

# KUNNALLISVALITUKSEN LAILLISUUSVALVONTAFUNKTIO KAAVA-ASIOISSA

Lauri Vaihemäki<sup>1</sup>

## Avainsanat:

kaavoitus, kaavoituksen valvonta, kaavoituksen resurssit, kunnallisvalitus, hallintovalitus, valitusoikeuden väärinkäyttö, empiirinen oikeustiede

## Keywords:

city planning, legal control of city planning, resources of city planning, municipal appeal, administrative appeal, misuse of the right to appeal, empirical jurisprudence

## ABSTRACT

In the public debate, it has been frequently stated that the extensive right to make a municipal appeal regarding city planning is misused, which has led to calls to abolish the appeal institution. Focus on misuse has obscured the original purpose of the appeal institution, that is, enabling private citizens to control the legality of city planning. The purpose of this article is to determine whether private citizens exercise this legal control in practice. The article will also study justifications for the fears of misuse and possible alternatives for the legal control exercised by private citizens. The core of the article is an empirical study based on the rulings of administrative courts of Oulu and Kouvola from the year 2013 and comparison of these results to earlier empirical studies. The main finding of the research was that appeals done purely in the interest of controlling the legality of city planning are extremely rare. Alternative ways of legal control seem to be highly depended on the available resources and the people participating in the process. However, evidence on the misuse of the right to appeal was not found in this study. This article calls attention to the legal control of the city planning process in its current vulnerable state. It is not sufficient that this oversight is merely a legal possibility without practical implications.

## SISÄLLYSLUETTELO

1. Johdanto
2. Kunnallisvalituksesta yleensä
  - 2.1 Kunnallisvalituksen esittely ja erot hallintovalitukseen
  - 2.2 Katsaus kunnallisvalituksen historiaan
  - 2.3 Kaavoitukseen kohdistuva ennakollinen valvonta
  - 2.4 Kunnallisvalitusta kohtaan esitettyä kritiikkiä
3. Tutkimuksen empiirinen osa
  - 3.1 Tutkimuksen toteuttaminen ja rajoitukset
  - 3.2 Tutkimuksen tulokset
  - 3.3 Kiusantekovalitukset ja laillisuusvalvonta
4. Yhteenveto

Lähteet

---

<sup>1</sup> Lauri Vaihemäki is a Bachelor of Laws who is currently finishing his Master of Laws program in the University of Helsinki. This article is based on his Bachelor's Thesis.

# I. JOHDANTO

Kaavoitus ja rakentaminen ovat keskeisimpiä kuntien kehittämisen välineitä ja samalla niiden itsehallinnon ilmentymä<sup>2</sup>. Kaavaratkaisut vaikuttavat suoraan kuntalaisten omaan elinympäristöön ja kunnan tulevaisuuteen, joten ei liene yllättävää, että näihin päätöksiin kohdistuu suuria tunteita ja ristiriitaisia odotuksia. Kuten useimmat kunnan tekemät ratkaisut, myös kaavapäätökset ovat laajan kunnallisen valitusoikeuden piirissä ja nämä valitukset nousevat ajoittain esille julkisessa keskustelussa. Niihin liittyen on puhuttu niin sanotuista ammattivalittajista ja kiusantekovalituksista tapana väärinkäyttää laajaa valitusoikeutta ja siten aiheuttaa rakennuttajille merkittäviä tappioita.<sup>3</sup> Rakennusala onkin aktiivisesti kannattanut valitusoikeuden merkittävää rajaamista<sup>4</sup>.

Nykyiseen hallitusohjelmaan on kirjattu tavoitteeksi selvittää mahdollisuutta muuttaa valitus-lajia kaava-asioissa kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen<sup>5</sup>. Ympäristöministeriön teettämässä selvityksissä oikeudelliset asiantuntijat eivät kuitenkaan uskoneet tämän nopeuttavan kaavoitusprosessia, ja hanke näyttää toistaiseksi päättyneen<sup>6</sup>.

Julkinen keskustelu ja ministeriöiden selvitykset lähestyvät kunnallisvalitusta pääsääntöisesti hallintovalitukselle vaihtoehtoisena oikeussuojakeinona ja käsittelevät sen poistamista tehokkuusnäkökulmasta<sup>7</sup>. Kunnallisvalitus toimii kuitenkin myös tapana harjoittaa päätöksentekoon kohdistuvaa laillisuusvalvontaa kuntalaisten aloitteesta tehdyn jälkikäteisen tuomioistuinkontrollin kautta<sup>8</sup>. Kuntalaisten harjoittamalle laillisuusvalvonnalle vaihtoehtoisia viranomaiskontrollia onkin hiljattain kevennetty 1.5.2017 voimaantulleella maankäyttö- ja rakennuslain muutoksella, jolla elinkeino-, liikenne- ja

---

2 Prusi 2006, s. 264–265.

3 Kiusantekovalituksella tarkoitetaan kaava-asioissa yleisesti valitusta, jonka valittaja tekee esimerkiksi hidastaakseen kaavoitusprosessia tai protestoidakseen poliittista päätöksentekoa, vaikka tietää, ettei valitus voi menestyä hallinto-oikeudessa. Esimerkiksi Talouselämän uutinen Kalasataman rakentamiselle kunnallisvalituksista aiheutuneista vahingoista. Talouselämä, Rakennusala kuppi nurin: Yhden henkilön valituksesta vuosien viivästys ja miljoonavahingot. Katso myös Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisu O4355/12/4103, jolla valitus hylättiin.

4 Esimerkiksi Uudenmaanliitto 2015, s. 10.

5 Hallitusohjelma, liitteet s. 10. Ajatus ei ole kuitenkaan mitenkään uusi, sillä valitusoikeuden rajaamista asemakaavojen osalta esitti esimerkiksi jo Kuntaliitto selvityksessään 2002 ja Tontitarjontatyöryhmä vuonna 2006 ks. Suomen Kuntaliitto 2002, s. 49–50 ja YM 2006:1, s. 31.

6 Ympäristöministeriön tiedote 11.3.2016: Selvitys: Valituslajin muutos ei vauhdittaisi kaavoitusta. Myös asiaan käsittelevän työryhmän (YMO19:00/2015) työ on päättynyt. Norminpurku, Maankäyttö- ja rakennuslain uudistaminen; Kaavoituksen ja rakentamisen lupien sujuvoittaminen.

7 Mäkisen ympäristöministeriölle 2016 antama selvitys keskittyi juuri tämän problematiikan ympärille.

8 Mäkinen 2010, s. 40.

ympäristökeskusten (jatkossa ELY-keskusten) valitusoikeutta kaava-asioissa rajattiin merkittävästi ja niiden roolia muutettiin konsultoivaan suuntaan.<sup>9</sup>

Valitettavasti kunnallisvalituksen käytöstä laillisuusvalvonnan välineenä on olemassa vain vähän tutkittua tietoa. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on esitellä kaavoitusprosessiin kohdistuvaa laillisuusvalvontaa ja kunnallisvalitusinstituutiota tämän osana. Varsinaisena tutkimuskysymyksenä pyritään selvittämään, käytetäänkö kunnallisvalitusta todellisuudessa kuntien päätöksenteon lainmukaisuuden valvontaan, vai jääkö tämä mahdollisuus vain lain kuolleeksi kirjaimeksi ilman käytännön merkitystä.

Tutkimuksen pääasiallinen metodi on kvantitatiivinen empirismi, jolle valitettavasti ei ainakaan suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa ole olemassa yhtenäistä teoreettista viitekehystä<sup>10</sup>. Kuten *Ervasti* on kuitenkin aiheellisesti huomauttanut, joistakin läheisesti juridiikkaan liittyvistä ilmiöistä, kuten tässä tapauksessa valitusoikeuden todellisesta käytöstä, voidaan saada mielekkäästi tietoa vain empiirisin menetelmin<sup>11</sup>. Tutkimuksessa käytetäänkin täydentävästi hyväksi yleisen ihmistieteen metodologisia käsitteitä.

Tutkimus jakautuu neljään lukuun, joista ensimmäisessä esitellään tutkimuksen aihe, metodologia ja taustalla oleva poliittinen keskustelu. Tutkimusta taustoittavassa toisessa luvussa tarkastellaan kunnallisvalituksen lainsäädännöllistä kehystä, valitusinstituution historiaa, sille vaihtoehtoisia ennakkolista valvontaa ja valitusinstituution saamaa kritiikkiä.

Varsinaiseen tutkimuskysymykseen pyritään antamaan vastaus kolmannessa luvussa, jossa tarkastellaan Kouvolan ja Oulun hallinto-oikeuksien vuonna 2013 kaava-asioissa tehtyihin kunnallisvalituksiin antamia ratkaisuja. Tässä luvussa koostetaan ratkaisuista kvantitatiivista tilastotietoa ja vertaillaan sitä kaavavalituksista tehtyihin aiempiin tutkimuksiin. Valitusperusteista tehdään myös kvalitatiivinen tekstianalyysi, jonka avulla pyritään hahmottamaan valitusten takana olevia intressejä. Tarkemmin tutkimuksen toteuttamista ja sen rajoituksia käsitellään luvussa 3.1.

Tutkimuksen päättävässä neljännessä luvussa esitellään yhteenveto tarkastelun tuloksista ja pyritään palauttamaan nämä tulokset laajemman yhteiskunnallisen keskustelun kontekstiin. Samalla arvioidaan mahdollisen lisätutkimuksen tarvetta ja kunnallisvalitukseen liittyvien ennakkoluulojen todenperäisyyttä.

---

9 HE 251/2016, s. 31. Tämä siitäkkin huolimatta, että ympäristöministeriön selvityksen mukaan viranomaiset käyttävät valitusoikeuttaan säästeliäästi ja ELY-keskusten tekemät valitukset menestyvät hallinto-oikeuksissa erinomaisesti kts. Holopainen ym. 2013 s. 35.

10 Tästä problematiikasta ja määrällisen tutkimuksen hahmottamisesta tarkemmin ks. Korkea-aho 2004, s. 85–86.

11 *Ervasti* 2004, s. 9–15.

## 2. KUNNALLISVALITUKSESTA YLEENSÄ

### 2.1 Kunnallisvalituksen esittely ja erot hallintovalitukseen

Kunnallisvalitus on hallintoasioissa pääsääntöisesti käytetylle hallintovalitukselle vaihtoehtoinen ja siitä erillinen valituslajinsa, joka hallintovalituksen tapaan tehdään hallintotuomioistuimelle. Hallintovalituksen voi tehdä se, johon viranomaisen hallintopäätös kohdistuu tai jonka oikeuteen tai velvollisuuteen se välittömästi vaikuttaa, eli asianosainen<sup>12</sup>. Hallintovalitusta ratkaistessaan tuomioistuin voi päätöksen lainmukaisuuden lisäksi ottaa kantaa sen tarkoituksenmukaisuuteen sekä muuttaa viranomaisen tekemän päätöksen sisältöä. Sen sijaan kunnallisvalitus on luonteeltaan ns. kansalaisvalitus, jonka voi tehdä kuka tahansa kunnan jäsen riippumatta asianomaisasemasta, mutta ainoastaan laillisuusperusteella<sup>13</sup>. Kun hallintovalituksen tarkoituksena on tarjota asianosaiselle oikeusturvaa, on kunnallisvalituksen tarkoituksena sen sijaan antaa kunnan jäsenille mahdollisuus valvoa häntä edustavien päätöksentekojen ratkaisujen lainmukaisuutta saattamalla ne jälkikäteen tuomioistuinvalvonnan kohteeksi.<sup>14</sup>

Kunnallisvalituksesta säädetään kuntalain (410/2015, jatkossa KuntaL) 135 §:ssä. Pykälän mukaan valituksen saa tehdä seuraavilla perusteilla: 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, 2) päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai 3) päätös on muuten lainvastainen. 143 §:n mukaisesti kunnan toimielimen päätös on täytäntöönpanokelpoinen jo ennen lainvoimaiseksi tuleamista, ellei täytäntöönpano tee muutoksenhakua turhaksi<sup>15</sup>.

135 §:n mukaisesti kunnallisvalitus tehdään hallintotuomioistuimeen, joka noudattaa prosessissa KuntaL 144 §:n perusteella hallintolainkäyttölain (586/1996) yleisiä säädöksiä, kuntalaissa mainituin poikkeuksin. Prosessi on luonteeltaan kassatorinen, eli tuomioistuin voi ratkaisussaan vain joko kumota ja palauttaa päätöksen uudelleen käsiteltäväksi tai pysyttää viranomaisen ratkaisun<sup>16</sup>. Kaava-asioissa valittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen vaatii maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, jatkossa MRL) 188 §:n perusteella valitusluvan hakemista.

12 Asianosaisaseman määrittelystä tarkemmin Mäenpää 2007, s. 269–280.

13 Kunnan jäsenen määritelmä on KuntaL 3 §:stä. Rajausta pelkkiin laillisuusperusteisiin on perusteltu kunnallisen itsehallinnon turvaamisella. HE 192/1994, s. 62.

14 Kunnallisvalituksesta tarkemmin Mäenpää 2007, s. 294–297 ja Paso yms. 2015, s. 201–205. Kunnan jäsenyyteen perustuva valituslaji on käytännössä Ruotsin ja Suomen oikeusjärjestyksille uniikki ominaisuus. Ruotsissa asemakaavoista valitetaan kuitenkin hallintovalituksella, jossa valitusoikeus on rajattu vain asianosaisiin. Tästä huolimatta valitusherkkyyys on Ruotsissa lähes kaksinkertainen Suomeen nähden, minkä taustalla on nähty ruotsalaisten epäluottamus elinkeinoelämästä riippuvien kuntien päättäjiin. Tarkemmin Ruotsin kaavoitusjärjestelmästä kts. Mäkinen 2010, s. 71–77 ja 84–87 sekä Mäkinen, 2016 s. 33–34.

15 MRL 188 §:n erikoissäännöksen mukaan kaavaratkaisuista valitettaessa oikaisuvaatimusmenettelyä ei vaadita silloinkaan, kun päätösvaltaa on käyttänyt muu toimielin kuin valtuusto. Tarkemmin kunnallisvalitusta koskevien säädösten tulkinnasta kts. Heuru 2001, s. 471–495.

16 Tätä perustellaan edelleen kunnan itsehallinnon turvaamisella, joskin hallituksen esityksessä kiinnitetään huomiota kassatorisuuden ongelmallisuuteen muutoksenhakijan oikeusturvan kannalta. HE 268/2014 s. 94–95.

Rajoitukset valitusperusteissa ja kassatorinen prosessi tarkoittavat, että tuomioistuimet valvovat vain kaavan laadun lainmukaista vähimmäistasoa. Vain kunta itse voi asettaa kaavalle korkeampia laatustandardeja ja tämä puolestaan on suoraan riippuvainen kunnan käytössä olevista resursseista.<sup>17</sup>

### 2.2. Katsaus kunnallisvalituksen historiaan

Paikallinen itsehallinto on tietysti mielessä ollut aina olemassa, mutta juridisen muotonsa se sai Suomessa 1860-luvulla<sup>18</sup>. Maakuntia koskevalla kunnallisasetuksella 4/1865 ja vastaavasti kaupunkeja koskevalla kunnallisasetuksella 40/1873 luotiin kirkosta erotettu maallinen hallinto Ruotsin 1862 säädettävä kunnallislainsäädäntöä mukaillen. Jo näissä alkuperäisissä laeissa turvattiin kaikille kunnan jäsenille valitusoikeus kunnan päätöksiin laillisuusperusteella.<sup>19</sup>

Suomen ensimmäisessä perustuslaissa todettiin kuntien olemassaolo ja itsehallinto (Suomen hallitusmuoto 94/1919, 50 ja 51 §). Sen pohjalta säädettiin maalaiskuntien kunnallislaki (108/1917) ja kaupunkien kunnallislaki (108/1917), joissa valitusoikeus laillisuusperusteella säilyi edelleen. Vuoden 1948 uudistuksessa valitusperusteisiin lisättiin Ruotsin mallista poiketen mahdollisuus valittaa myös omaan oikeuteen kohdistuvasta loukkauksesta.<sup>20</sup>

1970-luku oli hyvinvointivaltion voimakkaan rakentamisen aikaa. Osana tätä tehtiin laajasti valmisteltu kuntalain (953/1973) uudistus, jonka tavoitteena oli taata kuntien uusien palvelutehtävien toteutuminen yhtenäisesti koko maassa. Samalla haluttiin vahvistaa kunnallista itsehallintoa ja sen kansanvaltaisuutta valtionvalvontaa supistamalla.<sup>21</sup> Tämä kehitys jatkui 1980-luvulla itsehallintokomitean johdolla, joka linjasi lainsäädännön tavoitteeksi keventää valtionvalvontaa edelleen ja jonka vastapainoksi kuntalaiset voisivat itse valvoa päätöksenteon lainmukaisuutta kunnallisvalituksen avulla.<sup>22</sup> Tämän valmistelun seurauksena syntyi vuoden 1996 kuntalakia (365/1995) koskeva hallituksen esitys, jossa lainsäätäjät kiteytti kunnallisvalituksen valtionvalvontaa täydentävän roolin seuraavasti:

*”Yleisen valitusoikeuden poistaminen kaventaisi olennaisesti kuntalaisten oikeuksia. Oikeusvaltiossa toiminnan laillisuuden valvonta on joka tapauksessa hoidettava. Valitusoikeuden poistaminen voisi johtaa muunlaisten, esimerkiksi viranomaisaloitteisten valvontakeinojen luomiseen. Tällainen valvonta sopisi huonosti kunnan asukkaiden itsehallintoon.”<sup>23</sup>*

17 Varsinkin pienemmissä kunnissa kaavoittaja voi olla hyvinkin riippuvainen ELY-keskusten asiantuntemuksesta. Prusi 2006, s. 272–275. Kriittisestä keskustelusta koskien hallinto-oikeuden toimivallan rajaamisesta ja kyvystä ratkaista kaava-valituksia kts. esimerkiksi Nyman 2002, s. 9–10.

18 Heuru 2006, s. 27–28.

19 Mäkinen 2010, s. 15.

20 Mäkinen 2010, s. 16–20.

21 Harjula ja Präättä 2015, s. 20–22.

22 KM 1983:3, s. 162–171.

23 HE 192/1994, s. 64.

Samalla otettiin kantaa valitusjärjestelmän väärinkäyttöön:

*"Yleiseen valitusoikeuteen liittyy aina myös väärinkäytön mahdollisuus. Haitan- tai kiusantekotarkoituksessa tehdyt niin sanotut shikaanivalitukset ovat kuitenkin käytännössä yksittäistapauksia, joskin kiusallisia."*<sup>24</sup>

Laissa valitusoikeus säilyi lähes alkuperäisessä muodossaan.<sup>25</sup> Myöskään vuonna 2015 voimaantullut nykyinen kuntalaki (10.4.2015/410 KuntaL) ei muuttanut kunnallisvalituksen sisältöä. Lain esitöissä toistettiin valitusoikeuden merkitys laillisuusvalvonnan kannalta:

*"Suurin osa kunnallisvalituksista tehdään omassa asiassa tai oman intressin vuoksi, mutta merkitystä on myös kunnan jäsenten harjoittamalla lainalaisuuden valvonnalla erityisesti ottaen huomioon kuntien luottamushenkilövaltainen päätöksentekojärjestelmä."*<sup>26</sup>

Kokoavasti voidaan siis sanoa, että laaja oikeus kunnallisvalitukseen on aina ollut osa Suomen oikeusjärjestelmää ja se on nähty sekä kuntalaisten oikeusturvan takaajana että valtionvalvonnan vaihtoehtona.<sup>27</sup>

### 2.3. Kaavoitukseen kohdistuva ennakkollinen valvonta

Kun maankäyttö- ja rakennuslakia uudistettiin vuonna 1998, hallituksen esityksessä pidettiin ongelmallisena sitä, että kuntalaisten ja osallisten vaikuttamismahdollisuudet painottuivat kaavoitusprosessin loppuun<sup>28</sup>. Esityksessä tärkeänä tavoitteena pidettiin suunnitteluprosessin muuttamista avoimempaan ja vuorovaikutteisempaan suuntaan<sup>29</sup>. Tämän tavoitteen toteuttamiseksi lakiin lisättiin 62 §, joka velvoittaa kunnan järjestämään kaavoitusmenettely ja siitä tiedottaminen niin, että se tukee vuorovaikutteisuutta ja antaa osallisille mahdollisuuden ilmaista mielipiteensä<sup>30</sup>. Kyseessä on yleisluontoinen, mutta velvoittava säädös, jonka tarkempi sisältö riippuu suuresti siitä, millainen kaava on kyseessä ja millaisia vaikutuksia sillä tulee olemaan.<sup>31</sup>

---

24 HE 192/1994, s. 64.

25 Merkittävimminä muutoksina oikaisuvaatimusjärjestelmä otettiin käyttöön, alitusvelvollisuudesta luovuttiin ja omaan oikeuteen kohdistuva loukkaus poistettiin valitusperusteista. Kuntien sisäistä valvontaa kehitettiin tilintarkastussääntelyn kautta. Mäkinen 2010, s. 22–23.

26 HE 268/2014, s. 94.

27 Nykyään kuitenkin tunnustetaan, että kuntalaisten harjoittama valvonta on riippuvainen kuntalaisten aktiivisuudesta, mikä tekee siitä luonteeltaan jälkikäteistä sekä epäyhdenmukaista ja tämän takia sen rinnalle tarvitaan muuta laillisuusvalvontaa. Heuru 2001, s. 269–274. Perustuslakivaliokunta on puolestaan ottanut kantaa muutoksenhakuoikeuden merkitykseen erityisesti perustuslain 20 §:n mukaisten osallistumisoikeuksien kannalta. PeVL 38/1998, s. 2–3 ja PeVEL 33/2006, s. 3.

28 HE 101/1998, s. 32–33.

29 HE 101/1998, s. 38–39.

30 Osallisen käsitteellä tarkoitetaan esityksen mukaan kaavoitusalueella maata omistavia sekä niitä joiden työntekoon, asumiseen tai muihin oloihin kaavahanke saattaa huomattavasti vaikuttaa. HE 101/1998, s. 83.

31 Ekroos ja Majamaa 2005, s. 328–335.

Osittain tätä yleissäädöstä konkretisoi lain 63 §:n mukainen velvollisuus laatia osallistumis- ja arviointisuunnitelma kaavoitusta koskien. Suunnitelman perusteella osallisten tulisi tietää, mistä he voivat saada tietoa kaavoitusprosessin eri vaiheista ja kuinka he voivat osallistua siihen. Tämän suunnitelman laatimatta jättäminen on menettelyvirhe, joka voi johtaa kaavapäätöksen kumoamiseen.<sup>32</sup>

Kunnan jäsen on oikeutettu tekemään kaavan esilläolonaikana vapaamuotoisen muistutuksen kaavan sisällöstä tai kaavoitusmenettelystä. Mikäli muistutuksen esittäjä pyytää kunnalta vastinetta ja antaa riittävät yhteystietonsa, kunnan on annettava muistutuksen johdosta perusteltu kirjallinen kannanottonsa. Tälläkin on pyritty välttämään väärinkäsityksiä ja tarpeettomia muutoksenhakuprosesseja.<sup>33</sup>

Kuntalaisten lisäksi kaavoitusprosessia valvotaan ennakkollisesti viranomaisten taholta. Yleisluontoisesti MRL 8 § määrää, että kunnan ja ELY-keskuksen on vähintään kerran vuodessa käytävä kehittämiskeskustelu alueiden käytön suunnittelusta ja kehittämisestä<sup>34</sup>. Konkreettisemmin lain 66 §:n mukaan kunta on velvollinen järjestämään merkittävimpiä kaavoja koskevat viranomaisneuvottelut ELY-keskuksen kanssa. Merkittävyyden arvioinnissa otetaan huomioon kaavan kohdistuminen esimerkiksi luonnonarvojen tai kulttuuriympäristöjen kannalta merkittäviin kohteisiin. Nämä neuvottelut ovat valtion viranomaisen ensisijainen keino vaikuttaa kaavoitusmenettelyyn. Neuvottelujen tarkoituksena on antaa kunnalle riittävän aikaisessa vaiheessa tieto ELY-keskuksen näkemyksistä, ja näin välttää muutoksenhaku tältä taholta.<sup>35</sup>

Mikäli kunta tekee kehittämiskeskustelusta ja neuvotteluista huolimatta ELY-keskuksen näkemyksen mukaan lainvastaisen päätöksen, ELY-keskus voi esittää oikaisukehotuksen kunnalle. ELY-keskus voi tehdä oikaisukehotuksen vain lainmukaisuusperusteella, vaikka aiemmin neuvotteluissa se on toki voinut tuoda esille näkökohtia kaavan tarkoituksenmukaisuudesta<sup>36</sup>. Kehotuksen johdosta kunnan on tehtävä uusi kaavaa koskeva päätös sillä uhalla, että kaavapäätös muussa tapauksessa raukeaa. Kunta ei kuitenkaan ole velvollinen muuttamaan aiempaa päätöstään. Kehotusmenettelyn tarkoitus on olla vaihtoehto hitaammalle ja resurssi-intensiivisemmälle muutoksenhauille hallintotuomioistuimessa.<sup>37</sup>

---

32 Kunta itse tai osallinen voi esittää ELY-keskukselle neuvottelua osallistumis- ja arviointisuunnitelman riittävydestä, mutta veloitetta tähän ei ole. Tällä on pyritty vähentämään suunnitelmiin liittyviä muutoksenhakuja kaavapäätöksen tekemisen jälkeen. Ekroos ja Majamaa 2005, s. 336–348.

33 Ekroos ja Majamaa 2005, s. 347–348.

34 Ekroos ja Majamaa 2005, s. 88–89.

35 Tähän yhteistyöhön kutsutaan mukaan myös muut viranomaiset, joiden toimialaa kaavoitus koskee, kuten esimerkiksi tie- tai museovirasto. Ekroos ja Majamaa 2005, s. 350–352.

36 On myös huomattavaa, että ELY-keskuksen valitusoikeus on rajattu yleisen edun turvaamiseen, eli ELY-keskus ei voi antaa oikaisukehotusta lainvastaisestakaan päätöksestä, mikäli se loukkaa vain yksityisen omaa etua.

37 Ekroos ja Majamaa 2005, s. 866–867.

Lain voidaan siis sanoa turvanneen teoreettisella tasolla ELY-keskuksille ja kuntalaisille kohtuullisen mahdollisuuden päästä vaikuttamaan kaavoitusprosessiin ennen lopullista päätöstä, minkä puolestaan pitäisi vähentää raskaita muutoksenhakuprosesseja. Juridisessakin tutkimuksessa on kuitenkin syytä tunnustaa, että näiden vaikutusmahdollisuuksien toteutuminen todellisessa elämässä on aivan oma erillinen kysymyksensä<sup>38</sup>. Vuorovaikutteisuus on kuitenkin luonteeltaan vapaamuotoista ja vailla ulkoista valvontaa.

Yksityisten kuntalaisten osalta *Leino* on artikkelissaan tarkastellut vuorovaikutteisen yhteiskuntasuunnittelun teoreettista taustaa ja sen mahdollisia kipupisteitä. Jotta kaavoitus suunnitelmia koskevilla kuulemisilla ja keskustelutilaisuuksilla olisi prosessia legitimoiva vaikutus, tulisi keskustelijoiden olla tilaisuudessa tasa-arvoisessa asemassa, käyttäen kaikille osapuolille ymmärrettävää kieltä ja sallia sekä tunne- että moraaliargumenttien käyttäminen.<sup>39</sup>

Näiden ideaalien toteutuminen käytännössä on kuitenkin *Leinon* mukaan hyvin kyseenalaista. Keskustelijat ovat usein hyvin eri tasoilla kyvyssään argumentoida ja osallistua prosessiin ja samalla on vaarana, että keskustelutilan omivat äänekkäämmät yksilöt tai joidenkin ryhmien edustajat, jolloin prosessi taantuu näennäisdemokratiaksi. Toisaalta kaavoittaja on lähes poikkeuksetta kuntalaisiin nähden tiedollisessa etulyöntiasemassa ja usein nauttii kunnan päättäjien luottamusta. Suunnittelijat myös rajaavat ennalta osallisten piirin eli ne, jotka ylipäättään katsotaan tarpeellisiksi huomioida prosessissa.<sup>40</sup> Edellä esitetyn kannalta on kiinnostavaa, että lähes jokaisessa tässä tutkimuksessa jäljempänä tarkasteltavissa valituksissa valittaja oli osallistunut aktiivisesti kaavaprosessiin ja ilmaisi myös tyytymättömyytensä kaavoittajan ja kunnan kanssa käymäänsä dialogiin<sup>41</sup>.

Siirryttäessä tarkastelemaan ELY-keskusten ennakkollisia vaikutusmahdollisuuksia voidaan todeta, että näiden mahdollisuuksien toteutumiseen vaikuttavat suoraan viranomaisen käytössä olevat resurssit. Tällä hetkellä ELY-keskuksiin kohdistuu noin 33 miljoonan euron säästöpainee vuosille 2015–2018. Nämä säästöt ovat johtaneet henkilöstön vähentämiseen ja valtion tulohajauksessa annettuun tavoitteeseen vähentää viranomaisen antamia lausuntoja ja keskittää viranomaisneuvottelut kaavoituksessa vain kaikkein merkittävimpiin ratkaisuihin.<sup>42</sup> Alueidenkäytön tehtäviin käytetty työaika onkin laskenut 9 prosenttia vuosien 2010 ja 2012 välillä<sup>43</sup>. Lisäksi on muistettava, että ELY-keskukset edustavat joskus sisäisesti ristiriitaisia valtion intressejä, erityisesti elinkeinoelämän ja ympäristönsuojelun välillä. Kunnista 35

38 Esimerkiksi Syrjänen on tuoreessa kirjoituksessaan kritisoinut kuntien edustajien suhtautumista kuntalaisten osallistumiseen ja näiden edustajien kykyä ratkaista kaavoitukseen liittyviä konflikteja. Syrjänen 2017, s. 37.

39 Leino 2001, s. 48–50.

40 Leino 2001, s. 51–56.

41 Toisaalta lienee selvää, että päätöksenteon tuloksena on lähes aina ratkaisuun tyytymättömiä tahoja, vaikka prosessi sinänsä olisi sujunut moitteettomasti.

42 Elinkeinoministeriö, Tiedote 19.5.2015 ja YM 2014:1, s. 142–145.

43 YM 2014:1, s. 189.

prosenttia kokikin, etteivät ELY-keskukset pysty muodostamaan sisäisesti yhtenäistä kantaa viranomaisneuvotteluissa.<sup>44</sup>

Yhteenvetona voitaneenkin todeta, että viranomaisen ja kuntalaisten ennakkollisten vaikutusmahdollisuuksien laintasoinen sääntely ei itsessään takaa tasapuolista ja legitiimiä prosessia, vaan näiden mahdollisuuksien toteutuminen käytännössä riippuu pitkälti osapuolten kyvyistä ja käytettävissä olevista resursseista.

## 2.4 Kunnallisvalitusta kohtaan esitettyä kritiikkiä

Edellä mainittujen tonttitarjontatyöryhmän ja rakennusteollisuuden lisäksi myös oikeusturva-asioiden neuvottelukunta esitti vuoden 2004 raportissaan, ettei kunnallisvalitus ole välttämättä onnistunut oikeusturvakeino kaava-asioita ratkaistaessa. Tätä perusteltiin yhtäältä kaava-asioiden suurella merkityksellä yksilöiden oikeussuojalle ja yhteiskunnalle sekä toisaalta kunnallisvalituksen taustalla olleen valvontaintressin mahdollisesta vanhentumisesta tämän päivän oikeudellisessa todellisuudessa. Neuvottelukunta suositteli lisätutkimusta aiheesta.<sup>45</sup>

Oikeustieteessä kriittistä keskustelua ovat ansiokkaasti jatkaneet *Pohjolainen* ja *Tarukannel* Defensor Legisissä julkaistuilla artikkeleillaan. He ovat neuvottelukunnan tapaan argumentoineet, että kunnanviranomaisten koulutustason noustessa ja kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien parannuttua jälkikäteiselle laillisuusvalvonnalle on nykyään huomattavasti vähemmän tarvetta.<sup>46</sup> Mikäli tarvetta valvonnalle on, sopii se heidän mukaansa huonosti hallinto-oikeuksille niiden rajoitetun tutkimusvallan ja hallinnosta itsenäisen roolin vuoksi. He näkevät kunnallisvalituksen peruna vanhoista alustusmenettelyistä ja huomauttavat, että yleiset laillisuusvalvojat voivat edelleen puuttua kuntien menettelyyn vaikka kunnallisvalitus poistettaisiin.<sup>47</sup>

*Pohjolainen* ja *Tarukannel* muistuttavat myös aiheellisesti niiden kuntalaisten oikeuksista, jotka olivat alkuperäiseen päätökseen tyytymättömiä. Vähemmistön tai yksittäisen henkilön tekemä valitus voi pysäyttää kunnan päätöksentekoprosessin, mikä puolestaan voi vaarantaa muiden kuntalaisten oikeuden joutuisaan käsittelyyn ja oman elinympäristönsä kehittämiseen.<sup>48</sup>

Sellaisen kuntalaisen osalta, jonka omaan etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen kaavapäätös tulee vaikuttamaan, on aiheellista vertailla kunnallisvalitusta ja hallintovalitusta oikeussuojakeinoina. Hallintovalituksessa ei tunneta preklusiota, valituksen tueksi saa esittää myös tarkoituksenmukaisuusargumentteja ja tuomioistuimien voi muuttaa viranomaisen tekemää

44 YM 2014:1, s. 144.

45 OM 2004:14, s. 36–37.

46 Pohjolainen ja Tarukannel 2004, s. 1121–1122.

47 Pohjolainen ja Tarukannel 2004, s. 1118–1119. Osa kunnista kuitenkin kertoi valitustien siirtymisen ympäristökeskuksista hallintotuomioistuimiin saaneen ne kiinnittämään enemmän huomiota menettelyn oikeellisuuteen Suomen Kuntaliitto 2002, s. 42.

48 Pohjolainen ja Tarukannel 2004, s. 1118–119.

ratkaisua. Tähän nähden kassatorinen, ja pelkkiin valitusaikana esitettyihin laillisuusperusteisiin sidottu kunnallisvalitus tarjoaa valittajalle selkeästi hallintovalitusta heikompaa oikeussuojaa. *Pohjolainen ja Tarukannel* huomauttavatkin, että sekä perustuslaki että ihmisoikeussopimus velvoittavat takaamaan omassa asiassaan valittavalle tehokkaan oikeussuojakeinon.<sup>49</sup>

Ylipäätään *Pohjolainen ja Tarukannel* näkevät nykyisen valitusjärjestelmän syntyneen lähinnä satunnaisesti historiallisen kehityksen myötä ja olevan tällä hetkellä sekä sekava että mahdollisesti jopa tehoton. Suosituksenaan he kehottivat luopumaan kuntalaisten yleisestä valitusoikeudesta ja siirtymään yhteen valituslajiin eli hallintovalitukseen, jota voidaan erikoislaeilla muotoilla eri oikeuskysymyksiin sopivaksi instrumentiksi. Lisäksi he painottivat hallinto-oikeuksien riittävää resursointia, kunnallishallinnon tasolla tapahtuvaa etukäteistä oikeusturvaa ja hallinto-oikeuksien erikoistumista riittävän asiantuntemuksen takaamiseksi.<sup>50</sup>

### 3. TUTKIMUKSEN EMPIIRINEN OSA

#### 3.1 Tutkimuksen toteuttaminen ja rajoitukset

Tutkimuksen tässä osassa pyritään löytämään vastaus ensimmäisessä luvussa esitettyyn kysymykseen siitä, käyttävätkö yksityiset kuntalaiset todellisuudessa lain suomaa mahdollisuutta valvoa kaavoituksen laillisuutta kunnallisvalitusten avulla. Tämä osio jakautuu kolmeen alalukuun, jossa ensimmäisessä esitellään tapa, jolla tutkimus on käytännössä toteutettu ja tähän toteutukseen liittyvät rajoitukset. Toisessa alaluvussa esitellään hyvin tiiviisti empiirisessä tutkimuksessa saadut tulokset sekä vertaillaan niitä muihin aiemmin tehtyihin empiirisiin tutkimuksiin. Viimeisessä kolmannessa alaluvussa analysoidaan saatuja tuloksia ja esitetään niiden pohjalta johtopäätöksiä.

Tutkimuksessa käsitelty aineisto on hankittu esittämällä tutkimuslupapyyntö Itä- ja Pohjois-Suomen hallinto-oikeuksille, joihin lakkautettujen Kouvolan ja Oulun hallinto-oikeuksien arkistot on siirretty. Hakemuksissa on pyydetty kaikkia Kouvolan ja Oulun hallinto-oikeuksien antamia ratkaisuja kaava-asioissa tehtyihin kunnallisvalituksiin vuonna 2013. Kouvolan hallinto-oikeus on kyseisenä vuonna antanut 19 ratkaisua, jotka sisälsivät vastauksen 38 erilliseen valitukseen. Oulun hallinto-oikeus puolestaan antoi 18 ratkaisua, jotka sisälsivät vastauksen 25 erilliseen valitukseen. Yhteensä käsiteltyjä valituksia oli siis 63 kappaletta, jotka sisältyivät 37 eri ratkaisuun. Kouvolan ja Oulun hallinto-oikeudet valittiin tarkastelun kohteiksi niiden suhteellisen samanlaisten ratkaisumäärien vuoksi ja toisaalta siksi, etteivät ne olleet osa professori Mäkisen aiempaa tutkimusta<sup>51</sup>. Yhtenä tämän tutkimuksen tavoitteista onkin tuottaa Mäkisen tutkimukselle vertailukelpoista aineistoa.

49 Ibid.

50 *Pohjolainen ja Tarukannel* 2004, s. 1121–1123 ja *Pohjolainen ja Tarukannel* 2006, s. 981–982.

51 Mäkinen 2010, s. 93–95.

Kaavavalituksista tarkasteltiin neljää erillistä muuttujaa. Ensimmäinen näistä oli valituksen kohteena olevan kaavan tyyppi. Kunnissa laaditaan asema- ja yleiskaavoja sekä rantakaavoja näiden molempien erityistyyppienä. Vähäisen määränsä vuoksi rantakaavoja käsiteltiin tässä tutkimuksessa kuitenkin yhtenä erillisenä ryhmänä. Toiseksi tarkasteltiin valittajatahoja. Erilaisten intressiensä vuoksi ja aiempia tutkimuksia mukaillen valittajatahot jaettiin yksityisiin kuntalaisiin, yhdistyksiin, yhtiöihin ja viranomaisiin. Kolmas tarkasteltava muuttuja oli hallinto-oikeuden antaman ratkaisun lopputulos. Hallinto-oikeus voi hyväksyä tai hylätä valituksen, mutta valitus voi myös raueta ennen ratkaisua, tai se voidaan jättää alun perin kokonaan tutkimatta prosessiedellytysten puuttuessa. Neljäntenä muuttujana tarkasteltiin yksittäisten kuntalaisten valitusten taustalla olevien intressien jakaantumista joko omasta intressistä tai sitten yleisestä laillisuusvalvontaintressistä tehtyihin valituksiin. Tiivistäen eri muuttujat ja niiden sisäiset kategoriat voidaan esittää seuraavan taulukon muodossa:

Taulukko 1: Tutkimuksessa tarkastellut muuttujat.

Muuttuja	Kategoria
Kaavatyyppi	1. Yleiskaava 2. Asemakaava 3. Rantakaava
Valittaja	1. Yksityinen kuntalainen 2. Yhdistys 3. Yhtiö 4. Viranomainen
Hallinto-oikeuden ratkaisu	1. Valitus hyväksytään 2. Valitus hylätään 3. Valitus raukeaa 4. Valitus jätetään tutkimatta
Yksityisen valittajan valitusintressi	1. Oma 2. Yleinen valvontaintressi

Kolme ensimmäistä muuttujaa ovat valituksessa hyvin yksiselitteisiä, ja ne voidaan näin ollen helposti asettaa laatueroasteikolle analysointia varten<sup>52</sup>. Sen sijaan valituksen taustalla olevien intressien tunnistaminen on huomattavasti haastavampaa. Valituksessa valittajan ei tarvitse suoraan ilmaista, onko hänelle henkilökohtaista intressiä asiaan, eikä vedota suoraan mihinkään pykäliin vaatimuksensa tueksi. Valitusintressin ei tulisi myöskään vaikuttaa hallinto-oikeuden ratkaisuun, joten sitä ei voida lukea suoraan päätöksen perusteluista<sup>53</sup>. Valitusintressin selvittäminen jää siis valituksen perustelutekstistä tehtävän analyysin varaan, ollen näin ainakin osittain riippuvainen valitusten tulkitsijasta<sup>54</sup>. Valitettavasti valitusintresseistä ei ole tehty aiempaa luotettavaa kvantitatiivista tutkimusta, josta olisi saatavilla valmiiksi testattu kriteeristö ja vertailukelpoista materiaalia.

Tässä tutkimuksessa on käytetty seuraavia ohjeellisia tulkintakriteerejä:

**Taulukko 2: Valitusintressin tunnistamisessa käytetyt kriteerit.**

Tulkittu yleisessä intressissä tehdyksi	Tulkittu yksityisessä intressissä tehdyksi
<ul style="list-style-type: none"> <li>Vedottu MRL 5 §:n luettelon kohtiin ympäristön, maisema-arvojen, kulttuuriarvojen, turvallisuuden, terveyden, viihtyisyyden tai ekologisuuden suojelemiseksi</li> <li>Vedottu selvitysten puutteellisuuteen (esimerkiksi MRL 63 §:n vastainen puutteellinen arviointi suunnitelma)</li> <li>Vedottu menettelyvirheisiin (esimerkiksi MRL 10 §:n vastainen kaavoittajan puutteellinen pätevyys)</li> <li>Vedottu päätöksentekijän esteellisyyteen (KuntaL 97 §)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vedottu maanomistajien tasapuolisen kohteluun (HL 6 §)</li> <li>Vedottu kaavan aiheuttamaan kohtuuttomaan haittaan</li> <li>Vedottu kiinteistön arvon alenemiseen</li> </ul>

52 Laatuasteikoista kts. Metsämuuronen 2011, s. 68–69.

53 Mäenpää 2007, s. 313–315.

54 Tarkemmin kirjalliseen materiaaliin perehtymisestä (joskin kvalitatiivisen tutkimuksen kontekstissa) kts. Metsämuuronen 2011, s. 250–259.

Mikäli samassa valituksessa vedottiin molempiin kategorioihin kuuluviin perusteluihin, luettiin valitus omasta intressistä tehdyksi. Samoin on toimittu, jos valitusintressiä ei ole pystytty riittävällä varmuudella selvittämään. Tämä ratkaisu perustuu valituksen taustalla todennäköisimmin oleviin intresseihin, sillä aiemmissa tutkimuksissa on havaittu, että suurin osa kaavavalituksista tehdään valittajan omassa intressissä<sup>55</sup>. Asemakaavojen osalta rajatapauksissa on verrattu prosessiosoitetta kaavan vaikutusalueeseen sillä oletuksella, että kaavan vaikutusalueella elävät henkilöt todennäköisesti valittavat omasta intressistään.

Kyseistä muuttujaa koskevan mittarin reliabelius vaatisi, että toinen riippumaton henkilö kävisi läpi tutkimuksessa käytetyn materiaalin samaa kriteeristöä käyttäen ja näiden tulkintojen välistä korrelaatiota tarkasteltaisiin luotettavuuden selvittämiseksi. Valitettavasti tällainen tarkistus ei tämän tutkimuksen mittakaavassa ole mahdollista ja tulosten luotettavuuden varmentaminen jääkin tulevaisuudessa mahdollisesti tehtävien verrokkitutkimusten varaan.<sup>56</sup>

Oma kysymyksensä on, miten vahvoja johtopäätöksiä näin pienestä tutkimusotannasta, joka käsittää vain kaksi hallinto-oikeutta ja yhden tarkasteluvuoden, voidaan tehdä. Tämän ongelman ratkaisemiseksi tulosten luotettavuutta on pyritty varmistamaan vertailemalla niitä soveltuvien osin Mäkisen tekemään tutkimukseen Vaasan ja Hämeenlinnan hallinto-oikeuksista vuosilta 2006 ja 2008 sekä ympäristöministeriön laajoihin selvityksiin, jotka kattavat lähes kaikki maan hallinto-oikeudet tarkastelujaksoina 2003–2006 ja 2007–2010<sup>57</sup>.

Kaikkien neljän muuttujan tarkastelusta saadut tulokset esitetään seuraavassa osiossa pääosin tiivistettyinä joko frekvenssi- tai prosenttijakaumiksi pylväsdiagrammien muodossa<sup>58</sup>. Ne tiedot, joita ei luontevasti pystytä esittämään pylväsdiagrammeina, on selkeyden ja vertailtavuuden vuoksi tiivistetty taulukkoon.

### 3.1 Tutkimuksen toteuttaminen ja rajoitukset

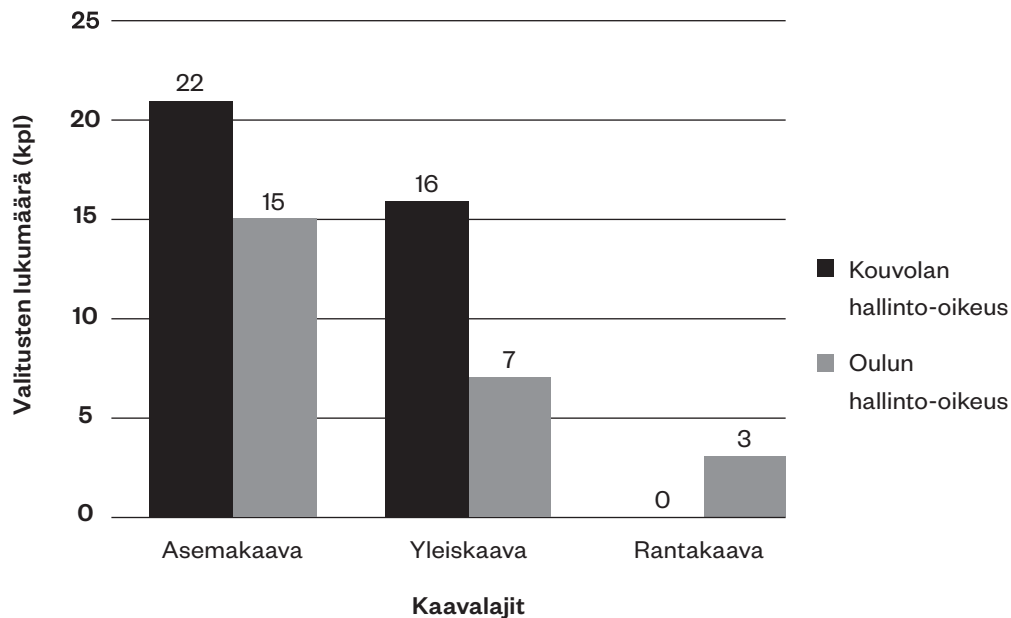
Tässä aluvuossa esitellään tiivistäen tutkimuksen tulokset ja aiemmat verrokkitutkimukset pääosin kuvaajien kautta. Tulosten tarkempi analyysi ja niistä tehdyt johtopäätökset on sisällytetty seuraavaan alalukuun 3.3.

55 Mäkinen 2010, s. 145.

56 Tutkimuksen validiteetin selvittämisestä kts. Metsämuuronen 2011, s. 75–79.

57 Otannan tekemisestä empiirisessä tutkimuksessa kts. Metsämuuronen 2011, s. 61–65.

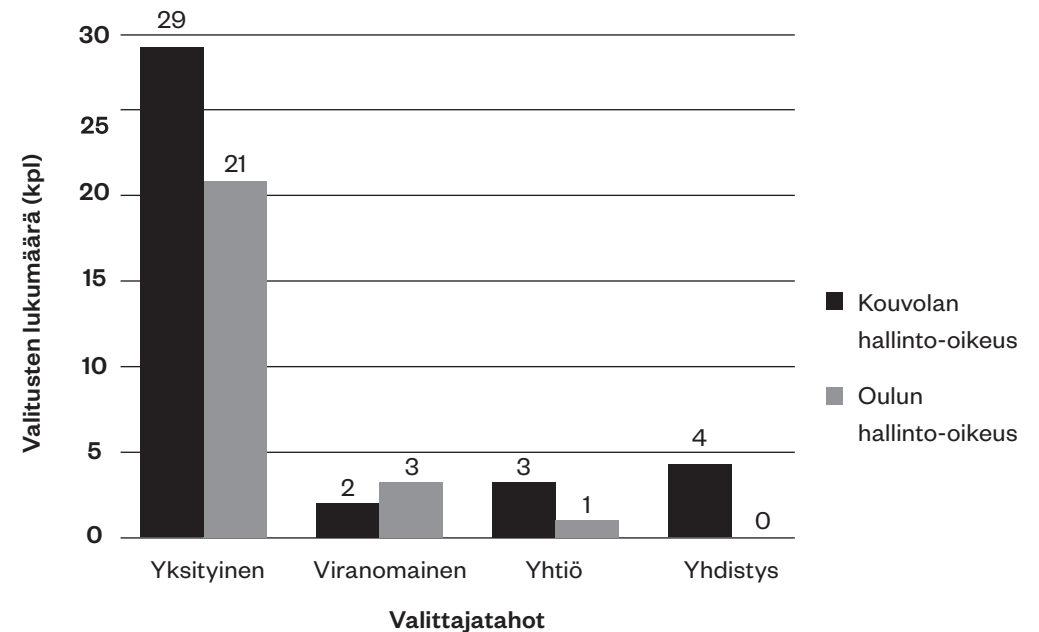
58 Frekvenssi- ja prosenttijakaumista tarkemmin kts. Metsämuuronen 2011, s. 344–348.



**Kaavio 1: Kaavalajit Kouvolan ja Oulun hallinto-oikeuksien kaava-asioissa tehtyihin kunnallisvalituksiin antamissa ratkaisuissa vuonna 2013.**

Kaaviosta 1 havaitaan, että vuonna 2013 Kouvolan ja Oulun hallinto-oikeudet käsittelivät eniten asemakaavoja koskevia valituksia. Näitä valituksia Kouvolan hallinto-oikeus käsitteli 22 kappaletta ja Oulun hallinto-oikeus 15 kappaletta. Toiseksi eniten hallinto-oikeudet käsittelivät yleiskaavoihin kohdistuvia valituksia, joita Kouvolan hallinto-oikeudelle tehtiin 16 kappaletta ja Oulun hallinto-oikeudelle 7 kappaletta. Tarkastelujaksona molemmat hallinto-oikeudet käsittelivät huomattavan vähän rantakaavoja koskevia valituksia. Näitä valituksia ei sisällynyt lainkaan Kouvolan hallinto-oikeuden ratkaisuihin tarkasteluaikana ja Oulun hallinto-oikeudelle tehdyistä valituksista vain kolme kohdistui rantakaavoihin.

Kun siirrytään tarkastelemaan valitusten lukumäärän sijasta hallinto-oikeuden antamien ratkaisujen lukumäärää, voidaan havaita, että keskimäärin Kouvolan hallinto-oikeus antoi vuosina 2007–2010 11 kaavavalitusta koskevaa ratkaisua vuodessa ja Oulun hallinto-oikeus puolestaan 15<sup>59</sup>. Verrattuna tähän vuosi 2013 oli molemmissa keskimääräistä vilkkaampi Kouvolan 19:llä ja Oulun 18:lla ratkaisulla.

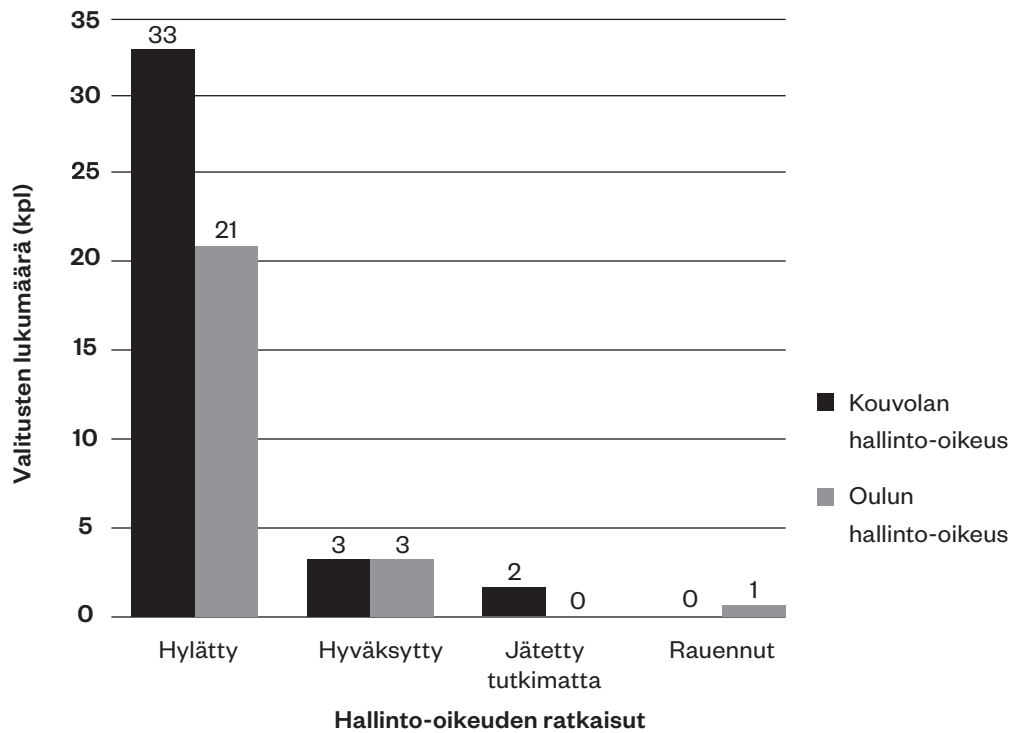


**Kaavio 2: Valittajatahot Kouvolan ja Oulun hallinto-oikeuksien kaava-asioissa tehtyihin kunnallisvalituksiin antamissa ratkaisuissa vuonna 2013.**

Kaaviosta 2 voidaan havaita, että yksityiset kuntalaiset tekivät ylivoimaisesti eniten kaavoitukseen kohdistuvia kunnallisvalituksia. Kouvolan hallinto-oikeuden käsittelemistä 38 valituksesta jopa 29 oli yksityisten kuntalaisten tekemiä ja Oulun hallinto-oikeuden käsittelemien 25 valituksen osalta vastaava luku oli 21. Voidaan myös panna merkille, että viranomaiset vaikuttavat käyttävän valitusoikeutta melko pidättyväisesti. Vain kaksi Kouvolan hallinto-oikeuden ratkaisemista valituksista oli viranomaisten tekemiä ja Oulun hallinto-oikeuden ratkaisuissa vastaavia valituksia oli kolme. Yhtiöiden tekemiä valituksia Kouvolan hallinto-oikeus käsitteli kolme kappaletta ja Oulun hallinto-oikeus yhden. Koska yhdistysten tekemien valitusten on ajateltu täydentävän yksityisten kuntalaisten yleisestä intressistä harjoittama laillisuusvalvontaa, on hyvä panna merkille yhdistysten tekemien valitusten pienehkö osa valitusten kokonaismäärästä. Kouvolan hallinto-oikeus käsitteli neljä yhdistysten tekemää valitusta ja Oulun hallinto-oikeuden ratkaisuissa tällaisia valituksia ei ollut lainkaan.

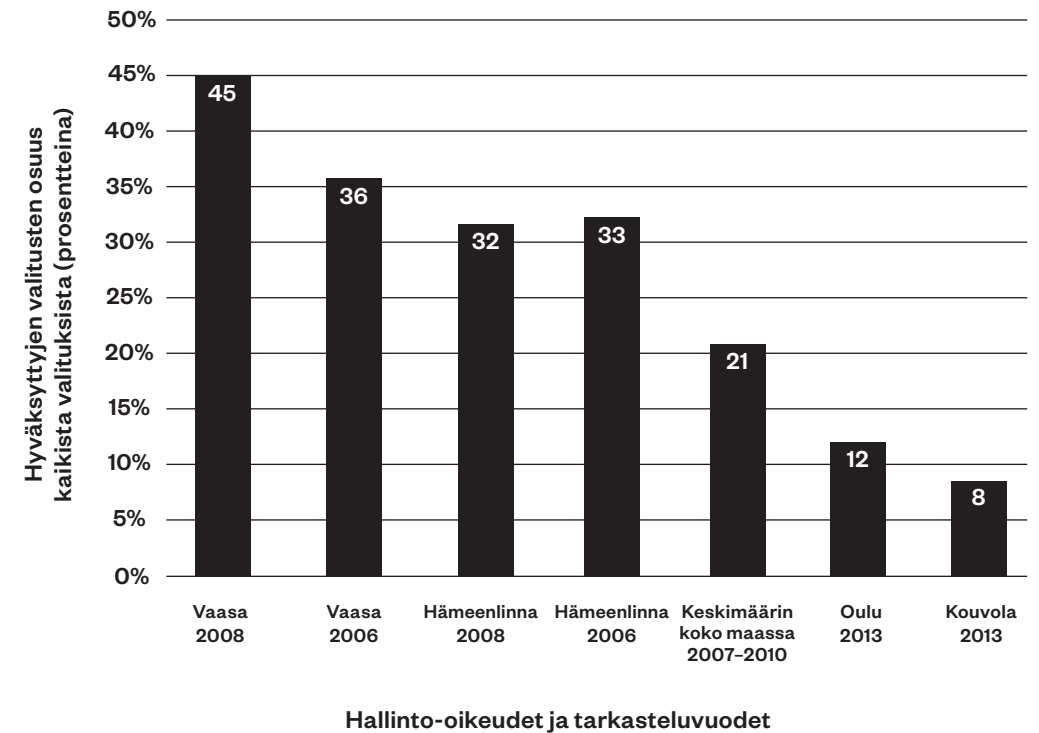
59 Holopainen 2013 ym., s. 8.





**Kaavio 3: Kaava-asioissa tehtyjen kunnallisvalitusten menestyminen Kouvolan ja Oulun hallinto-oikeuksissa 2013.**

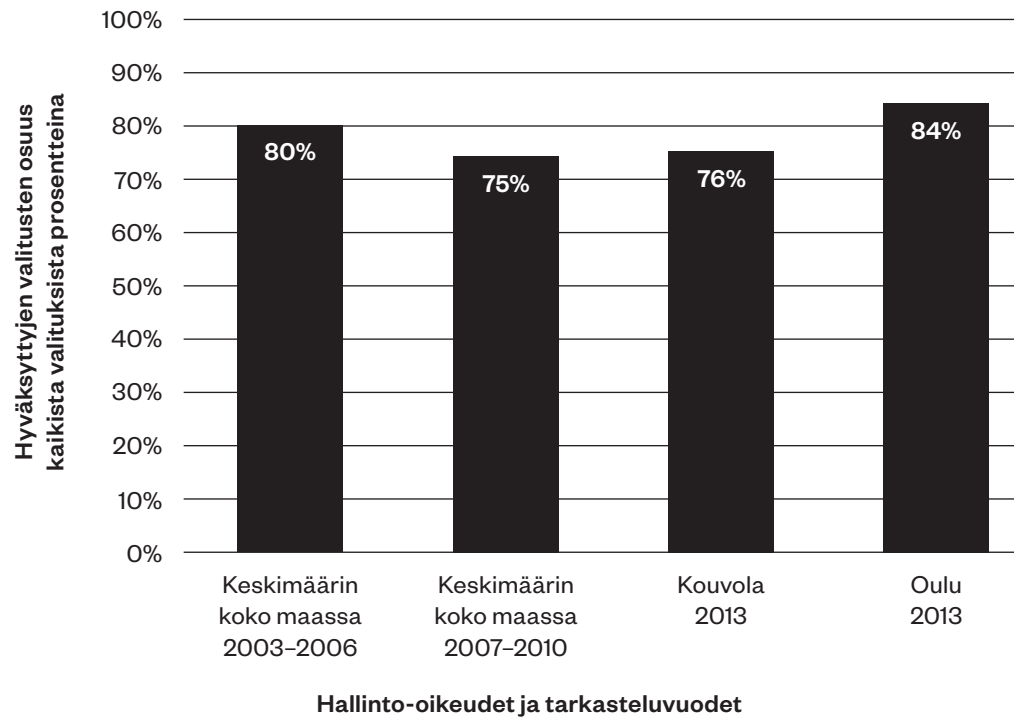
Kaaviosta 3 voidaan nähdä, että tarkastelujaksona hallinto-oikeudet päätyivät hylkäämään suurimman osan kaava-asioissa tehdyistä kunnallisvalituksista. Kouvolan hallinto-oikeuden käsittelemistä 38 valituksesta hallinto-oikeus hylkäsi 33 kappaletta. Vastaavasti Oulun hallinto-oikeuden käsittelemistä 25 valituksesta hylättiin 21 kappaletta. Molemmat hallinto-oikeudet päätyivät hyväksymään kolme kaavoituksesta tehtyä kunnallisvalitusta. Kouvolan hallinto-oikeudelle tehdyistä valituksista kaksi jätettiin tutkimatta, kun taas Oulun hallinto-oikeus ei tehnyt yhtään päätöstä tutkimatta jättämisestä. Kouvolan hallinto-oikeudelle tehdyistä valituksista yksikään ei rauennut ja Oulun hallinto-oikeuden materiaalissa rauenneita valituksia oli yksi. Tutkimatta jätettyjen ja rauenneiden valitusten pienestä määrästä voidaan päätellä, että hallintoprosessin harvat muodolliset prosessinedellytykset (kuten valitusajka) eivät näytä muodostuneen ongelmallisiksi valitusten tutkimisen kannalta.



**Kaavio 4: Kaava-asioissa tehtyjen kunnallisvalitusten keskimääräinen menestyminen eri hallinto-oikeuksissa.**

Kaaviosta 4 voidaan havaita ensinnäkin, että kaava-asioissa tehtyjen kunnallisvalitusten hyväksymisaste vaihtelee huomattavasti vuosittain ja hallinto-oikeuksittain. *Mäkisen* aiemmassa tutkimuksessa, joka koski Vaasan ja Hämeenlinnan hallinto-oikeuksia vuosina 2006 sekä 2008, valitusten keskimääräinen menestymisaste oli noin 37 %. Ympäristöministeriön aiemmassa selvityksessä, joka kattoi lähes kaikki maan hallinto-oikeudet vuosina 2007-2010 keskimääräinen valitusten menestymisaste oli 21 %. Tähän verrattuna tässä tutkimuksessa tarkasteltujen valitusten menestymisaste oli poikkeuksellisen alhainen. Kouvolan hallinto-oikeuden käsittelemistä valituksista vain 8 % hyväksyttiin ja vastaavasti Oulun hallinto-oikeuden käsittelemistä valituksista hyväksyttiin 12 %. Aikaisemmissa tutkimuksissa on kuitenkin todettu, että parhaiten menestyvät rantakaavojen valitukset, joita tässä tutkimusotannassa oli huomattavan vähän, mikä selittää tämän poikkeaman.<sup>60</sup>

60 Mäkinen 2010, s. 141-142 ja Holopainen 2013 ym., s. 25.



**Kaavio 5: Yksityisten valittajien osuus kaava-asioissa tehdyistä kunnallisvalituksista eri hallinto-oikeuksissa.**

Kuten kaaviosta 5 havaitaan, yksityisten valittajien osuus kaikista valittajista on vuonna 2003-2006 ollut koko maassa keskimäärin noin 80 % ja vuosina 2007-2010 noin 75 %. Tässä tutkimuksessa tarkastelluissa valituksissa yksityisten valittajien osuus kaikista valittajista oli melko hyvin linjassa maan keskiarvon kanssa. Kouvolan hallinto-oikeuden käsittelemistä valituksista noin 76 % oli yksityisten valittajien tekemiä ja Oulun hallinto-oikeuden käsittelemissä valituksissa vastaava luku oli 84 %.<sup>61</sup>

61 Holopainen 2013 ym., s. 12 ja Malin 2008, s 11.

**Taulukko 3: Yksityisten valittajien valitukset, niiden menestyminen ja valitusintressit.**

	Kouvolan hallinto-oikeus	Oulun hallinto-oikeus
Yksityisten tekemien valitusten prosentuaalinen osuus kaikista valituksista	76%	84%
Valitusten prosentuaalinen menestymisaste	8%	12%
Yksityisten yleisessä valvontaintressistä tekemien valitusten lukumäärä	8	3
Yksityisten omasta intressistä tekemien valitusten lukumäärä	21	18
Yksityisten yleisessä valvontaintressissä tekemien valitusten prosentuaalinen osuus kaikista valituksista	28 %	14 %
Yksityisten yleisessä valvontaintressissä tekemien ja hallinto-oikeuden hyväksymien valitusten lukumäärä	0	0

Taulukosta 3 voidaan havaita, että vaikka yksityiset valittajat tekevät suurimman osan kaikista valituksista, menestyvät nämä valitukset heikosti hallinto-oikeudessa. Tässä tutkimuksessa käytetyn kriteeristön perusteella suurin osa yksityisten valittajien tekemistä valituksista voitiin luokitella tehdyksi valittajan omasta intressistä. Merkille pantavaa on, ettei yksikään yleisessä valvontaintressissä tehty valitus menestynyt hallinto-oikeudessa.

Vaikka taulukossa 3 esitettyjen tulosten kanssa suoraan vertailukelpoista aineistoa ei ole olemassa, on kvantitatiivista tutkimusta kuitenkin tehty muita asioita kuin kaavoitusta

koskevistä kunnallisvalituksista<sup>62</sup>. Näistä voitaneen hakea analogiaa valituserkkydestä ja kunnallisvalitusten käytöstä laillisuusvalvonnan välineenä yleensä. *Mäkisen* tutkimuksessa vuonna 2006 Hämeenlinnan hallinto-oikeuden ratkaisemisesta muihin kuin kaavoitukseen liittyvistä kunnallisvalituksista 32 %<sup>63</sup> oli tehty yleisestä valvontaintressistä ja Vaasassa vastaava luku oli 41 %<sup>64</sup>. Siirryttäessä vuoteen 2008 Hämeenlinnan hallinto-oikeuksien ratkaisuisissa luku oli 41 %<sup>65</sup> ja Vaasassa 48 %<sup>66</sup>.

Vuonna 2003 julkaistussa tutkimuksessaan *Kallio* on tutkinut kunnan jäsenen ominaisuudessa tehtävien valitusten määrän kehittymistä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuisissa vuodesta 1980 vuoteen 2002. Tässä tutkimuksessa *Kallio* on havainnut, että valvontaintressissä tehtyjen valitusten osuus on vähentynyt vuoden 1980 lähes 60 %:n tasosta vuoden 2002 vajaan 30 %:n tasolle.<sup>67</sup> Verraten taulukossa 3 esitetyjä tuloksia näihin *Mäkisen* ja *Kallion* tutkimuksiin, vaikuttaa siltä, että kaava-asioissa yleisestä valvontaintressistä valittaminen on huomattavasti harvinaisempaa kuin muista ratkaisuisista, joissa valituslajina on kunnallisvalitus.

### 3.3 Kiusantekovalitukset ja laillisuusvalvonta

Kunnallisvalitusinstituution toimivuutta on mahdollista lähestyä kahdesta suunnasta. Ensinnäkin voidaan kysyä, käytetäänkö järjestelmää väärin ns. kiusantekovalituksiin, joilla pyritään pääasiassa hidastamaan ja haittaamaan kaavoitusprosessia. Toiseksi voidaan kysyä, täyttääkö järjestelmä tarkoituksena kuntien päätöksenteon laillisuusvalvonnan välineenä.

Kiusantekovalituksen tunnistaminen valitusperusteita lukemalla lienee mahdotonta, sillä näilläkin motiiveilla valituksen tekemä taho pyrkinee esittämään kantansa mahdollisimman objektiivisesti ja vakuuttavasti. Näin ollen edellä esitetyistä kysymyksistä ensimmäiseen voidaan ottaa tässä tutkimuksessa vain rajoitetusti kantaa. Kaikki tutkimuksen kohteena olleet valitukset sisälsivät sellaiset asialliset perustelut, jotka olivat relevantteja kuntalain tai maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisen kannalta, ja näin ollen ne olisivat voineet teoreettisesti menestyä hallinto-oikeudessa. Yleisestä valvontaintressissä tehdyissä valituksissa yleisimpiä perusteita olivat vetoaminen maisema- ja ympäristöarvojen suojeluun, joissa korostui erityisesti tarve

---

62 Muilla asioilla tarkoitetaan muun muassa valituksia palvelujen järjestämisestä (esimerkiksi koulujen lakkauttaminen KHO 15.3.2017 T 1207), kaupungin sisäisistä säännöksistä (esimerkiksi terassien aukioaloajat KHO 13.9.2016 T 3801) tai valinnoista julkisiin virkoihin (Helsingin hallinto-oikeus 29.1.2016; Päätös 16/0035/2). Muissa kuin kaavoitusta koskevissa kunnallisvalituksissa asianosaisasema on usein selkeämpi ja tämä on mahdollistanut sekä *Mäkisen* että *Kallion* jäljempänä käsiteltävät tutkimukset aiheesta.

63 Mäkinen 2010, s. 158.

64 Mäkinen 2010, s. 164.

65 Mäkinen 2010, s. 177.

66 Mäkinen 2010, s. 186.

67 *Kallio* 2003, s. 45.

pohjavesien suojeluun<sup>68</sup>. Tavallisesti valittajat kokivat, että kaavoituksen vuorovaikutteisuus ei ole toteutunut prosessissa ja että heidän jättämänsä muistutukset oli käsitelty puutteellisesti<sup>69</sup>.

*Mäkisen* Vaasan ja Hämeenlinnan hallinto-oikeuksissa tekemien tuomarihaastattelujen perusteella kiusantekovalitukset vaikuttavat harvinaisilta<sup>70</sup>. Vastaavasti Tampereen yliopiston hallinto-oikeuksien tuomareille suuntaamien teemahaastattelujen mukaan tuomarit ovat kokeneet kuntalaisten osaamisen riittäväksi valitusprosessissa ja että valituksissa tuodaan hyvin esille olennaiset asiat<sup>71</sup>. Kun lisäksi huomioidaan, että asemakaavoista noin 90 % ja yleiskaavoista noin 66 % tulee voimaan ilman ainuttakaan valitusta, lienee melko turvallista sanoa, etteivät kiusantekovalitukset ole ainakaan merkittävä ongelma kaavoitusinstituution kannalta<sup>72</sup>.

Siirryttäessä kysymykseen laillisuusvalvonnan toteutumisesta voidaan tämän tutkimuksen tuloksista havaita, että huomattavasti pienempi osa kaikista valituksista oli tehty yleisestä valvontaintressistä verrattuna omasta intressistä tehtyihin valituksiin. Tämä havainto sopii hyvin yhteen aikaisempien tutkimusten kanssa. Vaikuttaa myös siltä, että yleisestä valvontaintressistä tehty kunnallisvalitukset ovat kaavoituksessa harvinaisempia kuin muissa kunnallisasioissa<sup>73</sup>. Yleisestä valvontaintressistä tehdyistä valituksista yksikään ei myöskään menestynyt hallinto-oikeudessa.

Luonnollisesti rajanveto yksityisen ja yleisen intressin välillä on joskus hieman keinotekoinen. Esimerkiksi *Oulun hallinto-oikeuden ratkaisussa 13/0160/1*<sup>74</sup> naapurin omassa intressissä tekemä valitus palveli samalla yleistä turvallisuutta. Koska kaavasta ei ollut valittanut yksikään viranomainen tai yhdistys, olisi ilman yksityisen tahon valitusta lainvastainen ja mahdollisesti vaarallinen kaava jäänyt pysyväksi. Tämä esimerkkitapaus kuvaa kuitenkin erinomaisesti ongelmaa, joka liittyy valvontavastuun siirtämiseen viranomaisilta kuntalaisille. Kuten edellä

---

68 Osa valituksissa esitetyistä perusteluista sisälsi tarkoituksenmukaisuusargumentteja, mutta samaan tapaan *Mäkisen* kanssa katsoisin tämän liittyvän enemmän ihmisten tietämättömyyteen järjestelmästä kuin tahallisuuteen. Mäkinen 2010, s. 144–145.

69 Kunnat ovat arvioineet parantuneiden osallistumisoikeuksien luoneen epärealistisia mielikuvia muistutusten vaikutuksista sekä omien vaatimusten läpisaannin todennäköisyydestä ja näin mahdollisesti jopa lisänneen valituserkkyyttä. Suomen Kuntaliitto 2002, s. 24.

70 Mäkinen 2010, s. 144–145.

71 Viljanen 2014 ym., s. 56.

72 YM 2014:1, s. 167.

73 Mäkinen 2010, s. 145, 158, 164, 177 ja 186 sekä *Kallio* 2003, s. 45. Ks. tarkemmin aiemmista tutkimuksista jaksossa 3.2.

74 Oulaisten kaupunginvaltuusto hyväksyi Piipisjärven-Lehtopään osayleiskaavan. Valittajien mukaan kaava-alueella sijaitseva maanottoaika tulee poistaa. Maanotossa käytettävät räjähteet aiheuttavat melu- ja värinähaittaa. Uusi kaavoitettu asuinalue on sijoitettu vaarallisen lähelle maanottoaika-alueen. Hallinto-oikeus hyväksyi valituksen. Oulun HAO, taltio 13/0160/1, valitusnumero 00266/11/4102, annettu 28.03.2013.

on esitetty, vaikuttaa siltä, että kuntalaiset pääsääntöisesti valittavat kaavoista omasta intressistään, jolloin täysin uusien alueiden kaavoittaminen tai pääosin asuttamattomien teollisuus-, metsä- tai maatalousalueiden kaavoitus voi jäädä vaille asianmukaista valvontaa. On lisäksi kyseenalaista, onko yksityisellä maanomistajalla välttämättä lainkaan intressiä turvata sellaisia yleisiä etuja kuin esimerkiksi lajien monimuotoisuus tai maisema-arvot.

Tätä taustaa vasten näyttää siltä, ettei kunnallisvalitus kaava-asioissa tällä hetkellä kovinkaan tehokkaasti täytä tarkoitustaan valtionvalvonnan vaihtoehtona. Tämä ei nähtävästi johdu lainsäädännöstä, joka teoreettisesti mahdollistaa laajan laillisuusvalvonnan harjoittamisen<sup>75</sup>. Tässä tutkimuksessa käytetyn materiaalin pohjalta on mahdotonta sanoa, miksi kuntalaiset eivät laillisuusvalvontaa aktiivisemmin harjoita, mutta yleisesti *Kallio* oli havainnut yleisessä valvontaintressissä tehtyjen valitusten määrän laskeneen vuosien myötä<sup>76</sup>.

Yksityisten kuntalaisten harjoittaman valvonnan vaihtoehtona ja täydennyksenä voidaan pitää yhdistysten kaavavalitusten kautta suorittamaa laillisuusvalvontaa. Yhdistykset kuitenkin tekivät vain 8 % kaikista kaavavalituksista vuosina 2007–2010. Yhdistysten tekemät valitukset ovat myös vahvasti suhteessa kunnan kokoon ja pienimmissä kunnissa ne toimivat vain harvoin valittajina.<sup>77</sup> Yhdistysten tekemien valitusten hyväksymisprosentti oli tarkasteluaikana noin 35 %<sup>78</sup>. Tässä tutkimuksessa yhdistysten tekemän valvonnan puutteellisuus näkyy Oulun hallinto-oikeuden ratkaisuissa, joissa yhdessäkään yhdistys ei ollut valittajana.

Havainto yksityisten ja yhdistysten harjoittaman valvonnan puutteellisuudesta on huolestuttava monestakin syystä. Perinteisesti valtionvalvonnan toteuttaminen on jaettu alistukseen, jälkikäteeseen tuomioistuinkontrolliin ja muuhun valtionvalvontaan<sup>79</sup>. Käytännössä kaavoituksessa on luovuttu täysin alistusmenettelystä. Muu valtionvalvonta tarkoittaa tässä yhteydessä lähinnä yleisten laillisuusvalvojen harjoittamaa valvontaa, jolla ei kuitenkaan suoraan ole korjaavaa vaikutusta, sekä ELY-keskusten ja muiden viranomaisten harjoittamaa ohjausta kaavoitusprosessin aikana. Edellä jaksossa 2.3 on esitetty kriittisiä huomiota ELY-keskusten resurssien riittävydestä ennakkollisen valvonnan suorittamiseen.

Jaksossa 2.4 käsitellyssä kritiikissään *Pohjolainen* ja *Tarukannel* esittivät, että valvonta on nykyään käynyt vähämerkityksellisemmäksi kuntien virkamiesten koulutustason paranemisen myötä<sup>80</sup>. Yli puolet kunnista kuitenkin kokee, että niillä on liian vähän resursseja panostaa kaavoitukseen ja vain 11 % kokee resurssien riittävän hyvin nähtynä kaavoitustehtäviin.

---

75 Oikeudenkäyntimaksujen tuore korotus on kuitenkin askel toiseen suuntaan. Ennakollisesta valvonnasta tarkemmin ks. luku 2.3.

76 *Kallio* 2003, s. 45.

77 Holopainen ym. 2013, s. 12–13.

78 Holopainen ym. 2013, s. 23.

79 *Kallio* 2003, s. 23.

80 *Pohjolainen* ja *Tarukannel* 2004, s. 1122.

Resurssien ollessa vähäisiä kunnat näyttävän keskittyvän pääosin asemakaavoihin laiminlyöden yleiskaavojen suunnitteluun.<sup>81</sup> Sama resurssipula on havaittu Tampereen yliopiston tutkimuksessa ympäristöoikeuden toteutumisesta ja *Mäkisen* toteuttamisesta tuomarihaastatteluissa.<sup>82</sup>

Harkittaessa tarvetta valvoa kuntien päätöksentekoa ylipäätään on muistettava, että päätökset kaavoituksesta tekee viime kädessä poliittinen luottamuselin, johon kuuluminen ei edellytä minkäänlaista asiantuntemusta<sup>83</sup>. Vaikkakin Suomessa on hyvin alhainen korruption taso, esittävät *Salminen* ja *Ikola-Norrbacka*, että heikkenevät talousnäkyvät voivat muuttaa tilannetta nopeastikin<sup>84</sup>. Samoin he muistuttavat, että Suomessa on kansalaisten kuvausten mukaan laaja hyvä veli -verkosto, joka varsinkin pienemmissä kunnissa voi vääristää päätöksentekoa<sup>85</sup>. Kaavoitusta on myös pidetty erityisen korruptioherkkänä alana<sup>86</sup>.

## 4. YHTEENVETO

Tällä hetkellä lainsäädäntö sallii kuntalaisille laajan valitusoikeuden kaava-asioissa, mikä on perinteisesti mielletty kuntien itsehallintoa kunnioittavaksi tavaksi valvoa päätöksenteon lainmukaisuutta. Tämän laajan valitusoikeuden väärinkäyttö on kuitenkin useiden vuosien ajan ollut esillä yhteiskunnallisessa keskustelussa kaavoitusta hidastavana tekijänä. Useissa työryhmissä on esitetty valitusoikeuden poistoa tai rajaamista, ja asian selvittäminen on kirjattu nykyiseen hallitusohjelmaan. Tässä työssä tai aiemmin asiasta tehdyssä tutkimuksessa ei kuitenkaan ole havaittu merkittäviä todisteita tällaisista väärinkäytöksistä.

Väärinkäyttöihin liittyvä keskustelu on kuitenkin muuttanut suhtautumista kaavavalitukseen kuntien valvonnan välineestä kohti hallintovalitukselle rinnasteista oikeussuojakeinoa. Argumenttina järjestelmän toimivuuden puolesta on esitetty, että suurin osa valituksista tehdään yksityisen valittajan omasta intressistä. Keskustelusta on jäänyt sivuun tämän kääntöpuoli eli yleisen laillisuusvalvonnan toteutumatta jääminen. Tässä tutkimuksessa käsitellyn rajallisen aineiston perusteella kuntalaisten harjoittama valvonta jää sekä määrällisesti että menestyksellisesti vajavaiseksi.

ELY-keskusten osallistumista ennakkolliseen valvontaan uhkaavat resurssien puute ja sisäiset ristiriidat. Yksityisten kuntalaisten osalta kaavoitusprosessin vuorovaikutteisuus on puolestaan altis kritiikille dialogiin liittyvän tiedon, intressien ja vallan epätasapainon vuoksi. Kunnat itse kokevat, että niillä ei ole tarpeeksi resursseja kaavoituksen asianmukaiseen

---

81 YM 2014:1, s. 183–185.

82 Viljanen 2014 ym., s. 56 ja Mäkinen 2010, s. 36.

83 Pohdintaa tästä ongelmasta Viljanen 2014 ym., s. 56–57.

84 Salminen ja Ikola-Norrbacka 2009, s. 95.

85 Salminen ja Ikola-Norrbacka 2009, s. 105–108.

86 Mäkinen 2016, s. 21.

toteuttamiseen, mikä osaltaan asettaa kyseenalaiseksi kunnan itsensä harjoittaman sisäisen kontrollin ja laadunvalvonnan. Luottamuselimiin liittyvää korruptionriskiä ei voida myöskään täysin sulkea pois.

Se, missä määrin kuntia valvotaan, on osittain ideologinen kysymys, joka liittyy kunnan hahmottamiseen joko itsenäisenä demokraattisena kokonaisuutena tai sitten valtion tosiasiallisena jatkeena. Samaten osittain ideologinen kysymys on valinta tehokkuuden ja valvonnan välillä sekä kysymys yksityisen oikeuksien laajuudesta suhteessa kollektiiviin. Näitä ideologisia valintoja rajaavat kuitenkin perusoikeudelliset vaatimukset hallinnon lainalaisuudesta ja kansalaisten yhdenvertaisuudesta. Oikeusvaltiossa hallinnon toimintaa on jollain tasolla valvottava, eikä voida pitää riittävänä, että tätä valvonnan toteuttaminen jää vain teoreettiseksi mahdollisuudeksi.

Jotta kaavoituksen valvonnasta voitaisiin käydä asianmukaista keskustelua, tarvittaisiin lisätutkimusta ensinnäkin siitä, pitävätkö tämän tutkimuksen havainnot yleisessä valvontaintressissä tehtyjen valitusten puutteellisesta määrästä paikkansa laajemmassa ja kontrolloidummassa tarkastelussa sekä toisaalta siitä, miksi kuntalaiset eivät käytä mahdollisuuttaan yleiseen laillisuusvalvontaan. Mikäli kyse on puhtaasti siitä, ettei kuntalaisilla ole intressiä tällaisen valvonnan toteuttamiseen, tulisi julkisessa keskustelussa nostaa esille kysymys kuntien valvonnan toteuttamisesta muilla tavoin.

Hallinnon lainalaisuuden kannalta ei voida pitää hyväksyttävänä asiantilana, että sekä kunnat itse että niitä valvomaan tarkoitetut viranomaiset kärsivät kroonisesta resurssien puutteesta kaavoituksen osalta. Samaan aikaan tämän prosessin valvonta on itsehallinnon nimissä ulkoistettu kuntalaisille ja yhdistyksille siinä toivossa, että niillä on riittävästi aikaa, asiantuntemusta ja intressiä toteuttaa tätä tehtävää. Tästä toiveajattelusta näyttää olevan huolestuttavan lyhyt matka luottamuselinten valvomattomaan vallankäyttöön

## LÄHTEET

### Kirjallisuus

Ekroos Ari ja Majamaa Vesa: Maankäyttö- ja rakennuslaki, 2. painos. Helsinki, Edita, 2005. (Ekroos ja Majamaa 2005)

Ervasti, Kaijus: Empiirinen oikeustutkimus. Teoksessa Heidi Lindfors (toim.): Empiirinen tutkimus oikeustieteessä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 64, Helsinki, 2004, s. 81-90. (Ervasti 2004)

Harjula Heikki ja Prättälä Kari: Kuntalaki – Taustat ja tulkinnat, 9. painos. Helsinki, Talentum, 2015. (Harjula ja Prättälä 2015)

Heuru Kauko: Kuntalaki käytännössä. Helsinki, Edita, 2001. (Heuru 2001)

Heuru Kauko: Perustuslaillinen kunnallishallinto. Helsinki, Edita, 2006. (Heuru 2006)

Hirvonen Ari: Mitkä metodit?. Helsinki 2011. (Hirvonen 2011)

Holopainen Heikki, Huttunen Kimmo, Malin Kimmo ja Partinen Hanna: Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa. Helsinki, Ympäristöministeriö, 2013. (Holopainen ym. 2013)

Kallio Mirka: Kunnallisvalitusinstituution funktiot: kunnallisvalitukset KHO:n ratkaisutoiminnassa. Helsinki, Helsingin yliopisto, 2003. (Kallio 2003)

Korkea-aho, Emilia: Empiirisen oikeustutkimuksen käytäntö. Teoksessa Heidi Lindfors (toim.): Empiirinen tutkimus oikeustieteessä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 64, Helsinki, 2004, s. 81-90. (Korkea-aho 2004)

Leino Helena: Vallankäyttö vuorovaikutteisessa kaavasuunnittelussa. Teoksessa Häkiö Liisa, Koskiahon Briitta ja Helena Leino: Paikallinen valta. Tampere, Tampereen yliopisto, 2001. (Leino 2001)

Malin Kimmo: Muutoksenhaku kaava-asioissa. Helsinki, Ympäristöministeriö, 2008. (Malin 2008)

Metsämuuronen Jari: Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä: opiskelijalaitos. Helsinki, International Methelp cop., 2011. (Metsämuuronen 2011)

Mäenpää Olli: Hallintoprosessioikeus. Helsinki, WSOYpro, 2007. (Mäenpää 2007)

Mäkinen Eija: Kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen kaavoituksessa?. Helsinki, Ympäristöministeriö, 2016. (Mäkinen 2016)

Mäkinen Eija: Kunnallisvalitus: Kiusantekoa vai tarpeellista valvontaa ja oikeusturvaa?. Helsinki, Edita, 2010. (Mäkinen 2010)

Paso Mirjami, Saukko Petri, Tarukannel Veijo ja Tolvanen Matti: Hallintolainkäyttö. Helsinki, Talentum Media Oy, 2015. (Paso ym. 2015)

Pohjolainen Teuvo ja Tarukannel Veijo: Hallinnon oikeussuojajärjestelmän kehittämisen tarpeista. Defensor Legis 6/2004 s. 1113-1123. (Pohjolainen ja Tarukannel 2004)

Pohjolainen Teuvo ja Tarukannel Veijo: Oikeusturvan vai tuottavuuden tehostaminen hallintolainkäytössä. Defensor Legis 6/2006 s. 972-985. (Pohjolainen ja Tarukannel 2006)

Prusi Tuija: Kunnallinen itsehallinto maankäyttö- ja rakennuslaissa. Teoksessa Kultalahti Jukka ja Penttilä Seppo (toim.): Oikeus- ja vakuutustiedettä 2006. Tampere, Tampereen yliopisto, oikeustieteiden laitos, 2006, s. 263-282. (Prusi 2006)

Salminen Ari ja Ikola-Norrbacka Rinna: Kuullaanko meitä? Eettinen hallinto ja kansalaiset. Vaasa, Vaasan yliopisto, 2009. (Salminen ja Ikola-Norrbacka 2009)

Syrjänen Olavi: Ei saa olla niin kiire, että on pakko valittaa. Rakennettu ympäristö 1/2017 s. 37. (Syrjänen 2017)

Viljanen Jukka, Heiskanen Heta, Raskulla Siina, Koivurova Timo ja Heinämäki Leena: Miten ympäristöoikeus toteutuu? Tampere, Ympäristöministeriö, Tampereen yliopisto ja Pohjoisen ympäristö- ja vähemmistöoikeuden instituutti, 2014. (Viljanen ym. 2014)

## Virallislähteet

### *Hallituksen esitykset*

HE 192/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi.

HE 101/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

HE 268/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 251/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

### *Perustuslakivaliokunnan lausunnot*

PeVL 38/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä rakennuslainsäädännön uudistamiseksi (HE 101/1998 vp).

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

### *Komiteamietinnöt*

KM 1983:3. Itsehallintokomitean mietintö.

### *Ministeriöiden julkaisut*

OM 2004:14. Oikeusturva-asioiden neuvottelukunta, Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kertomus toiminnastaan vuonna 2004.

YM 2006:1. Tonttitarjonnan edellytysten parantaminen.

YM 2014:1. Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013.

### *Muut virallislähteet*

Elinkeinoministeriö, Tiedote 19.5.2015 ([https://www.tem.fi/alueiden\\_kehittaminen/alueohjaus/ely-keskusten\\_yt-neuvottelut](https://www.tem.fi/alueiden_kehittaminen/alueohjaus/ely-keskusten_yt-neuvottelut)), (Viittauspäivä 18.4.2016).

Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015.

Ympäristöministeriö, asettamispäätös YM019:00/2015.

Ympäristöministeriö, Tiedote 11.3.2016 ([http://www.ym.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Selvitys\\_valituslajin\\_muutos\\_ei\\_vauhditt\(38532\)](http://www.ym.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Selvitys_valituslajin_muutos_ei_vauhditt(38532))), (Viittauspäivä 11.4.2016).

## Oikeuskäytäntö

KHO 15.3.2017 T 1207.

KHO 13.9.2016 T 3801.

Helsingin HAO 18.2.2013 Taltio 13/0099/5.

Helsingin HAO 29.1.2016 Taltio 16/0035/2.

Kouvolan HAO 08.01.2013 Taltio 13/0008/2.

Kouvolan HAO 07.02.2013 Taltio 13/0042/1.

Kouvolan HAO 11.03.2013 Taltio 13/0130/2.

Kouvolan HAO 14.03.2013 Taltio 13/0145/2.

Kouvolan HAO 20.03.2013 Taltio 13/0096/1.

Kouvolan HAO 21.03.2013 Taltio 13/0148/2.

Kouvolan HAO 27.03.2013 Taltio 13/0158/2.

Kouvolan HAO 27.03.2013 Taltio 13/0157/2.

Kouvolan HAO 27.03.2013 Taltio 13/0156/2.

Kouvolan HAO 16.04.2013 Taltio 13/0135/1.

Kouvolan HAO 03.06.2013 Taltio 13/0222/1.  
Kouvolan HAO 25.06.2013 Taltio 13/0317/2.  
Kouvolan HAO 02.07.2013 Taltio 13/0337/2.  
Kouvolan HAO 18.10.2013 Taltio 13/0524/2.  
Kouvolan HAO 21.10.2013 Taltio 13/059/2.  
Kouvolan HAO 06.11.2013 Taltio 13/0556/2.  
Kouvolan HAO 07.11.2013 Taltio 13/0558/2.  
Kouvolan HAO 10.12.2013 Taltio 13/06/11/2.  
Oulun HAO 07.02.2013 Taltio 13/0064/1.  
Oulun HAO 08.02.2013 Taltio 13/0069/1.  
Oulun HAO 20.02.2013 Taltio 13/0084/1.  
Oulun HAO 21.03.2013 Taltio 13/0132/1.  
Oulun HAO 28.03.2013 Taltio 13/0153/1.  
Oulun HAO 28.03.2013 Taltio 13/0160/1.  
Oulun HAO 27.05.2013 Taltio 13/0227/1.  
Oulun HAO 27.05.2013 Taltio 13/0226/1.  
Oulun HAO 05.06.2013 Taltio 13/0249/1.  
Oulun HAO 25.06.2013 Taltio 13/0280/1.  
Oulun HAO 08.08.2013 Taltio 13/0315/1.  
Oulun HAO 09.08.2013 Taltio 13/0321/1.  
Oulun HAO 11.10.2013 Taltio 13/0458/1.  
Oulun HAO 04.11.2013 Taltio 13/0493/1.  
Oulun HAO 11.12.2013 Taltio 13/0556/1.

## Muut lähteet

Norminpurku, Maankäyttö- ja rakennuslain uudistaminen; Kaavoituksen ja rakentamisen lupien sujuvoittaminen

<http://www.norminpurku.fi/hankkeet/maankaytto-ja-rakennuslain-uudistaminen-kaavoituksen-ja-rakentamisen-lupien-sujuvoittaminen-ym019002015> (Viittauspäivä 30.6.2016).

Nyman Kaj, Maankäyttö- ja rakennuslaki: henki vai kirjain? Teoksessa Yhteiskuntasuunnittelu 2002 vol. 38:2, s. 6–16. (Nyman 2002)

Suomen Kuntaliitto, Maankäyttö- ja rakennuslaki kuntanäkökulmasta Osa 1. Kaavoitus, Helsinki, Suomen kuntaliitto, 2002. (Suomen Kuntaliitto 2002)

Talouselämä, Rakennusalalla kuppi nurin: Yhden henkilön valituksesta vuosien viivästys ja miljoonavahingot.

<http://www.talouselama.fi/uutiset/rakennusalalla-kuppi-nurin-yhden-henkilon-valituksesta-vuosien-viivastys-ja-miljoonavahingot-3485063> (Viittauspäivä 10.4.2016).

Uudenmaan liitto, Kiinteistö- ja rakennusalan toiveita täydennysrakentamisen edistämiseksi, Helsinki, Uudenmaanliitto, 2015. (Uudenmaanliitto 2015)

## AVARUUSOIKEUDEN ULOTTUVUUDET

AA Jenni Tapio<sup>1</sup>

Avaruusoikeus on sekä kansainvälistä että kansallista, mutta myös julkista että yksityistä. Siinä yhdistyy politiikka, teknologia, diplomatia, kansainvälinen oikeus, sopimusoikeus ja kansallinen lain mukanaan tuomana myös esimerkiksi vahingonkorvausoikeus ja hallinto-oikeus. Harvassa muussa oikeudenalassa on mahdollista saada tutustua näin laajaan kirjoon asioita. Teknologian ja oikeustieteen vuoropuhelu tuo mukanaan koko ajan muuttuvan kirjon uusia näkökulmia; kuinka tulisi suhtautua esimerkiksi satelliitteihin kohdistuvista kyberhyökkäyksiin, tai 3D printattuihin rakennuksiin Kuussa?

Kansainvälinen avaruusoikeus rakentuu YK:n avaruussopimusten mukaisille periaatteille<sup>2</sup>. Ulkoavaruuden sopimuksen mukaisesti avaruuden, siihen luettuna kuu ja muut taivaankappaleet, tutkimisen ja käytön on koiduttava kaikkien maiden eduksi ja hyödyksi, ja niiden tulee olla koko ihmiskunnan omaisuutta. Avaruutta ei mikään valtio voi hankkia pitäen kiinni suvereenisuudestaan käytön, tai haltuunoton perusteella tai millään muulla tavalla.

YK:n avaruussopimukset ja niiden periaatteet asettavat avaruustoimintaa harjoittaville valtiolle myös kansainvälisiä vastuita ja veloitteita. YK:n avaruussopimusten mukaisesti valtiolla on vastuu avaruustoiminnastaan sekä korvausvastuu lähettäjävaltiona avaruusesineiden aiheuttamista vahingoista. Tämä vastuu ulottuu myös yksityisten toimintaan, sillä valtiot vastaavat kansainvälisesti ei-valtiollisten avaruustoimijoiden aiheuttamista vahingoista. Valtion tulee perustaa avaruusesineiden rekisteri ja huolehtia siitä, että avaruuden käyttö tapahtuu kansainvälisen oikeuden mukaisesti sekä tavalla, jolla vältytään avaruuden ja taivaankappaleiden vahingolliselta saastumiselta. Näin ollen, jotta valtio voi huolehtia kansainvälisistä veloitteistaan, sen tulee varmistaa kansallisen avaruustoiminnan turvallisuus esimerkiksi erilaisin lupamenettelyin, joiden

---

1 Jenni Tapio on asianajaja (OTM, LL.M, LL.B (Hons.)), joka tekee väitöskirjaa Helsingin yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa kansainvälisen oikeuden laitoksella avaruusoikeudesta otsikolla "Final Frontier – the Legal Implications of EU Outer Space Activities in the Context of Cyber Attacks on Space Objects". Jenni on Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan Manfred Lachs Space Law Moot Court Competition – oikeustapauskilpailukurssin vastuuopettaja. Lisäksi Jenni työskentelee Senior Assosiatena Asianajotoimisto Bird&Bird Oy:ssä ja on erikoistunut IT- ja viestintäoikeuteen sekä kaupallisiin sopimuksiin. Jenni on toiminut ulkopuolisena asiantuntijana TEM:n avaruuslaki-töryhmässä.

2 Yleissopimus valtioiden toimintaa johtavista periaatteista niiden tutkiessa ja käyttäessä ulkoavaruutta, siihen luettuna kuu ja muut taivaankappaleet (SopS 56 -57/1967); Kansainvälistä vastuuta avaruusesineiden aiheuttamista vahingoista koskeva yleissopimus (SopS 8 – 9/1972); Sopimus avaruusesineiden pelastamisesta ja palauttamisesta sekä ulkoavaruuteen lähetettyjen esineiden palauttamisesta (SopS 45 -46/1970); YK:n yleissopimus ulkoavaruuteen lähetettyjen esineiden rekisteröimisestä (Suomi ratifioimassa); Valtioiden toimintaa kuussa ja muilla taivaankappaleilla koskeva sopimus (Suomi ei osapuoli).

yhteydessä tarkistetaan toiminnan harjoittajan todellinen kyvykkyys veloitteiden mukaisen avaruustoiminnan harjoittamiseen. Samalla kansallista lakia säädettäessä valtion intresseissä on varmistaa, että lainsäädäntö kannustaa alan yrittäjyyttä, innovaatioita ja disruptiivisten teknologioiden kehitystä, sillä avaruusteknologiassa on tulevaisuus.

Avaruuden käyttö ei kuitenkaan ole pelkkää satelliittiteknologiaa eikä aina rajoitu edes maapallon kiertoradoille. Useilla avaruusjärjestöillä ja yksityisillä toimijoilla on suunnitelmia mm. asteroidien louhimisesta, miehitetyistä Mars-lennoista ja tukikohdan rakentamisesta Kuuhun. 50 vuotta vanhat avaruussopimukset eivät ota näihin hankkeisiin kantaa, mutta tulkinta-apua niistä saadaan myös näihin kysymyksiin. Avaruuden käytön yksityistäminen ei ole uusi asia, valtaosa satelliiteista on yksityisten toimijoiden operoimia. Koska tämä oli nähtävissä jo 1960-luvun loppupuolella, Neuvostoliitto vaati avaruuden yleissopimukseen ehdon, jonka perusteella valtio vastaa myös yksityisten toimijoiden avaruustoiminnan aiheuttamista vahingoista kuten omistaan, ja sitoutuu avaruusalan lupa- ja valvontajärjestelmän luomiseen. Se miten tämä valvontavelvoite toteutetaan, on jätetty kansallisen lainsäätäjän päätettäväksi.

Avaruussopimusten sääntelyratkaisu on periaatetasoista. Se on mahdollistanut valtioille liikkumavapautta, joka on johtanut siihen, että jotkut valtiot ovat tulkinneet avaruussopimuksia hyvin voimakkaasti omien poliittisten päämääriensä mukaisesti. Yhdysvalloissa tämä tulkintalinja on johtanut ajankohtaisessa mineraalien louhintakysymyksessä kansalliseen lakiin (*U.S. Commercial Space Launch Competitiveness Act, 2015*), jonka mukaan taivaankappaleiden mineraalit ovat yksityisten toimijoiden otettavissa, hyödynnettävissä ja osakkeenomistajien tuloutettavissa. Tulkinnan voidaan sanoa olevan vähintäänkin kiistanalainen, mutta nyt tätä kirjoitettaessa Luxembourgin parlamentin käsittelyssä oleva samankaltainen lakiluonnos puhalttaa nämä tuulet myös Eurooppaan.

Kaupallisen käytön rajojen etsinnän lisäksi, avaruusvaltioilla ovat huolissaan avaruuden käytön kestävydestä. Miten estetään törmäyksiä avaruusliikenteessä? Miten torjutaan avaruusromun syntymistä? Vastauksia ja tukea voi tuki etsiä YK:n avaruussopimuksista, mutta myös lukuisista ns. *soft law* -instrumenteista ja kansainvälisistä teknisluonteisista standardeista, joita kestävä avaruudenkäytön puolesta on laadittu. Tällaisia ovat mm. YK:n ohjeistus avaruusromun vähentämisestä (*COPUOS Space Debris Mitigation Guidelines*) ja avaruuden käyttöä kaikkien valtioiden yhteiseksi hyödyksi koskevat periaatteet (*Declaration on International Cooperation in the Exploration and Use of Outer Space for the Benefit and in the Interest of all States, Taking into Particular Account the Needs of Developing Countries*). Kansainvälisten sopimusten laatiminen avaruudenkäyttöön liittyvistä usein hyvinkin poliittisista aiheista on hyvin hankalaa, tämä nähtiin jo viimeisen YK:n avaruussopimuksen, ns. Kuusopimuksen kohdalla. Kuusopimus on saanut tähän päivään mennessä ainoastaan 17 ratifiointia<sup>3</sup>.

---

3 United Nations Office for Outer Space Affairs, verkkosivut, vierailtu 12.6.2017, [www.unoosa.org](http://www.unoosa.org) -> Our Work -> Space Law -> Treaties & Principles -> Treaty Status



Suomikin on nyt avaruusvaltio. Ensimmäinen suomalainen satelliitti Aalto-2 toimitettiin toukokuussa kiertoradalleen kansainväliseltä avaruusasemalta osana kansainvälistä QB50-satelliittikonstellaatiota. Sisarsatelliitti Aalto-1 pääsi juhannuksena Intian kautta avaruuteen. Näiden lisäksi suomalaisten avaruusalan toimijoiden suunnitelmissa on saattaa kiertoradalle kolme muutakin satelliittia vielä vuoden 2017 aikana. Suomalaisessa avaruustoiminnassa mukana sekä tieteellisiä tutkimuslaitoksia, mutta myös kaupallisia toimijoita. Kansallinen avaruusteollisuus työllistää suomalaisia teknologiayhtiöitä myös erilaisten kansainvälisten projektien, mm. Euroopan Avaruusjärjestön missioiden kautta. Avaruusvaltiona Suomi on myös säätämässä ensimmäistä kansallista avaruuslakia. Hallituksen esitys laiksi avaruustoiminnasta saatiin lausunnoille juuri ennen juhannusta<sup>4</sup>. Lain on tarkoitus tulla voimaan jo vuoden 2018 alusta.

---

4 Hallituksen esitys eduskunnalle avaruusesineiden rekisteröintiä koskevan kansainvälisen yleissopimuksen hyväksymisestä, laiksi yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laiksi avaruustoiminnasta. Ks. TEM:n verkkosivut, [http://tem.fi/documents/1410877/2132292/HE\\_laiksi\\_avaruustoiminnasta/8ab6d8dd-cc5c-4e72-8719-acb4dd9c2c08](http://tem.fi/documents/1410877/2132292/HE_laiksi_avaruustoiminnasta/8ab6d8dd-cc5c-4e72-8719-acb4dd9c2c08)