



**TURUN  
YLIOPISTO**  
Oikeustieteellinen  
tiedekunta

# **Kaavapäätöstä koskevan valitusoikeuden rajoittaminen ja sen vaikutukset yksityisen oikeussuojaan**

Oikeussuoja ja oikeudenkäynti hallintoasioissa

Tutkielma

Laatija:

Minna Vilkinen

2.6.2024

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu

Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

Tutkielma

**Oppiaine:** Oikeussuoja ja oikeudenkäynti hallintoasioissa

**Tekijä:** Minna Vilkinen

**Otsikko:** Kaavapäätöstä koskevan valitusoikeuden rajoittaminen ja sen vaikutukset yksityisen oikeussuojaan

**Ohjaaja:** Janne Salminen

**Sivumäärä:** XV + 70 sivua

**Päivämäärä:** 2.6.2024

Tämän tutkielman aiheena on yksityisen oikeussuoja kunnan kaavoitusta koskevassa päätöksenteossa sekä kaavavalitusoikeuden rajoittamistilanteessa. Yksityisellä tarkoitetaan luonnollisen henkilön lisäksi yksityisiä yhteisöjä. Tutkielmassa selvitetään, onko valitusoikeuden rajoittamisella vaikutuksia yksityisen oikeussuojaan ja millaisia nuo mahdolliset vaikutukset ovat. Valitusoikeuden rajoittamisella tarkoitetaan tässä tutkielmassa kunnan kaavoitusasioissa käytössä olevan valituslajin muuttamista kunnallisvalituksesta hallintovalitukseksi. Hallintovalituksen voi tehdä ainoastaan asianosainen, kun taas kunnallisvalituksessa asianosaisen lisäksi valitukseen on oikeutettu kunnan jäsen. Kunnallisvalituksessa asianosaisuus määräytyy vastaavasti kuin hallintovalituksessa, joten valituslajin muuttamisen vaikutukset kohdistuvat kunnan jäsenen valitusoikeuden rajoittamiseen.

Tahtotila valitusoikeuden rajoittamisesta kaavoitusasioissa nousee aika ajoin esiin julkisessa sekä poliittisessa keskustelussa. Myös oikeuskirjallisuudessa on arvioitu, onko hallintoprosessissa tarvetta kahdelle erilaiselle valituslajille. Kaavoituksessa kunnan jäsenen valitusoikeus yhdistetään usein kiusantekovalituksiin, joita väitetään tehneen vain kaavoitusprosessin hidastamiseksi sekä tarkoituksena aiheuttaa haittaa prosessille ja kaavoituksen intressitahoille. Kaavavalitusoikeuden rajoittamisen taustalla vaikuttaakin intressi kaavoituksen sekä rakentamisen sujuvoittamisesta ja tehostamisesta.

Ympäristöasioissa edellytetään vakiintuneesti tavallista laajempia vaikutusperusteisia muutoksenhakuoikeuksia. Lisäksi perustuslaki turvaa jokaiselle oikeuden vaikuttaa omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Kaavoituksella on usein pitkäaikaisia, merkittäviä sekä laaja-alaisia ympäristövaikutuksia, ja kaavoituksella ratkaistaan kunnan jäsenen elinympäristöä koskevia kysymyksiä. Tämä johtaa siihen, että kaavoitusasioissa asianosaisaseman tulee pääsääntöisesti muodostua herkästi. Pelkkä kunnan jäsenyys muodostaa asianosaisaseman ainakin edellä mainitun kaltaisissa kaavoitustilanteissa, joissa kaavalla on laaja-alaisia ja merkittäviä vaikutuksia.

Valituslajin muuttamisella ei lopulta ole huomattavaa vaikutusta yksityisen oikeussuojaan. Yksityisen oikeussuojan kannalta merkittävää on, että sillä, jota kaavoitus koskee, on asiassa valitusoikeus. Käytännössä valitusoikeuden rajoittamisella voi olla vaikutusta siihen, miten yksittäinen yksilö kokee oman oikeussuojansa. Kunnan jäsenyyteen perustuva valitusoikeus on yksilölle selkeä. Pelkästään asianosaisuuteen perustuva valitusoikeus voi aiheuttaa yksilölle epäselvyyden siitä, onko hänellä asiassa valitusoikeus. Tällöin yksilöltä edellytetään parempaa oikeuksiensa tuntemista.

**Avainsanat:** asianosainen, hallintovalitus, kaavoitus, kunnallisvalitus, oikeussuoja, oikeusturva, valitusoikeus

## Sisällys

<b>Lähteet</b> .....	<b>V</b>
<b>Lyhenteet</b> .....	<b>XIV</b>
<b>1 JOHDANTO</b> .....	<b>1</b>
1.1 Johdatus aiheeseen .....	1
1.2 Kysymyksenasettelu ja aiheen rajaus .....	4
1.3 Metodi ja lähdeaineisto .....	6
1.4 Tutkielman rakenne .....	8
<b>2 KUNNAN KAAVAJÄRJESTELMÄ JA YKSITYISEN VALITUSOIKEUS KUNNAN KAAVAPÄÄTÖKSISTÄ</b> .....	<b>10</b>
2.1 Kunnan kaavajärjestelmä ja siihen liittyvä päätöksenteko .....	10
2.2 Perustuslaillinen vastuu ympäristöstä ja kansainvälinen oikeus kaavoitusta koskevan muutoksenhaun perustana .....	14
2.3 Yksityisen valitusoikeus kunnan tekemästä kaavapäätöksestä .....	19
2.4 Vertailu Ruotsin kaavoitusjärjestelmään ja kaavavalitusoikeuteen.....	20
<b>3 ASIANOSAISEN VALITUSOIKEUS HALLINTOVALITUKSESSA JA KUNNALLISVALITUKSESSA</b> .....	<b>24</b>
3.1 Yksityisen valitusoikeus perus- ja ihmisoikeutena sekä EU-oikeudessa .....	24
3.2 Hallintopäätöksen valituskelpoisuus ja asianosaisen valitusoikeus .....	28
3.3 Päätöksen välittömien oikeusvaikutusten kohde .....	31
3.4 Päätöksen välittömät oikeusvaikutukset ja asianosaisaseman syntyminen muulle kuin päätöksen kohteelle .....	33
<b>4 KUNNALLINEN ITSEHALLINTO JA KUNNAN JÄSENEEN VALITUSOIKEUS</b> .....	<b>39</b>
4.1 Kunnallinen itsehallinto ja kuntalaisten osallistuminen kunnan hallintoon .....	39
4.2 Kunnallisvalituksen erityispiirteitä.....	42
4.3 Kunnan jäsenen valitusoikeus .....	44
<b>5 KUNNAN KAAVAPÄÄTÖSTÄ KOSKEVAN VALITUSOIKEUDEN RAJOITTAMINEN</b> .....	<b>47</b>

5.1	Hallintovalituksen ja kunnallisvalituksen keskeisimmät erot .....	47
5.2	Hallinto-oikeudelliset sekamuotoiset valituslajit .....	51
5.3	Valitusoikeuden rajoittamista koskeva keskustelu ja sitä koskevat selvitykset .....	54
5.4	Kaavoitusprosessin tehostamiseksi muutoksenhakuoikeuteen tehdyt lakimuutokset .....	60
<b>6</b>	<b>LOPUKSI.....</b>	<b>64</b>

## Lähteet

### Kirjallisuus

- Aarnio, Aulis, Laintulkinnan teoria: yleisen oikeustieteen oppikirja. WSOY 1988.
- Aarnio, Aulis, Oikeussäännösten systematisointi ja tulkinta, s. 35–56. Teoksessa Häyhä, Juha (toim.), Minun Metodini. Werner Söderström lakitieto 1997.
- Aer, Janne, Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa: Hallintolainkäytön antaman oikeussuojan merkitys viranomaistoiminnan auktoriteetin kannalta. Lakimiesliiton kustannus 2000.
- Barritt, Emily, The Foundations of the Aarhus Convention. Hart Publishing 2020.  
(<http://dx.doi.org/10.5040/9781509915293>, luettu 1.6.2024)
- Boggero, Giovanni, Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe. Koninklijke Brill nv 2018.  
(<https://ebookcentral.proquest.com/lib/kutu/detail.action?docID=5100737>, luettu 1.6.2024)
- Boer, Ben, The EU Courts and Access to Environmental Justice. Oxford University Press 2015. (<https://doi-org.ezproxy.utu.fi/10.1093/acprof:oso/9780198736141.001.0001>, luettu 30.5.2024)
- Boverket, Aktuella planeringsfrågor Sverige 2019: Boverkets rapportering till nordiska planmyndighetsmötet. Boverkets rapport 2019:18.  
(<https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2022/aktuella-planeringsfragor-sverige-2022.pdf>, luettu 17.5.2024)
- Ekroos, Ari, Ympäristönkäytön suunnittelu s. 385–622. Teoksessa Kuusiniemi, Kari – Vihervuori, Pekka – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne, Ympäristöoikeus. WSOYpro 2013.
- Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa, Maankäyttö- ja rakennuslaki. 4., uudistettu laitos. Edita Publishing Oy, 2018.
- Halila, Leena, Hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvatakeista. Suomalainen lakimiesyhdistys 2000.
- Hallberg, Pekka, Oikeusturva, s. 783–808. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. 2., uudistettu painos. WSOYpro 2011.
- Hannus, Arno – Niemi, Anne – Hallberg, Pekka, Kuntalaki. 4., uudistettu painos. WSOYpro 2009.
- Harjula, Heikki – Prättälä, Kari, Kuntalaki: tausta ja tulkinnat. 11. uudistettu painos. Alma Talent Oy 2023.

- Haveri, Arto – Karhu, Veli – Ryyänen, Aimo – Siitonen, Pentti – Anttiroiko, Ari-Veikko, Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. 3., uudistettu painos. Tampereen yliopistopaino Oy 2007.
- Heinilä, Aleks, Oikeus rakentaa: Tutkimus suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamispäätöksenteosta maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2017.
- Heuru, Kauko, Kuntalaki käytännössä. Edita Oyj 2001.
- Heuru, Kauko, Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Talentum Media Oy 2002.
- Heuru, Kauko, Perustuslaillinen kunnallishallinto. Edita Publishing Oy 2006.
- Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Ryyänen, Aimo, Kunta: kunnallisen itsehallinnon perusteet. 2., uudistettu painos. Tampereen yliopistopaino 2011.
- Hirvelä, Päivi – Heikkilä, Satu. Ihmisoikeudet: käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön. 2., uudistettu painos. Alma Talent Oy 2017.
- Holopainen, Heikki – Huttunen, Kimmo – Malin, Kimmo – Partinen, Hanna, Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa: tarkastelussa kaavat, suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset sekä valituslupa-asiat. Ympäristöministeriön raportteja 19/2013. (<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4197-3>, luettu 20.5.2024)
- Husa, Jaakko, Oikeusvertailu: teoria ja metodologia. Lakimiesliiton kustannus 2013.
- Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo, Kirjoitetaan juridiikkaa: Ohjeita oikeustieteellisten kirjallisten töiden laatijoille. 3., painos. Talentum Media Oy 2010.
- Häkkänen, Martti, Rakennusoikeuden sääntely: Tutkimus kunnan kaavoitustehtävästä ja rakentamisen edellytyksistä maanomistajan oikeusasemaa silmällä pitäen. Suomalainen lakimiesyhdistys 2016.
- Jääskeläinen, Lauri – Syrjänen, Olavi – Hurmeranta, Jyrki – Wähä, Susanna, Maankäyttö- ja rakennuslaki. 5., uudistettu painos. Rakennustieto Oy 2018.
- Jääskeläinen, Lauri – Syrjänen, Olavi, Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen: Käytännön käsikirja. 3., uusittu painos. Rakennustieto Oy 2010.
- Kekkonen, Urho, Kunnallinen vaalioikeus Suomen lain mukaan. Otava 1936.
- Kloth, Matthias, Immunities and the Right of Access to Court under Article 6 of the European Convention on Human Rights. Koninklijke Brill nv 2010. (<https://ebookcentral.proquest.com/lib/kutu/detail.action?docID=583745>, luettu 30.5.2024)
- Kolehmainen, Antti, Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä, s. 106–134. Teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.), Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edilex kirjat 2016.

- Kulla, Heikki, Oikeudenloukkaus ja intressit – valitusoikeuden määräytymisestä hallintolainkäytössä, s. 237–247. Teoksessa Van Aerschot, Paul – Ilveskivi, Paula – Piispanen, Kirsi (toim.), Juhlakirja Kaarlo Tuori 50 vuotta. Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitos 1998.
- Kulla, Heikki – Salminen, Janne, Hallintomenettelyn perusteet. 11., uudistettu painos. Alma Talent Oy 2021.
- Kumpula, Anne, Ympäristö oikeutena. Suomalainen lakimiesyhdistys 2004.
- Kuuskoski, Reino, Uusi kunnallislaki. 3. täydennetty painos. WSOY 1954.
- Kuusiniemi Kari, Perusoikeudet ja ympäristö, s. 207–236. Teoksessa Kuusiniemi, Kari – Vihervuori, Pekka – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne, Ympäristöoikeus. WSOYpro 2013a.
- Kuusiniemi Kari, Ympäristöllinen päätöksenteko- ja ohjausjärjestelmä, s. 107–183. Teoksessa Kuusiniemi, Kari – Vihervuori, Pekka – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne, Ympäristöoikeus. WSOYpro 2013b.
- Kuusiniemi Kari, Ympäristöoikeuden kansainväliset kytkennät, s. 237–285. Teoksessa Kuusiniemi, Kari – Vihervuori, Pekka – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne, Ympäristöoikeus. WSOYpro 2013c.
- Kuusiniemi, Kari, Ympäristöoikeus oikeudenalana, s. 49–105. Teoksessa Kuusiniemi, Kari – Vihervuori, Pekka – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne, Ympäristöoikeus. WSOYpro 2013d.
- Laakso, Seppo – Suviranta, Outi – Tarukannel, Veijo, Yleishallinto-oikeus. Tampereen yliopisto, oikeustieteiden laitos 2006.
- Lehtovuori, Panu – Ekroos, Ari – Kuusela, Kaisu – Rantanen, Annuska – Rajaniemi, Juho – Schmidt-Thomé, Kaisa. Tulevaisuuskaatsaus eräiden maiden alueidenkäytön suunnittelujärjestelmiin. Ympäristöministeriön julkaisuja 2019:24. (<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-031-6>, luettu 17.5.2024)
- Linna, Tuula – Oikeuden väärinkäytön kielto ja sen sovelluksia, s. 622–638. Lakimies 4/2004.
- Malin, Kimmo – Muutoksenhaku kaava-asioissa: hallintotuomioistuimet 2003–2006. Ympäristöministeriön raportteja 9/2008. (<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-3020-5>, luettu 17.5.2024)
- May, Larry, Global Justice and Due Process. Cambridge University Press 2011. (<https://www-cambridge-org.ezproxy.utu.fi/core/books/global-justice-and-due-process/17C135B4999466B8A6D68CE8DF602AD0>, luettu 30.5.2024)
- Merikoski, V., Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. 2., uusittu painos. Lainopillisen ylioppilastiedekunnan kustannustoimikunta 1968.
- Mäkinen, Eija, Oikeudellinen kontrolli kunnan ympäristöasioissa. Finnpublishers Oy 2004.

- Mäkinen, Eija, Kunnallisvalitus: Kiusantekoa vai tarpeellista valvontaa ja oikeusturvaa?. Edita Publishing Oy 2010.
- Mäkinen, Eija, Kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen kaavoituksessa?: Hallitusohjelman edellyttämä selvitystyö. Ympäristöministeriön raportteja 10/2016. (<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4598-8>, luettu 1.6.2024)
- Mäkinen, Eija, Asemakaavoitus ja asianosaisperusteinen valitusoikeus. Ympäristöministeriön julkaisuja 2019:27. (<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-034-7>, luettu 1.6.2024)
- Mäkinen, Eija, Kiusantekovalitukset valitusoikeuden rajoittamisen perusteluina, s. 253–267. Teoksessa Kuusiniemi, Kari – Suviranta, Outi – Viljanen, Veli-Pekka (toim.), Juhlajulkaisu Pekka Vihervuori 1950-25/8-2020. Suomalainen lakimiesyhdistys, 2020.
- Mäenpää, Olli, Hallintoprosessin uudet haasteet. Lakimies 2/2006, s. 143–165.
- Mäenpää, Olli, Hallintoprosessioikeus. WSOYpro 2007.
- Mäenpää, Olli, Oikeudenkäynti hallintoasioissa: Hallintoprosessioikeuden perusteet. Alma Talent Oy 2019.
- Mäenpää, Olli, Hallinto-oikeus. 3., uudistettu painos. Alma Talent Oy 2023. Päivitetty 12.1.2024 (<https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.ezproxy.utu.fi/teos/EABBXXBTAGHDB#kohta:HALLINTO-OIKEUS/piste:td>, luettu 31.5.2024)
- Mäntylä, Niina, Luonnon edustajien puhevalta. Universitas Wasaensis 2010.
- Määttä, Tapio, Osallistuminen ja vuorovaikutus ympäristöoikeudessa. Teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.), Kansanvalta. Joensuun yliopisto 2002.
- Määttä, Tapio, Metodinen pluralismi oikeustieteessä – ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntauksat ja menetelmät. Edilex-artikkeli 2015.
- Myllymäki, Riitta, Muutoksenhaku kunnan viranomaisen päätöksestä. 5., uudistettu painos. Suomen kuntaliitto 2012.
- Niemi-Lilahti, Anita, Itsehallinnon ideaalimallin kehitys ja reaali maailma: Ideaalittyyppimetodi kunnallisen itsehallinnon käsitteen ja pohjoismaisen hyvinvointivaltion itsehallinnon tulkinnassa. Vaasan yliopisto 1992.
- Nollkaemper, André, National Courts and the International Rule of Law. Oxford University Press 2011. (<https://ebookcentral.proquest.com/lib/kutu/detail.action?docID=1073493>, luettu 29.5.2024)
- Nuorvala, Aarne – Hallberg, Pekka – Virtanen, Kyösti, Kansalaisen oikeusturva hallinnossa: Näköaloja ja tavoitteita. Korkeimman hallinto-oikeuden julkaisuja 1978.
- Oikeusministeriö, Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kertomus toiminnastaan vuonna 2004. Oikeusministeriön julkaisuja 2004:14. (<http://urn.fi/URN:ISBN:952-466-038-5>, luettu 17.5.2024)

- Ogbeide, Efe – Kallio, Milla, Selvitys asiakkaiden kokemuksista maankäytön muutoshankkeissa. Ympäristöministeriön julkaisuja 2019:33. (<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-040-8>, luettu 15.5.2024)
- Pánovics, Attila, The Aarhus Convention Model, s. 251–262. Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2016. (<https://heinonline-org.ezproxy.utu.fi/HOL/P?h=hein.journals/huyiel2016&i=269>, luettu 30.5.2024)
- Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti, Euroopan ihmisoikeussopimus. 6., uudistettu painos. Alma Talent Oy 2018.
- Pohjolainen, Teuvo – Tarukannel, Veijo, Hallinnon oikeussuojajärjestelmän kehittämisen tarpeesta. Defensor Legis 6/2004, s. 1113–1123.
- Pöyhönen, Aulis, Euroopan kunnallissopimus: kunnallisen itsehallinnon tavoitemalli. Edita 1996.
- Salmiala, Bruno A., Tuomio: Toteamuksia ja ajatuksia yksilön oikeussuojasta Suomessa. Kustannusosakeyhtiö Tammi 1960.
- Saraviita, Ilkka, Perustuslaki. 2., uudistettu painos. Talentum 2011.
- Siitari-Vanne, Eija, Århusin sopimuksen täytäntöönpano. Ympäristöjuridiikka 2–3/2001, s. 16–34.
- Siitari-Vanne, Eija, Hallintolainkäytön tehostaminen. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2005.
- Suviranta, Outi, Hallintovalitus, hallintotoiminnan tuomioistuinkontrolli ja tuomioistuimen ratkaisuvallta. Defensor Legis 2/2005, s. 231–247.
- Syrjänen, Olavi, Osallistuminen, vuorovaikutus ja muutoksenhaku kaavoituksessa. Rakennustieto Oy 2005.
- Szente, Zoltán – Lachmayer, Konrad, The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law: A European Comparison. Informa Law from Routledge 2017. (<https://ebookcentral.proquest.com/lib/kutu/detail.action?docID=4626754>, luettu 31.5.2024)
- Teleki, Cristina, Due Process and Fair Trial in EU Competition Law: The Impact of Article 6 of the European Convention on Human Rights. Koninklijke Brill nv 2021. (<https://directory.doabooks.org/handle/20.500.12854/71035>, luettu 30.5.2024)
- Tonttitarjontatyöryhmän mietintö, Tonttitarjonnan edellytysten parantaminen. Ympäristöministeriön raportteja 1/2006. (<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-2192-0>, luettu 17.5.2024)
- Tuori, Kaarlo, Tuomarivaltio – uhka vai myytti?. Lakimies 6/2003, s. 915–943.
- United Nations, The Aarhus Convention: An implementation guide. United Nations 2014. (<https://doi.org/10.18356/f891b9e4-en>, luettu 30.5.2024)

- Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58, Vahva ja välittävä Suomi: Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023.  
(<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165042/Paaministeri-Petteri-Orpon-hallituksen-ohjelma-20062023.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, luettu 21.5.2024)
- Valtioneuvoston kanslia, Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003.  
(<https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/369117/hallitusohjelma-vanhanen.pdf/da627124-c0ee-4015-9642-197b11013c02/hallitusohjelma-vanhanen.pdf?t=1414592527000>, luettu 21.5.2024)
- Valtioneuvoston kanslia, Ratkaisujen Suomi: Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma. Hallituksen julkaisusarja 10/2015.  
([https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi\\_FI\\_YHDISTE\\_TTY\\_netti.pdf](https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_FI_YHDISTE_TTY_netti.pdf), luettu 21.5.2024)
- Vihervuori, Pekka: Oikeus ympäristöön, s. 753–782. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. 2., uudistettu painos. WSOYpro 2011.
- Warsta, Matias – Ekroos, Ari, Mielipiteitä valitusoikeudesta kaava- ja rakennuslupa-asioissa. Ympäristöministeriön raportteja 19/2006. (<http://urn.fi/URN:ISBN:952-11-2492-X>, luettu 17.5.2024)
- Wingstrand, George, Överklagande av detaljplaner – omfattning, effekter och orsaker. Evidens 2023.  
(<https://skr.se/download/18.3ecbf48018722d6400630e06/1680246439371/Överklagande-av-detaljplaner.pdf>, luettu 17.5.2024)

## Internet-lähteet

Alueidenkäytön lainsäädännön uudistus. Ympäristöministeriö. <https://ym.fi/alueidenkayton-lainsaadannon-uudistus> (Luettu 25.5.2024)

## Virallislähteet

- HE 140/1975 II vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kunnallislainsiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 192/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi.
- HE 217/1995 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.
- HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallituslaiksi.
- HE 101/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

HE 91/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valitusta hovioikeuteen ja valitusasian käsittelyä hovioikeudessa koskevien oikeudenkäymiskaaren säännösten muuttamiseksi.

HE 81/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

HE 105/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle muutoksenhakua käräjäoikeudesta koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 102/2008 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

HE 230/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta.

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

HE 29/2015 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle tuomioistuinmaksulaiksi sekä laeiksi hallinto-oikeuslain 12 a §:n ja riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 28 §:n muuttamisesta.

HE 43/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden ympäristöä koskevien hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamiseksi.

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

HE 139/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle rakentamislain ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 140/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä ja maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

Lakivaliokunnan mietintö LaVM 18/2018 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 29/1992 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 9/1994 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 23/1998 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 38/1998 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 53/2002 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 33/2006 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 50/2018 vp.

Statens offentliga utredningar SOU 1982:41, Överklagande av kommunala beslut.

Statens offentliga utredningar SOU 2005:77, Får jag lov? Om planering och byggande.

Statens offentliga utredningar SOU 2012:91, En effektivare plangenomförande.

Statens offentliga utredningar SOU 2014:14, Effektiv och rättssäker PBL-överprövning.

Statens offentliga utredningar SOU 2015:59, En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning.

Ympäristövaliokunnan mietintö YmVM 22/2002 vp.

Ympäristövaliokunnan mietintö YmVM 8/2006 vp.

## **Oikeustapaukset**

### **Euroopan ihmisoikeustuomioistuin**

Le Compte, Van Leuven and De Meyere v. Belgium (23.6.1981, no. 6878/75)

H. v. Belgium (30.11.1987, no. 8950/80)

Mats Jacobsson v. Sweden (28.6.1990, no. 11309/84)

Fayed v. the United Kingdom (21.9.1994, no. 17101/90)

Ortenberg v. Austria (25.11.1994, 12884/87)

Pierre-Bloch v. France (21.10.1997, no. 24194/94)

Association des amis de Saint-Raphael et de Frejus v. France (29.2.2000, no. 38192/97)

Maaouia v. France (5.10.2000, no. 39652/98)

Ferrazzini v. Italy (12.7.2001, no. 44759/98)

Kienast v. Austria (23.1.2003, no. 23379/94)

Vilho Eskelinen and others v. Finland (19.4.2007, no. 63235/00)

Alaverdyan v. Armenia (dec.) (24.8.2010 4523/04)

Boulois v. Luxembourg (3.4.2012, no. 37575/04)

### **Euroopan unionin tuomioistuin**

Tuomio 13.3.2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163

Tuomio 8.3.2011, Lesoochranárske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, C-240/09, EU:C:2011:125

Tuomio 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK v. Obvodný úrad, C-243/15, EU:C:2016:838

**Korkein hallinto-oikeus**

KHO 1969 II 46

KHO 1980 A II 19

KHO 1989 A 46

KHO 1994 A 40

KHO 1995 A 11

KHO 6.6.1996 T 1889

KHO 17.12.2008/3310

KHO 2003:26

KHO 2010:22

KHO 2012:134

KHO 2013:122

KHO 2013:170

KHO 2014:12

KHO 2014:180

KHO 2014:188

KHO 2016:227

KHO 2017:27

KHO 2018:106

KHO 2019:71

KHO 2020:103

KHO 2020:108

KHO 2022:12

## Lyhenteet

AVI	Aluehallintovirasto
DL	Defensor Legis
EIS, ihmisoikeussopimus	Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 63/1999)
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EU	Euroopan unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
hallitusmuoto	Suomen Hallitusmuoto 94/1919
HL	hallintolaki (434/2003)
HN	hallintoneuvosto
HOL, hallintoprosessilaki	laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019)
KL	kommunallag (2017:725)
KuntaL	kuntalaki (410/2015)
LM	Lakimies
MB	miljöbalk (1998:808)
MRL	maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)
OM	oikeusministeriö
PBL	plan- och bygglag (2010:900)
PL, perustuslaki	Suomen perustuslaki (731/1999)
SEU	Sopimus Euroopan Unionista
SEUT	Sopimus Euroopan Unionin toiminnasta
SOU	Statens offentliga utredningar
VN	valtioneuvosto
YJ	Ympäristöjuridiikka
YK	Yhdistyneet Kansakunnat
YM	ympäristöministeriö

Århusin sopimus

Yhdistyneiden Kansakuntien Euroopan talouskomission tiedonsaantia, kansalaisten osallistumisoikeutta sekä muutoksenhakua ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskeva yleissopimus (SopS 121–122/2004)

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Johdatus aiheeseen

Yksityisen valitusoikeus viranomaisen tekemästä hallintopäätöksestä on tehokkain ja tärkein oikeussuojakeino, jolla yksilö mahdollistaa oikeusturvansa toteutumisen julkishallintoa vastaan. Muutoksenhakuoikeudella turvataan yksilön mahdollisuus saattaa viranomaisen päätöksen lainmukaisuus riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi.<sup>1</sup> Oikeusturvan saatavuus on turvattu myös perusoikeutenamme. Suomen perustuslain (731/1999, PL tai perustuslaki) 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi.<sup>2</sup> Valitusoikeus on myös kansainvälisesti tunnustettu tärkeäksi ihmisoikeudeksi ja yksityisen suojaksi. Euroopan Ihmisoikeussopimuksen (SopS 63/1999, EIS) 6 artiklassa on turvattu yksilön oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin häntä koskevassa asiassa.

Hallintopäätöksellä tarkoitetaan viranomaisen tekemää ratkaisua hallintoasiassa. Päätöksen valituskelpoisuuden lähtökohtana on oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019, HOL tai hallintoprosessilaki) 7.1 §:n mukaan, että päätöksestä saa valittaa. Kyseessä on tällöin niin sanottu hallintovalitus. Hallintovalitusta pidetään perinteisesti viranomaisen päätöksestä tehtävän valituksen perustyyppinä,<sup>3</sup> mutta hallinto-oikeudessamme on olemassa myös toinen valitusmuoto viranomaisen päätöksestä: kuntaviranomaisen päätöksestä tehtävä kunnallisvalitus. Kunnallisvalitus sisältää omia erityispiirteitään, joista tämän tutkielman kannalta keskeisin on hallintovalitukseen verrattuna laajempi valitusoikeus, sillä kuntalain (410/2015, KuntaL) 137.1 §:n mukaan asianosaisen lisäksi valitusoikeus on kellä tahansa kunnan jäsenellä pelkän jäsenyytensä perusteella.

Kunnallisvalituksen laajaa valitusoikeutettujen piiriä on perusteltu perustuslaissakin mainitulla kunnan itsehallinnon periaatteella.<sup>4</sup> PL 121.1 §:n mukaan kuntien hallinnon tulee

---

<sup>1</sup> Mäenpää, 2007, s. 99, 268. Ks. myös Nuorvala – Hallberg – Virtanen 1978, s. 9–13, Szente – Lachmayer 2017, s. 7 ja May 2011, s. 52. *Salmiala* on kirjoittanut yksilön oikeussuojan merkityksestä oikeusvaltiossa seuraavasti: ”Yksilön oikeussuojan turvaaminen on oikeusvaltion tärkein tehtävä. Mitä lujemmalle pohjalle yksilön oikeussuoja rakentuu, sitä selvempinä ilmenevät oikeusvaltion tunnusmerkit sen oikeusjärjestyksessä”. *Salmiala* 1960, s. 9. Yksityisen oikeusturvasta oikeusvaltion hallinnossa ks. tarkemmin Nuorvala – Hallberg – Virtanen 1978, s. 9–16.

<sup>2</sup> Lain esitöiden mukaan tässä lainkohdassa jokaisella tarkoitetaan luonnollista henkilöä. Oikeusturva ulotetaan kuitenkin myös oikeushenkilöihin, koska oikeushenkilön asemaan kajoaminen voi merkitä kajoamista oikeushenkilön taustalla olevan ihmisen asemaan. HE 309/1993 vp, s. 23.

<sup>3</sup> Ks. esim. Pohjolainen – Tarukannel DL 2004, s. 1114.

<sup>4</sup> Ks. Mäkinen 2010, s. 9.

perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Oikeusturvan takaamisen lisäksi kunnallisvalituksella on katsottu olevan valvontafunktio: kunnan jäsen voi valittamalla saattaa päätöksen riippumattoman tuomioistuimen arvioitavaksi ja tällä tavalla valvoa kunnan päätöksien lainmukaisuutta.<sup>5</sup>

Yksi merkittävä kunnan päätöksenteon alaan kuuluva asia on kunnan alueen kaavoituksen hyväksyminen. Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) 37 §:n ja 52 §:n (230/2017) mukaisesti yleis- ja asemakaavan hyväksyminen kuuluu kunnan päätösvaltaan. MRL 188.1 §:n (976/2017) mukaan kaavapäätöstä koskevasta valitusoikeudesta säädetään kuntalaissa. Toisin sanoen kaavavalituksessa on kyse laajan valitusoikeutettujen piirin sisältävästä kunnallisvalituksesta. Yleis- ja asemakaavoitus on osa kuntatason alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää ja kaavoituksen avulla kunta osoittaa alueitaan eri käyttötarkoituksiin sekä ohjaa rakentamista.<sup>6</sup> Ympäristöön vaikuttava politiikka ja oikeudelliset säännökset vaikuttavat yksilöihin usein hyvin laajasti.<sup>7</sup> Kaavoituksella on merkitystä ennen kaikkea maanomistajalle, sillä kaavoitus vaikuttaa maanomistajan oikeuteen käyttää omaa maataan ja rakentaa omalle maalleen. Kaavoituksella voi olla vaikutuksia kaavoitettavalla alueella asuvan kansalaisen lisäksi muun kunnan jäsenen elinympäristöön. Yksilön oikeussuojan ja oikeusturvan takaamisen vuoksi on erittäin tärkeää, että kunnan jäsen, maanomistaja tai muu asianosainen voi saattaa kunnan tekemän kaavan hyväksymispäätökseen tuomioistuimen käsiteltäväksi.<sup>8</sup>

Kaavavalitus ei ole oikeudessamme muodostunut täysin ongelmattomaksi.

Kunnallisvalituksen tarpeellisuudesta on käyty keskustelua jo pidemmän aikaa. Esimerkiksi vuonna 2004 oikeusturva-asiain neuvottelukunta pohti vuosikertomuksessaan, onko kunnallisvalitus lainkaan tarpeellinen.<sup>9</sup> Myös *Mäenpää* on arvioinut, että kunnallisvalituksen

---

<sup>5</sup> Pohjolainen – Tarukannel DL 2004, s. 1115–1116. Ks. myös Jääskeläinen – Syrjänen 2010, s. 692. *Pohjolainen ja Tarukannel* ovat esittäneet, että pelkästään kunnan päätöksien valvontaan perustuva tehtävä sopeutuu heikosti tuomioistuimille ja pohtineet, voitaisiinko tehtävä antaa jonkun muun elimen toimivaltaan. Pohjolainen – Tarukannel DL 2004, s. 1118–1119.

<sup>6</sup> MRL 4.1 §:n mukaan kunnan alueiden käytön järjestämiseksi ja ohjaamiseksi laaditaan yleis- ja asemakaavoja. Yleiskaavassa osoitetaan kunnan alueiden käytön pääpiirteet ja asemakaavassa osoitetaan kunnan osa-alueen käytön sekä rakentamisen järjestäminen. Yleiskaavan tarkoitusta määrittelee tarkemmin MRL 35 § ja asemakaavan tarkoitusta 50 §.

<sup>7</sup> Ympäristöä koskevat asiat ovat yleisessä intressissä myös kansainvälisesti. Yksilön oikeussuoja ei yleensä palvelekaan ainoastaan tietyn kaupungin asukkaita tai kansalaisia vaan myös suurempaa yleisöä, kaikkia ihmisiä yleisesti. Pánovics 2016, s. 251.

<sup>8</sup> Mäkinen 2019, s. 28. Asema- ja yleiskaavoitus vaikuttaa merkittävästi rakentamisen edellytyksiin ja kunnan asema rakennusoikeuden sääntelijänä on sen kaavoitustehtävän vuoksi keskeinen. Häkkänen 2016, s. 105–106, 111.

<sup>9</sup> OM 2004, s. s. 36–37.

ja hallintovalituksen eroavaisuus ei välttämättä ole samalla tavoin perusteltavissa enää kuin näiden valituslajien muotoutuessa.<sup>10</sup> Kunnallisvalitusta koskeva laaja valitusoikeus on nähty ongelmallisena varsinkin yhteiskunnallisessa ja yleistä etua koskevassa päätöksenteossa, jossa päätöksenteon kokonaiskestolla on suuri merkitys.<sup>11</sup> Kun valitusoikeutettujen piiri on laaja, mahdollisia muutoksenhakijoita on enemmän ja se voi usein hidastaa päätöksentekoa. Kaavoituksen laajamittaisten vaikutuksien vuoksi sitä koskeva päätöksenteko on helposti ymmärrettävä yhteiskunnallisesti merkittäväksi. Lain tasollakin on säädetty asuntorakentamisen kannalta tai muutoin yhteiskunnallisesti merkittävän asemakaavan kiireellisestä käsittelystä (MRL 188.2 §).

Kunnan jäsenen valitusoikeus on julkisessa keskustelussa nähty myös kiusanteon mahdollisuutena. Tällöin näkemyksenä on, että kunnan jäsen, joka ei ole asianosaisasemassa, voi valittaa kaavapäätöksestä vain aiheuttaakseen haittaa ja päätöksenteon hidastumista. Toisaalta prosessin hidastuminen on muutoksenhaun automaattinen seuraus, mutta se on myös välttämätöntä sen vuoksi, ettei mahdollisia lainvastaisia päätöksiä toimeenpanna ennen tuomioistuimen ratkaisua asiassa.<sup>12</sup> Kiusanteko on myös hankalasti ymmärrettävä konsepti kunnallisvalituksen yhteydessä. Kuten sanottua, kaavoitus vaikuttaa jokaisen kunnan jäsenen elinympäristöön, joten kunnan jäsenellä voi olla oikeussuojaansa perustuva intressi hakea muutosta ilman suoraa asianosaisasemaa.

Myös sen määrittelemisen, milloin yksityiselle muodostuu asianosaisasema, jonka perusteella hän voi tehdä kaavapäätöksestä valituksen, voi joissain tilanteissa osoittautua haasteelliseksi. Kirjoitetussa laissa asianosaista ei voida tarkasti määritellä. Asianosaisaseman syntyminen on hyvinkin tapauskohtaista jo pelkästään sen vuoksi, että viranomaisen tekemät hallintopäätökset voivat olla keskenään hyvin erilaisia ja siten niihin voi liittyä erilaisia oikeusturvatarpeita.<sup>13</sup> Hallintovalituksen asianosaisuutta koskeva oikeuskäytäntö onkin runsasta, kun avoin lainkohta on johtanut useisiin korkeimmalta hallinto-oikeudelta (KHO) asti haettuihin ratkaisuihin. Kunnallisvalituksen asianosaisuus on määritelty hallintoprosessilakia vastaavasti.<sup>14</sup> Kaavoituksessa asianosaisaseman tulkinta ei ole

---

<sup>10</sup> Mäenpää LM 2006, s. 159.

<sup>11</sup> Pohjalainen – Tarukannel DL 2004. s. 1118. Ks. myös Mäkinen 2019, s. 64.

<sup>12</sup> Mäkinen 2019, s. 58.

<sup>13</sup> HE 29/2018 vp, s. 51.

<sup>14</sup> HE 192/1994 vp, s. 66.

muodostunut yhtä hankalaksi, koska muutoksenhakijan on usein voitu katsoa valittavan päätöksestä kunnan jäsenenä.<sup>15</sup>

Maankäyttö- ja rakennuslaki sekä kaavoitusasiat elävät tutkielman kirjoitusaikaan murrosaikaa, mikä tekee tutkielmasta ajankohtaisen. Ympäristöministeriö on käynnistänyt vuonna 2018 maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen<sup>16</sup> ja uusi rakentamislaki (751/2023) tulee voimaan 1.1.2025. Voimassa olevasta maankäyttö- ja rakentamislaita kumotaan kaikki rakentamista koskevat säännökset ja sen nimi muuttuu alueidenkäyttölaitiksi (752/2023). Muutoksella alueidenkäyttöä ja rakentamista koskevat säännökset erotetaan omille laeilleen.<sup>17</sup> Kokonaisuudistus ei ole vielä tutkielman kirjoittamisvaiheessa tuonut muutoksia alueidenkäyttöön tai kaavoitukseen – 1.1.2024 voimaan tullutta kaavojen digitalisaatiota koskevaa muutosta lukuun ottamatta.<sup>18</sup> Ympäristöministeriö on kuitenkin asettanut kaksi työryhmää alueidenkäyttölain kaavoitusjärjestelmän sekä kaavoituksen toteuttamisen uudistamista varten.<sup>19</sup> Tulevilla uudistuksilla pyritään toteuttamaan Petteri Orpon hallitusohjelman tavoitteet, joihin sisältyy muun muassa kaavoituksen sujuvoittaminen.<sup>20</sup> Vaikka uudistushankkeen kohteena ei suoraan olekaan kaavoituksia koskevan muutoksenhaun uudistaminen, on ympäristöministeriö tutkinut myös valitusoikeutta osana hanketta.<sup>21</sup>

## 1.2 Kysymyksenasettelu ja aiheen raja

Tutkielmassani tutkin yksityisen oikeussuojaa yleis- ja asemakaavoja koskevassa muutoksenhaussa. Tutkielma keskittyy arvioimaan muutoksenhakuoikeuden rajoittamista ja yksityisen oikeussuojan tarpeen keskinäistä suhdetta. Tutkimuskysymykseni on: *vaikuttaako yleis- ja asemakaavaa koskevan muutoksenhakuoikeuden rajoittaminen kunnallisvalituksesta hallintovalitukseksi yksityisen oikeussuojaan, ja jos vaikuttaa, miten?* Tarkoitukseni on selvittää kaavavalituksen muutoksenhakuoikeuden rajoittamisen vaikutukset yksityisen valitusoikeuteen.

---

<sup>15</sup> Mäkinen 2019, s. 43.

<sup>16</sup> Ks. HE 139/2022 vp, s. 8.

<sup>17</sup> Ks. HE 139/2022 vp, s. 1.

<sup>18</sup> Ks. HE 140/2022 vp, s.1.

<sup>19</sup> Ks. Alueidenkäytön lainsäädännön uudistus: <https://ym.fi/alueidenkayton-lainsaadannon-uudistus>.

<sup>20</sup> Hallitusohjelman tavoitteissa on mainittu muun muassa maakuntakaavan yksityiskohtaisuuden ja oikeusvaikutteisuuden keventäminen, yleiskaavan tai osayleiskaavan ja asemakaavan yhtäaikainen valmistelu sekä maanomistajan aloiteoikeus yleis- ja asemakaavalle. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58, s. 122.

<sup>21</sup> Ks. esim. Mäkinen 2019: Asemakaavoitus ja asianosaisperusteinen valitusoikeus sekä Ogbeide – Kallio 2019: Selvitys asiakkaiden kokemuksista maankäytön muutoshankkeissa.

Tutkimuskysymykseni jakautuu muutamaaan osakysymykseen, joiden avulla selvitän vastauksen tutkimuskysymykseeni. Ensimmäisenä osakysymyksenä esitän: *mitä kaavoituksella tarkoitetaan ja mitä vaikutuksia sillä on yksityiseen?* Tarkoitukseni on kysymyksen avulla selvittää, mistä kaavoituksessa on kysymys ja miten sitä koskevat päätökset vaikuttavat yksityiseen. Toinen tutkimuskysymykseni on: *kuka on hallintovalitukseen ja kunnallisvalitukseen oikeutettu asianosainen?* Tarkoitukseni on kysymyksen avulla hahmottaa asianosaisuuden määräytyminen hallintovalituksessa ja kunnallisvalituksessa. Kolmas osakysymykseni kuuluu: *millainen on kunnallisvalituksen kunnan jäsenen valitusoikeus ja millaisia erityispiirteitä kunnallisvalitus muodostaa yksityisen muutoksenhakuoikeuteen?* Kysymyksen avulla selvitän kunnallisvalituksen erityispiirteet ja niiden vaikutuksen yksityisen muutoksenhakuoikeuteen.

Tutkin valitusoikeuden muuttamistarvetta ensi sijassa ympäristöministeriön julkaisujen ja oikeuskirjallisuudessa esitettyjen pohdintojen ja kannanottojen perusteella. Käyn läpi, millaista keskustelua aiheesta on käyty, millaisia kannanottoja siitä on esitetty ja millaisia lakimuutoksia kyseisen keskustelun myötä on syntynyt. Viimeinen osakysymykseni onkin: *millaista oikeudellista keskustelua yksityisen kaavavalitusoikeuden muutostarpeesta on käyty ja millaisia lakimuutoksia kyseinen keskustelu on jo synnyttänyt?* Kysymyksen avulla tarkoitukseni on selvittää, mitä muutostarpeita valitusoikeudelle on esitetty ja mitä lakimuutoksia niiden myötä on tehty. Näitä muutostarpeita voin peilata tutkimuskysymykseeni ja pohtia niiden suhdetta yksityisen oikeussuojan tarpeeseen ja oikeusturvaan.

Tutkin tutkielmassani yksityisen oikeussuojan tarvetta julkisen viranomaisen tekemiä päätöksiä vastaan. Siten olen rajannut tutkielmani koskemaan ainoastaan *yksityisen* valitusoikeutta. Yksityisillä tarkoitan luonnollisia henkilöitä sekä yksityisiä yhteisöjä kuten yrityksiä ja yhdistyksiä. Viranomaisen valitusoikeus kaavapäätöksistä jää siten tarkastelun ulkopuolelle. Lisäksi tutkielman ulkopuolelle on rajattu MRL 191.2 §:n mukainen rekisteröidyn ja paikallisen yhdistyksen valitusoikeus toimialaansa kuuluvissa kaavapäätöksissä. Käsittelen tutkielmassa vain kunnan laatimia yleis- ja asemakaavoja koskevia päätöksiä. Siten maakuntakaavapäätöksiä, jotka kuuluvat MRL 31 §:n (28/2016) mukaan maakunnan liitolle, ei käsitellä tässä tutkimuksessa. Samasta syystä tarkastelun ulkopuolelle on rajattu kuntien yhteinen yleiskaava, jonka hyväksyy maakunnan liitto tai muu kuntien yhteinen toimielin (MRL 47 §, 28/2016).

### 1.3 Metodi ja lähdeaineisto

Tässä tutkielmassa tulkitsen hallinto-oikeudellista yksilön oikeussuojaa sekä oikeusturvaa koskevaa säännöstöä ja tarkastelen yksityisen oikeussuojan sekä oikeusturvan toteutumista kaavavalitusoikeuden rajoittamistilanteessa. Tutkielman pääpaino on siten hallinto-oikeudessa, mutta aiheen lähestyminen kaavavalitusten kautta tuo siihen myös ympäristöoikeudellisen näkökulman. Tutkielman pituuden rajoittamisen vuoksi olen kuitenkin pyrkinyt pitämään ympäristöoikeudellisen näkökulman niin suppeana kuin se on käsiteltävän aiheen vuoksi tarkoituksenmukaista.

Tutkielmani on pääosin lainopillinen eli oikeusdogmaattinen. Lainopillisessa tutkimuksessa tarkastellaan voimassa olevaa oikeutta ja selvitetään, mikä on oikeuden sisältö tarkastelun kohteena olevassa oikeusongelmassa. Tätä kutsutaan oikeussääntöjen tulkinnaksi. Lisäksi lainopillisessa tutkimuksessa systematisoidaan, eli jäsennellään voimassa olevaa oikeutta. Systematisoinnilla pyritään hahmottamaan oikeussäännösten keskinäistä suhdetta sekä oikeudellista käsitejärjestelmää, jonka avulla oikeutta tulkitaan.<sup>22</sup> Oikeussääntöjen tulkinta muodostaa lainopin praktisen ulottuvuuden, ja sitä voidaanakin kutsua käytännölliseksi lainopiksi. Oikeussäännösten systematisointi on teoreettista lainoppia.<sup>23</sup>

Oikeussääntöjen tulkintaa, eli käytännöllistä lainoppia hyödynnän selvittäessäni kunnallisvalituksen sekä hallintovalituksen valitusoikeutta koskevien säännösten voimassa olevaa sisältöä. Oikeussääntöjen tulkinnassa käytän apunani oikeuskirjallisuutta ja myös oikeuskäytäntöä, sillä etenkin valitusoikeuden muodostava asianosaisasema on laissa ja oikeuskirjallisuudessa avoin käsite, jonka sisällön tulkinta edellyttää oikeuskäytännön tarkastelua. Tavoitteenani on selvittää ensinnäkin, millainen valitusoikeus yksityisellä on kunnan kaavapäätöksistä, ja toiseksi, millainen valitusoikeus yksityisellä on hallintovalituksessa voimassa olevan oikeuden mukaan. Teoreettinen lainoppi eli oikeussääntöjen systematisointi ilmenee käytännössä tutkielman rakenteessa.<sup>24</sup> Olen pyrkinyt rakentamaan tutkielman rakenteen siten, että se etenee johdonmukaisesti ja yksityisen kaavavalitusoikeuteen liittyvät keskeiset periaatteet, oikeusnormit ja -säännöt tulevat käsitellyiksi.

---

<sup>22</sup> Husa – Mutanen – Pohjolainen 2010, s. 20–21.

<sup>23</sup> Aarnio 1997, s. 36–37. Käytännöllisestä ja teoreettisesta lainopista tarkemmin ks. Aarnio 1988, s. 302–305.

<sup>24</sup> Systematiikan ilmenemisestä lainopillisten oppinäytetöiden rakenteessa ks. Kolehmainen 2016, s. 128–129.

Tutkielma sisältää myös oikeusvertailua. Oikeusvertailussa tarkastellaan vähintään kahden eri maan oikeusjärjestyksiin sisältyviä oikeussääntöjä ja oikeudellisia ilmiöitä suhteessa toisiinsa. Usein oikeusvertailu toimii lainopillisissa tutkielmissa tukielementtinä, kuten myös tässä tutkielmassa.<sup>25</sup> Tutkielmassa vertailen Suomen ja Ruotsin kaavajärjestelmää sekä kaavavalitusoikeutta pääpiirteittäin. Ruotsi on valikoitunut vertailumaaksi, koska Ruotsissa on Suomen tavoin kaksi valituslajia: hallinto- ja kunnallisvalitus. Valitusoikeus kaava-asioissa kuitenkin poikkeaa Suomen mallista merkittävästi siinä, että Suomen asemakaavaa vastaavasta detaljikaavasta valitetaan hallintovalituksella.<sup>26</sup> Tutkielmassa on tarpeen selvittää, miksi Ruotsissa detaljikaavasta valitetaan hallintovalituksella, sekä voisiko Ruotsin järjestelmää soveltaa myös Suomessa. Tutkielman pituuden rajaamisen vuoksi toteutan oikeusvertailevan osuuden kuitenkin melko suppeasti.

Oikeustieteelliselle ja etenkin ympäristöoikeudelliselle tutkimukselle tyypillistä on metodinen avoimuus ja pluralismi. Metodinen pluralismi tarkoittaa erilaisten tutkimuksellisten näkökulmien, lähestymistapojen sekä aineistojen ja menetelmien luovaa yhdistelemistä. Avoimuudella taas tarkoitetaan valmiutta yhdistää erilaisia tutkimuksellisia näkökulmia ja lähestymistapoja ennakkoluulottomasti.<sup>27</sup> Ympäristöoikeudellisiin tutkimusongelmiin rakentuu luontevasti muitakin kuin lainopillisia kysymyksiä.<sup>28</sup> Ympäristöoikeudellisessa tutkimuksessa lainoppia luontevasti täydentävä lähestymistapa on arviointi- ja ohjauskeinotutkimuksellinen näkökulma. Lainopin tiedonintressi on ajallisesti staattinen ja siinä voimassa olevaa oikeutta tutkitaan sellaisena kuin se on voimassa tietyllä hetkellä. Esimerkiksi lainsäädännön taustalla vaikuttavat poliittiset intressit eivät ole lainopillisesti kiinnostavaa. Lainoppi ei myöskään sinänsä kiinnitä huomiota lainsäädännön vaikutuksiin: lakia on sovellettava sen vaikutuksista riippumatta.<sup>29</sup> Tässä tutkielmassa tutkin kaavavalitusoikeuden rajoittamisen taustalla olevaa lainsäätäjän intressiä ja poliittista keskustelua. Lisäksi arvioin, mitä vaikutuksia yksityisen oikeussuojaan kaavavalitusoikeuden

---

<sup>25</sup> Oikeusvertailun avulla voidaan syventää oikeusjärjestyksen tuntemusta ja sen avulla pyritään ymmärtämään sekä selittämään oikeuden ja yhteiskunnan välistä suhdetta. Lisäksi oikeusvertailu auttaa kehittämään oikeusjärjestystä, koska sitä käytetään usein lainvalmistelussa. Husa – Mutanen – Pohjolainen 2010 s. 23. Oikeusvertailu on hyvin tyypillistä ympäristöoikeudellisissa tutkielmissa ja perinteisesti niihin sisältyykin ainakin lyhyt kuvaileva jakso siitä, miten tutkielman tarkastelema oikeusongelma on ratkaistu jossakin toisessa oikeusjärjestelmässä. Määttä 2015, s. 7. Oikeusvertailevasta tutkimuksesta, sen tuloksien käytöstä ja käyttörajoituksista lisää ks. Husa 2013, s. 30–35.

<sup>26</sup> Mäkinen 2016, s. 7.

<sup>27</sup> Määttä 2015, s. 2.

<sup>28</sup> Määttä 2015, s. 21.

<sup>29</sup> Lainopillisessa tutkimuksessa tutkitaan lähinnä lain oikeusvaikutuksia. Oikeustiedettä kohdistetaan perinteisesti lainsoveltajille, kun taas arviointi- ja ohjauskeinotutkimuksessa pyritään viestimään ennen kaikkea lainsäätäjälle. Määttä 2015, s. 22–25.

rajoittamisella on. Tutkielmalla voidaan siis sanoa olevan myös arviointi- ja ohjauskeinotutkimuksellinen ote.

Lähdeaineistona toimii suurilta osin hallinto-oikeudellinen sekä ympäristöoikeudellinen oikeuskirjallisuus. *Eija Mäkinen* on tutkinut runsaasti kaavavalitusoikeuden rajoittamista, ja hänen tuottama kirjallisuutensa toimiikin keskeisenä lähteenä tässä tutkielmassa. Sen lisäksi lähdeaineistona toimii lakien esityöt sekä oikeuskäytäntö. Oikeuskäytäntöä löytyy runsaasti eritoten asianosaisaseman ja siten yksilön valitusoikeuden muodostumisesta. Kansallisen oikeutemme lisäksi tarkastelen tutkielmassani eurooppalaista oikeutta. Euroopan ihmisoikeussopimus sisältää yksityisen oikeussuojaa koskevia keskeisiä säädöksiä. Tämän vuoksi tutkielman lähteinä toimivat myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut. Lisäksi tutkielma edellyttää Euroopan Unionin (EU) oikeuden tarkastelua, sillä myös EU-oikeus asettaa omia edellytyksiään yksityisen oikeusturvaan. Kaavavalitusoikeutta koskeva keskeinen kansainvälinen sopimus on Yhdistyneiden Kansakuntien Euroopan talouskomission tiedonsaantia, kansalaisten osallistumisoikeutta sekä muutoksenhakua ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskeva yleissopimus (SopS 121–122/2004, Århusin sopimus). Århusin sopimusta on tarpeen tarkastella yhtenä yksityisen kaavavalitusoikeuden perustavana elementtinä.<sup>30</sup>

#### 1.4 Tutkielman rakenne

Tutkielmani jakautuu neljään käsittelyosioon, joiden jälkeen esitän tutkielman perusteella tekemäni johtopäätökset. Ensimmäisessä osiossa, eli toisessa luvussa käsittelen kunnan kaavoitusjärjestelmää ja sen tarkoitusta sekä sen laissa säänneltyä valitusoikeutta kunnan kaavapäätöksestä. Lisäksi tarkastelen perustuslain ja kansainvälisten sopimusten asettamia edellytyksiä yksityisen muutoksenhakuoikeuteen kaava-asioissa.

Kolmannessa luvussa käsittelen ensin hallinto-oikeudellisen valitusoikeuden perustaa, eli tarkemmin sitä taustaa, miksi yksityisellä tulee olla valitusoikeus itseään koskevissa asioissa. Sen jälkeen tarkastelen hallintovalituksen ja kunnallisvalituksen asianosaisuuden määritelmää. Tutkielmani keskittyy arvioimaan aihetta yksityisen oikeussuojan ja oikeusturvan toteutumisen kannalta. Tutkin sitä, miten asianosaisuutta on tulkittu eri

---

<sup>30</sup> Århusin sopimusta pidetään yhtenä urauurtavana prosessuaalisena instrumenttina ympäristöasioissa, koska se tuottaa laajat osallistumis- ja muutoksenhakuoikeudet yksityisille riippumatta kansalaisuudesta, kansakunnasta tai kotipaikasta. Pánovics 2016, s. 254.

oikeuslähteissä ja miten asianosaisasema on katsottu muodostuneeksi oikeuskäytännössä. Aihetta käsittelem ennen kaikkea hallintoprosessilaissa ja kuntalaissa säädetyn asianosaisen valitusoikeuden näkökulmasta, mutta lisäksi tarkastelen eurooppalaista viitekehystä yksilön oikeussuojasta. Neljäs luku koskee kuntalain mukaista kunnan jäsenen valitusoikeutta sekä kunnallista itsehallintoa. Tarkoitukseni on tutkia, millainen on kunnan jäsenen valitusoikeus, ja miten kunnallinen itsehallinto vaikuttaa kunnallisvalituksen valitusoikeuteen sekä mitä erityispiirteitä se luo kunnallisvalitukselle.

Viidennessä luvussa käyn läpi oikeuskirjallisuudessa käytyä keskustelua sekä ympäristöministeriön julkaisuista ilmenevää pohdintaa siitä, tulisiko muutoksenhakuoikeutta kaavapäätöksestä rajoittaa. Tarkastelun kohteena on kunnallisvalituksen muuttaminen hallintovalitukseksi. Tarkastelen luvussa myös kunnallisvalituksen ja hallintovalituksen keskeisimpiä eroja, sekä lainsäädännöstä jo löytyviä sekamuotoisia valituksia, joissa hallintovalituksen ja kunnallisvalituksen piirteet ovat sekoittuneet. Kuudennessa ja samalla viimeisessä luvussa kokoan yhteen tutkimukseni perusteella tekemäni johtopäätökset valitusoikeuden rajoittamisen vaikutuksista yksityisen oikeussuojaan.

## 2 KUNNAN KAAVAJÄRJESTELMÄ JA YKSITYISEN VALITUSOIKEUS KUNNAN KAAVAPÄÄTÖKSISTÄ

### 2.1 Kunnan kaavajärjestelmä ja siihen liittyvä päätöksenteko

Kaavoituksen tarkoitus on suunnitella ja ohjata maan- ja alueiden käyttöä. Kaavalla ohjataan kaavoitettavalla alueella tarpeellisia ja sille sopivia maankäyttömuotoja. Kaavoituksella osoitetaan alueita eri tarkoituksia varten ja sillä luodaan puitteet, joiden sisällä ympäristön käyttötarkoitusta voidaan muuttaa. Toisaalta kaavoituksella voidaan myös osoittaa alueita, joissa ympäristö on säilytettävä tietynlaisena. Maankäytönsuunnittelu koostuu kolmiportaisesta kaavajärjestelmästä sekä säännöksistä, jotka koskevat erikseen laissa mainittuja erityisiä alueita – kuten suunnittelu-tarvealueita ja ranta-alueita. Tarkoituksena on toteuttaa maankäytönsuunnittelu siten, että yleispiirteisempi suunnitelma aina ohjaa yksityiskohtaisempaa suunnitelmaa. Kaavoitus on merkityksellistä myös rakentamisen kannalta, koska kaavoituksessa tehdyt ratkaisut heijastuvat myös rakentamisen ohjaamiseen ja valvontaan. Kaavoitusprosessi tutkii alueisiin, maankäyttöön ja ympäristöön liittyvät erilaiset intressit ja sovittaa ne yhteen.<sup>31</sup> Kaavoituksessa kyse onkin punnintapainotteisesta päätöksenteosta, jossa joudutaan punnitsemaan erilaisia ja usein ristiriitaisia tekijöitä.<sup>32</sup> Kaavoitusprosessi on väistämättä pitkä, kun kaavan laatimiseksi on pohdittava erilaisia vaihtoehtoja, selvitettävä kaavan vaikutuksia ja kuultava erilaisia intressitahoja sekä kuntalaisia.<sup>33</sup> Yleis- ja asemakaavoitus kunnan alueella kuuluu kunnan toimialaan. Kunnalla sanotaankin olevan lakisääteinen kaavoitusmonopoli ja kaavoituksen voidaan katsoa olevan kunnan voimakasta vallan käyttöä.<sup>34</sup>

Alueiden käyttöä ja rakentamista säätelee maankäyttö- ja rakennuslaki.<sup>35</sup> MRL 1.1 §:n mukaan lain tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan

<sup>31</sup> Jääskeläinen – Syrjänen – Hurmeranta – Wähä, 2018, s. 156. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmästä ja kaavahierarkiasta ks. Ekroos 2013, s. 396–398. Kaavoituksen keskeisestä merkityksestä rakentamisoikeuden kannalta, ks. Häkkänen 2016, s. 105–106, 111.

<sup>32</sup> Jääskeläinen – Syrjänen – Hurmeranta – Wähä, 2018, s. 92–93. Ympäristöoikeuden normit ovat tyypillisesti joustavia ja niissä käytetään tulkinnallisesti hyvin avoimia käsitteitä, kuten haitta kaavoitukselle, erityinen syy, kohtuuton rasitus tai luonnon arvojen merkittävä heikentyminen. Päätöksentekotilanteessa tällaisen normin soveltaminen edellyttää myös muun kuin oikeudellisen tiedon hankintaa, sen merkityksen analysointia sekä arvottamista ja punnintaa muita päätösharkinnassa esiin tulevia näkökohtia vasten. Kuusiniemi 2013d, s. 61. Yksityisen ja yleisen edun intressipunninnasta ja -vertailusta ympäristöasioissa ja maankäytössä ks. tarkemmin Heinilä 2017, s. 59–63.

<sup>33</sup> Mäkinen 2016, s. 29.

<sup>34</sup> Mäkinen 2016, s. 36. Häkkänen on kuitenkin kirjoittanut kaavoitusmonopoli -terminologian ongelmallisuudesta. Häkkänen 2016, s. 111–1118.

<sup>35</sup> 1.1.2025 astuu voimaan uusi Alueidenkäyttölaki. Samalla rakentamista koskevat säännökset kumotaan ja rakentamista säätelee mainitusta tuosta ajankohdasta eteenpäin uusi rakentamislaki. Ks. HE 139/2022 vp, s.1.

edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävästä kehitystä. Lain esitöiden mukaan alueidenkäyttöä ja rakentamista ohjaavan lainsäädännön tehtävänä on tasapainoisen, kestävästä kehitystä tukevan yhdyskuntakehityksen ja rakentamisen edellytysten luominen sekä puitteiden määrittäminen.<sup>36</sup> Hyvä elinympäristö ja kestävä kehitys ovat siten maankäyttö- ja rakennuslain keskeiset aineelliset tavoitteet, joita myös kaavoituksella pyritään edistämään.<sup>37</sup> Esityöt korostavat, että alueiden käyttöä ja rakentamista ohjaava lainsäädäntö on entistä selvemmin nähtävä merkittävänä ympäristöpolitiikan ja hyvän elinympäristön muotoutumisen ohjauksena. Entisessä hallitusmuodossa ja nykyisessä perustuslaissa on jokaiselle turvattu oikeus vaikuttaa omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon (PL 20.2 §), ja kyseisen säännöksen kannalta alueiden käyttöä sekä rakentamista ohjaava lainsäädäntö on keskeinen.<sup>38</sup>

Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen kaavoitusjärjestelmä muodostuu lain 3 luvun mukaisista valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista, 4 luvun maakunnan suunnittelusta ja maakuntakaavasta, 5 ja 6 luvun mukaisista yleiskaavoista sekä 7 luvun mukaisesta asemakaavasta. MRL 22 §:n mukaan valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista päättää valtioneuvosto. MRL 24.2 §:n mukaan maakunnan suunnittelussa ja muussa alueidenkäytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteutumista. Kuntatasolla valtakunnalliset tavoitteet voidaan sisällyttää lähinnä yleiskaavoihin, niiden ollessa laaja-alaisia ja niiden painottaessa kunnan strategista kehittämistä. Valtakunnalliset tavoitteet tulee ottaa huomioon myös asemakaavassa, mutta käytännössä keskeiset kuntaa koskevat ratkaisut on tehty jo yleiskaavoituksessa. Tällöin kyseiset tavoitteet välittyvät asemakaavoitukseen yleiskaavan ohjaavan vaikutuksen kautta.<sup>39</sup>

MRL 4.1 §:n mukaan kunnan alueiden käytön järjestämiseksi ja ohjaamiseksi laaditaan yleiskaavoja ja asemakaavoja. Yleiskaava osoittaa kunnan alueiden käytön pääpiirteet. MRL 35 §:n mukaan yleiskaavan tarkoituksena on kunnan tai sen osan yhdysrakenteen ja

<sup>36</sup> HE 101/1998 vp, s. 8. Ympäristönkäytön valtakunnan tason suunnittelusta tarkemmin, ks. Ekroos 2013, s. 411–427.

<sup>37</sup> Ks. Ekroos – Majamaa 2018, s. 16.

<sup>38</sup> HE 101/1998 vp, s. 8.

<sup>39</sup> Jääskeläinen – Syrjänen – Hurmeranta – Wähä, 2018, s. 234. Koska tutkielmassa käsitellään vain kunnan tekemiä kaavapäätöksiä, ei maankäyttö- ja rakennuslain 4 luvun mukaisia maakuntakaavoja käsitellä lainkaan. Maakuntakaavan hyväksyy MRL 31.1 §:n mukaan maakunnan liiton ylin päättävä toimielin. Maakunnan suunnittelusta tarkemmin esim. Jääskeläinen – Syrjänen – Hurmeranta – Wähä, 2018, s. 238–272 tai Ekroos – Majamaa 2018, s. 129–182.

maankäytön yleispiirteinen ohjaaminen sekä toimintojen yhteensovittaminen. Yleiskaava on siten ennen kaikkea kunnan maankäytön näkökulmasta tehty yleispiirteinen suunnitelma, joka osoittaa kunnan alueiden käytön pääpiirteet. Yleiskaavassa pyritään yhteensovittamaan erilaiset kilpailevat maankäyttömuodot yksityiskohtaisempaa maankäytön suunnittelua varten. Yleiskaavassa tehdyt ratkaisut ovat pitkävaikutteisia ja siinä osoitetaan kunnan pitkän aikavälin maankäyttöratkaisut. Yleiskaavassa tulisi myös ennakoida tulevaa kehitystä, koska siinä osoitetaan aluevarauksia esimerkiksi tuleville asuntoalueille, palveluille ja yritystoiminnalle.<sup>40</sup> Yleiskaava on ohjeena laadittaessa yksityiskohtaisempaa asemakaavaa (MRL 42.1 §).<sup>41</sup> MRL 36 §:n mukaan kunnan tulee huolehtia tarpeellisesta yleiskaavan laatimisesta ja sen pitämisestä ajan tasalla. Yleiskaavan laatimistarve jää pitkälti kuntien oman harkintavallan piiriin ja sen laatiminen ei siten ole pakollista.<sup>42</sup> Yleiskaavan hyväksyy kunnanvaltuusto (MRL 37 §).

MRL 4.1 §:n mukaan asemakaava toimii kunnan alueiden ja rakentamisen järjestäjänä. Kun yleiskaava on kaavana yleispiirteinen, asemakaava taas on yksityiskohtainen.<sup>43</sup> Asemakaava laaditaan alueiden käytön yksityiskohtaista järjestämistä, rakentamista ja kehittämistä varten. Sen tarkoituksena on osoittaa tarpeelliset alueet eri tarkoituksia varten sekä ohjata rakentamista ja muuta maankäyttöä (MRL 50.1 §). Asemakaava toimii lähiympäristön suunnittelun ja rakentamisen kaavallisen ohjauksen välineenä sekä toteuttamissuunnitelmana.<sup>44</sup> Asemakaavan määräykset kohdistuvat paikallisiin oloihin ja yksityisiin tapauksiin, jolloin ne voivat huomattavastikin rajoittaa yksityistä omistusoikeutta.<sup>45</sup> Asemakaavalla on huomattava merkitys rakentamisen sääntelyyn, sillä sen osoittamalla tavalla ja määräysten mukaisesti on oikeus saada rakennuslupa rakentamiseen.<sup>46</sup> MRL 58.1 §:n mukaan rakennusta ei myöskään saa rakentaa vastoin asemakaavaa.

MRL 51.1 §:n (204/2015) mukaan asemakaava on laadittava ja pidettävä ajan tasalla sitä mukaa kuin kunnan kehitys taikka maankäytön ohjaustarve sitä edellyttää. Asemakaavaa ei

---

<sup>40</sup> Jääskeläinen – Syrjänen – Hurmeranta – Wähä, 2018, s. 275.

<sup>41</sup> Maakuntakaava taas ohjaa yleiskaavaa sekä asemakaavaa (MRL 32.1 §). Ks. Syrjänen 2005, s. 44.

<sup>42</sup> HE 101/1998 vp, s. 73. Ks. myös Jääskeläinen – Syrjänen – Hurmeranta – Wähä, 2018, s. 277.

<sup>43</sup> Kyseinen säännös on luonteeltaan lähinnä informatiivinen ja kaavamuotojen tavoitteista, tarkoituksista ja tehtävistä säädetään tarkemmin eri kaavamuotoja koskevissa säännöksissä. Ekroos – Majamaa 2018, s. 31–32.

<sup>44</sup> Jääskeläinen – Syrjänen – Hurmeranta – Wähä, 2018, s. 275. Asemakaavoituksella tapahtuva maankäytön suunnittelu on keskeinen osa kunnan itsehallintoa. Tämä osa kunnan itsehallintoa on korostunut entisestään, kun asemakaavaa ei enää 1.1.2000 jälkeen ole alistettu valtion viranomaisen vahvistettavaksi. Ekroos – Majamaa 2018, s. 252.

<sup>45</sup> Asemakaavaa laadittaessa yhteiskunnan yleinen etu on keskeisessä asemassa ja yksityinen intressi tulee ottaa huomioon siinä määrin kuin se voi tapahtua yleistä etua syrjäyttämättä. Ekroos – Majamaa 2018, s. 252.

<sup>46</sup> Ks. Syrjänen 2005, s. 45.

ole tarkoitettu laadittavaksi yhdellä kertaa koko kunnan aluetta varten. Tarve asemakaavan laatimiseen on esillä periaatteessa silloin, kun MRL 16 §:n tarkoittama suunnittelutarve on olemassa.<sup>47</sup> Kunnat voivat niille lain mukaan kuuluvan toimivallan puitteissa päättää, milloin kunnan kehitys vaatii kaavan ja mille alueille kaava laaditaan.<sup>48</sup> Asemakaavan hyväksyy kunnanvaltuusto. Valtuuston päätösvaltaa voidaan johtosäännössä siirtää kunnanhallitukselle tai lautakunnalle (MRL 52 §, 230/2017).

Maankäyttö- ja rakennuslaki määrittelee yleis- ja asemakaavan sisältövaatimukset. Sisältövaatimukset ovat vähimmäisvaatimuksia ja kaavan lainmukaisuus edellyttää, että nämä laissa asetetut sisältövaatimukset täyttyvät. Yleiskaavan sisältövaatimukset on määritelty maankäyttö- ja rakennuslain 39 §:ssä ja asemakaavan sisältövaatimukset 54 §:ssä. Yleiskaavaa laadittaessa on otettava huomioon muun muassa yhdyskuntarakenteen toimivuus, taloudellisuus ja ekologinen kestävyys sekä asumisen tarpeet ja palveluiden saatavuus, kuten myös kunnan elinkeinoelämän toimintaedellytykset ja ympäristöhaittojen vähentäminen. Asemakaava tulee laatia muun muassa siten, että siinä luodaan edellytykset terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle. Asemakaavalla ei saa aiheuttaa kenellekään elinympäristön laadun sellaista merkityksellistä heikkenemistä, joka ei ole perusteltua asemakaavan tarkoitus huomioon ottaen.<sup>49</sup> Muutoksenhaun näkökulmasta kaavojen sisältövaatimukset ovat tärkeässä asemassa. Sisältövaatimussäännökset ovat velvoittavia oikeusnormeja, ja mikäli kaava ei täytä lain asettamia vähimmäisvaatimuksia, se on lainvastainen. Puutteellisiin sisältövaatimuksiin voidaan siten vedota kaavapäätöstä koskevassa valituksessa.<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> Ekroos – Majamaa 2018, s. 257. MRL 16.1 §:n mukaan suunnittelutarvealueella tarkoitetaan aluetta, jonka käyttöön liittyvien tarpeiden tyydyttämiseksi on ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin. Tällaisia toimenpiteitä ovat muun muassa teiden, vesijohdon tai viemärin rakentaminen taikka vapaa-alueiden järjestäminen.

<sup>48</sup> Yksittäinen maanomistaja ei siten voi menestyksellisesti vedota kaavan laatimisvelvoitetta koskevaan säännökseen kaavan saamiseksi omistamalleen alueelle. Ekroos – Majamaa 2018, s. 257. Ympäristöministeriö on vuonna 2023 asettanut työryhmän 1.1.2025 voimaan tulevan alueidenkäyttölain uudistuksen valmistelua varten. Alueidenkäyttölain uudistuksen tavoitteena on muun muassa sisällyttää lakiin maanomistajan yleis- ja asemakaavaa koskeva aloiteoikeus. Ks. Alueidenkäytön lainsäädännön uudistus: <https://ym.fi/alueidenkayton-lainsaadannon-uudistus>.

<sup>49</sup> Yleiskaavan sisältövaatimuksista tarkemmin ks. Ekroos – Majamaa 2018, s. 193–207. Ja asemakaavan sisältövaatimuksista ks. Ekroos – Majamaa 2018, s. 268–285.

<sup>50</sup> Sisältövaatimuksien arviointi eli kaavan lainmukaisuuden arviointi on oikeudellista harkintaa, vaikka sisältövaatimukset sisältävätkin erittäin joustavia ja osittain jopa ristiriitaisiakin velvoitteita. Ks. Ekroos – Majamaa 2018, s. 199. Ks. myös HE 101/1998 vp, s. 74, 79–80 ja PeVL 38/1998 vp, s. 2.

## 2.2 Perustuslaillinen vastuu ympäristöstä ja kansainvälinen oikeus kaavoitusta koskevan muutoksenhaun perustana

Laaja valitusoikeus on ympäristöoikeudessa hyvin tyypillistä. Ympäristölaeissa yksilön asianosaisuus voi määräytyä hyvin herkästikin: esimerkiksi Ympäristönsuojelulaissa (527/2014, YSL) asianosaisella tarkoitetaan yksilöä, jonka oikeutta tai etua ympäristöhanke *saattaa* koskea (YSL 43.1 §). Laaja valitusoikeus juontaa juurensa siitä, että ympäristöä koskevat hankkeet voivat olla hyvin suuria, joilla on merkittäviä sekä laaja-alaisia ympäristövaikutuksia ja ne voivat koskettaa yksilöitä kaukaakin itse hankkeesta.<sup>51</sup> Kun valitusoikeus määräytyy vaikutusperusteella, voi jokainen, johon päätös vaikuttaa, saattaa itseään koskevan päätöksen riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tällaista valitukseen oikeutettua tahoja, johon päätöksellä on vaikutusta, kutsutaan asianosaiseksi. Laissa tarkemmin määrittelemätön asianosaisen käsite turvaa yksilön oikeusturvan toteutumisen keskenään erilaisissa hankkeissa. Kunnan kaavapäätöksiä koskeva valitusoikeus on asianosaisen valitusoikeuttakin laajempi, sillä asianosaisen lisäksi valitusoikeus on kunnan jäsenellä pelkän jäsenyytensä perusteella (kuntaL 137.1 §). Tarkastellaan kuitenkin ensin perustuslaista ja kansainvälisistä sopimuksista heijastuvia vaikutuksia yksityisen valitusoikeuteen kaavoituksessa.

Vaikka ympäristöön vaikuttavaa toimintaa on säännelty jo pitkään,<sup>52</sup> ympäristöä koskevat perusoikeussäännökset ovat syntyneet vasta melko myöhään oikeusjärjestelmäämme.<sup>53</sup> Ne ovat kehittyneet ympäristöongelmien vakavuuden tunnustamisen ja sitä kautta ympäristönsuojelun vähimmäisvaatimusten turvaamisen tarpeen seurauksena.<sup>54</sup> Perustuslakimme sisältää ympäristöperusoikeuden, jonka mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille (PL 20.1 §).<sup>55</sup>

<sup>51</sup> Kuusiniemi 2013b, s. 168.

<sup>52</sup> Jo roomalainen oikeus sisälsi säännöksiä kiinteistöltä toiselle ulottuvien häiriövaikutusten (immissioiden) rajoittamisesta. Ruotsi-Suomen keskiaikaiset maakuntalait sääntelivät vesien käyttöä ja 1700–1800-luvulta lähtien Suomessa on ollut säännöksiä rakentamisesta. 1900-luvun alkupuolella on säädetty naapurussuhteista annettu laki (26/1920) ja ympäristönsuojelulaki (71/1923). Kuusiniemi 2013d, s. 52.

<sup>53</sup> Ajatus ympäristöperusoikeuksista on syntynyt 1970-luvulla. Vuonna 1972 YK:n Tukholman ympäristökokouksessa hyväksyttiin julistus perusoikeudesta ympäristöön. Vuonna 1992 YK:n Rio de Janeirossa pidetty ympäristö- ja kehityskonferenssi sekä siellä hyväksytty *Rion julistus* edusti uudenlaista kestävästä kehitystä koskevaa ajattelua kansainvälisessä ympäristöoikeudessa. Vihervuori 2011, s. 753. *Barritt* on kirjoittanut, että oikeus ympäristöön on yksi ihmisoikeus sekä sen syntymisen historiasta, ks. *Barritt* 2020, s. 86–89. Oikeudesta laadukkaaseen ympäristöön ihmisoikeutena on kirjoittanut myös Boer. Boer 2015, s. 1–3. Ks. myös Kumpula 2004, s. 11.

<sup>54</sup> Vihervuori 2011, s. 753. Ympäristöoikeuden sanotaankin olevan ongelmakeskeistä, koska se on syntynyt tarpeesta vastata ympäristöongelmiin oikeudellisen sääntelyn keinoin. Kuusiniemi 2013d, s. 60.

<sup>55</sup> Kun ympäristöä koskeva perusoikeussäännös lisättiin perustuslakia edeltäneeseen hallitusmuotoon, lain esitöiden mukaan kyseisen momentti ympäristövastuusta on lähinnä julistuksenomainen, eikä voi siten toimia esimerkiksi yksilön rikosoikeudellisen vastuun perustana. Säättämällä, että vastuu ympäristöstä kuuluu kaikille,

Kyseisen lainkohdan toinen momentti on keskeinen kaavoituksessa ja sitä koskevassa muutoksenhaussa: sen mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon (PL 20.2 §).

Säännöstä koskevien esitöiden mukaan vaatimus terveellisestä ympäristöstä on ymmärrettävä laajasti. Ihmisen elinympäristön tulee luonnollisesti olla elinkelpoinen sillä tavalla, että se ei aiheuta ihmisille sairastumisriskiä välittömästi tai välillisesti. Ympäristön tilalle on kuitenkin asetettava myös pidemmälle meneviä vaatimuksia: terveellisyyden vaatimus sisältää esimerkiksi tietynasteisen ulottuvuuden ympäristön viihtyisyydestä. Säännös ei suoraan luo oikeutta yksityisille, vaan se on kirjoitettu julkista valtaa velvoittavaan muotoon. Säännös vaikuttaakin ensisijaisesti lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan.<sup>56</sup>

Perusoikeussäännökset sitovat kuitenkin julkista valtaa sen kaikessa toiminnassa: lainsäädännössä, hallinnossa sekä lainkäytössä.<sup>57</sup> Siten julkisen vallan, kuten kunnan, tulee turvata jokaisen osallistumisoikeudet hallinnossaan ja lainkäytössään. PL 20.2 § toimii perustuslaillisenä toimeksiantona ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan.<sup>58</sup>

Ympäristöongelmat ovat nykyisin yhä useammin valtioiden rajat ylittäviä ongelmia. Kyse voi olla globaaleista, alueellisista tai kahden valtion välisistä ongelmista. Rajat ylittävien vaikutusten vuoksi ympäristöasioista säännellään runsaasti myös ylikansallisesti.<sup>59</sup> Yksityisen muutoksenhakuoikeuden kannalta keskeinen kansainvälinen sopimus on vuonna 1998 allekirjoitettu Yhdistyneiden Kansakuntien Euroopan talouskomission tiedonsaantia, kansalaisten osallistumisoikeutta sekä muutoksenhakua ja vireillepano-oikeutta

---

on haluttu korostaa sitä, että ympäristönsuojelu edellyttää laaja-alaista yhteistyötä eri tahojen kesken. HE 309/1993 vp, s. 66. *Vihervuori* on kommentoinut, että kyseinen säännös on epätyypillinen perusoikeusnormiston osa, koska siinä ei lausuta olevan suoranaista oikeutta esimerkiksi ympäristöön tai luontoon. Säännöksen julistuksen omaisen luonnehdinnan merkitys tärkeänä pidetyn perusoikeussäännöksen yhteydessä on jokseenkin epäselvää. Edellä mainitut lain esitöissä esiin tuodut täsmennykset, siitä mitä julistuksenomaisuudella tarkoitetaan, osoittaa Vihervuoren mukaan sen, että julistuksenomaisuutta ei kuitenkaan ole tarkoitettu tyhjentäväksi. On myös huomattava, että julistuksenomainen luonne koskee ainoastaan pykälän ensimmäistä momenttia. *Vihervuori* 2011, s. 756–758. Kaavoituksessa kyseinen säännöksen vaikutus näkyy esimerkiksi kaavojen sisältövaatimuksissa. PeVL 38/1998 vp, Mäkinen 2016, s. 22.

<sup>56</sup> HE 309/1993 vp, s. 66.

<sup>57</sup> HE 309/1993 vp, s. 75.

<sup>58</sup> HE 309/1993 vp, s. 67. PL 20.2 § sisältääkin aineellisen sekä menettelyllisen tavoitteen, jossa terveellinen ympäristö on aineellinen tavoite, ja yksilön vaikuttamismahdollisuudet ovat säännöksen menettelyllinen tavoite. Kuusiniemi 2013a, s. 210. Perustuslakivaliokunta on lausunut, että maankäyttö- ja rakennuslaki on merkityksellinen kumotun hallitusmuodon 14 a §:n 2 momentin, eli nykyisen PL 20.2 § säädetyn julkisen vallan turvaamisvelvollisuuden kannalta. Maankäytöllä ja rakentamisella on oleellinen merkitys sille, täyttääkö elinympäristö perustuslain vaatimukset. PeVL 23/1998 vp, s. 2.

<sup>59</sup> Kuusiniemi 2013c, s. 237.

ympäristöasioissa koskeva yleissopimus, eli Århusin sopimus.<sup>60</sup> Århusin sopimus sitoo sen hyväksyneitä sopimusosapuolia, kuten Suomea, suoraan.<sup>61</sup> Århusin sopimuksen tavoite on, että kukin sopimusosapuoli takaa yleisölle oikeuden saada tietoa, osallistua päätöksentekoon ja käyttää muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa siten, että edistetään nykyiseen sukupolveen ja tuleviin sukupolviin kuuluvien oikeutta elää heidän terveytensä ja hyvinvointinsa kannalta riittävän laadukkaassa ympäristössä (1 artikla).<sup>62</sup>

Århusin sopimuksen 9 artikla edellyttää sopimusvaltioissa laajaa muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta. Kyseinen artikla koskee muutoksenhakuoikeutta myös kaava-asioissa. Sopimuksen 9(2) artiklan mukaan muutoksenhakuoikeus on turvattava:

- 1) yleisölle, jota asia koskee
- 2) yleisölle, joiden etua asia riittävästi koskee, tai vaihtoehtoisesti
- 3) yleisölle, jotka väittävät oikeuksiensa heikentyvän, jos sopimusosapuolen hallintolainkäyttöä koskevassa säännöstyössä niin edellytetään.

Sopimuksen 9(3) artikla edellyttää, että kukin sopimusosapuoli varmistaa, että yleisöön kuuluvilla, jotka täyttävät mahdolliset kansallisessa lainsäädännössä asetetut vaatimukset, on mahdollisuus turvautua hallinnollisiin tai tuomioistuinmenettelyihin sellaisten viranomaisten toimien tai laiminlyöntien tutkimiseksi, jotka ovat sopimusosapuolen kansallisen ympäristölainsäädännön säännösten kanssa ristiriidassa. Kyseisen artiklan mukaan siten mikä tahansa viranomaisen ympäristölainsäädännön vastainen toimi tai laiminlyönti tulee pystyä saattamaan tutkittavaksi, mutta kansallisesti voidaan päättää, miten ”yleisö” määritellään.<sup>63</sup> Artiklan 9(2) soveltamisalaan kuuluvat Århusin sopimuksen liitteenä erikseen luetellut,

---

<sup>60</sup> Århusin sopimus on saatettu Suomessa voimaan lailla tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehdyn yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta 767/2004 ja tasavallan presidentin asetuksella tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehdyn yleissopimuksen voimaansaattamisesta ja yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta 866/2004. Århusin sopimuksen merkityksestä yksityisen osallistumis- ja muutoksenhakuoikeuksiin, ks. Kumpula 2004, s. 77–78.

<sup>61</sup> Mäkinen 2019, s. 25.

<sup>62</sup> Toteamus nykyisten ja tulevien sukupolvien oikeudesta terveelliseen ympäristöön antaa vaikutelman, että Århusin sopimus keskittyy tarjoamaan oikeussuojaa aineellisille ympäristöoikeuksille. Barritt 2020, s. 74. Århusin sopimuksen ydin on kuitenkin yksityisen prosessuaalisten oikeuksien takaamisessa ympäristöä koskevissa asioissa. Pánovics 2016, s. 254. Ympäristöoikeudessa ja ympäristöpolitiikassa yksilön prosessuaaliset oikeudet ovatkin nousseet etusijalle suhteessa aineellisiin oikeuksiin, koska valtion on käytännössä helpompi taata yksilölle prosessuaaliset oikeudet häntä koskeviin ympäristöasioihin, kuin oikeutta tietynlaatuisen ympäristöön. Barritt 2020, s. 100. Ks. myös Kumpula 2004, s. 14.

<sup>63</sup> 9(3) artiklassa oikeusturva on yleisen edun valvonnan tyyppistä, koska artiklan mukaan kuka tahansa voi tehdä valituksen, jos kansallinen oikeus ei aseta erityisiä edellytyksiä yleisölle. Säännös ei kuitenkaan edellytä *actio popularis* -tyyppistä valitusta, jollainen kunnan kaavoituspäätöksestä tehtävä kunnallisvalitus on. Mäkinen 2019, s. 22.

artiklan 6 mukaiset hankkeet. Artikla 9(3) soveltamisalaltaan laajempi, sillä se ei rajoitu kyseisiin hankkeisiin. Kaavoituksen katsotaan pääsääntöisesti lukeutuvan sopimuksen artiklan 7 mukaisiin suunnitelmiin ja toimintaohjelmiin. Jos on kuitenkin kyse hankkeesta, joka toteutetaan suunnitelman perusteella, sitä selvemmin myös hanketta koskeva suunnitelma kuuluu artiklan 6 soveltamisalaan.<sup>64</sup>

Sopimuksen 2(5) artiklan mukaan *yleisöllä, jota asia koskee*, tarkoitetaan yleisöä, johon ympäristöä koskeva päätöksenteko vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa taikka yleisöä, jonka etua päätöksenteko koskee, kuten ympäristönsuojelua edistäviä järjestöjä. 2 artiklan 4 kohdan mukaan *yleisöllä* tarkoitetaan luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä, sekä näiden henkilöiden yhteenliittymiä, järjestöjä ja ryhmiä. Århusin sopimuksessa muutoksenhakuoikeuden edellytetään näin ollen määräytyvän sen mukaan, että muutoksenhakuoikeus on oltava niillä, joihin päätös vaikuttaa. Århusin sopimuksen syvin olemus onkin pyrkimys yleisön todellisiin ja vaikutuksellisiin oikeussuojakeinoihin sopimusvaltioissa.<sup>65</sup>

Vaikka EU-oikeus vaikuttaa monin tavoin EU-jäsenmaan kuntatason päätöksentekoon, ei EU-oikeuteen kuitenkaan sisälly hallintoasian käsittelyä ohjaavaa säädöstä, jota kansallisen viranomaisen tulisi noudattaa. EU:n päätökset eivät muodollisesti rajoita kunnallista itsehallintoa, mutta kunnat ovat siitä huolimatta EU:n jäsenvelvoitteiden kohteena.<sup>66</sup>

Kaavoitus ei myöskään kaikissa tilanteissa sisällä EU-oikeuden alaan kuuluvia asioita, jolloin EU-oikeus ei päätöksenteossa tule sovellettavaksi. Kaavoituksessa voidaan kuitenkin päättää sellaisista asioista, jotka ovat merkityksellisiä EU-oikeuden alalla: esimerkiksi luonto- ja lintudirektiiviin toteuttamisesta tai Natura-alueeseen vaikuttavista asioista.<sup>67</sup> Århusin sopimus vaikuttaa myös EU-oikeuden taustalla. Euroopan neuvosto on yhteisön puolesta hyväksynyt Århusin sopimuksen, joten se on osa EU:n oikeusjärjestystä ja sitoo EU:n jäsenmaita.<sup>68</sup> EU-

---

<sup>64</sup> Lisäksi suunnitelma, jossa kuvataan hyvin teknisesti jollekin tietylle paikalle ja jonkun tietyn toteuttajan toteuttama hanke, on niin ikään artiklan 6 soveltamisalaan kuuluva. Mäkinen 2019, s. 21. Ks. myös Pánovics 2016, s. 257–259. YK on laatinut oppaan Århusin sopimuksen implementoinnista. Sen mukaan artiklan 7 soveltamisalaan kuuluvat mm. maankäyttöä, alueellista kehitystä ja vesivarojen käyttöä koskevat suunnitelmat ja ohjelmat. United Nations 2014, s. 115.

<sup>65</sup> Siitari-Vanne YJ 2001, s. 34.

<sup>66</sup> Syrjänen 2005, s.23.

<sup>67</sup> Mäkinen 2019, s. 25. Mäkinen kirjoittaa tekstissään EU-oikeuden vaikutuksesta asemakaavoitukseen, mutta asia pätee yhtä lailla yleiskaavoitustilanteissa.

<sup>68</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston on 6 päivänä syyskuuta 2006 antanut asetuksen (EY) N:o 1367/2006 tiedon saatavuutta, yleisön osallistumista päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta yhteisön toimielimiin ja elimiin. Euroopan Unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 216 artiklan 2 kohdan mukaan unionin tekemät sopimukset sitovat unionin toimielimiä ja jäsenvaltioita. Euroopan unionin tuomioistuim (EUT) on oikeuskäytännössään

oikeutta koskevassa asiassa Euroopan unionin tuomioistuin (EUT) on näin ollen toimivaltainen antamaan ennakkoratkaisun Århusin sopimuksen tulkinnasta.<sup>69</sup>

Myös Euroopan ihmisoikeussopimus asettaa edellytyksiä sopimusvaltioiden kansalaisten osallistumis- ja muutoksenhakuoikeuksiin. EIS 6(1) artiklan mukaan jokaisella on oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan tai velvollisuuksistaan. 13 artiklan mukaan jokaisella on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino oikeudenloukkauksia vastaan. Artiklan 6 mukaisia oikeuksia ja velvollisuuksia on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) vakiintuneessa ratkaisukäytännössä tulkittu niin, että niihin sisältyvät myös julkisoikeudellisen luonteen omaavat riidat, kuten kaavoitusratkaisut.<sup>70</sup> Säännös siis turvaa yksityiselle oikeuden muutoksenhakuun kaavoitusta koskevissa päätöksissä. Tapauksessa *Mats Jacobsson v. Sweden* (EIT 28.6.1990) Ruotsin katsottiin rikkoneen EIS 6(1) artiklaa, kun maanomistajalla ei ollut oikeutta hakea muutosta kaavapäätökseen, joka vaikutti rakentamismahdollisuuksiin hänen omistamallaan kiinteistöllä.

Jotta kaavapäätösten katsottaisiin kuuluvan EIS 6(1) artiklan soveltamisalaan, EIT on kuitenkin yleensä edellyttänyt, että julkisoikeudellisen riidan taustalla on yksityisoikeudellinen oikeussuhde tai oikeus, kuten yksityisen omistusoikeuden rajoitus. Tästä syystä EIT ei ole tutkinut esimerkiksi ympäristöjärjestöjen valituksia koskien maankäyttöratkaisuja. Tällaisissa tapauksissa EIT on katsonut järjestön valittaneen yleisen etunsa nimissä, ei niinkään sille tapahtuneen oikeudenloukkauksen myötä.<sup>71</sup> Yksityisen oikeudenloukkaukset eivät kuitenkaan rajoitu omistusoikeudenrajoitukseen, jotta EIT voisi tutkia valitusta. Myös kaavoitushankkeen haitasta kärsivä on voinut hakea ratkaisua Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta. Näin oli tapauksessa *Ortenberg v. Austria* (EIT 25.11.1994), jossa kaavoitushankkeen naapuri katsoi kärsivänsä haittaa erityisesti kaavoituksen liikennejärjestelyistä. Lisäksi valittaja katsoi EIS 6(1) artiklaa rikotun muun muassa kuulemisen osalta.<sup>72</sup>

---

erikseen todennut, että Århusin sopimus on osa unionin oikeusjärjestystä. Ks. EUT:n tuomio asiassa C-243/15 *Lesoochranárske zoskupenie VLK v. Obvodný úrad Trenčín* kohta 45.

<sup>69</sup> Ks. EUT:n tuomio asiassa C-240/09 *Lesoochranárske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky* kohta 30. Århusin sopimuksen ja EU-oikeuden suhteesta tarkemmin ks. Mäkinen 2019, s. 23–26.

<sup>70</sup> Ks. Siitari-Vanne 2005, s. 417–418 ja Mäkinen 2019, s. 19. Ks. myös Teleki 2021, s. 102–103.

<sup>71</sup> *Association des amis de Saint-Raphael et de Frejus v. Ranska* (EIT 29.2.2000). Ks. myös Pellonpää 2018, s. 566 ja Teleki 2021, s. 109.

<sup>72</sup> EIT perusteli artiklan soveltumista tapauksessa sillä, että kyse oli väitetystä oikeudenloukkauksesta, jolla oli taloudellinen luonne. Valittaja pyrki valituksellaan suojelemaan henkilökohtaista omaisuuttaan ja sen arvon laskemista. Vaikka kyse oli julkisoikeudellisesta toimesta, valittajan intressissä oli hänen taloudellisten

### 2.3 Yksityisen valitusoikeus kunnan tekemästä kaavapäätöksestä

Kaavoituksen oikeusturvajärjestelmään kuuluu sekä ennakkollinen että jälkikäteinen oikeusturva. Kaavoitusprosessi on hyvin osallistavaa ja vuorovaikutteista sen suunnitteluvaiheessa. Tällaisia suunnitteluvaiheen osallistumisoikeuksia kutsutaan ennakkolliseksi oikeusturvaksi. Mikäli tämän ennakkollisen oikeusturvan keinoin ei saada syntymään kunnan kaavoitusta koskevaa päätöstä, joka tyydyttää asianosaisia sekä kunnan jäseniä, kaavaa koskevasta päätöksestä on mahdollista tehdä valitus päätöksen kumoamiseksi. Valitus toimii jälkikäteisen oikeusturvan keinona.<sup>73</sup>

MRL 188 §:n mukaan kaavan hyväksymistä koskevaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten, kun kuntalaisia säädetään. Kaavoituksesta valitetaan kunnallisvalituksella. Valituslaji kaavapäätöksestä on aina kunnallisvalitus, riippumatta siitä onko kaavaa koskevan päätöksen tehnyt kunnanvaltuusto, kunnanhallitus vai lautakunta (kuntaL 135 §). Kuntalain 137.1 §:n mukaan kunnallisvalituksen saa tehdä

- 1) se, johon päätös on kohdistettu tai
- 2) jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa
- 3) sekä kunnan jäsen.

Kunnallisvalituksen valitusperusteet on rajattu seuraaviin kuntalain 135.2 §:ssä mainittuihin perusteisiin:

- 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä,
- 2) päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai
- 3) päätös on muuten lainvastainen.

Muulla kuin edellä listatuilla perusteilla kunnallisvalitusta ei voi tehdä. Valitusperusteilla tarkoitetaan siis oikeudellisia perusteita, joihin vetoamalla päätöstä vaaditaan kumottavaksi.<sup>74</sup>

Kunnallisvalitus on *laillisuusvalitus* ja se voidaan tällöin tehdä ainoastaan sillä perusteella, että päätös tai sen syntyjärjestys on vastoin lakia.<sup>75</sup>

---

oikeuksiensa suojeleminen ja tämän vuoksi kyse oli hänen siviilioikeuksistaan. *Ortenberg v. Austria* (EIT 25.11.1994), kohta 28. Ks. myös Teleki 2021, s. 108–109.

<sup>73</sup> Jääskeläinen – Syrjänen – Hurmeranta – Wähä, 2018, s. 817.

<sup>74</sup> Harjula – Prättälä 2023, s. 974.

<sup>75</sup> Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 461.

Kunnallisvalitusta sekä kunnallisvalituksen mukaista valitusoikeutta tarkastellaan tarkemmin tutkielman pääluvussa 3 ja 4. Tutkielmassa kunnallisvalitus on ikään kuin jaettu osiin: luvussa 3 tarkastellaan kunnallisvalituksen asianosaisuuden perusteella syntyvää valitusoikeutta ja luku neljä keskittyy kunnan jäsenen valitusoikeuteen. Tämän vuoksi tässä luvussa yksityisen valitusoikeus kunnan tekemästä kaavapäätöksestä on käsitelty vain suppeasti.

## 2.4 Vertailu Ruotsin kaavoitusjärjestelmään ja kaavavalitusoikeuteen

Ruotsissa on Suomen tapaan käytössä kaksi valituslajia: hallintovalitus ja kunnallisvalitus. Kaavavalitusoikeus on kuitenkin Ruotsissa järjestetty omasta lainsäädännöstämme poikkeavasti. Nopeasti katsottuna Ruotsin kaavajärjestelmä näyttää pääpiirteissään samankaltaiselta kuin Suomessa, mutta tarkemmalla tarkastelulla maiden välillä havaitaan merkittäviä eroja.<sup>76</sup> Keskeinen Ruotsin kaavoitusjärjestelmää koskeva laki on plan- och bygglag (2010:900, PBL), miljöbalk (1998:808, MB) määrittelee valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, kunnallisvalitusta säätelee kommunallag (2017:725, KL) ja hallintovalituksen valitusoikeutta förvaltningslag (2017:900).<sup>77</sup>

Ruotsissa seutukaavasta (regionplan, PBL 7:2) ja yleiskaavasta (översiktsplan, PBL 3:1) valitetaan kunnallisvalituksella. Sen sijaan detaljikaavaa (detaljplan, PBL 4:1) ja aluemääräyksiä (områdesbestämmelse, 4:1) koskeva valitus on hallintovalitus, jossa valitusoikeus on asianosaisella. Koska tutkin tässä tutkielmassa kaavavalituslajin muutosta kunnallisvalituksesta hallintovalitukseksi, on Ruotsin käytössä oleva valitusjärjestelmä hyvin mielenkiintoinen. Siksi tarkastelen seuraavaksi lyhyesti ruotsalaista kaavavalitusjärjestelmää ja sitä, miksi valitusoikeus on muodostunut Ruotsissa sellaiseksi kuin se on.

Ruotsissa seututason suunnittelua ja seutukaavoja tehdään vain Tukholman, Skånen ja Hallandin lääneissä (PBL 7:1). Aluevaltuusto (regionfullmäktige) hyväksyy seutukaavan (PBL 7:9). Seutukaava ohjaa yleiskaavaa, detaljikaavaa ja aluemääräyksiä, mutta se ei ole sitova (PBL 7:2). Seudullinen alueidenkäytön suunnittelutaso on Ruotsissa suhteellisen rajattua. Se on kuitenkin merkityksellinen ylikunnallisten kysymysten, kuten

---

<sup>76</sup> Mäkinen 2016, s. 12.

<sup>77</sup> Ruotsin ympäristökaari (miljöbalk) määrittelee kansallisia intressejä ja alueidenkäyttötavoitteita, jotka kaavoituksessa tulee ottaa huomioon. Ks. esim. PBL 2:2 ja 2:10. Yleiskaavassa tulee aina esittää, miten ympäristökaavassa määritellyt kansalliset intressit on huomioitu (PBL 3:4).

infrastruktuurihankkeiden, ilmastonmuutoksen tai seudullisen asuntotuotannon käsittelyssä, kun yksittäisen kunnan resurssit eivät riitä niiden hallitsemiseen.<sup>78</sup>

Kunnassa keskeinen suunnitteluväline on yleiskaava.<sup>79</sup> PBL 3 luvun 1 §:n mukaan jokaisessa kunnassa on oltava yleiskaava, joka kattaa koko kunnan alueen. Ruotsin lainvalmistelussa käytettävän selvitysasiakirjan (statens offentliga utredningar, SOU) mukaan yleiskaavan tarkoitus on ohjata maa- ja vesialueiden käyttöä sekä miten rakennettua ympäristöä käytetään, kehitetään ja ylläpidetään.<sup>80</sup> Se ei kuitenkaan ole sitova. (PBL 3:2). Kunnanvaltuusto (kommunfullmäktige) vastaa yleiskaavan hyväksymisestä (PBL 3:19). Vanhassa kaavoja ja rakentamista koskevassa laissa (plan- och bygglagg, 1987:10) perustavanlaatuinen syy määrätä koko kunnan kattavista yleiskaavoista oli hajauttaa päätösvalta yleiskaavoista valtiolta kunnille.<sup>81</sup> Kunnan tulee sovittaa yleiskaava yhteen relevanttien kansallisten tavoitteiden, suunnitelmien ja ohjelmien kanssa.<sup>82</sup> Huomionarvoista on, että yleiskaavalla ei ole samanlaista ohjaavaa vaikutusta kuin seutukaavalla, joten se ei ole oikeusvaikutteinen kaava.<sup>83</sup>

Kuten jo nimestäkin voi päätellä, detaljikaava säännöstelee yksityiskohtaisempaa maankäyttöä, asutusta ja muuta rakentamista.<sup>84</sup> Detaljikaava vastaa Suomen asemakaavaa.<sup>85</sup> Detaljikaavassa osoitetaan muun muassa maa- ja vesialueiden soveltuvuus asutukseen ja rakentamiseen sekä säännellään asutusympäristön suunnittelua (PBL 4:2). Lisäksi detaljikaavassa määritellään yleisten alueiden, korttelialueiden ja vesialueiden rajat sekä määrätään niiden käytöstä. (PBL 4:5). Detaljikaava tuottaa oikeuden rakentaa sen säännösten mukaisesti ja sillä on lupaharkinnassa sitova vaikutus yksityishenkilöihin.<sup>86</sup> Kunnanvaltuusto (kommunfullmäktige) hyväksyy detaljikaavan (PBL 5:27).

Kuten jo todettu, valitusoikeus eroaa detaljikaavan ja seutu- sekä yleiskaavan välillä. PBL 13 luvun 1 §:n mukaan seutu- ja yleiskaavoja koskevista päätöksistä valitetaan

---

<sup>78</sup> Boverket 2019, s. 6. Ks. myös Lehtovuori – Ekroos – Kuusela – Rantanen – Rajaniemi – Schidt-Thomé 2019, s. 18.

<sup>79</sup> Lehtovuori – Ekroos – Kuusela – Rantanen – Rajaniemi – Schidt-Thomé 2019, s. 19.

<sup>80</sup> SOU 2015:59, s. 98–99. Yleiskaavan pääasiallinen tehtävä on antaa kunnille lähtökohdat sekä tukea niiden asutusta ja muuta rakentamista ja kaavoitusta koskevia päätöksiä. SOU 2005:77, s. 427.

<sup>81</sup> SOU 2015:59, s. 97, SOU 2005:77, s. 427.

<sup>82</sup> SOU 2015:59, s. 103.

<sup>83</sup> Mäkinen 2016, s. 12.

<sup>84</sup> SOU 2005:77, s. 472.

<sup>85</sup> Mäkinen 2016, s. 12–13.

<sup>86</sup> SOU 2005:77, s. 472.

kunnallisvalituksella Ruotsin kuntalain (kommunallag, 2017:725) mukaan. Valitusoikeus on tällöin jokaisella kunnan tai alueen jäsenellä, kunnan tai alueen kaavaa koskevasta päätöksestä (kommunallag, 13:1). On huomattava, että toisin kun suomalaisessa kunnallisvalituksessa, valitusoikeutta ei tällöin ole lainkaan asianosaisuuden perusteella.<sup>87</sup>

PBL 13 luvun 8 §:n mukaan detaljikaavaa ja aluemääräyksiä koskevien päätöksien valitusoikeutta säätelee Ruotsin hallintolaki (förvaltningslag). Valitusoikeus on tällöin sillä, jota päätös koskee, mikäli päätöksellä on ollut negatiivista vaikutusta häneen (förvaltningslag 42 §). Lisäksi valitusoikeuden edellytyksenä on, että valittaja on tehnyt muistutuksen kaavasta sen tarkastusaikana (PBL 3:11). Ruotsin lainvalmisteluaineistossa asianosaisen valitusoikeutta detaljikaavasta ja aluemääräyksistä on perusteltu sillä, että niiden vaikutukset rajoittuvat kyseessä oleviin kaava-alueisiin ja niitä koskevilla päätöksillä on vaikutusta kaava-alueen asukkaisiin tai kiinteistön omistajiin.<sup>88</sup> Kunnallisvalitus ruotsalaismallin mukaisesti – jossa pelkästään kunnan jäsenellä on valitusoikeus – ei anna asianosaisille riittävää oikeussuojaa, koska detaljikaavassa määrätään konkreettisesti kaavan sisällöstä ja oikeudesta rakentaa. Asianosaisuutta tulkitaan Ruotsissa laajasti.<sup>89</sup>

Ruotsin kaavajärjestelmä siis osin poikkeaa Suomen kaavajärjestelmästä, vaikka yhtäläisyyksiäkin on. Ruotsissa on Suomen tavoin valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita, jotka ohjaavat kaavoitusta. Seutukaavat eroavat Suomen maakuntakaavoista, sillä Ruotsissa seutukaavoja laaditaan vain tietyillä alueilla.<sup>90</sup> Ruotsissa kunnan laatimalla yleiskaavalla ei ole lainkaan oikeusvaikutuksia, eli se ei ohjaa yksityiskohtaisempaa detaljikaavaa. Detaljikaava vastaa lähinnä Suomen asemakaavaa, se on kaavoista yksityiskohtaisin ja antaa määräyksiä rakentamisesta sekä maankäytöstä. Suomen tavoin myös Ruotsissa yleis- ja detalji/asemakaavan hyväksyy kunnan toimielin. Detaljikaavasta kuitenkin valitetaan hallintovalituksella, eikä kunnan jäsenellä ole tällöin lainkaan valitusoikeutta. Eron Suomen

---

<sup>87</sup> Suomen ja Ruotsin kunnallisvalituksien välisiin eroihin on myös viitattu Ruotsin lainvalmisteluasiakirjoissa, ks. SOU 1982: 41, s. 98.

<sup>88</sup> SOU 2014:14, s. 97.

<sup>89</sup> Ruotsissa on todettu, että hallintovalitus kunnanvaltuuston detaljikaavaa koskevasta päätöksestä on poikkeuksellinen valinta, sillä valtuuston päätöksistä valitetaan melkein aina kunnallisvalituksella. Siksi hallintovalitusta onkin muunneltu enemmän kunnallisvalituksen suuntaan, kun on kyse detaljikaavaa koskevasta valituksesta. Valituksen johdosta tutkitaan vain kaavoitusmenettelyn ja päätöksen laillisuus – ei tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä – ja tuomioistuimien ei voi muuttaa kunnan päätöstä: kaavapäätös voidaan vaan pysyttää tai kumota. Mäkinen 2016, s. 13.

<sup>90</sup> Myös Suomen kaavajärjestelmä sisälsi jo kumotun rakennuslain aikaan seutukaavoja. Maankäyttö- ja rakennuslain myötä ne korvattiin maakuntakaavoilla. Mikäli seutukaavaa ei korvattu tai kumottu 10 vuoden kuluessa maankäyttö- ja rakennuslain voimaantulosta, eli 1.1.2010, se muuttui tämän ajankohdan jälkeen maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseksi maakuntakaavaksi (MRL 210 §).

valitusjärjestelmään selittää ruotsalainen kunnallisvalitus, jonka mukaan asianosaisella ei ole valitusoikeutta. Detaljikaava asettaa määräyksiä rakentamisesta sekä maankäytöstä ja sillä on sitovia vaikutuksia yksityiseen. Tämän vuoksi asianosaisen valitusoikeudella on haluttu varmistaa valitusoikeus kaikille, joita kaavoituspäätös koskee.

### 3 ASIANOSAISEN VALITUSOIKEUS HALLINTOVALITUKSESSA JA KUNNALLISVALITUKSESSA

#### 3.1 Yksityisen valitusoikeus perus- ja ihmisoikeutena sekä EU-oikeudessa

Hallinnollinen oikeussuojajärjestelmä sisältää useampia valituslajeja, jotka voidaan jakaa hallintovalitukseen, kunnallisvalitukseen sekä muihin, erityissäännöksiin perustuviin valitukseen.<sup>91</sup> Tämän tutkielman kohteena ovat hallinnon keskeisimmät valituslajit, eli hallintovalitus ja kunnallisvalitus. Hallintovalituksin valitetaan pääsääntöisesti valtion viranomaisen päätöksistä, mutta erityislainsäädäntöön perustuen myös kuntaviranomaisen päätöksistä voidaan eräissä asioissa valittaa hallintovalituksella. Hallintovalitusta koskevat säännökset ovat hallintoprosessilaissa. Kunnallisvalitus on kuntalakiin perustuva yleinen valituslaji kunnan toimialalla ja hallinnossa.<sup>92</sup> Molemmissa valituslajeissa valitusoikeus on asianosaisella, kunnallisvalituksessa valitusoikeus on lisäksi kunnan jäsenellä. Ennen kuin käsitellään tarkemmin kumpaankin valituslajiin sisältyvää asianosaisen valitusoikeutta, tarkastellaan hallinto-oikeudellisen valitusoikeuden perustuslaillista ja ihmisoikeudellista perustaa, sekä mitä vaatimuksia EU-oikeus asettaa yksityisen oikeusturvalle.

Yksityisen valitusoikeudella hallintoasiassa tarkoitetaan oikeudellisia perusteita, joiden mukaan määräytyy, kuka voi hakea valittamalla muutosta hallintoviranomaisen tekemään päätökseen.<sup>93</sup> Yksityisen valitusoikeutta koskevat edellytykset ylettyvät syvemmälle kuin pelkästään hallintoa koskeviin lakeihin. Valitusoikeus on oikeusjärjestelmämme yksi keskeisimmistä perus- ja ihmisoikeuksista, minkä avulla yksityinen voi puolustaa omia oikeuksiaan. Hallintoprosessilain asianosaisen valitusoikeutta koskevan säännöksen tavoitteena on turvata jokaisen oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi, kuten peruslaki ja Euroopan ihmisoikeussopimus sitä edellyttävät.<sup>94</sup> Yhtä lailla perustuslain ja ihmisoikeussopimuksen vaatimukset oikeusturvasta tulee ottaa huomioon myös kunnallisissa asioissa.<sup>95</sup>

---

<sup>91</sup> Erityissäännöksiin perustuviin valitusoikeuksiin kuuluu esimerkiksi perustevalitus, joka kohdistuu päätöksentekoon verojen ja muiden julkisoikeudellisten saamisten täytäntöönpanosta. Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 458–459. Mäenpää 2019, s. 205–206.

<sup>92</sup> Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 458–459. Mäenpää 2019, s. 205–206.

<sup>93</sup> Mäenpää 2019, s. 213.

<sup>94</sup> HE 29/2018 vp, s. 74. Myös YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (Sops 8/1976) 14 artikla koskee oikeusturvaa, ja sillä on ollut keskeinen merkitys kehitettäessä perusoikeusturvaa. Hallberg 2011, s. 783.

<sup>95</sup> Ks. Hannus – Hallberg – Niemi 2009, s. 567 ja Harjula – Prättälä 2023, s. 133–134.

Oikeusturva on perusoikeus, joka kuuluu jokaiselle. Yksilön oikeusturvan toteuttamisen kannalta keskeistä on muutoksenhakuoikeus häntä koskevasta päätöksestä.<sup>96</sup> PL 21.1 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Oikeus hakea muutosta sekä muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla (PL 21.2 §). Tämä perustuslain säännös määrittelee yksityisen oikeusturvan saatavuuden ja valitusoikeuden perusteet myös hallintoasioissa. Kun viranomainen tekee päätöksen, joka koskee yksityisen oikeutta tai velvollisuutta, on hänen perusoikeutensa saada kyseinen päätös riippumattoman tuomioistuimen tai muun lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.<sup>97</sup>

Oikeusturvan saatavuutta koskevaa perusoikeutta voidaan jossain määrin rajoittaa muulla lainsäädännöllä. Rajoitusten edellytykset on kuitenkin aina arvioitava erikseen sekä rajoituksia asetettaessa on otettava huomioon oikeusturvan merkitys kansalaisen perustavanlaatuisena oikeutena.<sup>98</sup> Hallintoprosessissa on hallintoprosessilain voimaan tulon myötä käytössä hyvin laaja valituslupajärjestelmä. Valituslupajärjestelmää sovelletaan myös kaavoitusasioissa, ja sitä sääntelee maankäyttö- ja rakennuslaki. Valituslupajärjestelmän lisäksi valitusoikeutta voidaan laissa rajoittaa valituskiellolla. Valituskiellolla tarkoitetaan lakiin sisältyvää säännöstä, jonka mukaan viranomaisen antamaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. On kuitenkin huomattava, että valituskiellolla ei voida kokonaan poistaa yksilön perusoikeutta oikeusturvaan. Mikäli valituskielto estää yksilöä saamasta perustuslain mukaista oikeusturvaa ja on ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, valituskielto tulee jättää kokonaan soveltamatta.<sup>99</sup> Kaavoitusasioissa valituskiellosta on säädetty siinä tapauksessa, kun hallinto-oikeus on päätöksellään kumonnut kaavan. MRL

---

<sup>96</sup> Hallberg 2011, s. 783. Saraviita 2011, s. 287.

<sup>97</sup> Mäenpää 2019, s. 214. Yksilön muutoksenhakuoikeuteen hallintoasiassa kytkeytyy myös perustuslain 2.3 §:n oikeusvaltioperiaate, joka edellyttää, että julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin ja julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Yksityisen oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin on oikeusvaltioperiaatteen olennainen edellytys. Szente – Lachmayer 2017, s. 1. Ks. myös May 2011, s. 52–53. Oikeusvaltioperiaatteesta hallinnossa, ks. Aer 2000, s. 61–64. Oikeusvaltioperiaatteen elementeistä, ks. Nollkaemper 2011, s. 3–6.

<sup>98</sup> Mäenpää 2019, s. 124.

<sup>99</sup> Mäenpää 2019, s. 130–133. Jatkovalituskiellot, eli kiellot siitä, että hallintotuomioistuimen päätöksestä ei voi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, ovat hallintoasioissa poikkeuksellisia. Kuitenkin esimerkiksi yliopistolain (558/2009) 84.3 § sisältää säännöksen siitä, että hallintotuomioistuimen päätöksestä esimerkiksi opiskelijaksi ottamisesta ei saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. HE 29/2018 vp, s. 179.

191.4 (28/2016) §:n mukaan tällöin muilla kuin kunnalla ei ole oikeutta hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen.<sup>100</sup>

Valituslupa merkitsee, että hallintotuomioistuimen päätöstä koskeva muutoksenhaku korkeimpaan hallintotuomioistuimeen on mahdollista ainoastaan silloin, jos KHO myöntää asiassa valitusluvan. Mikäli valituslupa myönnetään, KHO ottaa asian ratkaistavakseen. HOL 107 § sisältää hallintoprosessin lähtökohdan jatkovalituksen luvanvaraisuudesta. Laissa tulee säätää erikseen, mikäli tehdään poikkeuksia tästä pääsäännöstä.<sup>101</sup> Valituslupajärjestelmä pääsääntönä on hallintoasioissa vielä melko tuore: se otettiin käyttöön hallintoprosessilain voimaantullessa tammikuussa 2020. Toki jo hallintolainkäyttölain aikana valituslupajärjestelmä oli käytössä hyvin laajasti eri hallinnonalojen säännöksissä, ja käytännössä se oli jo muodostunut pääsäännöksi ennen hallintoprosessilain nimenomaista säännöstä.<sup>102</sup> Kaavoituksessa valituslupajärjestelmä on ollut laajasti käytössä vuodesta 2018, eli jo ennen kuin valituslupajärjestelmästä tuli pääsääntö hallintoprosessissa.<sup>103</sup>

Perustuslain 21 § oikeusturvasta toteuttaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan mukaista oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Kyseisen artiklan mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.<sup>104</sup> EIS 6(1) artiklan soveltamisalan kuuluvat siis sellaiset päätökset, joiden kohteena on yksityisen oikeus tai velvollisuus. Näillä oikeuksilla ja velvollisuuksilla tarkoitetaan kansallisen lain suojaamia oikeuksia ja velvollisuuksia. Ihmisoikeussopimuksen tarkoituksena ei ole siten luoda aineellista oikeutta,

---

<sup>100</sup> Valituskieltosäätely on poikkeus yleisestä kunnallisoikeudesta, jossa asianosaisella sekä kunnan jäsenenä on oikeus valittaa kunnan päätöksen tultua kumotuksi. Säännöksen taustalla katsotaan olevan kaavoitusasioiden erityisluonne ja se, että muilla kuin kunnalla ei ole kaavan kumoamispäätöksessä katsottu olevan merkittävää intressiä. Poikkeuksena kyseisestä valituskiellosta ovat maanomistajien laatimat ranta-asemakaavat, joiden osalta maanomistajalla on oikeus valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla ranta-asemakaava on kumottu. Tällöin maanomistajalla katsotaan olevan erityinen oikeussuojan tarve, koska hän on omalla kustannuksellaan laatinut kyseisen kaavan. Ekroos – Majamaa 2018, 952.

<sup>101</sup> HE 29/2018 vp, s. 56.

<sup>102</sup> HE 29/2018 vp, s. 178. Valituslupajärjestelmän muuttuminen säädöstasollakin pääsäännöksi merkitsi kuitenkin periaatteellista muutosta hallinto-oikeudelliseen muutoksenhakujärjestelmään. PeVL 50/2018 vp, s. 4.

<sup>103</sup> Oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella sijaitsevaa asemakaavaa koskevassa muutoksenhaussa valituslupajärjestelmä otettiin käyttöön jo 1.1.2009. Tämä ei kuitenkaan koskenut ranta-asemakaavoja. Ks. MRL 188 § (1129/2008) ja HE 102/2008 vp, s. 4. Kaava-asioita koskevaa valituslupajärjestelmää ja sen laajaa käyttöönottoa tarkastellaan tarkemmin tutkielman luvussa 5.4.

<sup>104</sup> *Teleki* kirjoittaa yksilön oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin olevan Euroopan ihmisoikeussopimuksen kaikista merkittävin säännös. Kun valtiovalta mahdollistaa toimivan oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, oikeussuojan saatavuus ja tehokas tuomioistuinvalvonta varmistavat, että kaikki muut ihmisoikeussopimuksen takaamat oikeudet tulevat todellisiksi. Nämä oikeudet jäävät vain sanoiksi vailla merkitystä, jos yksilöllä ei ole mahdollisuutta saattaa asiaansa tuomioistuimeen. *Teleki* 2021, s. 93.

joka puuttuu kansallisesta laista.<sup>105</sup> Ihmisoikeussopimuksen englanninkielisessä versiossa oikeuksien ja velvollisuuksien käsite on ”civil rights and obligations”.<sup>106</sup> Näiden siviilioikeuksien ja -velvollisuuksien määrittely on tuottanut ajan saatossa tulkintaongelmia, joita Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on oikeuskäytännössään pyrkinyt selventämään.

On selvää, että erilaiset yksityisten välisiä suhteita koskevat oikeudet ja velvollisuudet kuuluvat EIS 6(1) artiklan soveltamisalaan. Tilanne ei kuitenkaan ole niin selkeä, kun kyse on yksityisen ja julkisen hallinnon välisestä oikeussuhteesta. Jotta EIS 6(1) artikla soveltuu hallintopäätökseen, tulee päätöksen saada aikaan yksityisen oikeutta tai velvollisuutta koskeva ”riita” tai ”erimielisyys”.<sup>107</sup> Riita voi koskea tosiseikkaa tai oikeuskysymystä, mutta kuuluakseen EIS 6(1) artiklan soveltamisalaan, riidan tulee olla aito ja vakava.<sup>108</sup> Käytännössä aidolla ja vakavalla tarkoitetaan, että riidalla tulee olla merkitystä yksityiselle.<sup>109</sup> Yksipuolinen hakemus- tai ilmoitusasia, jossa ei ole vastapuolta ja yksityisen oikeutta ei ole kiistetty, ei kuulu artiklan soveltamisalaan.<sup>110</sup> Lisäksi hallintopäätöstä koskevan riidan on koskettava yksityisen oikeuksia ja velvollisuuksia suoraan. Jos hallintopäätöksen oikeusvaikutukset yksityiseen ovat etäisiä ja heikkoja, ihmisoikeussopimus ei edellytä oikeutta saattaa päätöstä tuomioistuimen käsiteltäväksi.<sup>111</sup>

Julkishallinnon ja yksityishenkilön välisessä suhteessa olennaista on oikeuden tai velvollisuuden luonne: mikäli oikeudella tai velvollisuudella voidaan katsoa olevan yksityisoikeudellinen luonne, se kuuluu EIS 6(1) artiklan soveltamisalaan. Puhtaasti julkisoikeudelliset oikeudet ja velvollisuudet sitä vastoin jäävät artiklan soveltamisalan ulkopuolelle.<sup>112</sup> EIT on oikeuskäytännössään katsonut, että muun muassa eräät velvollisuudet koskien veron maksamista, poliittiset oikeudet ja velvollisuudet sekä maahanmuutto- ja

<sup>105</sup> Ks. esim. *H. v. Belgium* 8950/80, kohta 40 ja *Fayed v. The United Kingdom* 17101/90, kohta 65.

<sup>106</sup> *Kloth* on käsitelty tarkemmin käsitteen ”civil rights and obligations” tarkoitusta. *Kloth* 2010, s. 6–12.

<sup>107</sup> Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2018, s. 545–547, 559. *Hirvelä ja Heikkilä* käyttävät riidasta tai erimielisyydestä termiä ”kiista”. *Hirvelä – Heikkilä* 2017, s. 329–330. Käsitteet ”riita”, ”erimielisyys” sekä ”kiista” ovat suomennoksia EIS:n englanninkielisestä termistä *dispute* ja ranskan kielen termistä *contestation*. EIS:n oikeuskäytännön laajentumisesta hallintoprosessiin ks. Halila 2000, s. 170–174.

<sup>108</sup> Ks. esim. *Boulois v. Luxembourg* 37575/04, kohta 90.

<sup>109</sup> Tapauksessa *Kienast v. Austria*, EIT katsoi riidan merkityksen yksityiselle puuttuvan, kun valittajan omistusoikeus hänen tonttiinsa tai muukaan oikeus ei maapalstojen yhdistymisen takia muuttunut.

<sup>110</sup> Ks. esim. *Alaverdyan v. Armenia* (dec.), no. 4523/04, kohta 34–35.

<sup>111</sup> Ks. esim. *Le Compte, Van Leuven and De Meyere v. Belgium* 6878/75, kohta 47. EIS 6 artiklan soveltumisen edellytyksistä tarkemmin ks. *Hirvelä – Heikkilä* 2017, s. 329–334.

<sup>112</sup> *Hirvelä – Heikkilä* 2017, s. 315–324. On kuitenkin huomattava, että EIT soveltaa oikeuskäytännössään suppeaa tulkintaa siitä, mitkä oikeudet ja velvollisuudet jäävät EIS 6(1) artiklan soveltamisalan ulkopuolelle, jonka vuoksi soveltamisalan ulkopuolelle jäävät julkisoikeudelliset suhteet vähenevät koko ajan. *Vilho Eskelinen and others v. Finland* 63235/00, kohta 49.

oleskeluasiat asiat eivät kuulu EIS 6(1) artiklan soveltamisalaan.<sup>113</sup> Kuten jo tutkielman luvussa 2.2 käytiin läpi, kaavoitusasiat on eräissä tapauksissa katsottu kuuluvan EIS 6.1 artiklan soveltamisalaan. Tällöin edellytyksenä on, että riidan taustalla on yksityisoikeudellinen oikeussuhde tai oikeus, kuten yksityisen omistusoikeuden rajoitus. Nämä rajoitukset eivät kuitenkaan sellaisenaan koske hallintoprosessilain mukaista valitusoikeutta, sillä perustuslain 21 § ei sisällä vastaavanlaisia poikkeuksia yksityisen oikeusturvan saatavuudesta.<sup>114</sup> Tämän voidaan katsoa pätevän myös kunnallisvalituksen osalta, sillä sen taustalla vaikuttaa sama perustuslain oikeusturvasäännös.

EU-oikeus edellyttää tehokasta oikeussuojaa ja oikeutta puolueettomaan tuomioistuimeen jokaiselle, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on leikattu. Nämä oikeudet on kirjattu EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklaan. Tämä tarkoittaa, että EU-oikeuden määriteltäessä yksityiselle tietyn oikeuden, edellyttää kyseinen artikla sääntelyn kohteelle oikeutta toteuttaa kyseinen oikeus tai vapaus tuomioistuinmenettelyssä.<sup>115</sup> Euroopan Unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 19(1) artiklan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä tarvittavista muutoksenhakukeinoista tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla. Vaikka muun muassa yksityisen asiavaltuus ja oikeussuojaintressi määräytyvät kansallisen lainsäädännön mukaan, EU-oikeuden tehokkuusperiaate edellyttää, että kansalliset menettelysäännökset eivät saa olla sellaisia, että EU-oikeudessa vahvistettujen oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettomaan vaikeaa.<sup>116</sup>

### 3.2 Hallintopäätöksen valituskelpoisuus ja asianosaisen valitusoikeus

Hallintoprosessin merkittävimpiä yksityisen oikeussuojakeinoja ovat erilaiset valitukset, jotka kohdistuvat viranomaisen tekemiin päätöksiin. Valitusoikeuden kohteena on siten viranomaisen tekemä valituskelpoinen päätös.<sup>117</sup> *Valituskelpoisuus* tarkoittaa, että päätös on

---

<sup>113</sup> Ks. veronmaksuvelvollisuudesta esim. *Ferrazzini v. Italy* 44759/98 kohta 29, oikeudesta olla ehdolla kansallisissa parlamenttivaaleissa esim. *Pierre-Bloch v. France* 24194/94 kohta 51, maastakarkoituksesta esim. *Maaouia v. France* 39652/98 kohta 38. Tarkemmin EIS 6(1) artiklan soveltamisalaan kuulumattomista julkisoikeudellisista suhteista ks. Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 324–328. Ks. myös Teleki 2021, s. 102–103.

<sup>114</sup> Mäenpää 2019, s. 217.

<sup>115</sup> Mäenpää 2019, s. 218.

<sup>116</sup> Ks. *C-432/05 Unibet*, kohta 43. Valitusoikeutta sääntelevillä kansallisilla säännöksillä ei siten voida olennaisesti rajoittaa oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan EU-oikeudessa vahvistettuja oikeuksia käyttäessä. EU-oikeuden tehokkaan oikeussuojan vaatimus saattaa edellyttää kansallisen vireillepano-oikeutta rajoittavan säännöksen tai valitusoikeuden laajentavaa tulkintaa. Laajentavaan tulkintaan on kuitenkin oltava erityisiä perusteita, eikä sellaisia ole johdettavissa pelkästään EU-oikeuden tehokkaan oikeussuojan vaatimuksesta. Mäenpää 2019, s. 218–219.

<sup>117</sup> Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 458. Yksilön subjektiivisten oikeuksien turvaamisen lisäksi hallintolainkäytöllä on perinteisesti katsottu olevan tehtävä myös hallinnon objektiivisen oikeuskontrollin toteuttajana. Hallintolainkäytön tehtävänä on näin ollen myös aineellisen oikeuden toteutumisen turvaaminen.

sellainen, johon saa hakea muutosta valittamalla hallintotuomioistuimeen. Näin ollen päätös ei luonnollisestikaan ole valituskelpoinen silloin, kun siihen ei voi lain mukaan hakea muutosta.

Hallintovalituksen ja kunnallisvalituksen alaisen päätöksen valituskelpoisuus vastaavat toisiaan. HOL 6.1 §:n mukaan valituskelpoinen on sellainen viranomaisen päätös, jolla hallintoasia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Sen sijaan sellaiseen päätökseen, joka koskee vain asian valmistelua tai täytäntöönpanoa ei voi hakea muutosta.<sup>118</sup> Lisäksi valittamalla ei myöskään voi hakea muutosta hallinnon sisäiseen määräykseen, joka koskee tehtävän tai muun toimenpiteen suorittamista (HOL 6.2 §). Kuntaviranomaisen päätöksen valituskelpoisuutta koskeva säännös sisältyy kuntalain 136 §:ään. Sen mukaan päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa ei saa tehdä kunnallisvalitusta. Kuntalain esityöt täsmentävät, että kunnallisvalituksen voi siten tehdä ainoastaan kuntaviranomaisen lopullisesta päätöksestä. Lopullisia ovat yleensä sellaiset päätökset, joilla asia on kunnassa ratkaistu tai jätetty tutkimatta.<sup>119</sup> Koska tutkielmani koskee nimenomaisesti yksityisen *valitusoikeutta*, ei hallintopäätöksen tai kunnan tekemän päätöksen valituskelpoisuutta käsitellä työssäni tämän tarkemmin.<sup>120</sup> On kuitenkin hyvä erottaa valituskelpoisuuden ja valitusoikeuden määritelmät toisistaan sekä huomata, että valituskelpoisuuden edellytykset kaventavat omalla tavallaan valituksen käyttömahdollisuutta.<sup>121</sup>

Yksityisen valitusoikeus hallintopäätöksestä perustuu ainoastaan *asianosaisuuteen*. HOL 7.1 §:n mukaan hallintopäätökseen voi hakea muutosta: 1) se, johon päätös on kohdistettu sekä 2) se, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Hallintovalituksen ominaispiirteenä on sen suppeus: valitukseen on käytännössä oikeutettu vain

---

Mäntylä 2010, s. 201 ja Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 452. *Mäntylä* ja *Mäkinen* ovat kirjoittaneet, että mikäli yksilön oikeussuojanäkölman painottaminen johtaisi ympäristöasioissa julkisten intressien ja turvaamisvelvoitteiden ohittamiseen, se olisi ristiriidassa perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden kanssa. Mäntylä 2010, s. 202–203 ja Mäkinen 2004, s. 100–101.

<sup>118</sup> HOL 6.2 §:n tarkoituksena on rajata valituskelpoisuuden ulkopuolelle esimerkiksi päätökset, jotka koskevat täytäntöönpanoon liittyviä teknisiä toimenpiteitä. HE 29/2018 vp, s. 74. Tällaisesta toimenpiteestä oli kyse tapauksessa KHO 17.12.2008/3310, jossa A oli pyytänyt veronkantoviranomaista maksamaan veronpalautuksensa velkojalleen. Verovirasto hylkäsi A:n vaatimuksen. KHO jätti valituksen tutkimatta, koska asiassa ei ollut kyse sellaisesta hallintopäätöksestä, johon olisi voitu erikseen hakea muutosta valittamalla.

<sup>119</sup> HE 268/2014 vp, s. 238.

<sup>120</sup> Hallintopäätöksen valituskelpoisuudesta ks. esim. Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 469–472, Mäenpää 2023, s. 913–937. Kunnallisvalituksen valituskelpoisuudesta ks. esim. Harjula – Prättälä 2023, s. 982–999.

<sup>121</sup> Monet viranomaisen toimet jäävät valitusoikeuden ulkopuolelle, koska valituskelpoisuus edellyttää, että asia on nimenomaisesti ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Mäenpää 2019, s. 207.

hallintopäätöksen välitön kohde sekä päätöksen oikeusvaikutusten välitön kohde.<sup>122</sup> Toki muualla lainsäädännössä voidaan säätää myös tätä yleissäännöstä laajemmasta valitusoikeudesta hallintoasiassa. Esimerkiksi monia ympäristöasioita koskeva valitusoikeus on usein laajempi.<sup>123</sup> Näin on myös kunnallisvalituksen kohdalla, jossa asianosaisen lisäksi valitusoikeus on myös kunnan jäsenellä. Kunnallisvalituksen asianosaisuuden määritelmä perustuu hallintolain ja hallintoprosessilain asianosaisen määritelmään ja siksi se vastaa hallintovalituksen asianosaisuutta.<sup>124</sup> Kuntalain 137.1 §:n mukaan kunnallisvalituksen saa tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (asianosainen). Lainkohta eroaa hallintoprosessilaista vain sillä, että asianosainen on nimenomaisesti mainittu suluissa. Asianosainen saa tehdä kunnallisvalituksen silloinkin, kun se ei ole kunnan jäsen.<sup>125</sup>

Asianosaisuuden määritelmä on hyvin yleisluontoinen. Yleisluontoisuus on perusteltua sen vuoksi, että viranomaisten päätökset voivat olla keskenään hyvin erilaisia. Näin ollen asianosaisuutta erilaisissa päätöstilanteissa on mahdotonta määritellä täsmällisesti etukäteen.<sup>126</sup> Viranomaisen päätökset voivat koskea muun muassa veronkantoa, elinkeinolupaa, rakennuslupaa, kaavoitusta, yritysten välistä kilpailua sekä taloudellisia etuja, kuten toimeentulotukea. Yksityisen asianosaisuus tulee siten aina harkittavaksi tapauskohtaisesti. Valitusoikeuden määrittely jää tällöin oikeuskäytännön varaan.<sup>127</sup>

Kun vuonna 2021 voimaan tullutta hallintoprosessilakia valmisteltiin, perustuslakivaliokunta otti lausunnossaan kantaa hallintoprosessilain avoimeen määritelmään asianosaisesta. Lausunnon mukaan hallintoprosessilaki on PL 21 §:ssä turvatun oikeusturvan kannalta keskeinen laki ja sen soveltamisen sekä ennakoitavuuden vuoksi erityisesti asianosaisen ja oikeudenkäynnin osapuolen käsitteitä voidaan pitää ratkaisevan keskeisinä. Valiokunta piti perusteltuna sitä, että ”lailla määriteltävien prosessuaalisten oikeuksien ja velvollisuuksien subjektit määritellään säädösperusteisesti”. Sen vuoksi lakivaliokunnan tulisi täydentää lain määritelmäsäännöstä asianosaisen ja oikeudenkäynnin osapuolen määrittelyllä.<sup>128</sup>

<sup>122</sup> Mäenpää 2019, s. 207. Hallintoprosessilakia koskevassa hallituksen esityksessä hallintopäätöksen välitöntä kohdetta sekä päätöksen välittömien oikeusvaikutusten kohdetta kutsutaan materiaalisiksi asianosaisiksi. HE 29/2018 vp, s. 74–75.

<sup>123</sup> Esimerkiksi YSL 43.1 §:n mukaan asianosaisia ovat ne, joiden oikeutta tai etua asia saattaa koskea. Vastaava säännös löytyy myös vesilain (587/2011) 11.7 §:stä ja luonnonsuojelulain 61 §:stä.

<sup>124</sup> Ks. HE 268/2014 vp, s. 239.

<sup>125</sup> Hannus – Hallberg – Niemi 2009, s. 567

<sup>126</sup> Ks. hallintoprosessilain säännösten yleispiirteisyydestä HE 29/2018 vp, s. 50.

<sup>127</sup> Harjula – Prättälä 2023, s. 1002.

<sup>128</sup> PeVL 50/2018 vp, s. 3–4.

Lausunnossa asiaa ei kuitenkaan asetettu sääätämisyjärjestyskysymykseksi, eikä lakivaliokunta muuttanut lakiesitystä. Lakivaliokunta perusteli ratkaisua mietinnössään jo edellä esitetyn mukaisesti, eli kaikkia asiaryhmiä ja tilanteita kattavaa määritelmää ei ole mahdollista kirjoittaa lakiin.<sup>129</sup>

Kaavoituksessa asianosaisuuden määrittäminen ei ole täysin selkeää. Asianosaispiirin ulkopuolelle jää helposti tahoja, joiden osalta kaavoituksen vaikutusten arviointi on hankalaa. Kyse voi olla esimerkiksi naapurikunnassa asuvasta henkilöstä, joka kuitenkin asuu kaavoitettavan alueen lähellä. Tällöin hänellä on valitusoikeus, mikäli kaavalla on välittömiä vaikutuksia hänen yksityiseen intressiinsä. On huomioitava, että kaavan vaikutusten arviointi on yleensäkin hankalaa siinä vaiheessa, kun kaava on vasta laadittu.<sup>130</sup> Kunnan jäsenen valitusoikeus on kuitenkin käytännössä aiheuttanut sen, että asianosaisuuden syntymistä kaava-asioissa on tarvinnut oikeuskäytännössä pohtia vain harvoin. Kyse on tällöin lähinnä tuulivoima-asemakaavoista, joissa vaikutukset voivat ulottua kunnan rajojen ulkopuolelle.<sup>131</sup>

### 3.3 Päätöksen välitön kohde sekä välittömien oikeusvaikutusten kohde

Asianosaisella tarkoitetaan ensinnäkin sellaista yksilöä, jolle viranomaisen tekemä päätös on kohdistettu. Päätös asettaa tällöin yksilölle jonkin velvollisuuden, rajoituksen tai kiellon. Päätös voi myös evätä yksilön oikeuden tai edun kokonaan tai osittain.<sup>132</sup> Tällaista asianosaista voidaan kutsua päätöksen *välittömäksi kohteeksi*. Päätös muodostaa samalla julkisoikeudellisen suhteen viranomaisen ja päätöksen välittömän kohteen välille.<sup>133</sup> Monet hallintoasiat tulevat vireille hakemuksella, jolloin päätöksen välitön kohde on hakemuksen vireillepanija, eli esimerkiksi henkilö, joka hakee rakennuslupaa kunnan rakennusvalvontaviranomaiselta. Toisaalta julkisoikeudellinen oikeussuhde voi syntyä myös viranomaisen aloitteesta, kuten viranomaisen asettamalla velvoitteella tai kiellolla. Hallintopäätöksen välittömän kohteen osalta asianosaisuus ei useinkaan tuota tulkintaongelmia, sillä hallintolain 44.1 §:n 2 kohta edellyttää, että päätöksestä on käytävä ilmi asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu.

---

<sup>129</sup> Lakivaliokunta katsoi, että asianosaisuuden ja oikeudenkäynnin osapuolen määritelmät ja niiden tulkinta saattaisi aiheuttaa uusia rajanvetotilanteita ja ne voisivat johtaa sellaisiin oikeustilan muutoksiin, joihin ei ole perusteita ja joita ei ole tarkoitettu. Tämä olisi oikeusturvan kannalta haitallista. LaVM 18/2018 vp, s. 7.

<sup>130</sup> Syrjänen 2005, s. 168.

<sup>131</sup> Mäkinen 2019, s. 43.

<sup>132</sup> HE 29/2018 vp, s. 74 ja Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 475.

<sup>133</sup> Mäenpää 2019, s. 223.

Valitusoikeus voi olla kuitenkin myös sellaisella yksilöllä, jolle viranomaisen tekemää päätöstä ei ole suoraan kohdistettu. Tällöinkin päätöksen on vaikutettava yksilön etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen. Tällaisessa tapauksessa asianosainen ymmärretään yksilönä, jonka oikeudellisia intressejä päätöksessä on käsitelty.<sup>134</sup> Kyseessä on päätöksen *välittömien oikeusvaikutusten kohde*. Hallintopäätöksen välittömät oikeusvaikutukset laajentavat valitusoikeutettujen ryhmää muihin kuin varsinaisen hallinto-oikeudellisen suhteen osapuoliin (päätöksen kohde ja hallintoviranomainen).<sup>135</sup> Siinä missä päätöksen kohde on usein selkeästi osoitettavissa, yksilö, jolle päätöksellä on ollut välittömiä vaikutuksia, ei ole aina yhtä yksiselitteisesti määriteltävissä. Muun muassa ympäristöä tai maankäyttöä koskevilla päätöksillä voi olla vaikutuksia moniin henkilöihin tai yrityksiin, mutta kaikki vaikutukset eivät ole sillä tavalla välittömiä, että ne perustaisivat oikeuden muutoksenhakuun.<sup>136</sup> Kaavoituksessa päätöksen välittömien oikeusvaikutusten kohde voi esimerkiksi olla maanomistaja, jolle on kaavassa osoitettu maankäytön rajoituksia, jotka kohdistuvat välittömästi hänen omistamaan alueeseensa, tai maanomistaja, jolle kaavassa osoitettu uuden kadun rakentaminen tai moottoritien laajentaminen aiheuttaa meluhaittaa.<sup>137</sup>

Valitusoikeuden edellytyksenä on, että päätöksen oikeusvaikutuksien tulee kohdistua yksilön etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen. Nämä oikeudet tai velvollisuudet perustuvat yleensä lakiin, sillä PL 80.1 §:n mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Lakiin perustuminen ei kuitenkaan ole välttämätöntä, ja ne voivat myös perustua asetukseen tai viranomaisen antamaan oikeussääntöön. Päätöksen vaikutus myös sopimusperusteiseen oikeuteen tai velvollisuuteen voi perustaa valitusoikeuden. Sitä vastoin päätöksen oikeusvaikutusten kohdistuminen viranomaisen harkintaan tai suunnitelmaan liittyvään yksilön etuuteen ei välttämättä riitä valitusoikeuden perusteeksi.<sup>138</sup> Vaikka viranomaisten tekemien päätösten vaikutukset kohdistuvat usein julkisoikeudelliseen lainsäädäntöön – kuten sosiaalisiin oikeuksiin tai maksuvelvollisuuksiin – ei oikeuksien ja

---

<sup>134</sup> Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 475.

<sup>135</sup> Mäenpää 2019, s. 224. Hallintoprosessissa päätöksen välitön vaikutus asianosaiseen on korostunut. Tämän vuoksi asianosaispiiri valitusasioissa on usein suppeampi kuin hallintomenettelyssä. Hallintomenettelyn asianosaisuudesta tarkemmin, ks. Kulla – Salminen 2021, s. 160–164.

<sup>136</sup> Mäenpää 2023, s. 946.

<sup>137</sup> Syrjänen 2005, s. 168.

<sup>138</sup> Viranomaisen harkintaan tai suunnitelmaan liittyvä etuus ei välttämättä ole tarpeeksi yksiselitteinen ja kiinteä, että päätöksen kohdistuminen siihen perustaisi valitusoikeuden. Mäenpää 2019, s. 227–228.

velvollisuuksien oikeudellisella luokittelulla ole ratkaisevaa merkitystä. Ne voivat siten olla julkisoikeudellisia, yksityisoikeudellisia tai niiden välimuotoja.<sup>139</sup>

### **3.4 Päätöksen välittömät oikeusvaikutukset ja asianosaisaseman syntyminen muulle kuin päätöksen kohteelle**

HOL 7.1 §:n väljä yleislauseke valitusoikeudesta sekä asianosaisen valitusoikeuden perusteiden tuottamat rajanveto- sekä tulkintaongelmat ovat johtaneet siihen, että hallintopäätöksiä asianosaisuudesta on runsaasti oikeuskäytäntöä. Lainsäätäjän tarkoituksena on ollutkin, että väljä yleislauseke mahdollistaa asianosaisuutta koskevan oikeuskäytännön kehittämisen.<sup>140</sup> Oikeuskäytännöllä onkin edelleen keskeinen merkitys asianosaisuuden määrittelyssä, koska sen sääntely on laissa avointa ja jättää varaa tulkinnalle.<sup>141</sup> Hallintopäätöksiä keskinäisestä erilaisuudesta ja niiden erilaisista oikeusvaikutuksista seuraa, että päätöksestä johtuvien välittömien oikeusvaikutusten määrittely on tulkinnanvaraista. Kuten jo mainittu, kunnan jäsenen valitusoikeus kaavapäätöksistä on käytännössä aiheuttanut sen, että kaava-asioissa asianosaisaseman syntymistä on sitä vastoin tarvinnut tulkita melko harvoin.<sup>142</sup>

Välittömyyden vaatimus tarkoittaa, että pelkästään yksilön henkilökohtainen intressi ei riitä valitusoikeuden perusteeksi, jos sillä ei ole välittömiä vaikutuksia valittajan oikeusasemaan.<sup>143</sup> Arvioitaessa hallintopäätöksen oikeusvaikutusten välittömyyskriteerin soveltuvuutta, on kiinnitettävä huomiota yksilön intressien voimakkuuteen sekä oikeusturvan tarpeeseen.<sup>144</sup> Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että päätöksen oikeusvaikutusten on ylitettävä myös jonkinlainen huomattavuuden kynnyks.<sup>145</sup> Hallintoprosessilaissa tarkoitettujen oikeuksien ja velvollisuuksien on perustuttava lakiin tai muuhun alemman asteiseen oikeussääntöön. Samoin muutoksenhakijan intressilläkään ei tarkoiteta mitä tahansa yksilön tosiasiallista intressiä. Valitusoikeuden edellytyksenä on, että yksityisen vaatimuksessaan vetoama intressi

---

<sup>139</sup> Hallintopäätös voi kuitenkin kohdistua myös muun muassa varallisuus- ja velvoiteoikeudellisiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin tai esimerkiksi tasa-arvon edellytyksiin. Mäenpää 2019, s. 228. Ks. myös Saraviita 2011, s. 282–283.

<sup>140</sup> HE 217/1995 vp, s. 39.

<sup>141</sup> Mäenpää 2023, s. 945.

<sup>142</sup> Mäkinen 2019, s. 43.

<sup>143</sup> Ks. esim. KHO 2019:71, KHO 2020:103 ja KHO 2020:108. Näitä tapauksia käsitellään myöhemmin tässä luvussa tarkemmin.

<sup>144</sup> HE 29/2018 vp, s. 75.

<sup>145</sup> Ks. Mäenpää 2019, s. 224.

on oikeudellisesti määritelty. Tällainen intressi voi olla myös laissa yleisesti suojeltu intressi, kuten terveys.<sup>146</sup>

Pelkän henkilökohtaisen intressin riittämättömyyttä valitusoikeuden perusteeksi korkein hallinto-oikeus on arvioinut muun muassa ratkaisussaan KHO 1994 A 40, jossa vakuutusyhtiön toimitusjohtajalla ei ollut valitusoikeutta asiassa, jossa yhtiön toimilupa oli peruutettu. Myös ratkaisussa KHO 1995 A 11 valitusoikeus puuttui opiskelijoilta, kun työvoimatoimistolle oli myönnetty poikkeuslupa saada henkilötietoja korkeakoulujen opiskelijarekistereistä. Sitä vastoin henkilökohtaisen intressin lisäksi päätöksellä oli suoranainen vaikutus muutoksenhakijan oikeusasemaan tapauksessa KHO 6.6.1996 T 1889. Sosiaalilautakunnalla oli hallussaan valittajan vanhemmuutta koskeva arviointilausunto, joka katsottiin silloin voimassaolleen sosiaalihuoltolain (710/1982) 57 §:n mukaan salassa pidettäväksi asiakirjaksi. Valittajalla oli oikeus valittaa ratkaisusta, jossa huoltajuusoikeudenkäynnistä sekä lapsen huostaanottoa ja huostassa pitämistä koskevissa asioissa asianosaisena ollut lapsen toinen vanhempi oli oikeutettu saamaan tiedon ko. asiakirjasta.

Hallintopäätöksen välillisiä vaikutuksia KHO on pyrkinyt määrittelemään ratkaisussaan KHO 2018:106. A:lla, B:llä ja C:llä ei ollut valitusoikeutta, vaikka pyyntilupaa koskeva päätös vaikutti heidän mahdollisuuksiinsa osallistua hirvenpyyntiin. Yhteislupahakemuksessa osakkaaksi oli merkitty muun ohella metsästysyhdistys, johon A, B ja C kuuluivat. Muutoksenhakijat olivat valituksessaan vedonneet siihen, että ampujaluetteloon sisältyvät henkilöt hakevat pyyntilupaa yhdessä metsästysseuran kanssa. Metsästysasetuksen (666/1993) 6.3 §:n mukaan ampujaluettelo on kuitenkin vain alustava ilmoitus metsästyksen osallistujista. KHO huomautti perusteluissaan, että yhteisluvan hakeminen perustuu metsästysoikeuden haltijoiden keskinäiseen sopimukseen pyyntiluvan hakemisesta yhteisesti ja katsoi, että ampujaluettelon tarkoitus ei ollut yksilöidä yhteisluvan osakkaita. Siten Suomen riistakeskuksen päätöksen kohteena oli muun ohella metsästysseura, jonka jäseniä A, B ja C olivat. Päätöksellä oli kuitenkin ampujaluetteloon merkittyjen henkilöiden oikeuteen vain välillistä vaikutusta.

Päätöksen oikeusvaikutusten katsottiin olevan vain välillisiä myös tapauksessa KHO 2020:103. Edunvalvoja oli hakenut holhoustoimilain mukaista lupaa päämiehensä A:n omistamien kiinteistöjen myymiseen päämiehen pojalle D ja tämän puolisolle E. Kiinteistön kaupalla oli tarkoitus toteuttaa maatalan sukupolvenvaihdos. Maistraatti katsoi, että alhaisen kauppahinnan vuoksi kyseessä oli kiinteistön kaupan sijaan lahjoitus, jolle ei voida myöntää holhoustoimilain mukaista lupaa. Lisäksi oikeustoimi ei ollut maistraatin mukaan A:n edun mukainen ja näillä perusteilla maistraatti hylkäsi hakemuksen. KHO lausui, että vaikka kiinteistön kaupalla oli sinänsä vaikutuksia D:n etuun, ei maistraatin päätöksellä kuitenkaan ollut silloin voimassa olleen hallintolainkäyttölain edellyttämiä välittömiä vaikutuksia D:n etuun tai oikeuteen. D:llä ei ollut asiassa valitusoikeutta. KHO perusteli ratkaisuaan sillä, että

---

<sup>146</sup> Mäenpää 2019, s. 229.

holhoustoimilaisissa ei ole nimenomaisesti annettu oikeustoimen vastapuolelle oikeutta hakea lupaa oikeustoimeen, kuten tässä tapauksessa kiinteistön myyntiin. Sen vuoksi KHO katsoi, että vastapuolelle ei ole laissa tarkoitus antaa myöskään muutoksenhakuoikeutta oikeustoimea koskevasta päätöksestä. Holhoustoimilain ja siihen sisältyvän oikeustoimia koskevan lupajärjestelmän tarkoituksena on päämiehen edun turvaaminen. Maistraatin lupa-asiaan annettavassa päätöksessä ei ole kyse siitä, että osapuolten oikeutta ryhtyä luvanvaraiseen oikeustoimeen rajoitettaisiin. Päätöksen on tarkoitus turvata, että luvanvaraisella oikeustoimella ei aiheuteta edunvalvottavalle päämiehelle vahinkoa. Tällöin päätöksellä ei välittömästi rajoitettu D:n oikeutta sillä tavoin, että hänellä olisi syntynyt asiassa valitusoikeus.

Tapauksessa KHO 2014:188 muutoksenhakijalla oli valitusoikeus avopuolionsa oleskeluluvan myöntämättä jättämisestä, koska sen katsottiin koskevan välittömästi hänen oikeuttaan puolisona ja perheenkokoajana. Helsingin poliisilaitos oli hylännyt A:n oleskelulupaa koskevan hakemuksen. Kyseinen päätös rajoitti perheen mahdollisuutta viettää yhteistä perhe-elämää Suomessa. Oleskeluluvan perusteena oli perheside perheenkokoajaan B:hen. KHO sovelsi oikeusohjeenaan muun muassa EIS 8(1) artiklaa, jonka mukaan jokaisella on oikeus nauttia perhe-elämäänsä kohdistuvaa kunnioitusta. Tapauksen vireille tullessa ulkomaalaislakia oli muutettu siten, että perheenkokoajalla ei enää ollut itsenäistä vireillepano-oikeutta perhesiteen perusteella oleskelulupaa koskevassa asiassa. Muutos johtui kuitenkin biometrinen tunnistaminen käyttöönotosta. Tunnistamisen käyttöönoton myötä hakijalta otetaan muun muassa sormenjäljet myöhemmin mahdollisesti myönnettävää oleskelulupakorttia varten, jolloin hakijan tulee olla itse paikalla hakemusta jätettäessä. KHO katsoi, ettei tällä lakimuutoksella voitu kuitenkaan rajoittaa perheenkokoajan muutoksenhakuoikeutta. Koska asianosaisen valitusoikeutta ei ollut ulkomaalaislaissa sillä tavalla rajoitettu, että perheenkokoaja ei olisi voinut oleskelulupaa koskevasta kielteisestä päätöksestä valittaa, hänellä oli valitusoikeus silloin voimassa olleen hallintolainkäyttölain 6.1 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Tapauksessa KHO 2019:71 Fimean myöntämän lääkevalmisteen rinnakkaistuontimyyntilupa vaikutti välittömästi valmisteen alkuperäisen myyntiluvan haltijan ja valmistajan Orion Oyj:n oikeuteen, etuun ja velvollisuuteen. Orion Oyj:llä oli asiassa valitusoikeus. Kyse oli siitä, että Paranova Oy:lle myönnetty inhalaatiojauhetta koskeva rinnakkaistuontimyyntilupa perustui alkuperäisvalmisteele Orion Oyj:lle myönnettyyn myyntilupaan. Paranova Oy:n rinnakkaistuomassa inhalaattorissa oli saksankielisten tekstien ohella Orionin nimi ja logo, mutta ei tietoja rinnakkaistuojasta. Tämän vuoksi uhkana oli, että vieraskielisistä merkinnöistä johtuvat mahdolliset kielteiset vaikutukset sekä inhalaattoreihin liittyvien ongelmatilanteiden yhteydenotot kohdistuisivat Orioniin. KHO katsoi, että koska rinnakkaistuotuun valmisteeseen liittyi muun muassa potilasturvallisuuteen liittyviä epävarmuustekijöitä, oli näillä epävarmuustekijöillä välitön vaikutus Orion Oyj:n oikeuteen, etuun ja velvollisuuteen. Lisäksi rinnakkaistuonti muodosti poikkeuksen Orion Oyj:n yksinoikeuteen saattaa omia lääkkeitään

markkinoille. Kysymys ei siten ollut pelkästään kilpailutilanteeseen liittyvistä epäedullisista seuraamuksista.<sup>147</sup>

Kaavapäätöksen välittömät vaikutukset olivat tulkittavina tapauksessa KHO 2003:26. Asemakaavan muutos mahdollisti rakennuksen purkamisen, jossa naapurikunnassa asuvalla yksinyrittäjällä oli vuokralla liiketila. Hallinto-oikeus oli käsittelyssään katsonut, ettei valittajalle muodostunut asianosaisasemaa sen perusteella, että asemakaavapäätöksellä olisi välitön vaikutus hänen oikeuteensa, etuunsa tai velvollisuuteensa. Kyseinen asemakaavan muutos mahdollisti puutalojen purkaminen ja rakentamistehokkuuden nostamisen. Päätös ei kuitenkaan välittömästi koskenut valittajan sopimussuhdetta liikehuoneistonsa vuokranantajaan tai oikeutta harjoittaa elinkeinoaan. Elinkeinonharjoittamisen olosuhteiden muutos edellyttää kaavapäätöksen jälkeen vielä kiinteistönomistajan ja vuokranantajan toimia. Asemakaavaa koskevan päätöksen vaikutus valittajaan oli vain välillistä. KHO tutki valituksen, mutta ei muuttanut hallinto-oikeuden päätöstä.

Tapauksessa KHO 2022:12 tuulivoimaosayleiskaavaa koskevalla päätöksellä ei ollut välittömiä vaikutuksia naapurikunnassa sijaitsevan matkailuyhdistyksen oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun. Matkailuyhdistyksen toimialue käsitti ainoastaan naapurikunnan alueen, osayleiskaavan vaikutukset olisivat ilmenneet maiseman muutoksina lähimmilläänkin noin viiden kilometrin etäisyydellä naapurikunnan tärkeimmistä matkakohteista. KHO katsoi, että osayleiskaavan mahdolliset vaikutukset yhdistyksen toimialueelle ja naapurimaakunnan matkailu- ja elinkeinotoiminnalle olivat ainoastaan välillisiä.

Pelkästään asuminen, kiinteistön omistaminen tai hallinta tuulivoimalavaihemaakuntakaavan vaikutusalueella naapurimaakunnan puolella ei muodostanut valittajalle asianosaisasemaa tapauksessa KHO 2016:227. Maakuntakaavassa ei ollut ratkaistu tuulivoimaloiden sijaintia, määrää, tehoa eikä muita niiden toteuttamiseen liittyviä yksityiskohtia, vaan kyseiset seikat tulivat ratkaistavaksi yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa. Maakuntakaavalla ei siten ollut kuntalain edellyttämiä välittömiä vaikutuksia valittajan oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun.

Pelkkä oikeusturvan tarve ei myöskään sellaisenaan perusta valitusoikeutta. Toisin sanoen yksilön subjektiivinen näkemys oikeusturvan tarpeesta ei vielä ole riittävä valitusoikeuden perusteeksi. Oikeusturvan tarve voi kuitenkin vahvistaa valitusoikeutta tilanteessa, jossa vaikutuksien välittömyyskriteeri tuottaa tulkintaongelmia. Etenkin tilanteessa, jossa muuta

---

<sup>147</sup> Pelkästään kilpailutilanteeseen ja kilpailuasemaan kohdistuvat vaikutukset eivät sellaisenaan muodosta valitusoikeutta, sillä niiden katsotaan olevan välillisiä, vaikka ne saattavatkin olla päätöksen kohteena olevan yhtiön kilpailijoille merkittäviä. Näin oli esimerkiksi tapauksessa KHO 2013:170.

oikeusturvakeinoa ei ole käytettävissä, oikeusturvan tarve voi vahvistaa arviota vaikutusten välittömydestä.<sup>148</sup>

Ratkaisussa KHO 2017:27 valittajan oikeusturvan tarpeelle annettiin painoarvoa ja se vahvisti muutoksenhakijan valitusoikeutta. Yhtiö oli aluehallintovirastolle (AVI) toimittamassaan ilmoituksessa pyytänyt saada maksutalletuslain nojalla tallettaa aluehallintovirastoon kaupungille suoritettavan, käräjäoikeuden tuomiolla ensisijaisesti yhtiön maksettavaksi tuomitun korvauksen, koska korvauksen saajana oleva kaupunki oli kieltäytynyt vastaanottamasta suoritusta. Aluehallintovirasto oli päätöksellään hyväksynyt talletuksen ja korvauksen saajana oleva kaupunki valitti päätöksestä. KHO totesi, että kaupungilla ei ollut mahdollista saattaa AVI:n päätöstä tuomioistuimen ratkaistavaksi missään muussa oikeudenkäynnissä ja otti asian ratkaistavakseen. KHO lausui perusteluissaan, että talletusasiassa oikeussuojan tarve kohdistuu ensisijaisesti talletuksen tekevään tahoon. Maksutalletuslaista, sen esitöistä tai muista asiassa merkityksellisistä oikeusohjeista ei kuitenkaan ilmene, onko sillä taholla, jonka hyväksi talletus on tehty, valitusoikeus AVI:n talletusasiaa koskevasta päätöksestä. Tämän vuoksi asiaa tuli arvioida silloisen hallintolainkäyttölain 6.1 §:n nojalla. Suoritusvelvollisena olevan yhtiön vapautuminen suoritusvelvollisuudestaan talletuksen tekemisellä merkitsee kaupungille viivästyskorkojen kertymisen katkaisua käräjäoikeuden tuomion mukaisille korvauksille. Tämän voitiin katsoa olevan merkityksellistä kaupungin oikeuksien kannalta. Maksutalletuslain mukaan suoritusvelvollisen on ilmoitettava talletukseen oikeutetulle viivytyksettä rahavarojen tallettamisesta. Tämä säännös ilmentää talletusasian oikeudellista merkitystä suorituksensaajalle, mutta ei KHO:n mukaan ollut kaupungin kannalta riittävä oikeussuojakeino, eikä korvaa kaupungin muutoksenhakuoikeutta AVI:n talletusta koskevasta päätöksestä. Talletuksensaajana olevan kaupungin oikeussuojan tarve edellytti, että kaupunki voi saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi, ovatko maksutalletuslain edellytykset talletuksen tekemiselle täyttyneet.

On syytä korostaa, että välittömien oikeusvaikutusten tulee kohdistua valittajaan henkilökohtaisesti. Valittaja ei voi vedota pelkästään yleiseen intressiin tai valvonnallisiin syihin valitusoikeutensa perusteeksi. Myöskään päätöksen ilmeinen lainvastaisuus ei tuota valitusoikeutta kenelle tahansa. Oikeus vedota lainvastaiseen päätökseen valituksensa perusteena on pelkästään asianosaisella.<sup>149</sup>

Ratkaisussa KHO 2020:108 Aluehallintovirasto (AVI) oli tartuntalain nojalla kieltänyt yli 50 henkilön yleisötilaisuudet ja yleiset kokoukset. AVI oli siten

---

<sup>148</sup> Oikeusturvan tarpeen puuttuminen voi toisaalta rajoittaa hallintopäätöksen välittömän kohteen valitusoikeutta. Valitusoikeutta ei yleensä katsota olevan, jos on selvää, että päätöksen välittömällä kohteella ei ole oikeusturvan tarvetta. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi henkilöllä, joka on saanut myönteisen päätöksen rakennuslupaa koskevaan hakemukseensa. Tällöin hänellä ei ole oikeutta valittaa myönteisestä päätöksestä, vaikka onkin asianosainen. Valitusoikeus sisältyy kuitenkin sellaisiin myönteisiin päätöksiin, joihin sisältyy velvoittava ehto tai määräys. Mäenpää 2019, s. 229–230.

<sup>149</sup> Mäenpää 2019, s. 223.

päätöksellään rajoittanut perustuslaissa turvattua jokaiselle kuuluvaa oikeutta vapaaseen kokoontumiseen ja liikkumiseen asettamalla henkilömäärärajoituksen yleisötilaisuuksiin ja yleisiin kokouksiin. A valitti aluehallintoviraston päätöksestä vedoten kokoontumisoikeuteensa. KHO katsoi, että A:lla ei ollut valitusoikeutta päätöksestä. Vaikka päätös epäilemättä vaikutti myös A:n oikeuteen järjestää kokouksia kyseisen aluehallintoviraston alueella, päätöksen ei voitu katsoa vaikuttavan välittömästi hänen oikeuteensa, velvollisuuteensa tai etuunsa pelkästään sillä perusteella, että A:lla on perustuslain suojaama kokoontumis- ja liikkumisvapaus. KHO totesi A:n oikeusturvan tarpeen olevan pelkästään subjektiivinen ja hypoteettinen. A ei ollut valituksessaan osoittanut, että päätöksellä olisi millään perusteella välittömiä oikeusvaikutuksia hänen oikeuteensa, velvollisuuteensa tai etuunsa. Lisäksi A vetosi valituksessaan siihen, että AVI oli päätöksellään ylittänyt toimivaltansa ja sen vuoksi päätös tulisi voida kyseenalaistaa muutoksenhaulla. KHO huomautti, että valitusoikeutta ei synny kenelle tahansa yleisen intressin, kuten hallintopäätöksen laillisuuden selvittämisen perusteella. Lainvastaiseen päätökseen voi vedota ainoastaan asianosainen.

## 4 KUNNALLINEN ITSEHALLINTO JA KUNNAN JÄSENEEN VALITUSOIKEUS

### 4.1 Kunnallinen itsehallinto ja kuntalaisten osallistuminen kunnan hallintoon

Kunnallinen itsehallinto on tapa, jolla järjestetään paikallisten asioiden hoito demokraattisissa ja kehittyneissä kansakunnissa. Itsehallinnon muodot voivat vaihdella eri maissa, mutta ydinajatus on kuitenkin sama: yhteisön asukkaat itse valitsevat yhteisössä päätösvaltaa käyttävät ylimmät toimielimet ja viranomaiset.<sup>150</sup> Kunnan alue ja sen asukkaat siis muodostavat yhteisön, jonka jäsenyys on asukkailleen pakollinen ja siitä säädetään lailla. Kunta voidaankin pakkojäsenyytensä vuoksi määritellä *pakkoyhteisöksi*. Toisaalta kunnan jäsenyys ja jäsenyyteen liittyvät etuudet on nähtävä jokaisen oikeutena. Jokaisen kunnan toiminta kohdistuu sen omaan alueeseen, siellä asuviin ja oleskeleviin ihmisiin sekä kunnan sisällä tapahtuvaan toimintaan. Valtion viranomaiset voivat vain rajoitetusti puuttua kunnalla olevaan itsehallintoon. Itsehallinto onkin kunnallishallinnon olennaisin ominaisuus.<sup>151</sup> Kunnallisvalituksen kunnan jäsenen valitusoikeus ja sen valvontafunktio on vahvasti sidoksissa kunnallisen itsehallinnon periaatteeseen, minkä vuoksi on tarpeen tarkastella kunnallisen itsehallinnon tarkoitusta ennen kunnallisvalituksen käsittelyä.

Itsehallinto ei ole ainoastaan kansallisessa laissamme tunnustettu periaate. Suomen liittyessä Euroopan neuvostoon vuonna 1989, se ratifioi Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan (SopS 66/1991, peruskirja).<sup>152</sup> Tämä peruskirja määrää vähimmäisvaatimukset peruskirjan allekirjoittaneiden maiden paikalliselle itsehallinnolle.<sup>153</sup> Peruskirjan 2 artikla määrää, että paikallisen itsehallinnon periaate tulee tunnustaa kansallisessa lainsäädännössä, mahdollisuuksien mukaan perustuslaissa. Peruskirjan 3 artikla sisältää paikallisen itsehallinnon käsitteen. Sen mukaan paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä sekä hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista

<sup>150</sup> Harjula – Prättälä 2023, s. 5. Ks. myös Heuru – Mernnola – Ryynänen 2011, s. 21–25.

<sup>151</sup> Hannus – Niemi – Hallberg, 2009. s. 1. Itsehallintoa ei kuitenkaan ole pelkästään kunnanhallinnossa. Itsehallintoa on muuallakin, kuten esimerkiksi yliopistoissa. Yhtenäistä on kuitenkin itsehallinnon tarkoitus, eli hallintoa hoitavat ne, joiden hyväksi kyseinen hallinto on järjestetty. Kuuskoski 1954, s. 19.

<sup>152</sup> Suomen liittymisestä Euroopan neuvostoon ks. tarkemmin Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2018, s. 6–8.

<sup>153</sup> Peruskirjan luomisen taustalla vaikutti ajatus siitä, että paikallinen valta on sosiaalisen organisaation luonnollinen muoto, jossa yhteisöt hallitsevat itseään omien edustajiensa kautta. Näin ollen yhteisöt voivat varmistaa parhaan mahdollisen henkilökohtaisten vapauksien suojan. Boggero 2018, s. 10.

omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.<sup>154</sup> 3 artiklan 2 kohdan mukaan tätä oikeutta käyttävät valtuustot ja kokoukset, joiden jäsenet on valittu vaaleilla. Suomessa peruskirjan määräykset paikallisesta itsehallinnosta kohdistuvat kuntiin, koska ainoastaan kunnat täyttävät edellä mainitut peruskirjan edellytykset.<sup>155</sup>

Peruskirjassa säädetään myös valtion valvonnasta, jota se voi kohdistaa paikallisviranomaisiin. Peruskirjan 8 artiklan 1 momentin mukaan paikallisviranomaisia voidaan hallinnollisesti valvoa vain perustuslaissa tai muussa laissa määrätyillä tavoilla ja niissä määrätyissä tapauksissa. 8 artiklan 2 momentin mukaan paikallisviranomaisen hallinnollisella valvonnalla tulee pyrkiä ainoastaan varmistumaan laillisuuden ja perustuslaillisten periaatteiden noudattamisesta. Saman momentin mukaan ylemmät viranomaiset saavat kuitenkin suorittaa tarkoituksenmukaisuusvalvontaa sellaisissa tehtävissä, jotka on siirretty paikallisviranomaisille.<sup>156</sup>

Kansallisessa lainsäädännössämme demokratia eli kansanvalta on yksi valtiojärjestyksen peruseriaatteista.<sup>157</sup> PL 2.1 §:n mukaan valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Lain esitöistä selviää, että vaikka kyseinen lainkohta rajoittuu koskemaan vain valtiovallan kansanvaltaista järjestämistä, lähtökohtana kuitenkin on, että kaikella julkisen vallan käytöllä on oltava demokraattinen perusta. Olennainen merkitys kansanvallan toteuttamisessa onkin kunnallisella itsehallinnolla, jolla on perustuslaillinen asema.<sup>158</sup> PL 121.1 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Toisin sanoen, kunnallinen itsehallinto on asukkaiden itsehallintoa omassa kotikunnassaan. Tarkemmin se merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Olennaisimpina osina kuntien itsehallintoon kuuluvat kunnan jäsenen oikeus itse valitsemiinsa hallintoelimiin ja PL 121.3 §:n mukainen kuntien verotusoikeus.<sup>159</sup>

---

<sup>154</sup> Käsitettä on pidetty paikallisen itsehallinnon onnistuneena ilmaisuna. Haveri – Karhu – Ryyänen – Siitonen – Anttiroiko 2007, s. 33.

<sup>155</sup> Mäkinen 2004, s. 11.

<sup>156</sup> Pöyhönen toteaa laillisuusvalvonnan olevan pääsääntö ja tarkoituksenmukaisuusvalvonta muodostaa siitä poikkeuksen. Pöyhönen 1996, s. 46. Mäkisen mukaan on kuitenkin epäselvää, mitä on pidettävä peruskirjan 8 artiklan 2 momentin mukaisena siirrettyinä tehtävinä, kun puhutaan Suomen kunnista. Mäkinen 2004, s. 11–12.

<sup>157</sup> Ks. Aer 2000, s. 60–61.

<sup>158</sup> HE 1/1998 vp, s. 74. Kunnallisen itsehallinnon perustuslaillisesta asemasta ja perustuslainsuojasta tarkemmin ks. Heuru 2006, s. 83–88.

<sup>159</sup> HE 1/1998 vp, s. 175. Tämä on nykyisin vakiintunut tulkinta kunnallisesta itsehallinnosta. Tulkinta näkyy jo perustuslakia edeltäneen Suomen Hallitusmuodon (94/1919, hallitusmuoto) perustuslakivaliokunnan lausunnoista. Ks. esim. PeVL 29/1992 vp, s. 2 ja PeVL 9/1994 vp, s. 2. Niemi-Iilahti on omaksunut tulkinnan, että ”kunnallisen itsehallinto on yhteisö ja organisaatio, jolla on kyky asettaa päämääriä ja panna niitä toimeen”. Kysymys on siitä, että valtion sisällä hajautetaan tehtäviä ja päätösvaltaa kunnille oman alueensa

Kuntalain 1.1 § ilmaisee selkeästi itsehallinnon kunnan asukkaiden itsehallintona. Sen mukaan kuntalain tarkoitus on luoda edellytykset kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiselle kunnan toiminnassa. Kuntalain 1.2 § taas ilmaisee kunnan tehtävän edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla. Koska kunnallinen itsehallinto on asukkaiden itsehallintoa, kunnan asukkailla tulee luonnollisesti olla laajat osallistumis- sekä vaikuttamismahdollisuudet oman kuntansa hallintoon. Kunnan asukkaiden osallistumisoikeuksista säädetään kuntalain 5 luvussa. Kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet eivät kuitenkaan rajoitu täysin kuntalain 5 lukuun, vaan niistä on säädetty muuallakin kuntalaissa. Yhtenä olennaisimpana voidaan mainita kuntalain 16 luku, joka sisältää säännökset muutoksenhausta. Yksi kunnan jäsenen tärkeimmistä osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksista on äänestys oikeus oman kuntansa kuntavaaleissa.<sup>160</sup>

Kuntalain 15.1 §:n mukaan valtuutetut ja varavaltuutetut kunnanvaltuustoon valitaan kunnassa toimitettavissa kuntavaaleissa. Kuntavaalit toimitetaan välittöminä, salaisina ja suhteellisina ja kaikilla äänioikeutetuilla on yhtäläinen äänioikeus (kuntaL 15.2 §). Valtuusto on kunnan ylin hallintoelin. Valtuuston toimivalta on yleinen ja se käsittää päätösvallan kunnan kaikissa asioissa, ellei kuntalailla tai muulla lainsäädännöllä ole erikseen toisin säädetty, tai valtuusto ei itse ole siirtänyt toimivaltaansa muulle hallintoelimelle. Valtuuston ja yleensäkin kunnan toimivallan yleisyydestä johtuu, että kunnan päätösvallan sisältö ei ole täsmällisesti määriteltävissä.<sup>161</sup> Yleisesti kunnanvaltuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta sekä käyttää kunnan päätösvaltaa (kuntaL 14 §).

Yksi kunnan päätösvallan alaan kuuluva tehtävä on kunnan alueidenkäytön järjestäminen, eli kunnan alueen kaavoituksesta huolehtiminen. Kunnanvaltuuston tehtävästä hyväksyä yleiskaava ja asemakaava säädetään lailla (MRL 37 § ja 52 §). Kaavan hyväksymisen lisäksi kunnan tehtäviä ovat myös kaavan laatimistarpeesta huolehtiminen ja kaavan pitäminen ajan

---

asioissa. Itsehallinnon arvoperustana toimivat tehokas paikallishallinto, joka on vapaana valtion totaalisesta vallasta sekä kansalaisten osallistuminen. Niemi-Iilahti 1992, s. 61.

<sup>160</sup> Kunnallinen vaalioikeus on kunnan jäsenen subjektiivinen oikeus myötävaikuttaa kunnan representatiivisen toimielimen ja kunnan edustuksen asettamiseen. Kekkonen 1936, s. 130. Muita kuntalain 5 luvun kunnan jäsenen osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksia ovat mm. kuntalain 21 §:n äänestys oikeus kunnallisessa kansanäänestyksessä, 22 §:n mukaiset keskustelu- ja kuulemistilaisuudet, mielipidekyselyt ja osallistumisoikeus kunnan talouden suunnitteluun. Kuntalain 23 § säätelee kunnan jäsenen aloiteoikeudesta. Kunnan jäsenet voivat tehdä itse aloitteen kunnan toimintaa koskevissa asioissa.

<sup>161</sup> Hannus – Niemi – Hallberg, 2009. s. 126.

tasalla (MRL 36 § ja 51 §). Maankäyttö- ja rakennuslakia edeltänyt rakennuslaki sisälsi säännökset siitä, miten kunnan tuli saattaa yleis- ja asemakaavaa hyväksymistä koskeva päätös valtion viranomaisen hyväksyttäväksi. Maankäyttö- ja rakennuslain säätäminen muutti merkittävästi kuntien ja valtion välistä suhdetta, kun kyseisestä alistamisvelvollisuudesta luovuttiin. Samalla vahvistettiin kuntien itsehallintoa, kun kaavoja koskeva päätösvalta annettiin täysin kunnille.<sup>162</sup>

Peruskirja ja perustuslaki antavat siten kattavan päätösvallan kunnille niiden omalla alueellaan ja omissa tehtävissään. Kunnan itsehallinnon sanotaan olevan kunnan jäsenen itsehallintoa ja tämä toteutuu pääasiassa sillä, että kunnan jäsenet valitsevat itse vaaleilla kunnassa ylintä päätösvaltaa käyttävän kunnanvaltuuston. Kunnan jäsenen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet eivät kuitenkaan rajoitu kuntavaalien äänioikeuteen. Kuntalaki säätelee myös monista muista oikeuksista, joilla kunnan jäsen pystyy vaikuttamaan kuntansa asioihin. Yksi tärkeimmistä kunnan jäsenen oikeuksista, jolla se pystyy kunnan päätöksentekoon vaikuttamaan, on muutoksenhakuoikeus.

#### 4.2 Kunnallisvalituksen erityispiirteitä

Kunnallisvalitus on lainsäädännössä erikseen mainituissa tilanteissa kunnan viranomaistahojen päätöksestä tehtävä valitus. Kunnallisvalitus kuuluu hallinto-oikeudellisen muutoksenhaun piiriin. Kunnallisvalituksella on kuitenkin erityispiirteitä, jotka erottavat sen tavallisesta hallintovalituksesta. Erityispiirteet johtuvat kunnan itsehallinnon periaatteesta sekä kunnallisvalituksen valvontafunktiosta, jonka mukaan kunnan jäsen voi valvoa kunnan viranomaisen toimintaa.<sup>163</sup> Kunnallisvalitus on laillisuusvalitus, jolla on kuntalaissa rajoitetut valitusperusteet ja sillä on laajennettu valitusoikeus, joka ilmenee kunnan jäsenen valitusoikeutena. Lisäksi valitusviranomaisen tutkimis- ja ratkaisovaltaa on rajattu, kun se käsittelee kunnallisvalitusta.<sup>164</sup> Kaava-asioissa kunnan jäsenen valitusoikeuden voidaan sanoa

<sup>162</sup> Mäkinen 2019, s. 12.

<sup>163</sup> Kunnallisvalitusta on ainakin aiemmin osaltaan pidetty myös valtion valvontakeinona. Vuonna 2015 kumotun kuntalain 365/1995 esitöiden mukaan kunnallisvalitus on myös valtion yleinen valvontakeino. Esitöiden mukaan kysymys kuitenkin ”lienee enemmän kansalaisten oikeussuojan takaamiseen ja oikeusjärjestyksen ylläpitämiseen liittyvästä valvonnasta, mikä on eräs keskeisimpiä valtiovallan tehtäviä oikeusvaltiossa. Valvontaa toteuttaa hallintotuomioistuin, jonka tutkittavaksi kunnan jäsen on päätöksen saattanut”. Esitöissä todetaankin, että nyttemmin kunnallisvalitus on luonteeltaan enemmänkin kunnan jäsenen oikeus valvoa kunnan päätösten laillisuutta. HE 192/1994 vp., s. 61. Mäkinen mieltää, että valituksen mieltäminen valtionvalvonnaksi on erikoista, koska valvojina eivät ole valtion viranomaiset vaan riippumaton hallintotuomioistuin. Mäkinen päätyy samaan lopputulemaan kuin hallituksen esityskin siitä, että nykyisin kunnallisvalitus nähdään enemmän pelkästään kunnan jäsenen valvontakeinona kuin valtion harjoittamana valvontana. Mäkinen 2010, s. 24. Ks. myös Harjula – Prättälä 2023, s. 970 ja Heuru 2001, s. 472.

<sup>164</sup> HE 192/1994 vp, s. 61 Ks. myös Kuuskoski 1954, s. 397 ja Hannus – Niemi – Hallberg, 2009. s. 524–525. Kunnallisvalituksen ja hallintovalituksen keskeisimpiä eroja käydään läpi tarkemmin tutkielman luvussa 5.1.

olevan tyypillisimmillään. Maankäytön suunnittelu on hyvin keskeinen kunnallisen päätöksenteon muoto, jolla vaikutetaan merkittävästi kuntalaisten elinympäristöön ja kunnan kehitykseen.<sup>165</sup>

Kuntalain 135.1 §:n mukaan valtuuston päätökseen tai kunnan hallituksen ja lautakunnan oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen voidaan hakea muutosta kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelta.<sup>166</sup> Kuntalain 135.2 § määrittelee valitusperusteet, joihin vetoamalla muutoksenhakija voi vaatia kunnan päätöstä kumottavaksi.<sup>167</sup> Säännöksen mukaan kunnallisvalituksen voi tehdä seuraavin perustein:

- 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä,
- 2) päätöksen tehnyt viranomais on ylittänyt toimivaltansa tai
- 3) päätös on muuten lainvastainen.

Muulla kuin edellä listatuilla perusteilla kunnallisvalitusta ei näin ollen voi tehdä. Valitus voidaan tehdä ainoastaan sillä perusteella, että päätös tai sen syntyjärjestys on vastoin lakia. Kunnallisvalitus on siten laillisuusvalitus.<sup>168</sup> Päätöksen syntyminen virheellisessä järjestyksessä tarkoittaa erilaisia muotovirheitä, joita päätöksenteossa on tapahtunut. Virheellisyys voi tällöin koskea mitä tahansa menettelyvirhettä jossain asian käsittelyn tai päätöksenteon vaiheessa.<sup>169</sup> Toimivallan ylittäminen voi tulla kyseeseen esimerkiksi sellaisissa tapauksissa, joissa asiasta päättäminen ei lainkaan kuulu kunnan toimialaan tai se kuuluu kunnan muulle viranomaiselle.<sup>170</sup> Viimeinen valitusperuste mahdollistaa vetoamisen päätöksen kaikenlaiseen sisällölliseen lainvastaisuuteen. Sisällöllisellä lainvastaisuudella tarkoitetaan, että päätös on vastoin voimassa olevaa lakia tai muuta aineellisoikeudellista säännöstä tai määräystä.<sup>171</sup> Kunnallisvalituksen valitusperusteiden rajoittamiseen on kaksi

<sup>165</sup> Kuusiniemi 2013b, s. 170.

<sup>166</sup> Kuntalain 135.1 § mainitsee myös muita kunnan viranomaisia, joiden päätöksestä kunnallisvalitus voidaan tehdä, mutta tutkielmassa otetaan tarkasteluun ainoastaan kaavapäätöksiä tekevät kunnan viranomaiset. MRL 37 §:n ja 52 §:n mukaan yleis- ja asemakaavan hyväksyy kunnanvaltuusto. Asemakaavan osalta päätösvalta voidaan siirtää kunnanhallitukselle tai lautakunnalle kunnan johtosäännössä (MRL 52 §). Kaavoitusasioissa oikaisuvaatimusmenettelyä ei sovelleta (kuntaL 133 §), ja muutosta voi siten hakea suoraan hallinto-oikeudelta myös muiden kuin kunnanvaltuuston päätöksiin. Ks. Mäkinen 2019, s. 41.

<sup>167</sup> Ks. Harjula – Prättälä 2023, s. 974.

<sup>168</sup> Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 461. *Hannus, Niemi ja Hallberg* ovat käsitelleet kunnallisvalituksen valitusperusteita ja siihen liittyvää oikeuskäytäntöä, ks. *Hannus – Niemi – Hallberg*, 2009. s. 539–553.

<sup>169</sup> Käytännössä valituksia perustetaan usein kokouskutsuihin, esteellisyyteen ja äänestyksen tai vaalin toimittamistapaan, kun vedotaan muodollisiin virheisiin. *Hannus – Niemi – Hallberg*, 2009. s. 541. Ks. myös Harjula – Prättälä 2023, s. 974–977.

<sup>170</sup> Erityisesti kunnanvaltuuston päätöksistä valittaminen sillä perusteella, että asiasta päättäminen ei ole kuulunut kunnan toimialaan, ovat olleet varsinkin aiemmin kunnallisvalituksista kaikkein yleisempiä. *Hannus – Niemi – Hallberg*, 2009. s. 541. Ks. myös Harjula – Prättälä 2023, s. 977–978.

<sup>171</sup> *Hannus – Niemi – Hallberg*, 2009. s. 543. Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 460. Ks. myös Harjula – Prättälä 2023, s. 978–981.

syitä. Kunnallisen itsehallinnon periaate edellyttää, että valitusviranomainen ei voi tehdä ratkaisuja kunnan itsehallintoon kuuluvissa asioissa. Toisena syynä on vaatimus paikallisolojen tuntemisesta. Kunnan viranomaisella on parhaat mahdollisuudet harkita omaa aluettaan koskevan asian tarkoituksenmukaisuus.<sup>172</sup>

Valitusviranomaisen ratkaisuvallta on rajoitettu, kun se käsittelee kunnallisvalitusta. Kunnallisvalitus on kassaatioluonteinen, eli valitusviranomainen pystyy ainoastaan kumoamaan päätöksen ja palauttamaan sen uudelleen kuntaviranomaisen käsiteltäväksi. Valitusviranomainen ei siis voi antaa asiassa uutta, toisen sisältöistä päätöstä. Kunnallinen itsehallinto edellyttää, että kuntaviranomainen saa harkita asian uudelleen hallinto-oikeudessa tapahtuneen käsittelyn jälkeen. Lisäksi valitusviranomaisen tutkimisvalta on rajattu ainoastaan niihin vaatimuksiin ja perusteisiin, jotka muutoksenhakija on esiasteen valituksessaan esittänyt.<sup>173</sup>

### 4.3 Kunnan jäsenen valitusoikeus

Kuntalain 137.1 §:n mukaan kunnallisvalituksen saa tehdä asianosaisen lisäksi kunnan jäsen. Kunnan jäsenen määritelmä on kuntalain 3 §:ssä. Sen mukaan kunnan jäsen on:

- 1) henkilö, jonka kotikunta kyseinen kunta on (*kunnan asukas*);
- 2) yhteisö ja säätiö, jonka kotipaikka on kunnassa;
- 3) se, joka omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta kunnassa.

Kunnan jäsenen valitusoikeus on kunnallisvalituksen omalaatuinen piirre. Kunnallisvalitus on kansalaisvalitus (*actio popularis*), jonka jokainen kunnan jäsen voi tehdä pelkästään oman jäsenyytensä perusteella.<sup>174</sup> Kunnan jäsenen ei tarvitse olla asiassa asianosainen tai sillä ei tarvitse olla minkäänlaista henkilökohtaista oikeudellista intressiä valittaa päätöksestä. Kunnan jäsen voi tehdä kunnallisvalituksen myös yleisen edun valvomiseksi.<sup>175</sup> Kunnan jäsenen valitusoikeuden taustalla on jo aiemminkin tutkielmassa mainittu kunnallisvalituksen valvontafunktio. Kunnallisvalitus toimii kunnan jäsenen keinona valvoa kunnan hallinnon

<sup>172</sup> Harjula – Prättälä 2023, s. 970–971. Ks. myös HE 140/1975 II vp, s. 12.

<sup>173</sup> Harjula – Prättälä 2023, s. 971–972. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja valitusviranomaisen ratkaisuvallasta ks. KHO 1980 A II 19, KHO 1989 A 46, KHO 2014:12.

<sup>174</sup> Kuuskoski 1954, s. 406. Harjula – Prättälä 2023, s. 952. Ks. myös Hannus – Hallberg – Niemi 2009, s. 571 ja Kuusiniemi 2013b, s. 154.

<sup>175</sup> Merikoski 1968, s. 224.

päätöksien lainmukaisuutta. Kunnallisvalitusta ei siten ole tarkoitettu yksinomaan oikeussuojakeinoksi, vaan se palvelee lisäksi hallintovalvonnan tarkoituksia.<sup>176</sup>

*Kuuskoski* mainitsee, että kunnan jäsenen valitusoikeuden perustana on pidettävä sitä, että pakkoyhteisössä (jonka kunta pakollisen jäsenyytensä vuoksi muodostaa) jokainen jäsen on taloudellisesti vastuussa yhteisön toimenpiteiden ja päätösten seuraamuksista. Jokainen kuntaviranomaisen päätös vaikuttaa siten kunkin kunnan jäsenen taloudelliseen asemaan. Lisäksi *Kuuskoski* arvioi, että kunnan jäsenen valitusoikeutta saatetaan perustella myös kustannustehokkuudella. Jos nykyinen kunnan jäsenen käynnistämä oikeudellinen valvonta olisi järjestettävä valtion viranomaisten toimesta, tarvittaisiin sen toteuttamiseen kallis virkakoneisto.<sup>177</sup> *Harjula* ja *Prättälä* mainitsevat myös kunnan jäsenen oikeuden valittaa perustuvan kunnan muodostavaan alueelliseen pakkoyhteisöön. Jäsenyydellä on siten tärkeä periaatteellinen merkitys: pakkoyhteisö muodostaa jäsenilleen oikeuksia ja velvollisuuksia. Oikeus tehdä kunnallisvalitus on kytketty kuntalain 137.1 §:n mukaan suoraan kunnan jäsenyyteen. Pakkoyhteisön jäsenyyden velvollisuuksista voidaan mainita jäsenen velvollisuus suorittaa kunnallisveroa kotikuntaansa.<sup>178</sup>

Myös korkein hallinto-oikeus on kunnan jäsenyyttä koskevien ratkaisujensa perusteluissa lausunut, että kunnallisvalituksen tarkoitus on toimia kunnan jäsenen valvontakeinona. Ratkaisussa KHO 2010:22 valittaja X oli juuri valitusajan kuluessa vuokrannut lyhytaikaisesti puolisoltaan kiinteistön kunnasta B. Vuokrasopimuksen mukaan X maksoi kiinteistöstä nimellistä vuokraa. X:n kotikunta oli muussa kunnassa. KHO:n mukaan kyseinen vuokrasopimus ei muodostanut perustetta, jolla kunnallisvalituksen tehnyt X hallitsisi kuntalain 4 §:ssä tarkoitettulla tavalla kiinteää omaisuutta kunnassa B, jonka kunnanvaltuuston päätöksestä X teki kunnallisvalituksen. X:llä ei ollut valitusoikeutta B:n kunnanvaltuuston päätöksestä kunnan jäsenenä. Perusteluissaan KHO mainitsi, että asiassa on muun ohella otettava huomioon kunnan jäsenyyteen normaalisti liittyvät oikeudet ja velvollisuudet sekä kunnallisvalituksen tarkoitus kuntalaisten laillisuusvalvontakeinona.

Ratkaisussa KHO 2014:180 valittajan A lyhytaikainen kunnan jäsenyys ja sen ilmeinen ajallinen yhteys valitusaikaan ei muodostanut valitusoikeutta kunnan jäsenenä. A oli tehnyt kunnallisvalituksen Jyväskylän kaupunginvaltuuston päätöksestä. Tapauksessa ilmi tulleet A:n olosuhteet osoittivat, että A:lla oli kiinteä yhteys Viitasaareen, joka ei tosiasiallisesti katkennut niinä lyhyinä

---

<sup>176</sup> Merikoski 1968, s. 223.

<sup>177</sup> *Kuuskosken* mukaan kuntaviranomaisen päätöksen vaikutus kunnan jäsenen taloudelliseen asemaan ei ole kovinkaan raskas tai välitön, mutta sen oikeudellista kantavuutta ei kuitenkaan voi kokonaan sivuuttaa. *Kuuskoski* 1954, s. 407.

<sup>178</sup> *Harjula – Prättälä* 2023, s. 156–157.

ajankohtina, jolloin hänen kotikunnakseen väestötietojärjestelmään oli merkitty Jyväskylä. A:n kotikuntana oli siten pidettävä Viitasaarta, eikä hänellä ei ollut valitusoikeutta Jyväskylän kunnanvaltuuston päätöksestä kunnan jäsenenä. KHO lausui perusteluissaan, että kunnan jäsenen valitusoikeutta on lähtökohtaisesti arvioitava valituksen vireilletuloajankohdan tilanteen mukaan.

Kunnallisvalituksen tekemistä koskevan oikeuden arvioinnissa on kuitenkin otettava huomioon myös valittajan olosuhteista saatavilla oleva selvitys kokonaisuudessaan sekä kunnallisvalituksen tarkoitus kuntalaisten laillisuusvalvontakeinona. Oikeus tehdä kunnallisvalitus on eräs kunnan jäsenyydestä kuntalaiselle johtuva oikeus, jonka tarkoituksena on mahdollistaa kunnan toimenpiteiden laillisuuden valvominen.

Vaikka tutkielmassa ei tarkemmin käsitellä kuntalain 142 §:n mukaisen jatkovalituksen valitusoikeutta, niin on mainittava, että myös jatkovalitusoikeus sisältää ominaispiirteitä ensimmäiseen valitusasteeseen tehtävän kunnallisvalituksen tavoin. Jatkovalituksella tarkoitetaan kunnallisvalitusta hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Mikäli valitus on hallinto-oikeudessa hylätty tai jätetty tutkittavaksi ottamatta, valitusoikeus on sillä, joka on valittanut hallinto-oikeuteen. Jos päätös on hallinto-oikeudessa kumottu tai muuttunut, valitusoikeus on kuntalain 137 §:n mukaisesti asianosaisella ja kunnan jäsenellä. Tämä tarkoittaa sitä, että myös sellainen kunnan jäsen, joka ei ole tehnyt valitusta alun perin hallinto-oikeuteen, voi tehdä asiassa jatkovalituksen korkeimpaan hallinto-oikeuteen.<sup>179</sup>

---

<sup>179</sup> Harjula – Prättälä 2023, s. 1031. Mäenpää 2007, s. 298.

## 5 KUNNAN KAAVAPÄÄTÖSTÄ KOSKEVAN VALITUSOIKEUDEN RAJOITTAMINEN

### 5.1 Hallintovalituksen ja kunnallisvalituksen keskeisimmät erot

Kaavavalitusoikeuden rajoittamisen keskustelu on yleisimmin kohdistunut siihen, että kunnallisvalitus muutettaisiin hallintovalitukseksi. Aiemmissä pääluvuissa on käyty läpi sekä hallintovalituksen että kunnallisvalituksen ominaispiirteitä ja sitä kenellä on valitusoikeus kussakin valituslajissa. Ennen valitusoikeuden rajoittamista koskevaa keskustelua ja kyseisen keskustelun pohjalta syntyneitä lakimuutoksia yksityisen valitusoikeuteen, käydään lyhyesti läpi kunnallisvalituksen ja hallintovalituksen yksityisen oikeusturvan kannalta keskeisimpiä eroja. Vaikka tutkielma on rajattu koskemaan nimenomaisesti valitusoikeutta, käydään lyhyesti läpi myös muita kunnallisvalituksen ja hallintovalituksen eroja, jotta valituslajien erot olisivat kokonaisvaltaisemmin ymmärrettävissä.

Kunnallisvalituksen ja hallintovalituksen erot juontavat juurensa kunnalliseen itsehallintoon, joka asettaa kunnalliselle valituslajille erityispiirteitä.<sup>180</sup> Hyvin keskeinen ero kohdistuu siihen, kenellä on kussakin valituslajissa *valitusoikeus*. Kuten olemme jo tarkastelleet, hallintovalituksessa valitusoikeus on hallintoprosessilain mukaan vain asianosaisella. Kunnallisvalituksessa valitusoikeus on asianosaisen lisäksi kunnan jäsenellä. Asianosaisuus on kummassakin valituslajissa määritelty samalla tavoin: hallintoprosessilain 7 §:n ja kuntalain 137 §:n mukaan valituksen saa tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Kunnallisvalituksen asianosaisuuteen perustuva valitusoikeus ei siten eroa hallintovalituksen asianosaisen valitusoikeudesta.<sup>181</sup>

Kun tarkastellaan molempien valituslajien valitusoikeutta kokonaisuudessaan, on kunnallisvalituksen valitusoikeus selvästi laajempi, koska valitusoikeus on myös kunnan jäsenellä pelkän jäsenyytensä perusteella. Päätöksen ei siten tarvitse edes vaikuttaa kunnan jäsenen oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun millään tavalla. Asiaa voidaan tietysti tarkastella myös siitä näkökulmasta, että kunnan päätökset – ja etenkin kaavoitus, jolla voi olla laajojakin vaikutuksia kunnan jäsenen elinympäristöön – lähes aina koskettavat jollain tavalla kunnan jäseniä. Kunnan jäsenen valitusoikeus johtaa juurensa kunnallisesta itsehallinnosta ja liittyy

---

<sup>180</sup> Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 461.

<sup>181</sup> Kuuskoski 1954, s. 406. Harjula – Prättälä 2023, s. 1001–1002. Mäkinen 2010, s. 55.

kunnallisvalituksen valvontatehtävään. Kunnan jäsenellä on oikeus valvoa kuntansa toimintaa ja lainmukaisuutta sekä saattaa kunnan tekemiä päätöksiä riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi.<sup>182</sup>

Hallintovalituksessa ja kunnallisvalituksessa on valitukseen oikeutettujen piirin lisäksi myös muita eroja, joilla on vaikutuksia yksityisen oikeusturvaan. Kunnallisvalituksessa valittajan tulee esittää kaikki valitusperusteet ennen valitusajan päättymistä (kuntaL 135.3 §). Myöskään uusia perusteluja tai vaatimuksia ei voida kunnallisvalituksen osalta esittää valitusajan päättymisen jälkeen. Aiemmin esitettyjä perusteluja ja vaatimuksia voidaan kuitenkin täydentää.<sup>183</sup> Hallintovalituksen osalta lähtökohtana on, että valittajan on esitettävä muutosvaatimuksensa sekä niiden perustelut valitusajan kuluessa (HOL 15.1 §). Valittaja saa kuitenkin esittää HOL 41.1 §:n mukaan uusia vaatimuksia valitusajan päättymisen jälkeen, jos uusi vaatimus perustuu olosuhteiden muutokseen tai valitusajan päättymisen jälkeen valittajan tietoon tulleeseen seikkaan. Valittaja saa esittää myös uusia perusteluja vaatimuksensa tueksi, jollei asia sen johdosta muutu toiseksi (HOL 41.2 §). Myös uusien valitusperusteiden esittäminen on sallittua valitusajan päätyttyä, vaikka asia ei tällöinkään saa muuttua toiseksi.<sup>184</sup> Hallintovalituksessa valituksen muuttaminen on siten suhteellisen laajasti mahdollista vielä valitusajan päätyttyä.<sup>185</sup>

Hallintovalitus ja kunnallisvalitus eroavat toisistaan merkittävästi myös valitustuomioistuimen *päätösvallan* perusteella. Hallintovalitus on luonteeltaan reformatorinen, joka tarkoittaa, että valitusviranomaisen voi muuttaa hallintoviranomaisen

---

<sup>182</sup> Harjula – Prättälä 2023, s. 1000.

<sup>183</sup> Harjula – Prättälä 2023, s. 974. Ks. myös Hannus – Niemi – Hallberg 2009, s. 612. Esimerkiksi tapauksessa KHO 1969 II 46 valittaja oli valittanut ensin lääninhallitukseen kaupunginvaltuuston päätöksestä. Valittajan valitti edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja esitti uuden valitusperusteen vasta korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyssä. Uutta valitusperustetta ei tutkittu.

<sup>184</sup> Esimerkiksi tapauksessa KHO 2012:134 valittajan korkeimmassa hallinto-oikeudessa esittämä uusi valitusperuste ei muuttanut ratkaistavana olevaa valitusasiaa toiseksi, joten valitus oli tutkittava myös valittajan esittämällä uudella perusteella tehtynä. *Mäenpää* on todennut, että hallintoprosessissa yleensä laajataan uudet valitusperustelut eivät käytännössä voi muuttaa asiaa toiseksi. *Mäenpää* 2023, s. 980.

<sup>185</sup> Hallintoprosessissa tiukoille valituksen muuttamisen rajoituksille ei ole esitettävissä vastaavaa vastaajan oikeusturvaa ja luottamusta suojaavia perusteluja kuin yleisessä lainkäytössä. Hallintoprosessissa valittajalla ei yleensä ole varsinaista vastapuolta, ja valituksen käsittelyssä on keskeisesti kysymys valittajan oikeusturvasta sekä viranomaispäätöksen laillisuuden arvioinnista. *Mäenpää* 2023, s. 979. Ks. myös *Mäenpää* 2007, s. 326. *Valitusperusteilla* tarkoitetaan kunnallisvalituksen osalta kuntalain 135.2 §:ssä ja hallintovalituksen osalta hallintoprosessilain 13.1 §:ssä mainittuja oikeudellisia perusteita, mihin valituksessa vedotaan. Eli esimerkiksi, että päätös on lainvastainen. *Perustelut* taas ovat tosiasiaiseikkoja ja oikeudellisia argumentteja, joita valittaja esittää vaatimuksensa tueksi. Ks. Kuuskoski 1954, s. 433 ja *Mäenpää* 2023, s. 980.

päätöstä tai korvata päätöksen toisella.<sup>186</sup> HOL 81.1 §:n mukaan hallintotuomioistuin voi päätöksessään:

- 1) pysyttää valituksen kohteena olevan päätöksen
- 2) kumota valituksen kohteena olevan päätöksen
- 3) palauttaa asian uudelleen käsiteltäväksi
- 4) muuttaa valituksen kohteena olevaa päätöstä tai
- 5) siirtää valituksen toimivaltaiseen viranomaiseen tai tuomioistuimeen.

Kunnallisvalituksen osalta tuomioistuimen päätösvalta on rajatumpi. Kunnallisvalitus on kassatorinen muutoksenhakukeino, joten valitusviranomainen ei voi antaa virheellisen päätöksen sijaan uutta toisen sisältöistä päätöstä, vaan sillä on valta ainoastaan kumota päätös tai kumota ja palauttaa päätös uudestaan hallintoviranomaisen käsiteltäväksi.

Kunnallisvalituksen kassatorinen luonne johtuu kunnallisesta itsehallinnosta: itsehallinto edellyttää, että kunnan viranomainen saa harkita asian uudelleen.<sup>187</sup>

Valitusviranomaisen *tutkimisvalta* on erilainen kunnallisvalituksessa ja hallintovalituksessa. Tuomioistuimen tutkimisvalta ulottuu kunnallisvalituksen osalta vain niihin vaatimuksiin ja perusteisiin, jotka valittaja on ensiasteen valituksessaan esittänyt.<sup>188</sup> Hallintovalituksen kohdalla vastaavaa tutkimusvallan rajoitusta ei ole. Lähtökohtana hallintovalituksessa on, että hallintotuomioistuin voi ja sen tulee itsenäisesti arvioida kaikkia asian käsittelyssä esiin tulleita tosiseikkoja sekä oikeuskysymyksiä. Tutkimisvalta ulottuu siten kaikkiin tuomioistuimen päätöksenteon kannalta merkityksellisiin oikeus- ja tosiseikkakysymyksiin.

Hallintovalitusta koskevan pääsäännön mukaan hallintopäätöstä ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman (HOL 122.1 §). Käytännössä täytäntöönpanokielto tarkoittaa sitä, että valituksen tekeminen ja vireilläolo estävät toistaiseksi valituksen kohteena olevan hallintopäätöksen oikeusvaikutusten alkamisen ja toteuttamisen. Puhutaan valituksen siirtävästä vaikutuksesta.<sup>189</sup> Kunnallisvalituksessa valituksen tekemisellä sekä vireilläololla ei

---

<sup>186</sup> Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 460. Valitusviranomainen voi siten nopeuttaa asian loppuunsaattamista, kun se voi korvata virheellisen päätöksen uudella. Harjula – Prättälä 2023, s. 971.

<sup>187</sup> Harjula – Prättälä 2023, s. 971. Ks. myös Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 461.

<sup>188</sup> Harjula – Prättälä 2023, s. 971. Aiemmin kun kunnallisvalitus miellettiin erääksi valtionvalvonnan muodoksi, hallinnolliset tuomioistuimet tutkivat viran puolesta sellaisiakin perusteita, joihin valituksessa ei ollut vedottu. Nykyään kunnallisvalitusta ei voida enää pitää valtionvalvonnan muotona, joten vastaavalle menettelylle ei ole enää perusteita. Heuru 2001, s. 472.

<sup>189</sup> Valituksen siirtävä eli suspensiivinen vaikutus kohdistuu päätöksellä määriteltyihin oikeuksiin, etuihin ja velvollisuuksiin, joita ei täytäntöönpanokiellon vuoksi saa toteuttaa oikeudenkäynnin aikana. Mikä tahansa hallintovalitus ei kuitenkaan voine vaikuttaa siirtävästi päätöksen täytäntöönpanoon. Näin on esimerkiksi silloin,

ole samankaltaista vaikutusta ja pääsääntö täytäntöönpanokelpoisuudesta on päinvastainen. Kuntalain 143 §:n mukaan päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman.<sup>190</sup> Molempien valituslajien osalta on olemassa kuitenkin rajoituksia pääsääntöön. HOL 122.3 § sisältää perusteet, joilla viranomaisen voi poiketa valituksen siirtävästä vaikutuksesta. Päätös voidaan panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana, jos:

- 1) laissa niin säädetään
- 2) päätös on luonteeltaan sellainen, että se on pantava täytäntöön heti tai
- 3) päätöksen täytäntöönpanoa ei yleisen edun vuoksi voida lykätä.

Edellä mainitut poikkeukset ovat käytössä melko yleisesti, mikä supistaa hallintovalituksen siirtävää vaikutusta.<sup>191</sup> Lisäksi valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei estä päätöksen täytäntöönpanoa asiassa, jossa tarvitaan valituslupa. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi. (HOL 122.2 §) Lisäksi hallintotuomioistuin voi valituksen vireillä ollessa sallia valituksen kohteena olevan päätöksen toimeenpanon (HOL 123.1 §).<sup>192</sup> Vastaavasti kunnallisvalituksen alaisen päätöksen täytäntöönpanoon ei saa ryhtyä, jos valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi tai jos valitusviranomaisen kieltää toimeenpanon (kuntal 143 §).

Molempien valituslajien täytäntöönpanon pääsääntöä koskevat poikkeukset aiheuttavat käytännössä sen, että kunnallisasioiden sekä muiden hallintoasioiden täytäntöönpanokelpoisuudet eivät poikkea toisistaan huomattavasti.<sup>193</sup> Heuru onkin todennut, että hallintovalituksen ja kunnallisvalituksen toimeenpanoa koskevat säännöt eivät asialliselta sisällöltään eroa toisistaan, mutta niiden lähestymistapa ja säädöstekniikka ovat keskenään erilaisia.<sup>194</sup>

On kuitenkin huomattava, että kaavapäätösten täytäntöönpanokelpoisuus on erilainen, eikä määräydy kuntalain 143 §:n mukaan. Maankäyttö- ja rakennuslaki sisältää erityissääntelyä

---

kun valitus on tehty selvästi valitusajan päätyttyä, valittajalta puuttuu valitusoikeus, päätös ei selvästi ole valituskelpoinen tai valittaminen on lailla kielletty. Mäenpää 2023, s. 982.

<sup>190</sup> Kunnallisen itsehallinnon vuoksi on perusteltua, että päätös voidaan panna täytäntöön valituksesta huolimatta. Pohjolainen – Tarukannel 2004, s. 1117. Kyseinen lainkohta toteuttaa joustavan ja tehokkaan kunnallishallinnon vaatimusta. Kuuskoski 1954, s. 496.

<sup>191</sup> Yleensä viranomaisen antaa tällaisissa tapauksessa päätöksensä välitöntä täytäntöönpanoa koskevan määräyksen. Mäenpää 2023, s. 983–984. Viranomaisen täytäntöönpanomääräyksistä ks. Mäenpää 2023, s. 577–582.

<sup>192</sup> Mäenpää 2023, s. 985.

<sup>193</sup> Harjula – Prättälä 2023, s. 1032.

<sup>194</sup> Heuru 2001, s. 494. Hallintovalituksen ja kunnallisvalituksen täytäntöönpanokelpoisuudesta ks. myös Kulla – Salminen 2021, s. 369–372.

kaavoja koskevien päätösten täytäntöönpanosta. MRL 201 §:n mukaan kunnanhallitus voi valitusajan kuluttua määrätä yleis- ja asemakaavan tulemaan voimaan ennen päätöksen lainvoimaisuutta kaava-alueen siltä osalta, johon valituksen tai oikaisukehotuksen ei voida katsoa kohdistuvan. Käytännössä kaavapäätöksen määrääminen voimaan vain niiltä osin, joihin valitus ei kohdistu on hankalaa. Kaavavalituksia voi olla useita, valitusten kohteen vaikutukset eivät aina ole selväpiirteisiä ja yksittäinen asia kaavakokonaisuudessa voi vaikuttaa useihin muihin kaavassa säänneltyihin kysymyksiin. Kaavaa ei siten usein voida määrätä voimaan ennen päätöksen lainvoimaisuutta.<sup>195</sup>

Kunnallisvalitus ja hallintovalitus ovat myös samankaltaistuneet vuosien myötä. Nykyään molempien valituslajien mukaiset valitukset ovat laillisuusvalituksia ja niiden valitusperusteet on erikseen rajoitettu kuntalaissa ja hallintoprosessilaissa. Kuntalain 135.2 §:n mukaan kunnallisvalituksen saa tehdä menettelyvirheen, toimivallan ylityksen tai päätöksen muun lainvastaisuuden perusteella. Hallintovalituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen (HOL 13.1 §). Kyseinen lainkohta hallintovalituksen osalta kirjoitettiin silloin voimassa olevaan hallintolainkäyttölakiin vuonna 2016. Ennen sitä hallintovalituksen valitusperusteita ei ollut kirjattu lakiin ja oikeuskirjallisuudessa vallitsikin ajatus, että hallintovalituksen voi tehdä myös tarkoituksenmukaisuusperusteilla.<sup>196</sup> Käytännössä tarkoituksenmukaisuusperusteilla ei kuitenkaan ollut merkitystä ennen kyseistä lainkohtaa, koska hallintopäätöksen tarkoituksenmukaisuuden arvioinnin ei voida katsoa kuuluvan tuomiovallan käyttöön.<sup>197</sup> Korkein hallinto-oikeus on jo ennen kyseisen lainkohdan voimaan tuloa korostanut, että tuomioistuimen toimivaltaan kuuluu tutkia päätöksen lainmukaisuus.<sup>198</sup> Yhteistä molemmilla valituslajeilla on myös oikeudenkäyntimenettelysäännökset, sillä valituslajista riippumatta oikeudenkäyntimenettelyä säätelee hallintoprosessilaki.<sup>199</sup>

## 5.2 Hallinto-oikeudelliset sekamuotoiset valituslajit

Perusmuotoisesta hallintovalituksesta, jossa vain asianosaisella on valitusoikeus ja perusmuotoisesta kunnallisvalituksesta, jossa valitusoikeus on asianosaisella ja kunnan

---

<sup>195</sup> Mäkinen 2020, s. 256.

<sup>196</sup> Ks. esim. Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 461–462; Mäenpää 2007, s. 313–314; Tuori LM 2003, s. 917; Suviranta 2005, s. 235.

<sup>197</sup> Mäenpää 2007, s. 314. Ks. myös Mäkinen 2016, s. 16 ja Myllymäki 2012, s. 8.

<sup>198</sup> Ks. esim. KHO 2013:122. Myös lakimuutoksen esitöissä korostettiin, että lakimuutoksella ei ole tarkoitus muuttaa hallintovalituksen valitusperusteita tai hallintotuomioistuimen toimivaltaa. Lakiin kirjattava säännös perustuu vakiintuneeseen lähtökohtaan, jonka mukaan hallintotuomioistuimen toimivaltaan kuuluu arvioida ainoastaan valituksen kohteena olevan päätöksen lainmukaisuutta. HE 230/2014 vp, s. 46.

<sup>199</sup> Mäenpää 2019, s. 206.

jäsenellä, on lainsäädännössämme useita poikkeuksia. Nämä niin sanotut sekamuotoiset valitukset ovat lähentäneet hallintovalitusta ja kunnallisvalitusta. Kysymys on ollut siitä, että hallintovalituksen tai kunnallisvalituksenkin piiriin kuuluvissa asioissa on nähty tarpeelliseksi laajentaa valitusoikeutta. Toisaalta joissain tapauksissa kunnallisvalituksen laajaa perusmuotoista valitusoikeutta on haluttu rajoittaa. Kunnallisvalitus on yleensä käytössä asioissa, joissa kunnan jäsenellä on perustellusti valvonnan tarve. Hallintovalitus on valittu valituslajiksi silloin, kun asianosaisintressi koetaan keskeiseksi.<sup>200</sup>

Puhtaan kunnallisvalituksen lisäksi on siten olemassa kunnallisvalituksia, joihin liittyy hallintovalituksen piirteitä. Kysymys on tällöin yleensä ollut siitä, että valituslajiksi on haluttu kunnallisvalitus, vaikka kunnallisvalitusta koskevat perusperiaatteet eivät täysin sovi tilanteeseen.<sup>201</sup> Lainsäädäntömme sisältää myös kunnallisvalituksia, joissa kunnan jäsenellä ei kuitenkaan ole valitusoikeutta. Tällainen tilanne on esimerkiksi valituksessa, joka koskee vaikutukseltaan vähäistä muun asemakaavan kuin ranta-asemakaavan muutosta (MRL 191.3 §, 1441/2006).<sup>202</sup> Kunnan jäsenen valitusoikeuden poisrajaamista vähäisen asemakaavan muutoksesta perusteltiin sillä, että sellaiset kaavamutokset eivät yleensä koske kunnan jäseniä vaan ainoastaan lähialueen asukkaita.<sup>203</sup> Lakimuutoksen taustalla vaikutti poliittinen keskustelu kaavoitusprosessin tehostamisesta.<sup>204</sup>

Myös kehittämiskorvauksen määräämistä koskevasta päätöksestä valitetaan kunnallisvalituksella, mutta kunnan jäsenellä ei ole valitusoikeutta (MRL 189 a §, 976/2017). Jos maanomistajan kanssa ei saada aikaan maankäyttösopimusta, kunnalla on oikeus periä maanomistajalta niin sanottu kehittämiskorvaus tämän vaihtoehtona (MRL 91 c §, 222/2003).<sup>205</sup> Mäkinen on todennut, että kehittämiskorvausta koskeva lainvalmistelu kuvaa hyvin valituslajin valintaan liittyvää problematiikkaa.<sup>206</sup> Perustuslakivaliokunta huomautti, että kunnallisvalituksen käytöstä valituslajina seuraa, että valitusperusteet on esitettävä yksilöidysti jo valituskirjelmässä, kun hallintovalitus on perusteiden esittämisen osalta

---

<sup>200</sup> Mäkinen 2010, s. 55. Hannus – Hallberg – Niemi 2009, s. 527.

<sup>201</sup> Mäkinen 2010, s. 56.

<sup>202</sup> Kehittämiskorvauksen määräämistä koskevan päätöksen valitusoikeudesta ks. Ekroos – Majamaa 2018, s. 932.

<sup>203</sup> HE 81/2006 vp, s. 29. Tästä lakimuutoksesta ja siitä käydystä keskustelusta enemmän tutkielman luvussa 5.4.

<sup>204</sup> Ks. HE 81/2006 vp, s. 18–20 ja tonttitarjontatyöryhmän mietintö 2006, s. 28–29.

<sup>205</sup> Ks. Mäkinen 2010, s. 57. Kehittämiskorvausta periessään kunta jakaa yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvat kustannukset kaava-alueen tonttien kesken kaavassa tonteille osoitetun rakennusoikeuden, rakennusoikeuden lisäyksen tai käyttömahdollisuuden muutoksen aiheuttaman kiinteistöjen arvon nousun mukaisessa suhteessa (MRL 91 c §, 222/2003). Kehittämiskorvausta koskevaa menettelyä sovelletaan asemakaavaan ja asemakaavan muutoksiin. Ks. Jääskeläinen – Syrjänen – Hurmeranta – Wähä 2018, s. 509–510.

<sup>206</sup> Mäkinen 2010, s. 58.

väljempi. Lisäksi merkittävää on, että kunnallisvalituksen kassatorisesta luonteesta johtuen tuomioistuin ei voi valituksen johdosta muuttaa päätöstä – esimerkiksi kehittämiskorvauksen määrää – vaan pelkästään palauttaa asian ensi asteeseen. Perustuslakivaliokunta lausuikin, että kunnallisvalitus johtaa aiheettoman raskaalta ja hitaalta vaikuttavaan muutoksenhakukeinoon.<sup>207</sup>

Sitä vastoin ympäristövaliokunta piti kunnallisvalitusta paremmin soveltuvana valituslajina kehittämiskorvauksen määräämistä koskevaan päätökseen. Se totesi, että asian luonne huomioon ottaen valitusoikeus on perusteltua rajata laillisuusperusteisiin. Maanomistajaa on päätöstä valmisteltaessa kuultava, jolloin hänellä voidaan katsoa olevan hyvät edellytykset esittää valituskirjelmässä valituksen perusteet kunnallisvalituksen edellyttämällä tavalla. Kehittämiskorvauksen määräämistä koskevien valitusten voidaan arvioida olevan pääosin sellaisia, joissa valituksen hyväksyminen edellyttää asian palauttamista kuntaviranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi.<sup>208</sup>

Mäkinen huomauttaa, että ”edellä kuvatut perustelut ovat hämmentäviä, mikäli kunnan jäsenen valitusoikeus nähdään kunnallisvalituksen keskeisenä piirteenä”. Vähäisiä kaavavalituksia koskevassa valitusoikeuden rajoittamisessa suojattiin (oletettua) tehokkuutta, kun taas kehittämiskorvauspäätöksen valituslajin valinnassa suojattiin kuntaa nimenomaisesti systeeminäkökulmasta, vaikka hallintovalitus olisi voinut olla vaihtoehto valituslajiksi kehittämiskorvauspäätöksen asianosaisintressin vuoksi.<sup>209</sup>

Lisäksi maankäyttö- ja rakennuslaista löytyy myös asioita, joista valitetaan hallintovalituksella, mutta valitukseen on oikeutettu myös kunnan jäsen. Tällaisia ovat maisematyölupaa sekä rakennuksen purkamislupaa koskevat valitukset (MRL 190.1 §, 976/2017 ja 192.2 §, 230/2017). Näissä asioissa valitusoikeutettujen piirin laajentaminen kunnan jäsenen on nähty tarpeellisenä kansalaisvalvonnan mahdollisuuksien varmistamiseksi.<sup>210</sup> Purkamisluvan kohdalla kunnan jäsenen valitusoikeutta perusteltiin

<sup>207</sup> Perustuslakivaliokunta esitti, että asiaa on tarpeen arvioida vielä jatkokäsittelyssä. PeVL 53/2002 vp, s. 3.

<sup>208</sup> Lisäksi ympäristövaliokunta nosti esille sen, että kunnallisvalitukseen liittyy kuntalain mukainen oikaisumenettelyn soveltaminen. Tällöin mikäli kehittämiskorvauksen määrääminen on ollut muun kunnan viranomaisen kuin kunnanvaltuuston tehtävänä, olisi päätökseen tyytymättömän tehtävä asiassa ensin kuntalain mukainen oikaisuvaatimus. YmVM 22/2002 vp, s. 4.

<sup>209</sup> Mäkinen pitää erikoisena, että kieltoa esittää valitusperusteita valitusajan jälkeen perustellaan sillä, että asianosaista kuullaan hallinnollisessa menettelyssä. Kuuleminen hallinnollisessa menettelyssä ei voine korvata puutteita prosessissa. Lisäksi tuomioistuin ei hallintovalituksessakaan välttämättä muuta kunnan tekemää päätöstä. Mäkinen 2010, s. 59.

<sup>210</sup> Ekroos – Majamaa 2018, s. 957.

maankäyttö- ja rakennuslain esitöissä sillä, että purkamisluvalla saatetaan tehdä sellaisia rakennetun ympäristön kannalta tärkeitä ratkaisuja, jotka sisältyessään kaavaan olisivat kaikkien kuntalaisten muutoksenhakuoikeuden piirissä.<sup>211</sup>

Edellä mainittujen sekalaisten valituslajien muodostumisen taustalla näyttäisi olevan kyseisten asioiden oletetut vaikutukset ja se, keitä niiden vaikutukset koskettavat. Kunnallisvalituksen osalta voidaan havaita, että joissain asiaryhmissä päätöksen vaikutukset eivät ilmene kuntarajojen mukaan, vaikka päätösvalta kuuluu kunnan alaan. Hallintovalituksen laajennetun valitusoikeutettujen piirin taustalla on muuttunut käsitys siitä, keitä asia koskee. Lisäksi myös kansainväliset sopimukset edellyttävät laajennettua valitusoikeutta ympäristöasioissa. Taustalla saattaa myös olla eurooppalaista ajattelua, jonka mukaan valitusoikeudessa tapahtuu siirtymää subjektiivisesta oikeudenloukkauksesta laajempaan valitusoikeutettujen piiriin ja objektiiviseen oikeuskontrolliin.<sup>212</sup> Valvonta- ja ohjausfunktiot näyttäisivät olevan osa myös hallintovalituksen funktiota.<sup>213</sup>

### **5.3 Valitusoikeuden rajoittamista koskeva keskustelu ja sitä koskevat selvitykset**

Kaavapäätöksiä koskevan valitusoikeuden rajoittamisesta on käyty keskustelua jo pitkään, etenkin politiikassa, mutta myös oikeuskirjallisuudessa. Kahden erilaisen hallinnon oikeussuojajärjestelmään sisältyvän valituslajin tarpeellisuutta on vuosien aikana kyseenalaistettu. Valitusoikeuden rajoittamisen taustalla on nähtävissä kaavoituksen tehostamisintressi sekä usein kaavoituksen yhteydessä esiin nousevat kiusantekovalitukset, joiden motiivina väitetään olevan vain kunnan hankkeiden hidastaminen tai muu kiusanteko. Valituksista aiheutuva harmi usein liitetäänkin siihen, että kaavaa ei saada voimaan niin nopeasti kuin kunta ja hankkeen toteuttaja haluaisivat.<sup>214</sup> Kaavoitukseen liittyy merkittäviä taloudellisia ja muita intressejä, jonka vuoksi kaavoituslainsäädännön uudistaminen on varsin hankalaa siihen liittyvien poliittisten jännitteiden ja ristiriitojen vuoksi.<sup>215</sup>

Vuonna 2004 oikeusturva-asiain neuvottelukunta julkaisi kertomuksen toiminnastaan ja nosti esille hallintoprosessin ongelmia ja tutkimustarpeita. Kertomuksessa esitettiin selvitettäväksi, onko kunnallisvalitukselle enää tarvetta itsenäisenä päävalituslajina. Kertomuksessa erikseen

---

<sup>211</sup> HE 101/1998 vp, s. 123.

<sup>212</sup> Mäkinen 2010, s. 61. Kulla 1998, s. 246.

<sup>213</sup> Szente – Lachmayer 2017, s. 7–8. Ks. tarkemmin Mäenpää 2007, s. 8–39.

<sup>214</sup> Mäkinen 2020, s. 255.

<sup>215</sup> Heinilä 2017, s. 170.

mainittiin, että kaava-asiat saatetaan nähdä ainakin jossain suhteessa ongelmallisina kunnallisvalituksen kohteina. Perusteluinaan neuvottelukunta esitti, että kaavoituksessa on kyse laaja-alaisista yhteiskunnallisista asioista, joihin liittyy suuria taloudellisia ja ympäristöllisiä intressejä. Tämän vuoksi yhteiskunta tulee kaava-asioissa nähdä laajempaan kuin pelkästään kunnallisena itsehallintona. Kertomuksessa mainittiin myös, että kaava-asioihin liittyy monimutkaisia oikeusturvaongelmia ja parempaan ratkaisuna esitettiin, että esimerkiksi kaavoituksen erityispiirteet otettaisiin huomioon hallintovalitusta koskevalla erityissääntelyllä ja esimerkiksi säätämällä laajemmasta valitusoikeudesta erikseen.<sup>216</sup>

*Pohjolainen ja Tarukannel* jatkoivat samana vuonna keskustelua kunnallisvalituksen tarpeellisuudesta. Heidän mukaansa laaja valitusoikeutettujen piiri voidaan nähdä ongelmallisena erityisesti kaavoituksessa, koska kyse on yhteiskunnallisesti tärkeästä toimialasta, jossa päätöksenteon kokonaiskestolla on suuri merkitys. Lisäksi kaavoituksella on pitkäksi aikaa tulevaisuuteen ulottuvia vaikutuksia sekä sitä koskevilla päätöksillä ratkaistaan useiden eri tahojen merkittäviä oikeuksia ja velvollisuuksia samalla, kun ratkaistaan myös tärkeitä yleisiä etua koskevia kysymyksiä.<sup>217</sup> Lisäksi he nostivat esille kunnallisvalituksen luonteen valvontavalituksena, jossa hallintotuomioistuimella on kunnan jäsenen valituksen perusteella oikeus tutkia kuntaviranomaisen toiminnan laillisuutta. Heidän mukaansa tämän kaltainen oikeussuojatarpeisiin liittymätön tehtävä soveltuu huonosti hallintotuomioistuimille ja se olisi luontevaa antaa jollekin muulle toimielimelle.<sup>218</sup>

Lisäksi Pohjolainen ja Tarukannel nostivat esille kunnallisvalituksen oikeusturvaa koskevat ongelmat. Koska hallintotuomioistuimella on kunnallisvalituksen kohdalla rajoitettu päätösvalta, valituksen hyväksyminen johtaa tavallisesti päätöksen kumoamiseen ja joskus myös asian palauttamiseen, mutta ei tuomioistuimen tekemään korvaavaan päätökseen. Heidän mukaansa se johtaa mahdollisesti ongelmaan, jossa ihmis-, perus- ja EY-oikeutta ei voida toteuttaa tehokkaasti tuomioistuimessa kunnallisvalituksen piirissä. Kyseisten oikeuksien tehokas toteuttaminen edellyttää nimittäin hallintotuomioistuimen riittävän syvälle asiaan menevää toimivaltaa ja tehokkaita päätösvaihtoehtoja. Lisäksi itsehallinnon nimissä

---

<sup>216</sup> OM 2004, s. 36–37. Oikeusministeriö asetti työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia toimenpide-ehdotukset valitusten käsittelyn nopeuttamiseksi yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittävässä asioissa. Taustalla vaikutti vuonna 2003 Matti Vanhasen hallitusohjelmaan kirjattu päämäärä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen oikeussuojajärjestelmän toimivuuden arvioinnista. Lisäksi hallitusohjelman mukaan tuli selvittää ja arvioida mahdollisuudet lakimuutoksien tai muilla keinoin vähentää tarvetta valituksiin sekä nopeuttaa valitusten käsittelyä. Valtioneuvoston kanslia 2003, s. 30.

<sup>217</sup> Pohjolainen – Tarukannel DL 2004, s. 1118.

<sup>218</sup> Pohjolainen – Tarukannel DL 2004, s. 1118–1119.

tehdyt valvontavalitukset voidaan tehdä kiusantekomielellä ja prosessin etenemisen hidastamiseksi, mikä myös vaikeuttaa muiden ihmisten ihmis-, perus- ja EY-oikeuden toteutumista. Valituksen tekemisellä on tosiasiallinen vaikutus kunnan päätöksenteon tehokkuuteen.<sup>219</sup>

Myös *Mäenpää* on kirjoittanut artikkelissaan hallintoprosessin haasteista ja totesi oikeuskeinojen selkeyttämisen olevan paikallaan. Hänen mukaansa hallintovalituksen ja kunnallisvalituksen eroavuuksilla ei välttämättä ole enää sellaisia asiallisia perusteita kuin kyseisten valituslajien muotoutuessa. *Mäenpää* toteaa, että kunnallinen itsehallinto aiheuttaa hallintoprosessiin ulottuvia erityisvaatimuksia, mutta ne olisi mahdollista ottaa huomioon myös sellaisen oikeuskeinon puitteissa, joka on yhtenäisesti säännelty.<sup>220</sup>

Etenkin julkisuudessa kiusantekovalitukset yhdistetään usein kaavoitukseen.<sup>221</sup>

Oikeuskirjallisuudessa on käyty paljon keskustelua siitä, voidaanko kaavoituksessa sanoa esiintyvän epäasiallisesti ja pelkäämään kiusallaan tehtyjä valituksia. *Syrjänen* on kritisoinut ajatusta siitä, että jokaisessa kunnassa oli niin sanottu ammattivalittaja, joka ainoastaan hidastaa ja vaikeuttaa kunnan toimintaa. Kuntalaiset ovat pakkoyhteisön jäseniä, joilla on lainmukainen oikeus valittaa kunnan lainvastaisesta päätöksestä. Tällöin hänen mukaansa on hyvin ongelmallista väittää, että valittaja, joka käyttää hänelle laissa sallittuja oikeuksiaan, syyllistyy epäasialliseen menettelyyn.<sup>222</sup>

*Mäkinen* on todennut, että kiusanteko tunnetaan myös oikeudellisena käsitteenä ja sen myötä kiusantekovalituksenkin määritelmä voisi perustua siihen, että valittajan pääasiallinen ja ilmeinen tarkoitus on aiheuttaa haittaa. Ongelmallista on kuitenkin se, että vaikka julkisessa keskustelussa on helppo väittää valitusta haitanaiheuttamisen vuoksi tehdyksi, harvalukuisia ovat kuitenkin ne tapaukset, joissa tuollainen pääasiallinen tarkoitus voitaisiin näyttää toteen.

---

<sup>219</sup> Pohjolainen – Tarukannel DL 2004, s. 1119.

<sup>220</sup> *Mäenpää* LM 2006, s. 159.

<sup>221</sup> *Mäkinen* 2010, s. 142.

<sup>222</sup> *Syrjänen* mainitsee samassa yhteydessä, että valitusoikeuden rajoittaminen tai valituksesta pidättäytyminen on ongelmallista sen vuoksi, että kunnallisvalitus on tarkoitettu kunnan jäsenen oikeudeksi valvoa kunnan toimintaa. *Syrjänen*, 2005. s. 192. Myös *Määttä* on todennut, että on oikeudellisesti hyvin ongelmallista väittää jonkun tahon pyrkivän epäasialliseen hankkeiden hidastamiseen silloin, kun kuntalainen käyttää vain lain sallimia vaikutusmahdollisuuksiaan. *Määttä* 2002, s. 56. *Mäkisen* mukaan valituksissa on yleensä esillä käsittelyssä syrjään jäänyt intressi tai yksilön oikeutta koskeva ratkaisu. Ympäristöoikeus edellyttää erilaisten intressien huomioon ottamista, jolloin niin kutsutusta vääränlaisesta painotuksesta valittava ei ole kiusantekovalittaja. Hänen mukaansa kunnallisella puolella tämä voi olla hankalasti ymmärrettävää, koska kunnallisoikeudessa korostetaan erityisesti valtuuston valtaa intressien keskinäisessä painotuksessa. Asia näyttää toiselta, kun kunnallista itsehallintoa tarkastellaan asukkaiden itsehallintona ja asukkaiden oikeutena kyseenalaistaa kunnan päätöksiä. *Mäkinen* 2004, s. 205.

Kaavavalituksessa on usein kyse lähiympäristön laadun väitetystä heikkenemisestä, jolloin valittajan näkökulmasta ei ole kysymys haitan aiheuttamisesta vaan päinvastoin – haitan aiheuttamisen estämisestä.<sup>223</sup> Myös kunnan jäsenen valvontatarkoituksessa tehdyissä valituksissa perusteluina ovat yleensä ympäristön laatu ja muutokset rakennetussa sekä luonnonympäristössä.<sup>224</sup>

Poliittinen intressi valitusoikeuden rajoittamiseen ja kaavoitusprosessin sujuvoittamiseen on tullut ilmi hallitusohjelmista asti. Uudistuksenhalun taustalla on vaikuttanut ajatus rakentamisen tehostamisesta sekä vastaaminen asuntokysynnän tarpeisiin.<sup>225</sup>

Ympäristöministeriö on teettänyt useampia selvityksiä kaavoitusta koskevasta valitusoikeudesta ja sen muutosmahdollisuuksista, kuten mielipiteistä koskien kaavavalitusoikeutta sekä mahdollisuuksista uudistaa kaavavalitusprosessia siten, että valituslaji olisi tulevaisuudessa kunnallisvalituksen sijaan hallintovalitus.<sup>226</sup>

Vuonna 2006 Ympäristöministeriön teetti kyselytutkimuksen, joka koski valitusoikeutta kaava- ja rakennuslupa-asioissa. Mielipiteitä kysyttiin useilta eri vastaajaryhmiltä, kuten valtionviranomaisilta, tuomioistuimilta, kunnilta sekä yrityksiltä. Tutkimuksen mukaan valtaosa vastaajista katsoi, että valitusoikeus kaava-asioissa on Suomessa hyvin järjestetty. Mielipiteet valitusoikeuden rajoittamisesta kuitenkin jakaantuivat melko tasan puolesta ja vastaan, eli kyselyn perusteella tahtotilaa valitusoikeuden rajoittamiseen oli havaittavissa melko laajastikin. Yli puolet kyselyn vastaajista oli sitä mieltä, että niin sanotut turhat valitukset kuormittavat tuomioistuimia. Valitusoikeuden rajoittaminen ei kuitenkaan noussut kyselyn perusteella suosituimmaksi ratkaisuksi valitusten vähentämiseksi, sillä vastaajien enemmistö kannatti turhien valitusten kitkemiseksi etukäteisseulontaa tai valituslupamenettelyä.<sup>227</sup>

---

<sup>223</sup> Shikaanikielto on kielto käyttää oikeutta vahingoittamistarkoituksessa. Kyse on tällöin toimenpiteestä, jonka ainoana tai pääasiallisena tarkoituksena on tuottaa toiselle vahinkoa tai haittaa. Mäkinen 2020, s. 257–258. Shikaanikielto on vakiintunut oikeudellinen periaate siviilioikeudessa, mutta sillä on merkitystä myös muilla oikeudenaloilla. Linna LM 2004, s. 638. Shikaanikielto sisältyy esimerkiksi lain eräistä naapurussuhteista (26/1920) 13 §:ään, jonka mukaan naapurilla on oikeus vaatia korvaus sekä alue saatettavaksi entiseen kuntoonsa, jos joku esimerkiksi rakentamalla tai kaivamalla tuottaa naapurille vahinkoa tai haittaa siten, että toimenpiteen pääasiallinen tarkoitus on ilmeisesti tuottaa naapurille vahinkoa tai haittaa.

<sup>224</sup> Ks. Mäkinen 2019, s. 56–57; Holopainen – Huttunen – Malin – Partinen 2013, s. 16; Malin 2008, s. 16.

<sup>225</sup> Ks. esim. Valtioneuvoston kanslia 2003, s. 29–31 ja valtioneuvoston kanslia 2015, s. 11–12.

<sup>226</sup> Mäkinen on tarkastellut kahdessakin eri selvityksessä kaavoitusta koskevaa valitusoikeutta: ensin vuonna 2016 mahdollisuutta muuttaa kaavavalituslaji hallintovalitukseksi ja myöhemmin vuonna 2019 asianosaisperusteista valitusoikeutta asemakaavoituksessa. Mäkinen 2016, s. 7 ja Mäkinen 2019, s. 9–10. Näiden selvitysten tuloksia käydään läpi myöhemmin tässä luvussa.

<sup>227</sup> Warsta – Ekroos 2006. 18–19. Tutkimuksen taustalla oli paine nopeuttaa rakentamista hidastavia hallinnollisia menettelyjä. Tutkimuksessa tehtyjen johtopäätöksiensä mukaan seulonta- tai valituslupamenettely ei kuitenkaan riitä ratkaisemaan muutoksenhakuun liittyviä ongelmia, koska suurimpana ongelmana nähtiin

Kyselytutkimuksessa kysyttiin lisäksi mielipidettä siitä, millä tahoilla tulisi olla valitusoikeus kaava-asioissa. Valtaosa vastaajista puolsi erityisesti maanomistajan, edunhaltijan ja viranomaisen valitusoikeutta. Kunnan jäsenen valitusoikeutta kannatti hieman yli puolet kaikista vastaajista. Huomionarvoista valitusoikeutta koskevan kyselyn tuloksista oli se, että yritykset selvästi puolsivat selvästi rajatumpaa valitusoikeutta kuin koko vastaajakunta. Kunnan jäsenen sekä kulttuuri- ja ympäristöjärjestön valitusoikeutta kannatettiin huomattavasti vähemmän yritysten keskuudessa.<sup>228</sup>

*Eija Mäkisen* ympäristöministeriölle laatimat selvitykset kunnan jäsenen valitusoikeuden poistamisesta kaavoituksessa eivät ole kunnallisvalitusta kritisoineiden näkökulmasta menestyneitä. Tämä on johtanut siihen, että valitusoikeuden muuttamishankkeista on lopulta luovuttu. Vuonna 2016 Mäkinen selvitti perustuslailliset ja muut oikeudelliset reunaehdot, jotka on otettava huomioon tehtäessä valintaa kunnallisvalituksen ja hallintovalituksen välillä.<sup>229</sup> Selvityksessä Mäkinen esitti, että lainsäätäjä ei ole aina ollut kovin johdonmukainen, kun on valittu valituslajia kunnan erityistoimialoilla. Valituslajin valitsemisessa ratkaisevia ovat olleet käytännön tarve sekä reaaliset argumentit, eikä valituslajien taustaperiaatteisiin ole kiinnitetty riittävästi huomiota. Valituslajin valinnassa on toisinaan painotettu kunnallista itsehallintoa, jolloin lajiksi on valikoitunut kunnallisvalitus, ja toisinaan vaakakupissa ovat painaneet oikeusturvanäkökohdat ja valituslajiksi on valittu hallintovalitus. Ja näinkin siinä tapauksessa, vaikka kyseisten valituslajien kaikki ominaispiirteet eivät ole soveltuneet valittuihin valitusasioihin. Tällä tavalla on saatu aikaiseksi sekamuotoisia valituslajeja. Kehitystä voidaan tällöin arvioida kriittisesti ja jopa kyseenalaistaa kahden erillisen valituslajin tarve. Mäkinen kuitenkin huomauttaa, että sekamuotoisuus myös osoittaa järjestelmän joustavuuden ja sillä on onnistuttu vastaamaan kehityksen vaatimuksiin.<sup>230</sup>

---

hallinto-oikeuksien tukkeutuminen. Tutkimuksessa ehdotettiin hallinto-oikeuksien resurssien parantamista ja kevyttä tuomioistuinmaksujen korottamista keinoiksi parantaa hallintotuomioistuimien tilannetta. Lisäksi ehdotettiin tuomioistuinmenettelyn keventämismahdollisuuden selvittämistä. Warsta – Ekroos 2006, s. 29. Seulontamenettelyllä viitattiin hovioikeudessa lokakuussa 2003 voimaan tulleeseen seulontamenettelyyn, jossa hovioikeus seuloi pois jatkokäsittelystä sellaiset valitukset, jotka eivät voi johtaa kärjäoikeuden ratkaisun muuttamiseen. Ks. HE 91/2002, s. 10. Sittemmin seulontamenettelyä koskeva oikeudenkäymiskaaren (4/1734, OK) säännös on kumottu ja vuonna 2011 yleisessä tuomioistuimessa otettiin käyttöön jatkokäsittelylupajärjestelmä (OK 25 a:5, 650/2010). Ks. HE 105/2009, s. 1.

<sup>228</sup> Warsta – Ekroos 2006, s. 20.

<sup>229</sup> Mäkinen 2016, s. 7.

<sup>230</sup> Mäkinen 2016, s. 43. Sekamuotoisista valituslajeista sekä kunnallisvalituksen ja hallintovalituksen suhteellistuneista eroista ks. tarkemmin Mäkinen 2010, s. 45–70.

Mäkisen mukaan siirtyminen kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen vaatisi kuitenkin perustuslaillisten näkökohtien huomioon ottamista, kuten kunnan jäsenen valitusoikeuden keskeisen piirteen kunnallisessa itsehallinnossa ja perustuslain sekä kansainvälisten sopimusten edellyttämät laajat osallistumisoikeudet ympäristöasioissa.<sup>231</sup> Kyseiset perustuslaista tulevat vaatimukset tulisi toteuttaa myös silloin, kun kaavoituksessa valituslajina toimisi kunnallisvalituksen sijaan hallintovalitus. Lisäksi Mäkinen päätyi selvityksessään siihen, että valituslajin muuttaminen ei ratkaisisi hallituksen tavoitetta lisätä tonttituotantoa tai alentaa rakentamisen kustannuksia.<sup>232</sup> Valitusoikeutettujen piirin kaventamiselle annetun tavoitteen näkökulmasta muutos voisi Mäkisen mukaan toimia jopa päinvastaisesti. Valitusoikeuden kannalta tarkasteltuna oikeusturva ja muut perustuslain velvoitteet edellyttävät kaavoituksessa ainakin jossain määrin avartunutta asianosaiskäsitettä muun ympäristöoikeuden mukaisesti. Kun valitusoikeus kaavoituksessa perustuisi pelkästään asianosaisuuteen, sen määrittely tulisi olemaan haasteellista ja tämä saattaisi vain lisätä tuomioistuimien työtä sekä viivästyttää asian käsittelyä.<sup>233</sup>

Vuonna 2019 Mäkinen laati ympäristöministeriölle selvityksen asianosaisperusteisesta valituksesta asemakaavoituksessa. Muutoksen vaikutuksia selvitettiin erityisesti kaavoitusprosessin tehostamisnäkökulmasta.<sup>234</sup> Mäkinen selvitti muutoksentarvetta tutkimalla sitä, kuinka suuri osa kaavavalituksista oli muiden kuin asianosaisten tekemiä. Tutkimuksen tulos oli, että vain harvoin valittajilla ei ollut omaa intressiä tai lähialueintressiä tekemässään asemakaavavalituksessa.<sup>235</sup> Lisäksi Mäkinen haastatteli hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden asemakaavavalituksia käsitteleviä tuomareita sen vaikutuksesta tuomioistuimiin, mikäli valitusoikeus muutettaisiin asianosaisperusteiseksi. Kaikissa tuomioistuimissa muutokseen suhtauduttiin kriittisesti. Perusteluna oli jo Mäkisen edellisessä selvityksessä esiin tullut seikka, että muutos tosiasiaa hidastaisi valituksen käsittelyä, koska

---

<sup>231</sup> Mäkinen 2016, s. 44–45.

<sup>232</sup> Mäkinen 2016, s. 48. Hallitusohjelman tavoitteet ks. Valtioneuvoston kanslia 2015, liite 4, s. 11.

<sup>233</sup> Valituslajin muuttaminen tarkoittaisi myös sitä, että tuomioistuin voisi muuttaa kunnan päätöstä. Tällä vaikutettaisiin kunnalliseen itsehallintoon, jota ei Mäkisen mukaan voida pitää toivottavana ja siitä tulisi säätää erikseen. Lisäksi hallintovalituksessa valittaja saa esittää myös uusia vaatimuksia valitusajan päättymisen jälkeen hallintoprosessilaissa erikseen säännellyissä tilanteissa. Kunnallisvalituksessa kaikki valitusperusteet on esitettävä valitusajan kuluessa hallinto-oikeudelle. Muutos saattaisi pidentää valituksen käsittelyaikaa tuomioistuimessa. Mäkinen 2016, s. 43–44. Mäkinen viittaa tekstissään jo vanhentuneisiin säännöksiin, nykyisin uusien vaatimusten esittämisessä hallintovalituksessa säädetään hallintoprosessilain 41 §:ssä ja kunnallisvalituksen valitusperusteiden esittämisestä ennen valitusajan päättymistä kuntalain 135.3 §:ssä.

<sup>234</sup> Mäkinen 2019, s. 14.

<sup>235</sup> Kaikista valittajista vain noin 7 %:lla ei ollut omaa intressiä tai lähialueintressiä tekemässään asemakaavavalituksessa. Tutkimuksessa analysoitiin koko Suomen ja kaikkien hallinto-oikeuksien asemakaavavalituksia vuosina 2019–2017. Valituksia oli kaiken kaikkiaan 195 kappaletta ja kunnan jäsenyyteen perustuvia valituksia oli tehty 13 kappaletta. Mäkinen 2019, s. 55–56.

asianosaisuus tulisi selvittää jokaisen valittajan osalta. Lisäksi jo pelkän valitusoikeuden selvittämiseksi tulisi selvittää kaavan vaikutuksia hyvinkin pitkälle. Tätä ei tuomioistuimissa nähty yksinkertaisena, koska asemakaavan vaikutukset eivät usein ole kovin selväpiirteisiä ja vaikutusten tulkinta on hankalaa, koska konkreettista ja vaikutuksia aiheuttavaa hanketta ei kaavoitusvaiheessa vielä ole.<sup>236</sup> Loppupäätelmänään Mäkinen totesikin, että valitusoikeuden muutoksesta odotettavissa olevat vaikutukset – eli vain vähäinen valitusten väheneminen ja todennäköinen käsittelyaikojen piteneminen – eivät tue muutoksella haettavaa tehostamisvaikutusta.<sup>237</sup>

Koska tutkielmassa on tehty vertailua Suomen ja Ruotsin kaavajärjestelmän sekä kaavavalitusoikeuden välillä, on huomattava, että keskustelu kaavaprosessia hidastavista kiusantekovalituksista ei ole ilmiö ainoastaan Suomessa. Myös Ruotsissa tunnetaan käsite ”*okynnesöverklagande*”<sup>238</sup> ja siellä on pitkään pohdittu kaavoituksen valitusjärjestelmän kehittämistä tarkoituksena nopeuttaa kaavoitusprosessia ja tärkeiden hankkeiden toteutumista. *Mäkinen* on todennut, että tästä on pääteltävissä, että kunnallisvalituksen laaja kunnan jäsenen valitusoikeus ei ole ongelman ydin. Sen sijaan valitukseen ja sen kaavoitusprosessia hidastavaan vaikutukseen kohdistuva harmi johtunee kaavoituksen moninaisista intressitahoista ja näkökulmista.<sup>239</sup>

#### 5.4 Kaavoitusprosessin tehostamiseksi muutoksenhakuoikeuteen tehdyt lakimuutokset

Vaikka ympäristöministeriön teettämässä selvityksissä kunnan jäsenen valitusoikeuden poistamista kaavoituksessa ei olekaan puollettu, poliittinen kaavoitusprosessin tehostamisintressi on kuitenkin lopulta näkynyt myös lakimuutoksissa, joita on tehty kaavoitusta koskevaan muutoksenhakuoikeuteen. Esimerkiksi jatkovalitusoikeus on vuosien varrella kokenut muutoksia. Vuonna 2007 valitusoikeutta hallinto-oikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen rajattiin siten, että asemakaavan hyväksymistä koskevaan hallinto-oikeuden päätökseen ei saa hakea muutosta siltä osin kuin alueen pääasiallinen maankäyttö on ratkaistu lainvoiman saaneessa oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa (MRL 188.5 §,

<sup>236</sup> Valitusoikeuden muutoksia arvioitaessa tuomarihaastattelussa nousi esiin myös kunnallisvalituksen valvontafunktio. Haastattelussa asemakaavojen katsottiin olevan merkittäviä kunnallisia asioita. Lisäksi tuomarit kiinnittivät huomiota perustuslain veloitteeseen osallistumisoikeuksista omaa elinympäristöään koskevassa päätöksenteossa. Mäkinen 2019, s. 61–62.

<sup>237</sup> Mäkinen 2019, s. 76–77.

<sup>238</sup> Ks. esim. SOU 2012:91, s. 99.

<sup>239</sup> Mäkinen 2016, s. 33. Vuonna 2023 Ruotsissa Bygghälsan, Sveriges kommuner och regioner sekä Fastighetsägarna teetti selvityksen detaljkaavaa koskevista valituksista. Selvityksessä mainittiin, että tuomioistuimen detaljkaavaa koskevien valitusten käsittely kestää yhä kauemmin. Wingstrand 2023, s. 3. Kaavavalitusjärjestelmän tehostamisintressistä ks. SOU 2014:14, s. 29.

1441/2006).<sup>240</sup> Kyseinen säännös ehti olla voimassa vain vajaat kaksi vuotta, kun vuonna 2009 säännöstä taas muutettiin ja käyttöön otettiin tällä kertaa valituslupajärjestelmä eräissä tilanteissa. Muutetun säännöksen mukaan hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella olevaa asemakaavaa, sai hakea tietyissä tilanteissa muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Säännös koski sellaista hallinto-oikeuden päätöstä, jossa valitus oli jätetty tutkimatta tai jolla ei muutettu valituksen kohteena ollutta viranomaisen päätöstä siltä osalta, johon valitus kohdistui (MRL 188.5 §, 1129/2008).<sup>241</sup>

Vuodesta 2018 lähtien valituslupajärjestelmä on ollut laajasti käytössä kaikissa kaavoitusasioissa. Voimassa olevan MRL 188.1 §:n (976/2017) mukaan hallinto-oikeuden kaavoitusta koskevaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Valituslupajärjestelmä tuli kaava-asioiden lisäksi samalla lakimuutoksella myös ympäristönsuojelulain, vesilain ja maa-aineslain mukaisiin jatkovalituksiin. Hallituksen esityksessä valituslupajärjestelmän käyttöönottoa perusteltiin korkeimman hallinto-oikeuden resurssien vapauttamisella ja kohdistamisella yhteiskunnallisesti merkittäviin valituksiin sekä hallinto-oikeuden päätöksien täytäntöönpanon nopeuttamisella.<sup>242</sup>

Poliittinen keskustelu ja hallituksen tavoitteet ovat johtaneet myös hallinto-oikeuteen osoitettavan valituksen valitusoikeuden rajoittamiseen vaikutuksiltaan vähäisissä asemakaavoissa. 1.3.2007 voimaan tuli säännös, jonka mukaan vaikutukseltaan vähäisestä muun asemakaavan kuin ranta-asemakaavan muutoksesta valitusoikeus on niillä, joiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (MRL 191.3 §, 1441/2006). Toisin sanoen, kunnan jäsenellä ei säännöksen voimaantulon jälkeen ole ollut valitusoikeutta vähäisestä asemakaavan muutoksesta. Lakimuutoksen taustalla vaikutti ympäristöministeriön asettaman tonttityöryhmän mietintö ja ehdotukset tonttitarjonnan lisäämiseksi.<sup>243</sup> Lain esitöissä valitusoikeuden rajoittamista perustellaan sillä, että kunnissa laaditaan runsaasti

---

<sup>240</sup> Jatkovalitusoikeus muilla perustein pysyi kuitenkin edelleen voimassa. Hallituksen esityksessä käytettiin esimerkkinä sellaista tilannetta, jossa yleiskaavassa alue on osoitettu asuntoalueeksi. Tällöin jatkovalitusta ei voisi tehdä sillä perusteella, että alueelle kaavoitetaan asemakaavassa asumista, mutta sen sijaan valitus voisi kohdistua esimerkiksi asuntorakentamisen tehokkuuteen, rakennusten tarkkaan sijoitukseen tai kerroslukuun. HE 81/2006 vp, s. 27.

<sup>241</sup> Kumpikaan näistä säädösmuutoksista ei kuitenkaan koskenut ranta-asemakaavaa.

<sup>242</sup> HE 43/2017 vp, s. 18–20.

<sup>243</sup> Ks. tonttitarjontatyöryhmän mietintö 2006, s. 12–13.

suppeita asemakaavan muutoksia, jotka vaikuttavat lähinnä muutoksen kohteena olevan alueen asukkaisiin ja maanomistajiin.<sup>244</sup>

Perustuslakivaliokunta arvioi valitusoikeuden rajoittamista kunnallisen itsehallinnon sekä perustuslain edellyttämän omaa elinympäristöä koskevan vaikuttamismahdollisuuden kannalta. Perustuslakivaliokunta totesi, että kunnan jäsenen vaikuttamiskeinona ei ole pelkästään valitus, sillä maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kunnan jäsenellä on oikeus suunnittelun eri vaiheissa lausua mielipiteensä. Kun valitusoikeuden rajoitus on rajattu koskemaan ainoastaan vaikutukseltaan vähäisiä asemakaavamuutoksia, ei valiokunta katsonut lakimuutoksen olevan ristiriidassa kunnan asukkaan itsehallinnon tai perustuslain mukaisten osallistumisoikeuksien kanssa. Valiokunta kuitenkin huomautti, että käsite ”vaikutukseltaan vähäinen” on epäselvä ja se saattaa johtaa tuomioistuimien tekemään tulkintaan, jolloin oikeusprosesseja lyhentävä vaikutus ei välttämättä toteudu.<sup>245</sup>

Myös ympäristövaliokunta esitti mietinnön kyseisestä lakimuutoksesta. Se totesi lausunnossaan, että muutos on vähäinen, mutta suuria muutoksia muutoksenhakujärjestelmään ei voidakaan perustuslain asettamien rajoitusten vuoksi esittää. Ympäristövaliokunta ei pitänyt todennäköisenä, että muutoksella olisi olennaista vaikutusta kaavavalitusten ajalliseen keston, mutta korosti, että muutos on osa toimenpidekokonaisuutta, jolla tavoitteiden saavuttamiseen pyritään.<sup>246</sup> Valiokunta piti valitusoikeuden rajoittamista sinänsä tarpeellisena, koska kunnissa laaditaan paljon pienialaisia kaavamuutoksia. Käsitettä ”vaikutukseltaan vähäinen” pidettiin myös ympäristövaliokunnassa tulkinnanvaraisena. Se esittikin vaikutukseltaan vähäisen asemakaavamuutoksen täsmentämistä valitusoikeuden rajoittamista koskevaan lakipykälään.<sup>247</sup>

Valiokuntien käsittelyn myötä käsitettä ”vaikutukseltaan vähäinen” on täsmennetty lain esitöissä. Vaikutukseltaan vähäisenä asemakaavan muutoksena voitaisiin pitää pienialaista muutosta, jolla ei ole yleistä merkitystä kuntalaisille tai jonka vaikutukset kohdistuvat vain kaava-alueelle tai sen välittömään läheisyyteen. Vaikutukseltaan vähäinen on esimerkiksi

---

<sup>244</sup> HE 81/2006 vp, s. 29.

<sup>245</sup> PeVL 33/2006 vp, s. 3.

<sup>246</sup> Ympäristövaliokunta korosti, että lainmuutoksen ohella tulisi selvittää muita, tehokkaampia keinoja asuntojen hintakehitykseen vaikuttamiseksi ja totesi, että tehokkaimmat keinot asuntotontitarjonnan lisäämiseksi ja hintakehitykseen vaikuttamiseksi ovat kuntien ja valtion käsissä. YmVM 8/2006 vp, s. 3.

<sup>247</sup> YmVM 8/2006 vp, s. 6.

sellainen kaava, jolla muutetaan korttelin sisäisiä järjestelyjä ja joka vaikuttaa vain saman tai viereisen korttelin asukkaisiin tai maanomistajiin. Vaikutukseltaan vähäisenä ei voitaisi pitää sellaista muutosta, jolla muutetaan rakennuskorttelin pääasiallista käyttötarkoitusta, supistetaan lähivirkistykseen varattuja alueita, nostetaan rakennusoikeutta tai -korkeutta sellaisella tavalla, joka vaikuttaa laajalti ympäristöön, taikka vaarannetaan rakennetun ympäristön tai luonnonympäristön arvojen säilyminen.<sup>248</sup>

*Mäkinen* kritisoi valitusoikeuden rajoittamista ja sen perusteluja. Hänen mukaansa kyseinen lakimuutos on kunnallisvalitusjärjestelmän kannalta erikoinen ja lakimuutoksen taustalla asetetun tavoitteen kannalta jopa kyseenalainen. Kunnan jäsenen valitusoikeuden poistaminen sillä perusteella, että vähäiset asemakaavamuutokset koskevat lähinnä naapureita, on Mäkisen mukaan epäonnistunut ja huono. Kunnallisvalituksen keskeisin funktio on toimia kunnan jäsenen valvontakeinona, eikä valitusoikeuteen tällöin liity se, paljonko se koskee kuntalaista.<sup>249</sup>

Niin sanottuja turhia valituksia on pyritty vähentämään myös oikeudenkäyntimaksujen korotuksella. Tällä hetkellä oikeudenkäyntimaksu on tuomioistuinmaksulain (1455/2015) mukaan hallinto-oikeudessa 250 euroa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa 500 euroa. Oikeudenkäyntimaksua ei kuitenkaan peritä, mikäli hallinto-oikeus tai korkein hallinto-oikeus muuttaa valituksenalaista päätöstä muutoksenhakijan eduksi (tuomioistuinmaksulaki 9.3 §). Tuomioistuin ei yleensä voi muuttaa kunnallisvalituksen alaista päätöstä. Vaikka säännöksessä puhutaan päätöksen muuttamisesta, lain esitöistä käy ilmi säännöksen tarkoituksena olevan, että valittajan ei tarvitse maksaa oikeudenkäyntikuluja silloin, kun hänen valituksensa menestyy.<sup>250</sup>

---

<sup>248</sup> HE 81/2006 vp, s. 29.

<sup>249</sup> Mäkinen 2010, s. 56. *Heuru* on pohtinut sitä, tarvitseeko kunta erityistä oikeussuojaa muun muassa kiusantekemielessä tehtäviä valituksia vastaan. Hänen mukaansa vastaus on yksiselitteisen kieltävä: kunnan asukkaiden itsehallintoon perustuvaan demokraattiseen järjestelmään on katsottava kuuluvan kunnan asukkaiden rajoittamaton oikeus kuntaviranomaisen päätöksistä valittamiseen. *Heuru* 2002, s. 265.

<sup>250</sup> HE 29/2015 vp, s. 55. Mikäli oikeudenkäyntimaksu uhkaa muodostaa vähävaraiselle muutoksenhakijalle tosiasiallisen esteen oikeuteen pääsyyn, käytettävissä on oikeusapulain (2002/257) mukainen maksuvapautusmenettely. Oikeusturvan saatavuus ei siten maksujen korotuksen myötä merkittävästi heikenny. HE 29/2015 vp, s. 36.

## 6 LOPUKSI

Kuten yksityisen kaavavalitusoikeuden tarkastelu on tässä tutkielmassa osoittanut, valitusoikeuden perustana vaikuttaa perustuslain lisäksi monet kansainväliset säännökset ja sopimukset. Ympäristöasioissa laaja valitusoikeus on kansainvälisestikin tunnustettu oikeus, sillä ympäristöllisillä asioilla on usein vaikutuksia moniin yksilöihin laajalla alueella. Kaavoitus on tyypillinen esimerkki ympäristöön ja sen käyttöön vaikuttavasta suunnitelmasta ja ohjeesta, jolla voi olla hyvin laajojakin vaikutuksia. Perustuslaillisista ja kansainvälisistä periaatteista seuraa, että yksilön oikeus valittaa häntä koskevissa asioissa – eli asianosaisen valitusoikeus – on kaavoituksessa itsestään selvää. Yksilöllä tulee olla mahdollisuus saattaa häntä koskeva asia tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Kunnan jäsenen valitusoikeus perustuu kunnallisen itsehallinnon periaatteeseen, ja se onkin yksi merkittävimpiä kunnallisen itsehallinnon piirteitä. Kansanvalta eli demokratia on yksi valtiomme peruseriaatteita ja tuosta periaatteesta seuraa, että kaikella julkisella vallalla tulee olla demokraattinen perusta.<sup>251</sup> Kunnallinen itsehallinto, joka on perustuslain 121.1 §:ssä todettu olevan kunnan asukkaiden itsehallintoa, toteuttaa kansavaltaperiaatetta kunnan alueella. Koska kyse on kunnan asukkaiden itsehallinnosta, kunnan jäsenellä tulee olla laajat mahdollisuudet vaikuttaa ja osallistua oman kuntansa hallintoon. Kunnan jäsenen valitusoikeus toimii kunnan jäsenen oikeutena valvoa oman kuntansa hallinnon toimintaa ja päätöksien lainmukaisuutta. Kunnalla on lakisääteinen kaavoitusmonopoli ja näin ollen kaavoitus on kunnan voimakasta vallan käyttöä, johon kunnan jäsenen on oikeuksiensa suojaamiseksi pystyttävä vaikuttamaan.

Yksittäisen kunnan jäsenen mahdollisuudet vaikuttaa kaavoitukseen rajoittuvat usein kaavoitussuunnitelman aikaiseen osallistumiseen ja viimekädessä kunnan kaavapäätöstä koskevaan muutoksenhakuun. Kaavoituksen vaikutukset eivät useinkaan rajaudu suppeasti tietylle alueelle ja sillä ratkaistaan kunnan jäsenen elinympäristöön vaikuttavia kysymyksiä. Jokaisella on perustuslaillinen oikeus terveelliseen sekä viihtyisään ympäristöön. Oikeudella ympäristöön katsotaan olevan ihmisoikeudellinen asema.<sup>252</sup> Kiistatonta lienee, että yksilöillä on suuri intressi vaikuttaa omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Lisäksi onhan tätä koskeva oikeus perustuslaissakin turvattu.

---

<sup>251</sup> ks. HE 1/1998 vp, s. 74.

<sup>252</sup> Ks. esim. Barritt 2020, s. 86–89 ja Boer 2015, s. 1–3.

Kunnan jäsenen valitusoikeus kaavoitusta koskevasta päätöksestä nousee kuitenkin aika ajoin kritiikin kohteeksi julkisessa sekä poliittisessa keskustelussa. Keskustelun taustalla vaikuttaa intressi kaavoitusprosessin sekä rakentamisen tehostamiseen ja sujuvoittamiseen.

Kaavoitusprosessi on jo itsessään usein hyvin pitkäkestoinen ja mahdolliset valitukset pitkittävät prosessia entisestään. Mikäli kaavamuutos on tekeillä jonkin isomman rakennushankkeen vuoksi, valituksesta aiheutuva pitkittyminen ei vaikuta pelkästään kuntaan vaan myös hankkeen toteuttajiin. Kaavoitus koskee usein monia intressitahoja, jolloin luonnollisesti myös harmi prosessin pitkittymisestä koskettaa monia. Poliittisen keskustelun myötä kaavoitusta koskevaan muutoksenhakuun onkin tehty joitakin lakimuutoksia, joilla ei kuitenkaan voida sanoa olevan olennaista merkitystä kaavoituksen sujuvoittamisessa.

Myös oikeuskirjallisuudessa kunnallisvalituksen olemassaoloa on kritisoitu. Kaavoitus nähdään yhteiskunnallisena asiana, jonka vaikutukset ja intressipiiri tulee ymmärtää kunnan rajat ylittävänä. Kaavoituksella ratkaistaan pitkälle tulevaisuuteen ulottuvia vaikutuksia sekä useiden tahojen merkittäviä oikeuksia ja velvollisuuksia. Lisäksi sillä ratkaistaan usein myös yleistä etua koskevia kysymyksiä.<sup>253</sup> Tämän vuoksi kriitikot eivät ole pitäneet kunnan jäsenen valitusoikeutta perusteltuna. *Pohjolainen ja Tarukannel* ovat lisäksi nostaneet esille kunnallisvalitukseen liittyvät oikeusturvaongelmat. Koska tuomioistuimen päätösvaltaa on kunnallisvalituksen alaisissa asioissa rajoitettu, se voi heidän mukaansa johtaa ongelmaan, jossa ihmis-, perus-, ja EU-oikeuksia ei voida tehokkaasti toteuttaa kunnallisvalituksen piirissä. Lisäksi he mainitsivat kaavoitusprosessin pitkittymisen vaikeuttavan samojen oikeuksien toteutumista.<sup>254</sup>

Kaavoituksen yhteydessä puhutaan usein kiusantekovalituksista, jotka yleensä liitetään kunnan jäsenen valitusoikeuteen. Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin kritisoitu kyseisen termin käyttämistä, sillä valittaessaan kunnan kaavapäätöksestä kunnan jäsen käyttää ainoastaan laissa hänelle sallittuja oikeuksiaan. Edellä mainitun vuoksi termi ”kiusantekovalitus” vaikuttaakin olevan oikeudellisesti hyvin hatarasti perusteltu. Lisäksi pelkästään kiusantekomielessä tehdyn valituksen motivaatio on erittäin hankala näyttää toteen ja kunnan jäsenen valituksista tehdyt tutkimukset osoittavat, että valituksen perusteluina

---

<sup>253</sup> Pohjolainen – Tarukannel DL 2004, s. 1118.

<sup>254</sup> Pohjolainen – Tarukannel DL 2004, s. 1119.

käytetään yleensä esimerkiksi lähiympäristön laadun heikkenemistä. Tällöin valituksen tarkoituksena on nimenomaisesti estää haitan aiheuttaminen, eikä aiheuttaa haittaa.<sup>255</sup>

Palataan tutkielman johdannossa esittämäni tutkimuskysymykseen ja tutkielman perusteella siihen saatuun vastaukseen. Johdannossa muotoilin tutkimuskysymykseni seuraavasti:

*Vaikuttaako yleis- ja asemakaavaa koskevan muutoksenhakuoikeuden rajoittaminen kunnallisvalituksesta hallintovalitukseksi yksityisen oikeussuojaan, ja jos vaikuttaa, miten?*

Kun tarkastellaan hallintovalituksen ja kunnallisvalituksen eroja, huomattava ero on valitusoikeudessa: hallintovalituksessa valitusoikeus on ainoastaan asianosaisella ja kunnallisvalituksessa valitusoikeus on asianosaisen lisäksi kunnan jäsenellä.

Kunnallisvalituksen asianosaisuus määräytyy samalla tavoin kuin hallintovalituksen asianosaisuus, joten asianosaisen oikeussuojaan valituslajin muuttamisella tuskin olisi vaikutusta. Voimassa olevan lain mukaisen asianosaisen valitusoikeus säilyisi samanlaisena myös hallintovalituksen piirissä.

Valituslajien ero kulminoituu siten kunnan jäsenen valitusoikeuteen. Mikäli kaavapäätöksestä valitettaisiin hallintovalituksella, ei kunnan jäsenellä automaattisesti olisi valitusoikeutta.

Tutkielma osoittaa, että kunnan jäsenellä on valitusoikeus kaavoituksessa kunnallisvalituksen valvontafunktion vuoksi, mutta myös siksi, että kaavoituksella ratkaistaan kunnan jäsenen elinympäristöä koskevia kysymyksiä. Tekeekö tämä kunnan jäsenestä myös asianosaisen?

Kaavoituksen osalta asianosaisuutta koskevaa oikeuskäytäntöä on hallintovalitukseen verrattuna vähän, koska kunnan jäsenyyden valitusoikeus on käytännössä mahdollistanut asianosaisuuteen liittyvien tulkintaongelmien ohittamisen: tuomioistuimien on ottanut valituksen käsiteltäväkseen, koska valittaja on ollut kunnan jäsen eikä hänen asianosaisuuttaan ole tarvinnut asiassa erikseen arvioida. Kaavavalituksen muuttaminen hallintovalitukseksi aiheuttaisi todennäköisesti asianosaisuuden tulkintaongelmia ja johtaisi runsaampaan oikeuskäytäntöön siitä, kenellä on kaavavalitusoikeus.

Ongelma tällöin kulminoituisi siihen, keneen kaavoituksella olisi vaikutusta. Tämä tulisi tapauskohtaisesti arvioitavaksi. Ympäristöasioissa – ja siten myös kaavoituksessa – edellytetään jo kansainvälisen oikeuden tasolla laajaa vaikutusperusteista valitusoikeutta.

---

<sup>255</sup> Huomattavaa on, että Ruotsissa käydään samanlaista keskustelua kiusantekovalituksista sekä pitkittyneestä kaavoitusprosessista, vaikka asemakaavaa vastaavasta detaljikaavasta valitetaan hallintovalituksella, jossa valitusoikeus on pelkästään asianosaisella. Valituslajin vaihtaminen ei siten Ruotsin mallia peilaten toisi helpotusta kaavavalituksesta aiheutuvaan harmiin.

Kiistatonta lienee, että valitusoikeus olisi ainakin kaavoitusalueella asuvilla kunnan asukkailla, maanomistajalla sekä lähialueen asukkailla. Tulkinnallisia hankaluuksia voisi tuottaa tilanteet, joissa valittaja on kunnan jäsen, mutta joka esimerkiksi asuu kaukana kaavoituspäätöksen kohteena olevasta alueesta. Hallintovalituksen asianosaisasemaa koskevan oikeuskäytännön perusteella voidaan sanoa, että kaavoituksella tulisi tällöin olla välittömiä oikeusvaikutuksia valittajaan. Kaikki ympäristöä sekä maankäyttöä koskevien päätösten vaikutukset eivät kuitenkaan ole välittömiä. Välittömänä vaikutuksena voidaan pitää esimerkiksi kaavassa osoitettuja rajoituksia maanomistajalle, jotka kohdistuvat hänen omistamaan alueeseensa. Sitä vastoin oikeuskäytännössä on katsottu, että kaavoitusratkaisut, jotka tuottavat oikeuden purkaa rakennus, mutta itse purkaminen vaatii lisätoimenpiteitä esimerkiksi rakennuksenomistajalta, eivät tuota välittömiä vaikutuksia kyseisessä rakennuksessa tiloja vuokraavaan yksityiseen.

Kansainvälinen oikeus asettaa edellytyksiä yksityisen oikeussuojaan, mutta tällöin on yleensä kyse asioista, joilla on tietynlaista välitöntä vaikutusta yksityiseen. Euroopan ihmisoikeussopimus tuottaa yksityiselle perustuslakia rajoitetumman oikeuden valittaa, koska EIT on oikeuskäytännössään katsonut kaavoitusasioiden kuuluvan EIS 6(1) artiklan soveltamisalaan silloin, kun kiistan taustalla on yksityisoikeudellinen suhde tai oikeus, kuten omistusoikeuden rajoitus tai päätöksellä on taloudellisia vaikutuksia yksityiselle. EU-oikeus edellyttää yksityiselle tehokasta oikeussuojaa asioissa, joissa unionin oikeudessa taattuina oikeuksia ja vapauksia on loukattu. Hallintovalituksen mukainen asianosaisen valitusoikeus toteuttaa edellä mainittujen oikeuksien toteutumista, jolloin niiden asettamat vaatimukset eivät vaaranna valituslajin muutostapauksessa.

Kansainväliset sopimukset eivät kuitenkaan edellytä kunnan jäsenen *actio popularis*-tyyppistä valitusoikeutta.<sup>256</sup> On kuitenkin huomattava, että ympäristöä koskevat päätökset eroavat muista hallintopäätöksistä, koska ympäristöasioissa edellytetään vakiintuneesti erittäin laajaa osallistumis- ja valitusoikeutta sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla. Ympäristöä koskevilla hankkeilla on usein merkittäviä ja laaja-alaisia ympäristövaikutuksia. Valitusoikeus on tällöin kytkettävä vahvasti ympäristöhankkeiden vaikutusperusteeseen, ja asianosaisasema voi muodostua hyvin herkästikin. Esimerkiksi ympäristön suojelulaissa asianosainen on yksilö, jonka oikeutta tai etua ympäristöhanke *saattaa* koskea (YSL 43.1 §). Århusin

---

<sup>256</sup> Mäkinen 2019, s. 74.

sopimuksen 9(2) artiklan mukaan muutoksenhakuoikeus on turvattava muun muassa yleisölle, joiden etua asia *riittävästi* koskee. Kyseisen sopimuksen artikla 9(3) edellyttää, että mikä tahansa viranomaisen ympäristölainsäädännön vastainen päätös tai toimi tulee pystyä saattamaan tuomioistuimen tutkittavaksi, mutta toisaalta artikla antaa valtioille vallan päättää kansallisesti, kenellä sen tuottama oikeus on. Näitä näkökulmia peilaten, kaavoitusasioissa valittajan asianosaisaseman tulisi syntyä herkemmin ympäristöä koskevissa päätöksissä kuin muissa hallintopäätöksissä yleensä. Hallintovalituksen asianosaisuutta koskeva oikeuskäytäntö ei tällöin ole täysin soveltuva asianosaisaseman muodostumiseen kaavoituksessa.

Lainsäädäntömme sisältää myös sekamuotoisia valituslajeja, joissa hallintovalituksen ja kunnallisvalituksen piirteet ovat sekoittuneet. Kunnan jäsenelle on tällöin myönnetty valitusoikeus asioissa, joissa sillä on katsottu olevan perusteltu valvonnan tarve. Tällaisia ovat esimerkiksi maisematyölupaa ja rakennuksen purkamislupaa koskevat valitukset. Kaavoituksen ja etenkin kunnallisen itsehallinnon kannalta mielenkiintoinen ratkaisu on vaikutukseltaan vähäistä muuta asemakaavaa kuin ranta-asemakaavaa koskevien päätösten valitusoikeus, jossa kunnan jäsenen valitusoikeus on poistettu. Lainsäätäjä on katsonut, että tällaisella kaavoituksella on vaikutusta lähinnä lähialueen asukkaisiin.<sup>257</sup> Tältäkin taustalta voitaneen tehdä johtopäätös siitä, että kaavoituksella katsotaan tavallisesti olevan laajempia vaikutuksia, jotka koskettavat myös muita kuin kaavoitettavan alueen tai sen lähialueen asukkaita.

Toisaalta valituslajin muuttaminen kunnallisvalituksesta hallintovalitukseksi antaisi tuomioistuimelle laajemman päätös- ja tutkimisvallan, jolloin edellä mainittu ihmis-, perus- ja EU-oikeuden tehokas toteutuminen voisi toteutua paremmin kaavoitusasioissa. Lisäksi muutos tarkoittaisi, että valittaja voisi vapaammin esittää uusia vaatimuksia ja perusteluja valituksensa tueksi kuin kunnallisvalituksessa. Näin ollen yksityisen oikeusturva kaavoitusasioissa voisi tästä näkökulmasta jopa parantua. Kunnallisvalituksen katsotaan olevan kunnallisen itsehallinnon keskeinen piirre. Valituslajin muuttaminen kaavoituksessa, jota voidaan pitää kunnan voimakkaana vallan käyttönä, kohdistuisi rajusti kunnallisen itsehallinnon ytimeen. Valituslajin muuttamisen vaikutus kunnallisen itsehallinnon

---

<sup>257</sup> HE 81/2006 vp, s. 29.

periaatteeseen – tai ylipäänsä kaavoituksessa toimivamman valituslajin tarkastelu – ei kuitenkaan ole tämän tutkielman tarkoitus, joten en käsittele sitä tarkemmin.<sup>258</sup>

Tutkielmassa tehdyn tarkastelun perusteella tulen johtopäätökseen, että valituslajin muuttamisella kunnallisvalituksesta hallintovalitukseksi kaavoituksessa ei lopulta ole merkittävää vaikutusta yksityisen oikeussuojaan. Näin on ainakin, kun kyse on laaja-alaisesta kaavoituksesta, jolla on merkittäviä ja pitkäaikaisia vaikutuksia. Tällöin ratkaistaan kunnan jäsentä ja hänen elinympäristöään koskevia kysymyksiä. Ympäristöoikeuden vakiintuneet laajat sekä vaikutusperusteiset muutoksenhakuoikeudet ja perustuslain 20.2 §:ssä turvattu oikeus vaikuttaa omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon edellyttävät, että pelkkä kunnan jäsenyys muodostaa asianosaisaseman edellä mainitun kaltaisissa kaavoitustilanteissa. Valitusoikeuden muodostumisen arviointi edellyttäisi syvempää tarkastelua siitä, mikä katsotaan yksilön elinympäristöksi: pidetäänkö elinympäristönä koko kunnan aluetta vai onko kyse rajatummasta alueesta. Mikäli kyse on koko kunnan aluetta rajatummasta alueesta, valituslajin muuttaminen voisi poistaa valitusoikeuden kunnan jäseneltä tilanteessa, jossa kaavoituksella ei katsota olevan vaikutusta juuri hänen elinympäristöönsä.

Vaikka vaikutukseltaan vähäistä asemakaavaa koskevan muutoksenhakuoikeuden rajoitus on nykyainsäädännön valossa erikoinen, en pidä sitä ristiriitaisena elinympäristöä ja ympäristöasioita edellyttävien laajojen muutoksenhakuoikeuksien kanssa. Valitusoikeus on tällöin kunnan jäsenellä, joka pystyy osoittamaan kaavan vaikutuksen kohdistumisen itseensä. Näin ollen pidän kyseistä rajoitusta merkittävämpänä kunnallisen itsehallinnon rajoituksen kuin yksityisen oikeussuojan näkökulmasta. Yksilön oikeussuojan kannalta merkittävää on, että sillä, jota kaavoitus koskee, on asiassa valitusoikeus.

Käytännössä muutoksella voisi kuitenkin olla vaikutusta siihen, miten yksittäinen yksilö kokee oman oikeussuojansa. Ei tule unohtaa, että kunnan jäsenyyteen perustuva valitusoikeus ei ole selkeä pelkästään tuomioistuimille vaan eritoten kunnan jäsenelle. Hän tietää omaavansa valitusoikeuden jäsenyytensä perusteella, eikä hänen näin ollen tarvitse arvioida

---

<sup>258</sup> Mäkinen on tutkinut kaavavalituslajin muuttamista kaavoitusprosessin tehostamisen kannalta ja niiden perusteella valituslajin muuttamisesta on luovuttu, koska muutos ei saisi aikaan haluttua tehostavaa vaikutusta. Mäkinen 2019, s. 76–77. Hallintovalituksen ja kunnallisen itsehallinnon suhteesta tarkemmin ks. Mäkinen 2016, s. 36–38.

asianosaisuuttaan kaavoitusasioissa erikseen.<sup>259</sup> Pelkästään asianosaisuuteen perustuva valitusoikeus edellyttää yksilöltä parempaa oikeuksiensa tuntemusta.

---

<sup>259</sup> Vaikka asianosaisuuden arviointi luonnollisesti kuuluu tuomioistuimen tehtävään, maallikolle hankala asianosaisuuden määritelmä voi aiheuttaa sen, että asianosainen ei tiedä omasta asemastaan ja jättää sen vuoksi valituksen tekemättä.