

Juhlajulkaisu
Pekka Vihervuori
1950 – 25/8 – 2020

Toimituskunta
Kari Kuusiniemi
Outi Suviranta
Veli-Pekka Viljanen

Tilausosoite
Suomalainen Lakimiesyhdistys
Kasarmikatu 23 A 17
00130 Helsinki
p. 09 6120 300
toimisto@lakimiesyhdistys.fi
www.lakimiesyhdistys.fi

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat
Muotokuva julkaistaan taidemaalari Pasi Tammen ja
korkeimman hallinto-oikeuden luvalla

Kannen suunnittelu: Elina Malmi
Taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa
Taitto: Taittopalvelu Yliveto Oy

ISSN-L 0356-7222
ISSN 0356-7222
ISBN 978-951-855-383-3

Oy Nord Print Ab, Helsinki 2020

Eija Mäkinen

Kiusantekovalitukset valitusoikeuden rajoittamisen perusteluina

Johdanto

Julkisuudessa ja poliittisessa keskustelussa nostetaan aika ajoin esille väite siitä, että varsinkin kaavoituspäätöksistä tehtäisiin hallintotuomioistuimiin runsaasti valituksia, joiden tarkoituksena on vain jarruttaminen, haitanaiheuttaminen tai kiusanteko. Ratkaisukeinona esitetään valitusoikeuksien rajoittamista, yleensä kunnallisvalitukseen liitetyn kunnan jäsenen valitusoikeuden poistamista kaavoituksessa. Kunnallisvalituksessahan valitusoikeus asianosaisen ohella kuuluu kunnan jäsenelle (kuntalaki 410/2015, 137 §), joka on henkilö, jonka kotikuntalaisissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on (*kunnan asukas*), yhteisöt ja säätiöt, joiden kotipaikka on kunnassa, ja ne, jotka omistavat tai hallitsevat kiinteää omaisuutta kunnassa (kuntalain 3 §). Kaavapäätöksistä valitusoikeus on tämän lisäksi maankäyttö- ja rakennuslaissa (MRL, 132/1999) erikseen määritellyillä tahoilla, kuten yhdistyksillä ja viranomaisilla (maankäyttö- ja rakennuslain 191 §).

Korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Vihervuori on juhlapuheessaan vuonna 2015 ottanut osaa keskusteluun valitusoikeuksien rajoittamisesta näin:¹

”Hallintotuomioistuinten tehtävä oikeusvaltion ja lainalaisesti toimivan hallinnon turvaamisessa kohdistuu niin valtion kuin kuntienkin toimielimissä tapahtuvaan päätöksentekoon ja julkisen vallan käyttöön. Kysymys on yksilöiden ja yritysten välittömästä oikeussuojasta, mutta kunnallisen vallankäytön kohdalla, kunnallisvalitusinstituution kautta, laillisuuskontrollista yleisemminkin. Vaikka kunnallisvalitukset joskus saatetaan kokea kiusallisinakin, kunnan jäsenen muutoksenhakumahdollisuus itsessään on merkittävä preventiivisenkin oikeussuojan ja laillisuuden tae meidän suomalaisessa järjestelmässämme, jossa korruptiota on kansainvälisesti katsoen vähän. Pidän varsin arveluttavana, jos tällaisessa herkässä saumassa koko itsenäisyyden ajan toiminutta kunnallisvalitusinstituutiota lähdetäisiin jostakin sup-

¹ Pekka Vihervuori, Mitä väliä on hallintolainkäytöllä. Ylituomari Heikki Jukaraisen juhlaseminaari 29.5.2015, puhe saatavissa osoitteessa <https://www.kho.fi/fi/index/ajankohtaista/presidenttipekkavihervuorenpuheita.html>.

peasta näkökulmasta ajamaan alas edes rajoitetusti, vaikkapa kaavoituksessa. Maankäytön suunnitteluhan on itse asiassa kunnallisen vallankäytön ydinaluetta, jossa myös päätetään merkittävistä varallisuuseduista. Maailmalta löytyy esimerkkejä, joita ei pidä seurata.”

Kiusanteosta ja jarruttamisesta aiheutuva ongelma on kuitenkin otettu vakavasti poliittisella taholla, mitä osoittaa muun muassa pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan selvitetään siirtymistä kaavoituksessa kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen.² Tavoitteeksi asetettiin kaavoituksen sujuvoittaminen ja kaavoituksen tehostaminen muun muassa valitusoikeuksia rajoittamalla. Tähän tavoitteeseen liittyen olen ympäristöministeriön toimeksiannosta arvioinut kunnallisvalituslajin muuttamista kaavoituksessa hallintovalitukseksi sekä pohtinut muutoksen oikeudellisia rajoja kunnallisen itsehallinnon ja perusoikeuksien näkökulmasta. Olen käsitellyt myös muutoksen vaikutuksia tehokkuuteen. Selvityksen tulokset eivät tukeneet muutosta, mihin oli monia syitä. Tehokkuusnäkökulmasta yksi keskeinen seikka oli kunnallisvalitusjärjestelmään kuuluva piirre, jonka mukaan uusia perusteita ei voida esittää enää valitusajan jälkeen toisin kuin hallintovalituksessa (kuntalain 135.3 §).³ Hallitus luopui hankkeesta, koska hallitusohjelman edellyttämää tehostamistavoitetta ei todennäköisesti olisi saavutettu.

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistamista koskevan hankkeen myötä keskustelu kaavoitus- ja valitusjärjestelmästä on jatkunut. Esimerkiksi Aula Research Oy on Elinkeinoelämän keskusliiton, Rakennusteollisuuden ja RAKLI ry:n⁴ toimeksiannosta toimitanut suunnittelujärjestelmää koskevan keskustelupaperin, joka perustuu suurimpien kuntien kaavoittajille (50) suunnattuun kyselyyn ja eräisiin asiantuntijahaastatteluihin. Erityisesti kuntakaavoittajille tehdyn kyselyn pohjalta keskustelupaperissa ehdotetaan muun muassa valitusoikeuden rajoittamista siten, että asemakaavaa vastaavasta tulevan maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesta kaavasta valitusoikeus olisi vain asianosaisella, ei enää kunnan jäsenellä, mutta valituslaji olisi edelleen kunnallisvalitus. Näin säilytettäisiin kunnallisvalituksen kunnallista itsehallintoa suojaavat tehokkuuspiirteet.⁵ Valitusoikeuden rajoittamisen perusteluina näyttäisivät raportin perusteella olevan nimenomaan turhat ja aiheettomat jarrutusvalitukset, joita tehdään kiusanaiheuttamisen mielessä.⁶

² Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015.

³ Eija Mäkinen, Kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen kaavoituksessa? Hallitusohjelman edellyttämä selvitystyö. Ympäristöministeriön raportteja 10/2016, s. 43-46, saatavissa osoitteessa <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/64976>.

⁴ RAKLI ry on kiinteistöjen ammattimaisten omistajien, kiinteistösijoittajien, toimitilajohdon ja rakennuttajien järjestö.

⁵ Kunnallisvalituksen ominaispiirteistä tehokkuuden ja kunnallisen itsehallinnon kannalta ks. Eija Mäkinen, Kunnallisvalitus. Edita 2010, s. 66-69; Heikki Harjula - Kari Prättälä, Kuntalaki -Tausta ja tulkinnat. Talentum 2015, s. 903.

⁶ Keskustelupaperi kaavoitus- ja valitusjärjestelmän tulevaisuudesta 2018, s. 14-15 ja 19, saatavissa osoitteessa https://www.rakennusteollisuus.fi/globalassets/ajankohtaista/ajankohtaista-liitteet/2018/keskustelupaperi_valitusoikeus.pdf.

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistamishankkeen tarvetta ajatellen ympäristöministeriö halusi jatkaa selvitystyötä. Selvitettäväksi tuli se, kuinka paljon yksityiset valittavat asemakaavapäätöksistä ilman omaa intressiä eli vain kunnan jäsenen valitusoikeuteen perustuen⁷. Toiseksi piti arvioida, miten muutos vaikuttaisi valitusten käsittelyyn ja mitä muita vaikutuksia muutoksella olisi. Tehtävä edellytti valituspäätösten ja valitusten analyysia sekä valittajan asuinpaikan ja kaavan kohteen suhteen arviointia, jotta voitiin riittävällä varmuudella löytää valittajan oma intressi. Tarkasteluun otettiin asemakaavoja koskevat valituspäätökset ja valitukset vuosilta 2016–2017. Tarkempi analyysi suunnattiin yksityisten tekemiin valituksiin. Vaikutusanalyysi edellytti kaavavalituksia käsittelevien hallinto-oikeustuomareiden haastattelua. Haastattelu tehtiin kaikissa hallinto-oikeuksissa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa keväällä ja kesällä 2019.

Tämä kirjoitus perustuu pääosin edellä mainittuihin selvityksiin. En kuitenkaan käsittele tässä juurikaan mahdollisen muutoksen oikeudellisia reunaehtoja, vaan tarkastelukulma on nyt toinen. Tarkoituksena on avata valitusoikeuden rajoittamisen taustaksi usein esitetyjä käsitteitä kiusanteko, haitanaiheuttamisen mielessä tehty valitus, jarrutusvalitus, turha valitus ja aiheeton valitus sekä arvioida näiden käsitteiden käyttöä valitusoikeuden rajoittamisen perusteluina.

Valituksen aiheuttamasta viiveestä

Valituksista aiheutuva harmi liitetään yleensä siihen, ettei kaavaa saada voimaan niin nopeasti kuin kunta ja hankkeen toteuttaja haluaisivat.

Kaavapäätöksestä tehtävä valitus on kunnallisvalitus maankäyttö- ja rakennuslain 188 §:n mukaan, mutta päätöksen täytäntöönpano ei määräydy kuntalain 143 §:n vaan maankäyttö- ja rakennuslain 201 §:n erityissäätelyn perusteella. Sen mukaan kunnanhallitus voi valitusajan kuluttua määrätä yleis- ja asemakaavan tulemaan voimaan ennen päätöksen lainvoimaisuutta kaava-alueen siltä osalta, johon valitusten tai oikaisukehotuksen ei voida katsoa kohdistuvan. Maakuntakaavasta puolestaan säädetään niin, että se voidaan määrätä valitusajan kuluttua tulemaan voimaan ennen kuin päätös on saanut lainvoiman. Valitettaessa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen tarvitaan valituslupa (MRL 188.1 §).⁸ Tässä tilanteessa kaava voidaan laittaa täytäntöön, vaikka valituslupaa olisi haettukin (hallintoprosessilain 122 §). Hallinto-oikeus valitusviranomaisena voi

⁷ Eija Mäkinen, Asemakaavoitus ja asianosaisperusteinen valitusoikeus. Ympäristöministeriön julkaisuja 2019:27, s. 14–17, saatavissa osoitteessa <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161841>.

⁸ Perustuslakivaliokunnan lausunto 29/2017 vp hallituksen esityksestä 43/2017 vp eduskunnalle eräiden ympäristöä koskevien hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamiseksi. Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa eli hallintoprosessilaki (808/2019) ja sen 122 § tekivät pääsäännöksi valitusluvan hallinto-oikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

kuitenkin kieltää päätöksen täytäntöönpanon.⁹

Vielä on syytä huomata, että asuntorakentamisen kannalta tai muutoin yhteiskunnallisesti merkittäväksi katsottavaa asemakaavaa koskeva valitus on käsiteltävä kiireellisenä (MRL 188. 2 §).

Kaavapäätöksen määrääminen voimaan niiltä osin, joihin valitus ei kohdistu, on kuitenkin käytännössä hankalaa, koska kaavavalituksia voi olla useita, valitusten kohde ei aina ole vaikutuksiltaan selväpiirteinen ja yksittäinen asia voi kaavan kokonaisuudessa vaikuttaa moniin muihin kaavan säätelemiin kysymyksiin. Siksi kaavaa ei useinkaan määrätä voimaan ennen päätöksen lainvoimaisuutta. Näin ollen valitus lähes säännönmukaisesti viivästyttää kaavan voimaantuloa. Valituksen vaikutuksena on siten joko viive tai joskus jopa kaavan voimaantulon estyminen, jos valitus hyväksytään.

Käsitetarkastelua

Turhat ja aiheettomat valitukset

Paljon puhutaan turhista ja aiheettomista kaavavalituksista, mutta millainen sitten on turha tai aiheeton valitus?

Kun Aula Research Oy suuntasi kyselyn valituksista kuntien kaavoituksesta vastaaville tahoille, aiheettomat valitukset rinnastettiin kyselyssä haitanaiheuttamisen mielessä tehtyihin jarrutusvalituksiin. Kun kysyttiin, kuinka suuri määrä kunnassanne tehdyistä valituksista on aiheettomia, tällaisia valituksia oli kyselyn tulosten mukaan runsaasti, jopa 59 prosenttia¹⁰. Tarkempaa selvitystä ei tietenkään ole saatavissa vastausten taustaperusteluista eikä siitä, miten käsitteet on ymmärretty, koska kyseessä on ollut kyselytutkimus.

Selvänä kontrastina edellä mainittuun kyselyyn toimii hallinto-oikeuden tuomareiden haastatteluissa saatu käsitys. Tuomarihaastatteluissa tähdennettiin, ettei valitus yleensä ole turha vaan sillä testataan oikeudellisia rajoja, mikä oikeusvaltiossa on tärkeä oikeus. Valitusta ei luokiteltu turhaksi silläkään perusteella, ettei se menestynyt. Asemakaavavalitusten huono menestyminen kertoo siitä, että kunnilla on paljon harkintavaltaa, kun ne päättävät kaavan sisällöstä. Hallinto-oikeudessa valitus menestyy vain, jos kaava on lainvastainen. Kaavoitusmenettely voi olla huonoa tai kaavan sisältö voi olla huono, mutta laittomuuden rajaviiva ei silti välttämättä ylity.

Selvitykseni empiirisessä osassa tarkastelin valitusten perusteita, jolloin havaitsin, että monet valitukset oli tehty hyvin, niissä oli nähty paljon vaivaa ja niissä viitattiin tavallisesti laissa

⁹ Olli Mäenpää, Oikeudenkäynti hallinto-asioissa: hallintoprosessioikeuden perusteet. Alma Talent 2019, s. 541.

¹⁰ Kysely kaavoituksesta, valitusoikeuksista ja kuntalaisten osallistumismahdollisuuksista 29.10.2018 Aula Research Oy, s. 22; Keskustelupaperi kaavoitus- ja valitusjärjestelmän tulevaisuudesta, s. 13. https://www.rakennusteollisuus.fi/globalassets/ajankohtaista/ajankohtaista-liitteet/2018/kuntakyselyn-tulokset_valitusoikeus.pdf.

säädettyihin kaavan kriteereihin¹¹. Turhiksi ja aiheettomiksi valituksiksi määrittyivät näin ollen vain valitukset, joissa tukeuduttiin vain selviin tarkoituksenmukaisuusperusteisiin ja joista ilmeni vain se, että valittaja laissa lueteltuihin perusteisiin viittaamatta pitäisi jotain muuta ratkaisua parempana. Näin päädyin siihen tulokseen, ettei valituksia voinut määritellä aiheettomiksi muutoin kuin poikkeuksellisesti. Vielä on aiheellista todeta, ettei etukäteen yleensä voida tietää, menestyykö valitus vai ei. Vaikka perusteltuja arvailuja voidaan toki esittää, yksityiseltä valittajalta ei kuitenkaan voida edellyttää arvion objektiivista tekemistä.

On kuitenkin ymmärrettävää, että kunnissa ja hankkeiden toteuttajien piirissä myös hyllätyt valitukset luokitellaan turhiksi ja samalla aiheettomiksi ja turhuutta ja aiheettomuutta käytetään perusteluna, kun niistä haluttaisiin päästä eroon. Oikeusvaltiossa valitusoikeus ei kuitenkaan voi perustua arvioon siitä, miten valitukset menestyvät. Oikeastaanhan on niin, että korkea valitusten menestymisprosentti kertoo huonosta hallinnosta ja päinvastoin.

Kiusanteko, haitanaiheuttaminen tai oman edun tavoittelu valittamisen motiivina

Poliittisessa keskustelussa käsitteillä kiusantekovalitus tai haitanaiheuttamisen mielessä tehty valitus viitataan yleensä jokseenkin epämääräisesti valittajan motiiveihin. Haitta nähdään rakentamisen viiveenä ja siitä johtuen kiusanteko, haitanaiheuttaminen ja jarruttaminen nähdään synonyymeinä, puhutaankin jarrutusvalituksista. Tällöin ajatellaan valittajan nimenomaisena motiivina olevan kiusaaminen eli käytännössä haitanaiheuttaminen kunnan kaavoitukselle ja hankkeiden toteuttajille, jotta hanke viivästyisi.¹²

Kiusanteko tunnetaan myös oikeudellisena käsitteenä, jolloin se liitetään oikeuden väärinkäyttöön eli siihen, että oikeutta käytetään toisessa tarkoituksessa kuin mihin se on luotu. Oikeuden väärinkäytön kiellon tunnusmerkistöön on liitetty vahingonaiheuttaminen ja tarkoituksenvastaisuus. Kun oikeutta käytetään vahingoittamistarkoituksessa, puhutaan shikaanikiellosta. Tällöin suoritetaan lainmukainen toimenpide, jonka ainoana tai ainakin pääsääntöisenä tarkoituksena on tuottaa toiselle vahinkoa tai haittaa.¹³ Oikeuden väärinkäytön kieltä voidaan näin ollen nähdä shikaanikieltoa laajempaan, koska ensin mainittu ei välttämättä edellytä tahallisuutta tai suoranaista kiusantekotarkoitusta.¹⁴

Oikeuden väärinkäytön kieltä on pidetty vakiintuneena oikeudellisena periaatteena varsinkin siviilioikeudessa, mutta se tunnetaan myös joillakin muilla oikeudenaloilla.¹⁵

¹¹ Asemakaavan sisällöllisistä kriteereistä ks. MRL 54 §.

¹² Viivästymisen haitoista ks. Keskustelupaperi kaavoitus- ja valitusjärjestelmän tulevaisuudesta, s. 9.

¹³ Oikeuden väärinkäytön tunnusmerkeistä ks. Tuula Linna, Oikeuden väärinkäytön kieltä ja sen sovelluksia. Lakimies 4/2004, s. 628 ja 630–632; Samuli Kulmala, Oikeuden väärinkäytön kieltä ja oikeudenkäyntikulusanktiosäännökset. Defensor Legis 6/2018, s. 895–898.

¹⁴ Kulmala 2018, s. 896 ja Linna 2004, s. 631.

¹⁵ Linna 2004, s. 622.

Kielto on myös sisällytetty joihinkin normeihin. Esimerkiksi naapuruuksuhdelain 13 §:ssä kiellon vastaiseksi määritellään toiminta, jossa joku rakentamalla, kaivamalla tai muulla tavoin käyttää oikeuttansa alueeseen sillä tavalla tai sellaisissa oloissa, että toimenpiteen pääasiallisena tarkoituksena ilmeisesti on tuottaa naapurille vahinkoa tai haittaa. Tästä syntyy naapurille oikeus vaatia alue saatettavaksi entiseen kuntoonsa sekä korvaus syntyneestä vahingosta ja haitasta.

Kiusantekovalituksen määritelmä voisi nähdäkseni edellistä sääntelymallia mukaillen perustua siihen, että valittajan pääasiallinen ja ilmeinen tarkoitus olisi haitanaiheuttaminen¹⁶. Mutta juuri tästä aiheutuvat ongelmat. On kovin helppoa julkisessa keskustelussa väittää valitusta kiusantekovalitukseksi ja haitanaiheuttamisen mielessä tehdyksi. Harvalukuisia lienevät kuitenkin tapaukset, joissa tuollainen pääasiallinen tarkoitus voitaisiin näyttää toteen. Kaavavalituksissa on yleensä kysymys lähielinympäristön laadun väitetystä heikkenemisestä, jolloin valittajan näkökulmasta ei ole kyse haitan aiheuttamisesta vaan sen estämisestä. Myös kunnan jäsenen valvontaintressissä tehdyissä valituksissa perusteina ovat yleensä ympäristön laatu ja muutokset rakennetussa ja luonnonympäristössä.¹⁷ Miten siis voitaisiinkaan kohtuudella näyttää toteen, että pääasiallisena tarkoituksena ilmeisesti olisi haitan aiheuttaminen kunnalle ja hankkeen toteuttajalle?

Kiusantekovalituksen määritelmää ei täytä vielä se, että valittaja valittaa usein, jos valituksilla sinänsä ei ole kiusanaiheuttamisen tarkoitusta. Esimerkiksi päätöksenteon laillisuuden kyseenalaistaminen on asiallinen syy valittaa, vaikka omaa intressiä ei olisikaan, kun valitusoikeus on kunnan jäsenellä.

Eräissä julkisuudessaakin esille nostetuissa tapauksissa on ollut kysymys oman edun tavoittelusta siten, että valittaja on vaatinut hankkeen toteuttajalta korvauksia vastineena sille, että peruu valituksensa. Helsingin hovioikeus on eräässä tällaisessa tilanteessa tuominut henkilön törkeästä kiskonnasta ehdolliseen vankeuteen.¹⁸ Siten oikeusjärjestelmä näyttäisi takaavan rikoslain puolella keinot tähän ongelmaan. Tällaista menettelyä voitaneen pitää eräänlaisena oikeuden väärinkäytön ilmentymänä.

¹⁶ Ks. Kari Kuusiniemi, Oliko ojan kaivaminen shikaanikiellon vastaista? Oikeustieto 1/2001. Kuusiniemi viittaa siihen, että ilmaisu ilmeisesti voi joko korottaa säännöksen soveltamiskynnystä, synonyyminä ”ilmiselvästi”, tai sitten se voi madaltaa kynnyksen, jolloin se viittaa todennäköisyyteen tai mahdollisuuteen. Kuusiniemi päätyy ensin mainittuun ruotsinkielisen vastineen *uppenbarligen* perusteella. Ks. myös Pekka Vihervuori, Ilmeinen vahinko ympäristöoikeudessa – lievennys vai tiukennus? Ympäristöjuridiikka 3–4/1985, s. 6–11.

¹⁷ Ks. Mäkinen 2019, s. 56–57; Heikki Holopainen – Kimmo Huttunen – Kimmo Malin – Hanna Partinen, Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa. Tarkastelussa kaavat, suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset sekä valituslupa-asiat. Ympäristöministeriön raportteja 19/2013, s. 16; Kimmo Malin, Muutoksenhaku kaava-asioissa – Hallintotuomioistuimet 2003–2006. Ympäristöministeriön raportteja 9/2008, s. 16.

¹⁸ Helsingin hovioikeus 12.6.2018, R16/2720. Myös korkein oikeus (KKO 2020:15) katsoi teon törkeäksi ja pysytti hovioikeuden lopputuloksen.

Ongelman todellisuus ja suuruusluokka

Keitä valittajat ovat?

Kaavavalituksia on selvitetty aiemmin useissa ympäristöministeriön tilaamissa selvityksissä. Kaikista niistä selviää, että yksityiset ovat olleet suurin valittajaryhmä. Wähän selvityksessä vuodelta 2004 suurin valittajaryhmä kaava-asioissa olivat yksityiset (73 %), toiseksi suurin yhdistykset (9 %), sitten asunto-osakeyhtiöt (8 %), sitten viranomaiset (6 %) ja muut oikeushenkilöt 5 %.¹⁹

Malinin tekemästä ympäristöministeriön selvityksestä, jossa on tarkasteltu vuosina 2003–2006 ratkaistuja kaavavalituksia, ilmenee, että yksityiset ovat olleet suurin valittajaryhmä (noin 80 %), toiseksi eniten ovat valittaneet yhdistykset (6,8 %), sitten asunto-osakeyhtiöt (4,6 %), alueelliset ympäristökeskukset (3,4 %), muut viranomaiset (1,6 %) ja yhtiöt (3,3 %). Maakuntakaavat on suljettu tarkastelun ulkopuolelle. Yksityisten valitukset kohdistuivat melko tasaisesti asemakaavoihin ja ranta-asemakaavoihin, kun taas yleiskaavoista valitettiin vähemmän.²⁰

Heikki Holopaisen, Kimmo Huttusen, Kimmo Malinin ja Hanna Partisen selvityksessä, jossa tarkasteltiin vuosina 2007–2010 tehtyjä kaavavalitusratkaisuja, yksityisten tekemien valitusten osuus oli 75 %, yhdistysten 8,3 %, yhtiöitten 5,5 %, asunto-osakeyhtiöiden 4,6 %, viranomaisten yhteensä 5,3 % ja muiden oikeushenkilöiden 1,7 %.²¹

Oman selvitykseni tulokset vuosilta 2016 ja 2017 eivät ole täysin vertailukelpoisia edellä mainittuihin, koska aineistot eroavat toisistaan. Omassa selvityksessäni kohteena olivat vain asemakaavat ja aineisto on kahdelta vuodelta. Myös valittajien luokittelu ryhmiin on erilainen, kun omassa selvityksessäni yksityisten ryhmään kuuluvat myös asunto-osakeyhtiöt ja muut yhtiöt. Tulokset ovat kuitenkin samansuuntaiset. Yksityisten ryhmään kuuluvia valituksia on ollut näissäkin suurin osa (76 %), ja tähän luokkaan on sijoitettu siis myös asunto-osakeyhtiöt ja yhtiöt. Toiseksi eniten ovat valittaneet yhdistykset (17 %). Erikseen on vielä luokiteltu ne yksityisten valitukset, joissa samalla valituskirjelmällä ovat valittaneet yhdistykset. Näitä on ollut 2 %. Viranomaisten osuus valituksista on ollut 5 %. Erotkin huomioon ottaen yhdistysten osuus näyttää kasvavan, kun tarkastellaan vain asemakaavoja, mutta yksityisten valitusten osuus on kaikissa selvityksissä suurin.

Kun puhutaan kiusantekovalituksista tai turhista valituksista, viitataan yleensä yksityisten tekemiin valituksiin. Ongelmana pidetään varsinkin niitä valituksia, jotka tehdään pelkästään kunnan jäsenen ominaisuudessa ilman omaa intressiä. Toki yhdistyksetkin voivat valittaa kunnan jäsenenä, ja usein niiden valitukset on siihen ryhmään luokiteltukin. Esi-

¹⁹ Susanna Wähä, Maankäyttö- ja rakennuslain soveltaminen hallintotuomioistuimissa 2001–2003. Suomen ympäristö 693. Ympäristöministeriö 2004, s. 11–12.

²⁰ Malin 2008, s 11.

²¹ Holopainen - Huttunen - Malin - Partinen 2013, s. 12.

merkiksi Malinin ja Wähän selvityksissä todetaan, että yhdistysten valitusoikeus perustuu yleensä kunnan jäsenyyteen ja että laajennettua maankäyttö- ja rakennuslain mukaista yhdistysten valitusoikeutta on käytetty äärimmäisen vähän.²² Tällöin ajateltaneen niin, että maankäyttö- ja rakennuslain erityissäännökseen perustuvat valitukset ovat niitä, joissa yhdistyksellä ei ole kunnan jäsenyyttä. Kuitenkin, jos kunnan jäsenen valitusoikeus poistettaisiin, yhdistysten valitusoikeus määräytyisi juuri maankäyttö- ja rakennuslain erityissäännökseen mukaan. Oma selvitykseni osoitti, että valitusoikeuttaan käyttävät yhdistykset ovat enimmäkseen ympäristö- ja luontoyhdistyksiä tai asukasyhdistyksiä, jotka valvovat asuinalueen viihtyisyyttä.

Ovatko yksityiset valittajat kiusantekijöitä ja haitan aiheuttajia?

Olen pyrkinyt asemakaavapäätöksiä koskevassa selvityksessäni selvittämään, keitä yksityiset valittajat ovat ja onko heillä oma intressi valituksissa vai valittavatko he pelkästään kunnan jäsenen valvontaintressissä. Tällä haluttiin vastata muun muassa siihen, minkälainen vaikutus kunnan jäsenen valitusoikeuden poistamisella olisi valitusten määrään.

Luokittelu tehtiin niin, että kaikki asemakaavavalituksiin annetut päätökset ja valitukset analysoitiin tarpeellisilta osin vuosilta 2016–2017. Valituksista etsittiin valittamisen intressiä sekä valittamisen perusteluja. Valittajat luokiteltiin selviin asianosaisiin, lähialueen asukkaisiin ja kunnan jäsenen valitusintressissä valittaneisiin.²³ Valitusoikeuden kannalta selvänä asianosaisena pidettiin sitä, joka on kaava-alueen maanomistaja tai -haltija tai lähinaapuri tai asuu aivan kaavan välittömässä vaikutuspiirissä. Määritelmä vastaisi rakennuslupaan lähinnä maankäyttö- ja rakennuslaissa (192 §) liitettyä valitusoikeutta, ehkä tosin jonkin verran laajempaa, koska huomioon piti ottaa kaavapäätöksen ja rakennuslupapäätöksen luonteen ero. Selviä asianosaisia näin määritellen oli 61 % valittajista. Toiseen ryhmään eli lähialueen asukkaiksi luokiteltiin ne, joiden asumiseen ja läheiseen elinympäristöön kaavamutoksella voi ajatella olevan vaikutusta. Lähialueen asukkaita oli 31 %. Pelkästään kunnan jäsenen valitusoikeuden perusteella valittaneita oli vain 7 % sekä yksi valittaja, jota ei voida luokitella oikein mihinkään ryhmään.

Kun 92 % yksityisistä valittajista oli asianosaisia ja intressitahoja ja vain 7 % kunnan jäsenen valvontaintressissä valittaneita, on ilmeistä jo tällä perusteella, ettei valituksen motiivina ollut ainakaan haitan aiheuttaminen vaan muutoksesta omaan elinympäristöön tai omiin etuihin vaikuttavan haitan estäminen. Tämä todentui valituksista, joissa säännön mukaisesti katsotaan kaavapäätöksen loukkaavan laissa säädettyjä arvoja ja heikentävän ympäristön viihtyisyyttä, toisin sanoen aiheuttavan haittaa valittajan elinympäristölle.

²² Malin 2008, s. 12 ja Wähä 2004, s. 12.

²³ Luokitteluperusteista ks. Mäkinen 2019, s. 53–55.

Kun sitten vielä tarkasteltiin kunnan jäsenen valvontaintressissä valittaneiden valitusperusteita, ne kohdistuivat enimmäkseen laissa säädettyjen arvojen loukkaamiseen. Esimerkiksi seuraavat seikat tuotiin esiin²⁴:

- a) esteellisyys
- b) rakennusoikeuksien suhde Natura-arvoihin
- c) kulttuurihistorialliset arvot
- d) keskustan ja torin arvojen muuttuminen/pilaaminen muutoksen johdosta ja liikennejärjestelyjen turvattomuus
- e) teollisuusjätekeskuksen aiheuttama huoli lisääntyvästä liikenne-, haju- ja pienhiukkassaasteista
- f) keskustan kulttuuriarvojen ja asukkaille tärkeän virkistysalueen menetys
- g) korkean rakentamisen vaikutus ympäristön laatuun.

Kunnan jäsenen valvontaintressissä valittaneiden valitukset olivat pääosin hyvin tehtyjä, mikä osoittanee, että valituksen aihe koettiin tärkeäksi. Ne ilmensivät lähinnä huolta kunnallisen päätöksenteon laadusta ja laillisuudesta, harkintavallan asianmukaisuudesta ja luonto- ja kulttuuriarvojen sekä ympäristö- ja viihtyvyydenäkökulmien asianmukaisesta huomioon ottamisesta, eikä valituksista voida päätellä ainakaan minkäänlaista kiusanteon tai haitan aiheuttamisen halua.

Monet valittajat vaikuttivat olevan ammatillisesti tai harrastustensa perusteella hyvin perillä maankäyttö- ja rakennuslain suojaamista arvoista. Muutamassa valituksessa oli valittajana kunnan nykyinen tai entinen luottamushenkilö.

Selvityksessäni tuli esille yksi valittaja, joka oli valittanut useasti ja jonka valituksia oli vaikea kytkeä laillisuusperusteisiin. Valittajan motiiveja tai henkilön käyttäytymisen syitä voi vain arvailla. Tämä henkilö ei ollut valittaessaan asianosainen eikä kunnan jäsen. Julkisuudessa olleiden tietojen mukaan hänellä oli vireillä erinäisiä muitakin valituksia ja kanteita. Nämä nimenomaiset valitukset käsiteltiin hallinto-oikeudessa nopeasti – kaksi myöhässä ollutta noin kuukaudessa ja yksi kolmessa ja puolessa kuukaudessa.

Kaikki haastatteleman hallinto-oikeustuomarit pitivät kiusantekovalituksia eli valituksia, jotka tehdään haitan aiheuttamisen tarkoituksessa, varsin marginaalisena ilmiönä, ja useimmat eivät tällaisia olleet kohdanneet koskaan.

Kovin erisuuntaisia ovat kuntien kaavoittajien käsitykset olleet, kun Aula Research Oy on kysynyt kaavoituksesta vastaavien kuntien edustajien käsityksiä valituksen motiiveista seuraavasti:²⁵ Kuinka usein kohtaat työssäsi tilanteita, joissa valitus vaikuttaisi tehdyn haitan aiheuttamisen mielessä? Vastauksia saatiin 30 %. Vastanneet ilmoittivat kohdanneensa tällaisia valituksia seuraavasti: usein 13 %, silloin tällöin 46 %, harvoin 33 % ja ei koskaan

²⁴ Mäkinen 2019, s. 56-57.

²⁵ Keskustelupaperi kaavoitus- ja valitusjärjestelmän tulevaisuudesta, s. 4.

8 %. Raportin johtopäätösten mukaan 92 % on kohdannut tällaisia jarrutus- tai kiusantekovalituksia,²⁶ koska vain 8 % ei ole kohdannut näitä koskaan.

Kaavoittajilla tai kaavoituksesta vastaavilla on siten kokemuksia siitä, että on olemassa kiusanteko- ja jarrutusvalituksia. Selvityksestä tai julkisuuteen saatetussa kyselypaperista ei kuitenkaan ilmene, miten vastaajille on määritelty nämä käsitteet. Mahdollista toki on, että kaavoittajan ja valittajan keskinäisessä henkilökohtaisessa vuorovaikutuksessa ilmeni jostain kiusantekoon viittaavaa. Emme kuitenkaan tiedä, mihin vastaaja perustaa käsityksensä eli onko vastanneella tieto valittajan subjektiivisesta valittamisen motiivista, kuten siitä, että kyseessä on osapuolten välinen riitasuhde. Vai liittääkö vastaaja tuohon sinänsä epäselvään käsitteeseen oman arvionsa valituksen aiheellisyydestä.

Valitusoikeuden rajoittamisen tarve, keinot ja sivuvaikutukset

Miksi valitusoikeuksia haluttaisiin rajoittaa?

Valitusoikeuden rajoittamista haluavien perusteluna on ilman muuta valituksista aiheutuva harmi kunnalle ja hankkeita toteuttaville tahoille. Yksityisten tekemien valitusten huonoa menestymistä käytetään perusteluna rajoittamiselle, mutta toisaalta samat tahot ovat edellyttäneet aiemmin myös viranomaisten tekemien valitusten rajoittamista. Se on sitten toteutettukin maankäyttö- ja rakennuslain muutoksella (MRL 230/2017). Näin on tehty, vaikka juuri viranomaiset, varsinkin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY), ovat menestyneet valituksissaan varsin hyvin: 80 %:ssa tapauksista ja yleis- ja ranta-asema-kaavavalituksista valittaessaan noin 95 %:ssa.²⁷ Muutos sai muilta tahoilta osakseen laajaa kritiikkiä.²⁸ Valitusten huonoon menestymiseen perustuva argumentti ei näytä siis ainaakaan kovin johdonmukaiselta perusteelta.

²⁶ Keskustelupaperi kaavoitus- ja valitusjärjestelmän tulevaisuudesta, s.14.

²⁷ Holopainen - Huttunen - Malin - Partinen 2013, s. 23.

²⁸ Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta 251/2016 vp, s. 26 ja 31. Uudistukseen kohdistui runsaasti valtion eri viranomaisten ja myös korkeimman hallinto-oikeuden kritiikkiä. Ks. tarkemmin Eija Mäkinen, Oikeusvaltiolliset vaatimukset alueidenkäytön viranomaisrooleille. Valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan julkaisusarja 11/2018, s. 26–28.

Valitusoikeuden rajoittamisen tarve, mahdollisuudet ja sivuvaikutukset

Valitusoikeuden rajoittamiselle on perustuslaista (731/1999) ja osin kansainvälisistä sopimuksista johtuvat rajoitteet.²⁹ Välittömän asianosaisen, esimerkiksi lähinaapurin, valitusoikeutta ei perustuslain reunaehdot huomioon ottaen voitane rajoittaa (21 §).³⁰ Omassa aineistossani tähän luokkaan kuuluvia valittajia oli 61 %. Lähiasukkaiden valitusoikeutta ei voi rajoittaa myöskään ilman perustuslakivaliokunnan arviota. Tarkasteltavaksi tulevat paitsi perustuslain oikeusturvaa koskeva 21 § myös perustuslain 20.2 § osallistumisoikeuksien näkökulmasta. Olennaista on, että julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Lähialueen asukkaita aineistossani oli 31 %.

Perustuslakivaliokunta on monissa lausunnoissaan liittänyt osallistumisoikeudet ja muutoksenhaun yhteen ja katsonut laajojen muutoksenhakuoikeuksien turvaavan osallistumisoikeuksia. Perustuslain 20.2 §:n lähtökohdista muutoksenhakuoikeus tulisi määritellä laajaksi.³¹ Perustuslakivaliokunta piti maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä vuorovaikutussäännösten toteutumisen kannalta tärkeänä, että muutoksenhakuoikeus säilyi laajana. Se totesi myös perustuslaillisen toimeksiannon mukaisen pyrkimyksen lisätä suunnitteluprosessin avoimuutta ja vuorovaikutteisuutta.

Valitusoikeuden poistamista kunnan jäseneltä tulisi tarkastella myös kunnallisen itsehallinnon kannalta.³² Onko esimerkiksi kunnallisen itsehallinnon kannalta perusteltua säilyttää kunnallisvalitus valituslajina, joka suojaa kunnallista itsehallintoa, mutta samalla poistaa kaikissa asemakaava-asioissa kunnan jäsenen valitusoikeus, kuten Aula Research Oy:n selvityksen pohjalta on ehdotettu. Vähäisissä kaavamuutoksissahan kyseinen muutos onkin tehty. Perustuslakivaliokunta hyväksyi muutoksen, koska muut osallistumisoikeudet säilyivät entisellään ja koska kyseessä olivat vähämerkitykselliset kaavamuutokset, joita kuitenkin piti laissa vielä täsmentää.³³ Suhtaudun muutokseen tämän vuoksi epäillen. Kaa-voitus on merkittävää julkisen vallan käyttöä, ja kunnallisvalituksen peruslähtökohtia on kunnan jäsenen valitusoikeus.

²⁹ Aihetta koskevista kansainvälisistä sopimuksista, joita ovat lähinnä Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 19/1990) ja YK:n Euroopan talouskomission tiedonsaantia, yleisön osallistumisoikeutta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskeva yleissopimus eli ns. Århusin sopimus (SopS 122/2004), ks. Mäkinen 2019, s. 18–26.

³⁰ Ks. Mäkinen 2019, s. 28–30.

³¹ Perustuslakivaliokunnan lausunto 38/1998 vp hallituksen esityksestä 101/1998 vp rakennuslainsäädännön uudistamiseksi, s. 38. Ks. myös perustuslakivaliokunnan lausunto 33/2006 hallituksen esityksestä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi 81/2006 sekä perustuslakivaliokunnan lausunto 29/2017 vp hallituksen esityksestä 43/2017 vp eduskunnalle eräiden ympäristöä koskevien hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamiseksi.

³² Kunnallisvalituksesta ja kunnan jäsenen valitusoikeudesta kunnallisen itsehallinnon kannalta ks. Mäkinen 2016, s. 24–26 ja 44–45; Harjula - Prättälä 2015, s. 16 ja Mäkinen 2010, s. 197–200.

³³ PeVL 33/2006 vp (HE 81/2006 vp).

Kunnan jäsenen valitusoikeuden poistamista ei oikein hyvin voi perustella myöskään tehokkuusnäkökulmalla, sillä vaikutus valitusten määriin jäisi kovin vähäiseksi. Pelkästään kunnan jäsenen valitusintressissä valittaneita yksityisiä oli vuosina 2016–2017 tehdyissä asemakaavaa koskeissa valitusratkaisuisa selvitykseni mukaan vain noin 7 %. Merkittävä muutos määrissä tapahtuisi vain silloin, jos asianosaisuutta tulkittaisiin paljon suppeammin kuin esimerkiksi ympäristönsuojelulain (527/2014) mukaisissa asioissa³⁴, mikä perustuslain lähtökohdista olisi ongelmallista. Ympäristöasioissa asianosaisuutta on perinteisesti tulkittu päätöksen vaikutusten kautta.³⁵

Kiusanteosta kumpuavien kaavavalitusten määrä näyttää sekä tuomarihaastattelujen että omien empiiristen selvitysteni perusteella todella vähäiseltä ongelmalta, jonka poistamiseksi valitusoikeuden rajoittaminen ei näyttäyty toimivana ratkaisumallina. Sivuvaihtokutuksena saataisiin uudenlaista tehottomuutta. Nimittäin hallinto-oikeuksissa suorite- tuissa haastatteluissa hallinto-oikeustuomareiden yksimielinen käsitys oli, että muutos viivästyttäisi vireille tulevien asioiden käsittelyä, kun ensin jouduttaisiin pohtimaan asi- anosaisuutta kaavan vaikutusten kautta. Näin pitäisi tehdä, vaikka olisikin selvää, että jol- lakin valittajista joka tapauksessa on valitusoikeus. Kunnan jäsenen valitusoikeutta pidet- tiin selkeänä ja tehokkaana, koska näin päästään nopeasti käsittelemään kaavavalituksen perusteita. Tästä näkökulmasta muutos ei sujuvoittaisi kaavoitusta eikä tehostaisi asioi- den käsittelyä.

Mikä vähentäisi valittamista ja valittamisen haitallisia vaikutuksia?

Kun siis valitusoikeuden rajoittaminen ei näyttäisi olevan mahdollista niin laajana, että sil- lä olisi olennainen vaikutus valitusten määriin, eikä se näytä ainakaan tehokkaalta keinolta valittamisen haittojen vähentämiseen, voidaan kysyä, mitä on jo tehty ja mitä vielä voidaan tehdä kaavoituksen sujuvoittamiseksi.

Ensin tulee mieleen osallistumisoikeuksien vahvistaminen edelleen, vaikkakin varsin monissa kunnissa on jo paljon kehitetty erilaisia osallistumisen menetelmiä. Toinen keino saada tulosta on varmistaa hallinto-oikeuksille riittävät resurssit, joilla voidaan kenties vai- kuttaa asioiden käsittelyaikoihin. Haasteellinen vaatimus kenties tiukan talouden aikana, mutta ensisijaisen tärkeä oikeusvaltiossa. Nämä seikat nostettiin esille myös Aula Research

³⁴ Ympäristönsuojelulaissa (527/2014) asianosaisperusteinen valitusoikeus on määritelty siten, että valitusoikeus on asianosaisella. Ympäristönsuojelulaissa on lisäksi erityinen asianosaisen määritelmän sisältävä säännös (YSL 43 §), jonka mukaan ennen asian ratkaisemista on varattava niille, joiden oikeutta tai etua asia saattaa koskea (asianosainen), tilaisuus tehdä muistutuksia lupa-asian johdosta. Käytännössä YSL 43 § määrittää myös sen, kenellä on asianosaisen valitusoikeus. Ks. Kari Kuusiniemi (toim.), Ympäristönsuojelulainsäädäntö. Edita 2015, s. 252–253.

³⁵ Tuire Taina, Järjestöjen valitusoikeuden laajentuminen ympäristöasioissa ja oikeuskäytännön kehitys. Ympä- ristöjuridiikka 2/2019, s. 58–59.

Oy:n toteuttamassa keskustelupaperissa³⁶, ja ne ovat siten myös Elinkeinoelämän keskusliiton, Rakennusteollisuuden sekä RAKLIn keinovalikoimassa.

Hyvä ja toimiva vuorovaikutus kaavoituksen aikana vaikuttaa luottamukseen, jonka puolestaan voi olettaa vähentävän valittamista. Tärkeää se on siksikin, että vaikuttamismahdollisuudet ovat parhaat kaavoitusprosessin aikana. Koulutuksellinen ote osallistumisprosessien aikana on niin ikään nostettu esille. Osallisille voisi entistä paremmin selvittää osallistumisprosessin ja tuomioistuinmenettelyn eroja, kuten sitä, että vain laillisuusperusteilla valitus voi menestyä. Joskus kaavoihin kuitenkin sisältyy eri intressitahojen kannalta niin ristiriitaisia tavoitteita, ettei ”sovittelu” ole mahdollista. Tällöin valitus antaa osalliselle oikeuden kyseenalaistaa tehtyjä ratkaisuja ja tulkintoja.

Aula Research Oy:n selvityksen tuloksena, mutta myös muissa yhteyksissä, on aika ajoin toivottu myös niin sanottua ohituskaistaa tuomioistuimeen. Sillä tarkoitetaan jo lähtökohdaisesti kiusantekovalituksilta näyttävien tai selvästi hylättävien valitusten käsittelyä nopeassa menettelyssä. Tuomarihaastattelussa todetun mukaisesti tällaisia kiusantekovalituksiksi luokiteltuja valituksia on kuitenkin todella vähän, eikä valituksia tavallisesti voida heti luokitella aiheettomiksi. Tämä näytti varsin ilmeiseltä myös oman aineistoni perusteella. Vaikka joitakin valituksia voitiin pitää tarkoituksenmukaisuusperusteisiin viittaavina, tämä ei useinkaan ollut mitenkään selvää.

Valituksia on pyritty hillitsemään myös nostamalla oikeudenkäyntimaksuja. Valittaminen hallinto-oikeuteen maksaa 1.1.2019 alkaen 260 euroa ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen 510 euroa, mikäli valittaja häviää jutun. Tällaiset maksut voivatkin jo olla kynnyksiä valittamiselle.

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa eli hallintoprosessilaki (95 §) määrittelee oikeudenkäyntikulujen maksamisvelvoitetta. Oikeudenkäynnin osapuoli on velvollinen korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan. Säännöksen 2 momentin mukaan korvausvelvollisuuden kohtuullisuutta arvioitaessa voidaan vielä ottaa huomioon asian oikeudellinen epäselvyys, osapuolten toiminta ja asian merkitys asianosaiselle. Yksityisen asianosaisen velvollisuutta korvata viranomaisen oikeudenkäyntikuluja on kuitenkin rajoitettu siten, että korvausvelvollisuus syntyy vain, jos yksityinen asianosainen on esittänyt ilmeisen perusteettoman vaatimuksen. Valituksen pitää siis olla ilmeisen perusteeton, mutta kun tällainen tilanne tunnustetaan ja korvausta vaaditaan, voidaan oikeudenkäyntikulutkin tuomita³⁷.

Yleisen lainkäytön puolella oikeudenkäymiskaaren (OK, 1734/4) 5 luvun 6 §:ssä tunnetaan kanteen tutkimatta jättäminen ja asian ratkaiseminen vastausta pyytämättä. Säännök-

³⁶ Keskustelupaperi kaavoitus- ja valitusjärjestelmän tulevaisuudesta, s.15-18.

³⁷ Ilmeisen perusteeton vaatimus on ollut perusteena oikeudenkäyntikulujen korvaamiselle veroasiassa KHO 2017:134. Ks. myös Kaijus Ervasti, Lainkäytön funktiot. Lakimies 1/2002, s. 47-72.

sen 2 momentin mukaan tuomioistuimen on hylättävä kanne tuomiolla siltä osin kuin se on selvästi perusteeton. Kanteiden nostamista on rajoitettu vain OK 5:6.2:ssa tarkoitettujen selvästi perusteettomien kanteiden osalta. Kanteen eli haastehakemuksen hylkäämisen on katsottu edellyttävän selviä ja riidattomia perusteita (KKO 1998:86). Heikostikin perusteltu kanne voi tulla tutkittavaksi, mutta selvästi oikeuden väärinkäytöksi katsottava kanne voi täyttää OK 5:6.2:n mukaiset hylkäämisen perusteet.³⁸ Olisiko tällaisesta sääntelystä apua myös hallintolainkäytössä, jos esillä olisi selvä oikeuden väärinkäyttötilanne? En tiedä ja vähän epäilen. Huomioon pitäisi ottaa ainakin se, että tutkimatta jättämisen selvittämiseen kuluisi joka tapauksessa aikaa. Hallintolainkäyttö eroaa monin tavoin yleisen lainkäytön puolella noudatettavasta menettelystä, ja kaikin puolin järkevämältä tuntuisi keskittää toiminta asian ratkaisemiseen kuin selvittää, täyttyykö tutkimatta jättämisen kriteeri. Ehkä myös hallintolainkäytön virallisperiaatteen noudattaminen asettaa jossain määrin esteitä ”välittömän hylkäämisen” mallille. Käytännössä toimivalta ratkaisulta tuntuisi oikeudenkäyntikulujen määrääminen hallintoprosessilain 95 §:n mukaan.

Vahingonkorvauslain 2 luvun 1 §:n mukaan vahingonkorvausvelvollisuus edellyttää tahallisuutta tai tuottamusta vahingonaiheuttamisessa. Lakiin perustuvan valitusoikeuden käyttö ei kuitenkaan periaatteessa voi perustaa vahingonkorvausvastuuta. Mikäli kuitenkin olisi mahdollista näyttää toteen, että valitus on tehty pääasiallisesti ja ilmeisesti vahingoittamistarkoituksessa ja ilman minkäänlaisia lakiin perustuvia perusteita, ei vahingonkorvauskaan olisi täysin poissuljettu. Näyttöongelma olisi kuitenkin ilmeinen ja tilanteet äärimmäisen harvinaisia.

Julkisuudessa on nostettu esille myös joitakin tapauksia, joissa valittaja olisi vaatinut suuria rahakorvauksia sen vastineena, ettei valita päätöksestä. Tältä osin totean, että näitä on käsitelty rikosoikeuden keinoin ja rikoslaki siis mahdollistaa tällaiseen puuttumisen tilanteessa, jota voidaan pitää myös oikeuden väärinkäyttönä.³⁹

Johtopäätökset

Sen sijaan, että vain keskustellaan kiusantekovalituksista, haitanaiheuttamisen mielessä tehdyistä valituksista ja turhista valituksista suurena ongelmana, pitäisi ensin avata nämä käsitteet. Olen edellä yrittänyt sitä tehdä. Näin tehdessäni totean kiusantekovalitukset varsin marginaaliseksi ilmiöksi. Valitukset ovat suurelta osin aiheellisia ja asiallisia, eikä mainitusta ilmiöstä voida perustellusti johtaa vaatimusta valitusoikeuden rajoittamisesta. Tällainen käsite laajasti ja epämääräisesti käytettynä on myös oikeusvaltiollisista lähtökohdista arvelutta-

³⁸ Kulmala 2018, s. 900.

³⁹ Ks. Helsingin hovioikeus 12.6.2018, R16/2720 ja KKO 2020:15.

va, ja tältä osin viittaa kirjoituksen alussa presidentti Pekka Vihervuoren puheeseen.

Valitukset tietysti harmittavat niiden kohdetta, ja toki ne aiheuttavat viivettä, joskus myös estävät kaavan voimaantulon. Näin kunnalle ja hankkeen toteuttajille syntyy haittaa. Oikeusvaltion periaatteisiin kuitenkin kuuluu, että päätöksiin voidaan hakea muutosta. Näin taataan oikeusturvaa ja turvataan samalla kunnallisen päätöksenteon laillisten rajojen toteutumista. Asioiden nopea käsittely ja sen takeena riittävät resurssit hallinto-oikeuksissa ovat olennaisia asioita tämänkin teeman kannalta.

Oikeuden väärinkäyttö kiusanteon mielessä on mahdollinen oikeudenkäyntimenettelyissä myös hallintolainkäytön puolella. Tähän ongelmaan on mahdollisuus vastata määräämällä valittaja maksamaan oikeudenkäyntikuluja.