

SUUNNITELMIEN VALITUSKELPOISUUS

**Tampereen yliopisto
Ari Koskinen
Julkisoikeuden laitos
Pro gradu –tutkielma
30.04.2008**

Tampereen yliopisto

Oikeustieteiden laitos

KOSKINEN, ARI: SUUNNITELMIEN VALITUSKELPOISUUS

Pro gradu –tutkielma, 107 s.

Julkisoikeus

Huhtikuu 2008

Suunnitelmien valituskelpoisuus

Tutkielmassani selvitetään, milloin kunnallisen viranomaisen tekemä suunnitelmapäätös on muutoksenhakukelpoinen asiaratkaisu. Suunnitelmapäätökset ovat pääsääntöisesti muutoksenhakukelpoisuuden alan ulkopuolelle sijoittuvia.

Käsittelin suunnitelmapäätöksen luonteen, ajankohdan ja sitovuuden merkitystä valituskelpoisuuden käyttöalaa. Muutoksenhakukelpoisuuden käyttöalan laajentumista tarkastelin sekä normilainsäädösten että niiden tulkinnan arvioinnilla. Tähän liittyi keskeisesti korkeimman oikeuden ennakkoratkaisujen tulkinta sekä argumentoinnin kehitys. Tutkielma on luonteeltaan oikeusdogmaattinen, jossa lähtökohtana on hermeneuttinen tiedonintressi.

Aihe on kiinnostava ja ajankohtainen, koska suunnitelmapäätösten merkitys erityisesti infrastruktuurin kehittämisessä on keskeisessä asemassa. Normisäädökset ovat tavoitteellisempia ja sisällöltään tulkinnanvaraisempia. Hyvän hallintotavan ja lainsäädännön tuntemisen vaatimukset kunnan viranomaisilla kasvavat. Preventiivinen oikeussuoja on kehittynyt osallisuuden, julkisuuden ja yleisen sopimuspolitiikan suuntaan. Kuntalaisen pitää saada olla osallisena heti hankkeiden alusta alkaen. Kuntalaisen oikeusturva vaatii, että hän voi vaikuttaa suunnitelmiin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Suunnitelmien yleinen valituskelvottomuus ei vastaa nykytilannetta edellä mainituista preventiivisen oikeusturvan kehittämistoimista huolimatta. Suunnitelmien sisältöjen laatiminen muun muassa maankäytön osalta ovat pitkiä ja kalliita prosesseja. Niissä voidaan lain mukaan sopia esimerkiksi kaavoitukseen liittyvistä tavoitteista hyvinkin yksityiskohtaisesti. Asian tullessa lopullisesti päätettäväksi, tehdyt etukäteiset sitoumukset sekä taloudelliset sijoitukset saattavat merkitä, ettei reaaliargumentein ole perusteltua tehdä kuin tietyn sisältöinen päätös. Todellinen mahdollisuus vaikuttaa puuttuu.

Kunnallisten suunnitelmaratkaisujen valituskelpoisuus on selkeä kahdessa eri tapauksessa. Mikäli päätös on oikeudellisesti tekijänsä sitova, on valituskelpoisuuden perusteet olemassa. Mikäli päätöksellä ei ole oikeudellista sitovuutta ei asiaratkaisuun ole muutoksenhakumahdollisuuttakaan. Mikäli päätöksellä on edes välillisesti oikeudellista merkitystä ja samanaikaisesti on osoitettu selkeä tosiasiallinen sitovuus päätöksentekijää kohtaan, ovat ratkaisut näiltä osin osoittautuneet oikeuskäytännössä horjuviksi. Suunta on valituskelpoisuuden alan laventaminen. Välillinen ja tosiasiallinen sitovuus saa tulkintatilanteissa poikkeavia painotuksia, sillä korkeimman hallinto-oikeuden päätökset ovat näissä tapauksissa syntyneet usein äänestyspäätöksin.

Sisällysluettelo

Lähteet

1.	Johdanto	1
2.	Käsitteet	3
2.1.	Kunnallinen viranomainen	3
2.2.	Suunnitelma	3
2.3.	Valituskelpoisuus	4
3.	Viranomaistoiminta	6
3.1.	Hallintotoiminta	6
3.1.1.	Tunnusmerkit	8
3.1.2.	Kehitys ja tavoitteet	10
3.2.	Hallintolainkäyttö	11
3.2.1.	Tarkoitus ja tehtävät	11
3.2.2.	Oikeussuojajärjestelmän rakenne	13
3.2.3.	Oikeuslähteet	14
3.2.3.1.	Oikeuskäytäntö oikeuslähteenä	17
3.2.3.2.	Suunnitelma oikeuslähteenä	19
4.	Muutoksenhaku kunnallisen viranomaisen päätöksestä	21
4.1.	Menettelyn edellytykset	21
4.1.1.	Oikea viranomainen	22
4.1.2.	Valituskelpoinen päätös	22
4.1.3.	Valitusoikeus	25
4.1.4.	Oikea vireillepanotapa	27
4.2.	Oikaisuvaatimusmenettely	29
4.3.	Varsinainen muutoksenhaku	30
4.3.1.	Yleistä jälkikäteisestä oikeusturvatoiminnasta	30
4.3.2.	Kunnallisvalitus	34
4.3.3.	Hallintovalitus	35
4.4.	Ylimääräinen muutoksenhaku	36
5.	Suunnitelmapäätös muutoksenhaun kohteena	39
5.1.	Päätöksen luonne ja sen merkitys muutoksenhakukelpoisuuteen	39
5.1.1.	Yleistoimiala	41
5.1.2.	Eryistoimiala	42
5.2.	Ratkaisun ajankohdan merkitys suunnitelmapäätöksen muutoksenhakukelpoisuuteen	43
5.2.1.	Vireillepanotoimet	45
5.2.2.	Valmistelutoimet/lausunnot	49
5.2.3.	Periaatepäätökset/ennakkokannanotot	54
5.3.	Suunnitelmaratkaisun vaikutuksen/sitovuuden merkitys	60
5.3.1.	Oikeudellinen sitovuus	60
5.3.2.	Tosiasiallinen sitovuus	65

5.4	Muut suunnitelmapäätökset	69
6.	Valituskelpoisuuden käyttöalan muuttumiseen vaikuttavia tekijöitä	73
6.1.	Julkisen hallinnon muutokset	73
6.1.1.	Toimintaympäristön muutos	73
6.1.2.	Kansainvälistyminen	77
6.1.2.1	Valtion ja kunnan roolimutokset sekä kunnallisen itsehallinnon muuttuminen	80
6.1.2.2	Arvoperustan muutos	84
6.2.	Hallinto-oikeuden modernisaatio	88
6.2.1.	Substanssin muutokset	88
6.2.2.	Argumentoinnin kehittyminen	95
6.2.3.	Organisoinnin muutokset	99
7.	Yhteenveto	103

LÄHDELUETTELO

Kirjallisuus

Aarnia, Aulis: Mitä lainoppi on? Helsinki 1978.

Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria. Juva 1989.

Aer, Janne: Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa. Jyväskylä 2000.

Andersson, Edvar: Överklagbarhet och besvärsrätt i förvaltningsrätten. Vammala 1970.

Eilavaara, Pertti: Hallinto-oikeudellisten oikeustapausten ratkaisemisesta. Rovaniemi 1993.

Hallberg, Pekka: Hallinto-oikeudellisen valituksen käyttöalasta. Vammala 1978.

Hallberg, Pekka - Hannus, Arno: Kuntalaki. Juva 1995.

Hallberg, Pekka: Oikeudenmukainen oikeudenkäynti 2000-luvulla. Jyväskylä 2001.

Halttunen, Rauno: Oikeudellisesta ratkaisusta joustavien oikeusnormilauseiden alueella. Rovaniemi 1992.

Harjula, Heikki - Prättälä, Kari: Kuntalaki, taustat ja tulkinnat. Helsinki 2004.

Heuru, Kauko: Itsehallinnon aika. Vammala 2001.

Heuru, Kauko: Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Helsinki 2002.

Heuru, Kauko: Hyvä hallinto. Helsinki 2003.

Hiden, Mikael - Saraviita, Ilkka: Valtiosääntöoikeuden pääpiirteet. Helsinki 1994.

Huhtanen, Raija: Lakisääteisestä suunnittelusta. Julkisoikeuden lisensiaattitutkimus. Tampere 1987.

Järvenpää, Leena: Suunnitelmien oikeudellinen luonne. Pro Gradu Tampere 1983.

Klami, Hannu-Tapani: Finalistinen oikeusteoria. Turku 1979.

Kurvinen, Pekka: Päätöksenteko hallinnossa. Jyväskylä 1989.

Laakso, Seppo: Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta, erityisesti julkisoikeuden alalla. Helsinki 1990.

Merikoski, Veli: Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. Vammala 1968.

Mäenpää, Olli: Hallintosopimukset, hallintoviranomaisten sopimustoiminnan oikeudellisia ongelmia. Helsinki 1989.

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Juva 1991.

Mäenpää, Olli: Hallintolupa. Vammala 1992.

Niemivuo, Matti: Hallintoviranomaisen norminannosta. Rovaniemi 1988.

Pohjolainen, Teuvo - Pohjolainen, Anna-Elina: Hallinto-oikeudellisten oikeustapausten ratkaiseminen. Joensuu 1995.

Pohjolainen, Teuvo - Tarukannel, Veijo: Käytännön hallintotoiminta ja hallintolainkäyttö. Tampere 1990.

Ragnemalm, Hans: Förvaltningsbeslut överklagbarhet. Lund 1970.

Ragnemalm, Hans: Extraordinära rättsmedel i förvaltningsprocessen. Stockholm 1973.

Ryynänen, Aimo - Lehtonen, Raimo - Mennola, Erkki: Kunnallisoikeus, johdatus kunnan oikeudellisen aseman perusteisiin. Helsinki 1995.

Ryynänen, Aimo: Muuttuva kunnallisoikeus. Tampere 1999.

Ryynänen Aimo: Kunnat valtion valvonnassa. Vammala 2004.

Sipponen, Kauko - Lagersted, Teuvo: Yhteiskuntasuunnittelu. Seinäjoki 1968.

Tirkkonen, Tauno: Oikeusvoimasta. Sen luonne ja subjektiivinen ulottuvuus Suomen siviiliprosessioikeudessa. Helsinki 1933.

Tuori, Kaarlo: Budjetti, laki ja suunnitelma. Helsinki 1985.

Tuori, Kaarlo: Sosiaalioikeus 3. uudistettu painos. Helsinki 2004

Uotila, Jaakko - Laakso, Seppo - Pohjolainen, Teuvo - Vuorinen, Jarmo: Yleishallinto-oikeus pääpiirteittäin. Tampere 1989.

Vihervuori, Pekka: Maa-ainesten ottaminen ja suojele. Helsinki 1989.

Vilkkonen, Eero: Hallintotoimen mitättömyydestä. Vammala 1970.

Vilkkonen, Eero: Hallintolainkäyttö I. Helsinki 1976.

Lainvalmisteluaineisto

Hallituksen esitys kuntalaiksi HE 192/1994

Hallituksen esitys hallinto-oikeuslaiksi HE 114/1998

Hallintovaliokunnan mietintö 18/1994

Lakivaliokunnan mietintö 5/1996

Virallisjulkaisut

Oikeusministeriö: Hallintolainkäytön kehittämisohjelma 2004–2007. Helsinki 2004.

Oikeusministeriö: Hallintolainkäytön tehostamistarpeita lainvalmistelun pohjaksi

Oikeusministeriö: Maankäyttö ja rakennuslain toimivuus. Helsinki 2002.

Ympäristöministeriön raportti: Tonttitarjonnan edellytysten parantaminen. Helsinki 2006

Oikeustapaukset

KHO 2006 T 714
KHO 2003 T 866
KHO 1993 T 2030
KHO 1993 A 55
KHO 1992 T 1905
KHO 1991 A 26
KHO 1990 T 4523

Internet

WWW.KKO.FI: Mikko Tulokas; Korkeimman oikeuden tuomioiden prejudikaattimerkitys ja tuomioiden perustelut 22.4.2008

Muut lähteet

Puhe: Hallintotuomioistuinpäivä 16.11.2005; KHO:n presidentti Pekka Hallberg
Esitelmä: Hallintotuomioistuinpäivä 16.11.; Kuntaliiton toimitusjohtaja Risto Parjanne
SÄÄDÖS- JA LYHENNELUETTELO

AsiakJulkL	Laki yleisten asiakirjain julkisuudesta 83 / 51
HaVM	Eduskunnan hallintovaliokunnan mietintö, koskien uutta kuntalakea 18 / 1994
ENiS	Euroopan Neuvoston ihmisoikeussopimus
EY	Euroopan Yhteisö
HE	Hallituksen esitys
HLL	Hallintolainkäyttölaki 586/96
HL	Hallintolaki 434/2003
Kh	Kunnanhallitus
KHO	Korkein Hallinto-oikeus
KirkkoL	Kirkkolaki 1054 / 93
KJakoL	Laki kuntajaosta 73 / 77
KuntaL	Kuntalaki 365 / 95
LaVM	Lakivaliokunnan mietintö
LM	Lakimies lehti 6 / 95
LO	Lääninoikeus
MääräaikaL	Laki säädettyjen määräaikain laskemisesta 150 / 30
RakA	Rakennusasetus 266 / 59
RakL	Rakennuslaki 370 / 58
PerustusL	Suomen perustuslaki 731/1999
STVOL	Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta 733 / 92
VN	Valtioneuvosto
VO	Viranomainen
vp	Valtiopäivät

1. JOHDANTO

Kunnissa tehtävien suunnitelmapäätösten lukumäärä ja ala on viime vuosina selvästi kasvanut. Tutkimuksessani käsittelen kunnallisia suunnitelmapäätöksiä ja niiden valituskelpoisuusproblematiikkaa. Päätehtävänä on selvittää kunnallisten viranomaisten tekemien suunnitelmapäätösten muutoksenhakukelpoisuuden käyttöala eli milloin kunnan viranomaisten suunnitelmapäätökset ovat muutoksenhakukelpoisia?

Tutkimukseni rajautuu tarkasti ainoastaan kunnallisten viranomaisten päätöksiin. Tutkimuksen teon edetessä olen laventanut suunnitelmaratkaisun päätösten arvioinnin koskemaan myös vireillepano- ja valmistelutoimia sekä periaatepäätöksiä. Olen perehtynyt lainsäädäntömuutoksiin, joita on tehty viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana. Normisääntelyn muuttuminen väljempään ja tavoitteellisempaan suuntaan, asettaa oikeuskysymysten ratkaisuvaiheessa säädösten tulkinnalle entistä merkittävemmän funktion. Korkeimman hallinto-oikeuden ennakkoratkaisut perusteluineen muodostuivat tutkimuksen keskeiseksi sisällöksi, ratkaistaessa asetettua ongelmaa.

Tarkastelen tutkimustehtävää selvittäen, mikä on suunnitelmapäätöksen luonteen, ajankohdan ja sitovuuden merkitys valituskelpoisuuden käyttöalaaan? Tarkastelen suunnitelmapäätösten valituskelpoisuuden alan muuttumista ja siihen vaikuttaneita perusteita. Oikeuskäytännön tulkinnan muutoksia sekä argumentoinnin kehittymistä käytän materiaalina muutosten arviointiin.

Koska kysymys muutoksenhakukelpoisuudesta koskee valitussäännösten soveltamista, on valituskelpoisuuden ala jatkuvasti muuttuva, ei staattinen, kokonaisuus. Suunnitelmien alan kasvaessa niiden merkitys yhteiskuntamme ohjauksessa entisestään voimistuu. Joustavien ja tavoitteellisten normien lisääntyessä tulkinnat ja niitä ohjaavat periaatteet saavat kasvavan merkityksen käytännön hallinto- ja hallintolainkäyttötoiminnan toteuttamisessa.

Toimintaympäristömme on jatkuvan muutoksen kohteena. Kansainvälistyminen yhdentymiskehityksineen, arvojemme muutokset sekä valtion ja kunta suhteen selkiytyminen, vaativat hallinto- ja hallintolainkäyttötoiminnalta jatkuvaa itse arviointia ja kehittämistoimia. Kunnan toimintaan kohdistuva mahdollinen valvonnallinen funktio sekä yksilön oikeusturvaodotukset tulee uudessa tilanteessakin toteuttaa. Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen ja toteutus on hyvä esimerkki onnistuneesta kehittämistoiminnasta, jolla vastattiin onnistuneesti yhteiskunnan haasteisiin yksilön oikeusturvan vaarantumatta.

Kansalaisten halukkuus vaikuttaa esimerkiksi suunnitelmaratkaisuihin mahdollisimman aikaisessa

vaiheessa on perusteltua. Suunnitelmapäätökset ovat pääsääntöisesti muutoksenhakukelvottomia. Vasta myöhemmin lopullisesti päätettäväksi tulevat, yksittäiset asiaratkaisut, sidotaan kuitenkin usein suunnitelmin jo ennakkoon. On jopa esitetty väitteitä, että suunnitelmaratkaisut saattavat toimia hallinto- ja hallintolainkäyttötoiminnan tavoitteiden vastaisesti, ja näin kaventavan kansalaisten oikeussuojaa ja vaikuttamismahdollisuuksia. Merkittäviä henkilöstö- ja talousresursseja sitoneet suunnitelmatyöt saattavat de facto vaikuttaa valituskelpoista päätöstä arvioitaessa. Yhteiskunnallinen toiminnan taloudellisuus, tehokkuus, hyväksyttävyys, palvelukykyisyys sekä yksilön oikeusturva asettavat kasvavia ja osin ristiriitaisiakin odotuksia hallinto- ja hallintolainkäyttötoiminnalle. Yksilön mahdollisuus vaikuttaa asioihin mahdollisimman aikaisessa vaiheessa sekä luottamuksensuojan toteutuminen, on ollut yksi tekijän keskeisistä syistä paneutua juuri esitettyyn tutkimusongelmaan.

Suunnitelmaratkaisujen yleistä valituskelvottomuutta voidaan pitää useissa tapauksissa epätyytyttävänä tilana. Myös ennakoitavuuden vaatimus toimii perusteena tutkielman aiheen käsittelylle. Korkeimman hallinto-oikeuden ennakkoratkaisut näyttävät laajentaneen suunnitelmaratkaisujen muutoksenhakukelpoisuuden käyttöalaa. Tarkastelen oikeuskäytännössä ilmeneviä argumentaatioperusteita, erityisesti niiden suunnitelmapäätösten osalta, jotka poikkeavat vallitsevasta pääsäännöstä.

Tutkimus on luonteeltaan oikeusdogmaattinen, jossa tavoitteena on voimassaolevan oikeuden sääntöjen systematisointi ja tulkinta sekä oikeusperiaatteiden painoarvopunninta ja keskinäinen tasapainottaminen tutkimusongelmaa ratkaistaessa. Tekijän tulkinnallinen tiedonintressi aiheeseen on lähinnä hermeneuttinen

Tutkimuksen tavoitteena on ratkaista kysymys, onko kunnallisten viranomaisten tekemien suunnitelmapäätösten valituskelpoisuuden käyttöala muuttunut. Muodostan oikeusopillisen kehikon niistä päätökseen liittyvistä oikeuslähdeopillisesti vaikuttavista argumenteista, joiden avulla kunnallisen viranomaisen suunnitelmapäätöstä ja sen kelpoisuutta muutoksenhaun kohteeksi arvioidaan.

2. KÄSITTEET

2.1. Kunnallinen viranomainen

Kunnallisella viranomaisella tarkoitetaan kuntalain (1995/365) 13 §:n mukaisia toimielimiä sekä kunnallisia julkista valtaa käyttäviä viranhaltijoita. Kunnan toimielimiä 13 §:n mukaisesti ovat valtuuston lisäksi kunnanhallitus, lautakunnat ja johtokunnat, niiden jaostot sekä toimikunnat.

Kunnan perustuslaillinen asema perustuu Perustuslain 121 §:ään. Sen mukaan Suomi jakautuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.

Kuntalain 13 §:ssä säädetään, että valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta. Toimivaltaisesta viranomaisesta kunnassa päättää ensisijaisesti valtuusto.

Kunta päättää hallintonsa järjestämisestä tässä laissa säädetyllä tavalla. Hallinnon järjestämiseksi valtuusto hyväksyy tarpeelliset johtosäännöt, joissa määrätään kunnan eri viranomaisista sekä niiden toiminnasta, toimivallan jaosta ja tehtävistä¹.

2.2. Suunnitelma

Suunnittelu ymmärretään prosessina, jossa edetään tietyn yhteiskuntatodellisuuden osa-alueen nykytilanteen ja ennakoitavien kehityssuuntien erittelystä, toivottua kehitystä ilmentävien tavoitteiden ja niitä palvelevien keinojen määrittelemiseen, suunnitelmasta päättämiseen sekä tästä edelleen suunnitelman toteuttamiseen ja sen tulosten seurantaan ja arviointiin.²

Yleiskielessä suunnittelun käsitteeseen liitetään useita eri kriteerejä. Suunnittelu pyrkii aina johonkin tavoitteeseen, ominaista sille on tavoitteellisuus. Suunnitteluun liittyy lisäksi aina aikaulottuvuus. Se on aina enemmän tai vähemmän pitkäjänteistä, tulevaisuuteen kohdistuvaa toimintaa. Suunnittelu pyrkii myös olemaan rationaalista, jolloin hallussamme olevaa tietoa apuna käyttäen tavoittelemme päämäärän saavuttamista³. Suunnitelmaan ei yleiskielessä yleensä liitetä sitovia vaikutuksia. Suunnitelma ymmärretäänkin sitovan päätöksenteon esivaiheeksi.

Juridisessa kielenkäytössä suunnitelma -termille ei ole vakiintunut täsmällistä merkityssisältöä.

¹ KuntaL 16 §.

² Tuori, Kaarlo: Budjetti, laki ja suunnitelma s. 3.

³ Tarkemmin Sipponen - Lagersted, Yhteiskuntasuunnittelu s. 13-19.

Suunnitelmien juridisen arvioinnin presumptiona on, että suunnitelmiksi kutsuttuihin viranomaispäätöksiin ei pääsääntöisesti liity välittömiä oikeusvaikutuksia. Edellä mainitusta pääsäännöstä löytyy kuitenkin useita poikkeuksia, mm. maankäytön suunnittelussa⁴.

Suunnitelmaratkaisu on aina tulevaisuuteen kohdistuva asiaratkaisu, jonka sitovuuden aste sekä oikeudellinen että tosiasiallinen) vaihtelee. Arvioitaessa kysymystä suunnitelmaratkaisun muutoksenhakukelpoisuudesta, omaavat suunnitelmaratkaisun suhde vallitsevaan lainsäädäntöön sekä ratkaisujen oikeudelliset ja tosiasialliset vaikutukset merkittävän funktion.

Mikäli suunnitelmalle annetaan oikeusvaikutus, joka on altaan yleinen ja koskee tarkoin rajaamatonta henkilötahoa, merkitsee se yleisen normin syntymistä hallinnollisen päätöksenteon tieltä. Tämä puolestaan johtaa hallinto- ja normipäätösten välisen rajankäynnin ongelmiin, johon asian kiinnostavuudesta huolimatta paneudutaan jatkossa vain välttämättömin osin.

Tutkielmassa suunnitelmalla käsitetään kunnallisten viranomaisten hallinnollisia asiaratkaisuja, jotka täyttävät edellä esitetyt suunnitelman kriteerit. Tulkinta on ollut tietoisesti hyvin laava, sillä olen sijoittanut suunnitelman alaan tulevaisuuteen suuntautuvat asiaratkaisut, vaikka niitä ei olisi varsinaisesti suunnitelmiksi nimetty. Päätöksen luonne on ollut ratkaisevaa. Kunnallisten viranomaisten päätökset ovat esityksiä, lausuntoja, periaatepäätöksiä sekä varsinaisia suunnitelmaksi nimettyjä asiaratkaisuja. Kunnalliset suunnitelmat hyväksytään pääosin valtuuston päätöksin, ja niiden toteutumisen seurannasta vastaa kunnanhallitus⁵.

2.3. Valituskelpoisuus

Valituskelpoisuuden käsite kuvaa yleisesti valituksen kohteelle asetettuja vaatimuksia. Käsite kytkeytyy päätöksiin, ja kytkee hallintolainkäytön edellytykset hallintomenettelyn edellytyksiin. Jotta kysymyksessä olisi valituskelpoinen asia, sen tulee ensin olla ratkaistu hallintomenettelyssä. Tästä luonnollisesti seuraa, että asian on täytynyt aiemmin olla hallintomenettelykelpoinen.⁶

Lainsäädännössä on yleisesti määritelty, millaiset viranomaisten tekemät ratkaisut ovat valituskelpoisia.

⁴ Tuori, Budjetti, laki ja suunnitelma s. 114.

⁵ Ks. Hannus-Hallberg, Kuntalaki s. 377-383 sekä 447-450. Lakisääteisiä kunnallisia suunnitelmia ovat taloussuunnitelma, kuntayhtymän perustamissuunnitelma sekä ehdotus kuntayhtymän perussäännöksi.

⁶ Pohjolainen-Tarukannel, Käytännön hallintotoiminta ja hallintolainkäyttö s.121.

Oikeuskirjallisuus liittää *valituskelpoiseen päätökseen usein määreet sitova ja lopullinen asiaratkaisu*, jotka tosin huonosti kuvaavat itsessään vaikutusten kestoa ja ulottuvuutta⁷. Poikkeuksena ovat tapaukset, joissa muutoksenhaku tehdään sen vuoksi, ettei hallintoviranomainen ole lainkaan tutkinut asiaa, väitetyn menettelyedellytyksen puuttumisen vuoksi.

Päätöksen valituskelpoisuuden problematiikkaa arvioitaessa tulee huomioida, että asiaa ei voida ratkaista pelkästään päätöksen laadullisen ominaisuuden perusteella⁸, vaan viime kädessä *valitussäännöksen soveltamisratkaisuna*. Tämä jättää lainsoveltajalle valituskelpoisuusstandardien osalta laajan harkintavallan. Päätöksen muutoksenhakukelpoisuutta arvioidessa, tulee tarkastella itse päätöksen soveltuvuutta muutoksenhaun kohteeksi. On myös selvitettävä, onko asiassa oikeussuojan tarvetta tai käytettävissä muita oikeusturvakeinoja, jotka syrjäyttäisivät valituksen. Lisäksi valitusviranomainen voi huomioida erikseen tutkimisen ja tutkimatta jättämisen seurausvaikutukset.

⁷ Laajemmin Hallberg, Hallinto-oikeudellisen valituksen käyttöalasta s. 185.

⁸ Mm. Ragnemalm, Extraordinära rättsmedel i förvaltningsprocessen s. 241.

3. VIRANOMAISTOIMINTA

3.1. Hallintotoiminta

Yleisen hallinto-oikeuden perusrakenteet nojaavat saksalaisen Otto Mayerin sadan vuoden takaiseen malliin. Tällä liberalistis-oikeusvaltiollisella hallinto-oikeuden mallilla on merkittävät ansiot hallinnon kehittämisessä. Se on kuitenkin suuntautunut hallinnon toimintamalliin, jossa lait saatetaan täytäntöön tarvittaessa hallinnon omaavien voimakeinojen tuella. *Nykyisin* korostetaan enemmän *päätösten hyväksyttävyyttä*, jopa muodollisen oikeellisuuden kustannuksella. Ratkaisua pidetään ”oikeana” silloin kun se ei pelkästään täytä vaatimusta sallitun rajoissa olemisesta, laillisuudesta, vaan sen lisäksi *ottaa huomioon erilaisia intressejä* ja on tässä suhteessa optimaalisen tuloksen toteuttava^{9 10}. Hallinnon päämäärät ja tehtävät asetetaan kuitenkin poliittisin ratkaisuin, esimerkiksi lait ja budjetit. Kuluttajien tarpeet leimaavat yhä enenevässä määrin koko käytännön hallintotoiminnan toteutusta¹¹.

Nykyisin lainsäädännön hallinnollinen toiminta on siirtynyt legalistisen hallinnon määritelmän ja vallitsevan negatiivisen määritelmän kautta ns. prosessuaalista määritelmää kohten, jolloin normien määrittelemiä tavoitteita toteutetaan *ottamalla asianmukaisesti huomioon myös toiminnan kohteen käsitys päätöksentekotilanteessa*. Lainsäädännön puitteissa pyritään julkinen ja yksityinen etu näin sovittamaan yhteen.

Hallintotoiminta ohjaa nykyisin yhä enemmän yhteiskunnallista toimintaa. Aineellisen *lainsäädäntömme on muuttunut yhä väljempään suuntaan*. Aineellisten normien avulla tapahtuvaa ohjausta on kokonaisuudessaan väljennetty, etenkin kunnallishallinnon osalta¹². Tämä on johtanut siihen, että menettelyä ohjaavilla säädöksillä on yhä suurempi vastuu toimintojen oikeellisuudesta, ja hallintoviranomaisella niiden soveltamisessa.

Maamme koko hallintokulttuuri onkin perusolemukseltaan kokenut perusteellisen muutoksen. Kansalaiset ovat hallintoalamaisasemasta muuttuneet nykyisen hallintojärjestelmän kuluttajiksi, jotka vaativat sekä oikeuksia että palveluksia. Tämä on myös johtanut menettelyssä selkeästi uudenlaisiin

⁹ Ryyänänen-Lehkonen-Mennola: Kunnallisoikeus, johdatus kunnan oikeudellisen aseman perusteisiin s. 21-22.

¹⁰ Aarnio toteaa ratkaisun oikeellisuudesta: ”Se on oikeusyhteisön enemmistön hyväksymä ratkaisu, on yleisen edun mukainen, toteuttaa julkista intressiä ja on oikea. Laintulkinnan regulatiivinen periaate, LM 1989 s. 600-611.

¹¹ Maamme valtiosäännön mukaisesti, hallintokoneisto on eduskunnalle alisteinen. Täten hallintokoneiston tehtävänä voidaan todeta olevan, kansaa edustavan, eduskunnan tahdon ja tarkoituksen toteuttaminen sekä kansalaisten aseman turvaaminen monin eri tavoin.

¹² Ks. Kuntalaki, mm. eri aloja säätelevä lainsäädäntö vähenee, valtionvalvonta vain laillisuusvalvontaa, menettelysäännökset hallinto- ja päätöksentekomenettelyssä väljentyneet jne.

painotuksiin. Hallinto on pakotettu muotoutumaan uusien vaatimusten ja odotusten mukaiseksi sekä pyrkimään oma-aloitteeseen epäkohtien korjaustoimintaan. On luotava entistä laadukkaampia palveluja ja vietävä kehitystä eteenpäin¹³. Menettelyä ohjaavia sääntelyjärjestelmiä on ollut pakko luoda. Ne ovat mahdollistaneet kansalaisten entistä paremmat osallistumis- ja valvontamahdollisuudet hallinnon toimintaan, Hallinnon tärkein vaatimus, *oikeusvarmuus, on saanut rinnalleen palvelu-, joustavuus-, nopeus-, tehokkuus- ja taloudellisuusvaatimukset*. Kaikki nämä vaatimukset ovat kohdanneet valtion, kunnallisen sekä välillisen julkisen hallinnon. Julkisen hallinnon hallinto- ja palvelutehtäviin sekä menettelymuotoihin, kansainvälinen integraatiokehitys luo muospaineita.

Yleisesti hallinnollisen ratkaisutoiminnan tavoitteena voidaan todeta olevan sellaisten ratkaisujen tekeminen, jotka ovat sovellettavan lainsäädännön mukaisia, yleisen edun toteuttavia ja samalla kansalaisten asemaa turvaavia. Julkinen intressi muotoutuu siis kansan enemmistön tahdon mukaiseksi. Peruslähtökohdan ollessa se, että lainsäädäntö ohjaa hallinnollista ratkaisutoimintaa, on yleinen etu ja julkinen intressi otettu huomioon jo lainsäädäntöä luotaessa. Näin yhteiskunnalliset arvot näkyvät sovellettavissa normeissa. Lainsäädäntö on kuitenkin usein kompromissien tulos. Julkisen intressin ongelma onkin, kuka sen kulloinkin määrittää¹⁴. Yhteiskunnassa vallitsevat arvot ovatkin mukana hallinnollisessa päätöksenteossa.

*Hallinnollisten ratkaisujen tavoite on hyvinvoinnin tuottaminen ja takaaminen sekä niiden oikeudenmukainen jakaminen*¹⁵. Ratkaisun oikeellisuuteen (tarkoituksenmukaisuus ja laillisuuskysymykseen) vaikuttavat mm. menettelyn virheettömyys, ratkaisun perustuminen relevantteihin ja riittäviin tosiasioihin, oikeaan lain tulkintaan sekä hallinnollista harkintaa rajoittaviin periaatteisiin.

Hallinnon yleiset periaatteet saavat varsinaisen sisältönsä hallinnon erityisalojen sääntelemästä erityisalojen substanssi- ja arvopohjasta. Se vähentää periaatteiden yleistävää merkitystä. Tämän seurauksena periaatteiden yleisillä formulaatioilla ei sellaisenaan ole välitöntä sovellettavuutta tulkinnassa.

¹³ Lisää Vilkkonen, Hallintolainkäyttö 1 s. 3. Julkinen intressi kontra tarkoituksenmukaisuuden käsite.

¹⁴ Esimerkiksi Valtakunnallisessa rantojen suojeleusuunnitelmassa esiintyi konkreettisenä ongelmana.

¹⁵ Mm. Kurvinen, Päätöksenteko hallinnossa s. 20.

3.1.1. Tunnusmerkit

Maamme valtiojärjestys ja hallinnon yleinen rakenne perustuvat Montesquieun vallan kolmijako-opille¹⁶. Valtiojärjestyksen perustan määrittävässä Perustuslain 3 §:ssä tämä kolmijako ilmenee lainsäädäntövallan, toimeenpanovallan ja hallinnon sekä tuomiovallan erotteluna.

Yleisesti hallintotoiminnan määrittelyssä käytetään hyväksi sekä funktionaalisia että organisatorisia seikkoja. Funktionaalisiin seikoihin määritellään, millainen toiminta on hallintotoimintaa.

Organisatorisella määrittelyllä taas pyritään ilmentämään, millaisten orgaanien suorittamaa toimintaa pidetään hallintotoimintana. Funktionaalinen perusmäärittely on ns. negatiivinen¹⁷. Hallintotoimintana pidetään kaikkea sitä viranomaistoimintaa, jossa ei ole kysymys lainsäädäntö- tai lainkäyttötoiminnasta. Organisaattorisella määrittelyllä pyritään täsmentämään edellä mainittua funktionaalista määritelmää siten, että hallintotoiminnaksi kutsutaan sitä hallintotoimintaa, josta huolehtii hallintokoneisto¹⁸.

Hallintotoiminta konkretisoituu näkyvimmin hallintopäätöksien tekemisiin, jolloin on kyse viranomaisen hallintoasiassa tekemästä ratkaisusta. Suunnitelmaratkaisuja koskevia hallintopäätöksiä ja niiden muutoksenhakukelpoisuuden alaa käsitellään jatkossa erikseen.

Hallintoviranomaisten käsiteltäviin kuuluvia asioita kutsutaan hallintoasioiksi, jotka ovat luonteeltaan julkisoikeudellisia¹⁹. Kysymys on periaatteessa tärkeä, koska maassamme vallitsee tiukka toimivaltapiirin raja hallintoviranomaisten ja -tuomioistuinten sekä yleis- ja erikoistuomioistuinten välillä. Toimivaltarajat estävät esim. hallintoviranomaista ryhtymästä tutkimaan asiaa, joka on tuomioistuinasia - ja myös päinvastoin. Yksilön kannalta asia on merkittävä, sillä asian saattaminen väärän viranomaisen käsiteltäväksi voi aiheuttaa paitsi suurta ajallista hukkaa niin myös oikeudenmenetyksiä.

Hallintotoiminnan tunnusmerkeiksi voidaan lisäksi todeta ainakin Perustuslain 2 §:ssä ilmaistu

¹⁶ Ks. Hiden-Saraviita, Valtiosääntöoikeuden pääpiirteet s. 236, jossa tarkemmin käsitellään julkisen vallankäytön jakoa mainittuun kolmeen lohkoon, sillä jako ei ole täysin riidaton.

¹⁷ Tarkka positiivinen määrittely ei näytä mahdolliselta. Voidaan kuitenkin puhua viranomaisten virkatoimista. Niillä tarkoitetaan kaikkia sellaisia toimia, joihin julkisen organisaation palveluksessa olevat henkilöt voivat toimivaltanormien puitteissa ryhtyä.

¹⁸ Lisää Uotila-Laakso-Pohjolainen-Vuorinen, Yleishallinto-oikeus pääpiirteittäin s. 21 - 23.

¹⁹ Ks. Uotila-Laakso-Pohjolainen-Vuorinen, lisää maamme oikeudellisen systematiikan mukaisesta yksityis- ja julkisoikeuden välisestä jaosta s 4-7.

hallinnon lainalaisuusperiaate, josta on johdettavissa myös edellä viitattu toimivaltarajojen jäykkyyden periaate. Lain tulkintasäännöistä on erikseen erotettavissa säännöt, jotka ohjaavat erikseen viranomaisten päätösharkintaa sekä muuta asian käsittelyä. Näitä sääntöjä nimitetään *hallinnon periaatteiksi*. Näistä *tärkein lienee harkintavallan rajoitusperiaate*, joka jakautuu erikseen oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Oikeusharkinnassa ratkaisu tukeutuu oikeuslähteisiin. Tarkoituksenmukaisuusharkinta tukeutuu esim. yhteiskuntapoliittisiin päämääriin kuitenkin siten, että harkintavallan rajoitusperiaatteet koskevat myös tätä harkinnan muotoa. Päätösharkintaa rajoittavat lisäksi yhdenmukaisuus-, suhteellisuus-, luottamuksensuoja-, objektiviteetti- sekä tarkoitussidonnaisuuden periaatteet.

Yhdenvertaisuusperiaate on ilmaistu Perustuslain 6 §:ssä, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Samanlaiset tapaukset on ratkaistava samalla tavalla, eikä aiempaa hallintokäytäntöä voi muuttaa ilman perusteltua syytä. *Suhteellisuusperiaatteen* noudattaminen tarkoittaa viranomaisen käytettävien keinojen mitoittamista oikein suhteessa esillä olevaan asiaan. *Tarkoitussidonnaisuuden periaate* sisältää vaatimuksen edistää kulloinkin sovellettavan lain tavoitteita, lain ratiota, sekä viranomaisen oman tehtävän toteuttamista. Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaiset päätökset kumotaan usein harkintavallan väärinkäytöstä johtuvana toimivallan ylityksenä.

Objektiviteettiperiaate taas edellyttää puolueetonta ja kaikin tavoin asiallista toimintaa viranomaiselta. Tätä periaatetta pyritään edistämään mm. esteellisyysäännöksiin. *Luottamuksensuojaperiaate* takaa vilpittömässä mielessä toimivalle asianosaiselle, ettei viranomaisen voi yksipuolisesti muuttaa päätöstä asianosaiselle negatiiviseen suuntaan, ilman siihen nimenomaisesti oikeuttavaa säännöstä²⁰.

Päätösten osalta edellä mainitut ovat keskeisiä hyvän tunnusmerkkejä, joita hallinnon tulee toteuttaa. Hallintopäätösten tarkoituksena on yleensä tietyn oikeusvaikutuksen aikaansaaminen. Tulee kuitenkin huomioida, että hallinto koostuu kuitenkin pääosaltaan muista tehtävistä, joista yleisesti käytetään yleisnimitystä tosiasiallinen toiminta²¹. Hallintopäätöksen tekemisessä on kyse julkisoikeudellisesta toimesta, jotka usein ovat myös disponointioikeuden ulottumattomissa²².

Perinteisesti lainsäädäntö ja hallinto on erotettu siten, että hallintoviranomainen tekee yksittäisiä tapauksia ja ainakin jollain lailla määriteltyä asijoukkoa, ja näiden oikeudellista asemaa, koskevia

²⁰ HL 52 §, asiavirheen korjaaminen edellyttää asianosaisen suostumusta, ja tekninen virhe on korjattava, jollei korjaaminen johda asianosaiselle kohtuuttomaan tulokseen.

²¹ Tosiasiallinen toiminta jää yleensä hallintomenettelyä koskevien oikeusturvaa takaavien yleissäännösten sekä muutoksenhakujärjestelmän ulkopuolelle. Vrt. Poikkeukset, mm. hallintokantelu.

²² Tarkemmin Mäenpää, Olli: Hallintosopimukset, hallintoviranomaisten sopimustoiminnan oikeudellisia ongelmia.

ratkaisuja. Ratkaisut tehdään lakia soveltaen ja asettaen käyttöön konkreettisen normin. Oikeusnormit taas ovat abstrakteja, ja koskevat vain yleisin kriteerein esitettäviä tapauksia sekä ennalta määräämätöntä asijoukkoa.

Hallinnolliset ratkaisut jaetaan vielä niin sanottuihin sisäisiin ja ulkoisiin hallintoasioihin, riippuen siitä mihin ratkaisujen vaikutukset kohdistuvat. Viimeisin ja tutkielman kannalta ehdottomasti kiintoisin hallintopäätöksen tunnusmerkki on, että siinä on kyse *lopullisesta ratkaisusta, jolla tavoitellaan tiettyjä vaikutuksia*. Lopullisten päätösten erottaminen muun muassa hallintoasian käsittelyn eri vaiheista, erityisesti valmistelusta, on joissakin asiatapauksissa lähes mahdotonta. Esitykset, lausunnot, periaatepäätökset sekä ainakin oikeudellisesti sääntelemättömät suunnitelmaratkaisut ovat pääsääntöisesti valmistelutoimiksi luettavia. Merkittävää kuitenkin on, että pääsäännöstä on oikeuskäytännössä jo lukuisia poikkeuksia, joita käsittelen luvussa viisi.

3.1.2. Kehitys ja tavoitteet

Nykyaikainen hallintotoiminta on kansalaisten toimesta pakotettu toimimaan asetettujen kehittämis- ja tulostavoitteiden suunnassa oikeudellisen virkavastuun ohella tai jopa asemesta. Uusi hallintokulttuuri, jonka tulee olla palveleva, byrokratiavapaa ja tehokas on nykyarvojemme mukainen. Tehtävistä huolehtiminen, mutta ei välttämättä itse toteuttamalla, kansainvälisen vaikutuksen huomiointi, responsivisuus, vaihtoehtojen luonti, joustava sekä menestyminen uudessa kilpailutilanteessa, ovat kansalaisten yleisesti hyväksymän hallintotoiminnan edellytyksiä ja näin myös tavoitteita²³.

Tavoitteisiin pyritään monin eri tavoin. Valvonnan purkaminen on eräs laajimmista toimista nykyaikaistaa hallintoamme. Valvonnan purkua on toteutettu purkamalla eri sääntelytoimia sekä joukko eri normeja. On lisätty osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia ja siirretty valvontaa näin suoraan kansalaisille. Organisaatorakennetta pyritään väljentämään, johon liittyy myös selkeä desentralisointitavoite²⁴. Julkisen ja yksityisen toiminnan suhteiden uudelleenarviointi on johtanut kiihtyvällä tahdilla kuntayhteistyön lisäämiseen sekä yhtiöittämis- ja liikelaitostamistoimenpiteisiin tehokkuuden ja tulosjohtamisen nimissä.

Responsivisuuden vaatimus on ollut voimakkaasti esillä hallintotoiminnan kehittämiskeskustelussa. Näin sääntelyn *kohteen huomioiminen* ratkaisuihin sekä *reagoinnin nopeus* ovat asetettu arvoon

²³ Laajemmin Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus s. 59-65.

²⁴ Desentralisoinnilla tarkoitetaan nimenomaisesti hallintotehtävien ja vastuun hajauttamista.

hallinnossa. Kohteen huomioimista tukevat lainsäädännöllisesti useat eri lait, joista esimerkkeinä on hallintolaki, jonka tehtävänä on edistää hyvää hallintoa ja oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta. Nykyisin hyvän hallintotavan korostuminen sekä päätöksenteon kohteen suostumus tai vähintään neuvottelumenettelyn käyminen, ovat yhä useammin päätöksenteon ehtona. *Kompromissiluonne ja intressisidonnaisuudet* heijastuvat näin lain luomiseen vaikuttamisen ohella myös lainsäädännön soveltamiseen. Kansainväliset vaatimukset ovat kuitenkin jo asettaneet myös päinvastaisia vaatimuksia hallinnollemme. Julkishallinnon normisidonnaisuus sekä tuomioistuimen valvonta ovat lisääntyneet kansainvälistymisemme myötä. EY-lainsäädäntö on voimakkaasti vaikuttanut sekä hallinto- että hallintolainkäyttötoimintamme sisältöön, ja luomaan myös uusia sisältöjä mm. hallinnossa toteutettaville periaatteille.

3.2. Hallintolainkäyttö

3.2.1. Tarkoitus ja tehtävät

Hallinto-oikeuden tehtävät ovat julkishallinnon toiminnan muuttuessa monipuolistuneet ja laajentuneet. Pääasiallisia tehtäviä ovat kansalaisten suojaaminen julkisen vallan käytöltä, hallinnon ja yksityisen välisen suhteen tasapainottaminen sekä *kansalaisten vaikutus- ja valvontamahdollisuuksien takaaminen*. Näiden toteuttamiseen kuuluvat käytännössä välittömien vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen, hallinnon julkisuus ja avoimuus sekä demokraattinen ohjaus ja valvonta. Periaatteellisella tasolla kysymys on paljolti samoista periaatteista kuin hallintotoiminnassa yleisestikin eli kansalaisnäkökulman korostamisesta hallinnon näkökulman sijaan. Hallinto-oikeuden tavoitteiden tulee perustua näkemykseen, joka korostaa hallinnon olemassaoloa ihmistä varten.

Hallintolainkäyttötoiminnan, kuten lainkäyttötoiminnan yleisestikin, tehtävänä on auktoritatiivisesti ja oikeusturvan antamisen tarkoituksessa vahvistaa, mitä asiassa on pidettävä voimassaolevan lain mukaisena ratkaisuna. Hallintolainkäytön tehtäväksi määriteltiin muun muassa korjata hallinnossa sattuvat virheet, hallinnon alalla syntyvien riitojen lopullinen ratkaisu sekä varmuuden antaminen kansalaisille siitä, että hallinnossa menetellään lainmukaisesti.

Perustarkoituksena on *oikeussuojan antaminen*. Oikeussuoja taas voidaan määritellä koostuvan kaikista niistä keinoista, joiden avulla pyritään ennakolta estämään virheelliset virkatoimet, tai joilla joko korjataan jo tehdyt virheet tai annetaan hyvitystä virheen johdosta²⁵. Oikeusturvasta esitetyt

²⁵ Ks. Mäenpää, Olli: Hallintolupa, s. 314-321 käsittelevät oikeusturvakäsitteen muuttumista.

käsitykset ovat vähitellen kuitenkin laajentuneet kansalaisten oikeuksien, lähinnä jälkikäteisestä, suojaamisesta hallinnollisten ratkaisujen lainmukaisuuden ja lain tarkoituksenmukaisuuden kontrolliin, hallintotoiminnan legitimitettiin takeiden luomiseen ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen²⁶. Suomessa tarkastelun lähtökohta on ollut pääosin laillisuusperiaate, joka on saanut laajemman merkityksen mielivallan kieltona. Mielivallan kiellon käänttöpuolena pidetään yleisesti yhdenvertaisuusperiaatetta. Oikeusturvaa hallinnossa voidaan siis tarkastella sekä laillisuusperiaatteesta käsin suojana mielivaltaa vastaan että viranomaismenettelyn yhdenmukaisuuden toteuttamista painottaen²⁷.

Hallintolainkäyttöä koskevat myös monet sitovat periaatteet. Viranomaisella on periaatteessa aina ratkaisupakko. Asia voidaan lykätä tai palauttaa vain perustellusta syystä. Lisäksi viranomaisen on asiaratkaisuissa tehtävä aina kokonaisratkaisu. Osaratkaisut ovat siis pääosin kiellettyjä. Kolmas viranomaista koskeva vaatimus sisältää määräyksen asian käsittelemisestä yhdellä kertaa, sillä samaa asiaa ei yleensä käsitellä uudelleen (*ne bis in idem*). Lainkäytön periaatteisiin liittyy lisäksi lainvoimaisen ratkaisun sitovuus myös tulevaisuudessa eli sisällöltään lainvoimainen ratkaisu (*res judicata*). Myös muutoksenhakuportaiden lukumäärä voitaneen katsoa periaatteeksi. Maassamme noudatetaan järjestelmää, jossa asianosaisella on lähes aina mahdollisuus saattaa asia toisen hallintolainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Edellä mainitusta syystä maassamme on muutoksenhakuportaita yleensä kaksi. Nykyisin myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien mahdollisen valituksen kohde ihmisoikeuskysymyksissä. Se on antanut tuomioita Suomeenkin koskien suullisen käsittelyn toteutusta sekä kohtuuttoman pitkiä hallintoviranomaisen käsittelyaikoja.

Hallintolainkäyttölaki sisältää keskeiset säännökset valituksesta, ja eräistä muista hallinto-oikeudellisista oikeusturvakeinoista sekä niiden käsittelyssä noudatettavasta menettelystä. Lakia sovelletaan yleisissä hallintolainkäyttöviranomaisissa sekä erityisissä muutoksenhakulautakunnissa, niiden käsitellessä hallintopäätöksistä tehtyjä valituksia. Laissa säädetään valitusoikeudesta, valitusviranomaisesta, valituksen vireillepanosta ja käsittelystä, valitukseen annettavasta päätöksestä, oikeudenkäyntikuluista sekä eräistä muista muutoksenhakuun kiinteästi liittyvistä seikoista.

Hallintolainkäyttölaki muutti myös nykyistä järjestelmäämme, sillä lain mukaisesti valitus tehdään aina tuomioistuimeen, jollei muualla erikseen toisin säädetä. Tämä muutti hallintovalituksen voimassaolevaa pääsääntöä. Hallintovalitusta alemman hallintoviranomaisen päätöksestä ei enää tehdä ylemmälle hallintoviranomaiselle, vaan joko hallinto-oikeuteen tai korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

²⁶ Mäenpää, Olli: Hallintolupa, s. 326.

²⁷ Laajemmin Hallberg: Hallinto-oikeudellisen valituksen käyttöalasta; muutoksenhausta oikeusturvakeinona s. 94-96.

Hallintolainkäyttölaki on luonteeltaan yleislaki, jonka säännökset korostavat virallisperiaatetta sekä riittävää väljyyttä, jotta hallinnonalan yleiset tavoitteet, julkisen intressin vaikutukset sekä kulloisetkin asian erityispiirteet voidaan ottaa lainkäytössä huomioon^{28 29}. Kansalaisten oikeusturvafunktion osalta säännökset suullisen menettelyn oikeudesta sekä oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevat määräykset ovat merkkejä kansalaisten entisestään korostuneesta huomioimisesta

3.2.2. Oikeussuojajärjestelmän rakenne

Maamme oikeussuojajärjestelmän rakenteen selvittämisessä tulee kokonaiskuvan muodostamiseksi tarkastella koko järjestelmää kahden perusjakajan suunnassa³⁰. Toinen jakotapa perustuu oikeussuojan vaikutusajankohtaan. Ennen virkatoimen suorittamista oikeussuojaan vaikuttavia menettelysäädöksiä ja muita tekijöitä kutsutaan preventiivisiksi oikeussuojatekijöiksi³¹. Preventiivisen oikeussuojan määritelmä sisältää kaikki ne keinot, joilla pyritään ennakolta estämään virheellisten virkatoimien syntyminen. Ennakollisen oikeussuojan laaja määrittely sisältää oikeusturvan aspekteina myös mm. niitä menettelymuotoja ja -keinoja, jotka lisäävät kansalaisten mahdollisuuksia oikeuksien ja palvelujen saantiin viranomaiselta³². Toiminnalliselta kannalta oikeussuojajärjestelmän painopisteen tuleekin ehdottomasti olla preventiivisillä keinoilla, jo pelkästään siitä syystä, että toimet eivät vaadi kansalaiselta mitään erityisiä toimenpiteitä. Keinot vaikuttavat hallinnon eri alueilla ja asteissa tasaisesti ilman objektin omaa aktiivisuutta.

Ennakollisista suojakeinoista huolimatta tarvitaan myös keinoja mahdollisesti syntyneiden virheiden jälkikäteiseen oikaisemiseen. Jälkikäteistä oikeussuojaa kutsutaan repressiiviseksi eli korjaavaksi tai ennalleen palauttavaksi oikeussuojaksi³³. Repressiiviseen oikeussuojaan kuuluu myös eräitä muita

²⁸ LaVM 5/1996 vp.

²⁹ Virallisperiaate sisältää hallintolainkäyttöviranomaisen velvollisuuden huolehtia asian tulemisesta selvitettyksi, ja että selvittämistä koskevat säännökset on rakennettu tämän vakiintuneen periaatteen varaan.

³⁰ Tarkemmin esim. Pohjolainen-Tarukannel: Käytännön hallintotoiminta ja hallintolainkäyttö s. 31-37.

³¹ Preventiivisinä oikeussuojatekijöinä toimivat ainakin lainsäädännön selkeys, viranomaisten koulutus ja riittävyys, työvälineiden tarkoituksenmukaisuus ja riittävyys, palveluperiaate, joustavuus sekä pyrkimys aineelliseen totuuteen. Em. vaatimuksia pyritään toteuttamaan mm. seuraavien säännösten avulla: Yleinen muutosidonnaisuus, asianosaisen kuuleminen, virkamiesten ja tuomareiden esteettömyys, päätöksen perusteluvaatimus sekä asiakirjan julkisuus.

³² Lisää Eilavaara, Pertti: Hallinto-oikeudellisten oikeustapausten ratkaisemisesta. Luettelo niistä keinoista, jotka ovat käytössä oikeusturvan takeina.

³³ Repressiivisiä keinoja ovat alistaminen, hallintokantelu, itseoikaisu, varsinainen valitus, ylimääräinen muutoksenhaku (prosessuaalinen kantelu, lainvoimaisen päätöksen purku ja menetetyt määräajan palauttaminen) sekä ylikansallisten elinten antama oikeussuoja.

keinoja, joilla ei pyritä korjaamaan virheitä eikä palauttamaan tilannetta ennalleen, vaan muilla tavoin hyvittämään virhe. Preventiivisen ja repressiivisen oikeusturvan ehdotonta jakoa on syytä välttää, sillä varmasti jo repressiivisen oikeussuojajärjestelmän pelkkä olemassaolo ehkäisee ennalta virheiden syntymistä.

Oikeussuojajärjestelmän toisen mahdollinen jakaminen on oikeussuojakeinojen ryhmittely ns. sisäisiin ja ulkoisiin keinoihin. Sisäisillä keinoilla tarkoitetaan sellaisia oikeussuojaan vaikuttavia menettelyjä, jotka nimensä mukaisesti toteutetaan hallintokoneiston sisällä. Ulkoisilla oikeussuojakeinoilla taas tarkoitetaan järjestelyjä, joiden mukaan asiaa voidaan tutkia hallintokoneiston ulkopuolella, tyypillisimmin tuomioistuimissa

Oikeussuojajärjestelmän rakenteen yhteydessä voidaan vielä todeta olevan eräitä muita toimielimiä, joilla on merkitystä oikeusturvarakenteen kannalta, vaikkakaan niille ei kuulu varsinaisesti hallintolainkäyttöön kuuluvia tehtäviä. Näitä toimielimiä ovat esimerkiksi tasa-arvovaltuutettu ja tasa-arvolautakunta sekä tietosuojavaltuutettu ja tietosuojalautakunta.

3.2.3. Oikeuslähteet

Tavallisesti oikeuslähteellä tarkoitetaan juridisia perusteita, johon oikeudellinen ratkaisutoiminta perustuu. Hallintoiminnassa oikeuslähteellä on laajempia ja monipuolisempia tehtäviä kuin lainkäytössä, koska hallintotoiminnasta vain osa on varsinaista lain soveltamista. Oikeuslähteet määrittävät yleisiä puitteita myös muille hallinnon toimintamuodoille, vaikka niiden varsinaisena sisältönä ei olekaan lainsäädännön toimeenpano tai julkisen vallan käyttö. Tällainen sisällöllisiä tavoitteita määrittävä, ja samalla myös rajoituksia sisältävä tehtävä oikeuslähteillä on, varsinkin palveluja tuottavassa hallinnossa ja hallinnon sisäisessä toiminnassa.

Hallinnollisessa ratkaisutoiminnassa, kuten ratkaisutoiminnassa yleensäkin, viranomaisen tulee aina selvittää myös vallitsevan oikeusohjeiston tulkinta ja soveltuminen käsiteltävän konkreettisen asian tosiseikastoon. Hallinnon oikeuslähteiden noudattamista ja niiden keskinäistä järjestystä säännellään pääpiirteissään Perustuslain 2 §:ssä sekä 106–107 §:ssä.

Hallintotoiminnalle määrittävät oikeudellisia rajoja ensisijaisesti hallinnon oikeuslähteet. Niihin kuuluvat erityisesti lainsäädäntö ja yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet. Käytännössä hallintoelimiä ohjaavat laajasti myös erilaiset virallislouenteiset päätökset. Tällaisista hallinnon virallislouhteista tärkeimpiä ovat määräraha- ja **suunnitelmapäätökset** sekä erilaisia määräyksiä ja

ohjeita sisältävä hallintoelinten ohjaus. Hallinnollisessa päätöksenteossa, joka koskee yksityisen oikeuksia tai velvollisuuksia, tällaiset virallislähteet ovat toissijaisia suhteessa oikeuslähteisiin. Virallislähteiden oikeudellinen asema poikkeaa eräissä muissakin suhteissa oikeuslähteistä³⁴

Oikeusohjeet, joista siis käytetään yleisnimitystä oikeuslähteet, jaetaan pohjoismaisen tavan mukaisesti *kolmeen pääryhmään*³⁵. *Vahvasti velvoittavia* oikeuslähteitä ovat ne, jotka on aina otettava ratkaisunteossa ratkaisun perustaksi. Jos viranomainen ei näin menettele, syyllistyy tämä virkavirheeseen. Abstrakti oikeusnormi eli lainsäädäntö on tyypillisin velvoittava oikeuslähde. Mikäli tosiseikastoon soveltuvaa lainsäädäntöä ei ole löydettävissä, toimii velvoittavana oikeuslähteenä maantapa eli tavanomainen oikeus, ehdolla että sen noudattaminen yksittäistapauksessa ei ole kohtuutonta³⁶. Myös yleiset oikeusperiaatteet mm. harkintavaltaa rajoittavat yhdenvertaisuus-, objektiivisuus-, suhteellisuus- sekä tarkoitussidonnaisuuden periaatteet luokitellaan vahvasti velvoittaviksi oikeusperiaatteiksi.

Kun vahvasti velvoittavat oikeuslähteet eivät kykene antamaan yksittäistapauksessa täysin selvää ratkaisua, turvaudutaan tällöin (tarvittaessa myös muulloin) niin sanottuihin *heikosti velvoittaviin* oikeuslähteisiin. Heikosti velvoittavien oikeuslähteiden käyttämättä jättäminen ei voi aiheuttaa virkavirhettä, mutta viranomaisen on perusteltava heikosti velvoittavan oikeuslähteen sivuuttaminen. Lainvalmistelutyöt kuten eduskunnan ponnet, valiokunta- ja komiteamietinnöt, hallituksen esitykset sekä vastaavat valmisteluaineistot kuuluvat heikosti velvoittaviin oikeuslähteisiin³⁷.

Tuomioistuimen ratkaisut kuuluvat myös heikosti velvoittaviin oikeuslähteisiin. Niillä *ei* kuitenkaan ole Suomessa *sitovan ennakkotapauksen luonnetta*, sillä ratkaisu sitoo vain annettussa yksittäistapauksessa³⁸. Tuomioistuinratkaisujen tosiasiallinen merkitys on kuitenkin suuri, erityisesti tapauksissa joissa tulkintalinja on selvä ja vakiintunut.

Kolmas oikeuslähteiden pääryhmä on *sallitut oikeuslähteet*. Mikäli riittäviä oikeusohjeita ei vahvasti ja heikosti velvoittavista oikeuslähteistä ei ole saatavissa, on vakiintunut käytäntö, esim. tulkinnanvaraisen lain täsmentämisessä, tehnyt mahdolliseksi muiden (sallittujen) oikeuslähteiden käytön. Ne ovat täten rajoituksin luvallisia, mutta niiden tuntemiseen ja käyttämiseen ei ole mitään

³⁴ Tarkemmin: Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus s. 145.

³⁵ Ks. Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria s. 220-221.

³⁶ Laajemmin Laakso, Seppo: Oikeussäännöistä ja niiden soveltamisesta, s. 45-46.

³⁷ Laajemmin Laakso, Seppo: Oikeussäännöistä ja niiden soveltamisesta s. 49-50.

³⁸ Tarkemmin Klami: Ennakkotapausten sitovuudesta Suomen oikeudessa s. 159-173.

velvollisuutta.

Tällaisia oikeuslähteitä ovat mm. oikeustieteellinen kirjallisuus, reaaliargumentit, moraaliperiaatteet, arvo- ja oikeushistorialliset näkökohdat, oikeusvertailevat ja -sosiologiset perustelut sekä ns. “asian luonto”, johon luetaan sellaisia oikeus- ja hallintoperiaatteita, jotka eivät ole kiinteytyneet (vielä) tapaoikeudellisiksi säännöiksi³⁹.

Suunnitelmaratkaisut olivat tutkielmani kannalta hyviä asiaratkaisuja, sillä normisäännöstö oli usein tulkinnanvarainen ja oikeuskäytännön, lain tavoitteen sekä asia-argumenttien asema tulkinnassa kävi välttämättömäksi ja mielenkiintoiseksi,

Hallinnon erityispiirteet vaativat asian ratkaisemisessa, että oikeuslähdeopin tarkastelussa huomioidaan erikseen, mitkä oikeuslähteet ovat relevantteja käytännössä, mitkä taas teoriassa. Hallinnossa joudutaan käytännön ratkaisutoiminnassa usein sitovalla tavalla ottamaan huomioon sellaisia oikeuslähteitä, joiden suhde oikeuden normihierarkiaan tai sitovuuden aste on osittain epäselvä. Tällaisia oikeuslähteitä erityiskysymyksineen ovat mm. budjetti oikeuslähteenä⁴⁰, viranomaisten resurssiohjaus, **suunnitelmat**, julkisoikeudelliset sopimukset, hallinnon muu sisäinen ohjaus sekä kansainväliset sopimukset. Edellä mainitut ovat hallintoelimiä ja niiden henkilöstöä sekä

julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä oikeudellisesti velvoittavia. Virallislähteen⁴¹, kuten määrärahopäätökset, **suunnitelmat**, hallintoelinten johtamista ja valvontaa toteuttava hallinnollinen ohjaus, sitovuus on kuitenkin usein väljempää ja suppeampaa kuin velvoittavan oikeuslähteen. Virallislähteen välitön velvoittavuus kohdistuu lisäksi ainoastaan hallintoelimiin. Suunnitelmaa oikeuslähteenä käsitellään jatkossa yksityiskohtaisemmin otsikkoaiheen kokonaisuuden ymmärtämisen lisäämiseksi.

³⁹ Käsitykset näiden oikeuslähteiden merkityksestä oikeuslähteenä vaihtelee (Vrt. Aulis Aarnio sekä Timo Konstari).

⁴⁰ Ks. Tuori: Budjetti, laki ja suunnitelma s. 63-65.

⁴¹ Virallislähde: Sen sisällön määrittelee hallintokoneisto itse. Poikkeuksena vain Eduskunnan talousarviopäätös. Hallintokoneisto siis itse virallislähteillä ohjaa toimintansa sisältöä. On huomattava, että velvoittavalla oikeuslähteellä on etusija suhteessa virallislähteeseen. Virallislähteillä on tietty keskenäinen järjestyksensä. Jotta niillä olisi sitovia vaikutuksia, edellytetään tätä koskevaa nimenomaista säännöstä. Hallinnollisilla normeilla (virallislähteillä) tai muulla ohjauksella ei voida itsenäisesti perustaa viranomaiselle hallinnon ulkopuolisia velvoittavaa tai rajoittavaa toimivaltaa, koska tällaisen toimivallan on perustuttava lakiin, kun sen sijaan hallinnollista toimeenpanoa voidaan määräyksin ohjata lainsäädännön sallimissa puitteissa. Virallislähteiden tosiasiallinen vaikutus voi olla hyvinkin merkittävä (mm. sosiaalilainsäädäntö on monin osin väljä ja tulkinnanvarainen). Virallislähteet ovat yleensä julkisia. Poikkeuksen muodostavat budjetin valmisteluun liittyvät asiakirjat.

3.2.3.1 Oikeuskäytäntö oikeuslähteenä

Perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeista. Oikeusturvatakeet merkitsevät muun muassa sitä, että jokaisella on oikeus saada asiansa asianmukaisesti käsiteltyä toimivaltaisessa viranomaisessa sekä oikeus saattaa viranomaisen päätös riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Perustuslain 3 §:ssä ovat tuomioistuimia ja niiden riippumattomuutta koskevat perussäädökset. Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen perusteluissa todetaan muun muassa, että ”ylimpien tuomioistuinten ennakkopäätöksillä on lähinnä oikeuskäytännön yhtenäisyyttä turvaavaa tuomioistuimia ohjaavaa merkitystä, mutta ei välitöntä oikeudellista sitovuutta yksittäisen oikeustapauksen ratkaisussa⁴²”. Perustelujen tavoitteen ja periaatteen mukaisesti korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun asetuksen 28 §:ssä todetaan, että lainkäytön yhdenmukaisuuden ja oikeusvarmuuden edistämiseksi Korkeimman hallinto-oikeuden on julkaisemalla vuosikirjaa, ja muulla tavoin tiedotettava sellaisista ratkaisuistaan, joilla saattaa olla merkitystä lain soveltamiselle muissa samanlaisissa tapauksissa tai muuten yleistä merkitystä.

Eduskunnan oikeusasiamies on katsonut, ettei Korkein hallinto-oikeus ole ennakkopäätöstuomioistuin siinä merkityksessä, että sen tulkinnat sitoisivat lain soveltajia. Eduskunnan oikeusasiamies katsoi myös, että lain soveltajat ja muutoksenhakuviranomaiset voivat kaikki päätyä yksittäisessä asiassa erilaiseen tulkintaan ilman, että mikään niistä olisi ylittänyt lain suomaa harkintavaltaa ja menetellyt laillisuusvalvonnan näkökulmasta lainvastaisesti.⁴³

Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset sitovat viranomaista vain siinä asiassa, jota päätös koskee. Päätökset eivät ole sellaisia ennakkopäätöksiä, että ne oikeudellisesti velvoittaisivat suoraan kaikkia viranomaisia, kun ne harkitsevat vastaavia asioita. Vakiintunut oikeuskäytäntö kuuluu kuitenkin lain tavoin sovellettaviin oikeuslähteisiin. Viranomaisen on noudatettava päätöksenteossaan *vakiintunutta oikeuskäytäntöä* samalla tavoin kuin lakia.⁴⁴ Vaikka oikeuslähdeopillisesti tuomioistuimen ratkaisut kuuluvat heikosti velvoittaviin oikeuslähteisiin, on tuomioistuinratkaisujen tosiasiallinen merkitys suuri erityisesti tapauksissa, joissa tulkintalinja on selvä ja vakiintunut⁴⁵.

⁴² HE 1/1998 vp, s. 76.

⁴³ EOA 21.12.1997 dnro 290/4/97.

⁴⁴ Harjula -Prättälä 2004, s. 67.

⁴⁵ Tarkemmin Klami: Ennakkotapausten sitovuudesta Suomen oikeudessa s. 159-173.

Alemmat oikeusasteet seuraavat tosiasiallisesti ylimpien tuomioistuinten, korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja. Tosiasiallinen sitovuus näyttää tosin vaihtelevan jonkin verran alakohtaisesti. Esimerkiksi vero-oikeuden alueella KHO:n ratkaisut omaavat vahvaa ennakkotapauksellista arvoa⁴⁶. Nykyinen suuntaus, jossa korkeimman oikeusasteen ratkaistavaksi kanavoituisi jatkossa yhä enenevässä määrin vain tapaukset, joilla on lain soveltamisen kannalta yleistä merkitystä, lisää merkittävästi päätösten ennakkotapauksellista luonnetta⁴⁷.

Ennakkoratkaisut ovat argumentatiivisesti avoimia oikeuslähteitä. Tämä johtuu osaltaan siitä, että kahta täysin samanlaista tapausta tuskin löytyy. Tämänkin vuoksi viime kädessä ennakkoratkaisua oikeuslähteenä käyttävä tuomari joutuu arvioimaan, mikä ennakkoratkaisussa on olennaista eli oikeusohje (ratio decidendi) ja mikä vain taustaa (obiter dicta), ja vasta tämän pohjalta soveltamaan aikaisempaa ratkaisua hänen ratkaistavanaan olevaan tapaukseen. Siltala onkin todennut, että koska ”ratkaisua soveltavalla myöhemmällä tuomarilla ei tavallisesti ole mitään virallista tai yleisesti hyväksyttyä ja täsmällistä prejudikaattinormin muotoilua käytettävissään, prejudikaattinormi saattaa merkittävästikin ”elää” ja muuntua myöhemmässä oikeudenkäytössä, ja näin myös käytännössä tapahtuu.”⁴⁸

Koska Korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätökset eivät ole yleisesti alempia viranomaisia sitovia, prejudikaattiarvoa ei ratkaisekaan päätöksen antaja vaan sen käyttäjä⁴⁹. Vakiintuneella oikeuskäytännöllä on siis kuitenkin tosiasiallisesti tärkeä hallintoa ohjaava tehtävä. Ylimmän asteen tuomioistuimen muovaamalla ratkaisulinjalla on ollut huomattava vaikutus monien *väljien normien* soveltamisessa. Esimerkiksi yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden sisältö ja asema ovat muotoutuneet juuri oikeuskäytännön perusteella.

Vakiintunut oikeuskäytäntö on yleensä perusteltua ottaa huomioon. Perusteeton ja perustelematon poikkeaminen lainkäyttöelinten – erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden – muovaamasta ratkaisulinjasta lisää olennaisesti päätöksen kumoamisen ja muun virallissanktion todennäköisyyttä. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä eroava ratkaisu tulisikin aina perustella huolellisesti, jotta sen syyt

⁴⁶ Aarnio 1982, s. 89-90.

⁴⁷ On kuitenkin huomattava, että muutoksenhaun rajoittaminenkaan ei tee ratkaisusta ennakkotapauksissa sitovia. Ainoastaan tapausten tosiasiallinen paino tulee vahvistumaan edellyttäen, että ratkaisusta voidaan lukea ns. (yleinen) oikeusohje.

⁴⁸ Siltala 2003, s. 266-267.

⁴⁹ Lisää prejudikaattiratkaisun oikeudellisesta asemasta: Laakso Seppo; Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta s. 98- 109.

ja erityispiirteet olisivat arvioitavissa.⁵⁰

3.2.3.2. Suunnitelma oikeuslähteenä

Suunnitelmapäätökset liittyvät tyypillisimmin julkisen varainkäytön ohjaamiseen, tai ne koskevat kehittämisen suuntaviivoja hallinto- tai muiden viranomaistoimintojen osalta. Valtion ja kuntien talousarviot ovat osa julkisten suunnittelujärjestelmien kokonaisuutta. Osa suunnittelujärjestelmistä tähtää budjetin toteuttamiseen ja osa sisältää budjettikautta pidemmän aikavälin suunnitelmia⁵¹. Vain osa näistä suunnitelmista on lakisäätteisiä. **Suunnitelmat** ovat viranomaisten hallinnollista päätöksentekoa **sitovia vain**, jos niin on lailla säädetty⁵². Suunnitelma ei esimerkiksi sido talousarvion laatimista, ellei tällaista sidonnaisuutta ole nimenomaisesti edellytetty. Useimmiten suunnitelmat ohjaavatkin vain pääpiirteisesti tulevan päätöksen suuntaviivoja ja painopisteitä. Suunnitelmien sitovuudesta, ja esim. suhteesta budjettiin ja alemman asteisiin säädöksiin, ei olekaan mahdollista esittää täysin yksiselitteistä vastausta.

Osaa suunnitelmista ja niihin liittyvistä ohjeista lienee pidettävä delegoituna lainsäädäntönä, jonka sitovuus on vahva, mikäli delegointi on perustunut asianmukaiseen lain valtuutukseen⁵³. Yleisenä piirteenä voidaan sitovuuden asteesta todeta, *mitä lyhyemmän aikavälin suunnitelma sitä suurempi sitovuuden aste voi olla*⁵⁴. Hallinnollisessa ratkaisutoiminnassa suunnitelmilla on paitsi mahdollista juridista sitovuutta ja ohjausvaikutusta myös huomattavaa tosiasiallista ohjausvaikutusta.

Sektorikohtaiset suunnitelmat, erityisesti valtiosuus tai -avustusjärjestelmiin liittyvät, ovat muodostuneet kunnissa merkittäviksi ohjauskeinoiksi kunnallisia ratkaisuja tehtäessä. Varsinkin lakisäätteisten suunnitelmien oikeudellinen merkitys on muodostunut ongelmalliseksi, ne kun ovat lisäksi hyvin velvoittavaan sävyyn kirjoitettuja.

Niistä suunnitelmista, jotka vaikuttavat sitovasti yksityisen oikeusasemaan, ovat tärkeimpiä, yleisyytensä johdosta, maankäyttöä koskevat kaavapäätökset. Niillä on välittömiä vaikutuksia etenkin

⁵⁰ Mäenpää 2000, s. 207-208

⁵¹ Ks. Tuori s. 110, 115-121, 122-166.

⁵² Harjula, Heikki - Prättälä, Kari: Kuntalaki, taustat ja tulkinnat kunnallisessa toiminnassa. Teos käsittelee sitovuuden käsitteitä mm. oikeudellinen, toiminnallinen ja poliittinen sitovuus s. 360, käyttäen esimerkkinä kunnallista taloussuunnitelmaa.

⁵³ Ks. Huhtanen, Lakisäätteisestä suunnittelusta s. 55-67.

⁵⁴ Pohjolainen - Tarukannel, s. 292.

kiinteistön omistajien oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Hallinnollisessa päätöksenteossa kaavat toisaalta rinnastuvat eräissä suhteissa myös velvoittaviin oikeuslähteisiin. Esimerkiksi seutukaava on maankäyttö- ja rakennuslain mukaan ohjeena laadittaessa, ja muutettaessa yksityiskohtaisempia kaavoja tai ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi. Tämä ei tarkoita, että seutukaavaa pitäisi noudattaa sellaisenaan, mutta poikkeaminen on voitava asiallisesti perustella.

Suunnitelmien ja niihin liittyvien määräysten ja ohjeiden merkitys oikeuslähteinä on osin epäselvä. Suunnitelmista osalla on vain sallitun tai enintään heikosti velvoittavan oikeuslähteen mukainen merkitys, kun taas osa suunnitelmista, lainsäädäntöön perustuvana tai delegoituna lainsäädäntönä, sisältää vahvasti velvoittavan oikeuslähteen aseman.

4. MUUTOKSENHAKU KUNNALLISEN VIRANOMAISEN PÄÄTÖKSESTÄ

4.1. Menettelyn edellytykset

Hallintoelinten toiminta on pääsääntöisesti sidottu etukäteen määriteltyihin menettelytapoihin ja – muotoihin. Menettelyn muotosidonnaisuuden tehtävänä on erityisesti oikeusturvan takaaminen ja ennakoitavuus. Toiminnan objektiivisuuden sekä puolueettomuuden vahvistamiseen pyritään menettelyvaatimusten asettamisella. Menettelyn sääntely taas turvaa asioiden riittävää selvittämistä ja asiallisesti oikeansisältöistä päätöksentekoa. Kun hallintolainkäyttömenettelyä käytetään tavallisimmin varsinaista muutoksenhakua käsiteltäessä, on yleisesti käytetty käsite tällöin valituksen edellytykset.

Ennen kuin viranomainen ryhtyy käsittelemään asiaa, on selvittävä, ovatko edellytykset asian käsittelylle olemassa. Hallintolainkäytössä kaikki edellytykset ovat ehdottomia, ja valitus tutkitaan vasta, kun kaikki edellytykset on tutkittu, ja ne myös täyttyvät. Menettelyn ehdottomat edellytykset tarkoittavat, että viranomainen joutuu viran puolesta ottamaan ne huomioon. Niihin ei siis erikseen tarvitse vedota. Menettelyn edellytyksistä suurin osa voidaan erikseen korjata, joko viranomaisen itsensä toimenpitein tai varaamalla vireille panijalle se mahdollisuus täydennysmenettelyssä.

Kohteensa mukaan sekä hallinto- että hallintolainkäyttömenettelyn edellytykset jaetaan neljään osaan. Valitusviranomaiseen kohdistuvat edellytykset asettavat toimivaltaiselle viranomaiselle sekä asiallisen, asteellisen että alueellisen toimivaltaisuuksien vaatimuksen. Asiaan kohdistuvat edellytykset taas vaativat ratkaisun siihen, onko päätös johon muutosta haetaan muutoksenhakukelpoinen. Kolmas valituksen edellytys kohdistuu valittajaan, onko sillä joka hakee muutosta siihen oikeus. Edellytyksistä viimeinen koskee vireillepanotapaa, sillä muutoksenhaku tulee panna vireille erikseen säädetyllä tavalla.

Vaikka lainsäädäntö ei aseta menettelyedellytysten ehdotonta huomioonottamisen järjestystä, on oikeuskäytännössä vakiintunut tietty järjestys⁵⁵. Ensin tutkitaan onko viranomainen toimivaltainen, ja tämän jälkeen päätöksen soveltavuus valituksen kohteeksi. Edellä mainittujen seikkojen jälkeen on selvittävä, ettei muutoksenhakua ole erikseen kielletty ja että hakijalla on valitusoikeus. Lopuksi jää selvittäväksi vielä, että muutoksenhaussa on muutoinkin toimittu säädetyllä tavalla (esim. säädettyä valitusaikaa on noudatettu). Valitusviranomainen ottaa siis ensin kantaa valitusedellytyksiin, sitten vasta valitukseen ja vasta lopuksi itse valituksenalaiseen päätökseen.

⁵⁵ Hallberg, Pekka: Hallinto-oikeudellisen valituksen käyttöalasta. Valituksen edellytykset voidaan asettaa ennakkoluonteisuusjärjestykseen, ja vaikka se tuottaakin käytännössä vaikeuksia, ne on myös tarpeen asettaa em. järjestykseen. Sivut 163-164.

4.1.1. Oikea viranomainen⁵⁶

Ennen kuin asiaa voidaan viranomaisessa ryhtyä käsittelemään, on selvitettävä, onko asia tullut toimivaltaiselle viranomaiselle. Pääsääntönä on, että vain yksi viranomainen voi olla asiallisesti, asteellisesti ja alueellisesti toimivaltainen käsittelemään ja ratkaisemaan asian⁵⁷. Asian käsittelyyn osallistuvien tulee olla esteettömiä, ja heidän tulee toimia lisäksi toimivaltaisessa kokoonpanossa.

Oikea muutoksenhakuviranomainen vaikuttaa myös muutoksenhaun oikeaan vireillepanotapaan. Vireille saatetun asian käsittelyyn toimivaltainen viranomainen määräytyy ensisijaisesti asiallista toimivaltaa koskevien säännösten mukaan. Jos hakemus tai muu vireillepano on toimitettu väärälle viranomaiselle, tämä ei voi tutkia asiaa ylittämättä toimivaltaansa. Asian välitön siirtäminen toimivaltaisen elimen käsiteltäväksi, on viranomaisen yleinen velvollisuus. Siirtämisessä kuluva aika ei kuitenkaan pienennä mahdollisesti määriteltyä vireillepanon määräaikaa.

Muutoksenhakuviranomaiset ja muutoksenhakutiet (osittain jopa -keinotkin) ovat toisistaan poikkeavia, riippuen alkuperäisen päätöksen tekopaikasta. Yleisesti muutoksenhakuviranomaisten tarkastelussa on käytetty ryhmittelyperusteena hallinnon organisaatioiden jakoa. Muutoksenhakua on usein tarkasteltu erikseen varsinaisessa valtion hallinto-organisaatiossa, itsehallintoyhdyskuntien hallinto-organisaatiossa sekä välillisen julkisen hallinnon organisaatiossa⁵⁸. Tutkielman osalta kohde on erityisesti kunnallisessa hallinto-organisaatiossa tehty ratkaisu.

4.1.2. Valituskelpoinen päätös

Muutoksenhaun tulee kohdistua asiaratkaisuun, joka on muutoksenhakukelpoinen. Muutoksenhakukelpoisuuden yleisenä ehtona on, että asia tulee ensin olla ratkaistu hallintomenettelyssä. Asian ratkaiseminen hallintomenettelyssä on puolestaan edellyttänyt hallintomenettelyn edellytysten täyttymistä. Tältä osin hallintomenettelyn ja muutoksenhakumenettelyn edellytykset kytkeytyvät toisiinsa. Poikkeuksen muodostavat tapaukset, jossa muutoksenhaku tehdään sen vuoksi, ettei hallintoviranomainen ole lainkaan tutkinut asiaa väitetyn menettelyedellytyksen puuttumisen vuoksi.⁵⁹

⁵⁶ Tarkoitetaan vain kansallisia muutoksenhakuviranomaisia ja muutoksenhakureittejä. Aineellisesta kysymyksestä riippuen joissakin asioissa on mahdollista käyttää myös ylikansallisia toimielimiä oikeussuojan saamisen tarkoituksessa.

⁵⁷ Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Tarkemmin viranomaisten toimivallan määräytymisestä ja luonteesta s 105-111.

⁵⁸ Tarkemmin Pohjolainen Teuvo ja Anna-Elina, s. 40-53.

⁵⁹ Pohjolainen, Teuvo ja Anna-Liisa: Hallinto-oikeudellisen oikeustapauksen ratkaiseminen s. 19.

Lainsäädäntö määrittää yleisesti, millaiset viranomaisten ratkaisut ovat muutoksenhakukelpoisia. Lain soveltajalla on kuitenkin laaja harkintavalta. Yleisenä sääntönä voidaan todeta olevan, että hallintovalituksessa *valituskelpoinen on lopullisen asiaratkaisun sisältävä päätös*, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta ottamatta. Kunnallisvalituksen ja kuntalain mukaisen oikaisuvaatimuksen osalta muutoksenhakukelpoisuuden määritelmä on negatiivinen. Sellaiseen päätökseen, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa ei saa hakea muutosta (KuntaL 91§)

Kunnallisvalituksessa esiintyviä poikkeavia erityispiirteitä hallintovalitukseen tarkasteltuna ovat laaja muutoksenhakuoikeus, rajoitetut valitusperusteet sekä valitusviranomaisen rajoitettu tutkimis- ja ratkaisuvallta. Edellä mainittujen lisäksi kunnallisvalituksella kuten myös KuntaL:n mukaisella oikaisuvaatimusmenettelyllä on kassatorinen luonne⁶⁰. Lainsäädännössä oleva valituskielto voi kuitenkin estää muutoin periaatteessa valituskelpoiseen päätökseen kohdistuvan valitusmahdollisuuden.

Oikeuskirjallisuus liittää valituskelpoiseen päätökseen usein määreet *sitova ja lopullinen asiaratkaisu*. Tosin näitäkin määreitä rasittaa tietty epämääräisyys, sillä *ne eivät itsessään kuvaa päätöksen vaikutusten kestoa tai ulottuvuutta*⁶¹. Valituskelpoisuuden määräytymistä **ei** kuitenkaan pidä kytkeä **yksinomaan päätöksen ominaisuuksiin**, sillä tällöin jäävät oikeussystemaattiset ja valituksen soveltuvuutta oikeusturvakeinoksi koskevat tekijät liiksi taustalle⁶². Kysymys ei olekaan pelkästään päätöksen soveltuvuudesta muutoksenhaun kohteeksi, vaan myös valituksen käymisestä muutoksenhakeinoksi. Asiaa tuleekin tarkastella myös *valituksen käyttöedellytysten kannalta* selvittämällä, *onko asiassa oikeussuojan tarvetta tai käytettävissä valituksen syrjäyttäviä muita oikeusturvakeinoja*. Viranomaisen tulee myös viran puolesta ottaa huomioon *tutkimisen tai tutkimatta jättämisen seurausvaikutukset*.

Hallberg tarkastelee valituskelpoisuuden määräytymistä lähtien *kohteen staattisesta määrittelystä päätyen toiminnallisiin, valituksen ja hallintolainkäytön tarkoitusperät huomioon ottaviin näkökohtiin*, todeten kysymyksen olevan oikeudellisesta ratkaisutoiminnasta, jossa avoinkin argumentointi on kuitenkin sidottu valituskelpoisuuden säädännäisiin edellytyksiin⁶³.

⁶⁰Päätöstä ei voi valitusviranomainen muuttaa.

⁶¹ Ks. näiden ilmaisujen ongelmallisuudesta, Tirkkonen s. 44.

⁶² Ragnemalm 1970 s. 241, erottaa päätöksen oikeusseuraamukset (rättsliga följer) ja tosiasialliset vaikutukset (effekt) toisistaan. Tässä asetelmassa oikeusvaikutuksille jää merkitystä vain keinona tosiasiallisten vaikutusten toteuttamiseen. Valituskelpoisuuskysymystä ratkaistaessa tulisi täten kiinnittää erityinen huomio päätöksen tosiasiallisiin vaikutuksiin, niiden laatuun, voimakkuuteen, kohdistumiseen sekä välittömyyteen tai välillisyyteen.

⁶³ Tarkemmin Hallberg, s. 185-190.

Oikeuskäytäntöön perustuen, on muodostunut joukko valituskelpoisuudeltaan *tulkinnanvaraisia* asiaratkaisuja, joista tutkielman pääkysymystä, *suunnitelmaratkaisun valituskelpoisuutta*, käsitellään seuraavassa pääluvussa. Muita tulkinnanvaraisia, yleisimmin muutoksenhakuoikeuden ulkopuolelle rajautuvia toimia ovat mm. käsittely- ja järjestelypäätökset, asian raukeaminen, siirto- ja palautuspäätökset, normipäätökset ja niiden noudattamisen valvontaa koskevat päätökset. Lisäksi virkakäskyt, ponsilausumat, päätösten perustelut ovat pääosin valituskelvottomia ratkaisuja. Muutoksenhakuoikeuden ulkopuolelle rajautuvia asiaratkaisuja ovat myös täytäntöönpanotoimet ja määräys em. toimeen ryhtymisestä, hallintokantelun hylkäävät päätökset sekä petitio-oikeuden mukaisiin, kansalaisten viranomaisille tekemiin kyselyihin ja tiedusteluihin annetut vastaukset. Ulkopuolelle jäävät pääsääntöisesti myös päätökset, jossa viranomainen ei ole hyväksynyt asia- tai kirjoitusvirheen korjaamista koskevaa vaatimusta.⁶⁴

Kunnallisten suunnitelmapäätösten keskeiset valituskelpoisuutta määrittävät oikeuskysymykset kohdistuvat päätösten sitovuuden ja kuntalaisten valvontafunktion merkitykseen, päätöksen muutoksenhakukelpoisuutta arvioitaessa.

Mikäli päätös ei ole valituskelpoinen tai valituslupa on lainmukaisella ratkaisulla evätty, ei varsinainen muutoksenhaku ole mahdollista. Lainvoimainen hallinto- tai hallintolainkäyttöpäätös voidaan kuitenkin purkaa tai poistaa ylimääräisen muutoksenhaun avulla, mikäli ratkaisu sisältää menettely- tai asiavirheen (ns. e numeratio). Edellä mainittu ei ole riippuvainen siitä, oliko alkuperäinen päätös valituskelpoinen vai ei, tai saatiinko siihen valituslupa.

⁶⁴ Pohjolainen Teuvo ja Anna-Elina s. 24-28, tarkemmin valituskelpoisuudesta sekä selvitys pääsäännöstä poikkeavien asiaratkaisujen perusteista.

4.1.3. Valitusoikeus

Valitusoikeus määrittää niiden oikeusobjektien piirin, jotka saavat valittaa hallintopäätöksestä.

Muiden kuin valittamaan oikeutettujen tekemä valitus jätetään asiallisesti tutkimatta.

Muutoksenhakuoikeushan perustuu joko asianosaisasemaan tai muuhun säädettyyn perusteeseen, esim. itsehallintoyhdyskunnan jäsenyyteen. Sekä hallinto- että kunnallisvalituksessa valitusoikeus määritellään osin samoin perustein. Molempia yhdistää valitusoikeuden kuuluminen asianosaiselle.

Asianosaisuuden käsite on oikeuskäytännössä laventunut koskemaan kaikkia niitä, joiden asemaan päätöksellä on selvästi vaikutusta ts. myös oikeussuojan tarvetta. Päätöksellä ei enää nykytulkinnan mukaisesti edellytetä olevan henkilön asemaan vain oikeudellisia tai vain välittömiä vaikutuksia, jotta tämä saavuttaisi asianosaisaseman. Asianosaisina molemmissa valitusmuodoissa voivat olla kaikki fyysiset henkilöt riippumatta oikeustoimikelpoisuudesta tai hallintomenettelykelpoisuudesta, julkis- ja yksityisoikeudelliset oikeushenkilöt sekä eräät muut oikeudelliset yhteenliittymät, joille oikeusjärjestys on myöntänyt muodollisen riitakelpoisuuden (mm. avoimet yhtiöt, konkurssi- ja kuolinpesät).

Hallintovalituksen voi siis tehdä ainoastaan asianosainen. Kunnallisvalituksen ja kuntalain mukaisen oikaisuvaatimuksen voi tehdä se, johon päätös kohdistuu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (KuntaL 92.1.§). Asianosaisuuden lisäksi valituksen ja KuntaL:n mukaisen oikaisuvaatimuksen teko-oikeus voi perustua myös kunnan jäsenyyteen⁶⁵.

Valitukset on tullut siis laatia pääosin asianosaisten nimissä individuaaliperustein, sillä kollektiiviperustein ei yleistä valitusoikeutta ole⁶⁶. Kuntayhtymän viranomaisen päätöksestä voi oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen tehdä myös kuntayhtymän jäsenkunta ja sen jäsen sekä kuntien yhteisen toimielimen päätöksestä sopimukseen osallinen kunta ja sen jäsen (KuntaL 92.2.§). Viranomaisilla ei yleensä ole katsottu olevan valitusoikeutta heiltä puuttuvan oikeussubjektiviteetin vuoksi⁶⁷.

⁶⁵ Verrattuna oikeussuojan tarpeeseen perustuvaan asianosaisvalitukseen, on tällaisella yhteisön jäsenyyteen perustuvalla valitusoikeudella selkeä kassatorinen funktio. Kunnan jäsen voi menestyksellisesti valittaa päätöksentekomenettelyssä tai päätösten sisällössä havaitsemistaan lainvastaisuuksista.

⁶⁶ Poikkeus: Hallintopäätöksen kohteena oleva edunvalvontajärjestö tai erityissäännös, joka voi myöntää järjestölle valitusoikeuden.

⁶⁷ Vrt. kuitenkin erityislain mahdollinen säädös voi luoda valitusoikeuden tai viranomaisen ollessa asianosainen on tilanne toinen. Oikeuskäytännössä valitusoikeus on voitu antaa viranomaiselle lakiin perustuvan julkisen intressin valvontavelvollisuuden nojalla.

Muutoksenhakuoikeus päätökseen, joka on annettu muutoksenhaun johdosta, riippuu ratkaisusta, jonka ensiasteen valituselin teki. Jos muutoksenhakuviranomainen hylkää ensiasteen valituksen tai alistettavaan päätökseen tehdyn muistutuksen, on se asianosainen, jonka valitus tai muistutus on hylätty tai jätetty tutkimatta, oikeutettu jatkovalituksen tekemiseen. Jos taas ensiasteen valittaja ns. “voittaa”, jatkovalituksen voivat tehdä ne asianosaiset, jotka olivat tyytyneet alkuperäiseen päätökseen⁶⁸.

Muutoksenhakuperusteista hallintolainkäyttölain 7 § säätelee seuraavasti: “asianosainen voi valittaa Valtioneuvoston ja ministeriön päätöksestä vain sillä perusteella, että päätös on lainvastainen”. Oikeuden loukkauksesta on kysymys silloin, kun viranomainen julkista valtaa käyttäen *sitovasti päättää* asianosaisen oikeudesta tai velvollisuudesta⁶⁹.

Muiden hallintoviranomaisten päätöksistä tehtävää valitusta ei hallintolainkäyttölain 2 luvussa ole sidottu pelkästään laillisuusperusteisiin. Hallintolainkäyttölain 5 §:ssä todetaan, että hallintoasiassa tehdystä päätöksestä (toimenpide, jolla asia ratkaistu tai jätetty tutkimatta) saadaan tehdä valitus. Säännöstä tulkittu e contrario päättelyllä siten, että näiden viranomaisten päätöksestä hallintovalitus voidaan tehdä sekä laillisuus- että tarkoituksenmukaisuusperustein.

Kunnallisvalituksen voi tehdä KuntaL:n 90.2.§:n mukaisin vain laillisuusperustein, joko menettely-, toimivalta- tai sisältövirheeseen perustaen. Valitusperusteiden rajaaminen vain laillisuusperusteisiin johtuu halusta suojella kunnallisen itsehallinnon asemaa. Valtion viranomaisilla ei siten ole oikeutta tutkia kunnallishallinnon päätösten tarkoituksenmukaisuutta, silloin kun niistä valitetaan kunnallisvalituksella. Kunnallislain mukaisen oikaisuvaatimuksen tekemistä ei ole sidottu laissa mainittuihin laillisuusperusteisiin, joten oikaisuvaatimuksen voi tehdä myös tarkoituksenmukaisuusperustein. Näin kunnan sisäisenä hallintotoimena em. oikaisuvaatimus ei loukkaa kunnallista itsehallintoa.

⁶⁸ Uusi päätös voi siis laajentaa asianosaispiiriä. Lisäksi alkuperäisellä valittajalla on jatkovalitusoikeus, mikäli kaikkiin hänen vaatimuksiinsa ei ollut ensiasteen ratkaisussa suostuttu.

⁶⁹ Tavallisesti tämä tarkoittaa, että 1) asianosaiselle on asetettu velvoite, jota hänelle ei lain mukaan saisi asettaa, 2) häneltä on poistettu sellainen etu tai oikeus, johon hänellä on lain mukaan oikeus tai 3) hänelle ei ole myönnetty sellaista etua tai oikeutta, jota hän on hakenut ja johon hänellä on oikeus.

4.1.4. Oikea vireillepanotapa

Menettelyn edellytyksiin kuuluu myös eräitä vireillepanotapaa koskevia kysymyksiä. Vireillepanon tulee täyttää säännöksissä asetetut vaatimukset, jotta asiaa ylipäättänsä ryhdyttäisiin tutkimaan. Hallintolainkäyttöasia tulee tavallisesti vireille muutoksenhaulla⁷⁰, jossa kirjallinen menettelyvaatimus on käytännössä ehdoton. Suullisen vireillepanon sallivaa yleistä positiivisen oikeuden säännöstä kun ei ole⁷¹. Kansainvälisten sopimusten vaatimus suullisen käsittelyn lisäämisestä on jo johtanut maassamme siihen, että yleisen suullisen vireillepanon mahdollisuutta vakavasti selvitetään

Muutoksenhaun oikea vireillepanotapa on viranomaisen osoitettava hallintopäätökseen liitettävillä ohjeilla⁷². Valitusosoituksen ja oikaisuvaatimusohjeiden tarkoituksena on osoittaa muutoksenhakijalle (mahdolliselle), millä tavalla muutoksenhaku on tehtävä. Aiemmista hallintolainkäyttömääräyksistä poiketen myös ylimääräisessä muutoksenhaussa noudatetaan uudistetun hallintolainkäyttölain määräyksiä⁷³.

Hallintolainkäyttölaissa säännellään varsinaisen muutoksenhaun muotovaatimukset hyvin yksityiskohtaisesti. Muutoksenhaun laatimisessa tulee huomioida kirjallisen esitystavan vaatimus, ellei erityistapauksessa jonkin asian osalta ole toisin säädetty. Lisäksi laki edellyttää esitetyn vaatimuksen yksilöintiä. Valituskirjelmässä tulee ilmaista myös valittajan nimi ja kotikunta. Jos valittajan puhevaltaa käyttää laillinen edustaja tai asiamiehensä tai jos valituksen laatijana on joku muu henkilö, valituskirjelmässä on ilmoitettava myös tämän nimi ja kotikunta. Valituskirjelmän pitää sisältää myös postiosoite ja puhelintiedot, johon asiaa koskevat ilmoitukset voidaan valittajalle toimittaa. Valituskirjelmän on valittajan, laillisen edustajan tai asiamiehen allekirjoitettava. Valituskirjelmän liitteinä tulee olla lisäksi päätös, johon muutosta haetaan, todistus päätöksen tiedoksi antopäivästä tai muu selvitys valitusajan alkamisajankohdasta sekä vielä ne asiakirjat, joihin valittaja vaatimuksensa tueksi vetoaa, ellei niitä ole jo aiemmin toimitettu viranomaiselle.

Varsinaisen muutoksenhaun valituskirja voidaan antaa valitusviranomaiselle valittajan itsensä tai

⁷⁰ Joissakin tapauksissa hallintolainkäyttöasia voi tulla vireille myös viranomaisen esityksestä (esim. purkuesitys), ja poikkeuksellisesti muutoksenhakuviranomaisen omasta aloitteesta (KHO:n oikeus purkaa lainvoimaisia päätöksiä ilman hakemusta tai esitystä).

⁷¹ Hallintolainkäyttölaki säättää tosin nykyisin suullista käsittelyä, joka kansalaisen oikeusturvafunktion osalta myönteisenä uudesta laista todettakoon § 23 ja §:t 37-40.

⁷² Valitusosoituksen HlalkL 14§ ja Kuntal 94§ 1 mom. mukaisesti. Kuntal 94§ 2 mom. säättää vaatimuksen, että kunnan viranomaisen päätökseen, josta saa tehdä oikaisuvaatimuksen, on liitettävä tämän tekemistä koskevat ohjeet. Jos em. päätöksiin on valituskielto, on päätökseen liitettävä tätä koskeva ilmoitus, ja viittaus siitä, mihin säännökseen kielto perustuu (HlalkL 15§ ja Kuntal 94§ 3 mom).

⁷³ HlalkL §:t 58-68; koskien kantelua, menetetyt määräajan palauttamista sekä purkua.

hänen asiamiehensä toimesta, postin välityksellä, lähettiä käyttäen tai jopa telefaksilla, vaikka viimeksi mainittua mahdollisuutta ei laki tunnekaan. Oikeuskäytännössä telefax on kuitenkin katsottu sallituksi tavaksi toimittaa valitus. Vastuu asiakirjojen saapumisesta määräajassa viranomaiseen, on luonnollisesti valittajalla. Kuntalain mukaisen oikaisuvaatimuksen toimittamisesta ei ole erityisiä säännöksiä. Kuntalain 94§ määrittelee ainoastaan, että “ päätökseen, josta saa tehdä oikaisuvaatimuksen, on liitettävä ohjeet oikaisuvaatimuksen tekemiseksi”.

Ylimääräisessä muutoksenhaussa toimitetaan valituskirja joko lain tai asetuksen määräämälle muutoksenhakuviranomaiselle tai KHO:lle (menetetyn määräajan palauttaminen ja purku). Valitusajan päättymisen jälkeen valittaja saa esittää ainoastaan uusia perusteita *vaatimustensa (alkuperäisten)* tueksi, jollei asia sen johdosta muutu toiseksi. Uusien vaatimusten esittäminen vireillä olevassa asiassa, valitusajan päättymisen jälkeen, on sallittua ainoastaan olosuhteiden muutokseen perustuvana tai valitusajan päättymisen jälkeen valittajan tietoon tulleeseen seikkaan perustuvana. Valittaja voi myös vaatia täytäntöönpanon kieltämistä tai tehdä muun sivuhuomautuksen.

Hallintolainkäyttölain 28 §:n mukaan valittajalle on varattava tilaisuus puutteellisen valituskirjelmän täydentämiseen, mikäli täydentämistä ei katsota asian käsittelyn kannalta tarpeettomaksi. Viranomaisen on ilmoitettava valittajalle, millä tavoin valitus on puutteellinen, ja annettava kohtuullinen määräaika valituksen täydentämistä varten. Jos kehotuksesta huolimatta valituskirjelmää ei täydennetä esitetyllä tavalla tai asian tai siinä esitetyn vaatimuksen ratkaisemiselle on muu este, valitus tai vaatimus jätetään tutkimatta. Ylimääräisessä muutoksenhaussa noudatetaan samoja säännöksiä kuin varsinaisen muutoksenhaunkin osalta.

Muutoksenhakumääräajat ovat pääsääntöisesti sidottu laissa määriteltyihin määräaikoihin. Hallinto- ja kunnallisvalituksen tekemiselle valitusaika on 30 päivää päätöksen tiedoksisaannista ja kuntalain mukaisen oikaisuvaatimuksen osalta 14 päivää. Määräaikojen laskennassa noudatetaan määräaikalakia.

Kuntalain 95 § sisältää kunnallisvalituksen sekä kuntalain mukaisen oikaisuvaatimuksen tiedoksi annosta omat erityissäännöksensä. Säännöksen mukaisesti asianosaiselle tulee päätös saattaa tiedoksi erillisellä kirjeellä. Jollei muuta näytetä toteen, katsotaan asianosaisen saaneen päätöksestä tiedon seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettamisestä. Kun molemmissa esitetyissä tapauksissa muutoksenhakuoikeus on myös kunnan jäsenellä, lasketaan valitusaika Kuntal:n 95.2 §:n mukaan siten, että kunnan jäsenen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon, kun pöytäkirja on yleisesti asetettu

nähtäville (KuntaL 63 §)⁷⁴.

Kunnallisvalituksen jatkovalituksessa, valitus hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, valitusaika on 30 vuorokautta. Määräajan laskeminen suoritetaan ilmoitustaululla tapahtuvan ilmoituksen julkaisupäivämäärästä lukien tai mikäli päätös on annettu asianosaiselle erikseen tiedoksi, luetaan tämän valitusaika tiedoksisaamisesta. Valitusajat ja oikaisuvaatimukselle asetetut **määräajat ovat ehdottomia**. Niiden laiminlyönti johtaa siis tutkimatta jättämiseen.

4.2. Oikaisuvaatimusmenettely

Oikaisuvaatimus on erityissäädöksiin perustuva varsinaisen valituksen pakollinen esivaihe. Koska erityissäädösten sisältö on hyvin yhdenmukainen uuden kuntalain mukanaan tuoman kunnallisen oikaisuvaatimusmenettelysääntelyn kanssa, perehdytään tässä tutkielman sisällön kannalta relevanttiin kunnalliseen oikaisuvaatimusmenettelyyn.

Uudessa kuntalaissa on muutoksenhakujärjestelmää osittain uudistettu. Entisen kunnan sisäisen valitusmenettelyn tilalle on säädetty ns. oikaisuvaatimusmenettely. Se edeltää varsinaiseksi lainkäyttöksi katsottavaa valitusmenettelyä, ja on täten tulkittava kunnan sisäiseksi hallintomenettelyksi⁷⁵. Kaupunginhallitus ei siis enää käsittele kunnallisvalituksia lainkaan. Se on toimielin, joka keskittyy strategiseen päätöksentekoon⁷⁶.

Oikaisuvaatimuksen tekeminen on kunnallisvalituksen tekemisen pakollinen esivaihe. Uuden kuntalain valmisteluvaiheessa menettelyn tarkoitus todettiin olevan laajentaa kunnan jäsenten vaikutusmahdollisuuksia kunnan sisäiseen päätöksentekoon⁷⁷.

Päätökseen tyytymätön, kunnan jäsen tai asianosainen, voi tehdä oikaisuvaatimuksen sekä tarkoituksenmukaisuus- että laillisuusperusteella (KuntaL 92 §). Vaatimus tehdään kunnanhallituksen,

⁷⁴ Valtuuston, hallituksen ja lautakuntien pöytäkirjat siihen liittyvine oikaisuvaatimusohjeineen ja valitusosoituksineen pidetään tarkastamisen jälkeen yleisesti nähtävänä siten kuin siitä on ennakolta ilmoitettu. Muu viranomaisen pöytäkirja pidetään yleisesti nähtävillä, jos asianosainen viranomaisen katsoo sen tarpeelliseksi.

⁷⁵ Vaikka se sisältääkin joitakin hallintolainkäytölle ominaisia piirteitä, kuten se on pakollinen ns. Esivaihe muutoksenhauille, tehtävä määräajassa kirjallisesti jne.

⁷⁶ Kaupunginhallituksen rooli on muuttunut yksittäisten hallintoasioiden ratkaisijasta strategiseen päätöksentekoon keskittyväksi toimielimeksi. (Mistä kuntien hallitukseen löydetään eri strategiamalleihin ja skenaarioihin perehtyneitä päätöksentekijöitä, jotta tämä oikeuskirjallisuudessa esitetty em. lause saa relevanttia perustaa). Todellisuudessa hallituksen poliittinen rooli kunnan johtamisessa lienee tuonut ongelman hallitukseen. Niiden on vaikea pitäytyä valitusratkaisussa puhtaasti laillisuusperusteissa.

⁷⁷ Positiivisempien vaikutustapojen säätäminen/luominen saattaisi kuitenkin olla sekä toiminnallisesti, taloudellisesti että lopputuloksen kannalta perustellumpi tapa kehittää osallistumista ja valvonta- ja vaikutusmahdollisuuksia.

lautakunnan, kunnallisen liikelaitoksen johtokunnan sekä liikelaitoskuntayhtymän johtokunnan päätöksestä sille **itselleen!** Itsenäistä toimivaltaa omaavien luottamushenkilöiden, virkamiesten sekä kunnanhallituksen ja lautakunnan alaisen toimielimen päätöksistä oikaisuvaatimus tehdään asianomaiselle lautakunnalle tai kaupunginhallitukselle. Johtokunnan alaisen viranhaltijan päätöksestä oikaisuvaatimus tehdään aina organisatorisesti ylempänä olevalle asianomaiselle lautakunnalle tai kaupunginhallitukselle, jos johtosäännöllä ei ole toisin määrätty. Muotovaatimusten osalta kuntalaki on hyvin niukka. Lain 93 § säättää ainoastaan määräajan, 14 päivää tiedoksisaannista sekä vaatimuksen kirjallisesta ulkoasusta⁷⁸.

Oikaisuvaatimus on käsiteltävä viipymättä, ja sitä käsittelevä viranomainen on sidottu nimenomaan esitetyn vaatimuksen sisältöön, eikä siten voi käsitellä koko vaatimusta koskevaa asiaa uudelleen⁷⁹. Viranomainen on näin sidottu niihin vaatimuksiin, joita oikaisuvaatimuksessa on esitetty⁸⁰. Mikäli oikaisuvaatimus hylätään, riittää viranomaisen toteamus, ettei tehty vaatimus anna aihetta päätöksen muuttamiseen. Jos taas oikaisuvaatimus hyväksytään, alkuperäinen päätös joko kumotaan tai sen tilalle tehdään uusi päätös. Oikaisuvaatimukseen annetusta ratkaisusta voi tehdä valituksen lääninoikeudelle. Lähtökohtaisesti valitusoikeus on vain oikaisuvaatimuksen tehneellä. Jos päätös oikaisuvaatimuksen johdosta muuttuu, voivat muutkin kunnallisvalituksen tekemiseen oikeutetut valittaa.

4.3. Varsinainen muutoksenhaku

4.3.1. Yleistä jälkikäteisestä oikeusturvatoiminnasta

Viranomaisten ratkaisujen laillisuus, hallintovalituksessa myös osin tarkoituksenmukaisuus, on mahdollista saattaa jälkikäteen tutkittavaksi, hakemalla päätökseen muutosta erikseen säädetyssä järjestyksessä. Yleinen muutoksenhakuoikeus hallintopäätökseen onkin yksi hallintomme oikeusturvajärjestelmän peruseriaatteista.

⁷⁸ Hallintomenettelylaki, joka säätelee hallintotoimintaa, säättää vireille panijalle seuraavia vaatimuksia: Esitetyt vaatimukset on perusteltava, annettava selvitys vaatijan oikeudesta oikaisuvaatimuksen tekoon sekä selvitys siitä miten ja millä perusteella päätöstä halutaan oikaista. Lisäksi ao laissa säädetään myös asianosaisen kuulemisesta (HMenL 15 §).

⁷⁹ Hallintovaliokunnan mietintö 18/1994 vp s. 17.

⁸⁰ Poikkeus KuntaL 51 §:n mukaisen otto-oikeuden nojalla suoritettava käsittely, jolloin otto-oikeuden käyttäjä ei ole sidottu enempää aiempaan päätökseen kuin oikaisuvaatimukseenkaan. Otto-oikeuden nojalla tehtyyn päätökseen on "uudestaan" esitettävä oikaisuvaatimuspyyntö, sillä suora valitus ei ole mahdollinen. Näin on mahdollista joutua tekemään kaksi oikaisuvaatimuspyyntöä, mahdollisesti lähes samansisältöisestä päätöksestä, mitä ei ainakaan prosessiekonomiselta kannalta voida pitää perusteltuna.

Muutoksenhakuoikeutta pidetään niin oleellisena oikeusturvan muotona, että sen yleiset takeet on määritelty perusoikeussäädöksin. Perustuslain 21.1. §:ssä määritellään oikeus hakea muutosta hallintopäätökseen muodossa ”jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi”^{81,82}

Valitus on yleisnimike varsinaisille muutoksenhakukeinoille. Valituslajeja on käytössä kolme, joita kutakin pääsääntöisesti määrittää oma lainsäädäntönsä. Hallintolainkäyttölakia sovelletaan lainkäyttöön yleisissä hallintotuomioistuimissa sekä silloin kun hallintoasiassa tehtyyn päätökseen haetaan muutosta valittamalla tai ylimääräisellä muutoksenhakukeinolla hallintoviranomaiselta tai muutoksenhakuasioita käsittelemään perustetulta lautakunnalta tai muulta tähän rinnastettavalta erityiseltä viranomaiselta. Kunnallisen viranomaisen päätöksistä valitetaan pääosin kunnallisvalituksella. Ahvenanmaan maakuntahallituksen ja sen alaisen viranomaisen sekä kirkollisen viranomaisen osalta valitus säännellään näitä toimialueita koskevassa lainsäädännössä⁸³. Muita valitusmuotoja sääntelee erityislainsäädäntö.

Valituksen yleisimmät muodot ovat laillisuusperusteinen kunnallisvalitus sekä laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusperusteinen mahdollinen hallintovalitus. Hallintovalitusta säätelee siis hallintolainkäyttölaki ja kunnallisvalitusta kuntalaki. Joissakin erityissäännöksissä, näin erityisesti joistakin kunnan lakisääteisten lautakuntien päätöksistä, valituslajiksi on kunnallisen viranomaisen päätöksistä määrätty hallintovalitus.

Kunnallis- ja hallintovalitus eroavat toisistaan vain joissakin, tosin periaatteellisesti ja oikeusturvan toteuttamisen kannalta tärkeissä, asioissa. Kunnallisvalitus on mahdollinen vain laillisuusperustein, kun hallintovalituksesta tällainen rajausta puuttuu⁸⁴. Myös toimivallan rajoituksissa on eroavaisuuksia, sillä kunnallisvalituksen johdosta kunnan toimielimen päätöstä ei voida muuttaa. Valitusviranomainen voi vain joko kumota, pysyttää tai palauttaa asian uudelleen käsiteltäväksi (kassatorinen muutoksenhakukeino). Valitusviranomainen ei yleensä voi myöskään ottaa huomioon sellaisia valitusperusteita, joihin valituksessa ei ole vedottu. Hallintovalituksessa käsittelevä viranomainen voi paitsi muuttaa valituksen alaista päätöstä, myös ottaa huomioon seikkoja, joihin valittaja ei ole

⁸¹ samoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artikla, Sopimus on maamme ratifioima ja siten hallintoviranomaisiamme sitova

⁸² Lisää päätöksen muuttamisesta ja kumoamisesta valituksen perusteella, Mäenpää Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki 2003

⁸³ Kuntalaki (365/95), Ahvenanmaan itsehallintolaki (1144/91), Kirkkolaki (1054/93) evankelisluterilaisen kirkon viranomaisten osalta ja Ortodoksisesta kirkkokunnasta annettu laki (521/69) viranomaisten osalta.

⁸⁴ Poikkeus: Hallintovalitusta ei voi tehdä tarkoituksenmukaisuusperustein valtioneuvoston eikä ministeriön päätöksestä.

vedonnut. Merkittävä ero on lisäksi valitusoikeuden omaavien piiri, sillä kunnallisvalituksen kassatorisesta luonteesta johtuen valitusoikeus asianosaisen lisäksi on jokaisella kuntalaisella, kun hallintovalituksen voi tehdä ainoastaan se “ johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa”.

Valitus vaikuttaa hallintovalituksen osalta tavallisesti päätöksen toimeenpanoa estävästi. Kunnallisvalituksen alainen päätös taas voidaan pääsääntöisesti panna heti täytäntöön. Näitä kahta valituksen päätyyppiä käsitellään tarkemmin luvuissa 4.1.3 ja 4.1.4.

Muita jälkikäteen oikeusturvan muotoja ovat hallinnon sisäisinä oikeussuojakeinoina itseoikaisu, sekä osin tulkinnanvaraisesti alistaminen ja hallintokantelu, jotka nykyisissä oppikirjoissa luetaan kuitenkin usein erityisesti hallinnon valvontakeinoiksi⁸⁵. Oikaisuvaatimus on varsinaisen valituksen välttämätön esivaihe, joka perustuu aina erityissäädöksiin. Sen tarkoituksena on erityisesti vähentää tarvetta turvautua raskaampaan valitusmenettelyyn, ja siksi se onkin yleinen erilaisten massapäätösten yhteydessä. Oikaisuvaatimusmenettely on kunnallisissa toimielimissä osoittautunut toimivaksi järjestelmäksi. Sen vaikutus on ollut hallintotoiminnan laatua vahvistava ja kuntalaisen valvontafunktion osalta nopea ja edullinen, eikä sidottu muutoseikkoihin.

Hallintoriitamenettely tulee usein kyseeseen oikeusturvakeinona silloin, kun on erimielisyyttä julkisoikeudellisen oikeussuhteen sisällöstä. Tällaisia riita-asioita ovat esimerkiksi viranomaisten maksuvelvollisuuksien jakautumista koskevat asiat sekä muun muassa viranomaisten periessä takaisin yksityiselle myöntämänsä etuisuutta. Hallintoriitamenettelyssä ratkaistaville asioille on tyypillistä, että viranomaiselta puuttuu toimivalta ratkaista asia yksipuolisella päätöksellään. Tällöin viranomaisen toimet ovat muodollisesti vain kannanottoja, joista ei voi valittaa. Julkisoikeudellisen oikeussuhteen sisältö on näin ollen saatettava toimivaltaisen ja organisatorisesti riippumattoman tuomioistuimen ratkaistavaksi. Tällaiseksi viranomaiseksi on nimetty hallinto-oikeus, jonka päätöksistä hallintoriita-asiassa voidaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Viranomaisen suorittamia yksityisoikeudellisia toimia koskevat riidat tulevat ratkaistaviksi yleisessä lainkäytössä, lähinnä siviiliprosessissa. Näistä esimerkkeinä ovat työsopimusta, kauppaa ja vuokraa koskevat toimet, joita tehdessään viranomainen on toisen osapuolen kanssa oikeudellisesti samassa asemassa⁸⁶.

⁸⁵ Tarkemmin Uotila-Laakso-Pohjolainen-Vuorinen s. 243-255.

⁸⁶ On kuitenkin huomioitava, että edellä mainituista toimista päätettäessä syntyneisiin menettely- ja toimivaltavirheisiin voidaan kunnallisvalituksella puuttua.

Kansainväliset oikeusturvakeinot koskevat yhä laajentuvaa osaa hallintotoiminnasta. Euroopan ihmisoikeustoimikunta ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien ovat tietyin rajoituksin käytettävissä⁸⁷. Yhdistyneiden Kansakuntien ihmisoikeuskomitea tutkii tarvittaessa kaikkien normaalien kansallisten oikeusturvakeinojen käyttämisen jälkeen valituksia, joissa väitetään rikotun kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen määräyksiä. Komitean päätökset ovat oikeudellisesti sitomattomia, tosiasiallisen sitovuuden asteen ollessa kuitenkin huomattavan korkea. On muistettava, että EY:n tuomioistuimet eivät ole muutoksenhakuelimiä hallintoviranomaisten tekemille päätöksille. Sillä on kuitenkin toimivalta antaa ennakkoratkaisu EY-oikeuden oikeasta tulkinnasta⁸⁸.

Maassamme vallitsevan oikeusopin mukaisesti viranomaisen päätöksestä voi siis päätöksestä pääsääntöisesti aina valittaa⁸⁹. Poikkeaminen tästä yleisestä muutoksenhakukelpoisuudesta on mahdollista vain asiaa koskevan nimenomaisen rajoitussäännöksen eli valituskiellon tai -rajoituksen nojalla⁹⁰. *Rajoituksesta* ja erityisestä valitusluvasta korkeimmalle hallinto-oikeudelle valitettaessa, *voidaan erikseen säätää vain lain tasoisella säädöksellä*). Valituskiellon merkitys päätökselle on, että kiellon alainen päätös tulee heti lainvoimaiseksi. Tosin tällaiseenkin päätökseen voidaan hakea muutosta ylimääräisellä muutoksenhauulla, josta on säädökset hallintolainkäyttölaissa⁹¹. Valituskielto, jonka merkitys on tosin melko pieni, voidaan asettaa kahdella eri tavalla. Laki säätää valituskiellon joko *asiaryhmittäin*, jolloin tietynlaisista päätöksistä ei saa valittaa *tai viranomaiskohtaisesti*, jolloin tietyn viranomaisen päätöksestä ei saa valittaa. Molempia valituskieltoja käytetään yleensä katkaisemaan valitustie ylimpään oikeusasteeseen. Tavoitteena on rajoittaa ruuhkaa estämällä valitukset, joiden merkitys on vähäinen tai oikeussuojan katsotaan toteutuvan riittävästi muutoinkin. Joidenkin lakien osalta yleisen valituskiellon omaavaan ratkaisuun voidaan, jos asiasta on laissa erityinen säännös, saada KHO:lta erillinen lupa. Valituslupa voidaan myöntää, jos prejudikaattidispenssi, lainkäytön ohjaus ja yhdenmukaistaminen, tai intressidispenssi, asian ratkaisemisella on valittajalle asian ulkopuolelle ulottuvaa merkitystä, sitä vaatii.

⁸⁷ Euroopan ihmisoikeustoimikunnan käsittelyyn asia voidaan saattaa pääsääntöisesti vasta kun säännönmukaiset kotimaiset oikeusturvatie on käytetty. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen asiat voivat edetä ainoastaan ihmisoikeustoimikunnan tai asianomaisen sopimusvaltion aloitteesta. Tuomioistuimen tuomiot ovat lopullisia, valtiota oikeudellisesti velvoittavia.

⁸⁸ Esimerkiksi KHO:lla on velvollisuus pyytää EY:n tuomioistuimen ennakkoratkaisu, mikäli valituksen ratkaisu riippuu EY-oikeuden oikeasta tulkinnasta tai soveltamisesta tai EY:n toimielimen säädöksen pätevydestä.

⁸⁹ Perustuslakimme periaatteista jo johdettavissa oleva periaate. Myös kansainväliset sitoumuksemme sisältävät edellä mainitun veloitteen toteuttamisen. Tästä esimerkkinä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artikla " Yksityisellä tulee yleensä olla oikeus saattaa hallintopäätöksen lainmukaisuus tuomioistuimen tutkittavaksi, silloin kun päätös koskee hänen oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan.

⁹⁰ Lisää Hallberg s. 134-144, sisältää mm valituskieltojen hallinnonalakohtaisen jakauman.

⁹¹ Ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja ovat kantelu (prosessuaalinen- eli menettelyvirhekanntelu), lainvoiman saaneen päätöksen purkaminen sekä menetetyt määräajan palauttaminen.

4.3.2. Kunnallisvalitus

Kunnallisen viranomaisen päätöksestä valitetaan kunnallisvalituksella, jos ei erillisistä lain säännöksistä muuta johdu. Kunnallisvalitus on kansalaisvalitus (actio popularis), jonka asianosaisen lisäksi voi tehdä periaatteessa jokainen kunnan jäsen, vaikka päätös ei häntä itseään henkilökohtaisesti koskisi eikä hänellä siis olisi oikeussuojan tarvetta. Oikeussuojan tarve ei täten ole kunnallisvalituksen yhteydessä samalla tavoin määräävä kuin hallintovalituksessa, sillä kunnalliseen muutoksenhakuun liittyy voimakkaasti valvonnallinen (kassatorinen) funktio.

Kuntalain mukaisen muutoksenhaun voi, hallintovalituksen tapaan, tehdä ainoastaan **lopullisesta päätöksestä**, joka taas voi olla luonteeltaan lopullinen asiaratkaisu tai päätös tutkimatta jättämisestä. Muutoksenhaku on mahdollista **ainoastaan laillisuusperustein**, ja kassatorisesta luonteesta johtuen tehty päätös voidaan vain joko kumota, pysyttää tai palauttaa uudelleen käsiteltäväksi, mutta **ei muuttaa**⁹². Valitusviranomainen ei voi myöskään yleensä ottaa huomioon sellaisia valitusperusteita, joihin ei nimenomaisesti ole vedottu. Kunnallisvalituksen vireillä olosta huolimatta päätös voidaan pääsääntöisesti panna heti täytäntöön.

Kuntalain 90 §:n mukaiset valitusperusteet muutoksenhauille esitetään tyhjentävästi mainitussa pykälässä. Mikäli päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätös menee viranomaisen toimivallan ulkopuolelle tai se on muutoin lainvastainen, voidaan kuntalain mukaiseen muutoksenhakuun ryhtyä. Oikeuden loukkauksesta valitusperusteena on siis luovuttu.

Valituksen kohde on siis vain lopullinen päätös, ja kuntalain 91 §:ssä todetaankin lisäksi, että vain valmistelua ja täytäntöönpanoa koskevista päätöksistä **ei** kunnallisvalitusta, ei myöskään oikaisuvaatimusmenettelyä, voi käynnistää.

Valituskelvottomia päätöksiä ovat mm. käsittely- ja järjestelypäätökset, valmistelutoimet, ohjeet ja määräykset alemmille viranomaisille, aloitteet, esitykset, lausunnot tai täytäntöönpanopäätökset sekä *pääosin suunnitelmat* ja periaatepäätökset⁹³. Päätöksen perustelut ovat niin ikään valituskelvottomia.

Kunnallisvalituksen tekemisessä tulee noudattaa 30 päivän määräaikaa päätöksen tiedoksisaannista.

⁹² Kunnallisvalituksen ensiasteena toimivassa oikaisuvaatimusmenettelyssä tosin vaatimuksen esittäjän vaatimus voidaan hyväksyä siten, että tehtyä päätöstä muutetaan esittäjän esittämään muotoon.

⁹³ Ks. Hannus - Hallberg, Kunnallislaki s. 503-510.

Valituksen oikeusvaikutukset ja valitusasiassa annettavat päätösvaihtoehdot ovat hallintovalituksen kanssa yhteneväiset⁹⁴.

Lakisääteisten lautakuntien lakisääteisten tehtävien johdosta tehdyistä päätöksistä erityislainsäädäntö antaa osittain omat ohjeensa muutoksenhausta. Jos ohjeita ei ole, noudatetaan kunnallisvalituksen valitustietä siten, että ensiasteen valitusviranomainen on hallinto-oikeus.

Kunnallisen muutoksenhakujärjestelmän erityispiirteinä ovat siis laaja muutoksenhakuoikeus, rajoitetut valitusperusteet sekä valitusviranomaisen rajoitettu tutkimis- ja ratkaisuvallta. Esitetyt piirteet saavat perustansa kunnallisen itsehallinnon vahvasta suojasta (PerustusL 121 §), kunnan jäsenten valvontamahdollisuuksien toteuttamistahdosta sekä näkemyksestä kunnan viranomaisesta parhaana paikallistuntemuksen omaavana toimielimenä ja tätä kautta parhaana tarkoituksenmukaisuuden harkitsijana omien asioidensa ratkaisijana.

Valtuuston päätöksestä toimittaa kansanäänestys ei saa hakea muutosta valittamalla⁹⁵.

4.3.3 Hallintovalitus

Hallintolainkäyttölain mukaisen muutoksenhaun kohteena tulee aina olla hallintoasiassa tehty päätös. Lain mukaan päätöksellä tarkoitetaan toimenpidettä, jolla asia **on ratkaistu tai jätetty tutkimatta**. Hallintolainkäyttölaki tulee sovellettavaksi lähinnä valtion hallintoviranomaisten päätöksistä valitettaessa. Ainoastaan tapauksissa, joissa kunnallisen viranomaisen toimivalta perustuu erityislain määräykseen, sovelletaan hallintovalitusta koskevia määräyksiä, mikäli se on lainsäädännössä erikseen mainittu.

Hallintolainkäyttölaki säätelee valitusoikeuden ainoastaan asianosaiselle. Viranomaisella on lisäksi valitusoikeus, jos laissa erikseen on niin säädetty tai mikäli valitusoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen. Valitusperusteina voivat olla sekä laillisuus- että tarkoituksenmukaisuusperusteet. Valtioneuvoston ja ministeriön päätökset muodostavat kuitenkin poikkeuksen, sillä niiden päätöksistä valituksen saa tehdä ainoastaan laillisuusperustein⁹⁶.

⁹⁴ Ainoastaan päätöksen muuttaminen eroaa hallintovalituksesta, jossa valitusviranomainen voi aina muuttaa valituksen johdosta tehtyä päätöstä.

⁹⁵ KuntaL 99 §

⁹⁶ Poikkeuksen taustana Mäenpää toteaa, kirjassaan Hallinto-oikeus, olevan käsityksen, jonka mukaan hallintotuomioistuimen ei tulisi tutkia suoran poliittisen vastuun piiriin kuuluvaa harkintavallan käyttöä. Toisaalta voidaan tarkoituksenmukaisuuskysymystä lähestyä laillisuusvalituksenkin kautta kiinnittämällä huomiota harkintavallan käyttöön, jolloin valituksen kohteena on yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden vastainen menettely.

Hallintovalituksen luonne on myös reformatorinen, sillä päätösten muuttaminen on muutoksenhaunjohdosta mahdollista.

Hallintovalitus tehdään tuomioistuimeen, hallinto-oikeuteen tai korkeimpaan hallinto-oikeuteen, ellei erikseen ole toisin säädetty. Korkein hallinto-oikeus on korkein muutoksenhakuviranomainen hallinnon laillisuuskytymyksissä, mutta Valtioneuvosto tarkoituksenmukaisuusratkaisuja tehtäessä.

Hallintovalituksessa valitusaika on 30 päivää tiedoksisaannista. Valitus tulee tehdä kirjallisena, ja siinä on ilmoitettava päätös, johon muutosta haetaan, miltä kohdista ja mitä muutosta vaaditaan. Lisäksi tulee tuoda julki ne perusteet, joilla muutosta vaaditaan. Jos asiassa tarvitaan valituslupa, tulee valituskirjelmässä ilmoittaa, minkä vuoksi valituslupa tulisi myöntää. Valituskirjelmästä on ilmentävä valittajan nimi ja kotikunta sekä se postiosoite ja puhelinnumero, joihin asiaa koskevat ilmoitukset valittajalle voidaan toimittaa. Valituskirjelmä on valittajan, laillisen edustajan tai asiamiehen allekirjoitettava. Lisäksi tulee huomioida, jos valittajan puhevaltaa käyttää hänen laillinen edustajansa tai puhemies tai jos valituksen laatijana on joku muu henkilö, on valituskirjelmässä ilmoitettava myös tämän nimi ja kotikunta. Valituskirjelmän liitteinä tulee esittää päätös johon muutosta haetaan, todistus tiedoksi annon ajankohdasta ellei muuta selvitystä valitusajankohdan alkamisesta anneta.

Valituksen oikeusvaikutuksia ovat päätöksen lainvoimaisuuden siirtyminen, täytäntöönpanokelpoisuuden siirtyminen tai asian vireillä olon siirtyminen ylemmälle viranomaiselle. Valitusasiassa annettava lainkäyttöpäätös on periaatteeltaan sisällöllisesti jokin seuraavista: Valitus jätetään tutkimatta, lausunnon antaminen raukeaa, asia palautetaan tai valitus joko hyväksytään tai hylätään. Huomionarvoista myös on, että valitusviranomainen voi myös muuttaa itse päätöstä. Mäenpää toteaa teoksessaan ”Hallinto-oikeus” hallintovalituksen käyttöalan olevan selkeästi kunnallisvalitusta suppeamman. Perusteluiksi hän toteaa yleisen muutoksenhakuoikeuden kunnallisvalituksin ulottuvan mm. kunnallisiin nimityspäätöksiin, **suunnitelmiin** ja normeihin sekä yksityisoikeudellisia oikeustoimia koskeviin päätöksiin. Hallintovalituksen kohteena tämäntyyppiset päätökset kun voivat olla vain harvoin tai eivät lainkaan.

4.4. Ylimääräinen muutoksenhaku

Hallintopäätöksen pysyvyys on keskeinen periaate hallintotoiminnan ulkoisen luotettavuuden sekä ennustettavuuden turvaamiseksi. Siksi lainvoimaisesta hallintopäätöksestä ei voi enää valittaa. Viranomaisen itseoikaisumenettely on tällöin mahdollista, mikäli laillisuutta ei ole jo selvitetty hallintolainkäytössä.

Ylimääräisen muutoksenhaun hyväksymisen oikeudelliset edellytykset on määritelty varsin tiukoiksi. Hallintopäätöksen purkaminen tai poistaminen on yleensä mahdollista vain jos päätöksentekomenettelyssä tai itse päätöksessä on selvä virhe, ja sillä tai on voinut olla olennainen vaikutus päätökseen.

Säännönmukaiseen valitukseen ja ylimääräiseen muutoksenhakuun ei voi turvautua samanaikaisesti. Säännönmukaisten valituskeinojen käyttö on aina ensisijainen. Ylimääräisen muutoksenhaun kohteena voi olla vain hallintoasioissa tehty lainvoimainen päätös.

Virheellinen hallintopäätös voidaan poistaa tai purkaa. Menettelyssä tai päätöksessä olevien virheiden merkitystä arvioidaan kokonaispunninnalla muun muassa oikeussuojan tarvetta ja päätöksen kumoamisen vaikutuksia. Päätöksen purkua tulee hakea viiden vuoden kuluessa lainvoimaisesta päätöksestä. Kantelu on tehtävä kuuden kuukauden kuluessa päätöksen tekemisestä tai tiedoksisaannista.

Prosessuaalisen kantelun pääasiallisena perusteena ovat olennaiset menettelyvirheet⁹⁷. Hallintopäätös voidaan kantelun johdosta poistaa, jos asianosaisen kuuleminen on laiminlyöty ja päätös loukkaa hänen oikeuttaan tai on tapahtunut muu menettelyvirhe, joka on olennaisesti voinut vaikuttaa päätökseen. Menettelyvirheen lisäksi kanteluperusteena voi olla päätöksen sellainen epäselvyys tai puutteellisuus, ettei ratkaisu käy siitä ilmi.

Purku on myös keino hallintoasiassa tehdyn lainvoimaisen päätöksen kumoamiseksi. Hallintolainkäyttölain mukaisia purkuperusteita⁹⁸ ovat menettelyvirhe, lain virheellinen soveltaminen tai päätöksen perusteena olleiden tosiasiatietojen virheellisyys.

Tyypillisiä purun mahdollistavia menettelyvirheitä ovat tyypillisimmin asianosaisen kuulematta jättäminen, päätösvaltaisuuden puuttuminen, esteellisyys tai asian puutteellinen selvittäminen. Ilmeisen väärä lain soveltaminen on tapahtunut, kun lakia on tulkittu selvästi virheellisesti, päätös on tehty väärän säännöksen nojalla tai viranomaiselta on puuttunut kokonaan toimivalta asian ratkaisemiseksi.

Säädetyin määräajan jälkeen hakemusta tai valitusta ei voida enää tutkia. Erityisen painavista syistä

⁹⁷ HLL 59 §

⁹⁸ HLL 63 §

menetetty määräaika voidaan palauttaa⁹⁹. Palauttamisen edellytyksenä on, että laillinen este tai muu erittäin painava syy on estänyt määräajan noudattamisen. Tyypillisiä syitä voivat olla sairauskohtaus, liikenneturma, viranomaisen viivyttely tai viranomaisen virheellisistä menettelyneuvoista.

⁹⁹ HLL 78 §

5. SUUNNITELMAPÄÄTÖS MUUTOKSENHAUN KOHTEENA

5.1. Päätöksen luonne ja sen merkitys muutoksenhakukelpoisuuteen

Oikeudellista ratkaisua voidaan tarkastella monista eri näkökulmista. Oikeudellisen ratkaisun justifioinnissa on kysymys siitä, voidaanko ratkaisu osoittaa oikeusjärjestyksen mukaiseksi. Tämän ratkaisumallin lähtökohtana on ratkaisijan esittämä johtopäätös eli lopputulos. Toinen ratkaisumalli koskee asiaratkaisun heuristista arviointia, jossa kokonaisarviointissa tosiasiat kytketään tiiviisti arviointiin. Kolmas tapa oikeudellisen ratkaisun tarkasteluun on muoto, jossa ratkaisu selitetään ja ymmärretään. Ratkaisijalla on tietty tavoite ja tavoite / keino suhteet käytössään. Ratkaisu ei ole pelkkä kuvaus vaan intentionaalinen selittäminen kysymyksestä. Suunnitelmaratkaisujen valituskelpoisuuskysestä arvioidessani olen tarkastellut päätöksiä kaikista edellä esitetyistä näkökulmista. Käsittelyn pääpainon on heuristisessa, ratkaisun kokonaisvaltaisessa tarkastelussa, jossa reaaliargumentit mm. tosiasiallisen sitovuuden myötä ovat erityisen kiinnostukseni kohteina.

Kunnallisen päätöksen, suunnitelmapäätöksenkin, luonne vaikuttaa keskeisesti käytettävissä olevaan oikeussuojaan. Onko asia kunnan yleis- vai erityistoimialaan kuuluva kysymys, ratkaisee pääsääntöisesti käytettävän valitusmuodon. Kunnan yleiseen toimialaan kuuluvat ne tehtävät, jotka kunta voi omilla päätöksillään ottaa hoidettavakseen. Erityistoimialaan kuuluvat tehtävät on eri lakeihin sisältyvien säännösten mukaan kunnan hoidettava.

Kunnan yleistoimialalla muutoksenhaku toteutetaan lähes poikkeuksetta kunnallisvalituksin ja erityistoimialalla vastaavasti pääosin hallintovalituksella. Näiden valitusmuotojen merkittävät eroavaisuudet kohdistuvat muutoksenhakuoikeuteen, valitusperusteisiin sekä tutkimus- ja ratkaisovaltaan, joita on käsitelty yksityiskohtaisemmin neljännessä luvussa.

Kunnallisen viranomaisen päätökseen muutosta haetaan yleensä *kunnallisvalituksin*, ellei lailla ole erikseen toisin säädetty¹⁰⁰. *Hallintolainkäyttölain 8 §:n 1 momentin mukaisesti* kunnallisen viranomaisen päätöksestä tehtävästä valituksesta *säädetään KuntaL:ssa*. Erityissäännöksiä, joiden perusteella kunnan tai kuntayhtymän viranomaisen päätökseen haetaan muutosta hallintovalituksena, on runsaasti. Hallintovalitus on usein muutoksenhakukeinona asioissa, joissa kunnan viranomaisen toimivalta perustuu erityislainsäädäntöön. Nämä säädöksen menevät kuntalain edelle. Silloinkin kun muutoksenhakukeinona on kunnallisvalitus, erityislaille voidaan säätää kuntalaista poikkeavasti¹⁰¹.

¹⁰⁰ Asetuksella ei voitu asianmukaisen lainsäädännöllisen valtuutuksen puuttuessa säätää poikkeusta siihen, mitä valitusoikeudesta ja valituksen tekemisestä oli KuntaL:ssa säädetty. Katso KHO 1979 I 2 ja KHO 1981 II 21

¹⁰¹ Tämä seuraa jo KuntaL:n 3 § 1 mom:sta

Kunnallishallinnon erityisaloja koskevaa lainsäädäntöä kehitettäessä tavoitteena on edelleen rajoittaa hallintovalituksen soveltamista ja vastaavasti laajentaa kunnallisvalituksen käyttöä. Tätä on perusteltu kuntien itsehallinnon vahvistamiseen liittyvillä näkökohdilla¹⁰². Kunnallisvalituksen käyttöalan laajentaminen rajoittaisi kuitenkin hallintovalitukseen verrattuna niiden mahdollisuuksia muutoksenhakuun, joita päätökset koskevat muutoinkin kuin kunnan jäseninä. He eivät olisi oikeutettuja vetoamaan enää tarkoituksenmukaisuus perusteisiin vaan olisivat sidottuja ainoastaan laillisuusperusteisiin. Hallintovalitus on soveliaampi muutoksenhakukeino erityisesti silloin, kun päätös koskee yksityistä henkilöä.

Muutoksenhakukeinojen arvioitiin vaikuttavat mm. kuinka laajalle valitusoikeuden piirin tulee ulottua, tuleeko valitus voida tehdä myös tarkoituksenmukaisuusperusteella sekä pitäisikö muutoksenhakuviranomaisen voida muuttaa kunnan viranomaisen päätöstä. Kunnan suunnitelmapäätöksistä, esimerkiksi kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymisestä koskevaan päätökseen haetaan muutosta hallinto-oikeudelta siten kuin kuntalaissa säädetään. Maakuntakaavan hyväksymisestä valitetaan ministeriöön. Siellä valitus käsitellään vahvistamisen yhteydessä ja muuten sovelletaan, mitä kuntalaissa säädetään (MRL 188 §).

Kunnallishallinnossa voivat kuntalaissa säädetyn sijasta tulla kysymykseen hallintovalituksen lisäksi jälkikäteinä oikeusturvakeinoina riita- ja rikosprosessi yksityisoikeudellisissa riita- ja rikosasioissa sekä hallintoriitamenettely, jos kysymyksessä on julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen perustuva riita. Työtuomioistuinkäsittelyssä tai neuvottelumenettely toteutetaan virka- tai työehtosopimuksen tulkintaa koskevissa asioissa

Tutkimuksen peruskysymyksen kunnallisten suunnitelmapäätösten valituskelpoisuudesta, kunnan toimialakysymyksellä ei ole isoa merkitystä. Valituskelpoisuuskysymystä määrittävät itse päätökseen ja sen vaikutuksiin sekä prosessiin liittyvä problematiikka.

Kunnan yleis- ja erityistoimialoihin kohdistuva normiohjaus ja hallinnollinen sisältö poikkeavat toisistaan, ja sillä on merkitystä myös tutkimuksen peruskysymykseen suunnitelmapäätösten valituskelpoisuudesta.

¹⁰² Hannus-Hallberg, Kuntalaki s. 566

5.1.1. Yleistoimiala

Kunnan yleinen toimiala on kunnallisen itsehallinnon keskeisiä elementtejä. Kunnan yleisestä toimialasta on säädetty aina joustavalla normilla, yleislausekkeella. Yksittäistapauksessa on jäänyt hallintotuomioistuimen ratkaistavaksi, mitä tehtäviä kunta saa hoitaa. Toinen mahdollisuus olisi säätää toimialan sisällöstä yksityiskohtaisesti. Yleistäen voidaan sanoa, että yleislausekesäätelyssä toimialan kehitystä ohjaa kunta itse ja viimekädessä hallintolainkäyttö sekä yksityiskohtaisessa sääntelyssä lainsäätäjä eli eduskunta.

Nykyisen lain 5 §:ssä kunnan yleinen toimiala määritellään väljästi: "kunnan asiana on hoitaa itsehallintoonsa kuuluvat tehtävät". Säännös jättää kunnan yleisen toimialan sen varaan, mitä kunnan itsehallintoon on katsottava milloinkin kuuluvan — vallitsevien yhteiskunta- ja oikeuskäsitysten mukaisesti. Viime kädessä toimialan määrittely kuuluu korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Kunnan yleisen toimialan tehtäväpiiri elää jatkuvasti sen mukaan, mitä tehtäviä kunnat ottavat itselleen. Käytännössä niillä on oikeus muuttaa tehtäväpiiriään vaikkapa päivittäin. Oikeudellinen mielenkiinto yleisen toimialan muuttumiseen herää, kun vakiintuneen tehtäväkentän raja ylitetään. Rajoja tulkitsee korkein hallinto-oikeus, jonka ratkaisut ovat saaneet Suomessa kunnan toimialakysymyksissä korkean prejudikaattiarvon. Tämä on kuitenkin ongelmallista, sillä kunnan asukkaiden kiinnostus kunnan toimialaa koskevien valitusten tekemiseen on laskenut. Samalla kysymys siitä, mikä asia kuuluu ja mikä ei kuulu kunnan toimialaan, on menettänyt merkitystään.¹⁰³

Hallituksen esityksessä nykyiseksi kunnallislainsäätelyä perusteltiin seuraavasti: Säännös olisi edelleen yleislausekkeenluonteinen. Tarkempia säännöksiä siitä, kuuluuko jonkin asian hoitaminen kunnan yleiseen toimialaan, ei ehdoteta erikseenkään annettaviksi, koska tällöin saattaisi vaarantua sen tärkeänä pidetyn periaatteen toteutuminen, että kunnan yleisen toimialan sisällön ja laajuuden tulee voida joustavasti sopeutua yhteiskunnassa tapahtuvaan kehitykseen ja sen aiheuttamiin tarpeisiin.

Yleislausekkeen säilyminen on hallituksen esityksessä perusteltu sillä, että vallitsevat yhteiskunnalliset näkemykset ja oikeuskäsitykset voivat muuttua olosuhteiden muuttuessa. Samoin kunnan yleisen toimialan sisällön ja laajuuden tulee voida joustaa yhteiskunnassa tapahtuvan kehityksen sekä sen aiheuttamien tarpeiden mukaan. Sääntelytapa korostaa yksittäisen kunnan omaa

¹⁰³ Heuru 2001 s. 66-67

itsehallintoa. Täten sääntelyn lähtökohta on kuntien erilaisuuden hyväksyminen.¹⁰⁴ Periaatteessa kaikki järkevät kunnalliset tehtävät voidaan hoitaa kuntalain mukaisessa yleisessä toimialassa¹⁰⁵

Yleisen toimialan rajoja koskevaa oikeuskäytäntöä on syntynyt lähinnä elinkeino- ja yritystoiminnan tukemisesta, poliittisen toiminnan tukemisesta sekä kansainvälisistä asioista. Oikeuskäytäntöä on selostettu seikkaperäisesti kunnalliskomitean mietinnössä.

Kunnan toimiala on jo nyt laajentunut siten, että kunnan omille ratkaisuille on jäänyt entistä enemmän liikkumatilaa. Laajaan ja joustavaan toimialaan kuuluu myös vastuu tulevaisuudesta. Muuttuneet olosuhteet, ennen kaikkea kuntien talouden jyrkkä heikkeneminen, pakottavat ottamaan päätöksenteossa huomioon taloudelliset ja muut riskit.

Viime aikoina on kunnan toimialaa koskevia valituksia saatettu vireille suhteellisen vähän. Se kuitenkin voidaan havaita, että mitä lähemmäs nykyaikaa tullaan, sitä selvemmin näitä valituksia on ratkaistu tarkoituksenmukaisuusperustein vaikka peruste lain mukaan voi olla vain laillisuusperuste¹⁰⁶. Edellä esitetyn toteamuksen valossa saattaa olla mahdollista, että kysymys jonkin asian kuulumisesta kunnan toimialaan on entistä enemmän ratkaistava juuri tarkoituksenmukaisuusharkinnalla, jolloin kunnan yleinen toimiala saattaa olla kunnissa erilainen¹⁰⁷.

Kunnan yleistoimialalle kuuluvat päätökset eivät suoranaisesti koske yksilön oikeusasemaa. Yleistoimialalla vallitsee asioiden täydellinen otto-oikeus ylemmän viranomaisen toimesta. Toimiala on myös budjettisidonnainen, ja sillä korostuu oikeussuojan näkökulmasta valvonnallinen funktio. Budjettisidonnaisuus vaikuttaa toiminnassa siten, että kunta voi olla toteuttamatta toimenpiteitä vetoamalla budjetin riittämättömyyteen.

5.1.2. Erityistoimiala

Erityistoimialaan kuuluvien tehtävien hoitaminen on yleensä kunnan velvollisuus. Tämän vuoksi on ajateltu tehtävien luonteen edellyttävän valtion valvonnan ulottumista tehtävien hoitoon laajemmin kuin yleiseen toimialaan kuuluvissa tehtävissä.

¹⁰⁴ HE 192/1994 s. 20-23

¹⁰⁵ Ryynänen 2004, s. 63 Kunnat valtion valvonnassa. Kunnallisan alan kehittämistä. Vammala 2004

¹⁰⁶ Ks. Laki Korkeimmasta hallinto-oikeudesta (74/1918) 5 §

¹⁰⁷ Heuru Kauko: Kunta perusoikeuksien toteuttajana, s.35. Saarijärvi 2002

Kunnan tehtävistä ja velvollisuuksista säädetään erityislaeissa. Kunta hoitaa erityislainsäädäntöön perustuvia tehtäviä, mutta erityislainsäädännössä ohjataan entistä vähemmän, millä tavoin kunta sille laissa säädettyjen tehtävien hoidon organisoii ja mikä on toiminnan sisältö. Kun erityislainsäädäntöä väljennetään tai kumotaan, hallinnon ja toiminnan järjestäminen jää entistä laajemmin kuntalain sääntelyn mukaiseksi. Erityistoimialaan kuuluvien, ns. lakisääteisten tehtävien hoitamiseen valtio osallistuu taloudellisesti¹⁰⁸.

Edelleen on kuitenkin katsottu tarpeelliseksi sisällyttää lakiin nykyisen lain 5 §:n 2 momenttia vastaava säännös uusien tehtävien ja velvollisuuksien antamisesta kunnalle sekä tehtävien ja oikeuksien ottamisesta pois kunnalta. Niistä on säädettävä aina lailla.

Kunnan on hoidettava lakiin perustuvat tehtävänsä itse tai kuntalain mukaisella kuntien välisellä yhteistoiminnalla. Jos kunta on laissa velvoitettu hoitamaan joku tehtävä, sitä ei voida antaa yksityisen hoidettavaksi, jollei asianomainen laki anna tähän mahdollisuutta. Tällaiset ”viranomaistehtävät” tulee hoitaa kunnallishallinnon sisällä. Tällöinkin puhtaat täytäntöönpanotehtävät voidaan antaa ulkopuolisten hoidettavaksi. Näiden lakisääteisten tehtävien edellyttämiä palveluja voidaan hankkia muualtakin¹⁰⁹.

Kunnan erityistoimialaan kuuluva kunnan on hallintopäätös, ja koskee yksilön oikeusasemaa. Asianosaisuus muodostuu muutoksenhakuvaiheessa keskeiseksi, mikäli asia kuuluu hallintovalituksen alaan. Erityistoimialan päätökset kuuluvat kunnan lakisääteiselle alueelle, jolla valtiolta yleiset ohjeet ja määräykset. Toimiala ei ole budjettisidonnaista vaan sisältää monia subjektiivisia oikeuksia, jotka kunnan tulee toteuttaa. Se ei voi perustella tekemättömyyttään taloudellisella resurssivajeella, mikäli lainsäädäntö asettaa kunnalle sitovan veloitteen.

5.2 Ratkaisun ajankohdan merkitys muutoksenhakukelpoisuuteen

Yleiset valituskelpoisuuden kriteerit käsiteltiin yksityiskohtaisesti neljännessä kappaleessa. Valituskelpoista päätöstä luonnehtivat oikeussäännöt koskevat luonnollisesti soveltuvin osin myös suunnitelmaratkaisuja. Tässä jaksossa käsittelen varsinaisen *asiaratkaisun ajankohdan vaikutusta suunnitelmien valituskelpoisuuteen*. Tarkastelen jatkossa niitä oikeusohjeita ja argumentteja, jotka omaavat merkitystä ratkaistaessa päätöksen ajankohdan vaikutusta muutoksenhakukelpoisuuden käyttöalaan. Erityisesti tekijää kiinnostavat ne oikeusopilliset tilanteet, jolloin kunnan viranomaisen päätös ei ole lopullinen, mutta silti valituskelpoinen.

¹⁰⁸ KVOL 1147/96

¹⁰⁹ Sääntely- ja toimintamuodot ovat vasta muotoutumassa

Kunnallisten viranomaisten päätöksiin kohdistuva pääperiaate on selkeä, vain lopullinen päätös on kelvollinen oikaisuvaatimuksen ja valituksen kohteeksi. Päätös taas on lopullinen, jos sillä tavoiteltavien oikeusvaikutusten syntyminen ei edellytä minkään viranomaisen jatkotoimia mahdollisia täytäntöönpanotoimia lukuun ottamatta¹¹⁰. Päätös on lopullinen myös silloin, kun asia on päätetty jättää käsittelemättä.

Päätöksen valituskelpoisuuden arviointi kuuluu ensi vaiheessa ratkaisun tehneelle viranomaiselle, jonka tulee liittää valituskelpoiseen päätökseen lain mukainen valitusosoitus.

Päätöksen valituskelpoisuuden ongelma koskee pääosin *valitussäännösten soveltamista eikä niinkään päätöksen laadullista ominaisuutta*. Päätöksen *valituskelpoisuuden ja valituksen käyttöala ei näin ollen ole staattinen vaan jatkuvasti hallinnon muuttumista seuraava* asiakysymys. Vaikka asiaa sääntelevä säännöstö säilyy, muuttuvat ongelmat. Valituskelpoisuuden kysymystä onkin syytä tarkastella aina laajemmin koko *muutoksenhakujärjestelmän toimivuuden kannalta* asiaa tarkastellen.

Suunnitelmapäätöksien *luonne ja ulottuvuus* määrittävät myös osaltaan valituskelpoisuuskysymystä. Hallintoasian käsittelyn vaiheet jaetaan valmisteluun, esittelyyn, päätöksentekoon ja täytäntöönpanoon. Tehdyn ratkaisun valituskelpoisuutta onkin arvioitava myös siltä perustalta, ovatko suunnitelmat asiaratkaisuina *päätöksiä vai valmistelutoimia*. Suunnitelmat, joita ei ole lainkaan säädely oikeudellisesti, ovat pääosin valmistelua, ja siten valituskelpoisuuden ulkopuolelle sijoittuvia asiaratkaisuja. Oikeudellisesti säännellyt suunnitelmat taas saattavat olla, sääntelevästä normista riippuen, valituskelpoisia asiaratkaisuja. Esitetty jako on kuitenkin melko kategorinen sisältäen myös poikkeuksia. Käsittelen seuraavissa jaksoissa erikseen vireillepano- ja valmistelutoimien sekä periaateratkaisujen muutoksenhakukelpoisuutta, sillä kultakin alueelta löytyy poikkeuksia pääsäännöstä.

Valituskelpoisuuskysymyksen ratkaisun tavoitteet ovat osin ristiriitaisia, ja muutoksenhakukelpoisuuden kriteerit ovatkin paljolti vallitsevan oikeuskäytännön varassa. Hallinto- ja hallintolainkäyttötoiminnalle on nykyjärjestelmässä asetettava korkeat juridiset ja moraaliset vaatimukset jo heti asian vireille tulosta lähtien. Valituksen käyttöedellytykset on ratkaistava selkeällä ja yhdenmukaisuutta ilmentävällä tavalla¹¹¹. Nykyinen oikeuskehitys edellyttää lisäksi vaikutusmahdollisuutta jo mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Edellä mainittu asettaa

¹¹⁰ Tuori 2 s. 66

¹¹¹ Tarkemmin Tarukannel - Pohjolainen s. 124-128.

hallintojärjestelmämme kokonaisuutena haasteellisen tehtävän suorittajaksi¹¹².

Kuten koko valituskelpoisuuden kysymystä yleensäkin, tulee eri suunnitelma ratkaisujen osalta arvioida kysymystä kokonaisuutena. Valituskelpoisuuden kysymystä ei kyetä ratkaisemaan pelkästään ominaisuuksien tarkastelun avulla. Arvioitaviksi tulevat tuolloin myös päätöksentekoprosessin myöhemmät vaiheet ja niissä käytössä olevat muutoksenhakumahdollisuudet sekä seurausvaikutukset tutkimisesta ja tutkimatta jättämisestä.

5.2.1. Vireillepanotoimet

Asian vireillepanoa tarkoittavat toimenpiteet jäävät pääsääntöisesti oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen käyttöalan ulkopuolelle. Tästä pääsäännöstä on kuitenkin muutamia poikkeuksia. Vireillepanotoimienkin osalta valituskelpoisuuden arviointi saattaa edellyttää laajaa lainsäädännön, asian käsittelyn vaiheiden, oikeusturvan tarpeen sekä muutoksenhakumenettelyn soveltuvuuden selvittämistä.

Valituskelpoisuuskysymyksessä tulee tarkasteltavaksi myös se, missä vaiheessa valitus saattaa tulla kysymykseen. Tarkastelulla on laajempaakin merkitystä, sillä pääasialliset valitusmuodot poikkeavat säännöstensä osalta toisistaan, ja muutoksenhakuvaiheesta riippuen valitusmuoto saattaa vaihtua¹¹³. Tämä vaikuttaa keskeisesti hyväksyttäviin muutoksenhakuperusteisiin, viranomaisten tutkimis- ja ratkaisuvaltaan sekä mahdollisesti muutoksenhakuoikeuden omaavien piiriin.

Kunnan viranomaisen esitys toiselle saman kunnan viranomaiselle ovat funktioltaan lähinnä valmistelua, eivätkä sisällä päätösvallan käyttöä. Niihin ei pääsääntöisesti voi hakea muutosta eikä niitä voi vaatia oikaistavaksi. Asia tulee tällöin kunnassa vielä erikseen päätettäväksi, joten muutoksenhaun tarvetta ei kansalaisilla ole. Se seikka, onko esitystä tehdessä kulloinkin menetelty laillisesti, voidaan ensi vaiheessa jättää asiassa muutoinkin lopullista päätösvaltaa käyttävän viranomaisen arvioitavaksi¹¹⁴.

Mikäli kunnallinen viranomainen tekee esityksen toisen kunnan viranomaiselle, on sitä pidetty

¹¹² Vrt. Neuvotteleva hallintokulttuuri on varmistettu normiohjauksella mm. monien alojen lainsäädäntöön sisältyviin kuulemis-, tiedotus- ja neuvotteluvaatimuksin

¹¹³ Aktualisoituu esim. ratkaistaessa, onko muutoksenhakumahdollisuutta valtuuston kuntaa sitovasta lausuntopäätöksestä valtion viranomaiselle (kunnallisvalitus) vai vasta valtion viranomaisen tekemästä ratkaisusta (hallintovalitus).

¹¹⁴ Hallberg s. 206-207, hallintovalitussäännökset tiukemmat, hallintovalitus ei ole ns. yleinen kontrollimuoto.

valmistelutoimena eikä siis valituskelpoisena ratkaisuna. Kunnan viranomaisen esitykset kunnan sisäisesti tai toiselle kunnalle voivat tulla muutoksenhaun kohteeksi vain, mikäli esitys rajaa päättävän viranomaisen harkintavaltaa tiettyihin ehtoihin¹¹⁵.

Kunnan viranomaisten esitykset valtion viranomaisille ovat eri aikakausina painottuneet hieman eri tavoin oikeuskäytännön arvioinneissa, riippuen painotetaanko päätöksentekoprosessin kannalta esitystä valmisteluna joka ei sisällä asian ratkaisua vai kunnallisvalituksen tarkoituksena kontrollikeinona¹¹⁶. Aiemmin oikeuskäytännössämme oli lähtökohta, että vireillepanotoimet, niissäkin tapauksissa joissa asian vireille tulo edellytti viranomaisen esitystä, eivät olleet valituskelpoisia¹¹⁷. *Nykyisin oikeuskäytäntö on ollut laajemman valitusoikeuden kannalla.*

Mikäli asian vireille tulo ja päättäminen eivät edellytä kunnallisen viranomaisen esitystä, on valitukset poikkeuksetta *jätetty tutkimatta*. Tutkimatta valitus on jätetty myös tapauksissa, joissa esityksen tekeminen ei ole selvästikään kuulunut kunnan toimialaan, sillä valitusta tutkittaessa valituskelpoisuus selvitetään ensiksi¹¹⁸.

Mikäli asian vireille tulo on erityisesti riippuvainen kunnallisen viranomaisen esityksestä tai esitykselle on säädetty päättävää viranomaista sitova vaikutus, on valituskelpoisuuskysymystä tulkittava toisin¹¹⁹. Valtion viranomaiselle tehty kunnan viranomaisen esitys voi näin rajata valtion viranomaisen valtaa tai olla jopa toimenpiteeseen ryhtymisen edellytys¹²⁰.

Esimerkkinä KHO:n ratkaisu 19.12.1990 taltio 4523a (3461/1/90):

Kunnanvaltuuston päätös kuntajaosta annetun lain mukaisen esityksen tekemisestä valtioneuvostolle **oli valituskelpoinen ratkaisu**¹²¹.

Paitsi itse valituskelpoisuuden osalta, ratkaisu sisältää myös useita tutkimuksen kannalta mielenkiintoisia seikkoja. Ratkaisu oli äänestyspäätös.

Eri mieltä ollut presidentti Suviranta lausui mm. . .” katson kuten enemmistökin, että

¹¹⁵ Hallberg s. 207.

¹¹⁶ Mikäli painotetaan esitystä valmistelutoimena, ei muutoksenhaku tule kyseeseen (ennen) mikäli taas oikeuskäytännössä painotetaan kuntalain mukaista kunnallisvalituksen funktiota asiaratkaisun kontrollikeinona, on muutoksenhakukelpoisuus esityksille hyväksytty (nykyisuuntaus).

¹¹⁷ Hallberg s. 210-215.

¹¹⁸ KHO 1929 II 1091. Ratkaisusta, jota Hallbergin tukee kirjassaan, ovat eri kannalla mm. Kuuskoski-Hannus s. 522

¹¹⁹ Aiemmin myös nämä olivat valituskelvottomia ratkaisuja esim. KHO 1962 II 128, KHO 1967 II 29. Nykyisin tulkinta on toisin, josta esimerkkinä KHO 1990 A 34.

¹²⁰ Esim. Esitys kuntaliitoksesta Kjakol 2 §:n mukaisesti.

¹²¹ toisin maakunnan vaihtoesitys KHO 2005 T 1402

*valtuuston päätös on sisältänyt valtuuston esityksen sisäasiainministeriölle kuntajaon muuttamiseksi. Säädetäessä kuntajaosta annettua lakia oli vakiintuneena oikeuskäytäntönä, että tällainen esitys oli silloisen kunnallislain 175 §:n 2 momentissa tarkoitettu luonteeltaan yksinomaan valmistelua oleva päätös, josta ei saanut valittaa. Kuntajaosta annetun lain 49§:n 3 momentiksi otettiin nimenomainen säännös siitä, että kuntajaon muuttamisesta annetussa valtioneuvoston, sisäasiainministeriön ja lääninhallituksen päätöksestä saa valittaa paitsi se, jota päätös koskee, **myös asianomainen kunta ja tämän jäsen**. Kunnan jäsen voi hakea tällaiseen päätökseen muutosta myös sillä perusteella, että valtuuston tekemä esitys on syntynyt virheellisessä järjestyksessä tai on muutoin lainvastainen. Valittaminen valtuuston päätöksestä erikseen hallinto-oikeuteen voisi aiheuttaa sekaannusta varsinkin jos valitusta ei olisi lainvoimaisesti ratkaistu ennen kuin päätös kuntajaon muuttamisesta astuu voimaan.*

Näillä perusteilla katson, että kunnanvaltuuston valituksenalainen päätös on kunnallislain 139§:n 3 momentissa tarkoitettulla tavalla koskenut vain asian valmistelua, ja kumoan ja poistan näin ollen LO:n päätöksen, jolla valitukset valtuuston päätöksestä on tutkittu ja jätän valitukset valtuuston päätöksestä tutkimatta. Äänestyksen tulokseen nähden velvoitettuna tutkimaan asian yhdyen enemmistön lausuntoon.”

Presidentti Suvirannan lausunnossa tulevat esiin mm. valtuuston päätöksen tulkinta esitykseksi sisäministeriölle, vaikka valtuusto oli vain hyväksynyt yhteistyön neuvottelutuloksen toisen kunnan kanssa siitä, miten kuntajakoa muutetaan tietyin taloudellisin ja maanvaihdollisin toimenpitein. Tämän tulkinnan osalta koko korkein hallinto-oikeus oli yksimielinen todeten seuraavaa: ”. . . . Kunnanvaltuuston sanotulla päätöksellä on ratkaistu, että V:n kunnan osalta ryhdytään kysymyksessä olevaan Valkealan kunnan alueen supistamista tarkoittavaan kuntajaon muuttamiseen sekä päätetty tähän liittyvistä taloudellista selvitystä koskevista ehdoista. Näin ollen ja ottaen huomioon, että valtuuston päätös on ollut V:n kunnan lopullinen kannanotto kuntajakoaasiaan eikä päätös siten koske vain valmistelua, kunnanvaltuuston 14.11.1989 tekemä päätös on sellainen kunnallislain 139§:ssä tarkoitettu päätös, josta saa tehdä valituksen. . . ”.

Lääninoikeuden tulkitsi tämän kysymyksen kuin Korkein hallinto-oikeus:

Valituksenalaisella kunnanvaltuuston päätöksellä on otettu puheena olevaan yhteistyö/kuntarajasopimusasiaan liittyvään kuntajaon muutokseen valtuuston lopullinen kanta, jonka varaan asia on tarkoitettu V:n kunnan osalta jäävän. Huolimatta siitä, että kuntajaosta annetun lain (73/77) mukaisen kuntajaon muuttamista koskevan esityksen

tekeminen sisäasiainministeriölle on edellyttänyt vielä eri päätöstä asiasta, on nyt tehty kunnanvaltuuston päätös ollut valituskelpoinen ratkaisu.

Laki kuntajaosta 73/1977 4 §:

” Esityksen kuntajaon muuttamisesta voi tehdä kunnan jäsen, kunnanvaltuusto tai lääninhallitus. Esitys on toimitettava sisäasiainministeriölle. Asia voidaan saattaa vireille myös sisäasiainministeriön aloitteesta. .”

Lainkäyttöelimet tulkitsivat kunnan sitovaa ja lopullista päätöstä eri tavoin päätyen kuitenkin samaan asialliseen lopputulokseen.

Suviranta katsoi vakiintuneen oikeuskäytännön ja prosessiekonomian (vain yksi valitusinstanssi) huomioiden sekä oikeusjärjestelmän toimivuuden kannalta muutoksenhakukelpoisuuden tässä tapauksessa toimimattomaksi vaihtoehdoksi. Hänen kantaansa on helppo yhtyä siltä osin, kuin kysymys on mahdollisuudesta valittaa laillisuusvalituksella lääninoikeuteen esimerkiksi esityksen syntymisestä virheellisessä järjestyksessä. Aiheuttaisi melkoista sekaannusta tilanne, jolloin valitusta ei olisi lainvoimaisesti ratkaistu ennen kuin päätös kuntajaon muuttamisesta astuisi voimaan.

Muita tällaisia vireillepanopäätöksiä, jotka saattavat sisältää kunnallisen päätösvallan käyttöä ovat mm. kunnanhallituksen päätös alueen haltuun ottamisesta rakennuskaavatietä varten, valtuuston päätös kaavan muuttamisesta, erityisesti silloin kun tällaisen päätöksen oikeusvaikutuksena on rakennuskielto. Myös valtuuston päätös, ettei kunta hyväksy kuntajaon muutosta tai se päättää olla tekemättä esitystä kuntien vapaaehtoisesta yhdistymisestä, ovat muutoksenhakukelpoisia ratkaisuja¹²². Oikeuskäytännössä oikeudellisesti sitovat *esitykset ja aloitteet, jotka ovat* välillisesti tai välittömästi sitovia, ovat nykytulkinnan mukaisesti todettu pääosin *valituskelpoisuuden alaan sisältyviksi* ratkaisuiksi.

Viranomainen voi myös itse laittaa, omasta aloitteestaan, asian vireille. Tyypillinen tapaus on esimerkiksi valtuuston päätös maankäyttö- tai muun suunnitelman laatimisesta. Mikäli päätös on merkinnyt vain asian vireillepanoa ja asia tulee myöhemmin saman viranomaisen käsiteltäväksi, on kysymys ollut asian valmistelusta, ja valitukset on jätetty tutkimatta¹²³. Toisaalta esiintyy tapauksia, joissa valmisteluelimen asettaminen jo merkitsee välillisesti kannanottoa hankkeen toteuttamiseen tai välittömästi syntyviä erillisiä kustannuksia. Asettamispäätöksellä voi siten olla varainkäytön kontrollin tai muuten reaalisia perusteita, jotka puoltaisivat valitusoikeutta¹²⁴.

¹²² katso KHO 1976 II 31

¹²³ Ks. KHO 1981 II 17

¹²⁴ Ks. kustannusvaikutuksesta muutoksenhaun perusteena, Sjöberg s. 118 ja Andersson s. 39

Pääsääntöä esitysten valituskelvottomuudesta puoltavat *oikeuskontrollin säilyminen* päätöksentekovaiheessa tai vaiheessa joka asian kokonaisuuden kannalta sisältää päätösvallan käyttöä. Myös hallintotoiminnan joustavuus ja tehokkuus toimivat vasta-argumentteina yleisen muutoksenhakukelpoisuuden avaamiselle. Vireillepanovaiheessa esiintyvä yleinen valituskelpoisuus kangistaisi menettelyä tarpeettomasti, jolloin toiminnan joustavuus ja ekonomia vähenisivät myös. Muutoksenhakukelpoisuuden alaan vireillepanotoimista tulisi kuulua ehdottomasti ne päätökset, joilla päätöksentekijä oikeudellisesti sitoutuu, vaikka vain välillisesti, päättämäänsä asiaan ovat kelpoisia muutoksenhaun kohteiksi.. Ehtona ei tarvitse olla, että päätös on lopullinen.

5.2.2. Valmistelutoimet / lausunnot

Olen tarkastellut kunnallisten viranomaisten suunnitelmiin kohdistuvia lausuntoja vastaanottajan mukaan jaoteltuina. Kunnan sisäisissä ja pääosin kuntien välisissäkin suunnitelmiin kohdistuvissa lausuntoratkaisuissa ei ole tutkimuksen kannalta suurta mielenkiintoa. Nämä ratkaisut ovat kulloinkin vireillä olevan pääasian kannalta ratkaisun valmistelua. Kunnallisvalitus on kuitenkin käytettävissä pääasiassa annettuun ratkaisuun. Lausuntojen osalta keskeinen mielenkiinto keskittyykin valtion viranomaisille annettaviin lausuntoihin.

Kunnallisvalituksen soveltamisalaan kuuluvat lausunnot luokitellaan valmistelutoimiksi, eivätkä ne yleisesti ole erikseen muutoksenhakukelpoisia asiaratkaisuja¹²⁵. Lausunto ei ole asiakokonaisuuden kannalta lopullinen asiaratkaisu, vaan asian valmistelua. Nykyisin arvioitavaksi tulevat muun ohella oikeudellinen sekä tosiasiallinen sitovuus, joiden merkitys arvioitaessa muutoksenhakukelpoisuutta lausuntopäätöksistä on lisääntynyt.

Mikäli kunnan lausunnolla on pääasian ratkaisua sitova vaikutus, on muutoksenhakukelpoisuuteen oikeuskäytännössämme suhtauduttu myönteisemmin. Käytäntö on osoittautunut horjuvaksi tältä osin¹²⁶. Mielenkiintoinen ennakkopäätös, jossa KHO äänin 4-3 totesi lausunnon olevan valituskelvottoman valmistelupäätöksen ohessa:

KHO 1993 A 55:

¹²⁵ KuntaL 91 § "Päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta ". Esimerkiksi KHO 1959 II 24 sekä KHO 1981 II 20. Myös kuntasuunnitelman hyväksymistä koskeva päätös koski vain valmistelua, eikä siitä siis voinut valittaa, KHO 1985 II 60. Samoin taloussuunnitelman hyväksyminen joka on sitovuudeltaan kuntasuunnitelmaa sitovampi – kuitenkin päätös taloussuunnitelman hyväksymisestä koski vain valmistelua, KHO 6.4.2001 T:800

¹²⁶ Kiistaton sitovuus jatkossa, valituskelpoinen päätös KHO 17.11.2000 T 2987

Moottoritien yleissuunnitelma oli ollut nähtävillä, ja valtuusto oli antanut siitä lausunnon 9.5.1988. Lausunnon antamisen jälkeen tie- ja vesirakennuspiiri teki 23.5.1989 kaupungille esityksen siitä, miten moottoritien jatke liitettäisiin kaupungin katuverkkoon valtion kustannuksella rakennettavan yleisen tien kautta ja mitä toimenpiteitä tämä vaati kaupungilta. Äänestys 4-3.

Valtuusto päätti antaa esityksen johdosta lausunnon, jossa se ilmoitti, että yleistä tietä varten asemakaavoitetaan liikenne-alue lausunnosta ilmenevästä paikasta kaupungin rajalle. Valtuusto ilmoitti myös kaupungin ryhtyvän omalta osaltaan niihin toimenpiteisiin, joita asemakaavaosasto oli ehdottanut kannanottoa esitykseen valmisteltaessa. Äänestys 4-3.

Valtuuston päätöksestä valitettiin sillä perusteella, että lausunto merkitsi moottoritien linjausvaihtoehdon hyväksymistä. Lääninoikeus (LO) jätti valtuuston päätöksestä tehdyn valituksen tutkimatta, koska valtuuston päätös, jolla oli annettu valtion tieviranomaiselle lausunto ko. valtatie kehittämisestä ja jonka johdosta alueelle ei ollut tullut voimaan rakennuskieltoa, koski kaikilta osin asian valmistelua. KHO pysytti LO:n päätöksen. Äänestys 4-3.

Eri mieltä olleet jäsenet katsoivat, että valtuuston päätös sisälsi kaupungin kannanoton siihen, miten moottoritien suunnittelua sen liikenteen ohjaamiseksi kaupungin keskustaan oli jatkettava, ja että päätös lausunnon antamisesta ei tästä syystä ollut kunnallislain 139 §:n 3 momentissa tarkoitettu valituskelvoton valmistelupäätös. Äänestys 4-3

Tiukka äänestyspäätös kertoo, että oikeusohjeita sovellettiin tähän tosiasialliseen tilanteeseen siten, että hallinto-oikeusviranomaiset päätyivät eri lopputulokseen. Arvioinnin osalta keskeiset näkemyserot ovat syntyneet päätöksen sitovuuden osalta. Tällöin arvioinnin kohteena oli erityisesti tehdyn päätöksen oikeudellinen sitovuus. Varsinainen kaava ja hankkeiden yksityiskohtainen rahoitus *tulevat vielä erikseen kunnan päätettäväksi*. Toisaalta jo LO totesi, ettei tutki valitusta, koska alueelle ei asemakaavan muuttamista koskevalta osalta ole saadun selvityksen mukaan tullut voimaan rakennuskieltoa¹²⁷, koskee asia kaikilta osin vain valmistelua.

Vähemmistöön jääneet totesivat yksityiskohtaisesti: ”. . . valtuuston päätös antaa tehdyn esityksen johdosta lausunto, jossa valtuusto ilmoittaa kaupungin suostuvan esityksessä tarkoitettuihin toimiin

¹²⁷ Tulkintani LO:n ratkaisusta: Rakennuskiellon asettaminen olisi tuonut LO:n mielestä sellaista oikeudellista sitovuutta ja merkitystä ratkaisuun, että pääasiallinen ratkaisu olisi tuolloin ollut toinen.

Helsingintien suunnittelemiseksi ja rakentamiseksi, sisältää kaupungin ylintä päätösvaltaa käyttävän toimielimen kannanoton siihen, miten moottoritien suunnittelua sen liikenteen ohjaamiseksi kaupungin keskustaan on jatkettava. Valtuuston päätös ei näin ollen ole vain kunnallislain 139§:n 3 momentissa tarkoitettua valmistelua. Tämän vuoksi kumoan...”

Vähemmistö näki päätöksellä selkeästi sekä sitoutumista suunnitteluun ja kaavoitukseen, näiden ohella tosiasiallista sitoutumista myös taloudellisiin rakentamisvelvoitteisiin. Henkilökohtaisesti yhdyin asian osalta vähemmistön kantaan, vaikka oikeusjärjestyksen metodioppi ja muutoksenhaun logiikka eivät sitä puollakaan. Oikeusturvakysymykset, muutoksenhaun tehokkuus ja päätöksen tosiasiallinen sitovuus luovat perustelut tekijän kannalle.

Mielenkiintoinen juridinen kysymys on kaupungin tekemän päätöksen oikeudellisen sitovuuden puuttuminen ja siitä nouseva jatkokysymys: Mikä on kaupungin vastuu tie- ja vesirakennuspiirille aiheutuvista menetyksistä ja vahingoista, mikäli kaupunki ei lopulta toteutakaan lausunnossaan lupaamia toimenpiteitä? Asia ei kuitenkaan ole tutkimuksen kannalta relevantti ja jääköön näin käsittelyn ulkopuolelle.

Toisen poikkeuksen pääsäännöstä, valmistelutoimien valituskelvottomuudesta, saattaa muodostaa *valmisteluelimen asettaminen*, mikäli se merkitsee välillistä kannanottoa hankkeen toteuttamiseen tai aiheuttaa välittömästi erityisiä kustannuksia. Näissä tapauksissa asettamispäätös varainkäytön valvonnan kannalta tai muilla reaalilla perusteilla saattavat puoltaa ratkaisun muutoksenhakuoikeutta. Valituskelpoisuuden kriteerinä voitaneen pitää sitä, *vaikuttaako päätös ohi yksittäisen päätöksen valmistelun useampiinkin asioihin, ja siten välillisesti asioiden käsittelyjärjestykseen ja orgaanien tavanmukaiseen tehtäväjakoon.*¹²⁸

Kunnallisvalituksen osalta käyttämähollisuus on yleinen myös ratkaisuisissa, joissa on kyse muusta kuin nimenomaisesti yksittäisen asian valmistelusta. Mikäli toimenpide ei kuitenkaan välittömästi sisällä yksittäisen jäsenen oikeuksia koskevaa päätöstä, voi muutoksenhaku menestyä vain toimivaltarajojen tai menettelymuotojen noudattamattomuuteen perustuvana.

Kunnan viranomaisen päätös ryhtymisestä johonkin toimenpiteeseen, ei omaa valituskelpoisuutta, mikäli asia tulee vielä kokonaisuudessaan asianomaisen viranomaisen ratkaistavaksi¹²⁹. Tämän asiakokonaisuuden osalta vaikuttaminen ja valvontafunktio voi toteutua vain hallintotoimintaan

¹²⁸ Hallberg s. 231.

¹²⁹ Mm. Kuntasuunnitelma, jonka toteutus tapahtuu erillisten päätösten mukaisesti. Myös esim. KHO 1972 A II 52

vaikuttamisen kautta, kuten valtaosa julkisesta toiminnasta muutenkin. Lopullinen asiapäätös on luonnollisesti muutoksenhakukelpoinen.

Lausunnot luokitellaan yleisesti asian valmisteluksi, koska ne eivät pääsääntöisesti sisällä asian ratkaisua - eivätkä täten ole muutoksenhakukelpoisiakaan. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty muitakin argumentteja lausuntojen muutoksenhakukelpoisuutta vastaan. Erityisesti on kiinnitetty huomiota siihen, ettei ratkaisuvaltaa käyttävä ole velvollinen, pääsääntöisesti, noudattamaan lausuntokannanottoa. Lausunto ei siis edellä mainituissa tapauksissa saavuta positiiviseen oikeusvoimaan verrattavaa sitovuutta¹³⁰.

Muutoksenhaun tarvetta lausuntoihin vähentää myös se, että ratkaistessaan päättävä viranomainen kiinnittää viran puolesta huomiota lausunnon antamisessa mahdollisesti tapahtuneisiin virheisiin, ja muutenkin arvioi lausunnon annettavaa merkitystä. Myös muutoksenhakija, hakiessaan muutosta pääasiasratkaisuun, voi vedota lausunnon antamisessa mahdollisesti tapahtuneisiin virheisiin. Lausunnon hankkimisessa tai sen antamisessa sattunut virhe aiheuttaa pääasiassa annetun ratkaisun kumoamisen kuitenkin vain siinä tapauksessa, että lausunnon hankkiminen on nimenomaisesti säädetty päätöksenteon edellytykseksi¹³¹.

Hallintovalituksen käyttöalan osalta ulospäin suuntautuvia valmistelutoimia ovat lausuntopyynnöt ja muut välitoimet, joiden tarkoituksena on tarvittavan lisäselvityksen hankkiminen. Edellä mainitut ovat pääasian liitännäisiä eivätkä itsenäisesti aiheuta tyypillisesti erityisiä seuraamuksia, joten muutoksenhakuoikeus ei ole perusteltua. Poikkeuksen muodostavat ne valmistelutoimet, joilla on *itsenäisiä* oikeusseuraamuksia tai jotka sisältävät ratkaisun asiaan vaikuttavaan oikeuskysymykseen^{132,133}. Muutoksenhakumahdollisuutta arvioitaessa, on mielipiteen laadun ohella huomio kohdennettava laajemmin asian käsittelyn kulkuun ja muihin oikeusturvan takeisiin.

Oikeuskäytäntö on aiemmin osoittanut, että hallintovalitusta ei ole pidetty mahdollisena tapauksissa,

¹³⁰ KHO 1953 II 658, valtuuston tie- ja vesirakennushallitukselle antamasta, suunnitelmaa maantien oikaisusta ym. koskevasta, lausunnotta ei saanut valittaa. Myös KHO 1981 II 20 ja KHO 1938 I 3. Vrt. KHO I.10. 1979 T 4012, jolloin KV:n antama lausunto sisälsi valituskelpoisen ratkaisun, siltä osin kuin lausunnossa oli annettu kuntaa koskeva sitoumus maksaa valtiolle paikallisten kustannuksista lakisääteistä osuutta suurempi määrä.

¹³¹ Vrt. Ragnemalm 1973, s. 351 ja Andersson s. 51, joiden mukaan tapauksessa, jossa lausunto itse asiassa sisältää ratkaisun asiakysymykseen on muutoksenhakuoikeus perusteltavissa, vaikkei lausuntoa olekaan säädetty päätöksenteon edellytykseksi.

¹³² Esim. uhkasakon asettaminen tai muun tehosteen asettaminen edellyttää muusta menettelystä erillistä oikeusturvajärjestelyä.

¹³³ Mm. ajokortin uudistaminen. Poliisiviranomainen voi asettaa lisärasitteita hakijalle, jolloin päätös sisältää ajokortin uudistamisen edellytyksiä koskevan ratkaisun/erityisehdon.

joissa lausunnolla vain tosiasiallisesti ratkaiseva merkitys^{134,135}. Tällöin tulkinnan perusta on ollut, ettei lausunnolla ole ratkaistu asiaa sitovasti ja näin päätöksen tekijälle jää tiettyä harkintavaltaa. Mielestäni muutoksenhakumahdollisuus tulisi olla aina, jos lausunnolle on säädetty tai jos sillä tosiasiallisesti on välitöntä tai välillistä oikeudellista merkitystä, ja ne ovat kiistatta osoitettavissa.

Muutoksenhakukelpoisuuden osalta ero kunnan ja valtion viranomaisten lausuntoratkaisujen muutoksenhakukelpoisuuteen syntyikin hallinto- ja kunnallisvalituksen edellytysten toisistaan poikkeamisesta. Kunnallisvalituksen yleinen kontrollifunktio kun puuttuu hallintovalituksesta, ja näin pääsääntöisesti valtion viranomaisten lausunnoista siis lähes kokonaan. Näin kansalaisten kannalta ei myöskään ole merkityksetöntä muutoksenhakukelpoisen ratkaisun ajankohta. Se määrää valitusmuodon ja näin myös mm. valitusoikeuden sekä -perusteet. Tämä konkretisoituu tyypillisimmin kunnallisten viranomaisten lausunnoissa valtion viranomaisille.

Aiemmin oikeuskäytännössä oltiin muutoksenhakukelpoisuuden alan huomattavasti kapeamman tulkinnan alan kannalla¹³⁶. Tuolloin esimerkiksi, vaikka kunnan viranomaisen myönteinen lausunto oli edellytys asian myönteiselle ratkaisulle, ei lausunto ollut muutoksenhakukelpoinen ratkaisu¹³⁷. Nykyisin oikeuskäytännössä pääsääntö on edelleen, ettei viranomaisen, toisen vastaavan käsiteltävänä olevassa asiassa antama, lausunto yleensä ole valituskelpoinen. Jos kunnan lausunnolla kuitenkin on pääasian ratkaisua sitova vaikutus, on valituskelpoisuuskykyynkin suhtauduttu toisin. Edellä mainitussa tapauksessahan lausunto kiistatta sisältää myös itse päätösvallan käyttöä¹³⁸.

Valtuusto voi myös ohjata päätöksen valmistelua ja täytäntöönpanoa niin sanotuilla toivomusponseilla. Ponnet ovat vain poliittisesti, eivät oikeudellisesti, velvoittavia ja näin luonteeltaan valmistelua eikä niistä voi erikseen siis valittaa.

Kunnallisvalituksen muutoksenhakukelpoisuuden alan laajentaminen välillisiä oikeusvaikutuksia koskeviin lausuntoihin on mielestäni perusteltua. Oikeuskäytännön yhdenmukaisuuden vaalimiseksi,

¹³⁴ KHO 1954 II 479, jota ratkaisua esim. Andersson (s 55) tarkastelee eräänlaisena rajatapauksena.

¹³⁵ Vrt. edellä kunnallisvalitus KHO 1993 A 55. Valtuuston lausunto moottoritien yleissuunnitelmasta tie- ja vesirakennuspiirille, jossa valtuusto ilmoitti yleistä tietä varten kaavoitettavasta liikennealueesta, piirin tekemän esityksen johdosta/mukaisesti. Lausunnolla vahva tosiasiallinen vaikutus, mutta koska ei ollut oikeudellisesti sitova - ei myöskään katsottu valituskelpoiseksi asiaratkaisuksi (äänestys 4 - 3).

¹³⁶ Mm. KHO 1946 II 515 ja KHO 1955 II 864.

¹³⁷ Kuuskoski-Hannus, s. 524, totesivat nimenomaan, että “ vaikka lausunto oikeudelliselta kantavuudeltaan on niin tärkeä, että myönteinen lausunto on edellytyksenä asian myönteiselle ratkaisulle, ei lausunnotta ole katsottu voitavan erikseen valittaa”.

¹³⁸ Myös ns. Veto-tyyppiset lausunnot luokitellaan nykykäytännössä valituskelpoisuuden piiriin kuuluviksi.

tulee kuitenkin kysymys lausunnon välillisestä oikeudellisesta sitovuudesta kyetä argumentoimaan niin selkeästi voimassaolevaan lainsäädäntöön ja oikeuskäytäntöön, ettei tulkinnoilla luoda uutta oikeusturvatarvetta.

5.2.3. Periaatepäätökset ja ennakkokannanotot

Kunnallishallinnossa valtuusto ja monet muutkin toimielimet hyväksyvät selkeästi valtionhallinnon toimielimiä yleisemmin periaatelinjauksia, joita on tarkoitus noudattaa tulevia asiaratkaisuja tehtäessä¹³⁹. Koska suunnitelmat ja periaatepäätökset eivät useimmiten sisällä asioiden ratkaisua vaan tulevat pääosin aikanaan erikseen päätettäviksi, rinnastetaan ne yleensä asian valmisteluun.

Muutoksenhakuoikeutta tarkasteltaessa on tutkittava, tarkoittaako ennakkokannanotto vain *asian käsittelyä vai päätösvallan käyttöä*. Oikeuskäytännössä on asetettu paino sille, tuleeko asia enää periaatepäätöksen jälkeen kokonaisuudessaan asianomaisen viranomaisen käsittelyyn. Jos tulee, on periaatepäätös tulkittu pääsääntöisesti valmisteluksi¹⁴⁰. Tilanne on toinen, *jos asia ei enää tule periaatepäätöksen tehneen viranomaisen käsittelyyn*, ja kannanotto kohdistuu muuhun viranomaiseen. *Vaikka päätökseltä puuttuisikin oikeudellinen sitovuus*, on kannanotto tekijänsä lopullinen, eikä näin siis pelkästään valmistelua. *Kunnallisvalituksen ehdot täyttyvät*, siitäkin huolimatta, että kannanotto on ohjeluonteinen eikä miltään osin sisällä asian ratkaisua. Edellä mainitussa tapauksessa valitus toimii toimivallan ja laillisen käsittelyjärjestyksen takeena

Jos taas periaatekannanotto koskee viranomaista itseään, on nykyisessä oikeuskäytännössä ratkaisu todettu *valituskelpoiseksi, mikäli sillä on myöhemmässä päätöksenteossa vaihtoehtoja rajaava vaikutus*. Oikeuskäytäntö on kuitenkin osoittautunut tältä osin horjuvaksi¹⁴¹.

Erityisesti valtuuston tekemät periaatepäätökset, jotka merkitsevät alustavaa kannanottoa kunnan omaan suunnitelmaan tai hankkeeseen, ja josta aiheutuu kunnalle välittömästi menoja, muodostavat määrällisesti merkittävän ryhmän otsikkoaiheen ratkaisuja. Valituskelpoisuutta vailla olevana periaatepäätöksenä voidaan pitää päätöstä, jolla tiettyyn hankkeeseen ryhtymistä selvitetään, mutta tarkoitus on saattaa asia vielä *kokonaisuudessaan* toimielimen, yleensä valtuuston, käsiteltäväksi.

¹³⁹ Käytännössä kysymys periaatepäätösten valituskelpoisuudesta on tyypillisimmillään tullut esille valtuuston päättäessä tiettyyn hankkeeseen osallistumisesta.

¹⁴⁰ Erityisesti on korostettava, että nykyinen oikeuskäytäntö vaatii nimenomaisesti asiaratkaisun saattamista *kokonaisuudessaan* vielä erikseen päätettäväksi, jotta ratkaisu periaatepäätösvaiheessa voidaan tulkita valmisteluksi. Täten valmisteluratkaisu ei saa sisältää, osittaistakaan, ratkaisua asiakokonaisuudesta.

¹⁴¹ Katso KHO 1985 T 2472 ja KHO 1986 T 838

Toisaalta, jos hankkeeseen jo sitoudutaan, vaikka ehdolla että rahoitus ja yksityiskohdat päätetään myöhemmin, ja tehdään kuitenkin ratkaisu eri vaihtoehtojen välillä, on päätöstä pidetty nykyisin valituskelpoisena¹⁴². Oikeuskäytäntö on osoittautunut tältä osin horjuvaksi¹⁴³. KHO:n laventunut tulkinta on perusteltu, ja vastaa nykyisen sopimusyhteiskuntamme vaatimuksiin myös juridisesti, kuitenkin oikeusjärjestyksemme mukaisin periaattein ja perustein.

Ohjeluonteisen suunnitelman hyväksymispäätös, jos sille voidaan osoittaa selkeä tosiasiallinen sitovuus, olisi mielestäni myös tulkittava muutoksenhakukelpoiseksi ratkaisuksi¹⁴⁴. Tällaisia kunnallisia ohjeluonteisia suunnitelmaratkaisuja ovat esim. kunta- ja taloussuunnitelman hyväksymispäätökset¹⁴⁵. Kuntasuunnitelma ei tosin enää ole pakollinen, mutta vastaavia strategisia suunnitelmia kunnat laativat jatkossakin. Niitä ei kuitenkaan ole katsottu valituskelpoisiksi asiaratkaisuiksi. Kuntalain 65 §:n säätämä taloussuunnitelma on kuitenkin vanhaa kuntasuunnitelmaa sitovampi, todetaan hallituksen esityksen perusteluissa¹⁴⁶. Taloussuunnitelman todetaan kuitenkin *vain* suunnitelmaksi, jonka sisältämät asiat tulevat myöhemmin vielä talousarvion yhteydessä päätettäväksi, joten sitäkään ei voida pitää muutoksenhakukelpoisena asiaratkaisuna. Näin siitakin huolimatta, että hallituksen esityksen (HE 192/1994) perusteluissa todetaan, että “*talousarvio ja taloussuunnitelma ovat toimielimiä ja henkilöstöä sitovia*”. Talousarvion ja taloussuunnitelman sitovuudet ovat kuitenkin luonteeltaan erilaisia¹⁴⁷. Valituskelpoisuuden alan laajentaminen tältä osin kattamaan myös taloussuunnitelma on perusteltua. Taloussuunnitelmapäätös on kunnan ylimmän vallankäyttöorganin tekemä, ja päätöksen tosiasiallisen sitovuuden aste on korkea ja selvästi rajaa tulevia ratkaisuja. Sen välilliset vaikutukset ovat merkittäviä, vaikka kohdistuvat lähinnä hallinnon sisäisesti.

¹⁴² KHO 1992 T 1905

¹⁴³ Esim. KHO 1950 T 4395 vrt. KHO 1984 T 4109 ja KHO 1975 T 4116

¹⁴⁴ Huolimatta siitä, että tällaisella suunnitelmalla ei olisi oikeudellisesti sitovaa merkitystä, sillä tosiasiallisen sitovuuden asteella mielestäni on. Se on valtuuston päättäessä, kunnan ylimmän päätöksentekijän kannanotto asiassa, ja sillä on myöhemmässä päätöksenteossa vaihtoehtoja rajaava merkitys.

¹⁴⁵ Hyväksymispäätös merkitsee kuitenkin valtuuston kannanottoa asiassa. Kysymys ei siten ole asian valmistelusta vaan valituskelpoisesta päätöksestä. Toisaalta suunnitelman ohjeluonteisuudesta ja sitovan vaikutuksen puuttumisesta seuraa, että muutoksenhaku saattaa menestyä lähinnä vain sillä perusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä.

¹⁴⁶ Hallituksen esitys 192/1994 vp s. 54.

¹⁴⁷ Talousarvion sitovuudella on selkeitä oikeudellisia vaikutuksia (mm. määrärahan ylitys voi johtaa päätöksen kumoamiseen tai toimenpiteisiin virkavastuun osalta). Sitovuus on todettu myös Kuntalain 65 §:n 3 mom:ssa “kunnan taloudessa on noudatettava talousarviota”. Talousarvio on lisäksi valtuutus käyttää määräraha. Taloussuunnitelman sitovuus on luonteeltaan lähinnä *toiminnallista tai poliittista*. Toimielimellä on velvollisuus toimia suunnitelmassa asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi, ja mikäli suunnittelutavoitteista on poikettu, selvittää miltä osin ja miksi näin on tehty. Näin ymmärrettynä sitovuuden aste ja luonne on periaatepäätöksen luonteinen, joka ei siis ole valituskelpoinen.

Taloussuunnitelman sitovuutta vahvisti edelleen vuoden 2001 alusta voimaantullut alijäämän kattamisvelvollisuus, joka koskee nimenomaan taloussuunnitelman suunnittelukautta. Suunnittelukauden tulee olla vähintään kolme vuotta. Talousarviossa ja – suunnitelmassa tai niiden hyväksymisen yhteydessä on päätettävä toimenpiteistä, joilla edellisen vuoden taseen osoittama alijäämä ja talousarvion laatimisvuonna kertyväksi arvioitu alijäämä katetaan suunnittelukaudella eli aikana, joksi taloussuunnitelma on hyväksytty. Suunnitteluvuosien yli- tai alijäämäerien yhteenlasketun määrän tulee olla vähintään nolla, sen jälkeen kun alijäämä on katettu (KuntaL 65 §).

Viimevuosien aikana oikeuskäytännössä on kunnan hyväksymiä suunnitelmapäätöksiä katsottu valituskelpoisiksi ratkaisuiksi¹⁴⁸. Siihen on vaikuttanut ilmeisesti se, että kysymys on kunnan lopullisesta kannasta, vaikka itse asiaratkaisun tekeminen onkin kuulunut muulle viranomaiselle tai että suunnitelmalla on myöhemmässä päätöksenteossa selkeästi vaihtoehtoja rajaava vaikutus^{149,150}.

Esimerkkinä KHO 1991 A 26:

Valtuusto oli kunnan puolesta hyväksynyt kunnan ja tielaitoksen yhteisvoimin teetetyn tieverkko- ja liikenneturvallisuussuunnitelman. Suunnitelmaan sisältyi kunnan kannanotto keskustan ohitustien linjausvaihtoehtoista sekä kannanotto rakentamis- ja parantamishankkeiden kiireellisyysjärjestyksestä. Suunnitelma oli tarkoitettu otettavaksi huomioon niin kunnan kuin tielaitoksenkin tulevassa maankäyttöä ja teiden rakentamista koskevassa päätöksenteossa. Päätös katsottiin valituskelpoiseksi.

KHO:n päätös oli äänestysratkaisu valituskelpoisuuden puolesta ja lääninoikeus oli valmistelupäätöksen eli muutoksenhakukelvottoman ratkaisun kannalla.

Valitusperusteina valittaja mainitsi, että päätös ei ollut syntynyt laillisessa järjestyksessä. Päätöksentekijöinä oli valittajan mielestä kolme jääviä. Yksi omisti maata, jonka arvoa alueen kaavoitus tulee nostamaan. Toinen esitetyistä jääveistä oli hallituksessa asian käsittelyyn osallistunut henkilö ja toimi urheiluseuran puheenjohtajana. Seura omisti kaavoitettavalla alueella maata. Kolmas oli urheiluseuran johtokunnan jäsen ja osallistunut asian käsittelyyn sekä hallituksessa että valtuustossa. Lisäksi valittaja totesi, etteivät tielaitoksen ennusteet tulevasta liikennemääristä vastaa todellisuutta.

¹⁴⁸ Oikeuskäytäntö on tältä osin laajentanut valituskelpoisuuden alaa.

¹⁴⁹ KHO 1992 A 47: Valtuusto päätti hyväksyä maankäyttösuunnitelman ja siihen liittyvän vesihuollon yleissuunnitelman. Maankäyttösuunnitelman tarkoituksena oli alueellisen poikkeusluvan perusselvitysaineiston laatiminen ja pohjasuunnitelman saaminen lupakäsittelyn tueksi. Valtuuston päätökset suunnitelmien hyväksymisestä eivät olleet vain valmistelua ja niihin voitiin hakea muutosta valittamalla.

¹⁵⁰ Vrt. KHO 1981 II 20: Kehyskaava niminen maankäyttösuunnitelmapäätös ei valituskelpoinen, koska kehyskaava ei ollut RakL:ssa tarkoitettu kaava. Tällöin tosiasiallinen sitovuus ei omannut merkitystä valituskelpoisuuskysymykseen.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen tiivistelmä on ohessa. Valtuusto oli hyväksynyt kunnan ja tielaitoksen yhteistoimin teetetyn tieverkko- ja liikenneturvallisuussuunnitelma, johon sisältyi *kannanotto* keskustan ohitustien *linjausvaihtoehtoon*. Päätös sisälsi myös kunnan *kannanoton* rakentamisen ja perustamishankkeiden *kiireellisyysjärjestykseen*. Suunnitelma oli tarkoitettu otettavaksi huomioon niin kunnan kuin tielaitoksen tulevassa maankäyttöä ja rakentamista koskevassa päätöksenteossa. Ottaen huomioon suunnitelmaan sisältyvät kunnan kannanotot, KHO katsoo, että päätöksestä saadaan tehdä kunnallislain 139 §:n mukaan valitus. KHO kumoo päätöksen ja palauttaa sen uudelleen käsiteltäväksi.

Vähemmistöön jääneiden näkökannat poikkesivat ratkaisussa seuraavin osin. *Yleisistä teistä annetun lain mukaan tehty suunnitelma ja sen toteutus kuuluvat valtion toimialaan*. Oikeudelliset merkitykset suunnitelmat saavat edellä mainitun lain säätämässä järjestyksessä. Nyt hyväksytty suunnitelma *ei esitetyn lain mukaisesti sido valtiota eikä kuntaa*. Kunta ei ole sidottu myöskään itse tekemäänsä päätökseen esimerkiksi myöhemmässä rakennuslain mukaisessa yleis- tai rakennuskaavoituksessa. Kunnan päätös oli siten vain *alustava*, vain periaatteellista merkitystä omaava kannanotto, että päätökseltä puuttuivat valituskelpoiselta päätökseltä vaadittavat tunnusmerkit oikeudellista merkitystä omaavana päätöksenä. Tämän vuoksi ei ole syytä muuttaa LO:n päätöstä. Toinen vähemmistöön jääneistä perusti LO:n päätökseen päättyvän kantansa vielä siihen, että asianomaisten suunnitelmia edellytetään lainsäädännöllä *seurattavan ja tarkistettavan viiden vuoden välein* ja suunnitelmassa ohitustie kuului vuoden 2000 jälkeen toteutettaviin hankkeisiin.

Valtuuston ratkaisu ei ollut sitova, mutta tarkoitettu otettavaksi huomioon. Päätöksen tosiasiallinen sitovuus, kannanotto linjausvaihtoehtoon sekä hankkeiden kiireellisyysjärjestykseen olivat riittäviä perusteita valituskelpoisuuden toteamisessa. Päätös yhdessä useiden muiden hyvin samankaltaisten ratkaisujen kanssa luovat tulkintalinjaa, että jo selkeästi osoitettu useampi tosiasiallinen sitovuus varsinkin yhdessä taloudellisia sitoumuksia tuottavien argumenttien kanssa johtaa ratkaisun muutoksenhakukelpoisuuden syntyyn. Näin siitäkin huolimatta, että oikeudellinen sitovuus puuttuu esimerkiksi rakentamiskiellon asettamisen myötä. Tutkimusta aiheesta tehneenä olen tyytyväinen KHO:n omaksumaankin linjaan.

Edellä mainituilla maankäyttöön liittyvillä KHO:n ennakkoratkaisuilla on työni kannalta keskeistä arvoa. Kun asianosaisuus ja laajempi käsite osallisuus kytkevät valitusoikeuden mm. siihen, että alueen käyttöä ohjaa päätös, jolla on selkeä kytkentä yksilön laissa suojattuun vapauseriiriin sekä etenkin PerustusL 15 §:n turvaamaan omaisuuden suojaan. Omaisuuden suojan kuten muidenkin perusoikeuksien tähden käytönrajoituspäätöksillä on aina vaikutusta yksilön oikeusasemaan ja oikeuksiin. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kaikki hallinnossa tehdyt päätökset, jotka jollain

tavalla vaikuttavat alueeseen ja sen omistajuuteen, olisivat aina valituskelpoisia ratkaisuja. Päätöksen valituskelpoisuus ja omistajan asianosaisuus kytkeytyvät siihen, miten omistajan asema ja omistusoikeuden sisältö on suojattu tavallisen lainsäädännön tasolla ja millä tavalla päätöksellä puututaan näihin oikeuksiin¹⁵¹.

Eräissä asiaryhmissä on asianosaiselle järjestetty mahdollisuus, tietyin edellytyksin, jo ennalta pyytää yksittäistapauksessa hallintoviranomaisen sitovaa kannanottoa Tällaisten periaatepäätösten tarkoituksena on usein vähentää epävarmuutta lain soveltamisessa yksittäistapauksiin. Edellä mainittu ennakkotieto on sitova sekä viranomaisen että hakijan suhteen asian jatkokäsittelyssä. Sitovuudesta johtuen ennakkotietoratkaisu on muutoksenhakukelpoinen päätös. Lakisääteisten ennakkotietojen rinnalla esiintyy myös muita ennakkokannanottoja, joilla on vastaavasti oikeudellista merkitystä. Tulkintaongelmia onkin aiheuttanut kysymys, milloin viranomaisen on velvollinen antamaan tällaisen ennakkotiedon. Tutkielman alan rajallisuuden johdosta kysymystä ei tarkastella erikseen.

Suunnitelmapäätösten valituskelpoisuusongelman kannalta valtionavun perusteena olevien suunnitelmien hyväksymistä koskevat päätökset ovat ongelmallisia. Valtionapupäätös, jossa euromäärä vahvistetaan asiaratkaisun yhteydessä samanaikaisesti, on luonnollisesti muutoksenhakukelpoinen, mikäli nimenomaan ei toisin ole säädetty.

Yhteiset periaatteet ovat paljon ongelmallisempia ennakkokannanottojen valituskelpoisuutensa suhteen. Toimintasuunnitelman, kustannusarvion tai muun vastaavan selvityksen hyväksyminen on usein vain ohjeluonteinen kannanotto, valtionavun määräytyessä lopullisesti vasta todellisten kustannusten perusteella. Joissakin tapauksissa taas valtionavun määrä on sidottu hyväksytyyn suunnitelmaan, jolloin todellinen valtionavun suuruus on ainakin eräiltä osin ratkaistu tällä ennakkokannanotolla. Muutoksenhaun kannalta juuri sillä on merkitystä, onko valtionavun määrä sidoksissa hyväksytyyn kustannusarvioon vai todellisiin jatkossa osoitettaviin menoihin. Oikeuskäytännöstä ilmenee, ettei valtionavun määrän perusteista voi valittaa, sillä korvauksen määrää *ei vielä ole sitovasti ratkaistu*¹⁵².

Nykyisin mm. Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta määrää, että rakentamishankkeen laajuuden vahvistamisen sijasta valtionapuviranomainen määrää, minkä suuruisena valtionapu enintään myönnetään, jolloin myös kysymys valituskelpoisuudesta on selvä.

¹⁵¹ Valitusoikeuden syntymiseen vaikuttaa myös vaikutusten laatu, voimakkuus ja kohdistuminen sekä oikeusturvan tarve.

¹⁵² KHO 19.9.1972 T 3400-3401, KHO 6.5.1960 sekä KHO 4.4.1966 T 1616.

Pääsääntö siis on, ettei talousarvion, toimintasuunnitelman tai muun vastaavan *ennakkoselvityksen hyväksyminen sisällä valituskelpoista ratkaisua niissä* tapauksissa joissa valtionavun suuruus määräytyy todellisten, myöhemmin osoitettavien kustannusten mukaan. Jos taas ennakkokannanotoilla on valtionapuviranomaista ja saajaa sitova merkitys (kannanotoille säädetty erikseen valtionavun määrään vaikuttava merkitys) voi muutosta hakea. Tällöin luonnollisesti lopullisesta valtionavun määrää koskevasta päätöksestä voi valittaa vain, mikäli se poikkeaa sitovasta ennakkokannanotosta.

Sitovien ennakkokannanottojen ohella hallintoviranomaiset vahvistavat suuntaviivoja tulevalle toiminnalleen muillakin eri toimenpideratkaisuilla. Yksityisen aloitteesta annettu ennakkokanta rajautuu tiettyyn asiaan ja muistuttaa täten lakisääteistä ennakkotietoa. Koska em. kannanotolle ei ole säädetty nimenomaista sitovuutta, ratkaistaan kysymys valituskelpoisuudesta yleisten säännösten mukaisesti. Viranomaisaloitteiset ennakkokannanotot kohdistuvat usein epäluokuisaan määrään ratkaisutilanteita, eikä myöhemmin lopullisesti ratkaistavien asioiden tosiseikat ole jäsentyneet siten, että kannanotolla olisi samaa sitovuutta kuin konkreettisesti yksittäistapauksessa annetulla ennakkotiedolla. Näin myöskään muutoksenhauille ei ole erityistä tarvetta edellä mainitussa tapauksessa

Hallintovalituksen käyttöalalla, *mikäli hallintoviranomaisen toimenpide ei sisällä asian sitovaa ratkaisua, ei se tosiasiallisesta sitovuudestaan huolimatta sovellu hallintovalituksen kohteeksi*. Muutoksenhaun edellytyksenä on, että asia tai siihen vaikuttava oikeuskysymys on ratkaistu. Tätä ehdottomuutta pidän epäkohtana, johon kunnallisvalituksen alalla oikeuskäytäntö on luonut tulkinnollaan joustoa.

Yhteenvedona periaatepäätöksistä totean, että *hallintovalituksen käyttöedellytykset* ovat hyvin rajalliset. *Ainoastaan lakisääteiset kannanotot luovat mahdollisuuden muutoksenhakukelpoisuuden synnylle*. Muut kuin lakisääteiset periaatepäätökset muodostavat niin heterogeenisen päätösten joukon, ettei niistä voida antaa yksiselitteistä sääntöä, jolla valituskelpoisuuden kysymys selviäisi. Ne eivät kuitenkaan yleisesti sisällä asiaratkaisua eivätkä siis näin omaa yleistä muutoksenhakukelpoisuutta. Yleisen muutoksenhaun laajentamisen esteeksi on oikeuskirjallisuudessa todettu myös, että niissä tapauksissa joissa muutosta haetaan, valitusviranomaisen voisi joutua ottamaan kantaa usein puutteellisen selvityksen perusteella tehdyn kannanoton edellytyksiin¹⁵³.

¹⁵³ Esim. Hallberg s. 303 - 330. Hallberg toteaa mm. " toisaalta, jos muutoksenhakuoikeutta laajennettaisiin tapauksiin, jossa periaatekannanotto muotonsa puolesta velvoittaisi viranomaista tekemää myöhemminkin vastaavasisältöisen päätöksen, se siirtäisi muutoksenhaun painopistettä aikaisempaan menettelyvaiheeseen ja lisäisi täten valituksen todellista merkitystä ja johtaisi välillisesti tällaisten ennakkokannanottojen sitovuuteen.

Kunnallisvalituksessa päätöksen sitovuutta, oikeudellista tai tosiasiallista, ei ole samalla tavoin asetettu valituksen edellytykseksi. Kontrollifunktion johdosta valitusoikeus on mahdollinen periaatepäätöksestä, joka vaikuttaa päätöksenteon edellytyksiin tai merkitsee välittömästi jonkin hankkeen toteutumista tai muutoin taloudellisia satsauksia. Jo riittävä¹⁵⁴ tosiasiallinen sitovuus on saattanut tuoda periaatepäätökset valituskelpoisuuden piiriin.

Edellä mainituista esimerkeistä rohkaistuna ja henkilökohtaisena kantamani yhdyin seuraavaan Kauko Heurun 2003 esittämään kriittiseen kommenttiin, josta ilmenevä esitys tulisi mielestäni laintasoisella sääntelyllä saattaa voimassaolevaksi oikeudeksi maassamme:

”Voimassa olevan lain muutoksenhakuoikeudelliset normit ovat tyypillistä hallintolegalistista oikeutta. Kun hallinto on niin sanotusti managerisoitunut, mitä mm. hallinnon tavoitteellisuus osaltaan ilmentää, tiukka hallintolegalistinen laintulkinta ei kaikilta osin täytä hallinnon oikeusturvavaatimusta. Niinpä päätöksille, jotka eivät ole lopullisia mutta joihin liittyy päätöksentekijän oikeudellisesti velvoittava taikka oikeudellisesti velvoittamaton sitoutuminen, tulisi myöntää muutoksenhakumahdollisuus. Tätä ei ole oikeuskäytännössä kokonaan kiistetty, mutta ei myöskään yksiselitteisesti selvästi omaksuttu.”¹⁵⁵

Oikeusturvan tehokkuuden kannalta on tärkeää, että asianosaisen käytettävissä oleva oikeusturvakeino sijoittuu asian käsittelyn sellaiseen vaiheeseen, jossa asianosaisen käsitykset paitsi voidaan vielä ottaa huomioon. Asian käsittely tulee voida myös toteuttaa objektiivisesti ilman asiaa mahdollisesti painavastikin vaikuttavia ohi asian meneviä reaaliargumentteja¹⁵⁶

5.3. Suunnitelmaratkaisun vaikutuksen/ sitovuuden merkitys

5.3.1. Oikeudellinen sitovuus

Kunnallisten suunnitelmaratkaisujen osalta pääperiaate oikeudellisesti sitovien päätösten valituskelpoisuudesta on selvä. Milloin ratkaisu sitten omaa oikeudellista sitovuutta, ei ole enää yhtä selkeä kysymys. Jatkossa käsittelen kysymystä eri sisältöisten päätösten kautta.

Suunnitelmaratkaisun oikeudellisella sitovuudella tarkoitetaan päätöksen perustetta ja luonnetta.

¹⁵⁴ Tosiasiallinen sitovuus vaatii useamman päätöstä tosiasiaissa sitovan asian.

¹⁵⁵ Heuru s. 428

¹⁵⁶ Kirjoittaja tarkoittaa mm. ulkopuolisen kanssa tehtyjä sopimuksia, merkittäviä taloudellisia uhrauksia jne, jotka saattavat vaikuttaa myöhäisemmässä vaiheessa lopullisen päätösvaiheen reaaliargumentteina.

Oikeudellisesti sitova suunnitelmaratkaisu perustuu välittömästi tai välillisesti vallitsevaan lainsäädäntöön ja sen luomaan vaikutukseen asiaratkaisulle. Sitovuuden merkitys konkretisoituu ja sen rajat selkiytyvät Korkeimman hallinto-oikeuden prejudikaattiratkaisuissa¹⁵⁷.

Esimerkki: Korkein hallinto-oikeus 20.5.1992 T 1905.

Maankäyttösuunnitelman, ja siihen liittyvän vesihuollon yleissuunnitelman hyväksymistä koskevat valtuuston päätökset olivat valituskelpoisia ratkaisuja, tehty samana päivänä, jotka Korkein hallinto-oikeus päätöksessään erityisesti totesi. Päätöksillä välillinen oikeudellinen vaikutus, eivätkä asiat tulleet enää kokonaisuutena valtuuston käsittelyyn. Päätös on merkittävä ketjutuksen, välillisen oikeudellisen vaikutuksen huomioimisen ”tarkoitus on ollut ”sekä sen osalta, että päätös tulee yksityiskohtaisesti vielä erillisenä asiana kunnan päätettäväksi. *Ote päätöksestä: “ Maankäytön suunnitelman tarkoituksena on ollut alueellisen poikkeusluvan perusselvitysaineiston kokoaminen ja suunnitelman laatiminen lupakäsittelyn pohjaksi. Vesihuollon yleissuunnitelma liittyy läheisesti maankäyttösuunnitelmaan. Suunnitelmat ovat kunnan ylintä päätösvaltaa käyttävän toimielimen hyväksymiä ja ne on tarkoitettu otettavaksi huomioon alueellisen poikkeusluvan jälkeen rakennuslupakäsittelyssä. Päätöksillä on näin ollen sellaista oikeudellista merkitystä, että ne eivät koske vain valmistelua ja niihin saa hakea muutosta.*

Suunnitelman vahvistaminen lakina on ollut maassamme suhteellisen harvinaista. 1960-luvun puolivälin jälkeen suunta on ollut ohjelmalaeista luopumiseen, ja suunnitelmien vahvistamiseen muissa muodoissa kuin lakina, silloinkin kun niihin on kytketty välittömiä oikeusvaikutuksia.

Suunnitelmien oikeudellinen sitovuus eri oikeussuhteissa riippuu asiaa koskevasta erityislainsäädännöstä. Suunnitelmaratkaisun muutoksenhausta antaa lainsäädäntö usein omia määräyksiä¹⁵⁸. Tosin näitä muutoksenhakua koskevia erityissäännöksiä ei välttämättä ole koordinoitu tai kiinnitetty hallinnon yleisiin oikeusturvakeinoihin, joka johtaa siihen, että sekä kunnallis- että hallintovalituksen alaa tutkittaessa tulee selvittää suunnitelman oikeudellinen ja tosiasiallinen sitovuus eri oikeussuhteissa.

Muun muassa Korkein hallinto-oikeus 22.6.1992 T 2456

Valtakunnallisen rantojensuojeluohjelman hyväksymisestä tehdystä valituksesta KHO perusteluissaan käsitteli paitsi valittajan oikeusturvan tarvetta niin myös päätöksen oikeudellista että tosiasiallista sitovuutta. Päätöksessä viitattiin useampaan kertaan periaatepäätöksen kannanottoon (ei siis lopullinen päätös) sekä päätöksen tosiasialliseen merkitykseen (välillisen oikeudellisen merkityksen

¹⁵⁷ Mm. Mäenpää toteaa normien ja suunnitelmien olevan luonteeltaan ja sisällöltään liian yleisiä tai oikeusvaikutuksiltaan heikkoja, jotta ne voitaisiin yleisesti luokitella valituskelpoisiksi ratkaisuuksi.

¹⁵⁸ Erityissäännöksiin järjestettyjä oikaisumenettelyjä esim. STVOL 10.3. §

lisäksi). KHO:n ratkaisussa todettiin tehdyn ratkaisun olleen muutoksenhakukelpoinen päätös, jossa ei kuitenkaan loukattu muutoksenhakijoiden oikeutta, joten valitus hylättiin. Perusteluissaan KHO käsitteli kuitenkin laajasti erikseen sekä välillisesti että välittömästi asiaan vaikuttaneita oikeusnormeja reaalisten vaikutusten lisäksi.

Mikäli suunnitelma on oikeudellisesti säännelty, on sen luonnetta syytä arvioida kyseessä olevan säännöstön (esim. MRL:n) pohjalta. Jos suunnitelma ei pohjautu lainsäädäntöön, tulee se luokitella lähinnä valmistelutoimeksi. Koska sitovuutta ei kunnallisvalituksessa aseteta valituskelpoisuuden edellytykseksi, on edellä mainitun valitusmuodon käyttöala hallintovalitusta laajempi, kunnallisvalituksen valvontafunktion johdosta¹⁵⁹.

Vireillepanotoimien, lausuntojen sekä periaatepäätösten osalta muutoksenhakuoikeus on mahdollinen sekä kunnallis- että hallintovalituksella ratkaisun sitoessa oikeudellisesti päättävää viranomaista¹⁶⁰. Kunnallisvalituksen osalta on Hannus todennut, että “ kunnallisvalitus on myös mahdollinen vireillepanotoimista, joihin ainoastaan *saattaa* liittyä oikeusvaikutuksia¹⁶¹”.

Oikeudellisen sitovuuden osalta ongelmallisia kysymyksiä kunnissa ovat mm. valtakunnallisten suunnitelmien sekä ponsilausumien oikeudellisen sitovuuden aste. Valtakunnallisia suunnitelmia ei yleisesti voida pitää kuntia juridisesti sitovina syystä että *vain lailla voidaan asettaa kunnille taloudellisia tai muita velvoitteita*¹⁶². Hannuksen toinen peruste on ollut, ettei suunnitelma yleisessä kielenkäytössä ole sitova. Näin lailla tulisi erikseen antaa sanalle sitova merkitys, ennen suunnitelman sitovaa vaikutusta. Suunnitelmat siis vain oikeuttavat, mutta eivät voi asettaa kunnille velvoittavia juridisia vaikutuksia¹⁶³.

Myös Kaarlo Tuori on todennut, että suunnitelmilla voi olla välittömiä vaikutuksia valtion ulkopuolisten objektien asemaan vain, mikäli nämä perustuvat lain tasoiseen sääntelyyn¹⁶⁴. Huolimatta esimerkiksi valtakunnallisen rantojen suojeleuhjelman kyseenalaisesta oikeudellisesta sitovuudesta, toimii kyseinen suunnitelma merkittävää tosiasiallista, myös välillistä oikeudellista, sitovuutta

¹⁵⁹ Hallintovalituksen osalta pääsääntönä mm. mikäli viranomaisella ei ole toimivaltaa ratkaista asiaa oikeudellisesti sitovalla tavalla, ei päätös ole valituskelpoinen.

¹⁶⁰ Esim. kunnan viranomaisen esitys valtion viranomaiselle (tai toiselle kunnan viranomaiselle), jos esitys sitoo päättävää viranomaista. Myös lakisääteiset ennakkokannanotot ovat luonnollisesti muutoksenhakukelpoisia.

¹⁶¹ Esim. KHO 1984 T 4109

¹⁶² PerustusL 121 ja KuntaL 2 §

¹⁶³ Arno Hannus: Artikkelit 1986; Valtakunnallisten suunnitelmien sitovuudesta.

¹⁶⁴ Ks. Tuori, Kaarlo: Budjetti, laki ja suunnitelma s. 143.

omaavana asiaratkaisuna. Asiasta tehty päätös todettiin myös muutoksenhakukelpoiseksi, vaikkakaan se ei ollut mikään yksittäinen hallintopäätös¹⁶⁵.

Tutkimuksen edetessä haasteellisimmaksi, suunnitelmien valituskelpoisuuden käyttöalan selvittämisessä, osoittautuivat valtion tai valtion ja kunnan yhdessä laatimiin suunnitelmiin liittyvät kunnallisen viranomaisen ratkaisut. Asiaratkaisut liittyvät keskeisesti maankäyttöä koskeviin suunnitelmiin. Valtion viranomaiset pyytävät kunnalta lausuntoa tiehankkeisiin, niiden linjauksiin sekä edellä mainittujen toimenpiteiden johdosta tarvittaviin muihin toimenpiteisiin ryhtymisestä. Lähes poikkeuksetta nämä lausuntopyyntöt liittyvät kunnan kaavoitussuunnitelmien tai itse kaavan laatimiseen liittyvien toimenpiteiden käynnistämiseen.

Kunnan viranomaisen päätös, jolla se sitoutuu valtion esittämään suunnitelmaan, vaihtoehtoisesti valtion ja kunnan yhteiseen suunnitelmaan, kokonaisuudessaan tai osaan siitä, on muutoksenhakuoikeuden osalta osoittautunut haastavaksi. Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset ovat monissa tapauksissa olleet äänestysratkaisuja, joka osoittaa päätökseen vaikuttavien normien ja asia-argumenttien tulkintaeroavaisuuksista. Ratkaisun keskeinen seikka on kunnan päätös ryhtyä toimenpiteisiin suunnitelman toteuttamiseksi. Asian päättämiseen liittyvät monesti mm. kaavasunnitteluun ryhtyminen tietyllä rajatulla alueella ja tiettyyn tavoitteeseen pyrkien tietyllä aikataululla. Usein sopimus sisältää muitakin ehtoja. Koska esimerkiksi kaavapäätökset sekä talousarvio tulevat valtuuston erikseen päätettäväksi, ei aiemmin esitetty suunnitelman hyväksymisratkaisu päättää asian vireilläoloa kunnassa. Päätösten tulkinnassa merkittävään asemaan ovat tulleet ratkaisun välillinen oikeudellinen sitovuustarkastelu, kunnan tosiasiallinen sitovuus ja sen aste sekä mahdolliset taloudelliset sitoumukset asiaan liittyen. Näiden asioiden ratkaisujen osalta oikeuskäytäntömme on horjuvaa. KHO:n ratkaisuissa valituskelpoisuuden alan on laaventunut.

Yksilön osalta kysymys on oikeusturvan, taloudellisten intressien sekä valvontafunktion toteutumisesta. Sitoutumalla laaja-alaisiin maankäytön suunnitelmiin, sidotaan merkittäviä talous- ja henkilöstöresursseja hankkeeseen, jotka tulevat kaavapäätösvaiheeseen vaiheessa, joka tosiasiallisesti ei salli kunnalta enää objektiivista arviointia – tosiasiallinen sitoutuminen on tehty jo aiemmin. Näissä asioissa valitusoikeus pitäisi olla normiperusteisesti turvattu aina kun kiistatta voidaan osoittaa päätöksentekijään kohdistuva tosiasiallinen sitoutuminen – näin meneteltäisiin, vaikka päätös ei lopullinen. Näin tulisi normiperustaa kehittää, ainakin tapauksissa joissa kunnan sitoutuminen

¹⁶⁵ Ks. KHO 22.6.1992 T 2456, jossa vain välillinen juridinen sitovuus ja vahva tosiasiallinen sitovuus johtivat muutoksenhakukelpoiseen asiaratkaisuun.

tapahtuu ulkopuolisen tahon kanssa¹⁶⁶.

Suunnitelmaratkaisujen osalta voidaan jo osittaisen tai välillisen oikeudellisen sitovuuden tuovan ratkaisut nykyisen oikeuskäytännön mukaisesti muutoksenhakukelpoisuuden piiriin. Sekä oikeusturva- että valvontafunktion näkökulmasta kehityssuuntaa voidaan pitää toivottavana. Oikeudellisesti sääntelemättömien suunnitelmien osalta valistuskelpoisuuden alaa lienee perusteltua laajentaa harkiten. Päähuomio kehitystoiminnassa tulee kuitenkin asettaa luotujen ennakkolisten vaikutus- ja valvontamahdollisuuksien edelleen kehittämiseen. Muutoksenhakuprosessi on paitsi kallis, hidas ja ratkaisee vain yhden yksittäisen asian kerrallaan. Tavoitteena voidaankin pitää intressi- ja prejudikaattiluonteeltaan vain merkittävien asiaratkaisujen saattamista korkeimman oikeudenkäyttöelimen ratkaistavaksi.

Lainsäädännön kehittyminen maakäyttöön liittyvien lakien osalta ovat parantaneet yksilön oikeusturvaa ja vaikutusmahdollisuuksia viime vuosina. Hallintomenettelyn vaatimuksiin on lisätty tai laajennettu entisestään mm. tiedotus-, kuulemis- ja neuvottelumenettelyä sekä sopimus-, suunnittelu- sekä arviointitoimintaa koskevalta osalta¹⁶⁷. Tämän luonteinen lainsäädännön kehittyminen on varmasti vähentänyt yksilön hallintolainkäyttömenettelyyn turvautumisen tarvetta.

Esimerkkinä nykyisen lainsäädännön oikeusturvan ja vaikutusmahdollisuuksien takeista maankäyttö- ja rakennuslain kuulemista ja muutoksenhakua koskevat keskeiset lait:

”133 § Kuuleminen ja lausunnot

Rakennuslupahakemuksen vireille tulosta on ilmoitettava naapurille, jollei ilmoittaminen hankkeen vähäisyys tai sijainti taikka kaavan sisältö huomioon ottaen ole naapurin edun kannalta ilmeisen tarpeetonta. Naapurilla tarkoitetaan viereisen tai vastapäätä olevan kiinteistön tai muun alueen omistajaa ja haltijaa. Samanaikaisesti on asian vireilläolosta sopivalla tavalla tiedotettava myös rakennuspaikalla.

Rakennuspaikalla on tarvittaessa toimitettava katselmus rakennuksen ympäristöön soveltuvuuden selvittämiseksi, rakentamisen vaikutusten arvioimiseksi ja naapurien kuulemiseksi. Katselmuksen ajasta on annettava tieto hakijalle sekä naapureina olevien kiinteistöjen haltijoille.

¹⁶⁶ Esimerkki kunnan laajasta ja yksilöidystä sitoutumisesta vaikka MRL:n 91 § yksiselitteisesti kieltää sopimuksin lain mukaisen kaavamenettelyn syrjäyttämisen. Mielenkiintoinen yksityiskohta on lisäksi tehdä tietyssä vaiheessa sitovia sopimuksia kaavan toteuttamiseen liittyvistä kysymyksistä, mutta kunta ei silloinkaan voi sitoa itseään kaavoittajana kaavan sisältöön.

¹⁶⁷ Kuntaliiton yleiskirjeessä oli 77 kappaletta hallintotoimintaa koskevaa uutta tai uudistettua maankäyttöä ja rakennusvalvontaa koskevaa lakivelvoitetta.

Jos rakennuslupaa haetaan luonnonsuojelulain mukaisella asetuksella tarkemmin säädettylle luonnonsuojelun kannalta merkittävälle alueelle tai alueelle, joka maakuntakaavassa on varattu virkistys- tai suojelualueeksi, hakemuksesta on pyydettyä alueellisen ympäristökeskuksen lausunto.

Tarkemmat säännökset lupahakemuksesta ilmoittamisesta, tiedottamisesta ja huomautuksen tekemisestä annetaan asetuksella

192 § Valitusoikeus rakennus- ja toimenpidelupapäätöksestä sekä maisematyö- ja purkamislupapäätöksestä

Valitusoikeus rakennus- ja toimenpidelupapäätöksestä on:

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

Miten suunnitelmaratkaisu, oli se sitten lausunto, esitys tai periaatekannanotto, sitoo oikeudellisesti viranomaista itseään tai asianosaista asian jatkokäsittelyssä. Kysymys on mielenkiintoinen ja haastava. Siihen ei kuitenkaan tässä esityksessä tutkimuksen rajallisuuden johdosta erikseen perehdytä. Peruseriaatteena luonnollisesti on, että mikäli suunnitelmaratkaisu on itse tekijäänsä sitova, on se myös valituskelpoinen.

5.3.2. Tosiasiallinen sitovuus

Lainsäädäntömme muutokset normien väljentyessä ja tavoitteellisuuden lisääntyessä lisäävät tulkintaratkaisujen merkitystä hallintolainkäyttötoiminnassamme. Toisaalta sopimuksellisuuden ja suunnitelmallisuuden kehittyminen ovat lisänneet erityyppisten suunnitelmapäätösten määrää viranomaistoiminnassa. Ne eivät enää ole valtion normiohjausta kunnille vaan hyvin erisisältöisiä ja siten myös oikeusvaikutuksiltaan heterogeenisiä. Niiden suunnitelmapäätösten lukumäärä, jotka eivät omaa välittömiä oikeusvaikutuksia, on lisääntynyt. Tästä syystä hallintolainkäyttöelimissämme on käsitelty lukuisa joukko ratkaisuja, jossa asiaratkaisun tosiasiallisella sitovuudella on ollut merkitystä arvioitaessa erityisesti suunnitelmaratkaisun valituskelpoisuutta.

Oikeuskäytännössämme ei aiemmin huomattavallekaan tosiasialliselle vaikutukselle ole annettu

merkitystä suunnitelmaratkaisun valituskelpoisuutta arvioitaessa¹⁶⁸. Tämän tulkinnan osalta pidän ratkaisua perusteltuna silloin, kun kunta päättää itse, ilman että toimenpiteeseen liittyy minkäänasteisia sopimuksia toisen tai toisten osapuolien kanssa, käynnistää esimerkiksi kaavoitusprosessin¹⁶⁹. Valituskelvottomuus on mielestäni perusteltua vaikka prosessin toteuttamisesta annettaisiin yleisiä tavoitteitakin.

Korkein hallinto-oikeus 9.4.2003 T 866

Kaupunginhallituksen päätöksellä siitä, että asemakaava muutetaan tietyn ratkaisumallin mukaiseksi, ei ollut maankäyttö- ja rakennuslain mukaan välittömiä oikeusvaikutuksia. Päätöksellä ei ollut ratkaistu eikä ollut voitukaan ratkaista laadittavan asemakaavan sisältöä tai sitovasti ja lopullisesti edes kaava-alueen rajausta. Kysymys oli kuntalain 91 §:ssä tarkoitettusta vain valmistelua koskevasta päätöksestä, josta ei saanut tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta.

Tässä ratkaisussa mielenkiintoista on se, että rakennuslainsäädäntömme sisälsi aiemmin automaattisen rakentamiskiellon alueelle, jolle valtuusto oli päättänyt laadittavaksi asemakaavaa tai tonttijakoa oli päätetty muuttaa (RakL 370/1958). Tällöin valituskelpoisuus oikeudellisen sitovuutensa johdosta oli selvä¹⁷⁰. Rakennuslain 42 §:ää muutettiin 1.0.1990 lukien lailla (RakL 696/1990) siten, että rakennuskielto tuli voimaan *vain*, mikäli kunnan toimivaltainen *viranomaisen erikseen antoi rakennuskiellon*. Päätös kaavan laatimisesta ei siis itsessään johtanut siihen, että alueelle tulisi voimaan rakennuskielto¹⁷¹. Rakennuskiellon antamisesta oli päätettävä erikseen, ja tuo päätös oli erikseen valituskelpoinen. Oikeuskäytännössä katsottiin lain muutoksen jälkeen edelleen, että päätös asemakaavan laatimisesta tai muuttamisesta oli valituskelpoinen ratkaisu.

Nykyisin voimassaoleva maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) tuli voimaan 1.1.2000. Uudessa laissa asetetaan kunnalle asemakaavan ylläpitovelvoite arviointeineen. Mikäli kaava todetaan vanhentuneeksi, tulee rakennuskielto automaattisesti voimaan. Kunta voi kaavan laatimisvaiheessa edelleen määrätä alueelle rakennuskiellon. Myös lunastusmahdollisuuden ehdot ovat vähintään yhtä hyvin kunnan näkökulmasta turvattu. Päätös kaavan luomiseen tai siihen tehtäviin muutoksiin sisältää ainakin aiemman kaltaisia välillisiä oikeudellisia vaikutuksia. KHO katsoi tässä asiassa päätöksen asemakaavan muuttamiseen ryhtymisestä kuntalain 91 mukaisesti vain valmistelua koskevaksi.

¹⁶⁸ Muun muassa KHO 1950 II 410 sekä KHO 1979 T 1979

¹⁶⁹ Esimerkkeinä KHO 1978 T 5166 ja KHO 2003 T 850

¹⁷⁰ Tosin oikeuskäytäntö asiassa muuttui KHO:n ratkaisulla 20.9.1978 T 3895. Tätä ennen päätös kaavan laatimisesta ei sisältänyt valituskelpoista ratkaisua. Tarkemmin: Rakentaminen, maankäyttö ja kaavoitus; Pekka Kangas s. 77-79.

¹⁷¹ Oikeudellista merkitystä lainmuutokseen liittyi myös oikeudellisen vaikutuksen lisääntymisen muodossa lain 53 §:n muutos, joka loi mahdollisuudesta lunastaa rakentamatonta aluetta asemakaava- ja yleiskaava-alueella sekä sellaisella alueella, jonka kunta on päättänyt kaavoitettavaksi.

Nykyisin tosiasiallisen sitovuuden merkitys on johtanut ennakkoratkaisuihin, joissa valituskelpoisuutta on arvioitu toisinkin¹⁷².

Korkein hallinto-oikeus 16.12.1991 A 26 T 4637

Asia koski valtuuston hyväksymää kunnan ja tielaitoksen teettämää tieverkko- ja liikenneturvallisuussuunnitelmaa. Suunnitelmaan sisältyi kannanotto tien linjausvaihtoehtoon sekä eri hankkeiden kiireellisyysjärjestykseen. Näin suunnitelmalla oli tosiasiallisesti sitouduttu huomioimaan (ainakin osittain) tuleva maankäyttö ja teiden rakentaminen tulevassa päätöksen teossa. Päätös katsottiin valituskelpoiseksi tosiasialliseen sitovuuteensa pohjautuen, sillä muita tunnusmerkkejä (mm. oikeudellista sitovuutta tai yksilöityä hankeratkaisua) ei päätös sisällä. Valituskelvottomuutta olisi lisäksi puoltanut se seikka, että valtuusto joutuu kuitenkin vielä erikseen käsittelemään asiaa, vaikkakin osittaisratkaisuina.

Ratkaisukäytäntö ei ole kuitenkaan vielä täysin vakiintunut, mutta kunnan tosiasiallinen sitoutuminen suunnitelmapäätösten sisältöön on KHO:n päätöksissä, tosin vähemmistöön jääneiden osalta, melko systemaattisesti nostettu perusteluissa esiin. Ratkaisut ovat koskeneet lähinnä infrastruktuurin alueen suunnitelmia, joihin kunta tosiasiallisesti sitoutuu.

Lausuntopäätökset jäävän usein edelleen vaille muutoksenhakukelpoisuutta, vaikka niillä saattaisi tosiasiallisesti olla nimenomaista vaikutusta myöhempään päätöksentekoon¹⁷³. Edellä mainittuun arvioon on helppo yhtyä varsinkin tapauksissa, joissa lausunto vielä kokonaisuudessaan palaa asianomaisen viranomaisen käsittelyyn.

Periaatepäätösten osalta spesifi hankepäätös ja vaihtoehdon valintaratkaisu johtavat muutoksenhakukelpoisuuden syntyyn. On kuitenkin huomioitava, että myös yleisyyden aste asiaratkaisussa vaikuttaa muutoksenhakukelpoisuus kysymykseen, muidenkin asiaratkaisujen kuin normipäätösten yhteydessä¹⁷⁴.

Muutoksenhaun ulottamista ohjeluonteiseen suunnitelmaan, vaikka tämä ei sisältäisi miltään osin sitovaa vaikutusta, on esittänyt Hallberg jo vuonna 1978. Hallberg perusteli kantaansa siten, että päätös merkitsee kuitenkin valtuuston kannanottoa, eikä sitä tule tulkita valmisteluksi¹⁷⁵.

Analogiatulkintaa käyttäen nykyisen kuntalain (65 §) säätämän kunnan taloussuunnitelman

¹⁷² KHO 1991 A 26

¹⁷³ Hannus-Hallberg, Kuntalaki

¹⁷⁴ Ks. suunnitteluperiaatteen voimakas tosiasiallinen vaikutus KHO 21.9.1995 T 3738 A 38.

¹⁷⁵ Tässä tapauksessa muutoksenhaku tosin voi menestyä vain sillä perusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä.

hyväksymispäätöksen tulisi olla muutoksenhakukelpoinen asiaratkaisu, sillä hallituksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 192/1994) todetaan, että taloussuunnitelma olisi ohjeellista kuntasuunnitelmaa sitovampi. Oikeuskäytännössämme Hallbergin tulkintaa kuntasuunnitelman osalta ei ole hyväksytty eikä taloussuunnitelman hyväksymistäkään pidetä valituskelpoisena tosiasiallisesta sitovuudestaan huolimatta¹⁷⁶.

Kunnallisvalituksen käyttöalan osalta Hallbergin tulkintaan on helppo yhtyä varsinkin taloussuunnitelman tosiasiallisen sitovuuden merkityksessä, joka vaikuttaa tosiasiallisesti päätöksenteon edellytyksiin rajoittavasti. Muutoksenhakukelpoisuus korostaisi näin myös kunnallisvalituksen funktiota päätöksenteon kontrollikeinona.

Suunnitelmien alan voimakas kasvu sekä niiden kuuluminen pääosin muutoksenhakuoikeuden alan ulkopuolelle, lisäävät vaatimuksia hallinto- ja hallintolainkäyttötoiminnan selkiyttämiseen. Suunnitelmien valituskelpoisuuskyky on kyettävä esittämään ja argumentoimaan tavalla, joka jättää spekuloinnille mahdollisimman vähän sijaa. Laadittaessa laajoja, työläitä sekä usein myös kalliita suunnitelmia, on mahdollista, että niihin pohjautuvilla yksittäispäätöksillä on korkeampi läpimenokynnys johtuen alkuperäisen suunnitelmaratkaisun jo aiheuttaneista vaikutuksista¹⁷⁷. Lisäksi jo pelkkä suunnitelman olemassaolo saattaa tosiasiallisesti vaikuttaa kansalaisten ratkaisuun heidän harkitessaan mahdollista muutoksenhaun tekemistä.

Tutkielman kannalta mielenkiintoinen on Korkeimman hallinto-oikeuden päätös, joka koski kunnan tekemää suunnitelmaratkaisua, jossa kunnanhallitus oli hyväksynyt maankäyttö- ja rakennuslain 91 §:n mukaisen maankäyttösopimuksen tehtäväksi kunnan ja kahden osakeyhtiön kanssa. Sopimus koski asemakaavamuutoksen käynnistämistä hyvin yksityiskohtaisesti rajatuin ehdoin. Sopimusehdot sisälsivät aluerajauksen, tonttitehokkuusluvun sekä kustannusjaon. Erillisenä sopimuskohtana mainittiin vielä erikseen, että sopimus tulee kuntaa sitovaksi, kunnan kunnanhallituksen sopimusta koskeva hyväksymispäätös on saanut lainvoimain. Korkein hallinto-oikeus 2006 T 714:

Kunnanhallitus oli hyväksynyt maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:n 1 momentissa tarkoitetun maankäyttösopimuksen ennen kuin kaavaluonnos tai -ehdotus oli ollut julkisesti nähtävillä. Maankäyttösopimus ei ollut maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:n 2 momentin säännös huomioon ottaen osapuoliin nähden sitova muutoin kuin kaavoituksen käynnistämistä koskevilta osiltaan. Sopimuksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä tehty valitus tutkittiin ja hylättiin. Äänestys 4-1.

¹⁷⁶ KHO 2006 T 2268

¹⁷⁷ Vaikutukset voivat jo tässä vaiheessa usein olla merkityksellisiä sekä talouden että muun toiminnan kannalta.

Ratkaisu on sopimusten pysyvyyden sekä sopimusten hyväksymispäätösten laillisuuden osalta merkittävä. Ratkaisu sisältää useita mielenkiintoisia yksityiskohtia¹⁷⁸. Tutkielmani osalta keskeinen kritiikkini kohdistuu juuri maankäyttö- ja rakennuslain 91 §:n tulkintaan maankäyttösopimuksen sitovuudesta. Kunnallisten suunnitelmaratkaisujen valituskelpoisuuden ongelma tämänkaltaisissa tilanteissa poistuisi jo muutoksella, jossa kuntaan selkeästi kohdistuva tosiasiallista sitovuutta ei tulkittaisi valmistelutoimeksi, vaan muutoksenhakukelpoiseksi asiaratkaisuksi. Käsitelty ennakkoratkaisu on kiistatta normilainsäädäntömme mukainen, mutta johtaa kunnan sopimusoikeudelliseen umpikujaan. Kunnan sopimuskumppani voi nostaa kuntaa vastaan kanteen tai tehdä hallintoriitaa koskevan vaatimuksen¹⁷⁹. Maankäyttösopimusten ja kunnan kaavoitusmonopolin suhteet tulee hallinto-oikeudellisesti tarkastella uudelleen.

Kaikki edellä mainitut syyt puoltavat oikeuskäytännön selkeyttämistä asianomaisten ratkaisujen muutoksenhakukelpoisuuden osalta, sekä mahdollisia kehittämistoimia olemassa olevien järjestelmien osalta. Selkiinnyttäminen ei luonnollisesti koske ainoastaan hallintolainkäyttöä vaan erityisesti hallintotoimintaa, sillä vaikutus- ja valvontamahdollisuudet menettelyn mahdollisimman aikaisessa ja väljästi säännellyssä vaiheessa ovat nopeita, tehokkaita ja prosessiekonomialtaan suotavia.

Kunnan viranomaisen päätökseen, vaikka se ei olisi lopullinen, mutta johon liittyy päätöksentekijän tosiasiallinen sitoutuminen, tulisi myöntää muutoksenhakumahdollisuus. Päätöksen luonne lausuntona tai periaatepäätöksenä ei vaikuta tältä osin mitenkään.

5.4. Muut suunnitelmapäätökset

Tutkimatta jättämispäätös rinnastetaan muutoksenhaun kannalta varsinaiseen asiaratkaisuun. Näin tehdään sekä hallintokäyttö- että kuntalain soveltamisaloilla. Pääsääntöisesti siis hallintoviranomaisen toimenpide, jolla asia on jätetty tutkimatta, voidaan saattaa hallintolainkäytön mukaisesti ratkaistavaksi. Tutkimatta jättämispäätöshän on usein verrattavissa hylkäämispäätökseen¹⁸⁰.

Asian siirtoratkaisussa saattaa valitusmahdollisuus hallintolainkäyttölain perusteella aktualisoitua. Hallintolainkäyttölain osalta valituskelpoisuutta voidaan perustellusti tarkastella kahdesta eri

¹⁷⁸ Katso KKO 1996:7. Oikeuskäytännössä aiesopimus on katsottu sitovaksi esisopimukseksi sopimuksen sisältönsä johdosta, jos siihen on sisällytetty sopimuksen olennaiset ainesosat.

¹⁷⁹ Tämä mahdollisuus ei aktualisoitunut tässä tapauksessa, koska yritys ei itse ollut osapuolena sopimuksessa.

¹⁸⁰ Käytännössä yleisimmät tutkimatta jättämispäätökset perustuvat viranomaisen toimivallan puutteen ilmenemiseen tai säädetyn määräajan ylittymiseen eli yleensäkin siis puutteisiin asian vireillepanotavassa.

tarkastelukulmasta. Siirtopäätös tarkoittaa, että mikäli viranomaisen ei ota asiaa ratkaistavakseen, on tämä käytännössä tutkimatta jättämispäätös, joka puoltaisi muutoksenhakukelpoisuutta. Toisaalta asia ei siirtopäätöksen jälkeen lakkaa olemasta vireillä, täten erityisesti prosessiekonomisista syistä, muutoksenhakuoikeus olisi perusteltua lykätä myöhempään vaiheeseen. Oikeuskäytännössä on kiinnitetty erityistä huomiota siihen, sisältääkö siirtopäätös joltakin osin asian ratkaisun. Valituskelpoisuuden kriteerit eivät tältäkin osin ole täysin vakiintuneet, mutta ainakin oikeuskirjallisuudessa on yleisesti oltu laajemman valitusalan tulkinnan kannalla

Kuntalain mukainen tulkinta on, että asian siirtäminen on valmistelua eikä siis muutoksenhakuoikeuteen oikeuttava ratkaisu. Tämä tulkinta ei käytännössä ole tuottanut ongelmia eikä siis tutkimuksen kannalta ole mielenkiintoinen kysymys.

Muutoksenhausta normipäätöksiin ei maassamme ole erikseen säädetty¹⁸¹. Normipäätökset ovat abstrakteja käyttäytymissäantöjä, kohdistuvat epäluokuisaan määrään yleisin kriteerein osoitettavia tapauksia sekä ulottuvat yksittäisiä viranomaistoimia laajemmalle ajan ja paikan suhteen¹⁸². Maamme oikeusoppineet ovat yleensä katsoneet, ettei hallintolainkäyttölain osalta ns. normivalitus ole mahdollinen¹⁸³. Oikeuskirjallisuudessa esitetyt mielipiteet painottuvat sen mukaisesti, korostetaanko päätösten luonnetta, pääosin ei valituskelpoinen, vai valituksen tarkoitusperiä ja muutoksenhaun tarvetta, jolloin valitusoikeuteen on perustellumpaa suhtautua myönteisesti. Viime vuosina sekä oikeuskirjallisuudessa että oikeuskäytännössä kysymystä valituskelpoisuudesta on arvioitu käytännöllisemmistä lähtökohdista ja selvitetty onko hallintoviranomaisen päätöksellä asia lain edellyttämällä tavalla ratkaistu. Näin muutoksenhaku on saattanut mahdollistaa myös edellä mainittujen ratkaisujen osalta. Yksittäistapauksellisuuden vaatimus taas karsii valituksen kohteista erilaiset hallinnolliset normit. Näin ollen esimerkiksi erilaiset toiminta- ja taloussuunnitelmat ovat yleensä luonteeltaan ja sisällöltään liian yleisiä sopiakseen valituskelpoisuuden piiriin¹⁸⁴.

Kunnallisvalitus on myös tältä osin laajemmin käyttökelpoinen. Kunnallista normia koskeva päätös on

¹⁸¹ Normeilla tarkoitetaan *määräyksiä* eli sitovia ohjeita tai *ohjeita* eli ohjeellisia normeja (Valtioneuvoston 9.10.1986 antama päätös hallintoviranomaisten norminannon uudistamisesta).

Määräykset taas ovat viranomaisten päättämiä yleisiä sääntöjä, joita on velvoittavana noudatettava niissä tarkoitetuissa yksittäistapauksissa. Ohjeilla taas tarkoitetaan viranomaisten päättämiä yleisiä sääntöjä, jotka eivät ole velvoittavia (Valtion hallintoviranomaisten määräysten ja ohjeiden rekisteröimisestä 3.9.1987 annettu Valtioneuvoston päätöksen 2 §).

¹⁸² Niemivuo, Matti: Hallintoviranomaisen norminannosta s. 17-18.

¹⁸³ Merikoski, Veli: Hallinto-oikeudellinen oikeussuojajärjestelmä s. 254-260 sekä Vilkkonen, Eero: Hallintotoimen mitättömyydestä s. 42-47.

¹⁸⁴ Vrt. Yksittäisestä hallintopäätöksestä valitettaessa on mahdollisuus vedota siihen, että perustana oleva normi tai suunnitelma on virheellinen, lainvastainen tai että viranomaisen on ylittänyt toimivaltansa.

valituskelpoinen¹⁸⁵. Kunnallisista normipäätöksistä kuntalain mukaisesti ainoastaan hallintosääntö on kunnassa pakollinen johtosääntö (KuntaL 50 §). Muilta osin valtuusto hyväksyy hallinnon järjestämiseksi tarpeelliset johtosäännöt. Tyypillisiä johtosääntöjä ovat taloussääntö, kunkin kunnan hallinnonalan toimivaltuuksia ja – velvoitteita koskevat johtosäännöt jne. Kunnalliset normipäätöksen kuuluvat kaikki poikkeuksetta muutoksenhakukelpoisuuden piiriin.

Kunnan sisäiseen toimintaan hyväksymät suunnitelmat kuten henkilöstö-, tasa-arvo-, koulutus-, työsuojelu-, yhteistoimintasuunnitelmat ovat kaikki muutoksenhakukelpoisia.

Muutoksenhakukelpoisuuteen ei vaikuta se, ovatko kunnan sisäiset suunnitelmat lakisääteisiä vai kunnan itsenäisesti haluamia.

Muutoksenhakumahdollisuus on pääsääntö myös kaavapäätöksissä¹⁸⁶, vaikka niitä voidaankin pitää myös kokonaisratkaisuna, joka sisältää lukuisia yksittäistapauksellisia päätöksiä. Milloin kaavat sisältävät rakennuslainsäädännössä säädettyjä oikeusvaikutuksia (mm. asema-, rakennus- ja rantakaava) on valitusoikeus selkeä¹⁸⁷. Yleispiirteiset kaavat ovat ongelmallisempia, mutta koska seutukaavakin on ohje yksityiskohtaisemmalle kaavoitukselle, ei liene perusteltua rajoittaa valituskelpoisuutta tältäkin osin. Runkokaava, jota MRL ei tunne, koskee usein periaateratkaisuja maankäytön suunnittelussa. Runkokaavassa esitetään myös vaihtoehtoja, joiden hyväksyminen vaikuttaa kaavoitusta koskevaa päätöksentekoon. Tästä syystä runkokaava on myös tulkittu valituskelpoiseksi päätökseksi, ei valmisteluksi¹⁸⁸. Yleiskaava on yleispiirteinen kaava, jonka valtuusto hyväksyy, ja joka usein hyväksytään vaiheittain ns. osayleiskaavana. Myös yleiskaavapäätös on oikeuskäytännössä hyväksytty valituskelpoiseksi ratkaisuksi. Oikeuskäytäntö on kuitenkin osittain horjuvaa myös tältä osin.

Vaikka maamme hallintoviranomaisten päätösvalta on periaatteessa itsenäinen, ja virkakoneiston vertikaalinen jaottelu on johtanut siihen, ettei yleensä viranomaisella ei ole oikeutta kommentoida

¹⁸⁵ Koskee järjestyssääntöjä, johtosääntöjä sekä muita kunnallissääntöjä. Huom. Ei koske kuntasuunnitelmaa eikä taloussuunnitelmia eikä muitakaan kunnan strategisia suunnitelmia. Näin huolimatta siitä, että esim. kuntasuunnitelma täyttää normin tunnusmerkit ja on oikeusnormiluonteinen (Järvenpää, Leena: Pro Gradu -83; Suunnitelmien oikeudellinen luonne).

¹⁸⁶ Vihervuori, Pekka: Maa-ainesten ottaminen ja suojelu. Kaavoitus voidaan luonnehtia sellaiseksi maankäytön suunnitteluksi, jolla ainakin lähtökohtaisesti on oikeusvaikutuksia (s. 52).

¹⁸⁷ Oikeusvaikutuksen antaminen suunnitelmalle, joka on alaltaan yleinen ja koskee tarkoin rajaamatonta henkilötahoa, merkitsee *yleisen normin syntymistä* hallinnollisen päätöksenteon tieltä. Tämä johtaa taas hallinto- ja normipäätöksen rajankäyntiin. Vaikka em. kysymys onkin kiintoisa, ratkaistaan kaavapäätösten valituskelpoisuus yleisten kunnallisvalitusta koskevien säädösten pohjalta, on esitetyn luokittelun ongelmien relevanssi lähinnä periaatteellinen. Suunnitelmien luonteesta ja sisällöstä esittää Leena Järvenpää, Pro-gradutyössään vuodelta 1983 ”Suunnitelmien oikeudellinen luonne”, seikkaperäisen esityksen. Tosin tulokset erottelun käytännön vaikutuksista eivät em. teoksesta ilmene.

¹⁸⁸ KHO 27.10.1975 T 4117.

toistensa menettelyä. Hallinnossamme toimenpiteitä, jolla toisen viranomaisen päätös merkitään tiedoksi. Toimenpide ei sisällä ratkaisua, eikä näin siis ole valituskelpoinenkaan, ei vaikka kyse olisi menettelyn hyväksymisestä. Edellä mainittu vaatii kuitenkin, että kannanotto ei sisällä miltään osin asian ratkaisua. Tämä koskee asiaa hallintovalituksen osalta.

Kunnallisvalituksen osalta muutoksenhakukelpoisuus saavutetaan, mikäli ylemmän kunnan viranomaisen hyväksymispäätös sisältää sitovan ratkaisun alemman menettelyyn. Sitovuutta ei kuitenkaan voida asettaa muutoksenhaun edellytykseksi. Jos kannanotto on lopullinen eikä koske valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei muutoksenhauille ole estettä.

Muutosta haetaan käytännössä usein myös sellaiseen päätökseen, joka on sitovasti ratkaistavissa muussa järjestyksessä. Tällöin valituksen kohteena on toimenpide, jolla asiaa ei ole ratkaistu. Hallintovalitus ei ole käytettävissä¹⁸⁹.

Kunnallisvalitus taas on tietyin rajoituksin mahdollinen myös sellaiseen päätökseen, joka ei sisällä asian ratkaisua¹⁹⁰. Valituskelpoisuutta ratkaistaessa on kuitenkin kiinnitettävä huomiota päätöksen ominaisuuksien lisäksi kysymykseen, onko asia ratkaistavissa muussa järjestyksessä ja syrjäyttääkö tämä menettely muutoksenhaun valittamalla¹⁹¹.

Palautuspäätösten osalta voidaan todeta, että jos päätös joltakin osin tarkoittaa pääasian ratkaisua tai sen jättämistä tutkimatta, sisältää ratkaisun johonkin asiaan vaikuttavaan oikeuskysymykseen, sisältää palautusmääräyksen ohella itsenäisen esikysymyksen ratkaisun tai vain kannanoton prosessiedellytyksiin, on ne tulkittu valituskelpoisiksi. Valituksen käyttöala on täten muodostunut palautuspäätöksissä verraten laajaksi.

Asian ratkaisuun liittyvät tai sisältyvät toimet eivät yksinään, erillisinä, voi olla valituksen kohteena. Tämä rajoitus koskee muun muassa päätösten perusteluja sekä päätöksen toteuttamiseen liittyviä teknisiä toimia¹⁹². Velvoittavien hallintopäätösten täytäntöönpano sisältää usein valituskelpoisia päätöksiä¹⁹³.

¹⁸⁹ Hallintovalituksen kohteena on nimenomaan asiaratkaisu.

¹⁹⁰ Muutoksenhakumahdollisuuden ulkopuolelle rajattu vain valmistelua ja täytäntöönpanoa koskevat päätökset.

¹⁹¹ Erikseen on voitu säätää asian sitovasta ratkaisusta hallintomenettelyssä, oikaisuvaatimusmenettelyssä, hallintoriitana tai kannetietä yleisessä alioikeudessa tai työtuomioistuimessa.

¹⁹² Lisää Hallberg s. 419-459.

¹⁹³ Etenkin päätökset koskien uhkasakkoa ja teettämishukkaa.

6. VALITUSKELPOISUUDEN KÄYTTÖALAN MUUTTUMISEEN VAIKUTTAVIA TEKIJÖITÄ

6.1. Julkisen hallinnon muutokset

6.1.1. Toimintaympäristön muutos

Yhteiskunnassa tapahtuvat arvomuutokset heijastuvat viiveellä myös julkisen vallan toimintaan. Käsittelen tässä luvussa erityisesti tutkimusaiheeni näkökulmaan painottuvia julkisen hallinto- ja hallintolainkäytössä toiminnassa tapahtuneita muutoksia. Koska tutkimuksellinen tiedonintressi suunnitelmapäätösten valituskelpoisuudesta vaatii hallinto- ja mahdollisen hallintolainkäyttöelimen päätöksen kokonaisvaltaista tarkastelua, ei valituskelpoisuuden käyttöalan tarkastelua voi rajoittaa ainoastaan lainkäytön normatiiviseen tarkasteluun.

Julkishallinnon tehtävänä on toimeenpanovallan käyttö. Julkishallinnon asema ja tehtävät sisältävät vakiintuneen oikeudellisen käsityksen mukaisesti kaksi keskeistä sisältökokonaisuutta. Hallinto on oikeusnormien määrittelemissä rajoissa tapahtuvaa *lainsäädännön toimeenpanoa*. Hallintoelimet voivat myös käyttää *julkista valtaa* lainsäädännössä määriteltyjen tehtäviensä toteuttamiseksi. Mikäli kansalaiset katsovat julkisen vallan hallinnollisen lainkäytön *lainvastaisesti* loukkaavan tai rajoittavan oikeuksiaan, he voivat saada oikeusturvaa tuomiovaltaa käyttäviltä elimiltä.

Hallintomenettely ja siihen keskeisesti liittyvä hallintomenettelyoikeus on kiinteästi sidoksissa yleiseen yhteiskunta- ja oikeuskehitykseen. Erityisen keskeisiä ovat vallitsevat käsitykset julkisen vallan ja yksityisten kansalaisten välisistä suhteista.¹⁹⁴ Kunnallishallinnon alueella tällä on itsestään selvä merkitys, sillä perustuuhan koko kunnallinen toiminta sen oman jäsenistön omatoimisuuteen¹⁹⁵. Asianosaiskäsitteen laajentaminen sekä oppi neuvottelevasta hallinnosta antavat pohjan hallintokulttuurimuutokselle, jolle viimeaikaiset lainsäädäntötyöt luovat vahvan

¹⁹⁴ Tarkemmin erityisesti paikallisen itsehallinnon kehitysvaiheista Heikki Ylikangas kirjassa: Suomen oikeushistorian pääpiirteet ss.111- 128, toimittaja Pia Letto-Vanamo

¹⁹⁵ Tästähän seuraa mm kunnan asukkaan oikeus muutoksenhakuun ilman asianosaisasemaa

perustan¹⁹⁶. Uutta sääntelyä edustaa maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999), jonka laista ilmenevänä tavoitteena on turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden suunnitteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa¹⁹⁷.

Riippumatta nykyisin julkiselta hallintoiminnalta yhä vahvemmin edellytettyä taloudellisuus-, tehokkuus- ja tuloksellisuusvaatimusta, tulee toimintojen kuitenkin aina täyttää valtiosäännön mukaiset oikeusturvan perusvaatimukset. Hallintomenettelyn tulee kaikesta huolimatta olla muotosidonnaista, jolloin siis lainsäädännössä vahvistettuja menettelytapoja tulee poikkeuksetta noudattaa. Poikkeuksiin tulee suhtautua suppean tulkinnan periaattein ja aina niihin tulee aina olla erillinen valtuutus. Muotosäännösten noudattaminen liittyy kiinteästi oikeusturvan ja yhdenvertaisuuden periaatteisiin. Hallintotoiminnassa on tällöin parhaimmillaan kyse oikeusvaltion edellyttämästä oikeusvarmuudesta ja hallinnollisesti järkevästä toimintatavasta, joka mitä parhaimmalla tavalla tukee hallintotoiminnalle ehdotonta legitimaatiovaatimusta.

Uusi hallintokulttuuri vaatii, että ihmisillä tulee olla mahdollisuus itse osallistua hallintomenettelyyn, ja muotosäännösten noudattaminen jo sinällään lisää luottamusta viranomaistoimintaan. Lainsäädäntö asettaa hallintotoiminnalle yleiset puitteet ja tuomioistuimet takaavat viime kädessä oikeusturvan hallintoasioissa. Tarkoituksenmukaisilla menettelysäännöksillä varmistetaan kuitenkin hallintotoiminnan ja siihen kohdistuvan valvonnan tehokkuus, toimintojen yhdenmukaisuus ja tietojen luotettava säilyminen.

Hallintomenettely on entistä useammin väljästi tai vain yleisin periaattein säänneltyä, osan toiminnasta jääden kokonaan laissa säännellyn menettelyn ulkopuolelle. Hallinnon yksityiskohtainen sääntely ja vahva muodollisuus johtavat usein pitkiin käsittelyaikoihin, kustannusten lisääntymiseen ja pahimmillaan virkavaltaisuuden kasvuun. Suuntautuneisuutta väljään lainsäädäntöön on tältä näkökannalta arvioidentervehdittävä ilolla. Hyvän hallinnon toteutuminen sisällöllisesti yhdenmukaisena ja tasalaatuisena koko maassa ja eri viranomaisissa, on kuitenkin ehdoton edellytys, jotta oikeusturvavaatimukset täyttyvät.

¹⁹⁶ Tämä teesillä "status activus processualis" varustettu ajattelu tarkoittaa, että kansalaiselle suodaan aktiivinen asema hallintomenettelyssä sääntöjen ja muotojen kautta, jotka sääntelevät perusoikeuksiaan hyödyntävän henkilön osallistumista hallintomenettelyyn. Toisin Heikki Kulla: Hallintomenettely ja perusoikeudet teoksessa perusoikeuspuheenvuoroja s 54- 55; Turku 1998 mm ympäristö- sekä rakennus- ja maankäyttölaki

¹⁹⁷ Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) 1.2 §

Maamme oikeusjärjestys on lähtökohdiltaan korostetun legalistinen ja sisältää oletettaman hallintomenettelyn muutosidonnaisuudesta. Muussa hallintotoiminnassa viranomaisen voi valita toimintatapansa vapaammin kiinnittämällä huomionsa erityisesti hallinnolliseen tarkoituksenmukaisuuteen¹⁹⁸.

Muutosidonnaisuus ja koko hallintomenettelyoikeus ovat sidoksissa oikeusvaltiolliseen valtiokäsitykseen. Säänneltävänä on se osa julkisen vallan toiminnasta, joka välittömästi kohdistuu yksityisen oikeusasemaan eli julkisen vallan käyttöön.

Kahtiajako on menettänyt merkitystään viime aikoina, koska osallistumismahdollisuuksia hallintomenettelyyn on lainsäädännöllä jatkuvasti laajennettu¹⁹⁹.

Hallintoa sääntelevä lainsäädäntö on julkishallinnon laajentumisen ja muuntumisen johdosta muuttunut paitsi osallisuusmahdollisuuksia painottavaan, niin myös täsmällisyysvaatimuksista tinkivään suuntaan, kehittyen kohti puite- ja tavoitelainsäädäntöä. Uutta kuntalakiakin luonnehdittiin yleisesti mahdollistavaksi laiksi²⁰⁰. Lainsäädännön muuntuminen edellä mainittuun suuntaan toteuttaa selkeästi sekä desentralisaatio- että deregulaatiotavoitteita, joilla erityisesti tavoitellaan hallintotoimien laadun, tehokkuuden, asiakaskeskeisyyden ja hyväksyttävyyden lisäämistä²⁰¹.

Yhteiskunnassamme tapahtuneet muutokset toimintaympäristössä ja arvoperusteiden sisällöissä sekä painotuksissa on lyönyt leimansa sekä hallintolainkäyttö- että hallintotoimintaan. Hallintoratkaisujen merkitys kansalaiselle on kasvanut. Hallintotoiminnalle asetetaan runsaasti uusia vaatimuksia avoimuuden, kuulemiskäytännön, osallisuuden sekä vuorovaikutuksen lisäämiseksi. Voidaan todeta, että hallinnossamme yleisesti noudatettava hallinnon toissijaisuuden periaate on merkittävästi heikentynyt aina viime vuosiin asti. Nykyisin hallintotoiminnan ratkaisujen merkitys yksilön kannalta on merkittävästi kasvanut, hallinnon toteuttamien kansalaisia

¹⁹⁸ Tällöinkin on kuitenkin huomioitava hallinnon alisteisuus lainsäädännölle sekä vallitseville vahvasti ja heikosti velvoittaville oikeuslähteille.

¹⁹⁹ Edellä mainittu koskee muun muassa uusittuja ympäristö- ja rakentamislainsäädäntöjä.

²⁰⁰ Onko näin ollut myös käytännössä, selvitys Kuntalain seuranta tutkimuksessa s 13 – 15.

²⁰¹ Näihin tavoitteisiin pyrkii myös hallintomenettelylain kokonaisuudistus sekä uuden hallintolain säätäminen (LAVO 4 / 97)

välittömästi palvelevien toimintojen laajennettua²⁰².

Hallintotoiminnassa asioiden parempaan valmisteluun liittyvät lisääntyneet selvitykset, lausuntopyynnöt ja **suunnitelmat**. Niiden merkitys lopullisessa pääasiaratkaisussa on usein huomattava, mutta oikeusvaikutukset osin epäselvät. Tähän problematiikkaan keskityttiin 5. luvun sisällössä tarkemmin.

Hallinnon perustasolla tehdään miljoonia hallintopäätöksiä, oikaisuvaatimuksia on satoja tuhansia, hallintolainkäytön väliasteessa 30000 asiaa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa 4000 asiaa. Kansalaisten oikeusturvasta puhuessamme emme voi rajoittua pyramidin ylärakenteeseen ja korostaa tuomioistuinten prosessikysymyksiä. Oikeuden painopiste on ensi asteessa ympäristölupien, kaavojen ja kunnallishallinnon käytännön harjoittamisen arkipäivässä²⁰³.

1990-luvulla toteutui hallinnon “paradigman” muutos. Hallintoajattelu, kansainväliset vaatimukset, keinovalikoimien muutos ja monipuolistuminen vaikuttivat siihen. Perinteiset oikeudellishallinnolliset ohjauskeinot saivat rinnalleen uusia muotoja kuten sopimusmenettelyt. Myös niin sanotun “pehmeän lainsäädännön” soft lawn käyttöä suositaan. Kohderyhmien vapaaehtoista sitoutumista pidetään keinona saavuttaa entistä parempia tuloksia²⁰⁴.

Asiainkäsittelyjen muutoksenhakukelpoisuuskykyjen osalta hallinnon kehityssuunta on pääosin myönteinen ehdolla, että hallintotoimintojen osalle asetetut hyvän hallinnon vaatimukset viranomaisissa kyetään toteuttamaan. Hallintokulttuuria muokkaavat tulosohjaus, organisaatioiden rakennemuutokset ja valvonnan keventäminen sekä hallinnon toimintaympäristön ja sääntelykohteiden muutokset asettavat jatkuvia tarpeita hallintotoiminnan kehittämiseksi. Palvelujen ulkoistaminen, julkisen ja yksityisen rajan madaltuminen ostopalveluineen, yhtiöittämisineen, kilpailuttamisineen ja yksityistämisineen ovat päivittäisiä tapahtumia tämän päivän yhteiskunnassa. Muutosten kautta tarpeet arvioida uudelleen hallinto-oikeuden käsitteistä muun muassa oikeusturvaa, valvontaa, julkisen vallan käyttöä ja virkavastuuta ovat nousseet voimakkaasti esille.

Oikeusturvan kehittämisen pääpainon tulee olla preventiivisen oikeusturvan kehittämisessä. Tämä

²⁰² Toisaalta koko hallinnon aseman suhteellistumisesta Ryynänen, Muuttuva kunnallisoikeus s 35 37.

²⁰³ Hallberg, Pekka: Oikeusturva yhteiskunnan muutoksessa; puheesta hallintotuomioistuinpäivässä 15.11.2007

²⁰⁴ Aimo Ryynänen, Muuttuva kunnallisoikeus s. 23.

on yksi syy, miksi tässä työssä olen käsitelty hallintoprosessia kokonaisuudessaan ratkaistaessa kysymystä suunnitelmaratkaisujen valituskelpoisuuden alasta.

6.1.2. Kansainvälistyminen

Maamme nopea kansainvälistyminen heijastuu monin osin hallintokäytäntöömme. Suomea sitovat kansainväliset sopimukset ohjaavat lainsäädännön valmistelua sekä kansallisten normien tulkintaa. Euroopan unionin jäsenvaltiona suomalaisia viranomaisia sitoo normatiivisen EU-oikeuden ohella vakiintunut EU-oikeudellinen oikeuskäytäntö. EU-lainsäädäntö on kiinteä osa Suomen oikeusjärjestystä, ja eräin osin myös suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä. Yhteisösäännökset voivat tietyin edellytyksin antaa kansalaisille välittömiä oikeuksia ja velvollisuuksia ilman että niitä tarvitsee muuttaa osaksi kansallista lainsäädäntöä²⁰⁵. Yhteisösäännöksistä tyypillisimpiä ovat direktiivit, joilla säädetään kansalliselle lainsäädännölle tavoitteet, mutta kansalliset viranomaiset voivat itse valita sääntelyn muodot ja menettelytavat²⁰⁶.

Hallinto-oikeuden kannalta tärkeitä sopimuksia ovat ainakin kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus (1976), Euroopan ihmisoikeussopimus (1990), taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus (1976) sekä eurooppalaisen itsehallinnon peruskirja (1991). Käytännössä sopimukset sisältävät perusoikeuksia koskevia sääntöjä ja esimerkiksi ihmisoikeussopimuksella on ollut merkitystä kuntalainsäädäntöä uusittaessa mm. yleisen muutoksenhakuoikeuden toteuttamisessa, suullisen menettelyn mahdollistamisessa hallintolainkäytössä sekä puolueettomuuden korostamisessa²⁰⁷.

Kansainvälistä ja valtionsisäistä oikeutta pidetään dualistisen perintemme mukaisesti toisistaan muodollisesti erillisinä oikeusjärjestelminä. Hallintoviranomaisia sitoviksi oikeuslähteiksi kansainväliset sopimukset tulevat vasta, kun ne on lainsäädäntöiteitse saatettu valtionsisäisesti voimaan.

²⁰⁵ Esimerkiksi Neuvoston asetus n:o 1408 / 71 sosiaalijärjestelmien soveltamisesta.

²⁰⁶ Esimerkkeinä kunnallishallintoon liittyvistä direktiiveistä Unionin kansalaisen oikeus äänestää ja asettua ehdokkaaksi samoin edellytyksin kuin maan omilla kansalaisilla, julkisia hankintoja ja työvoiman vapaata liikkuvuutta koskevat säädökset sekä pakolaisiin kohdistuva humanitäärinen toiminta erit. KHO 1987 II 20, toisin 24.11.1983 KHO T 4980.

²⁰⁷ Rynänen, Aimo: Muuttuva kunnallisoikeus s. 93

Yhdentymiskehitys ja EU-jäsenyys edellyttävät hallinnoltamme joustavia organisaatorakenteita ja toimintatapoja. Hallintotoiminnan odotukset ja legitimaatiovaatimukset vaativat hallinnon responsivisuuden lisääntymistä sekä avoimuuden kasvua. Kun tavoite- ja tulosjohtamisen ideat työntyvät julkiseen hallintoon, osin kansainvälisen kehityksen seurauksena, syntyi perustavanlaatuinen ongelma julkiselle hallinnolle, joka liittyy perimmältään hallinnon oikeusturvavaatimukseen²⁰⁸. Julkisen hallinnon on nykyisin kyettävä yhteen sovittamaan hallinnollisbyrokraattinen ja tuloshakuinen kunnallishallinto, jotta se pystyy vastamaan nykyaikaisen toimintaympäristön asettamiin hyvän hallinnon vaatimuksiin. Painottuneet tehokkuus- ja taloudellisuusvaatimukset asettavat mm oikeusturvakysymykset uudelleenarvioinnin kohteeksi.

Muodollisen hallinto-oikeuden eli menettelyn, hallinto-organisaation ja hallintolainkäytön osalta harmonisointi on ollut melko vähäistä. Hallintomenettelyn harmonisointia ei laajassa mitassa ole pidetty tarpeellisena²⁰⁹. Yhteisön oikeuden yleisillä periaatteilla on merkitystä silloin kun suomalaiset viranomaiset täytäntöön panevat yhteisön oikeutta. Tällaisia ovat erityisesti oikeusasujan periaatteet kuten asianosaisen kuuleminen, oikeus tutustua asiakirja-aineistoon, päätöksen perusteleminen ja neuvontavaatimus, luottamuksensuoja ja yhdenvertaisen kohtelun vaatimus. Kaikki edellä mainitut ovat yhteisöoikeuden keskeisiä oikeusturvaperiaatteita.

Euroopan parlamentti hyväksyi 6.9.2001 päätöslauselman, jolla se otti käyttöön hyvän hallintotavan säännöt. Nämä säännöt kuvannevat eurooppalaista käsitystä laajemminkin²¹⁰:

Näissä säännöissä hyvän hallinnon vaatimuksiksi asetetaan lainmukaisuus, syrjinnästä pidättäytyminen, suhteellisuus, vallan väärinkäytöstä pidättäytyminen, virkamiehen puolueettomuus, riippumattomuus ja objektiivisuus, virkamiehen velvollisuus toimia perusteltujen odotusten mukaan johdonmukaisesti, oikeudenmukaisesti, kohteliaasti ja yleisöä neuvoen. Kirjeisiin edellytetään vastattavan kansalaisen kielellä. Väärälle viranomaiselle osoitettu asia tulee siirtää oikealle viranomaiselle. Jokaisella on oikeus tulla omassa asiassaan kuulluksi. Päätöksen on tehtävä kohtuullisessa ajassa ja ne on perusteltava sekä niihin on liitettävä selostus oikeussuojakeinoista. Päätöksistä, jotka vaikuttavat yksityishenkilön oikeuksiin tai etuihin, on ilmoitettava asianosaiselle. Kansalaisille kuuluva tietosuoja on turvattava. Kansalaisten

²⁰⁸ Tavoite- ja tulosjohtamisen ideat siirtyivät Hollannista Ruotsin kautta maahamme.

²⁰⁹ Keskeisin menettelysäännös lienee asetus määräaikojen laskemisesta (1187 / 71)

²¹⁰ Heuru, Kauko: Hyvä hallinto s. 147–148

tiedusteluihin on vastattava tai ohjattava tiedustelija taholle, josta vastauksen voi saada. Vielä korostetaan Euroopan oikeusasiamiehelle tehtävän kantelun mahdollisuutta. Uskon hyvään hallintotapaan liittyvät sääntöjen ja periaatteiden sijoittuvan EU- oikeuden piirissä nopeasti sitovien oikeusnormien ryhmään.

EU-oikeuden hallintotoimintaa jäsentävät oikeusnormit pohjautuvat suurimmaksi osaksi yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisukäytännössä muotoutuneisiin oikeusperiaatteisiin, jotka määrittävät eräitä välittömässä toimeenpanossa sovellettavia hallinnon menettelymuotoja. Näitä ovat kuulemisperiaate, päätöksen perusteluvelvollisuus, asiakirjajulkisuus ja vilpittömän mielen suoja. Oikeusturvaa toteuttavina oikeusperiaatteina korostuvat menettelyoikeudelliset periaatteet, kuten oikeusturvan saatavuus, tehokkuus ja tasapuolisuus. Yhteisön yleisiin oikeusperiaatteisiin tulee perus- ja ihmisoikeuksien ohella lisätä vielä oikeusvarmuuden- ja luottamuksensuojaperiaatteet sekä hyvän hallintotavan vaatimus.²¹¹

Suomessa on mielestämme hyvä ja toimiva hallintojärjestelmä. Meillä on kuitenkin myös paljon opittavaa kansainvälisestä kehityksestä ja muiden maiden järjestelmistä. Kansainvälistyminen vaatii arkitoiminnassa perinteisen hyvän hallinnon lisäksi mm. kielitaitoa, kansainvälisten toimintatapojen ja kulttuurierojen tuntemista, hankinta- ja kilpailulainsäädännön sekä sopimusmenettelysäännösten hallintaa kansainvälisessä kaupankäynnissä.

Kansainvälistymisen vaatimus normijärjestelmän, oikeuskäytännön ja – kulttuurin teknisen sisäistämisen osalta ei riitä, vaan meidän arvojen ja asenteiden tulee sisäistää myös näiden toimintojen takana olevat korkeammat arvot. Esimerkiksi hallintokulttuurin yhdenvertaisuusvaatimus tulee sisäistää myös eri maiden kansalaisten välillä oikeusturvaa toteuttavaksi, jolloin tosiasiallinen hallintokulttuuri tulee perusoikeuksien toteuttamisen osalta yhdenmukaistettavaksi. Hyvä hallinto on tulevaisuudessa keskeinen ihmisoikeus.

²¹¹ KHO 1997 T 2353: KHO viittasi päätöksessään Euroopan ihmisoikeussopimuksen omaisuudensuoja-artiklaan sisältyviin oikeusperiaatteisiin kuulemista ja asian viivytyksetöntä käsittelyä koskien.

6.1.2.1. Valtion ja kunnan roolimutokset sekä kunnallisen itsehallinnon muuttuminen

Suomalaista oikeustiedettä on hallinnut käsitys, että kuntien valta on valtion vallasta johdettua. Tätä delegointikonstruktiota on tosin kritisoitu jo 1960-luvun alusta lähtien^{212,213}. Kunnan tehtäviä koskevia säännöksiä on annettu aina kunnallisen itsehallinnon syntymisestä alkaen²¹⁴. Lähtökohta valtion ja kuntien välisissä suhteissa on organisatorisessa mielessä selkeä. Kunnat eivät ole valtioorganisaation osia, vaan niillä on valtioon nähden täydellinen itsenäisyys. Perustuslakimme asettaa rajoja sekä valvonnan sisällölle että valvontaan oikeuttavien normien säädösten osalle.

Kunnallisen itsehallinnon ydinsisällöstä perustuslaki (121) sisältää vain viittauksen kunnan verotusvaltaan. Kunnalle on turvattava oma verotusvalta ja itsenäinen varallisuusasema. Muuten on vallitsevana se käsitys itsehallinnon ydinsisällöstä, joka muotoutui vuoden 1919 hallitusmuodon asianomaista säännöstä (51 §) tulkittaessa. Sen mukaan kunnallisen itsehallinnon ytimessä, kunnan verotusvallan ohella sellaiset ainekset kuin:

- kuntalaisten oikeus itse valita kunnan ylin päättävä elin
- kunnan luottamushenkilöiden määräävä asema kunnan hallinnossa
- kunnan hallinnon erillisyyden valtionhallinnosta ja kunnan toimielinten tietty riippumattomuus valtiosta sekä
- kunnan yleinen toimivaltaisuus päättää kuntalaisten yhteisistä asioista.

Kunnallisen itsehallinnon ydinsisältöä on käytännössä tulkittu melko suppeasti.²¹⁵

Käytännössä lainsäädäntömme luo valtiolle tosiasiallisia valtaoikeuksia suhteessa kuntiin, jotka pahimmillaan kovertavat merkittävästikin kunnallista itsemääräämisoikeutta.

Yhteiskuntakehityksemme ja käytännön toiminnan näkökulmasta edellä mainittua voidaan kuitenkin perustella sekä reaaliargumentein että perustuslakimme näkökulmasta.

Valtion vahva rooli ihmisoikeuksien, oikeusturvan, kansallisen identiteetin ja demokratian

²¹² Itsehallinnon oikeudellisesta asemasta käyty keskustelu kulminoituu kunnan alkuperää koskevaan kysymykseen. Liberalistinen näkemys pitää kuntaa originäärisenä, alkuperäisenä yhteisönä, jolla on alkuperäistä ja itsenäistä valtaa, joka ei ole kadonnut, vaikka kunnat ovatkin joutuneet valtion ”alaisuuteen”. Oikeuspositivistisen näkemyksen mukaan kunnat ovat valtion luomuksia ja niiden valta on desentralisoinnilla saatu valtiolta. Edellä mainittujen näkemysten väliin sijoittuu analyyttinen näkemys kunnan asemasta, jossa koko kysymystä pidetään epämielikkäänä, koska kunnat perustuvat oikeusjärjestykseen ja viime kädessä perustuslakiin.

²¹³ mm. Kaarle Makkonen v. 1964

²¹⁴ Tarkemmin kunnallisen itsehallinnon synnystä Ståhlberg, K.J. Suomen hallinto-oikeus pääpiirteittäin. Porvoo-Helsinki 1934 s. 7 sekä Tiihonen Paula – Tiihonen Seppo, Suomen hallintohistoria; Helsinki 1984 ja Heuru Kauko Kuntalaki käytännössä v. 2001, s. 15 – 17

²¹⁵ Jyränki, Antero: Valta ja vapaus s. 116

varmistamisessa on keskeinen. Valtiovallan vastuuta yleisen hyvinvoinnin, sosiaalisen oikeudenmukaisuuden sekä vapauden turvaamisen osalta on syytä jatkaa.

Kunta - valtio suhteen sääntely voidaan käytännön tasolla jakaa karkeasti talouteen perustuvaan ja lainsäädännölliseen sääntelyyn. Talousasioihin liittyvät merkittävimpinä kunnallista verotusoikeutta koskeva toimivalta sekä valtiosuusjärjestelmä, jolla valtiovalta tukee kuntien investointi- ja käyttötaloutta. Valtionvalvonta on vähentynyt selvästi ulottuen nykyään lähinnä laillisuusvalvontaan, ei tarkoituksenmukaisuus kysymyksiin.

Yhteiskunnalliset näkemykset sekä vallitsevien arvojen muuttuminen ovat muovanneet hallintotoimintaa maassamme ja vaikuttaneet lainsäädäntömmen kehittymiseen. Kunnallisen itsehallinnon aseman vahvistuminen on merkinnyt kansalaisten kannalta kuntayksikön ja sen tekemien ratkaisujen ja toimien merkittävästi lisääntyvää vaikutusta elämiseemme ja toimintaympäristöömme.

Kunnat tuottavat maamme julkisista palveluista jo kaksi kolmasosaa. Lainsäädäntömuutokset ovat lisänneet hallintotoiminnassa ennakollisia tehtäviä runsaasti. Toisaalta yleisluonteiset ja tavoitteelliset normiratkaisut vaativat käytännön hallintoviranomaisilta osaamista enemmän kuin ennen. Eri sisältöisten sekä sitovuusasteeltaan vaihtelevien sopimusten ja suunnitelmien määrä on kasvanut. Julkisoikeuden sekä yksityisoikeudellisten oikeudelliset sisällöt tulee hallita entistä paremmin. Valtiollisen kontrollin väheneminen asettaa kunnan viranomaisille paitsi suuria taloudellisia haasteita niin myös mm. yksilön oikeusasemaan vaikuttavien normien hyvää hallintaa.

Valtion ja kuntien tehtävänjakoa leimaa kuitenkin edelleen epäyhtenäisyys ja sattumanvaraisuus. Roolit ovat muodostuneet epäyhtenäisesti ja pragmaattisin perustein. Ei ole selvää jakoa valtion ja kunnan tehtäviin. Lainsäädännössä käytetään yhä useammin sanaa julkinen valta, jonka merkityssisältö on täsmentymätön²¹⁶. Lainsäädännön kehitys on johtanut käytännössä siihen, että kansalaisten palvelujen järjestäminen on yhä enenevässä määrin kuntien vastuulla²¹⁷.

²¹⁶ Valtion ja kuntien välisen vastuujaon selkeyttä haittaavana voidaan pitää mm. perusoikeusudistusta (969 /1995), jonka yhteydessä perustuslain tasolla otettiin käyttöön termi julkinen valta. Sillä tarkoitetaan niin valtion kuin kuntien viranomaisia. Esimerkiksi HM 16a § ” julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Myös joissakin laeissa säädetään valtion ja kuntien vastuista päällekkäisesti esim. Liikuntalaki 2 §.

²¹⁷ Nykyisin kaksi kolmasosaa yhteiskunnan palvelutuotannosta on kunnallishallinnon hoidettavana, Heuru Kauko, Hyvä hallinto.

1960 ja 1970-luvuilla yhteiskuntanäkemyksessä korostettiin yhtenäisyyttä ja suunnitelmallisuutta. Hyvinvointivaltion rakentamisvaiheessa valtio säänteli puitelaeilla, valtakunnallisilla suunnitelmissa, hallinnollisilla normeilla sekä tehtäväkohtaisilla valtionosuuksilla kuntien hallintoa, toimintaa ja taloutta²¹⁸. Muutos alkoi jo 1970- 80-lukujen vaihteessa jolloin keskushallinnon ohjausta vähennettiin ja tehtäviä siirrettiin enenevässä määrin läänien ja kuntien tehtäviksi. Tällöin alistettavien asioiden määrä väheni ja suunnittelujärjestelmät kevenivät²¹⁹. Kunnan sisällä muutos alkoi 80-luvun lopulla ja kiihtyi 1990-luvulla. Kuntalain uudistamisen perusteissa todettiin kulttuurimuutokset ja tarpeet itsehallinnon vahvistamiseen, vallitsevat arvot olivat ohjanneet jo käytäntöjä siihen suuntaan, että kuntalain uudistaminen oli välttämätöntä²²⁰.
Voimassaolevassa kuntalaissa määritellään valtion ja kunnan suhde:

8 § (21.12.2007/1375) Valtion ja kunnan suhde

Valtiovarainministeriö seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtii, että kuntien itsehallinto otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa.

Lääninhallitus voi kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Kuntia koskevaa lainsäädäntöä, periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia kunnallishallinnon ja -talouden asioita sekä valtion- ja kunnallistalouden yhteensovittamista käsitellään valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä siten kuin 8 a ja 8 b §:ssä säädetään.

8 a § Peruspalveluohjelmamenettely (uusi §)

Peruspalveluohjelmamenettelyllä tarkoitetaan peruspalveluohjelmaa sekä peruspalvelubudjettia. Peruspalveluohjelmamenettely on osa valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä ja valtion talousarvion valmistelua.

Peruspalveluohjelmassa arvioidaan kuntien toimintaympäristön ja palvelujen kysynnän muutokset, kuntatalouden kehitys ja kuntien tehtävien muutokset sekä tehdään ohjelma tulojen ja menojen tasapainottamisen edellyttämistä toimenpiteistä. Kuntataloutta arvioidaan kokonaisuutena, osana julkista taloutta ja kuntaryhmittäin. Lisäksi peruspalveluohjelmassa arvioidaan kuntien lakisääteisten tehtävien rahoitustarvetta, kehittämistä ja tuottavuuden lisäämistä.

Peruspalvelubudjetissa arvioidaan kuntatalouden kehitys sekä valtion talousarvioesityksen vaikutukset kuntatalouteen. Peruspalvelubudjetti laaditaan valtion talousarvioesityksen yhteydessä. Peruspalveluohjelman ja -budjetin laatii valtiovarainministeriö yhdessä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön, opetusministeriön ja tarvittaessa muiden ministeriöiden kanssa. Suomen

²¹⁸ Kuntien hallinto oli tuolloin hyvin yhteneväinen kaikkien hallinnonalojen pakollisine lautakuntineen ja virkoineen.

²¹⁹ Sektorikohtaisesta kehittämisestä luovuttiin ja mm. neljä valtion keskusvirastoa lakkautettiin.

²²⁰ Tarkemmin Kuntalaki / Yleisperustelut VePS HE 192 / 1994.

Kuntaliitto osallistuu pysyvänä asiantuntijana peruspalveluohjelmamenettelyyn.

8 b § Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta (uusi §)

Valtion ja kuntien neuvottelumenettelyyn kuuluu peruspalveluohjelmamenettelyn lisäksi asioiden käsittely valtiovarainministeriön yhteydessä toimivassa kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

Neuvottelukunnan tehtävänä on käsitellä 8 §:n 3 momentissa tarkoitettuja asioita, valmistella peruspalveluohjelmaan liittyvä kuntatalouden kehitysarvio sekä seurata, että peruspalveluohjelma otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön ja päätöksien valmistelussa. Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan tarkemmista tehtävistä sekä kokoonpanosta ja jaostoista säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Lakimuutos on hyvä esimerkki nykyisen lainsäädännön tavoitteellisuudesta sekä sopimussyhteiskunnan periaatteiden siirtämisestä normiperustalle. Peruspalveluohjelma tuli näin osaksi lakiin perustuvaa valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä. Lakisäateistämällä pyritään vahvistamaan ohjelman vaikuttavuutta ja ohjaavuutta.

Peruspalveluohjelmamenettely sidotaan osaksi valtion talousarvion valmistelua, käytännössä osaksi nykyistä kehysmenettelyä, josta säädetään valtion talousarviosta annetussa asetuksessa. Laissa ei voida sitoa peruspalveluohjelmaa suoraan kehysmenettelyyn, koska kehysmenettelystä säädetään asetuksella. Kehyspäätos on ministeriöitä sitova talousarvioesityksien valmisteluohje. Peruspalveluohjelmalla on osana kehysmenettelyä sama sitova vaikutus. Peruspalveluohjelman sitovuudesta ei siten ole tarpeen säätää erikseen. Peruspalveluohjelman irrottaminen kehysmenettelystä itsenäiseksi sitovaksi ohjelmaksi voisi päinvastoin heikentää sen asemaa ohjaavana välineenä²²¹.

Peruspalveluohjelman kuntatalouslinjauksista ei voida valtion ja kuntien välisissä neuvottelu- ja yhteistyömenettelyissä valtiosääntöoikeudellisista syistä tehdä valtiota ja kuntia oikeudellisesti sitovia sopimuksia. Perustuslain mukaan lainsäädäntövalta kuuluu eduskunnalle ja eduskunta päättää valtion talousarviosta, joten valtioneuvosto ei voi tehdä Suomen Kuntaliiton kanssa sopimuksia eduskunnan lainsäädäntö- ja budjettivaltaan kuuluvissa asioissa. Toisaalta Suomen Kuntaliitolla ei ole toimivaltaa tehdä perustuslaissa säädettyä itsehallintoa nauttivien kuntien puolesta niitä oikeudellisesti sitovia sopimuksia²²².

²²¹ Hallituksen esityksen perustelut KuntaL(21.12.2007/1375) muuttamisesta.

²²² Hallituksen esityksen perustelut KuntaL(21.12.2007/1375)muuttamisesta.

Säännös valtion ja kuntien välisestä neuvottelumenettelystä ei ole tyhjentävä. Valtion ja kuntien välisiä neuvotteluja käydään muutoinkin kuin kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa. Eri sektoreilla on lakiin perustuvia sekä vapaaehtoisia neuvotteluja.

Kunnan ja valtion suhteiden merkittävin muutos toteutui 1993 valtiosuusuudistuksen myötä. Valtionhallinto luopui valtakunnallisista sektorisuunnitelmista, jotka oli alistettu sen päätettäväksi. Normisäädösten ja voimakkaan talousohjauksen avulla kuntien erityistoimialan tekemistä ohjattiin hyvin yksityiskohtaisesti. Lääninhallitus ei toteuta enää kuvainnollista alistusmenettelyä. Käytännössä kante lääninhallitukseen on ainoa kuntalaisen vaikuttamiskeino siihen suuntaan. Kunnat toteuttavat kaksi kolmasosaa julkisista palveluista. Näille julkisille palveluille on määritelty kansallisen sääntelyn sekä ylikansallisen sääntelyn seurauksena laaja normatiivisten säädösten kokonaisuus, joita kunnan tulee noudattaa. Valtion valvonta on osin siirtynyt yksityisten toteuttamaksi hyvän hallinnon periaatteita kontrolloivaksi. Kehitys on kansallisvaltiolle oikean suuntainen.

Valtio-kuntasuhteen tulevaisuuden haasteet lienevät taloussuhteiden vakiinnuttamiskehityksessä, alueuudistuksen tuomat valta- ja vastuukysymysten ratkaiseminen sekä julkisen vallan käsitteen selkiinnyttämistä viranomaistoiminnan valta ja vastuukysymyksissä. Suuri yhteinen ongelma tulevaisuudessa on, miten julkinen valta, kunnat ja valtio, yhdessä huolehtivat kokonaisvastuullisesti perusoikeuksien (PerustusL 22§) toteuttamisesta ja laajemminkin koko hyvinvointiyhteiskunnan turvaamisesta, kuntakentän voimakkaasti eriytyessä taloudellisesti rikkaisiin ja erittäin köyhiin kuntiin.

6.1.2.2. Arvoperustan muutos

Maamme luotu hyvinvointivaltio muodostui asteittain. 1960 luvulta alkanut julkisen hallinnon kehittyminen jatkui aina 1980 luvun lopulle asti. Julkiset tehtävät lisääntyivät ja laajenivat nopeasti. Julkisen vallan toimien merkitys yksilöiden elämään vahvistui monilla aloilla. Hallinnollinen sääntely ja ohjaus voimistuivat, valtakunnalliset sektorilait²²³ määrittivät kuntien toiminnan sisältöjä ja hallintorakenteita yksityiskohtaisesti. Samanaikaisesti hallintobyrokratia lisääntyi päätyen lopulta tilaan, jossa kävi epäselväksi parlamentaarisen hallinnon ja

²²³ Kunnan toimialoja ohjattiin normi- ja resurssiohjauksen välinen hyvin yksityiskohtaisesti.

virkamieshallinnon valta- sekä vastuurajat. Hallinnon lainalaisuuteen ja oikeusturvaan liittyviä ongelmia voimistivat päätöksenteon tosiasiallisen painopisteen siirtyminen hallintoon sekä lisäksi hallinnollinen itseohjautuvuus.

Nykyaikainen kunta voi olla useinkin eri arvovaatimuksen kohteena. Kaikkein oleellisinta on kuitenkin havaita siihen liittyvät demokraattiset arvot yhtäältä ja tehokkuusarvot toisaalla. Kunnallishallinnon tulee olla kansanvaltainen eli demokraattinen, mutta sen tulee tuottaa ja järjestää tehokkaasti palveluja. Tämä jako on tarpeen siksi, että demokratialle ei voida asettaa lain periaatteen ylittävää ennakkoehtoa. Ei siis voida vaatia, että demokratian tulisi toimia tehokkaasti. Demokratia ja tehokkuus voivat kyllä toteutua samanaikaisesti ja ristiriidattomasti, mutta niiden välillä on kuitenkin periaatteellinen jännite, joka on käytännön kunnallishallinnossa sovitettava²²⁴

1990-luvun alussa elettiin lama-aikaa todeten taloudelliseen kasvuun pohjautuneen hyvinvointivaltiollisen rakennusvaiheen päättyneen. Julkisen hallinnon tuli sopeutua entistä selkeämmin talouden yleiseen kehitykseen. Alko nopea hyvinvointivaltion instituutioiden uudistaminen ja julkishallinnon tehtävien uudelleenarviointi, joka jatkuu edelleen.

Hallinnollista byrokratiaa on organisoitu uudelleen ja kevennetty samalla purkamalla raskaita ohjausjärjestelmiä. Joustavat, tavoitteelliset, puiteluonteiset tai muulla tavoin viranomaisten harkintavaltaa vain pääpiirteissään määrittävät toimivaltanormit ovat yleistyneet ja delegoidun lainsäädännön määrä on kasvanut.

Joustavat ja tavoitteelliset oikeusnormit laajentavat yksittäisissä ratkaisuisissa viranomaisen harkintavaltaa, mutta eri näkökohtien punninta asettaa korkean osaamisen tason vaatimukset punnintaa suorittavalle. Lakitekstien maininnat ”ympäristöön soveltuva, luonnonkaunis, ilman kohtuutonta haittaa, suhteellinen asetettuun tavoitteeseen nähden” ovat hyvin subjektiivisesti arvioitavia arkielämässä. Luonnonnsuojelu-, ympäristö- sekä maa- ja rakennuslainsäädäntö sisältävät huomattavan paljon näitä väljästi määriteltyjä normeja. Yksittäisen tosiasiatilanteen tulkinnassa tarvitaan normien sisällön tuntemisen lisäksi laille asetettujen tavoitteiden hallintaa sekä usein vielä oikeuskäytännön tuntemista, jolloin vasta kyetään toimimaan hallintoviranomaisessa hyvän hallintotavan mukaisesti.

Uudet markkinaorientoituneet hallintomallit ja oikeusturvavaatimukset ovat muodostaneet

²²⁴ Heuru, Kauko: Itsehallinnon aika. Vammala 2001.

yhteiskunnassamme arvosidonnaisia riitakysymyksiä. Hallintotehtävien luonteen muuttuessa ja sisältöjen monimutkaistuttua aiemmin hallinnon tärkeimmiksi tehtäviksi priorisoidut valvonta-, sääntely- ja lainsäädännön oikeanlainen toteutus ovat saaneet rinnalleen kansalaisia välittömästi koskevia palvelutuotannon toimia. Nämä toimet ovat jopa merkittävässä määrin sivuuttaneet aiempia tehtäviä.

Hallinnollisten ja oikeudellisten sekä edellä mainittujen yksityisten ja julkisten intressien yhteen sovittamiseksi hallintomenettelyn yleisiä tavoitteita on muokattu uuteen suuntaan. Lainalaisuuden ja viranomaiskeskeisyyden sijasta painotetaan kansalais- ja asiakaskeskeisyyttä, yksipuolisen toiminnan ja vastakkainasettelun sijasta osallistumista ja vuorovaikutusta. Näin kunnallishallintoa arvioidaankin nykyisin usein tehokkuus-, taloudellisuus-, legitimizeetti-, kansalaissuuntautuneisuus- sekä vaikuttavuusargumentein.²²⁵

Arvomatriisiin keräsin arvot jotka selkeimmin ovat yhteiskunnassa muuttuneet.

Aiemmin vallinneet:	Nykyisin voimakkaina:
<i>Oikeusturva</i>	<i>Manageristiset, nopeus ja tehokkuus ja talous</i>
<i>Viranomaiskeskeisyys</i>	<i>Kansalaiskeskeisyys</i>
<i>Yksipuolinen toiminta</i>	<i>Osallistuminen</i>
<i>Vastakkainasettelu</i>	<i>Vuorovaikutus</i>
<i>Normi</i>	<i>Sopimus</i>
<i>Virkamiesmentaliteetti</i>	<i>Asiakaspalvelu</i>
<i>Muotoseikat</i>	<i>Lopputulot</i>
<i>Edustuksellinen demokratia</i>	<i>Suora vaikuttaminen</i>
<i>Poliittinen vaikuttaminen</i>	<i>Asiakohtaiset intressiryhmät</i>
<i>Julkinen palvelutuotanto</i>	<i>Palvelujen organisointi</i>
<i>Kansallinen</i>	<i>Kansainvälinen</i>

Listaus on pelkistetty, mutta aukaisee sitä moninaista hallintotoiminnan sisältöjen ja toimintamuotojen kehittämistarvetta joka on jatkuvan muutoksen. Hallinnon kaiken kehittämistoiminnan reunaehto on legaliteetin säilyttäminen.

Oikeusvaltioperiaatteidemme mukaisesti julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin sekä kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia (PerustusL 2 §).

²²⁵ Tarkemmin hallintopolitiikan suuntaviivoista Aimo Ryyänen teoksessaan Muuttuva kunnallisoikeus s 45–49.

Arvojen muutokset aiheuttavat tutkimuksen kohteena olevassa kuntakentässä monia muutoksia. Kunnat erilaistuvat ja itsehallinto vahvistuu, ainakin kunnilla joilla talous on kunnossa. Heikon talouden kunnilla tulee olemaan suuria ongelmia peruspalvelujen tuottamisessa. Kuntien tehtävät palvelun tuottajina saavat rinnalleen palvelujen organisointi- ja ostotehtäviä. Kansalaiset vaativat palveluilta valinnaisuutta, laatua ja nopeutta. Asioihin vaikuttaminen etukäteen suoran vaikuttamisen keinoin lisääntyy, joka lisää oikeusturvaa, osallisuutta, sitoutumista sekä legitimoitua asiaratkaisut.

Hallinto hajaantuu ja vanhat valtarakenteet sekä hierarkiat uudistuvat. Uusia toimintamalleja kuntayhteistyöhön sekä yritys- ja kansalaisjärjestöjen kanssa tehtävään yhteistyöhön syntyy. Julkisen ja yksityisen yhteistyön välttämättömyys korostuu ja kuntien rooli esimerkiksi elinkeinopolitiikassa kasvaa.

Sopimuksellisuuden, kansainvälistymisen sekä uusimuotoisen yhteistyön²²⁶ lisääntyminen lisäävät kuntien viranomaistoimintaan liittyvien sopimusten ja suunnitelmien määrää.

Oikeusturvakysymykset, asianosaisuus, osallisuus sekä kuntalaisen mahdollisuus valvoa hallintoviranomaisen päätöksenteon laillisuutta ilmenevät ennen kokemattomalla tavalla uudessa hallintokulttuurissa. Ongelmat ovat uusia ja muutosvauhti niin nopeaa, että hallintoviranomaisten kyky hallita muuttuvaa toimialaa, on hallinto-oikeudellisesti haastava tehtävä.

Oikeudellisin normipäätöksin on lainsäädännössämme kehitetty nykyaikaiseen viranomaistoimintaan soveltuvia menettelytapoja mm. oikeusvarmuuden, lainkäytön tehokkuuden ja yksilön oikeusturvan huomioimiseksi, Kunnallislain 51 §:ssä säädetään asian ottamisesta ylemmän toimielimen käsittelyyn ns. ”otto-oikeudesta”. Otto oikeus on poikkeus hallinnossa perinteisesti vallitsevasta toimivallan rajojen jäykkyyden periaatteesta. Otto-oikeus on toimivallan pidättämistä, sen ottamista pois normatiivisesti toimivaltaiselta viranomaiselta, siinä vaiheessa kun se on tehnyt asiaratkaisun. Otto oikeus on ensisijaisesti kunnanhallituksella²²⁷. Otto oikeuden käyttäminen saattaa asian uudelleen vireille viranomaisessa. Toinen kunnan sisäistä hallintomenettelyä vahvistava toimenpidemahdollisuus on asianosaisen sekä kunnan jäsenen

²²⁶ Esimerkiksi MRL:n 11 §:n mukainen maankäyttösopimus kaavan toteuttamisesta, jossa sopimuskumppanista voi tulla kunnan infrastruktuurihankkeen rahoittaja.

²²⁷ Kuntalain 51 §:n mukaisesti otto-oikeus kohdistuu alemman viranomaisen päätökseen ja otto oikeuden toteuttajana voi olla päätöksentekijästä riippuen kunnanhallitus tai sen puheenjohtaja, kunnanjohtaja tai johtosäännössä määrätty viranhaltija. Se voi olla myös lautakunta, johtokunta tai niiden puheenjohtaja sekä johtosäännössä määrätty viranhaltija.

käytettävissä oleva oikaisuvaatimusmenettely. Se korvaa aiemman kunnan sisäisen kunnallisvalituksen. Oikaisuvaatimus on itse asiassa kunnallisvalituksen pakollinen esivaihe muiden kuin valtuuston päätösten osalta. Oikaisuvaatimus voidaan tehdä kunnallisvalitusperusteista poiketen sekä laillisuus- että tarkoituksenmukaisuusperustein.

Näin yhteiskunnassa arvojen muuttuessa asetetaan toteuttavan hallinnon lisäksi myös lainsäätäjät ja sitä tulkitsevat yhä uusien tulkinta- ja punnintakysymysten eteen. Tästä on esimerkkinä kuntien osalta toteutunut tosiasia, etteivät ne yksin kykene turvaamaan hyvinvoinnin ja yleisen edun toteutumista alueellaan²²⁸. Ratkaisua on haettu kuntien sisällä tehtävien uudelleen organisoinnista, tehostamisesta sekä priorisoinnista. Kunnat ovat myös verkostoituneet muiden kuntien, yritysten sekä järjestöjen kanssa, palvelujen tuottamiseksi. Lainsäädännön uudistaminen on ollut välttämätöntä mm. kuntien yhteistoimintamenettelyn, yritysten julkisoikeudellisen aseman sekä kansalaisjärjestöjen erityisaseman säätelemiseksi.

6.2. Hallinto-oikeuden modernisaatio

6.2.1. Substanssin muutokset

Julkishallinnon toiminnan muuttuessa myös hallinto-oikeuden tehtävät oikeudenalana monipuolistuvat. Hallinto-oikeuden perustehtävinä voidaan pitää yksityisten ihmisten, yritysten ja yhteisöjen suojaamista julkisen vallan käytöltä sekä hallinnon ja yksityisen välisen suhteen tasapainottamista. Perustavanlaatuisen tehtävä on lisäksi ihmisten vaikutus- ja valvontamahdollisuuksien takaaminen suhteessa julkishallintoon.

Lainsäädännön tavoitteellista kehittämistä suuntaavat lähtökohtaisesti normeille asetettavat yleiset tavoitteet. Niiden tulee olla selkeitä, soveltua oikeusjärjestyksemme sekä toteuttaa asetettuja tavoitteita. Hyvää lakia on vaikea määritellä. Taloustieteilijät korostavat taloudellista tehokkuutta ja kasvua, politiikan tutkijat valmistelun avoimuutta ja sääntelyn hyväksyttävyyttä, vaikutusten tutkijat tavoitteiden saavutettavuutta sekä oikeustieteilijät säännösten selkeyttä ja johdonmukaisuutta.²²⁹

Euroopan integraation myötä on syntynyt kansallisia oikeuksia kehittävä, niitä täydentävä ja niihin

²²⁸ Vallitsevan modernin päätöksentekoteorian mukaisesti päätöstä edeltävällä menettelyllä on aina huomattava vaikutus itse päätöksen sisältöön.

²²⁹ Halberg, Pekka: Oikeudenmukainen oikeudenkäynti 2000-luvulla.

liittyvä Eurooppa-oikeus. Se jakautuu kahteen erilliseen osaan Euroopan yhteisön oikeuteen ja Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen luomaan oikeuteen. Oma Eurooppa-oikeuden alue on kansainvälisoikeudellisten sopimusten synnyttämä valtiosopimusoikeus, joka muodostuu yhtäältä jäsenvaltioiden ja toisaalta joko Euroopan unionin tai Euroopan neuvoston solmimista kansainvälisoikeudellisista sopimuksista.

Uusia kansallisia normeja luodessamme, EU-lainsäädäntönormit ja yhteisöoikeuteen liittyvä säännöstö tulee ottaa huomioon. Kansallinen lainsäädäntö ei saa olla ristiriidassa tehtyjen kansainvälisten sopimustemme kanssa. Tämä koskee sekä säädösten sisältöä että niiden soveltamista.

Lainsäädännön muuttamista ja koko säädöspolitiikkaa tulee kehittää nykyistä pitkäjänteisemmin. Maahamme tulee luoda erityinen pitkän tähtäimen politiikka. Lainvalmistelun sektoroituminen tulee estää ja lakien vaikutusten sekä toimeenpanon edellytyksiin tulee kiinnittää kasvavaa huomiota. Oikeusnormien sääntelyn tulee olla johdonmukaista, pitkäjänteistä ja laintarkastukseen tulee uhrata resursseja nykyistä enemmän²³⁰.

Normien uudistamistyössä pääpaino on edelleen normien itseisarvossa, kun sen tulisi painottua lain välinearvoon haluttuun tavoitteeseen pääsemiseksi. Kansainvälisen normiaineiston lisääntyminen on korostanut entisestään mielikuvaa ”liukuhihnalla” tuotettavasta normitulvasta. Jo Montesquieun lausui aikanaan ”tarpeettomat lait heikentävät niitä, jotka ovat välttämättömiä”. Säädöspolitiikassa kansainvälisen oikeusperheen toimintaan pitää osallistua aktiivisesti ja samanaikaisesti punnita tarkasti kansallisen sääntelyn hillitsemistä.

Hallinto-oikeuden sisällön muuttuminen on johtanut kolmen uuden oikeudenalan syntymiseen²³¹. Uusia omia oikeudenalojaan ovat informaatio-, urheilu- ja naisoikeus. Oikeudenalan syntymiseksi edellytetään, että alalla on riittävän selvästi muista olemassa olevista oikeudenaloista eroava sääntelyn kohde. Lisäksi oikeudenalan ilmiöiden hahmottamiseksi tarvitaan alan omat poliittiset tavoitteet, moraaliperiaatteet sekä eettiset arvot. Nämä luovat pohjan alan yleisille oikeusperiaatteille ja alan peruskäsitteille, joista yleiset opit pääosin muodostuvat. Oikeusperiaatteilla on tärkeä merkitys muun muassa aukkotapauksissa ja epäselvien

²³⁰ Puhe hallintotuomioistuinpäivässä 16.11. 2005, KHO:n presidentti Pekka Hallberg.

²³¹ Lainsäädännön kehityksestä 1985-2000 ; Valtioneuvoston kanslia; Edita 2006.

oikeussääntöjen tulkinnassa. Yleisiin oppeihin kuuluvat myös oikeudelliset teoriat eli oikeudenalan tyypilliset yleistetyt ratkaisumallit ja näiden perustelut. Eri alojen yhteiset opit perustuvat tietynlaiseen käsitykseen yhteiskunnasta ja erityisesti siihen yhteiskunnan alueeseen, jota oikeudenala sääntelee²³².

Suuri osa säädöksistä on nykyään lakia alemmanasteisia säädöksiä. Lainsäädäntömme yleisluonne on muuttunut erityissäännöksiksi, joilla säädellään eri intressiryhmien etuisuuksista ja määritellään säädöksiin viranomaisten keskinäisistä työjaosta ja tehtävistä. Perusoikeusuudistus on jälleen korostanut lailla säätämisen merkitystä. Lainsäädäntömme on myös muodostunut vähitellen yhä kansainvälisemmäksi sisältäen suuren joukon yhä kansainvälisemmissä yhteyksissä valmisteltuja oikeuslähteitä. KHO:n ratkaisuista kolmasosassa on kysymys myös Euroopan unionin säädösten soveltamisesta²³³.

Säädöspolitiikkamme ei ole ollut pitkäjänteistä eikä tavoitteellista. Lainsäädännön monimutkaisuus ja jatkuva muuttuminen on johtanut keskusteluun sääntöviidakosta ja säädösvalmistelun tasosta. Keskeisimmät kehittämistarpeet ovat kohdistuneet yksilön oikeusturvan ympärille koskien ennakkollisen ja jälkikäteisen oikeusturvan käsittelyn kehittämistä. Hankkeet ovat normiuudistustarpeiden lisäksi kohdistuneet myös hyvän hallintotoiminnan takaamiseen, prosessikulun parantamiseen sekä koko hallinto-oikeusjärjestelmän tarkasteluun²³⁴. Normiohjauksen keskeisimpiä ongelmia ovat säädösten jatkuva muutos, hätiköinti valmistelutyössä sekä lainsäädännön selkeyden puute²³⁵.

Viimevuosina oikeusministeriön kärkihankkeita normisäädösten kehittämisessä ovat olleet yli hallinnonalojen ulottuvien vaikutusten arviointi ja lainuudistusten toimivuuden varmistaminen. Uusimmat hallituksen painopisteet hallintotuomioistuinten kehittämiseksi ovat käsittelyaikojen lyhentäminen hallinnon sisäistä oikaisuvaatimusjärjestelmää laajentaen sekä

²³² Tuori, Kaarlo: Sosiaalioikeus s.1-2.

²³³ Hallberg.

²³⁴ Katso esimerkiksi hallintolainkäytön kehittämisohjelma 2004-2007

²³⁵ Lainsäädännön kehityksestä 1985-2005: Valtioneuvoston oikeuskansleri totesi poliittisten erimielisyyksien voivan näkyvän lakien liian avoimena kirjoitustapana. Hän totesi myös lain tavoitteiden ja keinojen ristiriidan.

hallintoprosessijärjestelmän kokonaiskehittäminen²³⁶.

Sisällöllisesti lainsäädäntömme on kehittynyt pääosin myönteisesti. Normien luettavuus ja jäsentely ovat parantuneet selkeästi. Väljät ja tavoitteelliset lait ovat arvomaailmamme mukaisia. Ne mahdollistavat parhaimmillaan joustavan viranomaistoiminnan, asettaen normisäädösten tulkitsijan merkittävään asemaan normin tulkinnassa. Uusi lainsäädäntömme sisältää lukuisan joukon normeja, joilla neuvottelu-, vaikuttaminen ja osallisuus luodaan prosessimenettelyyn pakollisiksi. Tämä menettely lisää yksilön oikeusturvaa, sitoutumista ja estää muutoksenhakuprosesseja.

Käytännön lainuudistustöistä viime vuosien merkittävin on ollut perustuslakiuudistus vuonna 2000. Uudistuksen lähtökohtana oli perustuslakien yhtenäistäminen ja ajanmukaistaminen. Uudistuksen tarkoitus oli myös perustuslain pysyvyyden aikaansaaminen sekä tulevaisuuden vaatimusten huomiointi

Tutkimukseni kannalta kiinnostavimmat lainsäädännön muutokset ehdotukset kohdistuvat maa- ja rakennuslain sekä ympäristönsuojelun lainsäädännön uudistuksiin. Lakimuutosehdotukset sisältävät konkreettisesti niitä painopisteitä joita nykysuuntaus lainsäädännöltä odottaa. Lakiesitykset keskittyvät kansainvälisen oikeuden vaatimiin tarkistuksiin, osallistumisen ja sitoutumisen lisäämiseen, muutoksenhaun selkiinnyttämiseen sekä hyvin tavoitteelliseen tekstiin.

Maa- ja rakennuslain uudistamishanke on esimerkki nopeasta reagoinnista maankäyttötarpeiden nopealle lisääntymiselle. Kaavamenettelyprosessin kesto ja tästä syntyvät kustannuspaineet, ajankohtana jolloin maankäyttö- ja kaavoitustarve on jo pitkään ollut suuri, näkyy selkeästi nyt uudistettavassa laissa²³⁷.

Kuntia edustava kuntaliitto on todennut kaavavalitusten ja niiden pitkien käsittelyaikojen estävän kuntien kannalta keskeisten alueiden kehittämistä, ja vaikuttanut varmasti omalta osaltaan

²³⁶ Lainsäädännön kehityksestä 1985-2005: Eduskunnan oikeusasiamies ennakoii hallinnon rakennemuutoksen ja uudentyypisten organisaatioiden aiheuttavan hallinnon valvonnalle ongelmia. Hän totesi myös hallintolainkäyttötoimintaan tarvittavien voimavarojen ja joutuisan käsittelyn suhteesta.

²³⁷ Viimeksi 1 päivänä maaliskuuta 2007 tuli voimaan muutos (1441/2006), jonka tavoitteena oli tonttitarjonnan lisääminen, kaavoitusmenettelyn joustavoittaminen ja kaksinkertaisen valittamisen rajoittaminen. Muutos perustui niin sanotun hallintoneuvos Lauri Tarastin johtaman tonttitarjontatyöryhmänmietintöön (Tonttitarjonnan edellytysten parantaminen, Ympäristöministeriön raportteja 1/2006).

uudistuksen nopeaan etenemiseen²³⁸.

Uudistettavan lakiehdotuksen keskeinen sisältö rakentuu taloudellisen tehokkuuden periaatteelle ja on sisällöllisesti yksityiskohtaisempi ja astetta ehdottomampi, ympäristölainsäädännön mallin mukaisesti, kuin edeltäjänsä.

”Kaavoituksen sujuvoittamiseksi valituslupajärjestelmä laajennettaisiin koskemaan asemakaavoja, jotka sijaitsevat oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella ja joita koskeva kunnan päätös on säilynyt muuttumattomana hallinto-oikeudessa. Valituslupajärjestelmän piiriin ehdotetaan otettavaksi myös suunnittelutarveratkaisut sekä poikkeamispäätökset. Poikkeamisjärjestelmää ehdotetaan kehitettäväksi mahdollistamalla alueellinen poikkeaminen olemassa olevassa rakennuskannassa sekä tarkistamalla toimivaltaa koskevaa säännöstä.

Rakennuslupamenettelyä ehdotetaan joustavoitettavaksi laajentamalla harkintavaltaa poikkeamiseen kaavasta tai muista määräyksistä luvan yhteydessä. Vuorovaikutuksen edistämiseksi, kunta velvoitetaan antamaan perusteltu vastaus kaavasta muistutuksen tehneelle ilman sen pyytämistä. Kaukolämpöverkkoon liittymisvelvollisuudesta ehdotetaan mahdolliseksi määrätä asemakaavassa.

Pääkaupunkiseudun kuntien yhteistyön ja asuntotonttitarjonnan edistämiseksi *edellytetään yhteisen yleiskaavan* laatimista Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniaisten alueille. Maaseudun kylien asuinrakentamista helpotettaisiin mahdollistamalla yleiskaavan käyttäminen rakentamisen ohjaamiseen. Kestävien ja energiatehokkaiden lämmitysjärjestelmien käyttöä halutaan edistää siten, että asemakaavassa olisi *mahdollista määrätä* uudisrakennusten liittamisestä kaukolämpöverkkoon alueilla, joilla on jo kaukolämpöverkko tai joille sellainen on tarkoitus tehdä.”²³⁹

Maankäyttö- ja rakennuslaki on ollut voimassa jo yli 7 vuotta. Eduskunta edellytti hyväksyessään lain v. 1999, että sen toimivuutta seurataan. Lain toimivuuden seurannan ensimmäinen vaihe toteutettiin heti lain voimaantulon jälkeen vuosina 2000 — 2002. Lainsäädännön toimivuuden arviointi on nykyään entistä suunnitelmallisempaa ja auttaa uuden lainsäädäntötyön

²³⁸ Hallinto-oikeuden ja kuntaliiton yhteistyöstä esimerkki hallintotuomioistuinpäivästä 16.11.2005, jolloin Suomen Kuntaliiton toimitusjohtaja Risto Parjanne oli ”pääpuhujana” esittäen hallinto-oikeuksille lisää resursseja ja kaavoihin käyttöön rajoitetuin osin valituskieltojärjestelmä.

²³⁹ Tiivistelmä lain keskeisestä sisällöstä.

toteuttamistyössä²⁴⁰.

Moderni lainsäädäntö vaatii toteuttaakseen tavoitteensa toimivan hallinnon, motivoituneet ja ammattitaitoiset osaajat sekä asianmukaiset resurssit. Suurin uhka väljän lainsäädännön toteuttamisessa on normisäädösten yli- tai alitulkinta sekä tietoiset väärinkäyttäjät. Oheisia normeja tulee tulkita samoin eri puolella Suomea: ”Aiheutuu tai saattaa aiheutua”, ”käytetään parasta käyttökelpoista tekniikkaa²⁴¹”, edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävästä kehitystä²⁴² tai perinteisempi” rakennuksen tulee täyttää kauneuden ja sopusuhtaisuuden vaatimukset²⁴³.”

Hallinto-oikeuden modernisaation kehityssuunta on mielestäni hyvä. Tulevaisuudessa on huolehdittava, etteivät manageristiset yhteiskunnalliset arvot aseta kyseenalaiseksi oikeusvaltioperiaatettamme. Valituslupakäytännön lisäämisestä KHO:n käsittelyissä tulee ratkaista maltilla ja perustuslaillisia oikeuksia sekä yksilön oikeusturvaa kunnioittaen

Kunnallishallinnon osalta perustuslaki määrittelee, milloin kuntia koskevia normeja annettaessa edellytetään eduskunnan säätämää lakia ja milloin taas riittää asetus tai sitä alemmanasteinen normi. Tähän on kuitenkin aina oltava valtuutus voimassaolevasta lainsäädännöstä.

Lainsäädäntökehityksen osalta kunnan kannalta on keskeistä itsehallinnon säilyttäminen²⁴⁴ Perustuslain vaikutukset kunnallishallintoon eivät rajoitu tähän säädökseen. perustuslain yksittäisiä säännöksiä tulkittaessa muistettava perustuslain periaatteet, joihin itsehallinnon suoja kytkeytyy. Kuntien itsehallinnolliseen asemaan vaikuttavat oikeusperiaatteista ennen kaikkea kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate.

Nykyiseen lainsäädäntöön rakentuva kunnallishallintoon suuntautunut oikeusvalvonta perustuu kunnan näkökulmasta lähes pelkästään oikeusjärjestykseen kuuluvaan

²⁴⁰ Lain arviointi raporteja: Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Arvio laista saaduista kokemuksista, Suomen Ympäristö 565/2002). Saatujen kokemusten pohjalta lakiin tehtiin muutoksia mm. vähittäiskaupan ohjaamista koskeviin säännöksiin. Säännökset tulivat voimaan 1 päivänä syyskuuta 2004 (476/2004). Seurannan toinen vaihe käynnistyi vuonna 2004 ja tuloksista julkaistiin arvio seuraavana vuonna (Maankäyttö ja rakennuslain toimivuus, Arvio laista saaduista kokemuksista, Suomen ympäristö 781/2005). 1 päivänä heinäkuuta 2003 tuli voimaan lainmuutos (222/2003), jolla lisättiin säännökset kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamisesta.

²⁴¹ Ympäristönsuojelulaki 5 §, 2000/86.

²⁴² MRL 1999/132.

²⁴³ MRL 117 §.

²⁴⁴ PerustusL 121 §:n mukaisesti.

muutoksenhakujärjestelmään, joka mielletään enemmän asianosaisten ja kunnan asukkaiden oikeusturvakeinoksi kuin valtion valvonnaksi. Valtion valvonta on nykyisin jokseenkin olematonta. Valtio voi kuitenkin puuttua kunnan hallintoon, mikäli kunta laiminlyö sille lain mukaan kuuluvan tehtävän. Lain sisältö on tältä osin hyvin toimiva.

Kunnallisten suunnitelmien valituskelpoisuuden alaa ja tekemääni työn taustaa arvioiden voi normijärjestelmässä tapahtuneita muutoksia tarkastella useista eri näkökulmista.

Sopimuksellisuuden lisääntyminen, kuntien muuttuneet yhteistyötahot sekä vallitsevien arvojen muuttuminen luovat säädännäiselle oikeudelle uusia haasteita.

Kunnassa päätettyjen suunnitelmaratkaisujen lukumäärä ja ala lisääntyvät jatkuvasti. Perinteisten suunnitelmaratkaisujen osallisena on paitsi alati muuttuva normitausta tulkintoineen, myös monipuolisempi hallinnollisten säädösten ja osallisten joukko. Lainsäädännön tulkinnanvaraisuuden johdosta tarvitaan muista oikeuslähteistä saatavaa normatiivista taustaa tehtäville päätöksille. On tunnettava ja huomioitava yleiset harkintavaltaa rajaavat oikeusperiaatteet. Kun edellä mainittuun lisätään vielä suunnitelmiin liittyvät kompleksiset asiayhteydet ja useat sopimusosapuolet²⁴⁵, on sopimuspolitiikan toteuttaminen haasteellinen tehtävä.

Julkisen hallinnon hyväksyttävyyden ja legitimitetin turvaaminen on vaatinut ennakkolisten vaikutusmahdollisuuksien voimakasta lisäämistä, hallinnollisten menettelymuotojen uudistamista sekä muutoksenhakumenettelyn yksinkertaistamista. Kysymys on ollut yleisen arvomaailmamme vaatimista toimenpiteistä, joilla yksilön oikeusasemaa sekä vaikuttamismahdollisuuksia on voimakkaasti lisätty.

Uusi lainsäädäntö on osin vastakkaisten odotusarvojen kohteena. Toisaalta tehokkuus, taloudellisuus ja dynaamisuus sekä ns. ”yleisen edun” perustelut asettuvat yksilön oikeusturvan ja vaikutusmahdollisuuksien haastajaksi. Tulevaisuudessa nämä osin vastakkaiset intressit tulee entistä hallitusti yhdistää. Hallinnon ja hallinto-lainkäytön reagointinopeutta tulee parantaa. Käsittelyn joustavoittaminen ja hallintoviranomaisten nopeampi reagointikyky eivät mielestäni ole pääosin normilainsäädännöllämme ratkaistavissa.

Tavoitteellinen lainsäädäntö lisää joustavan toiminnan mahdollisuuksia, ja lisää hyvän hallinnon

²⁴⁵ Sopimusosapuolina on yhä useammin, ainakin välillisesti, valtio, kunta, yritys, tai järjestö. Nykyisin jopa useampi on liittyneenä samaan sopimukseen.

takeena toiminnan laadun ja tehokkuuden edistämistä. Yksityisen oikeussuojan osalta lainsäädännöllä on edistetty erityisesti preventiivistä oikeussuojaa. Kunnallisten suunnitelmapäätösten osalta arvioiden lainsäädännön kehitys on ollut oikean suuntaista.

Suunnitelmapäätösten monimuotoisuudesta johtuen, lainsäädäntö ei tyhjentävästi kykene normatiivisen lainsäädännön osalta vastaamaan valituskelpoisuuden alaan liittyviin yksityiskohtaisiin ongelmiin. Tulkinta asianosaisesta tai osallisesta ei enää lavean tulkinnan johdosta, ainakaan kunnallisen viranomaistoiminnan osalta, aiheuta ongelmia. Tulkintaongelmat liittyvät päätöksen valituskelpoisuuden kokonaisarviointiin, jossa asiaratkaisun välillisen oikeudellisen sekä tosiasiallisen sitovuuden asteen merkitys muutoksenhakukelpoisuuden määrittelyssä on muodostunut keskeiseksi. Mikäli kunta sitoutuu itse tekemäänsä suunnitelmapäätöstä koskevaan asiaratkaisuun, jossa osallisena ulkopuolisia, ei tällaista ratkaisua tule tulkita vain valmistelua koskevaksi²⁴⁶. Tällaisesta asiaratkaisusta tulee voida tehdä kunnallisvalitus. Sitoutuminen hankkeeseen on arvioitava välillisesti syntynyt oikeudellinen sitovuus sekä toisaalta kunnan tosiasiallinen sitovuus tehtyyn suunnitelmaratkaisuun²⁴⁷.

6.2.2. Argumentoinnin kehittyminen

Hallintopäätösten perustelemista koskeva yleinen periaate ilmenee hallintolain 45 §:n 1 momentista. Säännöksen mukaan viranomaisen on perusteltava tekemänsä päätös. Säännöksen mukaisesti päätöksen perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun, sekä mainittava sovelletut säännökset²⁴⁸. Päätökselle on siis esitettävä sekä tosiasia-perustelut että oikeudelliset perustelut. Perusteluvollisuuteen ei vaikuta, onko asia ratkaistu laillisuus- vai tarkoituksenmukaisuusharkinnan nojalla.

Perusteluvollisuuden merkitys on korostunut varsinkin oikeuskäytännössä, joka koskee Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6. artiklassa vahvistettuja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteita. Periaatteet koskevat ensisijaisesti tuomioistuimenmenettelyä, mutta

²⁴⁶ Tekijä ei tarkoita kunnan suunnitelmapäätöstä, joka ei ole oikeudellisesti sitova ja kohdistuu vain omaan kuntaan, ilman että on sopimuksia toista osapuolta kohtaa. Tällaisia päätöksiä mm. päätös kaavavalmisteluun ryhtymisestä (vaikka samalla annetaan hallinnon sisäisiä ohjeita tavoitteeksi – eivät ole sitovia) esim. KHO 2003 T 850

²⁴⁷ Kunnan sitoutuminen ennakkoon sopimuksella ”ulkopuolisen” tahon kanssa kaavaratkaisuun, jonka sisältö on sopimuksella asiallisesti ottaen ratkaistu ennen kaavan nähtäville asettamista, on esimerkkinä.

²⁴⁸ Perusteluille ei hallintolaissa ole asetettu tarkempia sisällöllisiä tai laadullisia vaatimuksia.

ihmisoikeustuomioistuin on laajentanut niiden vaikutuksen myös hallintoviranomaisten päätöksentekoon.

Tuomioistuimen päätöksen perustelu kytkeytyy oikeuden käytön kehittämiseen. Oikeusriitojen ratkaiseminen ja päätösten perusteleminen lisää yleistä hyväksyttävyyttä ja lisää lainkäytön vahvuutta. Perusteleminen liittyy asianosaisten oikeusturvaan, sillä perusteluillaan tuomioistuin osoittaa miten se päätyi asiaratkaisuun. Käytännössä perusteluilla on merkitystä muutoksenhakuoikeuden käyttöön, sillä niitä arvioidaan mietittäessä mahdollisia jatkotoimia.

Perustelut on esitettävä, vaikka ratkaisun pohjana on hyvinkin väljä ja laajan harkintavallan salliva toimivaltasäännös. Erityisesti joustavien normien, kuten ”soveltuvuus ympäristöön, ilman kohtuutonta haittaa tai erityiset syyt”, soveltamiseen nojautuvan päätöksen perusteluista voidaan arvioida, onko viranomaisen käyttänyt harkintavaltaansa oikein²⁴⁹. Perusteluvollisuus liittyy läheisesti myös ratkaisujen ennustettavuutta korostavan oikeusvarmuuden periaatteen toteuttamiseen. Oikeusvarmuus edellyttää päätökseltä myös kielellistä ymmärrettävyyttä ja sisällön selkeyttä.

Kansainväliset sopimukset, Euroopan yhteisöoikeus sekä oikeudellisen sääntelyn alan jatkuva laajeneminen yhdessä sääntelymuotojen monimuotoisuuden lisääntymisen kanssa, maamme oikeuslähdeoppi on yhä kiihtyvän muutosprosessin alainen. Oikeuskäytännön sekä asiaargumenttien roolit ovat eurooppalaisen mallin mukaisesti vahvistuneet. Kansallinen oikeuslähdeoppimme ei ole vaarassa, mutta eri oikeuslähteiden velvoittavuuden asteissa tulee asia- ja alakohtaisestikin muodostumaan yksittäistapauksissa vaihtelua. Ylimmän tuomioistuimen päätöksillä on myös prejudikaattiarvo lainkäytön yhtenäisyyden turvaamiseksi muissa samankaltaisissa asiaratkaisuissa.

Oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaamisen kannalta on tärkeää, että korkeimman hallinto-oikeuden resurssit riittävät myös päätösten perusteleamiseen. Päätös ilmaisee, millaisia seikkoja korkein hallinto-oikeus on pitänyt ratkaisun kannalta merkityksellisinä ja millä tavoin korkein hallinto-oikeus on tapauksessa arvioinut näitä seikkoja päätöstä tehdessään.

Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuu myös asioita, joissa on kyse muutoksenhausta

²⁴⁹ Esim. KHO 1997:57.

valtakunnallisen hallintoviranomaisen päätökseen. Ensimmäisenä oikeusasteena on näissäkin asioissa nykyisin usein alueellinen hallinto-oikeus. Tällaisissa asioissa korostuu korkeimman hallinto-oikeuden rooli ratkaisukäytännön yhtenäisyyden turvaamisessa. Korkeimman hallinto-oikeuden asema oikeuskäytäntöä ohjaavana ylimpänä tuomioistuimena painottuu nykyisin entistä enemmän myös sen vuoksi, että hallinto-oikeuksiin saapuvien asioiden laatu on monipuolistunut.

Oikeuskäytännön tarkastelu muodostui tutkielmani päätehtäväksi. Tutkimusongelmaan liittyvät säädösmuutokset ovat kohdistuneet ennakkollisen oikeussuojan ja muutoksenhakuprosessin kehittämiseen. Merkittäviä lakitekstin muutoksia, jotka kohdistuvat itse päätöksen muutoksenhakukelpoiseen ei ole tehty. Lievästi laaventunut valituskelpoisuuden käyttöala on toteutunut lähinnä lain soveltamisen tasolla, ja saanut oikeudellisen justifioinnin normiperustaisen ratkaisun tehneeltä Korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Olen tutkinut Korkeimman hallinto-oikeuden päätösten argumentoinnin kehittymistä viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana, erityisesti niiltä osin kuin ne ovat kohdistuneet kunnallisten viranomaisten suunnitelmapäätöksiin.

KHO:n päätöksissä *fakta-aineiston* huomioiminen on lisääntynyt ja sen merkitys oikeusperusteluissa on kasvanut. Sen merkitys itse päätökseen lopputulokseen ei kuitenkaan korostunut ratkaisuisissa. Fakta-aineiston merkitys näkyi tosin muutaman ratkaisun lopputuloksessa siten, että lopullinen päätös tehtiin äänestämällä.

*Tosiasiallisen sitovuuden*²⁵⁰ merkitys osoittautui ratkaisukäytännössä tulkinnallisesti vaikeaksi. Fakta-aineiston merkitys ei luonnollisesti voi ohittaa velvoittavan normin säädöksiä. Asiaratkaisuun liittyvien säädösnormien tulkinnallisen ratkaisun tueksi haettavat prejudikaattiratkaisut, lain tarkoitus sekä asia-argumentit tulevat oikeuspunninnan osasiksi. Tässä asiakohtaisessa arvioinnissa tulkinnat vaihtelevat²⁵¹.

²⁵⁰ Kaupunki tehnyt Oy:n kanssa sopimuksen maankäytön tulevaisuudesta (kustannusjaosta, tehokkuusluvusta sekä alueista, jota sopimus koski). Maankäyttösopimus hyväksytty ennen nähtävilläpitoa – kunnan päätös kaavoituksen suunnittelun käynnistämiseksi ei ollut valituskelpoinen.

²⁵¹ Esim. KHO 1993 T 2030; Äänestys 4-3. Vähemmistöön jääneet totesivat kaupungin lausunnossaan ”suostuvan esitettyihin toimiin”, ja sen olevan kannanotto siihen, miten suunnittelua on jatkettava. Päätös ei johtanut rakennuskieltoon eikä suoriin budjettivarauksiin ja tuli kaavan hyväksymisvaiheessa vielä kaupungin käsittelyyn.

Lainsäätäjän tarkoituksen merkitys päätöksissä tulee arvioitavaksi normien punnintatilanteissa, jolloin normien mukaiset säädökset ovat epäselviä. tulkinnanvaraisia tai asiaratkaisuun soveltumisen osalta tai on normiristiriita.²⁵²

Perusteluissa viitataan enenevässä määrin hallituksen esityksiin²⁵³ ja lakiprosessin virallisiin asiakirjoihin sekä jopa tehtyihin oppaisiin. Tämä perustuu lähinnä maankäyttö- ja ympäristöön liittyvissä perusteissa, joiden arviointi vaatii juridisen osaamisen lisäksi vahvaa substanssiosaamista²⁵⁴.

Tosiasia-aineistoa on aiempaa enemmän ja yhä seikkaperäisemmin esitetään asian yksityiskohtainen kulku sekä hallinto- että korkeimmassa oikeudessa. Tämä voi olla myös tietoteknisen kehityksen tulosta, mikä mahdollistaa prosessin aikana kertyneen asiamateriaalin käyttämisen vaatimattomien argumenttienkin sitä puoltaessa.

Päätösperusteluista voi lukea selkeästi, että tavoitteellisen ja väljästi määritellyn lain pykäliin vedottaessa *perustelujen pituus kasvaa*. Perustelujen sisältö on muuttunut tiukasti toteavasta tavasta kuvailevaan suuntaan. Päätösten jäsentely väliotsikoinnilla kuitenkin selkiyttää Korkeimman oikeuden ratkaisujen arviointia. Perustelujen pituus tuo myös parhaimmillaan selkeää juridista lisäarvoa, kuten viranomaisen passiivisuuteen viittaus päätösperusteluissa. Päätösperustelujen hyvästä esimerkistä KHO 2003 T 866.

Maankäyttö- ja rakennuslain sekä ympäristölakeja käsiteltäessä yksityiskohtaiset ja pitkät selostuksen ovat keskimääräistä yleisempiä. Normisäädösten tulkinnanvaraisuus asettaa normin tulkitsijat haasteellisten arviointien ratkaisijoiksi hallintotoiminnassa sekä hallintolainkäytössä²⁵⁵.

Perustelujen *kieliasu* on muuttunut arkikielenkäytön suuntaan. Juridiikalle tyypilliset kiertoilmaisut ovat vähentyneet, eivät kuitenkaan poistuneet. Ratkaisujen perustelut ovat näin *selkeämmin*

²⁵² Hallinto-oikeus oli kumononut kaavan laillisin perustein. Uusi, siis kumottu kaava olisi johtanut kaava-alueen maanomistajien tasapuoliseen kohteluun. Valitusoikeus oli vain kunnalla. Perustuslain nojalla asia otettiin käsittelyyn. Ymmärtäväisin sanakääntein, ja tavanomaiseen lainsäädäntöön päätöksensä perustaen KHO hylkäsi äänin 5-4 yksityisen henkilön valituksen.

²⁵³ Teleologista tulkintaa perustellen ja normia selostaen mm. KHO 2004 T 3055.

²⁵⁴ Kuten ennen mm. vesioikeus.

²⁵⁵ Esim. KHO 2004 T 3025.

kohdistettu valituksen tekijälle eli attressaatille kuin ennen²⁵⁶. Tämä voi toisaalta vähentää päätöksen prejudikaattimerkitystä, mikäli normisäädösten ja siihen liittyvien punnintaseikkojen arviointi vaikeutuu.²⁵⁷ Ennakkopäätöksestä voi parhaimmillaan havaita ne asian kannalta juridisesti merkitykselliset seikat, jotka vallitsivat asiaa ratkaistaessa. Näin voidaan myöhemmin arvioida, onko edellä päätöksestä ilmenevä tai siitä johdettavissa oleva oikeusohje edelleen perusteltu.

Aiemmin lainsäädännön kehityksessä viittasin myös ekonimisten seikkojen merkityksen kasvuun oikeudellisten arviointien ohella. Toisaalta päätöksissä on myös perin inhimillisiä piirteitä, josta esimerkkinä on prosessin kuluessa ympäristökeskuksen muuttunut kanta asiakysymykseen. Esimerkki on prosessin aikana muuttuneesta viranomaisen kannasta, uusista asia-argumenteista prosessin aikana sekä prosessiekonomian huomioimisesta yksittäisessä asiaratkaisussa KHO 2008 T 489.

Päätösperustelujen merkitys Korkeimman hallinto-oikeuden toiminnassa on kasvanut kansainvälistymisemme sekä tulkinnallisen normilainsäädännön kehittymisen myötä. Fakta aineiston vaikutus on kasvanut, ei kuitenkaan samassa suhteessa kuin sen osuus perustelutekstissä. Oikeuspunninnan osaksi oikeusnormien lisäksi tulevat yhä useammin prejudikaatit, lain ratio ja asia-argumentit. Näiden keskinäinen painoarvo vaihtelee yksittäisten asiaratkaisujen osalta uhkaamatta kuitenkaan normijärjestystämme. Perustelut ovat laaja-alaisemmat, hyvin jaotellut ja kohdennettu entistä informatiivisemmin muutoksenhakijalle.

6.2.3. Organisoinnin muutokset

Yhteiskunnalliset muutokset kohdistuvat myös maamme julkiseen hallintolainkäyttöön. Vallitsevien arvojen vaatimuksesta hallinto- ja hallintolainkäyttötoiminnalta vaaditaan tehokkuutta, taloudellisuutta sekä nopeaa päätöksentekoa. Itsestään selvinä arvoina taas pidetään luotettavaa, objektiivista ja oikeusturvan hyvin huomioivaa hallintokäytäntöä.

²⁵⁶ Esim. KHO 2003 T 866. Perusteluissa kerrattiin rakennuslain muutosta vuodesta 1958, ja muuttuneen lainsäädännön vaikutusta Korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen.

²⁵⁷ Toisin www.kko.fi 24.4.2008: Korkeimman oikeuden tuomioiden prejudikaattimerkitys ja tuomioiden perustelut; Kk:n oikeusneuvos Mikko Tulokas on kirjoittanut prejudikaattien suorastaan luovan oikeutta lailla sääntelemättömissä tilanteissa ja kehittäen sitä olosuhteiden muuttuessa.

Tuomioistuinelaitoksen perusrakenteesta säädetään perustuslaissa. Sen mukaan yleisiä hallintotuomioistuimia ovat korkein hallinto-oikeus ja alueelliset hallinto-oikeudet (98 § 2 mom.). Tuomiovaltaa erikseen määrättyillä toimialoilla käyttävistä erityistuomioistuimista säädetään lailla (98 § 3 mom.). Kilpailu- ja hankinta-asioiden osalta hallintolainkäytön organisaatiota uudistettiin vuonna 2002, jolloin markkinatuomioistuin ja kilpailuneuvosto lakkautettiin ja niiden käsiteltäviksi kuuluvat asiat siirrettiin uuteen markkinaoikeuteen.

Läänioikeuksista muodostettiin vuonna 1999 kahdeksan alueellista hallinto-oikeutta²⁵⁸. Hallinto-oikeusuudistuksen tavoite oli vahvistaa hallintolainkäytön järjestelmää muodostamalla hallinto-oikeuksista alueellisesti, asiamääriltään ja henkilöstöltään mahdollisimman tasapainoiset ja keskenään yhdenvertaiset tuomioistuinyksiköt. Muutoksenhaku voidaan hajauttaa näin kaikkiin hallinto-oikeuksiin ja asioiden käsittelyssä ei ole siten hallinto-oikeuksien välillä eroavaisuuksia²⁵⁹. Yhdessä alueellisen hallinto-oikeusuudistuksen kanssa, sen osana, lakkautettiin vesiyläoikeus ja siirrettiin sen käsiteltäväksi kuuluneet asiat Vaasan hallinto-oikeuteen. Vesioikeudet lakkautettiin vuonna 2000.

Hallinto-oikeuden modernisaatio on lainsäädäntöteitse voimakkaasti siirtänyt vastuuta ja valtaa normisäädöksiin paikallis- ja aluetasolle. Tosiasiallisen toiminnan toteuttajat vastaavat lainsäädännön vaatimista toimenpiteistä. Kunnalliset viranomaiset huolehtivat sopimuksista, neuvotteluista, julkisuusvaatimuksista hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti. Hallinnon sisäisiä, kuntalaiselle mahdollisuuksia tuovia, kontrollimuotoja on laajennettu oikaisuvaatimus- ja otto-oikeusjärjestelmien avulla.

Hallintoa on normisäädöksiin ohjattu hallinto-oikeudellisessa mielessä vahvasti²⁶⁰. Hallinto-oikeuksista on tullut ensi asteen valitusviranomaisia, ja niiden resursointia on selkeästi lisätty. Valtion alueviranomaisten lupamenettely kuntiin nähden on käytännössä purettu.

Kuntatasolla yksilön vaikutusmahdollisuudet ovat hyvät. Kunnassa oikeusturvaongelmat konkretisoituvat oikeastaan vain poikkeustapauksissa. Suurimmat oikeusturvaa uhkaavat ongelmat ovat ihmisten tiedon vähäisyys yksinkertaistetuistakin vaikuttamismuodoista sekä viranomaisen

²⁵⁸ Helsingin, Hämeenlinnan, Kouvolan, Kuopion, Oulun, Turun ja Vaasan hallinto-oikeudet sekä Ahvenanmaan hallintotuomioistuin.

²⁵⁹ HE 114/1998 vp hallinto-oikeuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

²⁶⁰ Kuntien itsemääräämisoikeutta toteamus ei koske. Kunnan mahdollisuuksia on edelleen.

passiivisuus ja välinpitämättömyys.

Oikeusministeriön oikeuspolitiikan strategiassa asetetaan tavoitteeksi vuoteen 2012 mennessä, että oikeusturvaa saadaan koko maassa nykyistä tasapuolisemmin ja varhaisemmassa vaiheessa. Asiat ratkaistaan kuhunkin tapaukseen soveltuvassa joustavassa menettelyssä ja nykyistä vähäisemmin kustannuksin

Oikeusministeriö on asettanut hallintolainkäyttötoimikunnan, jonka tehtävänä on laatia vuoden 2010 loppuun mennessä ehdotukset oikeussuojakeinoista hallintoviranomaisen passiivisuustilanteissa, hallintolainkäytön yleisten menettelysäännösten uudistamisesta sekä eri hallintotuomioistuintasojen tehtävistä ja asemasta hallinnon oikeussuojajärjestelmässä²⁶¹.

Hallinto-oikeuden asema näyttää yhä vahvistuvan. Kansainvälistyminen, yksityistäminen, sopimuspolitiikan lisääntyminen, uudentyyppiset toimijatahot sekä yhä erikoistuvat toiminnan asettavat viranomaistoimijat uuteen tilanteeseen. Hallinto-oikeuden on oltava jatkuvassa muutoksen tilassa, siihen tulee olla halu ja tahto. Hallinto-oikeuksien tehtäviä uudistettaessa valvontatehtävien poistaminen ja joidenkin valituslautakuntien tehtävien siirto tilalle saattaisi olla perusteltua.

Meidän tulee jatkaa hallinnon sisäisen oikaisujärjestelmän kehittämistä, se on paras tie oikeusvaltioperiaatteen toteuttamisessa. Joustavia toimintatapoja, käsittelyn nopeuttamista suullista menettelyä sekä vuorovaikutukseen pohjautuvia tukevia mahdollisuuksia on syytä suosia. Oikaisuvaatimusmenettelyn kehittäminen on ollut parhaita normisäädöksin säänneltyjä kokonaisuuksia kunnan viranomaistoiminnan osalta, mitä on tutkielman tekijän tiedossa.

Hallintolainkäyttöjärjestelmämme kehittäminen on pidettävä käynnissä. Valituslupakäytännön laajentamiseen tulee suhtautua kriittisesti. Tehokkuuden ja ekonomisuuden vaatimukset voidaan täyttää oikeusturvaa vaarantamatta, hallinto-oikeuksien ratkaisukokoonpanoa koskevia säädöksiä uudistettiin niin, että eräät yksinkertaiset ja intressiltään vähäiset asiat voidaan ratkaista yhden tai kahden tuomarin kokoonpanossa. Oikeudenkäytön julkisuutta on lisättävä.

Hallintolainkäytölle ominainen virallisperiaate on perusteltua säilyttää. Lainkäyttöviranomaisen

²⁶¹ Hankkeeseen liittyvät asiakirjat ja selvitykset ovat hallintolainkäytön kehittämisohjelma 2004-2007 (Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2004:10) , hallintolainkäytön kehittämistarpeita lainvalmistelun pohjaksi (Oikeusministeriön julkaisu 2006:4) sekä passiivisuusryhmän muistio sääntelyvaihtoehdoista 4.4.2008.

tehtävä on huolehtia prosessijohtamisesta edelleen siten, että asia tulee selvitettyksi ja tarvittaessa osoitettava asianosaiselle tai alkuperäisen päätöksen tehneelle viranomaiselle, mitä lisäselvityksiä asiassa tulee esittää²⁶².

Oikeussuojajärjestelmää tulee kehittää niin, että lisätään KHO:n mahdollisuuksia keskittää voimavaroja sellaisten asioiden käsittelyyn, joissa ylimmän asteen ratkaisulla on erityistä merkitystä. Prosessia tulee kehittää oikeuskysymyksiin keskittyvän ja oikeuskäytäntöä ohjaavaan suuntaan

Oikeusjärjestelmämme resursointi on pidettävä tasolla joka mahdollistaa toiminnan yhä vaativien haasteiden ratkaisijana. Oikeuslaitoksen tulee kuitenkin kehittää hallinto-organisaatiotaan myös sisäisesti. Uskomattoman vanhoillisia ja tehottomia toimintatapoja on käytössä, asenneongelma mukaan lukien. Oikeuspolitiikassa on päästävä pitkäjänteisempää politiikkaan, tasalaatuisempaan lainvalmisteluun sekä sektorirajat ylittävään toimintatapaan.

²⁶² Vrt. prosessioikeuden dispositiiviseen periaatteeseen, jossa asianosainen voi mm. peruuttaa koko vireillepanon.

7. Yhteenveto

Maassamme vallitsee säädännäisen oikeuden systeemi. Voimassa olevien oikeusnormien muodostama kokonaisuutta kutsutaan oikeusjärjestykseksi. Säädökset vahvistetaan virallisten lainsäädäntöelinten toimesta. Suomessa lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta. Näin yhteiskunnalliset arvot näkyvät sovellettavissa normeissa. Lainsäädäntö on kuitenkin usein kompromissien tulos.

Julkishallinnon tehtävät ovat yhteiskunnassamme laajentuneet ja lisääntyneet. Hallinto- ja viranomaistoiminnan lisäksi julkishallinto tuottaa monia konkreettisia palvelutoimintoja, joita erityisesti kunnat toteuttavat. Valtion sektorisuunnitelmista luovuttaessa 1990 luvun alussa, kehittyivät suunnittelujärjestelmät kunnissa nopeasti. Eri sisältöisten suunnitelmapäätösten lukumäärä lisääntyy jatkuvasti ja sisältö monipuolistuu sekä komplisoituu edelleen. Kansainvälistyminen, yksityistäminen sekä yleinen sopimuksellisuuden vaatimukset yhdessä arvomaailman muutosten kanssa, asettavat hallintoviranomaistoiminnalle alati kasvavia vaatimuksia. Hallinnon tärkein vaatimus, oikeusvarmuus, on saanut rinnalleen palvelu-, joustavuus-, nopeus-, tehokkuus- ja taloudellisuusvaatimukset.

Arvomaailmaan muuttuminen on johtanut kehitykseen, että hallintotoiminta vastaa yhä enemmän julkisen vallan asettamista yhteiskunnallisista tavoitteista. Yksilön oikeusturvan toteutumiseen liittyvät asiaratkaisut toteutuvat pääosin hallinnossa. Lainsäädäntömme on oikeusturvan toteutumisen varmistamiseksi kehittänyt laaja-alaisesti yksilön preventiivisen oikeusturvan takeita. Hyvän hallinnon periaatteet, asianosaikäsitteen laajentaminen osalliseksi sekä monet neuvottelu-, sopimus- ja kuulemisvelvoitteet lisättyinä avoimella tiedotustoiminnalla, varmistavat yksilön oikeusasemaa jo ennen varsinaista asiaratkaisua.

Hallinto-oikeuden sisällöt ja tehtävät ovat julkishallinnon toiminnan muuttuessa myös uudistuneet. Pääasiallisia tehtäviä ovat kuitenkin edelleen kansalaisten suojaaminen julkisen vallan käytöltä, hallinnon ja yksityisen välisen suhteen tasapainottaminen, oikeussuojan antaminen sekä *kansalaisten vaikutus- ja valvontamahdollisuuksien takaaminen*. Yleisesti hallinnollisen ratkaisutoiminnan tavoitteena voidaan todeta olevan sellaisten ratkaisujen tekeminen, jotka ovat sovellettavan lainsäädännön puitteissa yleisen edun mukaisia ja sellaisina myös kansalaisten asemaa turvaavia. Peruslähtökohdan ollessa se, että lainsäädäntö ohjaa hallinnollista ratkaisutoimintaa, on yleinen etu ja julkinen intressi otettu huomioon jo lainsäädäntöä luotaessa. Julkisen intressin

reagoimaan nopeasti yhteiskunnallisten arvojen vaatimusten mukaiseen toimintatapaan. Tilanteeseen on syytä olla tyytyväinen. Kunnallisen viranomaisen suunnitelmapäätösten valituskelpoisuuden ala on kasvanut. Lainsäädäntö ei normisäädöksin ole lisännyt muutoksenhakukelpoisuuden alaa. Lainsäädännöllisesti on vahvistettu preventiivisiä oikeusturvakeinoja lisäämällä merkittävästi kansalaisen mahdollisuuksia osallistua aktiivisesti häntä koskevien suunnitelmien valmisteluprosessiin. Sopimus-, kuulemis-, tiedotus ja osallisuusjärjestelmät luovat hyvän mahdollisuuden vaikuttaa, valvoa ja saada näin oikeusturvavaatimukset täytettyä. Normisäädösten väljeneminen ja tavoitteellisen sekä tulkinnanvaraisen normisääntelyn lisääntyminen on merkinnyt oikeuskäytännön merkityksen vahvistumista. Suunnitelmaratkaisu on pääsääntöisesti edelleen valituskelpoisuuden alan ulkopuolella. Poikkeuksena kunnan omat normipäätökset, jotka ovat poikkeuksetta tulkittu valituskelpoisuuden piiriin kuuluviksi. Näitä ovat erilaiset ohjeet, johtosäännöt ja niin edelleen sekä tulkinnanvaraisesti myös henkilöstö- ynnä muut vastaavat suunnitelmat.

Pääsäännöstä poiketen muutoksenhakukelpoisia ovat suunnitelmapäätökset, joilla on päätöksentekijää selkeä oikeudellisesti sitova vaikutus. Välillinen oikeudellinen sitovuus voi olla suunnitelmapäätösten osalta muutoksenhakukelpoinen, mikäli se ei ole tekijänsä lopullisesti päätettä asiaratkaisu, mutta rajaa lopullisesti asian päättävän päätösvaltaa. Mikäli esitys on toimenpiteeseen ryhtymisen edellytys, on päätös valituskelpoinen.

Valmistelutoimet ovat muutoksenhakukelpoisia, mikäli niillä on itsenäisiä oikeusseuraamuksia tai ne sisältävät ratkaisun asiaan vaikuttavaan oikeuskysymykseen. Myös valmisteluelimen asettaminen voi olla valituskelpoinen ratkaisu, jos päätös merkitsee välillistä kannanottoa hankkeeseen tai aiheuttaa erityisiä kustannuksia. Päätös vaikuttaa tällöin ohi yksittäisen päätöksen useampiin asioihin, ja näin välillisesti asioiden käsittelyjärjestykseen ja orgaanien tavanmukaiseen tehtävien jakoon. Kyse on tällöin ollut muusta kuin "yksittäisen asian valmistelusta". Käytäntö on tältä osin osoittautunut horjuvaksi. Myös lausunto, joka sisältää asian osittaisratkaisun, eikä palaa enää kokonaisuudessaan saman viranomaisen käsiteltäväksi, on pääosin todettu valituskelpoisuuden alaan kuuluvaksi.

Oikeuskäytännössämme periaatepäätökset ja ennakkokannanotot on nykyisin tulkittu muutoksenhakukelpoisiksi, mikäli ne ovat oikeudellisesti sitovia, sisältävät konkreettisen yksittäistapauksen osalta asian osittaisratkaisunkin tai päätöksellä on vaihtoehtoja rajaava merkitys, eikä se tule enää kokonaisuudessaan viranomaisen käsittelyyn. Myös periaatepäätös, jossa kunta

Prejudikaattiratkaisujen yhdenmukainen ja selvästi ennakoitavissa oleva päätöksenteko tulee jatkossa poistamaan nykyisen epävarmuuden suunnitelmaratkaisujen valituskelpoisuuden osalta. Kansalaisvaikuttamisen uusien muotojen aktiivinen etsiminen ja kokeilutoiminta varmistavat sen, ettei valitusalan laajenemisesta huolimatta muutoksenhakuprosessien lukumäärä tule kasvamaan.