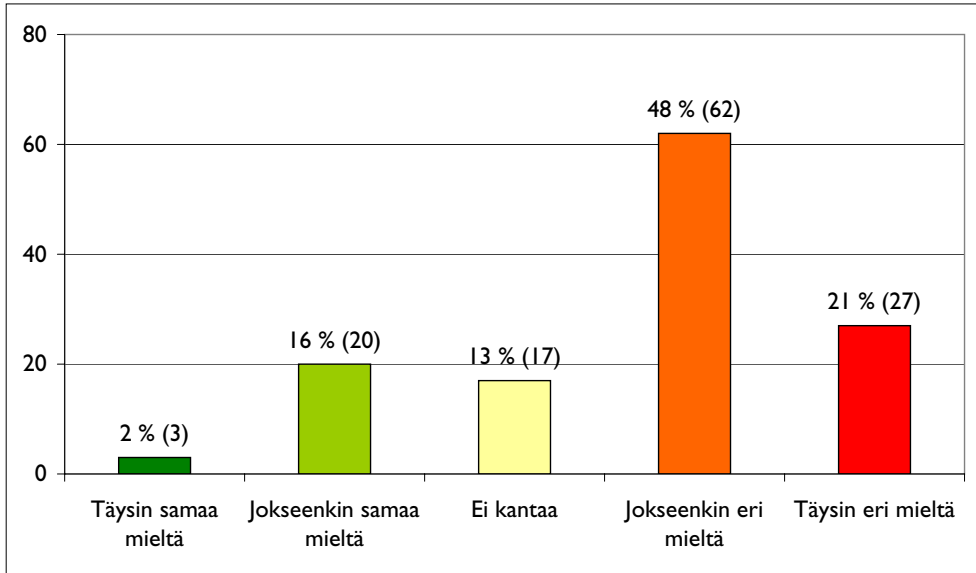


Kuva 24. Selvästi turhaan valittaneen tulisi korvata tiettyjä kuluja rakentamisasiossa (vastauksia kohdittain 128, 127 kpl).

3.2.5

Tuomioistuimien taso ja resurssit

Suuri enemmistö vastaajista on sitä mieltä, että hallintotuomioistuimien nykyiset resurssit eivät riitä riipeän ja laadukkaan päätöksenteon takeeksi (kuva 25). Resurssikysymykseen annettiin myös paljon vapaata palautetta, jossa korostettiin resurssien parantamista ensisijaisena keinona nopeuttaa muutoksenhakua.



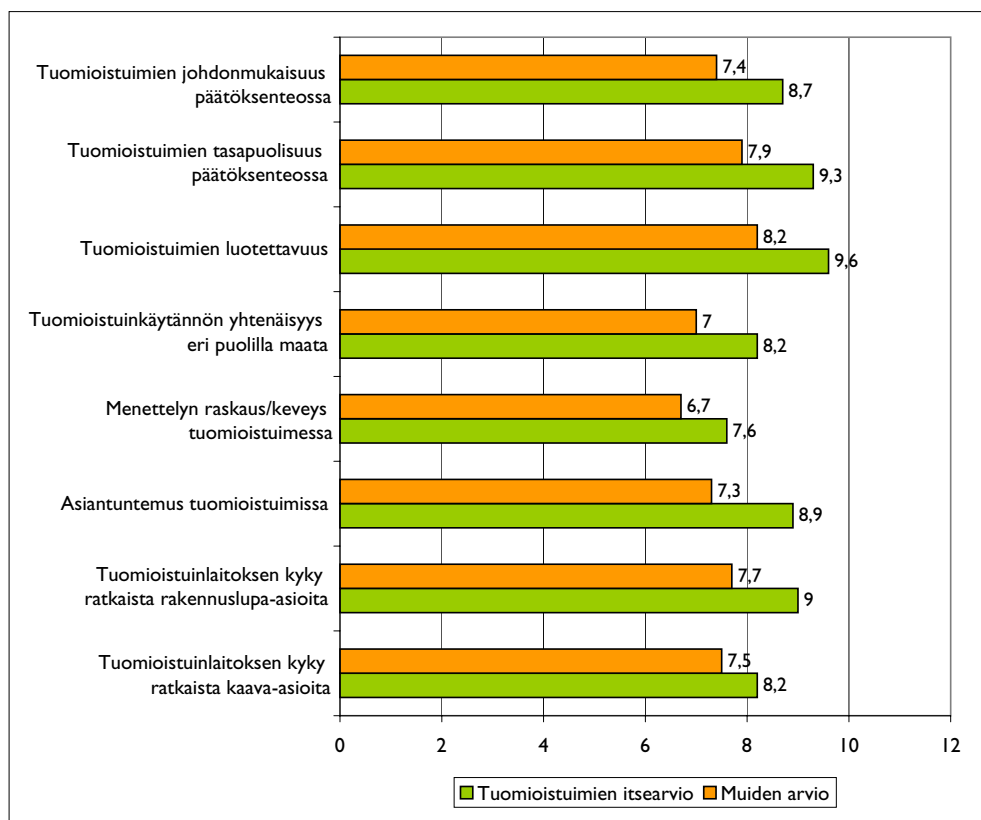
Kuva 25. Hallintotuomioistuimilla on riittävät resurssit.

Vastaajia pyydettiin arvioimaan hallintotuomioistuimien päätösten ja toiminnan tasoa ja antamaan tuomioistuimille kouluarvosanoja tiettyjen kriteerien täyttämiseksi. Tuomioistuinten edustajat suorittivat siis eräänlaista itsearviointia muiden arvostellessa toimintaa ulkopuolelta (taulukko 2, kuva 26). Tuomioistuimet ovat itse arvostaneet omaa toimintaansa korkealle, mutta myös ulkopuolisten antamat arvosanat ovat rohkaisevia. Menettelyjä pidetään turhan raskaina ja parantamisen varaa löytyy myös eri tuomioistuinyksikköjen päätösten yhtenäisyydessä. Sen sijaan tuomioistuimia pidetään hyvin luotettavina, tasapuolisina ja asiantuntevina. Taulukossa 2 on esitetty myös arvosanoja, joita kunnat saivat samoista arviointikohteista ja ero arvosanoissa tuomioistuimien hyväksi on selvä kaikkien arvosteltujen ominaisuuksien suhteen, vaikka kunnan vertailuarvoissa on mukana myös kuntia edustavat vastaajat.

Kouluarvosanojen lisäksi vastaajia pyydettiin arvioimaan myös asioiden viimeaikaisista kehityssuuntaa asteikolla +, 0, -. Taulukossa 2 kehityssuuntaa koskevat arviot on esitetty indeksinä siten, että jokainen vastaajien valitsema plusmerkki kasvattaa summaa yhdellä ja miinusmerkki vähentää siitä yhden. Valittu nolla ei kasvata tai vähennä summaa. Summa on lopuksi jaettu vastaajien määrällä, jolloin indeksi on skaalautunut välille [-1, 1]. Kehityssuuntaa on ollut pääosin positiivinen. Positiivista kehitystä on tapahtunut erityisesti tuomioistuimien taidossa ratkaista kaava-asioita. Negatiivisella puolella on menettelyiden raskauden lisääntyminen.

Taulukko 2. Hallintotuomioistuimille ja kunnille annetut kouluarvosanat.

Arvion kohde	Kouluarvosana		Kunnan vertailuarvo	Kehityssuunta	
	Itsearvio	Muiden arvio		Itsearvio	Muiden arvio
Tuomioistuinlaitoksen kyky ratkaista kaava-asioita	8,2	7,5		0,75	0,36
Tuomioistuinlaitoksen kyky ratkaista rakennuslupa-asioita	9,0	7,7		0,50	0,21
Asiantuntemus tuomioistuimissa	8,9	7,3	7,0	0,75	0,25
Menettelyn raskaus/keveys tuomioistuimessa	7,6	6,7		-0,13	-0,03
Tuomioistuinikäntännön yhtenäisyys eri puolilla maata	8,2	7,0		0,75	0,09
Tuomioistuiemien luotettavuus	9,6	8,2	6,9	0,38	0,11
Tuomioistuiemien tasapuolisuus päätöksenteossa	9,3	7,9	6,7	0,38	0,16
Tuomioistuiemien johdonmukaisuus päätöksenteossa	8,7	7,4	6,5	0,38	0,13



Kuva 26. Hallintotuomioistuimille annetut kouluarvosanat.

Päätelmät

Kyselyn vastaajat katsovat muutoksenhakumenettelyiden olevan lähtökohdiltaan onnistuneesti järjestetyt kaava- ja rakennuslupa-asioissa. Rakennuslupa-asioiden osalta tyytyväisten määrä oli vielä hiukan kaavoituspuolta suurempi ja rakennuslupa-asioissa valitusoikeuden rajoittamista nykyisestä vastustettiin tiukemmin kuin kaavoituksen osalta. Hallituksen tavoite rajoittaa tietyissä tapauksissa valitusoikeutta rakennuslupa-asioissa perustuu seikkaan, että usein kaavanmukaisesti rakennettaessa sama hanke käy tuomioistuinkierroksen kahdesti samoin asiaperustein. Esimerkiksi Hollo on kirjoituksessaan vastustanut valitusoikeuden rajoittamista rakennuslupa-asioissa, Hollon mukaan ”...kaavaratkaisut eivät aina sisältönsä puolesta ole kattavuudeltaan tai laadultaan riittäviä muun viranomaisen sektoripäätöksenteon perustaksi. Ympäristö- tai rakennuslupaa ei esimerkiksi aina voida myöntää, vaikka alue olisikin kaavassa osoitettu lupahakemuksen mukaiseen käyttöön.”⁴⁵

Hakijan oikeusturvaa valitusoikeuden rajoittaminen parantaisi: saadakseen hankkeelleen kokonaisuhyväksynnän voi yritys joutua käymään läpi lukuisia hallinto- ja lupamenettelyitä: esimerkiksi kaavoituksen, rakennusluvan, ympäristövaikutusten arvioinnin, ympäristöluvan ja vesilain mukaisen luvan. Tällä hetkellä on hyvin mahdollista, että hanketta periaatteellisesti vastustava taho voi viivyttää toiminnan aloittamista merkittävästi hakemalla muutosta kaikkiin mahdollisiin päätöksiin. Yksi keino ongelman korjaamiseen on ehdotettu muutos, joka estää muutoksenhaun samalla asiaperusteella eri menettelyissä. Esille voidaan nostaa myös kysymys, ovatko kaikki nämä erilliset hallinnolliset menettelyt tarpeellisia itsenäisinä prosesseina? Hallinnollisten menettelyiden integraatiotyötä ympäristöalalla olisi perustellusti syytä jatkaa, sillä menettelyitä yhdistämällä ja kehittämällä voitaneen parantaa hallinnon joustavuutta ja tehokkuutta kansalaisten oikeusturvaa vaarantamatta.

Kokonaisuutena vaikuttaa siltä, että rakennuslupien muutoksenhaun pitkälti vaikiintuneet käytännöt koetaan laajalti onnistuneiksi ja tarkentamistarvetta on vähemmän kuin voimakkaammin uudistuneiden ja, ehkä monimutkaistuneidenkin, kaava-asioiden muutoksenhaussa.

Kaavoituksen osalta MRL:n myötä on haluttu korostaa osallistumista ja laajaa muutoksenhakuoikeutta on pidetty tärkeänä. Tehty mielipidekartoitus osoittaa, että nykyiset laajat mahdollisuudet ovat tuoneet mukanaan myös ongelmia. Noin puolet vastaajista on valitusoikeuksien rajauksien jonkinlaisen tarkistamisen kannalla. Parhaaksi keinoksi tuomioistuimien paineen vähentämiseksi koetaan silti seulontatai valituslupamenettely valitettaessa hallinto-oikeudesta KHO:een. Tuomioistuinmaksujen korotusta ja aiheutettujen kulujen korvausta ei pääsääntöisesti puollettu, joskaan varsinkaan lievää tuomioistuinmaksujen nostoa ei myöskään täysin tyrmätty. Kyselyn vapaissa kentissä useat edellä mainittujen keinojen vastustajat haluavat tuoda esiin, että ongelmana ovat alimitoitettut hallinto-oikeuksien resurssit ja peräävät henkilöstön lisäämistä. Tuloksista tehtävien päätelmien osalta tulkittavuutta heikentää se tosiseikka, että kyselyssä ei ollut eritelty eri kaavatyyppejä toisistaan: tähän ei haluttu mennä, koska kyselystä olisi tämän muutoksen myötä tullut rakenteeltaan varsin raskas, mikäli olisi voinut heikentää saavutettuja vastausprosentteja.

Kyselyn perusteella vaikuttaa siltä, että jatkossa valittaja voitaisiin nykyistä useammin velvoittaa korvaamaan vastapuolen oikeudenkäyntikuluja, jos tapauksessa on selväköä näyttöä valituksen perusteettomuudesta. Ongelmaksi tosin muodostuu, että selvästi turhan valituksen käsitettä ei oikeudellisesti ole olemassa. Rakentamishankkeissa olisi mahdollista myös pohtia mahdollisuutta velvoittaa valittaja korvaamaan hankkeen viivästyttämisestä aiheutuneita kuluja tietyin edellytyksin. Tähän

⁴⁵ Hollo 2005, s. 3.

kysymykseen liittyy kuitenkin erittäin merkittäviä perustuslaillisia ja oikeudellisia ongelmia, jotka olisi tarkoin selvitettävä.

Enemmistö on sitä mieltä, että hallinto-oikeuksien resurssit eivät nykyisellään riitä. Tuomioistuimiin luotetaan silti vahvasti. Suurin moitinnan kohde on juuri menettelyiden raskaus: tältäkin näkökannalta valitusmenettelyiden typistäminen vaikuttaisi toivottavalta. Toisaalta ennakkotapaukset tai muuten monimutkaiset tapaukset joutuisivat seulonnan myötä vielä yhden lisävaiheen käsittävään jatkovalitusmenettelyyn. Hallintotuomioistuimia koskevia kysymyksiä ei oltu jaoteltu oikeusasteen mukaisesti, joten tältä osin kysely antaa vain summittaisen kuvan hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden vahvuuksista ja ongelmista. Tuomioistuinmaksujen korottamista vastustettiin jonkin verran, kun kysymys oli muotoiltu siten, että kysyttiin suoraan pitäisikö maksuja korottaa. Kun vastaajia pyydettiin arvioimaan sopiva maksutaso, melko paljon kannatettiin myös lievästi korkeampia maksuja. Tuomioistuinmaksujen lievä korottaminen voisi jossain määrin lisätä mahdollisuuksia kasvattaa tuomioistuimen henkilöstöresursseja, mutta pienellä maksujen korottamisella ei voitane saavuttaa valituserkkyuden laskua.

4 Yhteenveto

Raportissa esitetään maankäyttö- ja rakennuslain muutoksenhaun kehittämistä koskevan kyselytutkimuksen tuloksia. Taustalla on paine nopeuttaa rakentamista hidastavia hallinnollisia menettelyitä. Kyselytutkimus kohdistettiin pääosin maankäyttö- ja rakennuslain parissa työskenteleville, luottamustehtävissä oleville sekä alalla aktiivisille kansalaisille. Tutkimuksen mukaan vastaajat näkevät muutoksenhaun rajoittamisen kaava- ja rakentamisasioissa hallinto-oikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen mahdolliseksi. Muutoksenhakuoikeuden rajausta kaava-asioissa kannatetaan ja vastustetaan yhtä paljon, rakentamisasioissa tilanne on lähes sama vastustuksen ollessa vielä hiukan kannatusta voimakkaampaa.

Pelkkä valituslupa tai seulontamenettely ei riitä ratkaisemaan muutoksenhakuun liittyviä ongelmia, koska suurin pullonkaula on hallinto-oikeuksien tukkeutuminen. Keinoiksi tilanteen parantamiseksi ehdotetaan hallinto-oikeuksien resurssien parantamista sekä mahdollisesti kevyttä tuomioistuinmaksujen korottamista. Lisäksi tulisi selvittää mahdollisuudet keventää itse tuomioistuinmenettelyä, koska kehityssuuntaa pidettiin tältä osin huolestuttavana.

LÄHTEET

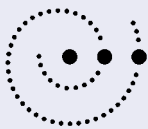
- Ekroos, Ari; Majamaa, Vesa. Maankäyttö- ja rakennuslaki (2. laitos). Edita Prima Oy. Helsinki 2005. 964 s. + liitteet.
- Eskelinen, Sakari. Valitusoikeudesta tuulivoimalaitosten lupapäätöksissä ylimääräisen muutoksenhaun yhteydessä arvioituna. Ympäristöjuridiikka 1/2005.
- Eskelinen, Sakari. Turhat valitukset hidastaneet tuulivoimarakentamista. Ympäristöjuridiikka 2/2005. s. 7-25.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/4/EY, annettu 28 päivänä tammikuuta 2003, ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta.
- Hannus, Arno; Hallberg, Pekka. Kuntalaki. 669 s. Werner Söderström Lakitieto Oy. Juva 1997.
- Harjula, Heikki; Prättälä, Kari. Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat. 691 s. Talentum. Helsinki 2004.
- HE 101/1998. Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.
- HE 81/2006. Hallituksen esitys Eduskunnalle maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.
- Hollo, Erkki J. Ympäristöoikeus. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1991. 821 s.
- Hollo, Erkki J. Suunnitelmallisuus ja lainsäätäjän tahto maankäyttöasioissa. YJ 1/2005. s. 3-7.
- Hyvönen, Mauri. Maankäyttö- ja rakennusasiat hallinto-oikeudessa. Defensor Legis 4/2003, s. 576-598.
- Hyvönen, Veikko O. Kaavoitus- ja rakentamisoikeus. 1005 s. KY Veikko O. Hyvönen & CO. Espoo 1988.
- Kokko, Kai. Osallistuminen ja kaavoitus erityisesti eräiden uusien kansainvälisten sitoumusten valossa. Ympäristöjuridiikka 4/2003. s. 16-51.
- Korhonen, Helena. Maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisen kokemuksia ja ongelmia. Defensor Legis 4/2003, s. 555-575.
- Kumpula, Anne. Ympäristö oikeutena. Suomalaisen lakimiesyhdistys. Jyväskylä 2004. 397 s.
- Kuusiniemi, Kari. Johdatus Kaavoitus- ja rakentamisoikeuteen. 124 s. Otakustantamo. Helsinki 1989.
- Kuusiniemi, Kari; Majamaa, Vesa; Vihervuori, Pekka. Maa-, vesi- ja ympäristöoikeuden käsikirja. Tietosanoma. Jyväskylä 2000. 854 s.
- Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003. <<http://www.valtionneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/ohjelma/fi.jsp#8>>
- Melander, Lauri. Kokemuksia seulontamenettelystä. Defensor Legis 1/2005, s. 3-14.
- Mäenpää, Olli. Hallinto-oikeus. 530 s. Werner Söderström Lakitieto Oy. Porvoo 2003.
- Siitari-Vanne, Eija. Århusin sopimuksen täytäntöönpano. Ympäristöjuridiikka 2-3/2001. s. 16-34.
- Sippola-Alho, Tanja. Kaavoitus ja ympäristövaikutusten arviointi. Ympäristöjuridiikka 3-4/2002, s. 8-23.
- Snellman, Olavi. Näkökohtia prosessin ja asianajon kehittämisestä hovioikeudessa. Defensor Legis 4/2002, s. 663-676.
- Vaitoja, Jari. Valitusten seulontamenettely ja asianosaisen esteetön pääsy hovioikeuteen. Lakimies 5/2002, s. 757-772.
- Virolainen, Jyrki. Hovioikeuden seulontasäännösten tulkintaa. Defensor Legis 6/2003, s. 963-975.
- Wähä, Susanna. Maankäyttö- ja rakennuslain soveltaminen hallintotuomioistuimissa 2001–2003, Suomen ympäristö 693. Helsinki 2004.
- YK:n Euroopan talouskomission yleissopimus tiedon saannista, kansalaisten osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa, 25.6.1998. <<http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43e.pdf#search=%22aarhus%20convention%22>> (Århusin sopimus)
- Ympäristöministeriö. Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus – arvio laista saaduista kokemuksista. Suomen ympäristö 781. Helsinki 2005. 178 s.

KUVAILULEHTI

Julkaisija	Ympäristöministeriö Alueidenkäytön osasto			Julkaisu-aika Marraskuu 2006
Tekijä(t)	Matias Warsta, Ari Ekroos			
Julkaisun nimi	Mielipiteitä valitusoikeudesta kaava- ja rakennuslupa-asioissa			
Julkaisusarjan nimi ja numero	Ympäristöministeriön raportteja 19/2006			
Julkaisun teema				
Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut				
Tiivistelmä	<p>Kaavojen ja rakennuslupien valitusoikeudesta käydään julkisuudessa vilkasta keskustelua. Valitusoikeutta pidetään usein liian laajana ja hankkeita viivästyttävänä. Valituksien vähentämiseksi esitetään mm. taloudellisia keinoja, oikeudenkäyntikulujen tai viivästymisestä aiheutuvien kulujen korvaamista.</p> <p>Mielipiteiden jakautumisesta teetettiin kysely, joka kohdistettiin useille eri vastaajaryhmille, niin viranomaisille, kuntien luottamusmiehille kuin yrityselämän edustajille ja muille yhteisöille.</p> <p>Muutoksenhaku yleensä sekä kaava- että rakennuslupa-asioissa katsotaan vastaajien enemmistön mukaan olevan hyvin järjestetty. Pahimmaksi ongelmaksi mainittiin resurssipula (hallinto-oikeuksissa). Valitusten käsittelyä ei pidetty riittävän joutuisana. Kyselyssä tuli esiin myös käsitys, että muutoksenhaualla mahdollistetaan asioiden pitkittäminen. Valituslupamenettelyä sekä turhien valitusten etukäteisseulontaa pidettiin resurssien lisäyksen ohella keinona valitusten käsittelyn nopeuttamiseen sekä kaava- että lupa-asioissa.</p> <p>Mielipiteet valitusoikeuden rajoittamisesta hajosivat, rajoittamisen puolesta oli noin puolet vastaajista ja vastaan noin 40 % vastaajista. Kun kysyttiin, millä tahoilla tulisi olla valitusoikeus, mielipiteet olivat enemmän valitusoikeuden säilyttämisen kannalla. Viranomaistenkin valitusoikeutta puollettiin laajasti. Eräiden järjestöjen, esimerkiksi kulttuuri- tai kotiseutuyhdistysten valitusoikeudesta esitti runsas kolmasosa kaikista vastaajista vastakkaisiakin näkemyksiä. Yritysten vastaukset valitusoikeuden laajuudesta eivät merkittävästi poikenneet muiden tahojen näkemyksistä.</p> <p>Oikeudenkäyntikulujen tai vastapuolen viivästymiskulujen korvaamisvelvollisuudessa mielipiteet jakoutuivat: noin puolet vastaavista kannatti sitä, että selvästi "turhaan" valittaneen tulisi korvata näitä kuluja, kun taas runsas kolmasosa vastusti tätä ajatusta. Tuomioistuinnmaksujen korottamista vastustettiin enemmän kuin puollettiin, mutta tässä asiassa noin joka neljännellä ei ollut kantaa asiaan.</p> <p>Hallinto-oikeuksien päätösten tasoon ja toimintaan oltiin yleisesti varsin tyytyväisiä. Kuntien päätöksenteosta annetut arvosanat olivat jonkun verran heikompia kuin tuomioistuimien.</p>			
Asiasanat	valitusoikeus, kaava-asiat, rakennusluvut, valitusten käsittelyn ongelmat, korvausvelvollisuus			
Rahoittaja/ toimeksiantaja	Ympäristöministeriö			
	ISBN 952-11-2492-X (PDF)	ISBN	ISSN 1796-170X (verkkokoj.)	ISSN
	Sivuja 32	Kieli suomi	Luottamuksellisuus julkinen	Hinta (sis.alv 8 %)
Julkaisun myynti/ jakaja	Ympäristöministeriö			
Julkaisun kustantaja	Ympäristöministeriö			
Painopaikka ja -aika	Edita Prima Oy, Helsinki 2006			

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Miljöministeriet Markanvändningsavdelningen	Datum	November 2006	
Författare	Matias Warsta, Ari Ekroos			
Publikationens titel	Mielipiteitä valitusoikeudesta kaava- ja rakennuslupa-asioissa (Åsikter om besvärsrätten i plan- och bygglovsärenden)			
Publikationsserie och nummer	Miljöministeriets rapporter 19/2006			
Publikationens tema				
Publikationens delar/ andra publikationer inom samma projekt				
Sammandrag	<p>Rätten att besvära sig över planer och bygglov diskuteras livligt i offentligheten. Besvärsrätten anses ofta vara för omfattande och fördröja projekt. För att minska antalet besvär presenteras bl.a. ekonomiska metoder, ersättning av rättegångskostnader eller kostnader på grund av fördröjning.</p> <p>Om åsiktsfördelningen gjorde man upp en enkät som riktades till flera olika mottagargrupper, såväl till myndigheter, kommunernas förtroendemän som till representanter för företagslivet och andra organisationer.</p> <p>I både plan- och bygglovsärenden anses ändringssökandet överlag enligt majoritetens svar vara välordnad. Som det största problemet nämndes resursbristen (i förvaltningsdomstolar). Besvaren ansågs inte bli behandlade tillräckligt snabbt. Av enkäten framgick också uppfattningen att man med ändringssökandet gör det möjligt att dra ut på ärenden. Besvärstillståndsförfarandet samt en förhandsgallring av onödiga besvär ansågs vid sidan av en resursökning som en metod för att göra besvärbehandlingen snabbare i både plan- och lovärenden.</p> <p>Åsikterna om att begränsa besvärsrätten gick isär; för en begränsning var cirka hälften av svararna och emot cirka 40 % av svararna. På frågan om vilka parter som borde ha besvär rätt var åsikterna i högre grad för att besvärsrätten skulle bibehållas. Även myndigheternas besvär rätt fick ett omfattande understöd. Om vissa organisationer, till exempel kultur- eller hembygdsföreningars besvär rätt, uppgav en dryg tredjedel av alla svarare även motstridiga åsikter. Företagens svar på frågan om besvär rättens omfattning avvek inte nämnvärt från andra parter åsikter.</p> <p>I fråga om skyldigheten att ersätta rättegångskostnader eller motpartens fördröjningskostnader delades åsikterna: cirka hälften av svararna var för att den som klart "i onödan" besvärat sig borde ersätta dessa kostnader, medan en dryg tredjedel motsatte sig denna tanke. En höjning av domstolsavgifterna var man i högre grad emot än för, men i denna fråga hade ungefär var fjärde ingen ståndpunkt.</p> <p>Med nivån på förvaltningsdomstolarnas beslut och domstolarnas verksamhet var man generellt mycket nöjd. De vitsord som gavs för kommunernas beslutsfattande var i någon mån sämre än domstolarnas vitsord.</p>			
Nyckelord	besvär rätt, planärenden, bygglov, problem vid behandlingen av besvär, ersättningsskyldighet			
Finansiär/ uppdragsgivare	Miljöministeriet			
	ISBN 952-11-2492-X (PDF)	ISBN	ISSN 1796-170X (online)	ISSN
	Sidantal 32	Språk finska	Offentlighet offentlig	Pris (inneh. moms 8 %)
Beställningar/ distribution	Miljöministeriet			
Förläggare	Miljöministeriet			
Tryckeri/tryckningsort och -år	Edita Prima Ab, Helsingfors 2006			



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
MILJÖMINISTERIET
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT

ISBN 952-11-2492-X (PDF)

ISSN 1796-170X (verkkosivut)