



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

Asemakaavoitus ja asianosaisperusteinen valitusoikeus



Ympäristöministeriön julkaisuja 2019:27

Asemakaavoitus ja asianosaisperusteinen valitusoikeus

Ympäristöministeriö

ISBN: 978-952-361-034-7

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2019

Kuvailulehti

| | | |
|--------------------------------------|--|--------------------------------------|
| Julkaisija | Ympäristöministeriö | 2019 |
| Tekijät | Eija Mäkinen | |
| Julkaisun nimi | Asemakaavoitus ja asianosaisperusteinen valitusoikeus | |
| Julkaisusarjan nimi ja numero | Ympäristöministeriön julkaisuja 2019:27 | |
| Diaari/hankenumero | | Teema Rakennettu ympäristö |
| ISBN PDF | 978-952-361-034-7 | ISSN PDF 2490-1024 |
| URN-osoite | http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-034-7 | |
| Sivumäärä | 81 | Kieli Suomi |
| Asiasanat | kaavoitus, asemakaavoitus, muutoksenhaku, valitusoikeus | |
| Tiivistelmä | <p>Työssä selvitettiin kysymystä asemakaavapäätösten valitusoikeuden muuttamisesta siten, että valitusoikeus perustuisi asianosaisuuteen eikä enää kunnan jäsenyyteen. Tämä edellytti sopivien asianosaisuuden määritelmien, muutoksen oikeudellisten rajojen ja vaikutusten arviointia. Lisäksi tarkasteltiin mahdollisuutta vaatia muistuttamista valitusoikeuden edellytyksenä.</p> <p>Muutoksen tarvetta analysoitiin asemakaavavalituksista sen selvittämiseksi kuinka suuri osa niistä oli muiden kuin asianosaisten tekemiä. Valtaosa yksityisten ryhmään kuuluvisa valituksista oli suppeasti määriteltyjen asianosaisten tai lähialueen asukkaiden valituksia ja kunnan jäsenyyteen perustuvia valituksia oli vain vähäinen määrä.</p> <p>Muutoksen vaikutuksia arvioitiin haastatteleamalla kaikkien hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden asemakaavavalituksia käsitteleviä tuomareita. Nämä suhtautuivat muutokseen yksimielisen kriittisesti ja painottivat sen aiheuttavan runsaasti lisää työtä ja hidastavan valitusten käsittelyä, koska asianosaisuutta olisi kaikissa tilanteissa arvioitava kaavan vaikutusten perusteella. Myöskään muistutuksentekovelvoitetta ei kannatettu.</p> <p>Muutoksiin liittyy myös perustuslaillisia ongelmakohtia. Ei-toivottujen vaikutusten vuoksi selvityksessä ei ehdoteta valitusoikeuksien muutosta eikä muistutuksentekovelvoitetta.</p> | |
| Kustantaja | Ympäristöministeriö | |
| Julkaisun jakaja/myynti | Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi | |

Presentationsblad

| | | |
|--|---|------------------------------|
| Utgivare | Miljöministeriet | 2019 |
| Författare | Eija Mäkinen | |
| Publikationens titel | Detaljplanläggning och besvärsmät på grundval av partsställning | |
| Publikationsseriens namn och nummer | Miljöministeriets publikationer 2019:27 | |
| Diarie-/ projektnummer | | Tema Byggd miljö |
| ISBN PDF | 978-952-361-034-7 | ISSN PDF 2490-1024 |
| URN-adress | http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-034-7 | |
| Sidantal | 81 | Språk finska |
| Nyckelord | planläggning, detaljplanläggning, ändringsökande, besvärsmät | |
| Referat | <p>Inom ramen för arbetet utreddes frågan om att ändra rätten att anföra besvär över detaljplanebeslut så att besvärsmäten baserar sig på partsställning i stället för på medlemskap i en kommun. Detta förutsatte en bedömning av lämpliga definitioner av part, av ändringens rättsliga gränser och av konsekvenserna. Dessutom behandlades möjligheten att kräva framställning av anmärkning som en förutsättning för besvärsmät.</p> <p>Behovet av ändringen analyserades utifrån detaljplanebesvär för att utreda hur stor del av besvärerna som lämnats in av andra än parter. Största delen av de besvär som anförts av enskilda var besvär som anförts av parter (i snäv definition) eller av invånare i närområdet, medan antalet besvär som baserade sig på medlemskap i en kommun var endast litet.</p> <p>Konsekvenserna av en ändring bedömdes genom intervjuer med de domare som behandlar detaljplanebesvär vid förvaltningsdomstolarna och högsta förvaltningsdomstolen. Dessa förhöll sig enhälligt kritiska till ändringen och betonade att den orsakar mycket extra arbete och fördröjer behandlingen av besvär, eftersom partsställningen i alla situationer bör bedömas utifrån planens konsekvenser. Inte heller skyldigheten att framställa anmärkning understöddes.</p> <p>Ändringarna är också förenade med konstitutionella problem. På grund av de oönskade konsekvenserna föreslår utredarna ingen ändring i besvärsmäten och inte heller någon skyldighet att framställa anmärkningar.</p> | |
| Förläggare | Miljöministeriet | |
| Distribution/ beställningar | Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi | |

Description sheet

| | | |
|--|--|-------------------------------------|
| Published by | Ministry of the Environment | 2019 |
| Authors | Eija Mäkinen | |
| Title of publication | Town planning and right of appeal based on the status of parties concerned | |
| Series and publication number | Publications of the Ministry of Environment 2019:27 | |
| Register number | | Subject Built environment |
| ISBN PDF | 978-952-361-034-7 | ISSN (PDF) 2490-1024 |
| Website address (URN) | http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-034-7 | |
| Pages | 81 | Language Finnish |
| Keywords | planning, town planning, appeals, right of appeal | |
| Abstract | <p>The report examined the question of changing the right of appeal in town planning decisions so that the right of appeal would be based on the status of parties concerned and no longer on municipal membership. This required an assessment of the definitions of parties concerned and of the legal limits and effects of the change. In addition, the possibility of requiring an objection as a prerequisite for the right of appeal was examined.</p> <p>The need for the change was analysed from complaints on town planning to determine how large part of them were made by others than the parties concerned. The majority of complaints belonging to the group of individuals were complaints of narrowly defined interested parties or residents in the neighbouring area and only a small number were complaints based on municipal membership.</p> <p>The effects of the change were assessed by interviewing judges dealing with complaints on town planning in all administrative courts and in the Supreme Administrative Court. They were unanimously critical of the change, stressing it would cause plenty of more work and slow down the handling of complaints, because the status of parties concerned should in all situations be assessed based on the effects of the plan. The obligation for objections was neither supported.</p> <p>The changes also involve constitutional problems. Because of the unwanted effects, this report does not propose a change to the right of appeal or the obligation for objections.</p> | |
| Publisher | Ministry of the Environment | |
| Distributed by/ publication sales | Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi | |

Sisältö

| | |
|---|----|
| Esipuhe | 9 |
| 1 Taustaa | 11 |
| 1.1 Hallitusohjelmiin kirjattuja tavoitteita..... | 11 |
| 1.2 Maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteita..... | 12 |
| 1.3 Keskustelu kaavoituksen tehostamisen tarpeista..... | 12 |
| 2 Selvityksen tarkoitus ja menetelmät | 14 |
| 3 Perustuslain ja kansainvälisten sopimusten lähtökohtia valitusoikeuksien määrittelylle | 18 |
| 3.1 Kansainväliset sopimukset..... | 18 |
| 3.1.1 Euroopan neuvoston Ihmisoikeussopimus | 18 |
| 3.1.2 Århusin yleissopimus | 20 |
| 3.1.3 Århusin yleissopimus ja EU-oikeus..... | 23 |
| 3.2 Perustuslailliset lähtökohdat..... | 26 |
| 3.2.1 Hallinnon lainalaisuus ja kunnallinen itsehallinto asemakaavoituksessa | 26 |
| 3.2.2 Oikeusturva ja tehokkuus asemakaavoituksessa..... | 28 |
| 3.2.3 Osallistumisoikeudet ja vastuu ympäristöstä..... | 30 |
| 3.2.4 Ekskursio valtion valvontaan osallistumisen näkökulmasta | 33 |
| 3.2.5 Muut perusoikeudet valitusoikeuksien näkökulmasta | 34 |
| 3.3 Yhteenveto | 35 |
| 4 Nykyinen sääntelymalli - valitusoikeudet | 39 |
| 4.1 Asianosaisuus ja valitusoikeudet yleisesti hallintoprosessissa | 39 |
| 4.2 Valitusoikeudet asemakaavapäätöksistä | 41 |
| 4.3 Asianosaisuuden määritelmien hahmottelua..... | 42 |
| 4.3.1 Asianosaisen nykyinen valitusoikeus asemakaavapäätöksistä..... | 42 |
| 4.3.2 Valitusoikeus rakennus- ja toimenpidelupapäätöksistä..... | 44 |
| 4.3.3 Valitusoikeus maisematyöluvista ja rakennuksen purkuluvista..... | 45 |
| 4.3.4 Valitusoikeus tonttijaosta | 45 |
| 4.3.5 Valitusoikeus poikkeamispäätöksestä ja suunnittelutarveratkaisusta..... | 45 |
| 4.3.6 Osallisen käsitteeseen perustuva valitusoikeus..... | 46 |
| 4.3.7 Elinympäristön heikentämiskieltoon perustuva valitusoikeus | 47 |
| 4.3.8 Valitusoikeus ympäristönsuojelulaissa | 47 |
| 4.4 Yhteenveto ja väliarvio..... | 48 |

| | |
|--|----|
| 5 Asianosaisperusteiseen valitusoikeuteen siirtymisen tarpeesta ja muutoksen vaikutusten arvioinnista | 51 |
| 5.1 Valittajaryhmät asemakaavapäätöksissä vuonna 2016 ja 2017 | 51 |
| 5.1.1 Päätöskohtainen tarkastelu..... | 51 |
| 5.1.2 Valituskohtainen tarkastelu – valitukset 2016-2017 | 53 |
| 5.2 Kuinka suuri osuus valituksista on muiden kuin asianosaistahojen valituksia? | 53 |
| 5.2.1 Aineiston käsittely ja luokitteluperusteet..... | 53 |
| 5.2.2 Asianosaisuus yksityisten valituksissa | 54 |
| 5.2.3 Kunnan jäsenen valvontaintressissä valittaneiden osuus ja erittely | 56 |
| 5.2.4 Erytystapaukset ongelmana | 58 |
| 5.2.5 Vertailu muihin selvityksiin ja tutkimuksiin..... | 59 |
| 5.3 Tuomarihaastattelu..... | 61 |
| 5.3.1 Asianosaisperusteinen valitusoikeus ja sen vaikutukset..... | 61 |
| 5.3.2 Ketkä valittavat – kysymys turhista valituksista..... | 63 |
| 5.3.3 Sujuvoittamisen edellytykset hallintoprosessissa | 64 |
| 5.3.4 Kunnallisvalitus, jossa kunnan jäsenellä ei ole valitusoikeutta | 64 |
| 6 Muistutus edellytyksenä valitusoikeudelle | 66 |
| 6.1 Lähtötilanne | 66 |
| 6.2 Ruotsin mallin kokemukset | 67 |
| 6.3 Vesilaki esimerkkinä | 69 |
| 6.4 Muistutukset tuomarihaastattelussa | 69 |
| 6.5 Havaintoja EU-oikeuden näkökulmasta..... | 70 |
| 6.6 Perustuslain ja EU-oikeuden viitekehys..... | 71 |
| 7 Johtopäätökset | 74 |
| 7.1 Valitusoikeuden määräytyminen kunnan jäsenyyden sijasta vain asianosaisuuden perusteella..... | 74 |
| 7.1.1 Muutoksen oikeudelliset rajat | 74 |
| 7.1.2 Muutoksen tarve ja ongelman suuruusluokka | 75 |
| 7.1.3 Asianosaisuuden määritelmien hahmottelu | 76 |
| 7.1.4 Loppuarvio asianosaisperusteiseen valitusoikeuteen siirtymisestä | 76 |
| 7.2 Muistuttamisvelvoite | 77 |
| Lähteet | 97 |

ESIPUHE

Edellisellä hallituskaudella käytiin keskustelua valituslajin muuttamisesta kunnallisvalituksesta hallintovalitukseksi kaava-asioissa. Aiheeseen liittyen professori Eija Mäkinen laati ympäristöministeriön toimeksiannosta selvityksen, jossa tarkasteltiin valituslajin muuttamisen oikeudellisia reunaehdoja ja vaikutuksia (Kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen kaavoituksessa? Ympäristöministeriön raportteja 10/2016).

Selvityksen perusteella valituslajin muuttamisesta luovuttiin. Selvityksessä todettiin, että hallitusohjelman mukaisen tavoitteen saavuttamiseen ei voida merkittävästi vaikuttaa valituslajia muuttamalla ja valituslajien eroja kokonaisuutena arvioiden muutos voi toimia tavoitteen vastaisesti. Selvityksen mukaan tehokkain keino jouduttaa valitusprosesseja on varmistaa tuomioistuimille riittävät resurssit, kehittää oikeusprosessia ja rajoittaa jatkovalituksia kattavalla valituslupamenettelyllä. Valituslupamenettelyn laajentuminen toteutui-kin edellisellä hallituskaudella.

Ympäristöministeriö on käynnistänyt maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen keväällä 2018. Uudistuksen tavoitteena on yksinkertaistaa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää, kehittää rakentamisen ohjausta, tukea kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa omaa elinympäristöä koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon sekä varmistaa, että lakiteksti on selkeä ja johdonmukainen.

Uudistuksen yhteydessä tarkastellaan myös maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten prosessien muutoksenhakujärjestelmää. Tästä syystä ympäristöministeriö tilasi Vaasan yliopiston julkisoikeuden emeritaprofessori Eija Mäkiseltä samaan aihepiiriin liittyvän jatkoselvityksen, jonka tarkoituksena on:

- Tarkastella asianosaisuuden käsitettä ja mahdollisia kriteerejä sen rajaamiseksi asemakaavatasoisessa suunnittelussa erilaisissa kaavoitustilanteissa;
- selvittää ja arvioida asemakaavoja koskevia oikeustapauksia kahden vuoden ajalta sen perusteella, miten ison osan niistä voidaan arvioida olevan asianosaisten tekemiä;

- arvioida muutoksen vaikutuksia eri näkökulmista, mikäli valitusoikeuden saaminen kaava-asioissa edellyttäisi muistutuksen tekemistä kaavaehdotusvaiheessa sekä
- arvioida kansainvälisten veloitteiden lähtökohtia kaavojen muutoksenhakuun liittyen.

Selvitys palvelee maankäyttö- ja rakennuslain uudistusta ja muutoksenhakusäännöksiin liittyvää keskustelua.

Helsingissä 23.9.2019

Matti Laitio
Ympäristöneuvos

1 Taustaa

1.1 Hallitusohjelmiin kirjattuja tavoitteita

Lähes koko maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) voimassaolon ajan on keskusteltu kaavoitusprosessien sujuvoittamisesta, kuntakaavoituksen valvonnan intensiteetistä ja muutoksenhakusäännöksistä.¹ Pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa tämä huomioitiin monin tavoin. Hallitusohjelmassa tavoitteeksi asetettiin siirtyminen menettelyyn, jossa valitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää ensin valitusluvan saamista. Tämän lisäksi oikeudenkäyntimaksuja piti korottaa. Nämä toimet myös toteutettiin ja niillä voi olettaa olleen vaikutusta kaavoitusprosesseihin. Hallitusohjelman mukaan tuli myös selvittää siirtyminen kaavoitusasioissa kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen, mikä olisi tarkoittanut valitusoikeuden rajoittamista siten, ettei kunnan jäsenyys enää olisi perustanut valitusoikeutta. Valituslajin muutos olisi tarkoittanut muutoksia hallintoprosessissa. Selvityksessä, jonka tekijänä olin, päädyin siihen, ettei valituslajin muuttaminen nopeuttaisi kaavoitusta, vaan muutokseen sisältyisi toiseen suuntaan vaikuttavia elementtejä.² Hallitus luopui tuolloin hankkeesta.

Juha Sipilän hallituksen aikana käynnistettiin myös maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus, jonka osana on tarkoitus selvittää myös muutoksenhakuun liittyviä asioita. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen liittyvään Maku II-lakihankkeeseen (HE 14/2018 vp) antamassaan lausunnossa ympäristövaliokunta painotti (YmVL 24/2018 vp), että osallistumis- ja valitusoikeuksia koskevaa kokonaisuutta pitää tarkastella kokonaisuudistuksessa huolellisesti uuden hallintorakenteen näkökulmat huomioon ottaen. Samalla se piti tarpeellisena, että alueidenkäytön valvontatehtävän järjestämistä käsitellään osana

1 Ks. mm. Kaavoituksen sujuvoittaminen tonttitarjonnan lisäämiseksi. Selvitysmies Lauri Tarastin ehdotus. Ympäristöministeriön raportteja 27/2007. Helsinki 2007.

2 Mäkinen, Eija Kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen kaavoituksessa? Ympäristöministeriön raportteja 10/2016.

maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistushanketta. Maku II-lakihanke raukesi Juha Sipilän hallituksen erottua.

Pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelmassa on sovittu maakuntien perustamisesta ja myös maankäyttö- ja rakennuslain uudistamistyön jatkumisesta. Tälle selvitykselle merkityksellisiä maankäyttö- ja rakennuslakia koskevia kirjauksia on monia. Kuntien kaavamonopoli ja kaavahierarkia säilytetään, kaavaprosessin sujuvuutta selvitetään, kaavoitus perustuu kattaviin vaikutusarvioihin, ja alueiden käytön laillisuuden valvonta säilyy viranomaistoimintana vähintään nykytasolla. Tärkeä on myös kirjaus ihmisten osallistumisoikeuksien vahvistamisesta, mikä tavoite näkyy jo hallitusohjelman otsikossa Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta.

1.2 Maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteita

Maankäyttö- ja rakennuslain säätäminen muutti merkittävästi kuntien ja valtion välistä suhdetta vahvistaen kunnallista itsehallintoa. Kaavojen alistamisvelvollisuudesta luovuttiin muiden kuin kuntien yhteisten yleiskaavojen ja maakuntakaavojen osalta. Valtion valvovalle viranomaiselle (alueellinen ympäristökeskus/myöh. ELY) tuli mahdollisuus hakea oikaisua kuntien kaavapäätöksiin ja tarvittaessa valittaa hallinto-oikeuteen. Asetelma kääntyi ikään kuin pääläelleen. Aiemmin tyytymättömien kuntien oli pitänyt valittaa valtion viranomaisen kaavan vahvistamatta jättämistä koskevasta päätöksestä hallinto-oikeuteen, kun nyt valtion viranomaiselle tuli vastaava oikeus valittaa kuntien päätöksistä tuomioistuimiin. Tähän asetelmaan kuului myös se, että kaavoituksen vuorovaikutteisuutta vahvistettiin kaikilla tasoilla. Hallituksen esityksessä valtion valvonnan keventymisen katsottiin tarkoittavan sitä, että kansalaisten ja yhteisöjen muutoksenhauulla tulee olemaan merkitystä myös päätöksenteon yleisen valvonnan kannalta. Sen vuoksi oli huolehdittava siitä, että muutoksenhakuoikeuden käyttämisestä yksityisille tai yhteisöille aiheutuvat kustannukset eivät muodostu kohtuuttoman korkeiksi. Jopa maksuttoman oikeudenkäynnin laajentamista kaava- ja poikkeamisasioissa esitettiin harkittavaksi.³

1.3 Keskustelu kaavoituksen tehostamisen tarpeista

Keskustelu kaavoituksen tehostamisen tarpeesta on jatkunut. Elinkeinoelämän keskusliitto, Rakennusteollisuus ja RAKLI ovat teettäneet selvityksen kaavoitus- ja valitusjärjestelmän tulevaisuudesta. Siinä on tehty kyselytutkimus 50 suurimman kaupungin

³ HE 101/1998 vp luku 4.4.

kaavoittajille kaavoituksen tehostamismahdollisuuksista ja valitusoikeuksien käytöstä⁴. Selvityksessä esitettiin monia keinoja kaavoituksen tehostamiseen. Tiivistetysti nämä voidaan esittää seuraavasti.⁵

1. Digitalisaation hyödyntäminen: otetaan laajasti käyttöön erilaiset visualisointi- ja mallinnusmenetelmät sekä sähköiset karttapalautejärjestelmät
2. Panostetaan osallistavaan suunnitteluun, jossa on mukana koulutuksellinen ote.
3. Huomion kiinnittäminen hallinto-oikeuksien resursseihin.
4. Sähköisen asioinnin kehittäminen hallinto-oikeuksien asiakirjahallinnossa.
5. Valitusten tehokas ennakkoseulonta, missä valitukset arvioidaan ja vailla aitoja valitusperusteita olevat, selkeästi jarrutusmielessä tehdyt valitukset hoidetaan nopeutetulla käsittelyllä.
6. Valituskirjelmien rakenteen harmonisointi.
7. Valitusoikeus määräytymään kaavatasojen mukaisesti: maakuntakaavassa valitusoikeus olisi maakunnan asukkaalla, kuntakaavassa kuntalaisella ja toteuttamista koskevassa kaavassa asianosaisella. Toteuttamiskaavaa koskeva valitus olisi kunnallisvalitus.
8. Valitusoikeuden saaminen edellyttäisi Ruotsin mallin mukaisesti aiempaa osallistumista kaavaprosessiin (muistutuksen jättäminen).

Monilla mainituilla ehdotuksilla on yhteys tämän työn teemaan. Tämän selvityksen kannalta keskeisin esitys on toteuttamiskaavan valitusoikeuden uudenlainen määräytyminen asianosaisuuden mukaan. Huomionarvoista on, että tuossa esityksessä muutos liitetään toteuttamiskaavaan, ja tässä työssä käsitellään asemakaavaa. Maankäyttö- ja rakennuslain uudistamistyö on kesken, eikä kaavajärjestelmästä vielä ole varmuutta, joten selvityksessä on käsiteltävä asemakaavaa, joka on rakentamisoikeuden antava kaava. Asetelma on kuitenkin sama, jos toteuttamiskaavan tyyppisellä kaavalla määritellään oikeutta rakentaa oikeusvaikutteisella tavalla. Toinen keskustelupaperin pohjalta tehty ehdotus on muistutuksentekovelvoite kaavoituksessa valitusoikeuden edellytyksenä.

4 Kysely kaavoituksesta, valitusoikeudesta ja kuntalaisten osallistumismahdollisuuksista 29.10.2018

5 Keskustelupaperi kaavoitus- ja valitusjärjestelmän tulevaisuudesta. (Keskustelupaperi 2019)

2 Selvityksen tarkoitus ja menetelmät

Tämän selvityksen tehtävänannon mukaan tarkoituksena on arvioida asemakaavatasoisen suunnittelun muutoksenhakusäännöksiä ajantasaisuutta. Selvityksessä arvioidaan ensinnäkin mahdollisuutta siirtyä asemakaavoituksessa asianosaisperusteiseen valitusoikeuteen kunnan jäsenen valitusoikeuden sijasta. Tällä ei puututa yhdistyksille erikseen maankäyttö- ja rakennuslaissa säädettyyn valitusoikeuteen eikä viranomaisten valitusoikeuteen. Toiseksi selvityksessä arvioidaan mahdollisuutta ottaa käyttöön muistuttamisvelvoite valitusoikeuden edellytyksenä.

Tarkoituksena on arvioida muutoksen tarvetta tarkastelemalla asemakaavoja koskevia oikeustapauksia kahden vuoden ajalta sen perusteella, miten ison osan niistä voidaan arvioida olevan asianosaisten tekemiä.

Muutosten mahdollisuuksia arvioidaan myös perustuslain ja kansainvälisten sopimusten velvoitteiden lähtökohdista.

Koska selvityksessä on tarkoituksena kartoittaa valitusoikeuden määrittelyyn liittyvät perustuslailliset ja oikeudelliset reunaehdot, lähdeaineistona on normaali oikeudellisen analyysin aineisto, lähinnä lainsäädäntö, lainvalmisteluaineisto, oikeuskirjallisuus ja oikeuskäytäntö.

Työssä selvitetään myös asianosaisperusteiseen muutoksenhakuun siirtymisen vaikutuksia eri näkökulmista, erityisesti tehostamisnäkökulmasta, joka on ollut viimeaikaisen keskustelun keskiössä, mutta samalla on tiedostettava vaikutukset osallistumisoikeuksiin. Asianosaisperusteiseen valitusoikeuteen siirtymisen vaikutuksia tehokkuuteen on työssä arvioitu haastatteleamalla niitä hallinto-oikeuden tuomareita, jotka käytännössä käsittelevät ja ratkaisevat asemakaavavalituksia. Näillä voi katsoa olevan paras asiantuntemus tehdyistä valituksista ja asianosaisperusteiseen valitusoikeuteen siirtymisen vaikutuksista tuomioistuinten työhön. Muutoksella on aina myös muita vaikutuksia. Ne voivat vaikuttaa myös perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin, kuten osallistumisoikeuteen (PeL 20.2 § ja PeL 2 §), omaisuudensuojaan (PeL 15 §), elinkeinovapauteen (PeL 15 §). Näitä seikkoja arvioidaan tarpeellisin osin työn perustuslaillisessa osiossa.

Haastattelut

Haastatteluja on suoritettu seuraavasti.

Korkein hallinto-oikeus: presidentti Kari Kuusiniemi ja oikeusneuvos Riitta Mutikainen 6.5.2019. Helsinki.

Helsingin hallinto-oikeus: hallinto-oikeustuomarit Markku Setälä ja Petteri Lepikorpi 6.5.2019. Helsinki.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus: hallinto-oikeustuomarit Paula Pihlava, Hanna-Maria Schiestl ja Elina Tanskanen 11.4.2019. Hämeenlinna.

Itä-Suomen hallinto-oikeus: Riikka Tiainen ja Ritva Schiestl 22.5.2019. Kuopio.

Vaasan hallinto-oikeus: Petri Forma, Reeta-Kaisa Eriksson ja Päivi Jokela 17.6.2019. Vaasa.

Turun hallinto-oikeus: hallinto-oikeustuomarit Hannamaija Falck, Tuomo Knaapi ja Kari Hartzell. 31.7.2019. Turku.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus, Oulu: hallinto-oikeustuomari Martti Raunio . Puhelinhaastattelu 19.8.2019.

Haastattelu on ollut teemahaastattelu. Sen pohjaksi on jaettu tämän selvityksen tekijän ympäristöministeriössä pitämä esitelmä, jossa on esitetty selvityksen tarkoitus ja tavoitteet sekä esitelty arvioinnin pohjaksi empiirisen aineiston eli työn ensimmäisen osan tuloksia.

Haastattelukysymykset ovat olleet seuraavia.

1. Mikä olisi hyvä/huono tapa määritellä asianosaisuus asemakaava-asioissa, jos kunnan jäsenen valitusoikeudesta luovuttaisiin ja siirryttäisiin asianosaisperusteiseen valitusoikeuteen. Mallina käytettiin valitusoikeuksia, jotka ilmenevät hallintolainkäyttölaista/hallintoprosessilaista/kuntalaista, ympäristönsuojelulaista tai seuraavia maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia päätöksiä koskevista säännöksistä: rakennuslupa, poikkeamispäätös, suunnittelutarveratkaisu, osallisen käsite, ja vielä maankäyttö- ja rakennuslain sisältövaatimuksista löytyvä peruste "heikentää merkittävästi valittajan elinympäristöä".
2. Mitä seuraamuksia asianosaisperusteiseen valitusoikeuteen siirtymisellä voisi olla asioiden käsittelylle tuomioistuimissa?
3. Miten arvioitte asetelmaa, jossa valituslaji olisi kunnallisvalitus, mutta kunnan jäsen ei saisi valittaa, vaan valitusoikeus olisi jollain tavalla määritellyllä asianosaisella?
4. Miten arvioitte muistutuksentekovelvoitetta valitusoikeuden edellytyksenä yleisesti/tuomioistuimen kannalta?
5. Onko hylätty valitus turha valitus?

6. Käsityksenne siitä, kuinka paljon olette kohdanneet kiusanteon mielessä tai muuten täysin aiheettomasti tehtyjä valituksia.

Asianosaisperusteiseen valitusoikeuteen siirtyminen asemakaavoituksessa olisi iso muutos. Sen vuoksi on tunnettava ongelmien suuruusluokka, jotta muutoksen vaikuttavuutta voitaisiin arvioida. Tämän arvioimiseksi on kerätty empiirinen aineisto, joka sisältää kaikkien kuuden hallinto-oikeuden kaikki asemakaavapäätökset/asemakaavavalitukset vuosilta 2016-2017.

Valituksia on ollut ajanjaksolla 258 ja valituskaavapäätöksiä 169. Pyrkimyksenä on ollut erottaa kuntalaisen valvontaintressissä tehdyt valitukset valituksista, joissa muutoksenhakijalla on asianosaiseksi määriteltävissä oleva asema joko maanomistuksen tai muun intressin perusteella.

Tehtävä on edellyttänyt seuraavia osatehtäviä, joissa yhdistyy laadullinen ja oikeudellinen analyysi kvantitatiiviseen tehtävään.

- 1) Valittajat jaettiin ryhmiin ja sen perusteella laskettiin, kuinka suuri osuus valituksista oli viranomaisten, yhdistysten ja yksityisten valituksia.
- 2) Tämän jälkeen yksityisten tekemät valitukset analysoitiin selvittämällä, perustuiko muutoksenhakijan valitus kunnan jäsenen valvontaintressiin vai asianosaisasemaa vastaavaan intressiin. Yksityisiin luettiin yksityishenkilöt, asunto-osakeyhtiöt ja yritykset ja yhteisöt.

Yhdistykset jätettiin tässä kohtaa yleensä luokittelun ulkopuolelle. Yhdistysten valitusoikeuden kriteereistä on säädetty maankäyttö- ja rakennuslaissa ja kansainvälisissä sopimuksissa. Tässä kohtaa ei tehtävänannon mukaan ole tarkistamisen tarvetta vaan huomio on tullut kiinnittää yksityisten valituksiin.

Kuten tämän selvityksen 1-kohta osoittaa, asemakaavoista valittaneet yhdistykset ovat ensinnäkin ympäristöyhdistyksiä, jotka valituksin valvovat toimialansa mukaisten ympäristöintressien huomioon ottamista, eivätkä yhdistyksen omia intressejä, vaikka niillä toki maanomistukseen tai muuhun perusteeseen liittyen voisi tällaisiakin intressejä olla. Toinen yhdistysten ryhmä oli kyläyhdistykset ja asukasyhdistykset. Ne puolestaan valvovat alueiden viihtyisyyttä ja siten asukkaitensa etuja. Kaikki nämä yhdistykset voivat toki olla kunnan jäseniä, jolloin niiden valitusoikeus voi perustua kunnan jäsenyyteen. Mikäli yhdistys kuitenkin ei kuulu mainittuihin tahoihin, on se luokiteltu kohtaan yksityinen yritys tai muu yhteisö. Tällaisia aineistossa on ollut yksi kappale ja valitusintressi on ollut selvästi oma maanomistus.

Ensimmäinen tehtävä on kvantitatiivinen tehtävä. Toisessa osiossa asianosaisuutta arvioidaan aineellisena kysymyksenä. Asianosaisuus eritellään selkeään omaan intressiin maanomistajana tai haittaa kärsivänä naapurina (selvä intressi) ja kaava-alueen lähialueella asuviin muutoksenhakijoihin (lähialueperuste).

Valittajan asemaa on arvioitu hallinto-oikeuden päätöksistä tai valituksista. Merkityksellisiä ovat olleet kaava-alueen kuvaus ja kaava-alueen kartta. Hallinto-oikeuden päätöksistä ei aina ole voitu saada vastausta valittajan asemaan, koska päätöksissä ei ole ollut tarvetta tuoda tätä puolta esille. Asiaa on pitänyt selvittää vertaamalla muutoksenhakijan osoitetta kaava-alueeseen. Kaavaa koskeva tieto on usein saatu kunnan karttapalvelusta. Tehtävä on monissa tapauksissa edellyttänyt valituskirjelmien lukemista.

Näin määräytyvä asianosaisuuden käsite sisältää analyysin tekijän omaa harkintaa sen suhteen, kuinka laajalle mikin vaikutus ulottuu (selvä intressi/lähialueperuste). Aukoton tällainen arvio ei voi olla, mutta selvästi suuntaa osoittava. Esimerkiksi silloin kun muutoksenhakijan asuinpaikka on saadun selvityksen mukaan ollut kaukana kaava-alueesta, voi henkilöllä olla jokin kohteeseen liittyvä oikeudellisesti suojattu intressi, jota ei ole voitu selvittää. Kiinteistön omistaja ei esimerkiksi välttämättä asu kiinteistöllä.

Näin on kuitenkin päästy nähdäkseni riittävään tarkkuuteen, joten muutoksenhakijoiden haastattelu on ollut vain poikkeuksellisesti tarpeen.

3 Perustuslain ja kansainvälisten sopimusten lähtökohtia valitusoikeuksien määrittelylle

Muutoksenhausta ja valitusoikeuksista päätetään kansallisesti ja valitusoikeuksien määrittely on poliittinen ratkaisu, jolle kuitenkin on perustuslaista ja kansainvälisistä sopimuksista johdettavat oikeudelliset rajat. Perustuslaissa säädetyt perusoikeudet ilmentävät vähintään ihmisoikeussopimusten minimitasoa. Ihmisoikeudet on otettava huomioon sääntelyssä, ja toisaalta asianosaisuutta ja valitusoikeuksia on tulkittava perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti.

3.1 Kansainväliset sopimukset

Tämän selvityksen teeman kannalta tärkeitä sopimuksia ovat YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (KP-sopimus, SopS 8/1976), Euroopan neuvoston ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleissopimus (SopS 19/1990), YK:n Euroopan talouskomission tiedonsaantia, yleisön osallistumisoikeutta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskeva yleissopimus ns. Århusin sopimus (SopS 122/2004) ja myös Euroopan unionin perusoikeuskirja. Seuraavassa keskitytään käsittelemään Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Århusin sopimuksen sekä EU-oikeuden merkitystä muutoksenhakuoikeuden osalta.

3.1.1 Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus

Euroopan neuvoston piirissä laadittu ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleissopimus (EIS) on saatettu meillä valtion sisäisesti voimaan 23.5.1990 (SopS 19/1990).

Muutoksenhaun kannalta tärkeitä artikloja ovat 6(1) artikla, joka turvaa jokaisen oikeutta oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan ja artikla 13 (oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon).

Artiklan 6(1) sanamuotoa ”oikeudet ja velvollisuudet” on tulkittu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (jäljempänä EIT) käytännössä niin, että se koskee myös julkisoikeudellista luonnetta omaavia riitoja. Niinpä ihmisoikeussopimuksen määräyksiä on sovellettu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa useissa maankäyttöön ja rakentamiseen liittyvissä asioissa. Kaavoituspäätökset kuuluvat EIT:n vakiintuneen käytännön mukaisesti sopimuksen artiklan 6 soveltamisalaan.⁶ On kuitenkin otettava huomioon, että taustalla on yleensä yksityisoikeudellinen oikeussuhde tai oikeus⁷, kuten esimerkiksi omistusoikeuteen kohdistuva rajoitus. Kysymys voi olla omaisuuden lunastamisesta, hallinnasta tai käytöstä. Myös maankäytöstä/rakentamisesta haittaa kärsivän valitus voidaan tutkia EIT:ssä⁸. Lisäksi on edellytetty, että kysymys on samalla jostakin muusta sopimuksen turvaamasta ihmisoikeudesta kuten 2, 8, 10 ja 14 artikloissa ilmenevistä (terveys, yksityis- ja perhe-elämän suoja, sananvapaus ja syrjäntäkielto).⁹

Perustuslakivaliokunta on jo varhain käsitellyt valitusoikeuksia perustuslaki- ja ihmisoikeuskysymyksenä. Esimerkiksi kun hallituksen esityksessä (HE 135/1989) ehdotettiin rakennuslaissa rajoitettavaksi muutoksenhakua asemakaavoista vahvistetun yleiskaavan alueella, perustuslakivaliokunta katsoi rajoituksen soveltuvan huonosti oikeussuojan perusteisiin (PeVL 14/1989 vp). Jo tuolloin asiaa arvioitiin myös Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan kannalta katsoen sopimuksen takaavan jokaiselle oikeuden kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan riita-asiassa. Muutoksenhan rajoittaminen saattoi johtaa yksittäistapauksissa tilanteisiin, joiden katsottaisiin rikkovan mainittua sopimuskohtaa. Asiaa harkittaessa kiinnitettiin huomio myös siihen, miten asianosaisen valitusoikeus eroaa kunnan jäsenen valitusoikeudesta.

6 Näin esimerkiksi tapauksessa *Mats Jacobsson v. Ruotsi* EIT 28.6.1990, jossa Ruotsin katsottiin rikkoneen sopimusmääräystä, kun maanomistajalla ei ollut mahdollisuutta hakea muutosta kaavaa koskeneeseen päätökseen, joka vaikutti hänen omistamansa kiinteistön rakentamiseen. Ruotsin hallitus oli katsonut, ettei asiassa ollut kyse todellisesta laillisuutta koskevasta riidasta, koska viranomaisilla Ruotsin lain mukaan oli laaja harkintavalta. EIT kuitenkin katsoi, että yleiset oikeudelliset ja hallinnolliset periaatteet rajoittivat harkintavaltaa ja kysymys oli riidasta, jossa arvioitiin detaljikaavan laillisuutta. Asiassa oli näin ollen tapahtunut artiklan 6(1) loukkaus.

7 Ks. Siitari-Vanne 2005 s. 417-418.

8 *Ortenberg v. Itävalta* (EIT 25.11.1994). Tässä naapuri valitti haitasta ja katsoi 6(1) artiklaa rikotaan mm. kuulemisen osalta. EIT katsoi, ettei tässä kuitenkaan ollut kyse artiklan 6(1) loukkaamisesta.

9 Siitari-Vanne 2005 s.418-419.

3.1.2 Århusin yleissopimus

Kansalaisten ja järjestöjen muutoksenhakuoikeuden kannalta tärkeä kansainvälinen sopimus on YK:n Euroopan talouskomission tiedonsaantia, yleisön osallistumisoikeutta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskeva yleissopimus ns. Århusin sopimus (SopS 122/2004), joka on saatettu meillä voimaan lailla (767/2004) ja tasavallan presidentin asetuksella (866/2004). Tästä sopimuksesta Århusin yleissopimuksen sihteeristö on julkaissut soveltamisohjeet,¹⁰ jotka ovat tärkeitä, mutta eivät kuitenkaan oikeudellisesti sitovat.¹¹

Sopimuksen tavoitteet määritellään sen 1 artiklassa. Tavoitteena on edistää nykyisten ja tulevien sukupolvien oikeutta elää heidän terveyttään ja hyvinvointiaan koskevat vaatimukset täyttävässä ympäristössä. Siksi valtiot takaavat yleisölle oikeuden saada tietoa, osallistua päätöksentekoon ja käyttää muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa yleissopimuksen määräysten mukaisesti.

Keinot, joilla Århusin sopimuksen tavoitteet tulee toteuttaa, on määritelty sopimuksen 3(1) artiklassa seuraavasti. "Kukin sopimuspuoli ryhtyy tarvittaviin lainsäädäntö-, sääntely- ja muihin toimenpiteisiin, mukaan lukien toimenpiteet, joiden tarkoituksena on tässä yleissopimuksessa tarkoitettujen kansalaisille tiedottamista, kansalaisten osallistumista ja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskevien määräysten yhteensovittaminen, samoin kuin asianmukaiset täytäntöönpanotoimenpiteet. Tavoitteena on selkeän, avoimen ja yhdenmukaisen kehityksen luominen yleissopimuksen määräysten täytäntöönpanoa varten.

Århusin sopimus rakentuu Rion julistuksen linjauksia mukaillen kolmen yhteenkuuluvan pilarin varaan. Ensimmäinen pilari (4 ja 5 artiklat) koskee ympäristötiedon saatavuutta, toinen pilari (6-8 artiklat) oikeutta osallistua ja kolmas pilari (artikla 9) oikeutta päästä tuomioistuimeen.

Yleissopimuksen ratifioinnin yhteydessä meillä katsottiin, että voimassa oleva lainsäädäntö pääsääntöisesti täytti sopimuksen määräykset. Tiettyjä lainsäädäntömuutoksia oli kuitenkin tehtävä ratifiointimenettelyn yhteydessä.¹²

10 The Aarhus Convention: An Implementation Guide, second edition 2014.

11 Ks. unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-182/10, Solvay ym., 27 kohta, jossa todetaan seuraavaa. "Vaikka Århusin yleissopimuksen soveltamisohjetta voidaan siten pitää selittävänä asiakirjana, joka voidaan tapauksen mukaan ottaa muiden asianmukaisten seikkojen ohella huomioon kyseisen yleissopimuksen tulkinnassa, siihen sisältyvillä analyyseillä ei kuitenkaan ole sitovaa vaikutusta eikä niillä ole Århusin yleissopimuksen määräyksille kuuluvaa oikeusnormin asemaa..."

12 Ks. HE 165/2003 vp. Tässä yhteydessä hyväksyttiin laki ydinenergialain muuttamisesta (769/2004) ja laki eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden lunastusluvasta (768/2004).

Århusin sopimuksen tärkeitä käsitteitä ovat ”yleisö ja ”yleisö, jota asia koskee”. Sopimuksen artiklan 2 mukaan nämä määritellään seuraavasti. Yleisöllä tarkoitetaan yhtä tai useampaa luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä ja, kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaisesti, näiden henkilöiden yhteenliittymiä, järjestöjä tai ryhmiä. Yleisöllä, jota asia koskee, tarkoitetaan yleisöä, johon ympäristöä koskeva päätöksenteko vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa, taikka yleisöä, jonka etua se koskee. Huomion arvoista on, että ympäristönsuojelua edistäviä ja kansallisen lainsäädännön vaatimukset täyttäviä valtiosta riippumattomia järjestöjä pidetään tätä määritelmää sovellettaessa yleisönä, jonka etua asia koskee (Artikla 2(5)).

Århusin yleissopimuksen yleisön määritelmään kuuluvat myös luonnolliset henkilöt, ja myös heillä on tunnustettu rooli ympäristön laadun säilyttämisessä, suojelussa ja parantamisessa. Nämä voivat ympäristöllisen päätöksenteon vaikutusten kautta kuulua myös yleisöön, jota asia koskee, kun taas mainituille järjestöille tämä asema kuuluu suoraan.

Asemakaavoituksen osalta tärkeitä sopimuksen pilareita ovat ennen kaikkea tiedonsaantia ja osallistumisoikeuksia koskevat artiklat. Osallistumisoikeuksilla on kaavoituksessa tärkeä asema, mutta muutoksenhakusääntelyä koskevat artiklat ovat tämän selvityksen kannalta tärkeimmät, joten seuraavassa keskitytään vain niihin.

Aluksi on syytä todeta, että artikla 6 koskee lähtökohtaisesti yksittäisiä hankkeita koskevia päätöksiä, kun taas artiklassa 7 on kyse suunnitelmista ja toimintaohjelmista, joihin kaavoituskin pääsääntöisesti luetaan. Näiden artiklojen välinen suhde on kuitenkin jossain määrin epäselvä. Yleisesti voi todeta, että mitä enemmän kyse on hankkeesta, joka saadaan suunnitelman perusteella toteuttaa, sitä selvemmin suunnitelma kuuluu 6 artiklan alaan. Toiseksi suunnitelma, jossa on hyvin teknisesti kuvattu tietyille paikalle suunniteltu hanke jonkin tietyn toteuttajan toimesta toteutettavaksi, on niin ikään artiklan 6 soveltamisalaan kuuluva, eikä merkitystä ole siltäkään, että myöhemmin vaaditaan muita lupia.¹³

Muutoksenhakua koskeva sopimuksen artikla 9(2) koskee 6 artiklan mukaisia sopimuksen liitteessä I lueteltuja tai kansallisen lainsäädännön mukaisesti myös sellaisia toimintoja koskevia päätöksiä, joita ei ole lueteltu I liitteessä ja joilla voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. Viimemainitussa tapauksessa sopimuspuolet päättävät, kuuluuko ehdotettu toimi näiden määräysten soveltamisalaan. Lisäksi todetaan sen koskevan myös luettelossa erikseen mainitsematonta mitä tahansa toimintaa, jota ei ole mainittu luettelon kohdissa (1–19), kun ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä edellytetään yleisön osallistumista kansallisen lainsäädännön mukaisesti (kohta 20). Sopijapuolet voivat soveltaa kohtaa myös laajemmin ja sallia tässä mainitut oikeudet muussakin ympäristölainsäädännössä.

13 Ks. Public participation in spatial planning procedures. Justice and Environment 2013.

Jos näin kuitenkin ei ole tehty, suunnitelmia koskeviin päätöksiin sovelletaan kohtaa 9(3)¹⁴.

Artiklassa 9(2) edellytetään, että kukin sopimuspuoli varmistaa kansallisen lainsäädännön mukaisesti, että niillä, jotka kuuluvat yleisöön, jota asia koskee, ja joiden etua asia riittävästi koskee, tai vaihtoehtoisesti, jotka väittävät oikeuksiensa heikentyvän, on oikeus saada asiansa käsiteltyä tuomioistuimessa tai muussa laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä. Artiklassa on näin huomioitu sopimusvaltioiden erilaiset tavat määritellä asianosaisuutta. Kuitenkin artiklassa ilmenee, että riittävä etu ja oikeuksien heikentyminen määritellään kansallisen lainsäädännön vaatimusten sekä sen tavoitteen mukaisesti, että yleisölle, jota asia koskee, annetaan laaja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus tämän yleissopimuksen soveltamisalalla¹⁵. Tässäkin huomionarvoista on, että sopimuksen kriteerin täyttävän järjestön etua pidetään riittävänä. Näillä järjestöillä katsotaan myös olevan oikeuksia, joita on mahdollista loukata tämän kappaleen edellyttämällä tavalla.

Århusin sopimuksen 9 artiklan 3 kohdan soveltamisala on 2 kohtaa laajempi eikä se rajoitu vain 6 artiklan liitteessä mainittuihin hankkeisiin vaan on soveltamisalaltaan varsin väljä. Sen mukaan kukin sopimuspuoli varmistaa, että yleisöön kuuluvilla, jotka täyttävät mahdolliset kansallisessa lainsäädännössä asetetut vaatimukset, on mahdollisuus turvautua hallinnollisiin tai tuomioistuinmenettelyihin yksityishenkilöiden ja viranomaisten sellaisten toimien tai laiminlyöntien tutkimiseksi uudelleen, jotka ovat sopimuspuolen kansallisen ympäristölainsäädännön säännösten kanssa ristiriidassa. Näin ollen minkä tahansa ympäristölainsäädännön laillisuus on saatettavissa tutkittavaksi, mutta kansallisesti voidaan päättää siitä ketkä kuuluvat "yleisöön". Kansallista päätösvaltaa rajoittaa kuitenkin sopimuksen tavoite laajasta muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta. Tässä artiklan kohdassa oikeusturva on yleisen edun valvonnan tyyppistä. Kenellä tahansa on tämä oikeus, jos kansallisessa lainsäädännössä ei ole asetettu erityisiä edellytyksiä. Säännös ei kuitenkaan edellytä *actio-popularis*-tyyppistä valitusoikeutta, joka meillä on käytössä kaavoituksessa.

Menettelylle on asetettu myös laadullisia vaatimuksia siten, että menettelyiden tulee *olla riittäviä ja tehokkaita oikeussuojakeinoja*, joihin sisältyy tarvittaessa väliaikaiset turvaamistoimenpiteet, ja niiden tulee olla oikeudenmukaisia, tasapuolisia ja nopeita eivätkä ne saa olla niin kalliita, että se olisi este menettelyyn osallistumiselle. Esimerkiksi

14 The Aarhus Convention: An Implementation Guide, second edition 2014.

15 Darpó, Jan (2017 s. 14) viittaa tarpeeseen määritellä valitusoikeus laajemmaksi kuin perinteinen yksilön oikeus-peruste. Tältä osin hän viittaa tapaukseen *Janecek C-237/07* (2008), jossa kysymys oli terveydestä hyvin yleisellä tasolla. Samaa suuntaa hänen nähdäkseen vie myös *rule of law*-periaate.

oikeusasiamiehen kanteluihin antamat ratkaisut eivät välttämättä täytä tätä vaatimusta, koska niillä ei voida muuttaa tehtyjä päätöksiä.

Århusin sopimus kansainvälisenä sopimuksena määrittelee osaltaan valitusoikeuden rajoja. Koska meillä valitusoikeudet ovat asemakaavoituksessa ja muussakin ympäristölainsäädännössä jo perinteisesti olleet laajahkot, sopimus ei ole aiheuttanut suuria ongelmia, mutta on näkynyt lainsäädännön taustalla ja oikeuskäytännössäkin, usein järjestöjen valitusoikeuden tulkinnassa.¹⁶ Mikäli valitusoikeuksia rajoitetaan, Århusin sopimus asettanee esteen voimassa olevien oikeuksien heikentämiselle vain, jos Århusin sopimuksen vaatimukset alittuvat. Heikennyskielto estää muutoksen, jos vaatimukset eivät täyty, mutta toisaalta asian arviointiin vaikuttaa perustuslain alaan kuuluva heikennyskielto.

Kaksi tärkeää huomiota on aiheellista tehdä Århusin sopimuksesta: 1) Ympäristölainsäädännössä tavoitteena on laajahko muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus, mikä koskee myös asemakaavoitusta ja 2) tiedonsaanti, osallistumisoikeudet ja muutoksenhakuoikeus kuuluvat yhteen.

3.1.3 Århusin yleissopimus ja EU-oikeus

Euroopan unionin neuvosto on yhteisön puolesta hyväksynyt Århusin yleissopimuksen.¹⁷ Århusin yleissopimuksen soveltamisesta yhteisön toimielimiin ja elimiin on säädetty Euroopan parlamentin ja neuvoston ns. Århus-asetuksessa¹⁸. Århusin yleissopimus on osa EU:n oikeusjärjestystä ja se sitoo jäsenvaltioita SEUT-sopimuksen 216 artiklan 2 kohdan nojalla.¹⁹ EU-oikeuden alalla unionin tuomioistuin on näin ollen toimivaltainen antamaan ennakkoratkaisun Århus-sopimuksen tulkinnasta.²⁰ Joiltakin osin implementointi on jätetty jäsenvaltiolle, ja sen vuoksi jäsenmaiden välillä on käytännöissä suurta vaihtelua.²¹

¹⁶ Ks. Taina, Tuire 2019 YJ 2/2019 s.32-59.

¹⁷ Euroopan unionin neuvoston päätös 17.2.2005 (2005/370/EY).

¹⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1367/2006, annettu 6 päivänä syyskuuta 2006, tiedon saatavuutta, yleisön osallistumista päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta yhteisön toimielimiin ja elimiin.

¹⁹ Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-243/15, Lesoochranarske zoskupenie VLK II (LZ II), 45 kohta.

²⁰ Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-240/09, Lesoochranarske zoskupenie VLK I (LZ I), 30 kohta Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen tulkinnasta.

²¹ Darpö, Jan 2013 s. 2.

Kolmannen pilarin muutoksenhakua koskeva artikla 9(2) on pantu EU-oikeudessa täytäntöön direktiiveillä, joista tärkeimmät ovat osallistumista koskeva direktiivi 2003/35 EY²², YVA-direktiivi (2011/92)²³ ja päästöjä koskeva direktiivi (2008/1 ja 2010/75)²⁴.

Artikla 9(3):n osalta tilanne on monimutkaisempi. Hyväksyessään sopimuksen EU antoi julistuksen, jonka mukaan jäsenvaltiot ovat velvollisia huolehtimaan artiklan 9(3) velvoitteista ja niiden tulee näin tehdä, kunnes EU hyväksyy osaltaan täytäntöönpanoa koskevat säännöt. Tuollaisia säännöksiä on tähän mennessä annettu vain joillakin erityisaloilla²⁵. Komission tarkoituksena oli antaa direktiivi oikeudesta päästä tuomioistuimeen ja työ käynnistettiin komissiossa 2003²⁶, mutta lopulta vuosien käsittelyn jälkeen vuonna 2014 komissio veti esityksen takaisin joidenkin jäsenmaiden vastustuksen vuoksi²⁷. Sen jälkeen komissio antoi muutoksenhakuoikeutta koskevan tiedonannon.²⁸ Direktiivin puuttumista on pidetty ongelmana ja EU:n piirissä on vaadittu sitovampaa EU-lainsäädäntöä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta. Toisaalta tiedonantoa on tässä tilanteessa pidetty tyydyttävänä keinona vastata käytännön tarpeeseen.²⁹

Komission tiedonannossa tulkitaan oikeustilaa. Sen perustana ovat EU:n lainsäädäntö, muun muassa perusoikeuskirja, ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö. Siinä analysoidaan EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntöä asioissa, jotka koskevat ympäristöasioiden muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta kansallisella tasolla. Tiedonannon tarve on syntynyt siitä, että jäsenvaltioilla on ympäristöasioissa erilaisia muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskevia säännöksiä, minkä vuoksi kansalliset tuomioistuimet ovat

22 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/35/EY, annettu 26 päivänä toukokuuta 2003, yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen sekä neuvoston direktiivien 85/337/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta yleisön osallistumisen sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden osalta (EUVL L 156, 25.6.2003 s. 17).

23 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/92/EU, annettu 13 päivänä joulukuuta 2011, tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista (EUVL L 26, 28.1.2012, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 16 päivänä huhtikuuta 2014 annettulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2014/52/EU (EUVL L 124, 25.4.2014, s. 1). Direktiivi 2011/92/EU on kodifikaatio tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27 päivänä kesäkuuta 1985 annettusta neuvoston direktiivistä 85/337/ETY, jota on muutettu direktiivillä 1997/11/EY, direktiivillä 2003/35/EY ja direktiivillä 2009/31/EY.

24 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/75/EU, annettu 24 päivänä marraskuuta 2010, teollisuuden päästöistä (yhdenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen)

25 Tuollaisia ovat Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/35/EY, annettu 21 päivänä huhtikuuta 2004, ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta.

Virallinen lehti nro L 143, 30/04/2004 s. 0056 – 0075 ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/18/EU, vaarallisista aineista aiheutuvien suuronnettomuusvaarojen torjunnasta sekä neuvoston direktiivin 96/82/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta (Seveso).

26 Ks. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:52003PC062>

27 ks. vanhentuneiden komission ehdotusten peruuttaminen, EUVL C 153, 21.5.2014, s. 3

28 Komission tiedonanto muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa 28.4.2017. C(2017) 2616 final.

29 Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto komission tiedonannosta, annettu 28.4.2017, muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa [C(2017) 2616 final.

joutuneet esittämään unionin tuomioistuimelle suuren määrän muutoksenhakuoikeuksia koskevia ennakkoratkaisupyynnöitä. Tämä on johtanut tuomioistuinten kuormittumiseen pelkästään muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuteen liittyvissä kysymyksissä. Ennakkoratkaisullaan EU-oikeuden soveltamisesta tuomioistuin on voinut helpottaa kansallisia tulkintoja.

EU-oikeudessa keskeisessä asemassa oleva oikeusvaltioperiaate vaatii unionin oikeudessa vahvistetuille oikeuksille tehokasta oikeudellista suojaa. Niinpä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU-sopimus) 19 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot säätävät tarvittavista muutoksenhakukeinoista tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla. Artiklassa 47, joka vastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklaa todetaan, että jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattu oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa.

Århusin sopimus sitoo Suomea sopimuksen hyväksyneenä sopijapuolena suoraan. Näin sekä artikla 9(2) että 9(3) ovat sitovia. Sopimus on tärkeä myös EU-oikeuden soveltamisalalla, jolloin unionin tuomioistuimen kannanotot on otettava huomioon. Vaikka EU ei olekaan antanut Århusin sopimuksen 9(3) artiklasta direktiiviä, artikla 9(3) sitoo sopijavaltaioita.

Asemakaavoitus ei kaikissa tilanteissa ollenkaan sisällä EU-oikeuden alaan kuuluvia asioita, joten EU-oikeus ei tällöin tule sovellettavaksi. Kuitenkin on mahdollista, että asemakaavoittamalla päätetään asioista, jotka ovat merkityksellisiä esimerkiksi luonto- ja lintudirektiivin toteuttamisen, Natura-alueelle ulottuvien vaikutusten tai vaikkapa ilman tai melun laatunormien vuoksi. Ilmastonmuutoksen hillinnässä tarpeellinen sääntely voi niin ikään linkittyä monin tavoin kaavoitukseen. EU-tuomioistuimessa on esimerkiksi tapauksessa *Ruskeakarhu* (C240/09 *Slovak brown Bears 2011*, s. 51) katsonut, että kansallisen tuomioistuimen on tulkittava kansallisia prosessisäännöksiä niin, että ne ovat sopusoinnussa 9(2) ja 9(3) artiklan tavoitteiden kanssa ja näin turvattava EU-oikeuden tehokas toteuttaminen.

EU-oikeuden tehokkaan toteuttamisen velvoite ja Århusin sopimuksen tulkintavaikutus näkyvät myös korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä³⁰.

Århusin yleissopimuksesta tai EU-oikeudesta ei kuitenkaan voida johtaa ehdotonta muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta kaikille. Sopimuspuolet ja EU:n jäsenvaltiot saavat määrätä tietyistä ehdoista ja näin välttää sen, että yleinen asiavaltuus ympäristöasioissa koskisi kaikkia (*actio popularis*).³¹ Asiasta voidaan päättää kansallisesti ottamalla huomioon 9(2) ja 9(3) artiklat ja niiden tavoitteet. Artikla 9(2) sallii lähtökohtaisesti sekä oikeus- että

30 Esim. KHO 2004:76 ja KHO 2011:49.

31 Ks. *The Aarhus Convention An Implementation Guide* s. 199.

intressiperusteiset valitusoikeudet, kun taas artikla 9(3) antaa laajemman oikeuden, myös yleinen asiavaltuus (actio-popularis) on mahdollinen, jos kansallisesti niin päätetään, mutta tähän ei velvoiteta.³²

Jos kuitenkin luonnollisten henkilöiden on kansallisen lainsäädännön perusteella osoitettava joko ”oikeuden heikentyminen” tai riittävä etu, sitä on tulkittava ja sovellettava laajan muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden myöntämistä ympäristöasioissa koskevan velvollisuuden perusteella. Tällaisia oikeuksia, jotka voivat heikentyä ovat menettelylliset oikeudet, kuten EU:n ympäristölainsäädännöstä johtuvat luonnollisten henkilöiden eli yleisön osallistumisoikeudet ja toisaalta aineelliset oikeudet kuten ihmisten terveys.

3.2 Perustuslailliset lähtökohdat

3.2.1 Hallinnon lainalaisuus ja kunnallinen itsehallinto asemakaavoituksessa

Hallintolainkäytöllä on monia tavoitteita, jotka heijastuvat myös valitusoikeuksiin. Keskeimpiä näistä tavoitteista ovat oikeussuojan antaminen ja hallinnon lainalaisuuden valvominen. Muita funktioita ovat esimerkiksi ohjaaminen ja informaation välittäminen.³³ Hallinnon lainalaisuuden valvonnan funktio on erityisen korostunut ympäristöasioissa ja maankäyttö- ja rakennuslain piiriin kuuluvissa asioissa.³⁴ Tämä heijastuu hyvin myös Århusin sopimuksesta, sen artiklan 9(2) ja 9(3) sisällöstä. Sopimuksessa järjestöillä ja luonnollisilla henkilöilläkin on tehtävänä valvoa yleisiä etuja ja lainsäädännön noudattamista. Samaan suuntaan vie EU-oikeuden tehokkaan toteuttamisen velvoite.

Hallinnon lainalaisuuden periaate koskee kaikkea julkista toimintaa. Perustuslaki edellyttää, että julkisen vallan käyttö perustuu lakiin, ja että kaikessa julkisessa toiminnassa noudatetaan tarkasti lakia (PL 2.3 §). Maankäyttö- ja rakennuslaki sisältää paljon harkinnanvaraisia joustavia normeja, joiden tulokinnassa on oikeudelliset rajat. Näiden rajojen ylittyessä tuomioistuin voi kumota kunnan asemakaavapäätöksen, vaikka kunnalla on itsehallintonsa nojalla paljon harkintavaltaa. Tuomioistuin kontrolloi myös harkinnan rajoitusperiaatteiden noudattamista. Maankäytön suunnittelussa varsinkin tarkoitussidonnaisuuden ja yhdenvertaisuuden periaatteella on suuri merkitys, monet muutkin periaatteet voivat tulla kyseeseen harkintavallan rajojen ylitystä arvioitaessa³⁵. Tuomioistuinmenettelyssä

32 Darpo, Jan 2013 s. 30.

33 Siitari-Vanne, Eija 2005 s. 164-170. Näistä funktioista ja vaikutuksista valitusoikeuteen ks. Mäenpää, Olli 2018 s. 268.

34 Siitari-Vanne, Eija 2005 s.170.

35 Ks. Syrjänen, Olavi 1999 s. 146-168 ja s. 280-327.

suojataan myös menettelyllisiä oikeuksia ja vaikutetaan siten ihmisten osallistumisoikeuksiin ja hallinnon asianmukaiseen ja lailliseen toimintaan.

Kuntien itsehallinto on perustuslain turvaamaa (PeL 121 §). Itsehallinnollisina toimijoita kunnilla tulee olla riittävä vapaus tehdä kaavoituksessa oman harkintansa mukaisia päätöksiä. Niitä sitoo kuitenkin lainalaisuuden periaate. Merkittävässä julkisen vallan käytössä, kuten asemakaavoituksessa, on ensiarvoisen tärkeää, että harkintavaltaa käytetään lainmukaisesti. Asemakaavoituksella vaikutetaan monien tahojen etuihin ja oikeuksiin usein taloudellisia arvoja luoden tai niitä heikentäen. Tyypillistä on, että asemakaavoituksessa punnitaan vastakkain erilaisia yleisiä ja yksityisiä etuja.

Muutoksenhaulla on siten merkitystä lainalaisuuden turvaamisessa jälkikäteisesti ja myös ennaltaehkäisevästi. Kunnan toiminnan laillisuuden valvontafunktio on perinteisesti liitetty kunnallisvalitukseen, jossa kunnan jäsenellä on valitusoikeus ilman omaa intressiä. Esimerkiksi maa-ainesasioissa katsottiin aikanaan eduskuntakäsittelyssä tarpeelliseksi määritellä valituslaji kunnallisvalitukseksi, koska se tehosti laillisuudenvilvontaa ja maa-ainesten otto koski laajasti kunnan asukkaita³⁶. Kun valituslaji sittemmin muutettiin hallintovalitukseksi, säilytettiin kuitenkin kunnan jäsenen valitusoikeus (HE 257/ 2014 vp). Myös kaavoituksessa kunnallisvalitus on käytössä perinteisesti.

Näin ollen kuntalaiset valvovat hallinnon lainalaisuutta asemakaavoituksessa kunnallisvalituksella ja tämä on kunnallisen itsehallinnon kannalta tärkeää. Toisaalta asemakaavoituksessa muutoksenhakuoikeus on kansainvälisten sopimustenkin edellyttämällä tavalla tätä laajempi. Suomalaisessa järjestelmässä myös valtion viranomainen, nykyisin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY) ja sektoriviranomaiset toimialoillaan ovat oikeutettuja valittamaan. Valtion viranomaisten ohjaus, valvonta ja edistämistehtävillä ja lopulta valitusoikeuksilla valvotaan lainalaisuutta ja erilaisten intressien lainmukaista punnintaa. Huomionarvoista kuitenkin on, että valtion valvontaa on viime vuosina merkittävästi heikennetty. Näin tehtiin, kun ELY-keskuksen valitusoikeus rajattiin vain valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittäviin kaavoihin. Kun nyt pohditaan kunnan jäsenen valitusoikeuden poistamista ja siirtymistä asianosaisperusteisuuteen valitusoikeuksissa, on syytä havaita, että hallinnon lainalaisuuden valvonta jäisi näin käytännössä kovin ohueksi. Nähdäkseni on helppo yhtyä niihin näkemyksiin, joiden mukaan kunnan jäsenen valitusoikeuden poistaminen voisi edellyttää valtion valvonnan vahvistamista.³⁷

Perustuslakivaliokunta on eräissä lausunnoissaan arvioinut muutoksenhakua myös kunnallisen itsehallinnon kannalta. Se ei kuitenkaan ole ottanut nimenomaisesti kantaa siihen,

36 LaVM 1/1981 vp s. 7 ja vrt. HE 88/1980 vp, s.10.

37 Syrjänen, Olavi LM 5/2011 s. 852.

onko kunnallisvalitus erottamaton osa kunnallista itsehallintoa tai loukkaisiko kunnan jäsenen valitusoikeuden poistaminen asemakaavoituksessa tai sen tapaisessa toiminnassa kunnallista itsehallintoa sillä tavoin, että se olisi myös sääätämisyjärjestyskysymys. Kunnallisoikeudellisessa doktriinissa kunnallisvalitusta joka tapauksessa pidetään keskeisenä kunnallisen itsehallinnon osana. Esimerkiksi Heikki Harjula ja Kari Prättälä toteavat kuntalaki-kommentaarissaan, että itsehallinto edellyttää monia suhteellisen muuttumattomina pysyviä instituutioita, kuten kuntalaisten mahdollisuus osallistua, vaikuttaa ja valvoa kunnan toiminnan laillisuutta, mistä kunnallisvalituksessa on kysymys.³⁸

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt valitusoikeuksia kunnallisen itsehallinnon kannalta, kun se käsitteli hallituksen esitystä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi (HE 81/2006 vp), jolla vähäisiä asemakaavoja koskeva valitusoikeus muutettiin asianosaisuuteen perustuvaksi (PeVL 33/2006 vp). Muutoksen ei katsottu loukkaavan kunnallista itsehallintoa (121 §), koska muut maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetyt vaikuttamismahdollisuudet säilyivät ja muutos koski vain vähäisiä asemakaavan muutoksia. Vastausta vaille on siten kysymys siitä, mikä merkitys kunnalliselle itsehallinnolle pitäisi antaa merkittävässä asemakaavoissa ja niiden muutoksissa, vaikka edellä sanottu toki antaa suuntaviivaa.

Kuntien kaavoituksen valvonnan järjestämisen tapaa ja intensiteettiä voidaan lähtökohdaisesti pitää lainsäätäjän poliittisen valinnan ja harkinnan kysymyksenä, vaikka sille on perustuslailliset rajat. Tasapainoilua on jouduttu tekemään, kun valitusoikeuksiin on tehty muutoksia. Valtionvalvonnan keventäminen on siirtänyt valvontaa järjestöille ja yksityisille, jota on pidetty tavoitteenakin valtion valvontaa heikennettäessä³⁹.

3.2.2 Oikeusturva ja tehokkuus asemakaavoituksessa

Asemakaavoitus vaikuttaa yhtäältä maanomistajan tai oikeudenhaltijan ja toisaalta sallitusta maankäytöstä eri tavoin haittaa kärsivien tahojen oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Sekä maanomistajan että haittaa kärsivän näkökulmasta kysymys on usein maanomaisuudesta ja sen käytöstä. Maanomistajalle asemakaava määrittää sen, kuinka paljon ja mitä saa rakentaa, ja mitä rajoituksia tässä suhteessa asetetaan. Sallitusta maankäytöstä mahdollisesti jonkinlaista haittaa kärsivän naapurin kannalta olennaista on, miten muutos vaikuttaa hänen mahdollisuuksiinsa rakentaa tai käyttää omaa kiinteistöään tai mitä haitallisia vaikutuksia muutos voi tuoda tullessaan ympäristölle. Molemmille tahoille, joiden osalta voi olla kysymys omaisuudensuojan rajoistakin (PeL 15 §), on tärkeää päästä tuomioistuimeen ja saada asia ratkaistuksi kohtuullisessa ajassa.

38 Harjula-Prättälä : Kuntalaki-tausta ja tulkinta 2015 s.6.

39 Kaavoituksen valtionvalvonnasta maakuntauudistuksen osalta ks. Mäkinen, Eija: Oikeusvaltiolliset vaatimukset alueidenkäytön viranomaisrooleille. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 11/2018.

Perustuslain 21 § oikeusturvasta on seuraava.

Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta 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.

Jokaisella on siis oikeus päästä tuomioistuimeen oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevassa asiassa. Oikeus päästä tuomioistuimeen on tässä lähtökohdiltaan subjektiivinen, mutta se ei estä valitusoikeuden laajentamista muihin kuin niihin, joiden subjektiivista oikeutta asia koskee⁴⁰.

Oikeusturva edellyttää, että käsittely tapahtuu asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Asianmukainen, hyvä ja perusteellinen käsittely, mutta myös tehokkuus ovat siten osa oikeusturvaa. Esimerkiksi pitkät oikeudenkäynnit voivat tästä näkökulmasta olla ongelmallisia.⁴¹

Koska Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artikla on sääntelyn taustalla, löytyy Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännöstä runsaasti kriteereitä oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille, joita tässä työssä ei kuitenkaan ole tarpeen avata laajasti.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetty muutoksenhakuoikeus turvaa nykyisin hyvin perustuslain 21 §:n ja 15 §:n vaatimukset (PeVL 38/1998 vp s. 9) myös asemakaavoituksessa.

Perustuslakivaliokunta on monissa lausunnoissaan linjannut muutoksenhaun ja valitusoikeuden rajoitusten sallittavuutta. Viimeksi näin tehtiin käsiteltäessä uutta hallintoprosessilakia (PeVL 50/2018 vp- HE 29/2018 vp).⁴² Kun hallintoprosessilakiin ehdotettiin kattavaa valituslupajärjestelmää, niin perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotetulle kattavalle valituslupajärjestelmälle hallinto-oikeuden ratkaisuihin korkeimpaan hallinto-oikeuteen oli painavia hallintolainkäytön tehostamiseen ja korkeimman oikeuden ennakkopäätösroolin

40 Mäenpää, Olli: Hallintoprosessioikeus. 2007 s. 264.

41 Viljanen, Jukka - Heiskanen, Heta - Raskulla, Siina - Koivurova, Timo - Heinamäki, Leena: 2014 s. 58.

42 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 29/2018 vp.

vahvistamiseen liittyviä perusteita (PeVL 50/2018 vp). Tehokkuus otettiin näin selvästi tulkinnassa oikeusturvan osatekijäksi.⁴³

Aiemmin perustuslakivaliokunta on suhtautunut pidättyvästi siihen, että valittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäisi valituslupaa, vaikka tulkintalinja on sittemmin avautunut (PeVL 32/2012 vp). Erityyppisissä asiaryhmissä, myös ympäristöasioissa (PeVL 29/2017 vp, s. 2–3), on kuitenkin jo aiemmin sallittu otettavaksi käyttöön valituslupajärjestelmä.⁴⁴

Valiokunta on todennut myös, etteivät asian laatu tai merkittävyys välttämättä edellytä pääsyä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa kaikissa sellaisissakaan asiaryhmissä, joihin valitusvaiheessa useimmin liittyy vaativia oikeuskysymyksiä tai jotka ovat yleensä asianosaisen tai yhteiskunnan kannalta erityisen merkittäviä tai laaja-alaisia (ks. PeVL 55/2014 vp, s. 4, PeVL 29/2017 vp, s. 3).

Turhan pitkään kestävät käsittelyt oikeudessa eivät edistä oikeuden saatavuutta. Ympäristöasioita koskevassa lausunnossaan (PeVL 29/2017 vp – HE 43/2017 vp), jossa valituslupamenettely tuotiin ympäristönsuojelulain, vesilain, maankäyttö- ja rakennuslain, maa-ainelain ja luonnonsuojelulain muutoksenhakusäännöksiin, valiokunta arvioi valituslupajärjestelmän käyttöönoton lyhentävän keskimääräisiä käsittelyaikoja korkeimmassa hallinto-oikeudessa jonkin verran. Perustuslakivaliokunta piti tärkeänä, että lainsäädännössä kiinnitetään huomiota tuomioistuinten mahdollisuuksiin toimia perustuslain 21 §:n 1 momentissa edellytetyllä tavalla asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä (PeVL 15/2004 vp s. 4/l) ja totesi lakiehdotuksissa löydetyn tasapaino oikeusturvan saatavuuden ja riittävyyden sekä asian käsittelyn joutuisuuden välillä.

Näin voidaan todeta, että tehokkuusvaatimus on osa oikeusturvaa.

3.2.3 Osallistumisoikeudet ja vastuu ympäristöstä

Perustuslaki sisältää ympäristöperusoikeuden, joka kuuluu seuraavasti.

20 § Vastuu ympäristöstä.

Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille.

43 Tehokkuuden merkitystä hallintolainkäytössä käsitellään perusteellisesti Eija Siitari-Vanteen väitöskirjassa Hallintolainkäytön tehostaminen Jyväskylä 2005.

44 Hallintoasioista yleisemmin ks. esim. PeVL 55/2014 vp, s. 3–5 ja PeVL 35/2016 vp, s. 4.

Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Ympäristöperusoikeus asettaa sekä sisällöllisiä että menettelyllisiä vaatimuksia. Maankäyttö- ja rakennuslaissa ympäristöperusoikeutta toteuttavat mm. asemakaavan sisältövaatimukset kuten vaatimus terveellisestä ympäristöstä ja ympäristön viihtyvyydestä. Lainsäädäntöä muutettaessa tähän laadulliseen tavoitteeseen pitää kiinnittää riittävä huomio. Valitusoikeuden sääntelyn kannalta puolestaan tärkeä on säännöksen toinen momentti (PeL 20.2 §), johon sisältyvä tavoite näkyy muissakin perustuslain säännöksissä (PeL 2.2 §, 14.4 §). Perusoikeusuudistuksella annettiin lainsäätäjälle selkeä toimeksiantotehtävä edistää ihmisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia⁴⁵.

Lainvalmisteluaineiston, perustuslakivaliokunnan lausuntojen ja kansainvälisten sopimusten perusteella on selvää, että osallistumisoikeudet ja muutoksenhakusäännökset kuuluvat yhteen ja tukevat toinen toisiaan, joten muutoksenhakusäännöksiä on arvioitava suhteessa osallistumisoikeuksiin. Tämä näkyy edellä selostetussa Århusin sopimuksessa muun muassa siten, että tiedonsaantia, osallistumista ja muutoksenhakua käsitellään kolmessa erillisessä, mutta yhteenkuuluvassa pilarissa. Tämä ilmentää selvästi sitä, että ilman julkisuutta ja tiedonsaantia ei voi osallistua, ja ilman muutoksenhakumahdollisuutta osallistumisella ei ole turvaa.

Kotimaisessa lainsäädäntöaineistossa sama asia on todettu jo maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä hallituksen esityksessä (HE 101/1998 vp), sitä koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 38/1998 vp s. 2) ja ympäristövaliokunnan mietinnössä (YmVM 67/1998 vp s. 4). Ympäristövaliokunta oli tyytyväinen siihen, että uusi ympäristöperusoikeus oli kaiken kaikkiaan otettu hyvin huomioon.

Perustuslakivaliokunta piti vuorovaikutussäännösten toteutumisen kannalta tärkeänä, että muutoksenhakuoikeus säilyi laajana (PeVL 38/1998 vp s.2) todeten myös perustuslaillisen toimeksiannon mukaisen pyrkimyksen lisätä suunnitteluprosessin avoimuutta ja vuorovaikutteisuutta (PeVL 38/1998 vp, HE 101/1998 vp s. 38). Valiokunta katsoi, että lain 6 § ja kaavoitusmenettelyä ja vuorovaikutusta koskevat 8 luvun säännökset ja muutoksenhakusäännökset liittyvät vaikutusmahdollisuuksiin elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Valiokunta myös edellytti uusien säännösten toimivuuden seuranta ja ryhtymistä tarvittaessa lisätoimiin vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi, sillä ratkaisevaa oli kuinka todellisia yksilön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet ovat käytännössä. Perustuslain (tuolloisen hallitusmuodon 14 a §:n 2 momentin) kannalta oli valiokunnan mukaan tärkeää, että muutoksenhakuoikeus säilyy ehdotuksen mukaan laajana.

45 Hallituksen esitys eduskunnalle perusoikeussäännösten muuttamisesta HE 309/1993 vp s 67.

Perusoikeusuudistuksen esitöissä perustuslain 20.2 §:n säännöksen todettiin merkitsevän myös perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan (HE 309/1993 vp, s. 67/l).

Valitusoikeuden rajoittamista käsiteltiin myöhemmin vuonna 2006 perustuslakivaliokunnan lausunnossa maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (PeVL 33/2006 – HE 81/2006 vp). Ehdotuksen mukaan asemakaavan hyväksymistä koskevaan päätökseen ei enää saanut hakea muutosta, jos asia oli ratkaistu lainvoiman saaneessa oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa tai asemakaavassa. Valiokunta katsoi, ettei muutos rajoita olennaisesti perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaisia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia, kun näiltä osin on jo aiemmin ollut mahdollisuus hakea muutosta (PL 21 §) ja mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoon.

Samassa yhteydessä poistettiin kunnan jäsenen valitusoikeus vähäisissä asemakaavoissa ja tätä arvioitiin aiemmin selostetulla tavalla kunnallisen itsehallinnon kannalta mutta myös ympäristöperusoikeuden osallistumisoikeuksien näkökulmasta.

Vaikutukseltaan vähäisestä muun asemakaavan kuin ranta-asemakaavan muutoksessa ehdotettiin valitusoikeutta *vain niille, joiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa*. Tässä yhteydessä valiokunta viittasi siihen, että se oli maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä pitänyt perustuslain 20.2 §:n kannalta tärkeänä, että muutoksenhakuoikeus säilyy laajana (PeVL 38/1998 vp s. 2/II). Valiokunta painotti, että tässä tapauksessa on olennaista, että asianosaisen valitusmahdollisuuteen ei puututa. Kunnan jäsenen vaikutusmahdollisuuksien osalta valiokunta totesi, että valitusoikeus ei ole ainoa vaikuttamisen keino, sillä suunnittelun eri vaiheissa – kuten maankäyttö- ja rakennuslain 62 §:n sekä maankäyttö- ja rakennusasetuksen 30 §:n tilanteissa – myös kunnan jäsenellä on mahdollisuus lausua suunnittelusta mielipiteensä. Merkitystä valiokunta antoi lisäksi sille, että rajoitus koskee vaikutukseltaan vähäisiä kaavamutoksia, joten näillä rajauksilla se ei näyttänyt olevan ristiriidassa perustuslain 20 §:n eikä 121 §:ssä säädetyn itsehallinnon kanssa.

Muutoksenhakusäännösten yhteys osallistumisoikeuksiin on vakiintunut ja näkyy viimeksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 29/2017 vp (HE 43/2017 vp). Lausunnossaan valiokunta toteaa, että perustuslain 20 §:n 2 momentin säännöksellä on läheinen yhteys perustuslain 2 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen⁴⁶, kuten myös, että muutoksenhakua voidaan pitää osana perustuslain 20 §:n 2 momentissa turvattuja

46 Osallistumisoikeuksien merkityksestä kansanvaltaisuuden kannalta ks. HE 1/1998 vp s.74/l ja PeVL 15/2004 vp s.3/l.

osallistumisoikeuksia.⁴⁷ Valituslupajärjestelmän käyttöön otto ei kuitenkaan, kun otettiin huomioon muutoksenhakujärjestelmän kokonaisuus ja mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa asian käsittelyyn hallintomenettelyvaiheessa rajoittanut valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisella tavalla perustuslain 20 §:n 2 momentissa tarkoitettua mahdollisuutta vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Tämän selvityksen tarkoituksena ei ole arvioida järjestöjen valitusoikeutta. Tässä yhteydessä on kuitenkin todettava, että järjestöjen valitusoikeutta on jo pidetty niin vakiintuneena ympäristöasioissa, että tähän oikeuteen puuttuminen lainsäädäntöä uudistettaessa vaatisi erityisiä perusteluja perusoikeusnäkökulmasta.⁴⁸ Eikä tuollaista muutosta olisi helppo perustella myöskään kansainvälisten sopimusten lähtökohdista.

3.2.4 Ekskursio valtion valvontaan osallistumisen näkökulmasta

Maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä tehtiin merkittäviä muutoksia valtion ja kuntien toimivaltasuhteisiin poistamalla alistamisvelvollisuus kuntakaavoista. Tämä korvattiin avoimuuden ja vuorovaikutteisuuden periaatteen vahvistamisella. Kun valtion valvontaa kevennettiin, laajalla muutoksenhakuoikeudella katsottiin olevan keskeinen merkitys siinä, että perustuslain velvoitteet voitiin turvata. Valtion valvonnan keveneminen ikään kuin korvattiin kuntalaisten vahvistuvalla osallistumisella, missä samalla näkyy, että kansanvalta on muutakin kuin virallisten hallintoelinten hallintoa.⁴⁹ Merkitykselliseksi tulevat tällöin myös erilaisten järjestöjen valitusoikeudet.

Maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen jälkeen lakiin on tehty muutoksia, joilla on merkitystä ympäristöperusoikeuden toteutumisen kannalta. Monet näistä muutoksista ovat liittyneet kaavoituksen tehostamisen tarpeeseen tarkoituksena vauhdittaa tonttituotantoa sekä vahvistaa kunnallista itsehallintoa. Ainoa muutoksenhakuoikeuksiin jo ensi asteessa tehty muutos näyttäisi olevan vähäisiä asemakaavoja koskeva valitusoikeuden rajausta vain asianosaisiin, mikä säännös on jäänyt kutakuinkin merkityksettömäksi, koska tuollaisista kaavoista käytännössä valittaa vain selkeä asianosainen.⁵⁰ Tämä muutos oli samalla osoitus

47 Näiden käsittelyssä olevien muutosten osalta valiokunta kuitenkin katsoi, että muutos voitiin toteuttaa tavallisessa lainsäätämisyksityksessä. Valituslupajärjestelmä ehdotettiin otettavaksi käyttöön ympäristönsuojelulain, maa-aineslain ja vesilain mukaisissa asioissa. Maankäyttö- ja rakennuslain valituslupajärjestelmä ehdotettiin uudistettavaksi vastaamaan hallintolainkäyttölain säännöksiä ja samalla valituslupajärjestelmää ehdotettiin laajennettavaksi lähes kaikkiin lain asiaryhmiin. Myös luonnonsuojelulain valituslupajärjestelmää ehdotetaan laajennettavaksi (Ks. 43/2017 vp)

48 Taina YJ 2/2019 s. 57.

49 Jääskeläinen ja Syrjänen 2014 s. 79–80.

50 Tuomarihaastattelussa nostettiin esille, että tämä on jäänyt kuolleeksi kirjaimiksi, koska kunnan jäsenen valvontaintressissä tehtyjä tällaisia valituksia ei ole. Väitettä vähäisyydestä ja siihen perustuen valitusoikeuden puutteesta on kuitenkin joskus esitetty kunnan lausunnossa. ks. esim. tämän Helsingin hallinto-oikeuden päätös 28.12.2017 t. 17/0728/5 ja siinä mainittu Espoon kaupunginhallituksen lausunto.

siitä, miten yhteiskunnallisessa keskustelussa esille nostetut ongelmat voivat johtaa pikaisiin lainsäädäntömuutoksiin, jotka eivät laisinkaan vastaa tavoitteeseen.

Kaavoitusta valvovien viranomaisten eli elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskusten valvontavaltuuksia ja samalla valitusoikeuksia rajoitettiin vuonna 2017 vain valtakunnallisiin ja maakunnallisesti merkittäviin kaavoihin (230/2017).⁵¹ Tätä muutosta arvioitiin hallituksen esityksessä ympäristöperusoikeuden toteutumisen kannalta siten, ettei muutos loukkaa ympäristöperusoikeuden toteutumista, koska kaavojen sisältövaatimukseen ei puututtu ja sektoriviranomaisten valtuudet pysyivät ennallaan (HE (230/2017 vp)). Niinpä lakiehdotusta ei viety perustuslakivaliokuntaan lausunolle. Hallituksen esityksessä katsottiin, että tämä muutos korostaa muiden viranomaisten, järjestöjen ja kansalaisten roolia päätösten valvomisessa.⁵²

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen liittyvään Maku II- lakipakettiin liittyi muutos, jolla valtion viranomaisten valvontaa olisi heikennetty lakkauttamalla ELY-keskukset. Kaavoituksen valvontatehtävää valitusoikeuksineen ei miltään osin ollut tarkoitus siirtää uudelle valtion viranomaiselle Luovalle.⁵³ Tästä lakiehdotuksesta perustuslakivaliokunta ei esityksen rauettua ehtinyt antamaan lausuntoa, joten perustuslakivaliokunta ei lainkaan ole ottanut kantaa tällaisen muutoksenhakuoikeuden rajoittamiseen ympäristöperusoikeuden kannalta. Muutoksesta annetuista lausunnoista on ministeriössä laadittu kooste.⁵⁴

Viimeaikaisessa lainsäädännössä on siis edelleen kevennetty valtion valvontaa kuntien kaavoitukseen. Kun näin tehtiin maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä, vahvistettiin kuntalaisten osallistumisoikeuksia ja tällä pyrittiin hakemaan tasapainoa. Tämän jälkeen valtion valvontaa on edelleen kevennetty ja korostettu valtion kuntakaavoituksen edistämistehtävää. Pelkästään asianosaisperusteiseen valitusoikeuteen siirtyminen heilauttaa alkuperäistä tavoitetta osallistumisoikeuksien vahvistamisesta niiden heikentämisen puolelle.⁵⁵ Kun julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen (PeL 22 §), on tarkkaan pohdittava muutoksen vaikutuksia ympäristöperusoikeuden toteutumiselle. Heikentämiselle tulisi löytyä asianmukaiset valtiosääntöoikeuden kannalta hyväksyttävät perusteet.

3.2.5 Muut perusoikeudet valitusoikeuksien näkökulmasta

Laaja muutoksenhakuoikeus saattaa joissakin tapauksissa viivästyttää hankkeiden toteutumista ja aiheuttaa hankkeiden toteuttajille myös lisäkustannuksia. Tällöin oikeusturva,

51 Uudistukseen kohdistui runsaasti valtion eri viranomaisten ja myös korkeimman hallinto-oikeuden kritiikkiä. Ks. tarkemmin Mäkinen 2018 s. 26-27.

52 HE 251/2016 vp s. 31. Ks. Heinilä, Aleks 2017 s.69.

53 HE14/2018 vp. Ks. Mäkinen 2018 s. 12 ja 26-29.

54 Valtioneuvosto. Eräiden ympäristöasioiden yleisen edun valvonta ja laillisuusvalvonta.

55 Heikennyskiellosta ympäristöasioissa ks. Viljanen-Heiskanen-Raskulla 2016 s. 105–108.

osallistumisoikeudet, ympäristönsuojeluintressit ja toisaalta omaisuudensuoja ja elinkeinovapaus voivat olla jännitteisessä suhteessa toisiinsa ja niitä joudutaan punnitsemaan suhteellisuusperiaatteen kannalta. Laaja valitusoikeus voi myös vaikuttaa perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvattuun oikeuteen saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä tuomioistuimissa tai viranomaisissa. Näin kävisi, jos asioiden käsittely tuomioistuimissa usein kestäisi kauan.

Kaavoituksessa näihin ongelmiin on vastattu valituslupajärjestelmällä (976/2017), joka nykyisin on yleisesti käytössä. Hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen valitettaessa tarvitaan valituslupa ja näin on pyritty tehostamaan asioiden käsittelyä tuomioistuimissa. Samaan suuntaan vie vaatimus siitä, että asuntorakentamisen kannalta tai muutoin yhteiskunnallisesti merkittäväksi katsottavaa asemakaavaa koskeva valitus on käsiteltävä kiireellisenä. Muutoksenhakuviranomaisen on kunnan pyynnöstä ilmoitettava arvio siitä, milloin tällaista kaavaa koskeva päätös annetaan. Jos arvioitua aikaa ei ole mahdollista noudattaa, siitä on ilmoitettava kunnalle (MRL 188 §).

Oikeudenkäyntimaksuja on viime aikoina korotettu ja ne ovat 1.1.2019 alkaen 260 euroa hallinto-oikeudessa ja 510 euroa korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Hallintolainkäytössä on myös mahdollista velvoittaa hävinnyt maksamaan asianosaisen oikeudenkäyntikulut. Yksityinen valittaja voidaan velvoittaa korvaamaan myös julkisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut, jos yksityinen on esittänyt ilmeisen perusteettomia vaatimuksia (HLL 74 §)⁵⁶. Joskus nostetaan keskustelussa esille ”häirikköinä” pidettyjä valittajia, jotka valittavat kiusaa tehdäkseen tai taloudellinen hyöty mielessään ja saattavat vaatia korvausta siitä, että eivät valita. Näihinkin tilanteisiin oikeusjärjestelmä vastaa, sillä rikoslaisissa tunnetaan tähän sopivia rikosnimikkeitä, kuten esim. kiskonta.

3.3 Yhteenveto

Mikäli kunnan jäsenen valitusoikeus poistettaisiin ja valitusoikeus asemakaavoituksessa muutettaisiin asianosaisperusteiseksi, kyseessä olisi valitusoikeuden rajoitus, jota pitäisi arvioida ympäristöperusoikeuden toteutumisen ja toisaalta rajoituksen perusteeksi esitettyjen muiden valtiosääntöoikeudellisten perusteiden kannalta.

Ensinnäkin on arvioitava, heikentääkö ehdotettu muutoksenhakuoikeuden rajaaminen ympäristöperusoikeuden toteutumista, vai onko ympäristöperusoikeuden toteutuminen muutoksen jälkeenkin riittävästi turvattu. Tähän arvioon vaikuttanee sekin, ettei

⁵⁶ Ks. myös laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) 95 ja 96 §:t.

maankäyttö- ja rakennuslaissa valittamaan oikeutettujen yhdistysten valitusoikeuteen puututtaisi, jolloin yhdistysten valitusoikeus rajautuisi pois vain silloin kun niiden valitusoikeus perustuu pelkästään kunnan jäsenyyteen.

Toiseksi jos muutoksen arvioidaan tarkoittavan ympäristöperusoikeuden heikkenemistä, on pohdittava, onko sille valtiosääntöoikeuden kannalta hyväksyttävät perusteet. Vielä voidaan kysyä, heikentääkö valitusoikeuden rajaaminen ympäristöperusoikeutta tavalla, joka olisi säätämisympäristöperusoikeuden kysymys.⁵⁷ Tähän liittyvä valtiosääntöoikeudellinen kysymys on se, mikä merkitys kunnallisvalituksella/kunnan jäsenen valitusoikeudella on kunnalliselle itsehallinnolle. Koska tätä kysymystä on tarkasteltu jo muussa selvityksessä, se jätetään tässä vähemmälle.⁵⁸

Yhteenvedon perustuslakivaliokunnan lausunnoista voi todeta sen arvioivan perustuslain 20.2 §:n edellyttämiä osallistumis- ja vaikuttamiskeinoja kokonaisuasetelmassa, johon kuuluu myös muutoksenhakuoikeus. Muutoksenhakusääntely ei ole koskematon, mutta säännösten rajoittaminen on perustuslain kannalta arvioitava kysymys ja rajaukselle tulee löytää valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävät perusteet. Käsittelyn joutuisuus eri tasoissa voi olla tällainen tekijä, jos muutkin rajoitusperiaatteet muutosta kokonaisarviossa tukevat. Kunnan jäsenen valitusoikeuden rajoittamisessa näyttäisi perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan olevan merkitystä sillä, että muihin osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin ei puututa ja sillä että asiaryhmät eivät ole merkittäviä. Tehokkuus on erityisesti valituslupaa koskevissa lausunnoissa nostettu esille valituslupamenettelyä puoltavana asiana.

Nuo perustuslakivaliokunnan lähtökohdat huomioon ottaen on ainakin todettava, että asemakaavoitus on merkittävää kunnallista päätöksentekoa ja asemakaavan tai sen muutoksen sisällöstä riippuen se voi koskea laajastikin kunnan asukkaita. Sama todettiin aikanaan maa-ainesasioiden osalta, kun valituslaji määriteltiin kunnallisvalituksiksi.⁵⁹ Kun valituslaji sittemmin muutettiin hallintovalituksiksi, säilytettiin kuitenkin kunnan jäsenen valitusoikeus (HE 257/ 2014 vp). Toisaalta muutoksen merkitykseen oikeusturvan ja osallistumisoikeuksien näkökulmasta vaikuttaa se, miten valitusoikeutta rajataan eli miten asianosaisuus määritellään. Periaatteessa vain osallistumisoikeuksien kannalta katsoen, on myös asianosaisperusteisessa valitusoikeudessa löydettävissä riittävän hyvä ratkaisu, mikäli asianosaisuus määritellään laajaksi. Tämä edellyttäisi nähdäkseni viranomaisten valitusoikeuden vahvistamista, jotta menettelyyn liittyvät seikat, kuten esteellisyys, saataisiin kontrollin alle.

57 Ympäristöperusoikeuden vahvistuneesta merkityksestä ks. PeVL 55/2018 vp ja PeVL 69/2018 vp.

58 Ks. Mäkinen, Eija: Kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen kaavoituksessa? YM 10/2016.

59 LaVM 1/1981 vp s. 7 ja vrt. HE 88/1980 vp, s.10.

Muutoksenhakuoikeuden määrittelyn kannalta EIS ja perustuslakimme edellyttävät pääsyä tuomioistuimiin, kun kyse on yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista, myös asemakaavoituspäätöksistä.

Århusin sopimuksen artikla 9(2) velvoittaa avaamaan muutoksenhakuoikeutta sekä yksityisille luonnollisille henkilöille että ympäristöjärjestöille. Tämä oikeus koskee tiettyjä merkittäviä ympäristöhankkeita. Laajasti ympäristöpäätöksentekoa koskeva artikla 9(3) taas avaa yleisölle oikeuden saattaa toimen tai päätöksen lainmukaisuus hallinnolliseen tai tuomioistuinmenettelyyn uudelleentarkasteltavaksi. Asiavaltuudesta päätetään kansallisesti, mutta sitä määriteltäessä on otettava huomioon sopimuksen tavoite laajasta muutoksenhakuoikeudesta.

Euroopan unioni velvoittaa jäsenmaat säätämään Århusin sopimuksen velvoitteiden mukaiset muutoksenhakuoikeudet. Muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudella on unionin oikeudessa kaksi tavoitetta. Muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden myötä luonnolliset henkilöt ja heidän yhteenliittymänsä voivat käyttää unionin oikeudessa heille vahvistettuja oikeuksia, ja sen avulla pyritään varmistamaan EU:n ympäristölainsäädännön tavoitteiden ja velvoitteiden saavuttaminen.⁶⁰ Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö osoittaa, että se pitää muutoksenhakuoikeuksia unionin oikeuden tehokkaan vaikutuksen varmistamisen kannalta tärkeänä. Unionin tuomioistuimella on tärkeä asema muutoksenhaku-oikeuteen vaikuttavan unionin oikeuden tulkinnassa. EU-oikeuden vaikutukset asemakaavoituksessa riippuvat asemakaavan sisällön suhteesta EU-oikeudessa turvattuihin oikeuksiin.

Kansainvälisistä sopimuksista ei voida johtaa vaatimusta *actio-popularis* -tyyppisistä oikeuksista hakea muutosta. Näin esimerkiksi meillä käytössä oleva kunnallisvalitus, joka antaa kunnan jäsenelle valitusoikeuden ilman omaa intressiä, ei ole kansainvälisten sopimusten edellyttämä. Sen sijaan huomion arvoista on, että Århusin sopimus lähtee laajan muutoksenhakuoikeuden lähtökohdasta, joka pitää ottaa huomioon sääntelymallia valittaessa. Kansallisvaltioiden tulkinnanvaraiset muutoksenhakuoikeuksia koskevat säännökset ovat usein olleet EU-tuomioistuimen arvioitavana, mikä osaltaan on haitannut asioiden aineellisen käsittelyn piiriin pääsyä. Selkeä sääntely puolustaa siis paikkaansa, ja kunnan jäsenyyteen perustuva valitusoikeus täyttää ainakin tämän vaatimuksen.

Kotimaisessa oikeuskäytännössä valitusoikeuden tulkinta eri ympäristöoikeuden aloilla on määräytynyt vaikutusten, perusoikeuden tulkintavaikutuksen ja asiasta riippuen kansainvälisen sääntelyn erityisesti EU-oikeuden ja sen tehokkaan oikeussuojan

⁶⁰ Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-71/14, East Sussex, 52 kohta, ja yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa C-72/95, Kraaijveld, 56 kohta.

tulkintaympäristöstä käsin⁶¹. Asemakaavoituksen osalta tärkein tulkintavaikutus on nähdäkseni yleensä ympäristöperusoikeuden osallistumista ja perusoikeuksien turvaamista koskevalla osiolla, joskin kansainväliset sopivat näyttävät osin velvoittavan ja osin tukevan laajaa tulkintaa.

61 Ks. Taina, Ympäristöjuridiikka 2019 s. 58-59.

4 Nykyinen sääntelymalli - valitusoikeudet

4.1 Asianosaisuus ja valitusoikeudet yleisesti hallintoprosessissa

Hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentin mukainen valitusoikeus on lähtökohdiltaan melko suppea. Sen mukaan päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.⁶² Tällöin on tulkittavana se, kehen päätös kohdistuu tai kenen oikeuksiin päätös välittömästi vaikuttaa. Välittömiä vaikutuksia arvioidessa huomioon otetaan muun muassa päätöksen luonne,⁶³ ja tästä johtuu, että eri oikeudenaloilla tulkinnassa on oikeuskäytännönkin perusteella eroja. Eduskunta on hyväksynyt lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (hallintoprosessilaki) EV 295/2018 vp - HE 29/2018 vp, joka tulee voimaan 1.1.2020. Valitusoikeus määritellään tässä laissa samoin kuin hallintolainkäyttölaissa. Lain 7 §:n mukaan hallintopäätökseen saa hakea muutosta valittamalla se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa ja se, jonka valitusoikeudesta laissa erikseen säädetään.

Ympäristölainsäädännössä valitusoikeudesta on yleensä erityissäännöksiä. Huomion arvoista kuitenkin on, että silloinkin kun valitusoikeussäntelyä ei ole, mutta päätöksellä on läheinen yhteys ympäristölainsäädäntöön, hallintolainkäyttölain 6 §:n edellyttämiä välittömiä vaikutuksia on tapauksen erityispiirteet huomioon ottaen voitu oikeuskäytännössä tulkita perinteistä mallia laajemmin. Niinpä ilmailulain tulkintaan liittyvässä korkeimman

62 Saman pykälän 2 momentin mukaan viranomaisella on lisäksi valitusoikeus, jos laissa niin säädetään tai jos valitusoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen.

63 vrt. KHO 2018:50 ja HE 217/1995 vp, jossa välittömyyskriteerin arvioinnissa on kiinnitettävä huomio asian laatuun ja oikeusturvan tarpeeseen.

hallinto-oikeuden ratkaisussa (KHO:2018: 1) oli kysymys siitä, oliko Tuusulan kunnanhallituksella ja asukasyhdistyksellä oikeus valittaa Liikenteen turvallisuusviraston päätöksestä, jolla oli ilmailulain nojalla päätetty olla antamatta lentomelua koskevia toimintarajoituksia. Ilmailulaissa ei ollut erikseen säädetty kunnanhallituksen ja asukasyhdistyksen valitusoikeudesta, jolloin asian ratkaiseminen perustui hallintolainkäyttölain 6 §:n tulkintaan. Perinteisen ahtaan tulkinnan mukaan kunnanhallituksella ja asukasyhdistyksellä ei olisi ollut valitusoikeutta asianosaisena. Tässä tapauksessa korkein hallinto-oikeus katsoi, että päätös vaikutti kunnan ja omakotiyhdistyksen etuun niin, että niillä oli valitusoikeus. Tätä korkein hallinto-oikeus perusteli vielä seuraavasti: ”Kun kuitenkin otettiin huomioon ilmailulain nojalla ratkaistun asian liityntä lentoaseman ympäristönsuojelulain mukaista ympäristölupaa koskevaan asiaan, yhdistysten valitusoikeutta koskeva kansainvälinen kehitys ja oikeuskäytäntö, lentomelun vaikutukset kunnan maankäyttöön ja sen suunnitteluun sekä se, että meluntorjuntaa koskevat toimintarajoitukset oli määrättävä lopullisesti ilmailulain eikä ympäristönsuojelulain nojalla, Liikenteen turvallisuusviraston päätöksen tulkittiin vaikuttavan kunnan ja omakotiyhdistyksen oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun niin, että niillä oli valitusoikeus hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentin mukaan.” Päätös ilmentää nähdäkseni hyvin tulkinnan elementtejä, joita ovat lakien keskinäiset linkit, päätöksen vaikutukset, kansainvälinen kehitys (mm. Århusin sopimus) ja oikeuskäytäntö.

Hallintolainkäyttölaissa tai hallintoprosessilaissa ei ole varsinaista asianosaisen määrittelmää. Perustuslakivaliokunta kiinnitti tähän huomiota hallintoprosessilakia koskevassa lausunnossaan (PeVL 50/2018 vp s. 3–4). Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan erityisesti asianosaisen ja oikeudenkäynnin osapuolen käsitettä voidaan pitää lain soveltamisen ja soveltamisen ennakoitavuuden kannalta keskeisinä. Valiokunnan mielestä oli perusteltua, että lailla määriteltävien prosessuaalisten oikeuksien ja velvollisuuksien subjektit määritellään säädösperustaisesti. Se totesi, että lakivaliokunnan on täydennettävä määrittelmäsäännöstä asianosaisen ja oikeudenkäynnin osapuolen määrittelyllä. Tätä ei lausunnossa kuitenkaan asetettu sääntämisympäristöksi, eikä lakivaliokunta muuttanut esitystä, vaan perusteli ratkaisuaan (LaVM 18/2018 vp). Lakivaliokunta totesi oikeusministeriöltä saamansa selvityksen perusteella, että hallituksen esityksen valmistelussa on selvitetty erilaisia asianosais- ja osapuolutilanteita. Kaikkia asiaryhmiä ja tilanteita kattavaa määrittelmää ei ollut mahdollista kirjoittaa. Lakivaliokunta totesi, että asianosaisen ja osapuolen yleismäärittelmistä ja niiden tulkinnasta saattaisi aiheutua uusia rajanvetotilanteita ja ne voisivat johtaa sellaisiin oikeustilan muutoksiin, joita ei ole tarkoitettu. Tämä olisi oikeusturvan kannalta haitallista. Olemassa oleva tilanne hallintolainkäyttölaissa ei aiheuttanut käytännössä oikeusturvaongelmia.

Pohdittavana oli myös vaihtoehto, että asianosaismäärittelmä olisi hallintolainkäytössä jo tuttuun tapaan määritelty siten, että asianosaisena olisi pidetty sitä, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa, mikä olisi vastannut samalla laissa näin määriteltyä valitusoikeutta. Tästä

valitusoikeussäännöksestä poikkeava materiaallinen asianosaisen määritelmiä on esimerkiksi ympäristönsuojelulaissa (527/2014, 43 §: ”ne, joiden oikeutta tai etua asia saattaa koskea”). Oikeuskirjallisuudessa on todettu esimerkiksi, että asianosaisaseman määräytyminen hallintolainkäytössä on ratkaistava materiaalsen lainsäädännön valossa. Edelleen oikeuskirjallisuudessa on todettu, että hallintolainkäytön osapuoliasetelmat ovat hyvin moninaisia, vaihtelevia, tilanneriippuvaisia ja usein irrallaan asianosaiskäsitteestä tai ainakin yhdenmukaisesta asianosaiskäsitteestä.⁶⁴

4.2 Valitusoikeudet asemakaavapäätöksistä

Maankäyttö- ja rakennuslain 191 § määrittelee sen, keillä on oikeus valittaa kaavapäätöksistä. Siinä viitataan ensin kuntalain (410/2015) 137 §:ään siten, että valitusoikeus vastaa kuntalaissa säädettyä. Sen mukaan valitusoikeus on sillä, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (*asianosainen*) sekä kunnan jäsenellä.

Oikaisuvaatimusta ei kaava-asioissa tehdä (kuntalaki 133 §). Lisäksi viranomaisella on toimialaansa kuuluvissa asioissa oikeus valittaa asemakaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä. Valitusoikeus on myös maakunnan liitolla ja kunnalla, joiden alueella kaavassa osoitetulla maankäytöllä tai rakennusjärjestyksellä on vaikutuksia. Lisäksi valitusoikeus asemakaavoista on rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä toimialaansa kuuluvissa asioissa toimialueellaan.

Tässä yhteydessä on todettava, että myös yhdistyksellä, jopa viranomaisella, voi olla valitusoikeus joskus myös asianosaisuuden tai kunnan jäsenyyden perusteella.

Vaikutukseltaan vähäisissä muun asemakaavan kuin ranta-asemakaavan muutoksissa valitusoikeutta ei ole kunnan jäsenillä. Tällainen vähäinen asemakaavamuutos ei ole kyseessä, jos asemakaavalla muutetaan rakennuskorttelin tai muun alueen pääasiallista käyttötarkoitusta, supistetaan puistoja tai muita lähivirkistykseen osoitettuja alueita taikka nostetaan rakennusoikeutta tai rakennuksen sallittua korkeutta ympäristöön laajemmin vaikuttavalla tavalla, heikennetään rakennetun ympäristön tai luonnonympäristön arvojen säilymistä taikka muutetaan kaavaa muulla näihin rinnastettavalla tavalla. Muutos on siis poikkeus kunnallisvalituksen keskeisimmästä elementistä, jonka mukaan kunnan jäsen saa valittaa kunnan päätöksistä. Tällaiset kaavat ovat merkitykseltään kuitenkin varsin vähäisiä ja jo sääntelyn aikaan arvioitiin sen merkityksen jäävän vähäiseksi.

64 Paso — Saukko — Tarukannel — Tolvanen 2015, s. 60.

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. Ranta-asetmakaavan osalta on kuitenkin tehty poikkeus. Niissä maanomistajalla on oikeus hakea muutosta, jos hän on huolehtinut ranta-asetmakaavan laatimisesta.

4.3 Asianosaisuuden määritelmien hahmottelua

Maankäyttö- ja rakennuslaissa on määritelty valitusoikeus monin eri tavoin. Näitä malleja käytetään seuraavassa hyväksi, kun arvioidaan sitä, minkälainen asianosaisperusteinen valitusoikeus voisi olla.

4.3.1 Asianosaisen nykyinen valitusoikeus asemakaavapäätöksistä

Kuntalain 137 §:n 1 momentin ja maankäyttö- ja rakennuslaissa olevan viittauksen (MRL 191 §) perusteella asemakaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä valitusoikeus on myös asianosaisella eli sillä, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (asianosainen). Valitusoikeuden määrittely tältä osin on vastannut hallintolainkäyttölain 6 §:n sääntelymallia. Valitusoikeutta ei voida johtaa yksinomaan päätöksen välillisistä vaikutuksista, vaan vaikutusten välittömyyttä arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota erityisesti asian laatuun ja asiassa ilmenevään oikeusturvakysymyksiin.

Hallituksen esityksessä rakennuslainsäädännöksi (HE 101/1998 vp) ei valitusoikeutta oltu määritelty asianosaiselle laisinkaan, mikä johtui mm. siitä, ettei kaavoituksessa maanomistajia ole pidetty asianosaisina vaan kunnan jäseninä. Perustuslakivaliokunta esitti lakia säädettäessä lakiehdotuksen selventämistä saattamalla kaava-alueen maanomistajat valitusmenettelyssä asianosaisiksi asianosaisten prosessuaalisten oikeuksien turvaamiseksi, mainiten erikseen suullisen käsittelyn (PeVL 38/1998 vp). Ympäristövaliokunta piti mietinnössään tärkeänä, että esimerkiksi omalla tontilla omassa asunnossa asuva (maanomistaja) ja viereisellä tontilla vuokra-asunnossa tai osakemuotoisessa asunnossa asuva ovat yhdenvertaisessa asemassa valittaessaan tontteihin rajoittuvan alueen maankäytöstä (YmVM 6/1998 vp). Siksi valiokunta ehdotti kuntalakiin tehtävän viittauksen muutosta siten, että siinä ei viitata vain kunnan jäsenen valitusoikeuteen vaan kuntalain mukaiseen valitusoikeuteen. Näin viittaus kuntalakiin antaa valitusoikeuden myös asianosaiselle kunnan jäsenyydestä riippumatta. Tämä tarkoittaa myös sitä, että maanomistajan asema asianosaisena jäi jossain määrin epäselväksi, kun eduskuntakäsittelyssäkään maanomistajaa ei suoraan rinnastettu asianosaiseen vaan pyrittiin vain turvaamaan näille menettelyssä kuuluvat

oikeudet. Sanotusta on tehty johtopäätös, että asianosaisen valitusoikeus on kunnan jäsenen valitusoikeutta täydentävä⁶⁵.

Samalla tämä tarkoittaa sitä, että valitusoikeuksia muutettaessa asianosaisen määrittelymään pitää kiinnittää erityistä huomiota, jos kunnan jäsenen valitusoikeus ei säily. Asianosaisuuden määrittelyssä joudutaan ottamaan huomioon esimerkiksi ympäristövaliokunnan esille nostamia seikkoja asemakaavapäätöksen vaikutuksista.

Nykyisen sääntelyn mallissa asianosaisen valitusoikeutta on oikeuskäytännössä tarvinnut pohtia vain harvoin, lähinnä tuulivoima-asetuksessa, joissa vaikutukset voivat ulottua kuntarajoja ulommaksi. Joskus myös kuntarajalle sijoittuva asemakaava voi ulottaa vaikutuksia kuntarajan yli.

Tämän selvityksen aineistossa Hämeenlinnan hallinto-oikeuden ratkaisussa, joka koski tuulivoima-asetusta (27.6.2016 16/0287/2), katsottiin, ettei ainakaan 1,4 kilometrin etäisyydellä oleva valittaja ollut asianosaisen asemassa.

Turun hallinto-oikeuden tuulivoimaa koskevassa ratkaisussa (2.6.2015 15/0134/1) kaikkien valittajien kiinteistöt sijaitsivat kokonaan tai osittain tuulivoimapuistoa koskevan meluselvityksen mukaisen 35 dB:n melualueen sisällä. Asianosaisuutta hallinto-oikeus perusteli seuraavasti.

”kun otettiin myös huomioon, että kysymyksessä oli kuntarajan ylittävä yhtenäinen kaava-alue, naapurikaupungin puolella sijaitsevan kaava-alueen läheisyys valittajien kiinteistöihin nähden ja se, että tuulivoimaloista saattoi aiheutua sellaista melua tuulivoimala-alueen ulkopuolelle, jolla voi olla vaikutusta näiden toisen kaupungin alueella sijaitsevien kiinteistöjen maankäyttöön, hallinto-oikeus katsoi, että kuntalaissa tarkoitettua asianosaisen käsitettä oli tässä tuulivoimapuiston yleiskaavan hyväksymistä koskevassa asiassa tulkittava laajasti siten, että mainittujen kiinteistöjen omistajia oli pidettävä asianosaisina ja heidän valituksensa oli tästä syystä tutkittava.”

Korkein hallinto-oikeus on useissa ratkaisuisaan niin ikään käsitellyt valitusoikeuksia tuulivoimarakentamisessa, erityisesti yleiskaavavalituksissa⁶⁶.

65 Hallberg, Pekka - Haapanala, Auvo – Koljonen, Ritva – Ranta, Hannu – Reinikainen, Jukka. 2015 s.1185–1188.

66 Ks. esim. KHO 14.11.2016 taltio 4797 ja 29.1.2016 taltio 227, KHO 23.12.2016 taltio 5515., 13.11.2018 taltio 5241.

4.3.2 Valitusoikeus rakennus- ja toimenpidelupapäätöksistä

Maankäyttö- ja rakennuslain 192 §:ssä säädetään rakennus- ja toimenpideluvan valitusoikeudesta, joka kuuluu seuraavasti.

Valitusoikeus rakennus- ja toimenpidelupapäätöksestä on:

1. viereisen tai vastapäätä olevan alueen omistajalla ja haltijalla;⁶⁷
2. sellaisen kiinteistön omistajalla ja haltijalla, jonka rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen päätös voi olennaisesti vaikuttaa;⁶⁸
3. sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa;⁶⁹ sekä
4. kunnalla.

Tämä valitusoikeus on maankäyttö- ja rakennuslaissa suppein⁷⁰. Rakennuslupavaiheessa hankkeen sallittavuus on jo ratkaistu asemakaavassa tai asemakaavan ulkopuolella suunnittelutarveharkinnassa tai poikkeamisluvalla tai hanke sijaitsee haja-asutusalueella, jolloin erityisiä edellytyksiä ei ole. Valituslaji on hallintovalitus.

Kohta 3 vastaa perinteistä hallintoasioissa noudatettua asianosaisen käsitettä. Sen lisäksi valittamaan oikeutettujen piiriä on täsmennetty viereisen ja vastapäisen alueen omistajiin ja haltijoihin. Hankkeen vaikutuksillakin on merkitystä, jos ne vaikuttavat olennaisesti valittajan kiinteistön käyttöön tai rakentamiseen.

Hallituksen esityksessä (HE 214/1972 vp) todettiin, että rakennuslain 138 §:n valitusoikeutta koskevaa säännöstä oli tulkittu siten, että muutoksenhakuoikeus rakennuslupa- ja poikkeuslupapäätöksestä kuuluu lähinnä vain alueen maanomistajalle tai naapurille, vaikka se usein olennaisestikin saattaa vaikuttaa ympäröivien alueiden rakentamiseen ja maankäyttöön laajemmaltikin. Siksi riittävän oikeusturvan takaamiseksi lähialueiden maanomistajille tai -haltijoille ehdotettiin annettavaksi valitusoikeus ja valitusoikeutta laajennettiin koskemaan myös sellaisten kiinteistöjen omistajia ja haltijoita, joiden rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen päätös voi olennaisesti vaikuttaa. Lainmuutoksella (588/1973) kirjattiin puhevallan laajennus, joka oli jo tapahtunut oikeuskäytännössä.⁷¹

67 Ks. KHO 2015:141 ja KHO 2002:40.

68 Ks. KHO 2015:141.

69 KHO 2002:40.

70 Tonttijakopäätöksessä valitusoikeus kuitenkin on määritelty tästä vielä poiketen ks. MRL 194 §.

71 Hallberg, Pekka Haapanala, Auvo- Koljonen, Ritva, Ranta, Hannu- Reinikainen, Jukka 2015 s. 1200-1201.

Vaikutusperuste on näin merkityksellinen myös rakennuslupa-asioissa ja sitä on tulkittu esimerkiksi tuulivoimaa koskevissa asioissa⁷².

4.3.3 Valitusoikeus maisematyöluvista ja rakennuksen purkuluvista

Maisematyöluvia ja rakennuksen purkuluvia koskevista valitusoikeuksista säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 192 §:n 2 momentissa. Valitusoikeus on

1. sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa;
2. kunnan jäsenellä; sekä
3. kunnalla ja naapurikunnalla, jonka maankäytön suunnitteluun päätös vaikuttaa.

Saman pykälän 3 momentin mukaan valitusoikeus on rakennuksen purkamista koskevasta päätöksestä myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella silloin, kun rakennus on valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävä. Tämä on ulotettu myös rakennuslupiin, jos rakennusluvan mukainen rakentaminen merkitsee purkamislupaa edellyttävän valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävän rakennuksen purkamista.

4.3.4 Valitusoikeus tonttijaosta

Tonttijaon valitusoikeudet ovat tonttijakopäätöksen luonteen vuoksi tarkasti rajoitetut (MRL 194 §). Valitusoikeus on vain 1) samassa korttelissa olevan, tonttijaolla jaettavaan alueeseen rajoittuvan kiinteistön omistajalla ja haltijalla, 2) muulla kiinteistön omistajalla ja haltijalla, jos päätös voi olennaisesti vaikuttaa kiinteistön rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen sekä 3) kunnalla.

4.3.5 Valitusoikeus poikkeamispäätöksestä ja suunnittelutarveratkaisusta

Edellisiä laajempi asianosaisperusteinen valitusoikeus on säädetty poikkeamispäätöksiin ja suunnittelutarveratkaisuihin. Se määrittyy seuraavasti

193 §. Valitusoikeus poikkeamispäätöksestä ja suunnittelutarveratkaisusta

72 Ks. KHO 2015:141 Kun valittajien tilat sijaitsivat selvästi yli kilometrin etäisyydellä tuulivoimaloista ja rakentaminen perustui haettuun suunnittelutarveratkaisuun, rakennuslupapäätöksestä ei vaikutusten perustella ollut valitusoikeutta.

Valitusoikeus poikkeamispäätöksestä sekä suunnittelutarveratkaisua koskevasta 137 ja 137 a §: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;⁷³
3. sillä, jonka asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin hanke saattaa huomattavasti vaikuttaa;
4. sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa;
5. kunnalla ja naapurikunnalla, jonka maankäytön suunnitteluun päätös vaikuttaa;
6. toimialueellaan sellaisella rekisteröidyllä yhdistyksellä, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun tai kulttuuriarvojen suojelun edistäminen taikka elinympäristön laatuun muutoin vaikuttaminen; sekä
7. viranomaisella toimialaansa kuuluvissa asioissa.

Asianosaisperusteisen valitusoikeuden kannalta kohdat 1-2 ja 4 vastaavat rakennusluvan valitusoikeuksia. Lisäksi valitusoikeus on niillä, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin hanke saattaa huomattavasti vaikuttaa. Tämä kohta näyttää vastaavan melko pitkälle niitä tahoja, joille hallintolaissa on säädetty vaikuttamismahdollisuudet (HL 41 §). Kysymys tässä on selvästi perinteisen asianosaispiirin laajentamisesta. Näillä henkilöillä on usein päätöstä koskeva perusteltu intressi, jonka valvomiseksi valitusoikeus on tarpeen.⁷⁴ Säännös näyttäisi olevan tapa tuoda vaikutusperuste mukaan valitusoikeuden arviointiin silloinkin, kun kyse ei ole suorista vaikutuksista kiinteistön käyttöön tai rakentamiseen vaan ihmisten oloihin yleisemmin. Sääntelymalli osoittaa nähdäkseni vaikeutta määrittellä vaikutusperusteinen valitusoikeus.⁷⁵

Vaikutus asumiseen, tai varsinkin työntekoon tai muihin oloihin, on varsin avoin ilmaisu ja jättää paljon oikeuskäytännön tulkinnan varaan.

4.3.6 Osallisen käsitteeseen perustuva valitusoikeus

Maankäyttö- ja rakennuslain kaavoitusmenettelyä ja vuorovaikutusta koskevan 8 luvun 62 §:ssä säädetään vuorovaikutuksesta kaavaa valmisteltaessa seuraavasti

73 Ks. valitusoikeudesta olennaisten vaikutusten perusteella esim. KHO 2012:40 ja Heinilä, Alekski 2017 s. 187,193–194, 218–219 ja Jääskeläinen, Lauri – Syrjänen, Olavi – Hurmeranta, Jyrki – Wähä, Susanna 2018 s. 696.

74 HE 101/1998 vp, s. 123. ks. Hallberg, Pekka – Haapanala, Auvo – Koljonen, Ritva – Ranta, Hannu – Reinikainen Jukka s. 1214-1215.

75 Oikeuskäytännöstä ks. KHO 2008:37.

62 §. Vuorovaikutus kaavaa valmisteltaessa

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.

Vuorovaikutuksesta kaavaa valmisteltaessa säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Tässä ilmenee, että osallisena kaavassa pidetään muun muassa niitä, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa. Sanamuoto vastaa MRL 193 §:ssä säädettyä kaavoitukseen sovitettuna. Tässä säädetty huomattava vaikutus riippuu luonnollisesti kaavasta ja sen sisällöstä sekä ympäröivien alueiden käytöstä.

4.3.7 Elinympäristön heikentämiskieltoon perustuva valitusoikeus

Maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n 3 momentin mukaan asemakaavalla ei saa aiheuttaa kenenkään elinympäristön laadun sellaista merkityksellistä heikkenemistä, joka ei ole perusteltua asemakaavan tarkoitus huomioon ottaen. Asemakaavalla ei myöskään saa asettaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle sellaista kohtuutonta rajoitusta tai aiheuttaa sellaista kohtuutonta haittaa, joka kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää. Kyseessä on asemakaavan sisältövaatimus.

Yhtenä mahdollisuutena voisi ajatella asianosaisperusteisen valitusoikeuden määrittelyä tämän heikentämiskieltoon perusteella siten, että valitusoikeus olisi sillä, jonka elinympäristön laatu saattaisi merkityksellisesti heiketä kaavan johdosta. Valitusoikeus kytkettäisiin siten mainittuun aineelliseen perusteeseen. Tämän mallin vaikutuksia selvitettiin tuomarihaastattelussa, kuten jäljempänä ilmenee.

4.3.8 Valitusoikeus ympäristönsuojelulaissa

Ympäristönsuojelulaissa (527/2014) asianosaisperusteinen valitusoikeus on määritelty yksinkertaisella tavalla. Valitusoikeus on asianosaisella. Ympäristönsuojelulaissa on lisäksi eriytyinen asianosaisen määritelmän sisältävä säännös (YSL 43 §), jonka mukaan ennen asian ratkaisemista on varattava niille, joiden oikeutta tai etua asia saattaa koskea (asianosainen), tilaisuus tehdä muistutuksia lupa-asian johdosta. Tältä osin voi viitata Århusin sopimukseen, jossa ”yleisö, jota asia koskee” tarkoittaa yleisöä, johon ympäristöä koskeva

päätöksenteko vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa, taikka yleisöä, jonka etua se koskee. Käytännössä YSL 43 § määrittää myös sen, kenellä on asianosaisen valitusoikeus.⁷⁶

Vanhan ympäristönsuojelulain (86/2000) hallituksen esityksen (HE 84/1999 vp) mukaan lähtökohtana tuolloin oli säilyttää vähintään silloisiin ympäristönsuojelulakeihin perustunut ja vakiintunut puhevalta siten, että huomioon otettaisiin myös perustuslain tavoite parantaa kansalaisten osallistumismahdollisuuksia heidän elinympäristöään koskevassa päätöksenteossa.

Asianosaisina pidetään ainakin luvan hakijaa sekä haitankärsijöitä, joiden etua tai oikeutta päätös koskee. Asianosaisina voivat olla jakamattomien vesialueiden osakaskunnat ja kalastuskunnat sekä erilaiset luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt. Valitusoikeus ei riipu pelkästään kiinteistön omistusoikeudesta tai muusta oikeudesta kiinteään omaisuuteen. Myös muu etu, kuten omaisuuden omistuksesta riippumaton terveydellinen intressi voisi olla riittävä peruste asianosaisasemaan. Asianosaisasema voi perustua myös yleiskäyttöön. Puhevalta voi siten olla yleiskäyttöoikeuden perusteella kalastavilla ammattikalastajilla sekä esimerkiksi matkailutoimintaa harjoittavalla toiminnanharjoittajalla. Asianosaisia voisivat olla myös valtion viranomaiset, kunnat hankkeen toteuttajina tai luvan haltijoina tai vedenhankintaa harjoittavat vesioikeudelliset yritykset. Oikeuskirjallisuudessa todetaan, että asianosaisen käsite vaihtelee toiminnan laadun perusteella. Toiminnan haitalliset vaikutukset rajaavat asianosaisuutta siten, että vakiintuneesti huomio on kiinnitetty etäisyyksiin.⁷⁷

4.4 Yhteenveto ja väliarvio

Asemakaavoilla on selvät oikeusvaikutukset. Ne antavat oikeuden rakentaa tiettyyn käyttötarkoitukseen, tietyn rakennusoikeuden sallimissa puitteissa. Ne myös kieltävät asemakaavan vastaisen rakentamisen. Vaikutuksiin perustuva asianosaisuuden määritelmä on vakiintunut tapa tulkita asianosaisuutta ympäristöasioissa, ja vaikutusperuste näkyy myös rakennuslainsäädännössä.

Asemakaavapäätökset ovat erilaisia ja siten ne voivat olla vaikutuksiltaan vähäisiä tai hyvinkin laaja-alaisia. Asemakaavan luonne vaikuttaa siihen, keitä on pidettävä

⁷⁶ Kuusiniemi, Kari (toim.)–Leinonen, Jukka–Marttinen, Kari–Salila, Jari–Seppälä, Mika –Siitari, Eija 2015 s. 252–253. Aiemmassa ympäristönsuojelulaissa (86/2000) asianosaisperusteinen valitusoikeus oli määritelty sille, jonka oikeutta tai etua asia saattaa koskea.

⁷⁷ Kuusiniemi (toim.) ym. 2015 s. 252–253. Valitusoikeuden osalta ks. s. 619. Valitusoikeudesta kokonaisuudessaan ks. YSL 191 §.

asianosaisina. Nykylain oloissa valitusoikeutta on vain harvoin tarvinnut pohtia tuomioistuimissa, koska valitusoikeus on määräytynyt ensisijassa kunnan jäsenyyden perusteella.

Rakennuslupa-asioissakin, joissa valitusoikeus on suppea, valitusoikeus määritellään naapurien ohella myös sellaisen kiinteistön omistajalle ja haltijalle, jonka rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen päätös voi olennaisesti vaikuttaa. Tämä vaikutuksiin perustuva asianosaisuuden määrittely toteutettiin jo varhain rakennuslain aikaisella muutoksella (588/1973) ja muutos lähinnä kirjasi jo oikeuskäytännössä tapahtuneen kehityksen.⁷⁸ Vaikutusperuste rajautuu rakennuslupa-asioissa kuitenkin nimenomaan rakentamiseen ja muuhun alueen käyttämiseen.

Rakennuslupavaiheessa alueen sopivuus aiottuun rakentamiseen on jo lähtökohtaisesti selvitetty (asemakaava-alue), suunnittelun tarvetta ei ole (haja-asutusalue) tai suunnittelutaratkaisun tai poikkeamisen edellytykset ovat olemassa. Näissä olosuhteissa kuvatus kaltaisen suppea valitusoikeus, joka ottaa huomioon päätöksen luonteen, on jokseenkin perusteltu. Rakennuslupapäätöksen ja asemakaavapäätöksen luonne eroaa selkeästi toisistaan, sillä asemakaavassa nimenomaan ratkaistaan se, minkälaista rakentamista alueelle sallitaan, kun rakennuslupapäätös puolestaan konkretisoi rakentamisen ja sen yksityiskohdat.

Maisematyöluvan ja purkulupien valitusoikeus vastaa sanamuodoltaan hallintolainkäytön yleistä määritelmää, jonka mukaan valitusoikeus on sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Valitusoikeus on myös kunnan jäsenellä, minkä vuoksi asianosaisuuden tulkinta tullee harvoin pohdittavaksi.

Poikkeamispäätöksistä ja suunnittelutarveratkaisusta valitusoikeus on niillä, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin hanke saattaa huomattavasti vaikuttaa⁷⁹. Tätä sääntelymallia on perusteltu sillä, että näillä tahoilla on yleensä perusteltu intressi, jota pitää voida valvoa.⁸⁰ Huomion arvoista on ensinnäkin se, että kun valituslaji on hallintovalitus, ja kun kunnan jäsen ei voi valittaa, niin valitusoikeus on pyritty määrittelemään laajasti vaikutusperusteisesti. Toiseksi asemakaavapäätöksiin verrattuna suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset ovat yleensä vähäisempiä ja suppeampia vaikutuksiltaan.

Myös asemakaavoituksen osallisen käsite vastaa edellä mainittua eli osallistumisoikeudet ovat maanomistajilla ja niillä, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa. Osallisia ovat myös viranomaiset ja yhteisöt, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään. Vaikuttavuutta on arvioitava suunnittelun lähtökohdista ja siksi

78 Hallberg-Haapanala- Koljonen-Ranta-Reinikainen 2015 s.1200-1201.

79 Hallberg-Haapanala- Koljonen-Ranta-Reinikainen 2015 s.1214.

80 HE 101/1998 vp s. 123.

osallisen käsite riippuu asemakaavan sisällöstä. Sitä on kuitenkin tulkittava väljästi lain vuorovaikutteisuutta korostava tavoite huomioon ottaen ja huomattavuuskynnys pitää asettaa alhaiselle tasolle.⁸¹

Asemakaavan sisältövaatimuksena on muun ohella elinympäristön merkityksellisen heikentämisen kieltö. Valitusoikeus voitaisiin periaatteessa kytkeä myös tähän aineelliseen perusteeseen. Tällainen peruste sopisi hyvin perustuslain viitekehukseen, jossa jokaiselle taataan oikeus vaikuttaa elinympäristöönsä. Toisaalta se on varsin avoin tulkinnalle ja valitusoikeuden kytkeminen aineellisen sääntelyn sisältöihin on ongelmallista, mikä tuli esille tuomarihaastattelussa, kuten jäljempänä luvussa 5.3 ilmenee.

Ympäristönsuojelulain valitusoikeussäännös määrittää valitusoikeuden asianosaiselle, jolloin käytännössä viitataan kuulemista koskevaan 43§:ään, jonka mukaan ennen asian ratkaisemista on varattava niille, joiden oikeutta tai etua asia saattaa koskea (asianosainen), tilaisuus tehdä muistutuksia lupa-asian johdosta.

Lopuksi voidaan näin ollen todeta, että nykyinen lainsäädäntö ei anna selvää mallia asianosaisuuden määrittelylle valitusoikeuden perustaksi asemakaavoituksessa. Kaikissa malleissa näkyy, että asianosaisuuden perusteena ovat päätöksen luonne ja sen vaikutukset. Oikeuskäytäntö näyttää vahvistavan asian. Asianosaisuus määritellään siten oikeuskäytännössä. Vaikka lainsäätäjällä on harkintavaltaa sääntelyn muodosta, niin on vaikea ajatella, että vaikutusperusteisesta mallista voitaisiin yhtä äkkiä luopua, varsinkin kun tulkinnan on oltava perustuslain mukaista eivätkä kansainväliset veloitteetkaan sitä tue.

Luvussa 5.3 palataan vielä tähän asiaan kysymällä hallinto-oikeuden tuomareilta, miten asianosaisuuden määrittely tai asianosaisperusteiseen valitusoikeuteen siirtyminen vaikuttaisi tuomioistuimen toimintaan. Mutta ennen sitä selvitetään muutoksen tarvetta ja vaikutuksia empiirisen aineiston avulla.

81 Hallberg-Haapanala- Koljonen-Ranta-Reinikainen 2015 s. 449.

5 Asianosaisperusteiseen valitusoikeuteen siirtymisen tarpeesta ja muutoksen vaikutusten arvioinnista

Kunnallisvalituksen juuret ovat Suomessa vanhat ja kunnallisvalitus on ollut perinteisesti käytössä myös asemakaavoituksessa. Mikäli asetelmaan halutaan muutosta, sille täytyy olla hyvät perusteet. Samoin pitää löytyä perusteluja sellaiselle kunnallisvalitukselle, jossa kunnan jäsen ei kuitenkaan saisi valittaa, mitä myös on esitetty. Julkisessa keskustelussa nostetaan aika ajoin esille ns. turhat jarrutusvalitukset, joita ajatellaan tehtävän haitanteon mielessä ja tämä ilmiö liitetään usein kunnan jäsenen valvontaintressissä tehtäviin valituksiin. Ajatuksena tällöin on, että valitusoikeuden tämän ongelman vuoksi pitäisi kuulua vain asianosaiselle.

Tässä luvussa selvitetään, kuinka suuri osuus valituksista tehdään kunnan jäsenen valvontaintressissä. Tarkasteltavana on erityisesti se, mitkä tahot asemakaavapäätöksistä valittavat. Tällä pyritään avaamaan väitetyt ongelman suuruusluokkaa.

5.1 Valittajaryhmät asemakaavapäätöksissä vuonna 2016 ja 2017

5.1.1 Päätöskohtainen tarkastelu

Työn empiirisenä aineistona ovat olleet kaikkien kuuden hallinto-oikeuden asemakaavavalitukseen antamat päätökset vuosilta 2016–2017. Asemakaavavalituksia koskevia hallinto-oikeuden päätöksiä aineistossa oli 169. Ranta-asemakaavat eivät kuulu aineistoon.

Päätöksiä tehtiin Helsingin hallinto-oikeudessa 47 (vuonna 2016 34 ja vuonna 2017 13), Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa 46 (vuonna 2016 21 ja vuonna 2017 25), Itä-Suomen hallinto-oikeudessa 25 (vuonna 2016 15 ja vuonna 2017 10), Turun hallinto-oikeudessa 20

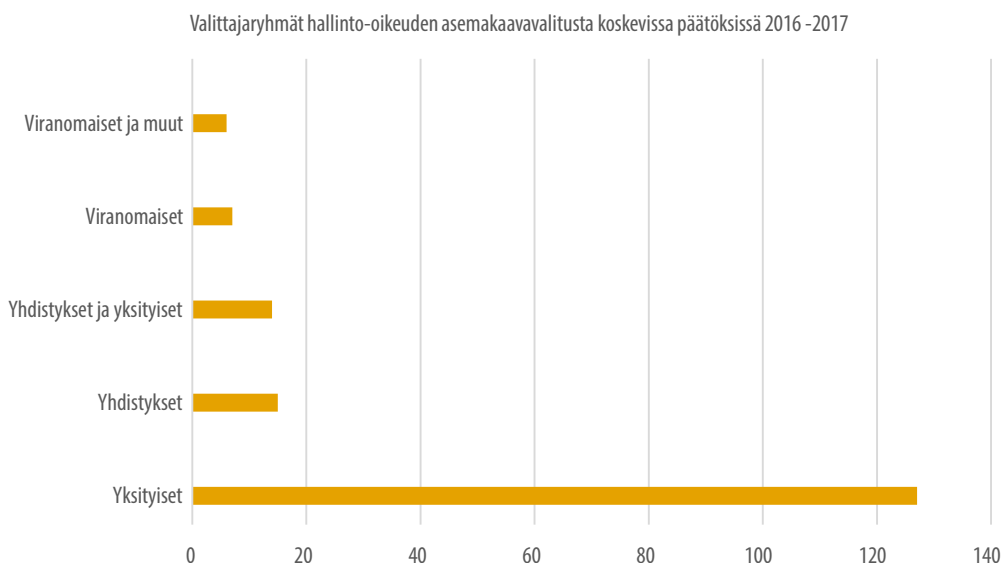
(vuonna 2016 8 ja vuonna 2017 12), Pohjois-Suomen hallinto-oikeudessa 17 (vuonna 2016 9 ja vuonna 2017 8) ja Vaasan hallinto-oikeudessa 14 (vuonna 2016 5 ja vuonna 2017 9).

Hallinto-oikeuden päätöksistä on ensin selvitetty eri valittajaryhmien osuudet. Päätösکوhtainen tarkastelu osoitti suurimmat valittajaryhmät ja sen, miten paljon samaan asemakaavapäätökseen kohdistui eri tahojen valituksia.

Valittajaryhmät ovat seuraavat: 1) yksityiset (luonnolliset henkilöt, yhtiöt, asunto-osakeyhtiöt ja muut oikeushenkilöt), 2) yhdistykset, 3) yhdistykset ja yksityiset, 4) viranomaiset, 5) viranomaiset ja muut (eli viranomaiset ja yksityiset tai yhdistykset).

Päätöksiä, joissa valittajina olivat vain yksityiset tahot (ryhmä 1) oli 127 (75,15 %) kaikista päätöksistä). Luonnolliset henkilöt valittivat 107 asemakaavapäätöksestä, asunto- ja kiinteistö-osakeyhtiöt 33 päätöksestä. Yritykset tai muut yhteisöt olivat valittajina 6 päätöksessä. Valtaosassa päätöksistä valittajina ovat vain yksityiset tahot. Nämä valitukset ovat tämän selvityksen varsinaisena kohteena.

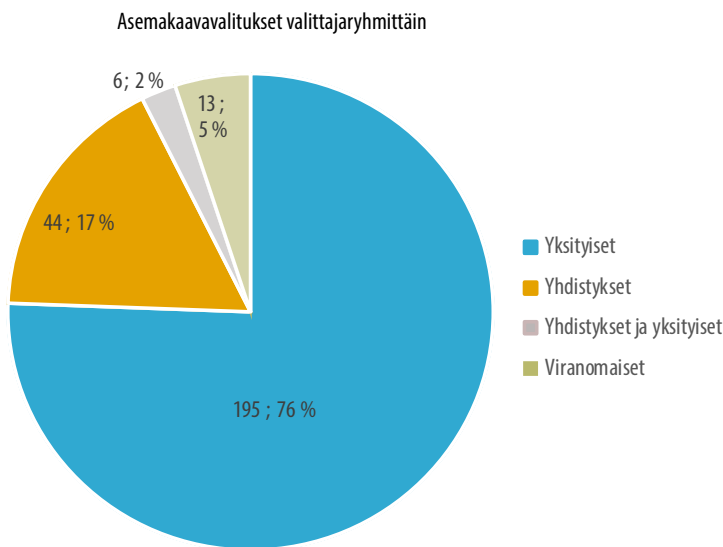
Päätöksiä, joissa valittajina olivat pelkästään yhdistykset, oli 15 kappaletta (8,88%) kaikista päätöksistä). Päätöksiä, joissa valittajina olivat yhdistykset ja yksityiset oli 14 (8,28%) Viranomaiset olivat ainoina valittajina 7 päätöksessä (4,14%), viranomaiset olivat valittajina 6 sellaisessa valituspäätöksessä (3,55%), joissa oli myös muita valittajia. Enin osa yhdistysten valituksista ja suuri osa viranomaisten valituksista on siten tehty asemakaavoista, johon kohdistuu myös muiden tahojen intressejä.



Kuvio 1. Valittajaryhmät päätöksissä

5.1.2 Valituskohtainen tarkastelu – valitukset 2016-2017

Valituskohtainen tarkastelu perustui hallinto-oikeuden antamiin valitusten diaarinumeroihin. Luvut poikkeavat päätöskohtaisesta tarkastelusta, koska yhdessä päätöksessä ratkaistaan usein monia samaa asemakaavaa koskevia valituksia. Valituksia oli yhteensä 258. Näistä yksityisten ryhmään kuuluvia valituksia oli 195 (76%), yhdistysten valituksia 44 (17%), yhdistysten ja yksityisten yhdessä samalla valituskirjelmällä tekemiä valituksia 6 (2%). Viranomaisten valituksia oli 13 (5%).



Kuvio 2. Valittajaryhmien osuus valituksista

5.2 Kuinka suuri osuus valituksista on muiden kuin asianosaistahojen valituksia?

Tässä alaluvussa selvitetään, kuinka suuri osuus yksityisten ryhmään kuuluvista valituksista on asianosaisten ja muiden kuin asianosaisten tekemiä.

5.2.1 Aineiston käsittely ja luokitteluperusteet

Luvussa 4 havaittiin, että kaikkiin mahdollisiin asianosaisuuden määritelmiin jää runsaasti tulkinnanvaraisuutta. Tässä työssä asianosaisuus on pyritty määrittelemään kahdella karkealla perusteella. Ensimmäinen luokitteluperuste on suppeahko asianosais-/intressitaho, jolloin asianosaisia ovat lähinnä kaava-alueen asukkaat, maanomistajat, naapurit tai sellaiset joihin kaava-alueen vaikutukset kohdistuvat selvästi (*selvä intressi*). Tämä vastaa selkeissä tapauksissa rakennuslupatyypistä valitusoikeutta, mutta rakennusluvan ja

asemakaavoituksen funktioiden erojen vuoksi ei kuitenkaan voi olla täysin yhteneväinen vaan todennäköisesti laajempi.

Toinen luokitteluperuste on *lähialueen asukas/intressitaho*. Tällöin asemakaavasta tai sen muutoksesta saattaa aiheutua valittajalle asuinympäristön viihtyvyyttä heikentäviä vaikutuksia tai muunlaista häiriötä tai haitallisia vaikutuksia. Näissä tilanteissa valittaja ei ole kaava-alueen maanomistaja tai aivan välitön naapuri, mutta asuu tai omistaa kiinteistön asemakaava-alueen lähellä esimerkiksi samalla kadulla kauempana kuin edellisessä kohdassa tai esimerkiksi lähistön korttelissa. Tähtäkään osin tarkkaa metrimäärää ei ole voitu asettaa. Kysymys on kymmenistä tai joskus harvoin vaikutuksiltaan merkittävän kaavan osalta sadoista metreistä, ei kuitenkaan kilometreistä. Olennaista on ollut arvioida, että valittajalla voi olla vaikutuksiin perustuva intressi.

Kolmannessa luokittelussa valitus ei perustu valittajan omaan intressiin millään tavalla vaan ainoastaan kunnan jäsenen valvontaintressiin. Näissä tapauksissa valittaja valvoo kunnan jäsenen ominaisuudessa kunnan päätösten laillisuutta. Luokittelun perustana on se, että valittaja ei saadun selvityksen mukaan näyttäisi lainkaan asuvan alueella tai sen lähistöllä eikä aineistosta ilmene muutakaan omaa intressiä.

Luokkiin sijoittaminen on tehty asemakaavakartan ja valituspäätöksistä ja/tai valituskirjelmästä ilmenevän tiedon perusteella. Olennaisia tietoja ovat olleet muun muassa valittajan asuinpaikan läheisyys kaava-alueeseen. Näillä tiedoilla on voitu päätellä, kuinka läheinen intressi valittajalla on asemakaavaan. Mikäli intressiä ei ole löydetty, valittaja on luokiteltu kunnan jäsenen valvontaintressissä valittaneeksi.

Luokittelu on väistämättä tulkinnanvaraista, koska se perustuu analyysin tekijän subjektiiviseen arvioon, mutta vastaavalla tarkkuudella luokittelua ei kuitenkaan liene aiemmin systemaattisesti tehty. Selvää tulkintaohjetta asianosaisuuteen ei myöskään ole saatavissa oikeuskäytännöstä, koska hallinto-oikeuksissa asianosaisuutta on jouduttu tulkitsemaan lähinnä tuulivoimakaavoissa. Oletan, että harvoissa mahdollisissa muissa tilanteissa valitusoikeuden tulkintaan on voinut vaikuttaa kunnan jäsenen valitusoikeuden olemassaolo ja siis se, että asianosaisen valitusoikeutta on pidetty kunnan jäsenen valitusoikeutta täydentävänä.

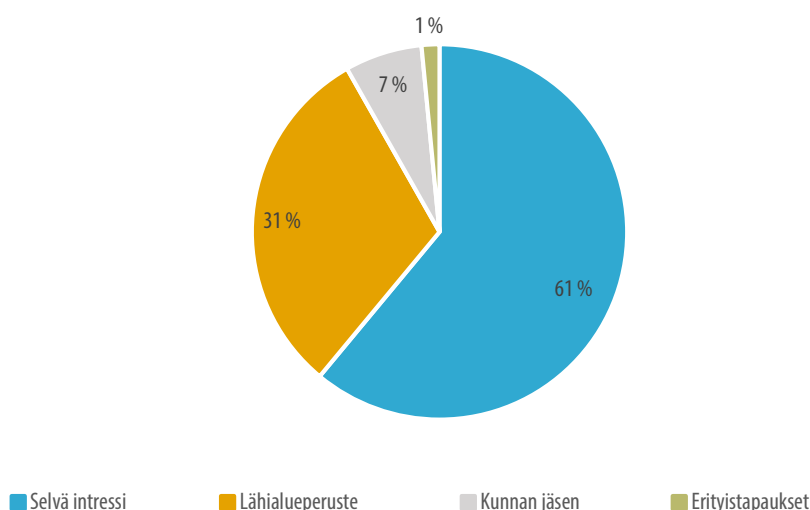
5.2.2 Asianosaisuus yksityisten valituksissa

Tässä osuudessa tarkastellaan yksityisten ryhmään kuuluvia valituksia eli siis valituksia, joita on 195 kappaletta eli noin 76 prosenttia kaikista valituksista. Yksityisiä valittajia ovat näin ollen luonnolliset henkilöt, asunto-osakeyhtiöt ja muut yritykset ja yhteisöt. Näillä ta-
hoilla valitusoikeuden perusta voi olla asianosaisuus tai kunnan jäsenen valvontaintressi ja tätä perustetta arvioidaan.

Tarkastelun ulkopuolelle jäävät viranomaisten valitukset ja siis yleensä yhdistysten valitukset. Mahdollinen siirtyminen asianosaisperusteiseen valitusoikeuteen kulminoituu juuri edellisessä kappaleessa mainittuihin yksityisiin tahoihin, eikä tarkoituksena tässä selvityksessä ole tarkastella niiden yhdistysten valitusoikeutta, joiden osalta valitusoikeus määrittyy maankäyttö- ja rakennuslain erityissäännöksen mukaan. Usein nuo yhdistykset täyttävät erityissäännöksen vaatimuksen, mutta ovat myös kunnan jäseniä. Jos kunnan jäsenen valitusoikeus poistuisi, maankäyttö- ja rakennuslain erityissäännöstä jouduttaisiin tuomioistuimissa tarkemmin selvittämään. Tässä luokittelussa ne yhdistykset, jotka toimialansa perusteella ajavat yleistä ympäristöintressiä tai alueen viihtyvyyteen asuinymäristönä liittyvää etua, on luokiteltu yhdistyksiin eikä yksityisiin. Vakiintuneesti oikeuskäytännössä on katsottu, että yhdistysten valitusoikeus ei perustu niiden toimialan mukaiseen intressiin, vaan valitusoikeus vaatii erityissäännöksen,⁸² kuten siis maankäyttö- ja rakennuslaissa asemakaavoituksen osalta on säädetty. Mikäli yhdistys ei kuitenkaan täytä miltään osin mainittuja erityisiä kriteereitä, se on luokiteltu ryhmään yksityiset (yritykset ja muut yhteisöt). Tällaisia yhdistyksiä aineistossa on ollut 1 ja kyseessä oli yhdistyksen oma selvä maanomistukseen perustuva intressi.

Valittajista 61 %:lla oli selvä oma intressi (119 kpl) ja 31 %:lla oli lähialueintressi (60 kpl). Valittajista 7 %:lla ei ollut omaa intressiä tai lähialueintressiä, joten ne valittivat kunnan jäsenen valvontaintressissä (13 kpl). Kolme saman valittajan valitusta luokiteltiin erityistapauksiksi, joita käsitellään myöhemmin.

Kuinka suuri osuus yksityisten tekemistä valituksista on muiden kuin asianosaisten/intressitahojen tekemiä?



Kuvio 3. Asianosaisuus ja omat intressit valituksissa

⁸² Mäenpää, Olli 2007, s. 289, Taina, Tuire 2019 s. 33. Ks. Mäntylä, Niina 2010, s. 224–229 Haapaniemi, Matti Lakimies 3/2012, s. 397–418.

5.2.3 Kunnan jäsenen valvontaintressissä valittaneiden osuus ja erittely

Kuntalain mukaan kunnan jäsen on se, jonka kotipaikka on kunnassa, se, joka omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta kunnassa ja yhdistys, säätiö tai yritys, jonka kotipaikka on kunnassa (Kuntalaki (410/2015) 3 §). Maankäyttö- ja rakennuslain 191 §:n mukaan valitusoikeus asemakaavasta määräytyy kuntalain mukaan, joten kunnan jäsenellä on valitusoikeus asemakaavasta. Valitusoikeus voi olla määritelty lisäksi muullakin perusteella ja maankäyttö- ja rakennuslain mukaan valitusoikeus on myös rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä toimialaansa kuuluvissa asioissa toimialueellaan (MRL 191.2 §).

Tämän työn keskiössä ovat olleet valitukset, joita ovat tehneet yksityiset eli luonnolliset henkilöt, asunto-osakeyhtiöt ja yritykset ja yhteisöt, joiden valitusoikeus ei määräydy MRL 191.2 §:n mukaan vaan perustuu kunnan jäsenyyteen tai asianosaisuuteen.

Yksityiset näyttävät valittavan harvoin pelkästään kunnan jäsenen valvontaintressissä. Tällaisia valituksia aineistossa, joka kattaa koko maan ja kaikki hallinto-oikeudet, on 13 kappaletta 195:stä vuosina 2016–2017, mikä tekee noin 7 % yksityisten valituksista.

Kun asiaa tarkastellaan hallinto-oikeusalueittain ja kunnittain, se näyttää kahden vuoden aikajanaalla (2016–2017) seuraavalta.

Aineiston aikajanaalla eli kahden vuoden aikana kunnan jäsenen valvontaintressiin perustuvia valituksia luokitteluni mukaan oli kaiken kaikkiaan 13: Helsingin hallinto-oikeudessa 2 kpl (Siuntio 1, Helsinki 1), Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa 1 kpl (Äänekoski), Itä-Suomen hallinto-oikeudessa 2 (Kouvola, Savonlinna), Turun hallinto-oikeudessa 1 (Rauma), Vaasan hallinto-oikeudessa 3 (Kokkola 2, Vaasa 1), Pohjois-Suomen hallinto-oikeus 4 (Rovaniemi, Pyhäjoki, Ylivieska, Oulu).

Näistä 13:sta valituksesta monissa oli muitakin valittajia. Näin tilanne oli Savonlinnan, Pyhäjoen, Ylivieskan, ja Rauman asemakaavoissa. Tämä on merkityksellinen seikka kaavan lainvoimaiseksi tulon ja täytäntöönpanon kannalta.

Valituksen perusteluista voi päätellä valittajan huolia. Valituskohtaisesti ne ilmenevät seuraavina asioina.

K 1. Perusteluina esitettiin muun muassa esteellisyys. Korkeaa rakennusoikeutta pidettiin ongelmallisena luontointressien eli Natura-arvojen näkökulmasta

K.2. Perusteluina kulttuuriarvojen menetykset, kun sallittiin hissien rakentaminen arvorakennukseen. Valittaja asuu samassa korttelissa, mutta häntä ei luokiteltu lähialueperusteella valittaneeksi vaan kunnan jäsenen valvontaintressissä valittaneeksi.

- K 3. Perusteluina huoli keskustan/torin ilmeestä ja liikennejärjestelyistä.
- K 4. Kyseessä teollisuusjätekeskuksen kaava ja huolena lisääntyvät liikenne-, haju- ja pienhiukkassaasteet.
- K5. Huolena kulttuurihistoriallisten arvojen ja keskustan asukkaille tärkeän virkistysalueen menetyt. Valittajana myös luonnonsuojeluyhdistys.
- K6. Liikerakentamisen salliva asemakaava Rauman vanhaan kaupunkiin. Samasta päätöksestä valitti muun muassa yhdistys ja museovirasto.
- K7. Keskustan kulttuuri- ja muista ympäristöarvoista huoli, kun sallitaan kortteliin kongressitalo- ja hotelli.
- K 8. Korkean tornitalon rakentaminen ympäristöön soveltumaton.
- K 9. Valittajat moittivat kuntaa maanomistajien epäyhdenvertaisesta kohtelusta, kun kunnan omistamat rakennukset saa purkaa, mutta yksityisten omistamat määrättiin asemakaavassa suojeltaviksi. Toinen valittaja selvä asianosainen, toinen kunnan luottamushenkilö, joka näyttää tukevan asianosaisen valituksen perusteluja.
- K 10. Torin ja kirkon ympäristöön rakentaminen ja tiivistäminen turmelee ympäristön arvoja. Tästä asemakaavasta valittivat myös asianosaiset, joilla oli selvä oma intressi.
- K 11. Merkittävä ja korkea rakentaminen linja-autoasemakortteliin ei valittajan mukaan sovi ympäristöön ja sen arvoihin.
- K 12. Valittaja on ammattiautoilija ja valittaa asemakaavan johdosta syntyvistä toimimattomista liikennejärjestelyistä.
- K 13 Perusteluina käyttötarkoituksen muutoksen yleiskaavan vastaisuus.

Oma arvioni näistä kunnan jäsenen valituksista on, että monet niistä olivat varsin hyvin tehtyjä ja niissä oli viitattu asianmukaisesti maankäyttö- ja rakennuslain kriteereihin. Osassa oli nähty paljon vaivaa, mikä osoittanee, että valituksen aihe koetaan tärkeäksi. Perustelut ilmentävät huolta asemakaavoitusmenettelyn asiallisuudesta/laillisuudesta, harkintavallan asianmukaisesta käytöstä ja luonto- ja kulttuuriarvojen sekä ympäristönäkökohtien asianmukaisesta huomioon ottamisesta. Tämänkaltaisia valituksia ei nähdäkseeni voida luokitella haitanteon mielessä tehdyiksi, vaikka ne eivät juuri menestyneet. Näistä mainituista asemakaavoista hallinto-oikeus kumosi ainoastaan yhden asemakaavapäätöksen esteellisyyden perusteella. Päätös kumottiin kylläkin yhdistyksen valituksen johdosta, jolloin muiden valitukset sen vuoksi raukesivat.

Kun valituksista väliin viitattiin tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin, niin harvoin kuitenkaan pelkästään niihin. Yhdessä valituksessa kuitenkin oli selvästi vain tarkoituksenmukaisuusperusteita ja se oli käsitelty hallinto-oikeudessa nopeasti (3,5 kk). Tämä osoittaa, että hallinto-oikeuksissa kyllä tunnustetaan heti valitus, joka ei voi menestyä, mutta tällaisia valituksia on vähän. Aineistoissa olleiden valitusten ja näiden kunnan jäsentenkin valitusten perusteella totean, että selviä tarkoituksenmukaisuusvalituksia on niin vähän, että tuomioistuimiin vaaditulle ohituskaistalle jäisi perin vähän valituksia.

Monet valittajat vaikuttivat olevan ammatillisesti tai harrastustensa perusteella hyvin perillä maankäyttö- ja rakennuslain suojaamista arvoista. Neljässä valituksessa valittajana oli luottamushenkilö/luottamushenkilöitä.

5.2.4 Erityistapaukset ongelmana

Julkisessa keskustelussa käytetään usein käsitteitä haitanaiheuttamisen mielessä tehty valitus, kiusantekovalitus tai jarrutusvalitus. Käsitteitä käytetään joskus myös epätarkalla tavalla synonyymeinä. Tarkastelussa olleista valituksista voi todeta, että ne valtaosaltaan ilmentävät huolta ympäristön muutoksesta. Haitan aiheuttaminen on silloin näkökulmaky-symys. Valittaja voi pyrkiä estämään elinympäristölleen mahdollisesti aiheutuvaa haittaa, samalla kun kunta tai hankkeen toteuttaja kokee tämän haitan aiheuttamisena.

Kaikki valitukset jarruttavat päätöksen lainvoimaiseksi tulemista ainakin siltä osin kuin niitä ei voida laittaa täytäntöön. Tämä on oikeusvaltiossa välttämätön seuraus oikeudesta hakea muutosta. Jarruttamisvalituksella viitataan ehkä siihen, että valittaja tietäisi, ettei va-litus menesty, mutta valittaa silti.

Mutta voidaanko ja milloin valitus luokitella kiusanteoksi? Julkisessa keskustelussa kiusan- tekovalitukset liitetään kunnan jäsenen laajaan valitusoikeuteen. Näihin väitetään liitty- vän haitanteon halu tai joskus oman edun tavoittelu. Tämä näyttää esiintyvän perusteluna sille, että kunnan jäsenyyteen perustuvasta valitusoikeudesta pitäisi siirtyä asianosaispe- rusteiseen valitusoikeuteen.

Tässä empiirisessä aineistossa Vaasan hallinto-oikeuden alueella oli yksi valittaja, joka esiintyi eri nimillä/toiminimellä ja valitti tänä aikana kolme kertaa. Näitä valituksia en voi- nut luokitella kunnan jäsenen valvontaintressissä tehdyiksi, koska valittaja ei näytä olevan sen kunnan jäsen, jonka päätöksistä valitti. Hänen kotipaikkansa ei hallinto-oikeuden saa- man selvityksen mukaan ole väestörekisterissä, eikä siis siinä kunnassa, jonka asemakaa- voista hän oli valittanut. Valitukset käsiteltiin Vaasan hallinto-oikeudessa nopeasti. Ensim- mäinen valitus (E1) käsiteltiin noin kuukaudessa ja todettiin myöhässä tehdyksi, toinen (E 2) jätettiin sekin tutkimatta myöhässä tehtynä ja kolmas(E3) jätettiin tutkimatta, koska valittaja ei ole kunnan jäsen eikä ilmeisesti asianosainenkaan. Kaikki valitukset koskivat sa- man kunnan asemakaavoja.

Erityistapaus 1. Ei tutkita myöhässä. Noin kuukauden käsittely.

Erityistapaus 2. Ei tutkita, myöhässä. Osoite epäselvä.

Erityistapaus. 3. Ei tutkita, ei kunnan jäsen, eikä asianosainen.

Tämänkaltaiset valitukset ovat asemakaavapäätöksistä harvinaisia poikkeuksia. Näistä on nopeasti selvitettävissä valituksen aiheellisuus ja ne tunnistetaan kyllä tuomioistuimissa.

Ne ovat luonnollisesti harmillisia. Huomion arvoista on, että ilmeisen perusteettoman vaatimuksen ollessa kyseessä hallinto-oikeus voi määrätä maksettavaksi kunnan oikeudenkäyntikuluja, jos kunta näin pyytää (HLL 74.3 §)⁸³. Mikäli tällaiseen toimintaan liittyy selvä vahingoittamisen tarkoitus tai taloudellisen edun vaatiminen, voi menettely johtaa myös rikosoikeudelliseen vastuuseen.

Erikseen on vielä syytä painottaa, ettei mahdollisuus valituksen tekemiseen ja kiusanteeseen siten, että tarkoituksena olisi aiheuttaa vahinkoa, liity mitenkään nimenomaan kunnallisvalitukseen tai kunnan jäsenen valitusoikeuteen, kuten tämä tapaus osoittaa. Valittamista ei voi kieltää. Vaikka valitusoikeus olisi miten tahansa määritelty, tuomioistuimien joutuu selvittämään valitusoikeuden. Valitusoikeuden rajoitus ei tätä poista.

5.2.5 Vertailu muihin selvityksiin ja tutkimuksiin

Myös maankäyttö- ja rakennuslakia koskevissa aiemmissa selvityksissä on päädytty siihen, että suurimman osan valituksista tekevät yksityishenkilöt ja valituksen perusteluista voidaan pitkälti päätellä oman intressin olemassaoloa.⁸⁴ Tässä selvityksessä tehtyyn tapaan omaa intressiä ei niissä kuitenkaan ole nimenomaisesti selvitetty. Myös maa-aineslain mukaisissa asioissa valittajat ovat pääsääntöisesti ottamisalueen välittömiä naapureita tai ainakin toiminnan vaikutusalueelta siten, että heidät olisi katsottava asiassa asianosaisiksi.⁸⁵ Yllättäviä tämän selvityksen tulokset eivät nähdäkseni ole.

Aula Research teki 2018 kuntakyselyn 50 suurimman kunnan kaavoituksesta vastaaville ja siinä kunnan kaavoittajilta kysyttiin muun muassa käsitystä siitä, kuinka suuri osa heidän kuntansa kaavavalituksista oli muiden kuin asianosaisten tekemiä. Tällöin tulokseksi saatiin, että hyvin suurella osalla valituksista, yli 36 prosentissa valittajana on jokin muu taho kuin asianosainen.

83 Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa, joka tulee voimaan 1.1.2020 vastaa tältä osin hallintolainkäyttölain säännöstä, vaikka onkin sanamuodoltaan hieman muuttuva. Lain 95 §:n mukaan "Oikeudenkäynnin osapuoli on velvollinen korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan. Uutta on erityisesti 2 momentin seuraava kohta "Korvausvelvollisuuden kohtuullisuutta arvioitaessa voidaan lisäksi ottaa huomioon asian oikeudellinen epäselvyys, osapuolten toiminta ja asian merkitys asianosaiselle". Kuten voimassa olevassa laissa, myös uudessa laissa ilmenee, että yksityinen asianosainen voidaan 1 ja 2 momentista poiketen velvoittaa korvaamaan viranomaisen oikeudenkäyntikuluja vain, jos yksityinen asianosainen on esittänyt ilmeisen perusteettoman vaatimuksen

84 Ks. Holopainen Heikki - Huttunen Kimmo - Malin Kimmo ja Partinen Hanna Ympäristöministeriön raportteja 19/2013 ja Wähä Susanna: Maankäyttö- ja rakennuslain soveltaminen hallintotuomioistuimissa 2001–2003, Suomen Ympäristö 693, Helsinki 2004; Wähä, Susanna: Hallinto-oikeuksien asemakaavaratkaisujen kumoutumisperusteet 2001–2005, Ympäristöministeriön raportteja 18/2006, Helsinki 2006. Malin, Kimmo: Muutoksenhaku kaava-asioissa 2004–2007, Ympäristöministeriön raportteja 9/2008, Helsinki 2008.

85 HE 257/2014 vp s. 40 ja 50. Ekroos, Ari – Warsta, Matias 2014 s. 71.

Kysely koski kaikkia kaavoja. Asianosaisuutta ei ainakaan kyselypaperin mukaan ole tarkemmin eritelty, joten vastaajat ovat ensin itse arvioineet ketä he pitävät asianosaisina. Näin ei voida tietää, onko asianosaiseksi määritelty vain naapuri vai myös laajemmin lähialueen asukas. Muita kuin asianosaisia voivat valittajina olla myös yhdistykset ja viranomaiset, joten tämä kaikki selittänee eroja tähän selvitykseen. Huomioon on myös otettava, että kyselyssä kartoitettiin kaavoittajan käsityksiä, kun taas tässä selvityksessä tarkasteltiin valituksia ja niistä ilmenevää.

Aula Researchin toimittamassa kyselyssä haluttiin selvittää myös kiusanteon/haitanaiheuttamisen mielessä tehtyjen valitusten osuutta ja kysyttiin seuraavaa: "Kuinka usein kohtaat työssäsi tilanteita, joissa valitus vaikuttaisi tehdyn haitanaiheuttaminen mielessä?"

Tähän vastauksena 13% ilmoitti usein, 46% silloin tällöin ja 33% harvoin ja 8% en koskaan. Yhteenvetona keskustelupaperissa todetaan, että 92 prosenttia kyselyyn vastanneista on kohdannut työssään tällaisia jarrutus- tai kiusantekovalituksia. Kolmasosa heistä on kohdannut ilmiön harvoin ja noin puolet silloin tällöin. Usein jarrutusvalitukseen on törmännyt 13 prosenttia kaavoituksen ammattilaisista.

Kyselytutkimuksen perusteella on vaikea päätellä, miten vastanneet ovat arvioineet ja päättelleet, että valitus on tehty nimenomaan haitanaiheuttamisen mielessä. Kuten aiemmin totesin, haitanaiheuttaminen on käsitteenä riippuvainen näkökulmasta. Valitus aiheuttaa aina haittaa sen kohteelle eli kunnan päätöksenteolle ja rakentajalle, joten siinä mielessä se on "jarrutusvalitus", mutta valittajan näkökulmasta voi olla kysymys haitan estämisestä. Viitataan tässä seuraavan luvun tuomarihaastatteluun, jossa on arvioitu myös turhia valituksia.

Vastaavanlaisia selvityksiä on tehty myös ympäristönsuojelulain mukaisissa menettelyissä, joissa myös on keskusteltu turhista, kiusanteon mielessä tehdyistä valituksista ja ammattivalittajista. Tuomarihaastatteluissa tällaista ongelmaa ei juuri niissäkään ole nähty. Tuollaisia valituksia oli vuositasolla vain muutamia eikä niitä pidetty järjestelmätason ongelmina.⁸⁶

86 Ks. Jukka Similä, Aino Inkinen, Jaana Pennanen, Hanna Lönngrén, Jonathan Tritter: Muutoksenhaku ympäristölupa-asioissa. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 4/2006. Helsinki 2006.

5.3 Tuomarihaastattelu

5.3.1 Asianosaisperusteinen valitusoikeus ja sen vaikutukset

Asianosaisperusteiseen valitusoikeuteen siirtyminen rajoittaisi valittamaan oikeutettujen piiriä nykytilanteeseen verrattuna, joten valituksia tulisi hallinto-oikeuksiin todennäköisesti nykyistä vähemmän. Tämän selvityksen aineiston perusteella selviä kunnan jäsenyyden perusteella tehtyjä valituksia oli kahtena vuonna koko maassa vain 13 ja hallinto-oikeuskohtaisesti tämä tarkoittaisi todella vähäistä muutosta, kun valituksia kaiken kaikkiaan oli 258 ja yksityisten ryhmässä 195. Kunnan jäsenen lisäksi valittajina oli monesti myös muita tahoja. Lopullinen vähennys riippuisi asianosaisuuden tulkinnasta.

Asianosaisperusteiseen valitusoikeuteen siirtyminen muuttaisi asioiden käsittelyä tuomioistuimissa. Mikäli kunnan jäsenyys ei enää olisi valitusoikeuden perusteena, valittajan asianosaisuus tulisi ratkaista ensin, minkä jälkeen valitus vasta voitaisiin tutkia ja ratkaista.

Valituksista koettu harmi liitetään usein valituksen aiheuttamaan viiveeseen. Tämän vuoksi on tärkeää arvioida muutoksen vaikutuksia tuomioistuinkäsittelyyn ja sen keston. Tämän arvion pystyvät parhaiten antamaan asemakaavavalituksia käsittelevät hallinto-oikeustuomarit ja siksi työssä on päädytty haastattelemaan näitä tahoja.

Tuomarihaastattelussa vaikutuksia arvioitiin seuraavasti.

Kaikissa tuomioistuimissa haastateltavat suhtautuivat muutokseen kriittisesti. Perusteluina esitettiin seuraavaa.

Muutos hidastaisi asioiden käsittelyä tuomioistuimissa, koska siitä aiheutuisi moninkertaisesti työtä siihen verrattuna, että kunnan jäsen saa valittaa. Jos valituksessa on useita valittajia, asianosaisuus pitäisi selvittää kaikkien osalta, vaikka olisi ilmeistä, että jollakulla valitusoikeus on joka tapauksessa. Asianosaisuuden selvittäminen edellyttää ylimääräistä kuulemiskierrosta, kirjelmien vaihtoa, kun valittajan tulee selvittää, millä perusteella hän katsoo olevansa valittamaan oikeutettu. Alussa varsinkin olisi paljon epäselvyyttä ennen kuin käytäntö vakiintuisi. Viivettä tulee myös silloin, jos hallinto-oikeus ei tutki valitusta puuttuvan asianosaisuuden vuoksi, mutta valittaja hakee valituslupaa, korkein hallinto-oikeus myöntää, katsoo valitusoikeuden olevan olemassa, ja asia palaa hallinto-oikeudelle. Tällöin ollaan vasta lähtöpisteessä.

Asianosaisuuden tulkinnasta voi tulla työläs vaihe käsittelyn alkuun, koska tulkintaan ympäristöasioissa vaikuttavat kaavan vaikutukset. Pelkästään valitusoikeuden arvioimiseksi pitäisi pitkälle jo selvittää kaavan vaikutuksia. Asemakaavan vaikutukset eivät useinkaan ole kovin selväpiirteisiä. Rakennuslupavalituksissa nykyisin joudutaan joskus selvittämään luvan

vaikutuksia, mutta asemakaavoituksessa tulkinta on paljon hankalampaa, koska mitään konkreettista hanketta ei vielä välttämättä ole, ja vaikka olisikin, niin arviointi on erilaista kuin rakennuslupavaiheessa. Vaasan hallinto-oikeudessa, jossa käsitellään ympäristönsuojelulain mukaisia valituksia, todettiin, että asemakaavoituksessa vaikutukset eivät ole samalla tavalla selviä kuin ympäristönsuojelulain mukaisissa asioissa. Niissä kun on pitkälti tietyt kriteerit ja niissä arvioidaan päästöjä, pölyä, melua, vesistön virtauksia jne. Kaavoituksessa on paljon muuta ja epämääräisempää.

Asianosaisuutta on nykyisin kaavavalituksissa jouduttu arvioimaan lähinnä vain tuuli-voimakaaavoissa, kun kaavan vaikutukset niissä voivat ulottua kuntarajan ulkopuolelle. Ne valitukset kertovat hyvin niistä ongelmista, mitä voi syntyä, kun kaikkien valittajien asianosaisuutta pitää selvittää. Nykymalli on selkeä.

Kysyttäessä erilaisista asianosaismääritelmistä haastateltavat katsoivat, että kaikki asianosaismääritelmät ovat tulkinnanvaraisia, ja tulkinta viivästyttää varsinaisen ratkaisun tekemistä. Näin ollen mitään esitetystä malleista ei erityisesti kannatettu. Kun kuitenkin malleista pyydettiin arviota, niin kaikki haastateltavat pitivät rakennuslupatyypistä valitusoikeutta ehdottomasti liian suppeana asemakaavoituksen tyyppiseen päätökseen.

Kaikki haastateltavat katsoivat, että valitusoikeuksien pitää olla laajahkot ja vaikutuksiin kytkeytyviä, mutta toisaalta myös valitusoikeuden määrittely jonkin aineellisen perusteen mukaan, kuten esimerkiksi "elinympäristön heikentyminen", nähtiin ongelmallisena. Miten elinympäristö määriteltäisiin, kenen elinympäristöä ovat kaupungin keskustat ja kaupunkien viher- ja ulkoilualueet, vastauksissa pohdittiin.

Lisäksi haastatteluissa tuotiin esiin seuraavia näkökohtia. Perinteinen hallintolainkäyttölain mukainen asianosaisuuden määrittely niihin, joiden oikeutta, velvollisuutta tai etua asia välittömästi koskee, ei oikein sovellu asemakaava-asioihin tai joka tapauksessa tulkintaa on haettava vaikutusten kautta.

Poikkeamislupia tai suunnittelutarvealueita koskeva päätöksenteko ei ole yhteismitallista asemakaavoituksen kanssa, joka laajavaikutteisena abstraktina päätöksenä vaikuttaa lukuisiin erilaisiin toimijoihin.

Vielä kiinnitettiin huomio perustuslain velvoitteeseen, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava ihmisille mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Esille nousi usein myös kunnallisvalituksen funktio, kunnan jäsenen oikeus valvoa päätöksenteon laillisuutta. Tämä liitettiin siihen, että asemakaavat ovat vaikutuksiltaan merkittäviä kunnallisia asioita. Huomio kiinnitettiin myös esteellisyyden valvontaan ja siihen, että valitusoikeuksilla on myös ennaltaehkäisevä vaikutus, jolloin ne voivat vaikuttaa päätöksenteon laatuun.

5.3.2 Ketkä valittavat – kysymys turhista valituksista

Hallinto-oikeustuomareiden omaan kokemukseen perustuva käsitys oli, että valtaosa valituksista on asianosaisten ja alueen lähialueiden asukkaiden valituksia, eivätkä tämän selvityksen empiirisen aineiston tulokset siksi yllättäneet.

Esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeudessa todettiin, että on todella harvinaista, että muu kuin lähialueen asukas valittaa. Tällaisena harvinaisena tapauksena nostettiin esille Kalasataman aluetta koskeva valitus,⁸⁷ jossa valittajalla oli selkeästi kunnan jäsenen valvontaintressi. Valitusta ei pidetty epäasiallisena. Tässä valituksessa epäiltiin mahdollisuutta toteuttaa paloturvallisuusvaatimuksia ja muita turvallisuusvaatimuksia muun muassa asiallisia ja turvallisia piha- ja leikkitiloja, kun kaava salli varsin korkean rakentamisen. Yleensä juuri Kalasataman tapaus nostetaan julkisuudessa esille kunnan jäsenen ”turhana” valituksena, joka on aiheuttanut suurta haittaa rakentajalle ja muillekin tahoille. Tästä päätellään samalla ilmeisen virheellisesti, että asemakaavavalituksen tekijät usein olisivat muita kuin lähialueen asukkaita.

Hallinto-oikeuksissa todettiin, että valituksissa on pääsääntöisesti asialliset perusteet, vaikka joukossa toki voi olla tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä. Puhtaat tarkoituksenmukaisuusvalitukset kuitenkin ovat harvinaisia, koska yleensä valituksissa viitataan laissa säädettyihin asemakaavalle asetettaviin vaatimuksiin. Yhdessä hallinto-oikeudessa tämä ilmaistiin niin, että yksi kahdestasadasta voi olla pelkästään tarkoituksenmukaisuutta koskeva.

Hallinto-oikeustuomareiden yleinen käsitys hylätyistä valituksesta oli, ettei hylättyä valitusta voi pitää turhana. Jotkut valitukset voivat olla helppoja ratkaista, mutta usein ne ovat paljon harkintaa vaativia. Kun valitus hylätään, kysymys on usein ollut siitä, että laittomuuden kynnys ei ole täytynyt: Menettely on lain mukaista, vaikka ei ehkä paras mahdollinen, kaavan sisältö on voinut olla huono, mutta ei niin huono, että sitä olisi voitu pitää laittomana. Kyllä ihmisillä pitää olla mahdollisuus testata tällaisten elinympäristöön merkittävästi vaikuttavien päätösten laillisuutta, vaikka lopputulos sitten olisikin valituksen hylkääminen, arvioitiin hallinto-oikeuksissa.

Haastattelussa otettiin esille myös valituksen pelotevaikutus ja arvioitiin, että voi tulla parempaa kaavoitusta, kun valituksen mahdollisuus joudutaan ottamaan huomioon. Ehkä näin poistetaan ongelmia ja ikään kuin rikotaan huippuja, kun mikä tahansa ei ole mahdollista. Valitusten huonoon menestymiseen vaikuttaa sekin, että kaavat ovat nykyisin parempia kuin ennen. Se voi johtua myös siitä, että ihmisillä on oikeus osallistua ja tarvittaessa valittaa.

87 Helsingin hallinto-oikeus 18.2.2013 taltio 04355/12/4103 ja Korkein hallinto-oikeus 11.6.2013 taltio 1924. Käsitely kesti hallinto-oikeudessa 7 kuukautta ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa alle 3 kuukautta.

Monissa hallinto-oikeuksissa todettiin, ettei niissä tunnisteta, että olisi epäasiallisia valituksia, tai sellaisia ei ainakaan muisteta. Vähintäänkin niitä pidettiin todella harvinaisina.

Valittamisen kynnyksen osalta kiinnitettiin huomio myös siihen, että oikeudenkäyntikulut voidaan HLL 74.3 §:n mukaan määrätä maksettavaksi laissa määrättyjen edellytysten täytyessä. Oikeudenkäyntimaksukin on nykyään hallinto-oikeudessa 260 ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa 510 euroa. Tämä vaikuttaa siihen, että valitus yleensä kytkeytyy omiin intresseihin. Lisäksi valituksen tekeminen on työlästä.

5.3.3 Sujuvoittamisen edellytykset hallintoprosessissa

Hallintoprosessin sujuvoittamisen suurimpana kysymyksenä hallinto-oikeuksissa pidettiin riittäviä resursseja. Yhteiskunnan kannalta kiireelliset asemakaavat on jo nyt lain mukaan käsiteltävä nopeasti. Käsittelyn nopeuttamisella on tuomareiden mukaan kuitenkin rajansa: Yleensä on vaikea päästä ainakaan puolta vuotta nopeampaan käsittelyyn, koska kuulemiset pitää hoitaa oikeusvaltioperiaatteiden mukaan.

Resurssikysymykset ovat ainoa toimiva ratkaisu, jos nopeutta halutaan. Jos tuloksia halutaan, mahdollisia lisäresursseja ei kuitenkaan tulisi suunnata asianosaisuuden selvittämiseen vaan siihen, että asiat saataisiin joutuisasti päätöksykseen osalta ratkaistua.

Haastattelussa kiinnitettiin huomio vielä siihen, että asemakaavapäätökset ovat täytönpanokelpoisia, vaikka valituslupaa haettaisiinkin.

5.3.4 Kunnallisvalitus, jossa kunnan jäsenellä ei ole valitusoikeutta

Kunnallisvalituksen ja hallintovalituksen prosessin kannalta tärkeimpänä erona haastattelussa pidettiin sitä, ettei kunnallisvalituksessa tutkita prosessin aikana esitettäviä uusia väitteitä.⁸⁸ Lisäksi kunnan jäsenen valitusoikeus on kunnallisvalituksen keskeistä ydintä.

Periaatteessa on mahdollista säilyttää kunnallisvalitus, johon liittyy mainittu käsittelyn tehokkuutta painottava prosessin rajoite ja poistaa vain kunnan jäsenen valitusoikeus. Siksi hallinto-oikeustuomareilta kysyttiin, miten he arvioisivat asemakaavoitukseen liitettävää kunnallisvalitusta, josta kunnan jäsen ei saisi valittaa.

Kaikissa hallinto-oikeuksissa tätä pidettiin systematiikan kannalta erikoisena, vaikka tiedossa oli, että malli on käytössä vähäisissä asemakaavan muutoksissa ja joitakin sekamuotoisia valituslajeja on muutenkin, toisinkin päin eli vaikkapa maa-ainesluvut, joissa valitus

⁸⁸ Muista eroista ks. esim. Mäkinen 2010 s. 45–70.

on hallintovalitus, mutta valitusoikeus on myös kunnan jäsenellä.⁸⁹ Sekamuotoisuudella on kuitenkin raja, jonka yli ei voida mennä, jotta siinä on enää mitään logiikkaa, todettiin kaikissa hallinto-oikeuksissa. Asiaa kuvattiin eräässä kommentissa näin.

Kunnallisvalitus, jossa kunnan jäsen ei saa valittaa asemakaavapäätöksestä, on systemaattisesti erikoinen, kun kysymys on vähänkin merkityksellisimmistä asioista, kuten asemakaavat usein ovat. Kunnallisvalituksen ydin on kunnan jäsenen valitusoikeus. Tällainen kehitys synnyttää ajatuksen yhteen valituslajiin siirtymisestä. Se tarkoittaisi kuitenkin myös sitä, että valitusoikeus pitäisi määritellä asiakohteisesti. Olisi pohdittavissa kunnan jäsenen valitusoikeus olisi perusteltu. Sellainen muutos vaatisi laajaa selvittämistä eri asiaryhmien osalta ja se olisi iso järjestelmämuutos.

89 Näistä sekamuotoisuuksista ks. Mäkinen 2010 s. 45–70.

6 Muistutus edellytyksenä valitusoikeudelle

6.1 Lähtötilanne

Muutoksenhakua koskeissa puheenvuoroissa on aika ajoin esitetty valitusoikeuden kytkemistä kaavaprosessin aikaiseen muistutusmenettelyyn⁹⁰. Tällöin osallistujien tyytymättömyys ilmeni jo kaavaprosessin aikana, eikä se tulisi kaavoittajan tietoon vasta valituksenä. Asiaan kiinnitettiin huomio myös maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnin aikana, mutta muutosta ei vuoden 2013 arvioinnissa päädytty esittämään. Arvioinnin mukaan muutos rajaisi oikeusturvan kannalta epätydyttävällä tavalla mahdollisuutta hakea muutosta hallintomenettelyä koskevien menettelysäännösten noudattamista koskeviin näkökohtiin. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi kaavan uudelleen nähtäville asettaminen tai esteellisyyssykymykset.⁹¹

Tässä selvityksessä arvioitiin edelleen muistutuksen käyttöönottomahdollisuutta, sen hyviä ja huonoja puolia sekä vaikutuksia.

Arvioinnin lähtökohtana oli malli, jossa edellytyksenä muutoksenhauille olisi se, että muutoksenhakija on muistuttanut asemakaavasta kaavan ollessa nähtävänä. Kyse ei siten olisi päätöksenteon jälkeisestä oikaisuvaatimusvaiheesta, vaan pikemminkin velvoitteesta osallistua kaavoitusprosessiin sen kuluessa.

90 Hurmeranta, Markku 2013 s. 29, Ks. myös Viljanen-Heiskanen-Raskulla – Koivurova – Heinämäki 2014, s. 59 ja Keskustelupaperi kaavoitus- ja valitusjärjestelmän tulevaisuudesta s. 19.

91 Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Arvio saaduista kokemuksista 2013 Suomen ympäristö 1/2014 s. 178

6.2 Ruotsin mallin kokemukset

Ruotsissa muutoksenhaku detaljikaavoituspäätökseen on kytketty muistutukseen, jota ei ole otettu huomioon kaavapäätöksessä. Detaljikaavasta on muistutettava ennen kaavan tarkastusajan loppumista (Plan-och bygglag 2010:900, PBL 13:11).

Ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser får överklagas endast av den som före utgången av granskningstiden skriftligen har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda.

Ennen kaavan hyväksymistä kunnan on neuvoteltava monien viranomaisten ja asianosaisten kanssa (samråd, Pbl 5:11-17 §). Saatuaan kaavaehdotuksensa valmiiksi kunnan tulee antaa selonteko ehdotuksestaan ja jättää kaavaehdotus tarkastettavaksi (5:18 §), Tarkastusaika on yleensä 3 viikkoa, joissakin tapauksissa 30 päivää. Ehdotus laitetaan kunnan ilmoitustaululle, ja siitä pitää muun muassa ilmetä, miten siitä voi esittää muistutuksia. Ilmoituksesta on käytävä ilmi, että muistuttamisen laiminlyövä voi menettää oikeutensa valittaa (5: 19 §).

Tarkastusajan jälkeen kunta laatii yhteenvedon prosessin aikana kirjallisesti annetuista näkökohdista ja mielipiteistä. Samalla kunta omassa tätä seuraavassa selonteossaan ilmaisee, miten esitetyt näkökohdat on otettu huomioon (Pbl 23 §). Selonteko tai tieto siitä, miten siihen voi tutustua, on lähetettävä niille, jotka eivät ole saaneet muutosvaatimuksiaan hyväksytyiksi.

Jos kunta laiminlyö veloitteensa lähettää selonteko tai ilmoittaa missä selonteko on nähtävänä, kyseessä on menettelyvirhe, joka voi johtaa kaavapäätöksen kumoamiseen (miljö-överdomstol, MÖD 2019:4).

Koska muutoksenhaun kytkeminen muistutukseen rajoittaa oikeusturvaa, säännökseen on ollut tarpeen ottaa poikkeuksia. Ensimmäinen niistä koskee tilannetta, jossa kaavaa on muutettu tarkastusvaiheen jälkeen valittajan vahingoksi ja toinen koskee päätöksen syntymistä virheellisessä/laittomassa järjestyksessä.

Den inskränkning i rätten att överklaga som följer av första stycket gäller inte om

1. beslutet har gått emot sakägaren genom att förslaget ändrats efter granskningstiden, eller
2. överklagandet grundas på att beslutet inte har tillkommit i laga ordning.

Asianosaisten ollessa tyytyväinen kaavaluonnokseen hänellä ei ole syytä muistuttaa kaavasta eikä muutenkaan lausua mielipidettään prosessin aikana. Siksi on tärkeää, että

asianosainen saa tiedoksi kaavaehdotuksesta annetut lausunnot ja kunnan niistä laatiman selonteon ja ehdotuksen, jotta hän on selvillä muutoksista ja voi tarvittaessa valittaa muuttuneesta kaavasta.

Muutoksenhaku ilman muistutusta on sallittu myös, mikäli se perustuu siihen, että kaava on syntynyt laittomassa järjestyksessä. Tällä ilmaisulla tarkoitetaan muodollisia menettelyvirheitä, ei mahdollisia materiaalisia lainvastaisuuksia.⁹² Valittaminenhan on mahdollista perustaa sekä menettelyvirheeseen että aineellisen lain vastaisuuteen (Pbl 13:17 §).

Muistutusvelvollisuus rajoittaa vain valitusoikeutta, ei valitusperusteita. Näin ollen muutkin kuin muistutuksessa esitetyt näkökohdat voidaan ottaa tuomioistuimessa huomioon. Tämä on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteen kannalta tärkeä asia.

Ruotsin hallituksen lakiehdotuksessa muistuttamisvelvoitetta pidettiin kohtuullisena, koska kaavapäätöksen tekee poliittinen kokous eikä valitusta käsittelevä viranomainen voi muuttaa kunnan kaavapäätöstä (prop. 2009/10:170).⁹³

Poikkeussäännös, joka antaa mahdollisuuden valittaa kaavaan tehtyjen muutosten vuoksi, on välttämätön. Toinen poikkeuskohta turvaa laillista menettelyä eli laittomassa menettelyssä väitetyksi tehty päätös ei jää vaille oikeudellista kontrollia. Väite virheellisestä menettelystä riittää.

Ruotsin malli rakentuu siis poikkeusten varaan. Tästä huolimatta Ruotsissa on nostettu esille epäilyjä, että muistutuksen kytkeminen valitusoikeuteen voi olla vastoin EU-oikeuden periaatteita erityisesti, kun kysymys on ympäristöjärjestöjen valitusoikeudesta. DLV-jutussa C-263/08 EU-tuomioistuin totesi, että ympäristöjärjestön valitusoikeuden pitää olla riippumaton siitä, mikä asema niillä on ollut hallintomenettelyssä.⁹⁴ Asiaa käsitellään tarkemmin luvussa 6.5.

92 SOU 2005:77 Får jag lov? Om planering och byggande, s. 875.

93 Regeringens proposition 2009/10:170. En enklare plan- och bygglag.

94 Darpö, Jan: National report from Sweden in Study on the Implementation of Article 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union.

Remissyttrande till miljödepartementet 2013-11-21. Uppsala universitet. Juridiska fakultet. Rapport om nationella implementeringen av Århuskonventionen M2013/2050R.

6.3 Vesilaki esimerkinä

Vesilaissa oli aiemmin puhevaltaleikkuri, jonka mukaan valitusoikeus edellytti muistuttamista (vesilaki 264/1961 16:6). Ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädäntöä uudistettaessa vesilain ja ympäristönsuojelulain menettelyt haluttiin yhdenmukaistaa ja puhevaltaleikkuria pidettiin ongelmallisena. Hallituksen esityksessä ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi puhevaltaleikkuri ehdotettiin poistettavaksi (HE 84/2000) ja sitä perusteltiin yksityiskohtaisissa perusteluissa näin

”Asianosainen ei menettäisi puhevaltaa, vaikka asiasta ei ympäristölupaviraston varauksissa määräajassa muistutettaisikaan. Ympäristönsuojelulain mukaan muistutuksia ei tarvitsisi tehdä määräajassa puhevallan menettämisen uhalla. Myöskään muissa hallintoasioissa puhevaltaa ei menetetä, vaikka asiasta ei muistutettaisikaan siihen varattuun aikaan mennessä. Voimassa olevan vesilain niin sanottua puhevaltaleikkuria ei voida myöskään pitää perustuslain 20 §:n 2 momentin tavoitteiden mukaisena.”

Niinpä uuteen vesilakiin (88/2000) puhevaltaleikkuria ei enää otettu. Yhtäältä perusteluna oli yhteensopivuus muun ympäristölainsäädännön kanssa mutta myös perustuslain 20 §:n 2 momentin velvoitteet.

6.4 Muistutukset tuomarihaastattelussa

Hallinto-oikeustuomareiden haastatteluissa muistutuksen vaatimukseen suhtauduttiin suurin varauksin seuraavasti.

”Varsin monissa tilanteissa jo nyt on muistutettu. Täytyy olla varauksia, jos jostain syystä ei ole voinut muistuttaa. Valitusperusteet eivät ainakaan voisi rajautua siihen, mitä muistutuksessa on sanottu. Vaatisi myös kaupunkien tiedottamiselta enemmän. Voisi tulla valituksia siitä, että tiedottaminen ei ole ollut riittävää, kun asiasta on lehdestä luettu siinä vaiheessa, kun muistutusajat jo ovat ohi. Vaikuttavuus ei olisi suuri, kun otetaan huomioon työn lisääntyminen hallinnossa”

”Tavoite on ymmärrettävä, mutta on se ongelmallista. Tämä tarkoittaisi sitä, että yhden perusoikeuden käyttäminen edellyttäisi velvollisuutta toisen perusoikeuden käyttöön eli osallistumista. Harva seuraa kaavoitusta aktiivisesti, ainakaan kaikilla alueilla. Kaavoitus voi muuttua kaiken aikaa, alueet ovat kovin erilaisia. Muutos tarkoittaisi sitä, että kaikkien pitäisi seurata aktiivisesti!”

”Miten alueen uusien asukkaiden oikeudet tulisivat huomioiduksi. On myös kaavoja, jotka ovat pitkään vireillä. Kaavoituksen vuorovaikutuksellisuus juuri tarkoittaa, että kaava voi muuttua vaikka merkittävät muutokset onkin laitettava nähtäville.”

”Emme näe positiivisena muutoksena, eikä vähennä työtä, päinvastoin. Kysymys on myös siitä, miten tieto kulkee, saattaisi tarkoittaa lisää velvoitteita kuntapuolella, kenties aivan erillistä tiedottamista.”

”Tämä on lähtökohtaisesti poliittinen kysymys. Tuomioistuimen kannalta ei merkitystä muuten kuin että voi kuitenkin joutua pohtimaan, pitääkö antaa valitusoikeus oikeusturvavasyistä.”

”Kaavaprosessit kestävät kauan ja muistutus tehdään jossain vaiheessa, ja kaavahan voi muuttua. Vesilaissa kokemuksia ja tästä luovuttiin. Kun joka tapauksessa lakiin pitäisi ottaa varauksia eli poikkeuksia, niin niitä pohdittaessa jo asian käsittely pitkällä. Kaava voi muuttua matkalla, ympäristö voi muuttua, asukkaat voivat muuttua. Tämä ei säästä työtä, vaan pikemminkin voi lisätä.”

6.5 Havainnot EU-oikeuden näkökulmasta

Euroopan unionin komission tiedonannossa muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa 2017/C275/01 käsitellään myös kysymystä muutoksenhakua tai uudelleenkäsitelyä edeltävästä osallistumisveloitteesta ympäristöasioissa. Tiedonannon johtopäätökset perustuvat varovaiseen tulkintaan EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä.⁹⁵

Muistutuksentekovelvoitteeseen liittyen komissio toteaa, että ”Jäsenvaltiot eivät saa rajoittaa viranomaisen tekemän päätöksen uudelleentutkimiseen liittyvää asiavaltuutta koskemaan vain sellaisia asianosaiseen yleisöön kuuluvia, jotka ovat osallistuneet päätöksen tekemistä edeltävään hallinnolliseen menettelyyn.”

Tiedonannossa todetaan edelleen, että ”unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä korostetaan kansallisten tuomioistuinten roolia luonnollisille henkilöille ja yhdistyksille unionin oikeudessa vahvistettujen aineellisten oikeuksien suojaamisessa, ja samanaikaisesti sitä, että hallinnollisilla menettelyillä ja oikeudellisilla menettelyillä on eri tarkoitus. Esimerkiksi viranomaisen tekemä päätös saattaa rikkoa kantajan oikeutta terveytensä suojeluun riippumatta kantajan menettelyllisistä oikeuksista.”

⁹⁵ Komission tiedonanto 2017, kohta 9.

Kuten edellä on todettu, asia on noussut esille myös Ruotsissa, jossa detaljkaavoituksessa valituksen edellytyksenä on muistutusvelvoite. Yhteisöjen tuomioistuin totesi juuri Ruotsia koskevassa asiassa Djurgården antamassaan tuomiossa (57 C-263/08 DLV) ympäristövaikutusten arvioinnista annettua direktiiviä 2011/92/EU koskevassa asiassa, että osallistuminen ympäristöä koskeviin päätöksentekomenettelyihin [...] on erillinen oikeus, jonka päämäärät eroavat tuomioistuimelle osoitettavan muutoksenhaun päämääristä, sillä viimeksi mainittua keinoa voidaan näet tarvittaessa käyttää tässä menettelyssä tehdyn päätöksen riitauttamiseksi⁹⁶. Sen vuoksi siihen yleisöön kuuluvilla, jota asia koskee, on oltava oikeus hakea muutosta päätökseen, jolla jäsenvaltion oikeuslaitokseen kuuluva elin on ratkaissut hanketta koskevan lupahakemuksen, siitä riippumatta, millainen osa niillä on ollut hakemuksen käsittelyssä, kun ne ovat osallistuneet tässä elimessä toimitettuun menettelyyn ja esittäneet tässä yhteydessä kantansa⁹⁶. Kyseinen tapaus koskee ympäristövaikutusten arviointimenettelyä, mutta siitä on kuitenkin oikeuskirjallisuudessa tehty johtopäätös ruotsalaisen kaavoitusprosessin ongelmallisuudesta tästä näkökulmasta. Tuomioistuimen ratkaisua on laajasti tulkittu niin, että etukäteisosallistuminen ei voi olla edellytys valitusoikeudelle.⁹⁷

Kuitenkin EU:n jäsenmaissa osallistumisvelvoite on melko yleinen vaatimus, ja tätä on pidetty ongelmallisena esimerkiksi siksi, että päätökset tulevat usein yllätyksinä naapureille ja lähialueen ihmisille. Kun ihmisille niissä tilanteissa ilmoitetaan, että olisi pitänyt osallistua valmisteluvaiheessa, luottamus viranomaisten toimintaan voi olla heikkoa. Tämän vuoksi on ehdotettu, että unionin tason lainsäädännössä nimenomaisesti selvennettäisiin, että yleisöllä on oikeus hakea muutosta ilman etukäteistä osallistumisvelvoitetta.⁹⁸

Unionin tuomioistuin on myös todennut asiassa C-137/14 (komissio v. Saksa kohta 80), ettei tuomioistuinvalvontaa saa rajoittaa vain hallintomenettelyn kuluessa asetetun määräajan aikana esitettyjen huomautusten mukaisesti seikkoihin. EU-oikeuden kannalta on myös aiheellista korostaa, että kansallinen menettelysääntö ei saisi tehdä unionin oikeuden soveltamista mahdottomaksi tai hankalaksi.

6.6 Perustuslain ja EU-oikeuden viitekehys

Perustuslain näkökulmasta muistutusvelvoitteella on liityntä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukseen (PeL 21 §), jonka mukaan jokaisella, jonka oikeuksista ja

⁹⁶ Komission tiedonanto kohta. 2.3.5

⁹⁷ Darpö, Jan 2013 s. 34

⁹⁸ Darpö, Jan 2012: National report from Sweden in Study on the Implementation of Article 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union.

velvollisuuksista päätetään, on oikeus päästä tuomioistuimeen tai riippumattomaan lainkäyttöelimeen. Hallintomenettely ja oikeudenkäynti ovat erillisiä asioita. (PeVL 50/2018 vp s. ja (PeVL 55/2014 vp ja PeVL 32/2012 cp s. 3/II). Muistutusvelvoitteessa olisi kysymys muutoksenhakuoikeutta koskevasta rajoituksesta, johon pitäisi valtiosääntöoikeudelliselta kannalta olla hyvät perustelut. Toiseksi se tekisi osallistumisoikeudesta käytännössä velvoitteen (PeL 20.2 §), jotta toista perusoikeutta voidaan käyttää.

Edellä on käsitelty tähän liittyviä EU-tuomioistuimen ja komission kannanottoja. Tähän liittyvää asiaa, kysymystä siitä, onko sallittua kytkeä muutoksenhaussa esitettävät perusteet ja vaatimukset oikaisuvaatimusvaiheessa esitettyyn, on viimeksi käsitelty perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 50/2018 vp säädettäessä hallintoprosessilakia.

Lakiehdotuksen 15 §:n 3 momentin mukaan oikaisuvaatimuksen tekijä saa valittaessaan oikaisuvaatimuspäätöksestä esittää vaatimuksilleen uusia perusteluita. Hän saa kuitenkin esittää uuden vaatimuksen vain, jos se perustuu olosuhteiden muutokseen tai oikaisuvaatimuksen tekemisen määräajan päättymisen jälkeen valittajan tietoon tulleeseen seikkaan. Tällainen rajoitus koskisi ehdotuksen perustelujen mukaan tilannetta, jossa valittajan tekemä oikaisuvaatimus on osittain hylätty tai jätetty tutkimatta. Tällä olisi tarkoitus estää muutoksenhaun muuttuminen tai laajentuminen koskemaan muuta kuin ensi vaiheen muutoksenhaun kohteena ollutta hallintoasiaa. Kunnallisvalituksen ja oikaisuvaatimuksen suhteeseen tämä ei vaikuttaisi. Niissä valittaminen ei ole sidottu oikaisuvaatimuksessa esitettyyn miltään osin.

Perustuslakivaliokunta korosti sen merkitystä, että uusien vaatimusten esittämisen rajoittamisella ei ole perustelujen mukaan tarkoitus rajoittaa valitusoikeutta, vaan estää muutoksenhaun muuttuminen tai laajentuminen koskemaan muuta kuin ensi vaiheen muutoksenhaun kohteena ollutta hallintoasiaa. Valiokunta painotti myös perusoikeusmyönteisen tulkinnan merkitystä säännöksen tulkinnassa. Perustuslakivaliokunta lisäksi kiinnitti lakivaliokunnan huomion siihen, että sen tulisi tarkastella vielä rajoituksen EU-oikeudenmukaisuutta viitaten tapauksiin Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, ja asiassa Evelyn Danqua, C-429/15

Lakivaliokunta päätyi kuitenkin mietinnössään (LaVM 18/2018 vp -HE 29/2018 vp) siihen, että ehdotus oli sopusoinnussa EU-oikeuden kanssa. Valiokunta viittasi muun muassa unionin tuomioistuimen tuomioon asiassa C-73/16 (Peter Puškár) , jossa katsottiin, että unionin perusoikeuskirjan 47 artikla ei ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa asetetaan sen edellytykseksi, että henkilö voi saattaa asian tuomioistuimen käsiteltäväksi, se, että hän on ensin käyttänyt kaikki kansallisissa hallintoviranomaisissa käytettävissä olevat oikeussuojakeinot, kunhan näiden oikeussuojakeinojen käyttämisestä koskevat konkreettiset menettelysäännöt eivät vaikuta suhteettomasti kyseisessä määräyksessä tarkoitettuun oikeuteen tehokkaisuuteen oikeussuojakeinoin tuomioistuimessa. Valiokunta viittasi myös

edellä käsiteltyyn Saksaa koskevaan unionin tuomioistuimen tuomioon, jonka mukaan unionin oikeuden vastaisena pidetään sääntelyä, jonka mukaan tuomioistuimessa ei voi vedota seikkaan, jota ei ole esitetty hallintomenettelyvaiheessa (esim. C-137/14). Hallintoprosessilakiehdotuksessa ei kuitenkaan rajoiteta uusien perustelujen esittämistä hallintotuomioistuimelle eikä ehdotusta muutoinkaan pidetty unionin oikeuden vastaisena.

Perustuslain oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin näkökulmasta ensimmäinen, muistutuksenteon velvoite valitusoikeuden edellytyksenä, on voimakkaampi rajoite, koska se estää pääsyn tuomioistuimeen. Sitä ei voi myöskään verrata oikaisuvaatimusmenettelyyn, joka on käytössä kunnallisvalituksessa muissa kuin kaava-asioissa ja monissa hallintovalituksen alaan kuuluvissa asioissa.⁹⁹

⁹⁹ Ks. oikaisuvaatimusmenettelystä ja sen kehittämismahdollisuuksista yleisesti Kuusikko, Kirsi –Lindroos, Mikko – Lohiniva-Kerkelä, Mirva 2019 s. 146- 190.

7 Johtopäätökset

Selvityksessä arvioitiin maankäyttö- ja rakennuslain 191 §:n muuttamista siten, että valitusoikeus kaikkien asemakaavapäätösten osalta olisi kunnan jäsenyyden sijasta vain asianosaisella. Yhdistysten ja viranomaisten maankäyttö- ja rakennuslain 191 §:n 2 momentissa säädetty valitusoikeus jäi tarkastelun ulkopuolelle eikä sitä ollut tarkoitus muuttaa. Selvityksessä kysyttiin, mitkä oikeudelliset tekijät rajoittavat muutosta ja minkälaisia vaikutuksia sääntelyn muutoksella olisi erityisesti tehokkuuteen muutoksenhakuvaiheessa.

Tarkoituksena oli myös määritellä mahdollisia asianosaisuuden kriteereitä. Lisäksi arvioitiin, voidaanko muutoksenhaun edellytykseksi asettaa velvoite tehdä asemakaavaa koskeva muistutus kaavaprosessin aikana. Molemmat tehtävät edellyttivät muutosten vaikutusten arviointia.

7.1 Valitusoikeuden määräytyminen kunnan jäsenyyden sijasta vain asianosaisuuden perusteella

7.1.1 Muutoksen oikeudelliset rajat

Kansainvälisistä sopimuksista ei voida johtaa vaatimusta kunnan jäsenyyteen perustuvasta valitusoikeudesta ("actio popularis"). Valitusoikeudet voidaan päättää kansallisesti, mutta kansallista harkintavaltaa käytettäessä on otettava huomioon Århusin sopimuksen tavoite laajasta muutoksenhakuoikeudesta (Århusin sopimus artikla 9(2) ja 9(3)). Jos maankäyttöpäätöksellä on kytkentä Euroopan unionin oikeuteen, on huomio kiinnitettävä EU-oikeuden tehokkaaseen toteuttamiseen. Euroopan Unionin tuomioistuimien on oikeuskäytännössään korostanut myös muutoksenhakuoikeuksia unionin oikeuden tehokkaan toteuttamisen turvana.

Muutoksenhakuoikeuden sääntelyn reunaehdot määrittelee myös Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklat ja perustuslain 21 §, joiden mukaan asianosaisella on oikeus päästä tuomioistuimeen ja saada oikeudenmukainen oikeudenkäynti.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut asemakaavoituksen valitusoikeuksia myös perustuslain 20.2 §:n kannalta ja käsitellyt niitä osana osallistumisoikeuksia. Valiokunta on hyväksynyt kunnan jäsenen valitusoikeuden poistamisen vähäisissä asemakaavamuutoksissa, mutta painotti tuolloin sitä, ettei muutoksella puututtu muihin osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin ja muutos koski vain merkitykseltään vähäisiä asemakaavamuutoksia.

Ympäristöasioissa oikeusturva ja osallistumisoikeudet edellyttävät laajahkoa, vaikutusperusteista muutoksenhakuoikeutta. Kunnan jäsenen valitusoikeus liittyy myös kunnalliseen itsehallintoon, johon liittyviä kysymyksiä on tarkasteltu aiemmassa selvityksessä.

7.1.2 Muutoksen tarve ja ongelman suuruusluokka

Empiirinen aineisto (valituspäätökset ja valitukset vuosilta 2016-2017) osoitti, että suuri enemmistö yksityisten valituksista on *selvien asianosais-/intressitahojen valituksia* (61 %). Tällaisten asianosais- intressitahojen valituksia ei perustuslain 20.1 §:n ja sen taustalla olevien kansainvälisten sopimusten vuoksi ole mahdollista rajoittaa.

Seuraavaksi suurin valittajaryhmä on *lähialueen asukkaat*, joita muutos asemakaavan vaikutusten perusteella koskee (31 %), Perustuslain lähtökohdat huomioon ottaen näitä on aiheellista pitää myös valitusoikeuden kannalta asianosaisina, koska perustuslaki turvaa osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet elinympäristöön (PeL 20.2 §, PeL 2.2 ja 14.4) ja valitusoikeus osaltaan tehostaa näitä oikeuksia. Sama tavoite voidaan johtaa tässä käsitellyistä kansainvälisistä sopimuksista. Näiden tahojen valitusoikeuden rajoittaminen vaatisi perustuslakivaliokunnan arviota ja tähän pitäisi löytyä perustuslain kannalta hyväksyttävät valtiösääntöoikeudelliset perusteet.

Kunnan jäsenen valvontaintressissä tehdyt valitukset ovat aineiston perusteella perin vähäinen osa kaikista valituksista (7%). Tällaisia valituksia oli lukumääräisesti kahden vuoden aikana koko maassa 13 kappaletta 195:stä. Näistä valituksista neljässä oli myös muita valittajia, joilla oli valitusoikeus selvän asianosaisuuden tai erillissääntelyn perusteella (yhdistykset). Vain kahdessa valituksessa oli pelkästään tarkoituksenmukaisuuteen viittaavia perusteluja.

Aineistossa oli kolme valitusta, joissa ei näyttänyt olevan mitään lakiin perustuvia perusteita ja jotka oli tehnyt yksi henkilö, joka esiintyi erinimillä, myös yrityksensä nimellä. Tämä henkilö ei ollut asemakaavasta päättäneen kunnan jäsen eikä hänellä näyttänyt olevan mitään asianosaisasemaa mainituissa asemakaavoissa. Nämä valitukset käsiteltiin hallinto-oikeudessa nopeasti, jopa 3,5 kuukaudessa. Kyseessä on erityistapaus, tuomarihaastattelun perusteella poikkeuksellisen harvinainen tilanne, jollaisista ei päästä eroon kunnan jäsenen valitusoikeudesta luopumalla.

Tehokkuutta painottavissa puheenvuoroissa keskeisenä tavoitteena on ollut yleensä valittamaan oikeutettujen määrän supistaminen poistamalla kunnan jäsenen valitusoikeus. Edellä olevat prosenttiluvut huomioon ottaen merkittävään vähennykseen päästäisiin vain siten, että valitusoikeus supistettaisiin lähinnä selviä asianosaistahoja koskevaksi ja lähi-alueiden asukkaiden valitusoikeus poistettaisiin. Tällainen muutos näyttää kuitenkin perustuslain ja kansainvälisten sopimustenkin lähtökohdista ongelmalliselta.

Kunnan jäsenen valitusoikeuden poistaminen ei helpottaisi valituksista koettua harmia. Esillä olisi iso järjestelmätason muutos ja vastaan puhuvana argumenttina kunnalliseen itsehallintoon liittyvä kunnan jäsenen/asukkaan oikeus valvoa kunnan toiminnan laillisuutta.

Hallinto-oikeustuomareiden haastattelussa varsin yksituumaisesti katsottiin, ettei muutos tehostaisi asioiden käsittelyä hallinto-oikeuksissa vaan toisi paljon lisää työtä, koska asianosaisuutta jouduttaisiin tulkitsemaan ennen kuin päästäisiin käsittelemään itse asiaa. Valitusoikeudella nähtiin olevan myös ennaltaehkäisevä vaikutus, joka voi johtaa parempaan ja huolellisempaan kaavoitukseen.

7.1.3 Asianosaisuuden määritelmien hahmottelu

Asianosaisuuden määritelmää testattiin työssä seuraavilla malleilla: 1) rakennuslupiin ja toimenpidelupiin liitetty valitusoikeus (MRL 192 §), 2) poikkeamispäätöksiin ja suunnittelutarveratkaisuihin liitetty valitusoikeusmalli (MRL 193 §), 3) maankäyttö- ja rakennuslain osallisen käsitteeseen liitettävä malli ja 4) elinympäristön heikentämisen aineelliseen perusteeseen kytketty malli. Vielä tarkasteltiin ympäristönsuojelulain mukaista asianosaiskäsitettä ja siihen kytkeytyvää valitusoikeutta.

Kaikissa hallinto-oikeuksissa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa tuomarit olivat samaa mieltä siitä, ettei kunnan jäsenen valitusoikeuden poistaminen ja asianosaisperusteiseen sääntelymalliin siirtyminen ole toivottavaa, koska se toisi paljon tulkinnanvaraisuutta ja hidastaisi asioiden käsittelyä tuomioistuimissa. Mitään esitettyä asianosaismääritelmää ei haastattelussa suositeltu. Rakennuslupaan liitettyä malliin otettiin kuitenkin erikseen kantaa ja sitä pidettiin aivan liian suppeana, koska asemakaavoitus on merkittävää vallan käyttöä, ja asemakaavoilla on selvät oikeusvaikutukset.

7.1.4 Loppuarvio asianosaisperusteiseen valitusoikeuteen siirtymisestä

Kunnan jäsenen valitusoikeuden poistaminen ja siirtyminen vain asianosaisperusteiseen valitusoikeuteen vähentäisi vain vähän valituksia. Tuomarihaastattelussa ilmenneestä yksimielisyydestä on pääteltävissä, että vireille tulevien valitusten käsittely hidastuisi, kun

asianosaisuutta jouduttaisiin tulkitsemaan tuomioistuimessa erilaisissa konteksteissa. Muutos olisi merkityksellinen myös kunnallisen itsehallinnon kannalta.

Selvien asianosaisten valitusoikeutta ei voida oikeusvaltiossa rajoittaa ja valitusoikeuden rajoittaminen lähialueen asukkaiden osalta on niin ikään perustuslain ja osin kansainvälisten sopimustenkin kannalta ongelmallista.

Muutoksen odotettavissa olevat vaikutukset eivät tue muutosta.

7.2 Muistuttamisvelvoite

Mikäli muutoksenhaun edellytyksenä vaadittaisiin kaavoitusprosessissa tehtävää muistutusta, kunnan kaavoittaja voisi varautua mahdollisiin valituksiin, ja tällöin välttäisi yllättäviltä valituksilta. Kaikki näkökohdat voitaisiin riittävän vakavasti ottaa huomioon prosessin aikana. Tästä näkökulmasta toive tällaisesta muutoksesta on ymmärrettävää.

Muistuttamisvelvollisuuteen liittyy kuitenkin perustuslaillisia ongelmia. Puhevaltaleikkuri poistettiin vesilaista muun muassa siksi, että sen katsottiin huonosti sopivan perustuslain 20.2 §:n tavoitteeseen vahvistaa osallistumisoikeuksia. Muistutuksen edellyttäminen kaavoitusprosessissa tarkoittaisi velvoitetta seurata ja osallistua sillä uhalla, että perusoikeutena turvattu oikeus päästä tuomioistuimeen (PeL 21 §) menetettäisiin.

Muistutusvelvoite edellyttäisi oikeusturvan toteutumisen vuoksi poikkeussäännöksiä. Poikkeuksen tulisi koskea ainakin tilanteita, joissa asemakaava on muuttunut sen oltua nähtävillä. Poikkeuksen tulisi koskea myös uusia asukkaita ja monia muitakin perusteita tulisi harkita. Ruotsalaiseen malliin voitaisiin harkita myös poikkeussäännöksen ulottamista menettelyllisten lainvastaisuuksiin, kuten esteellisyyteen.

Tuomarihaastattelussa muistuttamisvelvollisuuteen suhtauduttiin kriittisesti ja painotettiin poikkeussäännösten tarvetta. Muutoksen katsottiin lisäävän työtä tuomioistuimessa, kun tulisi pohtia pitäisikö muutoksenhakuoikeus kuitenkin oikeusturvasyistä antaa. Esille nostettiin myös tarve vahvistaa kaavoitusprosessien aikaista tiedottamista.

Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö antaa vahvoja viitteitä siitä, että hallinnossa edellytettävän muistuttamisen sitominen muutoksenhakuoikeuteen ei täyttäisi EU-oikeuden vaatimuksia. Ruotsissa on nostettu esille arvio siitä, ettei ruotsalainen maankäyttö- ja rakennuslain (pbl) valitusoikeuden rajausta muistuttamisvelvoitteella olisi EU-oikeuden sallima.

Edellä mainitut näkökohdat eivät kokonaisarviossa tue muistutuksentekovelvoitteen säätämistä valitusoikeuden edellytykseksi.

LÄHTEET

- The Aarhus Convention An Implementation Guide. Second edition, 2014. UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE. www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_int_eraactive_eng.pdf
- Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. Suomen ympäristö 1/2014, Rakennettu ympäristö. Ympäristöministeriö.
- 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. 2013-10-11/Final. <https://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/synthesis%20report%20on%20access%20to%20justice.pdf>
- Darpö, Jan: National report from Sweden in Study on the Implementation of Article 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union. European Commission 2012-10-01. The report is available at <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/studies.htm>
- Darpö, Jan: On the Bright Side (of the EU's Janus Face) . The EU Commission's Notice on access to justice in environmental matters. Journal of European Environmental and Planning Law (JEEPL) 2017.
- Darpö, Jan, Principle 10 and Access to Justice (April 28, 2017). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2985277> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2985277>
- Ekroos, Ari; Katajamäki, Hannu; Kinnunen, Helena; Lehtovuori, Panu; Staffans, Aija : Maankäytön ja rakentamisen ohjauksen uudistaminen. (2018-02-07).
- Ekroos, Ari – Warsta, Matias 2014: Maa-aineslain muutoksenhakusäännöksiä kehittämismahdollisuuksia. En-lawin Consulting Oy 2014.
- Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto komission tiedonannosta, annettu 28.4.2017, muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa [C(2017) 2616 final
- Haapaniemi, Matti: Yhdistyksen valitusoikeudesta. LM 3/2012 s. 397 418.
- Hallberg, Pekka-Haapanala, Auvo- Koljonen, Ritva-Ranta, Hannu-Reinikainen, Jukka: Maankäyttö- ja rakennuslaki. Helsinki 2015.
- Hallituksen esitys eduskunnalle soranotto-laiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi HE 88/1980 vp.
- Hallituksen esitys eduskunnalle perusoikeussäännösten muuttamisesta HE 309/1993 vp.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi HE 1/1998 vp.
- Hallituksen esitys eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi HE101/1998 vp.
- Hallituksen esitys eduskunnalle tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehdyn yleissopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laeiksi eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden käsittelystä lunastusmenettelyssä ja ydinenergialain muuttamisesta HE 165/2003 vp.
- Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain muuttamisesta (HE 257/2014 vp).
- Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden ympäristöä koskevien hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamiseksi HE 43/2017 vp.
- Hallituksen esitys eduskunnalle Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi HE 14/2018 vp.
- Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi HE 29/2018 vp.
- Hallitusohjelma. Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015. https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+-Suomi_FL_YHDISTETTY_netti.pdf Edita Prima, 2015.
- Hallitusohjelma. Osallistava ja osaava Suomi –sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelma 6.6.2019 Valtioneuvoston julkaisuja 2019:23.Helsinki 2019. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161662>
- Harjula, Heikki -Prättälä, Kari: Kuntalaki-tausta ja tulkinta. Helsinki 2015.
- Heinilä, Aleks: Oikeus rakentaa. Tutkimus suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamispäätöksenteosta maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä. Suomalainen Lakimiesyhdistys Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja. N:o 337. Helsinki 2017.
- Holopainen, Heikki Huttunen, Kimmo Malin, Kimmo ja Partinen, Hanna: Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa. Tarkastelussa kaavat, suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset sekä valituslupa-asiat . Ympäristöministeriön raportteja 19/2013. <https://www.ym.fi/download/noname/%7B389268AA-3527-439A-8951-2A95CE0B91D5%7D/56412>
- Hurmeranta, Markku: Kaavoihin kangistuneet. Tusina ratkaisua kaavoituksen hitauteen ja tehottomuuteen. Elinkeinoelämän valtuuskunnan raportti 2013.

- Jääskeläinen, Lauri – Syrjänen, Olavi- Hurmeranta, Jyrki- Wähä, Susanna: Maankäyttö- ja rakennuslaki. 5. painos. Tallinna 2018.
- Keskustelupaperi kaavoitus- ja valitusjärjestelmän tulevaisuudesta. Aula Reseach, Elinkeinoelämän keskusliitto, RAKLI ja Rakennusteollisuus. 2019.(Keskustelupaperi 2019)
- Komission tiedonanto muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa. Euroopan unionin virallinen lehti 2017/C275/01.
- Kuusikko, Kirsi – Lindroos, Mikko – Lohiniva-Kerkelä, Mirva: Kuntien ja maakuntien muutoksenhakujärjestelmien kehittäminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:40. Valtioneuvoston kanslia. Helsinki 2019. https://tietokayttoon.fi/hankkeet/hanke-esittely/-/asset_publisher/kuntien-ja-maakuntien-muutoksenhakujarjestelmien-kehittaminen
- Kuusiniemi, Kari (toim.) –Leinonen, Jukka – Marttinen, Kari – Salila, Jari –Seppälä, Mika–Siitari Eija: Ympäristönsuojelulainsäädäntö. Helsinki 2015
- Kysely kaavoituksesta, valitusoikeudesta ja kuntalaisten osallistumisesta 29.10.2018. Aula Research. www.rakennusteollisuus.fi/globalassets/ajankohtaista/ajankohtaista-liitteet/2018/kuntakyselyn-tulokset_valitus-oikeus.pdf
- II lakivaliokunnan mietintö 1 hallituksen esitykseen soranotolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (LAVM 1/1981 vp).
- Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. LaVM 18/2018 vp –HE 29/2018 vp.
- Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Arvio saaduista kokemuksista 2013
- Suomen ympäristö 1/2014. Helsinki 2014.
- Malin, Kimmo: Muutoksenhaku kaava-asioissa. Hallintotuomioistuimet 2003– 2006. Ympäristöministeriön raportteja 9/2008.
- Mäenpää, Olli: Hallintoprosessioikeus. Sanoma Pro Oy 2007.
- Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Alma Talent 2018.
- Mäkinen, Eija. Kunnallisvalitus – kiusantekoa vai tarpeellista valvontaa ja oikeusturvaa. Edilex. Helsinki 2010.
- Mäkinen, Eija: Kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen kaavoituksessa? Ympäristöministeriön raportteja 10/2016
- Mäkinen, Eija: Oikeusvaltiolliset vaatimukset alueidenkäytön viranomaisrooleille. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 11/2018.
- Mäntylä, Niina: Luonnon edustajien puhevalta. Vaasa 2010.
- Paso, Mirjami — Saukko, Petri — Tarukannel, Veijo — Tolvanen, Matti: Hallintolainkäyttö, Talentum 2015.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä rakennuslainsäädännön uudistamiseksi PeVL 38/1998 vp – HE 1021/1998 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto. Hallituksen esitys tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehdyn yleissopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laeiksi eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden käsittelystä lunastusmenettelyssä ja ydinenergiain muuttamisesta PeVL 15/2004 vp – HE 165/2003.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta PeVL 33/2006 vp – HE 81/2006.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi julkisesta työvoima – ja yrityspalvelusta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta PeVL 32/2012 vp–HE 133/2012 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto eduskunnalle eräiden hallintoasioiden muutoksenhakuoikeuden tarkistamisesta PeVL 55/2014 vp–HE 230/2014 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta PeVL 35/2016 vp – HE 90/2016vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle eräiden ympäristöä koskevien hallintoasioiden muutoksenhakusäädösten tarkistamiseksi PeVL 29 /2017 vp– HE 43/2017 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi PeVL 50/2018 vp HE 29/2018 vp.
- Public participation in spatial planning procedures. Comparative study of six EU member states. European network of environmental law organization. Justice and environment 2013.
- Regeringens proposition 2009/10:170. En enkla plan- och bygglag.
- Remissyttrande till miljödepartementet 2013-11-21. Uppsala universitet. Juridiska fakultet. Rapport om nationella implementeringen av Århuskonventionen M2013/2050R.
- Siitari-Vanne, Eija: Hallintolainkäytön tehostaminen. Jyväskylä 2005.
- Similä, Jukka, Inkinen, Aino, Pennanen, Jaana, Lönngrén, Hanna, Tritter, Jonathan: Muutoksenhaku ympäristölupa-asioissa. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 4/2006. Helsinki 2006.
- SOU 2005:77 Får jag lov? Om planering och byggande.
- Syrjänen, Olavi: Harkintavalta kaavoituksessa ja rakentamisessa. Tampere 1999.

- Syrjänen, Olavi: Oikeudenalakohtaiset oikeusperiaatteet kaava- ja rakentamispäätösten argumentoinnin vahvistajina. LM 5/2001 s. 830-859.
- Tarasti, Lauri: Kaavoituksen sujuvoittaminen tonttitarjonnan lisäämiseksi. Ympäristöministeriön raportteja 27/2007.
- Taina, Tuire: Järjestöjen valitusoikeuden laajentuminen ympäristöasioissa ja oikeuskäytännön kehitys. Ympäristöjuridiikka 2/2019.
- Valtioneuvosto. Eräiden ympäristöasioiden yleisen edun valvonta ja laillisuusvalvonta. <https://vm.fi/documents/10623/12045794/Eräiden+ympäristöasioiden+yleisen+edun+valvonta+ja+laillisuusvalvonta.pdf/b7a21236-ba0d-0117-70f5-59f91d3ec117/Eräiden+ympäristöasioiden+yleisen+edun+valvonta+ja+laillisuusvalvonta.pdf.pdf>
- Viljanen Jukka– Heiskanen, Heta –Raskulla, Siina–Koivurova Timo–Heinämäki, Leena: Miten ympäristöperusoikeus toteutuu? Ympäristöministeriö. Tampere 2014.
- Viljanen, Jukka– Heiskanen, Heta – Raskulla, Siina: Ihmisoikeuksien yleiset opit ja suomalainen ympäristöoikeudellinen argumentaatio. Ympäristöjuridiikka 1/2016 s. 86–109.
- Wähä, Susanna: Hallinto-oikeuksien asemakaavaratkaisujen kumoutumisperusteet 2001–2005, YM raportteja 18/2006, Helsinki 2006.
- Ympäristövaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi. YmVL 24/2018 vp– HE 14/2018 vp.

Julkaisussa on käsitelty kysymystä asemakaavapäätösten valitusoikeuden muuttamisesta siten, että valitusoikeus perustuisi asianosaaisuuteen eikä enää kunnan jäsenyyteen. Lisäksi on tarkasteltu mahdollisuutta vaatia muistuttamista valitusoikeuden edellytyksenä.

Muutoksen tarvetta analysoitiin käymällä läpi asemakaavavalituksia sekä haastattelemalla kaikkien hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden asemakaavavalituksia käsitteleviä tuomareita. Valtaosa yksityisten ryhmään kuuluvista valituksista oli suppeasti määriteltyjen asianosaisten tai lähialueen asukkaiden valituksia ja kunnan jäsenyyteen perustuvia valituksia oli vain vähäinen määrä.

Haastatellut tuomarit suhtautuivat muutokseen yksimielisen kriittisesti ja painottivat sen aiheuttavan runsaasti lisää työtä ja hidastavan valitusten käsittelyä, koska asianosaaisuutta olisi kaikissa tilanteissa arvioitava kaavan vaikutusten perusteella. Myöskään muistutuksentekovelvoitetta ei kannatettu.

Muutokseen liittyy myös perustuslaillisia ongelmakohtia. Ei-toivottujen vaikutusten vuoksi selvityksessä ei ehdoteta valitusoikeuksien muutosta eikä muistutuksentekovelvoitetta.

