

**VAASAN YLIOPISTO**  
**HALLINTOTIETEIDEN TIEDEKUNTA**

Terhi Dahlbacka

**KIUSANTEKOVALITUKSET**

Julkisoikeuden  
pro gradu -tutkielma

**VAASA 2009**

## SISÄLLYSLUETTELO

	<b>sivu</b>
<b>LYHENTEET</b>	3
<b>TIIVISTELMÄ</b>	5
<b>1. JOHDANTO</b>	7
1.1. Tutkimuksen aihe	7
1.2. Tutkimusongelma	11
1.3. Tutkimuksen metodologiset lähtökohdat ja tutkimuksen rakenne	14
1.4. Keskeiset käsitteet	17
<b>2. KUNNALLISVALITUKSEN ERITYISPIIRTEITÄ</b>	22
2.1. Kunnallisvalitus jälkikäteisenä oikeusturvakeinona	22
2.2. Kunnallisvalituksen laaja valitusoikeus	25
2.3. Kunnallisvalituksen laillisuusperusteisuus	27
<b>3. KUNNALLISVALITUKSEN ASEMA JA TEHTÄVÄ KUNNASSA</b>	39
3.1. Kunnallisvalitus osana kunnallista itsehallintoa	39
3.2. Kunnallisvalituksen funktiot	42
<b>4. KIUSANTEKOVALITUKSET JA NIIDEN ENNALTAEHKÄISY</b>	49
4.1. Asiantuntevat päätöksentekijät	49
4.2. Etukäteisiä osallistumisoikeuksia kehitettävä	51
4.3. Valittamisen vaikeus – helppous	58
4.4. Oikeuden saatavuus ja siitä maksettava hinta	61
4.4.1. Etukäteisseulontamenettely	61
4.4.3. Oikeudenkäyntikulut	66
<b>5. EMPIIRISTÄ TIETOA KIUSANTEKOVALITUKSISTA</b>	69
5.1. Viranhaltijoille tehdyn kyselyn tutkimustulokset	69
5.1.1. Kiusantekovalituksen käsite	69
5.1.2. Kiusantekovalitusten esiintyminen eri toimialoilla ja kunnissa	75
5.1.3. Esitettyjä keinoja kiusantekovalitusten vähentämiseksi	77
5.1.4 Johtopäätöksiä kyselytutkimuksesta	80
5.2. Kunnallisvalituksen käsittely hallinto-oikeudessa	83
5.2.1 Vastuun jakautuminen oikeudenkäynnissä	83
5.2.2. Tuomareiden näkökulma kiusantekovalitukseen	88
<b>6. YHTEENVETO</b>	93
6.1. Turhan valituksen ja kiusantekovalituksen tunnistaminen	93
6.2. Turhien valitusten ja kiusantekovalitusten esiintyminen	97
6.3. Turhiin valitukseen ja kiusantekovalitukseen puuttumisen keinot	100

<b>LÄHDELUETTELO</b>	104
<b>LIITTEET</b>	113
LIITE 1. Kyselytutkimus: kiusantekovalitukset	113

**LYHENTEET**

EU	Euroopan unioni
HallintoL	Hallintolaki 6.6.2003/434
HE	Hallituksen esitys
HLL	Hallintolainkäyttölaki 26.7.1996/586
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KHOL	Laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta 1265/2006
KP-sopimus	Kansalaisyhteisö- ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus 8/1976
KuntaL	Kuntalaki 17.3.1995/365
KvhL	Laki kunnallisesta viranhaltijasta 304/2003
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki 5.2.1999/132
OK	Oikeudenkäymiskaari 4/1734
OPTULA	Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos
PL	Suomen perustuslaki 11.6.1999/731
PeVL	Perustuslakivaliokunta
RakA	Rakennusasetus 266/1959
SosiaalihuoltoL	Sosiaalihuoltolaki 17.9.1982/710
VNa	Valtioneuvoston asetus
YK	Yhdistyneet kansakunnat



---

**VAASAN YLIOPISTO****Hallintotieteiden tiedekunta**

**Tekijä:** Terhi Dahlbacka  
**Pro Gradu -tutkielma:** Kiusantekovalitukset  
**Tutkinto:** Hallintotieteiden maisteri  
**Oppiaine:** Julkisoikeus  
**Valmistumisvuosi:** 2009

**Sivumäärä:** 113

---

**TIIVISTELMÄ:**

Kunnallisvalitus on kaikille kunnan jäsenille ja asianosaisille osoitettu oikeus hakea muutosta kunnan viranomaisten päätöksiin. Näin ollen kunnallisvalituksen funktio on kaksijakoinen: Toisaalta kunnallisvalitus on kunnan jäsenen keino valvoa kunnan päätöksien lainmukaisuutta ja toisaalta päätöksen asianosaisten keino hakea oikeusturvaa. Kunnallisvalituksen voi tehdä vedoten johonkin kunnallislaissa määritellyistä kolmesta laillisuusperusteesta.

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, mistä johtuu negatiivinen suhtautuminen kunnalliseen muutoksenhakijaan. Kunnallisvalitus leimautuu usein turhaksi tai peräti kiusantekovalitukseksi, minkä vuoksi on aiheellista tutkia kunnallisen muutoksenhakujärjestelmän toimivuutta lähemmin. Ensinnäkin on määriteltävä kunnallisvalitusta säätelevät normit, jotta tiedetään, miten kunnallisvalitus muotoutuu. Voimassa olevaa lainsäädäntöä on edelleen peilattava yhteiskunnassa tapahtuvaan kehitykseen, mikä vaikuttaa väistämättä lainsäädännön ja kunnallisvalituksen funktioiden muokkautumiseen. Tutkimus selvittää muun muassa joustavan lainsäädännön tuomia haasteita kunnan päätöksentekijöille ja kunnalliselle muutoksenhakijalle.

Tutkimus tarkastelee nykyisen mallin mukaista kunnallisvalitusta kriittisesti ja pohtii keinoja kunnallisen muutoksenhakujärjestelmän toimivuuden parantamiseksi. Kunnallisvalitusta uudistettaessa on huomioitava sekä kuntalaisten oikeusturvasta että kunnallisesta itsehallinnosta johtuvat rajoitukset, jotka supistavat mahdollisuuksia puuttua muun muassa kuntalaisten valitusoikeuden ja kunnallisvalituksen valitusperusteiden laajuuteen. Edelleen on otettava huomioon, että muutoksenhakujärjestelmää voidaan tehostaa myös useilla muilla kuin lainsäädännöllisillä muutoksilla. Tutkimus ottaa kantaa nimenomaan siihen, mitkä voisivat olla tarkoituksenmukaisimmat keinot turhien valitusten ja kiusantekovalitusten ennaltaehkäisyn ja vähentämisen kannalta.

Kunnallista muutoksenhakujärjestelmää kehitettäessä on olennaista tietää, miten se toimii käytännössä. Kiusantekovalituksista johtuvan ongelman merkittävyyden selvittämiseksi toteutettiin kyselytutkimus, joka suunnattiin kaikkiin Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaan sekä Etelä-Pohjanmaan kuntiin, ja kunnissa eri asemilla oleville johtaville viranhaltijoille. Empiirinen tutkimusosuus sisältää myös Vaasan hallinto-oikeuden tuomareiden haastattelun tulokset ja siitä tehdyt johtopäätökset. Muilta osin tutkimus on pääasiassa oikeusdogmaattinen.

Tutkimustulokset viittaavat siihen, että turhan valituksen ja kiusantekovalituksen käsitteen sisältö vaihtelee niin vastaajatahosta kuin vastaajan henkilökohtaisista mielipiteistä riippuen. Tutkimus tekee johtopäätöksiä siitä, mitkä piirteet käytännössä liitetään turhaan valitukseen tai kiusantekovalitukseen. Kunnallisvalituksen leimautuminen kiusantekovalitukseksi johtuu yleensä muutoksenhausta aiheutuvista negatiivisista vaikutuksista, kuten päätöksen täytäntöönpanon viivästyisestä tai hankkeiden estymisestä. Toisinaan leimautuminen saattaa johtua kunnallisen muutoksenhakujärjestelmän luonteesta. Tässä tutkimuksessa pohditaan, onko lainsäädännöllisiin muutoksiin todellista tarvetta.

---

**AVAINSANAT:** kuntalaki, valitusoikeus, oikeusturva, kunnallinen itsehallinto, maankäyttö- ja rakennuslaki



## 1. JOHDANTO

### 1.1. Tutkimuksen aihe

Tämä tutkimus käsittelee kunnallisvalituksia, jotka eri tahot mieltävät kiusantekovalituksiksi. Tutkimus selvittää, mitkä seikat saavat kunnallisvalituksen vaikuttamaan turhalta tai peräti kiusantekovalitukselta. Tutkimuksessa selvitetään valituksen aiheellisuutta eri tahojen näkökulmista, koska kunnallisvalituksen kokeminen kiusantekona voidaan olettaa olevan riippuvainen kyseessä olevan tahon asemasta ja sen ajamasta intressistä. Tutkimus käsittelee kunnallisvalitusta tutkijoiden, kunnan jäsenen, kunnan sekä valtion viranomaisten ja tuomioistuimen erilaisista näkökulmista käsin. Esimerkiksi valituksen tekijän ja kunnan viranomaisen mielipiteet valituksen aiheellisuudesta saattavat olla keskenään päinvastaisia. Toisekseen lähtökohtaisesti puolueettomana tahona esiintyvälle tuomioistuimelle annetaan tilaisuus esittää oma näkemys kunnallisen muutoksenhakujärjestelmän toimivuudesta. Edelleen on kiinnostavaa selvittää, esittävätkö nämä tahot turhalle kunnallisvalitukselle ja kiusantekovalitukselle yhteneväisiä piirteitä, ja mitä nämä piirteet ovat.

Tutkimus selvittää, miten merkittävä yhteys valittajan oikeudellisella asemalla on siihen, kuinka tärkeäksi valitus koetaan. Tutkimuksessa arvioidaan, koetaanko oikeusturvan hakijan ja kunnan toiminnan laillisuutta muussa intressissä valvovan kunnallisvalitukset yhtä tärkeiksi. Tämän selvityksen tekee mielenkiintoiseksi se, että kuntalain mukaisessa muutoksenhaussa asianosainen ja muut kunnan jäsenet on asetettu lähtökohtaisesti samaan asemaan. Valittajan kaikki intressit eivät selviä välttämättä valituksen perusteista, koska niitä ei jokaisessa tapauksessa haluta tuoda ilmi. Valituksen menestymisen merkitys valittajalle johtuu nimenomaan hänen henkilökohtaisista intresseista, joita ulkopuoliset eivät aina tiedosta. Asianosaiselle tärkeä valitus saattaa olla ulkopuolisen tarkastelijan mukaan täysin turha.

Valituksen aiheellisuuden kokemiseen vaikuttaa kyseessä olevan tahon aseman lisäksi tämän hetkiset yhteiskunnassa vallitsevat arvot ja arvostukset. On tarpeellista tarkastella sitä, onko nykyiseen muotoon säädetty kunnallisvalitus taakka kunnallishallinnolle. Ja



jos näin on, niin miten kunnallisvalitusta voitaisiin muokata vastaamaan paremmin yhteiskunnan tarpeita. Tutkimuksen tarkoitus on esittää useat eri näkökulmat huomioon ottavia vahvoja argumentteja, jotta turhan valituksen tai kiusantekovalituksen käsitettä ei käytettäisi enää liian harkitsemattomasti.

Kunnallisvalitus on yksi kuntalaisten vaikuttamiskeino muiden joukossa, minkä käyttäminen väärin tarkoituksiin on merkki toimimattomasta kunnallishallinnosta. Kiusantekovalitusten ilmenemisestä huolimatta kuntalaisia on yritetty kannustaa osallistumaan ja vaikuttamaan kuntansa asioihin, muun muassa lainsäädäntöä uudistamalla<sup>1</sup>. Kiusantekomielessä tehtävät kunnallisvalitukset ovat ongelma, mutta toisaalta kuntalaisten liika passivoituminen kunnallisten viranomaisten päätöksien laillisuusvalvojina ei ole myöskään tavoiteltavaa. Tämän vuoksi kunnallisvalitusoikeutta ja kunnallisvalituksen perusteita ei saisi rajata liikaa ainoastaan kiusantekovalitusten pelossa. Onneksi osa kiusanteon ennalta ehkäisemiseksi tai vähentämiseksi esitetyistä keinoista palvelee samalla kuntalaisia osallistujina, koska kuntalaisten ottaminen päätöksentekoon mukaan nähdään yleensä myös turhaa muutoksenhakua vähentävänä tekijänä.

Jotta kunnallisvalituksen asemaa ja sen vaikutuksia laajemminkin yhteiskunnalliseen päätöksentekoon voidaan pohtia monipuolisesti, kunnallisvalitusta on tarkasteltava osana oikeusjärjestelmän kokonaisuutta. Kunnallisvalitus sijoittuu kansalliseen oikeussuojajärjestelmään, jossa on otettava huomioon kansainvälisistä sopimuksista johtuvat velvoitteet. Tärkein kansainvälinen sopimus kansallisen oikeussuojajärjestelmän kannalta on Euroopan neuvoston piirissä laadittu ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleissopimus (Euroopan ihmisoikeussopimus 19/1990), joka on Suomessa suoraan sovellettavaa oikeutta. Tämän Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artikla, kuten myös EU:n perusoikeuskirjan 47 artikla, turvaa jokaiselle oikeuden saada oikeusiaan ja velvollisuuksiaan koskevan päätöksen lainmukaisuus itsenäisen ja riippumattoman tuomioistuimen tutkittavaksi<sup>2</sup>. Kansainvälisesti merkittävä sopimus on niin ikään YK:n piirissä laadittu kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia käsittelevä yleissopi-

---

<sup>1</sup> Uusi maankäyttö- ja rakennuslaki kiinnittää erityistä huomiota muun muassa siihen, että jokaisen osallistumismahdollisuudet asioiden valmisteluun turvataan. MRL 1.2§.

<sup>2</sup> Mäenpää 2002: 146.

mus, jonka valvontajärjestelmä ei tosin ole yhtä kehittynyt kuin Euroopan ihmisoikeus-sopimuksen järjestelmä (KP-sopimus 8/1976).<sup>3</sup>

Kansallisen oikeussuojajärjestelmän lähtökohdat asetetaan Suomen perustuslaissa (11.6.1999/731), joka sääntelee oikeusturvan saatavuudesta hallintoasioissa tiukemmin kuin kansainväliset sopimukset<sup>4</sup>. Oikeusturvan tasolle on asetettu eräänlainen minimitaso Euroopan yhteisön tuomioistuimesta käsin, mutta muuten oikeusturvan antaminen on jätetty kansallisten viranomaisten tehtäväksi<sup>5</sup>. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä vuonna 1995 tehtiin merkittäviä muutoksia sisällyttäessä menettelylliset perusoikeudet Suomen hallitusmuotoon. Voimassa oleva perustuslaki turvaa jokaiselle muun muassa oikeuden saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeuden saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi (PL 21.1§). Perustuslaki säätelee perustan myös kunnallisvalituksen valvontafunktiolle määritellään kansanvaltaan sisältyväksi yksilön oikeuden osallistua ja vaikuttaa elinympäristönsä kehittämiseen (PL 2.2§). Kunnallisvalitus on yksi suoran demokratian toteutumisen takeista kunnassa.

Perustuslakia tarkemmin kunnallisvalitusta säätelee hallintolaki (6.6.2003/434) ja siihen nähden erityislain asemassa oleva kuntalaki (17.3.1995/365). Edellisessä kunnallislaissa (642/1948) säädeltiin yleisesti muutoksenhausta kunnan viranomaisen päätöksiin, mutta nykyisessä kunnallislaissa on nimenomainen maininta kunnallisvalituksesta muutoksenhakekeinona<sup>6</sup>. Kunnallisvalitus on kuntalaissa säädeltä yleinen valituslaji kunnan yleisellä toimialalla tai kunnan yleisessä hallinnossa<sup>7</sup>. Kuntalain valitussäännökset ovat ensisijaisia hallintolainkäyttölakiin nähden (HLL 3§), mutta valitusta koskevat perussäännökset ovat hallintolainkäyttölaissa (26.7.1996/586), jota sovelletaan valituksen saapuessa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tutkimuksessa tarkastellaan kunnallisvalituksen lainsäädäntöpohjaa sekä kunta- ja hallintolaista että hallintolainkäyttölaista käsin, mutta yksityiskohtaiset menettelyyn liittyvät tekniset seikat tutkimuksessa tullaan si-

---

<sup>3</sup> Kallio 2003: 4.

<sup>4</sup> Kallio 2003: 5.

<sup>5</sup> Kallio 2003: 5.

<sup>6</sup> Hoikka, Lehtonen, Rajala, Ryyänen, Siitonen & Tetri 1999:264.

<sup>7</sup> Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 458.

vuuttamaan. Säädännäisten takeiden lisäksi viranomaistoimintaa ohjaavat hyvän hallinnon periaatteet, kuten legaliteetti- ja demokratiaperiaate sekä viranomaisharkintaa sääntelevät hallinto-oikeudelliset periaatteet<sup>8</sup>.

Kunnallishallinnon erityisalojen lainsäädännön kehitykselle on ollut tyypillistä hallintovalitusten soveltamisen rajoittaminen ja kunnallisvalitusten käytön laajentaminen. Tästä seuraa, että asianosaisen käytössä olevat valitusperusteet rajoittuvat laillisuusperusteisiin ja tarkoituksenmukaisuusperusteet sulkeutuvat käytössä olevien valitusperusteiden ulkopuolelle. Toisaalta hallintovalitusten korvaaminen kunnallisvalituksilla vahvistaa kunnallista itsehallintoa, sillä valitusviranomaisen tutkimisvalta on tällöin rajoitetumpaa. Lisäksi se laajentaa valitusoikeutta. Erityislainsäädännössä kunnallisvalituksen valitusoikeus on voitu avata vielä kuntalaisissa säädettyä valitusoikeutta laajemmalle taholle. Kunnallisvalitusta voidaan pitää kansalaisvalituksena juuri sen laajan valitusoikeuden takia (*actio popularis*).<sup>9</sup> Kunnallisvalituksen piirteistä päätellen sen käyttäminen väärin tarkoituksiin on helpompaa kuin hallintovalituksen väärinkäyttö. Jatkossa kerrotaan yksityiskohtaisemmin siitä, miten kunnallisvalitus määrittyy valittajalle kuuluvana oikeutena lainsäädännössä. Tutkimus tuo esille uudelleen muun muassa kunnallisvalituksen perusoikeustaustan sekä sen laajentuneet laillisuusperusteet.

Lainsäädännön ja sen kehityksestä johtuvien uudistuksien lisäksi kunnallishallinnolle asetetut tehokkuus- ja tuloksellisuusvaatimukset vaikuttavat muutoksenhakujärjestelmään. Niukat resurssit edellyttävät niiden maksimaalista hyödyntämistä, jotta edes nykyinen oikeusturvan taso voitaisiin kunnissa säilyttää. Erityisesti täytäntöönpanossa tehokkuusvaatimus, sisältäen nopeus- ja halpuusvaatimuksen, nousee voimakkaasti esille.<sup>10</sup> Samaan aikaan nyky-ajan valveutuneet kuntalaiset osaavat vaatia viranomaisilta entistä laadukkaampaa ja parempaa palvelua, kun lainmukainen hallintotoiminta tai hyvinvointivaltiollisista palveluista nauttiminen ei heille enää riitä<sup>11</sup>. Jos ennakkollisen oikeusturvan kattavuutta supistetaan sen aiheuttamien suurten kustannusten vuoksi, on melko varmaa, että sen seurauksena jälkivalvontajärjestelmän toimintakustannukset

<sup>8</sup> Mäenpää 2002: 6.

<sup>9</sup> Hannus & Hallberg 1995: 495; Kallio 2003: 6.

<sup>10</sup> Puhtaalla tehokkuusvaatimuksella tarkoitetaan kustannusten minimointia palveluita järjestettäessä ja niitä tehtäviä hoidettaessa, jotka hallinnolle kuuluvat. Heuru 2003: 328–329; Heuru 2006: 332.

<sup>11</sup> Mäenpää 2002: 2.

nousevat. Ennakollisen oikeusturvajärjestelmän aukkojen paikkaamiseksi on järjestettävä tehokasta jälkikäteistä valvontaa<sup>12</sup>.

Kuntakentässä tapahtuu laajalti vaikuttavia muutoksia johtuen yhä yleistyvistä kuntaliitoksista. Kuntien asukasmäärät lisääntyvät, mikä tarkoittaa myös potentiaalisten valittajien määrän lisääntymistä. Kuntaliitoksen jälkeen kunnan viranomaisten päätöksien vaikutukset ovat aiempaa kauas kantoisempia ja näin ollen koskevat entistä useampia kuntalaisia, joten nähtäväksi jää lisääntykö valitukset kuntien asukasmäärän kasvun myötä. Tätä pohdittaessa on kuitenkin muistettava, että kunnallisvalituksen alulle saattaminen vaatii kuntalaiselta erityistä aktiivisuutta, ns. valituskynnyksen ylittämistä. Pikemminkin voitaisiin siis kysyä, onko kuntien päättäjien kiusana yhä useampi ammattivalittaja. Ammattivalittajien valitusoikeuksia evättäessä on muistettava, että samalla yhdenvertaisuuden nimissä vähenevät muidenkin kuntalaisten valitusmahdollisuudet<sup>13</sup>.

## 1.2. Tutkimusongelma

Tutkimuksen tarkoitus on selvittää, mitkä ovat kiusantekovalitukseen liitettävät ominaispiirteet. Esiintyykö kiusantekovalituksen valittajatahona jokin taho muita yleisemmin? Mitkä ovat tällaisen valituksen tavanomaiset valitusperusteet? Entä mille oikeudenalalle kiusantekovalitusten ongelma läheisimmin sijoittuu? Vaihtoehtoisesti tutkimuksessa pohditaan, onko turhia valituksia edes olemassa eli voidaanko kunnallisvalitusta missään tapauksessa luokitella täysin turhaksi, peräti vain kiusantekomielessä tehdyksi. Voidaanko lain sallimissa rajoissa muutosta hakevaa kuntalaista pitää kiusantekijänä? Tutkimus suhtautuu yleiseen väitteeseen kiusantekovalitusten esiintymisestä kriittisesti, minkä vuoksi tällaisen väitteen todentamiseksi on esitettävä perusteet.

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, kokevatko kuntien johtavat viranhaltijat valitukset yleensä turhiksi vai heidän toimintaa kehittäväksi tekijäksi. Edelleen tutkimus ottaa selvää siitä, ovatko kiusantekovalitukset kuntien rasite, ja kuinka yleinen ongelma mahdollisesti on. Onko kiusantekovalituksissa kyse mahdollisesti siitä, ettei kunnan viranomai-

<sup>12</sup> Pohjolainen & Tarukannel 2004: 1113–1114.

<sup>13</sup> Mäntysalo & Nyman 2001: 68.

sessä tiedosteta harkintavallan rajoitusperiaatteita eri päätöstilanteissa<sup>14</sup>. Kiusantekovalitusten ongelman merkittävyys tuomioistuimessa on yhtä lailla syytä selvittää. Pelkäämään valitusten menestymisen perusteella ei voida tehdä johtopäätöksiä siitä, mikä on kiusantekovalitus, koska monia oikeassakin intressissä tehtyjä valituksia joudutaan hylkäämään. Toisaalta valitus, jonka johdosta hallinto-oikeus on muuttanut päätöstä, ei ainakaan ole ollut turha. Valituksen perusteluiden sisältö tulee siis olemaan yhtä tärkeässä asemassa tutkimuksessa, kuin itse ratkaisujen lopputulokset<sup>15</sup>. Mielenkiintoista on selvittää myös, kokeeko valitusviranomaisena toimiva hallinto-oikeus tutkintavaltansa riittävän laajaksi.

Kunnallisvalituksella on eräänlainen kaksoisfunktio kunnissa: Asianosaiselle valitus on oikeussuojakeino, kuntalaiselle valitus antaa mahdollisuuden kontrolloida kuntansa viranomaisten toiminnan laillisuutta ilman oikeussuojaintressiä. Puhutaan subjektiivisesta ja objektiivisesta oikeusturvasta<sup>16</sup>. Ennen kaikkea kunnan jäsenyyteen perustuvassa, valvontamielessä tehdyssä valituksessa valittajan on ensisijaisesti itse osattava esittää tarvittava selvitys vaatimuksensa perusteista. Tutkimus tarkastelee erityisesti tällaisia kunnallisvalituksia, jotka on alulle pannut jokin muu taho kuin itse asianosainen. Tällöin on kyse kuntalaisen valvontaoikeuteen eli objektiiviseen oikeusturvaan vetoamisesta, mikä saatetaan nähdä kunnan toimintaa hidastavana kiusantekona eikä niinkään sitä palvelevana tekijänä.

Kunnallisen muutoksenhakujärjestelmän piirissä esiintyvien ongelmien ratkaisemiseksi on löydettävä tarkoituksenmukaiset keinot. Tutkimus pyrkii löytämään useita vaihtoehtoisia ja toisiaan täydentäviä keinoja turhien valitusten ennalta ehkäisemiseksi. Kunnallisen muutoksenhakujärjestelmän parannusehdotuksia saavat tuoda esille myös kuntien viranhaltijat sekä hallinto-oikeuden tuomarit. Muutoksenhakuoikeus on kuntalaiselle perustuslain tasolla myönnetty oikeus, minkä vuoksi on olennaisen tärkeää arvioida, ovatko nämä suunnitellut keinot oikeasuhtaisia niillä tavoiteltuihin päämääriin ja mahdollisiin vaikutuksiin nähden. Rajoitettaessa kuntalaisille kuuluvia perusoikeuksia, ku-

<sup>14</sup> Viranomaisten harkintavallan rajoitusperiaatteiden tuntemus ei kunnallishallinnossa varmaankaan ole riittävää. Rynänen 1991: 39.

<sup>15</sup> Valituksen perusteluilla tarkoitetaan niitä tosiasiallisia tai oikeudellisia argumentteja sekä oikeus- ja todistusosieikkoja, jotka esitetään valituksen tueksi. Mäenpää 2002: 161, 168.

<sup>16</sup> Mäenpää 2002: 13.

ten oikeutta saada asiansa tuomioistuimen käsittelyyn, ei voida sivuuttaa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä.

Tutkimus keskittyy nimenomaisesti tarkastelemaan kunnallisvalitusta eikä niinkään pohdi mahdollisten vaihtoehtojen muutoksenhakukeinojen käytettävyyttä, kuten hallintovalitusta. Valinta valituslajista tehdään jo lainsäätämisvaiheessa, joten valittajan on tyydyttävä lainsäätäjän valitsemaan valitusmuotoon ja siitä seuraaviin valituslajin erityispiirteisiin. Kunnallishallinnossa hallintovalitus tehdään etenkin sosiaali-, koulu-, terveys- sekä maankäyttö- ja rakennusalan erityislainsäädäntöä toteuttavien toimielinten päätöksistä<sup>17</sup>. Valtuuston päätöksistä voidaan valittaa vain kunnallisvalituksin<sup>18</sup>. Kunnallisvalituksella on lähtökohtaisesti etusija kunnallishallinnossa, joten erityissäännökset muodostavat yleensä poikkeuksen pääsääntöön.<sup>19</sup> Kunnallisvalituksen jälkeen päätös voi saavuttaa lainvoiman, mutta siitä huolimatta käytössä on joissakin tapauksissa vielä ylimääräiset muutoksenhakukeinot (HLL 11 luku). Nämä poikkeuksellisissa tilanteissa kyseeseen tulevat keinot jätetään myös tutkimuksen aiheen ulkopuolelle.

Uuteen kuntalakiin otettiin kunnallisvalitusta edeltäväksi vaiheeksi oikaisuvaatimus, joka on välttämätön tehdä kunnan hallituksen ja lautakunnan, niiden jaoston sekä niiden alaisen viranomaisen päätöksestä, johon haetaan muutosta. Asioissa, joissa oikaisuvaatimus on mahdollinen, ei voi enää tehdä kunnallisvalitusta ilman oikaisuvaatimusta<sup>20</sup>. Oikaisuvaatimus tehdään päätöksen tehneelle kunnalliselle viranomaiselle, ennen kuin valituksensa voi saada hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. Kunnallisvalitus ilman oikaisuvaatimusta suoraan hallinto-oikeudelle tehdään kunnan valtuuston ja kuntayhtymän päätöksestä. (KuntaL 89§). Kuntalain seurantatutkimuksen toteuttaman oikaisuvaatimusjärjestelmää koskevan kyselytutkimuksen tuloksien perusteella voitiin huomata, että useita valituksia oli jäänyt nykyisen kaksivaiheisen muutoksenhakumenettelyn johdosta tekemättä<sup>21</sup>. Oikaisuvaatimus on näin ollen osoittautunut toimivaksi kunnallisen muutoksenhakujärjestelmän osaksi. Tutkimuksen muutoksenhakua koskeva ongelman-

---

<sup>17</sup> Mäenpää 2002: 148.

<sup>18</sup> Mäkinen 2004: 108.

<sup>19</sup> Kallio 2003: 7, 10.

<sup>20</sup> Harjula & Prättälä 2004: 644.

<sup>21</sup> Hoikka, Lehkonen, Rajala, Ryyänen, Siitonen & Tetri 1999: 281–282.

ratkaisu keskittyy nimenomaisesti kunnallisvalitukseen, joten sitä mahdollisesti edeltävä oikaisuvaatimusvaihe sivuutetaan.

Tutkimuksessa pohditaan, ovatko kunnan jäsenet menneet liian pitkälle kunnan toiminnan laillisuuden valvonnassa vai onko kunnan toiminta vieläkin tarpeeksi kontrolloitua? Suomen ympäristökeskuksen haastattelututkimuksen mukaan tuomareiden mielestä ns. turhista valituksista käytävä julkinen keskustelu on vääristynyttä<sup>22</sup>. Tutkimuksen tavoitteena on tuoda kunnallisvalituksista esiin sekin puoli, joka on tutkimuksissa ja mediassa jätetty vähemmälle huomiolle. Tutkimus etsii täten vastausta siihen, onko muutoksenhakukynnys tosiasiasa niin matala, että valituksen tarkoitus voisi olla vain osoitus kiusanteosta.

### 1.3. Tutkimuksen metodologiset lähtökohdat ja tutkimuksen rakenne

Metodi tarkoittaa menettelytapaa, jonka avulla tieteessä etsitään tietoa ja pyritään ratkaisemaan tutkimusongelma<sup>23</sup>. Tämän tutkimuksen metodit tulevat olemaan oikeusdogmatiikka ja oikeussosiologia. Oikeusdogmatiikka systematisoi oikeuden eri osa-alueet oikeusjärjestelmäksi, mikä auttaa hahmottamaan kunnallisvalituksen sijoittumisen oikeuden kokonaisjärjestelmään. Käyttämällä oikeusdogmatiikkaa tutkimusmetodinä selvitetään, mitä nykyinen lainsäädäntö on kunnallisvalituksista säädellyt. Tutkijoilla on toisistaan eroavia käsityksiä lain tulkinnasta, koska lakien tarkoitus ei aina ilmene yksiselitteisellä tavalla. Tutkijoiden tulkintalinjoja tarkastelemalla saadaan monia erilaisia näkökohtia lain tulkitsemiseen. Tavoitteena on myös selvittää, mihin lailla on haluttu sitä alun perin säätäessä pyrkiä. Lainsäätäjän tahto näkyy parhaiten lainvalmistelumateriaaleista, kuten valiokunnanmietinnöistä ja hallituksen esityksistä. Tuomioistuimen ratkaisut, eli oikeuskäytäntö taasen paljastaa, onko lainsäätäjän tahto käytännössä toteutunut vai poikkeako tuomioistuimen tulkintalinja lainsäätäjän alkuperäisestä tarkoituksesta.

<sup>22</sup> Suomen ympäristökeskus 2006: 28.

<sup>23</sup> Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2008: 178.

Tutkimuksessa huomioidaan myös julkisen hallintotoiminnan kehityksestä johtuvat muutokset, joita ovat muun muassa viranomaistoimintaan kohdistuvan normiohjauksen väljentyminen sekä joustavan lainsäädännön yleistyminen. Tällaisen kehityssuunnan takia lainsäätäjän tahto ei ole enää yhtä helposti noudatettavissa. Tutkimus tarkastelee viranomaisten laajentuneen harkintavallan käytön vaikutuksia valitusoikeuden määrittämiseen uudenlaisen lainsäädännön ja oikeuskäytännön valossa.<sup>24</sup> Tavoitteena on ottaa selvää siitä, minkälainen lainsäädäntö ehkäisee tehokkaimmin kiusantekovalituksia, mutta ei supista liiaksi kuntalaisen perusoikeuksia.

Oikeussosiologia sijoittuu yhteiskunta- ja oikeustieteellisen tutkimuksen välimaastoon. Se tutkii laajemmin lainsäädännön vaikutuksia yhteiskunnan toimintaan. Tutkimus tulee sisältämään myös oikeussosiologisen näkökulman kannalta tärkeää empiiristä oikeustutkimusta, jonka lähtökohtana on itse hankitun tiedon analysoiminen eikä niinkään jo valmiiksi kerätyn tai luokitellun materiaalin tulkitseminen<sup>25</sup>. Oikeustieteen ongelmana yleisesti on, ettei empiirisen tutkimuksen kriteereitä ole määritelty tarpeeksi yksityiskohtaisesti. Tutkimusta ei voida luokitella empiiriseksi ainoastaan käytettävän materiaalin vaan pikemminkin metodin perusteella, sillä samaa materiaalia voidaan lähestyä eri tavoilla.<sup>26</sup>

Empiirisellä tutkimusotteella on katsottu olevan huomattava merkitys, etenkin liikuttaessa perinteisen lainopillisen tutkimuksen ydinalueen ulkopuolella. Oikeusnormeja säädetään yhä useammin väljiksi yhteiskunnan ohjaamisen välineiksi, minkä vuoksi ne ilmentävät yhteiskunnan tarpeita ja tavoitteita. Empiirisellä tutkimuksella selvitetään ennen kaikkea, miten oikeusjärjestys toimii todellisuudessa<sup>27</sup>, minkälaisia ratkaisuja tuomioistuin tekee sekä miten kansalaisten oikeusturva ja valvontaoikeus toteutuu käytännössä<sup>28</sup>. Empiirisen tutkimuksen vuorovaikutteisudella kyetään hankkimaan oike-

---

<sup>24</sup> Lämsineva 2002: 21.

<sup>25</sup> Korkea-aho 2004: 83.

<sup>26</sup> Korkea-aho 2004: 85, 89.

<sup>27</sup> Oikeustieteen todellisuutena pidetään soveltamiskäytäntöä. Oikeustieteen harjoittaminen vaatii perehtymistä aikaisempaan tutkimukseen ja oikeuskäytäntöön, minkä perusteella voidaan muodostaa todellisuuskuva. Empiirisen tiedon luotettavuus on kyseenalaistettava, koska se perustuu tutkijan muodostamaan todellisuuskuvaan. Empiirisen tutkimuksen merkitys kasvaa, koska tutkiminen edellyttää yhä useammin suunnitelmallista ja systemaattista perehtymistä todellisuuden havainnointiin. Korkea-aho, Koulu & Lindfors 2002: 359–360.

<sup>28</sup> Ervasti 2004: 12.



usnormista tietoa monipuolisemmin kuin pitäytymällä lakitekstin tulkinnassa. Kattavamman tulkinnan ansiosta tutkimuksen argumentaation vakuuttavuus paranee, kuten myös tulkintakannanoton legitimitetti.<sup>29</sup>

Tutkimuksen empiirinen osuus perustuu ensisijaisesti kyselymateriaalin ja haastatteluiden analysoimiseen. Kiusantekovalituksia koskeva lomakekysely toimitetaan kaikille Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaan ja Etelä-Pohjanmaan kunnille, joiden sisällä kysely kohdistetaan sosiaalisen aseman perusteella kootulle otannalle: eri yksikköjen johtaville viranhaltijoille. Siinä tiedustellaan muun muassa kiusantekovalitukseen yhdistettyjä ominaispiirteitä, ehdotuksia kiusantekovalitusten vähentämiseksi sekä yksittäisiä viranhaltijan työssä vastaan tulleita kunnallisvalituksia, jotka koettiin kiusanteoksi. Kuntien viranhaltijoilta saatuja vastauksia verrataan Vaasan hallinto-oikeuden tuomareiden haastattelussa esittämiin kannanottoihin kiusantekovalituksista<sup>30</sup>. Tuomareilta kysytään, mikä heidän mielestään tekee kunnallisvalituksesta turhan tai peräti kiusantekovalituksen ja, miten he katsoisivat voitavan vähentää kiusantekovalittamista.

Kunnallisvalituksen laaja-alainen tarkastelu edellyttää monipuolisen lähdeaineiston käyttämistä. Tutkielman aiheen teoreettinen pohja käsittää lainvalmistelumateriaalia, lainsäädäntöä sekä alan kirjallisuutta. Kunnallisesta muutoksenhausta on julkaistu runsaasti teoksia, kuten kunnallisvalituksen lainsäädännöllisen perustan määrittävä uuden kuntalain kommentaariteos<sup>31</sup> sekä kuntalaisille suunnattuja kuntaliiton säännöllisin väliajoin päivittämiä kunnallisvalitusoppaita. Tutkimus esittelee perusteellisesti kunnallisvalituksen säädöspohjaa, sillä se asettaa yhä lähtökohdat kunnallisvalituksen muotoutumiselle, vaikka lainsäädännön ohelle on tullut muitakin viranomaistoimintaa ohjaavia mekanismeja.

Tässä tutkielman johdanto-osassa tarkastellaan seuraavaksi vielä muutamia tutkielman kannalta keskeisiä käsitteitä. Erityisen tarpeellisesta on tuoda turha valitus ja sen eräät alakäsitteet, kuten kiusantekovalitus, lähempään tarkasteluun, koska ne eivät kuulu vi-

<sup>29</sup> Kultalahti 2001: 140, 165–166.

<sup>30</sup> Vaasan hallinto-oikeus käsittelee Etelä-Pohjanmaan, Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan kuntien viranomaisten päätöksistä tehdyt kunnallisvalitukset.

<sup>31</sup> Harjula & Prättälä 2007. Kuntalaki: Tausta ja tulkinnat.

rallisiin oikeustieteellisiin käsitteisiin. Johdannon jälkeen tutkielman toisessa luvussa selostetaan kunnallisvalituksen erityispiirteitä ja kehitysaskelia kohti nykyistä kuntalais- sa säädeltyä kunnallisvalitusta; kerrotaan kenellä on oikeus tehdä kunnallisvalitus ja millä perusteilla sen voi nykyään tehdä. Oikeusturvan toteuttaminen liittyy kiinteästi valitusoikeuden ja -perusteiden laajuuteen. Oikeusturvaa tarkastellaan perusoikeudelli- sesta asemasta käsin.

Valittajan näkökulmasta on tärkeää tarkastella kunnallisvalitusta kuntalaisen oikeustur- van ja osallistumisoikeuden kannalta, kun taas kunnan näkökulmasta kunnallisvalitus nähdään merkittävänä tekijänä kunnallisen itsehallinnon kannalta. Tutkielman kolmas luku tarkastelee kunnallisvalituksen ja kunnallisen itsehallinnon suhdetta sekä kunnal- lisvalituksen nykyisiä funktioita. Kunnallisvalituksella on useita funktioita, joita kehitet- täessä vastaan tulevat kunnallisesta itsehallinnosta johtuvat rajat. Kunnallisen itsehallin- non ja kansanvallan välille on löydettävä tasapaino, sillä kuntalaisille on tarjottava lais- sa taatut riittävät keinot osallistua ja vaikuttaa. Tutkielman varsinaisen tutkimusaiheen kannalta tärkeä on neljäs luku, jossa selvitetään kiusantekovalituksia mahdollisesti ai- heuttavia tekijöitä ja toisaalta esitellään keinoja, joilla kiusantekovalituksia voitaisiin ennaltaehkäistä. Tutkimuksen teoriaosuuden jälkeen viidennessä luvussa edetään käsit- telemään kyselylomakkeilla kerättyä empiiristä tietoa, jonka perusteella selviää kuntien viranomaisten näkemyksiä kiusantekovalituksista. Vaasan hallinto-oikeuden tuomarei- den haastattelujen analysointia pohjustetaan kertomalla ensin hallintolainkäyttölain (26.7.1996/586) asettamista velvoitteista tuomioistuinkäsittelylle. Kuudennessa, viimei- sessä luvussa kootaan yhteen vielä tutkimuksen johtopäätökset, ja tullaan tiivistetysti vastaamaan johdannossa asetettuihin tutkimusongelmiin.

#### 1.4. Keskeiset käsitteet

##### *Kunnallisvalitus*

Kunnallisvalitus tehdään, kun halutaan hakea muutosta kunnan valtuuston tai kuntayh- tymän päätökseen sekä kunnanhallituksen ja kunnan lautakunnan oikaisuvaatimuksen

johdosta antamaan päätökseen<sup>32</sup>. Nämä päätökset kuuluvat säännönmukaisesti kunnallisvalituksen piiriin, kun taas erityislakien mukaisia tehtäviä hoitavien kunnallisten viranomaisten päätökset ovat yleensä hallintovalitusjärjestelmän alaisia<sup>33</sup>. Kunnallisvalitus on oikea keino hakea muutosta kunnallisen viranomaisen päätökseen, jos erityislakeista ei muuta ilmene. Kunnallisvalituksen kohteena on valituskelpoinen päätös, joka ei hallintolainkäyttölain 5§:n mukaan voi olla hallinnon sisäistä tehtävää tai muuta toimenpiteen suorittamista koskeva määräys ja kuntalain 91 §:n mukaan asian valmistelua tai täytäntöönpanoa koskeva päätös.

Kunnallisvalituksen voi siis yleensä tehdä sellaisesta viranomaisen ratkaisusta, joka on tarkoitettu lopulliseksi kannaksi asiassa<sup>34</sup>, mutta ei ole saavuttanut vielä lainvoimaa. Ns. yleisklausuulin mukaisesti jokaisesta valituskelpoisesta päätöksestä saa hakea muutosta valittamalla, josta ei ole säädetty valituskieltoa<sup>35</sup>. Myös eräät viranomaisen antamat lausunnot, jotka ovat edellytyksenä asian myönteiselle ratkaisemiselle, on katsottu valituskelpoisiksi päätöksiksi. Näistä voidaan mainita muun muassa kunnanvaltuuston suositumus alkoholijuomien vähittäismyyntiin tai anniskeluun kunnassa ja kunnanhallituksen valvontatoimenpide asuntotuotantoasiassa.<sup>36</sup>

Jos oikaisuvaatimusta ei tehdä oikaisuvaatimusajan (KuntaL 93§) kuluessa seuraa päätöksen muodollisen lainvoiman saavuttaminen, minkä jälkeen siihen ei enää säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin voida puuttua. Valitusoikeus on lähtökohtaisesti ainoastaan oikaisuvaatimuksen tehneellä (KuntaL 92.3§). Päätöstä saatetaan päätöksen alun perin tehneessä viranomaisessa oikaisuvaatimuksen johdosta kuitenkin muuttaa, jolloin valitusoikeus asiassa on uudelleen kaikilla. Valittajalla on oikeus muuttaa oikaisuvaatimuksessa esittämiään vaatimuksia, kun hän saattaa asian tuomioistuinkäsittelyyn.<sup>37</sup> Kunnallisvalitus tehdään hallinto-oikeudelle, josta on edelleen mahdollisuus jatkovalitukseen korkeimmalle hallinto-oikeudelle.<sup>38</sup> Valitusviranomaisen päätöksestä jatkovali-

---

<sup>32</sup> Harjula & Prättälä 2004: 624.

<sup>33</sup> Heuru, Mennola & Ryyänen 2001: 254.

<sup>34</sup> Aer 2000: 122.

<sup>35</sup> Pohjolainen & Tarukannel 2004: 1114.

<sup>36</sup> Ryyänen 1991: 32.

<sup>37</sup> Harjula & Prättälä 2004: 627.

<sup>38</sup> Harjula & Prättälä 2004: 626.

tuksen voi tehdä vain se, joka on valittanut alun perin päätöksestä, mutta hallinto-oikeuden kumotessa päätöksen valitusoikeus aukeaa taas kaikille kunnan jäsenille<sup>39</sup>.

Kunnallisvalitus on hallinto-oikeudellinen valitus, joka koskee sekä asianosaisia että kunnan jäseniä<sup>40</sup>. Nämä voivat olla joko luonnollisia henkilöitä, kuten kunnan asukkaita tai oikeushenkilöitä, kuten yhteisöjä, laitoksia ja säätiöitä, joilla on kotipaikka kunnassa. Jäsenyys kunnassa voi perustua myös kiinteän omaisuuden omistukseen tai hallintaan kunnassa. (KuntaL 4§). Kunnan jäsenen valitusoikeutta ei ole sidottu mihinkään muuhun kuin kunnan jäsenyyteen, siten lienee mahdollista, että 18 vuotta nuorempikin voi käyttää tätä oikeuttaan<sup>41</sup>. Kunnan jäsenyydestä tarkemmin sääntelee kotikuntalaki (11.3.1994/201). Muiden oikeushenkilöiden tavoin yhdistyksillä ei kuitenkaan ole valitusoikeutta päätöksiin, jotka vaikuttavat niiden edunvalvonnassa oleviin asioihin, jos nämä eivät perustu lakiin<sup>42</sup>.

Ensinnäkin kunnallisvalitus on kunnan asukkaan tärkein keino valvoa kunnan viranomaisten toiminnan laillisuutta, toisekseen se antaa oikeusturvaa kuntalaista asianosaisena koskevassa päätöksenteossa.<sup>43</sup> Kunnan itsehallinnollisesta asemasta johtuen kunnallisvalitusta käsittelevä valitusviranomaisen ei voi muuttaa kunnan viranomaisen päätöstä, vaan sen on tarvittaessa kumottava se ja palautettava asia uudelleen käsiteltäväksi.

### *Turha valitus*

”Turhan valituksen” -käsitettä ei ole määritelty lainsäädännössä, mutta se on silti oletettavasti kunnissa esille tullut käsite. Turhan valituksen sisällöstä ollaan varmasti montaa eri mieltä. Tämä johtuu osittain siitä, että valituksen turhuus ilmenee eri merkityksessä riippuen tarkastelevan tahon asemasta ja intressistä. Kunnallisvalitus voi koskea useita eri tahoja: kunnan viranomaisia, kuntalaisia, asianosaisia sekä valitusviranomaisia.

---

<sup>39</sup> Mäenpää 2002: 154.

<sup>40</sup> Asianosainen on se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.

<sup>41</sup> Heuru 2001: 484.

<sup>42</sup> Harjula & Prättälä 2004: 648.

<sup>43</sup> Harjula & Prättälä 2004: 625.

Yksinkertaisimmillaan turhalla valituksella voidaan tarkoittaa valitusta, joka olisi jätetty tekemättä, jos päätöksentekijä olisi menetellyt päätöksentekotilanteessa huolellisemmin. Turhana valituksena on pidetty myös perusteettomia, ns. blanko-valituksia.<sup>44</sup> Täysin vailla perusteita olevaa kunnallisvalitusta tuomioistuin ei saa ottaa tutkittavakseen. Esimerkiksi lainsäädännöstä poikkeavassa järjestyksessä syntyneen päätöksen kumoamiseen vetoaminen ilman muita perusteluita ei ole riittävästi yksilöity vaatimus, koska siitä ei käy ilmi valituksen tosiasiallista perustelua<sup>45</sup>.

### *Kiusantekovalitus*

Kiusantekovalitus rinnastetaan usein ns. turhan valituksen käsitteeseen, mutta niitä ei voida pitää synonyymeina. Perusteiden puuttuminen voi olla yksi kiusantekovalituksen tunnusmerkeistä, mutta perusteeton valitus ei välttämättä joka kerta osoittaudu kiusantekomielessä tehdyksi<sup>46</sup>. Esimerkiksi valittajan hakiessa kunnallisvalituksella subjektiivista oikeusturvaa, voitaisiin perusteiden puuttumisen tai epäasianmukaisuuden päätellä johtuvan ennemminkin valittajan tietämättömyydestä kuin kiusanteosta.

Jotta valitus olisi kiusantekovalitus, valittajan ensisijainen motiivi valittamiselle on tällöin jokin muu kuin muutoksenhaku hallintopäätökseen. Heuru on nimittänyt valituksia, jotka on tehty pelkästään kiusantekotarkoituksessa, shikaanivalituksiksi.<sup>47</sup> Shikaani -termi on tuttu ainakin viranomaiskielenkäytössä, jossa sillä tarkoitetaan erityistä valittajien ryhmää. Shikaaneja on luonnehdittu korkeakoulutetuiksi rutiinivalittajiksi. He hallitsevat valitusprosessiin liittyvän juridiikan ja muutoseikat niin hyvin, että voivat halutessaan sivuuttaa varsinaiset sisältökysymykset asiantuntevasti tehdyssä valituksessaan.<sup>48</sup> Kiusantekovalittajan aikeina voi olla muun muassa aiheeton hankkeiden viivästyttäminen tai resurssien sitominen.<sup>49</sup>

<sup>44</sup> Suomen ympäristökeskus 2006: 28. Tuori on kuvailut blanco-säännöstä säännökseksi, joka määrittyy tarkemmin vasta alemman asteisen säännöksen kanssa. Tuori 2007: 134.

<sup>45</sup> Aer 2008: 762.

<sup>46</sup> Suomen ympäristökeskus 2006: 28.

<sup>47</sup> Heuru 2002: 265.

<sup>48</sup> Shikaani -termi viittaa ajoteiden ja formula-ajojen ”hidasteisiin” eli hidastusmutkiin. Kopomaa 2005: 13.

<sup>49</sup> Suomen ympäristökeskus 2006: 28.

*Ammattivalittajan valitus*

Kiusantekovalituksesta on erotettava myös laajempaan asiaryhmään ns. ammattivalittajan tekemät valitukset. Ammattivalittajalla tarkoitetaan henkilöä, jolla on tapana hakea muutosta usein ja toistuvasti hallintopäätöksen luonteesta riippumatta<sup>50</sup>. Tämän vuoksi ne saattavat kunnan viranomaisten mielestä tuntua, jos eivät turhilta, niin ainakin turhauttavilta. Ammattivalittajan valitus voi olla perusteltu ja tarkoituksena voi olla hallintopäätöksen muuttaminen, joten se ei aina täytä kiusantekovalituksen tunnusmerkkejä.

---

<sup>50</sup> Suomen ympäristökeskus 2006: 31.

## 2. KUNNALLISVALITUKSEN ERITYISPIIRTEITÄ

### 2.1. Kunnallisvalitus jälkikäteisenä oikeusturvakeinona

Jokaisen oikeus oikeusturvaan on määritelty perustuslaissa (PL 21§), ja käytännössä sen toteutumista turvataan oikeusturvakeinoilla. Niiden tarkoituksena on varmistaa, että jokainen saa viranomaiselta hänelle kuuluvat edut ja oikeudet ja että kenellekään ei aseteta lakiin perustumattomia rajoituksia tai liiallisia velvollisuuksia.<sup>51</sup> Kunnallishallinnon muutoksenhakujärjestelmä jakautuu ennalta vaikuttaviin ja jälkikäteisiin oikeussuojakeinoihin.<sup>52</sup> Ennalta vaikuttavat oikeussuojakeinot tavoittelevat sitä, että päätökset olisivat jo syntyessään virheettömiä, jälkikäteiset oikeussuojakeinot ovat puolestaan käytettävissä vasta viranomaisen päätöksenteon tai muun toiminnan jälkeen, ja ne täydentävät ennalta vaikuttavaa oikeussuojaa.

Jälkikäteisten oikeussuojakeinojen tehtävä on ratkaista lopullisten päätöksien oikeudelliset erimielisyydet ja virheellisyydet. Jälkikäteisillä oikeussuojakeinoilla voidaan puuttua asian käsittelyssä aiemmissa vaiheissa tapahtuneisiin virheisiin, esimerkiksi päätöksen valmisteluvaiheen virheisiin<sup>53</sup>. Kunnallisvalituksen voi tehdä vain kunnan viranomaisen lopullisesta päätöksestä, kun taas pelkästään valmistelua tai täytäntöönpanoa koskevasta päätöksestä ei voi valittaa<sup>54</sup>. Jälkikäteiset oikeussuojakeinot jakautuvat edelleen hallinnon sisäisiin ja ulkoisiin oikaisukeinoihin. Hallinnon sisäisistä oikaisukeinoista kuntalain kannalta merkittävin on oikaisuvaatimusmenettely, joka on hallintomenettelyä. Kunnallisvalitus on hallintolainkäyttöä ja jälkikäteisenä oikeussuojakeinona kuuluu hallinnon ulkoisiin oikaisukeinoihin, joista vastaa yleensä hallintotuomioistuimet.<sup>55</sup>

Oikeusturva kuuluu osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksiin eli poliittisiin perusoikeuksiin (PL 21§). Tämä perusoikeus säätelee jokaisen oikeudesta saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva ratkaisu riippumattoman tuomioistuimen ratkaistavaksi, ja mo-

---

<sup>51</sup> Mäenpää 2008: 11.

<sup>52</sup> Mäenpää 2002: 2.

<sup>53</sup> Harjula & Prättälä 2004: 629.

<sup>54</sup> Harjula & Prättälä 2004: 634.

<sup>55</sup> Harjula & Prättälä 2004: 608–609.

nien muiden perusoikeuksien tapaan se sisältää sekä negatiivisen että positiivisen ulottuvuuden. Perusoikeuksien ulottuvuuksien funktiona on kontrolloida vallankäyttömahdollisuuksia sekä estää vallan väärinkäyttäminen.<sup>56</sup> Nykyään oikeusturvan tehtävä on edelleen laajentunut. Sen perinteisten tehtävien, yksilön oikeuksien suojaamisen ja lainmukaisten ratkaisujen varmistamisen, rinnalle on tullut mielivaltaisten ratkaisujen estäminen ja hallintotoiminnan legitimitetin takaaminen. Oikeusturvan toteuttamista pidetään sen muuttuneesta asemasta huolimatta edelleen hallintoprosessin tärkeimpänä tehtävänä<sup>57</sup>. Kunnallisvalituksen funktioita käsitellään enemmän tutkielman luvussa 3.2.

Oikeusturva perusoikeuden positiivinen ulottuvuus edellyttää julkisen vallan turvaavan oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeiden toteutumisen, eli kysymyksessä on lainsäätäjään kohdistuva perustuslaillinen toimeksianto. Oikeusturvan negatiivisessa ulottuvuudessa on puolestaan kysymys siitä, mitä julkinen valta ei saa tehdä.<sup>58</sup> Oikeusturvan saatavuutta supistettaessa puututaan välittömästi kansalaisen oikeusasemaan ja perusoikeuksiin, minkä vuoksi julkinen valta ei voi puuttua oikeusturvan saatavuuteen tavalla, jolla se jättäisi perusoikeuksien rajoitusedellytykset huomioimatta. Perusoikeuksien rajoitusedellytyksissä on erikseen mainittu oikeusturvajärjestelyistä huolehtiminen, millä voidaan legitimoida kansalaisen oikeudelliseen asemaan puuttuminen. Lainsäätäjä ei ole yksiselitteisesti ilmaissut tahtonaan, että perusoikeudet rajoittaisivat viranomaistointia.<sup>59</sup>

Perusoikeussäätely ei siis rajoita lainsäätäjän mahdollisuutta supistaa kansalaisten oikeuksia tavallisella lailla, mutta se määrää, kuuluuko toimivalta antaa säännöksiä eduskunnalle vai jollekin muulle taholle<sup>60</sup>. Ryhtyessään perusoikeuksia rajoittaviin toimiin viranomaiset ja tuomioistuimet tarvitsevat aina laissa riittävän yksilöidyn ja täsmällisen valtuutuksen, minkä lisäksi heidän on tapauskohtaisesti rajoitustoimivaltanormin soveltuvuutta arvioidessaan selvítettävä, ovatko edellytykset perusoikeuden rajoittamiselle kyseisessä tapauksessa<sup>61</sup>. Perusoikeusrajoituksen on läpäistävä sekä hyväksyttävän ra-

---

<sup>56</sup> Länsineva 2002: 24.

<sup>57</sup> Mäenpää 2006: 145.

<sup>58</sup> Aer 2000: 73–74, Länsineva 2002: 4.

<sup>59</sup> Aer 2000: 260, 262.

<sup>60</sup> Aer 2000: 68.

<sup>61</sup> Länsineva 2002: 142.



joitusedellytyksen vaatimus että kaikki muut yleisten rajoitusedellytysten vaatimukset<sup>62</sup>. Perusoikeuksien sitovuusasteesta puolestaan johtuu, kuinka paljon lainsäätäjällä on harkinnanvaraa toimia.

Lainsäätäjän tehtäväksi jää säätää perustuslain tulkintaa täsmentäviä säädöksiä, jotta kuntalainen tietää, milloin viranomaisen toimenpiteet ovat lainvastaisia. Jos tarkentavia säädöksiä ei ole tai aineellisen oikeuden vaatimukset ovat muuten epäselviä, oikeussuojajärjestelmän merkitys voi jäädä pelkästään muodolliseksi. Viranomaisen toimivaltaa määriteltäessä on kiinnitettävä huomiota oikeusjärjestyksen kokonaisuuteen, jossa toimivaltanormi saa merkityksensä. Aineellisen oikeussuojan taso riippuu normien lisäksi myös normeihin kohdistuvasta tulkinta-asenteesta eli viranomaiskäytännöstä sekä sitä ohjaavista periaatenormeista.<sup>63</sup> Viime kädessä tulkintalinjan luo korkein hallinto-oikeus soveltamistoimintansa yhteydessä. Tuomioistuimen toimintaa sitoo ja ohjaa oikeussääntöjen hierarkia, joka pyrkii minimoimaan normiristiriidat.<sup>64</sup> Muutoksenhaun kannalta perusoikeuksien kirjaaminen perustuslakiin merkitsee perusoikeusmyönteistä laintulkintatapaa. Tapauskohtaisesti on harkittava, onko kansalaisen oikeusturvan vuoksi tarpeen poiketa niistä lähtökohdista, jotka lainsäätäjä on omaksunut.<sup>65</sup>

Perusoikeuksien turvaamisveloitteesta ja suorasta sovellettavuudesta seuraa, että kansalaisen pitää voida vedota häntä koskevaan oikeusturvan perusoikeuteen myös itsehallinnollisia yhdyskuntia vastaan riippumatta siitä, onko oikeuden turvaamisesta perustuslain kehotuksen mukaan konkreettisesti säädetty erikseen. Oikeusturvan perusoikeussäännös on kirjoitettu selkeästi yksilöllisen oikeuden perustavaan muotoon, mistä johtuen yksilö voi perustaa siihen tehokkaan oikeudellisen vaateen tuomioistuimessa. Tuomioistuin on myös käyttänyt oikeusturvan perusoikeutta itsenäisenä ratkaisuperusteena käytännön soveltamistilanteessa.<sup>66</sup>

---

<sup>62</sup> Länsineva 2002: 89.

<sup>63</sup> Aer 2000: 200–201.

<sup>64</sup> Aer 2000: 220–221.

<sup>65</sup> Aer 2000: 75, 78.

<sup>66</sup> Länsineva 2002: 75, 102. KKO 1998:122: Korkein oikeus katsoi, että ammattimaisesti urheilevalla oli ilmeinen ja riittävä oikeussuojan tarve saada kilpailukieltopäätöksen perusteen, eli sen onko hän syyllistynyt dopingiin, asiallinen oikeellisuus tuomioistuimessa ratkaistavaksi. Täten Suomen Urheiluliitto r.y.:n yhdistyslakiin perustama väite siitä, että kyseessä ei ole tuomioistuinasia, hylättiin tuomioistuimessa.

Viranomaislähtöisessä lähestymistavassa on vaarana, että valitusasiat jaetaan systemaattisesti oikeusturvan kannalta vähäarvoisiin ja tärkeisiin. Oikeusturvan hakijoiden kannalta tällainen jaottelu ei ole toivottavaa. Hallinto-oikeuksien resurssipulaa ja oikeusturvavapaineita ei voida ratkaista supistamalla laissa taattua tuomioistuimen peruskokoonpanoa. Hallinto-oikeuksien tuomarien kokoonpanon supistaminen toteutetaan yhdenvertaisuuden periaatetta vaarantavalla tavalla jakamalla asiat vähäarvoisiin ja tärkeisiin.<sup>67</sup> Tuomioistuinten resurssipula ei saisi muodostua esteeksi valitusoikeuden käyttämiselle, joten on mietittävä sitä, miten käytössä olevilla resursseilla voitaisiin optimoida oikeusturvan toteutuminen.

Tuottavuuden tehostaminen on ollut tavoiteltuna kehityssuuntana aloilla, joilla perusoikeus oikeusturvaan on keskeisessä asemassa. Tuottavuuden tehostamisen tulisi kuitenkin olla toissijaista perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamistavoitteelle. Oikeusturvan tuottavuuden parantamisella tavoitellaan oikeusturvan tehostamista kustannuksia kasvattamatta. Oikeusministeriö on määritellyt tavoitteita oikeusturvan kehittämiseksi valtioneuvoston vuodelle 2005 asettamien yhteiskunnallisten vaikutustavoitteiden pohjalta. Oikeusministeriön keskeisiksi tavoitteiksi nousivat oikeudellisten neuvonta- ja sovittelumenettelyjen kehittäminen, oikeusturvan joutuisuuden ja alueellisen tasapuolisuuden parantaminen sekä kustannusten kohtuullisuudesta huolehtiminen.<sup>68</sup>

## 2.2. Kunnallisvalituksen laaja valitusoikeus

Kuntalakia on muutettu asianosaiskäsitteen ja pakollisen oikaisuvaatimuksen osalta vuoden 1976 laista. Nykyisessä kuntalaissa valitusoikeus kunnallisvalitusasioissa on sekä asianosaisella että kunnan jäsenellä. Asianosaisen käsite on määritelty väljemmin, mutta selkeämmin: Asianosainen on se, johon päätös on kohdistettu tai, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (KuntaL 92.1§). Kunnan jäsen on henkilö, jonka kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on (KuntaL 4.1, 1§, KotikuntaL 2§). Kunnan jäsen voi olla myös yhteisö, laitos ja säätiö, jonka kotipaikka on kotikunnassa (KuntaL 4.1, 2§) tai se, joka omistaa tai hallitsee kiinteää

<sup>67</sup> Pohjolainen & Tarukannel 2006: 979.

<sup>68</sup> Pohjolainen & Tarukannel 2006: 972.

omaisuutta kunnassa (KuntaL 4.1, 3§). Laajan valitusoikeuden oikeudellisena perustana on se, että kunta on pakkoyhteisö, jonka toiminta vaikuttaa sen jäsenten asemaan.<sup>69</sup>

Kunnallislain mukaan kuntayhtymän jäsenkunnalla ja sen jäsenillä on oikeus tehdä kunnallisvalitus kuntayhtymän viranomaisen päätöksestä ja edelleen kunnalla ja sen jäsenellä on valitusoikeus kuntien yhteisten toimielinten päätökseen.<sup>70</sup> Hallintolainkäyttölain yleistä viranomaisten valitusoikeutta säätelevää normia (HLL 6§) sovelletaan silloin, kun valtion viranomainen valittaa kunnan toimielimen päätöksestä. Sen mukaan viranomaisella on valitusoikeus, jos laissa niin säädetään tai jos valitusoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen. Viranomaisen yleinen valvontavelvollisuus ei vielä sinänsä perusta sille valitusoikeutta. Hallintolainkäyttölaki yleislakina syrjäytyy, jos valitusoikeudesta on erityislaissa tyhjentävästi säädelty.

Maankäyttö- ja rakennuslaki on hallintolainkäyttölakiin nähden erityislaki, ja siinä on erikseen säädetty valitusoikeudesta. Valitusoikeutta laajennettiin uudessa maankäyttö- ja rakennuslaissa vain vähän. Voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 191.2§:sta johdettu valitusoikeus kaava- ja rakennusjärjestysasioissa on nyt laajempi kuin kuntalain mukainen kunnan jäsenille ja asianosaisille tarkoitettu kunnallisvalitusoikeus, koska se koskee kaikkia rekisteröityjä paikallisia ja alueellisia yhdistyksiä toimialaansa koskevissa asioissa omalla toimialueellaan.

Hallinnon valvontaa on mahdollista tehostaa antamalla valitusoikeus erityislainsäädännöllä joissakin asioissa muillekin kuin kunnan jäsenille, esimerkiksi paikallisten yhteisöjen lisäksi alueellisille ja valtakunnallisille yhteisöille. Nyky-yhteiskunnan hallitsevana kehityssuuntana voidaan nähdä yleisemminkin tällainen yli kuntarajojen vaikuttava toiminta.<sup>71</sup> Sen ansiosta kunnan hallinnon lainalaisuutta valvoo nykyään yhä useampi taho eri intresseissä: asianosaiset, kunnan jäsenet, valtion viranomaiset sekä eräät kunnan ulkopuoliset kansalaisjärjestöt. Ympäristökysymyksissä yhdistystenkin valitusoike-

---

<sup>69</sup> Hannus 1991: 186.

<sup>70</sup> Harjula & Prättälä 2004: 643–644, 649. Kunnalla on oikeushenkilönä valitusoikeus valtion viranomaisen, mutta ei sen omien viranomaisten, päätöksestä. Se voi valittaa joko ajaessaan omia etujaan tai valvoessaan yleisiä paikallisia intressejä, kuten luonnonsuojelualueita ja tieverkostoa, mutta tällöin kyseessä on kunnallisvalituksen sijaan hallintovalitus.

<sup>71</sup> Mäkinen 2004: 121, 124.

us on perusteltua, koska ne voivat vaikuttaa laajaan alueeseen, minkä vuoksi laillisuusvalvontaa suorittavia tahoja on hyvä olla useampia. Esimerkiksi Århusin sopimuksella<sup>72</sup> vuonna 2004 valitusoikeus laajennettiin koskemaan ympäristönsuojelua edistäviä järjestöjä sillä perusteella, että niillä on asiassa intressi ja oikeuksia, joita mahdollisesti loukataan. Valitusoikeus voi täten olla myös kunnan ulkopuolisilla yhteisöillä, kuten alueellisella ympäristökeskuksella, toimialan viranomaisilla, maakunnan liitoilla ja kunnilla, jotka ovat toisen kunnan vaikutuspiirissä ja, joiden kotipaikka ei ole kyseisessä kunnassa.<sup>73</sup>

Ympäristöministeriö on toteuttanut alkuvuodesta 2005 tutkimuksen kolmentoista eri kansalaisjärjestön osallistumiskokemuksista kaavoitukseen. Kysely katsottiin tarpeelliseksi, koska uuden maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteena on lisätä kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia. Käytettyjen osallistumistapojen osalta tutkimustulokset kertovat muutoksenhaun hallinto-oikeuteen olevan erittäin harvinaista verrattuna muihin osallistumisen keinoihin. Vain noin viisi prosenttia vastanneista järjestöistä ilmoitti osallistuneensa siten, ja luonnonsuojeluliitto oli selvästi aktiivisin valittajajärjestö. Kansalaisjärjestöjen valittamisaktiivisuuden osalta kuntakoolla tai kunnan alueellisella sijainnilla ei ollut huomattavaa merkitystä. Tiedusteltaessa kansalaisjärjestöjen tärkeimpiä vaikutuskeinoja valituksen tekeminen sijoittui vertailun häntäpäähän lukuun ottamatta luonnonsuojeluliiton kantaa, jonka mukaan valituksen tekeminen sijoittui kolmen tärkeimmän vaikutuskeinon joukkoon.<sup>74</sup>

### 2.3. Kunnallisvalituksen laillisuusperusteisuus

Valitusperusteet ovat perusteita, joilla päätöstä vaaditaan kumottavaksi. Ne voivat tulla sovellettavaksi useampi yhtiä aikaa. Kunnallisvalituksen sallitut valitusperusteet ovat

<sup>72</sup> Århusin sopimus koskee kansalaisten osallistumisoikeutta, ympäristötiedon saatavuutta sekä ympäristöasioiden vireillepano- ja muutoksenhakuoikeutta. Ympäristöministeriö 2008. SopS 121/2004, SopS 122/2004.

<sup>73</sup> Syrjänen 2005: 168–169.

<sup>74</sup> Wallin & Ristisuo 2005: 5–6, 23–26. Kyselyyn osallistuneet kansalaisjärjestöt olivat: Maa- ja kotitalousnaisten Keskus, Marttaliitto, Finlands svenska Marthaförbund, Suomen Kotiseutuliitto, Finlands svenska Hembygdsförbund, Suomen Kylätoiminta, Suomen Luonnonsuojeluliitto, Natur och Miljö, Suomen Omakotiliitto, Mannerheimin Lastensuojeluliitto, Suomen Partiolaiset, Suomen Latu sekä Suomen Veneliitto.

kaikki laillisuusperusteita: päätöksen syntyminen virheellisessä järjestyksessä, päätöksen syntyminen viranomaisen ylittäessä toimivaltansa tai päätöksen ollessa muutoin lainvastainen.<sup>75</sup> Päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, kun viranomaisen ei ole noudattanut laissa säädettyä tai johtosäännöissä määrättyä menettelytapaa. Tällaisella muotovirheellä on yleensä oltava vaikutusta päätöksen lopputulokseen, jotta päätös virheen johdosta kumottaisiin.

Kunnan viranomaisen toimivallan ylitykseen voidaan vedota ainakin kolmenlaisessa eri tilanteessa. Ensinnäkin kunnan tehdessä päätöksen, joka ei kuulu lainkaan sen toimialaan<sup>76</sup>. Toiseksi kunnan viranomaisen käyttäessä harkintavaltaansa väärin toimialansa puitteissa harkintavallan rajoitusperiaatteita rikkoen tai lopulta ylittäessään toimivaltansa tekemällä päätöksen, joka kuuluu lain tai johtosäännön mukaan toiselle kunnan viranomaiselle.<sup>77</sup> Toimivaltavirhe voi siis kohdistua viranomaisen asialliseen, alueelliseen tai asteelliseen toimivaltaan<sup>78</sup>. Viranomaispäätös on tehtävä toimivaltanormiin perustuvan harkintavallan puitteissa, mutta sen on myös edistettävä asiaankuuluvia tarkoituksia.<sup>79</sup> Esimerkiksi viranomaisten puuttuessa kansalaisten oikeudellisesti suojattuun asemaan, julkisen hallinnon on voitava perustaa toimintansa laissa määriteltyyn toimivaltasäädökseen<sup>80</sup>. Hallintoviranomaisten itsenäisyyden suhteessa lainsäädäntövaltaan on voitu katsoa lisääntyneen, koska toimivaltasäännökset jättävät usein reilusti liikkumatilaa ratkaisujen sisällölle<sup>81</sup>. Harkintavallan väärinkäyttöä koskevat päätökset on yleensä jouduttu perustelemaan laissa annettujen toimivallan rajojen ylityksinä, koska taustalla olevien viranomaisten motiivien ja tarkoitusten selvittäminen on ollut vaikeaa.<sup>82</sup>

Viimeiseksi mainittu kunnallisvalituksen valitusperuste on muu lainvastaisuus, joka on valitusperusteista kaikkein laaja-alaisin, koska se kattaa kaiken aineellisoikeudellisen

<sup>75</sup> Harjula & Prättälä 2004: 624, 628 ja 632.

<sup>76</sup> Kunnan toimiala tarkoittaa kunnan tehtäväpiiriin kokonaisuutta, ja perinteisesti se jakautuu itsehallinnon nojalla kunnan itselleen ottamiin tehtäviin eli yleiseen toimialaan ja laissa kunnalle säädettyihin tehtäviin eli erityistoimialaan. Toisaalta kunnan toimiala voidaan jakaa julkis- ja yksityisoikeudelliseen toimialaan. Kunnan yksityisoikeudellisten toimien on kuitenkin aina palveltava sen julkisoikeudellisia toimia, koska kunnan julkisoikeudellisuus on ensisijaista. Suomen Kuntaliitto 2008.

<sup>77</sup> Harjula & Prättälä 2004: 629–631.

<sup>78</sup> Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 460.

<sup>79</sup> Aer 2000: 247.

<sup>80</sup> Syrjänen 1999: 36.

<sup>81</sup> Mäenpää 1992: 148.

<sup>82</sup> Aer 2000: 247.

lainvastaisuuden vastakohtana muodolliselle lainvastaisuudelle. Lainvastainen päätös voi olla paitsi lain säännösten myös asetuksen säännösten sekä voimassa olevien päätösten ja määräysten vastainen.<sup>83</sup> Tämä valitusperuste voi tulla sovellettavaksi muiden valitusperusteiden kanssa samanaikaisesti.<sup>84</sup> Muu lainvastaisuus voi aktualisoitua melko helposti, koska perusteeseen voi vedota päätöksen ollessa minkä tahansa julkisoikeudellisen normin vastainen. Päätöksen lainvastaisuus ei ole joka tapauksessa selvästi todettavissa, koska erityisesti joustavat ja viranomaisille harkintaa jättävät normit mahdollistavat päätöksen laillisuuden perustamisen useille eri näkökulmille. Esimerkiksi yhdyskuntasuunnittelun onnistuminen edellyttää lainsäädännön tilannekohtaista mukautuvuutta, milloin eri näkökulmia sovitetaan yhteen päätöksenteossa tilanteen vaatimalla tavalla.<sup>85</sup> Lainvastaisuusperusteeseen vetoamalla ei voi tehdä kunnallisvalitusta silloin, kun päätös on yksityisoikeudellisten normien vastainen<sup>86</sup>. Tällöin valitus jätetään tutkimatta.

Kuntalain muutoksille on ollut ominaista valitusperusteiden karsiminen. Vuoden 1976 kuntalaissa kunnallisvalituksen valitusperusteena ollut oikeuden loukkaaminen on poistettu kuntalaista. Oikeuden loukkaamistapauksissa katsottiin usein olevan kyse vain silloin, kun viranomaisen julkista valtaa käyttäen päättää sitovasti asianosaisen oikeudesta tai velvollisuudesta<sup>87</sup>. Eli kyseessä on viranomaistoiminnan tai -päätöksen mahdollinen lainvastaisuus, mikä on nykyisenkin kuntalain nojalla sallittu valitusperuste<sup>88</sup>. Jos edun tai oikeuden myöntäminen riippuu viranomaisharkinnasta, ei hylkäävän päätöksen voida katsoa olevan oikeuden loukkaaminen, koska tällöin kyseessä ei ole asianosaiselle kuuluva ns. subjektiivinen oikeus<sup>89</sup>. Uusi kuntalaki ei siis tältä osin kaventanut muutoksenhakuoikeutta.<sup>90</sup>

Vaikka kunnallisvalituksen valitusperusteita on jonkin verran karsittu, jäljelle jääneiden valitusperusteiden käyttöalan on voitu osoittaa kasvaneen. Kunnallisvalitus voidaan tehdä ainoastaan laillisuusperustein, mutta toisaalta laillisuuden tutkinta voidaan ulottaa

---

<sup>83</sup> Hannus 1991: 189.

<sup>84</sup> Harjula & Prättälä 2007: 681.

<sup>85</sup> Länsineva 2002: 247.

<sup>86</sup> Harjula & Prättälä 2004: 632.

<sup>87</sup> Pohjolainen & Pohjolainen 1996: 23.

<sup>88</sup> Harjula & Prättälä 2004: 628–629.

<sup>89</sup> Pohjolainen & Pohjolainen 1996: 23.

<sup>90</sup> Harjula & Prättälä 2004: 628–629.

koskemaan entistä laajemmin viranomaisen päätöksentekoa. Kunnallisvalituksen perusteena voi olla siis minkä tahansa päätöksen lainvastaisuus riippumatta siitä, koskeeko päätös kuntalaista millään tavalla<sup>91</sup>. Esimerkiksi perus- ja ihmisoikeudet ovat välittömästi sovellettavia, minkä vuoksi niiden suojaamat intressit velvoittavat tavoiterationaalista viranomaistoimintaa.<sup>92</sup> Laillisuusperusteen hahmottaminen ei ole enää helppoa, minkä vuoksi seuraavaksi tarkastellaan sen sisältöä ja eroavaisuuksia tarkoituksenmukaisuusperusteeseen nähden.

Merikoski on erottanut toisistaan viranomaisen vapaan ja sidotun harkinnan. Sidotussa hallintotoiminnassa laki tai muu velvoittava ohje osoittaa, kuinka viranomaisen tulee toimia, ja siinä oikeana päätöksenä voidaan periaatteessa pitää ainoastaan yhtä ainoata ratkaisua. Myös vapaaharkintainen hallintotoiminta on oikeusjärjestyksen rajoittamaa, mikä estää viranomaista harjoittamasta mielivaltaa. Vapaata harkintaa on katsottu rajoittavan muun muassa hallinto-oikeudelliset periaatteet. Merikosken teoriaa harkintavallan jaottelusta toisaalta sidottuun ja toisaalta vapaaseen harkintaan on kritisoitu harhaanjohtavaksi. Sidottua ja vapaata harkintaa ei ole selvästi voitu erotella toisistaan, koska sidotun harkinnan alueella viranomaisella on valittavanaan myös useita vaihtoehtoja.<sup>93</sup> Merikoski on puolustanut teoriaansa siten, että harkinnan rajat on asetettu niin tarkasti kuin mahdollista. Tarkkojen rajojen määrittäminen on osoittautunut vaikeaksi, mutta se ei saisi olla este jaottelusta luopumiselle.<sup>94</sup>

Merikosken teoria on edelleen laajasti käytössä, vaikka nykyään sen on osittain syrjäyttänyt harkinnan jako laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Tämä teoria erottelee laadultaan päätösten sallitut päätöspremissit. Oikeus- eli laillisuusharkinnassa päätökset tulee johtaa oikeusjärjestyksestä ja tarkoituksenmukaisuusharkinnassa joistakin muista lähtökohdista. Tarkoituksenmukaisuusharkinnan ilmaisukaan ei ole täysin onnistunut, koska joissakin tapauksessa tarkoituksenmukaisuuskysymykset muuntuvat helposti oikeuskysymyksiksi. Tämän vuoksi käytännössä laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuuskysymysten raja on häilyvä.<sup>95</sup>

---

<sup>91</sup> Mäkinen 2004: 116.

<sup>92</sup> Aer 2000: 132.

<sup>93</sup> Laakso 1990: 190–192.

<sup>94</sup> Mäenpää 1992: 145.

<sup>95</sup> Laakso 1990: 192–193.

Esimerkiksi maankäyttöä ja rakentamista koskevan lainsäädännön moniselitteiset termit laajentavat laillisuuskysymykset koskemaan muun muassa kaavan asiallista sisältöä, kuten ympäristön laadun tai maankäytön tarkoituksenmukaisuuden arviointia (HE 101/1998 vp., Yleisperustelut 2.1). Lainsäädäntöä ei voida läheskään joka soveltamistilanteessa tulkita yksiselitteisesti, mistä johtuu erimielisyydet päätöksen tekijän ja kuntalaisen välillä. Esimerkiksi MRL:ssä esiintyvä viihtyisä elinympäristö (MRL 5§, 12§ ja 54§) voi määrittyä eri tahoille eri lailla. Oikeuskäytännössä kysymykset tarkoituksenmukaisuudesta on usein jouduttu ratkaisemaan oikeusharkinnalla, koska eräissä tapauksissa laki suorastaan edellyttää tätä. Esimerkiksi rakennusluvan yhtenä myöntämisedellytyksenä on rakennuksen tarkoituksenmukainen suunnittelu (RakA 53§ ja 125§). Laillisuusharkintaa sisältävät päätökset on perusteltava oikeudellisesti, vaikka ne perustuisivat osittain tarkoituksenmukaisuusharkintaan<sup>96</sup>.

Vaikka selkeärajainen harkinnan laadun jaottelu on koettu ongelmalliseksi, siitä ei ole luovuttu, koska erityisesti keskeiset valitussäännökset vaativat jaottelun ylläpitämistä kunnallishallinnossa. KHOL 5§ koskee lähinnä lainkäyttö- ja hallintoviranomaisen välistä työnjakoa valitusasioissa, kun taas kuntalain aineelliset säännökset tukeutuvat selvemmin harkinnan jaotteluun. Siinä säädetyn kunnallisvalituksen perusteena on ainoastaan laillisuusharkinta.<sup>97</sup> Laillisuusharkintaa on asiantuntijoidenkin vaikea erottaa tarkoituksenmukaisuusharkinnasta, joten mahtaako kuntalainen aina tietää, minkälaisiin päätöksiin hän voi hakea muutosta kunnallisvalituksella. Säännösten sanamuodot ovat jokseenkin epätarkkoja sen suhteen, minkälaisen harkintavallan ne kulloinkin viranomaiselle perustavat, mikä on kuntalaisen oikeusturvan kannalta epäedullista. Tämän vuoksi on tärkeää, että viranomainen perustelee päätöksensä selkeästi, jotta kuntalaiset hahmottaisivat ratkaisun perusteena olleet tosiseikat sekä säännökset ja määräykset. Käytännössä esiin on siis tuotava harkintavallan käyttämiseen vaikuttaneet olennaiset seikat.<sup>98</sup>

---

<sup>96</sup> Ryynänen 1999: 285.

<sup>97</sup> Mäenpää 1992: 146–147.

<sup>98</sup> Mäenpää 1992.



Usein päätöksissä näkyy harkinnan dualismi, kun ne sisältävät sekä laillisuus- että tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Tästä päätellen kunnallisvalituksen kohteena oleva päätös voi sisältää ainakin osin myös tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Esimerkiksi perustelujen puuttuminen tarkoituksenmukaisuusharkintaan nojaavista päätöksistä on katsottu oikeudelliseksi virheeksi, kuten myös toimivallan ylitykset ja yleisten oikeusperiaatteiden laiminlyönti<sup>99</sup>. KHOL 5§:n mukaan valitus kuuluu valtioneuvoston ratkaistavaksi, jos sen ratkaisu pääasiassa riippuu päätöksen tarkoituksenmukaisuuden harkitsemisesta. Käytännössä KHO on joutunut siirtämään valtioneuvoston ratkaistavaksi vain noin 1%:n sen käsittelyyn tulleista valitusasioista.<sup>100</sup>

Laillisuuskysymykset jakautuvat rutiini-, tulkinta- ja harkintaratkaisuihin. Rutiiniratkaisut perustuvat yksiselitteisiin säännöksiin, jolloin tarjolla on vain yksi ratkaisuvaihtoehto. Rutiiniratkaisut ovat tyypillisiä yksinkertaisissa lupa-asioissa, joissa lupa on myönnettävä, kun tietyt edellytykset täyttyvät. Tulkinnassa on kysymys merkityssisällön antamisesta säädöstekstin ei-yksiselitteiselle termille. Laillisuusharkintaratkaisuisa puolestaan laki tai muu oikeusohje asettaa viranomaistoiminnalle kehyksen, jonka sisällä päätökset on tehtävä. Harkintaratkaisulle on tunnusomaista harkinnan tapauskohtainen käyttäminen ja kunkin yksittäistapauksen erityispiirteiden huomioon ottaminen. Viranomaisen harkintavallan alaa määrittää normien ohella myös muut seikat, kuten asian luonne ja oikeusvarmuuden vaatimus<sup>101</sup>. Eräissä ratkaisuisa harkintaviittausten kvalitatiiviset elementit kietovat tulkinta- ja harkintaratkaisun yhteen, kuten esimerkiksi virkakelpoisuusvaatimuksissa määriteltävänä kriteerinä kokemuksen laatu samoin kuin sen kestokin.<sup>102</sup>

Hallintopäätökset voidaan jakaa velvoittaviin päätöksiin ja toisaalta edun suoviin päätöksiin, mikä auttaa hahmottamaan harkinnan laatua tapauskohtaisesti. Hallinnon lainalaisuuden periaatteesta seuraa, että kaikki velvoittavat päätökset kuuluvat kokonaisuudessaan laillisuusharkinnan piiriin. Laillisuusargumentaatioon katsotaan perustuvaksi myös hallinnollisten pakkokeinojen käyttämiseen sekä sanktioiden ja muiden haitallis-

---

<sup>99</sup> Rynänen 1991: 168.

<sup>100</sup> Laakso 1990: 195–197.

<sup>101</sup> Mäenpää 1992: 146.

<sup>102</sup> Laakso 1990: 132–134, 200–202.

ten seuraamusten määräämiseen tähtäävät päätökset. Eli tarkoituksenmukaisuusharkintaa voidaan käyttää vain edun suovissa päätöksissä, mutta nekin on yleensä sidottu laillisuusperusteeseen. Tämän vuoksi päätöksistä, joissa jokin etu jätetään myöntämättä, on myös mahdollista valittaa. Etuihin muodostuu subjektiivinen oikeus, kun laissa säädetyt edellytykset täyttyvät.<sup>103</sup>

Laillisuusperusteiden alaan kuuluu nykyään myös vetoaminen viranomaisen harkintavallan väärinkäyttöön, mikä oli ennen viranomaisen vapaan harkinnan piirissä. Tämän harkintavallan väärinkäytön opin lukeutumisen laillisuusperusteisiin on voitu erityisesti katsoa laajentavan muutoksenhakumahdollisuuksien alaa. Harkintavallan väärinkäytön opissa on kysymys hallintopäätöksen pätemättömyysperusteista, ja se kuuluu myös Merikosken meille kotouttamiin oppeihin.<sup>104</sup> Harkintavallan käyttämisen lähtökohdan muodostaa hallinnon lainalaisuuden periaate, joka sitoo viranomaistoiminnan ja -harkinnan oikeusjärjestykseen. Lainalaisuuden periaatetta tarkemmin viranomaisten päätöksentekoa ohjaavat harkinnan rajoitusperiaatteet, joiden rikkominen muodostaa hallintopäätöksen virheellisyysperusteen, josta puolestaan yleensä seuraa päätöksen kumoaminen.<sup>105</sup> Harkintavallan väärinkäytön periaate on yksi kunnan yleistoimialasäännöksen tulkintaperiaate ja sellaisenaan riidaton, mutta Ryyänen uskoo sen rikkomisen syynä olevan paitsi periaatteen tulkinnallisuuden, niin myös sen tiedostamatta jättämisen<sup>106</sup>.

Tavallisimmin harkintavallan väärinkäytön kiellolla tarkoitetaan tarkoitussidonnaisuuden periaatteen laiminlyömistä, jolloin harkintavallan väärinkäyttämisessä on pohjimmiltaan kyse viranomaistoimen motiivin oikeudenvastaisuudesta<sup>107</sup>. Harkintavallan väärinkäytöllä tarkoitetaan siis sitä, että viranomainen toimii muodollisen toimivaltansa puitteissa, mutta tosiasiallisesti toisessa tarkoituksessa kuin missä toimivalta on viranomaiselle uskottu<sup>108</sup>. Harkintavallan rajojen ylittäminen voi johtua myös viranomaisen poikkeamisesta aikaisemmasta tulkinta- tai ratkaisulinjastaan yksittäisessä tapauksessa.

---

<sup>103</sup> Laakso 1990: 195–196.

<sup>104</sup> Ryyänen 1991: 24, 32.

<sup>105</sup> Laakso 1990: 203–204.

<sup>106</sup> Ryyänen 1991: 215.

<sup>107</sup> Ryyänen 1991: 24.

<sup>108</sup> Hannus 1991: 189.

Harkintavallan rajat eivät ole helposti ja yksiselitteisesti aina nähtävissä, minkä vuoksi esimerkiksi viranomaisen edellisestä ratkaisusta poikkeava tulkinta saatetaan katsoa liian useissa tilanteissa yhdenvertaisuutta loukkaavaksi tai muuten lainvastaiseksi.<sup>109</sup> Muun muassa tällaiset tulkinnanvaraisuudet ilmentävät valituskynnyksen sijaitsemista varsin matalalla.

Nykyään harkintavallan väärinkäyttö kattaa useamman harkintaa rajoittavan periaatteen<sup>110</sup>. Yhtenä hallinnon harkintaa merkittävästi rajoittavana periaatteena voidaan mainita hallinnon muotosidonnaisuus. Päätösharkinta on toteutettava hallintolaissa säädettyjä muotomääräyksiä noudattaen, koska muutoin kuntalainen voi vedota kunnallisvalituksen perusteena päätöksenteon menettelyvirheeseen. Yksi kolmesta lakiin kirjatusta kunnallisvalituksen valitusperusteesta lainvastaisuuden ja toimivallan ylittämisen lisäksi on päätöksen syntyminen virheellisessä järjestyksessä, eli vastoin hallinnolle asetettuja menettelyä koskevia sääntöjä. Tähän perusteeseen voidaan vedota, jos päätös on syntynyt lain, asetuksen, valtioneuvoston tai ministeriön päätöksen, järjestyssäännön tai siihen rinnastettavan säännön, perussäännön, rahaston säännön tai kunnallisten maksujen taksan määräysten, siis yleensä noudatettavien säännösten tai määräysten vastaisessa järjestyksessä. Pelkästään valmistelua koskeva päätös ei ole valituskelpoinen, mutta valitus voidaan perustaa päätöksen teon jälkeen myös asian valmistelussa tapahtuneeseen virheelliseen menettelyyn.<sup>111</sup>

On huomattava, että päätösharkinnan jakautumisella toisaalta tarkoituksenmukaisuusharkintaan, ja toisaalta laillisuusharkintaan, ei ole merkitystä sellaisissa valitustapauksissa, joissa valituksessa on vedottu nimenomaan menettelyvirheeseen. Hallintomenettelyssä tapahtuneet virheet ovat aina laillisuusvirheitä, joihin voidaan puuttua tekemällä kunnallisvalitus. Valittajan on vain osattava kohdistaa valituksensa oikein, jotta tuomioistuin voi kumota päätöksen tai palauttaa sen uudelleen päätöksen tehneen viranomaisen käsiteltäväksi tapahtuneen menettelyvirheen johdosta.

---

<sup>109</sup> Mäenpää 1992: 205–206.

<sup>110</sup> Ryyänen 1991: 24.

<sup>111</sup> Hannus 1991: 187.

Hallintomenettelyllisten seikkojen lisäksi viranomaisen harkintavaltaan vaikuttaa tuomioistuinkontrolli, jonka tehostamisella ja valituskieltojen poistamisella voidaan kaventaa viranomaisten käytettävissä olevaa harkintavaltaa.<sup>112</sup> Harkinnan käytön laillisuuskontrolli on ensisijaisesti harkinnan rajojen kontrollia. Hallintopäätöksen kumoaminen tulee yleensä kysymykseen vain silloin, kun käsillä on harkintavallan rajoitusperiaatteen vähäistä ilmeisempi rikkominen. Kun viranomainen on ottanut päätöksenteossaan huomioon hallintoharkinnan rajoitusperiaatteen, jäljelle jää ns. vapaan harkinnan alue, jonka puitteissa viranomainen voi valita ratkaisuvaihtoehdonsa ilman päätöksen virheellisyysperusteeseen syyllistymistä.<sup>113</sup> Viranomaisille jätetyn harkintavallan takia huonotkin suunnitelmat, jotka täyttävät lain minimivaatimukset, voivat olla laillisia. Esimerkiksi kaavoituksessa laki määrää ainoastaan kaavan minimitason, joka on harkintavallan rajoitusperiaatteen huomioon ottaen vähintään saavutettava. Näiden vähimmäisvaatimusten saavuttaminen tarkoittaa sitä, että kaavaa voidaan valitustapauksissa pitää hyväksyttävänä. Tuomioistuinkaan ei voi valvoa viranomaistoimintaa siltä kannalta, onko viranomainen joka tapauksessa tehnyt kaikkensa tavoitellakseen parasta mahdollista kaavaa minimitason yläpuolelta.<sup>114</sup>

Tuomioistuinkontrollin tasolla on merkittävä vaikutus siihen, minkälainen valitus koetaan turhaksi valitukseksi. Kuten tutkimuksessa aikaisemmin tuotiin esille, tuomioistuimessa menestyneet valitukset eivät ainakaan ole turhia. Jokaisessa tapauksessa, josta on valitettu ja jossa laki jättää viranomaiselle harkintavaltaa tehdä useita vaihtoehtoisia päätöksiä oman punnintansa jälkeen, tuomioistuin joutuu arvioimaan viranomaisen harkinnan lainmukaisuutta. Lupapäätökset ovat hyvä esimerkki siitä, kuinka laajalla alueella turhia valituksia voidaan katsoa mahdollisesti esiintyvän, ja miten tuomioistuimen tulkintalinja rajaa tätä aluetta. Jos lupapäätöksen myöntämisedellytykset ovat lainsäädännössä määritelty täsmällisesti eivätkä ne anna viranomaiselle mahdollisuutta itsenäiseen harkintaan, tuomioistuimen on suhteellisen helppo selvittää, ovatko lupaan edellyttävät olosuhteet olleet päätöshetkellä olemassa.<sup>115</sup> Lainsäädännön ollessa näin selkeätä,

---

<sup>112</sup> Laakso 1990: 255, 259.

<sup>113</sup> Laakso 1990: 203–204, 255, 257.

<sup>114</sup> Syrjänen 2005: 113.

<sup>115</sup> Lupapäätökseen haetaan muutosta yleensä asianosaisille valitusoikeuden perustavalla hallintovalituksella. HLL 6§. Erityislaeissa muutoksenhakukeinona on usein kunnallisvalituksen sijaan hallintovalitus.

tuomioistuimessa hylätyn valituksen tuomitsemisesta turhaksi ei oletettavasti ole paljon erimielisyyksiä.

Lainsäädäntö on harvoin yksiselitteisesti tulkittavissa, minkä vuoksi valituksen tarpeellisuudesta voidaan olla montaa eri mieltä. Suurin osa lupapäätöksistä kuuluu ryhmään, jossa päätöksenteon edellytykset on lainsäädännössä määritelty melko täsmällisesti, mutta silti ne mahdollistavat viranomaisen objektiivisesti suorittaman harkinnan<sup>116</sup>. Tällöin on kyse joustavien oikeusnormien tulkinnasta, missä viranomais- ja tuomioistuintahon käsitys voi poiketa toisistaan. Hankalia päätöksiä ovat erityisesti ne, joissa viranomaisen joutuu suorittamaan etupunnintaa. Jos yleinen etu on ristiriidassa yksityisen edun kanssa, saattaa jokin valittajataho tullessa syrjäytetyksi viranomaisen tekemän intressipunninnan jälkeen. Näissä valitustapauksissa on erittäin kyseenalaista syyttää ketään valittamaan oikeutettua tahoja turhasta valittamisesta. Useimmissa päätöksissä viranomaisen on joutunut ottamaan huomioon useita tulkintaa edellyttäviä normeja, jotka saattavat sisältää hyvinkin avoimesti määriteltyjä kohtia, kuten ”huomattavat muutokset luonnonolosuhteissa”, ”haitan vähäisyys” tai ”yleinen terveydentila”<sup>117</sup>.

Merikosken mukaan joustava normi voi olla joko ankarasti viranomaistoimintaa ohjaava normi taikka pelkästään harkinnan ohjenuorana toimiva normi. Merikosken näkemys joustavista normeista painottaa myös eri intressien merkittävyyttä erilaisissa päätöstilanteissa, minkä takia samakin oikeusnormi voi sallia yhdessä tapauksessa viranomaiselle laaja-alaista harkintaa ja toisessa tapauksessa taas sitoa harkintaa suppeammaksi. Huomioon otettavia harkintaan vaikuttavia intressejä voivat olla esimerkiksi yleinen ja yksityinen etu, joiden välille on löydettävä tilanteen vaatima tasapaino.<sup>118</sup>

Oikeusperiaatteita on kehitetty ratkaisemaan kunnallishallinnon toiminnan ja tehtäväpiirin laajentumisesta aiheutuneita ongelmia, kuten oikeusturva-aukkoja.<sup>119</sup> Tuomioistuinten ja viranomaisten päätöksenteossa, erityisesti harkintatilanteissa, periaatteiden tehtä-

---

Eryityslakien muutoksenhakusäännökset menevät kuntalain säännösten edelle. Hallintovalituksia tehdään erityisesti koulu-, sosiaali- ja terveys- sekä ympäristötoimen päätöksistä. Suomen Kuntaliitto 2006.

<sup>116</sup> Mäenpää 1992: 164.

<sup>117</sup> Mäenpää 1992: 164.

<sup>118</sup> Mäenpää 1992: 149–150.

<sup>119</sup> Ryyänen 1991: 36.

vä on toimia laintulkinnan apuvälineinä. Perusoikeusperiaatteet asettavat harkintavallalle rajat, sillä päätös ei koskaan saa olla vastoin näitä periaatteita.<sup>120</sup> Toisaalta velvoittavat periaatteet laajentavat oikeudellisesti hyväksyttävien argumenttien alaa, minkä johdosta viranomaisten oikeudellisesti vapaan toiminnan piiri supistuu ja viranomaisen auktoriteettiasema oikeusjärjestelmän ulkopuolelta tulevaa kritiikkiä vastaan vahvistuu.<sup>121</sup> Laajentuneet laillisuusperusteet tarkoittavat laajentunutta kunnallisvalituksen alaa. Kuntalain ja useiden eri erityislakien tunteminen oikeusperiaatteineen on kuntalaiselta paljon vaadittu, koska ne eivät ole itsestään selviä asiantuntijatahoillekaan.

Kuntatasolla viranomaiselle kuuluva harkintavalta liitetään kunnalliseen itsehallintoon, jota käsittelen vielä edempänä. Tuloksellisuuden ja tuottavuuden tavoitteiden korostaminen hallinnonuudistuksessa on asettanut harkintavallalle uusia kriteereitä, jotka ovat oikeudellisesti epäselviä. Poliittinen järjestelmä on muuttunut myötämielisemmäksi ratkaisujen tekemiseen yksinomaan taloudellisin perustein. Demokraattisessa oikeusvaltiossa ratkaisu ei kuitenkaan voi olla oikea, jos tavoitteita ei ole määritelty kansanvaltaisesti tai, jos ne eivät kunnioita kansalaisen oikeuksia ja oikeusturvaa.<sup>122</sup>

Kunnallisvalituksen kehityksestä voidaan päätellä, minkälaiset mahdollisuudet nykyisen lainsäädännön puitteissa on kiusantekovalittajille suotu, kun verrataan aiempaan sääntelyyn. Ensinnäkin valitusoikeutta on laajennettu entisestään, etenkin asianomaiskäsitettä uudelleen muotoilemalla. Kunnallisvalitus on nykyään entistä useamman henkilön oikeus. Kunnan jäsenyyden perusteella valittaminen on tosin vähentynyt, minkä vuoksi valituksissa on yhä useammin kyse aidosti oikeusturvan hakemisesta. Toisaalta osittain pakolliseksi tulleen oikaisuvaatimusvaiheen voidaan arvella vaikuttavan kiusantekovalitusten määrään joko vähentävästi tai sitten ei ollenkaan. Oikaisuvaatimus antaa viranomaiselle mahdollisuuden korjata virheelliseksi katsomansa päätös, mutta tuskin tämä vaihe on esteenä valituksen tekoon, kun käsillä on pysytetty päätös ja siihen yhä tyytymätön kuntalainen. Kunnallisvalituksen valitusperusteita on jonkin verran karsittu, mutta sitä kompensoi jäljelle jääneiden valitusperusteiden huomattavasti laajentunut käyttöala. Kunnallisvalituksen merkittävimäksi ongelmaksi käytännön soveltamistilanteiden

---

<sup>120</sup> Länsineva 2002: 102.

<sup>121</sup> Aer 2000: 207.

<sup>122</sup> Syrjänen 1996: 168.

kannalta nousee kysymys siitä, mikä kussakin tapauksessa katsotaan laillisuusperusteeksi.

### 3. KUNNALLISVALITUKSEN ASEMA JA TEHTÄVÄ KUNNASSA

#### 3.1. Kunnallisvalitus osana kunnallista itsehallintoa

Suomen perustuslaki sääntelee kunnallisesta itsehallinnosta (PL 121§). Kuntien toiminnan katsotaan perustuvan asukkaiden omavastuiseen itsehallintoon. Kunnallishallintoon sisältyvästä demokratiaperiaatteesta seuraa, että kunnan asukkaiden valitsemalla valtuustolla tulee olla ylin päätös- ja ohjausvalta kunnassa, jota sen tulee käyttää palvellakseen kansan etuja.<sup>123</sup> Kunnallisella itsehallinnolla on merkittävä osuus kansanvallan toteuttamistehtävässä<sup>124</sup>. Kansanvaltaisuuden toteutuminen edellyttää kuntalaisten osallistumista ja vaikuttamista. Heille on osoitettu tämä oikeus perustuslain tasolla (PL 14§ ja 20§). Edustuksellisen demokratian rinnalle on otettu yhä useammin suoran demokratian mukaisia vaikuttamiskeinoja, jotka vaativat omanlaisensa menettelyn läpikäymisen.

Tuorin mukaan tehokkuuden, tuottavuuden ja tuloksellisuuden tulee olla alisteisia kansanvaltaiselle ohjaukselle ja valvonnan sekä oikeusturvan tavoitteille<sup>125</sup>. Kansanvaltainen järjestelmä on usein raskastoiminen ja kustannustiedoton, mutta kunnallisen itsehallinnon vastatessa tehtävistä edellytetään julkisen mielipiteen- ja tahdonmuodostuksen tietä.<sup>126</sup> Yksilön oikeus osallistua viimeistään mikrotason oikeudelliseen päätöksentekoon on perusteltua, koska makrotasolla isoilla organisaatioilla on paremmat mahdollisuudet osallistua lainsäädännön sisällöstä käytävään keskusteluun. Osallistumalla yksilö voi valvoa oikeuksiensa täysimääräistä toteutumista.<sup>127</sup>

On katsottu, että päätöksien tarkoituksenmukaisuuden kunnan viranomaiset ovat kaikkein pätevimpiä ratkaisemaan itse. Oikeudellisesti sidotussa harkinnassa kunnallinen viranomainen perustelee päätöksensä käytettävissä olevien vaihtoehtojen välillä oikeudellisin perustein. Tällöin oikeuslähteet määrittävät kehyksen toiminnalle, jonka ulkopuolelle lainalaisuuden periaate kieltää menemästä. Tämän legaliteettiperiaatteen mukaan kunnan hallinnon on toimittava oikeusjärjestyksen mukaisin muodoin ja samalla

<sup>123</sup> Heuru, Mennola & Rynänen 2001: 37, 173.

<sup>124</sup> Pohjolainen 2001: 76.

<sup>125</sup> Tuori 1994: 32.

<sup>126</sup> Rynänen 1999: 253–254.

<sup>127</sup> Länsineva 2002: 147.



toiminnan tulosten tulee olla oikeusjärjestyksen mukaisia.<sup>128</sup> Hallinto-oikeudellista harkintaa ohjaavat periaatteet puolestaan rajoittavat valintoja kehyksen sisäpuolella. Niiden tehtävä on vain hallintopäätösten ohjaaminen eikä päätöksen justifikaatio, koska ne eivät täsmennä hallintoviranomaisten päätöksiin kohdistuvaa aineellisen oikeudenmukaisuuden vaatimusta.<sup>129</sup>

Ongelmalliseksi kunnan viranomaisen päätösvallan käyttämisestä tekee se, ettei yleinen etu ole välttämättä joka tapauksessa selvästi määriteltävissä. Lainsäädäntö asettaa kunnalliselle itsehallinnolle rajat, mutta lain sanamuoto ei sellaisenaan riitä kunnan toiminnan laillisuuden arviointiin. Tämän vuoksi kuntalainen voi kiistää hallintoviranomaisen harkinnan hyväksyttävyyden saattamalla, esimerkiksi subjektiivista oikeuttaan koskevan, asian tuomioistuinkäsittelyyn.<sup>130</sup> Kunnallisvalituksen laaja osallistumis- ja valitusoikeus osoittautuu ongelmalliseksi erityisesti yhteiskunnallisesti tärkeillä toimialoilla, joissa päätöksenteko on monivaiheista ja kokonaiskestoltaan pitkää. Kauas tulevaisuuteen vaikuttavilla päätöksillä ratkaistaan samaan aikaan useiden eri tahojen merkittäviä oikeuksia ja velvollisuuksia sekä yleisen edun kannalta merkittäviä kysymyksiä.<sup>131</sup> Kunnallisvalituksen rakentuessa *actio popularis* –periaatteelle voitaisiin pohtia, tarvitseeko kunta oikeussuojaa kiusantekomielessä tehtäviä valituksia vastaan.

Esimerkiksi liian myöhäinen kaavoituksen aloittaminen synnyttää helposti ristiriitoja eri osapuolten välillä kaavoittajan tavoitellessa lain vaatimukset täyttävää kaavaa ja maanomistajien ajaessa omia etujaan. Valitus saatetaan kunnassa kokea kiusantekovalitukseksi, vaikka valitus johtuisi liian kiireellisestä, ja tämän vuoksi epätarkoituksenmukaisesta, alueiden suunnittelusta. Maanomistajien eriarvoinen kohtelu on myös oikeudellisesti hyväksytty valitusperuste, johon on suhteellisen usein kaavoituksessa vedottu. Kiusantekovalittamisena voidaan nähdä sellaiset tilanteet, joissa maanomistajalla ei ole aitoa omakohtaista intressiä lisärakentamiseen, mutta hän valittaa vain naapuritontille myönnetyn rakennusoikeuden vuoksi. Valittamisessa voi siis olla kyse maanomistajan oikeusturvasta, mutta toisaalta mahdollisuus kiusantekovalittamiseen on olemassa.

---

<sup>128</sup> Aer 2000: 231–233.

<sup>129</sup> Aer 2000: 231–233.

<sup>130</sup> Heuru, Mennola & Rynnänen 2001: 39, 132, 173; Aer 2000: 161.

<sup>131</sup> Pohjolainen & Tarukannel 2004: 1118.

Lopulta on päädytty tulokseen, että kuntien asukkaiden itsehallintoon perustuva demokraattinen järjestelmä edellyttää kunnan asukkaiden rajoittamatonta oikeutta valittaa kunnallisten viranomaisten päätöksistä<sup>132</sup>. Syrjänen katsoo viranomaisten vapaaehtoisesti luopuneen tarkoituksenmukaisuusperiaatteen käyttämisestä, koska siihen perustuvat päätökset eivät ole korkeimmassa hallinto-oikeudessa kestäneet<sup>133</sup>. Viranomaisten tehdessä päätöksensä mieluummin oikeusharkinnalla he tukevat kuntalaisen oikeusturvan hakemista, mutta samalla aukeaa ilman oikeusturvan tarvetta oleville kuntalaisille mahdollisuus näkökantansa ilmaisuun valittamalla. Kuntalaisilla tulee olla mahdollisuus oma-aloitteiseen kunnan asioiden hoidon valvontaan myös ilman oikeusturva-aspektia.

Harkintavallan väärinkäytön harkinnan laajuuden rajat on johdettava kunnallisesta itsehallinnosta. Kuntalaisen vedotessa viranomaisen harkintavallan väärinkäyttöön tuomioistuimien joutuu ottamaan kantaa siihen, onko viranomaisen tehnyt päätöksen lainmukaisessa tarkoituksessa. Tällöin liikutaan lähellä tarkoituksenmukaisuusharkintavallan aluetta, joka on itsehallinnon nojalla rajattu kuulumaan yksinomaan kunnan viranomaisen päätösvaltaan. Harkintavallan väärinkäyttöön päätöksen kumoamisperusteena tuomioistuimen tulisi suhtautua varovaisesti, ainakin niissä tapauksissa, joissa päätös koskee kunnan hallintoa ja toimintaa ilman oikeusturvakysymyksiä.<sup>134</sup> Käytännössä kuntien viranomaiset saavat apua harkintavaltansa hahmottamisessa lainsäädännön lisäksi muun muassa KHO:n ratkaisuksista, kommentaarien tulkinnoista ja Suomen Kuntaliiton antamasta oikeudellisesta ohjauksesta<sup>135</sup>.

Kunnallisvalituksella on kaiken kaikkiaan korkeahko kynnys saada muutosta aikaan kunnan viranomaisille suunnatuista harkinnan rajoitusperiaatteista huolimatta. Esimerkiksi kaavoituksessa tuomioistuimien on tullut siihen lopputulokseen, että asemakaava olisi lainvastainen, varsin harvoin. Kaavan laatutaso jää tällöin huonoksi, mihin olisi voitu puuttua osallistumisella ja vuorovaikutuksella ennen varsinaista päätöksentekoa.<sup>136</sup> Valitusviranomaisen oikeuksia puuttua päätöksen sisältöön voitaisiin parantaa kuntalaisen

---

<sup>132</sup> Heuru 2002: 265.

<sup>133</sup> Syrjänen 1999: 183.

<sup>134</sup> Ryyänen 1991: 213.

<sup>135</sup> Heuru, Mennola & Ryyänen 2001: 132.

<sup>136</sup> Syrjänen 2005: 165.

oikeusturvan kannalta, vaikka se tarkoittaisi kunnallisen itsehallinnon avaamista. Valitusviranomaisen toimivallan suppeuden perustellaan johtuvan juuri kunnallisesta itsehallinnosta<sup>137</sup>.

Valtion viranomaisten valvonta kohdistuu pääasiassa vain kuntien viranomaisten toiminnan laillisuuteen, mikä rajoittaa valtion tulemista liiaksi kunnan itse hallinnoimalle alueelle<sup>138</sup>. Kunnan ja valtion suhteessa voidaan nähdä lisääntyvän vapauden suunta. Muun muassa päätöksien alistamisvelvollisuuden poistuminen ja eräiden valtion viranomaisten liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen ovat supistaneet valitusoikeutta sillä välin, kun kunnan suhde kansalaisiin on tuonut kunnalle lisää monenlaisia velvoitteita. Kunnallisen itsehallinnon kannalta pidetään kuitenkin suositeltavana, että valitusoikeus määrätään erityislainsäädännössä kuuluvaksi tietyille valtion viranomaiselle<sup>139</sup>. Desentralisointi<sup>140</sup> ja kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen voi joutua ristiriitaan oikeusturvaperiaatteiden kanssa.<sup>141</sup> Valtion kuntiin kohdistamaa valvontaa käsitellään tarkemmin seuraavassa luvussa, kunnallisvalituksen funktiot.

### 3.2. Kunnallisvalituksen funktiot

Kunnallisvalituksen funktioina on nähty ainakin oikeusturvan antaminen yksittäistapauksissa, kunnallishallinnon valvonnan ja myös valtionvalvonnan palveleminen. Valtion kuntiin kohdistama ohjaus- ja valvontavastuu on vähentynyt kunnallisen itsehallinnon vahvistuessa. Tästä huolimatta valtion viranomaisille erityislaissa säädetyistä valvontatehtävistä yhä johtuu heidän valitusoikeutensa, mutta yhtä lailla velvollisuutensa puuttua kunnan lainvastaiseen toimintaan<sup>142</sup>. Kunnassa valtion valvontaviranomaisten puuttuminen saatetaan kokea virheellisesti tarpeettomaksi ja päätöksiä viivästyttäväksi valittamiseksi, vaikka viranomaisten täydyessä alistus-, valitus- ja oikaisukehotusvelvollis-

---

<sup>137</sup> Ryynänen 1991: 164.

<sup>138</sup> Kallio 2003: 16.

<sup>139</sup> Mäkinen 2004: 126–127.

<sup>140</sup> Desentralisaatio tarkoittaa päätöksen teon ja vastuun hajauttamista eri tasoille, mutta myös valtion laitosten hajasijoittamista eri puolelle maata. Wikipedia 2008.

<sup>141</sup> Heuru, Mennola & Ryynänen 2001: 65–66.

<sup>142</sup> Valtion virkamieslain mukaan valtion tehtäviä tulee hoitaa tuloksellisesti, tarkoituksenmukaisesti ja oikeusturvavaatimukset täyttäen. 19.8.1994/750.

suuttaan, ne samalla palvelevat yksityisen kansalaisen oikeusturvaa.<sup>143</sup> Puuttuminen saatetaan kokea turhaksi esimerkiksi tilanteissa, joissa kyse on joustavan säännöksen tulkinnasta. Valtion ja kunnan viranomaisen välille voi tällöin jäädä tulkintaerimielisyyksiä eikä valitus välttämättä johda alkuperäistä parempaan päätökseen.

Tutkimuksen johdannossa esitettiin jo olennainen johtopäätös siitä, mikä on turha valitus. Turha valitus ei ole ainakaan sellainen valitus, joka on menestynyt tuomioistuimessa. Kenen valitukset sitten ovat menestyneet? Ympäristöministeriön tekemän selvityksen mukaan alueellisten ympäristökeskusten valitukset ovat kohdistuneet vain noin 1%:iin vuosittaisista kaavapäätöksistä, mutta ne ovat menestyneet tuomioistuimissa varsin hyvin. Myös Susanna Wähän tutkimustuloksien mukaan alueellisen ympäristökeskuksen tekemät valitukset ovat valtaosassa tapauksia johtaneet päätöksen kumoamiseen, mistä voidaan päätellä, ettei valitusoikeutta turhaan ole annettu valvontaa suorittaville valtion viranomaistahoille<sup>144</sup>. Alueellisen ympäristökeskuksen ja ympäristöministeriön puuttumisella huonoihin päätöksiin on suuri merkitys kaavojen riittävän korkean laatutason ylläpitämisessä sekä yleisen intressin kannalta.

Kunnallisvalitus vähentää tarvetta muulle valtionvalvonnalle, sillä oikeusviranomaisella on toimivalta ratkaista päätöksen laillisuus.<sup>145</sup> Aikaisemmin kunnallisvalitus tulkittiin vahvemmin valtionvalvonnan muodoksi, minkä vuoksi tuomioistuin saattoi ottaa kantaa seikkoihin viran puolesta. Tällaisia seikkoja olivat muun muassa kunnan toimielinten toimivaltakysymykset ja kunnan toimiala.<sup>146</sup> Vieläkin kunnallisvalituksen ratkaisee viime kädessä muutoksenhakuviranomainen, joka ei ole varsinainen valtion edustaja. Hallinto-oikeus ei kuitenkaan voi enää ottaa tutkittavakseen seikkoja, joihin valitusajan kuluessa ei ole vedottu.

Tämän suuntaisesta kehityksestä johtuen kunnallisvalituksen tehtävä on nykyään pikemminkin kansalaisvalvonta kuin valtionvalvonta.<sup>147</sup> Tästä on seurannut kunnallisvalituksen merkityksen korostuminen valtionvalvonnan välineenä. Samansuuntaisesti

---

<sup>143</sup> Syrjänen 1999: 118–119.

<sup>144</sup> Syrjänen 2005: 171.

<sup>145</sup> Kallio 2003: 18–19.

<sup>146</sup> Heuru 2001: 472.

<sup>147</sup> Kallio 2003:17.

ajattelevat myös Hannus ja Hallberg kuntalain toisessa kommentaariteoksessa, jossa he esittävät kunnallisvalituksen ensisijaiseksi tehtäväksi oikeusturvan antamisen sekä kunnan hallinnon valvonnan, ja vasta toissijaisena tehtävänä he mainitsivat valtionvalvonnan<sup>148</sup>. Valtion valvonnan merkitys on saattanut vähentyä kunnallisen viranomaistoinnin oikeudellisen laadun parantumisesta johtuen<sup>149</sup>.

Kunnallisen itsehallinnon vahvistuminen ja valtion valvonnan heikentyminen näkyy erityisesti maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksessa (HE 320/1994 vp.). Sen myötä kuntakohtaisten kaavojen alistusvelvollisuudesta osittain luovuttiin ja valitustie siirtyi ympäristöministeriöstä ja alueellisista ympäristökeskuksista hallintotuomioistuimiin, millä oletettiin olevan vaikutusta sekä kuntalaisiin että kunnan viranomaisiin<sup>150</sup>. Kuntalaisten muutoksenhaun epäiltiin vaikeutuvan, mutta toisaalta viivästysmielessä tehtyjen valituksista aiheutuvia haittoja pelättiin ja niitä ehdotettiin karsittavaksi asettamalla hyvitysmaksu kiusantekijöille. Tämän lakiuudistuksen yhteydessä esille nousi myös epävarmuus hallinto-oikeuksien asiantuntemuksen riittäväydestä esimerkiksi monimutkaisissa kaava-asioissa, minkä paikkaamiseksi hallinto-oikeuden on hankittava tarpeen tullen asiantuntijaviranomaisen kannanotto asiaan. Kokonaisuudessaan lakiuudistuksen katsottiin painottavan yksittäistapauksellista laillisuuskontrollia ja siitä johtuvaa maanomistajien aseman huomioon ottamista yleisen intressin jäädessä taka-alalle.<sup>151</sup>

Uuden maankäyttö- ja rakennuslain joustavat tavoitenormit sallivat kunnalliselle viranomaiselle useita lainmukaisia ratkaisuvaihtoehtoja, joihin ei voida valituksella helposti puuttua, vaikka tosi asiassa juuri ja juuri laillisuuden rajat täyttävää kaavapäätöstä voitaisiin monella tapaa parantaa. Muun muassa kaavoituksen laatu jää yksittäisen kunnan vastuulle. Kaavan tavoiteltu laatutaso saattaa vaihdella huomattavasti kunnittain riippuen niiden ammattitaidosta ja suunnittelukäytännöistä. Ympäristökeskukset ovat toteuttaneet kuntien kaavapäätösten valvontaa valituksia useammin tekemällä oikaisukeho-

<sup>148</sup> Hannus & Hallberg 2000: 561–562.

<sup>149</sup> Kallio 2003: 51.

<sup>150</sup> Alistusmenettelystä asema- ja yleiskaavojen osalta luovuttiin vasta vuonna 1999 rakennuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä, kun hallitus oli ottanut asian uudelleen esille ja ehdotti kunnan asiantuntemuksen riittävyden varmistamista uuden maankäyttö- ja rakennuslain aikana erityissäännöksin sekä valtion antamalla asiantuntija-avulla. Kunnan ja valtion viranomaisilta edellytettiin entistäkin tiiviimpää yhteistyötä kaavoitusprosessin kuluessa ja ympäristöministeriön odotettiin antavan asiantuntijalausuntojaan valitusasiaa käsittelevälle hallintotuomioistuimelle. HE 101/1998.

<sup>151</sup> Syrjänen 1999: 117–118.

tuksen, jonka jälkeen valitusta on harvoin enää tarvittu. Esimerkiksi kaavavalituksissa ympäristökeskukset ovat vasta neljänneksi suurin valittajaryhmä. Yksityishenkilöt ovat selvästi suurin valittajaryhmä sekä kaavoissa että poikkeamisasioissa ja suunnittelutarveratkaisuissa. Kun ympäristökeskuksen valituksista hyväksyttiin 80%, niin yksityishenkilöiden valituksista joka viides menestyi.<sup>152</sup> Tämän vuoksi on syytä kiinnittää erityistä huomiota yksityishenkilöiden valitusoikeuden laajuuteen.

Valitusoikeuden käytöllä voi olla vaikutuksia moneen suuntaan. Kuntakaavoittajan ja kuntalaisen välisessä suhteessa on nähtävissä kunnallisvalituksen aiheuttamia vertikaalisia vaikutuksia. Vertikaalisilla vaikutuksilla tarkoitetaan julkisyhteisön ja yksilön välistä suhdetta, joka ilmenee maankäyttö- ja rakennuslain alalla usein muun muassa lupahakemusten yhteydessä.<sup>153</sup> Vertikaalisen suhteen toimivuuden parantamiseksi tutkimus tulee tuomaan esille useita erilaisia keinoja. Ympäristöministeriön tutkimus osoitti, että kunnallisvalituksella on myös horisontaalisia vaikutuksia. Jos valituskynnys on liian matalalla, se saattaa johtaa kuntalaisten välisten kiistojen ja erimielisyyksien ilmenemiseen muun muassa naapurusten keskinäisten valitusten yleistymisessä. Kuntalainen voi kokea naapurin puuttumisen häntä koskevaan päätökseen epäoikeudenmukaisena, mikä voi puolestaan johtaa kostonhaluiseen valituskierteeseen, kun on kyse vuorostaan valituksen tehneen naapurin asioista.<sup>154</sup> Tällöin valittajan motiivina ei ole ensisijaisesti muutoksenhaku hallintopäätökseen vaan pikemminkin tunteiden purkaminen. Tällainen valitus voidaan luokitella suoraan turhien valitusten kategoriaan kuuluvaksi.

Kunnallisvalituksen horisontaaliset vaikutukset tulevat toisinaan ilmi myös kunnan sisäisten ristiriitojen seurauksena, jolloin päätöksentekotilanteessa vähemmistöön jääneet luottamushenkilöt jatkavat poliittista taistelua oikeudessa. Kunnan edustajan valituksessa voi olla kyse vain mielipiteen ilmaisemisesta eikä päätöksen lainvastaisuudesta.<sup>155</sup> Etenkään äänestystilanteiden jälkeen vähemmistöön jäänyt valtuutettu ei voi perustella valittamistaan ainakaan vastuun aktualisoitumisena. Toisaalta asiaa yksin, esimerkiksi valtuustossa, vastustava ei saa äänestystä aikaan, minkä vuoksi valitus voi olla ainut

<sup>152</sup> Ympäristöministeriö 2005: 130, 136, 139.

<sup>153</sup> Mäkinen 2004: 97.

<sup>154</sup> Peltonen, Hirvonen, Manninen, Linjama & Savikko 2006: 63.

<sup>155</sup> Mäkinen 2004: 117.

keino vastustaa päätöksen toteutumista<sup>156</sup>. Tällaiset valitukset heikentävät luottamuksellista vuorovaikutteisuutta, ja näin ollen ovat selvä merkki toimimattomasta edustuksellisesta demokratiasta ja puolueiden keskinäisistä riidoista.<sup>157</sup>

Kunnallisvalitus hallinnon valvontavälineenä on herättänyt paljon eriäviä mielipiteitä. On jopa uskallettu epäillä, onko valitus ollenkaan sopiva instrumentti suurten yhteiskuntapoliittisten ongelmien käsittelyssä<sup>158</sup>. Joka tapauksessa kustannuksiltaan se on edullinen keino valvoa kunnan hallinnon toiminnan laillisuutta verrattuna muihin keinoihin. Valvonnan kattavuutta rajoittavat jonkin verran ennalta määritellyt valitusperusteet sekä rajoitettu valitusoikeutettujen ryhmä. Valvonnan tasoon vaikuttaa kuitenkin vielä enemmän se, että valvontaa toteuttavat kunnan jäsenet vain omassa intressissään ilman valtion viranomaisten järjestelmällistä seurantaa. Kunnan orgaanien oikeudellinen kontrolli edellyttäisi kuntalaisilta riittävän aktiivista osallistumista. Toisaalta kunnan toimenpiteet vaikuttavat kunnan jäseniin välittömämmin kuin valtion toimet, minkä ansiosta kunnan jäsenillä voidaan olettaa olevan voimakkaampi intressi osallistua kunnallishallintoon. Silti on vaarana, että kuntalaisaloitteinen hallinnon valvonta jää sattumanvaraiseksi, koska valittaminen on kuntalaisen omassa harkinnassa.<sup>159</sup>

Kuntalaiset ovat kiinnostuneita vaikuttamaan erityisesti välittömään lähiympäristöönsä ja elämänlaatuunsa<sup>160</sup>. Heidät aktivoi vaikuttamaan esimerkiksi pitkään muuttumattoman lähiympäristön, jonka he parhaiten tuntevat, muutosehdotukset kaavaluonnoksessa<sup>161</sup>. Tämän vuoksi ei ole yllättävää, että konflikteja esiintyy eniten asemakaavatasolla, joka on lähimpänä kuntalaista. Suurimmissa kunnissa täydennysrakentaminen, viheralueiden vähentäminen ja liikenteeseen liittyvät päätökset ovat aiheuttaneet erimielisyyksiä, kun taas pienemmissä kunnissa rantojen käytöstä ollaan useimmin oltu montaa eri mieltä.<sup>162</sup>

---

<sup>156</sup> Palm 2009.

<sup>157</sup> Syrjänen 2005: 194.

<sup>158</sup> Tarukannel 2002: 100.

<sup>159</sup> Kallio 2003: 16–17, 24.

<sup>160</sup> Von Broon 2005: 126.

<sup>161</sup> Syrjänen 2005: 58.

<sup>162</sup> Ympäristöministeriö 2005: 106.

Kuntien tehtäviä on lisätty jatkuvasti, ja niitä hoidetaan yhä useammin kuntayhtymien tai yhteisten seutu-, maakunta- tai muiden elinten toimesta. Suomen sitouduttua Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan (64/1991) päätöksenteko on toisinaan tapahtunut kasvottomasti jopa Euroopan unionin tasolla, vaikka läheisyysperiaate edellyttää kansallista tasoa päätöksenteon ensisijaiseksi areenaksi<sup>163</sup>. Kunnan toimintakenttä on pirstoutunut, minkä seurauksena hallinnon läpinäkyvyys estyy ja kuntalaisen on vaikea hahmottaa kunnan tehtävien kokonaisuutta. Monimutkainen hallinto ei välttämättä ole kansalaiskontrollin hallittavissa.<sup>164</sup> Päätäntävällän etäännyessä kunnasta kansalaisvalvontakin heikkenee.<sup>165</sup> Lopulta kunnallisvalituksella voidaan katsoa olevan vain välillistä merkitystä hallinnon valvonnassa, koska sen oikeusturvakeinon luonteesta johtuen sillä ensisijaisesti tavoitellaan oikeudellisen suojan antamista yksittäistapauksessa. Kuntalain seurantatutkimuksessa todetaan, ettei valitusta ole syytä kehittää kuntalaisen vaikutusmahdollisuuksia ajatellen, vaan valituksessa oikeussuojatarpeen tulisi olla määräävä tekijä<sup>166</sup>. Tämän lisäksi kunnallisvalitus auttaa ylläpitämään oikeusrauhaa hallinnon alalla.

Voidaan pohtia, onko olemassa riittäviä perusteita sille, että kunnallisvalituksen vahva asema olisi ylipäättään syytä säilyttää kehittyneessä kunnallisoikeudessa. Teuvo Pohjalainen esittää kritiikkiä kunnallisvalituksesta aiheutuvista ongelmista. Hän kehottaa harmitsemaan, tarvitaanko nykyaikana kunnallisvalituksen kaltaista valvontavalitusta. Muutoksenhakujärjestelmää voidaan väärinkäyttää kunnallisesta itsehallinnosta johtuvan kuntalaisille suodun valvontaoikeuden takia. Valvontaoikeus ei vaikuta mitenkään kuntalaisen oikeusturvan saantiin. Tämän vuoksi Pohjalainen näkee ratkaisuksi kunnallishallinnon tehokkuusongelmiin kunnallisvalituksen korvaamisen ainoastaan asianosaisille osoitetulla muutoksenhakekeinolla, hallintovalituksella.<sup>167</sup>

Kunnallisvalituksen puolestapuhujiakin on vielä sen laajasta käyttöoikeutettujen ryhmästä ja valvontaluonteesta huolimatta. Susanna Wähän tutkimustulokset osoittavat, että valvontaoikeus on ollut tarpeellinen, koska kaavoista suuri osa on todettu sen joh-

---

<sup>163</sup> Sutela 2000: 80.

<sup>164</sup> Rynänen 1999: 299.

<sup>165</sup> Tuittu 1997: 77.

<sup>166</sup> Hoikka, Lehtonen, Rajala, Rynänen, Siitonen & Tetri 1999: 267.

<sup>167</sup> Syrjänen 2005: 165; Pohjalainen 2004.



dosta lainvastaisiksi. Wähän tutkimus paljastaa senkin, että valitusoikeutta ei ole käytetty usein väärin, koska valtaosa on ollut asianosaisvalituksia. Syrjänen yhtyy Wähän esittämiin tutkimustuloksiin katsoessaan, ettei ainakaan vielä ole paras aika luopua kunnallisvalituksesta. Tätä voitaisiin harkita tosissaan vasta sitten, kun ennakkollinen oikeussuojajärjestelmä toimii moitteettomammin ja osallistumisesta on tullut vakavasti otettavissa oleva suunnittelun osatekijä.<sup>168</sup>

Modeen muistuttaa hallintovalitusinstituution tehtävästä palvella kansalaista oikeusturvan saamisessa ja näkee kunnallisvalitusinstituution tarkoituksena ennemminkin kuntien yleisen hallinnon laillisuusvalvonnan<sup>169</sup>. Kukaan tutkijoista ei ainakaan ole kieltänyt kunnallisvalituksen valvontafunktiota, mutta jokainen näkee sen eri merkityksessä. Kunnallisvalituksen kautta suoritettavalla valvonnalla voidaan ajatella olevan yhteyksiä siis sekä kunnallishallintoon että valtion hallintoon. Modeen on oikeassa siinä, että hallintovalituksella on kunnallisvalitusta jonkin verran suurempi merkitys yksityisen oikeussuojan turvaamisessa, mutta joka tapauksessa molemmat valitusmuodot palvelevat kuntalaisen oikeusturvaa.

---

<sup>168</sup> Syrjänen 2005: 166; Wähä 2004: 37.

<sup>169</sup> Modeen 1991: 18.

## 4. KIUSANTEKOVALITUKSET JA NIIDEN ENNALTAEHKÄISY

### 4.1. Asiantuntevat päätöksentekijät

Tiedon puute ja tiedon väärinkäyttö eivät aiheuta ongelmia ainoastaan kuntalaisten suunnalta vaan valitusten määrään vaikuttaa osaltaan myös viranomaisten osaaminen. Monia konflikteja estetään syntymästä toimimalla lain säännösten ja hallinnon periaatteiden mukaisesti. Juridisin keinoin on ehkä liikaakin yritetty puuttua sellaisiin ongelmiin, jotka olisivat ratkaistavissa toimijoiden asennemuutoksilla ja kouluttamisella. Kunnallispolitiikkojen ja virkamiesten käsitykset oikeusturvakeinojen käytöstä on todettu varsin negatiivisiksi. Valitusoikeuden käyttö on liian usein katsottu joko ammattivalittamiseksi<sup>170</sup> tai muuksi kiusanteoksi. Johtuuko tällainen asenne sitten siitä, että suoran demokratian säännöksiä ei tunneta riittävän hyvin, minkä vuoksi niiden käyttöön ottaminen on helppo tuomita lainvastaiseksi ja siten suorastaan kansalaistottelemattomuudeksi. Yhdeksi ratkaisuksi on esitetty osallistumisen laajentamista kunnan muillekin toimialoille kuin maankäytön suunnitteluun, mikä auttaisi päätöksentekijöitä näkemään kuntalaisen osallistujan roolissa.<sup>171</sup>

Viranomaisten on asennoiduttava myönteisesti kuntalaisten osallistumiseen ja muistettava, että kuntalaiset odottavat heidän noudattavan kirjaimellisesti laissa säädettyjä päätöksentekomenettelyjä. Päätöksen perustuminen viranomaisen auktoriteettiin ei ole vielä tae sen oikeellisuudesta, vaan ainoastaan sitovuudesta. Jotta päätös olisi oikeutettu, sen on oltava sisällöllisesti sekä muodollisesti hyväksyttävä. Viranomaisten päätösten lainmukaisuutta valvovat kaikkein aktiivisimmat kuntalaiset. Jos auktoriteettiasemassa olevan viranomaisen päätös kyseenalaistetaan, viranomainen joutuu perusteluvastuuseen ja sen on tällöin perusteltava päätös sekä aineellisesti että menettelyllisesti. Toisin sanoen viranomaisen on vastattava, miksi se päätti asian niin kuin päätti ja miten se menetteli ratkaistessaan asian. Jos viranomainen ei onnistu legitimoimaan päätöstään, kansalainen voi saattaa sen oikeudellisuuden hyväksyttävyyden arvioinnin tuomioistuimen tehtäväksi.<sup>172</sup>

<sup>170</sup> Syrjänen 2005: 73.

<sup>171</sup> Syrjänen 2005: 73.

<sup>172</sup> Aer 2000: 209–210, 212–213.

Perusteleminen on katsottu ainoaksi keinoksi taata rationaaliselle pohjalle rakentuva oikeusturva yhteiskunnassa. Valituskynnys on sitä matalampi, mitä suppeammin kunnan viranomaisen on perustellut päätöksensä. Tarpeetonta muutoksenhakua voidaan ehkäistä huolellisilla perusteluilla päätöstä tehtäessä (HE 101/1998 vp., Yksityiskohtaiset perustelut 1.1. 25 luku). Lähtökohtaisesti viranomaisen odotetaan perustelevan päätöksensä asianmukaisella tavalla joka kerta päätöksen tehdessään. Perusteluvastuuseen joutuminen ilmentää sitä, että päätöstä ei ole oma-aloitteisesti tarpeeksi päätöksenteon yhteydessä perusteltu, mikä puolestaan kasvattaa kuntalaisen tarvetta hakea jälkikäteistä oikeusturvaa valitusmenettelyn kautta.<sup>173</sup> Perusteluiden tulee olla relevantteja esillä olevan konkreettisen kysymyksen ratkaisun kannalta, koska kuntalainen voi oikeudellisena virheenä vedota näennäisperusteluihin. Perusteluilla luodaan myös uskottavuutta päätöksenteon tueksi, mikä ennalta ehkäisee luottamuspulasta johtuvia aiheettomia valituksia.<sup>174</sup>

Kunnallishallinnon päätöksenteon laillisuusperusteiden käyttöala on kasvanut, minkä vuoksi lainmukaisesti tehdyssä päätöksenteossa on huomioitava yhä useampia säännöksiä ja periaatteita. Joustavan sääntelyn lisääntyminen on tuonut uusia haasteita myös päätöksentekijöille. Perusteluiden tärkeys tulee esille erityisesti juuri joustavien normien valossa tehdyissä päätöksissä, koska tällöin perusteluista käy valittajalle ilmi ne asiat, jotka on vaikuttanut päätöksenteossa. Kun normit ovat joustavia ja väljiä ongelmana on, ettei lain tavoitteita voida yksiselitteisesti ilmaista vaan eri tahojen käsitykset saattavat olla ristiriidassa keskenään<sup>175</sup>. Joustava normi saattaa aiheuttaa kunnan viranomaisen ja kuntalaisen välillä helposti tulkintaerimielisyyksiä, koska he ajavat usein eri intressejä. Jos viranomaiset ovat liian itsevarmoja päätöstensä oikeellisuudesta, niin oikaisukehoitus ei johda muuhun kuin valittamiseen.

Valituksien määrään voitaisiin vaikuttaa etukäteen esimerkiksi järjestämällä kattavampaa ja säännöllistä viranomaiskoulutusta, millä voisi olla huomattavaa vaikutusta ainakin päätöksenteon menettelylliseen puoleen. Lisäksi viranomaisia voisi kannustaa aktii-

---

<sup>173</sup> Lämsineva 2002: 251.

<sup>174</sup> Ryyänen 1991: 165, 168.

<sup>175</sup> Syrjänen 1996: 135.

visempaan yhteistyöhön eri alan asiantuntijoiden kanssa, mikä voisi puolestaan edesauttaa päätöksien sisällöllisen laadun parantamista. Kehitys on monilla aloilla nopeaa, joten ei voida olettaa, että viranhaltijan henkilökohtaiset tiedot riittäisivät kaikenlaisten päätöksien tekemiseen.

#### 4.2. Etukäteisiä osallistumisoikeuksia kehitettävä

Kuntien viranomaisten päätöksien määrät ovat kunnissa selvästi vähentyneet vain osaan siitä, mitä ne olivat 1980-luvulla tai 1990-luvun taitteessa. Edustuksellisen demokratian päätöspaikkojen vähentämisellä ei ole suoranaisia vaikutuksia kansalaisten osallistumisaktiivisuuteen suoran demokratian tarjoamin keinoin. Suora demokratia edellyttää kuitenkin henkilökohtaista osallistumista demokraattiseen päätöksentekoon<sup>176</sup>, koska se voidaan ymmärtää kansan välittömäksi vallankäyttökompentenssiksi. Toisaalta kansaa on vallankäyttäjänä suojeltava omalta ylivalaltaan ja taipumukselta vallan väärinkäyttöön, mikä edellyttää tasapainon löytämistä suoran ja edustuksellisen demokratian tarjoamien vaikuttamismahdollisuuksien kesken. Suoran demokratian institutionalisointi merkitsee päätöksentekijöiden ja päätöksien seurauksien välisestä vastuuyhteydestä luopumista.<sup>177</sup> Toisin sanoen vastuu päätöksistä on sekä itse päätöksentekijöillä että kuntalaisilla.

Asiantuntijakeskeisestä päätösten valmistelusta on siirrytty koko ajan enemmän kohti osallistumiseen kannustavaa ja vuorovaikutteista hallintoa (HE 101/1998 vp., Yleisperustelut 4.4.). Vuoden 1995 kuntalain tavoitteena oli kunnallisen demokratian ja kuntalaisten osallistumisen lisääminen<sup>178</sup>. Osallistumisen käsite koostuu kolmesta osasta: edustuksellisesta sekä suorasta osallistumisesta, riittävästä tiedonsaannista ja tehtyjen

<sup>176</sup> Sutela 2000: 84.

<sup>177</sup> Suoralla demokratialla tarkoitetaan politiikan instrumentteja, joita käyttämällä kansalaiset voivat osallistua tiettyihin tahdonmuodostus- ja päätöksentekoprosesseihin. Ryynänen 1999: 55, 60, 66.

<sup>178</sup> Vuoden 1995 kuntalain säätämisen yhteydessä lainsäätäjä katsoi, että kunnallisen itsehallinnon lähtökohtana on oltava edustuksellinen järjestelmä. Lainsäätäjä ei perustellut mitenkään suoran demokratian torjuvaa asennettaan, vaikka hallitusmuotomme ei edellytä kunnalliselta itsehallinnolta edustuksellisuusperiaatetta. Luultavasti lainsäätäjä katsoi edustuksellisen järjestelmän ylläpidon tehokkaammin turvaavan kuntien toimintakyvyn, koska sen turvaaminen poliittisen kokonaisvastuun toteutumisen ohella kuuluu lainsäätäjän velvollisuuksiin. Ryynänen 1999: 61, 66.

ratkaisujen ja päätöksentekijöiden valvonnasta.<sup>179</sup> Myös uudessa maankäyttö- ja rakennuslaissa (MRL 5.2.1999/132) on kiinnitetty entistä enemmän huomiota kuntalaisten päätöksentekoon osallistumiseen ja vaikuttamiseen. Näistä lainsäädännöllisistä tavoitteista huolimatta valitusmäärien ei ole voitu osoittaa kasvaneen uuden maankäyttö- ja rakennuslain aikana. Maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen jälkeen ongelmalliseksi on koettu ammattivalittajat, joita on arveltu olevan jokaisessa kunnassa. Kunnallisvalitus on kuntalaiselle turvattu oikeus, joten sen käyttäjää ei voida syyllistää ammattivalittamisesta tai muusta epäasiallisesta menettelystä. Suorassa demokratiassa on vaarana, että pitkäjännitteiset välttämättömät päätökset estyvät kunnassa esitetyn sattumanvaraisen mielipiteen takia.

Erityisesti kuntien päättäjien olisi muistettava, että kunnallisvalituksella ja etukäteisillä osallistumisoikeuksilla edistetään kuntien demokraattista kehitystä, koska niiden ansiosta päätöksien sisältöä ja legitimiyyttä voidaan parantaa<sup>180</sup>. Jälkikäteiseen osallistumismuotoon, kunnallisvalitukseen, turvautuminen on katsottava yhdeksi valvonnan muodoksi.<sup>181</sup> Se parantaa ennen kaikkea osallistumisoikeuksien vaikuttavuutta.<sup>182</sup> Kuntalaisen vaikuttamisen tosiasiallinen merkitys voidaan testata kunnallisvalittajan roolissa hallinto-oikeudellisessa oikeudenkäynnissä<sup>183</sup>, miltä voidaan välttyä onnistumalla turvaamaan kuntalaisten etukäteiset vaikuttamismahdollisuudet.

Kansalaiset eivät suostu hallintoalamaisuuteen, joten on mietittävä, onko edustuksellisen demokratian vahva asema enää tarkoituksenmukainen. Jos kunnallinen demokratia ei toimi kansalaisia tyydyttävällä tavalla, he haluavat löytää keinon vaikuttaa kunnalliseen päätöksentekoon<sup>184</sup>. Viimeinen käytettävissä oleva suoran demokratian oljenkorsi on kunnallisvalitus. Tämän vuoksi olisi tärkeää puuttua kuntalaisten luottamuspulaan kehittämällä uusia osallistumis- ja vaikuttamiskeinoja, jotka saattaisivat kunnan asukkaat, luottamushenkilöt ja kunnan henkilöstön jo aikaisemmassa päätöksentekovaihees-

---

<sup>179</sup> Sutela 2000: 77.

<sup>180</sup> Tuittu 1997:77.

<sup>181</sup> Sutela 2000: 83.

<sup>182</sup> Mäkinen 2004: 63.

<sup>183</sup> Ryyänen 1999: 79.

<sup>184</sup> Tuittu 1997: 83.

sa vuorovaikutukseen keskenään.<sup>185</sup> Se ei vielä riitä, että kunnan toimintastrategiaan kirjataan tavoitteeksi kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien edistäminen. Vuorovaikutuskeinojen on oltava tehokkaita eli aidosti käytettävissä, minkä lisäksi kuntalaisia on kohdeltava yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti (PL 6§)<sup>186</sup>. Valitusoikeuden liiallinen rajoittaminen voi johtaa siihen, että valittamaan oikeutettujen tahojen osallistumismahdollisuuksia päätöksentekomenettelyyn laajennetaan enemmän kuin valitusoikeudettomien.<sup>187</sup> On kuitenkin muistettava, että lopullinen ratkaisu on kaikkein tärkein eikä se riipu valitusoikeuksista vaan päätöksentekoa säätelevistä aineellisoikeudellisista säännöksistä.<sup>188</sup>

Kuntalaiset haluavat yleensä nähdä heti konkreettista hyötyä osallistumisestaan.<sup>189</sup> Osallistujat vaativat saada tietoa ehdotuksiensa ja ideoittensa käsittelyprosessista ja lopputuloksesta<sup>190</sup>, ja ylipäättään siitä, että heidän osallistumisensa on koettu tärkeäksi. Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain alalla on todettu, että epäonnistunutkaan vuorovaikutus ei synnytä konflikteja vaan kärjistää niitä<sup>191</sup>. Pienikin konflikti voi hankkeen edetessä kypsyä suureksi valittamisen arvoiseksi ristiriidaksi, jos sitä ei tarpeeksi aikaisessa vaiheessa huomioida. Konflikteja ei saisi ylipäättään pitää ainoastaan negatiivisina kehitystä hidastavina tekijöinä, koska hallittuina ne saattavat tuottaa uusia, ja jopa parempia suunnitteluideoita<sup>192</sup>.

Erityisesti maankäyttösuunnitelmien toteuttaminen vie kunnissa aikaa, koska kaavoja koskevat kunnalliset ja maakunnalliset päätökset vaikuttavat useiden tahojen intresseihin. Maankäyttö- ja rakennuslain alan hankkeissa ovat yleisimmin vastakkain kunta ja asukkaat, kunta ja maanomistajat sekä maanomistajat ja asukkaat<sup>193</sup>. Hankkeet voivat jopa peruuntua, jos viivästyminen sattuu huonon suhdannetilanteen aikaan<sup>194</sup>. Ympäristöministeriön suorittama kysely maankäytön konflikteista paljasti, että suunnittelupro-

---

<sup>185</sup> Sutela 2000:79.

<sup>186</sup> Rynnänen 1991: 24, 56.

<sup>187</sup> Kokko 2003: 37.

<sup>188</sup> Syrjänen 2005: 192.

<sup>189</sup> Sutela 2000: 79.

<sup>190</sup> Palosaari 2002: 114.

<sup>191</sup> Ympäristöministeriö 2005: 106.

<sup>192</sup> Ympäristöministeriö 2005: 107.

<sup>193</sup> Ympäristöministeriö 2005: 106.

<sup>194</sup> Syrjänen 2005: 58.

sessin koetaan venyvän selvästi vasta valituksen johdosta, kun muut konfliktit ennen muutoksenhakuprosessia eivät sinänsä vaikuta merkittävästi suunnittelun keston. Kaavoittajat kokivat valitukset kaavoitusprosessia viivästyttävänä tekijänä, kun kansalaisjärjestöt puolestaan kokivat valituksen välineenä viivytystaisteluun lyhytjänteisesti suunniteltuja hankkeita vastaan. Valituksien puolestapuhujat eivät katsoneet viivästyttämisen tekevän mahdottomaksi suunnitelman toteuttamista, jos kyseessä olisi aidosti ”hyvä hanke”. Valitus nähtiin tällöin keinona testata suunnitelma.<sup>195</sup>

Rakennuttajat ovat olleet samoilla linjoilla kaavoittajien kanssa kokiessaan valitusprosessin negatiivisena, minkä lisäksi he näkevät osallistumisen ja vuorovaikutuksen myös vaikeuttavan hankkeen tiukassa aikataulussa pysymistä<sup>196</sup>. Hallituksen esityksessä maankäyttö- ja rakennuslaiksi tuodaan esille suunnitelmien alkuvaiheen puutteellinen vuorovaikutus, mistä johtuu vaikuttamisen painopisteen kasaantuminen suunnitteluprosessin loppu puolelle (HE 101/1998 vp., Yleisperustelut 3.2.). Suunnitteluvaiheeseen olisikin osattava varata riittävästi aikaa, sillä kuntalaisten ottaminen mukaan suunnitteluun on yleisesti nähty valituksia vähentävänä toimintamallina. Suunnitteluprosessi on nähtävä kokonaisuutena. Suunnitteluvaiheeseen uhrattu aika säästetään jatkossa muutoin valituksien käsittelyyn kuluvan ajan kautta<sup>197</sup>.

Kunnallishallinto kattaa alleen entistä laajemman asiakentän, minkä takia kuntalainen saattaa olla tietämätön valituksen menettelyllisen puolen lisäksi valituksen kohteena olevasta asiasta. Vuorovaikutus on tärkeää, koska se edesauttaa kuntalaista hahmottamaan kunnan päätettävissä olevia asioita, jotka saattavat olla montaa eri tahoa yhtä aikaa koskettavia. Oikeanlaiset osallisuusmuodot edistävät kaupunkilaisten sitoutumista esimerkiksi yleiskaavan yksityiskohtiin. Kun he ovat saaneet kuvan kaupungin maankäytön taustalla vaikuttavista periaatteista ja rakennelmista, kaavoituksen tulokset ovat helpommin ymmärrettävissä. Yleiskaavassa ei voida välttämättä huomioida juuri niitä kuntalaisen lähiympäristön yksittäisiä asioita, jotka häntä henkilökohtaisesti kiinnostavat eniten.<sup>198</sup> Toimivalla vuorovaikutuksella turha valittaminen saadaan kuriin.

---

<sup>195</sup> Peltonen ym. 2006: 40, 59 ja 62.

<sup>196</sup> Syrjänen 2005: 58.

<sup>197</sup> Kohonen & Tiala 2002: 8.

<sup>198</sup> Määttä 2002: 67–68.

Ympäristöministeriön tutkimuksessa kuntakaavoittaja näkee ongelmalliseksi eritoten hankkeiden periaatteelliset vastustajat, jotka eivät osallistu hankkeen suunnitteluun ol- lenkaan vaan valitus ilman kompromisseja aina korkeimpaan hallinto-oikeuteen asti on heille ainut keino ilmaista oma kantansa.<sup>199</sup> Kielteisesti päätöksien valmisteluvaiheen tiedottamiseen suhtautuivat myös erääseen toiseen tutkimukseen osallistuneet luotta- mushenkilöt, jotka katsoivat tiedottamisen vain vaikeuttavan päätöksentekoa<sup>200</sup>. Onnis- tunut suora demokratia edellyttää oikein ajoitettua ja kohdistettua aktiivisuutta sekä pää- töksentekijöiltä että kuntalaisilta<sup>201</sup>. Päätöksentekijöiden on otettava vastaan myös kri- tiikkiä ja yritettävä löytää hankkeeseen epäröivästi suhtautuville kysymyksiin totuu- denmukaiset vastaukset.

Jos tiedottaminen on puutteellista, kuntalaisten osallistuminen ei ole hankkeiden alku vaiheessa edes mahdollista. Valitus voi siinä mielessä olla turha, että se olisi voitu vält- tää, jos kaavoittaja olisi jo kaavaa laatiessaan ottanut huomioon rakennetun ympäristön yksityiskohtat. Valitus voi perustua hyvinkin pieneen asiaan, kuten pensasaitojen tai puiden päälle piirretyistä kaduista taikka tontille olemassa olevien pääsyteiden umpioi- misesta. Toisaalta hankkeesta voidaan valittaa, vaikka osallistumismahdollisuuksia olisi asiallisesti järjestetty. Kaavoittajat arvioivat, että osallistumisella voidaan vaikuttaa lä- hinnä hankkeen yksityiskohtiin<sup>202</sup>, mutta hankkeen koon muuttaminen tai koko hank- keen vastustaminen on tehokkainta valittamalla. Jotta vastaan ei tulisi tällaisia koko hankkeen vastustamisia, osallisten on tärkeää tietää, mihin osallistumisella voidaan kus- sakin hankkeen vaiheessa vaikuttaa<sup>203</sup>.

Epätietoisuus osallistumisen vaikutuksista esimerkiksi kaava-asioissa on omiaan lisää- mään epäluottamusta päätöksenteon edustuksellisuuteen, mikä puolestaan johtaa jo si- nänään valittamiseen. Osallistuminen pitäisi järjestää siinä vaiheessa kaavoitusta, kun kaavan reunaehdotkin ovat vielä avoinna ja poliittisiin voimasuhteisiin nojaavia voi- makkaita mielipiteitä ei ole vielä syntynyt. Yksi ratkaisu turhien valitusten vähentämi-

<sup>199</sup> Peltonen, Hirvonen, Manninen, Linjama & Savikko 2006: 40, 59 ja 62.

<sup>200</sup> Niiranen 1997: 144–145.

<sup>201</sup> Pekola-Sjöblom & Sjöblom 2002: 9.

<sup>202</sup> Syrjänen 2005: 63, 67.

<sup>203</sup> Syrjänen 2005: 71.



seen olisi vaihtoehtoisten päätöksien esille tuominen, minkä perusteella voitaisiin päästä kompromissiin. Lisäksi osallisten on saatava esittää reunaehtoja päätöksenteolle. Koko suunnitteluprosessiin on varattava tarpeeksi aikaa, koska liian varhaisessa vaiheessa kunnan lukkoon lyömät päätöksen reunaehdot estävät kuntalaisten aidon vaikuttamis-  
mahdollisuuden.<sup>204</sup>

Jos osalliset koetaan kiusallisiksi ylimääräisiksi mukaan tulijoiksi jo osallistumisvaiheessa<sup>205</sup>, niin valittajina heidät viimeistään leimataan kiusantekijöiksi. Julkisuudessa on jatkuvasti esitetty perusteettomia epäilyksiä osallistumisen haittatekijöistä, kuten perusteettomista valituksista ja valittajien päätöksentekoa häiritsevistä kiusanteosta. Päätäjien olisi suhtauduttava kunnan asukkaiden mielipiteisiin samalla vakavuudella kuin kaavoittajan antamaan ohjeistukseen. Luottamushenkilöiden on kyettävä edustamaan kokonaisuuden ohella paikallisuutta, jonka parhaita asiantuntijoita ovat alueen asukkaat.<sup>206</sup>

Edustuksellisen demokratian liika samaistaminen suoraan demokratiaan voi johtaa siihen, että kunnan päättäjät eivät koe yhden henkilön mielipidettä tarpeeksi edustavaksi otokseksi, jos halutaan selvittää yleisempi kanta asiaan. Luottamushenkilöt väheksyvät helposti sellaisen palautteen antajaa, joka esittää kannanottonsa yksin. Kuntalaista pidetään syyttä tietämättömänä maallikkona, kun osallistujien joukossa voi olla alueen parhaita asiantuntijoitakin. Osallistujien joukko on vielä laajempi kuin valittamiseen oikeutettujen, sillä osallistujina voi toimia myös rekisteröimätön yhdistys, jolla ei kuitenkaan ole valitusoikeutta (MRL 191.2§). Toisaalta voitaisiin ihan samalla tavoin kyseenalaistaa yksittäisen luottamushenkilön tai kaavoittajan mielipiteen oikeellisuus. Yhdenkin osallisen vaatimus voi, hänen asemastaan riippumatta, olla ratkaiseva ja päätöksentekoon vaikuttava, jos se on sisällöltään asiaan vaikuttava.<sup>207</sup> Tämä on ainut oikeaksi katsottava suhtautumistapa, koska jokaisella kunnan jäsenellä on valitusoikeus ilman muiden henkilöiden kantaa asiaan.

---

<sup>204</sup> Syrjänen 2005: 200.

<sup>205</sup> Syrjänen 2005: 67.

<sup>206</sup> Syrjänen 2005: 67, 142.

<sup>207</sup> Syrjänen 2005: 68.

Päätöksien toteuttamista hidastaa sekin, että valituksissa voidaan nostaa esille kokonaan uudenlaisia intressejä, jotka ovat varsinaisessa asian käsittelyssä jääneet syrjään. Väärinlaisesta painotuksesta valittavaa pidetään helposti kiusantekijänä tai poliittisen pelin jatkajana, vaikka lähtökohtaisesti oikeus edellyttää erilaisten intressien huomioon ottamisen.<sup>208</sup> Kunnan valtuuston voi olla vaikea hyväksyä sitä, että intressien keskinäisestä painotuksesta on päättämässä myös kuntalainen. Valtuuston täytyy pitää mielessä, että kunnallinen itsehallinto perustuu lopulta kunnan asukkaiden oikeuteen kyseenalaistaa päätöksiä. Kunnan päättäjien on käytettävä valtaansa lain sallimissa rajoissa. Mahdollisuus vallan väärinkäyttöön on liiankin helppoa muun muassa tilanteissa, joissa kunnan päättäjä on kaksoisroolissa ajamassa yleisiä sekä omia etujaan.<sup>209</sup> Edes kuntalain tai hallintolain esteellisyyssäännökset eivät estä luottamushenkilöitä ja viranhaltijoita käsittelemästä kaikkia heitä henkilökohtaisesti kiinnostavia asioita (KuntaL 32§, 52§, HallintoL 27–30§).

Valitusprosessi on muuttumassa yhdeksi yhteiskunnallisen osallistumisen muodoksi, mikä tarkoittaa muun muassa kuntalaisen puuttumista kunnalliseen politiikkaan kunnallisvalituksen avulla. Tämä kehitys on nähtävissä valitustapauksissa, joissa ei ole kysymys valittajan varsinaisesta oikeudellisesti suojatusta aineellisesta intressistä. Osallistumalla kuntalaiset saattavat itsensä poliittiseen osallistumiseen rinnastettavaan asemaan, mutta tästä huolimatta he eivät voi ottaa osaa lopulliseen päätöksentekoon. Eriyisesti yhdistyksille kuuluva valitusoikeus on herättänyt keskustelua.<sup>210</sup> Ihmisten erkaantuminen politiikasta on kärjistymässä pelkäksi kannattamiseksi ja vastustamiseksi<sup>211</sup>, minkä takia mielipiteet saatetaan tuoda ilmi vasta varsinaisen päätöksenteon jälkeen valittamalla. Tämä on vain yksi seuraus kuntalaisten luottamuspulasta harjoitettavaa politiikkaa, päätöksenteon oikeutusta ja perinteisen osallistumisen keinoja kohtaan<sup>212</sup>.

Kuntalaisten luottamuspula hallintoa kohtaan on siis valitusten määrää merkittävästi kasvattava tekijä. Kunnallista muutoksenhakujärjestelmää kehitettäessä on muistettava,

---

<sup>208</sup> Mäkinen 2004: 205.

<sup>209</sup> Syrjänen 2005: 193.

<sup>210</sup> Aer 2000: 116–118.

<sup>211</sup> Ryytänen 2004: 271.

<sup>212</sup> Sutela 2000: 78.

että kuntalaisten luottamusta olisi mahdollista parantaa puuttumatta heidän valitusoikeuteen. Ryytänen olettaa poliittisen vastuun tehostamisen sekä kansalaisten hallintoon kohdistaman kontrollin vahvistamisen toimivan tehokkaampana harkintavallan väärinkäyttötapausten ehkäisijänä kuin itse kunnallisvalituksen olemassaolo. Poliittista vastuuta voitaisiin lisätä muun muassa ns. enemmistöperiaatteen käyttöönottamisella kunnallishallinnossamme. Tämä tarkoittaisi kunnallishallituksen ja keskeisten lautakuntien valitsemista enemmistöperiaatteella. Hallitus, jossa jokaisella jäsenellä olisi oma vastuualueensa, olisi vastuussa valtuustolle. Jos riittävää luottamusta ja kannatusta ei enää saavutettaisi, hallitus jouduttaisiin vaihtamaan.<sup>213</sup>

#### 4.3. Valittamisen vaikeus – helppous

Kunnallisvalituksen laajan valitusoikeuden myötä valittajatahona esiintyy sekä luonnollisia henkilöitä että oikeushenkilöitä, minkä lisäksi koulutus- ja ammattitautaltaan toisistaan eroavia henkilöitä. Kaikilla ei voida ajatella olevan samantasoista tietämystä kunnallishallinnosta ja kunnallisesta muutoksenhakujärjestelmästä. Osa kuntalaisista saattaa jättää valituksen tekemättä, koska he eivät tiedä, kuinka valitus tulisi panna alulle. Toisaalta kuntalaisten tiedon puute saattaa ilmetä, kuntalaisen toisenlaisesta tarkoituksesta huolimatta, turhana valituksena.

Ns. blanko-valitukset eli perusteettomat valitukset hidastuttavat kunnallista päätöksentekoa, mutta eivät koskaan johda valituksen menestymiseen, koska tuomioistuin ei saa ottaa niitä käsiteltäväkseen<sup>214</sup>. Tähän ongelmaan on yritetty puuttua muun muassa Kuntaliiton suunnalta kuntalaisille osoitettuja kunnallisvalitusoppaita laatimalla, mutta syytä olisi kehittää muitakin kuntalaisten muutoksenhakutietämystä parantavia keinoja. Kuntalaisten kiinnostus kunnallishallintoa kohtaan on ollut jatkuvasti laskussa, minkä vuoksi on ilmeistä, että tiedon tuominen mahdollisimman lähelle kuntalaista olisi tehokkain keino saattaa tieto perille asti. Kunnallisvalitusoppaisiin perehtyminen vaatii kuntalaiselta tiedonhaun aktiivisuutta.

---

<sup>213</sup> Ryytänen 1991: 155.

<sup>214</sup> Ryytänen 1991: 164; Ks. s.20.

Oletettavasti päivittäismedian kautta tiedottaminen olisi kaikkein vaivattomin tapa lähestyä kuntalaista, koska se tavoittaa jokaisen kunnan asukkaita tehokkaasti ja vaivattomasti. Internetiä on luonnehdittu avoimeksi, epämuodolliseksi, julkiseksi ja nopeaksi tiedonvälittäjäksi, ja näiden piirteiden takia sen on katsottu olevan vaikeasti sovitettavissa vallitsevan henkeen ja toimintatapoihin. Kuntalaisten asema osallistujina on kuitenkin muuttunut<sup>215</sup>, minkä vuoksi tiedonvälitystapojen on seurattava kehitystä. Uusi teknologia on tehnyt mahdolliseksi paikasta ja ajasta riippumattoman tiedottamisen muodon, mitä ei vielä ole hyödynnetty tarpeeksi. Kalajoella asukkaille on tarjottu mahdollisuus osallistua kaavasuunnitteluun internetin kautta. Suunnittelusivustoilta saa tietoa kaavoitusprosessin etenemisestä, ja lisäksi se mahdollistaa suunniteltavan alueen kommentoimisen sekä vuoropuhelun kaavoittajan kanssa.<sup>216</sup> Tiedottaminen vaatii kunnilta resursseja, joita on osattava etsiä oikeista paikoista, kuten esimerkiksi paikallisia järjestöjä kunnalliseen toimintaan osallistamalla<sup>217</sup>.

Maksutonta oikeusapua voitaisiin käyttää useammin. Yksityishenkilöt voivat saada valtion varoin tai osittain omakustannuksella asiantuntevaa apua oikeudellisen asiansa hoitamisessa, jos eivät taloudellisensa asemansa vuoksi kykene itse kustantamaan neuvonnan edellyttämiä kustannuksia. Vähäiseksi katsottua oikeudellista neuvontaa voi saada veloituksetta kuka vain taloudellisesta asemastaan riippumatta. (Oikeusapulaki 5.4.2002/257). Moni viranomaispäätöksen saanut ja siihen tyytymätön tuntee varmasti olevansa yksin asiansa kanssa, koska ei tiedä mahdollisuudesta hakea apua tai mistä sitä haetaan. Tämän vuoksi maksuttomasta oikeusavusta tulisi tiedottaa enemmän. Oikeusapuviranomaisen puoleen kääntyminen voisi lisätä päätöksen kohteena olevan asianosaisen tietoa asiasta ja koko muutoksenhakuprosessista, minkä jälkeen hän ehkä luopuisi itsekin nyt tarpeettomaksi katsomastaan valituksesta. Esimerkiksi tilanteessa, jossa korkein hallinto-oikeus on tehnyt asiasta ennakkopäätöksen, josta valittaja ei ollut tietoinen ja, joka ei tue aiotun valituksen menestymistä tuomioistuimessa.

Ympäristöministeriön tutkimuksessa nostettiin ongelmana esille väärään valitusperusteeseen vetoaminen. Siinä viitattiin Wähän tutkimustuloksien mukaan selvästi yleisim-

---

<sup>215</sup> Rantanen 2002: 135.

<sup>216</sup> Oulun yliopisto 2009.

<sup>217</sup> Rantanen 2002: 135.

pään menettelyyn liittyvään valitusperusteeseen kaavoja koskevissa valituksissa, selvitysten riittävyteen. Ympäristöministeriö arvioi, että tähän perusteeseen vedotaan myös niissä tilanteissa, kun varsinaiset syyt valituksen tekemiseen ovat jossakin toisaalla.<sup>218</sup> Tämä voi johtua siitä, että selvitysten ja vaikutusten riittävyys on epäselvästi määritelty uudessa maankäyttö- ja rakennuslaissa, mistä johtuen valitusviranomaisenkin on voi olla vaikea tietää, milloin päätös on tehty lainmukaisesti. Tutkimus maankäyttöä ohjauksesta lainsäädännöstä paljastikin yhdeksi ongelmaksi valittamisen helppouden<sup>219</sup>, millä viitattiin joustavan lainsäädännön tuomiin haasteisiin.

Turhat valitukset eivät johdu välttämättä kuntalaisten osaamattomuudesta. Kunnallisvalituksen voi tehdä entistä useimmissa tapauksissa, koska joustava lainsäädäntö on laajentanut laillisuusperusteiden soveltamisen alaa. Yhä useamman päätöksen kohdalla kuntalainen voi vedota hänen mielestään viranomaisen lainvastaiseen normin tulkintaan tai harkintavallan väärinkäyttöön, mutta myös ns. näennäisperusteeseen. Näennäisperuste on laillisuusperuste, mutta silloin todellinen syy valitukselle on jossakin muualla. Jos valituksella tavoitellaan jotain muuta, kuin siitä ilmenee, valitus leimataan usein turhaksi.

Kuntalaisten tietämättömyydestä aiheutuvia turhia valituksia useammin julkiseen keskusteluun on noussut korkeakoulutus- tai viranhaltijataustan omaavien kuntalaisten tekemät kiusantekovalitukset, jotka on perusteltu taitavasti, vedoten johonkin laissa osoitettuun kunnallisvalituksen perusteeseen. Nämä valitukset saattavat toisinaan menestyä valittajan lainsäädännön perusteellisen tuntemuksen ansiosta, minkä takia viranomaiset kokevat ne turhauttaviksi kiusantekovalituksiksi. Median julkisuuteen saattamat valitukset on helppo leimata aiheettomasti kiusantekomielessä tehdyksi riippumatta siitä, menestyykö valitus tuomioistuimessa. Usein tiedotusvälineillä on esittää kanta valituksen aiheellisuuteen, joka muokkaa tiedon vastaanottajan omia käsityksiä. Valituksia, joissa valittajan motiivina on tosi asiassa vain kiusanteko, on syytä pyrkiä vähentämään.

---

<sup>218</sup> Ympäristöministeriö 2005: 119.

<sup>219</sup> Peltonen, Hirvonen, Manninen, Linjama & Savikko 2006: 62.

#### 4.4. Oikeuden saatavuus ja siitä maksettava hinta

##### 4.4.1. Etukäteisseulontamenettely

Kunnan asukkaiden laajan valitusoikeuteen puuttumatta voitaisiin harkita kiusantekovalitusten etukäteisseulonnan käyttöönottoa asioissa, joissa valitukset selvästi viivästyttävät päätöksentekoa. Seulontamenettelyssä ei rajoitettaisi valitusoikeutta, kuten valituslupamenettelyssä. Tosi asiassa seulontamenettely rajoittaisi yhtä lailla oikeuden saatavuutta, mutta sen avulla pystyttäisiin paikallistamaan kiusantekovalitukset ja käsittelemään ne jonkinlaisessa nopeutetussa menettelyssä. Ajallisen säästön lisäksi voitaisiin ennakoivasti viestittää kiusantekovalitusta harkitseville valituksella aikaansaatavan kiusan vähäisyys, mikä vähentäisi houkutusta tällaisen valituksen tekemiseen.<sup>220</sup>

Seulontamenettely on otettu käyttöön jo hovioikeuksissa 1.10.2003 (OK 26:2). Seulontamenettelyssä tutkitaan, voidaanko käräjäoikeuden näytön arvioinnin oikeellisuuteen luottaa, eli otetaanko valitus enempään tutkintaan. Seulontaratkaisulla voidaan estää alioikeudessa ongelmitta ratkaistujen valitusten pääsy saman valittajan toimesta jatkokäsittelyyn, mikä on järkevää, jos asian oikeellisuudesta ei esiinny hovioikeuden tuomareiden keskuudessa erimielisyyksiä. Hovioikeudella voi olla seulontamenettelyn toimitamisen jälkeen velvollisuus toimittaa asian pääkäsittely, jos valituksen perusteella on ollut aihetta epäillä käräjäoikeuden näytön arvioinnin oikeellisuutta. Pääkäsittely on järjestettävä myös tapauksissa, joissa käräjäoikeudessa tuomitun rangaistuksen ankaruus tai asian erityinen edellytys sitä asianosaiselle edellyttää. (HE 91/2002 vp., Yksityiskohdattaiset perustelut 1. 25 luku). Seulontamenettelyssä asianosaisen oikeusturva on hyvin huomioitu.

Hallitus perusteli seulontamenettelyn käyttöönottoa koskevassa lakiesityksessään etukäteisseulontaa hovioikeuksien ruuhkautumiskehityksen pysäyttämällä, koska se mahdollistaa tuomioistuimen voimavarojen kohdentamisen niihin valituksiin, joissa asianosaisen oikeussuojan tarve on suurin. (HE 91/2002 vp., Yleisperustelut 1.2., 1.4.3.). Myös hovioikeuksissa on esiintynyt turhia, perusteettomia valituksia, joita seulontame-

---

<sup>220</sup> Warsta & Ekroos 2006: 11; Vapaavuori 2007.

nettelyllä on voitu karsia ennen varsinaista asian käsittelyä<sup>221</sup>. Seulontamenettely olisi myös kustannustehokasta, koska tuomioistuinlaitoksen toimintamenot pienentyisivät asian uusintakäsittelyiden vähentymisen ansioista.

Oikeudenkäyntikulujen kehityssuunnasta on esitetty toisistaan eriäviä mielipiteitä. Hallituksen lakiesityksessä (HE 91/2002 vp., Yleisperustelut 4.1.) otaksutaan oikeudenkäyntikulujen, kuten avustajan ja todistajien palkkioiden, vähenevän seulontamenettelyn käsittelyn käyttöönoton johdosta, mutta Suomen Asianajajaliiton pari vuotta lain voimaan tulon jälkeen esittämän lausunnon mukaan olisi päinvastoin oltava huolissaan oikeudenkäyntikulujen liiallisesta nousemisesta<sup>222</sup>. Asianajajaliitto viittaa tällä huolellaan ilmeisesti siihen, että oikeusavun tarve on kasvanut valituskirjelmän korostuneen merkityksen vuoksi.

Hovioikeudessa sovellettavaa seulontasäännöstä voitaisiin kehittää vastaamaan hallinto-oikeudessa esiintyviin kiusantekovalituksista aiheutuviin ongelmiin. Tällöin on kiinnitettävä huomiota hallinto-oikeudellisesta oikeudenkäynnistä johtuviin erityispiirteisiin. Olisi ratkaistava muun muassa se, miten kunnan päätöksenteon laillisuutta muussa intressissä kuin asianosaisena valvovan oikeudet turvattaisiin. Toisaalta seulontamenettelyn ansiosta päätöksen kohteena olevan asianosaisen oikeudet voitaisiin toteuttaa nykyistä nopeammin. Seulontamenettelyä erityisesti korkeimmalle hallinto-oikeudelle kehitettäessä olisi syytä ensin selvittää, millä oikeudenaloilla kiusantekomielessä tehtyjä valituksia esiintyy. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehtyjä jatkovalituksia ei välttämättä ole tarvetta pyrkiä vähentämään kaikissa asioissa.

#### 4.4.2. Valituslupajärjestelmä

Valituslupajärjestelmän käyttöön otto on ollut myös eri yhteyksissä esillä, mutta toistaiseksi valituslupa kunnallisessa muutoksenhakujärjestelmässä on poikkeus pääsääntöön. Hallitus on 1.1.2009 voimaan tullessa lakiesityksessään (102/2008) katsonut tarpeelliseksi ottaa käyttöön valituslupajärjestelmän, kun kyse on asemakaavasta yleiskaavojen alueella, suunnittelutarveratkaisusta tai poikkeusluvasta. Perustuslakivaliokunta painotti lausunnossaan, että kyseessä on jatkovalitusoikeuden rajoittaminen, millä ei puututa

<sup>221</sup> Suomen asianajajaliitto 2005.

<sup>222</sup> Suomen Asianajajaliitto 2005.

jokaisen perustuslaissa turvattuun oikeuteen saada asiansa tuomioistuinkäsittelyyn. Edelleen valituslupa koskee ainoastaan tapauksia, joissa hallinto-oikeus ei ole muuttanut viranomaisen päätöstä tai on jättänyt sen tutkimatta.

Maankäyttö- ja rakennuslakia (5.2.1999/132) koskevaa valitusoikeuden kaventamista hallitus perusteli lain toimivuuden tehostamisella. Suomen Kuntaliitto oli myös valituslupajärjestelmän käyttöön oton kannalla kaava-asioissa<sup>223</sup>. KHO:n presidentti Pekka Hallberg ei puoltanut valitusoikeuden rajoittamista asemakaava-asioissa, koska hän katsoi, että vasta asemakaavavaiheessa on mahdollista arvioida rakentamisen ja maankäytön yksityiskohtia. Hallberg perusteli kielteistä kantaansa edelleen asemakaavavalituksen vähäisellä määrällä.<sup>224</sup>

Tämä hallituksen esitys herättää kysymyksiä: Yleistyykö valituslupajärjestelmän käyttö tulevaisuudessa muillakin kunnallisilla erityisaloilla, ja kuinka merkittävästi sen käyttöönotto rajoittaa kuntalaisen oikeuksia? Muistaako lainsäätäjät huomioida perusoikeuksien rajoitusedellytykset kaventaessaan kuntalaisten oikeusturvaa? Voidaanko oikeusturva riittävästi taata muilla osallistumisen keinoilla kuin pidättäytymällä laajan valitusoikeuden suovassa mallissa? Suomen Kuntaliiton edeltäjät ovat olleet sekä puolesta että vastaan valituslupajärjestelmää, mutta toistaiseksi sitä on kunnallisvalitusten alalla käytetty pääasiassa vain turvaututtaessa jatkovalitukseen korkeimpaan hallinto-oikeuteen<sup>225</sup>.

Hallinto-oikeuden päätöksistä on yleensä jatkovalitusmahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mutta joissakin tapauksissa oikeutta jatkovalitukseen ei ole tai siihen pitää erikseen hakea lupa. Esimerkiksi sosiaalipalvelun antamista tai siitä määrätyn maksun

---

<sup>223</sup> Mönttinen 2004: 9.

<sup>224</sup> Hallbergin mukaan asemakaavavalituksista 90 prosenttia etenee ilman valitusta, ja 3–4 prosenttia asemakaavoista tulee KHO:n käsiteltäväksi. Ylönen 2008.

<sup>225</sup> Mäenpää 2002: 148. Suomen Kunnallisliitto ei ole ajanut valituslupajärjestelmään siirtymistä, koska KHO:n saapuneista asioista kunnallisasioita on ollut vain noin viisi prosenttia. Valituslupajärjestelmän puolestapuhuja on ollut nykyisen Suomen Kuntaliiton edeltäjä, Suomen Kaupunkiliitto, joka on ehdottanut valituslupaa asioihin, jotka kuntalainen on ensiasteen oikeudessa hävinnyt. Kaupunkiliitto on leimannut turhiksi sellaiset valitukset, jotka on tehty ilman kuntalaisen omaa intressiä. Kaupunkiliitto on aikoinaan esittänyt turhiksi valituksiksi siis melko laajan puhtaasti valvontamielessä tehtyjen valitusten joukon. Suomen Kaupunkiliitto ry – Finlands kommunförbund rf ja Suomen kunnallisliitto lakkautettiin sen jälkeen, kun laki Suomen Kuntaliiton perustamiseen liittyvistä järjestelystä tuli voimaan 1.3.1993. Laki Suomen Kuntaliiton perustamiseen liittyvistä järjestelystä 222/1993.



antamista koskevasta päätöksestä ei ole ollenkaan jatkovalitusmahdollisuutta (SosiaalihuoltoL 49§). Lupa jatkovalitukseen voidaan myöntää ainoastaan, jos se on lain soveltamisen kannalta muissa samankaltaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisen noudattamisen vuoksi tärkeää.<sup>226</sup>

Ympäristökeskuksen tekemässä tutkimuksessa kunnallisen valitusjärjestelmän suurimpana ongelmana nähtiin hallinto-oikeuksien resurssipula, mikä johtaa asioiden tarkoitushakuiseen pitkittämiseen valittamalla. Myös Mäenpää näkee resurssipulan ongelmalisena ja ehdottaa sen ratkaisemiseksi muutoksenhaun nykyistä laajempaa luvanvaraisuutta. Hänen mukaan se jopa parantaisi oikeusturvaa, koska valitusluvat rajoittaisivat muutoksenhakumahdollisuutta, ja näin ollen myös parantaisivat korkeimman hallinto-oikeuden mahdollisuuksia keskittyä yksilön kannalta ongelmallisten tapausten arviointiin.<sup>227</sup>

Idea valituslupajärjestelmästä on kritisoitu siitä aiheutuvista korkeista ylläpitokustannuksista, jotka olisivat mahdollisesti samaa luokkaa kuin asian ratkaisusta aiheutuvat kustannukset. Lisäksi valituslupa tulisi mukaan valitusprosessiin vasta jatkovalitusvaiheessa, jota edeltäisi joka tapauksessa valitus ensiasteen tuomioistuimeen. Kiusantekovalitusten vähentämisen kannalta valituslupajärjestelmän laajempialainen käyttöönotto ei vaikuta tarkoituksenmukaiselta, jos korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäviksi tulleista asioista vain murto-osa on kunnallisvalituksia, joista kaikkien ei voida tietenkään olettaa olevan kiusantekomielessä tehtyjä. Valitusluvat kunnallisasioissa olisivat huono ratkaisu sekä kuntalaisen täysimääräisen oikeusturvan että kustannustehokkaan muutoksenhakujärjestelmän toteutumisen kannalta.

Valituslupajärjestelmän osittainen käyttöönotto voisi sen sijaan olla kehityskelpoinen idea. Kuntalaisen oikeusturva ei vaarantuisi valituslupien johdosta liikaa, jos valitusluvat koskisivat muita kuin asianosaistahoja, ja niiden käyttö rajattaisiin koskemaan ainoastaan ennalta määritettyä asiaryhmää. Kaikissa kunnallishallinnon päätöksissä asianosaistahojen erottaminen muista tahoista olisi tosin haastava tehtävä. Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain alaisilla päätöksillä saattaa olla vaikutuksia moneen suun-

---

<sup>226</sup> Heuru 2006: 252.

<sup>227</sup> Mäenpää 2006: 164.

taan. Kunnallisvalituksen ns. *actio popularis* -luonteesta<sup>228</sup> ja kunnallisesta itsehallinnosta johtuen tällaista osittain toteutettuja valituslupajärjestelyä ei ole välttämättä mahdollista nykyisen kuntalain puitteissa toteuttaa, koska valitusluvilla rajoitettaisiin valvonta mielessä tehtäviä kunnallisvalituksia. Kuntalaissa säädetty valitusoikeus takaa yhtäläiset oikeudet sekä asianosaisille että muille kuntalaisille (KuntaL 91§).

Muutoksenhakuprosessia on käytetty moraalisesti väärin erityisesti tietynlaisten hankkeiden viivästyttämiseen. Esimerkiksi tuulivoimalaitoksia koskevista RakL:n ja MRL:n mukaisista päätöksistä on valitettu paljon (13,5%), hanketasolla tarkasteltuna jopa 33%. MRL:n mukaisista asioista valitettaessa valituslupajärjestelmä olisi kaikkein aiheellisin, koska noin joka kolmannes MRL:n mukaisesti tehty valitus johtaa jatkovalitukseen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Ainakin MRL:n mukaisia ensiasteen valituksia olisi mahdollista vähentää yhdistämällä useita itsenäisenä prosessina läpikäytäviä hallinto- ja lupamenettelyitä.<sup>229</sup> Valitusoikeussäätely on todettu hyvin sekavaksi ja vaikeasti hahmotettavaksi, mitä kuvastaa maankäyttö- ja rakennuslain seitsemän erilaista valitusosiotussäännöstä ja jopa 16 yksilöitävissä olevaa valitukseen oikeutettua tahoa<sup>230</sup>. Tällainen monitasoinen lupasäätely vaarantaa kuntalaisten oikeussuojan toteutumisen, koska myönteisen päätöksen saaminen saattaa estyä asiassa esiintyvien erilaisten, muidenkin kuin asianosaistahojen, intressien vuoksi.

Hallituksen esityksessä (101/1998) lupa-asiat jaetaan varsinaisiin rakennuslupiin, suunnittelutarvealuetta koskeviin ratkaisuihin ja rakennusluvan yhteydessä tai erikseen tehtävään, kaavoitusta harkintaa sisältäviin poikkeamispäätöksiin. Valittajan kannalta maankäyttö- ja rakennuslain tekee vaikeaselkoiseksi valitusoikeuden erilaisuus eri prosesseissa. Joistakin päätöksistä saa valittaa vain asianosaiset, kun toisien päätöksien kohdalla valitusoikeus on annettu kaikille kunnan jäsenille asianosaisuudesta riippumatta. Kunnan jäsenille kuuluva laaja valitusoikeus on ainakin kaava- ja rakennusjärjestysasioissa, kehityslupapäätöksissä sekä lupa-asioista maisematyö- ja purkamisluvassa. Edelleen valitusoikeuden jakaantumista eri asia-ryhmissä sekavoittaa se, että kunnan,

<sup>228</sup> Kunnallisvalituksen valitusoikeus on ns. *actio popularis* -tyyppinen oikeus. Tämä tarkoittaa sitä, että laillisuusperusteinen valitusoikeus on kaikilla kunnan jäsenillä. Laiho (2006): 94.

<sup>229</sup> Warsta & Ekroos 2006: 11, 27.

<sup>230</sup> Syrjänen 2005: 163.

alueellisen ympäristökeskuksen ja muiden viranomaisten valitusoikeus eroaa kunnan jäsenen valitusoikeudesta.<sup>231</sup> Lisäksi on huomion arvoista muistuttaa, ettei kaikkiin maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti tehtyihin päätöksiin voi hakea muutosta kunnallisvalituksella vaan joissakin asioissa on säädetty ainoastaan asianosaisille kuuluvasta hallintovalitusoikeudesta. Esimerkiksi rakennuslupa- ja toimenpidelupapäätöksistä asianosaiset voivat valittaa hallintovalituksin<sup>232</sup>.

#### 4.4.3. Oikeudenkäyntikulut

Kiusantekovalitusten vähentämistä olisi mahdollista edistää myös taloudellisilla keinoilla, kuten langettamalla oikeudenkäyntikulut tai hankkeiden viivästyisestä aiheutuvat kulut valittajan harteille. Edellä esitellyn seulontamenettelyn on pelätty nostavan jopa liikaa oikeudenkäyntikuluja hovioikeudessa. Hallintolainkäyttölaki (26.7.1996/586) säätelee oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta 74§:ssa, jonka mukaan asianosainen on velvollinen korvaamaan toisen asianosaisen hallinto-oikeudelliset oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen olisi kohtuutonta, että tämä joutuisi pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan.

HLL 74§:n nojalla voidaan velvoittaa ilmeisen perusteettoman valituksen tehnyt yksityinen taho korvaamaan kunnalle aiheutuneet oikeudenkäyntikulut, mutta tämä on osoittautunut poikkeukselliseksi<sup>233</sup>. Julkiselle ja yksityiselle osapuolelle ei voida asettaa samanlaisia vaatimuksia, koska julkinen asianosainen on tosiasiassa lähtökohtaisesti yksityistä asianosaista vahvemmassa asemassa. Lisäksi yksityisen asianosaisen on voitava hakea hallintoasiassa muutosta ja esittää vastineita ilman esimiestä. Esimerkkinä perusteettomasta vaatimuksesta Vihervuori on maininnut uuden vaatimuksen esittämisen siitäkin huolimatta, vaikka asianosainen olisi saanut aikaisemmassa vaiheessa perustellun päätöksen, josta ilmenee selvästi uuden vaatimuksen lainvastaisuus.<sup>234</sup> Korkein hallinto-oikeus on tulkinnut valituksessa esitetyt vaatimukset ilmeisen perusteettomiksi tapauksessa, jossa valittaja oli saanut hallinto-oikeudelta perustellun päätöksen. Valittaja ei

---

<sup>231</sup> Syrjänen 2005: 163.

<sup>232</sup> Syrjänen 2005: 163.

<sup>233</sup> Harjula & Prättälä 2007: 719.

<sup>234</sup> Vihervuori 2006: 675.

ollut jatkovalituksessaan millään tavoin osoittanut, että päätöksen näitä perusteluita olisi pidettävä virheellisinä tai alkuperäistä päätöstä muutoin lainvastaisena. Valittaja veloitettiin korvaamaan kaupunginhallituksen oikeudenkäyntikulut kohtuulliseksi harkitulla määrällä. (KHO 25.4.2008/944).

OPTULA:n vuonna 2002 toteuttamaan suppeaan haastattelututkimukseen vastanneet hallinto-oikeuden tuomarit olivat yksimielisiä siitä, että yksityisiä asianomaisia ei pidä velvoittaa korvaamaan viranomaistahon oikeudenkäyntikuluja kuin erittäin poikkeuksellisissa tilanteissa. Tällaiseksi esimerkkitalanteeksi he nostivat alituisten ”kiusavalituksen” tekemisen hallintotuomioistuimeen, mutta tällöinkin vain, jos valittajalla on apunaan asianajaja.<sup>235</sup> Asianajajan käyttäminen apuna varmistaa sen, että valittaja on tietoinen oikeuksistaan ja valittamisen ei voida katsoa johtuvan valittajan tietämättömydestä. Tapauksessa KHO 14.6.2005 T 1461 yksityisen korvausvastuu aktualisoitui:

”Kun yhdistys, joka ei ollut avustusasiassa asianosainen, esitti kunnalle ilmeisen perusteettoman vaatimuksen ja samalla vaati kunnan päätöksen kumoamista, valitus hylättiin ja yhdistys veloitettiin korvaamaan kunnan oikeudenkäyntikulut.”

Oikeudenkäyntikulut ovat nykyisen lainsäädännön mukaan hallinto-oikeudessa 82 euroa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa 204 euroa, mikäli valitus halutaan viedä aina korkeimpaan hallinto-oikeuteen saakka. Kokonaan kuluitta säästyy, jos valitus hyväksytään (VNa 1280/2005).<sup>236</sup> Hylätynkin valituksen kulut ovat ilmeisen matalat, joten ne eivät ole este kiusantekovalituksen tai muunlaisen valituksen tekemiselle. Oikeudenkäyntikulujen euromäärät olisi tarkistettava, ja mietittävä uudenlaista kustannusmallia, joka esittäisi nykyistä tehokkaammin turhien valitusten tekemisen. Ryynänen on tosin, poiketen yleisestä kannasta, pitänyt oikeudenkäynnin kalleutta ongelmallisena kuntatasolla. Hänen mielestään kunnan asukkaan on maksettava liian korkea lunastushinta päätöksestä, mikä nostaa turhan paljon muutoksenhakukynnystä.<sup>237</sup>

---

<sup>235</sup> Vihervuori 2006: 675.

<sup>236</sup> Warsta & Ekroos 2006: 4, 22.

<sup>237</sup> Ryynänen 1999: 39.

Heuru varsin osuvasti huomauttaa, että valittajalle ei voida esittää vahingonkorvausvaatimusta, vaikka tosiasiassa kiusantekovalituksista saattaa aiheutua myös vahinkoa.<sup>238</sup> Oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisesta toimenpiteestä tai laiminlyönnistä kärsinyt kuntalainen voi puolestaan vaatia kyseisen henkilön tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta (PL 118§). Kunnan elimissä toimivien luottamushenkilöiden kohdalla vastuuseen voitaten joutua muun muassa viraltapanoseuraamuksiin<sup>239</sup>. Näyttää siis siltä, että kiusantekovalittajat pääsevät halvoin kustannuksin ja muutoinkin vähin seuraamuksiin kiusantekoon. Kuntalaisille olisi osoitettava enemmän vastuuta valituksesta aiheutuvista seurauksista.

Hallituksen esityksessä muistutetaan kansalaisten ja yhteisöjen muutoksenhaun lisääntyvästä merkityksestä päätöksenteon yleisen valvonnan kannalta valtion valvonnan keventyessä. Muutoksenhakuoikeuden käyttämisestä ei saisi aiheutua kohtuuttoman korkeita kustannuksia yksityisille tai yhteisöille. Hallitus näki maksuttoman oikeudenkäynnin laajentamisen ainakin kaava- ja poikkeamisasiossa mahdollisena (HE 101/1998 vp., Yleisperustelut 4.4.). Suuri osa kunnallisvalituksista on kaavavalituksia, jotka ovat sekä asianosaisten että kunnan muiden jäsenien alulle saattamia. Tämän esityksen mukaan hallitus siis asettaisi yhtäläiset oikeudet maksuttomaan oikeudenkäyntiin muutoksenhakijoille heidän asemastaan riippumatta. Tällainen maksuttoman oikeudenkäynnin laajentaminen ei tukisi kiusantekovalitusten eliminoimistavoitteisiin pääsemistä.

---

<sup>238</sup> Heuru 1995: 399.

<sup>239</sup> Ryyänen 1999: 66.

## 5. EMPIIRISTÄ TIETOA KIUSANTEKOVALITUKSISTA

### 5.1. Viranhaltijoille tehdyn kyselyn tutkimustulokset

#### 5.1.1. Kiusantekovalituksen käsite

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää turhan valituksen käsitettä mahdollisimman kattavasti monet eri näkökulmat huomioon ottaen. Tämän vuoksi tutkimuksen teoreettisen pohjan tueksi toteutettiin kuntien viranhaltijoille suunnattu kysely koskien kiusantekovalitusta. Kyselylomake lähetettiin Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaan ja Etelä-Pohjanmaan kaikkiin kuntiin ja kuntien sisällä useille johtoasemissa oleville viranhaltijoille. Kyselylomake lähetettiin yhteensä noin 227:lle kunnan viranhaltijalle, joista 91 Pohjanmaalle, 46 Keski-Pohjanmaalle ja 90 Etelä-Pohjanmaalle. Kyselyn vastausprosentti oli kaikilla alueilla yhteensä noin 17 prosenttia. Kyselyn tutkimustuloksia tulkitaan alkuperäisten tutkimustavoitteiden mukaisesti kvalitatiivisina, koska otos oli pienenkö eikä lopullinen vastausprosentti ollut kovin korkea. Vastauksista ei ole siis tarkoitus tehdä määrällisiä johtopäätöksiä vaan pikemminkin saada mahdollisimman monien viranhaltijoiden näkemyksiä kiusantekovalituksista.

Tutkimusaihe oli luultavasti yksi syy alhaiseen vastausprosenttiin. Kyselytutkimuksen aiheena kiusantekovalitukset jakoivat odotetusti vastaajien mielipiteitä, ja eräille vastaajista se tuntui henkilökohtaiselta ja jopa aralta aiheelta vastata. Omien mielipiteiden esille tuominen edellytti viranhaltijan luottamusta siihen, että kyselyn vastauksia käytetään osana luottamuksellista tutkimusta. Kiusantekovalitustermin käyttäminen kyselyssä oli kuitenkin tarkoituksellista, koska sen odotettiin herättävän voimakkaampia mielikuvia kuin esimerkiksi turhan kunnallisvalituksen käsitteen.

Toinen syy vastaamatta jättämiseen oli omakohtaisten kokemusten puuttuminen, vaikka kyselyyn vastaaminen ei olisi edellyttänyt sitä, että vastaaja olisi työssään kohdannut kiusantekovalitukseksi luokittelemiaan kunnallisvalituksia tai edes myöntänyt niiden olemassa oloa. Tästä huolimatta jotkut vastaajista olivat epävarmoja siitä, ovatko he oikeita henkilöitä vastaamaan kyselyyn, kun he eivät olleet työssään käsitelleet kunnal-

lisvalituksia. Omakohtaisten kokemusten puuttuminen johtui joko viranhaltijan työnkuvasta, vasta lyhyen ajan kestäneestä virkasuhteesta taikka siitä, ettei kyseisessä kunnassa viranhaltijan mielestä ole ollut kiusantekovalituksen kaltaisia valituksia. Useampi vastaaja kertoi toimineensa kyseisessä virassa 10–15 vuotta eikä siltikään ollut kohdannut kiusantekomielessä tehtyjä valituksia. Eräs vastaaja myönsi muodostaneensa käsityksensä kiusantekovalituksista pitkälti median kautta, vaikka oli toiminut jo pitkään kuntasektorilla.

Kyselylomakkeen lähetekirjeestä tai vaihtoehtoisesti kyselyn kysymyksien asettelusta olisi pitänyt käydä selvemmin ilmi, että kyselyyn vastaaminen ei edellytä omakohtaisia kokemuksia kunnallis- tai kiusantekovalituksista. Edelleen vastaajille olisi voitu jonkin verran tarkentaa kiusantekovalituksen käsitettä. Heille olisi pitänyt käydä selväksi, että sillä tarkoitetaan tässä tutkimuksessa kunnallisvalituksen yhtä ilmentymää. Kolme vastaajista käsitti kyselyn aiheen väärin, ja vastasi kysymyksiin määrittelemällä työpaikka- tai koulukiusaamisen käsitettä ja siitä aiheutuvia ongelmia. Tästä useamman kerran esiintyneestä väärinkäsityksestä voi päätellä kiusantekovalituksen käsitteen olevan vieras ainakin joidenkin pienempien kuntien viranhaltijoille.

Kysely alkoi käsitelmäärityllä, jossa vastaajaa pyydettiin määrittelemään piirteitä, joita he liittäisivät kiusantekovalitukseen. Kysymys koettiin hankalaksi, mikä johtui ilmeisesti siitä, että kiusantekovalituksen käsitettä ei ole virallisesti määritelty missään. Sen määrittelemisen oli sidoksissa vastaajan omiin näkemyksiin. Eräs vastaaja katsoi kiusantekovalituksen käsitteen määrittelyn olevan julkisesti arveluttavaa ja myös hankalaa, koska raja kiusantekovalituksen ja perustellun kunnallisvalituksen välillä on häilyvä. Tästä huolimatta useassa vastauksessa oli nostettu esiin samoja piirteitä. Kiusantekovalitus määriteltiin valitukseksi, jolla tehdään kiusaa henkilölle suoraan tai asian kautta. Joissakin vastauksissa haitan tekeminen mainittiin kiusantekovalittajan piirteeksi, mutta haittaa ei perusteltu sen tarkemmin.

Kiusanteon arvioitiin ensinnäkin aiheutuvan valittajan ja päättäjän erilaisista laintulkintakäsityksistä, esimerkiksi yksityisen ja julkisen edun ristiriidasta. Toiseksi valitus tehdään, kun vallitsevan poliittisen kannan mielipide on ristiriidassa oman suuntautumisen

kanssa. Kiusantekoon kannustaa henkilökohtaiset kaunat asian valmistelijoita, päätöksentekijöitä taikka päätöksessä asianosaisena olevaa kohtaan. Valitus ei aina koske päätöksen kohteena olevaa asiaa, vaan joskus se on pelkkä kaltoin kohdelluksi tulleen tunteenosoitus halusta rankaista julkisyhteisöä.

Kiusantekovalitusta verrattiin eräänlaiseen koston. Sen takana voi olla esimerkiksi valtuutetun ulkopuolelle jäänyt ehdokas, joka purkaa turhautumistaan valittamalla päätöksestä. Eräs vastaaja luonnehti kiusantekovalitusta politiikan jatkeeksi. Toinen vastaajista oli havainnut toistuvasti valituksia, jotka oli tehty jonkun toisen, esimerkiksi poliittisen tahon puolesta, jottei taustalla oleva, asiaa varsinaisesti ajava henkilö paljastuisi. Valittajana voi näissä tapauksissa esiintyä lainopin tunteva henkilö tai jokin taustalla olevan henkilön yhteistyökumppaneista. Tällä tavoin kunnallisvalitusta voidaan käyttää oman kannan peittämiseen, mutta saadaan se silti mahdollisesti läpi.

Osa vastaajista katsoi, että nykyisen kuntalain mukaisella valitusoikeudella on sekä hyvät että huonot vaikutuksensa. He myönsivät, ettei kaikkea kiusantekovalittamista voida estää, koska se johtuu jokaiselle kuntalaiselle osoitetusta valitusoikeudesta. Edelleen vastaajista muutamat huomasivat, että kunnallisvalitus voi joko vahvistaa tai päinvastoin heikentää kuntalaisen oikeusturvan toteutumista. Kuntalaisen oikeusturva voi vaarantua toisen kuntalaisen tekemän valituksen takia esimerkiksi viranhakutilanteissa. Viranhakupäätöksiin haetaan muutosta kuntalain mukaan, joten niistä voivat valittaa muutkin kuin asianosaistahot. Päätöksen kohteena olevan asianosaisen oikeusturva voi täten olla heikommassa asemassa kuin kuntansa viranomaisten päätösten laillisuutta valvovien kuntalaisten (KvhL 50§, KuntaL 92§).

Kiusantekovalitus voi johtua päätöksen kohteena olevan ei-toivotun, mutta pätevän henkilön valitsemisesta virkaan. Tällaisella valituksella voi olla kohtalokkaat seuraukset, koska valituksen takia virkaan ehdolla oleva henkilö joutuu joko odottamaan pitkän ajan tuomioistuimen päätöstä tai pahimmassa tapauksessa vetäytymään kokonaan hoitamastaan virastaan. Erityisesti pienimmissä kunnissa viranhakupäätöksistä tehdyt valitukset koettiin ongelmallisiksi, koska virkaa hoitamaan ei tällöin saatu nopeasti uutta henkilöä. Toinen vastaaja koki kiusantekovalittajien yrittävän jopa halvaannuttaa osit-



tain kunnan toimintaa. Vastaaja kertoi kiusantekijän tunnistavan siitä, että sama henkilö hakee useisiin eri virkoihin ja valittaa jokaisesta prosessista, kun hän ei tule valituksi omalla pätevyydellään.

Asianmukaisesti suoritettu hallintomenettelykään ei ole tae siitä, että päätöksestä ei tehdä kiusantekovalitusta. Valituksessa voidaan silti vedota asioihin, esimerkiksi ympäripyöreästi muotoiltuihin normeihin, jotka ovat vastoin valittajan omia periaatteita ja estävät ei-toivotun rakennuksen rakentamisen tai hankkeen toteutumisen. Valitus on tällöin yksittäisen henkilön taikka suuremman ryhmän kannanotto johonkin suunniteltuun toimenpiteeseen. Etujärjestöjen valitukset on koettu silloin kiusanteoksi, kun niillä ei ole ollut todennäköisiä menestymisen mahdollisuuksia tuomioistuimessa vaan valitus on johtunut puhtaasti siitä, että päätös on järjestön ajaman asian vastainen. Profiloitumalla tietyn järjestön edun ajajaksi, myös järjestö saa julkisuutta ja sen tunnettuus lisääntyy valituksen johdosta. Toisaalta yksityishenkilöt voivat halutessaan piiloutua järjestön nimen taakse.

Kiusantekovalitus katsottiin useimpien vastaajien keskuudessa tehokkaaksi tavaksi pitkittää asian käsittelyaikaa ja lisätä viranhaltijoiden työmäärää. Pelkkä pelko tulevasta valituksesta heijastuu asian valmisteluun ja päätöksen muotoiluun. Yksi viranhaltija tiesi valittajan jo etukäteen uhkailleen päätöksentekijöitä sillä, että hän valittaa joka tapauksessa. Toinenkin vastaaja uskoi jo kunnallisvalituksen olemassaolon tarjoavan kuntalaiselle paremman neuvotteluaseman, esimerkiksi kaava-asioissa, kuin ilman valituksen uhkaa. Laajempien kokonaisuuksien, kuten kaavojen, vastustajien lisäksi kiusantekijöiksi koettiin valittajat, jotka tarttuvat pieniin virheisiin, joiden huomaaminen vaatii sekä heiltä että itse päätöksentekijöiltä erityistä tarkkaavaisuutta.

Eräs vastaaja, vastoin tutkimuksen olettaa, katsoi kunnallisvalituksen rajoitettujen valitusperusteiden vaikeuttavan valittajan asemaa valitusprosessissa. Useat tutkijat ovat päinvastoin huomanneet kunnallisvalituksen laillisuusperusteisuusvaatimuksen merkityksen vähentyneen joustavan lainsäädännön yleistyttyä. Joustavasta lainsäädännöstä aiheutuvien laintulkintaerimielisyyksien vuoksi valittavaa ei sinänsä leimattu kiusantekijäksi, vaikka tulkintaerimielisyyksien katsottiin olevan toisinaan osana kiusantekova-

litusprosessia. Vain jokunen vastaaja otti esille laintulkinnan vaikeudesta johtuvat erimielisyydet, ja niistä edelleen johtuvat valitukset. Yksi kaavoituksen asiantuntija kertoi kaavoitusta koskevan valituksen harvemmin kohdistuvan varsinaiseen kaavan asiasisältöön, mutta tulkinnanvaraisen lainsäädännön mahdollistavan tällaisetkin valitukset. Erään vastaajan mielestä päätöksenteon menettelyllisiin virheisiin on ollut vielä suhteellisen helppo vedota. Hän mainitsi usein esiintyvänä esimerkkinä kaavapäätöksien menettelyvirheisiin perustetut valitukset.

Kunnallisvalitus voi olla myös maallikkoluottamushenkilön tai kuntalaisen keino testata omaa lakituntemustaan. Tällöin valitetaan päätöksenteossa esiintyneistä muotovirheistä, eikä välttämättä kiinnitetä huomiota siihen, ovatko nämä virheet voineet vaikuttaa päätöksen lopputulokseen. Samantapaisista valituksista on kyse silloin, kun päätös sisältää jotakin epävarmaa tai epäselvää. Valittaja haluaa toisinaan vain testata, kuinka hyvin päätöksentekijä osaa perustella päätöksensä, joka on perustettu hatarille tai olemattomille perusteille. Tällöin valittaja usein tietää, että hänellä ei ole riittävää näyttöä virheellisestä menettelystä, jotta asia voisi menestyä tuomioistuinkäsittelyssä, mutta hän saa päätöksentekijän laatimaan uudelleen perustelut hankalalle päätökselleen. Osan valittajista katsottiin olevan niin julkisuudenhakuisia, että he valittavat vain saadakseen jollakin tavalla kiusallisen asian kaikkien nähtäville.

Kiusantekovalittajalla ei ole omaa intressiä, tai hänen intressinsä on hyvin vähäinen, valituksen kohteena olevassa asiassa, mistä johtuen hänen tarkoituksiksi katsottiin kunnan päätöksenteon ja kehityksen hidastaminen. Yllättävää oli, että eräs vastaajista leimasi kiusantekijäksi myös asianosaisena valittavat tahot, kun he valittavat esimerkiksi suojellakseen omaa asuintonttiaan liian lähelle suunnitellun rakennuksen rakentamiselta taikka kauniin maiseman pilaamiselta. Toinen vastaaja taasen erotteli sellaiset valittajat kiusantekovalittajista, joilla on näkemyseroja kunnan valtuuston kanssa. Esimerkkinä hän esitti oppilaiden vanhempien tekemät valitukset, jotka koskevat koulujen lakkauttamista.

Kiusantekovalituksiksi kuvailtiin aiheettomia ja huonolla todennäköisyydellä tuomioistuimessa menestyviä valituksia. Kiusantekovalittajan ei arveltu itsekään uskovan vali-

tuksensa läpimenoon. Kiusantekovalittaja tekee tästä huolimatta useita jatkovalituksia. Tällöin valituksella katsottiin olevan ainoastaan tarkoitus siirtää päätöksen lainvoimaiseksi tuloa ja näin ollen myös täytäntöönpanoa, mikä saattaa aiheuttaa asianosaisella vahinkoa tai muuta haittaa. Valitusta tehtäessä ei välttämättä anneta painoarvoa sille, että käräjä- tai hallinto-oikeus on tehnyt asiasta yksimielisen päätöksen. Valittajatahona eri oikeusasteissa esiintyy siis yleensä yksi ja sama kiusaa valituksellaan tekevä henkilö.

Melkein kaikkia vastauksia yhdisti se, että ketään ei pidetä kiusantekijänä pelkästään yhden kunnallisvalituksen johdosta vaan kiusanteoksi koettiin vasta toistuva valittaminen joko samasta tai eristä asiasta. Kuitenkin eräs vastaajista katsoi kiusanteoksi senkin, että samasta asiasta tehdään valitus tai kantelu monille eri tahoille, kuten tuomioistuimille ja eduskunnan oikeusasiamiehelle. Joissakin tapauksissa henkilö saattaa olla yhteydessä lehdistöön varmistaakseen, että saa kantansa laajan yleisön tietoon. Kiusantekovalitusten havaittiin rasittavan useita organisaatioita. Viranhaltija koki tällaisen toiminnan kuntalaisen taholta painostavana. Kuntalain mukaan kuntalaisella on oikeus tehdä hallinto-oikeuden päätöksen saatuaan jatkovalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jollei päätökseen ole kohdistettu muutoksenhakukieltoa (KuntaL 94.3§, 97§).

Kaikki eivät halunneet käyttää käsitettä kiusantekovalitus, koska se saattaa valittajana esiintyvän tahon syyllisen asemaan. Muutamat viranhaltijat puolustivat vastauksissaan kuntalaisen oikeuksia. Yksi vastaajista katsoi valitusten johtuvan huonosta ja riittämättömästä asiakaspalvelusta, mikä puolestaan johtuu kuntien niukoista resursseista taikka asiakaspalvelijan vääränlaisesta suhtautumisesta asiakkaaseen tai työhönsä. Kuntalaisia ei ehkä vielä osata nähdä asiakkaina, vaikka kunnallishallinnossa on jatkuvasti painotettu enemmän palvelujen saatavuuden ja laadun merkitystä.

Eräs vastaaja taasen kielsi kiusantekovalitusten olemassa olon. Hänen mielestään valituksen taustalta on aina löydettävissä jokin motiivi, joka on usein kuntalaisen halu valvoa kuntansa hallintoa ja sen laillisuutta. Toinenkin vastaaja pohti kiusantekovalituskäsitteen käytön sopivuutta. Hänen mielestään kiusantekovalittajan käsitettä ei voida käyttää virallisesti silloin, jos valittajalla on valitusoikeus. Tällöin valittajan pitäisi saada vapaasti valita motiivinsa valitukselleen ilman kiusantekijäksi leimautumista. Kiu-

santekovalittajan ei katsottu itse tiedostavan olevansa kiusantekijä, koska valittaja kokee valituksensa perustelluksi. Kiusantekovalituksen käsitteen voidaan täten arvella syntyneen kunnallishallinnon tai median piirissä.

#### 5.1.2. Kiusantekovalitusten esiintyminen eri toimialoilla ja kunnissa

Kyselylomake lähetettiin kunnissa eri toimialoista vastaaville viranhaltijoille, koska kyselyn yhtenä tavoitteena oli selvittää, ovatko kiusantekovalitukset joillakin toimialoilla tunnetumpia kuin toisilla. Kyselyn seuraavassa kohdassa viranhaltijoilta tiedusteltiin, ovatko he kohdanneet työssään kiusantekovalituksia, ja jos ovat, niin miten ne ovat vaikuttaneet henkilön työskentelyyn. Vastauksista ei voida esittää toimialoittain ehdottomia johtopäätöksiä, koska vastaajan kokemuksiin vaikuttaa varmasti muutkin seikat, kuten virkasuhteen kesto. Kiusantekovalituksia olivat kohdanneet työssänsä sekä pienempien että suurempien kuntien edustajat, joista muita useammin kunnan- ja kaupunginjohtajat sekä hallintopäälliköt. Selvä enemmistö vastaajista ei ollut joutunut käsittelemään tällaisia valituksia.

Eräs hallintopäällikkö koki valitusten hidastuttavan asioiden valmistelua, koska päätöksentekijänä hänen on varmistuttava siitä, että päätettävä asia on sekä lain että hallintosäännön mukainen. Toinenkin hallintopäällikkö koki asioiden valmistelun raskaana. Hän myös pelkäsi, että varsinainen käsiteltävä asia jää toiseksi, kun päätöksentekijän huomio on ensisijaisesti muutoseikkojen oikeudenmukaisuuden valvonnassa. Päätöksen lainmukaisuuden varmistamiseksi oltiin oltu yhteydessä lakimiehiin ja muihin maksullisiin asiantuntijoihin sekä ennen valituksen ilmenemistä että valituksen käsittelyn aikana. Hallintopäällikkö piti ongelmana asiantuntija-avun kalleutta, esimerkiksi lausuntojen ja kirjallisten vastineiden pyytämistä, mutta myös omien voimien ja taitojen riittämättömyyttä. Hallintopäällikkö katsoi viranhaltijoiden työmäärän kasvaneen huomattavasti kiusantekovalitusten ja muiden valitusten johdosta annettavien laajojen lausuntojen takia. Kunnan arkistonhoitaja tiesi kunnallisvalitusten lisäävän työmäärää, koska valituksen jälkeen vanhat asiakirjat joudutaan etsimään uudelleen esille. Valitukset saattavat ulottua kauas menneisyyteen, jolloin asiasta olivat päättämässä eri henkilöt.

Eräs kaupunginjohtaja kertoi kiusantekovalituksien haittaavan suunnittelua ja kaavoitusta. Toisenkin kunnan johtaja näki kiusantekovalitukset hidasteena tai esteenä kunnan kehittämiseksi. Useimmat kiusantekovalituksien kanssa tekemisissä olleet kokivat niiden käsittelyn aiheuttavan taakkaa omalle työlleen tai laajemmin kunnallishallinnolle. Kaupunginjohtaja totesi kiusantekovalituksien aiheuttavan myös taloudellisia menetyksiä sekä kunnalle että yksityisille ihmisille. Kaavoituspäällikkö kertoi kiusantekovalituksien esiintymisen vaikuttavan työskentelyn tarkkuuteen. Kaavoitusasioissa valitukset ovat tavanomaisia, ja tällä alueella valitusten katsottiin usein leimautuvan kiusantekovalituksiksi johtuen valittajan ehdottomista elämänarvoista. Jos kuntalainen kokee, ettei päätöksessä ole huomioitu riittävästi esimerkiksi luonnonsuojelu-, rakennussuojelu tai liikenneasioita, niin hän voi hakea muutosta vastoin omia arvojaan olevaan päätökseen.

Kiusantekovalituksien ja muiden valitusten esiintymisestä katsottiin siis aiheutuvan monenlaisia negatiivisia vaikutuksia riippuen kunnan viranhaltijan toimialasta, mutta eräät vastaajat näkivät niiden myös palvelevan kunnallisen hallintomenettelyn ja päätöksenteon lainmukaisuutta. Esimerkiksi perusteellinen asian valmistelu on kaikkien edun mukaista. Kaavoituspäällikön mielestä päätöksenteon menettelyyn on kiinnitettävä erityistä huomiota; kaavaselostuksien, selvitysten ja vaikutusten arviointi on suoritettava huolella, jotta turhalta muutoksenhaulta vältyttäisiin.

Tutkimus tavoitteli myös mahdollisten alueellisten ja kuntakohtaisten eroavaisuuksien havaitsemista. Kyselyssä haluttiin vastaajan näkemys siitä, onko hänen omassa kunnassaan kiusantekovalituksien ongelmaa, tai onko kiusantekovalituksien ongelma ollut aikaisemmin tunnistettavissa. Vastauksista päätellen muutamissa suurimmissa kaupungeissa kiusantekovalitukset ovat ongelma erityisesti kaavoituksen ja maankäytön alalla. Myös pienempien kaupunkien ja kuntien vastaajat myönsivät kiusantekovalittajien olevan alueensa ongelma, mutta heidän vastauksissa kiusantekovalituksien kohdistuminen vaihteli kunnittain. Vastaajat osasivat yhdistää kiusantekovalituksien ongelman tiettyihin kuntiin, joko omaan tai alueen toiseen kuntaan. Kiusantekovalituksista leviää tieto nopeasti myös naapurikuntiin ja laajemmallekin alueelle, mikä johtuu luultavasti siitä, että niistä keskustellaan työpaikoilla ja mediassa.

Vastaajan luottamusta edellytti erityisesti kysymys, jossa viranhaltijaa pyydettiin tuomaan ilmi joku yksi tietty tai useampi kunnallisvalitus, jonka hän itse koki kiusantekovalittamiseksi. Vain harva vastaajista nosti esille yksittäisen kiusantekovalituksen tai kiusantekovalittajan. Annetut esimerkkitaipaukset ilmensivät jälleen kerran hyvin sitä, että kaavoitusta tai maankäyttöä koskevat päätökset ovat valitusalttiita ja valituksista aiheutuvat seuraukset mieleenpainuvia. Maankäytön ja rakentamisen alalle sijoittuvat valitukset koskivat muun muassa isojen teiden rakentamista sekä kaupan yksiköiden sijoittumista. Useampi viranhaltija oli kokenut Vaasan asuatomessualueita koskevat lupa- ja kaavavalitukset kiusanteoksi. Muita kuin maankäyttöön ja rakentamiseen liittyviä kiusanteoksi leimattuja valituksia olivat esimerkiksi saman henkilön tekemät toistuvat valitukset useista viranhaltijan valintaa koskevista päätöksistä.

### 5.1.3. Esitettyjä keinoja kiusantekovalitusten vähentämiseksi

Viimeisenä kysely pyysi vastaajia pohtimaan keinoja, joilla heidän mielestä voitaisiin parhaiten ennalta ehkäistä kiusantekovalitusten tekoa. Päätöksen valmistelussa ja perusteluissa tehdyt laiminlyönnit katsottiin yhdeksi syyksi valittaa, koska menettelyvirheeseen vetoaminen on aina kunnallisvalituksen laillisuusperuste (KuntaL 90.2, 1§). Asioiden valmisteluvaiheessa järjestettävät yleiset, kaikille avoimet kuulemistilaisuudet edesauttavat kunnan asukkaiden ja palveluiden käyttäjien edellytyksiä osallistua ja vaikuttaa päätöksen sisältöön (KuntaL 27§). Vastaajat katsoivat onnistuneen valmistelun sisältävän ihmisten aitoa kuuntelemista, keskustelemista ja kaikkien osapuolien yhtäläistä huomioon ottamista. Päätökseen vaikuttavat seikat on esitettävä suunnitteluvaiheessa ennen varsinaista päätöksentekoa, koska tällöin erimielisyydet osapuolten välillä on helpoiten ratkaistavissa. Tämä koettiin merkittäväksi esimerkiksi useita eri tahoja koskettavien kaava-asioiden valmistelussa.

Päätöksen valmisteluvaiheeseen kuuluu myös asioista avoimesti tiedottaminen (KuntaL 29§), minkä moni vastaaja koki kiusantekovalitusten ehkäisemiskeinona. Kaikki vastaajat eivät yhtyneet tähän. Toiset katsoivat, että on parempi tiedottaa liikaa kuin liian vähän; kun taas toiset puolsivat julkisuuslainsäädännön tiukentamista, koska he katsoivat tiedon lisäävän kuntalaisten halua hakea muutosta ja tuoda asiaa muutoin julkisuu-

teen. Tiedottamisen laajentamista vastaan olevien mielestä valittaja saa jo liikaa tietoa esimerkiksi internetistä ja kunnan toimistosta. Eräs vastaajista arveli kiusantekovalittajien olevan julkisuudenhakuisia, mutta oli silti asioiden julkisuuden kannalla. Toinen viranhaltija arvioi kiusantekovalituksen takana olevan turhautuneen kuntalaisen tai kansansuosiota tavoittelevan luottamushenkilön. Asian julkisen ”vatvomisen” koettiin estävän muun muassa hankkeiden toteutumisen, koska asiasta ei välttämättä enää päästä yksimielisyyteen.

Asioiden lainmukainen valmistelu vaatii sekä itse päätettävän asian että lainsäädännön perusteellista tuntemista, mutta myös taitoa ottaa vastaan kritiikkiä. Osa vastaajista myönsi asioiden puutteellisen valmistelun toisinaan johtuvan päätöksentekijöiden vääränlaisesta asenteesta taikka vaillinaisista tiedoista. Asioiden valmistelusta on vastuussa kunnan hallitus tai erillinen valiokunta (KuntaL 22§ ja 23§). Asian huolellisen käsittelyn on jatkuttava myös valmisteluvaiheen jälkeen, mikä vastaajien mukaan tarkoitti muun muassa asianmukaisesti perusteltua päätöstä (HallintoL 44§, 45§). Perusteltu päätös on tärkeä, koska kaikilla ei ole välttämättä ollut mahdollisuutta tai he eivät ole halunneet osallistua päätöksentekoon valmisteluvaiheessa, minkä vuoksi heidän tiedot päätöksen kohteena olevasta asiasta ovat päätöksentekovaiheessa muita heikommat. Vastaajat katsoivat tärkeäksi tällaisten muotovirheiden eliminoinnin. Oletettavasti niihin vetoaminen on yleistä ja se koettiin useammin valittajan taholta tapahtuvaksi kiusanteoksi kuin itse asian sisältöön puuttuminen. Viranhaltijaa voi turhauttaa esimerkiksi valitus, joka koskee päätöksen vaillinaisia perusteluita tilanteessa, jossa valittaja ei ole osallistunut päätöksen valmisteluun yhdessäkään hänelle tarjotussa tilaisuudessa.

Muutamit vastaajista kannattivat kuntalaisten valitusoikeuden rajoittamista. Heidän joukostaan löytyi kannatusta muun muassa asunoministeri Jan Vapaavuoren ehdotukselle rajoittaa valitusoikeutta osittain valitettaessa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, millä ilmeisesti viitattiin hallituksen esitykseen laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (HE 102/2008 vp.)<sup>240</sup>. Ennen kaikkea valitustien katkaiseminen ennen korkeinta oikeusastetta, esimerkiksi valitusluvilla, koettiin tarpeelliseksi joissakin tapauksissa. Turhien jatkovalitusten tekemisen arveltiin vähenevän, jos vastaaja käyttäisi apunaan

---

<sup>240</sup> Kts. s. 63.

asiamiestä tai asianajajaa. Eräs vastaaja esitti valitusoikeuden rajoittamisen sijaan tuomioistuimille esikarsintamenettelyä, jossa muutamat tuomarit voisivat päättää, otetaanko valitus jatkokäsittelyyn vai ei. Vastaaja katsoi tällaisen menettelyn mahdolliseksi toteuttaa ilman osapuolia työllistäviä vastinepyyntöjä.

Kiusavalitusten ennaltaehkäisykeinoiksi ehdotettiin viranhaltijoiden päätöksentekomenettelytapaa ja kuntalaisten osallistumismuotoja koskevia muutoksia, mutta näiden lisäksi lakitekniisiä ja tuomioistuinikäytäntöön liittyviä muutoksia. Moni viranhaltija toi esille kiusantekovalitusten ennalta ehkäisyyn vaikuttavina seikkoina kustannuskysymykset. Hallinto-oikeuden esikarsintamenettelyä ehdottanut vastaaja esitti esikarsinnan jälkeistä jatkovalitusta, jolla valittaja saisi asiansa hallinto-oikeuden varsinaiseen käsittelyyn, maksulliseksi. Eräs toinenkin vastaaja koki valituksen olevan toisinaan liian ”dominoiva” keino vaikuttaa, minkä takia hän puolsi valittamisen maksullisuutta siirtäessä käyttämään jatkovalitusoikeutta. Hän katsoi ongelmalliseksi valitukset virantäytöspäätöksistä, ja halusi muutoksenhakujärjestelmän muutoksilla taata virkaan valitulle paremman oikeussuojan.

Useampi viranhaltija ehdotti jatkovalitusoikeuden maksullisuuden sijaan tuomioistuin-käsittelyssä asian hävinneen osapuolen oikeudenkäyntikulujen nostamista, millä katsottiin olevan valittajan vastuuta lisäävä vaikutus. Kiusantekovalitusten vähentämisen kannalta olennaiseksi koettiin myös korvauksen suhteuttaminen valituksen turhuuteen. Hallintolainkäyttölain mukaan tuomioistuin voi tuomita asiansa tuomioistuimessa hävinneelle osapuolelle toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut maksettavaksi osittain tai kokonaan, jos annettu ratkaisu huomioon ottaen olisi kohtuutonta, että tämä joutuisi pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan (HLL 74§). Oikeudenkäyntikulujen lisäksi tuomioistuin voi velvoittaa aiheettoman väitteen esittäneen taikka muulla tavoin tahallaan tai huolimattomuudellaan kustannuksia toiselle asianosaiselle aiheuttaneen maksamaan nämä lisäkustannukset (OK 21:5). Toisaalta viranhaltijoiden ja valittajan välisiä erimielisyyksiä esitettiin ratkaistavaksi täysin päinvastaisilla keinoilla, kuten neuvottelemalla valittajan kanssa hänelle maksettavista rahallisista korvauksista, jos hän suostuu luopumaan valituksestaan. Tällä tavoin kunta säästyisi pitkiltä oikeuskäsittelyiltä eikä sen imago kärsisi valituksen takia.



Yleisesti ottaen kiusantekovalituksien ennaltaehkäisykeinojen kehittäminen koettiin hankalaksi, koska valittajalla katsottiin olevan joka tapauksessa omasta mielestään jokin perusteltu syy valittaa. Suomalainen oikeusvaltio ja demokratia takaavat kuntalaiselle erityisesti asian menettelytapaa koskevan valitusoikeuden, johon usein vedotaan, jos kuntalaisen osallistumisoikeuksia ei ole asian käsittelyn aikana voitu täysimääräisesti toteuttaa. Kuntalaisen katsottiin voivan käyttää valitusta henkilökohtaisten intressiensä ajamiseen päätöksentekijöitä kohtaan kiristysmielessä taikka keinona aiheuttaa muutoin hankaluuksia päätöksentekijöille. Muun muassa näiden seikkojen vuoksi kiusantekovalittamista tai ns. ammattivalittamista ei nähty mahdolliseksi eliminoida kokonaan.

Osa viranhaltijoista ei katsonut edes tarpeelliseksi puuttua kuntalaisten laajaan valitusoikeuteen. Heidän mielestään suoraa demokratian toteuttamiskeinoja voitaisiin pikemminkin edelleen kehittää, jotta kuntalaiset saataisiin osallistumaan aktiivisemmin kuntansa päätöksentekoon. Valittajat nähtiin tarpeellisina kunnan lainmukaisten päätöksien takaamisessa, koska he auttavat valituksillaan muun muassa määrittelemään lain tulkinnan epäselvissä tapauksissa. Samalla kuitenkin arveltiin, että liialla vallan delegeoimisella olisi negatiivisia seurauksia. Eräs vastaaja muistutti, että oikeusvaltio luo kuntalaiselle oikeuden ajaa omia intressejään yleisten intressien kustannuksella, jolloin kyse ei ole kiusanteosta.

#### 5.1.4 Johtopäätöksiä kyselytutkimuksesta

Viranhaltijoiden kyselyyn antamat vastaukset antoivat hyvää empiiristä tietoa tutkimukselle. Vastaajien käsitys kiusantekovalituksesta ei ollut yhtenäinen, vaikka vastauksissa oli mainittu joitakin samoja piirteitä. Vastauksista päätellen kiusantekovalituksen käsitettä on kunnissa käytetty yleiskäsitteenä kaikille kunnallisvalituksille, joihin yhdistetään negatiivisia ominaispiirteitä. Kiusantekovalituksista ei ollut läheskään kaikilla viranhaltijoilla omakohtaisia kokemuksia, mistä päätellen moni kunnan viranhaltija muodostaa käsityksensä ulkopuolisten vaikutteiden varaan. Esimerkiksi median antama kuva kunnallisvalituksista voi vaikuttaa kunnallisten viranhaltijoiden asenteisiin, mikä

pahimmassa tapauksessa vaikuttaa edelleen asiakaspalvelun ja hallintomenettelyn laatua heikentävällä tavalla.

Kysyttäessä keinoja kiusantekovalituksien ehkäisyyn viranhaltijat ottivat esille laaja-alaisesti sekä kunnan että tuomioistuimen päätöksentekoon liittyviä seikkoja. Vastaajat oivalsivat, että kiusantekovalituksia voidaan vähentää samoilla keinoin kuin yleisesti ottaen muutoksenhakua päätöksiin. Kiusantekovalitukseksi mielletyt valitukset vähenisivät, jos kuntalainen olisi jo ennen muutoksenhakuvaihetta ollut aktiivinen osallistuja, ja pyrkinyt tällä tavoin vaikuttamaan päätöksen lopputulokseen myös muilla hänelle tarjotuilla osallistumisen keinoilla. Kuntalaisia voitaisiin aktivoida osallistumaan päätöksentekoon, ja samalla myös lisätä heidän vastuuta kuntalaisena, esimerkiksi asettamalla valvonta mielessä tehtäville valituksille ehdoksi päätöksen valmisteluvaiheeseen jollakin tavoin osallistumisen. Kiusantekovalituksien määrän vähentäminen riippuu näin ollen sekä viranhaltija- että kuntalaistahon toimintatapojen muutoksista.

Useimmat vastaajat kokivat asioiden valmisteluvaiheeseen kuuluvan avoimen ja muutenkin asianmukaisen tiedottamisen. Kuntalain mukaan kunnan on tiedotettava asukkailleen kunnassa vireillä olevista asioista (KuntaL 29§), mikä käsittää suunnitelmat, asioiden käsittelyn, tehdyt ratkaisut ja niiden vaikutukset. Laiminlyönnit valmisteluvaiheen edellyttämässä, asiallisesti varsin laaja-alaisessa, tiedottamisessa heikentää kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia ennen varsinaista päätöksentekoa. Tällöin päätökseen tyytymättömän kuntalaisen käytettävissä on ainoastaan jälkikäteiset muutoksenhakukeinot. Muutamat laaja-alaista tiedottamista vastaan asettuneet viranhaltijat olisi saatava ymmärtämään tiedottamisen merkitys avoimen ja osallistavan hallinnon yhtenä edellytyksenä. Kuntalaisten kysymyksiin on vastattava rehellisesti, jotta he saavat totuudenmukaisen kuvan valmisteltavasta asiasta.

Moni myönsi jo sen mahdollisuuden, että päätöksestä valitetaan, vaikuttavan asian valmisteluun. Omat taidot ja lakituntemus saatettiin kokea riittämättömiksi, jos hyvin valmistellusta päätöksestä joka tapauksessa valitetaan. Pelko valituksesta saa viranhaltijat varpailleen, minkä vuoksi päätöksenteko voi tuntua pikkutarkalta, aikaa vievältä ja kalliilta prosessilta. Viranhaltijan asemaa päätöksentekotilanteissa heikentää edelleen se,

että pienissä kunnissa ei ole lakimiehen virkaa. Lausunnot ja kirjalliset vastikkeet joudutaan siksi ostamaan ulkopuolisilta toimijoilta. Pienten kuntien viranhaltijoiden rasitteeksi voi muodostua myös se, että yhden viranhaltijan harteilla on usean eri toimialan tehtävät, joiden hoitaminen edellyttäisi lainsäädännön laaja-alaista tuntemusta. Kuntalaisten oikeusturvan ja viranhaltijoiden työssä jaksamisen turvaamiseksi kaikissa kunnissa tulisi olla riittävät henkilöstöresurssit.

Eräs vastaaja kertoi varsinkin ennen olleen rasitteena valitukset, jotka eivät koske tärkeitä asioita. Oletettavasti viranhaltijoiden ja kuntalaisten mielipiteet siitä, mitkä ovat tärkeitä päätettäviä asioita eroavat jonkin verran toisistaan. Viranhaltijan mielestä epäolennaisesta asiasta tehty valitus on helppo leimata kiusanteoksi, vaikka valittaja saattaa kokea samaisen asian kannaltaan oleellisena. Viranhaltijan ja kuntalaisen erilaiset käsitykset esimerkiksi asian tärkeydestä johtavat väistämättä konflikteihin ja turhaan muutoksenhakuun, mikä voitaisiin välttää turvaamalla aito vuorovaikutteisuus koko päätöksentekoprosessin ajan. Päätöksenteon vuorovaikutteisuuden turvaaminen riippuu lähtökohtaisesti itse päätöksentekijän yhteistyöhalusta muiden tahojen kanssa.

Moni vastaaja katsoi, että kiusantekijä on tietoinen siitä, ettei hänen valituksensa tule menestymään tuomioistuimessa. Vain muutama vastaaja toi esille kunnallisvalituksen roolin lain tulkinnan apuvälineenä. Väljäsisältöisen sääntelyn käyttäminen hallinto-oikeudessa on lisääntynyt tuntuvasti, minkä seurauksena ratkaisutoiminnan lopputulosta ei ole kaikissa tapauksissa tarkoin ennalta määrätty<sup>241</sup>. Kuntalaisen laintuntemus ja tuomioistuimen ennakkopäätöksiin tutustuminen eivät näissä tapauksissa auta valittamista harkitsevaa ennalta arvioimaan tuomioistuimen ratkaisun lopputulosta. Joustavien normien soveltaminen kuuluu viranomaisten oikeusharkintaan, mutta lopullinen päätöksenteon laillisuuskontrolli kuuluu korkeimman hallinto-oikeuden toimivallan piiriin. Koska tuomioistuin ei voi oma-aloitteisesti puuttua edes kunnan viranomaisissa lainvastaisesti ratkaistuihin päätöksiin, on tärkeää, että kuntalaiset puuttuvat niihin.

Eräs vastaaja huomasi, että valituksen tekeminen voi pitkittää päätöksen täytäntöönpanoa myös kiusantekotilanteissa. Jos valitus käy vailla lainvoimaa olevan päätöksen täy-

---

<sup>241</sup> Laakso 1990: 198.

täytäntöpanon johdosta hyödyttömäksi tai, jos tuomioistuin erikseen kieltää täytäntöpanon, täytäntöpanoon ei saa ryhtyä (KuntaL 98§). Päätöksen täytäntöpano siis yleensä estyy siitä huolimatta, vaikka valittaja ei olisi valittamaan oikeutettu, valituksessa olisi vedottu väriin perusteisiin tai valitus olisi kokonaan perusteeton. Täytäntöpanon voi estää myös ns. rutiiniratkaisuista tehdyt valitukset ja valitukset, jotka kohdistuvat muutoin yksiselitteiseen lainkohtaan perustettuun päätökseen, jos kunta katsoo valituksen käyvän täytäntöpanon johdosta hyödyttömäksi. Tämän vuoksi toimiva kunnallinen muutoksenhakujärjestelmä edellyttäisi uusia keinoja otettavaksi käyttöön kiusantekovalituksista aiheutuvien täytäntöpanojen viivästymisten eliminoimiseksi.

## 5.2. Kunnallisvalituksen käsittely hallinto-oikeudessa

### 5.2.1 Vastuun jakautuminen oikeudenkäynnissä

Perinteisesti hallintotuomioistuinten antaman oikeusturvan ydin on nähty oikeusjärjestyksen ylläpidossa, minkä mukaan niiden tehtävänä on ollut ennen kaikkea hallintopäätöksien laillisuuden kontrollointi. 1970- ja 80-luvuilla oikeusturva-ajattelu kehittyi suuntaan, jolloin hallintolainkäyttöraatkaisujen katsottiin turvaavan objektiivisen oikeuksien sijaan enemmänkin yksilön subjektiivisia oikeuksia.<sup>242</sup> Valitus rajaa varsin merkittävästi valitusviranomaisen toimintamahdollisuuksia kunnallishallinnossa, koska kansalaiset päättävät sen, mitkä valitukset haluavat saattaa tuomioistuinkäsittelyyn ja miltä osin ne sinne saatetaan<sup>243</sup>. Kuntalaisen esittämä valitusperuste ja vaatimukset sitovat valitusviranomaisen ratkaisua, minkä vuoksi valittajan on osattava tuoda esille kaikki ne seikat, jotka voisivat johtaa valituksen menestymiseen. Ns. blanko-valitus eli täysin perusteeton valitus ei perusta tuomioistuimelle vielä toimivaltaa ryhtyä tutkimaan valituksenalaista päätöstä.<sup>244</sup>

---

<sup>242</sup> Aer 2000: 93.

<sup>243</sup> Ryyänen 1991: 213.

<sup>244</sup> Ryyänen 1991: 163–164.

Tuomioistuimen ja hallintoviranomaisten toimintatavat eroavat jo lähtökohtaisesti toisistaan. Hallintoviranomaisilla on julkiseen valtaan nojaava auktoriteettiasema, jonka nojalla niillä on oikeus päättää hallinto-asia yksipuolisella ratkaisulla hallinnolle asetettujen toimintatavoitteiden mukaisesti. Tuomioistuimen on vastattava yksittäisen kuntalaisen viranomaista vastaan tekemään oikeussuojajapyyntöön osapuolista riippumattomana, yksinomaan oikeusnormit huomioon ottavana elimenä.<sup>245</sup> Kaksiasianosaissuhteen puuttuessa hallintoviranomainen ei ole kuntalaisen vastapuolena tuomioistuinkäsittelyssä, vaan kunnallisvalituksen tehnyt esiintyy prosessissa yksin.<sup>246</sup>

Ennen kunnallisvalituksen saattamista tuomioistuinkäsittelyyn, kuntalaisen on laadittava valituskirjelmä. Siitä on käytävä ilmi, miltä osin päätöstä vaaditaan muutettavaksi ja minkälaista muutosta vaaditaan<sup>247</sup>. Valituskirjelmässä ei tarvitse erikseen yksilöidä valitusperusteita eli valituksen oikeudellista perustaa. Valitusperustelut on sen sijaan käytävä ilmi, koska ne ovat tosiasioita ja muita seikkoja, joilla tuetaan valitusta. Valitusperusteluista selviää kaikki syyt, joiden nojalla valittaja katsoo valituksensa olevan oikeutettu<sup>248</sup>. Kunnallisvalituksen kohdalla kaikki perusteet ja perustelut on esitettävä valitusajan kuluessa, koska sen päättyessä valittajalla on oikeus ainoastaan täydentäviin perusteluihin ja vaatimuksiin, jotka perustuvat olosuhteiden muutokseen tai valitusajan päätymisen jälkeen valittajan tietoon tulleeseen seikkaan. Olosuhdemuutoksien on tullut tapahtua valituksen vireille tulon jälkeen. Myös aikaisemmin esitettyjen vaatimusten laajentaminen katsotaan uuden vaatimuksen esittämiseksi.<sup>249</sup>

Ennen kunnallisvalitus tulkittiin vahvemmin yhdeksi valtionvalvonnan muodoksi, mistä johtui tuomioistuimen tutkintavallan ulottuminen myös sellaisiin perusteisiin, joihin valittaja ei ollut valituksessaan vedonnut. Enää kunnallisvalitusta ei pidetä valtionvalvonnan muotona, vaan pikemminkin sen täydentäjänä, minkä vuoksi tuomioistuin on muuttanut toimintalinjaansa ja vain valittajan esittämät perusteet ja vaatimukset tutkitaan.<sup>250</sup> Valittajan väittämistäakka on ehdoton<sup>251</sup>. Kunnallisvalituksessa valitusoikeuden

---

<sup>245</sup> Laakso 1990: 93.

<sup>246</sup> Laakso 1990: 93.

<sup>247</sup> Mäenpää 2002: 160.

<sup>248</sup> Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 482.

<sup>249</sup> Harjula & Prättälä 2004: 628; Laakso ym. 2006: 482.

<sup>250</sup> Heuru 1995: 405.

ollessa laaja ja hallintotuomioistuimen toimivallan ollessa rajoittunutta objektiivinen lainkäyttökontrolli on keskeistä<sup>252</sup>. Väittämistaakan ehdottomuutta kunnallisvalituksissa on perusteltu kunnallisvalituksen kunnallisen itsehallinnon valvontatehtävällä.

Toisaalta kunnallisvalituksen tehtävänä on myös yksityisen kuntalaisen oikeusturvan suojaaminen, minkä kannalta väittämistaakka saattaa muodostua kohtuuttoman ankaraksi.<sup>253</sup> Tuomioistuimen rajoitetusta tutkintavallasta ja lainsäädännön yleispiirteisyydestä johtuu oikeussuojan antamisen muodollisuus, koska hallintoviranomaisen päätöksen asialliseen sisältöön tuomioistuin ei lähtökohtaisesti voi puuttua.<sup>254</sup> Valitusviranomaisen tehtävä on päätöksen mahdollinen kumoaminen ja asian palauttaminen kunnan viranomaisen käsiteltäväksi<sup>255</sup>. Tämä ilmentää kunnallisvalituksen vahvaa asemaa kassatorisena muutoksenhakukeinona<sup>256</sup>.

Kunnallisvalituksen kassatorisuudesta<sup>257</sup> on joustettu tapauksissa, joissa kuntalaisen oikeusturva on asetettu kunnallisen itsehallinnon suojaamisen edelle. Näin ollen tuomioistuimen on nähty ottavan itselleen aikaisempaa enemmän vastuuta myös kunnallisvalitusasioissa. Korkein hallinto-oikeus katsoi ratkaisussaan, että viranhaltijalla oli lain mukaan oikeus saada vaatimansa palkka, minkä vuoksi hallinto-oikeus kumosi kunnallisen viranomaisen päätöksen ja velvoitti viranomaisen maksamaan viranhaltijalle lainmukaisen palkan (KHO:2009:10). Kunnallisvalitus on nykyään aidosti tehokas oikeusturva keino kunnallisten viranomaisten lainvastaisia päätöksiä vastaan, mutta nähtäväksi jää, kuinka paljon tuomioistuin on valmis joustamaan kunnallisvalituksen kassatorisuudesta tapauksissa, joissa valittaja ei ole asianosaisen asemassa vaan valvomassa kunnallishallinnon lainmukaisuuden toteutumista.

Asian selvittämisvastuu jäsentyy pääsääntöisesti asian laadun mukaan: edun suovissa päätöksissä vastuu on asianosaisella, ja vastaavasti velvoittavissa päätöksissä kunnalli-

---

<sup>251</sup> Harjula & Prättälä 2004: 625-626.

<sup>252</sup> Kulla 1998: 238.

<sup>253</sup> Aer 2008: 771.

<sup>254</sup> Ryynänen 1991: 212-213.

<sup>255</sup> Harjula & Prättälä 2004: 625-626.

<sup>256</sup> Harjula & Prättälä 2007: 675.

<sup>257</sup> Kunnallisvalituksen kassatorisuus tarkoittaa, että tuomioistuin ei voi valituksen johdosta muuttaa päätöstä, vaan palauttaa päätöksen ensiasteeseen uudelleen käsiteltäväksi. PeVL 53/2002 vp s.3.

sella viranomaisella. Hallintotoiminnassa vallitsevasta legaliteettipresumtiosta johtuen näyttövelvollisuus on valittajalla, eli päätös oletetaan lainmukaiseksi, jollei valittaja toisin onnistu näyttämään. Valittajalle olisi ensiarvoisen tärkeää saada tutustua päätöksen perusteluihin, jotta hän voisi tietää, kuinka päätökseen on päädytty.<sup>258</sup>

Tuomioistuimen odotetaan ottavan kantaa siihen, missä määrin oikeusjärjestys asettaa rajoitteita viranomaisen päätöksen sisällölle. Olli Mäenpää on esittänyt, että valitusviranomaisen voi puuttua selviin virheisiin ja lainvastaisuuksiin viran puolesta. Viranomaisen odotetaan tutkivan nykyistä yksityiskohtaisemmin päätöksenteon eri vaiheet virheitä etsiessään. Toisaalta hallintolainkäytössä ollaan oltu joustavia sellaisten viranomaisten toimintavirheiden suhteen, jotka eivät selvästi ole vaikuttaneet päätöksenteon lopputulokseen. Kuntalainen on voinut huomata päätöksen olleen joltain osin lainvastainen, mutta tuomioistuin on päättänyt jättää päätöksen vähäisen virheen johdosta kumoamatta.<sup>259</sup> Tuomioistuimen hylkäämän valituksen ja asian pidentyneen käsittelyajan johdosta kunnan viranomaisen saattaa nähdä valituksen virheellisesti turhana. KHO:n tutkimisvallan laajentuminen on johtunut muun muassa joustavien oikeusnormien soveltamisesta laillisuusperustein sekä vapaaharkintaisen hallintotoiminnan sitomisesta hallinto-oikeudellisiin periaatteisiin.<sup>260</sup> Kunnallisvalitus on entistä tehokkaampi vaikutuskeino, mikä rajoittaa kunnallista itsehallintoa.

Kuntalaisten oikeusturvan kannalta kontrollijärjestelmää olisi kehitettävä muun muassa kunnan viranomaisten ja tuomioistuimen perusteluvollisuutta tehostamalla, keventämällä muutoksenhakijan selvitysvastuuta ja muutoksenhakutoimielimen selvittämisvelvollisuutta entisestään lisäämällä<sup>261</sup>. Valittajan näyttötaakan keventäminen luultavasti vähentäisi valitusten tuomitsemista syyttä turhiksi, koska useampi valitus menestyisi tuomioistuimessa. Kuntalaisen vastuuta kunnallisvalituksessa ei ole vähennetty, vaikka

---

<sup>258</sup> Jälkikäteistä kontrollia on vaikeuttanut viranomaisen perusteluvollisuuden puuttuminen ja muutoksenhakijan ehdoton näyttövelvollisuus esimerkiksi nimityspäätöksissä, koska päätös perustuu tulkinnanvaraisiin virkakelpoisuusehtoihin ja virkaylennysperusteisiin; Laakso 1990: 245, 269. Tulkinnanvaraisten säännösten lisäksi valittajan on ollut varmasti hankala selvittää monijäsenisen kunnan viranomaisen päämäärien vieraita tarkoituksia, esimerkiksi äänestystilanteissa. Tämän vuoksi viranomaisten harkintavallan rajat eivät ole olleet selvästi osoitettavissa, ja valittajalle asetettu näyttövelvollisuus harkintavallan väärinkäytön tapahtumisesta on johtanut harvoin valituksen menestymiseen. Aer 2000: 132; Ryyänen 1991: 163.

<sup>259</sup> Hannus 1991:188.

<sup>260</sup> Mäenpää 1992: 158.

<sup>261</sup> Laakso 1990: 245.

tuomioistuimen aktiivisemman ohjauksen salliminen tehostaisi kuntalaisen oikeusturvan täysimääräistä toteutumista. Voidaan pohtia, kumpi on ensiarvoisempaa: kunnallisen itsehallinnon edellyttämästä kassatorisesta kunnallisvalituksesta kiinni pitäminen vai kuntalaisen mahdollisuus käyttää täysimääräisesti valitusoikeuttaan tuomioistuimen aktiivisemmassa ohjauksessa? Toisaalta tuomioistuimen selvittämisvelvollisuuksien lisäämisen on epäilty kuormittavan kunnallista muutoksenhakujärjestelmää. Hallintolainkäytön omaksumat käytännöt eivät vaikuta turhien valitusten määrään vaan ennemminkin lopputulokseen.

Kunnallisvalituksen tekemisestä ei välttämättä seuraa päätöksen täytäntöönpanon lykkääntymistä, vaan päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon voidaan ryhtyä, jos sen peruuttamisesta ei aiheudu suurta vahinkoa tai, jos erityisen painavat syyt ovat tätä vaatineet<sup>262</sup>. Poikkeustilanteita ovat ne, joissa täytäntöönpanon johdosta valitus kävisi hyödyttömäksi tai hallinto-oikeus kieltää päätöksen täytäntöönpanon. (KuntaL 98§). Jo suoritettua täytäntöönpanoa ei tarvitse peruuttaa ennen kuin tuomioistuin on lainvoimaisella päätöksellä kumonnut päätöksen, josta on valitettu<sup>263</sup>. Valituksen tekijä voi itse valituskirjelmässään vaatia täytäntöönpanon kieltämistä (HLL 27§), minkä lisäksi valitusviranomaisella on mahdollisuus omaaloitteisesti antaa täytäntöönpanokiello<sup>264</sup>. Täytäntöönpanokiello merkitsee yleensä päätöksen toteuttamisen keskeyttämistä, ja joissakin tapauksissa jopa hankkeen toteuttamisen estämistä. Täytäntöönpanoon voidaan pääsääntöisesti ryhtyä siltä osin päätöstä, jota valitus ei koske. Esimerkiksi koko kaava-alue tai sen keskeisiä periaatteita koskeva ns. yleisvalitus merkitsee sitä, että täytäntöönpanoon ei voida ryhtyä.<sup>265</sup>

Käytännössä kunnallisvalituksen tekeminen saattaa merkitä usein päätöksen täytäntöönpanon lykkäämistä nimenomaan valittajan vaatimuksen vuoksi, mistä aiheutuu kunnallisen päätöksenteon tehokkuusongelma. Laki ei määrittele erityisiä perusteita siitä, milloin tuomioistuimen on määrättävä täytäntöönpanokiello tai muulla tavoin rajoitettava päätöksen täytäntöönpanoa, esimerkiksi asettamalla ehtoja täytäntöönpanolle<sup>266</sup>. Vali-

<sup>262</sup> Harjula & Prättälä 2007: 714–715.

<sup>263</sup> Harjula & Prättälä 2007: 716.

<sup>264</sup> Harjula & Prättälä 2007: 715.

<sup>265</sup> Syrjänen 2005: 177.

<sup>266</sup> Harjula & Prättälä 2007: 715.



tuksien aiheuttamista hankkeiden viivästymisistä ja peruuntumisista johtuen kunnallishallinnon tehtäviä halutaan siirtää valituksenkäyttömahdollisuuden ulkopuolelle, esimerkiksi kunnallisia kehittämissyhtiöitä perustamalla.<sup>267</sup> Tämä on yksi varsin tehokas tapa estää perusteettomia valituksia, mutta se ei palvele kuntalaisen oikeusturvan toteutumista.

### 5.2.2. Tuomareiden näkökulma kiusantekovalituksiin

Tutkimusta varten haastateltiin neljää Vaasan hallinto-oikeuden tuomaria, ja seuraavaksi esitellään heidän kanta kiusantekovalituksiin. Hallinto-oikeudessa kunnallisvalitus nähtiin yleisesti kuntalaisia positiivisessa mielessä aktivoivana oikeutena. Tuomarit katsoivat, että maallikoilla on kunnan toimielimissä merkittävää päätöksentekovaltaa, jota valvomaan tarvitaan aktiivisia kuntalaisia. Kuntien läheskään kaikissa päätöksissä ei ole asianosaistahoa, minkä vuoksi ongelmallista on, että vain murto-osa kuntalaisista haluaa vaikuttaa muihin kuin omiin asioihinsa. Nämä ns. ammattivalittajina tunnetut ovat päteviä huomaamaan kuntien päätöksentekomenettelyssä tapahtuvia virheitä, jotka he haluavat tuoda julkisuuteen kunnallisvalituksen avulla. Eri kuntien ammattivalittajien huomattiin olevan keskenään yhteydessä. Tuomarit kutsuivat aktiivisimpia kuntalaisia hyvien asioiden oikeuskanslereiksi, joilla he tarkoittivat sekä yksittäisiä vaikuttajia että suurempikokoisia taustaryhmiä.

Hallinto-oikeuden tuomarit olivat kohdanneet valittajan osaamattomuudesta johtuvia ongelmia. Valittajaa joudutaan useissa tapauksissa ohjaamaan niin paljon kuin se on lain sallimissa rajoissa mahdollista, mutta tästä huolimatta vain noin kymmenen prosenttia kaikkien tahojen yhteensä tekemistä valituksista menestyy. Tuomareiden mielestä jo pelkkä vaatimus päätöksen kumoamisesta valittajan taholta olisi osittain onnistuneen valituksen merkki, mutta valittaja ei joka tapauksessa muista tai osaa esittää vaatimusta päätöksen kumoamisesta, oikeudenkäyntikulujen korvausvaatimuksesta puhumattakaan. Toisaalta osa valittajista tuntee lainsäädännön hyvinkin tarkasti. Tuomarit huomauttavat, ettei heidän tarvitse palauttaa päätöstä, josta on valitettu, jokaisen virheen johdosta. Päätöstä ei tarvitse käsitellä kunnassa uudelleen, jos tuomioistuin on katsonut,

---

<sup>267</sup> Ryytänen 1991: 128.

että päätöksessä oleva tai päätöksentekomenettelyllinen virhe ei ole vaikuttanut päätöksen lopputulokseen.

Valittajatahojen valitustaidoissa oli huomattu eroja, sillä julkisyhteisöjen tiedettiin olevan usein yksityishenkilöitä taitavampia valittajia. Jo lähtökohtaisesta etulyöntiasemassa olevat julkisyhteisöt käyttävät hyödykseen asianajajia, joiden asiantuntija-apua yksityishenkilöt harvemmin käyttävät. Tämän vuoksi julkisyhteisön ja yksityishenkilön välisissä oikeudenkäynneissä julkisyhteisöt ovat yleensä paremmassa asemassa kuin yksityiset omine tietoineen ja taitoineen. Taustajärjestöjen, kuten ammattiliittojen ja ympäristönsuojelujärjestöjen neuvot voivat olla yksityishenkilön valituksen menestymisen kannalta olennaisia. Tuomarit ehdottivat valittajan tietämättömyydestä aiheutuviin ns. turhiin valituksiksi ratkaisuksi sitä, että hallinto-oikeudelle annettaisiin mahdollisuus tarpeen tullen määrätä viran puolesta valittajalle avustaja. Tuomarit näkivät tämän hyvänä ideana, koska avustajan maksullisuus ei koituisi yksityishenkilöille taloudelliseksi esteeksi valtiolta haettavien korvausten ansiosta.

Avustajan käyttäminen saattaisi vähentää myös jatkovalituksia korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tuomarit arvioivat, että noin joka viidennestä heidän päätöksestään tehdään jatkovalitus. Jatkovalitukset harvoin menestyvät, koska kunnallisvalitus on laillisuusperusteinen valitus, ja tuomarit kertoivat tuntevansa korkeimman hallinto-oikeuden tavan ratkaista asiat. Toisaalta korkeimman hallinto-oikeuden on toisinaan muutettava tulkintalinjaansa, koska samat asiat saattavat tulla esille uudenaikaisessa muodossa. Hallinto-oikeus myönsi itsekkin joutuneensa tällaisissa tilanteissa muuttamaan aiempaa tulkintalinjaansa. Näissä valitustapauksissa hallinto-oikeus ei välttämättä valitusta käsitellessään tiedä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisulinjaa, koska samantyyppisestä asiasta ei ole annettu ennakkopäätöstä. Kehitys on joillakin lainsäädännön aloilla nopeaa, mikä vuoksi valitusoikeuden rajaamiseen, ja samalla kiusantekovalituksien ennalta ehkäisemiseen, valitusluvilla ja -kielloilla on suhtauduttava varovaisesti.

Niissä valitustapauksissa, joissa valittaja on asianosaisen asemassa, hallintolainkäytön valitussäännösten soveltaminen kuntalain säännösten sijaan nähtiin tarkoituksenmukaisemmaksi. Tuomareiden mielestä valittajalle kuntalaissa asetettu kielto (KuntaL 90§)

uusien valitusperusteiden esittämisestä valitusajan umpeen kuluttua on kohtuuton. Jos lainsäädäntöä muutettaisiin tältä osin joustavammaksi, niin moni vaillinaiseksi jäänyt valitus olisi mahdollista muotoilla uudelleen. Hallintolainkäyttölaki antaisi asianosaisvalittajalle paremman oikeusaseman, esimerkiksi mahdollisuuden uusien perusteiden esittämiseen valitusajan umpeen kuluttua, mutta ei laajentaisi valvonta mielessä valittavien oikeuksia. Toisaalta kuntalain mukaan valittaja voi esittää asianosaisasemasta riippumatta uusia seikkoja valituksensa tueksi myös valitusajan umpeen kuluttua. Tämän vuoksi valittaja saattaa pitkittää valituksellaan asian käsittelyaikaa huomattavasti, mikä kunnissa todettiin kiusantekovalitusten yhdeksi tarkoituksiksi. Tuomarit katsoivat, että nykyisen kuntalain yhtäläiset valitussäännöt asianosaisille ja muille valittajatahoille eivät ole toimiva kokonaisuus.

Hallinto-oikeuden tuomarit myönsivät tunnistavansa kiusantekovalitusten kaltaiset valitukset, koska valitusten taustalla olevat motiivit voidaan erottaa. He määrittelivät kiusantekovalituksen suppeammin kuin kunnan viranhaltijat. Kiusantekovalittaja valittaa tahallaan, vaikka tietää, ettei valitus tule menestymään. Kiusantekijä voi haluta tuottaa vahinkoa joko julkisyhteisölle tai esimerkiksi naapurilleen. Tuomarit painottivat, ettei säännösten tulkinnasta aiheutuvia väärinkäsityksiä tai valittajan omien oikeuksien puolustamista saisi nähdä kiusantekona. He kertoivat, että kuntalaisten laillisten oikeuksien käyttö leimataan liian helpoin perustein kiusanteoksi. Kiusantekijänä voidaan pitää muun muassa valittajaa, joka haluaa hakea muutosta kuntansa lyhytnäköiseen maankäyttöpolitiikkaan tai estää rakentamisen naapuritontille. Tuomarit katsovat, että näissä tapauksissa valituksen taustalla on useimmiten laissa suojatut arvot ja toisinaan kunnan viranomaisten lainvastainen tai muutoin huonolaatuinen päätöksenteko.

Monet valitukset johtuvat siitä, että kunnissa ei varata riittävästi aikaa suunnittelulle, jolloin päätöksen valmisteluvaiheen menettelyyn halutaan puuttua. Ympäristökeskus on valittanut aktiivisesti, ja myös menestyksekkäästi, vedoten kunnan päätöksien lainvastaisuuksiin, mutta sitä harvemmin nähdään kiusantekijänä. Tämä johtuu oletettavasti ympäristökeskuksen viranomaisasemasta eikä niinkään valitusten menestymisestä, vaikka tuomareiden mukaan hylätyt valitukset tuomitaan useammin virheellisesti kiusanteoksi. Pelko leimautumisesta kiusantekijäksi tai ammattivalittajaksi on tuomareiden

mielestä vaikuttanut siihen, että pienistä kunnista ei uskalleta valittaa samalla tavoin kuin suurempikokoisista.

Tuomarit epäröivät sitä, voiko asioita viivästyttääkseen valittavaa tuomita kiusantekijäksi<sup>268</sup>. Esille nostettiin muitakin valitustapauksia, joita ei suoraan leimattu kiusanteoksi, vaikka valitusten tarkoitus kyseenalaistettiin. Tuomarit tiesivät yhdeksi valittajaryhmäksi tahot, jotka valittavat vain saadakseen asian julkiseen keskusteluun. Julkisuushakuisiksi nimettiin muun muassa kunnallisvaaliehdokkaat, jotka tekevät kunnallisvalituksia erityisesti ennen vaaleja. Kunnallisvalitusta saatetaan käyttää päättäjiä vastaan myös uhkailukeinona, jonka avulla asia saadaan tehokkaasti julkiseksi. Toisaalta jotkut valittavat toisten puolesta, koska kaikki eivät halua nimeään julkisuuteen. Tämä saattaa johtua esimerkiksi henkilökohtaisista riitaisuuksista yksityishenkilöiden välillä. Tuomarit ovat huomanneet, etteivät kunnallisvalituksessa valittajan esittämät perusteet aina ole todellisia valitusperusteita.

Tuomareiden mukaan valittaja joutuu vain harvoin oikeudenkäyntikuluvastuuseen, vaikka kyse olisi selvästi ns. shikaanitapauksesta. Tuomarit ehdottivat kiusantekovalitusten vähentämiseksi valittajan vastuun lisäämistä oikeudenkäyntikuluvastuuseen saattamalla. Toisaalta he myönsivät, että oikeudenkäynnin maksullisuus rajoittaa jo nykyisten kustannusten takia jonkin verran, ainakin muiden kuin asianosaisten, halukkuutta vaikuttaa valittamalla. Tämän vuoksi tuomarit pitäisivät oikeudenkäyntimaksun ennaltaan, mutta lisäksi nimenomaisesti kiusantekovalittajille kohdistuvia korvauksia.

Jotta muutoksenhakuhaluus vähenisi, tuomarit kehottivat kuntaa käymään aitoa vuorovaikutusta eri tahojen kanssa, niin poliittisten ryhmien kuin kunnan oman organisaation ulkopuolisten tahojen kanssa. Kuntien on priorisoitava asiat, mikä vaatii siltä kaukonäköisyyttä. Kaikkea kiusantekoa ei voida kuitenkaan laittaa kunnan viranomaisten syyksi, koska esimerkiksi kunnille asetettu tehokkuusvaatimus ei tue pitkän aikavälin

---

<sup>268</sup> Tuomareiden mukaan tuomioistuimien vain harvoin käyttää oikeuttaan kieltää päätöksen täytäntöönpano. Tästä päätellen päätöksen täytäntöönpanon kieltäminen johtuu yleensä kunnan viranomaisten omasta tahdosta. Kunta voi siis itse määritellä rajan sille, mitkä valituksen vaikutukset päätöksen täytäntöönpanoon kussakin tapauksessa ovat. Hallinto-oikeus katsoi, että kunta voi useimmissa tapauksissa laittaa päätöksen täytäntöön valituksesta huolimatta.

suunnittelua. Tuomarit katsoivat kuntien budjettivuoden olevan liian lyhyt aika perusteellisten suunnitelmien laatimiselle ja toteuttamiselle. Suunnitteluvastuu on lopulta kunnalla. Tuomarit mainitsivat huolestuttavana esimerkkinä asuntomessualueella tapahtuvan kilpailun eri tahojen kesken, milloin kaavasuunnittelua ei ehditä tekemään kunnolla ja kuntalaisten oikeusturva asetetaan toissijaiseksi asiaksi. Päätöksen huolelliseen valmisteluun käytetty aika saataisiin myöhemmin takaisin, koska valituksilta todennäköisemmin vältyttäisiin.

Yleisesti ottaen tuomioistuin näki kunnallisvalituksen ensisijaisesti jokaisen kuntalaisen vaikuttamiskeinona, vastakohtana hallintovalitukselle, johon ei voida tuomioistuimen taholta liiaksi puuttua. Esimerkiksi kaava-asioissa voi olla useita eri asianosaisasemassa olevia tahoja, joilla on perusteltu oikeus ajaa omia etujaan myös valittamalla. Kaikkea kiusantekoa ei voida ennalta ehkäistä, mutta tuomioistuin ei tuntunut pitävän sitä kunnallisen muutoksenhakujärjestelmän suurimpana ongelmana. Tuomarit arvostivat muutoksenhakijoita kunnan viranomaisten päätöksiensä laillisuuden valvojina.

## 6. YHTEENVETO

### 6.1. Turhan valituksen ja kiusantekovalituksen tunnistaminen

Tutkielman päätavoitteena oli selvittää, mikä on turha kunnallisvalitus. Tutkielman johdanto-osassa arveltiin kiusantekovalitus -käsitteen määritelmän olevan riippuvainen tarkasteltavasta näkökulmasta. Tämän tutkimushypoteesin selvittämiseksi oli tarpeen huomioida usean eri tahon näkökulmat: Kiusantekovalitusta oli tarkasteltava tutkijoiden, kuntalaisten, kunnallisten sekä valtion viranomaisten ja tuomareiden intressistä käsin. Tutkijoiden näkemykset selvitettiin aihealueen piiriin kuuluvien teosten, tutkielmien sekä asiantuntijakirjoitelmien pohjalta. Kuntalaisten intressiä selvitettiin yhtä lailla kirjoitetun tiedon pohjalta, niin teoksista, tutkimuksista kuin lainsäädännöstä. Lisäksi kunnan viranhaltijat saivat mahdollisuuden esittää omia mielipiteitä kiusantekovalituksesta vastaamalla heille lähetettyyn kyselylomakkeeseen. Vaasan hallinto-oikeuden tuomareilta kantaa kiusantekovalitukseen tiedusteltiin haastatteleamalla heitä.

Kiusantekovalituksen määrittelemine osoittautui vaikeaksi tutkimustehtäväksi. Tämä johtuu pitkälti siitä, että kiusantekovalituksen käsite kattaa alleen monenlaisia kunnallisvalituksia, koska käsitteen käyttämisen kynnyks on joillakin tahoilla tai henkilöillä selvästi matalampi kuin toisilla. Tietynlaiset ja tietyissä tilanteissa tehdyt kunnallisvalitukset usein ”leimataan” kiusanteoksi ilman sen painavampia perusteita. Toisaalta mielipiteen esittäjällä voi olla hyvätkin perusteet sille, miksi juuri kyseinen valitus olisi kiusantekovalitus, mutta hän ei välttämättä uskalla tai halua käyttää näin yksiselitteisen negatiivista käsitettä.

Kiusanteoksi väitettyjä valituksia on verrattava siihen, mitkä ovat kuntalaisen oikeudet lain mukaan. Suurin osa kiusantekovalituksista on tehty lainmukaisesti, mutta silti ne koetaan kiusanteoksi. Esimerkiksi laissa ei edellytetä kuntalaista osallistumaan millään tavoin päätöksentekomenettelyyn, jotta hän voisi käyttää jälkikäteisiä muutoksenhaku-keinoja. Tästä huolimatta erityisesti osallistumisen ulkopuolelle jättytyneet leimataan kiusantekovalittajiksi, jos he osoittavat mielenkiintonsa asiaan vasta päätöksenteon jäl-

keen<sup>269</sup>. Valituksesta usein perusteettomasti syytetään sen takana olevaa tahoa siitäkin huolimatta, että oikeusjärjestelmä sallii kunnan viranomaisen päätöksen lainmukaisuuden kyseenalaistamisen yhtä lailla kaikille kunnan jäsenille (KuntaL 90§, 92§).

Eräs kunnan viranhaltija kielsi kiusantekovalitusten olemassa olon, koska hän katsoi, että jokaisen valituksen takana on jokin motiivi. Viranhaltijan mielestä ketään ei voida syyttää kiusantekijäksi, jos hän ajaa omaa etuaan yleisen edun kustannuksella lain sallimissa puitteissa. Myös tuomarit katsoivat ongelmalliseksi sen, että omaa etua ajava tai lain tulkinnasta eri mieltä oleva kuntalainen leimataan syyttä kiusantekijäksi. Kuntalaisia ei voida saattaa kiusantekijän asemaan, jos hän kokee esimerkiksi lain suojaamat arvot niin tärkeiksi, että tahtoo edistää niiden suojelemista kunnallisvalituksella. Kuntien viranhaltijat myönsivät valittajan tästä huolimatta helposti leimautuvan kiusantekijäksi. Erityisen arvolatautuneiksi kunnissa tunnistettiin erilaiset etujärjestöt, joiden tekemät valitukset koettiin kiusanteoksi, kun ne olivat jo lähtökohtaisesti ilman menestymisen mahdollisuuksia. Molemmat tahot mainitsivat usein esiintyvänä, laillisena motiivina kuntalaisen halun valvoa kuntansa viranomaisten päätöksien lainmukaisuutta. Tuomareiden mukaan kunnallisvalitus on keino puuttua kunnan huonolaatuisiin päätöksiin.

Hallinto-oikeuden tuomarit kuitenkin myönsivät kiusantekovalitusten esiintymisen. He kertoivat tunnistavansa ne valituksen takana olevan motiivin perusteella. Kunnan viranhaltijat kertoivat kiusantekovalituksen piirteeksi sen, että valittajalla ei ole asiassa intressiä tai se on vähäinen. Erään viranhaltijan mielipide erosi enemmistön kannasta siinä, että hän katsoi asianosaistahon valituksenkin kiusanteoksi tapauksessa, jossa asianosainen turvautuu valitusoikeuteen suojellakseen omaa tonttiaan ympäröivältä rakentamiselta tai maiseman pilaamiselta. Valvontamielessä tehdyt kunnallisvalitukset johtuvat usein laintulkinnasta johtuvista erimielisyyksistä päättäjien ja kuntalaisten kesken. Kunnan viranhaltijoiden mielestä moni kiusantekovalitukseksi luokiteltava valitus johtuu siitä, että lain tulkinta ei ole joka tapauksessa yksiselitteistä.

Suomen ympäristökeskus kuvailee turhaa kunnallisvalitusta perusteettomaksi valitukseksi, ns. blanko-valitukseksi. Ympäristökeskus toteaa raportissaan, että perusteiden

---

<sup>269</sup> Peltonen ym. 2006: 40, 59 ja 62.

puuttuminen saattaa olla myös kiusantekovalituksen yksi tunnusmerkki.<sup>270</sup> Ympäristökeskuksen mukaan turha valitus ei näin ollen ole ainakaan sama asia kuin kiusantekovalitus. Kiusantekovalitus voi ainakin joissakin tapauksissa olla perusteltu, mutta perustellut saattavat olla näennäisperusteluja. Heuru katsoo kiusantekovalituksen, eli ns. shikaani-valituksen, ensisijaisena motiivina olevan jonkin muun kuin muutoksenhaun hallintopäätökseen<sup>271</sup>. Maankäytön konflikteja huomattiin aiheutuvan muun muassa riitaisista naapurussuhteista<sup>272</sup>, joiden perusteella tehdyt valitukset voitaisiin valitukselta edellytettävän motiivin puuttuessa luokitella kiusantekovalituksiksi.

Ympäristökeskuksen tutkimukseen osallistuneet kaavoittajat ja luottamushenkilöt kokivat tietynlaiset valittajat ongelmaksi, mutta he eivät nimittäneet tällaisia valittajia suoraan kiusantekijöiksi<sup>273</sup>, kuten ympäristökeskus raportissaan teki. Yleisesti ottaen myös kuntien viranomaisten ja luottamushenkilöiden on katsottu usein pitävän muutoksenhakijaa ammattivalittajana tai muunlaisena kiusantekijänä<sup>274</sup>. Kiusanteko valituksille tyypilliseksi piirteeksi katsottiin kunnissa toisen henkilön puolesta valittaminen, koska itse ei haluta paljastua kiusantekijäksi. Kunnan viranhaltijat kuvailivat kiusantekovalittajaa valittajaksi, joka ajaa asiaa kunnallisvalituksella päätöksen lopputuloksesta huolimatta. Kiusantekovalittajan katsottiin käyttävän kunnallisvalitusoikeuttaan muun muassa paremman neuvotteluaseman saavuttamiseksi päätöksentekoprosessissa.

Viranhaltijat ja tuomarit arvelivat kiusantekovalittajan tiedostavan sen, ettei valitus tule menestymään tuomioistuimessa, mutta he eivät tästä huolimatta pidä itseään kiusantekijöinä. Valituksien menestymisprosentti huomioon ottaen voidaan päätellä kiusantekovalittajan ainakin maankäytön ja rakentamisen alalla olevan useimmiten yksityishenkilö<sup>275</sup>. Huonot välit kuntalaisen ja viranomaistahon välillä aiheuttavat kunnan viranhaltijoiden mielestä kiusantekovalituksia, joissa valitus ei koske lainkaan päätöksen kohteena olevaa asiaa. Valituksella puututaan menettelyvirheisiin, joiden ei voida olettaa vai-

<sup>270</sup> Suomen ympäristökeskus 2006: 28.

<sup>271</sup> Heuru 2002: 265.

<sup>272</sup> Peltonen ym. 2006: 63.

<sup>273</sup> Kts. s. 55.

<sup>274</sup> Syrjänen 2005: 73; Suomen ympäristökeskus 2006: 28, 31.

<sup>275</sup> Ympäristöministeriön tutkimuksen mukaan joka viides yksityishenkilön tekemä valitus menestyi, kun taas ympäristökeskuksen valituksista hyväksyttiin 80 prosenttia. Ympäristöministeriö 2005: 130, 136, 139.



kuttaneen päätöksen lopputulokseen ja, joiden huomaaminen vaatii kuntalaiselta erityistä tarkkaavaisuutta. Kiusantekovalituksen perustuessa ainoastaan tällaisiin seikkoihin, sen tuomioistuinkäsittelyssä menestymisen mahdollisuudet tiedetään jo etukäteen olevan epätodennäköiset. Kuntalain mukaan kunnallisvalituksen saa perustaa siihen, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä tai se on muutoin lainvastainen (KuntaL 90.2, 1 ja 3). Kuntalaki ei määrittele virheen laatua ja suuruutta tämän tarkemmin. Kuntalainen voi siis valituksessaan vedota sellaisiin virheisiin, jotka eivät ole vaikuttaneet päätöksen lopputulokseen.

Kuntien viranhaltijat kokivat vallitsevaa poliittista kantaa vastustavat luottamushenkilöt kiusantekovalittajina. Mäkinen ja Syrjänen katsovat kumpikin päätöksentekotilanteessa vähemmistöön jääneiden luottamushenkilöiden kunnallisvalitukset mielipiteiden ilmaisuksi. Valitusta ei välttämättä ole tällöin perustettu kunnallisvalituksen laillisuusperusteeseen<sup>276</sup>. Kuntien viranhaltijat näkivät kunnallisvalituksen tehokkaana keinona tuoda asia julkisuuteen, mistä on aiheutunut muun muassa luottamushenkilöiden ja etujärjestöjen tekemiä julkisuushakuisia kiusantekovalituksia. Kiusanteoksi tai poliittisen pelin jatkamiseksi on leimattu myös se, jos valittaja tuo esille päätöksen käsittelyssä kokonaan syrjään jääneitä intressejä<sup>277</sup>.

Kuntien viranhaltijat ja tuomarit määrittelivät kiusantekovalittajan tavoitteeksi kiusan tai haitan teon henkilölle joko suoraan tai asian kautta. Ympäristökeskuksen mukaan motiivina voi tällöin olla esimerkiksi hankkeiden tarkoituksellinen viivästyttäminen tai resurssien sitominen lykkäämällä päätöksen lainvoimaiseksi tuloa ja kunnan viranhaltijoiden mukaan laaja-alaisempikin kuntien kehityksen estäminen. Tuomarit suhtautuivat varauksellisemmin siihen, että ketään syyllistettäisiin kiusantekijäksi pelkästään hankkeiden viivästyttämisestä johtuen. Kiusantekovalitus ja turha valitus eroavat toisistaan ainakin siinä, että kiusantekovalitukseksi katsotaan useammin sellaiset valitukset, joista on erityisen suurta haittaa muille tahoille.

Tuomioistuimen kannalta turha valitus voidaan määritellä oikeudenkäyntikuluvastuun aktualisoitumisen kautta valitustapauksissa, joissa valitus on katsottu ilmeisen perusteet-

<sup>276</sup> Mäkinen 2004: 117; Syrjänen 2005: 194.

<sup>277</sup> Mäkinen 2004: 205.

tomaksi (HLL 74§). Yksityinen taho joutuu vain harvoin korvaamaan vastapuolen oikeudenkäyntikulua. Tuomarit kertovat, että alituisesti ja tietoisesti kiusantekomielessä valittava henkilö joutuu useammin korvausvastuuseen kuin henkilö, joka tekee yksittäisen valituksen ilman asianajajaa<sup>278</sup>. Tästä huolimatta korvaukset on tuomittu maksettavaksi samasta päätöksestä jatkovalituksen tehneelle tapauksessa, jossa valittaja ei ollut millään tavoin osoittanut, että hänen hallinto-oikeudesta saamat perustelut olisivat virheelliset tai alkuperäinen päätös olisi muutoin lainvastainen (KHO 25.4.2008/944). Myös kunnan viranhaltijat olivat huomanneet, että kiusantekovalittaja ei huomioi jatkovalituksessaan ollenkaan hallinto-oikeuden antamaa päätöstä, vaikka se olisi ollut yksimielinen.

## 6.2. Turhien valitusten ja kiusantekovalitusten esiintyminen

Ennen kuin voidaan esittää keinoja turhien valitusten ja kiusantekovalitusten ennalta ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi, on selvitettävä kiusanteosta aiheutuvien ongelmien merkittävyys eri tahojen kannalta sekä niiden esiintymisen yleisyys eri oikeudenaloilla. Kyselyyn vastanneiden kuntien viranhaltijoiden ja haastatteluun osallistuneiden Vaasan hallinto-oikeuden tuomareiden mukaan kiusantekovalitukset eivät ole läheskään jokaisen kunnan ongelma. Lisäksi tutkimuksen kannalta on ollut olennaista tuoda esille ne syyt, mistä turhien valitusten tai kiusantekovalitusten ilmeneminen tietyissä kunnissa johtuu. Vasta näiden seikkojen selvittämisen jälkeen osataan sanoa, mitkä keinot olisivat kaikista tarkoituksenmukaisimpia ongelmien ratkaisemiseksi.

Lähtökohtaisesti kiusantekovalituksia voitaisiin tehdä kaikista kunnan viranomaisen päätöksistä, jotka on ratkaistu osittain tai kokonaan oikeusharkinnalla. Tämä kunnan jäsenille suotu oikeus johtuu Suomen perustuslaissa turvatusta oikeusturvan perusoikeudesta ja kuntalaissa säädetystä kunnallisvalitusoikeudesta (PL 21§, KuntaL 90–92§). Kunnan aseman pakkoyhteisönä on katsottu edellyttävän kunnan jäsenten rajoittamatonta valitusoikeutta<sup>279</sup>. Lainsäädännöllä voidaan vaikuttaa siihen, kuinka laaja valitusoikeus ja -perusteet kulloinkin ovat. Mitä laajemmaksi nämä säädetään, sitä suurempi on

<sup>278</sup> Vihervuori 2006: 675.

<sup>279</sup> Heuru 2002: 265.

todennäköisyys sille, että myös kiusantekovalituksia tehdään. Kunnallisvalituksen perusteena olevien laillisuusperusteiden entistä laajempialainen soveltaminen johtuu pitkälti joustavan lainsäädännön ja oikeusperiaatteiden yleistymisestä<sup>280</sup>.

Kuntien viranhaltijoiden mielestä menettelyvirheisiin vedotaan varsin usein. Laillisuusperusteiden laajentuneella käyttöalalla ei ole merkitystä menettelyvirheisiin vetoamisen kanssa, koska menettelyvirhe on aina laillisuusvirhe. Sekä kuntien viranhaltijat että Vaasan hallinto-oikeuden tuomarit myönsivät, että toisinaan valittaja tarttuu hyvin pie-niin menettelyvirheisiin, mikä koetaan tahalliseksi päätöksentekoon puuttumiseksi. Kuntien viranomaisten voi olla vaikea myöntää, että kunnan päätöksentekoa ei ole suoritettu lainmukaisesti tai se on ollut laillista, mutta huonolaatuista.

Tuomioistuinkontrollin tiukkuus vaikuttaa osaltaan siihen, mitkä valitukset mielletään kiusanteoksi. Jos valitusta ei hyväksytä tuomioistuimessa, se koetaan helpommin turhaksi. Suuri osa tuomioistuin käsittelyyn saapuneista kunnallisvalituksista on ns. selviä tapauksia, joiden menestymisen voi taitava valittaja jo etukäteen arvioida. Tuomareiden mukaan turhien valitusten määrää on omiaan lisäämään valittajien vaillinaiset tiedot kunnallisesta muutoksenhakujärjestelmästä ja sitä säätelevästä lainsäädännöstä, koska tuomioistuimen tutkimisvalta on kunnallisvalituksen osalta rajoitettua<sup>281</sup>.

Syrjänen on muutamia vuosia sitten huomannut uudistetun, osallistumiseen kannustavan maankäyttö- ja rakennuslain tuoneen mukanaan entistä yleisempänä ongelmana ammattivalittajien tekemät valitukset. Hän esittää arvion, että jokaisella kunnalla on omat ammattivalittajansa<sup>282</sup>, jotka valittavat päätöksestä ja omasta asemastaan riippumatta. Toisaalta Sutelan mukaan maankäyttö- ja rakennuslain uudistaminen ei ole lisännyt valitusten määrää<sup>283</sup>. Yksityishenkilöt ovat olleet selvästi suurin kaavapäätöksistä valittavien ryhmä<sup>284</sup>. Nimenomaan kunnan jäsenen asemassa tehdyt valitukset leimautuu usein kiusantekovalituksiksi, koska niissä valittajan intressi valituksen menestymiseen on

<sup>280</sup> Aer 2000: 200–201, 207.

<sup>281</sup> Harjula & Prättälä 2004: 625–626.

<sup>282</sup> Syrjänen 2005: 192. Ammattivalittaja määritellään valittajaksi, jolla on tapana hakea muutosta usein ja toistuvasti hallintopäätöksen luonteesta riippumatta. Suomen ympäristökeskus 2006: 31.

<sup>283</sup> Sutela 2000: 77.

<sup>284</sup> Ympäristöministeriö 2005: 130, 136, 139.

usein vähäisempi kuin asianosaisvalituksissa, joissa kyse on oikeusturvan hakemisesta. Kunnallisvalituksen laaja valitusoikeutettujen ryhmä on koettu haastavaksi yhteiskunnallisesti tärkeillä toimialoilla, joiden pitkässä päätöksentekoprosessissa moni kuntalainen haluaa olla mukana vaikuttamassa.

Valitusoikeuden käyttö voi johtua joko horisontaalisten tai vertikaalisten suhteiden ristiriitaisuuksista. Horisontaalisten suhteiden ristiriidat saattavat ilmetä kiusantekovalituksina esimerkiksi naapurien, kunnan omien luottamushenkilöiden tai virkaan hakijoiden välillä. Kuntien viranhaltijat sekä hallinto-oikeuden tuomarit olivat huomanneet luottamushenkilöiden käyttäneen valitusoikeutta saadakseen poliittisen kantansa esille. Kuntien viranhaltijat huomasivat yksityishenkilöiden välisten toimimattomien suhteiden johtavan myös virantäyttöjen viivästymiseen, kun ei-toivotun, mutta tehtävään pätevän henkilön virkaan ottamispäätöksestä valitetaan. Viranhakupäätöksistä tehdyt valitukset koettiin hankaliksi pienimmissä kunnissa.

Vertikaaliset ristiriidat näkyvät julkisyhteisön ja yksityishenkilön välillä. Kunnan viranomaisena ei ehkä osaa nähdä kuntalaista asiakkaana tai palvelu jää muusta syystä huonolaatuiseksi, minkä takia kuntalainen kokee tulleen kaltoin kohdelluksi. Ongelmallista on, jos päätöksentekoon osallistuvat kuntalaiset leimataan maallikoiksi ja muutoksenhakijat ammattivalittajiksi. Yleisimmin suhteiden ristiriidat johtuvat joko julkisen ja yksityisen tahon intressien erilaisuudesta, negatiivisista ennakoasenteista, luottamuspulasta hallintoa kohtaan tai muista henkilökohtaisista erimielisyyksistä. Luottamuspula saattaa ilmetä siinä, että kunnallisvalitusta käytetään päätöksen hatarien perusteluiden tai epävarman oloisten hankkeiden testaamiseen.

Turhaksi valitukseksi on koettu sekä yhden henkilön alituinen valittaminen että yksittäiset valitustapaukset silloin, kun muutoksenhakua jatketaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen saakka. Jatkovalitusoikeuttaan käyttävien henkilöiden ryhmä ei ole ollut ainakaan Vaasan hallinto-oikeuden vastuualueella suuri, koska tuomarit arvioivat, että noin joka viidennestä heidän päätöksestään tehdään jatkovalitus. Tuomareiden mukaan vain harva jatkovalitus menestyy. Maankäyttö- ja rakennuslain alalla jatkovalitusoikeuden väärinkäyttö on ollut ongelma, koska jopa joka kolmannelta maankäyttö- ja raken-

nuslain alaisesta päätöksestä on tehty jatkovalitus<sup>285</sup>. Kunnan viranhaltijoiden mukaan maankäyttöön liittyviä kiusantekovalitukseksi miellettyjä kunnallisvalituksia esiintyi suurimmissa kunnissa.

### 6.3. Turhiin valitukseen ja kiusantekovalitukseen puuttumisen keinot

Tutkimus tuo esille toisiinsa nähden vaihtoehtoisia sekä toisaalta toisiaan täydentäviä keinoja kiusantekovalituksien ja turhien valitusten ennaltaehkäisemiseksi. On mietittävä, onko ongelman ratkaisemiseksi tarkoituksenmukaista puuttua kuntalaisten, kunnan viranomaisten vai tuomioistuinten oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Erityistä huomiota on kiinnitettävä suurimman valittajaryhmän, yksityishenkilöiden tekemien kiusantekovalitusten ennalta ehkäisemiseen, sillä heidän valitusten menestymisprosentti on ollut heikoin. Oikeudenaloista huomio on kiinnitettävä lähimmin maankäytön ja rakentamisen alalle sijoittuviin yksityishenkilöiden tekemiin kunnallisvalitukseen, kuten kaavavalitukseen, joista joka viidennes on menestynyt<sup>286</sup>. Samaan aikaan on pidettävä mielessä, että kaikkia tuomioistuimen hylkäämiä valituksia ei voida leimata turhiksi, sillä nämä valitustapaukset saattavat olla oikeudellisesti hyvin epäselviä. Tuomioistuimen linjaus lainsäädännön tulkintaan on tällöin tarpeellinen.

Periaatteessa lainsäätäjän olisi mahdollista puuttua kunnan jäsenille kuuluvaan oikeusturvan perusoikeuteen yksilöidyn ja täsmällisen valtuutuksen nojalla, jos perusoikeuksien rajoitusedellytykset täyttyvät<sup>287</sup>. Oikeusturvan tehtävät ovat laajentuneet sen perinteisen yksilön suojaamistehtävästä ja lainmukaisten ratkaisujen varmistamistehtävästä mielivaltaisten ratkaisujen estämiseen ja hallintotoiminnan legitimitettiin takaamiseen. Oikeusturvan funktioiden toimiminen edellyttää sekä asianosaisten että kunnan jäsenten valitusoikeutta, minkä vuoksi ei olisi tarkoituksenmukaista rajoittaa kaikille kunnan jäsenille kuuluvaa kunnallisvalitusoikeutta ainoastaan kiusantekovalituksien pelossa.

<sup>285</sup> Warsta & Ekroos 2006: 11, 27.

<sup>286</sup> Ympäristöministeriö 2005: 130, 136, 139.

<sup>287</sup> Länsineva 2002: 142.

Lainsäädännön kehityssuuntana on ollut viranomaisten tarkoituksenmukaisuusharkinnan korvautuminen laillisuusharkinnalla sekä kuntalaisten osallistumista edistävän, joustavan lainsäädännön yleistyminen. Päätöksien laajentunut laillisuusperusteisuus on merkinnyt kunnallisvalituksen kannalta laajentuneita muutoksenhakumahdollisuuksia<sup>288</sup>. Muutoksenhakumahdollisuudet ovat edelleen mahdollistaneet sen, että kunnan toiminnan laillisuutta voidaan kattavasti arvioida. Kunnan viranhaltijoiden mielestä jo kunnallisvalituksen olemassa olo tuo tarkkaavaisuutta päätöksentekomenettelyyn. Joustavan lainsäädännön vaikutukset ovat pääasiassa tavoiteltuja, vaikka lain joustavuus on parantanut kiusantekovalittajien valitusmahdollisuuksia, mikä on kunnissa ilmennyt jopa muutoksenhaulla uhkailulla. Päätöksentekijän on voitava reagoida nopeasti muutuvaan yhteiskuntaan, joten joustava lainsäädäntö on nykyajan välttämättömyys.

Kansanvaltainen yhteiskunta edellyttää laajoja kuntalaisille osoitettuja osallistumisen ja vaikuttamisen keinoja, jotka voivat oikein käytettyinä parantaa kuntalaisten luottamusta hallintotoimintaa kohtaan. Kiusantekovalituksia ennalta ehkäistäessä ei voida rajata kuntalaisten osallistumisoikeuksia. Viranomaisten oma-aloitteinen tiedottaminen on edellytys päätöksentekoon osallistumiselle. Valituksien leimaamista syyttä kiusantekovalituksiksi voitaisiin vähentää muuttamalla tuomioistuimenmenettelyä koskevaa lainsäädäntöä tavalla, joka antaisi tuomioistuimelle enemmän ohjausvaltaa valitusprosessissa. Kunnallisvalitus on silti hyvä säilyttää ns. kassatorisena muutoksenhakukeinona, mutta tuomioistuimen roolia muutoksenhakijan ja kunnan viranomaisten ohjauksessa voitaisiin vahvistaa. Päätöksien ei tulisi olla ainoastaan lainmukaisia vaan myös korkealaatuisia ja asianmukaisesti perusteltuja.

Tuomioistuinkontrollia tiukentamalla voitaisiin myös kaventaa kunnan viranomaisten harkintavaltaa<sup>289</sup>. Kunnallisen itsehallinnon kannalta olisi kuitenkin arveluttavaa, jos tuomioistuin puuttuisi päätöksenteon virheellisyyksiin, jotka eivät ole voineet vaikuttaa päätöksen lopputulokseen. Toisaalta kunnallisvalituksen tehneen näkökulmasta virheiden läpikatsominen tuomioistuimessa ei ole oikeudenmukaista, koska hylättyä valitusta ei koeta tärkeäksi. Tästä johtuen sen ei anneta vaikuttaa myöskään kuntien tulevaan

---

<sup>288</sup> Ryyänen 1991: 24, 32.

<sup>289</sup> Laakso 1990: 255, 259.

päätöksentekoon, vaikka hylätyn valituksen huomioiminen voisi ainakin joissakin tapauksissa parantaa jatkossa päätöksenteon laatua.

Tuomioistuimen osalta vastuuta voitaisiin lisätä monin eri tavoin: Ensinnäkin kehittämällä hallinto-oikeuksille tarkoitettua turhien valitusten esikarsintamenettelyä, toiseksi lisäämällä sen ohjaus- ja selvittämisvastuuta kuntalaisen muutoksenhaun tukemiseksi ja viimeiseksi rohkaisemalla tuomioistuinta oikeudenkäyntikuluvastuun aktualisoimiseen selvissä kiusantekotapauksissa. Hallinto-oikeuksia varten kaavailtu esikarsintamenettely sai kannatusta myös kuntien viranhaltijoilta. He arvelivat sen vähentävän kunnallisvalituksista aiheutuvaa työtä kunnan viranomaisissa. Hallinto-oikeudessa olisi mahdollista lisätä oikeudenkäyntikuluvastuuta, koska tuomarit myönsivät tunnistavansa kiusantekovalitukset.

Tuomioistuimen vastuun lisääminen edellyttäisi tutkijan, ympäristökeskuksen ja tuomareiden mielestä tuomioistuimen resurssien lisäämistä, sillä vähät resurssit mahdollistavat päätöksien tarkoitushakuisen pitkittämisen kunnallisvalituksen avulla<sup>290</sup>. Hallinto-oikeuden tuomarit itse näkivät maksuttoman oikeusavun aktiivisemmän hyödyntämisen yhtenä turhan valittamisen ehkäisemiskeinona, joka lisäisi valitusta suunnittelevan tahon tietoa sekä päätöksen kohteena olevasta asiasta että päätöksentekomenettelystä. Oikeusavun käyttäminen voisi vähentää muutoksenhakuhalukkuutta.

Kaiken kaikkiaan kiusantekovalitusten ongelma osoittautui luultua vähäisemmäksi, minkä ratkaisemiseksi ei ole syytä toteuttaa laaja-alaisia lakiuudistuksia. Kunnallista muutoksenhakujärjestelmää voidaan parantaa ensisijaisesti muilla keinoin kuin lakimuutoksilla. Vaasan hallinto-oikeus nosti esille kunnallisen päätöksenteon olennaisen epäkohdan, joka lisää jatkuvasti muutoksenhakua päätöksiin. Hallinnon tehokkuusvaatimus on vaikuttanut tuomioistuinten lisäksi kunnan viranomaisissa. Päätöksenteon odotetaan tapahtuvan niukoilla resursseilla ja sen edellytetään olevan nopeaa. Kunnan budjettivuosi ei ole riittävä aika sekä suunnitella että toteuttaa hankkeita pitkällä aikavälillä. Koko hankkeen vastustaminen valittamalla on kuntalaisen kannalta ainut tapa vaikuttaa, jos kuntalaista ei ole informoitu hankkeesta ajoissa. Kunnan viranhaltijat kokivat kiu-

---

<sup>290</sup> Mäenpää 2006: 164.

santekona useat Vaasan asunomessualueetta koskevat valitukset, kun valittaja itse ei kokenut aiheuttaneensa haittaa vaan pikemminkin kustannussäästöjä puuttumalla liian tiukkaan suunnittelun ja rakentamisen aikatauluun sekä huonoon messualueen sijoittamispäätökseen<sup>291</sup>.

Kiusantekovalitusten ilmenemisestä ei voida syyttää yksistään tiettyä tahoa, joten niiden vähentämiseksi on lisättävä tasapuolisesti kaikkien tahojen vastuuta. Kunnan viranhaltijoiden kohdalla tämä tarkoittaa kunnallisvalituksen säilyttämistä sen nykyisessä laajuudessaan kuntien viranomaisten toiminnan laillisuuden valvontavälineenä. Pie-nimissä kunnissa pitäisi ensin ratkaista resurssiongelma, mikä on johtanut asiantuntijatiedon vajeeseen. Kuntalaisilta puolestaan on edellytettävä muita osallistumisen muotoja ennen kuin hän saa tarttua ”viimeiseen oljenkorteen” eli kunnallisvalitukseen. Jos kuntalaisilta vaadittaisiin etukäteisten osallistumiskeinojen käyttämistä ensisijaisesti, osallistuminen ei muuttuisi pelkäksi hankkeiden vastustamiseksi.

Kuntien viranhaltijoiden kyselyyn antamat vastaukset ilmensivät hyvin, että vain pienellä osalla vastaajista oli omakohtaisia kokemuksia kiusantekovalituksista, mutta kiusantekovalituksiksi leimattiin laaja joukko kunnallisvalituksia. Kunnallisvalituksen leimaaminen kiusantekovalitukseksi ei ollut ehdottomasti sidoksissa tiettyyn valittajan intressiin, valituksen perusteeseen tai valituksen kohteena olevaan päätökseen. Tästä päätellen kunnallisvalitus miellettiin kiusanteoksi pääasiassa sen negatiivisten vaikutusten takia. Kunnan viranhaltijat osasivat harvemmin nähdä kunnallisvalituksen kunnan jäsenelle kuuluvana oikeutena, ja siitä johtuvia positiivisia vaikutuksia, kun taas Vaasan hallinto-oikeus osoitti kiitosta aktiivisille kunnallisvalittajille hyvästä työstä. Kunnallisvalituksen vaikutuksia on jatkossa arvioitava monien eri näkökulmien muodostamina kokonaisvaikutuksina.

---

<sup>291</sup> Palm 2009.



## LÄHDELUETTELO

### Kirjallisuus ja artikkelit

Aer, Janne (2000). Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa. Jyväskylä: Kauppakaari oyj.

Aer, Janne (2008). Vaatimusten perustelut hallintoprosessissa. Defensor Legis N:o 2008/5: 759–773.

Ervasti, Kaijus (2004). Empiirinen oikeustutkimus. Teoksessa: Empiirinen tutkimus oikeustieteessä: 9–15. Toim. Emilia Korkea-aho. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 64.

Hannus, Arno (1991). Kunnallisoikeuden pääpiirteet. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 181.

Hannus, Arno & Pekka Hallberg (1995). Kuntalaki. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 176.

Hannus, Arno & Pekka Hallberg (2000). Kuntalaki. Helsinki: Werner Söderström lakitieto Oy.

Harjula, Heikki & Kari Prättälä (2004). Kuntalaki: Tausta ja tulkinnat. 5., uudistettu painos. Helsinki: Talentum.

Harjula, Heikki & Kari Prättälä (2007). Kuntalaki: Tausta ja tulkinnat. 7., uudistettu painos. Jyväskylä: Talentum Media Oy.

Heuru, Kauko (1995). Uusi kuntalaki. Helsinki: Painatuskeskus.

Heuru, Kauko, Erkki Mennola & Aimo Ryytänen (2001). Kunnallinen itsehallinto: Kunnallisoikeuden perusteet. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

- Heuru, Kauko (2001). Kuntalaki käytännössä. Helsinki: Edita Oyj.
- Heuru, Kauko (2002). Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Saarijärvi: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Heuru, Kauko (2003). Hyvä hallinto. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Heuru, Kauko (2006). Perustuslaillinen kunnallishallinto. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Hirsjärvi, Sirkka, Pirkko Remes & Paula Sajavaara (2008). Tutki ja kirjoita. 13.–14., osin uudistettu painos. Helsinki: Tammi.
- Hoikka, Paavo, Raimo Lehkonen, Tuija Rajala, Aimo Ryynänen, Pentti Siitonen & Eija Tetri (1999). Kuntalaki kunnallishallinnon perustuslakina: Kuntalain seuranta-tutkimus. Tampereen yliopiston julkaisusarja 1/1999.
- Kallio, Mirka (2003). Kunnallisvalitusinstituution funktiot. Kunnallisvalitukset KHO:n ratkaisutoiminnassa. Korkeimman hallinto-oikeuden tutkimusjulkaisuja 3.
- Kohonen, Kirsi & Toni Tiala (2002). Johdanto. Teoksessa: Kuntalaiset ja hyvä osallisuus: Lupaavia käytäntöjä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseksi, 5-8. Toim. Kirsi Kohonen & Toni Tiala. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Kokko, Kai (2003). Osallistuminen ja kaavoitus erityisesti eräiden uusien kansainvälisten sitoumusten valossa. Ympäristöjuridiikka 4/2003: 16–51.
- Kopomaa, Timo (2005). Naapuruussuvaitsevaisuus. Tuetun asumisen ja palvelutoiminnan yhteys lähiympäristöön, asukasvaikuttamiseen ja kaupunkisuunnitteluun. Saatavissa 22.10.2008:

<http://www.hel2.fi/ksv/hela/Kaupunkisuunnittelulautakunta/Esityslistat/liitteet/050610010.pdf>.

Korkea-aho, Emilia, Risto Koulu & Heidi Lindfors (2002). Empiiristä aineistoako insolvenssioikeuden tutkimukseen? *Oikeus* 31; 4: 353–369.

Korkea-aho, Emilia (2004). Empiirisen oikeustutkimuksen käytäntö. Teoksessa: Empiirinen tutkimus oikeustieteessä: 81–90. Toim. Emilia Korkea-aho. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 64.

Kulla, Heikki (1998). Oikeudenloukkaus ja intressit – valitusoikeuden määräytymisestä hallintolainkäytössä. Teoksessa: Juhlakirja Kaarlo Tuori 50 vuotta: 237–247. Helsinki: Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitos.

Kultalahti, Jukka (2001). Empiirinen metodi oikeustutkimuksessa. Teoksessa: Juhlakirja Esko Rieppola: 135–172. Tampere: Finnpublishers.

Laakso, Seppo (1990). Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus.

Laakso, Seppo, Outi Suviranta & Veijo Tarukannel (2006). Yleishallinto-oikeus. Tampere: Tampereen yliopisto.

Laiho, Timo (2006). Maa-ainesten ottamisen lupaohjauksen ongelmat ja kehittäminen. Saatavissa 3.4.2009:  
[http://www.tkk.fi/Yksikot/Talusoikeus/opinnaytteita/dtyo\\_laiho2006.pdf](http://www.tkk.fi/Yksikot/Talusoikeus/opinnaytteita/dtyo_laiho2006.pdf).

Länsineva, Pekka (2002). Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Helsinki: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 235.

Modeen, Tore (1991). Kunnan sosiaaliavustuksista. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

- Mäenpää, Olli (1992). Hallintolupa. 2., uudistettu painos. Vammala: Lakimiesliiton kustannus.
- Mäenpää, Olli (2002). Hyvän hallinnon perusteet. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja.
- Mäenpää, Olli (2006). Hallintoprosessin uudet haasteet. Lakimies N:o 2006/2: 143–165.
- Mäenpää, Olli (2008). Oikeus hyvään hallintoon. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja.
- Mäkinen, Eija (2004). Oikeudellinen kontrolli kunnan ympäristöasioissa. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy.
- Mäntysalo, Raine & Kaj Nyman (2001). Kaavoitus – suunnittelua? Suunnittelun patologioita maankäyttö- ja rakennuslain sovelluksissa. Oulu: Oulun yliopistopaino.
- Määttä, Antti (2002). Välineitä vuorovaikutukseen – Oulun yleiskaavan 2020 laadintavaiheita. Teoksessa: Kuntalaiset ja hyvä osallisuus: Lupaavia käytäntöjä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseksi, 66–68. Toim. Kirsi Kohonen & Toni Tiala. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Mönttinen, Matti (2004). Kuntaliitto: Valituslupa myös kaavoitukseen. Valitusten käsittelyä hallinto-oikeuksissa yritetään nopeuttaa. Kuntalehti 6/2004: 8–9.
- Niiranen, Vuokko (1997). Kuntalaisten osallistuminen ja kunnallinen demokratia. Teoksessa: Kuntalaisten arviot ja osallisuus sosiaali- ja terveystalouteen: 137–185. Toim. Kivinen et al. Kuopio: Kuopion yliopiston Terveystalouden ja -talouden laitos. Sosiaalitieteiden laitos.
- Oulun yliopisto (2009). Kalajoen Santaholman suunnittelusivusto. Saatavissa 2.5.2009: <http://wmm oulu.fi/>.

- Palm, Eeva (2009). Kalliiksi tuleva ammattivalittaja vai tarkan veroeuron mies? Helsingin Sanomat 8.3.2009.
- Palosaari, Marja-Liisa (2002). Jampassa tanssitaan demokratian tahtiin. Teoksessa: Kuntalaiset ja hyvä osallisuus: Lupaavia käytäntöjä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseksi, 111–114. Toim. Kirsi Kohonen & Toni Tiala. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Pekola-Sjöblom, Marianne & Stefan Sjöblom (2002). Kansalaisten osallistumisaktiivisuus muutoksessa. Teoksessa: Kuntalaiset ja hyvä osallisuus: Lupaavia käytäntöjä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseksi, 9–12. Toim. Kirsi Kohonen & Toni Tiala. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Peltonen, Lasse, Jukka Hirvonen, Rikhard Manninen, Hannes Linjama & Riitta Savikko (2006). Maankäytön konfliktit ja niiden ratkaisumahdollisuudet: Suomalaisen nykytilan kartoitus. Suomen ympäristö 12. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Pohjolainen, Teuvo & Elina Pohjolainen (1996). Hallintolainkäyttölaki ja oikeustapausten ratkaiseminen. Joensuu: Joensuun yliopiston yhteiskuntapolitiikan ja filosofian laitos.
- Pohjolainen, Teuvo (2001). Kolme kansanvaltaa eli aluehallinnon järjestämisen ongelmia – esimerkkinä rakennerahastojen hallinnointi. Teoksessa: Juhlakirja Esko Riepula: 72–102. Tampere: Finnpublishers.
- Pohjolainen Teuvo (2004). Onko kunnallisvalitus aikansa elänyt? Helsingin Sanomat 26.7.2004.
- Pohjolainen, Teuvo & Veijo Tarukannel (2004). Hallinnon oikeussuojajärjestelmän kehittämisen tarpeesta. Defensor Legis N:o 6/2004, 1113–1118.

Pohjolainen, Teuvo & Veijo Tarukannel (2006). Oikeusturvan vai tuottavuuden tehostaminen hallintolainkäytössä. Defensor Legis N:o 6/2006, 972–979.

Rantanen, Heli (2002). Asukkaat Kotikadulla – tietoverkot ja osallistuminen. Teoksessa: Kuntalaiset ja hyvä osallisuus: Lupaavia käytäntöjä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseksi, 130–135. Toim. Kirsi Kohonen & Toni Tiala. Helsinki: Sisäasiainministeriö.

Ryynänen, Aimo (1991). Hyvän hallinnon periaatteet kunnallishallinnossa. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Ryynänen, Aimo (1999). Muuttuva kunnallisoikeus. Tampere: Mermerus.

Ryynänen, Aimo (2004). Kuntien ja alueiden itsehallinto – kehittämissvaihtoehdot. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Suomen asianajajaliitto (2005). Asianajajaliiton oikeuspoliittiset lausunnot 2005: Lausunto hovioikeuden seulontamenettelyn tarkistamisesta (lausuntoja ja selvityksiä 2005:1). Saatavissa 26.3.2009: [http://www.asianajajaliitto.fi/viestinta/tiedotteita\\_ja\\_lausuntoja/arkisto/2005?735\\_m=851](http://www.asianajajaliitto.fi/viestinta/tiedotteita_ja_lausuntoja/arkisto/2005?735_m=851).

Suomen Kuntaliitto (2006). Vallakas – kuntalaisten vaikuttamisopas. Päätöksestä valittamisen keinoja, Hallintovalitus. Saatavissa 29.4.2009: [http://www.kunnat.net/k\\_perussivu.asp?path=1;29;192;224;372;38398;37270](http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;192;224;372;38398;37270).

Suomen Kuntaliitto (2008). Yleistä kunnan toimialasta. Saatavissa 17.5.2009: [http://www.kunnat.net/k\\_peruslistasivu.asp?path=1;29;349;31055;144268;31095](http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;349;31055;144268;31095).

Suomen ympäristökeskuksen raportteja (2006). Muutoksenhaku ympäristölupa-asioissa. Saatavissa 22.10.2008:

<http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=51117&lan=fi>.

Sutela, Marja (2000). Kuntalainen osallistujana ja vaikuttajana. Teoksessa: Kunnat 2000-luvun kynnyksellä: 77–103. Toim. Paavo Hoikka. Tampereen yliopiston julkaisujen myynti.

Syrjänen, Olavi (1996). Byrokratiasta businekseen: Hallinnon uudistuksen oikeudellisia ongelmia. Helsinki: Valtiovarainministeriö, Hallinnon kehittämisosasto.

Syrjänen, Olavi (1999). Harkintavalta kaavoituksessa ja rakentamisessa. Helsinki: Rakennustieto Oy.

Syrjänen, Olavi (2005). Osallistuminen, vuorovaikutus ja muutoksenhaku kaavoituksessa. Helsinki: Rakennustieto.

Tarukannel, Veijo (2002). Hallintolainkäyttö oikeusvaltiossa. Teoksessa: Oikeusvaltio: 61–105. Toim. Aulis Aarnio & Timo Uusitupa. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Tuittu, Hannu (1997). Kaupunkien valtanaamiot: Tutkimus paikallishallinnon valtaporttaista suurissa kaupungeissa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Tuori, Kaarlo (1994). Markkinaohjaus uhka demokratialle ja oikeusturvalle. Jyväskylä: Tuntematon valtionhallinto.

Tuori, Kaarlo (2007). Oikeuden ratio ja voluntas. Helsinki: WSOY.

Vapaavuori, Jan (2007). Kaavoitusta on joudutettava: Käytäntöjä kehittämällä nopeampan kaavavalituksen käsittelyyn. Saatavissa 24.10.2008: <http://www.edilex.fi.proxy.tritonia.fi/uutiset/15596.html>.

Vihervuori, Pekka (2006). Näkökulmia oikeussuojan kustannuksiin hallintolainkäytössä. Defensor Legis N:o 4/2006, 667–687.

Von Broom, Santtu (2005). Kuntien tulevaisuus: Kuntajohdon ja asiantuntijoiden näkemyksiä kuntien tulevaisuudesta. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Wallin, Sirkku & Hanna Ristisuo (2005). Kansalaisjärjestöjen kokemuksia kaavoitukseen osallistumisesta: Kansalaisjärjestökysely 2005. Suomen ympäristö 783.

Warsta, Matias & Ari Ekroos (2006). Mielipiteitä valitusoikeudesta kaava- ja rakennuslupa-asioissa. Ympäristöministeriön raportteja 19.

Wikipedia (2008). Desentralisaatio. Saatavissa 13.11.2008: <http://fi.wikipedia.org/wiki/Desentralisaatio>.

Wähä, Susanna (2004). Maankäyttö- ja rakennuslain soveltaminen hallintotuomioistuimissa 2001–2003. Suomen ympäristö 693.

Ylönen, Jorma (2008). KHO:n Hallberg ei rajoittaisi asemakaavavalituksia. Saatavissa 1.5.2009: <http://www.kuntalehti.fi/default.asp?sc=3034&sa=95756>.

Ympäristöministeriö (2005). Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus: Arvio laista saaduista kokemuksista. Suomen ympäristö 781.

Ympäristöministeriö (2008). Yleiseurooppalainen yhteistyö. Saatavissa 21.4.2009: <http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=239&lan=fi>.

### **Virallislähteet**

EU:n perusoikeuskirja 7.12.2000.



Euroopan ihmisoikeussopimus 19/1990.

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja 15.10.1985.

HE 320/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslain muuttamisesta.

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

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

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

KP-sopimus 8/1976.

PeVL 53/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

Århusin sopimus

### **Oikeustapaukset**

KKO 1998:122

KHO 14.6.2005 T 1461

KHO 25.4.2008/944 (FINLEX)

KHO:2009:10 (FINLEX)

## LIITTEET

### LIITE 1. Kyselytutkimus: kiusantekovalitukset

1. Missä virassa/tehtävässä kunnan organisaatiossa toimit?

Vastaus:

2. Kuvaile piirteitä, joita liittäisit kiusantekovalitukseen.

Vastaus:

3. Oletko työssäsi joutunut tekemisiin kiusantekovalitusten kanssa? Jos olet, niin miten ne ovat vaikuttaneet työskentelyysi?

Vastaus:

4. Onko kunnassasi mielestäsi ns. ”kiusantekovalitusten” ongelmaa? Jos vastasit myöntävästi, niin millä tavoin ongelma on ilmennyt tai ilmenee tällä hetkellä kunnassasi?

Vastaus:

5. Tuleeko mieleesi jokin tai joitakin kunnallisvalituksia, jotka koit kiusantekovalituksiksi? Voitko yksilöidä valitusta tai valituksia, esim. mitä valitus koski, milloin se tehtiin ja kuka oli valittajana? Miksi koit juuri ko. valituksen kiusantekona? (Vastauksesi on tärkeä tutkielmani kannalta, koska sen pohjalta voin tutustua lähemmin kyseiseen valitukseen hallinto-oikeuden valituspäätöstä ja sen perusteluja tutkimalla).

Vastaus:

6. Pohdi vielä keinoja, joilla sinun mielestä onnistuttaisiin ennalta ehkäisemään kiusantekovalituksia.

Vastaus:

Kiitos vastauksista!

