

Kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen kaavoituksessa?

Hallitusohjelman edellyttämä selvitystyö

Eija Mäkinen

Kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen kaavoituksessa?

Hallitusohjelman edellyttämä selvitystyö

Eija Mäkinen

Helsinki 2016

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 10 | 2016
Ympäristöministeriö
Rakennetun ympäristön osasto

Taitto: Anja Järvinen, valtioneuvoston hallintoyksikkö

Julkaisu on saatavana internetistä:
www.ym.fi/julkaisut

Helsinki 2016

ISBN 978-952-11-4597-1 (nid.)
ISBN 978-952-11-4598-8 (PDF)
ISSN 1796-1696 (pain.)
ISSN 1796-170X (verkköj.)



4041 0017
Painotuote

ESIPUHE

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelmaan sisältyy useita toimenpiteitä asuntojen tonttituotannon lisäämiseksi ja rakentamisen kustannusten alentamiseksi. Tavoitteena on muun ohella eri keinoin jouduttaa kaavoituksen ja rakentamisen muutoksenhakumenettelyjä. Menettelyjä viivyttävien valitusten vähentämiseksi selvitetään hallitusohjelman mukaan myös siirtyminen kaavoitusasioissa kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen.

Pelkistäen valituslajin muuttaminen tarkoittaisi siirtymistä kaikille kuntalaisille kuuluvasta valitusoikeudesta rajatumpaan, lähinnä asianosaisuuteen perustuvaan valitusoikeuteen.

Professori Eija Mäkinen tarkastelee tässä selvityksessä ympäristöministeriön toimeksiannosta valituslajin muuttamisen oikeudellisia reunaehtoja ja vaikutuksia. Selvityksen tavoitteena on palvella maankäyttö- ja rakennuslain muutoksenhakusäännösten uudistamista ja siitä käytävää keskustelua.

Helsingissä 11.3.2016

Ympäristöministeriö

Jyrki Hurmeranta
hallitusneuvos

SISÄLLYS

Esipuhe	5
I Lähtökohtia	7
1.1 Hallitusohjelman tavoitteet	7
1.2 Selvityksen lähdeaineisto ja menetelmät	7
2 Kunnallisvalitus	10
2.1 Kunnallisvalituksen suomalais-ruotsalaiset juuret ja kunnallisvalitukseen funktiot	10
2.2 Kunnallisvalituksen ala kaavoituksessa Suomessa ja Ruotsissa	12
2.2.1 Valituslajit kaavoituksessa Suomessa ja Ruotsissa	12
2.2.2 Ruotsin kaavajärjestelmä, valituslaji ja hallinnollinen valvonta	12
2.3 Hallintovalitus, kunnallisvalitus ja niiden erot	15
2.3.1 Hallintovalituksen ja kunnallisvalituksen määräytyminen	15
2.3.2 Perinteiset valituslajien erot ja niiden suhteellistuminen	16
2.3.2.1 Valitusoikeudet	16
2.3.2.2 Valitusperusteiden esittämisestä ja tuomioistuimen toimivallasta	17
2.3.2.3 Muita eroja	18
3 Kunnallisvalituksen perustuslailliset kytkennät	20
3.1 Hallinnon lainalaisuus ja oikeusturva	20
3.2 Vastuu ympäristöstä, osallistumisoikeudet	22
3.3 Kunnallinen itsehallinto ja kaavoitus	24
4 Maankäyttö- ja rakennuslaki kunnallisen itsehallinnon vahvistajana ja osallisuuden takeena	26
4.1 Mikä muuttui?	26
4.2 Vahvistuiko itsehallinto – toimiiko tavoite?	27
5 Muutoksenhaku kaavoituksessa joutuisuuden näkökulmasta	29
5.1 Lähtökohtana tehokkuus, oikeusturva ja lainalaisuus	29
5.2 Tehokkuus oikeusturva ja lainalaisuus kaavoituksessa	29
5.3 Valitusoikeus kaava-asioissa	30
5.4 Kuka valittaa kaavoista, millä perusteella ja miten valitukset menestyvät?	31
5.4.1 Turhat kiusantekovalitukset	31
5.4.2 Ketkä valittavat ja miten valitukset menestyvät?	31
5.5 Ruotsissa sama keskustelu - mitkä ratkaisumallit?	33
5.6 Ongelman ratkaisuryityksiä Suomessa	34

6	Hallintovalitukseen siirtymisen vaikutukset	36
6.1	Kunnallinen itsehallinto hallintovalituksessa	36
6.2	Asianosaiskäsite hallintovalituksessa.....	38
6.3	Järjestöjen valitusoikeus hallintovalituksessa	40
6.4	Valvovan viranomaisen valitusoikeus hallintovalituksessa	41
7	Johtopäätökset	43
7.1	Hallitusohjelman tavoite valitusoikeutettujen piirin kaventamisesta kaavoituksessa.....	43
7.2	Muutoksen perustuslailliset rajat	44
7.3	Viivästyttävien valitusten ongelma – ja ratkaisumallit	47
7.4	Lopuksi	48
	Lähteet	50
	Kuvailulehti	52
	Presentationsblad	53
	Documentation page	55

1 Lähtökohtia

1.1

Hallitusohjelman tavoitteet

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa kohdassa *Toimet asuntojen tonttituotannon lisäämiseksi ja rakentamisen kustannusten alentamiseksi todetaan seuraavaa* ”Maankäyttö- ja rakennuslakia uudistetaan rakentamismahdollisuuksien helpottamiseksi: lyhennetään päätösprosessia muun ohella valitusmenettelyjä muuttamalla, kaikissa rakentamis- ja ympäristöasioissa siirytään menettelyyn, jossa valitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää ensin valitusluvan saamista. Valituslupapäätöksen saamiselle asetetaan sitova määräaika. Maankäyttö- ja rakennuslupapäätösten valitustapausten oikeudenkäyntimaksuja korotetaan. *Selvitetään siirtyminen kaavoitusasioissa kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen.*”

Tämä selvitys on laadittu ympäristöministeriön toimeksiannosta ja rajattu koskemaan siirtymistä kaavoitusasioissa kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen. Työssä selvitetään, mitkä perustuslailliset ja muut oikeudelliset reunaehdot on otettava huomioon tehtäessä valintaa kunnallisvalituksen ja hallintovalituksen välillä. Koska hallitusohjelman mukaan valituslajin muuttaminen liittyy rakentamismahdollisuuksien helpottamiseen ja kaavoituksen nopeuttamiseen, muutoksen vaikutuksia arvioidaan tuon tavoitteen näkökulmasta. Tavoitteen takana on oletus, jonka mukaan nykyuudistoinen kunnallisvalitusjärjestelmä johtaa laajojen valitusoikeuksien vuoksi turhiin ja hankkeita viivästyttäviin valituksiin.

1.2

Selvityksen lähdeaineisto ja menetelmät

Tämän selvityksen tarkoituksena on kartoittaa valituslajin valinnan perustuslailliset ja oikeudelliset reunaehdot. Lähdeaineistona on siten normaali oikeudellisen analyysin aineisto, lähinnä lainsäädäntö, lainvalmisteluaineisto, oikeuskirjallisuus ja oikeuskäytäntö. Tietoa hankitaan myös oikeusvertailulla. Vertailumaaksi on valittu Ruotsi, koska Suomen lisäksi myös Ruotsissa on käytössä kaksi valituslajia, hallintovalitus ja kunnallisvalitus. Vaikka näin on, Ruotsissa kaavoituspäätöksistä valitettaessa nämä molemmat valituslajit ovat käytössä: detaljikaavasta valitetaan hallintovalituksella, maakuntakaavasta ja yleiskaavasta kunnallisvalituksella. On aiheellista selvittää miksi näin on ja voidaanko Ruotsista ottaa mallia. Tähän vastaaminen edellyttää, että vertailumaiden kaavoitusjärjestelmien valitusjärjestelmiä eroja ja yhtäläisyyksiä tarkastellaan niiden toimintaympäristön kokonaisuudessa. Ruotsi on ajankohtainen vertailukohde myös vireillä olevien kaavaprosessien jouduttamiseen

tähtäävien lainsäädäntöhankkeiden vuoksi. Viimeisin hankkeeseen liittyvä raportti on Effektiv och rättssäker PBL-överprövning (SOU 2014:14), joka on ollut perustana hallituksen esitykselle kaavoitus- ja rakennuslain (Plan- och bygglag 2010:900, PBL) muuttamiseksi (Prop. 2015/16:55).

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnissa 2013 (SY 1/2014) on käsitelty muutoksenhakua ja katsottu tarpeelliseksi selvittää valitusoikeutettujen piirin muutoksen tarpeet, mahdollisuudet ja vaikutukset. Valituslaji liittyy tähän kysymykseen. Selvitysmies Lauri Tarastin raportissa Kaavoituksen sujuvoittaminen tonttitarjonnan lisäämiseksi (Ympäristöministeriön raportteja 27/2007) ei otettu kantaa valitusoikeutettujen piiriin vaan katsottiin tämän edellyttävän mm. kunnallisen itsehallinnon ja kaavamopolin, maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun, vuorovaikutuksen toteutumisen sekä oikeusturvan vaatiman menettelyjen nopeuden selvittämistä.

Ympäristöministeriössä on 8.5.2015 valmistunut esiselvitys, jossa tarkasteltiin oikeudellisia näkökohtia menettelyjen jouduttamiseen kaavoituksen ja rakentamisen muutoksenhakuun liittyen. (Esiselvitys muutoksenhausta kaavoituksessa ja rakentamisessa – oikeudellisia näkökohtia menettelyjen jouduttamiseen).

Valituksen intensiteettiä, valituksen määriä ja valituksen perusteluja on selvitetty ympäristöministeriössä lain voimaantulosta asti. Seuraavassa on esimerkkejä viimeaikaisista tutkimuksista ja selvityksistä.

- Malin, Kimmo: Muutoksenhaku kaava-asioissa. Hallintotuomioistuimet 2003–2006. Ympäristöministeriön raportteja 9/2008.
- Wähä, Susanna: Hallinto-oikeuksien asemakaavaratkaisujen kumoutumisperusteet 2001–2005, YM raportteja 18/2006, Helsinki 2006
- Mäkinen, Eija. Kunnallisvalitus – kiusantekoa vai tarpeellista valvontaa ja oikeusturvaa. Edilex. Helsinki 2010.
- Heikki Holopainen, Kimmo Huttunen, Kimmo Malin ja Hanna Partinen. Ympäristöministeriön raportteja 19/2013. Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa. Tarkastelussa kaavat, suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset sekä valituslupa-asiat
- Selvityksen teemaan liittyen on tehty aiemmin myös muita selvityksiä, jotka eivät sisällä kuitenkaan empiiristä aineistoa. Tällaisia on ainakin Lauri Tarasti: Kaavoituksen sujuvoittaminen tonttitarjonnan lisäämiseksi. Ympäristöministeriön raportteja 27/2007.
- Kaavoitukseen liittyviä konflikteja on tutkittu selvityksessä Lasse Peltonen, Jukka Hirvonen, Rikhard Manninen, Hannes Linjama Riitta Savikko: Maankäytön konfliktit ja niiden ratkaisumahdollisuudet. Suomalaisen nykytilan kartoitus. Suomen ympäristö 12/2006.

Työssä on tehty haastatteluja Suomessa ja Ruotsissa. Ruotsissa on tehty haastatteluja seuraavasti.

- Ympäristöoikeuden professori Jan Darpö Uppsalan yliopistosta. Tukholma 9.12.2015.
- Maa- ja ympäristöylioikeuden tuomarit Margaretha Gistorp ja Malin Wik. Tukholma, 9.12.2015..
- Tukholman alueen lääninhallitus, Tukholma, lakimies Ulla Jarnås 10.12.2015.
- Hallinto-oikeuden tuomari ja SOU 2014:14 hankkeen selvityshenkilö Susanne Bagge ja hallinto-oikeustuomari Emma Millberg

Suomessa haastatteluja on suoritettu seuraavasti.

- Korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Vihervuori. Helsinki 21.12.2015.
- Korkeimman hallinto-oikeuden hallintoneuvos Kari Kuusiniemi. Helsinki 21.12.2015
- Tuomarikunnan haastatteluja on suoritettu myös aikaisemmin 10.3.2009 Vaasan ja 28.5.2009 Hämeenlinnan hallinto-oikeuksissa kirjan Eija Mäkinen: Kunnallisvalitus- kiusantekoa vai tarpeellista valvontaa ja oikeusturvaa 2010 laatimisen yhteydessä.

2 Kunnallisvalitus

2.1

Kunnallisvalituksen suomalais-ruotsalaiset juuret ja kunnallisvalitukseen funktiot

Kunnallisvalitus on eräänlainen kunnan jäsenyyteen rajattu *actio popularis* -valitus, jossa valitusoikeus on jokaisella kunnan jäsenellä siitä riippumatta koskeeko päätös valittajan oikeuksia. Actio popularis - malliin perustuvia valitusoikeuksia on ympäristöoikeuden alalla käytössä joissakin Euroopan maissa (Darpö, Jan 2013 s. 10–12), mutta kunnallisvalituksen tyyppinen erillinen valituslaji tunnetaan vain Suomessa ja Ruotsissa. Valituslajin omintakeisuus tulee hyvin esille esimerkiksi Euroopan neuvoston Suomea koskevassa maaraportissa, jossa kunnallisvalitusta pidetään hyvänä esimerkkinä myös muille Euroopan maille (Council of Europe (21) 13).

Kunnallisvalituksen juuret ulottuvat kauas suomalais-ruotsalaiseen historiaan. Suomen ja Ruotsin tiiviit siteet ja keskinäinen yhteistyö jatkuivat autonomian aikana, mikä näkyi myös kunnallislainsäädännön kehityksessä siten, että Ruotsin vuoden 1862 kunnallislaki toimi esimerkkinä Suomessa. Kunnallisvalituksen lainsäädännölliset juuret ovat laissa maalaiskuntien hallinnosta (4/1865) ja kaupunkien hallinnosta (40/1873). Suomen itsenäistyttyä (1917) kunnallisvalitus otettiin edelleen valituslajiksi lakiin maalaiskuntien itsehallinnosta (MKunL 108/1917) ja kaupunkien hallinnosta (KKunL 108/1917). Valitusoikeus oli alun perin kunnan jäsenellä, kunnes vuoden 1948 kuntalain muutoksella (642/1948) valitusoikeus sekä kunnissa että kaupungeissa määriteltiin kuuluvaksi myös asianosaisille.

Kunnallisvalituksen peruspiirteet ovat säilyneet kaikissa kuntalakien muutoksissa. (Vuoden 1976 kunnallislaki (KunL 953/1976) ja vuoden 1975 kuntalaki (365/1995). Ennen vuoden 1995 kuntalakea valitus tehtiin ensin kunnanhallitukselle, kunnes vuoden 1995 kuntalaissa säädettiin oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöön otosta eikä kunnanhallitus enää käsitellyt valituksia. Myös oikeudenloukkauksesta valitusperusteena luovuttiin kuntalaissa.

Vuoden 2015 uusi kuntalaki (410/2015) ei sekään juuri tuonut muutoksia kunnallisvalitusta koskevaan sääntelyyn. Laki tuli voimaan 1.5.2015, mutta kunnallisvalitusta koskevaa lukua 16 sovelletaan vasta vuonna 2017 valittavan valtuuston toimikauden alkaessa. Kunnallisvalitusta koskevat muutokset koskevat lähinnä sähköistä tiedottamista. Tässä työssä käytetään vielä voimassa olevan lain säännöksiä, jotka siis kuitenkin ovat samansisältöisiä kuin uudessa laissa, ja uuden lain vastaavat pykälät ilmaistaan suluissa.

Hallituksen esityksessä uudeksi kuntalaiksi (268/2014) kunnallisvalitusta pidetään edelleen tarpeellisenä valituslajina. Kunnan luottamushenkilövaltaisen päätöksenteon katsotaan puoltavan kunnan jäsenen harjoittamaa laillisuusvalvontaa. Hallituksen esityksessä viitataan myös mahdollisiin valituslajin piirteistä johtuviin asianosaisen

oikeussuojan puutteisiin ja kaivataan tutkimustietoa, jossa käsiteltäisiin kunnallisen itsehallinnon ja oikeusturvan välistä jännitettä. (HE 268/2014 s. 95)

Kunnallisvalituksella on monia funktioita. Kunnallisvalitusta pidetään ensinnäkin kunnan jäsenen valvontakeinona. Merikoski totesi tämän aikanaan siten, että ”sen kautta voi kunnan jäsen valvoa kunnan toiminnan laillisuutta.” Tällä tehtävällä valituslajin erityisyyttä perustellaan edelleen ja valituslajin antama laaja valitusoikeus liitetään usein käsitykseen kunnallisesta itsehallinnosta kunnan asukkaan itsehallintona. Kunnallisvalitusta on pidetty myös valtionvalvonnan keinona, vaikka valvonta nykyisin tapahtuukin tuomioistuimissa. Kunnallisvalitus on meillä selvästi myös oikeussuojakeino. (Harjula-Prättälä 2015 s. 904 ja Kallio Mirka 2003 s.18)

Ruotsissa kunnallisvalituksen funktiot nähdään jossain määrin toisin. Kunnallisvalitusta on pidetty ennen kaikkea ja lähes yksinomaan kunnan jäsenen valvontakeinona. Tämä kunnallisvalituksen funktio on Ruotsissa säilynyt puhtaana, mikä näkyy esimerkiksi niin, että vain kunnan jäsen saa valittaa kunnallisvalituksella, ei koskaan ulkokuntalainen vaikka olisi asianosainen. Kunnallisvalituksen tausta-ajatuskin nähdään hieman toisin. Kunnan jäsenen valitusoikeus on samaistettu osakeyhtiön osakkaan oikeuteen saattaa yhtiön päätöksen laillisuus tuomioistuimen tutkittavaksi. Kuntaa pidetään yhteisönä, jolla on jäseniä.

Suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa viittauksia osakeyhtiölainsäädäntöön ei löydy. Toisaalta Kuuskoski johtaa kunnan pakkojäsenyydestä kunnan jäsenelle oikeudet ja velvollisuudet, muun muassa oikeuden valittaa (Kuuskoski 1954 s. 406–407). Hannus, Hallberg ja Niemi viittaavat samaan ja ilmaisevat tämän niin, että kunta on jäsenilleen läheisempi pakkoyhteisö kuin valtio, ja sen toiminta vaikuttaa jäsenten asemaan, ja siksi kunnan jäsenillä tulee olla oikeus valvoa, ettei kunnan toiminnassa syyllistytä virheelliseen menettelyyn tai väärinkäyttöksiin. Tämä ilmaistaan kuitenkin myös positiivisesti siten, että ”kunnan jäsenille kuuluva valitusoikeus pitää heidät lähellä kunnallishallintoa, joka palvelee heitä, antaen heille oman aseman siinä ja mahdollisuuden käytännössä osallistua sen hoitamiseen” Lisäksi he katsovat valitusoikeuden vähentävän valtion viranomaisten valvonnan tarvetta (Hannus-Hallberg-Niemi 2009 s. 572). Myös Mäenpää katsoo kunnan jäsenen valitusoikeuden takana olevan yhteisöllinen ajattelu, jonka mukaan kunta on yhteisö, johon jokaisella on velvollisuus kuulua. Siitä seuraa intressi seurata ja valvoa kunnan päätösten tekoa. Mäenpää katsoo valitusoikeudella olevan myös ryhmäkanteen piirteitä (Mäenpää, Olli 2007 s. 295). Näin varmaan onkin.

Kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen oli vahvasti esillä 1980-luvulla ja kunnallisvalitustakin pidettiin tärkeänä itsehallinnon kannalta. Niinpä itsehallintokomitea katsoi, että kunnallisvalituksen tulisi olla ensisijainen valituslaji, ei ainoastaan kunnan yleisellä toimialalla vaan myös kunnan erityistoimialoilla. Vain oikeussuojanäkökohdat saattoivat komitean mukaan yksittäistapauksessa puoltaa hallintovalitusta. Kunnallisvalitusta se piti tärkeänä kunnan jäsenen vaikuttamiskeinona eikä suositellut valituskieltoja tai valituslupia (KM 1983:3 s. 165). Myöhemmin on kuitenkin katsottu, että valituslaji tulisi harkita tapauskohtaisesti eri näkökohtia punniten (Hannus-Hallberg-Niemi 2009 s. 527).

Ruotsin ja Suomen välillä on selvä ero myös siinä, mikä merkitys kunnallisvalitukselle annetaan oikeussuojajärjestelmässä. Ruotsissa korostetaan, ettei kunnallisvalitus ole ”varsinainen oikeussuojakeino” sen oikeussuojan antamista rajoittavien piirteiden ja vain kunnan jäsenyyteen rajoittuvan valitusoikeuden vuoksi. Tämän suuntaisesti ruotsalainen kunnallisvalitusjärjestelmä on myös kehittynyt, kun taas Suomessa kunnallisvalituksella nähdään olevan myös oikeussuojafunktio, mikä näkyy esimerkiksi siinä, että asianosaiselle on jo varhain annettu valitusoikeus myös kunnallisvalituksessa. Voineekin todeta, että vaikka järjestelmillä on yhteinen perusta, ne eivät toimi täysin samalla tavalla.

2.2

Kunnallisvalituksen ala kaavoituksessa Suomessa ja Ruotsissa

2.2.1

Valituslajit kaavoituksessa Suomessa ja Ruotsissa

Muutoksenhaku kaavoista tapahtuu eri tavalla Suomessa ja Ruotsissa. Ruotsissa seutukaavasta/maakuntakaavasta (regionplan) ja yleiskaavasta (översiktsplan) valitetaan kunnallisvalituksella. Sen sijaan detaljikaavasta ja aluemääräyksistä, joista deltajikaava lähinnä vastaa asemakaavaa, valitetaan hallintovalituksella. Tämän selvityksen kannalta ero on mielenkiintoinen. Maiden yhteisen historian ja samantyyppisyyden vuoksi voi ihmetellä, miksi näin on. Tähän vastaamiseksi seuraavassa tarkastellaan ruotsalaista kaavoitusta ja sen valvontajärjestelmää ja peilataan niitä suomalaiseseen malliin.

2.2.2

Ruotsin kaavajärjestelmä, valituslaji ja hallinnollinen valvonta

Äkkiseltään tarkasteltuna kaavajärjestelmä näyttää Ruotsissa pääpiirteissään samantyyppiseltä kuin Suomessa, mutta kaavajärjestelmässä ja kaavoituksen valvonnassa on maiden välillä kuitenkin merkittäviä eroja.

Seutukaavoja (regionplan), jotka vastaavat lähinnä suomalaisia maakuntakaavoja tehdään Ruotsissa vähän, tällä hetkellä lähinnä vain Tukholman seudulla, jossa maakäräjien valtuusto hyväksyi 11.5.2010 uuden seutukaavan (RUF 2010 – Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen). Tukholman seudulla kaava on pakollinen ja siellä maakunta/maakäräjät (landsting) vastaa kaavan laatimisesta (Lag om regionplanering för kommunerna i Stockholms län (1987:147).

Muualla maassa seutukaava on vapaaehtoinen eikä niitä juuri ole tehty, ei edes Göteborgin alueella (www.boverket.se). Maakäräjät ei ole ainoa mahdollinen toimielin seutukaavan laatimiseen vaan hallituksella on valta määrätä muukin toimielin kaavan laatijaksi (PBL 7:1 §). Jos seutukaavoja tehdään, niillä on kyllä oikeudellisia vaikutuksia, sillä ne ohjaavat yleiskaavoitusta. Merkillepantavaa kuitenkin on, että yleiskaavoilla (översiktsplan) taas ei ole oikeusvaikutuksia. Sekä seutukaavan että yleiskaavan sisältövaatimukset ovat väljiä ja tavoitteellisia. Näissä yleispiirteisissä kaavoissa kunnan on tarkoitus ilmaista miten se tulkitsee ja sovittaa yhteen valtakunnan intressejä alueellaan.

Seutukaavan ja yleiskaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä kunnan jäsen saa valittaa kunnallisvalituksella hallinto-oikeuteen (förvaltningsrätt). Valittaminen edelleen kamarioikeuteen (kammarrätt) ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen (Högsta förvaltningsdomstol) vaatii valitusluvan. Käytössä on siten periaatteessa kolme valitusastetta. Yleispiirteisistä kaavaa koskeva valitus voi menestyä vain laillisuusperusteella, mikä tarkoittaa lähinnä vain menettelyyn, toimivallan ja harkintavallan oikeudellisten rajojen kontrollia (Darpö, Jan – Kuusiniemi, Kari – Vihervuori, Pekka JFT 2009/5 s. 615). Tässä menettelyssä kunnan jäsenet tai asianosaiset eivät siten juurikaan saa vielä vastausta sisällöllisiin erimielisyyksiin. Tällä on merkitystä myös asianosaisten oikeussuojan kannalta, koska asianosainen ei myöskään voi menestyksekkäästi kyseenalaistaa kaavan sisältöön liittyviä ratkaisuja. Toisaalta yleiskaavalla ei ole myöskään oikeusvaikutuksia.

Samalla on kuitenkin huomattava, että kuntien kaavoituksen valvontajärjestelmä on Ruotsissa kahtalainen: yhtäältä kunnan jäsenen/asianosaisen mahdollisuus valittaa tuomioistuimeen tai lääninhallitukselle ja toisaalta lääninhallituksen kontrolli ja

valvontakeinot. Lääninhallituksen tehtävänä on valvoa, että kaavan sisällössä otetaan huomioon valtakunnalliset intressit (miljöbalk, 3–4 luku) ja ympäristön laatuormit (miljöbalk 5 luku), ylikunnalliset intressit, terveydelliset ja turvallisuuteen liittyvät kysymykset, onnettomuuksien ehkäisy, tulva- ja eroosio-ongelmat (miljöbalk, MB 3 luku ja 4 luku) sekä rantojen suojeleminen (Miljöbalk 7:18e §). Valtakunnan intressejä (riksintresse) koskevat alueet on joko määritelty laissa (MB 4 luku) tai ne ovat alueita, joita vastuullinen valtion viranomaisena on sellaiseksi määritellyt (MB 3 luku). Vastuullisia viranomaisia on 12 (Hushållningsförordningen, 1998:896). Ristiriitilanteissa lääninhallitus on yhteen sovittava viranomaisena. Valtakunnan intressien turvaamiseksi kaavoituksessa lääninhallitus on mukana kaavaa koskevissa neuvotteluissa ja eri valtiollisten viranomaisten käsitysten yhteissovittamisessa (samråd, PBL 3:10). Lääninhallituksen on kaavan nähtävänä ollessa annettava tarkastusraportti kaavasta ja siinä tulee ilmetä, onko kaavassa otettu huomioon edellä mainitut seikat (PBL 3:16 §). Mikäli lääninhallituksen tärkeänä pitämiä intressejä ei oteta huomioon yleiskaavoituksessa, se voi huomauttaa niistä vielä detaljikaavavaiheessakin, jolloin sillä on lakiin perustuva oikeus kumota detaljikaava (PBL 11:10-12). Ruotsissa on tällä hetkellä vireillä valtakunnan intressien tarkistaminen tavoitteena selkeyttää ja ajantasaistaa sääntelyä (SOU 2015:99, SOU 2014:59).

Lääninhallituksella on siten valta ohjata kuntakaavoitusta ja vaikuttaa siihen kaikilla tasoilla, mutta asianosaisten oikeus kaavojen sisällön kontrolliin toteutuu vasta detaljikaavavaiheessa. Kunnallisvalitus ei ruotsalaismallisesti toimien anna asianosaisille riittävää oikeussuojaa, koska detaljikaavassa päätetään konkreettisesti kaavan sisällöstä ja oikeudesta rakentaa. Tämän vuoksi valituslaji on detaljikaavasta hallintovalitus. Detaljikaavoista (vastaa asemakaavaa) ja aluemääräyksistä (områdesbestämmelser) valitetaan hallintovalituksella lääninhallitukselle (länsstyrelse). Lääninhallituksen päätöksestä voi valittaa ympäristötuomioistuimeen (Mark- och miljödomstol, MD) ja edelleen, mikäli saa valitusluvan, ympäristöylikuomioistuimeen (Mark- och miljööverdomstol, MÖD). Korkein oikeus on viimeinen valitusinstanssi, mutta sinne pääseminen edellyttää, että ympäristöylikuomioistuin katsoo sen aiheelliseksi. Silloin on kysymys ennakkopäätöksen tai tarpeellisen tulkintakannanoton hakemisesta.

Ruotsissa on todettu, että hallintovalitus detaljikaavaa koskevasta valtuuston päätöksestä on poikkeuksellinen valinta, sillä valtuuston päätöksistä valitetaan lähes aina kunnallisvalituksella. Niinpä hallintovalitusta on näissä asioissa modifioitu kunnallisvalituksen suuntaan. Valituksen johdosta tutkitaan vain menettelyn ja päätöksen sisällön laillisuus, ei tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä, vaikka hallintovalituksessa yleensä Ruotsissa tutkitaan myös päätöksen tarkoituksenmukaisuus. Haastattelussa ympäristöylioikeuden tuomarit kuitenkin korostivat, ettei tutkimisvalta juuri ole muuttunut sen jälkeen kun toimivalta asian käsittelyssä siirtyi hallitukselta tuomioistuimelle. Käsittelyssä tulee noudatettavaksi eräänlainen välimuoto, haastateltavien sanoin tutkinta tapahtuu ”mittemellan” -periaatteella. Normit ovat väljiä, eikä tarkoituksenmukaisuuden ja laillisuuden rajanveto ole selkeä. Tuomioistuimen tutkimisvalta on kuitenkin vahvempi kuin yleispiirteisiä kaavoja koskevassa kunnallisvalituksessa. Tuomioistuin ei myöskään voi muuttaa kunnan päätöstä: kaavapäätös voidaan vain kumota tai pysyttää.

Valitusoikeuden saaminen edellyttää Ruotsissa sitä, että valittaja on muistuttanut kaavasta sen tarkastusaikana (PBL 13:11). Oikeusturvasyistä säännöksessä on poikkeus, ettei tämä koske tilanteita, joissa kaavaa on muutettu tarkastusvaiheen jälkeen tai sen laadinnassa ei ole menetelty lain mukaisesti. Valitusoikeus on asianosaisilla (Förvaltningslag 1986:223, Fvl 22 §). Asianosaisuutta tulkitaan kuitenkin laajasti, ei kuitenkaan yhtä lavasti kuin ympäristönsuojeluasioissa (haastattelu Jan Darpö). Valittaja saa paitsi kiinteistönomistaja myös kaavoitettavalla alueella tai sen naapuristossa asuva. Asianosainen on myös alueella asuva vuokralainen. Valittajat

ovat enimmäkseen asianosaisia ja joskus niitä on runsaasti. Esimerkiksi Tukholman Slussen alueen detaljikaavasta tehtiin yli 200 valitusta. Valittajat olivat pääsääntöisesti asianosaisia, maata omistavia tai alueella toimivia yksityisiä ja yhteisöjä. (Haastattelu Susanne Bagge ja Emma Millberg).

Myös kansalaisjärjestöillä on valitusoikeus eräin rajoituksin. (PBL 13:12). Säännöksen rajausten katsotaan nykyisin vastaavan EU-direktiiviä (2003/35), jolla on pantu täytäntöön Århusin sopimuksen velvoitteet. Laissa luetellaan minkälaisista päätöksistä aatteellinen yhdistys tai oikeushenkilö saa valittaa. (13:12 and 4:34 PBL). Yhteisöltä edellytetään, että sen pääasiallisena tehtävänä on huolehtia luonnonsuojelu- tai ympäristönsuojeluintresseistä, se ei ole voittoa tavoitteleva, on toiminut Ruotsissa vähintään 3 vuotta, sillä on vähintään 100 jäsentä tai se on muulla tavalla näyttänyt, että sillä on yleisön tuki. Rantojensuojelun ollessa kyseessä valitusoikeus on myös sellaisilla yhteisöillä joiden tehtävänä on huolehtia ulkoilun edistämisestä (laki 2009:532). Valitusoikeus on rajattu detaljikaavoihin, joilla on merkittäviä vaikutuksia. Tällaisia vaikutuksia syntyy ainakin, jos kyseessä on teollinen rakentaminen, kauppakeskukset, pysäköintipaikat ja muut sellaiset tiiviistä asutulla alueella, huvivenesatamat, hiihtokeskukset, hotellit, huvipuistot, eläintarhat, leirintäalueet, ratikat ja metrot. Tämän lisäksi ulkoilua edistävät yhteisöt (16:13 ja 16:14) voivat valittaa kaavapäätöksistä ranta-alueilla (PBL 13:13) (haastattelu Darpö, Jan 2015).

Lääninhallituksella on tällä hetkellä detaljikaavoituksessa kahtalainen rooli. Se on valitusviranomainen ja toisaalta kaavoitusprosessin intressejä yhteen sovittava viranomainen (samråd) sekä kaavan tarkastaja. Ruotsissa on kuitenkin vireillä lainsäädäntöhanke (SOU 2014:14 ja RegPr 2015/2016:55), jonka mukaan neliportaisesta valitusinstanssista siirrytään kolmiportaiseen: detaljikaavasta valitettaisiin hallintovalituksella jo ensi asteessa ympäristötuomioistuimeen ja lääninhallitus jäisi pois valitusasteista. Muutoksella pyritään nopeuttamaan valitusprosesseja. Lääninhallitukselle jää silti merkittävä valta-asema, koska se toimii neuvotteluviranomaisena ja se voi oma-aloitteisesti kumota kunnan kaavan tietyillä perusteilla. Lääninhallitus valvoo erityisesti yleistä etua, valtakunnan intressejä ja ympäristön laatunormeja. Ympäristöoikeuden professori Jan Darpö painotti haastattelussa, että Euroopan unionin oikeuden voi katsoa jopa edellyttävän valtion viranomaisten puuttumismahdollisuutta kuntakaavoitukseen, koska EU-oikeus pitää voida toteuttaa tehokkaasti eikä valtio voi tätä väistää vetoamalla toimivallan kuulumiseen itsehallinnolliselle kunnalle. Kaavoituksessa tämä voi koskea vaikkapa ympäristön laatunormeja (miljökvälitetsnormer), kuten melua, ilman laatua tai vesistövaikutuksia. Tästä esimerkkinä Darpö nosti esille Italiaa koskevan Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisun C – 301/12 (Haastattelu professori Jan Darpö).

Selvityshenkilö Susanne Buggen raportissa (SOU2014:14) käsiteltiin monenlaisia vaihtoehtoja ennen kuin päädyttiin ehdottamaan valitusten siirtämistä jo ensi asteessa tuomioistuimeen. Ratkaisuun vaikutti lääninhallituksen kahtalainen rooli, joka saattoi asianosaisten näkökulmasta näyttää puolueettomuuden vaarantavalta, varsinkin, jos lääninhallitus ei kaavaprosessissa ollut esittänyt kaavasta kielteisiä lausuntoja. Ratkaisu ei kuitenkaan ollut helppo, sillä toiseen suuntaan painoi se, että kaavaprosessin osallisena lääninhallitukselle kertyi vahva asiantuntemus kuntakaavoituksesta.

Suomeen verraten edellä olevasta voidaan tiivistää seuraavaa. Kaavajärjestelmä painottuu vahvemmin detaljikaavavaiheeseen. Lääninhallituksen mahdollisuudet vaikuttaa valtakunnan intressien ja ympäristön laatunormien huomioon ottamiseen on turvattu kaavoituksen kaikilla tasoilla. Ruotsissa puuttumisvalta on suora, kun taas Suomessa valtion viranomaisilla on käytettävissä vain valitus tuomioistuimeen kunnan ja maakuntaliiton päätöksistä. Ruotsissa yleisiä intressejä koskevat mahdolliset konfliktit ratkaistaan siten pääsääntöisesti hallinnon sisällä eikä kunta konfliktitilanteissa pääse välttämättä edes tuomioistuimeen.

Hallintovalitus, kunnallisvalitus ja niiden erot

Hallintovalituksen ja kunnallisvalituksen määräytyminen

Kunnallishallinnossa eli kunnissa ja kuntayhtymissä on käytössä kaksi valituslajia. Pääasiallinen valituslaji on kunnallisvalitus ja hallintovalitusta pidetään poikkeuksena. Kunnallisvalitus on käytössä kunnan yleisellä toimialalla, kun taas erityislakien alaisissa asioissa valituslaji päätetään lakeja säädettäessä (Mäkinen 2010 s. 45–46). Valintaperusteita ovat kunnallisen itsehallinnon periaate, joka puoltaa kunnallisvalitusta, ja oikeussuojanäkökohdat, jotka voivat edellyttää hallintovalitusta.

Haettaessa muutosta maankäyttö- ja rakennuslain alaisiin kaavapäätöksiin valituslaji on aina kunnallisvalitus, olipa päätöksentekijänä valtuusto, kunnanhallitus tai kuntayhtymän valtuusto. Vireillä oleva hallinnon rakenteen muutos näyttää tuovan uuden hallinnollisen tason, mikä ei ole kunnallinen vaan alueellinen taso. Koska maakuntaliitot lakkautettaisiin ja niiden tehtävät siirtyisivät maakunnalle, maakuntakaavasta ei siten automaattisesti valitettaisi kunnallisvalituksella, kuten nykyisin (Tarasti, VM 3/16 s 42–46). Siksi maakuntakaavaa koskeva valitus tulee pohtia tämän muutoksen yhteydessä. Asia tulee riippumaan siitä, miten valmisteltavana olevassa itsehallintolaissa/maakuntalaissa määritellään maakunnan tekemien päätösten valituslaji. Tätä kirjoitettaessa on vielä epäselvää tuleeko maakunnalle jäseniä ja onko suunnitteilla kunnallisvalitusta muistuttava maakuntavalitus vai jääkö hallintovalitus ainoaksi valituslajiksi. Valitusoikeuden määrittely maakuntakaavasta vaatinee jatkossakin erillisen säännöksen maankäyttö- ja rakennuslaissa, mutta viittaus valituslajiin tulisi johtaa itsehallintolaista/maakuntalaista.

Kaavoituksessa on kysymys kunnan strategisesta suunnittelusta, jolloin kunnallisvalituksen on katsottu puoltavan paikkaansa. Tämä koskee kaikentasoista kunkaavoitusta. Vaikka detaljikaava antaa oikeuden tietynlaiseen rakentamiseen, niin lainvoimainen rakennuslupa vasta vahvistaa tuon oikeuden. Rakennuslupapäätöksessä ja yleisemminkin lupa-asioissa oikeussuojanäkökohdat korostuvat ja hallintovalitus on niissä oikea valituslaji. Niinpä maankäyttö- ja rakennuslain alalla on käytössä monissa asiaryhmissä myös hallintovalituksia. Esimerkiksi rakennusluvasta valitetaan hallintovalituksella (MRL 192.1 §). Maisematyölupaa sekä rakennuksen purkamislupaa koskeva valitus on niin ikään hallintovalitus (MRL 128 ja 192.2 §), jossa valitusoikeus määräytyy kuitenkin sekamuotoisesti: valitusoikeus on kunnan jäsenellä, kunnalla ja naapurikunnalla, jonka maankäytön suunnitteluun päätös vaikuttaa, sekä Ely-keskuksella (MRL 192 §).

Valituslajin sopivuutta on tarpeen arvioida sääntely-ympäristön ja yhteiskunnallisen tilanteen muuttuessa. Näin on tehty viimeksi maa-aineslakia muutettaessa. Ekroos ja Warsta selvittivät maa-aineslain muutoksenhakusäännösten kehittämismahdollisuutta (2014) arvioiden erilaisia tapoja järjestää muutoksenhaku. He päätyivät esittämään kunnallisvalituksen muuttamista hallintovalitukseksi ja pohdittavaksi tulisiko myös kunnan jäsenen valitusoikeus säilyttää (Ekroos Warsta 2014 s. 72). Perusteluna esitettiin muun muassa maa-ainesasioiden kiinteä yhteys ympäristönsuojelulain mukaiseen lupamenettelyyn, jossa valituslajina on hallintovalitus (s. 5). Valituslaji muutettiin hallintovalitukseksi siten modifioituna että myös kunnan jäsenelle jäi valitusoikeus. Tätä perusteltiin sillä, ettei tarkoitus ollut heikentää valitusoikeuksia (HE 257/2014).

2.3.2

Perinteiset valituslajien erot ja niiden suhteellistuminen

Kunnallisvalituksesta säädetään kuntalain luvussa 11 ja uuden kuntalain 16 luvussa ja hallintovalituksesta hallintolainkäyttölaissa (586/1996). Hallintolainkäyttölaki on yleislaki, josta poikkeavia säännöksiä voidaan antaa erityislaililla. Hallituksen esityksen mukaan erityislainsäädännön vaatimusten on kuitenkin täytettävä hallintolainkäytölle perustuslaissa ja kansainvälisissä sopimuksissa asetetut vaatimukset. (HE 217/1995 vp). Huomion arvoista on myös, ettei hallintolainkäyttölaki aina väisty, sillä säännökset voivat myös täydentää toisiaan.

Kuntalain 88 §:n mukaan kuntalain 11 luvun säännöksiä sovelletaan oikaisuvaatimuksen tekemiseen ja kunnallisvalitukseen kunnan ja kuntayhtymän viranomaisen päätöksestä, jollei lailla toisin säädetä. Tämä tarkoittaa sitä, että kuntalaki syrjäyttää hallintolainkäyttölain säännökset siltä osin kuin kuntalaissa on säädetty hallintolainkäyttölaista poikkeavasti, mutta ei siis kuitenkaan kaikilta osin. Niinpä monia hallintolainkäyttölain säännöksiä sovelletaan myös kunnallisvalitukseen. Kaavapäätöksistä valitettaessa oikaisuvaatimus ei ole käytettävissä. Valitus tehdään suoraan hallinto-oikeudelle (365/1995 KuntaL 88 §, 410/2015 KuntaL133 §). Tämän vuoksi seuraavassa käsitellään vain valitusta koskevia säännöksiä, ei oikaisumenettelyä.

Kunnallisvalituksen ja hallintovalituksen eroissa on perinteisesti painotettu sitä, että kunnallisvalituksessa tutkitaan vain päätöksen laillisuus. Tällaista eroa ei enää ole sillä tuomioistuimien ei hallintovalituksessa tutki enää tarkoituksenmukaisuutta. Hallintolainkäyttölakia on muutettu (891/2015, 7 §) siten, että valitus voidaan tehdä vain sillä perusteella, että päätös on lainvastainen, ja laki on tullut voimaan 1.1.2016. Käytännössä valitukset on jo aiemmin tutkittu vain laillisuuden osalta ja säännökset antoivat asiasta harhaanjohtavan käsityksen (Vihervuori 2014)

2.3.2.1

Valitusoikeudet

Kunnallisvalitusta ja hallintovalitusta koskevan sääntelyn peruserot liittyvät nykyisin lähinnä valitusoikeuksiin ja tuomioistuimen tutkimisvaltaan. Kunnallisvalituksessa asianosaisten lisäksi valittaa saa myös *kunnan jäsen* (Kuntalaki 92 §). Kunnan jäsen saa hakea oikaisua ja valittaa kunnan päätöksistä ilman konkreettista omaa intressiä. Kunnan jäseniä uuden kuntalain (410/2015) 4 §:n mukaan ovat kunnan asukkaat eli ne henkilöt, joiden kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on. Tämän lisäksi kunnan jäseniä ovat myös sellaiset yhteisöt ja säätiöt, joiden kotipaikka on kunnassa. Yhteisö voi olla julkisoikeudellinen, esimerkiksi kuntayhtymä tai seurakunta tai yksityisoikeudellinen, kuten osakeyhtiö tai yhdistys. Laitos taas voi olla esimerkiksi alueen yliopisto. Kunnan jäsenyys syntyy myös maanomistuksen ja sen hallinnan kautta. Myös toinen kunta tai valtio voi olla kunnan jäsen omistaessaan tai hallitessaan maata kunnassa. Kunnan asukasta on pidetty kunnan "perusjäsenenä". Tällaisella asukkaalla on enemmän oikeuksia kuin muilla jäsenillä, mutta muilla jäsenillä on joka tapauksessa oikeus valittaa kunnan päätöksistä kunnallisvalituksella ja tulla kohdelluksi yhdenvertaisesti asukkaisiin nähden. Asianosainen on se "johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa" (KuntaL 92 §).

Hallintovalituksesta säädetään hallintolainkäyttölaissa (586/1996). Sen 6 §:stä ilmenee asianosaisuuden määritelmä, joka vastaa kuntalain mukaista asianosaisen määritelmää. Valitusoikeus on kohtalaisen suppea ja se on minimi, jota edellytetään Suomen perustuslain (731/1999) 21 §:ssä. Yksilöillä tulee olla ehdoton oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Taustalla on myös Euroopan ihmisoike-

ussopimuksen 6 artikla (HE 309/1993 vp, Mäenpää 2007 s. 269–279). Hallituksen esityksestä hallintolainkäyttölaiksi ilmenee, ettei valitusoikeutta voi johtaa päätöksen välillisistä vaikutuksista.

Asianosaiskäsitteen tulkintaan ja siten valitusoikeuteen vaikuttaa kulloinenkin asiayhteys ja päätöksen luonne. Varsinkin ympäristöasioissa asianosaisuutta on tullut laajasti päätöksen oikeudellisten ja tosiasiallisten vaikutusten perusteella.

Kunnallisvalituslajin laaja valittamaan oikeutettujen piiri erottaa valituslajin hallintovalituksesta, jossa valitusoikeus on rajoitettu vain asianosaisuuteen. Tämä ei kuitenkaan ole koko totuus asiasta, sillä valituslajit ovat tässäkin suhteessa käytännössä sekoittuneet näissä peruslähdekohdissa, minkä lisäksi molemmissa valituslajeissa valitusoikeuksia on voitu laajentaa pääsäännöistä poiketen. Näin asian laita on varsinkin ympäristölainsäädännössä, myös kaavoituksessa, kuten jäljempänä ilmenee.

Kunnallisvalituksessa valitusoikeus ei aina ole vain kunnan jäsenellä ja asianosaisella vaan on olemassa myös kunnallisvalituksia, joissa kunnan jäsen ei saa valittaa ja toisaalta hallintovalituksia, joissa valitusoikeus on annettu kunnan jäsenelle (MRL 128 ja 192 §), kuten tuoreessa 1.7.2016 voimaan tulevassa maa-aineslain muutoksessa (424/2015). Valitusoikeus määritellään lain muutoksessa siten, että valittaa saa 1) asianosainen, 2) kunnan jäsen, 3) rekisteröity yhdistys, tai säätiö, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuinympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät; 4) toiminnan sijaintikunta ja muu kunta, jonka alueella toiminnan ympäristövaikutukset ilmenevät; 5) elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus sekä toiminnan vaikutusalueen kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella; 6) muu asiassa yleistä etua valvova viranomainen. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle annettiin lisäksi oikeus valittaa yleisen ympäristön- ja luonnonsuojeluedun valvomiseksi tai muusta perustellusta syystä sellaisesta päätöksestä, jolla hallinto-oikeus on muuttanut kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tekemää lupapäätöstä tai kumonnut lupapäätöksen.

Maa-aineslain muutoksessa valitusoikeuden määrittelyssä pyrittiin samansuuntaisuuteen ympäristönsuojelulainsäädännön kanssa, mutta toisaalta kunnan jäsenen valitusoikeudesta ei luovuttu, vaikka kyseessä on hallintovalitus. (HE 257/2014). Valituslajin muutosta ei ole käsitelty perustuslakivaliokunnassa. Siihen ei ehkä ole katsottu olevan tarvetta, koska kunnan jäsenen valitusoikeus säilyi. Toisaalta valituslajista johtuvat tuomioistuinvallan rajoitteiden poistumiset olisivat kenties antaneet hyvinkin aihetta myös asian perustuslailliseen arviointiin.

Vuonna 2006 maankäyttö- ja rakennuslakiin tehtiin muutos (1441/2006), jolla kunnan jäsenen valitusoikeus poistettiin vaikutukseltaan vähäisistä muun asemakaavan kuin ranta-asemakaavan muutoksista. Tämä muutos käsiteltiin perustuslakivaliokunnassa. Valiokunta piti tuolloin olennaisena, ettei asianosaisen valitusoikeuteen puututtu. Kunnan jäsenen valitusoikeudesta valiokunta totesi, ettei valitusoikeus ole ainoa vaikuttamisen keino ja kun se koskee vaikutukseltaan vähäisiä kaavamuu- toksia, se ei näyttäisi olevan ristiriidassa perustuslain 20§:n (oikeusturva) ja 121 §:n (kunnallinen itsehallinto) kanssa (PeVL 33/2006 vp).

2.3.2.2

Valitusperusteiden esittämisestä ja tuomioistuimen toimivallasta

Hallintovalituksen ja kunnallisvalituksen erot näkyvät myös tuomioistuimen tutkimisvallassa. Hallintovalituksella valitettaessa tuomioistuin ei ole aivan samalla tavalla sidottu vain valituksessa esitettyyn kuin kunnallisvalituksessa. Lähtökohtana kyllä molemmissa on, että tuomioistuin käsittelee vain valituksessa esitetyt vaatimukset, eikä tuomioistuin siis pääätä asiasta laajemmin kuin valituksessa vaaditaan. Siitä huolimatta hallintovalituksessa tuomioistuimen on mahdollista ottaa huomioon

toimivaltaan ja menettelyyn liittyviä ilmeisiä virheitä, vaikka niihin ei valituksessa olisikaan vedottu. (Mäenpää 2007 s. 497) Peruseriaate kunnallisvalituksessa on ollut toinen.

Hallintovalituksessa valittajan on valitusajan kuluessa esitettävä muutosvaatimukset ja niiden perustelut (HLL 23 ja 26.1 §). Valituksen muuttaminen ei kuitenkaan ole kokonaan kiellettyä. Valittaja saa hallintolainkäyttölain 27 §:n 1 momentin mukaan valitusajan päätyttyä esittää sellaisen uuden vaatimuksen, joka perustuu olosuhteiden muutokseen tai valitusajan jälkeen valittajan tietoon tulleeseen asiaan. Valittaja saa vaatia myös päätöksen täytäntöönpanon kieltämistä. Uudella vaatimuksella tarkoitetaan myös aiemman vaatimuksen laajentamista entisestään. Valittaja saa esittää myös uusia perusteita vaatimuksensa tueksi, jollei asia sen johdosta muutu toiseksi (HLL 27.2 §). Näillä perusteilla tarkoitetaan sekä oikeus- että tosiasia-perusteita. (HE 217/1995 vp s. 54). Kunnallisvalituksessa taas valittajan on esitettävä valitusperusteet valitusajan kuluessa (KuntaL 90 §). Kunnallisvalituksessa ei siis saa esittää uusia valitusperusteitakaan valitusajan kuluttua umpeen. Valituksen perusteluja voi kuitenkin täydentää. Valittaja voi esimerkiksi perustella tarkemmin aiemmin esittämänsä esteellisyyden olemassaoloa (Paso ym. 2015 s. 131). Toisaalta kunnallisvalituksessa voidaan jossain määrin esittää uusia valitusperusteluita siltä osin kuin ne ovat todisteita, todistustositseikkoja tai oikeudellista argumentaatiota (Aer DL 5/2008 s. 768, vrt. Harjula-Prättälä 2007 s. 677). Näitä hallintovalituksesta poikkeavia piirteitä perustellaan kunnallisen itsehallinnon suojalla (Mäenpää 2005 s. 322).

Uusien perusteiden esittämisen kieltäminen perustui alun perin doktriiniin ja sitä noudatettiin vakiintuneesti oikeuskäytännössä. Kun hallintolainkäyttölaki säädettiin, siihen oli tarpeen monin kohdin ottaa viittauksia kuntalakiin. Koska hallintovalitukseen sisältyi mahdollisuus uusien perusteiden esittämiseen, eikä kunnallisvalituksen perusteita tältä osin haluttu muuttaa, kuntalakiin kirjattiin asiasta nimenomainen uusi 3. momentti, jossa aiempi käytäntö vahvistettiin (HE 110/1996 vp vrt. HaVM 18/1996 vp).

Kunnallisen itsehallinnon suojaaminen on perusteena myös kunnallisvalituksen kassatorille luonteelle. Mikäli valitus hyväksytään, tuomioistuin ei voi muuttaa kunnan tekemää ratkaisua, vaan sen on ainoastaan kumottava päätös tai palautettava asia uutta käsittelyä varten (HE 110/1996 vp s. 2). Hallintovalituksessa päätöksen muuttaminen valitusasteessa on mahdollista. Tältäkin osin erityislainsäädännössä on voitu poiketa näistä pääsäännöistä. Niinpä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa kaavaa ja rakennusjärjestystä koskevissa asioissa, siis kunnallisvalituksessa, muutoksenhakuviranomainen voi tehdä kaavaan ja rakennusjärjestykseen oikaisunluonteisia korjauksia. Muutoksenhakuviranomainen voi kunnan tai maakunnan liiton suostumuksella tehdä kaavaan myös vähäisiä tarkistuksia, jos tarkistuksilla ei ole vaikutusta muiden kuin siihen suostuneiden etuun tai oikeuteen (MRL 203 §).

2.3.2.3

Muita eroja

Myös päätöksen *valituskelpoisuudessa*, eli siinä minkälaisista päätöksistä saa valittaa, on jossain määrin eroja kunnallisvalituksessa ja hallintovalituksessa, vaikka tuo ero ei olekaan mitenkään merkittävä. Kunnallisvalitus on kuitenkin mahdollista tehdä useammanlaisista päätöksistä kuin hallintovalitus. Kuntalain 91 §:n (uuden kuntalain 136 §:n) mukaan oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen saa tehdä vain kunnan viranomaisen lopullisista päätöksistä, mikä laissa ilmaistaan niin, että valittaa ei saa päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa. (vrt. HLL 5 §).

Kunnallisvalituksen vireilläolo ei estä *päätöksen täytäntöönpanoa*. Täytäntöönpano ennen päätöksen lainvoimaisuutta on kielletty vain, jos oikaisuvaatimus tai valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi tai jos hallinto-oikeus tai korkein hallinto-

oikeus kieltää täytäntöönpanon (Kuntal 98 §). Hallintovalituksessa pääsääntö on toinen (HLL 31 §).

Maankäyttö- ja rakennuslain 201 §:ssä on tältä osin tehty tarkennuksia. Ensimmäkin maakuntakaavan ja yhteisen yleiskaavan vahvistuspäätöksessä voidaan määrätä kaava tulemaan voimaan ennen kuin se on saanut lainvoiman. Toiseksi kunnanhallitus voi valitusajan kuluttua määrätä yleis- ja asemakaavan tulemaan voimaan ennen kuin se on saanut lainvoiman kaava-alueen siltä osalta, johon valitusten tai oikaisu-kehotuksen ei voida katsoa kohdistuvan. Näissä tilanteissa muutoksenhakuviranomainen voi kieltää päätöksen täytäntöönpanon. Jos viranomainen on 195 §:n nojalla tehnyt kaavan hyväksymispäätöksestä oikaisukehotuksen, kaavan täytäntöönpano keskeytyy siihen asti, kun kunnanvaltuusto on tehnyt asiassa uuden päätöksen, jollei kunnanhallitus ole 1 momentin nojalla määrännyt kaavan osaa tulemaan voimaan.

Yhteenvedon voinee todeta, että suurimmat erot liittyvät edelleen valitusoikeuteen ja tuomioistuimen valtaan käsitellä asiaa, mutta lähes kaikissa eroissa on tapahtunut tapauskohtaiseen punnintaan perustuvaa liukumaa.

3 Kunnallisvalituksen perustuslailliset kytkennät

Kunnallisvalituksella on monia perustuslaillisia ulottuvuuksia, joista voidaan mainita ainakin seuraavat: hallinnon lainalaisuuden vaatimus (2 §) ja oikeusturva (21 §), osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet ja ympäristöperusoikeus (2.1§, 14,4 §, 20.2 §:t), omaisuudensuoja (15 §) kunnallinen itsehallinto (121 §), julkisen vallan velvoite edistää perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteuttamista (22 §) sekä yhdenvertaisuusvaatimus (6 §).

3.1

Hallinnon lainalaisuus ja oikeusturva

Oikeusvaltion keskeisiä pilareita ovat hallinnon lainalaisuus, perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja demokratia. Pekka Hallberg kuvaa oikeusvaltiota mielenkiintoisella tavalla vertauskuvallisesti talon rakentamisena ja kirjoittaa, että talon neljä nurkkaa ovat hallinnon lainalaisuus, vallanjoon tasapaino, oikeuksien ja velvollisuuksien kunnioittaminen ja talon toimivuus (Hallberg 2013). Viimeksi mainitulla tarkoitetaan sitä, että talossa pitää olla avoimuutta. Perustuslaki edellyttääkin, että julkisen vallan käyttö perustuu lakiin ja että kaikessa julkisessa toiminnassa noudatetaan tarkasti lakia (PL 2.3 §). Tässä näkyy hallinnon lainalaisuus, mutta myös vallanjoon tasapaino, mikä usein unohtuu: myös kunnissa ja kuntayhtymissä on noudatettava tarkoin lakia. Kaikkea julkisen vallan käyttöä koskee lähtökohtaisesti julkisuusperiaate (PL 12.2 §) ja kaikkea julkisen vallan käyttöä on voitava valvoa, jotta oikeuden toteutuminen voidaan turvata. Hallinnon avoimuutta ja hallinnon valvontaa tarvitaan erityisesti toiminnoissa, joissa tehdään tärkeitä yhteiskuntaan ja ihmisten elinympäristöön vaikuttavia päätöksiä, punnitaan eri suuntiin vaikuttavia arvoja ja intressejä ja luodaan taloudellisia arvoja, kuten kaavoituksessa.

Kuntien kaavoitusvallan käyttöä valvotaan eri tavoin. Perinteisesti valtion viranomaisilla on ollut valta vahvistaa kuntakaavoja. Kun maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä kuntien velvollisuus alistaa kaavat vahvistettavaksi valtion viranomaiselle poistettiin kuntakaavoista, perusteluna käytettiin mm. kuntalaisten ja kansalaisjärjestöjen vahvistuvaa valvontamahdollisuutta. Kunnallisvalitus teki mahdolliseksi lieventää valtion kontrollia, mutta ei poistaa sitä kokonaan. Valtion viranomaiset saivat oikeuden vaatia muutosta kaavaan oikaisukehotuksella (MRL 195 §) sekä valittaa kunnan kaavapäätöksistä tuomioistuimiin (MRL 191.1 §). Tuoreessa lainmuutoksessa (28/2016) periaate ulotettiin koskemaan myös maakuntakaavoja ja kuntien yhteisiä yleiskaavoja, joten mitään kaavoja ei enää alisteta vahvistettavaksi (Ks. HE 334/2014 vp).

Kuntien toimintaa valvovat myös yleiset laillisuusvalvojat eli oikeuskansleri ja oikeusasiamies, joilla ei kuitenkaan ole valtaa muuttaa kuntien päätöksiä.

Kansainvälisissä vertailuissa suomalainen hallinto on pärjännyt hyvin. Esimerkiksi korruptiotilastoissa Suomi on muiden pohjoismaiden kanssa ollut korruptiovapaiden maiden kärjessä (http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/roli_2015_0.pdf). Tämä on tärkeä havainto, koska kaavoitusta on pidetty korruptioherkkänä alana. Hyvän hallinnon (PeL 21.2 §) toteutumisesta on silti kannettava jatkuvasti huolta. Kysymys on hallintokulttuurista, mutta myös järjestelmät ja rakenteet vaikuttavat asiaan. Esimerkiksi Transparency International Suomi ry:n puheenjohtaja Jarmo Mielonen on viimeisen raportin ilmestymisen yhteydessä Suomen sijoituessa sijalle 2 korruptiovapaiden maiden listalla todennut, ettei raportti mittaa rakenteellista korruptiota. (<http://transparency.fi/corruption-perceptions-index-2015>, ks. Salminen 2015 s. 37)

Hallinnon lainalaisuus ja oikeusturva kuuluvat läheisesti yhteen. Oikeusturvasta säädetään perustuslain 21 §:ssä niin ennakkollisen kuin jälkikäteisen oikeusturvan osalta. Perustuslain 21 § kuuluu seuraavasti.

Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa 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.

Säännöksessä korostetaan oikeutta saada asia asianmukaisesti ja viivytyksettä käsiteltäväksi ja siinä edellytetään turvattavan oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvä hallinto. Säännöksen taustalla on Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen artikla 6(1), joka edellyttää oikeutta päästä tuomioistuimeen ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä kun päätetään yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista (civil rights and obligations). Kaavoituspäätökset kuuluvat säännöksen soveltamisalaan. Säännöksestä voidaan johtaa kaavoitukseenkin velvoite asianmukaisesta ja tehokkaasta toiminnasta niin kunnissa kuin myös tuomioistuimissa kaavavalituksen käsittelyssä.

Kaavoja koskevissa valitusprosesseissa maanomistajia ei ole perinteisesti pidetty asianosaisina. Tältä osin on kuitenkin huomattava, että perustuslakivaliokunta kiinnitti asiaan huomiota maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen yhteydessä (PeVL 38/1998 vp s.9) ja katsoi, että kunnallisvalitus valituslajina saattaa tarkoittaa sitä, ettei asianosainen saa prosessissa kaikkia hänelle kuuluvia oikeuksia, kuten esimerkiksi oikeutta suulliseen käsittelyyn. Ympäristövaliokunta ei kuitenkaan muuttanut tältä osin säännöksiä vaan katsoi, ettei maanomistajia voisi kohdella erilailla muihin mahdollisiin asianosaisiin nähden. Säännöksiä ei siten tältä osin muutettu. Toisaalta perustuslakivaliokunnan mukaan muutoksenhakumahdollisuus kaavan hyväksymispäätöksestä on järjestetty yksilön oikeusturvan kannalta hallitusmuodon 12 ja 16 §:n (nykyisen perustuslain 15 ja 21 §:t) edellyttämällä tavalla asianmukaisesti.

Kunnallisvalituksen edellä selostetut piirteet, tuomioistuimen rajoitettu tutkimisvalta samoin kuin valituksen *kassatorinen* luonne voidaan jossain suhteessa nähdä ongelmallisina tältä kannalta katsottuna. Tämä vaatii huomion kiinnittämistä kunnallisvalituksen alaan, siihen minkä tyyppisissä asioissa kunnallisvalitus on perusteltu ja missä ei. Tämän työn yhteydessä on tarpeen tarkastella asiaa kaavoituksessa. Tarkasteluun tulevat silloin päätöksen muuttamismahdollisuus valituksen johdosta ja uusien perusteiden esittämismahdollisuus.

Kaavapäätöksistä valitettaessa kunnallisvalitusta on modifioitu niin, että muutoksenhakuviranomainen voi tehdä kaavaan ja rakennusjärjestykseen oikaisunluonteisia korjauksia. Muutoksenhakuviranomainen voi kunnan tai maakunnan liiton suostu-

muksella tehdä kaavaan myös vähäisiä tarkistuksia, jos tarkistuksilla ei ole vaikutusta muiden kuin siihen suostuneiden etuun tai oikeuteen (203 §). Kaava-asioissa tuskin on mahdollista, kunnallinen itsehallinto huomioiden, sallia tuomioistuimelle tätä suurempaa kaavapäätöksen muuttamisvaltaa, joten tältä osin asia on kunnossa.

Haastateltavat korkeimmassa hallinto-oikeudessa katsoivat, etteivät kunnallisvalituksen piirteet ole kaava-asioissa sillä tavalla ongelmallisia asianosaisen oikeusturvan kannalta, että valituslajia tulisi sen vuoksi muuttaa, vaan että oikeussuojanäkökohdat ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset voidaan ottaa riittävällä tavalla huomioon prosessin aikana myös kunnallisvalituksessa.

3.2

Vastuu ympäristöstä, osallistumisoikeudet

Ympäristöoikeuden alalla keskeinen perusoikeus on ympäristöperusoikeus (PeL 20), Ympäristöperusoikeutta koskeva säännös kuuluu seuraavasti.

20 § Vastuu ympäristöstä

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.

Pykälässä on kaksi osaa. Ensimmäiseen momenttiin sisältyvää säännöstä vastuusta on pidetty (HE 309/1993 vp) julistuksenomaisena. Se on tarkoitettu otettavaksi huomioon lakeja säädettäessä. Sen vaikutukset näkyvät esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain kaavan sisältövaatimuksissa.

Säännöksen toinen momentti julkisen vallan velvoitteista on nähtävä perustuslailisena toimeksiantona kehittää lainsäädäntöä niin, että siinä turvataan terveellinen ympäristö, ympäristön viihtyvyyskin siihen tietynasteisesti mukaan lukien (Kuusi-niemi s 180). Lisäksi säännöksessä edellytetään julkisen vallan turvaavan ihmisille mahdollisuuden vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Tämä on otettu huomioon maankäyttö- ja rakennuslain sisältövaatimuksissa ja osallistumisoikeuksissa ja muutoksenhakujärjestelmiä koskevissa valitusoikeuksissa.

Kiteyttäen voi todeta ympäristöperusoikeuden edellyttävän, että myös maankäyttö- ja rakennuslain alalla sääntelymallissa huomioidaan riittävästi luonnonsuojelu, ympäristönsuojelu ja kulttuuriperinnöt sekä erityisesti terveellinen ympäristö.

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) säädettiin hallitusmuodon voimassa ollessa. Hallitusmuotoon oli lisätty vuonna 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä ympäristöä koskeva säännös (14 a §), joka sittemmin tuli osaksi perustuslain 2 luku (perusoikeudet). Perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossaan (PeVL 38/1998 vp), että maankäyttö- ja rakennuslaki oli monilta osin merkityksellinen hallitusmuodon 14 a §:n (nykyisin PL 20 §) turvaamisvelvollisuuden kannalta niin kaavan sisällön kuin osallistumisoikeuksien kannalta.

Hallituksen esityksessä rakennuslainsäädännön uudistamiseksi ilmenee, että perusoikeuksiin liittyvä julkisen vallan vastuu turvata jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon velvoittaa kiinnittämään huomiota osallistumisoikeuksiin ja puhevaltaan. Myös muutoksenhakua koskevat säännökset liitettiin tähän yhteyteen (HE 101/1998 vp). Perustuslakivaliokunta viittasikin siihen, että lakiehdotuksessa tavoiteltiin selvästi terveellistä ja ympäristönsuojelun huomioonottavaa hyvää elinympäristöä ja siihen että tavoitteiden konkretisointi

näkyi myös muutoksenhaun perustana olevissa kaavan sisältövaatimuksissa. Perustuslakivaliokunta katsoi myös, että mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon oli turvattu kaavoitusmenettelyn vuorovaikutusta koskevissa monissa säännöksissä. Tähän liittyen perustuslakivaliokunta katsoi, että on tärkeää, että muutoksenhakuoikeus säilyy laajana (PeVL 38/1998 vp s.2). Myös ympäristövaliokunta totesi mietinnössään että osallistumista ja vuorovaikutusta koskevien menettelyjen kehittäminen konkretisoi hallitusmuodon 14a §:ää (nyk. PL 20 §), jonka mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Valiokunta on tyytyväinen siihen, että rakennuslain uudistamisen yhteydessä uusi perusoikeussäännös on otettu selkeästi huomioon (YmVM 6/1998, s. 4).

Maankäyttö- ja rakennuslaissa on monia vuorovaikutteisuuden vahvistamista koskevia säännöksiä. Esimerkiksi lain tavoitteena (1 §) on "... turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa. Vuorovaikutteisuudesta säädetään vielä erikseen lain 5 ja 6 §:issä (Vuorovaikutus ja kaavoituksesta tiedottaminen) ja luvussa 8 (Kaavoitusmenettely ja vuorovaikutus).

Maankäyttö- ja rakennuslain keskeiset muutokset aiempaan rakennuslakiin nähden tarkoittivat toimivallan jaon muutosta (alustusvelvollisuuden poistamista ja valitukset ensiasteessa tuomioistuimeen), hyvän ja terveellisen elinympäristön turvaamista (kaavan sisältövaatimukset ja vaikutusten arviointi) ja avoimuuden ja vuorovaikutteisuuden periaatteen vahvistamista perustuslain velvoittamalla tavalla. Tässä kokonaisuudessa, jossa valtion valvontaa kevennettiin, oikeudella hakea muutosta tuli olemaan keskeinen merkitys siinä, että perustuslain velvoitteet voidaan turvata. Esimerkiksi Jääskeläinen ja Syrjänen (2014 s. 79–80) katsovat, että valtion valvontaa korvattiin kuntalaisten osallistumisella ja he toteavat maankäytön suunnittelun olevan osa kunnallisen demokratian toteutumista.

Ympäristöperusoikeuden ja muiden perustuslain osallistumista koskevien säännösten (PeL 2, 14 §:t) velvoitteet valitusoikeuden turvaamisesta voidaan järjestää muullakin tavalla kuin kunnallisvalituksella. Tätä koskevassa arvioissa tulee kuitenkin samalla ottaa huomioon muutkin perustuslain säännökset, kuten kunnallinen itsehallinto kunnan asukkaiden itsehallintona. Jääskeläinen ja Syrjänen katsovat, että maankäyttö- ja rakennuslaissa on päästy uudelle tasolle, jossa kansanvalta tarkoittaa muutakin kuin kunnan virallisten hallintoelinten hallinnointia (2014 s. 80). Tämä on hyvä havainto ja saman havainnon voi liittää myös tapaan ymmärtää kunnallinen itsehallinto. Kunnallinen itsehallinto on kunnan asukkaiden itsehallintoa ja edellyttää kuntalaisen osallisuutta.

Kaavapäätösten vaikutukset voivat ylittää kunnan rajan ja ulottua laajalle. Vaikutukset ovat erilaisia eri kaavatasoilla ja eriluonteisissa kaavoissa. Siksi osallistumisoikeuksien turvaaminen edellyttää osallistumis- ja myös valitusoikeuksien antamista myös erilaisille järjestöille, jotka nykyisin antavat ihmisille luontevan kanavan osallistua ja vaikuttaa. Yhteisö voi luonnollisesti valittaa kunnan jäsenenä, minkä lisäksi maankäyttö- ja rakennuslaissa rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä on toimialaansa kuuluvissa asioissa toimialueellaan oikeus valittaa kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä. Maakuntakaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä on valitusoikeus myös valtakunnallisella yhteisöllä, kun kysymys on valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastaisuudesta. MRL 62 §:ssä säädetty osallisen käsite näyttäisi olevan tätäkin laajempi, koska siinä ei edellytetä yhteisön rekisteröintiä.

Mainittujen tahojen lisäksi valitusoikeus on maakunnan liitolla ja kunnalla, joiden alueella kaavassa osoitetulla maankäytöllä tai rakennusjärjestyksellä on vaikutuksia. Nykyinen malli kiistatta toteuttaa perustuslain 20 §:n vaatimukset, kuten perustus-

lakivaliokunta on todennut. Se muodostaa kokonaisuuden ja rakentuu tällä tavalla modifioitun kunnallisvalituksen varaan.

Ympäristöperusoikeus siis sisältää perustuslaillisen toimeksiannon edistää sen mukaista kestävästä kehitystä ja tulevien sukupolvien oikeutta, mutta samalla se asettaa rajat sille, missä määrin sääntelyä voidaan heikentää (heikennyskielto). Tämä koskee sisällöllisiä ja menettelyllisiä kysymyksiä. Heikentämiselle tulee vähintäänkin esittää vahvat perustelut (Kuusiniemi s. 189).

3.3

Kunnallinen itsehallinto ja kaavoitus

Perustuslakivaliokunta ei ole käsitellyt kunnallisvalituslajin suhdetta kunnalliseen itsehallintoon, ainakaan sillä tavalla, että nimenomaan valituslaji olisi määritelty osaksi kunnallisen itsehallinnon ydintä. Näin on vaikka valituslajin keskeiset piirteet liittyvät itsehallintoon ja ne on tunnistettu. Viitteitä tähän suuntaan on kuitenkin saatavissa perustuslakivaliokunnan lausunnosta (33/2006 vp) koskien hallituksen esitystä (HE 81/2006 vp) maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta. Muutoksella poistettiin kunnan jäsenen valitusoikeus vähäisistä asemakaavamuutoksista. Muutoksen ei katsottu loukkaavan kunnallista itsehallintoa (121 §), koska muut maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetyt vaikuttamismahdollisuudet säilyivät ja muutos koski vain vähäisiä asemakaavan muutoksia.

Perustuslain 12 1 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Tämä toistetaan kuntalaissa (410/2015, § 3). Perustuslain mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla, mihin liittyy osaltaan kunnille kuuluva verotusoikeus. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on todettu, ettei tavallisella lailla voida puuttua itsehallinnon keskeisiin piirteisiin tavalla, joka tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (PeVL 31/1996 vp ja PeVL 20/2013 vp).

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan kuntalaisilla pitää olla oikeus päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta, tulla valituksi luottamuselimiin sekä äänestää (HE 1/1998 vp ja PEVL 20/2013). Itsehallinnon perustekijöitä ovat myös kuntien itsenäinen päätösvalta, kunnan oma tehtäväpiiri (yleinen toimiala), kuntien taloudellinen itsenäisyys ja kunnallinen demokratia. Kunnallisessa itsehallinnossa on näin kaksi keskeistä osa-aluetta, jotka ovat 1) kunnan ja valtion suhde ja 2) kunnan ja sen asukkaan suhde. Perustuslakivaliokunnan käytännössä kunnan ja valtion suhde näyttäisi tähän mennessä olleen enemmän esillä kuin kunnan ja sen asukkaan suhde. Kunnan asukkaan roolia on käsitelty lähinnä kansanvaltaisuuden ja useimmiten edustuksellisen demokratian näkökulmasta. Edustuksellisen demokratian, esimerkiksi vaalien rinnalla on usein kuitenkin viitattu perustuslain muihin osallistumista ja vaikuttamista koskeviin säännöksiin (PeVL 67/2014 vp).

Kunnallisvalituksessa ilmenevät molemmat itsehallinnon osa-alueet. Kunnan asukkaalla/jäsenellä on valitusoikeuden kautta oikeus valvoa kunnan päätösten laillisuutta (kunnan/asukkaan tai muun jäsenen suhde) ja kunnallisvalituksen tuomioistuimen tutkimisvaltaa rajoittavat piirteet suojaavat kunnallishallinnon tehokkuutta ja kunnallista demokratiaa (kunnan ja valtion suhde) (Harjula-Prättälä 2015 s. 42). Kun perustuslakivaliokunnan vakiintunut käytäntö antaa kuntalaisille oikeuden päättää kunnan hallinnosta ja taloudesta, niin voidaan perustellusti väittää, ettei tämän hallinnon valvontakaan voi olla täysin irrelevantti perustuslain kannalta.

Kunnallisvalituksella on kiistatta kytkentä kunnallisen itsehallintoon. Valitusmuotoa voidaan kuvata myös "itsehallintoystävälliseksi", koska valittajana on kunnan oma jäsen, tuomioistuimen tutkimisvalta on rajoitettu ja valtion valvontaa on tämän

vuoksi voitu vähentää. Kunnallinen itsehallinto on kunnan asukkaan itsehallintoa ja kunnan asukas on kunnan perusjäsen. Kunnan jäsenen käsite on vanha ruotsalais-suomalainen kunnallisoikeudellinen peruskäsite. Kunnallisvalitusta tai ainakin sen piirteitä tulee arvioida kunnallisen itsehallinnon osana, myös perustuslaillisena kysymyksenä. Tällöin perustuslakivaliokunnan tulisi arvioida itsehallintoa perustuslaissa vahvistuneiden osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien yhteydessä. Kunnallisvalitus vahvistaa näitä oikeuksia.

Toinen asia on arvioida kunnallisvalituksen käytön alaa. Kunnallisvalituksen ala eli se missä asioissa kunnallisvalitusta tai sen piirteitä esimerkiksi kunnan jäsenen valitusoikeutta tarvitaan, on ratkaistava lakia säädettäessä tapaus tapaukselta. Sääntelyympäristön muutos voi joskus vaikuttaa siihen, että kerran tehtyä ratkaisua on syytä muuttaa. Kunnallisvalituksen sisältämiä piirteitäkin voi olla aiheellista tarkastella ajan vaatimusten mukaan.

Miten asiaa pitäisi sitten arvioida kaavoituksessa, jossa kunnallisvalitus on ollut perinteinen valituslaji? Kaavoituksessa kunnilla on kaavoitusmonopoli. Kunnat vastaavat maankäytön suunnittelusta, niillä on oikeus ja velvollisuus kaavoittaa (MRL 4§, MRL 20§). Kaavoituksella ja siihen liittyen maapolitiikalla voidaan toteuttaa kunnan strategisia tavoitteita ja vahvistaa kunnan elinvoimaa. Samalla vaikutetaan kunnan infrastruktuurin toteuttamiseen edellytyksiin, toimivan ja viihtyisän elinympäristön syntyymiseen. Kaavoitukseen usein liittyvä toimintojen kehittämisen aspekti, tarve ympäristön muuttamiseen, voi olla joskus ristiriidassa esimerkiksi joidenkin ympäristöllisten arvojen ja näkökohtien kanssa. Tällöinkin kunnan tehtävänä on punnita erilaisia näkökohtia ja hakea ratkaisu, joka toteuttaa lain kaavalle asettamat sisältövaatimukset (Mäkinen 2004 s. 15). Erilaisten ristiriitaisten tavoitteiden vuoksi kaavoitus on kiinnostavaa ja merkityksellistä kunnan asukkaille, mikä puoltaa juuri näissä asioissa kunnan jäsenen oikeutta valvoa kaavoitusta, osallistua ja vaikuttaa siihen sekä ristiriitatilanteissa myös valittaa kaavapäätöksistä.

Kunnalliseen itsehallintoon valituslaji liittyy myös valvonnan tarpeen näkökulmasta. Kunnan jäsenen valitusoikeus voi vähentää osaltaan tarvetta valtion kuntiin kohdistamaan valvontaan ja itsehallintoa voidaan näin vahvistaa. Esimerkiksi Syrjänen kirjoittaa, että kunnissa voidaan joskus "sokeutua joustavien normien vuoksi luulemaan, että minkälaiset kaavat tahansa ovat laillisia ja jopa hyviä" Hän toteaa, että minimitason turvaamiseksi valtion viranomaiselle on annettu oikaisukehotus- ja toisaalta valitusoikeus. Samaan tavoitteeseen pyritään myös vuorovaikutteisella ja osallistuvammalla suunnittelulla. Kuntalaisten valitusoikeuden poistaminen olisi tältä kannalta heikennys, joka saattaisi edellyttää valtion valvonnan vahvistamista. (Syrjänen LM 5/2011 s. 852)

4 Maankäyttö- ja rakennuslaki kunnallisen itsehallinnon vahvistajana ja osallisuuden takeena

4.1

Mikä muuttui?

Vuoden 2000 alussa voimaan tullut maankäyttö- ja rakennuslaki sisälsi merkittäviä periaatteellisia perustuslain linjaamia muutoksia. Ne voisi kiteyttää seuraavasti: 1) Kaavojen alistamisvelvollisuudesta valtion viranomaisten vahvistettavaksi pääosin luovuttiin, 2) kuntalaisten, osallisten ja kansalaisjärjestöjen osallistumisoikeus kirjattiin ns. vuorovaikutteisen kaavoituksen periaatteen avulla, tavoitteena perustuslaillisen toimeksiannon toteuttaminen kaavoituksessa 3) valitukset tehdään jo ensi asteessa laillisuusperusteella tuomioistuimeen kun ne aiemmin oli tehty ensiasteessa alistusviranomaiselle. Lisäksi kaavojen sisältövaatimuksilla ja vaikutusten arvioinnilla pyrittiin vaikuttamaan hyvän elinympäristön turvaamiseen.

Valtion ja kuntien toimivaltasuhteita muutettiin tuolloin siten, että valtio ei muutoksen jälkeen enää vahvasta kuntien detaljikaavoja (asema- ja ranta-asekaavat) eikä tavallisia yleiskaavoja. Kaavojen alistusvelvollisuus jäi koskemaan vain kuntien yhteisiä yleiskaavoja ja maakuntakaavoja. Niidenkin alistusvelvollisuus poistettiin maankäyttö- ja rakennuslain muutoksella aivan äskettäin (28/2016). Detaljikaavojen alistamisvelvollisuuden poistamista perusteltiin aikanaan mm. sillä, että kuntalaiset ja kansalaisjärjestöt ottaisivat entistä vahvemman roolin kaavoituksen valvonnassa. Tarkoitus oli vahvistaa osallisuutta ja vuorovaikutteisuutta tukevia järjestelyjä. Näin toteutettaisiin perustuslaillista toimeksiantoa vahvistaa avointa, vuorovaikutteista ja osallistumista edistävää hallintoa (PeL 2, 14 ja 20 §:t). Uutena välineenä otettiin käyttöön osallistumis- ja arviointisuunnitelma: kaavoituksen aluksi tuli selvittää kaavoitukseen kytkettävät tahot, osalliset (HE 101/1998 vp s. 1).

Maankäyttö- ja rakennuslailla valtion viranomaisten (alueelliset ympäristökeskukset) rooli muuttui entistä vahvemmin valvoijasta asiantuntija-apua antaviksi, neuvoviksi viranomaisiksi (HE 101/1998). Valvontarooli ei kuitenkaan poistunut kokonaan, sillä valtion viranomaisille (nykyisin ELY) jäi mahdollisuus puuttua kunnan kaavapäätöksiin oikaisukehotuksella ja/tai valittamalla. ELY-keskuksen tehtäväksi tuli edistää ja ohjata kunnassa tapahtuvaa suunnittelua ja valvoa kunnan päätöksentekoa. Lakiin sisällytettiin menettelyjä, joilla yhteistyö voitaisiin taata. Niinpä ELY-keskuksen ja kuntien tulee vähintään kerran vuodessa käydä kehittämiskeskustelut (MRL 8 §). Lisäksi kunnan tulee olla yhteydessä ELY-keskukseen, kun se valmistele kaavaa, joka koskee valtakunnallisia ja tärkeitä seudullisia alueidenkäyttötavoitteita tai joka muuten on maankäytön, luonnonarvojen, kulttuuriympäristön tai valtion viranomaisten toteuttamisvelvoitteiden kannalta merkittävä. ELY-keskuksen puuttumisoikeus on rajattu oikaisukehotuksessa MRL 195 §:ssä säädetyllä tavalla ensinnäkin tilanteisiin, joissa kaava on laadittu ottamatta huomioon valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita tai se on muutoin vastoin lain säännöksiä. Lisäksi edellytetään, että

on yleisen edun mukaista saattaa asia uudelleen kunnassa päätettäväksi. Valitus voi perustua vain laillisuuskysymyksiin.

Voinee todeta, että säännöksissä on otettu riittävästi huomioon kunnallinen itsehallinto. Kunnalla on mahdollisuus laatia kaava, joka täyttää lain minimivaatimukset, eikä sitä voida valituksinkaan menestyksellisesti estää.

Vuorovaikutteisella suunnittelulla pyritään saamaan prosessiin mahdollisimman paljon hyödyllistä tietoa jo varhaisessa vaiheessa, kun osallistahoina olevat yksityiset, yhteisöt ja viranomaiset ovat tietoisia hankkeesta ja sen etenemisestä kunnassa. Laissa säädetyt erilaiset neuvottelumenettelyt (MRL 8 § ja 66.2 §:t) antavat valtion viranomaisille mahdollisuuden tuoda valtakunnallisia ja muita tärkeitä lain edellyttämiä seikkoja harkintaan kaavaprosessissa. Osallistuvan roolin poistaminen valtion viranomaisilta on ongelmallista. Jos kaavoituksen tavoitteista ja sisällöstä ei ole riittävästi tietoa eikä tieto välity puolin ja toisin, mahdolliset valitukset voisivat olla sisällöltään yllätyksellisiä. Siksi viranomaisen roolin kokonaisuus on tärkeä. Esimerkiksi Ruotsissa tämä näkökulma on liitetty lääninhallituksen toimintaan. Kun Tarastin selvityksen pohjalta jatkossa selvitetään ELY-keskusten tehtävien siirtämistä yhtäältä maakunnille ja toisaalta aluehallintovirastoille, soisi tähän näkökulmaan kiinnitettävän huomiota.

4.2

Vahvistuiko itsehallinto – toimiiko tavoite?

Maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteena oli vahvistaa kuntien roolia kaavoituksessa, ja siis itsehallintoa, mikä näkyi kaavojen vahvistamisvelvollisuuden poistamisessa. Tätä tavoitetta on pidetty koko lain tärkeimpänä tavoitteena ja samalla pelätyimpänä ja kiistellyimpänä osana uutta lakia (Jääskeläinen-Syrjänen 2014 s. 206). Ehkä juuri siksi, kuten Tuija Prusin väitöskirjassa todetaan, muutos saatettiin ymmärtää niinkin, että valtion viranomaisilla ei enää olisi laisinkaan roolia kuntien kaavoituksessa, samalla kun lain vaatimukseen kokonaisuudessaan ei kiinnitetty riittävästi huomiota (Prusi, Tuija 2013 s. 418).

Prusi on väitöskirjatyössään haastatteluin ja moniin kyselytutkimuksiin ja selvityksiin tukeutuen kartoittanut eri osapuolten kokemuksia muutoksen vaikutuksista. Työstä voi nostaa esille ainakin sen, että kuntien ja valtion viranomaisten välillä on ollut jossain määrin jännitteitä. (Prusi 2013 s. 418). Vaikka erimielisyydet ovat tosiasiassa koskeneet kaavan sisältöä koskevia kysymyksiä tai selvitysvelvollisuutta, kunnissa on saatettu pitää asiaa toimivallanjakoa koskevana konfliktina ja vedottu itsehallintoon. (Prusi 2013 s. 503). Tällöin kunnissa on voitu harmitella sitä, että kuntien on tehtävä kaikki ELY-keskusten vaatimat selvitykset huolellisesti (Prusi 2013 s. 497), koska muuten ELY-keskus voi valittaa ja hanke viivästyy.

Kaavojen sisältövaatimukset on MRL:ssä ilmaistu joustavin normein ja selvittämismvelvollisuudenkaan välttämättömyys ei aina ole selvää. Niinpä kuntien ja valtion viranomaisilla voi hyvinkin olla erilaisia käsityksiä sisältövaatimuksista ja selvittämismvelvoitteen olemassaolosta. Tarkastelukulmatkin voivat erota kun toinen yrittää edistää hanketta ja toinen vaatii vahvemmin huomioon otettaviksi luonnonarvoja tai valtakunnallisesti arvokasta kulttuuriympäristöä. Kunta näistä asioista kaavamopolinsa ja itsehallintonsa rajoissa päättää, mutta myös vuoropuhelu valtion viranomaisten ja eri osapuolten kanssa on tärkeää niin sisältökysymysten kuin selvitysvelvollisuudenkin arvioimiseksi.

Kun ELY-keskukset tehtyjen selvitysten mukaan valittavat vain harvoin kuntien kaavapäätöksistä ja valittaessaan menestyvät kaikissa kaavavalituksissaan noin 80 %:ssa tapauksista ja yleis- ja ranta-asemakaavavalituksista valittaessaan noin

95 %:sti, osoittavat luvut sen, että kysymys konfliktitilanteissa on ollut kaavoitusprosessin laillisten minimirajojen valvonnasta. Merkillepantavaa on erityisesti myös se, että kaavavalituksissa on useimmiten menestytty sillä perusteella, että selvitykset eivät ole olleet riittäviä. Jos selvitykset vaikuttavat puutteellisilta eikä kaavan sisällön lainmukaisuutta voida siten todeta tuomioistuimessa, valitus hyväksytään. Tämä on aivan luonnollista, koska tuomioistuin tarvitsee selvitykset voidakseen arvioida sisällön lainmukaisuutta. Kunnissa tyytymättömyys kohdistuu usein ELY-keskuksiin, vaikka ratkaisun tekee tuomioistuin. Ongelmaksi koetaan se, että ELY-keskus on vaatinut ja sitten valittanut, eikä niinkään sitä, ettei kunnassa ole ollut käytössä riittävää selvitysaineistoa.

Kuntien itsehallinto kyllä vahvistui maankäyttö- ja rakennuslaissa, mutta maankäyttö- ja rakennuslaki asettaa kaavoituksen oikeudelliset rajat, jotka koskevat sekä sisällöllisiä että menettelyllisiä osallisuuteen vuorovaikutukseen ja selvittämismallisuuden liittyviä kysymyksiä. Kunnallinen itsehallinto on sidottu lakiin, eikä tätä muuta sekään että sääntely rakentuu joustavien normien varaan. Sisällölliset vaatimukset ovat luonnollisesti perusteltuja hyvän elinympäristön turvaamiseksi. Oikeudellisesti tarkastellen niiden perusta on myös ympäristöperusoikeudessa (PeL 20 §), kuten mm. ympäristövaliokunta mietinnössään (YmVM 6/1998 vp s. 4) ja perustuslakivaliokunta lausunnossaan (PeVL 38/1998 vp s. 2) lakia säädettäessä totesivat.

5 Muutoksenhaku kaavoituksessa joutuisuuden näkökulmasta

5.1

Lähtökohtana tehokkuus, oikeusturva ja lainalaisuus

Tehokkuuden ja oikeusturvan välinen jännite on ikuinen ja aina ajankohtainen hallinto-oikeudellinen kysymys. V. Merikoski kirjoittaa vuoden 1968 oppikirjassaan Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä, että hallinnossa pitää pyrkiä oikeusvarmuuteen luomalla hyvät takeet lainmukaisten tulosten saavuttamiseksi kun samanaikaisesti pitää taata järjestelyt, joilla saavutetaan nopea asian käsittely, joka ei aiheuta asianosaisille eikä julkisyhteisölle suuria taloudellisia kustannuksia. Hän toteaa myös, että tehokkuus ja oikeussuojavaatimukset kilpailevat jatkuvasti keskenään ylivallasta ja lainsäädännön tärkeimpiä tehtäviä on saada aikaan tasapaino niiden välillä. Tämä sama vaatimus koskee myös hallintolainkäyttöä: tarvitaan tasapainoa, vaikka tehokkuus ja oikeusturvavaatimukset käyvätkin koko ajan taistelua ylivallasta. (V. Merikoski 1968 s. 2–3) Tähän ei nykyajan valossa ole mitään lisättävää.

5.2

Tehokkuus oikeusturva ja lainalaisuus kaavoituksessa

Kaavoitus on väistämättä pitkä prosessi, joka vie aikaa kun vaihtoehtoja pohditaan, vaikutuksia selvitetään ja eri intressitahoja ja kuntalaisia laajemminkin kuullaan. Maankäyttö- ja rakennuslaki asettaa osaltaan haasteita prosessille edellyttäessään avointa ja vuorovaikutteista menettelyä ja kaavan tavoitteen kannalta riittävää vaikutusten arviointia.

Kaavoituksen edellytyksiin, sen keston ja maankäytön toteuttamiseen voidaan vaikuttaa myös harjoitettavalla maapolitiikalla, johon maankäyttö- ja rakennuslaki nykyisellään antaa monipuoliset keinovalikoimat. Maapolitiikalla on merkitystä niin kaavoituksen joutuisuuden kuin hyvien toteuttamisedellytystenkin kannalta. Esimerkiksi Hovila osoittaa väitöskirjassaan, että vaikka lainsäädäntö mahdollistaa nykyisellään riittävän maankäyttöpolitiikan kunnille, kaikkia lain suomia keinoja ei kunnissa haluta käyttää, mikä voi johtaa tehottomaan tonttitarjontaan ja vaikeuttaa tehokkaan ja taloudellisen maankäytön suunnittelun toteuttamista. Maapolitiikan tehokkuutta, yksityisten osapuolten oikeusturvaa ja prosessin avoimuutta voitaisiin hänen mukaansa parantaa, mikäli oikeudellista ohjauskeinovalikoimaa käytettäisiin kokonaisuutena. Tällä olisi vaikutusta myös kaavoitukseen ja hankkeiden toteuttamisen nopeuttamiseen (Hovila 2014), mitä pitäisi korostaa. Samaan asiaan kiinnittävät huomiota myös Jääskeläinen ja Syrjänen joiden mukaan hyvän elinympäristön toteuttamisen kannalta on tärkeää, että suunniteltava alue on suunnittelun alussa

hankkeen toteuttajan hallussa ja että suunnittelu tehdään yhteistyössä toteuttajan kanssa (Jääskeläinen- Syrjänen 2014 s. 93).

Ympäristöön merkittävästi vaikuttavia hankkeita koskeva kaavoitus ei voi olla kovin nopea prosessi, sillä kaavan vaikutuksia on arvioitava monelta kannalta. Kaavoituksen tulee olla tehokasta, mutta samalla kaavoitusmenettely pitää hoitaa lain edellyttämällä tavalla. Laissa määritellyille intressitahoille, osallisille (MRL 62 §), tulee antaa mahdollisuus vaikuttaa kaavoitukseen. Vuorovaikutteinen menettely joka vie oman aikansa, oli lainsäätäjän tietoinen valinta, koska näin ajateltiin saavutettavan laadullisesti hyvä tulos samalla kun jälkikäteisiä valituksia ajateltiin voitavan välttää vahvistamalla demokratian uusia muotoja.

Kaavan tulee myös täyttää sille laissa säädetty tasovaatimus eli kaavan sisältövaatimukset (MRL 28, 39, 54 §:t), joista mm. ilmenee mitkä eri intressit ja arvot sekä julkiset ja yksityiset edut on otettava kaavassa huomioon. Sääntely on joustavaa ja kunnalla/ maakuntien liitolla on paljon harkintavaltaa, mutta sääntelyä ei voida tulkita mielivaltaisesti. Viimekädessä minimitason täytyminen voi tulla kontrolloiduksi tuomioistuimissa.

Syynä kaavoituksen hitauteen varsinkin kasvukeskuksissa on pidetty myös sitä, että kunnat pyrkivät hillitsemään kasvua eivätkä taloudellisista syistä halua kaavoittaa riittävästä tontteja. Syrjänen viittaa tältä osin ylijohdaja Pekka Kankaan kirjoitukseen, jossa tämä toteaa ”Jotta kasvu pysyy hallinnassa, kaavoitus tapahtuu enemmän kädestä suuhun kuin koskaan aikaisemmin” (Syrjänen 2005 s. 56). Mainitut ongelmat korostuvat taloudellisesti hyvinä aikoina. Lopulta kaavoituksen tehokkuus, oikea-aikaisuus ja taloudellisuus kytkeytyvät kuitenkin kunnissa harjoitettavaan maapolitiikkaan, jonka hyvällä hallinnalla voidaan taata riittävä tonttivaranto oikeasta paikasta. Jos nämä seikat ovat kunnossa, satunnaiset valitukset eivät muodosta suurta ongelmaa.

5.3

Valitusoikeus kaava-asioissa

Valitusoikeus kaavan hyväksymistä koskevasta kunnan päätöksestä on kuntalain 92 §:n (uuden Kuntalain 137 §:n) mukaan sillä, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (*asianosainen*) sekä kunnan jäsenenä. Kuntayhtymän, kaavoituksen osalta siis maakuntaliiton, päätöksestä kunnallisvalituksen saa tehdä myös kuntayhtymän jäsenkunta ja sen jäsen sekä kuntien yhteisen toimielimen päätöksestä sopimukseen osallinen kunta ja sen jäsen. Mitä kuntalaissa säädetään kunnan jäsenen valitusoikeudesta, koskee kaikkien asianomaisten kuntien jäseniä. Tässä työssä ei käsitellä oikaisuvaatimusta, koska oikaisuvaatimus ei ole käytössä kaava-asioissa.

Maankäyttö- ja rakennuslaki laajentaa valittamaan oikeutettujen piiriä kunnan jäsenyyttä pitemmälle siten, että valitusoikeus on eräillä viranomaisilla, nimittäin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella ja muulla viranomaisella toimialaansa kuuluvissa asioissa. Valitusoikeus on myös maakunnan liitolla ja kunnalla, joiden alueella kaavassa osoitetulla maankäytöllä tai rakennusjärjestyksellä on vaikutuksia. Ympäristöasioissa tyypilliseen tapaan valitusoikeus on myös rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä toimialaansa kuuluvissa asioissa toimialueellaan. Maakuntakaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä on valitusoikeus myös valtakunnallisella yhteisöllä, kun kysymys on valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastaisuudesta. Lisäksi on syytä huomata, että yhdistyksellä tai yhteisöllä voi olla valitusoikeus myös kunnan jäsenyyden perusteella.

Jatkovalitusoikeutta hallinto-oikeuden päätöksestä on rajoitettu siten, että muilla kuin kunnalla ei ole oikeutta hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen, jolla hallinto-oikeus on kumonnut kunnan viranomaisen tekemän kaavan tai rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevan päätöksen. Jos ranta-asemakaavan laatimisesta on huolehtinut maanomistaja, hänellä on kuitenkin oikeus valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä. Maakuntakaavan jäätyä vahvistamatta muulla kuin maakunnan liitolla tai kunnalla ei ole oikeutta hakea muutosta. Tätä jatkovalitusoikeuden rajoitusta voidaan asianosaisten oikeusturvan kannalta myös arvostella (YM 1/2014).

5.4

Kuka valittaa kaavoista, millä perusteella ja miten valitukset menestyvät?

5.4.1

Turhat kiusantekovalitukset

Laaja valittamiseen oikeutettujen piiri on herättänyt kysymyksen turhista valituksista, joista joskus poliittisessa keskustelussa puhutaan ”kiusantekovalituksina”. Tämä keskustelu on voitu kytkeä myös kunnan jäsenen valitusoikeuteen. Kiusanteko tai hankkeen viivästyttäminen on mahdollista kun valitusoikeudet ovat laajat.

Ongelman hahmottamisessa voi auttaa asian tarkastelu eri intressitahojen näkökulmista. Rakentajan ja hanketta toteuttavan maanomistajan intressissä on yleensä saada nopeasti varmuus rakentamismahdollisuuksista, jotta hankkeen suunnittelu ja toteuttaminen voi alkaa. Nämä tahot toivovat, että kaava tulee voimaan mahdollisimman ripeästi. Tämä on aivan legitiimi toive, jonka kuntakin usein jakaa. Samanaikaisesti toinen intressitaho, esimerkiksi rakentajan naapuri, voi kokea, ettei kunta ole kaavaa laatiessaan minimoinut hänelle kaavoituksesta aiheutuvia haittoja ja kaipaa tarkempia selvityksiä hankkeen vaikutuksista. Joku maanomistajista saattaa kyseenalaistaa maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun. Luontojärjestöillä ja kansalaisjärjestöillä voi olla käsitys, ettei luonto- ja kulttuuriarvoja ole otettu huomioon lain edellyttämällä tavalla. Valtion viranomaiset ehkä katsovat, ettei valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita tai lain edellyttämiä liikenneturvallisuuteen liittyviä kysymyksiä ole huomioitu riittävästi. Joskus myös kuntalainen, jolla ei ole konkreettista omaa intressiä, saattaa kyseenalaistaa kaavan laillisuuden. Tästä kokonaisasetelmasta seuraa, että rakentaja ja hankkeen toteuttajana oleva maanomistaja, kenties kuntakin, helposti arvioi valitukset turhiksi, jopa kiusanteoksi. Kun asiaa tarkastellaan toisten intressitahojen näkökulmasta, valitukset antavat oikeusturvaa, turvaavat vaikutusmahdollisuuksia ja kaavoituksen laatua.

5.4.2

Ketkä valittavat ja miten valitukset menestyvät?

Ympäristöministeriö on seurannut maankäyttö- ja rakennuslain muutoksenhakujärjestelmän toimivuutta lain voimaan tulosta asti. Valitusherkkyyden seuranta on ollut esillä jo vuonna 2002 tehdyssä MRL:n toimivuuden seurannassa. Viimeksi ympäristöministeriö on selvittänyt maankäyttö- ja rakennuslain toimivuutta muutoksenhalun osalta vuonna 2013 (Heikki Holopainen, Kimmo Huttunen, Kimmo Malin ja Hanna Partinen. Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa. Tarkastelussa kaavat, suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset sekä valituslupaasiat. Ympäristöministeriön raportteja .19/2013). Ympäristöministeriön selvityksissä

on tarkasteltu valitusherkkyyttä koko maan tasolla, kun taas aiemmin Eija Mäkisen tutkimuksessa Kunnallisvalitus- kiusantekoa tai tarpeellista valvontaa ja oikeusturvaa (2010) on tutkittu kaikki Vaasan ja Hämeenlinnan hallinto-oikeuksissa vuosina 2006 ja 2008 tehdyt kunnallisvalitukset, erikseen myös kaavavalitukset. Aikaisempina vuosina kaavavalituksia on tarkasteltu myös Susanna Wähän tutkimuksessa Hallinto-oikeuksien asemakaavaratkaisujen kumoutumisperusteet 2001–2005 (YM raportteja 18/2006, Helsinki 2006) sekä Kimmo Malinin tutkimuksessa Muutoksenhaku kaava-asioissa. Hallintotuomioistuimet 2003–2006 (Ympäristöministeriön raportteja 9/2008). Näiden selvitysten tulokset ovat samansuuntaisia ja niistä voidaan todeta ainakin seuraavaa.

Kaavavalituksia tehdään kaiken kaikkiaan vähän, keskimäärin noin 10 prosentista asemakaavapäätöksistä valitetaan hallinto-oikeuksiin. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi päättyy noin 3 % asemakaavapäätöksistä. Vuosittain tehdyistä noin 1 500 asemakaavapäätöksestä 90 % tulee lainvoimaiseksi ilman muutoksenhaku (Ympäristöministeriö SY 1/2014 s. 167).

Ympäristöministeriön teettämästä tutkimuksesta 19/2013 ilmenee, että suurimman osan valituksista tekevät yksityishenkilöt, joiden tekemien valitusten osuus kaikista valituksista hallinto-oikeuteen oli tuossa selvityksessä noin 75 % (YM 19/2013 s. 12). Näistä valituksista ei aina suoraan ilmene, onko valittajalla ollut oma intressi asiassa vai perustuuko valitus vain kunnan jäsenyyteen ja siten valvontaintressiin. Tällaista jaottelua on kuitenkin pyritty tekemään vuoden 2010 selvityksessä koskien Vaasan ja Hämeenlinnan hallinto-oikeuksia, tuloksin, että valitukset tehdään lähes aina omassa intressissä eli valittajana on alueella tai naapuristossa asuva, mahdollisen haitan kärsijä (Mäkinen 2010 s. 102–140). Kysymys on usein omaan elinympäristöön tavalla tai toisella vaikuttavasta hankkeesta, jossa voi olla kysymys alueen viihtyvyydestä, liikenteestä ja melusta, uuden häiritsevän toiminnan sijoittumista alueelle jne. Nämä seikat liittyvät MRL 54 §:n asemakaavan sisältövaatimuksiin. Myös tuomarihaastatteluissa Vaasan ja Hämeenlinnan hallinto-oikeuksissa ja tämän selvityksen yhteydessä korkeimmassa hallinto-oikeudessa todettiin, että yksityiset tekevät pääsääntöisesti valituksia jollakin tavalla omassa intressissään ja muunlaiset tilanteet ovat todella harvinaisia poikkeuksia. Ympäristöperusoikeuden toteutumista selvittävässä tutkimuksessa niin ikään haastatellut tuomarit pitivät yksityisten tekemiä valituksia aiheellisina (Viljanen, Heiskanen, Raskulla, Koivurova, Heinämäki 2014 s. 53).

Yksityishenkilöiden valitukset kylläkin menestyvät huonoiten verrattaessa muihin valittajaryhmiin. Noin 18 % valituksista hyväksytään (YM 19/2013 s. 23). Tutkimusten tulokset tai tehdyt haastattelut eivät anna viitteitä siihen, että yksityishenkilöt tekisivät runsaasta valituksista kunnan jäsenen valvontaintressissä tai että nämä valitukset olisivat yleisesti arveluttavia. Hävittykään valitus ei aina tarkoita aiheetonta valitusta, sillä ratkaisu on voinut olla hyvinkin hankala tuomioistuimen ratkaista, mikä tuli esille haastattelussa korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Ympäristöministeriön selvityksestä (19/2013) ilmenee edelleen, että toiseksi eniten valituksia tekevät yhdistykset, 8,3 %. Yhtiöt olivat ympäristöministeriön selvityksessä valittajina 5,5 %:ssa, asunto-osakeyhtiöt 4,6 %:ssa. Yhdistysten valituksista hyväksyttiin 29 %. ELY-keskukset olivat valittajina 4,1 %:ssa kaikista valituksista ja muut viranomaiset 1,2 %:ssa. Muita viranomaisia ovat esimerkiksi Museovirasto, tiepiirit, Tiehallinto (nyk. Liikennevirasto) sekä Metsähallitus viranomaistehtäviä hoitaessaan. ELY-keskusten valituksista hyväksyttiin hallinto-oikeudessa 80 % ja hylättiin vain 15 %. Parhaiten ne menestyivät yleis- ja rantayleiskaavavalituksissa, joista hyväksyttiin jopa 95 % (YM 19/2013 s. 23). Muiden viranomaisten kuin ELY-keskusten valituksista hyväksyttiin 63 %.

Valituksissa näytetään eri aikoina tehtyjen tutkimusten ja selvitysten perusteella menestyttävän suurin piirtein samoin perustein. Yleisin menettelyllinen peruste näyttää olevan selvitysten riittämättömyys. Sisältökysymysten osalta on voinut olla

kysymys maakunta- tai yleiskaavan riittämättömästä huomioon ottamisesta. Tällöin saattoi olla kysymys myös siitä, ettei valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ollut kaavassa otettu riittävästi huomioon. Ranta-alueiden kaavoissa maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta poikkeaminen johti myös usein kaavan kumoamiseen (YM 19/2013 s. 28).

Tulokset siis kertovat, että yksityiset valittavat eniten ja menestyvät huonoiten ja ELY-keskukset valittavat vähiten, mutta menestyvät parhaiten. Yksityiset valittajat ovat yleensä kunnan jäseniä, mutta he saattavat olla myös asianosaisia. Tuomioistuimen ei yleensä tarvitse tutkia asianosaisuutta, koska kunnan jäsenyys tuo valitusoikeuden.

Korkeimman hallinto-oikeuden tuoreessa tiedotteessa 12.1.2016 käsitellään viranomaisten valitusoikeutta. Siitä ilmenee, että eri viranomaisten muutoksenhakuja on vähän ja niissä tulee usein esiin merkittäviä oikeuskysymyksiä, joissa on tarvetta lainsoveltamisen ohjaamiseen. ELY-keskusten muutoksenhakemuksista maankäyttöä ja rakentamista koskevia oli viime vuonna vain yksi, vuonna 2014 kolme ja vuonna 2013 kaksi. ELY-keskusten valitusten määrä on laskenut selvästi aiemmista vuosista. Viranomaisten valitukset kohdistuvat yleensä oman hallinnonalan päätöksiin, mutta esimerkiksi sotilasviranomaiset ovat olleet muutoksenhakijoina myös maankäyttö- ja ympäristöasioissa. (<http://www.kho.fi/fi/index/ajankohtaista/tiedotteet/2016/01/>)

5.5

Ruotsissa sama keskustelu - mitkä ratkaisumallit?

Keskustelu viivästyttävistä valituksista tai kiusantekovalituksista ei ole vain suomalainen ilmiö. Myös Ruotsissa tunnetaan käsite ("okynnesöverklagande") ja siellä on pitkään pohdittu kaavoituksen valitusjärjestelmän kehittämistä tarkoituksena nopeuttaa prosessia ja vauhdittaa tärkeitä hankkeita. Näin on, vaikka Ruotsissa detaljikaavaa koskeva valitus on hallintovalitus ja oikeus muutoksenhakuun on asianosaisella. Tämä osoittaa, ettei kunnallisvalituksen laaja kunnan jäsenen valitusoikeus ole ongelman ydin. Harmi valituksista johtunee moninaisista kaavoituksen intressitahoista ja näkökulmasta. Ympäristöoikeudessa totuttuun tapaan asianosaisuutta tulkitaan melko laajasti. Kuten edellä on todettu, Ruotsissa valittaa saa alueella ja sen naapuristossa asuva ja järjestöt tietyin rajoituksin.

Vuosina 2008–2013 keskimäärin noin 22,3 prosentista kaavapäätöksiä valitettiin lääninhallitukseen. Kaavavalitusten määrää on pidetty vähäisenä vaikka se onkin kaksinkertainen suomalaisiin vastaaviin valitusprosentteihin nähden. Lääninhallituksen päätöksistä valitettiin edelleen hallitukselle (2.5.2011 saakka, minkä jälkeen valitustie on ympäristötuomioistuimeen) noin 65 prosentissa päätöksistä. Vuosina 2008–2010 noin 40 kaavaa vietiin vielä korkeimpaan hallinto-oikeuteen erityiseen laillisuuskontrolliin (rättsprövning) (Regeringens proposition 2015/16:55 s. 10–11).

Valitusherkkyyttä koskevassa tutkimuksessa on todettu, että valitusten taustalla voidaan kenties havaita epäluottamusta ruotsalaisten kuntien intressipunnintaa kohtaan, minkä on arveltu johtuvan osaltaan siitä uudenlaisesta tilanteesta, kun kunnat ovat tulleet taloudellisesti riippuvaisemmiksi elinkeinoelämästä. Toisaalta kunnat itse pyrkivät edistämään asuntotuotantoa (Henecke & Olander 2003).

Kiusantekovalitusten kysymystä on käsitelty Ruotsissa monissa selvityksissä ja monia ehdotuksia on tehty. Esimerkiksi Kaavan toteuttamista koskevassa selvityksessä (Plangenomförandeutredningen SOU 2012:91 s. 99) ehdotettiin, että muutoksenhausta tulisi periä maksu, vaikka ruotsalaiseen traditioon ei olekaan sopinut periä oikeudenkäyntimaksuja hallintoasioissa. Ehdotuksen mukaan maksun tulisi olla riittävä estämään turhat valitukset, mutta ei kuitenkaan niin suuri, että se estäisi

tarpeellista muutoksenhakua. Asia oli esillä myös selvityksessä Effektiv och rättssäker PBL-överprövning (SOU 2014:14). Selvityksen arvion mukaan maksuista olisi enemmän haittaa kuin hyötyä. Olisi vaikea muotoilla järjestelmä, joka vähentäisi mahdollisia kiusantekovalituksia eikä samalla kuitenkaan vaarantaisi niiden henkilöiden mahdollisuutta hakea muutosta, joilla siihen on perusteltu aihe (SOU 2014:14 s. 144).

Rakennuslakikomitea (PBL-kommittén 2005:77) puolestaan ehdotti aiemmin ongelman ratkaisuksi sitä, että valitusta käsittelevä toimielin itse tekisi arvion valituksen aiheellisuudesta. Nyt vireillä olevan hankkeen Effektiv och rättssäker PBL-överprövning – selvityshenkilö yhtyy tähän arvioon (SOU 2014:14 s. 92). Selvityshenkilö Susanna Bagge kirjoittaa raportissa, ja painotti tämän selvityksen yhteydessä tehdyssä haastattelussa, että koko kiusantekovalituksen/viivästysvalituksen käsite on harhaanjohtava, koska se viittaa moraalittomaan valittamiseen. Hänkin viittaa näkökulmiin, joista asiaa tarkastellaan. Rakentaja näkee asian usein turhana viiveenä silloinkin kun valittaja puolustaa tärkeitä etujaan tai kyseenalaistaa lain toteutumisen kaavahankkeessa.

5.6

Ongelman ratkaisuyrityksiä Suomessa

Tehokkuuden lisääminen kaavoituksen muutoksenhakuprosesseissa on ollut esillä monissa tehdyissä selvityksissä, jotka ovat johtaneet myös lainsäädäntömuutoksiin. Vuoden 2006 maankäyttö- ja rakennuslain muutoksen (1441/2006) tavoitteena oli helpottaa kasvukeskusten asuntotuotantoa sujuvoittamalla kaavoitusta.

Asemakaavavalitusta koskevaan hallinto-oikeuden päätökseen liitettiin tuolloin valituskielto korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos asia on jo ratkaistu lainvoiman saaneessa oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa. Samassa yhteydessä kunnan jäsenten valitusoikeus poistettiin vaikutukseltaan vähäisissä muun asemakaavan kuin ranta-asemakaavan muutoksissa. Valitusoikeus annettiin vain niille, joiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa eli asianosaisiin. Kunnan jäsenen valitusoikeus poistettiin ja tällä pyrittiin estämään turhia valituksia ja tehostamaan siten kaavan voimaantuloa. (MRL 191.3 §) Kunnallisvalitusjärjestelmän kannalta muutos oli erikoinen, mutta kuitenkin merkitykseltään vähäinen (ks. PeVL 33/2006 vp).

Lakiin otettiin myös säännös, jonka mukaan asuntorakentamisen kannalta tai muutoin yhteiskunnallisesti merkittäväksi katsottavaa asemakaavaa koskeva valitus tuli käsitellä kiireellisenä. Muutoksenhakuviranomaiselle tuli lisäksi velvoite kunnan pyynnöstä ilmoittaa kunnalle arvio siitä milloin kaavaa koskeva päätös annetaan, ja jos arvioitua aikaa ei ole mahdollista noudattaa, siitäkin on ilmoitettava kunnalle (MRL 188 §).

Vuoden 2008 maankäyttö- ja rakennuslain muutoksella (1129/2008) oli jälleen tavoitteena sujuvoittaa kaavoitusta valitusprosessien osalta. Nyt säädettiin, ettei asemakaavaa koskevasta hallinto-oikeuden päätöksestä päässyt enää korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa, mikäli asemakaava on oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella ja valitus on jätetty tutkimatta tai valituksen kohteena ollut viranomaisen päätöstä ei ole muutettu siltä osalta johon valitus kohdistuu. Tämä ei kuitenkaan koske ranta-asemakaavaa (1129/2008, 188.5 §).

Ongelmaan pyritään vastaamaan myös vuoden 2016 alussa voimaan tulleella oikeudenkäyntimaksuja koskevalla muutoksella. Oikeudenkäyntimaksu hallinto-oikeudessa on 250 euroa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa 500 euroa. (Tuomioistuinmaksulaki 1455/2015, 2 §). Maksua ei kuitenkaan peritä, jos hallinto-oikeus, korkein hallinto-oikeus tai vakuutus-oikeus muuttaa valituksenalaista päätöstä muutoksenhakijan eduksi (9 §). Sanamuoto viittaa päätöksen muuttamiseen, mikä

kunnallisvalituksessa ei ole yleensä ole mahdollista, mutta hallituksen esityksestä ilmenee, että tarkoituksena on taata, ettei jutun voittanut valittaja joudu maksamaan oikeudenkäyntimaksua (HE 29/2015 s. 56). Tältä osin oikeusturvakysymystä on siten arvioitu Ruotsista poikkeavalla tavalla, kun siellä oikeudenkäyntimaksuja ei laisinkaan peritä.

Tuoreessa lain muutoksessa (28/2016) on poistettu myös maakuntakaavojen ja kuntien yhteisten yleiskaavojen vahvistusmenettely (HE 114/2015). Näin kaikista kaavapäätöksistä valitetaan hallinto-oikeuteen siten kuin kuntalaissa säädetään. Päätökseen, jolla hallinto-oikeus on kumonnut maakunnan liiton tekemän kaavan, muilla kuin maakunnan liitolla tai kunnalla ei ole oikeutta hakea muutosta (MRL 191 §).

Valituslupamenettely on käytössä kaava-asioissa, kuten edellä nähdään, tietyin rajoituksin. Kun valitukset usein menestyvät selvitysten riittämättömyyden vuoksi, on katsottu aiheelliseksi tarkentaa selvittämisen tarpeen kiinnittyvän kaavan tehtävään ja tarkoitukseen (9 §). Tämä onkin yhtä tärkeää kuin se, että tarpeelliset selvitykset kaavan laillisen sisällön turvaamiseksi myös tehdään.

6 Hallintovalitukseen siirtymisen vaikutukset

Hallintovalituksen ja kunnallisvalituksen karkeat peruserot on vielä syytä kiteyttää. Kunnallisvalituksessa valitusoikeus on kunnan jäsenellä ja asianosaisella ja hallintovalituksessa asianosaisella. Kunnallisvalituksessa tuomioistuimen tutkimisvalta on rajoitetumpi kuin hallintovalituksessa. Kuntalakia sovellettaessa päätöksen tiedoksianto eroaa hallintolaista, kun asia annetaan tiedoksi kunnan jäsenelle. Lisäksi päätöksen täytäntöönpanossa on eroja valituslajien välillä. Nämä erot ovat merkityksellisiä kun pohditaan valituslajin muutoksen vaikutuksia, mahdollisuutta ja tarpeellisuutta siirtyä kaava-asioissa hallintovalitukseen.

Seuraavassa tarkastellaan ensin muutoksen perusmallia ja sen jälkeen perustuslain ja kansainvälisten sopimusten velvoitteita muutoksen tapahtuessa.

6.1

Kunnallinen itsehallinto hallintovalituksessa

Kunnallisvalituksen piirteet suojaavat kunnallista edustuksellista päätöksentekoa, erityisesti sen tehokkuutta. Toisaalta kunnallisvalitus vahvistaa kunnallista itsehallintoa asukkaiden itsehallintona antaessaan kunnan jäsenelle keskeisen aseman kunnan päätösten laillisuuden valvonnassa.

Mikäli kaavoitusasioissa siirryttäisiin hallintovalitukseen, valituksen käsittelyyn sovellettaisiin hallintolainkäyttölakia, eikä kunnallista päätöksentekoa enää suojattaisi rajoitetummalla tuomioistuimen tutkimisvallalla. Myöskään kunnan jäsenellä ei olisi valitusoikeutta. Tällaisen valituslajin käyttöönotto olisi kunnallisen itsehallinnon kannalta suuri muutos.

Kunnan jäsenen valitusoikeuden poistaminen muuttaisi kunnan jäsenen asemaa kunnan keskeisellä toimialalla. Uusi perustuslaki toi edustuksellisen demokratian rinnalle entistä vahvemmin jokaiselle oikeuden vaikuttaa elinympäristöönsä myös muutoin kuin vaaleissa (PeL 2, 14, 20 §:t). Näin myös kuntalaisten suorat osallistumisen keinot ovat vahvistuneet. Kunnilla on lailla säädetty kaavoitusmonopoli ja tällaisen voimakkaan vallan käytön on perusteltua olla kunnan jäsenten valvonnassa muullakin tavoin kuin 4 vuoden välein vaaleissa.

Hallintovalituksen perusmalliin ei kuulu kunnan jäsenen valitusoikeus. Kuitenkin, kuten edellä on havaittu, hallintovalituksen perusmallista voidaan myös poiketa. Kunnan jäsenelle on mahdollista säätää valitusoikeus myös hallintovalituksessa. Se on yksi tapa huomioda kunnallinen itsehallinto asukkaiden itsehallintona. Kun hallitusohjelman tavoitteena pikemminkin on valitusoikeutettujen piirin rajoittaminen, tämä ei nyt kuitenkaan näyttäisi olevan tavoitteena.

Toinen merkittävä ero kunnallisvalitukseen on siinä, että hallintovalituksessa tuomioistuimen tutkimisvalta on laajempi kuin kunnallisvalituksessa. Selvin ero

on siinä, että kunnallisvalituksessa kaikki valitusperusteet on esitettävä ennen valitusajan umpeen kulumista, eikä uusia perusteluja voi enää esittää vastaselityksessä tai toisessa valitusasteessa. Esimerkiksi maakuntakaavaa koskevassa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2013:49 todettiin, ettei maakuntakaavaa voida jatkovalituksessa korkeimmalle hallinto-oikeudelle vaatia kumottavaksi laajemmin tai muilta osin kuin ympäristöministeriölle tehdyssä valituksessa. Vaatimus päätöksen kumoamisesta vasta korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyillä perusteilla oli jätettävä tutkimatta.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön mukaan tämä kunnallisvalituksen piirre on mahdollinen myös EU-oikeuden kannalta ainakin tilanteissa, joissa on kysymys luontodirektiivin mukaisten lajien suojelusta (KHO 20.1.2010 T 69). Asianosaisen oikeussuojan näkökulmasta tällaista kategorista menettelyä on myös kritisoitu ja vaadittu säännöksen joustavampaa tulkintaa silloin, kun kysymys on asianosaisen oikeusasemaan vaikuttavasta asiasta, esimerkiksi kaavoituksesta (Mäenpää, Olli 2007, s. 501). Korkeimman hallinto-oikeuden omaksumien linjausten jälkeen myös lainsäätäjän kannanottoa asiaan on toivottu (ks. Kuusiniemi 2010 s. 243–249).

Hallintovalituksessa ei voitane poiketa tuomioistuimen tutkimisvallan laajuudesta, sillä tältä osin menettely vakiintuneesti on riippunut valituslajista. Näin ollen tuomioistuin voisi tutkia uusia valitusperusteita vielä valitusajan jälkeen ja jatkovalituksissa ylemmissä asteissa. Tuomioistuin voisi myös viranpuolesta ottaa huomioon esimerkiksi sen tietoon tulleita menettelyvirheitä.

Hallintovalituksessa tuomioistuin voi myös muuttaa kunnan päätöstä. Maankäyttö- ja rakennuslaissa on kaava-asioissa jo poikettu tästä kunnallisvalituksen piirteestä hallintovalituksen suuntaan siten, että muutoksenhakuviranomainen voi tehdä kaavaan oikaisunluonteisia korjauksia ja kunnan tai maakunnan liiton suostumuksella myös vähäisiä tarkistuksia, edellyttäen että tarkistuksilla ei ole vaikutusta muiden kuin siihen suostuneiden etuun tai oikeuteen (203 §). Tämänkaltainen rajoite tulisi jättää erityislainsäädäntöön, mikäli siirrytään hallintovalitukseen.

Tässä selvityksessä ei ole käsitelty jatkovalitusoikeuksia. Tältä osin voi kuitenkin todeta, että kunnalla on kunnallisvalituksen kyseessä ollen yleensä katsottu olevan valitusoikeus kun kaava kumoutuu hallinto-oikeudessa. Hallintovalitukseen siirryttäessä näin ei välttämättä ole (Ks. Paso ym. 2015-120-122), sillä tuo piirre liittyy kunnallisvalitukseen ja osaltaan itsehallinnon suojaan. Tästäkin siis tarvittaisiin erityissääntelyä.

Päätöksen täytäntöönpanoa koskevat säännökset eroavat hallintolainkäyttölaissa (hallintovalitus) ja kuntalaissa toisistaan. Hallintolainkäyttölain ja kuntalain periaatteiden välillä on lähtökohtainen ero siten, että hallintovalituksen alaisissa asioissa valitus siirtää päätöksen täytäntöönpanoa, elleivät poikkeuksen kriteerit täyty (HLL 31 §), kun taas kunnallisvalituksessa valituksella on täytäntöönpanoa siirtävä vaikutus, elleivät poikkeusehdot täyty (KuntaL 98 §, uusi KuntaL 143 §).

Kaavapäätösten täytäntöönpanosta on kuitenkin nykyisin säädetty erikseen maankäyttö- ja rakennuslaissa (MRL 201 §). Ensinnäkin maakuntakaavan ja yhteisen yleiskaavan vahvistuspäätöksessä voidaan määrätä kaava tulemaan voimaan ennen kuin se on saanut lainvoiman. Kunnanhallitus voi valitusajan kuluttua määrätä yleis- ja asemakaavan tulemaan voimaan ennen kuin se on saanut lainvoiman kaava-alueen siltä osalta, johon valitusten tai oikaisuohotuksen ei voida katsoa kohdistuvan. Muutoksenhakuviranomainen voi kieltää päätöksen täytäntöönpanon. Hallituksen esityksessä 114/2015 säännöstä on ehdotettu muutettavaksi siten, että maakuntakaavaa koskevat muutokset otetaan huomioon. Erillissääntely kaavoituksen osalta on perusteltu myös mahdollisen valituslajin muuttuessa.

Tiedoksianto kaavapäätöksestä tapahtuu nykyisin MRL 188.6 §:n mukaan siten, että kaavapäätöksen katsotaan tulleen kunnan jäsenen ja asianosaisen tietoon silloin, kun päätös on kuntalain 63 §:n (uuden lain 140 §:n) mukaan asetettu yleisesti

nähtäväksi. Uutuutena uuteen kuntalakiin on tullut nähtäville asettaminen yleisessä tietoverkossa. Kunnan jäsenen ja 137 §:n 2 momentissa tarkoitetun kunnan katsotaan saaneen päätöksestä tiedon seitsemän päivän kuluttua siitä, kun pöytäkirja on nähtävänä yleisessä tietoverkossa. Hallberg, Haapanala, Koljonen, Ranta ja Reinikainen viittaavat siihen, että sääntelymalli, jossa kaava-asian tiedoksianto asianosaiselle ei edellytä erillistä tiedoksiantoa, on valittu käytännön syistä. Oikeuskäytännössäkään kaavan ei ole katsottu koskeneen kaava-alueen maanomistajaa sillä tavalla henkilökohtaisesti, että päätös pitäisi lähettää näille erikseen tiedoksi. Perustuslakivaliokunta tosin on lausunnossaan (38/1998 vp s.9) katsonut, että maanomistaja tulisi rinnastaa kaava-asian valitusmenettelyssä asianosaiseen, jolloin asianosaista koskevat prosessuaaliset säännökset tulisivat noudatettavaksi. Kirjoittajat kuitenkin olettavat tämän tarkoittaneen lähinnä valitusmenettelyssä noudatettavia periaatteita eikä tiedoksiantoa. Lakiehdotusta ei lausunnon johdosta myöskään muutettu (Hallberg ym. 2015 s. 1168).

Mikäli valituslaji kaavoituksessa muutetaan hallintovalitukseksi, tulee samalla arvioida, miten päätösten tiedoksianto asianosaisille ja valittamaan oikeutetuille tapahtuu, koska kuntalain säännöksiä ei sovelleta, eikä hallintolain säännösten soveltaminen välttämättä toteuta parasta tapaa. Kenties mallia voisi hakea maa-aineslain julkipanomenettelystä (Maa-ainesL 19 §).

6.2

Asianosaikäsite hallintovalituksessa

Hallintovalituksessa valitusoikeus määräytyy hallintolainkäyttölain (586/1996) 6 §:n mukaan siten, että valittaa saa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Valitusoikeus on siten asianosaisella ja asianosaisuus on määritelty samalla tavalla kuin kuntalaissa (Kuntalaki 365/1995, 92 § ja uusi kuntalaki 410/2015, 137 §). Asianosaisuuden syntyminen edellyttää, että asia koskee oikeudellisesti välittömästi henkilöä, välilliset tai tosiasialliset vaikutukset eivät siten suoraan muodosta asianosaisuutta. Hallintolainkäyttölaki on kuitenkin yleislaki, ja siitä poikkeavia säännöksiä voidaan antaa erityislainsäädännössä. Hallituksen esityksessä (HE 217/1995) tähdenetään, että erityislainsäädännön vaatimusten on täytettävä hallintolainkäytölle perustuslaissa ja kansainvälisissä sopimuksissa asetetut vaatimukset. Hallintolainkäyttölaki ei aina väisty, sillä säännökset voivat myös täydentää toisiaan.

Ympäristöasioissa asianosaisuutta on melko vakiintuneesti ja melko pitkään tullut hankkeen vaikutusten kannalta siten, että käsite on avartunut. Kehitys näkyi selvästi ensinnä terveydenhuollollisissa sijoitusluvuissa, joissa otettiin huomioon käytännössä ilmenevät vaikutukset. Muutos toi epävarmuutta, sillä asianosaisuutta ei voitu enää ennakoida etukäteen (Mäntylä 2010 s. 215).

Huomion arvoista kuitenkin on, että kaavapäätöksistä valitusoikeus on asianosaisuuden perusteella myönnetty oikeuskäytännössä hyvin harvoin. Arvio on perustunut lähinnä välittömiin vaikutuksiin. Tämä johtunee kunnallisvalitusjärjestelmästä ja siitä, ettei asianosaisuudella ole ollut kovin suurta merkitystä, kun kunnan jäsenyys joka tapauksessa antaa valitusoikeuden. Mikäli kunnan jäsenen valitusoikeus poistettaisiin, asianosaisaseman tulkinta saattaisi muuttua. Siihen suuntaan viittaavat perustuslain velvoitteet (PeL 2, 14, 20 ja 21 §:t) ja toisaalta ympäristöoikeuden alalla vakiintuneet mallit. Tulkinnallisen epävarmuuden välttämiseksi asianosaisuus voidaan määritellä ja siinä tulisi silloin ottaa huomioon kaikki kaavat.

Maankäyttö- ja rakennuslain alaisissa asiaryhmissä asianosaisuus on laissa määritelty eri tavoin. Esimerkiksi rakennusluvasta valittamaan oikeutettu on määritelty

seuraavasti: 1) viereisen tai vastapäätä olevan alueen omistajalla ja haltijalla 2) sellaisen kiinteistön omistajalla ja haltijalla, jonka rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen päätös voi olennaisesti vaikuttaa; 3) sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa; sekä 4) kunnalla. Näin suppea asianosaisuuden määritelmä sopii rakennuslupavaiheeseen, mutta ei kaavoituspäätöksiin. Rakennuslupaa haettaessa alue on yleensä kaavoitettu, suunnittelutarvealueen edellytykset on ratkaistu tai kyse on haja-asutusalueelle rakentamisesta. Lupavaiheessa rakentajalla on jo oikeutettu intressi päästä nopeasti rakentamaan, joten valitusoikeutettujen piiriin tulee vastata selviä intressitahoja.

Kaavoituksessa asianosaisuuden määrittelyyn voi hakea mallia esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain 193 §:stä, jossa asianosaisuuteen viittaavat seuraavat kohdat

Valitusoikeus poikkeamispäätöksestä ja kunnan viranomaisen suunnittelutarveasiassa tekemästä 137 §:n mukaisesta päätöksestä on:

- 1) viereisen tai vastapäätä olevan alueen omistajalla ja haltijalla;
- 2) sellaisen kiinteistön omistajalla ja haltijalla, jonka rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen päätös voi olennaisesti vaikuttaa;
- 3) sillä, jonka asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin hanke saattaa huomattavasti vaikuttaa;
- 4) sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa;

Tulkintaan vaikuttaa asian luonne ja perustuslain säännökset, joten tulkinta ei samasta sanamuodosta huolimatta välttämättä olisi aivan sama kaavoituksessa kuin suunnittelutarveasiassa. Kaavoituksen vaikutukset voivat olla huomattavan laajalaisia ja erilaisia eri kaavoissa, maakuntakaavassa, yleiskaavassa, asemakaavassa tai ranta-asemakaavoissa.

Lisäksi on huomattava, että maankäyttö- ja rakennuslaissa on otettu käyttöön osallisen käsite (MRL 62 §), joka kuitenkin ei ole sama asia kuin asianosaisuus, eikä se vastaa kunnan jäsenyyttä.

MRL 62 § Vuorovaikutus kaavaa valmisteltaessa kuuluu seuraavasti.

Kaavoitusmenettely tulee järjestää ja suunnittelun lähtökohdista, tavoitteista ja mahdollisista vaihtoehtoista kaavaa valmisteltaessa tiedottaa niin, että alueen maanomistajilla ja niillä, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa, sekä viranomaisilla ja yhteisöillä, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään (osallinen), on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta.

Osallisen käsitteessä voidaan erotella ensiksi 1) lähinnä asianosaisuutta vastaava käsite (*maanomistajat ja ne, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa*), joilla asianosaisvalitukseen siirryttäessä saattaisi olla valitusoikeus, 2) viranomaiset, joilla maankäyttö- ja rakennuslain erityissäännöksen perusteella on tai hallintolainkäyttölakiin perustuvan viranomaisen valitusoikeuden perusteella saattaa olla valitusoikeus, 3) yhteisöt, joista ainakin osalla saattaa olla valitusoikeus MRL:n erityissäännöksen perusteella. Vaikka osallisen käsite on laaja, se ei sisällä kunnan jäsentä, vaikka kunnan jäsenellä on valitusoikeus. Kunnan jäsenellä on kuitenkin oikeus mielipiteen lausumiseen kaavasta (MRL 30.1 §) (ks. Syrjänen 2005 s. 83).

Ympäristöasioissa asianosaisuus määräytyy vaikutusten perusteella ja tämä periaate tulisi todennäköisesti sovellettavaksi myös kaava-asioissa. Ainakaan asianosaisen käsite ei voi olla kovin suppea. Tämä johtaisi siihen, että niillä valittajilla, jotka

nyt ovat saaneet valitusoikeuden kunnan jäsenyyden perusteella, olisi pääsääntöisesti valitusoikeus asianosaisina. Näin voidaan päätellä tehtyjen selvitysten ja tutkimusten sekä tuomarihaastattelujen perusteella. Oman intressin määrittely tuomioistuintratkaisuista on luonnollisesti hankalaa, mutta toisaalta valituksista usein ilmenee, valittaako valittaja ympäristöhäiriöstä, jonka vaikutusalueella hän asuu tai omistaa kiinteistön. Omassa tutkimuksessani (Mäkinen 2010) kävin läpi kaikki Vaasan ja Hämeenlinnan hallinto-oikeuden alueen ratkaistut kaavavalitukset (yhteensä 195 kpl) vuosilta 2006 ja 2008 ja pyrin valitusten ja päätösten perusteella erittelemään ne valituksiin, jotka oli tehty asianosaisintressissä tai kunnan jäsenen valvontavalitukseksi. Tulokset viittasivat selvästi omaan konkreettiseen intressiin. Tuloksia ei voida välttämättä yleistää koko maahan, mutta samaan suuntaan viitattiin myös tehdyissä tuomarihaastattelussa, hallinto-oikeuksissa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

6.3

Järjestöjen valitusoikeus hallintovalituksessa

Perusmuotoisessa hallintovalituksessa järjestöjen valitusoikeus on määräytynyt siten, ettei niillä ole ollut valitusoikeutta pelkästään edunvalvonnan vuoksi, vaikka oikeuskäytäntö ei tässä aivan johdonmukainen olekaan ja valitusoikeus on selvästi laajentumassa. Joka tapauksessa yhdistysten valitusoikeus on lainsäädännössään jatkuvasti laajentunut, erityisesti ympäristöasioissa, joissa kansainväliset sopimuksetkin sitä usein edellyttävät (Mäenpää 2007 s. 290–291).

Kansainväliset sopimukset edellyttävät, että kansalaisjärjestöille on valitusoikeus tietyillä kriteereillä. Merkittävin on Århusin yleissopimus Tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa, joka hyväksyttiin 25 päivänä kesäkuuta 1998 Århusissa, Tanskassa. Suomi on saattanut sopimuksen voimaan lailla 13.8.2004/121 ja myös Euroopan yhteisö on hyväksynyt sen. Muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskevia määräyksiä sovelletaan luonnollisten henkilöiden lisäksi ympäristöjärjestöihin. Näillä järjestöillä katsotaan olevan oikeuksia, joita voidaan loukata, ja joilla siksi on valitusoikeus.

Suomi on hyväksyessään sopimuksen katsonut lainsäädännön vastaavan sopimuksen velvoitteita pieniä tarkennusvaatimuksia lukuun ottamatta. Hallituksen esityksessä viitattiin YVA-lain mukaisiin menettelyihin ja maankäyttö- ja rakennuslakiin, ympäristönsuojelulain 97 §:ään, luonnonsuojelulain (1096/1996) 61 §:ään sekä maankäyttö- ja rakennuslain 193 §:ään. Niin ikään todettiin kunnallisvalitusmahdollisuus ja se, että kunnallisvalituksessa valitusoikeuksia on laajennettu viranomaisten sekä rekisteröityjen paikallis- ja aluetason yhteisöjen valitusoikeudesta (He 165/2003). Lisäksi ympäristönsuojelulain 92 §:ssä mainitun kaltaisille yhdistyksille tai säätiöille on annettu vireillepano-oikeus. Maankäyttö- ja rakennuslain 193 §:ssä järjestöjen valitusoikeudesta säädetään seuraavaa: Valitusoikeus on ...”toimialueellaan sellaisella rekisteröidyllä yhdistyksellä, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun tai kulttuuriarvojen suojelun edistäminen taikka elinympäristön laatuun muutoin vaikuttaminen”.

Århusin sopimuksessa käytetään osallistumiseen ja muutoksenhakuun oikeuteista käsitettä ”the members of the public”, joka Suomessa on käännetty ”yleisöksi”. Sopimuksessa käytetään erilaisia käsitteitä artikloissa 9.2 ja 9.3. Ensimmäisessä puhevalta kuuluu niille yleisön jäsenille, joilla on riittävä intressi tai joiden oikeudesta on kysymys. Nämä käsitteet huomioivat Euroopan moninaiset tavat määritellä valitusoikeudet, joko oikeusperusteisesti tai intressiperusteisesti. (Darpö, Jan 2013 s. 30–35). Oikeus ymmärretään tällöin myös järjestön etuna.

Artikla 9.3:n mukaan puhevalta kuuluu yleisölle "members of the public" kansallisen lain mukaan. Tämä sisältää myös actio popularis -valitukset, joita Euroopassakin ympäristöasioissa on. Direktiivissä EIA Directive (2011/92), käytetään artiklassa 1.1(e) käsitettä "the public affected or likely to be affected by, or having an interest in, the environmental decision-making procedures (...). Tämä määritelmä tarkoittaa, että kansalaisjärjestöillä on tällainen intressi, jos niiden tehtävänä on ympäristönsuojelu ja jos ne täyttävät kansallisen lain vaatimukset. Tätä määritelmää on pidetty riittävänä täyttämään Euroopan yhteisön tuomioistuimen käytännön.

Århusin sopimus koskee päätöksentekoa hankkeista, suunnitelmista ja toiminta-ohjelmista.

Helmikuussa 2003 tuli voimaan direktiivi (2003/4/EY) ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja kesäkuussa 2003 direktiivi (2003/35/EY) yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen sekä YVA-direktiivin ja IPPC-direktiivin muuttamisesta yleisön osallistumisen sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden osalta (osallistumisdirektiivi).

Hallintovalitukseen siirtyminen edellyttää järjestöjen valitusoikeuden säilyttämistä, ainakin Århusin sopimuksen soveltamisalalla (6 artiklaa kohta ja liite 1) joissa ilmeneviin hankkeisiin kaavoitus monin tavoin liittyy. Kun eurooppalaisessa katsannossa on monenlaisia tapoja määritellä intressitahojen valitusoikeuksia ympäristöasioissa, ei valitusoikeuden perusteita Suomessakaan ole tältä osin syytä ainakaan kiristää. Århusin sopimuksen määritelmän epämääräisyys on mahdollistanut monenlaisia kriteeristöjä, joilla valitusoikeus määritellään, esimerkiksi actio popularis -tyyppiset valitukset kaavoituksessa Espanjassa ja tietyin rajoituksin Portugalissa. Oikeusperusteisia rajoitettuja malleja on Saksassa ja itävallassa kun taas monissa maissa on intressiperusteisia malleja.

Kansalaisjärjestöjen valitusoikeus kiinnittyy myös perustuslain velvoitteeseen turvata jokaisen osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon (PeL 20.2 §). Ihmisten osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet kanavoituvat nyky-yhteiskunnassa usein toimintaan erilaisissa järjestöissä.

Siirryttäessä mahdollisesti hallintovalitukseen valitusoikeussäännökseen tulee ottaa järjestöjen valitusoikeuden sääntely. Sääntelyn vaihtoehtomalleja ei tässä työssä arvioida tarkemmin.

6.4

Valvovan viranomaisen valitusoikeus hallintovalituksessa

Hallintolainkäyttölain 6 §:n mukaan viranomaisella on valitusoikeus, jos laissa niin säädetään tai jos valitusoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen. Tämä säännös tulee siten noudatettavaksi hallintovalituksessa sellaisenaan.

Viranomaisen valitusoikeuden perusteluna on hallinnon lainalaisuuden ja yleisen intressin turvaaminen. Tavoitteena on julkisten etujen huomioon ottaminen päätöksenteossa.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa on säädetty viranomaisten valitusoikeudesta siten, että valitusoikeus on elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella ja muulla viranomaisella sen toimialaan kuuluvissa asioissa. Valitusoikeus on myös maakunnan liitolla ja kunnalla, joiden alueella kaavassa osoitetulla maankäytöllä on vaikutusta. Tämä sääntelytapa laajentaa kunnallisvalituksessa valitusoikeudet kunnan jäsenyyttä ulommaksi. Lisäksi muussa lainsäädännössä on ELY -keskukselle annettu oikeus valittaa. Niinpä luonnonsuojelulain 63 §:n mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympä-

ristökeskuksella on oikeus valittaa muun lain mukaisesta luvan myöntämisestä tai suunnitelman hyväksymisestä koskevasta päätöksestä sillä perusteella, että päätös on luonnonsuojelulain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastainen.

Mikäli viranomaisen valitusoikeudesta ei ole erillistä sääntelyä, sen valitusoikeuteen vaikuttaa tulkinta siitä, onko valitusoikeus tarpeen viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi. Se valtion viranomainen, jonka valvottavana julkiset edut ovat, saisi valitusoikeuden. Valitusoikeus voi tällä perusteella olla esimerkiksi museovirastolla tai tieviranomaisella.

Viranomaisen valitusoikeutta on käsitelty myös Lauri Tarasti työryhmän selvityksessä ympäristölupamenettelyihin liittyen. (Lauri Tarastin työryhmän raportti 10.3.2015). Siinä on todettu viranomaisten valitusoikeuden perinne suomalaisessa järjestelmässä sekä sen tärkeys hallinnon lainalaisuuden turvaamisessa. Työryhmä on pitänyt perusteltuna sitä, että eri intressejä valvovilla viranomaisilla on oma valitusoikeus, vaikkakin poliittista keskustelua on käyty siitä, ettei viranomaisten tulisi valittaa toistensa päätöksistä. Myös kaava-asioissa hallinnon lainalaisuuden periaate näyttäisi edellyttävän valtion viranomaisten valitusoikeutta. Kuten aiemmin tässä selvityksessä on osoitettu, viranomaiset, erityisesti ELY-keskukset menestyvät kaavavalituksissa erityisen hyvin, noin 80 %:ssa valituksista, ja valittavat varsin vähän (noin 4 %), joten näyttäisi siltä, että lainalaisuuden ja julkisen edun valvominen on kaava-asioissa maltillista, mutta valvontaan on vahvat perusteet. Korkeimman hallinto-oikeuden tuoreesta tiedotteesta ilmenee, että ELY-keskusten maankäyttöä ja rakentamista koskevia valituksia oli viime vuonna vain yksi kun vuonna 2014 niitä oli 3 ja vuonna 2013 2. Kun tiedotteesta lisäksi todetaan, että viranomaisten valituksissa tulee esille merkittäviä oikeuskysymyksiä, joissa on tarvetta lainsoveltamisen ohjaamiseen, voi valitusoikeutta pitää perusteltuna.

EU-oikeus vaikuttaa osaltaan valtion ja kuntien suhteeseen, koska valtio vastaa sen tehokkaasta toteuttamisesta. Kunnallinen itsehallinto ei vapauta valtiota tästä vastuustaan ja siksi valtiolla pitää olla mahdollisuus jollakin tavalla puuttua itsehallinnollisten kuntien päätöksentekoon konfliktitilanteissa. Suomalaisessa kaavajärjestelmässä valtion viranomainen ei enää vahvista mitään kaavoja. Oikaisukehoitus ja valitusoikeus ovat ainoat keinot, joilla näitä velvoitteita voidaan valvoa.

EU-oikeudellisia velvoitteita voi kaavoituksessa aiheutua esimerkiksi luontodirektiivin (92/43/EEC, 21.5.1992) toteutumisesta kaavoissa ja kaavoituksesta aiheutuvien muutosten vaikutuksista Natura-alueelle. Tällainen tapaus oli esillä esimerkiksi Italian ylimmän hallintotuomioistuimen (Consiglio di Stato) pyytämässä ennakkoratkaisuasiassa (C-301/12). Siinä oli kysymys mm. luontodirektiivin 9 ja 11 artiklojen soveltamisesta tilanteessa, jossa Milan-Malpensas lentokenttäaluetta laajennettiin ja kaavan vaikutukset merkitsivät tarvetta poistaa alue yhteisön tärkeinä pitämien alueiden luettelosta, kun maa-alueen omistaja sitä vaati ympäristön huononnutta siten, ettei alue direktiivin 6 artiklan 2–4 kohdan säännösten noudattamisesta huolimatta lopullisesti voinut enää myötävaikuttaa luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojeluun tai Natura 2000 -verkoston aikaansaamiseen. Toimivalta oli Italian lain mukaan aluehallinnolla, mitä pidettiin mahdollisena, mutta tämä ei vapauttanut valtiota sen huolehtimisesta, että direktiiviä sovelletaan kunnolla ja tehokkaasti.

Kaavoituksessa valtion valta-asema on poistettu vahvistusmenettelystä luopumalla ja kuntien päätösvaltaa ja vastuuta on vahvistettu. Edellä mainituilla perusteilla valtion valvovan viranomaisen valitusoikeus on tarpeellinen valvonnan minimivaatimuksen täyttämiseksi.

7 Johtopäätökset

Lainsäätäjä ei ole aina ollut kovin johdonmukainen valitessaan valituslajia kunnan erityistoimialoilla. Käytännön tarve ja reaaliset argumentit ovat usein olleet ratkaisevia eikä valituslajien taustaperiaatteisiin ole kiinnitetty riittävästi huomiota. Joskus on painotettu *kunnallista itsehallintoa* ja valittu valitusmuodoksi kunnallisvalitus, vaikka kaikki kunnallisvalituksen ominaispiirteet eivät ole soveltuneet. Näin on tehty silloinkin kun hallintovalitus olisi ollut parempi vaihtoehto. Toisinaan on painotettu oikeusturvanäkökohtia ja valittu valituslajiksi hallintovalitus, vaikka kaikki hallintovalituksen ominaispiirteet eivät ole soveltuneet. Näin on saatu aikaan sekamuotoisia valituslajeja (ks. Mäkinen 2010 s. 45–70). Kehitystä voidaan arvioida kriittisesti; jopa siten että kyseenalaistetaan kokonaan kahden erillisen valituslajin tarve. Toisaalta, tällaista sekamuotoisuutta voidaan myös puolustaa katsoen, että järjestelmä on osoittanut joustavuutensa ja vastannut kehityksen vaatimuksiin.

Tämän selvityksen tarkoituksena oli tarkastella valituslajin valintaa kaava-asioissa perustuslaillisten ja muiden oikeudellisten vaatimusten kannalta ja arvioida muutosta *hallitusohjelmassa asetetun tavoitteen kannalta eli siis valitusoikeutettujen piirin kaventamisen* vaikutusten kannalta. Seuraavassa loppuyhteenvedossa tarkastelen asiaa ensin hallitusohjelmassa asetetun tavoitteen kannalta (7.1) eli lähinnä valitusoikeutettujen piirin rajoittamismahdollisuuksien ja muutoksen merkittävyyden kannalta. Siitä siirryn arvioimaan mitkä perustuslailliset näkökohdat rajoittavat tehtävää ratkaisua (7.2). Lopuksi arvioidaan vielä muutoksen vaikutuksia kaavoitusprosessin joutuisuuteen (7.3) ja hahmotellaan viivästyttävien valitusten ratkaisuun mahdollisia ratkaisuja.

7.1

Hallitusohjelman tavoite valitusoikeutettujen piirin kaventamisesta kaavoituksessa

Kunnallisvalituksen muuttaminen kaava-asioissa hallintovalitukseksi rajoittaisi valittamaan oikeutettuja siten, että valittaa saisi vain asianosainen, ei kunnan jäsen. Tämä muutos näyttäisi ainakin ensisilmäyksellä toimivan hallitusohjelman tavoitteen mukaisesti. Näin ei kuitenkaan välttämättä ole, sillä asianosaisen määritelmä ei kaava-asioissa voine olla tavoitteeseen nähden riittävän suppea. Oikeusturvanäkökohdat ja muut perustuslain velvoitteet edellyttävät ainakin jossain määrin avartunutta asianosaiskäsitettä muussa ympäristöoikeudessa sovellettua mallia noudattaen. Jotta asianosaiskäsitteen kehitys ei jää pelkästään oikeuskäytännön varaan, asianosainen voitaisiin määritellä maankäyttö- ja rakennuslaissa esimerkiksi MRL 193 §:n sääntelymallia seuraten. Muutos ei ole tavoitteen kannalta merkittävä, koska valittajat pääsääntöisesti valittavat oman lähiympäristönsä viihtyisyyden vuoksi.

Tuomarihaastattelussa korkeimmassa hallinto-oikeudessa arveltiin, että asianosaisuuden määrittely tulee olemaan kaava-asioista valitettaessa haasteellista. Tämä lisäisi tuomioistuimen työtä ja saattaisi olla hyvinkin hankalaa, kun otetaan huomioon, että ympäristöasioissa asianosaisuutta arvioitaisiin erilaisten vaikutusten kautta ja myös perustuslain (20 § ja 21 §:t) tulkintavaikutus tulisi huomioida. Asianosaisuus olisi tulkittava erilalla maakuntakaavassa, yleiskaavassa ja asemakaavassa tai ranta-asemakaavassa, koska noilla kaavoilla on erilaisia ja eritasoisia vaikutuksia, ja kaavojen oikeudelliset vaikutuksetkin vaihtelevat. Kun asiaa tarkastellaan pragmaattisesti tuomioistuimen näkökulmasta, niin kunnan jäsenyys valituksen tutkimisen edellytyksenä on tuomioistuimelle helppo ja selkeä kriteeri. Muutos saattaisi tavoitteensa vastaisesti viivästyttää asian käsittelyä eli toimia päinvastoin kuin uudistuksella tavoitellaan.

Toiseksi valituslajin muutos tarkoittaisi, että tuomioistuin voisi periaatteessa myös muuttaa kunnan päätöstä. Tämä vaikuttaa kunnalliseen itsehallintoon eikä tätä voida pitää toivottavana, vaan tästä poikkeuksesta tulisi säätää erikseen.

Kolmas muutos olisi se, että valittaja saisi vielä valitusajan päättymisen jälkeenkin esittää sellaisen uuden vaatimuksen, joka perustuu olosuhteiden muutokseen tai valitusajan jälkeen valittajan tietoon tulleeseen asiaan (HLL 27.1 §). Valittaja saa esittää myös uusia perusteita vaatimuksensa tueksi, jollei asia sen johdosta muutu toiseksi (HLL 27.2 §). Kaava-asioissa lisäselvityksiä esimerkiksi uusista luontoarvoista voi tulla koko prosessin ajan vielä vastaselityksessä tai jatkovalituksessa. Kunnallisvalituksessa tätä ongelmaa ei ole vaan kaikki valitusperusteet on esitettävä valitusajan kuluessa hallinto-oikeudelle (KuntaL 90 §, ks. KHO 2013:49). Muutos saattaisi pitkittää asian käsittelyyn kuluva aikaa tuomioistuimessa. Kunnan ja hankkeen toteuttajankaan näkökulmasta tämä ei olisi toivottavaa, sillä hankkeen toteuttamisen edellytysten arviointi pitkittyisi.

Hallintovalitukseen siirtyminen ei sinänsä vaikuta myöskään kansalaisjärjestöjen eikä viranomaisten valitusoikeuksiin, joista ympäristölainsäädännössä on säädetty kunnan jäsenyyden lisäksi ja riippumatta valituslajista.

Käsitykseni mukaan hallitusohjelman mukaisen tavoitteen saavuttamiseen ei voida merkittävästi vaikuttaa valituslajia muuttamalla. Valituslajien eroja kokonaisuutena arvioiden muutos voi toimia tavoitteen vastaisesti.

7.2

Muutoksen perustuslailliset rajat

Kunnallinen itsehallinto

Muutos vaikuttaisi kunnalliseen itsehallintoon, joka perustuslain 121 §:n mukaan on kunnan asukkaan (kunnan perusjäsenen) itsehallintoa. Kunnan jäsenen valitusoikeuden on katsottu tehostavan laillisuutta kunnan toiminnassa ja vaikuttavan osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin. Piirteittensä vuoksi valituslaji suojaa kunnan toiminnan tehokkuutta. Kaavoitusasiat ovat tärkeä kunnallisen toiminnan ala, johon kunnan jäsenillä on myös aitoa intressiä vaikuttaa silloinkin kun kaava ei koske heitä välittömästi.

Kunnallisvalitusta ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä käsitelty siten, että se nimenomaisesti olisi mainittu itsehallinnon keskeisenä ydinalueena. Tällaiselle arviolle ei kenties ole ollut tarvetta ja tilaisuutta. Kunnan jäsenen valitusoikeutta sen sijaan on käsitelty joissakin perustuslakivaliokunnan lausunnoissa. Esimerkiksi kun kunnan jäsenen valitusoikeus poistettiin vähäisistä asemakaavapäätöksistä, muutoksen ei katsottu loukkaavan kunnallisen itsehallinnon periaatetta muun muassa siksi,

että muutos oli rajattu ja vaikutuksiltaan vähäinen (PeVL 33/2006 vp). Arvioidessaan kuntajakolain muutokseen sisältyvää muutoksenhakukieltä valtioneuvoston päätöksestä perustuslakivaliokunta katsoi, ettei muutos ollut perustuslain näkökulmasta ongelmallinen, koska kunnan jäsenellä on oikeus tehdä valitus valtuuston päätöksestä (PeVL 20/2013 vp).

Kunnallisoikeuden oppikirjoissa valituslaji liitetään selvästi kunnallisen itsehallinnon periaatteeseen. Uusimmassa kuntalakikommentaarissa Harjula ja Prättälä kirjoittavat (2015 s.6), että itsehallinto edellyttää monia suhteellisen muuttumattomina pysyviä instituutioita ja mainitsevat tässä yhteydessä kuntalaisten mahdollisuuden vaikuttaa kunnan toimintaan sekä edustajiensa välityksellä että suoraan, minkä lisäksi kuntalaisen on voitava valvoa kunnan toiminnan laillisuutta.

Uusi perustuslaki vahvisti kunnallista itsehallintoa ja ihmisten suoria osallistumisoikeuksia. Tämän kokonaisuasetelman vuoksi valituslajin muutoksesta ja erityisesti kunnan jäsenen valitusoikeudesta on aiheellista tehdä arvio myös perustuslakivaliokunnassa, varsinkin kun uuden perustuslain voimaantultua on varsin voimallisesti puhuttu ja kirjoitettu kunnan asukkaan itsehallinnosta ja samanaikaisesti suorien vaikutusmahdollisuuksien merkityksen kasvusta.

Käsitykseni on, että kunnan jäsenen, erityisesti kunnan asukkaan valitusoikeus, jolla kunnan jäsen voi valvoa kunnan päätösten laillisuutta, kuuluu keskeisenä piirteenä perustuslain määrittelemään kunnalliseen itsehallintoon.

Osallistumisoikeudet ja ympäristöperusoikeus

Perustuslain ympäristöperusoikeus (20 §) on otettu hyvin huomioon maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä, kuten ympäristövaliokunta (YmVM 6/1998, s. 4) ja perustuslakivaliokunta (PeVL 38/1998 vp s. 2) lausunnoissaan ovat todenneet. Perustuslakivaliokunta piti myös tärkeänä sitä, että muutoksenhakuoikeus säilyy laajana. Kunnallisvalituksen muuttaminen hallintovalitukseksi muuttaisi valitusoikeutettujen piiriä. Teoriassa se kaventaisi valittamaan oikeutettuja mutta käytännössä näin ei välttämättä käy, koska asianosaisuus määriteltäisiin laajahkosti ja järjestöt saisivat valittaa. Nykysääntelyä puoltaakin vahvasti kunnan jäsenen valitusoikeuden selväpiirteisyys.

Perustuslain toimeksiantoa edistää osallistumisoikeuksia on toteutettu maankäyttö- ja rakennuslaissa vuorovaikutteisen suunnittelun periaatteella. Hyvin hoidetulla osallistavalla suunnittelulla pyritään saamaan hyvissä ajoin kaikki selvitysaineisto ja erisuuntaiset intressit mukaan kaavoitukseen, jolloin prosessissa voidaan usein saada aikaan kaava, josta ei tarvitse valittaa. Valitusoikeudet ovat merkityksellisiä valvontakeinoja vahvistaessaan osallistujien asemaa ja siten ne näyttäytyvät osallistumisoikeuksien edistämiskeinona. Osallisen käsite maankäyttö- ja rakennuslaissa on laaja. Se ei vielä sinänsä anna valitusoikeutta. Tällaista mahdollisuutta ei ole tarvinnut pohtiakaan, koska valitusoikeudet ovat olleet kunnallisvalituksen ja maankäyttö- ja rakennuslain sääntelyn vuoksi laajat ja koska kunnan jäsen saa valittaa. Kunnan jäsenen valitusoikeuden poistaminen johtaisikin helposti tarkastelemaan kysymystä, voidaanko valitusoikeus antaa osalliselle. Selkeys näyttäisi edelleen puoltavan kunnan jäsenen valitusoikeutta.

Perustuslain ympäristöperusoikeudesta on johdettavissa laajat valitusoikeudet. Esimerkiksi ympäristöperusoikeuden toteutumista koskevassa tutkimuksessa on korostettu, että muutoksenhakujärjestelmää muutettaessa uudistuksilla ei saa vaarantaa kansalaisten oikeutta vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon ja oikeutta hakea muutosta ratkaisuihin (Viljanen, Heiskanen, Raskulla; Koivurova, Heinämäki 2014 s. 61). Kansalaisjärjestöjen valitusoikeus on turvattu osin Århusin sopimuksessa, minkä lisäksi perustuslain velvoite edistää jokaisen mahdollisuutta

osallistua ja vaikuttaa (PeL 20.2 §) on merkityksellinen myös järjestöjen valitusoikeuksien kannalta.

Kaavoitus vaikuttaa laaja-alaisesti ihmisten elinympäristöön, luontoon ja rakennettuun ympäristöön. Siksi päätöksenteossa tulee turvata osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet perustuslain 2, 14 ja 20 §:ien velvoitteiden edellyttämällä tavalla. Tätä velvoitetta maankäyttö- ja rakennuslaki toteuttaa nykyisellään hyvin. Perustuslakivaliokunta on maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä todennut, että perustuslaillisen toimeksiannon kanssa on linjassa pyrkimys lisätä suunnitteluprosessin avoimuutta ja vuorovaikutteisuutta, mutta ratkaisevaa on se, kuinka todellisia yksilön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet ovat käytännössä. Siksi niiden toimivuutta tulee seurata ja ryhtyä tarvittaessa lisätoimiin vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi. Edelleen perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että muutoksenhakuoikeus säilyy laajana (PeVL 38/1998 vp s. 1). Pelkästään osallistumisoikeuksien näkökulmasta tarkastellen valitusoikeuden ei tarvitse olla juuri kunnan jäsenenä, mutta muutos edellyttää valitusoikeutettujen piiriin uutta laajahkoa määrittelyä. Saavutettua oikeuksien tasoa ei tule perusteettomasti heikentää (heikennyskielto).

Koska ympäristöperusoikeus ja muut perustuslain osallistumista koskevat säännökset edellyttävät laajoja osallistumisoikeuksia ja niitä tukevia valitusoikeuksia, kunnan jäsenen valitusoikeutta voidaan tältäkin kannalta pitää selkeänä valintana. Valitusoikeudet voidaan osallistumisoikeuksien näkökulmasta määritellä muullakin tavalla, mutta muutos ei tukisi hallitusohjelmassa asetettua tavoitetta.

Hallinnon lainalaisuus

Hallinnon lainalaisuutta voi peilata myös suhteessa kaikkiin edellä mainittuihin kohtiin. Kunnilla on itsenäinen vastuu kaavoituksesta ja sen laillisuudesta. Kunnallista itsehallintoa eli kunnan omaa päätösvaltaa ja vastuuta haluttiin maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä vahvistaa. Koska kaikkea julkisen vallan käyttöä pitää kuitenkin myös valvoa, kunnan itsehallinnon vahvistamisen rinnalla vahvistettiin myös ihmisten osallistumisoikeuksia kaavoitukseen ja säilytettiin laajat valitusoikeudet. Tähän liitettiin myös valtion viranomaisten eli ELY-keskusten roolin muutos, kun kaavojen alistamisvelvollisuudesta luovuttiin. Tässä suhteessa maankäyttö- ja rakennuslaki muodosti kokonaisuuden, jossa haettiin tasapainoa kunnallisen itsehallinnon ja valtion valvomien julkisten intressien välillä ja annettiin kuntalaisille ja kansalaisjärjestöille tärkeä rooli kaavoituksen valvonnassa, tarvittaessa valituksinkin. Kunnan kaavoitusmonopoli on nykysääntelyllä turvattu vahvasti, kun kunnan ei tarvitse mitään kaavoja enää alistaa valtion viranomaisten vahvistettavaksi.

Mikäli tätä kokonaisuasetelmaa muutetaan siten, että kunnan jäsenen valitusoikeus poistettaisiin, se saattaisi antaa aihetta tarkastella myös valtionvalvonnan riittävyttä uudelleen. Tämä olisi suuri muutos viime vuosien kunnallista itsehallintoa painottavaan kehitykseen nähden.

Valtion viranomaisen julkisen edun ja valtakunnallisten intressien valvonta on tarpeellista hallinnon lainalaisuuden, perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen ja kenties myös EU-oikeuden tehokkaan toteuttamisen vuoksi.

Kuten edellä on todettu, Suomi on sijoittunut hyvin korruptiovapaiden maiden listalla, kun tarkastelussa on ollut lahjonta ja hallinnon avoimuus, mutta rakenteellinen korruptio ei ole ollut tuntematon suomalaisessakaan hallinnossa. Kaavoitus on ala, jossa taloudelliset arvot ja muut arvot voivat joutua vahvaan ristiriitaan keskenään, varsinkin kun kaavoitukseen kytkeytyy monia intressitahoja. Siksi tällä alalla hallinnon avoimuuteen ja valvontaan on syytä suhtautua vakavasti.

Muutoksella on siten kokonaisuudessaan monia perustuslaillisia kipukohtia ja siksi muutokselle tulee olla vahvat perusteet. Edellä kuvattu kokonaisuasetelma vaatii perustuslakivaliokunnan kannanottoja.

Viivästyttävien valitusten ongelma – ja ratkaisumallit

Keskustelu turhista ja viivästyttävistä valituksista jatkuisi vaikka kunnan jäsenen valitusoikeus poistettaisiin. Tähän viittaa ruotsalainen malli, jossa keskustellaan samasta ilmiöstä, vaikka kunnan jäsen ei saa valittaa detaljikaavoista. Ruotsissa suorittamissani haastatteluissa maa- ja ympäristöylioikeuden tuomarit (Margaretha Gistorp ja Malin Wik), hallinto-oikeuden tuomari ja SOU 2014:14 hankkeen selvitysmies Susanne Bagge, lääninhallituksen lakimies Ulla Jarnås ja ympäristöoikeuden professori Jan Darpö kaikki totesivat, että asiassa on kysymys näkökulmasta. Valitusoikeus kaava-asioissa tulee välttämättä määritellä, tavalla tai toisella, laajaksi. Se mikä rakentajan, hankkeen toteuttajan ja kunnan kannalta on turhaa viivytystä, on naapurin, asianosaisten, ympäristöjärjestöjen ja viranomaisten näkökulmasta tärkeitten etujen ja laissa lueteltujen intressien turvaamista.

Ruotsissa detaljikaavavalitukset käsitellään hallintovalituksina, koska yleispiirteisiä kaavoja koskevissa kaavavalituksissa käytössä oleva ruotsalainen kunnallisvalitusmalli ei anna asianosaiselle riittävää suojaa. Tämä johtuu siitä, että kaavan sisältöön liittyvillä perusteilla kunnan jäsen ei juuri voi kunnallisvalituksessa menestyä, minkä lisäksi ruotsalainen malli on suomalaista tiukempi myös tuomioistuimen tutkimisvallan rajoitteiden osalta. Kaavojen sisältöä kontrolloi hallinnollisesti lääninhallitus.

Vaikka suomalaisella ja ruotsalaisella kunnallisvalitusjärjestelmällä on samat juuret, niissä on siis myös eroja. Kaavoituksessa lääninhallituksen valta kaavoituksessa on Ruotsissa huomattavasti vahvempi kuin valtion viranomaisten valta Suomessa. Suomessa millään viranomaisella ei ole vastaavaa otto-oikeutta eikä kaavan kumoamisoikeutta kuin Ruotsissa. Suomessa tätä kompensoi osaltaan viranomaisten valitusoikeus. Ruotsissa kunta ei pääse tuomioistuimeen mikäli kaava hallinnollisesti kumotaan. Eroilla on merkitystä kunnallisen itsehallinnon kannalta. Ruotsissa kunnallista itsehallintoa ei ole perustuslaissa eikä oikeuskirjallisuudessa määritelty kunnan asukkaan itsehallinnoksi, kuten asianlaita on Suomessa. Ruotsalaiset tutkijat tätä suomalaista asukaslähtöistä mallia usein hämmästelevät ja ihailevatkin.

Myös Ruotsissa on pohdittu valitusoikeuksien rajoittamista kaavoitusprosessin jouduttamiseksi, mutta siellä on oikeusturvasyistä päädytty toisenlaiseen malliin. Myös oikeudenkäyntimaksuja on esitetty ongelman ratkaisuksi, mutta niitäkään ei ole pidetty mahdollisena. Ruotsissa on vahva perinne sille, ettei oikeudenkäyntimaksuja hallinnollisissa asioissa peritä. Lopulta ratkaisua haettiin valitusinstanssien vähentämisessä. Kun valitustasoja ovat nykyisin lääninhallitus, maa- ja ympäristöoikeus (MD), maa- ja ympäristöylioikeus (MÖD) ja mahdollisesti vielä Korkein hallinto-oikeus (jos MÖD näin esittää), tuoreessa ehdotuksessa lain muuttamiseksi lääninhallitus jää pois valitusinstanssista. Lääninhallituksen valta-asema ei kuitenkaan katoa, sillä Ruotsissa pidetään tärkeänä, että lääninhallitus valvoo kaavoituksen sisältöjä, erityisesti valtakunnallisia intressejä, ympäristön laatunormeja, kaavoituksen kaikilla tasoilla. Jotta tämä on mahdollista, lääninhallituksella on edelleen valta ottaa kaavat tarkastettavakseen ja tarvittaessa myös kumota ne laissa säädettyjen edellytysten täytyessä. Haastatteluissa lääninhallituksessa ja maa- ja ympäristöylioikeudessa oli epäilyjä siitä, ettei valitusten käsittelyprosessi tälläkään muutoksella välttämättä nopeudu. Lääninhallitus on nykykäytännössä tehnyt suuren työn hankkiessaan kunnalta selvityksiä, se tuntee prosessin, koska on mukana neuvotteluissa ja se on selvittänyt joskus kovin hankalankin tehtävän siitä, mitkä kaikki tahot ovat asianosaisia. Nyt tämä työ vain siirtyy toiseen paikkaan, tuomioistuimeen.

Myöskään Suomessa ratkaisua ongelmaan ei saatane valitusoikeuksien rajoittamisella. Meillä tuomioistuinten perimiä oikeudenkäyntimaksuja on korotettu 1.1.2016 lukien. Hallinto-oikeudessa oikeudenkäyntimaksu on 250 euroa ja korkeimmassa

hallinto-oikeudessa 500 euroa. Ennen muutosta oikeudenkäyntimaksu oli hallinto-oikeudessa 97 euroa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa 244 euroa eli hallinto-oikeudessa korotus on yli kaksi ja puolikertainen ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa kolminkertainen. Muutoksen vaikutuksia valitusintensiiteettiin ei vielä tässä vaiheessa tiedetä. Asiaa on syytä seurata.

Varteenotettavana keinona kaavoitusprosessin nopeuttamiseen voisi olla valitusluvan säätäminen valituksille hallinto-oikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Oikaisukehotusmenettelyn tarvetta on perustellusti epäilty, joten tältä osin voisi pohdita muutosta. Ehkä on myös mahdollista, että tuomioistuimen omassa käytännössä tunnistetaan sellaiset täysin turhat valitukset, jotka eivät voi menestyä, jolloin nämä voitaisiin käytäntöjä kehittämällä ratkaista nopeasti. Tähän uskottiin ainakin ruotsalaisissa selvityksissä. Valitusoikeuden sitomista muistutuksen tekemiseen vähän ruotsalaiseen malliin voisi harkita. Tuollaiseen muutokseen voi kuitenkin sisältyä oikeusturvaongelmia, minkä vuoksi nämä tulisi selvittää. Ruotsissa asia on hoidettu poikkeussäännöksin. Suomessa kysymyksen tarkastelussa pitää lisäksi ottaa huomioon valituslajista johtuvat piirteet.

7.4

Lopuksi

Loppupäätelmänä totean, että kunnallisvalitus on kaavoituksessa perinteinen ja edelleen toimiva kunnallista itsehallintoa suojaava valituslaji, jossa on otettu huomioon kunnan asukkaan asema ja toisaalta kunnallisen kaavoituksen tehokkuusvaatimukset. Maakuntakaavaa koskeva valituslaji riippuu tulossa olevasta ratkaisusta, jossa kaavan laatijaksi näyttäisi tämän hetkisten tietojen mukaan tulevan maakunta eikä siis enää kuntayhtymä. Tällöin valitus voidaan järjestää joko kunnallisvalitusta vastaavan maakuntavalituksen tai hallintovalituksen varaan niin kuin siitä erikseen säädetään.

Hallintovalitukseen on mahdollista siirtyä vain, jos siinä toteutuvat perustuslailliset reunaehdot, joita edellä on kuvattu. Perustuslain ja kansainvälisten sopimusten velvoittamalla tavalla on turvattava asianosaisten, kansalaisjärjestöjen ja valtion viranomaisten valitusoikeudet sekä huomioitava jokaisen oikeus osallistua ja vaikuttaa. Tämä vaatii lainvalmistelulta tarkkaa punnintaa. Samassa yhteydessä tulee myös arvioida tarkoittaako muutoksenhakuoikeuden mahdollinen kaventaminen osallistumisoikeuksiin liittyvää heikennystä ja löytyykö muutokselle hyväksyttävät perusteet. Tätä voidaan arvioida vasta sääntelymallin ollessa esillä. Perustuslaillista arviota perustuslakivaliokunnassa edellyttää myös kunnan jäsenen/asukkaan valitusoikeus. Kunnallisvalitus piirteineen on liitetty kunnallisen itsehallinnon periaatteeseen, mutta sitä ei ole käsitelty perustuslakivaliokunnassa varsinaisesti perustuslakikysymyksenä. Kunnan jäsenen ja itsehallinnon suhteeseen perustuslakivaliokunta kuitenkin on viitannut kunnan jäsenen valitusoikeutta arvioidessaan.

Hallitusohjelmassa asetetun tavoitteen näkökulmasta muutos ei näytä perustellulta, koska sillä ilmeisestikään ei voida ratkaista asuntojen tonttutuotannon eikä rakentamisen kustannusten alentamisen ongelmia eikä vaikuttaa niihin merkittävällä tavalla. Ruotsalaiset esimerkit osoittavat, että harmi "viivästyttävistä valituksista" ei ole riippuvainen kunnan jäsenyyteen perustuvasta valitusoikeudesta vaan ylipäänsä demokraattisessa oikeusvaltiossa ympäristöasioissa tarpeellisista laajoista valitusoikeuksista. Siihen vaikuttaa myös näkökulma, josta asiaa tarkastellaan. Parhaiten kaavoitusprosesseja voidaan sujuvoittaa ja vauhdittaa tehostamalla kunnissa kaavoitusta ja maapoliittisten keinojen käyttöä. Tuomioistuimissa lienee mahdollista kehittää valitusprosesseja siten, että jo varhaisessa vaiheessa tunnistettaisiin täysin perus-

teettomat valitukset. Valituslupa korkeimpaan hallinto-oikeuteen olisi mahdollista säätää yleiseksi vaatimukseksi. Ruotsissa käytössä olevaa vaatimusta muistutuksen tekemisestä valitusoikeuden edellytyksenä voitaisiin vielä selvittää. Sillä voitaisiin saavuttaa ennakoitavuutta, mutta toisaalta siihen mahdollisesti liittyviin oikeusturvaongelmiin pitäisi kiinnittää erityistä huomiota.

Tämän selvityksen tarkoituksena oli pohtia valituslajia hallitusohjelman tavoitteen näkökulmasta. Tavoitteena ei ollut pohtia kunnallisvalituksen ja hallintovalituksen tarvetta erillisinä valituslajeina. Mikäli tarkoitus olisi siirtyä yhteen valituslajiin, tarkasteluun tulisi uusia ulottuvuuksia. Selvitys toi kuitenkin esille monia tähän teemaan liittyviä näkökohtia, minkä vuoksi jatkotutkimuksen voisi kiteyttää seuraavien kysymysten alla.

1. Voidaanko erillisestä kunnallisvalituksesta ja hallintovalituksesta luopua ne yhdistämällä. Tällöin kunnan jäsenen valitusoikeudesta voitaisiin kuitenkin säätää kuntalaissa ja erikseen erityislaeissa tarpeen niin vaatiessa. Valituksessa noudatettava prosessi olisi aina sama.
2. Voidaanko kunnallisvalitus kaikkine piirteineen rajata vain yleisen kunnallisoikeuden alalle ja soveltaa sitä vain kuntalain ja kenties osin kunnalliseen viranhaltijalakiin liittyväksi valituslajiksi, jolloin erityislaissa säädettäisiin tarvittaessa kunnan jäsenen valitusoikeudesta?
3. Pitäisikö nykyiset valituslajit säilyttää erillisinä ja jättää kehitys oikeuskäytännön varaan?

Näiden kysymysten tarkastelussa pitäisi siten lähteä laaja-alaisemmista tavoitteista kuin pelkästään tämän työn tavoitteenasettelussa ja sen tulisi koskea kaikkea kunnallista toimintaa.

LÄHTEET

- Council of Europe. The Monitoring Report of Finland: Local and Regional democracy in Finland cg (21) 13 Rev. [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC311\(2011\)&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC311(2011)&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679).
- Darpö, Jan: Effective Justice? Synthesis report of the study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union. 2013. URL: <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/synthesis%20report%20on%20access%20to%20justice.pdf>
- Darpö, Jan: Access to Justice in Environmental Decision-making in Sweden. Standing for the public concerned, the scope of review on appeal and costs. 2015. URL: <http://www.jandarpö.se/upload/2015%20Scope%20of%20review%20in%20SE.pdf>.
- Darpö, Jan - Kuusiniemi, Kari - Vihervuori, Pekka: Miljöprövningen i vågskålen – landskampen mellan Finland och Sverige-JFT 2009/5.
- Ekroos, Ari - Warsta, Matias: Maa-aineslain muutoksenhakusäännöksiä kehittämismahdollisuuksista. Enlawin Consulting Oy 2014.
- Hallberg, Pekka: Puheenvuoro oikeusvaltiosta. Kehityskulkuja Suomessa ja ulkomailla. Vaasan yliopiston julkaisuja. 2013.
- Hallberg, Pekka - Haapanala, Auvo - Koljonen, Ritva - Ranta, Hannu - Reinikainen, Jukka : Maankäyttö ja rakennuslaki. Helsinki 2015.
- Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993 vp).
- Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (HE 217/1995 vp).
- Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta (HE 110/1996 vp)
- Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi HE 268/2014.
- Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp).
- Hallituksen esitys eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi HE 101/1998 vp.
- Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain sekä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta HE 334/2014 vp.
- Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain muuttamisesta HE 257/2014 vp.
- Hallintovaliokunnan mietintö (HaVM 18/1996 vp) hallituksen esityksestä Eduskunnalle (HE 110/1996) laiksi kuntalain muuttamisesta.
- Hannus, Arno - Hallberg, Pekka - Niemi Anne E: Kuntalaki. Helsinki 2009
- Harjula, Heikki - Prättälä, Kari: Kuntalaki - Tausta ja tulkinnat 2015 .
- Henecke, Birgitta- Olander, Stefan: Missnöjda medborgares Säkerhetsventil. En studie av överklagade detaljplaner . Institutionen för Byggnad och Arkitektur, Avdelningen för Byggnadsekonomi, Lunds Tekniska Högskola, och Sociologiska Institutionen, Lunds Universitet, 2003.
- Hollo, Erkki J.: Selvitys maa-aineslupajärjestelmän yhdistämisestä ympäristölupamenettelyyn. Ympäristöministeriön raportteja 15/2010.
- Heikki Holopainen, Kimmo Huttunen, Kimmo Malin, Hanna Partinen. Ympäristöministeriön raportteja 19 | 2013. Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa. Tarkastelussa kaavat, suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamis päätökset sekä valituslupa-asiat.
- Hovila, Ilari: Kunnan maapolitiikka. Oikeudelliset ohjaukset. Lapin yliopisto 2014.
- Jääskeläinen, Lauri - Syrjänen, Olavi: Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen. Helsinki 2014.
- Kallio, Mirka: Kunnallisvalitusinstituution funktiot. Kunnallisvalitukset KHO:n ratkaisutoiminnassa. Korkeimman hallinto-oikeuden tutkimusjulkaisuja. Helsinki 2003.
- Kuusiniemi, Kari: Perusoikeudet ja ympäristö. Teoksessa Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpulainen, Anne – Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus. Oikeuden perusteokset. WSOY lakitieto. Juva 2001.
- Kuuskoski, Reino: Uusi Kunnallislaki. Kolmas täydennetty painos. Werner Söderström Oy. Porvoo 1954.
- Kuusiniemi, Kari: Kunnallisvalitus, uudet valitusperusteet ja EU-oikeus. Teoksessa Tuomas Ojanen, Maija Sakslin, Outi Suviranta ja Ida Koivisto (red.): Avoin, tehokas ja riippumaton Edita 2010.
- Malin, Kimmo; Muutoksenhaku kaava-asioissa. Hallintotuomioistuimet 2003–2006. Ympäristöministeriön raportteja 9/2008.
- Merikoski, V.: Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. Toinen uusittu painos. Vammala 1968.
- Mäenpää, Olli: Hallintoprosessioikeus. Juva 2007.
- Mäkinen, Eija: Oikeudellinen kontrolli kunnan ympäristöasioissa. Tampere 2004.
- Mäkinen, Eija: Kunnallisvalitus- Kiusantekoa vai tarpeellista valvontaa ja oikeusturvaa. Helsinki 2010.

Mäntylä, Niina: Luonnon edustajien puhevalta. Vaasan yliopisto. Vaasa 2010.

Paso, Mirjami - Saukko, Petri - Tarukannel, Veijo: Hallintolainkäyttö. 2015.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 38/1998 vp hallituksen esityksestä eduskunnalle rakennuslain-säädännön uudistamiseksi (PeVL 38/1998 vp).

Perustuslakivaliokunnan lausunto 33/2006 vp hallituksen esityksestä eduskunnalle (HE 81/2006 vp maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta).

Perustuslakivaliokunnan lausunto 33/2009 vp hallituksen esityksestä eduskunnalle kuntajakolaiksi (HE 125/2009 vp).

Perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 20/2013 vp) hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta sekä kielilain muuttamisesta.

Perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 67/2014 vp) hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Prusi Tuija: Kuntien itsehallinnollinen asema kaavoituksessa. Tampere 2013.

Regeringens proposition 2015/2016:55. En kortare instanskedja för detaljplaner områdesbestäm-melser.

Salminen, Ari: Rakenteellinen korruptio. Kartoitus riskitekijöistä ja niiden hallinnasta Suomessa. Vaasan yliopiston julkaisuja. Selvityksiä ja raportteja 203. Vaasa 2015. Saatavissa http://www.uva.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-619-7.pdf.

SOU 2012:91 Plangenomförandeutredningen.

SOU 2014:14 Effektiv och rättssäker PBL-överprövning.

SOU 2014:59. Bostadsförsörjning och riksintressen.

SOU 2015:99 Planering och beslut för hållbar utveckling – Miljöbalkens hushållningsbestämmel-ser.

Syrjänen, Olavi: Oikeudenalakohtaiset oikeusperiaatteet kaava- ja rakentamispäätösten argumentoinnin vahvistajina. Lakimies 5/2001.

Syrjänen, Olavi: Osallistuminen, vuorovaikutus ja muutoksenhaku kaavoituksessa. Helsinki 2005.

Tarasti, Lauri: Valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon uudistaminen - lukuun ottamatta so-siaali- ja terveydenhuollon uudistamista. Valtiovarainministeriön julkaisuja 3/2016. Saatavissa <http://vm.fi/documents/10623/306884/Valtion+aluehallinnon+ja+maakuntahallinnon+uudista+minen+-raportti/c18886c3-256f-4733-b0cb-1fb0b1f76db3>.

Vihervuori, Pekka: Näkökohtia valtioneuvoston ja korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltasuh-teista. Edilex 4.2.2014. www.edilex.fi/artikkelit/12194.

Viljanen, Jukka - Heiskanen, Heta - Raskulla, Siina - Koivurova, Timo - Heinämäki, Leena: Miten ympäristöperusoikeus toteutuu? http://um.fi/URN:ISBN:978-951-44-9563-2_2014.

Wähä, Susanna: Hallinto-oikeuksien asemakaavaratkaisujen kumoutumisperusteet 2001-2005. Ympäristöministeriön raportteja 18/2006. Ympäristöministeriö. Alueidenkäytön osasto. Edita Prima Oy. Helsinki 2006.

Ympäristömenettelyjen sujuvoittaminen ja tehostaminen. Lauri Tarastin työryhmän raporti 19.3.2015. Arvio toteuttamisvaihtoehdoista. Saatavissa <http://www.ym.fi/download/noname/%7B3958E753-B749-440E-8777-D71DD405BE87%7D/107681>

Ympäristöministeriön raportteja 27/2007. Kaavoituksen sujuvoittaminen tonttitarjonnan lisäämiseksi. Selvitysmies Lauri Tarastin ehdotus.

Ympäristöministeriö. Suomen ympäristö 1/2014. Rakennetun ympäristön osasto. Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. Edita Prima Oy. Helsinki 2014. Saatavissa https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/42827/SY_1_2014.pdf?sequence=2.

Ympäristöministeriö. Esiselvitys muutoksenhausta kaavoituksessa ja rakentamisessa – oikeudellisia näkökohtia menettelyjen jouduttamiseen. Tiivistelmä 8.5.2015.

KUVAILULEHTI

<i>Julkaisija</i>	Ympäristöministeriö Rakennetun ympäristön osasto		<i>Julkaisu-aika</i> Maaliskuu 2016	
<i>Tekijä(t)</i>	Professori Eija Mäkinen			
<i>Julkaisun nimi</i>	Kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen kaavoituksessa? (hallitusohjelman edellyttämä selvitystyö)			
<i>Julkaisusarjan nimi ja numero</i>	Ympäristöministeriön raportteja 10 2016			
<i>Tiivistelmä</i>	<p>Pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman mukaan tulee selvittää siirtyminen kaavoitusasioissa kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen. Taustalla on viivästyttävien valitusten ongelma. Tässä selvityksessä on tarkasteltu valituslajin muutoksen perustuslaillisia ja muita oikeudellisia reunaehtoja sekä muutoksen vaikutuksia. Muutoksen perustuslaillisia tulkintakysymyksiä ovat asianosaisen oikeus tehokkaaseen oikeus-suojaan, osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet ja vastuu ympäristöstä, hallinnon lainalaisuus ja kunnallinen itsehallinto. Nämä yhdessä vaikuttavat mahdollisuuteen rajoittaa valitusoikeuksia.</p> <p>Kunnan jäsenten valitusoikeutta on vanhastaan pidetty tarpeellisena kunnan luottamushenkilöiden päätöksenteon laillisuusvalvonnan kannalta. Valituslajin muuttaminen kunnallisvalituksesta hallintovalitukseksi tarkoittaisi sitä, että kunnan jäsenen valitusoikeus poistuisi ja valittaja saisi vain asianosainen. Selvityksen mukaan valituksia kaava-asioissa tekevät käytännössä pääsääntöisesti ne, joilla hankkeessa on konkreettinen oma intressi ja samasta kaavasta voi olla useita valittajia.</p> <p>Hallintovalituksen ja kunnallisvalituksen käsittelyssä tuomioistuimissa on eroja, joiden vuoksi hallintovalitukseen siirtyminen voisi toimia tavoitteen vastaisesti. Valittaja voi hallintovalituksessa esittää menettelyä viivästyttävästi uusia valitusperusteita vielä valitusajan päättymisen jälkeenkin. Asianosaisaseman toteaminen kaava-asioissa voi yksittäistapauksissa olla ongelmallista ja ratkaisuja voi olla vaikea ennakoita.</p> <p>Kunnallisvalituksen muuttaminen hallintovalitukseksi ei selvityksen mukaan merkittävästi vaikuttaisi tavoitteeseen vähentää valituksia ja sujuvoittaa prosesseja. Selvityksen mukaan toimivia keinoja ongelman ratkaisemiseksi ovat tuomioistuinten riittävät resurssit, prosessin kehittäminen ja jatkovalitusten rajoittaminen kattavalla valituslupajärjestelmällä. Oikeudenkäyntimaksuja on hiljan korotettu merkittävästi, millä voi hyvinkin olla vaikutusta kaavavalitusten määriin.</p>			
<i>Asiasanat</i>	maankäyttö- ja rakennuslaki, kaavoitus, muutoksenhaku			
<i>Rahoittaja/toimeksiantaja</i>	Ympäristöministeriö			
	ISBN 978-952-11-4597-1 (nid.)	ISBN 978-952-11-4598-8 (PDF)	ISSN 1796-1696 (pain.)	ISSN 1796-170X (verkkokj.)
	<i>Sivuja</i> 54	<i>Kieli</i> suomi	<i>Luottamuksellisuus</i> julkinen	
<i>Julkaisun myynti/jakaja</i>	Julkaisu on saatavana vain internetistä: www.ym.fi/julkaisut			
<i>Julkaisun kustantaja</i>	Ympäristöministeriö			
<i>Painopaikka ja -aika</i>	Helsinki 2016			

PRESENTATIONSBLAD

<i>Utgivare</i>	Miljöministeriet Avdelningen för den byggda miljön	<i>Datum</i> Mars 2016		
<i>Författare</i>	Professor Eija Mäkinen			
<i>Publikationens titel</i>	Kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen kaavoituksessa? (hallitusohjelman edellyttämä selvitystyö) Från kommunalbesvär till förvaltningsklagan i planläggningen? (utredningsarbete som förutsätts i regeringsprogrammet)			
<i>Publikationsserie och nummer</i>	Miljöministeriets rapporter 10 2016			
<i>Sammandrag</i>	<p>Enligt regeringsprogrammet för statsminister Juha Sipiläs regering ska en övergång från kommunalbesvär till förvaltningsklagan i planlägningsärenden utredas på grund av problemet med besvär som fördröjer ärendet. I denna utredning granskas vilka förbehåll i grundlagen och andra juridiska förbehåll det finns för en ändring av besvärformen samt konsekvenserna av en ändring. Ändringen ger upphov till grundlagsmässiga tolkningsfrågor. Bestämmelserna om parts rätt till effektivt rättsskydd, möjligheterna att delta och påverka, ansvaret för miljön, förvaltningens lagenlighet och den kommunala självstyrelsen påverkar möjligheterna att begränsa besvärsrätten.</p> <p>Kommunmedlemmarnas besvär rätt har av tradition ansetts vara nödvändig med tanke på övervakningen av lagligheten i de förtroendevaldas beslut. Om besvärformen ändras från kommunalbesvär till förvaltningsklagan upphör kommunmedlemmarnas besvär rätt och endast parten har rätt att anföra klagan. Enligt utredningen anförs besvär i planlägningsärenden i regel av dem som har ett konkret eget intresse i ett projekt och ofta kan flera parter anföra besvär över samma plan.</p> <p>Det finns skillnader mellan behandlingen av förvaltningsklagan och behandlingen av kommunalbesvär vid domstolarna och därför är det möjligt att en övergång till förvaltningsbesvär leder till ett resultat som står i strid med målsättningen. Den som anför förvaltningsbesvär kan framföra nya besvärsgrunder som fördröjer processen ännu efter det att besvärstiden löpt ut. När det gäller planlägningsärenden kan det vara problematiskt att fastställa partsställningen i enskilda fall och svårt att förutspå avgörandena.</p> <p>En övergång från kommunalbesvär till förvaltningsbesvär leder enligt utredningen inte till en avsevärd minskning av antalet besvär eller smidigare processer. Tillräckliga resurser till domstolarna, utveckling av processerna och en begränsning av fortsatta besvär med hjälp av ett övergripande system med besvärstillstånd anges som fungerande lösningar på problemet. Rättegångsavgifterna har nyligen höjts kraftigt, vilket mycket väl kan minska antalet besvär i planlägningsärenden.</p>			
<i>Nyckelord</i>	markanvändnings- och bygglagen, planläggning, överklagande			
<i>Finansiär/uppdragsgivare</i>	Miljöministeriet			
	ISBN 978-952-11-4597-1 (hft.)	ISBN 978-952-11-4598-8 (PDF)	ISSN 1796-1696 (print)	ISSN 1796-170X (online)
	<i>Sidantal</i> 54	<i>Språk</i> Finska	<i>Offentlighet</i> Offentlig	
<i>Beställningar/distribution</i>	Publikationen finns tillgänglig endast på internet: www.ym.fi/julkaisut			
<i>Förläggare</i>	Miljöministeriet			
<i>Tryckeri/tryckningsort och -år</i>	Helsingfors 2016			

DOCUMENTATION PAGE

<i>Publisher</i>	Ministry of the Environment Department of the Built Environment		<i>Date</i> March 2016	
<i>Author(s)</i>	Professor Eija Mäkinen			
<i>Title of publication</i>	Kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen kaavoituksessa? (hallitusohjelman edellyttämä selvitystyö) From municipal appeal to administrative appeal in land use planning? (investigation required by the Government Programme)			
<i>Publication series and number</i>	Reports of the Ministry of the Environment 10 2016			
<i>Abstract</i>	<p>In accordance with the Government Programme of the Government of Prime Minister Juha Sipilä, the transition from municipal appeals into administrative appeals in planning issues must be investigated. The issue is based on appeals that cause delays. This report studies the constitutional and other legal boundary conditions of changing the type of appeal as well as the effects of the change. Questions related to the constitutional interpretation of the change include the interested party's right to effective legal remedies, the rights of participation and influence and the responsibility for the environment, the conformity of administration to law and the municipal autonomy. Together, they affect the possibility of limiting the rights to appeal.</p> <p>The right of appeal of the members of the municipality has traditionally been considered necessary for monitoring the legality of the decision-making of elected officials. Changing the type of appeal from municipal appeal to administrative appeal would mean that the right of appeal of the members of the municipality would be removed and only the interested party would be permitted to appeal. According to the report, in practice the parties making appeals in land use planning issues are mainly those who have a concrete personal interest in the project, and there may be several appellants for the same land use plan.</p> <p>There are differences between hearing an administrative appeal and a municipal appeal in court; as a result, the transition to an administrative appeal could go against achieving the goal. In an administrative appeal, the appellant can present new grounds for appeal even after the appeal period has ended, thus delaying the proceedings. Ascertaining a party's status in land use planning issues may be problematic in individual cases, and the decisions may be difficult to anticipate.</p> <p>According to the report, changing a municipal appeal into an administrative appeal would not have any significant effect towards achieving the goal of reducing appeals and making the processes more fluent. Based on the report, functional methods of solving the problem include ensuring that courts have sufficient resources, developing the process, and limiting further appeals through a comprehensive system of appeal permits. General fees for court proceedings have recently been raised significantly, which may well have an impact on the number of land use planning appeals.</p>			
<i>Keywords</i>	Land Use and Building Act, land use planning, appeals			
<i>Financier/ commissioner</i>	Ministry of the Environment			
	ISBN 978-952-11-4597-1 (pbk.)	ISBN 978-952-11-4598-8 (PDF)	ISSN 1796-1696 (print)	ISSN 1796-170X (online)
	<i>No. of pages</i> 54	<i>Language</i> Finnish	<i>Restrictions</i> For public use	
<i>For sale at/ distributor</i>	The publication is available on the internet: www.ym.fi/julkaisut			
<i>Financier of publication</i>	Ministry of the Environment			
<i>Printing place and year</i>	Helsinki 2016			

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman mukaan tulee selvittää siirtyminen kaavoitusasioissa kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen. Taustalla on viivästyttävien valitusten ongelma. Tässä työssä on selvitetty valituslajin muutoksen perustuslaillisia ja muita oikeudellisia reunaehtoja sekä muutoksen vaikutuksia. Muutoksen perustuslaillisia tulkintakysymyksiä ovat asianosaisen oikeus tehokkaaseen oikeus-suojaan, osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet ja vastuu ympäristöstä, hallinnon lainalaisuus ja kunnallinen itsehallinto. Nämä yhdessä vaikuttavat mahdollisuuteen rajoittaa valitusoikeuksia.

Valituslajin muuttaminen kunnallisvalituksesta hallintovalitukseksi tarkoittaisi sitä, että kunnan jäsenen valitusoikeus poistuisi ja valittaa saisi vain asianosainen. Merkillepantavaa kuitenkin on, että ympäristö-oikeuden alalla asianosaisen käsitettä on vakiintuneesti oikeuskäytännössä tulkittu avarasti. Valituksia tekevät käytännössä pääsääntöisesti ne, joilla hankkeessa on konkreettinen oma intressi ja samasta kaavasta voi olla useita valittajia. Tästä johtuu, että muutoksen vaikutukset olisivat tavoitteen kannalta todennäköisesti marginaalisia.

Hallintovalituksen ja kunnallisvalituksen käsittelyssä tuomioistuimissa on merkittäviä eroja, joiden vuoksi hallintovalitukseen siirtyminen voisi toimia tavoitteen vastaisesti. Hallintovalituksessa valittaja voi esittää uusia valitusperusteita vielä valitusajan päättymisen jälkeenkin. Asianosaisaseman määrittely kaava-asioissa voi olla tuomioistuimessa aikaa vievä tehtävä ja ratkaisuja voi olla vaikea ennakoida.

Kunnallisvalituksen muuttaminen hallintovalitukseksi ei siten ilmeisestikään vaikuttaisi hallitusohjelmassa edellytettyyn tavoitteeseen vähentää valituksia ja sujuvoittaa prosesseja mitenkään mainittavasti.

Muutoksenhakuvaiheessa merkityksellisiä seikkoja ongelman ratkaisemiseksi ovat lähinnä tuomioistuinten riittävät resurssit, prosessin kehittämismahdollisuudet ja jatkovalitusten rajoittaminen kattavalla valitus-lupajärjestelmällä. Oikeudenkäyntimaksuja on hiljan korotettu, millä voi hyvinkin olla vaikutusta valitusten määrään, mutta muutoksen vaikutuksia ei vielä tiedetä.



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

ISBN 978-952-11-4597-1 (nid.)
ISBN 978-952-11-4598-8 (PDF)
ISSN 1796-1696 (pain.)
ISSN 1796-170X (verkkok.)