

**VAASAN YLIOPISTO**

**JOHTAMISEN YKSIKKÖ**

Salla Sandelin

**KANTELU EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHELLE  
OIKEUSSUOJAKEINONA MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSLAIN  
MUKAISISSA ASIOISSA**

Julkisoikeuden  
pro gradu -tutkielma

**VAASA 2018**

<b>SISÄLLYSLUETTELO</b>	<b>sivu</b>
<b>LYHENTEET</b>	4
<b>TIIVISTELMÄ</b>	5
<b>1. JOHDANTO</b>	7
1.1. Tutkimuksen taustaa	7
1.2. Tutkimusongelma ja sen rajaus	9
1.2.1. Keskeiset käsitteet	10
1.3. Tutkimuksen rakenne, metodi ja lähdeaineisto	12
<b>2. EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES</b>	16
2.1. Oikeusasiamies virkamiehenä	16
2.1.1. Lainalaisuusperiaate	18
2.2. Oikeusasiamiehen toimivaltuuden rajat	21
2.2.1. Tuomioistuinten riippumattomuus	23
2.2.2. Kunnallinen itsehallinto	24
2.2.3. Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin välisestä tehtävien jaosta	26
2.3. Oikeusasiamiehen toiminnan ja ratkaisujen julkisuus	28
2.4. Oikeusasiamiehen puolueettomuus ja riippumattomuus	31
2.5. Hyvä hallinto	33
2.5.1. Oikeusasiamies hyvän hallinnon kehittäjänä	38
<b>3. KANTELU OIKEUSASIAMIEHELLE</b>	42
3.1. Kanteluasian vireilletulo	42
3.2. Kantelun käsittelyn edellytykset	43
3.2.1. Tutkimiskynnys	44
3.2.2. Siirtomenettelyn mahdollisuus	48
3.2.3. Tutkimukset omasta aloitteesta	51

3.3. Kantelujen käsitteleminen ja ratkaiseminen	53
3.3.1. Kanteluasian eteneminen menettelyoikeudellisesti oikeusasiamiehellä	55
3.3.2. Kantelijan ja kantelun kohteen kuuleminen	57
3.3.3. Syytteen nosto ja vaikenemisoikeus	59
<b>4. OIKEUSASIAMIEHEN TOIMENPIDEVAIHTOEHDOT</b>	63
4.1. Huomautus, käsitys ja huomion kiinnittäminen	64
4.2. Esitys	67
4.3. Syytteen nostaminen	69
4.4. Ylimääräiset muutoksenhakekeinot	72
<b>5. MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSLAKI</b>	74
5.1. Maankäyttö, ja rakennuslain tavoite ja soveltamisala pääpiirteittäin	74
5.2. Yleistä muutoksenhausta	76
5.3. Muutoksenhakumenettely maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa	77
5.3.1. Kunnallisvalitus	80
5.3.2. Valituslupa ja valituskielto	82
5.3.3. Viranomaisen oikaisukehotus kaava-asiassa	83
<b>6. OIKEUSASIAMIEHEN RATKAISUKÄYTÄNTÖÄ MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSLAIN MUKAISISSA ASIOISSA</b>	85
6.1. Yleistä	85
6.2. Menettelykysymykset kantelun perusteena	86
6.2.1. Kielteinen poikkeamislupapäätös perusteltu puutteellisesti	87
6.2.2. Kunnanhallitus ei ole toimivaltainen rakennusvalvonta-asiassa	90
6.3. Perusoikeudelliset kantelut	94
6.3.1. Oikeusaputoimiston sisäänkäynnin esteettömyys	95
6.3.2. Päätös kanteluun rakennusvalvontaa koskevassa asiassa	98
6.4. Viranomaisen passiivisuus kantelun perusteena	101
6.4.1 Luvatonta rakennelmaa koskevan valvontamenettelyn aiheeton pitkittyminen	104

6.5. Kantelun mahdollisuus ja kehittäminen oikeussuojakeinona maankäyttö- ja rakennuslain piiriin kuuluvissa asioissa	106
<b>7. JOHTOPÄÄTÖKSET</b>	109
<b>LÄHDELUETTELO</b>	115

**LYHENTEET**

AOA apulaisoikeusasiamies

EOA eduskunnan oikeusasiamies

HE hallituksen esitys

HL hallintolaki 434/2003

MRL maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999

PL Suomen perustuslaki 731/1999

vp valtiopäivät

**VAASAN YLIOPISTO****Johtamisen yksikkö****Tekijä:**

Salla Sandelin

**Pro gradu -tutkielma:**

Kantelu eduskunnan oikeusasiamiehelle oikeussuojakeinona maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa

**Tutkinto:**

Hallintotieteiden maisteri

**Oppiaine:**

Julkisoikeus

**Työn ohjaaja:**

Niina Mäntylä

**Valmistumisvuosi:**

2018

**Sivumäärä:** 122**TIIVISTELMÄ:**

Perustuslain (11.6.1999/731) 109 §:n mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeusasiamies antaa joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista eduskunnalle.

Työni lähtökohtana on pohtia ja analysoida maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa eduskunnan oikeusasiamiehelle tehtyjen kantelujen roolia oikeussuojakeinona. Pohjaan tämän tutkielmani osittain aineistoon, joka koostuu vuosina 2005–2015 eduskunnan oikeusasiamiehelle tehdyistä kanteluista maankäyttö- ja rakennuslain piiriin kuuluvissa asioissa. Olen jakanut aineiston kolmeen ryhmään kantelun perusteen mukaan eli virheellinen menettely, toimivallan ylitys tai muu lainvastaisuus kantelun perusteena, viranomaisen passiivisuus kantelun perusteena sekä perusoikeudelliset kantelut. Tutkimuksessa kysyn oikeusasiamiehen roolia oikeussuojan näkökulmasta koskien maankäyttö- ja rakennuslain alaisia asioita eli missä vaiheessa turvaututaan kanteluun oikeussuojakeinona? Toisena kysymysoptiona pyrin analysoidaan maankäyttö- ja rakennuslain mukaisista tapauksista koostuvasta kanteluaineistostani seuraavaa: Minkälaisissa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa oikeussuojatienä on käytetty kantelua eduskunnan oikeusasiamiehelle? Sekä mitä seuraamuksia kantelulla on ollut?

Työssäni ovat keskeisellä sijalla eduskunnan oikeusasiamieheen liittyvä käsitteistö ja ennen kaikkea kanteluprosessiin liittyvät käsitteet. Lisäksi maankäyttö- ja rakennuslain ja hallintolain termistö sekä perusoikeuksiin liittyvät käsitteet ovat olennaisia tässä tutkimuksessa. Tutkielmani painottuu valtiosääntöoikeuden alalle, koska kyse on ylimmästä laillisuusvalvonnasta sekä perusoikeuksista, etenkin perustuslain 21 § on merkittävässä asemassa oikeusturvan määrittäjänä. Hallinto-oikeus ja sen säännökset sekä periaatteet ovat myös olennaisia tässä tutkimuksessa sekä ympäristöoikeuden alaan kuuluvan maankäyttö- ja rakennuslain säännökset. Metodisesti sijoitan tutkimukseni lainopin alueelle eli oikeusdogmaattisesta tutkimuksesta on kysymys.

Tutkittavanani olevasta 24 kantelun aineistosta käy ilmi, että vähän yli puolessa tapauksista on kanneltu suoraan eduskunnan oikeusasiamiehelle käymättä läpi yleisiä muutoksenhaku- ja valitusteitä. Suhteessa perusoikeudellisten kantelujen lukumäärään, voidaan sanoa, että enemmistö tämän kyseisen ryhmän kanteluista kuuluu suoraan eduskunnan oikeusasiamiehelle tehtyjen kantelujen joukkoon. Siitä on selkeästi havaittavissa eduskunnan oikeusasiamiehen vahva rooli perusoikeuksien toteutumisen valvojana ja ohjaajana. Kanteluja, joissa on käytetty säännönmukaisia valitus- ja muutoksenhakukeinoja on myös lähes puolet koko aineistosta. Suurin osa kanteluista tässä joukossa kuuluvat ryhmään virheellinen menettely, toimivallan ylitys tai muu lainvastaisuus. Tässä aineistossa oikeusasiamiehen toimenpiteistä selkeä enemmistö on käsityksiä. Tästä voimme päätellä, että eduskunnan oikeusasiamies on maltillinen ratkaisuisaan ja käsitys on yleisin toimenpide, minkä oikeusasiamies ratkaisuisaan tekee. Tässä aineistossa näkyy kokoavasti oikeusasiamiehen vaikutus ja rooli maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa. Perusoikeudet painottuvat monissa kanteluissa ja perusoikeuksien valvojana oikeusasiamies tullaan varmasti näkemään vahvasti myös tulevaisuudessa.

**AVAINSANAT:** oikeusasiamies, kantelu, oikeusturva, maankäyttö- ja rakennuslaki



## 1. JOHDANTO

### 1.1. Tutkimuksen taustaa

Hyvän hallinnon perusteet on kirjattu osaksi perustuslakia (11.6.1999/731). Muun muassa oikeusturvaa koskevassa 21 §:ssä todetaan, että jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Samassa pykälässä todetaan myös, että käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolaissa (6.6.2003/434) on tarkemmin säännelty viranomaisten toimintaan sovellettavista hyvän hallinnon perusteista kuten 6 §:ssä hallinnon oikeusperiaatteista, 7 §:ssä palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta, 8 §:ssä neuvonnasta, 9 §:ssä hyvän kielenkäytön vaatimuksista ja 10 §:ssä viranomaisten yhteistyöstä. Kyseisen lain 1 §:ssä todetaankin, että tämän lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.

Valtion toiminnot vaikuttavat ihmisten elämään monilla eri osa-alueilla. Julkisen hallinnon tehtäväpiiri, sitä sääntelevä normisto ja virkamiehistön määrä ovat kasvaneet merkittävästi. Tämä sääntelyn ja hallintotoiminnan laajentuminen edellyttää vastapainokseen luotettavaa hallinnon valvontaa. Lisäksi hallintotoimintaan kohdistuu entistä suurempia laatuvaatimuksia eritoten perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisessa. Tähän tarvitsemme ylintä laillisuusvalvontaa ja eduskunnan oikeusasiamiestä.<sup>1</sup>

Perinteiset oikeusturvamekanismit, tuomioistuimet ja poliittiset prosessit ovat aina ensiarvoisia ihmisten oikeuksien toteuttamisessa. Oikeusasiamiehet eivät luonnollisesti voi ottaa tuomioistuinten sijaa oikeussuojajärjestelmässä. Missään valtiossa oikeusasiamies ei ole muutoksenhakuinstanssi eikä oikeusasiamiehen käsitteeseen kuulu oikeudellisesti sitovien päätösten antaminen.<sup>2</sup> Mutta yleisesti voidaan todeta, että ulko-

---

<sup>1</sup> Pajuoja & Pölönen 2011: 194.

<sup>2</sup> Pajuoja & Pölönen 2011: 194.



puolinen laillisuusvalvonta toimii tuomiovallan omaa kontrollia, lähinnä muutoksenha-  
kuinstituutiota, täydentävästi.<sup>3</sup>

Oikeusasiamiesinstituution taustalla on tarve täydentää oikeussuojajärjestelmää normaaleja lainkäyttömekanismia joustavammalla toimijalla, joka voi myös raportoida esille tulleista hallinnollisista epäkohdista suoraan eduskunnalle. Jotta epäkohdat tulisivat oikeusasiamiehen tietoon, tulee kantelukynnyksen olla mahdollisimman matala sekä oikeusasiamiehen tiedonsaantioikeudet laajat.<sup>4</sup>

Oikeusasiamies voi auttaa kansalaista pääsemään oikeuksiinsa ja näin tasapainottaa julkisen vallan ja kansalaisten välisiä voimasuhteita. Eri tavoin on pyritty varmistamaan, että eduskunnan oikeusasiamiehellä olisi mahdollisimman hyvät edellytykset hoitaa tehtävänsä. Oikeusasiamiehen päätöksillä tuntuukin olevan paljon vaikutusta, joka perustuu kansalaisten luottamukseen oikeusasiamiehen puolueettomuudesta ja riippumattomuudesta.<sup>5</sup>

Oikeusasiamiehellä on etunaan toiminnan joustavuus, tehokkaat tutkintakeinot, laaja-alaisuus ja matala prosessikynnys. Oikeusasiamies toimii hyvän hallinnon kehittäjänä ja suojelijana.<sup>6</sup> Erityisinä piirteinä voisi vielä korostaa oikeusasiamiehen muotovapaata, helppoa lähestyttävyyttä ja toiminnan ilmaisuutta oikeusasiamiehen puoleen kääntyväle.<sup>7</sup>

Tutkimusaiheeni eduskunnan oikeusasiamiehelle tehdyistä kanteluista maankäyttö- ja rakennuslain piiriin kuuluvissa asioissa on ajankohtainen aihe, koska ympäristökantelujen määrä on pitkään kasvanut ja paria viime vuotta lukuun ottamatta toimenpideratkaisujen määrä on ollut niissä korkeampi kuin muissa asiaryhmissä keskimäärin. Kaksi kolmasosaa ympäristöasioiden kanteluista koskee rakennus- ja ympäristölupia, rakennus- ja ympäristövalvontaa, kaavoitusta sekä vesi- ja jätehuoltoon liittyviä asioita. Tähän ryhmään kuuluu myös maankäyttö- ja rakennuslain alaiset asiat.<sup>8</sup>

## 1.2. Tutkimusongelma ja sen rajaus

---

<sup>3</sup> Jonkka 2007: 322.

<sup>4</sup> Pajuja & Pölönen 2011: 195.

<sup>5</sup> Koskinen 1997: 9–10.

<sup>6</sup> Pajuja & Pölönen 2011: 194–195.

<sup>7</sup> Kuusikko 2011: 24.

<sup>8</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2012: 316–317.

Työni lähtökohtana on pohtia ja analysoida maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa eduskunnan oikeusasiamiehelle tehtyjen kantelujen roolia oikeussuojakeinona. Pohjaan tämän tutkielmani osittain aineistoon, joka koostuu vuosina 2005–2015 eduskunnan oikeusasiamiehelle tehdyistä kanteluista maankäyttö- ja rakennuslain piiriin kuuluvissa asioissa.

Kysymysosioni on kaksijakoinen. Tehtävänasettelun tutkimuskysymyksissäni voisi muotoilla seuraavalla tavalla: Yhtäällä kysyn eduskunnan oikeusasiamiehen roolia oikeussuojan näkökulmasta koskien maankäyttö- ja rakennuslain alaisia asioita eli missä vaiheessa turvaudutaan kanteluun oikeussuojakeinona? Toisena kysymysosiona pyrin analysoimaan maankäyttö- ja rakennuslain mukaisista tapauksista koostuvasta kanteluaineistostani seuraavaa: Minkälaisissa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa oikeussuojatienä on käytetty kantelua eduskunnan oikeusasiamiehelle? Sekä mitä seuraamuksia kantelulla on ollut? Olen jakanut kantelut kolmeen ryhmään niiden luonteen perusteella. Pohdin siis eduskunnan oikeusasiamiehen vaikuttavuutta maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa.

Olen rajannut tutkimukseni koskemaan vain maankäyttö- ja rakennuslain piiriin kuuluvista asioista tehtyjä kanteluita eduskunnan oikeusasiamiehelle. Maankäyttö- ja rakennuslakia (5.2.1999/132) sovelletaan 2 §:n mukaan alueiden ja rakennusten suunnitteluun, rakentamiseen ja käyttöön liittyvissä asioissa. Ulkopuolelle olen jättänyt muut ympäristöön liittyvät asiat, joiksi on luokiteltu eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksen mukaan seuraavat asiaryhmät; luonnon- ja ympäristönsuojelu-, ympäristölupa-, ympäristöterveydenhuolto- ja jätehuoltoasiat sekä ympäristöministeriön hallinnonalalle kuuluvat vesiasiat.<sup>9</sup> Lisäksi olen rajannut tutkimukseni koskemaan pelkästään eduskunnan oikeusasiamiestä ja jättänyt kantelut oikeuskanslerille tutkielman ulkopuolelle.

---

<sup>9</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2012: 315.

### 1.2.1. Keskeiset käsitteet

Keskeiset käsitteet ovat koko tutkimuksen runko ja ne johdattavat tutkimusta eteenpäin. Työssäni ovat keskeisellä sijalla eduskunnan oikeusasiamieheen liittyvä käsitteistö ja ennen kaikkea kanteluprosessiin liittyvät käsitteet. Lisäksi maankäyttö- ja rakennuslain ja hallintolain termistö sekä perusoikeuksiin liittyvät käsitteet ovat olennaisia tässä tutkimuksessa. Tässä käynkin läpi pari keskeisintä käsitettä, jotka tulevat toistumaan useasti tutkimuksessani.

Eduskunnan oikeusasiamies ja hänen tehtävänsä määritellään perustuslain (11.6.1999/731) 109 §:ssä seuraavasti: Oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeusasiamies antaa joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista eduskunnalle.

Kantelu määritellään yleisesti ylemmälle tai muulle valvovalle viranomaiselle tehdyksi ilmoitukseksi koskien julkisessa hallintotoiminnassa tapahtunutta lainvastaisuutta, virheellisyyttä, epäasianmukaisuutta, laiminlyöntiä tai hyvän hallintotavan vastaista menettelyä. Asia tulee yleensä oikeusasiamiehelle vireille vapaamuotoisella, kirjallisella kantelulla.<sup>10</sup> Laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä (14.3.2002/197) 2 §:ssä kantelusta todetaan muun muassa, että oikeusasiamiehelle voi tämän laillisuusvalvontaan kuuluvassa asiassa kannella jokainen, joka katsoo valvottavan tehtäväänsä hoitaessaan menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen täyttämättä velvollisuutensa.

Laillisuusvalvonta on verraten laaja käsite. Se kattaa muun muassa ylempien tuomioistuinten harjoittaman valvonnan kohdistuen alempiin tuomioistuihin sekä eri hallinnonalojen ylimpien viranomaisten harjoittaman alaistensa organisaatioiden valvonnan. Kaikki nämä alemmat laillisuusvalvojat kuuluvat ylimpien laillisuusvalvojien toimivaltan piiriin. Tässä tutkimuksessa käytän käsitettä ylin laillisuusvalvonta ja se tarkoittaa

---

<sup>10</sup> Kuusikko 2011: 247.

valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluva valvontaa.<sup>11</sup> Ja ennen kaikkea tässä tutkimuksessani keskityn eduskunnan oikeusasiamiehen suorittamaan ylimpään laillisuusvalvontaan.

Valtiosääntöoikeus on keskeinen käsite tässä tutkimuksessa sen vuoksi, että tämä tutkimus asettuu enimmäkseen valtiosääntöoikeuden alalle. Termi valtiosääntö viittaa oikeusjärjestykseen ja tarkemmin sanottuna siihen normijoukkoon, jonka kulloinkin voimassa olevat valtiosääntönormit muodostavat. Termi valtiosääntöoikeus taas viittaa oikeusjärjestelmään, jonka osia eri oikeudenalat ovat, kuten esimerkiksi rikosoikeus ja valtiosääntöoikeus. Valtiosääntöoikeus tarkoittaa valtiosääntönormiston ympärille kehitettyä systemaattista kokonaisuutta, jossa säädännäinen oikeus, soveltamiskäytäntö ja lainoppi ovat vuorovaikutuksessa keskenään.<sup>12</sup>

Oikeusperiaatteilla on merkittävä rooli tutkimuksessani, vaikka monesti ne vaikuttavatkin ikään kuin tutkielman taustalla. Tarkasteltaessa tutkimaani kantelumenettelyä oikeussuojakeinona maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa, niin erilaiset yleiset oikeusperiaatteet esiintyvät siinä mukana. Tässä tutkimuksessa eduskunnan oikeusasiamiehelle tehdyssä kanteluprosessissa ja kantelujen käsittelyssä tärkeimmäksi oikeusperiaatteeksi nousee laillisuusperiaate, mutta kaikki hyvän hallinnon periaatteet ovat hyvin olennaisia ja tärkeitä oikeusasiamiehen toteuttamassa laillisuusvalvonnassa.

### 1.3. Tutkimuksen rakenne, metodi ja lähdeaineisto

#### *Tutkimuksen rakenne*

Ensimmäinen luku on johdantoluku. Aluksi perehdyn tutkimuksen taustaan, mikä on tämänhetkinen tilanne tällä julkisoikeuden alueella. Samaisessa luvussa määrittelen tutkimusongelmani ja siihen liittyvät kysymykset. Tärkeää on pyrkiä tutkimusongelman yksiselitteiseen ja selkeään ilmaisuun, että lukijalle hahmottuu tarkasti, että mihin tut-

---

<sup>11</sup> Sarja 2001: 5.

<sup>12</sup> Jyränki & Husa 2012: 74.

kimuksessa haetaan vastausta ja mihin sillä pyritään. Tutkimuksen rajaus on myös olennaista, ettei työ pääse paisumaan moneen suuntaan ja selkeys säilyy. Tutkimukseen kuuluu myös selvittää keskeiset käsitteet, mitä työssä käytetään.

Johdantoluvussa käydään myös tutkielman rakenne läpi, että siitä muodostuisi yhtenäinen kokonaisuus ja mielikuva työn lukijalle. Metodiset seikat ovat olennaista selvittää ja ovat tärkeä peruspilari tieteelliselle tutkimukselle. Käyn läpi myös minkälaista lähdeaineistoa olen työssäni hyödyntänyt ja millaista aikaisempaa tutkimusta on aiheestani tehty.

Toinen luku tutkimuksessani on paneutumista syvemmälle aiheeseeni ja tutkimusongelman pariin. Johdattelen lukijan perehtymään oikeusasiamiesinstituutioon sekä eduskunnan oikeusasiamiehen tehtäviin ja toimivaltuuksiin lähemmin. Tämä on eräänlaista pohjustusta seuraaville luvuille.

Kolmannessa luvussa käsittelen yksityiskohtaisesti ja perinpohjaisesti kanteluprosessia, kanteluasian tulemisesta vireille kantelun käsittelyyn ja ratkaisemiseen. Käyn tarkasti läpi koko prosessin ja siihen kuuluvat yksityiskohdat. Neljännessä luvussa perehdytään eduskunnan oikeusasiamiehen mahdollisuuksiin toimia kanteluiden ratkaisemiseksi, käyn läpi oikeusasiamiehen toimenpidevaihtoehtoja puuttua hallintotoimintaan.

Tutkimukseni viidennessä luvussa perehdytän lukijan maankäyttö- ja rakennuslakiin pääpiirteittäin ja käyn läpi asiakokonaisuudet mitkä kuuluvat tämän lain piiriin ja joista tutkimani kanteluaineistokin koostuu. Tämä luku on yleiskatsaus maankäyttö- ja rakennuslain alaisiin asioihin sekä muutoksenhakumenettelyyn mitä tämän lain mukaisissa asioissa noudatetaan.

Kuudes luku on empiirisesti painottunut ja siinä käyn läpi kanteluaineistoani, mikä koostuu maankäyttö- ja rakennuslain piiriin kuuluvista tapauksista. Analysoin aineistoani ja pyrin saamaan vastaukset tutkimuskysymyksiini liittyen kanteluun oikeussuojatienä sekä minkä tyyppisiä kanteluita löytyy ja mitä seuraamuksia kanteluilla on ollut.

Viimeinen luku on yhteenvetoa ja tutkimustulosten kokoamista varten. Käyn läpi mihin tuloksiin olen tutkimuksessani tullut ja teen johtopäätöksiä tutkimustulosten pohjalta. Luku on eräänlaista kokoavaa kertausta, mitä työn aikana on käynyt ilmi. Loppuun tulee yksityiskohtainen lähdeluettelo käyttämästäni aineistosta.

### *Tutkimuksen metodi*

Tutkielmani painottuu valtiosääntöoikeuden alalle, koska kyse on ylimmästä laillisuusvalvonnasta sekä perusoikeuksista, etenkin perustuslain (11.6.1999/731) 21 § on merkittävässä asemassa oikeusturvan määrittäjänä. Tutkielmassani valtiosääntöoikeus on hallitseva ja tulee esille pitkin tutkimusta, se nivoutuu erottamattomasti varsinaisen tutkimuksen lomaan ja ympärille. Toki hallinto-oikeus ja sen säännökset sekä periaatteet ovat olennaisia tässä tutkimuksessa sekä ympäristöoikeuden alaan kuuluvan maankäyttö- ja rakennuslain säännökset.

Sijoittaisin työni metodisesti lainopin alueelle eli oikeusdogmaattisesta tutkimuksesta on kysymys. Lainoppi on keskeisiltä osiltaan oikeusjärjestykseen kuuluvien sääntöjen tutkimusta ja erityisesti niiden sisällön selvittämiseen tähtäävää toimintaa, jota kutsutaan tulkittamiseksi.<sup>13</sup> Lainopin eli oikeusdogmatiikan keskeisimpänä tutkimusongelmana on selvittää, mikä on voimassa olevan oikeuden sisältö kulloinkin käsiteltävässä oikeusongelmassa. Lainoppi pyrkii antamaan vastauksen kysymykseen, kuinka aktuaalisessa tilanteessa tulisi toimia voimassa olevan oikeuden mukaan.<sup>14</sup> Toinen keskeinen lainopin tehtävä on oikeusjärjestyksen systematisointi eli voimassa olevan oikeuden jäsentäminen.<sup>15</sup> Tutkielmassani perehdyn valitsemaani aineistoon ja tulkiten tutkimusongelmaani sitä koskevan normisääntelyn kautta. Tulkinnan perusteella pystyn sitten tekemään johtopäätöksiä ja saan vastauksia tutkimuskysymyksiini.

Tuorin määrittelemät oikeuden kolme tasoa tulevat kaikki jollain tapaa esiin tutkimuksessani. Mutta pinnanalaiset tasot oikeuskulttuuri ja oikeuden syvärakenne ovat vain tekstini ja tutkielmani ”alitajunnassa” ja vaikuttavat siellä. Käytännössä tutkimukseni

---

<sup>13</sup> Husa & Pohjolainen 1997: 23

<sup>14</sup> Husa, Mutanen & Pohjolainen 2001: 13.

<sup>15</sup> Husa & Pohjolainen 1997: 23.

pohjautuu oikeuden pintatasoon, jota lainopillinen tutkimus edustaa ja sen pohjalta tulkitseen oikeudellista materiaalia. Oikeuden pintatasolla tarkoitetaan muun muassa lain-säädäntöä sekä oikeustapauskokoelmien tuomioistuinratkaisuja.<sup>16</sup>

Aiheeni kantelusta eduskunnan oikeusasiamiehelle oikeussuojakeinona ja valitsemani oikeustieteellinen materiaali ohjaa metodivalintaani siinä, että koska tarkoitukseni on tulkita voimassaolevaa oikeutta ja hakea siitä vastauksia tutkimusongelmaani, on lainopillinen ote luonnollinen valinta.

Tutkimuksessani on selkeästi keskeisimpänä valtiosääntöoikeus, mutta aineksia löytyy paljon myös hallinto-oikeuden sekä ympäristöoikeuden alalta. Mielestäni nämä myös erottuvat työssä aika tarkkarajaisesti vaikka tokikaan ei niitä viivoittimella vetäen voi puhtaasti toisistaan irrottaa, kyllä ne myös limittyvät keskenään. Muutenkin eri yleiset periaatteet kannattelevat tutkimustani ja tulevat esimerkiksi esille keskeisten käsitteiden laillisuusvalvonta, hyvä hallinto sekä oikeusturva kautta. Yleiset oikeusperiaatteet ovat osa tutkimusta ja ne voisi myös mainita erikseen hyödyntämänäni oikeuslähdeaineistona.

#### *Tutkimuksen lähdeaineisto*

Tutkimusaiheeni kantelu eduskunnan oikeusasiamiehelle oikeussuojakeinona maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa nivoutuu laajempaan kokonaisuuteen monelta taholta. Yhtäältä aihe nojaa vahvasti ylimmän laillisuusvalvonnan ja perusoikeuksiin kuuluvan oikeusturvan kautta valtiosääntöoikeuteen, mutta sen lisäksi kanteluiden koskiessa ainoastaan maankäyttö- ja rakennuslain piiriin kuuluvia asioita, nousee maankäyttö- ja rakennuslaki myös keskeiseen asemaan. Hallinto-oikeudesta ennen kaikkea hyvän hallinnon perusteet ovat tärkeitä tälle tutkimukselle.

Käytän tutkimuksessani monipuolisesti lainopillisen tutkimuksen aineistoa, kuten säädöksiä, tärkeimpinä laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (14.3.2002/197), maankäyttö-

---

<sup>16</sup> Tuori 2000: 13.

ja rakennuslaki (5.2.1999/132) sekä Suomen perustuslaki (11.6.1999/731). Myös hallintolailailla (6.6.2003/434) ja kuntalailailla (10.4.2015/410) on roolinsa tutkimuksessani.

Empiiristä osiota ohjaa kanteluaineistoni maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa ja eduskunnan oikeusasiamiehen niissä tekemät päätökset. Pohtimalla ja analysoimalla kanteluja, yritän löytää vastauksia tutkimusongelmaani. Oikeuskirjallisuudella sekä tieteellisillä artikkeleilla on merkittävä rooli työni tukipilarina ja eri tutkijoiden teorioista ja tutkimustuloksista pystyn ammentamaan tärkeää materiaalia omaan työhöni. Mainitakseni muutamia tutkimuksessani merkittävässä roolissa olevia oikeuskirjallisuuden teoksia Kirsi Kuusikon Oikeusasiamiesinstituutio<sup>17</sup>, Pajuoja & Pölösen Ylin laillisuusvalvonta<sup>18</sup> sekä Pirkko K. Koskisen Oikeusasiamies.<sup>19</sup> Myös Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomukset eri vuosilta ovat tärkeässä roolissa työssäni.

---

<sup>17</sup> Kuusikko 2011.

<sup>18</sup> Pajuoja & Pölönen 2011.

<sup>19</sup> Koskinen 1997.



## 2. EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

### 2.1. Oikeusasiamies virkamiehenä

Perustuslain (11.6.1999/731) 38 §:n 1 momentin mukaan eduskunta valitsee oikeusasiamiehen sekä kaksi apulaisoikeusasiamiestä, joiden tulee olla eteviä laintuntijoita. Eduskunnan oikeusasiamiehellä tai apulaisoikeusasiamiehellä ei välttämättä tarvitse olla oikeustieteellistä loppututkintoa, vaan riittää, että he ovat eteviä laintuntijoita. Tämä pätevyys on voitu saavuttaa muullakin kuin muodollisella lakimieskoulutuksella.<sup>20</sup> Mutta eduskunta on kyllä pitänyt huolta siitä, että virkaan valituilla on ollut joku oikeustieteellinen loppututkinto.<sup>21</sup>

Eduskunnalla on myös periaatteellinen mahdollisuus erottaa oikeusasiamies kesken toimikauden.<sup>22</sup> Perustuslain 38.2 §:ssä todetaan, että eduskunta voi saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton vapauttaa erityisen painavasta syystä oikeusasiamiehen tämän tehtävästään kesken toimikauden päätöksellä, jota vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä on kannattanut.

Oikeusasiamies on lähtökohtaisesti julkisen hallinnon laillisuusvalvoja.<sup>23</sup> Perustuslain 109 §:ssä määritellään eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävät seuraavalla tavalla: Oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Tässä perustuslaillisessa toimeksiannossa on erotettavissa kaksi osaa. Lakien noudattamisen ja velvollisuuksien täyttämisen valvonta on niin sanottua perinteistä laillisuusvalvontaa. Kun taasen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta edustaa oi-

---

<sup>20</sup> Kuusikko 2011: 168.

<sup>21</sup> Koskinen 1997: 32.

<sup>22</sup> Kuusikko 2011: 168.

<sup>23</sup> Pajuoja & Pölönen 2011: 206.

keusasiameiehen tehtävissä tuoreempaa puolta.<sup>24</sup> Lisäksi perustuslain samaisessa 109 §:ssä todetaan, että oikeusasiames antaa joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista eduskunnalle.

Laissa eduskunnan oikeusasiameiestä 1 §:n mukaan oikeusasiames valvoo myös valtioneuvoston, valtioneuvoston jäsenten sekä tasavallan presidentin päätösten ja toimenpiteiden laillisuutta sen mukaan kuin perustuslain 112 ja 113 §:ssä säädetään. Mitä jäljempänä säädetään valvottavista, koskee soveltuvin osin myös valtioneuvostoa, valtioneuvoston jäseniä ja tasavallan presidenttiä.

Perustuslain 112 §:ssä todetaan, että jos oikeuskansleri havaitsee valtioneuvoston tai ministerin taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen laillisuuden antavan aiheita huomautukseen, hänen tulee esittää huomautuksensa perusteluineen. Jos se jätetään ottamatta huomioon, oikeuskanslerin tulee merkittyä kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan ja tarvittaessa ryhtyä muihin toimenpiteisiin. Myös oikeusasiamehellä on vastaava oikeus tehdä huomautus ja ryhtyä muihin toimenpiteisiin.

Perustuslain 113 §:ssä todetaan, että jos oikeuskansleri, oikeusasiames tai valtioneuvosto katsoo tasavallan presidentin syyllistyneen maanpetosrikokseen, valtiopetosrikokseen tai rikokseen ihmisyyttä vastaan, asiasta on ilmoitettava eduskunnalle. Jos eduskunta tällöin kolmella neljäosalla annetuista äänistä päättää syytteen nostettavaksi, valtakunnansyyttäjän on ajettava syytettyä valtakunnanoikeudessa ja presidentin on pidättäydyttävä siksi ajaksi toimestaan. Muissa tapauksissa presidentin virkatoimesta ei saa nostaa syytettyä.

Oikeusasiameiehen toiminta painottuu kanteluviranomaisena toimimiseen sekä viranomaistoiminnan sekä muun julkisen toiminnan laillisuuden valvontaan.<sup>25</sup> Oikeusasiames tekee suurimman osan viranomaistoiminnan sekä muun julkisen toiminnan valvontaan liittyvistä ratkaisuista hänelle osoitettujen kantelujen pohjalta.

---

<sup>24</sup> Pölonen 2010: 45.

<sup>25</sup> Lasola 2009: 103.

Vaikkakin valtioneuvoston ja tasavallan presidentin toiminta kuuluvat myös oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan piiriin, käytännössä oikeusasiamies ei kuitenkaan osallistu tähän valvontaan yhtä tiiviisti kuin oikeuskansleri.<sup>26</sup>

Laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä 12 §:ssä todetaan, että oikeusasiamies antaa eduskunnalle joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön, julkisen hallinnon ja julkisten tehtävien hoidon tilasta samoin kuin lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista kiinnittäen tällöin erityistä huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Oikeusasiamies voi antaa eduskunnalle tärkeäksi katsomastaan asiasta myös erillisen kertomuksen.

Perustuslain 48 §:n mukaan eduskunnan oikeusasiamiehellä, kuten myös valtioneuvoston oikeuskanslerilla, on läsnäolo-oikeus sekä oikeus osallistua keskusteluun eduskunnan täysistunnossa käsiteltäessä heidän omia kertomuksiaan tai muutoin heidän omasta aloitteestaan vireille tullutta asiaa. Kertomuksen rakennetta on muutettu vuosien mitaan. Aikaisemmin vuosikertomuksessa kantelun tehneet ja kohteet mainittiin nimillään, nykyään kantelijoita ei mainita nimillä eikä monesti julkisia tehtäviä hoitaviakaan. Lisäksi kertomus sisältää nykyään perus- ja ihmisoikeuksien valvontaa koskevan luvun. Laillisuusvalvonnasta kerrotaan sekä yleisesti että erikseen eri asiaryhmien ja hallinnon alojen osalta.<sup>27</sup> Oikeusasiamiehen vuosikertomuksen käsittely tapahtuu perustuslakivaliokunnassa, joskus harvoin perustuslakivaliokunta on pyytänyt kertomuksen jostakin erityiskysymyksestä lausunnon myös toiselta valiokunnalta.<sup>28</sup>

### 2.1.1. Lainalaisuusperiaate

Olennessimpana oikeusperiaatteena nostan tässä esille lainalaisuusperiaatteen, joka johdetaan perustuslaista ja siinä määritellystä oikeusvaltioperiaatteesta. Perustuslain 2.3 §:ssä todetaan, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin sekä kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lainalaisuusperiaate on tyypillisin periaatteista, joiden velvoittavuus esitetään annettuna ja joiden velvoittavuudelle ei ole oikeas-

---

<sup>26</sup> Lasola 2009: 104.

<sup>27</sup> Kuusikko 2011: 366.

<sup>28</sup> Kuusikko 2011: 368.

taan edes tarpeen edellyttää perusteluja. Voidaan sanoa, että lainalaisuusperiaatehan sisältää itsestäänselvyuden eli kaikessa virkatoiminnassa on noudatettava lakia.<sup>29</sup>

Lainalaisuusperiaate sisältää kaksi eri elementtiä eli toisaalta kiellon menetellä viranomaistoiminnassa vastoin lakia (negatiivinen elementti) ja toisaalta vaatimuksen siitä, että viranomaisten toiminnalla tulee olla oikeusjärjestykseen nojaava laillinen peruste (positiivinen elementti). Viranomaistoiminta vastoin lakia (contra legem) ja lain rajat ylittäen (ultra legem) on kiellettyä. Laillisuuden vaatimus suojaa yksityisiä oikeussubjekteja julkista valtaa vastaan; se takaa yksityisille suojatun vapauspiirin. Laillisuus sisältää mielivallan käyttämisen kiellon julkisessa toiminnassa. Soveltamisaltaan laillisuus kattaa yksityisen oikeuksia ja velvollisuuksia välittömästi koskevat hallintopäätökset esimerkkinä verotuspäätökset ja hallintoluvat.<sup>30</sup>

Laillisuusvalvonta on nimenomaan menettelyn laillisuuden valvontaa. Todennäköisesti yleisempää kuin se, että jokin laillisuusvalvonnan piiriin kuuluva viranomainen olisi menetellyt vastoin lain tai muun säännöksen selkeää sanamuotoa, on se, että joudutaan rajanvetotilanteisiin joustavien normien yhteydessä. Nämä joustavat normit antavat niitä soveltaville viranomaisille harkintavaltaa. Tällaisissa tilanteissa laillisuusvalvoja ei ensisijaisesti voi ryhtyä lausumaan, onko tehty päätös lopputulokseltaan hyvä vai huono tai tarkoituksenmukainen. Sen sijaan menettelyllisissä kysymyksissä omaksuttua tulkin-tatapaa voidaan arvioida, mikä usein konkretisoituu käsityksen lausumisena.<sup>31</sup>

Harkintatilanteissa laillisuusvalvonnan kannalta tulee arvioitavaksi nimenomaan se, onko viranomainen ylittänyt harkintavaltansa. Perustuslain 2.3§:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin sekä kaikessa julkisessa toiminnassa on tarkoin noudatettava lakia. Perustuslain 118.1 §:n mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Kyse on siis hallinnon lainalaisuudesta. Koska harkinnan tulee pysyä lain puitteissa, menettelyä arvioidaan perinteisten hallinto-oikeudellisten harkintavallan ra-

---

<sup>29</sup> Tähti 1995: 356.

<sup>30</sup> Laakso 2015.

<sup>31</sup> Silloin kun laillisuusvalvoja lausuu käsityksen, kyse ei välttämättä ole lainvastaisesta menettelystä, vaan siitä, että laillisuusvalvoja esittää oman näkemyksensä sen suhteen, miten tiettyä säännöstä olisi ollut soveliainta tulkita konkreettisesti yksittäistapauksessa. Tässä on aina kyse laillisuusvalvojan mielipiteestä. Sarja 2001: 9.

joitusperiaatteiden pohjalta. Näitä periaatteita ovat yhdenvertaisuus, objektiivisuus, suhteellisuus ja tarkoitussidonnaisuus. Viranomaisten käyttäessä harkintavaltaansa, heidän tulee ottaa huomioon myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.<sup>32</sup>

Perustuslaissa ilmaisua laki käytetään kahdessa merkityksessä, sillä tarkoitetaan eduskunnan säätämää lakia tai oikeusjärjestystä yleensä. Perustuslain 2.3 §:n ensimmäisessä lauseessa selkeästi tarkoitetaan eduskunnan säätämää lakia. Momentin toinen lause taas viittaa koko oikeusjärjestykseen. ”Laki” ilmausta käytetään siis samassa pykälässä kahdessa toisistaan poikkeavassa merkityksessä.<sup>33</sup>

Perustuslain 2.3 § ilmaisee myös sen ajatuksen, että yhteiskunnan ja valtion muodollinen perusta on laissa sekä julkisten organisaatioiden ja julkisen toiminnan hyväksyttävyyden lain demokraattisessa alkuperässä. Julkisen vallan käyttäjällä tulee aina olla eduskunnan säätämään lakiin johdettavissa oleva toimivaltaperuste. Tämän ketjun viimeisenä renkaana on perustuslaki, tarkemmin sanottuna asianomaisen lain säätämisen aikaan voimassa ollut perustuslaki, johon kyseisen lain säätäminen voidaan palauttaa.<sup>34</sup>

Yleistä luottamusta lailliseen toimintaan ja julkisen toiminnan laillisuuteen voidaan pitää myös julkisen vallankäytön legitiimiyden perusedellytyksenä. Vastaavasti laillisuusvalvonnan tavoitteena on edistää ja ylläpitää, ei pelkästään laillisuuden noudattamista, vaan myös legitiimejä odotuksia, jotka kohdistuvat siihen, että lakia noudatetaan. Tosin samalla laillisuusvalvonta tietenkin puuttuu yksittäisiin laillisuuden loukkauksiin ja hyvän hallinnon vastaisiin toimintoihin. Mutta ne ovat kuitenkin julkisen toiminnan peruslähtökohtien kannalta sittenkin poikkeustilanteita.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> Sarja 2001: 9.

<sup>33</sup> Jyränki & Husa 2012: 131.

<sup>34</sup> Jyränki & Husa 2012: 132.

<sup>35</sup> Mäenpää 2009: 1102.

## 2.2. Oikeusasiamiehen toimivaltuuden rajat

Laillisuusvalvonnan roolia tarkasteltaessa on syytä kiinnittää huomiota sen oikeudellisen järjestelmän uskottavuutta ylläpitävään ja viranomaistoimintaa tukevaan tehtävään. Oikeusvaltion kulmakivi on se, että julkisen vallan käyttäminen perustuu lakiin. Hyvin tärkeää on myös se, että tähän luotetaan. Vain uskottavasti valvottu vallankäyttö voi olla aidosti luottamusta herättävää.<sup>36</sup>

Oikeusasiamiehen toimivaltuuksia tarkasteltaessa on tässä olennaisessa roolissa eritoten perustuslain 109 §, joka määrittelee eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävät sekä saman lain 110 §, joka käsittelee oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen syyteoikeutta ja tehtävien jakoa. Myös perustuslain 112 §, joka käsittelee valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien laillisuuden valvontaa on osa oikeusasiamiehen tehtävänkuvaa. Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (21.12.1990/1224) määrittää oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välistä tehtävänjakoa ja toimivaltuuksia. Kuten perustuslain 110 §:ssä todetaan, että oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välisestä tehtävien jaosta voidaan säätää lailla, kaventamatta kuitenkaan kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa.

Perustuslain 109 §:stä käy ilmi, että oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Yksityisten oikeushenkilöiden kohdalla toimivaltuus perustetaan niiden toimintaa säätelevään lakiin, ja tätä kautta osa niiden toiminnasta saadaan luokiteltua välillisen julkisen hallinnon alueelle julkisena vallankäyttönä tai julkisena hallintotehtävänä. Tällöin pidetään oikeusasiamiehen toimivaltuuden keskeisenä rajaajana sitä, miten tämä toiminta suhteutuu hallinnon yleislakeihin. Jos hallinnon yleislakeja, kuten hallintolakia, sovelletaan tähän toimintaan, silloin oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta ulottuu myös tähän. Tämän tyyppinen toiminta voidaan katsoa myös sellaiseksi julkiseksi hallintotehtäväksi,

---

<sup>36</sup> Jonkka 2007: 320.

jonka sääntelyssä on pitänyt ottaa huomioon perustuslain 21 §:n hyvän hallinnon vaatimukset.<sup>37</sup>

Perustuslain 124 §:n mukaan julkista hallintotehtävää ei saa antaa yksityiselle ilman, että hyvän hallinnon vaatimukset turvataan. Kuitenkin samassa pykälässä todetaan, että merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Voidaan siis sanoa, että hyvällä hallinnolla on olennainen merkitys oikeusasiamiehen toimivaltuuksien rajaajana suhteessa yksityistettyyn toimintaan.<sup>38</sup>

Laillisuusvalvojien toiminnan kannalta julkinen tehtävä – käsitteen tulkinnallisuus on merkinnyt sitä, että oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin täytyy itse määritellä, mikä on tutkimisvallan ulkopuolelle kuuluvaa selkeästi yksityistä toimintaa ja mikä taasen laillisuusvalvonnan piiriin kuuluvaa julkisen tehtävän hoitoa. Tulkintakannanotto joudutaan yleensä antamaan tapauskohtaisesti. Rajanveto on ollut erityisen hankalaa yleisradio- ja postitoiminnan, telepalveluiden tarjonnan sekä kunnallisen asuntotuotannon osalta. Perustuslain 22 §:n on katsottu edistävän julkisen tehtävän käsitteen laajaa tulkintaa, koska siinä todetaan, että julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.<sup>39</sup>

Ongelmallista on myös rajanveto välillisen julkisen hallinnon julkisten hallintotehtävien ja muiden tehtävien välillä. Viranomaisten kohdalla ei tätä rajanvetoa ole, koska periaatteessa toimivalta kohdistuu perustuslainkin mukaan viranomaisiin kokonaisuudessaan. Tällaisia toimintoja, joihin oikeusasiamies on katsonut toimivaltansa ulottuvan, ovat esimerkiksi postipalvelulaissa säädetty postitoiminta, Yleisradion julkisen palvelun tehtävä ja yleensä lakisääteiset vakuutusasiat. Merkitystä on katsottu olevan erityislainsäädännön tehtävillä perusoikeusnäkökulmasta.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> Kuusikko 2011: 174–175.

<sup>38</sup> Kuusikko 2011: 175.

<sup>39</sup> Kuusikko 2011: 175–176.

<sup>40</sup> Kuusikko 2011: 176–177.

### 2.2.1. Tuomioistuinten riippumattomuus

Kuten perustuslain 109 §:ssä todetaan, eduskunnan oikeusasiamies valvoo myös tuomioistuimia ja niiden toimintaa. Itsestään selvänä lähtökohtana pidetään sitä, että tuomioistuimiin kohdistuva laillisuusvalvonta ei saa missään nimessä loukata tuomioistuinten perustuslaissa turvattua riippumatonta asemaa. Tuomioistuinten riippumattomuusvaatimuksen ei ole katsottu estävän tuomioistuimiin kohdistuvaa laillisuusvalvontaa, vaan tämä valvontaoikeus kuuluu perustuslain mukaan ylimmille laillisuusvalvojille eli oikeusasiamiehelle ja oikeuskanslerille. Näiden tulee kuitenkin ottaa huomioon valvonassa tuomioistuinten riippumaton asema lainkäyttöeliminä. Tämä rajoittaa sitä tapaa ja niitä muotoja, joilla tuomioistuinten toimintaa voidaan käytännössä valvoa.<sup>41</sup>

Tuomioistuimiin kohdistuvat laillisuusvalvonnan muodot ovat syntyneet suurimmaksi osaksi käytännön kautta. Niitä ei ole ainakaan vielä pyritty sisällyttämään itse säännöstekstiin. Vakiintuneen käytännön mukaan laillisuusvalvoja ei puutu asiaan, joka on tuomioistuimessa vireillä ja lisäksi tuomioistuimen toimintaan voidaan puuttua vasta jälkikäteen.<sup>42</sup> Pääsääntönä voidaan pitää sitä, että ylimmät laillisuusvalvojat ottavat valvonnassaan kantaa menettelyllisiin kysymyksiin sekä perus- ja ihmisoikeutena turvatun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseen, esimerkiksi käsittelyn viipymiseen on puututtu monesti, jopa silloin kun asia on edelleen vireillä tuomioistuimessa. Onkin olennaista, ettei vireilläolo tuomioistuimessa voi estää viipymiskantelun käsittelyä.<sup>43</sup> Tuomarin epäasiallinen käytös on myös sellainen seikka, johon laillisuusvalvoja voi puuttua vaikka asia olisi edelleen vireillä tuomioistuimessa.<sup>44</sup>

Muita tyypillisiä laillisuusvalvonnessa arvioitaviksi tulevia oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin liittyviä kysymyksiä ovat muun muassa esteellisyysväitteet, tuomioiden perustelemisen asianmukaisuus sekä tuomioistuimen jäsenten käyttäytyminen istunnon aikana ja yleensäkin virkatoimissaan.<sup>45</sup> Tuomioistuinten perustelujen puutteellisuutta on

---

<sup>41</sup> Haapaniemi 2002: 606–607.

<sup>42</sup> Haapaniemi 2002: 607.

<sup>43</sup> Jonkka 2007: 320–321.

<sup>44</sup> Haapaniemi 2002: 607.

<sup>45</sup> Sarja 2001: 11.



monesti jouduttu arvostelevaan. Oikeudenkäynnin julkisuutta on myöskin linjattu laillisuusvalvojen ratkaisuihin.<sup>46</sup>

Tuomiota koskeva laintulkinta kuuluu yleisesti ottaen sellaisen harkintavallan piiriin, johon laillisuusvalvonnan ei tule puuttua, vaikka oltaisiinkin sitä mieltä, että toisen suuntainen laintulkinta olisi oikeudellisesti paremmin perusteltavissa. Tulkintakysymyksiin tulee hakea vastausta muutoksenhakujärjestelmän kautta eikä kantelemalla ylimmille laillisuusvalvoille.<sup>47</sup> Tuomioistuinten riippumattomuuden johdosta on katsottu, että ylimmät laillisuusvalvojat voivat puuttua tuomioistuimille kuuluvan harkintavallan käyttöön siinä, miten tuomari on ratkaissut asian, vain aivan poikkeuksellisesti silloin, kun harkintavallan rajat on ilmeisen selvästi ylitetty.<sup>48</sup>

Tuomioon voidaan siis puuttua, jos siinä havaitaan selkeästi jotain lainvastaista. Tässä tilanteessa on kuitenkin huomattava, että laillisuusvalvoja ei voi astua tuomioistuimen rooliin ja ryhtyä tästä näkökulmasta arvioimaan tehtyä tuomiota, vaan tuomioon tulee hakea muutosta muutoksenhakujärjestelmässä. Rajanveto sen suhteen, onko kyseessä puhdas laintulkintakysymys vai virheellinen lainsoveltaminen, ei ole kuitenkaan yksiselitteisen selkeä. Jotta riippumattoman tuomioistuimen asiaratkaisun arvostelu olisi perusteltua, pitää olla kyse vakavammasta seikasta kuin ”huonosta laintulkinnasta” eli virheen tulee olla ilmeinen.<sup>49</sup>

### 2.2.2. Kunnallinen itsehallinto

Kunnallinen itsehallinto on uuden perustuslain ja yksityistämiskehityksen myötä tullut viime vuosina voimakkaammin esille.<sup>50</sup> Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä lain pykälä on usein käytetty argumentti kuntiin kohdistuvan ohjauksen ja valvonnan perusteluna. Perustelun taustalla vaikuttaa oikeusvaltiollinen näkemys valtion valvonnan välttämättömyydestä

---

<sup>46</sup> Jonkka 2007: 321.

<sup>47</sup> Jonkka 2007: 321.

<sup>48</sup> Kuusikko 2011: 183.

<sup>49</sup> Jonkka 2007: 321.

<sup>50</sup> Kuusikko 2011: 199.

ja ensisijaisuudesta suhteessa kansalaisen valvontavastuuseen. Vahvoja perusoikeuksia (lähinnä TSS-oikeuksia) sääteleviä normeja on alettu pitää niin sanotusti supernormeina, joiden sisältämille oikeuksille jopa muut lakitasoiset oikeudet saattavat olla alisteisia. Perusoikeusperusteluun vetoaminen ei voi kuitenkaan rajattomasti oikeuttaa valtiota kuntien hallinnolliseen toimintaan puuttumisen. Perusoikeuksien säätämällä ei ollut tavoitteena muuttaa kunnallisen itsehallinnon periaatteellisia lähtökohtia.<sup>51</sup>

Kuntalaisten itsehallinto-oikeudesta ei ole säädetty perusoikeuden muodossa, mutta perustuslain 121 §:n mukaan kunnallisen itsehallinnon olennaisimpana ja myös lainsäätäjältä turvattuna piirteenä kansalaisten itsehallinto. Osallistuminen kunnallisella tasolla tapahtuu samaisen 121 §:n mukaisesti kuntalaisten itsehallintona, johon sisältyy olennaisena osallistumiselementtinä kuntalain (17.3.1995/365) mukainen, myös tehokkaan oikeusturvan tavoitetta osaltaan toteuttava, valvontajärjestelmä. Tähän valvontajärjestelmään kuuluu kunnan sisäinen oikaisuvaatimusmenettely sekä riippumattomalle tuomioistuimelle tehtävä valitus.<sup>52</sup>

Täten voisi todeta, että muiden valvonta- ja oikeusturvakeinojen tulee olla tätä säädännäistä muutoksenhakua täydentäviä, ei siis korvata sitä. Jotta itsehallintoperiaate ja itsehallinto-oikeus voivat toteutua käytännössä, myös ylimpien laillisuusvalvojien, huolimatta riippumattomasta asemastaan, tulee noudattaa erityistä pidättyvyyttä muutoksenhakuasioiden käsiteltäväksi ottamisessa. Etenkin kun on havaittavissa, että perusoikeusnäkökulman oletetaan oikeuttavan ylimmille laillisuusvalvojille kovin laajan laillisuuskysymysten tulkintaoikeuden, mikä voi olla ongelma kunnallisen itsehallinnon kannalta katsottuna.<sup>53</sup>

Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin harjoittaman laillisuusvalvonnan katsotaan täydentävän kunnallishallinnon omaa oikeussuojajärjestelmää, johon kuuluu erityisesti valitusoikeuden laajuus, mikä puolestaan vähentää kunnan asukkaiden tarvetta kääntyä ylimpien laillisuusvalvojien puoleen. Näin ollen kunnallisvalituksesta luopuminen varmasti lisäisi ylimmille laillisuusvalvojille tehtävien kanteluiden määrää. Oikeusasiamies

---

<sup>51</sup> Virolainen 2004: 131.

<sup>52</sup> Virolainen 2004: 131.

<sup>53</sup> Virolainen 2004: 131.

on nähnyt tehtävänsä merkitykselliseksi myös erilaisissa ”umpikujatilanteissa”, joihin saattaa sisältyä muun muassa paikallisia arvovaltakäytöksiä. Näissä tapauksissa oikeusasiamiehen puuttuminen asiaan voi usein osoittautua kuntalaisten kannalta tervetulleeksi ratkaisuksi. Oikeusasiamies on ainakin pyrkinyt olemaan puuttumatta asioihin, jotka kuuluvat kunnallisen itsehallinnon piiriin.<sup>54</sup>

### 2.2.3. Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin välisestä tehtävien jaosta

Suomalaisena ja ruotsalaisena erityisyytenä laillisuusvalvonnan alalla voidaan pitää kahden korkean laillisuusvalvojan järjestelmää. Eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri toimivat Suomessa toisiinsa nähden rinnasteisina viranomaisina harjoittaen kumpikin itsenäisen toimivaltansa perusteella ylintä laillisuusvalvontaa.<sup>55</sup> Perustuslain 110.2 §:n mukaan oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välisestä tehtävien jaosta voidaan säätää lailla, kaventamatta kuitenkaan kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa.

Laissa valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (21.12.1990/1224) todetaan lain 1 §:ssä, että valtioneuvoston oikeuskansleri vapautetaan velvollisuudesta valvoa lain noudattamista sellaisissa eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat: 1) puolustusministeriötä, valtioneuvoston ja sen jäsenten virkatoimien laillisuuden valvontaa lukuun ottamatta, puolustusvoimia, rajavartiolaitosta, sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa (211/2006) tarkoitettua kriisinhallintahenkilöstöä, vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain (556/2007) 3 luvussa tarkoitettua Maanpuolustuskoulutusyhdistystä sekä sotilasoikeudenkäyntiä; 2) pakkokeinolaissa (806/2011) tarkoitettua kiinniottamista, pidättämistä, vangitsemista ja matkustuskieltoa sekä säilöönottamista tai muuta vapauden riistoa; 3) vankiloita ja muita sellaisia laitoksia, joihin henkilö on otettu vastoin tahtoaan.

---

<sup>54</sup> Kuusikko 2011: 202.

<sup>55</sup> Sarja 2001: 17.

Saman tehtävänjakolain 2 §:n mukaan oikeuskanslerin on 1 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa siirrettävä asia oikeusasiamiehen käsiteltäväksi, jollei hän katso erityisistä syistä tarkoituksenmukaiseksi ratkaista asiaa itse. Tarkoituksenmukaisuussyistä oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat tehtävänjakolain 3 §:n mukaan siirtää keskinäisesti toisilleen minkä tahansa molempien laillisuusvalvonnan piiriin kuuluvan asian. Kun siirtämisen voidaan arvioida nopeuttavan asian käsittelyä tai kun se on muusta erityisestä syystä perusteltua. Kanteluasiassa siirrosta tulee ilmoittaa kantelijalle.<sup>56</sup>

Kantelija voi osoittaa kantelunsa kummalle tahansa joko oikeusasiamiehelle tai oikeuskanslerille. Järjestelmän sisällä kanteluasia etenee viran puolesta siten, että laillisuusvalvojat keskenään päättävät, kumpi asian käsittelee. Jos kyse on edellä mainitun tehtävänjakolain (21.12.1990/1224) mukaisesti sellaisesta asiasta, jonka tutkimisesta oikeuskansleri on vapautettu, asia siirretään oikeusasiamiehelle ja siirrosta ilmoitetaan erikseen kantelijalle. Sen sijaan ei ole hyötyä asian käsittelyn kannalta, että samasta asiasta jätetään kantelu kummallekin laillisuusvalvojalle. Järjestelmän kannalta ei nimittäin ole tarkoituksenmukaista, että sama asia olisi kahtaalla vireillä samanaikaisesti. Tämän vuoksi laillisuusvalvojat sopivat keskenään, kumpi asian käsittelee.<sup>57</sup>

Se seikka, että toinen laillisuusvalvojista on kertaalleen tutkinut asian, ei sinällään ole este asian saattamiselle toisen laillisuusvalvojan tutkittavaksi. Oikeuskansleri ei kuitenkaan ole oikeusasiamiehen tekemien päätösten valituselin, eikä päinvastoin. Laillisuusvalvojat eivät myöskään ole toistensa valvojia.<sup>58</sup> Oikeusasiamies ei siis valvo oikeuskanslerin toimintaa ja päinvastoin.

Jos toinen laillisuusvalvojista on jo antanut vastauksen ja samassa asiassa kannellaan toisellekin laillisuusvalvojalle, uusi kantelu kyllä tutkitaan. Mutta ellei selviä virheitä tai laiminlyöntiä voida osoittaa, se tutkitaan aika kevyellä kädellä. Uutta tai täydentävää selvitystä hankitaan pikemminkin poikkeuksellisesti kuin säännönmukaisesti. On kyllä käynyt niinkin, että jälkimmäinen laillisuusvalvoja on tullut toiseen tulokseen kuin kantelun ensiksi tutkinut, mutta harvemmin se johtuu suuremmasta perusteellisuudesta tai

---

<sup>56</sup> Koskinen 1997: 53.

<sup>57</sup> Sarja 2001: 19.

<sup>58</sup> Sarja 2001: 20.

hankitusta uudesta aineistosta. Yleensä syynä on se, että päätöksentekijöiden käsitykset lain tulkinnasta ja soveltamisesta jossakin yksittäistapauksessa ovat vain erilaiset, mikä on täysin mahdollista ja lainmukaista. Kollegiaalista kohteliaisuutta toista laillisuusvalvojaa kohtaan tulee noudattaa ja informoida häntä siitä, mitä on tulossa.<sup>59</sup>

### 2.3. Oikeusasiamiehen toiminnan ja ratkaisujen julkisuus

Oikeusasiamiehen yhtenä etuna ja toimintamahdollisuuksia lisäävänä seikkana voidaan pitää julkisuutta ja sen huomioon ottamista tapauksittain myös oikeusasiamiehen toimenpiteiden mitoituksessa. Oikeusasiamies voi ilmeisesti käytännössä tiedottaa toimintaan joustavammin verrattuna tuomioistuimiin. Julkisuudella voi olla merkitystä siinä, että oikeusasiamiehen ratkaisu saa nopeasti ohjaavaa vaikutusta. Lisäksi oikeusasiamies saattaa asianmukaisesti tiedoksi laillisuutta koskevan kannanottonsa kyseessä olevan hallinnonhaaran viranomaisille.<sup>60</sup>

Oikeusasiamiehen toiminnan ja ratkaisujen julkisuutta säätelee laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (21.5.1999/621), kuten lain 4 §:n kohdassa 6 todetaan, että lakia sovelletaan myös eduskunnan virastoihin ja laitoksiin. Tämän julkisuuslain tavoitteena on tehostaa julkisuusperiaatteen toteutumista julkisten tehtävien hoidossa.<sup>61</sup> Julkisuuslain 1.1 §:n mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei tässä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä. Joten eduskunnan oikeusasiamies voi julkaista tapauksiaan ja ratkaisukäytäntöään esimerkiksi vuosittaisessa toimintakertomuksessaan, josta säädetään laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä (14.3.2002/197). Tämän lain 12 §:n mukaan oikeusasiamies antaa eduskunnalle joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön, julkisen hallinnon ja julkisten tehtävien hoidon tilasta samoin kuin lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista kiinnittäen tällöin erityistä huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

---

<sup>59</sup> Koskinen 1997: 43–44.

<sup>60</sup> Hidén 1995: 22.

<sup>61</sup> HE 30/1998 vp s. 1.

Oikeusasiamiehen vuosittaiseen kertomukseen otettavat tapaukset selostetaan siinä hyvin yksityiskohtaisesti ja nämä tapaukset voivat tulla käsittelyn kohteiksi myös kertomuksen eduskuntakäsittelyssä. Vaikka virkamiesten nimiä ei tässä yhteydessä välttämättä julkisteta, saattaa asian tulo kertomukseen ja osaltaan kertomuksen eduskuntakäsittely lisätä huomautusten sanktiovaikutusta.<sup>62</sup>

Julkisuutta ei voi pitää minään oikeudellisena seuraamuksena tai tehosteena, mutta se on selkeästi tehokkain ja näkyvin oikeusasiamiehen käytössä olevista keinoista. Julkistamalla päätökset saatetaan suuren yleisön tietoisuuteen se, minkälaisiin asioihin oikeusasiamies puuttuu ja miten viranomaisten menettelyn lainmukaisuutta on yksittäistapauksissa arvioitu. Lisäksi päätösten julkistamisella halutaan estää jatkossa samanlaisen virheiden toistuminen sekä pyritään muokkaamaan oikeuskäytäntöä.<sup>63</sup>

Oikeusasiamiehen toiminnan on koko ajan oltava läpinäkyvää ja julkisuus antaa laillisuusvalvonnalle tehoa. Samalla julkinen sana ja suuri yleisö pystyvät omalla tavallaan valvomaan oikeusasiamiehen toimintaa. Salassapitosäännöksiä ei voida käyttää suojaamaan oikeusasiamiestä kritiikiltä.<sup>64</sup> Oikeusasiamiehen päätökset ovat jo lain mukaan julkisia, mutta ne myös julkistetaan eri tavoin. Esimerkiksi merkittäviksi katsotuista päätöksistä laaditaan lehdistötiedote ja se toimitetaan tiedotusvälineille. Ne ovat useimmiten antaneet oikeusasiamiehen tiedotteille hyvin palstatilaa. Tärkeimmät tulkin-takannanotot lisätään myös Finlexiin.<sup>65</sup>

Monet kanteluasiat ovat kuitenkin laadultaan sellaisia, että niihin liittyy julkisuuslain salassapitovelvoitteita. Tässä tilanteessa oikeusasiamies joutuu muokkaamaan tapauksia ennen julkaisemista siten, että niistä tulee anonyymejä yksityisen henkilön kannalta. Sen sijaan suomalaisen julkaisukäytäntöön ei ole kuulunut samassa määrin virkamiesten anonymisointi. Nykyään on kuitenkin ominaista julkaisukäytännölle se, että virka-

---

<sup>62</sup> Hidén 1995: 22.

<sup>63</sup> Koskinen 1997: 121.

<sup>64</sup> Koskinen 1997: 122.

<sup>65</sup> Koskinen 1997: 121.

miehiä ei enää välttämättä mainita nimeltä, riittää kun mainitaan mistä viranomaisesta on kyse.<sup>66</sup>

Asiakirjojen julkisuutta rajoittavat laissa yksilöidyt salassapitoperusteet, kuten perustuslain 10.1 §:ssä turvattu yksityiselämän suoja.<sup>67</sup> Julkisuuslain (21.5.1999/621) 23.1 §:n mukaan viranomaisen palveluksessa oleva samoin kuin luottamustehtävää hoitava ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, eikä muutakaan viranomaisessa toimiessaan tietoonsa saamaa seikkaa, josta lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus. Vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa ei saa paljastaa senkään jälkeen, kun toiminta viranomaisessa tai tehtävän hoitaminen viranomaisen lukuun on päättynyt.

Oikeusasiamiehen kanslian mukaan tyypillisesti salassa pidettävät asiakirjat ja tiedot koskevat, muutamia esimerkkejä mainitakseni, vankeutta ja muuta vapaudenmenetystä, terveydentilaa, sosiaalihuoltoa, verotusta, liike- tai ammattisalaisuuksia, rikosasiaan liittyvää henkilöä sekä muita henkilökohtaisia oloja ja seikkoja.<sup>68</sup> Julkisuuslain 24.1 §:n 3 kohdan mukaan salassa on pidettävä myös ilmoitukset rikoksesta sekä esitutkintaa ja syyteharkintaa varten saadut ja laaditut asiakirjat.

Julkisuuslain 24 §:n kohdassa 6 todetaan, että salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat myös kanteluasiakirjat ennen asian ratkaisua, jos tiedon antaminen niistä vaikeuttaisi asian selvittämistä tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa tai kärsimystä asiaan osalliselle. Asiakirjojen salassapidosta kantelun tutkinnan aikana päättää asian ratkaisija eli eduskunnan oikeusasiamies tai apulaisoikeusasiamiehet. Vastaavasti oikeusasiamiehen kanslian kansliapäällikkö päättää jo ratkaistujen kanteluasioiden julkisuudesta ensi vaiheessa. Hän päättää myös esimerkiksi luvista käyttää kanteluasiakirjoja tieteellisiin tutkimuksiin.<sup>69</sup> Lähtökohtaisesti kanteluasiaan annettu ratkaisu tulisi antaa tiedoksi asiaan osallisille ennen sen mahdollista tiedottamista suurelle

---

<sup>66</sup> Kuusikko 2011: 385.

<sup>67</sup> <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/lakilinkit/tietosuoja.htx> (2017).

<sup>68</sup> <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/lakilinkit/tietosuoja.htx> (2017).

<sup>69</sup> <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/lakilinkit/tietosuoja.htx> (2017).

yleisölle.<sup>70</sup> Kanteluasioiden käsittelyn luottamuksellisuuteen ei näytä kiinnitetyn riittävästi huomiota. Esimerkiksi siirtomahdollisuuden toiselle laillisuusvalvojalle, joka ei edellytä kantelijan suostumusta, on vaikea nähdä olevan sopusoinnussa kanteluasioiden luottamuksellisen käsittelyn kanssa.<sup>71</sup>

#### 2.4. Oikeusasiamiehen puolueettomuus ja riippumattomuus

Laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä (14.3.2002/197) 17 §:ssä todetaan, että oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet eivät saa toimikautensa kestäessä hoitaa muuta julkista virkaa. Heillä ei saa myöskään olla sellaista julkista tai yksityistä tehtävää, joka voi vaarantaa luottamusta laillisuusvalvonnan tasapuolisuuteen tai muutoin haitata oikeusasiamiehen tai apulaisoikeusasiamiehen tehtävän asianmukaista hoitamista. Jos oikeusasiamieheksi, apulaisoikeusasiamieheksi tai Ihmisoikeuskeskuksen johtajaksi valitulla on valtion virka, hän vapautuu sen hoitamisesta siksi ajaksi, jona hän on oikeusasiamiehenä, apulaisoikeusasiamiehenä tai Ihmisoikeuskeskuksen johtajana.

Oikeusasiamiehen on pysyttävä muutenkin kuin puoluepoliittisesti ehdottoman puolueettomana ja riippumattomana. Tämän pitää myös näkyä kaikessa tai ei ainakaan saa ilmetä mitään sellaista, mikä saattaisi puolueettomuuden tai riippumattomuuden kyseenalaiseksi. Puolueettomuudesta tulee huolehtia silloinkin, kun oikeusasiamies esiintyy julkisuudessa muussa ominaisuudessa, vaikkakin sanan- ja mielipiteenvapaus kuuluu tietenkin myös oikeusasiamiehelle.<sup>72</sup> Voisi sanoa, että oikeusasiamiehen päätöksillä on niin suuri vaikutus eritoten sen takia, että oikeusasiamiehen puolueettomuuteen ja riippumattomuuteen luotetaan. Luottamus on hyvin kallista pääomaa, jota ei pidä hukata.<sup>73</sup>

Samaisessa laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä 13 §:ssä ilmaistaan, että oikeusasiamiehen, apulaisoikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen sijaisen tehtävään valitun on viivytyksettä annettava eduskuntaa varten selvitys sellaisesta elinkeinotoiminnastaan

---

<sup>70</sup> Kuusikko 2011: 386.

<sup>71</sup> Kuusikko 2011: 388.

<sup>72</sup> Koskinen 1997: 122–123.

<sup>73</sup> Koskinen 1997: 11.



ja varallisuudestaan sekä sellaisista tehtävistään ja muista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa oikeusasiamiehenä, apulaisoikeusasiamiehenä tai apulaisoikeusasiamiehen sijaisena. Oikeusasiamiehen, apulaisoikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen sijaisen on toimikautensa kestäessä viivytyksettä ilmoitettava 1 momentissa tarkoitetuissa tiedoissa tapahtuneet muutokset.

Hallituksen esityksessä (102/2003 vp) viitaten pykälään 13 todetaan, että oikeusasiamiehen toiminnan uskottavuuden kannalta on pidetty tärkeänä, ettei oikeusasiamiehellä tai apulaisoikeusasiamiehillä epäillä olevan sellaisia taloudellisia tai muita sidonnaisuuksia, joiden voitaisiin arvioida vaikuttavan heidän ratkaisuihinsa. Tämän vuoksi heille on säädetty velvollisuus antaa eduskuntaa varten selvitys sellaisesta elinkeinotoiminnastaan ja varallisuudestaan sekä sellaisista tehtävistään ja muista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa heidän toimintaansa oikeusasiamiehenä tai apulaisoikeusasiamiehenä. Samat perusteet soveltuvat myös apulaisoikeusasiamiehen sijaiseen. Laillisuusvalvonnan uskottavuuden ja tätä valvontaa hoitavien henkilöiden nauttiman arvostuksen kannalta on tärkeää, että apulaisoikeusasiamiehen sijaiseksi valitun henkilön sidonnaisuudet ovat tiedossa silloinkin, kun hän ei varsinaisesti hoida apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä. Tämän vuoksi pykälään ehdotetaan lisättäväksi nimenomainen maininta apulaisoikeusasiamiehen sijaisesta.<sup>74</sup>

Oikeusasiamiehen puolueettomuutta on pyritty etukäteen varmistamaan sillä, että hänet on veloitettu esittämään sidonnaisuutensa, kuten valtioneuvoston jäsentenkin tulee tehdä.<sup>75</sup> Laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä pykälässä 18 on myös säädetty, että jos oikeusasiamieheksi tai apulaisoikeusasiamieheksi valittu on julkisessa tai yksityisessä palvelussuhteessa, hänen tulee toimikautensa ajaksi luopua tähän palvelussuhteeseen kuuluvista palkkaeduista. Hänen tulee toimikautensa ajaksi luopua myös sellaisista palvelussuhteeseen tai luottamustehtävään liittyvistä muista etuuksista, jotka voivat vaarantaa luottamusta laillisuusvalvonnan tasapuolisuuteen.

---

<sup>74</sup> HE 102/2003 vp s. 6.

<sup>75</sup> Kuusikko 2011: 394.

Eduskunnan oikeusasiamiehen riippumattomuutta korostaa hänen valintatapansa. Vaikka valitulle oikeusasiamiehelle onkin taattu pysyvyys toimessaan, hänen riippumattomuuttaan heikentää toimen määräaikaisuus. Toisaalta taas oikeusasiamies ei valvo eduskuntaa, joka suorittaa valinnan, mikä korostaa oikeusasiamiehen roolia erityisenä toimielimenä. Perustuslain 38.2 §:n mukaan eduskunta voi saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton vapauttaa erityisen painavasta syystä oikeusasiamiehen tämän tehtävästä kesken toimikauden päätöksellä, jota vähintään kaksi kolmasosaa aneetuista äänistä on kannattanut. Uutta perustuslakia valmisteltaessa kuitenkin korostettiin, että tämän mahdollisuuden avaamisen ei saa vaarantaa oikeusasiamiehen riippumattomuutta laillisuusviranomaisena. Ajatuksena oli, että käytännössä saattaa tulla vastaan tilanne, jossa oikeusasiamiehellä ei ole enää edellytyksiä jatkaa toimessaan.<sup>76</sup>

## 2.5. Hyvä hallinto

Hyvän hallinnon pohja perustuu perustuslain 21 pykälään. Tämä säädös on otsikoitu nimellä Oikeusturva ja siinä todetaan, että jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsitelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hyvän hallinnon käsite saa sisältönsä säännöksen kokonaisuudesta. Sillä tarkoitetaan sekä säännöksen 1 momentissa ilmaistuja vaatimuksia viivytyksettömästä ja asianmukaisesta viranomaistoiminnasta että samaisen lakipykälän 2 momentissa esitettyä luetteloa hyvän hallinnon osista. Kuten tämän säännöksen sanamuotokin osoittaa, hyvän hallinnon sisältö ei ilmene siitä kokonaisuudessaan. Perustuslain 21 §:ää täydentävätkin muualla lainsäädännössä olevat puheena olevaa oikeutta koskevat säännökset.<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> Kuusikko 2011: 393–394.

<sup>77</sup> Arjola-Sarja 2010: 86.

Perustuslain 21 §:n lisäksi hyvän hallinnon perusteista säädetään hallintolain (6.6.2003/434) 2 luvussa. Luvun säännökset koskevat hallinnon oikeusperiaatteita, palveluperiaatetta ja palvelun asianmukaisuutta, neuvontaa, hyvän kielenkäytön vaatimusta ja viranomaisten yhteistyötä.<sup>78</sup> Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen tavoitteena oli säätää hyvän hallinnon perussäännöksistä sekä asettaa viranomaisten toiminnalle laadulliset vähimmäisvaatimukset.<sup>79</sup> Kuten hallintolain 1 §:ssä todetaan, että tämän lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.<sup>80</sup>

Hallituksen esityksessä ehdotettiin, että hallintolakiin tulee 7 §, joka koskee hallinnon palvelun asianmukaisuutta ja asioinnin järjestämistä koskevia yleisiä lähtökohtia. Esityksessä painotettiin, että asiakasnäkökulman korostaminen ja viranomaistoiminnan tuloksellisuuden parantaminen ovat olleet hallinnon kehittämisen painopistealueita. Hallittiin yhtäältä turvata viranomaispalvelujen saatavuus ja toisaalta varmistaa, että asiointia järjestettäessä kiinnitetään riittävää huomiota hallinnossa asioivien tarpeisiin.<sup>81</sup>

Hyvän hallinnon takeilla voidaan kyseisen hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp.) mukaan ymmärtää parhaiten vaatimuksia tehokkaasta ja palveluperiaatteen mukaisesta virkatehtävien hoitamisesta. Hyvä hallinto merkitsee myös pyrkimystä joustavaan ja vuorovaikutteiseen hallintokäytäntöön.<sup>82</sup> Hallintolain 2 luvussa ensimmäinen hyvän hallinnon peruste on 6 §:n hallinnon oikeusperiaatteet. Tässä 6 §:ssä todetaan, että viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisten toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Tämä 6 § on koostettu useasta eri oikeusperiaatteesta eli yhdenvertaisuusperiaatteesta, tarkoitussidonnaisuuden peri-

---

<sup>78</sup> Arjola-Sarja 2010: 86.

<sup>79</sup> HE 72/2002 vp s. 54.

<sup>80</sup> Niemivuo, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010: 87.

<sup>81</sup> HE 72/2002 vp s. 56.

<sup>82</sup> Arjola-Sarja 2010: 87.

aatteesta, objektiviteettiperiaatteesta, suhteellisuusperiaatteesta ja luottamuksensuojaperiaatteesta.<sup>83</sup>

Hallintolain 2 luvun hyvän hallinnon perusteista on säädetty myös 7 §:ssä, jossa käsitellään palveluperiaatetta ja palvelun asianmukaisuutta. Tämän lain 7 §:ssä säädetään, että asiointi ja asian käsittely viranomaisessa tulee järjestää siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.<sup>84</sup> Hallituksen esityksen perusteluissa korostetaan sitä, että palveluperiaate ja viranomaisen tehtävien tuloksellinen hoitaminen merkitsevät sitä, että asiointi tulisi voida tapahtua sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä lisäksi kustannuksia säästäen.<sup>85</sup>

Hallintolain 8 §:n neuvonta kuuluu myös hyvän hallinnon perusteisiin. Lain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta. Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen.

Neuvontavelvollisuuteen liittyen eduskunnan oikeusasiamies on todennut, että hyvään hallintoon kuuluu muun muassa se, että viranomaiset neuvovat hallinnon asiakkaita toimivaltaansa kuuluvissa asioissa. Kysymys ei ole asianajollisten neuvojen antamisesta, vaan lähinnä siitä, mitä oikeuksia ja velvollisuuksia ihmisillä on ja miten heidän tulisi toimia saadakseen asiansa vireille ja vaatimuksensa tutkituiksi. Yleensä on korostettu, että viranomaisen neuvontavelvollisuus koskee lähinnä vain menettelytapoja, eikä aineellisia kysymyksiä. Oikeusasiamies on kuitenkin katsonut palveluperiaatteen edellyttävän, että virkamiehen tulee mahdollisuuksiensa mukaan tiedottaa myös alaansa kuuluvista aineellisista säännöksistä. Tulkinnanvaraisissa tilanteissa on syytä varovaisuuteen.<sup>86</sup>

---

<sup>83</sup> Niemivuo, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010: 120,122.

<sup>84</sup> Niemivuo ym. 2010: 133.

<sup>85</sup> HE 72/2002 vp s. 57.

<sup>86</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1997: 58.

Neuvonnan vaatimuksessa tulee selkeästi esiin viranomaisen ja asiakkaan välisen suhteen erilaiset roolit. Hallinnon asiakkaalla on sekä oikeus saada neuvontaa virkamieheltä että saada vastauksia menettelyä koskeviin kysymyksiin. Tämä on kenties vakiintunein hyvän hallinnon kommunikatiivinen osa-alue. Ylimpien laillisuusvalvojien käytännöstä käy ilmi, että selkein yksittäinen hyvää hallintoa koskeva kategoria on viranomaisen velvollisuus vastata hallinnon asiakkaiden kyselyihin ja tiedusteluihin. Kommunikaation velvollisuus alkaa kuitenkin vasta sitten, kun asia tulee vireille ja on erityisen merkittävää kanssakäymisen ollessa suullista. Neuvonta onkin nykyisen hallintolain myötä hahmotettavissa ennen kaikkea suullisena ja välittömänä.<sup>87</sup>

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksissa katsotaan neuvonta- ja palveluvelvollisuuksiin kuuluvan asiakkaiden opastaminen asioiden vireillepanossa sekä heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tiedottaminen sekä lisäksi uusista säännöksistä ja määräyksistä tiedottaminen. Viranomaisen tehtävä olisi myös pyrkiä oikaisemaan väärinkäsityksiä, mikäli tällaisia asiakkaalla vaikuttaa olevan. Viranomaisten puolueettomuusvaatimus kuitenkin edellyttää myös tietynlaista varovaisuutta neuvontaa annettaessa. Liiallinen neuvonta voi vaarantaa asiakkaiden yhdenvertaisuutta.<sup>88</sup>

Hallintolain 9 § koskee hyvän kielenkäytön vaatimuksia ja siinä todetaan, että viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Asiakkaan oikeudesta käyttää omaa kieltään viranomaisessa asioidessaan on voimassa, mitä siitä erikseen säädetään tai mitä johtuu Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista.

Hyvän kielenkäytön vaatimus on kommunikaation toimivuuden edellytys. Yksiselitteisyydestään huolimatta se kuitenkin sisältää kahdenlaisia viitteitä, jotka ovat asianmukaisuuden ja ymmärrettävyyden ulottuvuudet. Asiallisuuden vaatimuksessa painottuu eettinen näkökulma; epäasiallinen kieli voi aiheuttaa hallinnon asiakkaassa perusteltua ärtymystä. Asiallisen kielenkäytön vaatimus linkittyy suoraan hallintolain 7 §:n ilmaisemaan palvelun asianmukaisuuteen. Ymmärrettävyys ja selkeys viittaavat taas viittaavat ennemminkin siihen, miten mahdollisesti hallinnossa oikeuskielellä käsiteltävät asiat

---

<sup>87</sup> Koivisto 2007: 167.

<sup>88</sup> Hautamäki 2004: 127.

taipuvat yleistajuisempaan muotoon. Painopiste on siis merkityksen menestyksekkäällä välittämisenä. Toisaalta hyvän kielenkäytön vaatimus on yhtä avoin tulkinnoille kuin hyvä hallintokin. Tämä johtuu määritteen ”hyvä” suuresta inklusiivisuudesta.<sup>89</sup>

Viranomaisratkaisujen vaikeatajuisuus ja puutteelliset perustelut johtavat usein kante-  
luihin. Viranomaisten päätösten kieliasussa tulisi kiinnittää huomiota siihen, että käytet-  
ty kieli olisi mahdollisimman ymmärrettävää.<sup>90</sup>

Viranomaisen käyttämän kielen laadun merkitys korostuu perustelujen mukaan erityi-  
sesti silloin kun kysymys on henkilön oikeusasemaa koskevasta asiasta. Näissä tilanteis-  
sa viranomaisen olisi pyrittävä mahdollisimman tarkkaan ja yksiselitteiseen kielelliseen  
ilmaisuun, jotta asian käsittelyn kannalta olennaiset kysymykset, kuten asiakkaan vai-  
kuttamismahdollisuuksien tai muiden menettelyllisten oikeuksien käyttäminen, eivät  
anna aihetta erilaisiin tulkintoihin.<sup>91</sup>

Hyvän kielenkäytön vaatimus koskee sekä kirjallista että suullista ilmaisutapaa. Sään-  
nös edellyttää, että päätös ja muut viranomaisen laatimat tiedotteet, asiakirjat ja ohjeet  
laaditaan hyvällä ja ymmärrettävällä kielellä. Vastaavat hyvän kielenkäytön vaatimukset  
tulee ottaa huomioon selostettaessa hallinnon asiakkaalle asioita suullisesti esimerkiksi  
puhelin keskustelussa. Suullisessa keskustelussa tulee kiinnittää lisäksi erityistä huomio-  
ta asiakkaan kohteluun ja siihen, ettei keskustelussa käytetä asiakkaaseen kohdistuvia  
epäasiallisia ilmaisuja.<sup>92</sup>

Hallintolain 2 luvun 10 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaa-  
timassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän  
hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä.  
Viranomaisten välisestä virka-avusta säädetään erikseen.

---

<sup>89</sup> Koivisto 2007: 167.

<sup>90</sup> Hautamäki 2004: 125.

<sup>91</sup> HE 72/2002 vp s. 59.

<sup>92</sup> HE 72/2002 vp s. 59.

Yhteistyötä koskeva säännös pyrkii lieventämään eri hallinnonalojen välisiä jäykkiä toimivaltarajoja ja edistämään yhteistyötä samankin hallinnonalan eri organisaatioyksiköiden kesken. Säännöksellä on erityistä merkitystä luonnollisesti myös palveluperiaatteen ja asiakkaiden kannalta. Viranomaisten yhteistyö yksinkertaistaa ja nopeuttaa asiointia viranomaisessa, kun samassa asiassa ei tarvitse kääntyä eri viranomaisten puoleen.<sup>93</sup>

Hyvää hallintoa ilmaisee myös maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999), jonka 1.2 §:ssä todetaan, että tavoitteena on myös turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa.

Uudemmassa kirjallisuudessa esiintyy myös käsitystapa, jonka mukaan hyvä hallinto on eräänlainen hallinnollisen kehitysilmio, jolla on yhteys oikeus- ja moraaliperiaatteisiin ja joka viittaa hallinnollisen toiminnan asianmukaisuuteen ja toivottavuuteen.<sup>94</sup>

### 2.5.1. Oikeusasiamies hyvän hallinnon kehittäjänä

Laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä 10.2 §:ssä todetaan, että jos aihetta on, oikeusasiamies voi saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä taikka kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimukseen tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. Tämä lain säännös korostaa hyvää hallintotapaa erillisenä sekä lainmukaisesta menettelystä että perus- ja ihmisoikeuksista, joihin sillä on kuitenkin erityinen yhteys. Toisaalta sen voidaan todeta jonkun verran laajentavan oikeusasiamiehen toimivaltaa tuomalla siihen jotain sellaista, mikä ei ole ainoastaan johdettavissa lain mukaisesta menettelystä eikä edes perus- ja ihmisoikeuksista. Tässä on kuitenkin ongelmana se, että hyvä hallintotapa on myös osa hyvän hallinnon perusoikeutta. Toisaalta voidaan ajatella säännöksen ilmentävän vain laillisuusvalvonnan eri vivahteita, eikä siten laajentavan sitä. Toimivaltakäsymyksen osalta hyvä

---

<sup>93</sup> Niemivuo ym. 2010: 144.

<sup>94</sup> Heuru 2003: 146.

hallintotapa on toisaalta liitetty vain huomautuksen ja käsityksen antamiseen, eikä sen osalta voida näin ollen nostaa syytettä.<sup>95</sup>

Hyvän hallinnon toteutumisen valvonta on vanhastaan yksi eduskunnan oikeusasiamiehen harjoittaman perusoikeuksien turvaamiseen tähtäävän laillisuusvalvonnan ydinalueista. Laillisuusvalvonnassa omaksutuilla kannanotoilla on hyvän hallinnon sisältöä määritettäessä huomattava merkitys, sillä usein on kysymys sentyyppisestä menettelystä, jota ei voi antaa esimerkiksi tuomioistuimelle tutkittavaksi. Menettelyn hyvän hallinnon mukaisuudesta esitettyjen kannanottojen lisäksi oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on monesti myös suositeltu noudatettavaksi hyvää hallintoa paremmin toteutuvia menettelytapoja tai kiinnitetty ylemmän viranomaisen huomiota muun muassa asian käsittelyn viipymisen aiheuttaneisiin voimavarojen puutteeseen. Eduskunnan oikeusasiamies on tehnyt ratkaisukäytännössä myös joitakin esityksiä rahallisen hyvityksen maksamiseksi.<sup>96</sup>

Laillisuusvalvonnan painopiste on viranomaistoiminnan ohjauksessa ratkaisukannanotoilla, joissa on lausuttu yleistettävissä olevia käsityksiä hyvän hallinnon periaatteista. Perusoikeusuudistus vahvisti tätä kehitystrendiä. Laillisuusvalvonta on enemmän eteenpäin katsovaa ja viranomaistoimintaa ohjaavaa kuin taaksepäin suuntautunutta ja rankaisevaa. Laillisuusvalvonta on täydentävä kontrollin muoto. Suomessa on kattava oikeusturvajärjestelmä sekä oikeussuojakoneisto. Laillisuusvalvonnan ei ole syytä ryhtyä kilpailemaan näiden kanssa eikä ottaa tutkittavaksi asioita, jotka kuuluvat oikeusturvajärjestelmän piiriin. Sen sijaan laillisuusvalvonnan tulee valvoa, että nämä oikeusturvajärjestelmät toimivat tarkoitetulla tavalla. Laillisuusvalvonnan toinen tärkeä tehtävä on seurata oikeussuojajärjestelmien ja kontrollin muiden muotojen katvealueita ja tuoda sinne oma panoksensa ja saattaa mahdolliset puutteet lainsäädännössä lainsäätäjien tietoon.<sup>97</sup>

Eduskunnan oikeusasiamies ei ole rajoittunut pelkkiin lainmukaisuuskysymyksiin, vaan heille tehtyjen kanteluiden käsittelyssä kiinnitetään huomiota myös hyvään ja asialliseen

---

<sup>95</sup> Kuusikko 2011: 525.

<sup>96</sup> Arjola-Sarja 2010: 87.

<sup>97</sup> Jonkka 2007: 319.



virkamieskäytäntöön eli hyvään hallintoon. Tämän argumentointitavan käyttöön on suhtauduttu oikeuskirjallisuudessa myös ristiriitaisesti. Hyvän hallinnon vastaisen toiminnan katsotaan muodostavan laajan piirin, johon sisältyy laittomat, jopa rikolliset teot sekä vähäisemmät virheet. Hyvän hallinnon voidaan katsoa lähtevän myös yleisistä kohteliaisuuden vaatimuksista.

Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytäntö on keskeisessä asemassa määritettäessä hyvän hallinnon konkreettista sisältöä. Vaikka jokainen ratkaisu on sinänsä ainutlaatuinen, eikä kahta täysin samanlaista tapausta varmaankaan löydy, on ratkaisujen oikeuslähdearvoa pidetty ehkä turhan vaatimattomana. Samoja tulkintaperiaatteita noudatetaan säännöllisesti tehtäessä ratkaisuja, joten niiden omaksuminen yleisemminkin on mahdollista. Hyvän hallinnon ydinsisältö tulisi tietysti pyrkiä irrottamaan tapausten tosiseikoista, jotta sitä voitaisiin paremmin tarkastella hyvää hallintoa kuvaavana yleisenä tekijänä. Ratkaisutoiminnassa näyttäisi olevan sellainen piirre, että ylimmät laillisuusvalvojat käyttävät pikemminkin laajentavaa kuin supistavaa tulkintaa määritellessään yksilön oikeuksia suhteessa hallinnon toimintaan.<sup>98</sup>

Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännöstä on poimittavissa nippu erilaisia lainsäädännöstä ja sen esitöistä löytymättömiä sääntöjä, joita julkista valtaa käyttävän tulisi noudattaa toteuttaakseen hyvää hallintoa. Informaation saaminen näistä hyvän hallinnon osatekijöistä voi tapahtua joissakin viranomaisissa juuri ylimpien laillisuusvalvojen toimenpiteiden kautta, vaikka suotavaa olisi viranomaisten tutustua ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytäntöön etukäteen, jotta välttyttäisiin ainakin pahimmilta virheiltiltä.<sup>99</sup>

Perustuslain (11.6.1999/731) 109 §:n mukaan oikeusasiamies antaa joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista eduskunnalle. Laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä (14.3.2002/197) 12 §:ssä säädetään vielä tarkemmin tästä asiasta. Tässä säännöksessä todetaan, että oikeusasiamies antaa eduskunnalle joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön, julkisen hallinnon ja julkisten tehtävien hoidon tilasta samoin kuin lainsäädän-

---

<sup>98</sup> Hautamäki 2004: 135.

<sup>99</sup> Hautamäki 2004: 136.

nössä havaitsemistaan puutteista kiinnittäen tällöin erityistä huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Samassa säännöksessä todetaan myös, että oikeusasiamies voi antaa eduskunnalle tärkeäksi katsomastaan asiasta myös erillisen kertomuksen. Kertomustensa yhteydessä oikeusasiamies voi tehdä eduskunnalle ehdotuksia lainsäädännössä havaitsemiensa puutteiden poistamiseksi. Jos havaittu puute liittyy eduskunnan käsiteltävänä olevaan asiaan, oikeusasiamies voi myös muuten saattaa havaintonsa eduskunnan asianomaisen toimielimen tietoon.

Tällä tavalla vuosikertomusten ja mahdollisesti erilliskertomusten avulla sekä niiden yhteydessä antamallaan ehdotuksilla havaitsemiensa lainsäädännön puutteiden hoitamiseksi oikeusasiamies kehittää hyvää hallintoa saattamalla nämä seikat eduskunnan eli lainsäätäjän tietoisuuteen. Vuosikertomusten ja ratkaisukäytäntöjen avulla oikeusasiamies ohjaa julkista valtaa käyttäviä hyvän hallinnon tiellä ja siten oikeusasiamies kehittää hyvää hallintoa toivomaansa oikeaan suuntaan.<sup>100</sup>

---

<sup>100</sup> Hautamäki 2004: 136.

### 3. KANTELU OIKEUSASIAMIEHELLE

#### 3.1. Kanteluasian vireilletulo

Laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä (14.3.2002/197) 2 §:ssä säädetään, että oikeusasiamiehelle voi tämän laillisuusvalvontaan kuuluvassa asiassa kannella jokainen, joka katsoo valvottavan tehtävänsä hoitaessaan menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen täyttämättä velvollisuutensa. Samaisessa pykälässä todetaan, että kantelu tulee tehdä kirjallisesti. Siitä tulee myös ilmetä kantelijan nimi ja yhteystiedot sekä tarpeelliset tiedot kantelussa tarkoitettusta asiasta.

Asia tulee oikeusasiamiehelle vireille vapaamuotoisella kirjallisella kantelulla.<sup>101</sup> Kirjallisen muodon täyttää myös sähköisesti vireille laitettu hakemus ja oikeusasiamiehen kotisivuilta löytyy kantelulomake, jolla voi kantelun lähettää oikeusasiamiehelle käsiteltäväksi.<sup>102</sup> Koska kantelun tekemiseltä edellytetään kirjallista muotoa, siten ainakaan periaatteessa suullisesti tehty kantelu ei ole mahdollinen. Mutta teoriassa voidaan ajatella, että oikeusasiamiehellä olisi mahdollisuus reagoida myös suulliseen kanteluun oman itsenäisen tutkimisvaltansa perusteella. Tässä tilanteessa asia ei olisi kuitenkaan varsinainen kanteluasia. Näin tiukasti säännöstä ei ole tarkoitus tulkita esimerkiksi siinä tapauksessa, että henkilö ei vammaisuutensa vuoksi kykene tekemään kirjallista kantelua, vaan oikeusasiamiehen kanslian henkilökunta kirjaa kantelun ylös. Tätä pidettäisiin kirjallisena kanteluna myös.<sup>103</sup>

Kantelu määritellään yleisesti ylemmälle tai muulle valvovalle viranomaiselle tehdyksi ilmoitukseksi julkisessa hallintotoiminnassa tapahtuneesta lainvastaisuudesta, virheellisyydestä, epäasianmukaisuudesta, laiminlyönnistä tai hyvän hallintotavan vastaisuudesta.<sup>104</sup>

---

<sup>101</sup> Kuusikko 2011: 247.

<sup>102</sup> <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/kantelu/kuinka.htx> 2017.

<sup>103</sup> Kuusikko 2011: 248–249.

<sup>104</sup> Kuusikko 2011: 247.

### 3.2. Kantelun käsittelyn edellytykset

Oikeusasiamiehen ominaisluonne ja vahvuudet ovat juuri eroavaisuuksissa suhteessa tuomioistuimiin ja muihin lainkäyttöelimiin. Keskeistä on, että oikeusasiamiehellä ei ole tuomioistuintyyppistä ratkaisupakkoa eli hänellä ei ole velvollisuutta ottaa kantaa jokaiseen kantelijan esittämään väitteeseen tai kysymykseen. Yhtä tärkeää on se, että asian saa oikeusasiamiehelle vireille mahdollisimman helposti ilman muodollisuuksia ja oikeusasiamies voi oman harkintansa mukaan laajentaa tutkittavaa asiapiiriä sekä hankki asiassa tarpeellisia tietoja ja selvityksiä. Joustavuus ja harkintavalta kantelututkinnassa liittyvät oleellisesti oikeusasiamieheen jo käsitteellisellä tasolla. Lisäksi oikeusasiamiehen leimallinen piirre on myös se, että hänen kannanottonsa eivät ole juridisesti sitovia.<sup>105</sup>

Kantelu-oikeutta ei ole sidottu asianosaisuuteen, eikä laissa myöskään säännellä erikseen valtakirjan vaatimisesta toisen puolesta tehtävältä kantelulta.<sup>106</sup> Eli asian ei tarvitse välittömästi ja henkilökohtaisesti koskettaa kantelijaa tai tämän oikeuksia. Kantelun voi siis tehdä muussakin kuin omassa asiassa.<sup>107</sup> Eli esimerkiksi yleisessä asiassa, joka koskettaa kaikkia kuntalaisia. Yleinen kantelu-oikeus korostaa selvästi enemmän oikeusasiamiesinstituution valvonnallista luonnetta.<sup>108</sup>

Perustuslakivaliokunnan mietinnössä todetaan, että kantelu on yksilön käytettävissä oleva keino käynnistää laillisuusvalvonta. Kantelun yksilöllisyyttä korostaa se, että on erittäin tavallista turvautua kantelun käyttöön ilman ulkopuolista oikeudellista asiantuntemusta. Kanteluun annettava ratkaisu on myös aina kantelijalle tärkeä lopputuloksesta riippumatta. Tästä johtuen kantelun käsittelynopeus tulisi säilyä kohtuullisuuden rajoissa suhteessa muiden oikeusturvakeinojen käsittelyaikoihin sekä kantelun johdosta annettu päätös tulisi olla ymmärrettävä ja selkeä ja siinä tulisi välttää tuomioistuinkäsittelylle tyypillisiä mutkikkaita rakenteita ja sanontoja.<sup>109</sup> Oikeusasiamiehelle tehtävä kan-

---

<sup>105</sup> Pajuoja ym. 2011: 212.

<sup>106</sup> Kuusikko 2011: 249.

<sup>107</sup> Pajuoja ym. 2011: 209.

<sup>108</sup> Kuusikko 2011: 250.

<sup>109</sup> PeVM 6/1996 vp - K 7/1995 vp.

telu ei myöskään edellytä kantelun tekijältä oikeustoimikelpoisuutta, koska kyse ei ole oikeustoimesta, jolla olisi oikeusvaikutuksia. Siten myös lapset ja ne henkilöt, joiden toimintakelpoisuutta on rajoitettu sekä vajaavaltaiseksi julistetut voivat tehdä kanteluita.<sup>110</sup>

Kantelujen kohdalla kielikysymykseen on suhtauduttu hyvin avoimesti. Oikeusasiamiehen kotisivuilla todetaan, että kantelu on suotavaa tehdä kotimaisilla kielillä tai tarpeen mukaan englanniksi. Joskus kanteluja tehdään myös muilla kielillä ja silloin oikeusasiamiehen kanslian toimesta ne on käännetty. Oikeusasiamiehen kotisivuilla ohjeistetaan kantelun tekijää siten, että kantelussa olisi mainittava kenen tai minkä viranomaisen menettelyä kantelija arvostelee, mitä menettelyä tai päätöstä kantelija pitää lainvastaisena, miksi kantelija pitää menettelyä lainvastaisena sekä onko asia vireillä tuomioistuimessa tai muualla. Kanteluun on suotavaa liittää kopiot asiaa valaisevista päätöksistä ja muista asiakirjoista sekä omat yhteystiedot.<sup>111</sup>

### 3.2.1. Kantelun tutkimiskynnys

Oikeusasiamiehelle saapuvista kantelukirjeistä on vaikea puhua yleistävästi, koska ne ovat hyvin erilaisia ja laajalla skaalalla. Keskimäärin ainoastaan yksi tapaus kymmenestä on sellainen, että se johtaa johonkin oikeusasiamiehen suorittamaan toimenpiteeseen kuten esityksen tekemiseen, käsityksen lausumiseen, huomautuksen antamiseen, virkassyytteen tai kurinpitomääräykseen. Noin kolmanneksessa tapauksista on jo ensi näkemältä selvää, ettei oikeusasiamies voi tehdä asian suhteen mitään. Oikeusasiamiehen työn keskeisiä kysymyksiä onkin kantelujen tutkimiskynnys eli mitä muodollisia ja sisällöllisiä vaatimuksia kantelun tulee täyttää, jotta asiaa pitäisi ja kannattaisi lähteä tutkimaan.<sup>112</sup>

Laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä 3 §:ssä todetaan, että oikeusasiamies tutkii kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen laillisuusvalvontaansa ja on aihetta epäillä, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttää-

---

<sup>110</sup> Kuusikko 2011: 251.

<sup>111</sup> Kuusikko 2011: 251.

<sup>112</sup> PeVM 6/1996 vp - K 7/1995 vp.

mättä taikka jos oikeusasiamies muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Saman lain 3 §:ssä säädetään myös että asiassa hankitaan oikeusasiamiehen tarpeelliseksi katsoma selvitys. Kuitenkaan oikeusasiamies ei käsittele kantelua, joka koskee yli kaksi vuotta vanhaa asiaa, ellei siihen ole erityistä syytä.<sup>113</sup>

Kantelun käsittely oikeusasiamiehen toimesta ei kuitenkaan katkaise virkarikoksen viiden vuoden vanhentumisaikaa.<sup>114</sup> Tiukan kahden vuoden aikarajan kannalta ongelmallisia ovat erilaiset viranomaisketjut ja näiden liian tiukka tulkinta. Esimerkiksi valvonnan puutteet ovat saattaneet jatkua jo pitemmän aikaa. Asiaan tulisi vaikuttaa se, milloin kantelija on huomannut epäkohdan ja milloin hän voi tosiasiallisesti saattaa sen kanteluasiana oikeusasiamiehen tutkittavaksi.<sup>115</sup>

Edelleen laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä 3 §:ssä todetaan myös, että oikeusasiamiehen tulee viivytyksettä ilmoittaa kantelijalle, mikäli asiassa ei ryhdytä toimenpiteisiin 3 momentin johdosta tai sen takia, että asia ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, sen käsittely on vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa, siinä voidaan hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin tai muusta syystä. Oikeusasiamies voi ilmoittaa samalla kantelijalle asiassa käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista ja antaa muuta tarpeellista ohjausta.

Samassa laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä ja siinä 3 §:n mukaan oikeusasiamies voi siirtää kantelun käsittelyn toimivaltaiselle viranomaiselle, jos se on perusteltua asian laadun johdosta. Siirrosta on ilmoitettava kantelijalle. Viranomaisen on ilmoitettava oikeusasiamiehelle päätöksestään tai muista toimenpiteistään asiassa oikeusasiamiehen asettamassa määräajassa. Kantelun siirtämisestä eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin välillä säädetään erikseen.

---

<sup>113</sup> Eduskunnan oikeusasiamies (2018).

<sup>114</sup> HE 205/2010 vp s. 21.

<sup>115</sup> Kuusikko 2011: 270.

Oikeusasiamiehen näkökulmasta asiaa tulee tutkia jonkun verran taustatietojen osalta ennen kuin voidaan päättää siitä, antaako kantelu aiheita varsinaiseen asian tutkimiseen. Kuten laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä 3 §:ssä sanotaan ”on aiheita epäillä” eli joudutaan tavallaan tutkimaan, jotta voisi arvioida ylittyykö tutkimiskynnys. Oikeusasiamiehen tutkimiskynnys on haluttu pitää matalana. Osa oikeusasiamiehelle tulevista kanteluista on luonnollisestikin sellaisia, jotka eivät kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan. Kysymys on tässä tilanteessa asiallisen toimivaltuuden puutteesta.<sup>116</sup>

Lisäksi oikeusasiamies käyttää harkintavaltaa sen suhteen, että ottaako hän tutkittavakseen asioita, joissa muutoksenhakumahdollisuus on käyttämättä tai muutoksenhaku on vireillä.<sup>117</sup> Ylimmät laillisuusvalvojat eivät pääsääntöisesti ota tutkittavakseen kanteluita, joiden tarkoittamissa asioissa on vielä käytettävissä säännönmukainen muutoksenhakutie.<sup>118</sup> Poikkeuksena ovat asiat, joissa on kyse aiheettomasta viivästyisestä. Tämä on eräänlainen tavanomaisoikeudellinen tutkimiskynnys. Tällaisesta tilanteesta ei ole aikaisemmin säädetty laissa. Oikeusasiamiehen tutkimisvaltaa ei ole rajattu pois tilanteissa, joissa muutoksenhaku on käyttämättä tai vireillä. Edelleenkin vuoden 2011 lakimuutoksen jälkeen oikeusasiamies voi myös halutessaan tutkia tällaisia asioita.<sup>119</sup>

Kantelun muotovirheisiin suhtaudutaan joustavasti, sillä epäselvästikin esitettyä asiaa pyritään tulkitsemaan niin hyvin kuin osataan. Tarvittaessa kantelijaa pyritään yksilöimään kanteluaan tarkemmin. Käytännössä tutkimiskynnys on muodostunut melko venyväksi käsitteeksi. Kysymys ei ole ainoastaan väitetyn virkavirheen tapahtumisen todennäköisyyden asteesta. Tutkimiskynnys määräytyy asian kokonaisarvion perusteella ja siihen vaikuttavat sekä asian luonne että kantelijan arvioitu oikeussuojan tarve.<sup>120</sup>

Oman lukunsa muodostavat kantelumahdollisuuden erilaiset väärinkäyttäjät, esimerkiksi kiusantekomielessä kantelevat. Mikäli kantelusta tunnustetaan tällaisia piirteitä, siinä esitettyjen väitteiden tutkimiskynnys itsestään selvästi muodostuu korkeammaksi. Ny-

---

<sup>116</sup> Kuusikko 2011: 255.

<sup>117</sup> Kuusikko 2011: 255.

<sup>118</sup> Sarja 2001: 23.

<sup>119</sup> Kuusikko 2011: 255.

<sup>120</sup> PeVM 6/1996 vp - K 7/1995 vp.

kyään on myös paljon niin sanottuja uudistajia eli kantelijoita, jotka eivät tyydy oikeusasiamieheltä saamaansa vastaukseen vaan jatkavat kirjeenvaihtoa samanlaisilla tai hieman muunnetuilla kanteluilla. Tutkimiskynnys pidetään käytännön syistä myös korkeana myös niille kantelijoille, joiden asia on ollut tutkittavana muissa viranomaisissa tai monissa oikeusasteissa jo aikaisemmin.<sup>121</sup>

Ympäristöasioita koskevat kantelut, joihin myös maankäyttö- ja rakennuslain alaiset asiat kuuluvat, koskevat yleensä kunnallisia ympäristöviranomaisia, mutta myös alueellisia ympäristökeskuksia ja aluehallintovirastoja, ympäristöministeriötä sekä muita yksittäisiä ympäristöviranomaisia. Usein oikeusasiamieheltä haettiin apua vasta sen jälkeen kun kaikki säännönmukaiset muutoksenhakukeinot oli tullut käytettyä. Monissa ympäristöasian kantelussa oikeusasiamiestä pyydettiin muuttamaan viranomaisen päätöstä. Päätöksen muuttaminen ei kuitenkaan kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan. Melko monissa kanteluissa oikeusasiamiestä pyydettiin puuttumaan asiaan vaikka asian käsittely oli vielä kesken ja lain tarjoamat muutoksenhaku- ja valitusmahdollisuudet olivat vielä käyttämättä. Oikeusasiamies ei puutu tällaiseen vireillä olevaan asiaan, koska oikeusasiamiehen tehtävänä ei ole ottaa kantaa tai vaikuttaa siihen, miten toimivaltaisen viranomaisen tulisi ratkaista sen päätäntävaltaan kuuluva asia.<sup>122</sup>

Ympäristöasioissa kannellaan myös siitä, että kansalaisten osallistumismahdollisuudet ja tiedottaminen on ollut puutteellista elinympäristöön kohdistuvassa päätöksenteossa ja, että asianomaisia ei ole lain edellyttämällä tavalla kuultu päätöksenteossa. Useimmiten kuitenkin on ollut kysymys siitä, että mielipidettä ei ole voitu ottaa huomioon. Ympäristöasioille on tyypillistä, että asiaa on käsitellyt usea eri viranomainen, joiden sovellettavana on samanaikaisesti lukuisia eri lakeja. Usein kantelu koskee tapahtumia hyvin pitkältä ajanjaksolta. Kanteluiden tutkintaa rajoittaa kuitenkin kahden vuoden vanhentumissääntö, jollei erityistä syytä vanhojen asioiden tutkimiseksi ole. Vakavaa lainvastaista menettelyä tai perusoikeuksien loukkauksia oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuuluvien viranomaisten menettelyssä todetaan ympäristöasioissa harvoin.<sup>123</sup>

---

<sup>121</sup> PeVM 6/1996 vp - K 7/1995 vp.

<sup>122</sup> EOA kertomus vuodelta 2016: 314.

<sup>123</sup> EOA kertomus vuodelta 2016: 314–315.



Jos laissa säädettäisiin tutkimiskynnyksen nostamisesta, ei luultavasti kannattaisi turvautua ehdottomaan ja yksityiskohtaiseen säännökseen, vaan tutkimatta jättäminen olisi jätettävä oikeusasiamiehen harkintavaltaan. Kyseessä olisi oltava joustava normi, koska päätöskäytäntöä leimaavat erittäin laajasti yksilölliset erityisolosuhteet ja nämä kaikki olisi mahdotonta kiteyttää yhteen säännökseen ja myös siksi, että toimintaympäristö muuttuu koko ajan muun muassa lainsäädännön ja teknisen kehityksen myötä. Lain esitöissä tosin olisi mahdollista konkretisoida muutamia tyyppitapauksia, joissa kantelun tutkimatta jättäminen voisi tulla kyseeseen. Tällainen kartoitus ei voisi myöskään olla tyhjentävä, vaan oikeusasiamiehelle olisi joka tapauksessa jätettävä asiasta päättäessä aidosti harkintavaltaa. Joustava sääntely mahdollistaisi myös sen, että oikeusasiamies voisi jossain määrin arvioida tilannetta kulloisenkin kanteluruuhkan laajuutta vasten.<sup>124</sup>

Oikeusasiamiesinstituution yleisen imagon kannalta kantelujen tiukka tutkimiskynnys olisi mahdollisesti ongelmallinen. Saattaisi olla vaarana, että poistetaan se viimeinen tosiasiallinen tai ainakin moraalinen oikeussuojakeino, johon yksilö voi turvata.<sup>125</sup> Yhtäkään kantelua ei jätetä kokonaan tutkimatta, vaan jokainen kantelu käy perusselvityksen läpi. Kuitenkin kantelun tutkinta tulisi kytkeä oikeusasiamiehelle perustuslain 109 §:ssä osoitettuihin tehtäviin ilman kaavamaisista kynnyistä. Kantelu tulisi tutkia siinä laajuudessa ja syvyydessä kuin oikeusasiamies kussakin yksittäistapauksessa harkitsee aiheelliseksi lain noudattamisen, yksilön oikeusturvan sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.<sup>126</sup>

### 3.2.2. Siirtomenettelyn mahdollisuus

Yhtenä toimenpidevaihtoehtona on tuotu vahvasti esiin se, että joissakin tapauksissa kantelun käsittely ei edellytä, että oikeusasiamies tai oikeuskansleri ryhtyy itse tutkimaan asiaa. Kantelu voidaan siirtää asiassa toimivaltaiselle viranomaiselle ja siten ylimmät laillisuusvalvojat puolestaan arvioivat toimivaltaisen viranomaisen toimenpiteiden riittävyttä asiassa.<sup>127</sup>

---

<sup>124</sup> Määttä & Keinänen 2007: 172.

<sup>125</sup> Kuusikko 2011: 259.

<sup>126</sup> Jääskeläinen 2009: 21.

<sup>127</sup> Kuusikko 2011: 277.

Kuten laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä 3.5 §:ssä todetaan, että oikeusasiamies voi siirtää kantelun käsittelyn toimivaltaiselle viranomaiselle, jos se on perusteltua asian laadun johdosta. Siirrosta on ilmoitettava kantelijalle. Viranomaisen on ilmoitettava oikeusasiamiehelle päätöksestään tai muista toimenpiteistään asiassa oikeusasiamiehen asettamassa määräajassa. Kantelun siirtämisestä eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin kesken säädetään lailla erikseen.

Entinen eduskunnan oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio on todennut, että enenevässä määrin oikeusasiamiehelle tulee kanteluita sellaisista epäoikeudenmukaisuuden sekä tyytymättömyyden kokemuksista, joihin oikeusasiamiehen on mahdotonta tuoda helpotusta. Tällaisten kanteluiden siirtäminen toimivaltaiselle viranomaiselle kantelijan omalle paikkakunnalle tai lääneihin saattaisi olla perusteltua. Joissakin tilanteissa voisi olla tarkoituksenmukaista ohjata kantelija selvittämään tapahtumia sen viranomaisen luo, jota kantelu koskee tai joka on valvontavastuussa kyseisen viranomaisen toiminnasta. Tällainen selvittely voisi olla jopa edellytyksenä oikeusasiamiehen tutkinnalle.<sup>128</sup>

Siirtomenettely tai vaihtoehtoisesti oikeusasiamiehelle tehtävää kantelua edeltävä yhteydenotto merkitsisi viranomaisten sisäisten kantelujen tutkimisjärjestelmien kehittämistä ja jopa yleisen suhtautumistavan muutosta asiakkaiden viranomaistoimintaan kohdistamaan kritiikkiin.<sup>129</sup>

Laissa valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen välisestä tehtävien jaosta (21.12.1990/1224) säädetään 1 §:ssä tapauksista, jotka oikeuskanslerin tulee siirtää oikeusasiamiehen käsiteltäväksi. Saman lain 2 §:ssä todetaan, että oikeuskanslerin on 1 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa siirrettävä asia oikeusasiamiehen käsiteltäväksi, jollei hän katso erityisistä syistä tarkoituksenmukaiseksi ratkaista asiaa itse. Tämän lain 3 §:n mukaan oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat keskinäisesti siirtää muunkin molempien toimivaltaan kuuluvan asian, kun siirtämisen voidaan arvioida no-

---

<sup>128</sup> Paunio 2005: 12.

<sup>129</sup> Kuusikko 2011: 279.

peuttavan asian käsittelyä tai kun se on muusta erityisestä syystä perusteltua. Kanteluasiassa siirrosta on ilmoitettava kantelijalle.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen keskinäinen siirtomenettely on erittäin vakiintunut sekä pohjautuu perustuslakiin nojaavaan sääntelyyn. Ongelmia näiden instituutioiden välisessä siirtomenettelyssä ei ole julkisuuskysymyksissäkään, koska kummallakin on jo perustuslain nojalla oikeus saada salassa pidettäviä tietoja viranomaisilta ja julkista tehtävää hoitavilta tehtäviään hoitaessaan. Sitä vastoin siirtomenettely muiden viranomaisten välillä ei ole näin yksinkertaista, eikä salassapitokysymyksiin ole kiinnitetty riittävästi huomiota. Oikeusasiamiehelle kantelun tehnyt ei välttämättä ole halunnut jostain nimenomaisesta syystä viedä asiaa esimerkiksi hallinnon sisäiselle valvontaviranomaiselle. Lisäksi jos kanteluun liittyy salassa pidettäviä asiakirjoja, siirto ei ole välttämättä mitenkään yksinkertainen.<sup>130</sup>

Viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen salassapitosääntely lähtee viranomaisten erillisyydestä ja viranomaisessakin oikeus tietoihin on vain niillä, jotka tarvitsevat niitä tehtäviä hoitaessaan. Yleisestikin kanteluasian käsittelyssä halutaan korostaa luottamuksellisuutta. Se, että henkilö on vienyt arkaluonteisia asiakirjoja sisältävän tapauksen oikeusasiamiehelle, ei tarkoita tämän kantelun tekijän näkökulmasta sitä, että hän olisi automaattisesti antanut suostumuksensa tietojen edelleen luovuttamiseen.<sup>131</sup>

Asian siirron kohdistuessa asiassa toimivaltaiseen viranomaiseen, siirtomenettely edistää epäilemättä asian ratkeamista. Siirtomenettelyä voitaisiin käyttää yhtenä vaihtoehtona myös käsiteltäessä viranomaisen passiivisuustilanteita. Asiaa ei vielä käsiteltäisi varsinaisena kanteluasiana, vaan asia siirrettäisiin toimivaltaiselle viranomaiselle ja odotettaisiin tämän vastausta.<sup>132</sup> Perustuslakivaliokunnan mietinnössä todetaan, että ylimmät laillisuusvalvojat arvioivat sitten viranomaisen päätöstä ja toimenpiteitä ja ovatko kyseiset toimenpiteet riittäviä sekä asianmukaisia. Jos eivät ole, niin laillisuusvalvojan tulee ottaa asia kanteluna käsiteltäväkseen.<sup>133</sup>

---

<sup>130</sup> Kuusikko 2011: 279–280.

<sup>131</sup> Kuusikko 2011: 280.

<sup>132</sup> Kuusikko 2011: 281–282.

<sup>133</sup> PeVM 12/2010 – HE 205/2010 vp s. 6.

Oikeusasiamiehellä on siis myös siirron jälkeen velvollisuus jälkikäteisseurantaan. Oikeusasiamiehen tulee arvioida siirron kohteena olevan viranomaisen tekemien toimenpiteiden riittävyyttä ja asianmukaisuutta jälkikäteen. Jos toimia ei katsota riittäviksi, oikeusasiamies ottaa asian käsiteltäväkseen. Kantelun tekijän informointi menettelyn etenemisestä on tärkeää.<sup>134</sup>

### 3.2.3. Tutkimukset omasta aloitteesta

Jos eduskunnan oikeusasiamies saa tietoonsa epäkohtia niin hän voi käynnistää tutkimukset myös omasta aloitteestaan asioiden selvittämiseksi jos näkee tarpeelliseksi.<sup>135</sup> Eduskunnan oikeusasiamies voi siis ottaa omaan laillisuusvalvontaansa kuuluvia asioita käsiteltäväkseen omasta aloitteestaan kuten laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä 4 §:ssä todetaan.

Oikeusasiamiehen omat aloitteet ovat olennainen osa oikeusasiamiehen tehtävissä.<sup>136</sup> Perustuslaissa oikeusasiamiehelle säädetyn valvontatehtävän painottaminen perus- ja ihmisoikeuksien saralla on vaikuttanut monella tapaa laillisuusvalvonnan kysymyksenasetteluihin ja toimintoihin. Perusoikeuksien toteutumista edistävien näkökohtien painotus on näkynyt eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnan suuntaamisessa. Eduskunnan oikeusasiamies on omasta aloitteestaan ottanut esille kysymyksiä jotka liittyvät perusoikeuksiin myös laajemmin kuin vain yksittäisen tapauksen näkökulmasta.<sup>137</sup> Paunio toteaa, että hänen mielestään oikeusasiamiehelle kuuluu perus- ja ihmisoikeuksien valvonnan lisäksi myös näiden oikeuksien edistäminen. Paunion mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen omissa aloitteissa on kyse juuri perus- ja ihmisoikeuksien edistämistoiminnasta.<sup>138</sup>

---

<sup>134</sup> Kuusikko 2011: 283.

<sup>135</sup> Kuusikko 2011: 283.

<sup>136</sup> Määttä & Keinänen 2007: 131.

<sup>137</sup> Paunio 2004: 11.

<sup>138</sup> Paunio 2004: 12.

Keskimäärin omia aloitteita eduskunnan oikeusasiamies on tehnyt vuodessa noin 36 kappaletta. Viime vuosina aloitteiden määrä on ollut noususuuntainen, vuonna 2004 kasvua oli yli 38 % suhteessa edellisvuoteen.<sup>139</sup> Kuitenkin oma-aloitteisten asioiden määrä on jäänyt hyvin vähäiseksi suhteessa kanteluiden määrään. Esimerkiksi vuonna 2006 omasta aloitteesta ratkaistujen juttujen määrä oli ainoastaan 1,5 % ratkaistujen kanteluasioiden määrästä.<sup>140</sup>

Oma aloite on periaatteellisesti hyvin merkittävä oikeus, tällä tavalla oikeusasiamies voi toimia myös aktiivisena laillisuusvalvojana.<sup>141</sup> Aloitteen aihe voi tulla mistä tahansa, muun muassa nimettömästä kantelusta, keskustelusta kollegojen kanssa tai sanomalehdessä olleesta uutisesta, joka on ensin tarkistettu ja sitten todettu, että asia vaatii toimenpiteitä.<sup>142</sup> Sanomalehti uutisten perusteella käynnistetyt tutkimukset ovat olleet osa eduskunnan oikeusasiamiehen toimintatapoja alusta alkaen.<sup>143</sup> Oman aloitteen ja kanteluna vireille tulleiden asioiden kohdalla voi olla yhteistä se, että useat samaa asiaa koskevat kantelut ovat saattaneet saada oikeusasiamiehen käynnistämään laajemman tutkimuksen.<sup>144</sup>

Jaakko Jonkka toteaa artikkelissaan, että hän pyrki ottamaan oma-aloitteisesti tutkittavaksi laajempia teemakokonaisuuksia selvittääkseen mahdollisia systeemivirheitä ja järjestelmäpuutteita. Jonkan mukaan tällainen toiminta sopii hyvin laillisuusvalvonnan rooliin, laillisuusvalvonta voi kerätä eri tavalla havaintoja, yhdistellä niitä ja tarpeen vaatiessa keinovalikoimallaan kiinnittää päättävien tahojen huomio oikeudellisiin epäkohtiin.<sup>145</sup>

---

<sup>139</sup> Määttä & Keinänen 2007: 132.

<sup>140</sup> Määttä & Keinänen 2007: 133.

<sup>141</sup> Koskinen 1997: 91.

<sup>142</sup> Koskinen 1997: 91–92.

<sup>143</sup> Kuusikko 2011: 284.

<sup>144</sup> Kuusikko 2011: 283.

<sup>145</sup> Jonkka 2007: 319.

### 3.3. Kantelujen käsitteleminen ja ratkaiseminen

Kantelijalle lähetetään kirjeenä ilmoitus kantelun vastaanottamisesta noin viikon kuluessa. Jos asia tulee käsittelyyn niin kutsutussa nopeutetussa menettelyssä, silloin ei lähetetä ilmoituskirjettä kantelijalle. Nopeutetusti käsiteltyjä asioita, jotka eivät vaadi laajempaa selvittämistä on esimerkiksi asia, joka ei kuulu eduskunnan oikeusasiamiehen toimivallan piiriin. Näissä asioissa vastausluonnos toimitetaan ratkaisijalle viikon sisällä. Kantelijalle lähetetään esittelijän allekirjoittama vastaus. Jos jostain syystä ilmenee, että kantelu ei sovellukaan nopeutettuun menettelyyn, niin asia palautetaan tavalliseen kanteluiden jakoon ja kantelijalle lähetetään ilmoituskirje.<sup>146</sup>

Oikeusasiamies käy kantelut läpi ja osoittaa niistä osan apulaisoikeusasiamiesten käsiteltäviksi. Kanteluiden jakamisessa noudatetaan työjärjestyksen mukaista asiajakoa mutta oikeusasiamiehellä on mahdollisuus päättää jaosta tapauskohtaisestikin. Ratkaisijat siis oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet jakavat omat asiansa esittelijöille joilla jokaisella on tyypillisesti oma erikoisalansa. Esittelijä perehtyy saman tien uuteen asiaan. Ensimmäiseksi esittelijä tutkii, että kuuluuko asia oikeusasiamiehen toimivaltaan. Esittelijä selvittää myös onko sama asia vireillä muutoksenhakuviranomaisessa tai jossain muualla. Tässä yhteydessä selvitetään myös se, että onko mahdollisesti muita samaan asiaan liittyviä asioita vireillä kansliassa ja tulisiko nämä asiat käsitellä yhdessä.<sup>147</sup>

Alustavassa tutkinnassa esittelijä hankkii selvitystä oman harkintansa mukaan muun muassa tilaamalla tarpeellisia asiakirjoja tai hankkimalla lisätietoa puhelimitse. Joskus kantelun kohteelle toimitetaan kantelusta kopio alustavia kommentteja varten mutta ei läheskään joka kerta. Jollei asiaa voida ratkaista alustavan tutkinnan perusteella, ratkaisija pyytää asianomaisilta viranomaisilta selvitystä kirjallisessa muodossa. Selvityspyyntö voidaan osoittaa sille viranomaiselle, jota kantelu koskee tai joka parhaiten tuntee asian. Mikäli kantelu koskee yksittäistä virkamiestä, selvityspyyntö osoitetaan yleensä hänen esimiehelleen, jonka tulee hankkia virkamiehen selvitys ja antaa myös

---

<sup>146</sup> Kuusikko 2011: 285.

<sup>147</sup> PeVM 6/1996 vp- K 7/1995 vp.

oma lausuntonsa asiassa. Kantelijalle tulee ilmoittaa tässä vaiheessa kirjeellä, että keneltä on pyydetty kirjallista selvitystä ja mihin mennessä sekä ilmoittaa valmistelevan esittelijän yhteystiedot.<sup>148</sup>

Kantelijaa ei saisi myöskään rangaista kantelun tekemisestä. Kanteluasia tulee tiedoksi virkamiehelle, kun häntä kuullaan asiasta. Tällä perusteella virkamies ei tule automaattisesti esteelliseksi käsittelemään kantelun tehneen henkilön asioita jatkossa. Muussa tapauksessa henkilöt voisivat jäädä kaikki ne virkamiehet, joiden eivät haluaisi käsittelevän asioitaan.<sup>149</sup>

Perustuslain 111 §:ssä todetaan, että oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot. Oikeusasiamiehen tarve siis riittää ja täten eivät salassapitosäännökset rajoita asiakirjojen saatavuutta. Oikeusasiamies ei välttämättä voi näyttää kaikkia asiakirjoja kantelijalle, mutta kantelijalle tulee kertoa, että oikeusasiamies voi tutkia kaiken ja siten selvittää kaikki tosiasiat.<sup>150</sup> Kuten laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä 3 §:n 2 momentissa todetaan, että asiassa hankitaan oikeusasiamiehen tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Edelleen laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä 6 §:ssä säädetään, että oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta maksutta tarpeelliseksi katsomaansa virka-apua sekä tarvitsemansa jäljennökset tai tulosteet viranomaisten sekä muiden valvottavien asiakirjoista ja tiedostoista.

Kysymys on pitkälti viranomaisen yleisestä velvollisuudesta avustaa oikeusasiamiestä tiedonsaantioikeuden kautta. Pohjimmiltaan on kyse siitä, että viranomaisten tulisi tehdä oikeusasiamiehen pyytämät selvitykset oikeusasiamiehen pyytämällä tavalla ja huolellisesti. Pyydetty selvitys tulisi toimittaa myös tiettyyn määrä-aikaan mennessä, oikeusasiamiehen on kuitenkin mahdollista pidentää määrä-aikaa viranomaisen pyynnöstä.<sup>151</sup>

---

<sup>148</sup> PeVM 6/1996 vp- K 7/1995 vp.

<sup>149</sup> Kuusikko 2011: 286–287.

<sup>150</sup> Kuusikko 2011: 287.

<sup>151</sup> Kuusikko 2011: 288.

Kanteluasian tosiasiallisen puolen perinpohjainen selvittäminen saattaa vaatia myös muun tyyppistä kuin oikeudellista asiantuntemusta. Oikeusasiamiehelle tehtyjen kanteluiden yhteydessä, jos kantelua tutkittaessa katsotaan aiheelliseksi ja eritoten silloin, kun ratkaisussa joudutaan arvioimaan hoitoa lääketieteellisin perustein, kantelun vuoksi on pyydetty ennen asian ratkaisemista lausuntoja asiantuntijaviranomaisilta eli yleensä Valviralta toisin sanoen sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolta. Mahdollista on myös, että eduskunnan oikeusasiamies käyttää siirtomenettelyä etenkin lääketieteellistä tietämystä vaativien terveydenhuollon kanteluiden suhteen.<sup>152</sup>

### 3.3.1. Kanteluasian eteneminen menettelyoikeudellisesti oikeusasiamiehellä

Laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä 3 §:n mukaan asiassa hankitaan oikeusasiamiehen tarpeelliseksi katsoma selvitys. Säännöksellä on pyritty lisäämään oikeusasiamiehen harkintavaltaa liittyen tutkinnan laajuuteen.<sup>153</sup> Laillisuusvalvontakäytännössä sekä oikeuskirjallisuudessa ylimmillä laillisuusvalvojilla on tulkittu olevan laaja tutkintavelvollisuus ja vastaavasti niukasti harkintavaltaa siinä, että mitkä kantelut ja missä määrin kantelut otetaan lähempään tutkintaan. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 ja 9 § johtavat siihen, että melko suuri osuus kanteluista tutkitaan niin sanotussa täysimittaisessa menettelyssä eli hankkimalla kantelun kohteelta kirjallinen selvitys ja kuulemalla tätä.<sup>154</sup>

Laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä 9 § toteuttaa kuulemisperiaatetta laillisuusvalvonnassa. Säännös edellyttää, että valvottavalle varataan tilaisuus tulla kuulluksi, jos on aihetta olettaa, että asia saattaa antaa syytä arvostella valvottavan menettelyä. Täysimittaisessa tutkinnassa kantelun kohteelta ja/tai tämän esimieheltä tai esimiesvirastolta pyydetään kantelun johdosta selvitystä ja/tai lausuntoa. Selvitystä ja lausuntoa on mahdollista pyytää yhdeltä tai useammalta taholta ja tarpeen mukaan kantelijalle varataan tilaisuus vastineen antamiselle. Selvitys- ja vastinekierroksia voi olla useita.<sup>155</sup>

---

<sup>152</sup> Kuusikko 2011: 289.

<sup>153</sup> Kuusikko 2011: 290.

<sup>154</sup> HE 205/2010 vp s. 10–11.

<sup>155</sup> HE 205/2010 vp.



Eduskunnan oikeusasiamies käsittelee noin kolmasosan kaikista kanteluista täysimittaisessa tutkinnassa. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä noin joka kuudes kaikista kanteluista on johtanut johonkin laillisuusvalvonnalliseen toimenpiteeseen. Suunnilleen kolmasosa kanteluista käsitellään summaarisesti joko yksinomaan kantelusta ja mahdollisista liitteistä ilmi käyvän tiedon perusteella tai siten, että kantelun johdosta oikeusasiamies hankkii viran puolesta tietoja ja asiakirjoja ryhtymättä kuitenkaan aikaisemmin mainittuun kantelun kohteen kuulemiseen.<sup>156</sup>

Loput kolmasosa kanteluista jää lähempää käsittelyä vaille muodolliseksi katsottavalla perusteella esimerkiksi asian toimivaltaan kuulumattomuuden, asian vireilläolon tai kantelun yksilöimättömyyden vuoksi. Kuitenkin jokaiseen kanteluun perehdytään ja selvitetään ainakin, mistä kantelussa on kysymys, kuuluuko se oikeusasiamiehen toimivaltaan, onko asiasta aikaisempaa oikeusasiamiehen tai oikeuskanslerin ratkaisua, onko asia vireillä toisessa viranomaisessa ja onko asiassa käytettävissä säännönmukaista muutoksenhakutietä. Jokaiseen kanteluun annetaan kirjallinen vastaus tai päätös.<sup>157</sup>

Summaarista eli nopeutettua käsittelyä<sup>158</sup> koskeva kokeilu aloitettiin oikeusasiamiehen kansliassa 1.11.2006. Nopeutetusti käsitellään kantelut, joihin voidaan vastata välittömästi kantelussa olevien tietojen pohjalta tai jotka edellyttävät vain pienimuotoista selvitystä. Nopeutetussa käsittelyssä kanteluiden käsittelyaika on ollut noin kaksi viikkoa.<sup>159</sup>

Nopeutetulla käsittelyllä on pyritty alustavasti heti saapumisvaiheessa sentyyppiset kanteluiksi kirjatut asiat, joiden tarkempi selvittäminen ei ole tarpeen. Nopeutettuun menettelyyn on katsottu lisäksi sopivan etenkin sellaiset asiat, joissa ei selvästi ole aihetta epäillä viranomaisen virhettä, asia on vanhentunut, asia ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, kantelu on yksilöimätön, asia on vireillä muualla tai kyse on uudistetusta kantelusta, josta ei ilmene aihetta ensimmäisen kanteluratkaisun uudelleenarviointiin.

---

<sup>156</sup> Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 45/2010 s. 24.

<sup>157</sup> Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 45/2010 s. 24.

<sup>158</sup> Kts. Kuusikko 2011: 292.

<sup>159</sup> Määttä & Keinänen 2007: 169.

Vaikuttaisi siltä, että nopeutetun käsittelyn asioista osa kuuluu sellaisiin, joista laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä 3 §:n 4 momentin<sup>160</sup> mukaan ei mahdollisesti niin sanotusti ryhdytä toimenpiteisiin.<sup>161</sup>

Vuonna 2016 ympäristöasioissa ratkaistuja kanteluita oli 132 kappaletta. Saapuneita uusia kanteluita oli hieman enemmän eli 140 kappaletta. Toimenpideratkaisujen määrä ympäristöasioissa laski edelleen jonkin verran edellisistä vuosista ja oli hiukan alhaisempi kuin muissa asiaryhmissä keskimäärin. Vuonna 2016 noin joka yhdestoista kantelu antoi aiheita eduskunnan oikeusasiamiehen toimenpiteisiin. Ratkaisuissa kiinnitettiin huomiota hyvän hallinnon vaatimukseen tai perusoikeuksien toteutumista edistäviin yleisiin näkökohtiin. Melko monessa yksittäisessä kanteluasiassa ei havaittu lainvastaista menettelyä. Noin puolet kanteluista koski rakennusvalvontaa, rakennus- ja poikkeamislupia sekä kaavoitusta eli noin 70 kappaletta. Rakennus- ja ympäristövalvontaa koskevissa asioissa kanneltiin usein siitä, että asiassa ei ole ryhdytty valvontatoimenpiteisiin tai että toimenpiteet eivät ole olleet riittäviä. Tässä tapauksessa kantelijalle saatettiin antaa ohjaus siitä, että hänellä oli mahdollisuus saattaa asia valvonta-asiana vireille viranomaisessa. Ratkaisuissa kiinnitettiin valvontaviranomaisten huomiota siihen, että asianosaiselle tulee antaa valituskelpoinen ratkaisu.<sup>162</sup>

### 3.3.2. Kantelijan ja kantelun kohteen kuuleminen

Kantelijalle varataan yleensä tilaisuus antaa vastine määräajassa, jos saatu selvitys tai lausunnot antavat siihen aiheita. Vastineen pyytäminen on erityisen tärkeää silloin, jos kantelun kohde on kiistänyt kantelussa esiintyvät tosiasiaväitteet tai hän on tuonut esille joitakin asiaan vaikuttavia uusia näkökohtia. Vastineen pyytämistä kantelijalta ei kuitenkaan pidetä tarpeellisena, jos saatu selvitys osoittaa kantelun perustuneen selkeään väärinkäsitykseen, jos selvityksestä käy ilmi ainoastaan tosiseikkoja joiden oletetaan olevan entuudestaan kantelijan tiedossa tai jos kantelun aiheena ollut epäkohta ilmoitetaan jo korjatuksi.<sup>163</sup>

---

<sup>160</sup> Kts. Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamisesta 535/2011.

<sup>161</sup> Kuusikko 2011: 294.

<sup>162</sup> EOA kertomus vuodelta 2016: 315.

<sup>163</sup> PeVM 6/1996 vp – K 7/1995 vp. Liite 1. 10.4.1996

Oikeusasiamies lähettää kantelijalle kahdenlaisia vastinepyyntöjä, toiset ovat raukeamisuhalla ja toiset ilman. Jos kantelu vaikuttaa hankitun selvityksen perusteella selkeästi perusteettomalta, kantelijaa voidaan pyytää antamaan määräajassa vastine sillä uhalla, että kantelu muutoin katsotaan rauenneeksi. Pääsääntöisesti oikeusasiamies pyytää vastineen uhalla, että muussa tapauksessa asia voidaan ratkaista ilman vastinettakin. Joissain tapauksissa kantelun tekijän kuuleminen kantelun kohteen antamien selvitysten johdosta voi olla myös asian selvittämiseksi tarpeen.<sup>164</sup>

Perustuslain 21 pykälän 2 momentissa todetaan, että käsittelyn julkisuus ja oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon tärkeimpiä periaatteita on asianosaisen oikeus tulla kuulluksi. Kuulemisperiaatteeseen sisältyy myös se, että vastapuolen lausumat ja viran puolesta hankitut selvitykset saatetaan myös asianomaisen tietoon ennen häntä vastaan tehdyn lopullisen päätöksen antamista. Vaikka asianosaista ei kuultaisikaan erikseen, niin hänelle on varattava mahdollisuus reagoida asiassa kertyneen aineiston johdosta.<sup>165</sup>

Eduskunnan oikeusasiamiehelle tehdyssä kantelussa on usein kysymys virkamiehen lainvastaiseksi tai virheelliseksi väitetyn menettelyn tutkimisesta. Kantelun kohteen oikeudellinen asema rinnastuu siten rikoksesta epäillyn asemaan. Eduskunnan oikeusasiamiehen julkisesti esittämä arvostelu on virkamiehelle ankara seuraamus muun muassa siinä mielessä kun siihen ei voi hakea muutosta. Tämänkin vuoksi on hyvin tärkeää, mikäli häntä tullaan asiassa julkisesti arvostelemaan, että kantelun kohteella on oikeus tulla kuulluksi kaikesta siitä mitä häntä vastaan on asiassa esitetty.<sup>166</sup> Annetut määräajat kantelijan ja kantelun kohteen kuulemiselle ovat olleet noin kuukauden mittaisia.<sup>167</sup>

---

<sup>164</sup> PeVM 6/1996 vp – K 7/1995 vp. Liite 1. 10.4.1996

<sup>165</sup> PeVM 6/1996 vp – K 7/1995 vp. Liite 1. 10.4.1996.

<sup>166</sup> PeVM 6/1996 vp – K 7/1995 vp. Liite 1. 10.4.1996.

<sup>167</sup> Kuusikko 2011: 302.

Laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä 9 §:ssä säädetään, että jos on syytä olettaa, että asia saattaa antaa aihetta arvostella valvottavan menettelyä, oikeusasiamiehen on ennen asian ratkaisemista varattava valvottavalle tilaisuus tulla asian johdosta kuulluksi. Säännös velvoittaa sanamuotonsa perusteella oikeusasiamiestä kuulemaan kantelun kohteena olevaa vain niissä tapauksissa, joissa on mahdollista, että häneen kohdistetaan moitteita. Säännös tulee ymmärtää niin, että niissä tapauksissa, joissa kantelu vaikuttaa heti aiheettomalta, kantelun kohteena olevaa ei tarvitsisi erikseen kuulla.<sup>168</sup>

Kuulemisen funktiot ovat kolmenlaisia. Ensinnäkin kerrotaan ja toisinaan varoitetaan henkilöä asian käsittelystä viranomaisessa. Toiseksi kuulemisella varmistetaan asian perinpohjaista selvittämistä. Kolmanneksi kuulemisella on yleisempi oikeussuojafunktio. Kuuleminen voidaan joutua tekemään myös useampaan otteeseen. Tätä korostaa myös PL 21.2 §, joka ei yhdistä kuulemista vain asian selvittämiseen. Kuuleminen liittyy yleensä ottaen puolustautumisoikeuksiin, asiaan varautumiseen, yleiseen kohteliaisuuteen ja asian selvittämiseen.

### 3.3.3. Syytteen nosto ja vaikenemisoikeus

Perustuslain 111.1 §:ssä todetaan, että oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot. Yleisesti ottaen tiedonsaantioikeuksissa, kuulemisessa ja kuultavan aseman sääntelyssä lähtökohdaksi voitiin asettaa se, että eduskunnan oikeusasiamiehen pyytämien selvitysten antaminen on virkatehtävä, jota koskevat yleiset virkavelvollisuudet. Oikeusasiamiehen tarvitsemista tiedoista suuri osa koskee sellaisia seikkoja, jotka eivät suoraan osoita jonkun virkamiehen menettelyn virheellisyyttä. Tarvitaan esimerkiksi tietoja päätöksien lainvoimaisuudesta, muutoksenhakemisesta ja muista vastaavista seikoista. Tämän tyyppiset tiedot tulee selvityksiä antavan viranomaisen ja asianomaisten virkamiesten viivytyksettä toimittaa mahdollisimman täydellisinä ja niiden tulee olla totuudenmukaisia. Viran asianmukaiseen hoitamiseen kuuluu, että tällaisetkin virkatehtävät hoidetaan viivytyksettä ja että annettavat selvitykset ovat kattavia ja

---

<sup>168</sup> Kuusikko 2011: 300.

totuudenmukaisia. Virkamiehen yleinen virkavelvollisuus on pysyä totuudessa luovuttaessaan tietoja.<sup>169</sup>

Selvityksen antamiseen osallistuu useimmiten myös se virkamies, jonka mahdollista virhettä selvitys koskee. Kyseisissä tapauksissa selvitystä antava virkamies saattaa olla velvollinen antamaan sellaisia tietoja, joiden perusteella häneen kohdistetaan moite tai peräti syyte. Jollei kysymys ole esitutkinnasta, virkamiehellä on aikaisemmin mainitulla tavalla velvollisuus antaa totuudenmukainen selvitys. Vaikka oikeusasiamiehen pyytessä selvityksiä viranomaisilta ketään virkamiestä ei yleensä voida pitää virkarikokseen syylliseksi epäiltynä, voi nykyinen käytäntö oikeusasiamiehen tiedonhankinnassa kuitenkin johtaa siihen, että virkamies kokee olevansa velvollinen todistamaan itseään vastaan.<sup>170</sup>

Virkamiehen ja oikeusasiamiehen välinen suhde perustuu niin sanottuun luotettavuusoletukseen eli jos ei ole erityisiä syitä epäillä virkamiehen sanaa, siihen yleensä uskotaan. Jos siis on kantelijan sana vastaan virkamiehen sana, eikä muuta näyttöä ole, virkamies yleensä vetää pidemmän korren. Tältä luotettavuusoletukselta putoaa pohja pois, jos luottamusta käyttää väärin ja unohtaa virkamiesetiikan asettamat odotukset. Näyttötaakka saattaa ajan mittaan muuttaa muotoaan.<sup>171</sup>

Käytännössä virkamieheen ei ole kohdistettu edes moitetta siitä, että hän olisi tietoja laillisuusvalvontaa antaessaan rikkonut virkavelvollisuutensa jättämällä kertomatta omista virheistään totuudenmukaisesti. Mahdollinen asioiden esittäminen omasta subjektiivisesta näkökulmasta on ymmärretty. Oikeus olla todistamatta itseään vastaan kuuluu perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin. Periaate löytyy myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevasta 6 artiklasta ja eritoten sen 2. kappaleesta.<sup>172</sup>

---

<sup>169</sup> Eduskunnan kanslian julkaisu 7/2000, s.7.

<sup>170</sup> Eduskunnan kanslian julkaisu 7/2000, s. 7–8.

<sup>171</sup> Lehtimaja 1988: 528.

<sup>172</sup> Eduskunnan kanslian julkaisu 7/2000, s. 8.

Oikeusasiamiehen tiedonhankinta vaikeutuisi merkittävästi, jos selvityksiä antavat virkamiehet voisivat arvostelua välttääkseen jättää selvityksen joiltakin osin puutteelliseksi ilman mitään rajoituksia. Eduskunnan oikeusasiamiehelle saattaisi helposti muodostua harhaanjohtava tai suorastaan väärä kuva tutkittavasta asiasta. Toisaalta edellä kerrotut periaatteet rajoittavat mahdollisuutta vaatia virkamiestä tunnustamaan vakavia virheitään.<sup>173</sup>

Erityistä sääntelyä ei ole kuitenkaan siis toteutettu sen oikeusasiamiehen toimintaa rajoittavan luonteen vuoksi koska oikeusasiamiehen toiminta vaikeutuisi erittäin hypoteettisen tilanteen vuoksi kohtuuttomasti. Lisäksi on korostettu sitä, että jos syytteen nostaminen tulee kysymykseen, niin silloin käynnistetään esitutkinta esitutkintalain mukaisesti.<sup>174</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 8 § pykälässä säädetään että oikeusasiamies voi määrätä suoritettavaksi poliisilain mukaisen poliisitutkinnan tai esitutkintalain mukaisen esitutkinnan tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi.

---

<sup>173</sup> Eduskunnan kanslian julkaisu 7/2000, s. 8.

<sup>174</sup> Kuusikko 2011: 307.

#### 4. OIKEUSASIAMIEHEN TOIMENPIDEVAIHTOEHDOT

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu on joko kirjevastaus tai päätös. Kirjevastausta käytetään yleensä silloin kun kantelu ei aiheuta toimenpiteitä. Päätös annetaan vastavasti yleensä jos kantelun kohdetta tavalla tai toisella arvostellaan. Alkuperäinen kirjevastaus tai päätös osoitetaan kantelijalle mutta kantelun kohde saa siitä jäljennöksen.<sup>175</sup>

Eduskunnan oikeusasiamies ei voi muuttaa tai kumota minkään viranomaisen päätöstä tai muuta toimenpidettä. Viranomaisten ratkaisuja ei siis voida välittömästi muuttaa kantelemalla oikeusasiamiehelle. Oikeusasiamies on jälkivalvontaviranomainen, jonka tehtävänä on selvittää, onko muu viranomainen menetellyt lain mukaan. Oikeusasiamiehen päätös voi kuitenkin olla olennainen osa sitä prosessia, jonka lopputuloksena alkuperäinen päätös muuttuu, toimenpide kumotaan tai asianosainen saa hyvityksen. Oikeusasiamiehen päätökset eivät ole täytäntöönpanokelpoisia. Hän ei voi antaa muille viranomaisille minkäänlaisia käskyjä tai määräyksiä. Jos halutaan saada toimeksi jotain konkreettista, tulee kääntyä myös muiden viranomaisten puoleen.<sup>176</sup>

Oikeusasiamiehen toimenpiteillä tarkoitetaan kaikkia niitä keinoja, joilla hän voi puuttua ratkaisuihinsa epäkohtiin. Noin viidesosa tutkituista kanteluista johtaa toimenpiteisiin. Oikeusasiamiehen toimenpiteet jaetaan virkasyytteisiin, huomautuksiin, käsityksiin ja esityksiin.<sup>177</sup> Asia voi johtaa myös muuhun oikeusasiamiehen toimenpiteeseen, kuten esitutkinnan määräämiseen tai oikeusasiamiehen aikaisemman kannanoton saattamiseen viranomaiselle tiedoksi. Asiassa saattaa myös tapahtua korjaus tutkinnan aikana.<sup>178</sup>

Oikeusasiamies voi nostaa syytteen, jos kyse on vakavasta lainvastaisuudesta tai antaa huomautuksen, jos viranomainen on menetellyt vastoin lakia tai laiminlyönyt velvollisuutensa. Oikeusasiamies voi myös saattaa viranomaisen tietoon käsityksensä lainmukaisesta menettelystä tai kiinnittää viranomaisen huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin tai näkökohtiin, jotka edistävät perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeusia-

---

<sup>175</sup> PeVM 6/1996 vp – K 7/1995 vp. Liite 1. 10.4.1996

<sup>176</sup> Koskinen 1997: 108.

<sup>177</sup> Stoor 2010: 59. Oikeusasiamies 90 vuotta –juhlakirja 11.2.2010.

<sup>178</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2012: 44.

miehen on mahdollista myös tehdä viranomaiselle esitys virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi tai hyvittämiseksi. Oikeusasiamies voi myös kiinnittää valtioneuvoston huomiota puutteisiin, joita on havainnut säännöksissä tai määräyksissä ja tehdä esityksiä puutteiden poistamiseksi.<sup>179</sup>

Julkisuus on oikeusasiamiehen merkittävimpiä työvälineitä. Siihen sisältyy yleisesti ottaen sekä päätösten että toiminnan julkisuus eli toisin sanoen läpinäkyvyys. Julkisuus mahdollistaa eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnan kriittisen arvioinnin. Siihen sisältyy myös se, että päätöksiin liittyvät kriittisetkin kannanotot tulevat yleiseen tietoon. Julkisuus lisää oikeusasiamiehen kannanottojen virkamiesten toimintaa ohjaavaa vaikutusta ja toimii yksittäistapauksissa tehostenomaisesti. Tiedotustoiminta onkin tärkeä osa oikeusasiamiehen nykyistä toimenkuvaa.<sup>180</sup>

Julkisuus ei ole mikään oikeudellinen seuraamus, mutta se on kuitenkin eduskunnan oikeusasiamiehen käytettävissä olevista keinoista kiistatta näkyvin ja tehokkain. Julkistamalla päätökset saatetaan suuren yleisön tietoon se, että minkälaisiin asioihin oikeusasiamies puuttuu ja miten viranomaisten menettelyn lainmukaisuutta on yksittäistapauksissa arvioitu. Päätösten julkistamisella pyritään myös vaikuttamaan lakien tulkintaan ja soveltamiseen vastaisuudessa, toisin sanoen pyritään estämään samanlaisten virheiden toistuminen ja muokkaamaan oikeuskäytäntöä.<sup>181</sup>

#### 4.1. Huomautus, käsitys ja huomion kiinnittäminen

Laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä 10 § 1 momentissa säädetään, että jos oikeusasiamies laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa katsoo, että valvottava on menettänyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, mutta harkitsee ettei syytteen nostaminen tai asian saattaminen kurinpitomenettelyyn ole kuitenkaan tarpeen, hän voi antaa valvottavalle huomautuksen vastaisuuden varalle.

---

<sup>179</sup> <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/kantelu/seuraus.htx> 8.7.2014

<sup>180</sup> Koskinen 1997: 107–108.

<sup>181</sup> Koskinen 1997: 121.



Huomautus on vakavinta arvostelua, mitä eduskunnan oikeusasiamies voi kohdistaa virkamieheen ilman että nostaa syytteen. Huomautus annetaan vain kun lainrikkomus on selkeä. Vaikka edellytykset syytteen nostamiselle löytyisivät, niin oikeusasiamies voi silti tyytyä antamaan vain huomautuksen. Huomautus voidaan antaa erillisenä toimenpiteenä tai syyttämättäjättämispäätöksen yhteydessä.<sup>182</sup> Huomautukseen sisältyy ajatuksena lausuma teon moitittavuudesta, mutta tämä ei aiheuta virkamiehelle tai viranomaiselle mitään seuraamuksia.<sup>183</sup> Vuonna 2012 huomautuksia annettiin 41 kappaletta.<sup>184</sup>

Laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä 10 §:n 2 momentissa todetaan, että jos aihetta on, eduskunnan oikeusasiamies voi saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä taikka kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin.

Jos oikeusasiamiehen toteamaan virheelliseen menettelyyn liittyy lieventäviä asianhaaroja tai menettelyn virheellisyys on oikeudellisesti tulkinnanvarainen, oikeusasiamies voi tyytyä huomautuksen sijaan lausumaan käsityksensä viranomaisen menettelyn virheellisyydestä tai oikeasta lain tulkinnasta tai vastaisen varalle kiinnittämään viranomaisen tai virkamiehen huomiota johonkin asiaan, kuten hyvän hallinnon periaatteisiin.<sup>185</sup>

Käsitykset voivat olla tyypiltään joko moittivia tai ohjaavia. Moittivassa käsityksessä tuodaan esille huomautusta lievempi arvostelu, kun taas ohjaava käsitys on ennen kaikkea suositus menettelyksi, jota oikeusasiamies pitää suotavana.<sup>186</sup> Ohjaavaan käsitykseen voi ajatuksena liittyä usein perusoikeusmyönteinen ajattelu.<sup>187</sup>

Käsityksen ilmaiseminen ei välttämättä merkitse sitä, että toimintaa olisi pidetty virheellisenä. Vähäisistä virheistä ja tulkinnanvaraisista tilanteista seuraa yleensä käsitys. Usein kiinnitetään huomiota viranomaisen käytettävissä olleisiin vaihtoehtoihin, joista

---

<sup>182</sup> Stoor 2010: 60. Oikeusasiamies 90 vuotta – juhlakirja.

<sup>183</sup> Kuusikko 2011: 319.

<sup>184</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2012: 45.

<sup>185</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 1998: 30–31.

<sup>186</sup> Stoor 2010: 60. Oikeusasiamies 90 vuotta – juhlakirja.

<sup>187</sup> Kuusikko 2011: 320.

jokin muu vaihtoehto olisi paremmin toteuttanut perus- ja ihmisoikeuksia.<sup>188</sup> Käsityksiä on esitetty sellaistenkin päätösten yhteydessä, joissa viranomaisen on todettu menettelleen sinänsä lain mukaan, mutta viimeistään käsityksen antaminen osoittaa, ettei menettelyä ole kuitenkaan pidetty hyvänä tai oikeudenmukaisena.<sup>189</sup>

Vaikka käsityksen lausuminen voi tuntua toimenpiteenä lievältä, niin käytännössä eduskunnan oikeusasiamiehen käsityksiin on suhtauduttu vakavasti. Sen vuoksi niillä on voitu parantaa oikeusturvaa etenkin ennaltaehkäisevästi.<sup>190</sup> Käsitys on ylivoimaisesti eniten käytetty toimenpidemuoto, käsityksiä annettiin vuonna 2012 yhteensä 698.<sup>191</sup>

Pääsääntöisesti oikeusasiamies löytää tutkittavassa tapauksessa lieventäviä asianhaaroja tai tilannetta pidetään muutoin oikeudellisesti tulkinnanvaraisena. Tulkinnanvaraisuutta voi sisältyä niin näyttökysymyksiin kuin säännösten oikeudelliseen tulkintaan. Useasti nimenomaan menettelyvirheiden yhteydessä oikeusasiamies lausuu vain käsityksen vaikka laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä 10 §:n 1 momentin mukaan lainvastainen menettely voi olla huomautuksen perusteena. Käsityksen lausuminen menettelyvirheiden yhteydessä on tavallaan ymmärrettävää koska hallintotuomioistuinten ratkaisukäytännössäkään lainvastaisten menettelyvirheiden kohdalla kiinnitetään huomiota siihen miten merkityksellisiä ne ovat päätöksen lopputuloksen kannalta. Menettelyvirheet inhimilliseen toimintaan kuuluvina ovat kuitenkin melko yleisiä. Lähtökohtainen perusero huomautuksen ja käsityksen lausumisen välillä on siinä, että huomautus voidaan antaa vain silloin, jos toiminta on ollut ilmiselvästi säännösten vastaista.<sup>192</sup>

Kuten laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä 10 §:n 2 momentissa todetaan että oikeusasiamies voi kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimukseen tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. Tässä kyseisessä momentissa on lain tasolle siirretty oikeusasiamiehen pitkään käyttämä hyvän hallintotavan käsite. Hyvän hallintotavan vaatimukset ovat lisä menettelyn vaatimukseen, ne ovat eril-

---

<sup>188</sup> Kuusikko 2011: 319.

<sup>189</sup> Koskinen 1997: 72.

<sup>190</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 1998: 30.

<sup>191</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2012: 45.

<sup>192</sup> Kuusikko 2011: 320–321.

lisiä suhteessa lainmukaiseen menettelyyn. Hyvän hallintotavan osalta kiinnitetään valvottavan huomiota, kuten myös perus- ja ihmisoikeuksienkin toteutumista edistäviin näkökohtiin. Tämä kyseinen säännös voidaan ajatella erityisenä perus- ja ihmisoikeusmyönteiseen tulkintaan ohjaavana säännöksenä, joka liittyy oikeusasiamiehelle annettuun toimeksiantoon perusoikeuksien kohdalla.<sup>193</sup>

#### 4.2. Esitys

Eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltuuksiin kuuluu kahden erityyppisen esityksen tekemä mahdollisuus. Esitys voidaan tehdä yksittäiselle viranomaiselle hallinnollisessa asiassa sekä lainvalmistelusta vastaavalle viranomaiselle. Siten voitaisiin puhua erikseen hallinnollisesta ja lainsäädännöllisestä esityksestä.

Laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä 11 §:n 1 momentissa säädetään, että oikeusasiamies voi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi.

Puhemiesneuvoston ehdotuksessa todetaan, että lakiin ehdotettu 1 momentti pohjautuu oikeusasiamiehen vakiintuneeseen käytäntöön. Oikeusasiamies on tehnyt toimivaltaisille viranomaisille esityksiä tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi. Kysymys on voinut olla toimivaltaiselle viranomaiselle tehdystä esityksestä ottaa asia uudelleen käsiteltäväksi silloin, kun viranomaisen on itse mahdollista oikaista virheellinen päätös. Joskus oikeusasiamies on esittänyt myös korvauksen tai muun etuuden suorittamista vahingosta kärsineelle. Vaikka viranomaisella ei olekaan velvollisuutta toimia tällaisen esityksen mukaisesti, usein esityksen tekeminen on johtanut virheen oikaisemiseen tai epäkohdan korjaamiseen nopeasti ja kantelijalle vaivattomalla tavalla. Näin on saatettu välttyä myös kalliilta ja hitaalta oikeudenkäynniltä.<sup>194</sup>

---

<sup>193</sup> Kuusikko 2011: 321–322.

<sup>194</sup> PNE 2/1999 vp, s.13.

Saman lain 11§:n 2 momentissa todetaan, että oikeusasiamies voi tehtävänsä hoitaessaan kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännöstä vastaavan toimielimen huomiota säännöksissä ja määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin sekä tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi. Säädös koskee kaikkea lainsäädäntöä ja sitä alemman asteisia säännöksiä koskevia esityksiä. Lainvalmistelusta vastaava viranomais, jolle esitys tai ratkaisu saatetaan vain tiedoksi, on useimmiten hallinnonalasta vastaava ministeriö. Yleisempää on, että asia annetaan vain tiedoksi ilman, että tehdään konkreettisempaa esitystä.<sup>195</sup>

Laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä 12 §:ssä todetaan, että oikeusasiamies antaa eduskunnalle joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön, julkisen hallinnon ja julkisten tehtävien hoidon tilasta samoin kuin lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista kiinnittäen tällöin erityistä huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Oikeusasiamies voi myös antaa eduskunnalle erilliskertomuksen tärkeäksi katsomastaan asiasta. Kertomusten yhteydessä oikeusasiamies voi tehdä eduskunnalle ehdotuksia lainsäädännössä havaitsemiensa puutteiden poistamiseksi. Jos havaittu puute liittyy eduskunnan käsittelyssä olevaan asiaan, oikeusasiamies voi muuten saattaa havaintonsa eduskunnan asianomaisen toimielimen tietoon.

Eduskunnan oikeusasiamies on ollut yleensä varovainen arvioidessaan eduskunnan säätämien lakien sisältöä. Parannusesitykset ovat koskeneet lähinnä lainsäädännön teknisluonteisia yksityiskohtia, ennen kaikkea yksittäisten lainkohtien epäselvyyksiä ja tulkinnanvaraisuuksia. Mielipiteiden esittämistä lakien vaikutuksista perusoikeuksien toteutumiseen käytännössä on pyritty välttämään.<sup>196</sup>

Yleisimmin lainsäädäntöesitykset annetaan ministeriöille tilanteen korjaamiseksi. Osa ratkaisuista saatetaan vain tiedoksi, mutta näissäkin on kyse jonkinlaisesta esityksestä. Varsinaisesta esityksestä nämä poikkeavat siinä, että oikeusasiamies harvemmin antaa itse asian ratkaisemiseksi vaihtoehtoja. Eduskunnan oikeusasiamies vain toteaa epäkohdan ja jättää virheen korjaamismahdollisuuksien valinnan viranomaisen omaan harkin-

---

<sup>195</sup> Kuusikko 2011: 328–329.

<sup>196</sup> Kuusikko 2011: 331.

taan.<sup>197</sup> Oikeusasiamiehen toimenpide-esitykset voivat kyllä periaatteessa olla hyvin yksityiskohtaisiakin ja tuoda esille tarkasti esitetyt toimet ja näitä kutsutaan yksityiskohdaisiksi esityksiksi. Toisen ääripään muodostavat avoimet toimenpide-esitykset, joissa eduskunnan oikeusasiamies pyytää kyllä ryhtymään toimenpiteisiin, ottamatta kuitenkaan kantaa mihin konkreettisiin toimiin viranomaisen tulisi ryhtyä.<sup>198</sup>

Viranomainen saattaa ryhtyä korjaaviin toimenpiteisiin jo sinä aikana kun asiaa tutkitaan oikeusasiamiehen kansliassa. Toisaalta korjaaviin toimenpiteisiin voidaan ryhtyä vasta kun oikeusasiamies on antanut asiasta toimenpide-esityksen. Ensin mainittu on luonnollisesti ajallisen vaikuttavuuden kannalta toivotumpi lopputulos mutta joskus voi olla kyse siinä määrin tulkinnanvaraisesta tilanteesta, että viranomaiset katsovat parhaaksi odottaa oikeusasiamiehen kannanottoa. Aika ajoin viranomainen saattaa itse omasta aloitteestaan oikaista tekemänsä virheen jo siinä vaiheessa kun oikeusasiamies on puuttunut siihen pyytämällä selvitystä asiassa.<sup>199</sup>

Oikeusasiamiehellä on myös mahdollisuus tehdä esitys päätöksen tai tuomion purkamiseksi. Mutta varsinaisesta vahingonkorvausvastuusta hän ei voi lausua näkemystään tai määrätä vahingonkorvauksia maksettavaksi. Mutta korvausten maksamisesta on tehty joitakin esityksiä vuosikymmenten aikana ja nämä ovat johtaneet poikkeuksetta hyvään lopputulokseen kyseisten kantelijoiden osalta.<sup>200</sup>

#### 4.3. Syytteen nostaminen

Eduskunnan oikeusasiamiehellä on mahdollisuus rikossyytteen nostamiseen.<sup>201</sup> Oikeusasiamiehen yksi tehtävä on olla syyttäjä.<sup>202</sup> Perustuslain 110 §:n 1 momentissa todetaan, että syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virka-

---

<sup>197</sup> Kuusikko 2011: 329–330.

<sup>198</sup> Määttä & Keinänen 2007: 96.

<sup>199</sup> Määttä ym. 2007: 97.

<sup>200</sup> Valtiontalouden tarkastusvirasto (2007).

[https://www.vtv.fi/files/244/Eduskunnan\\_oikeusasiamiehen\\_havaintoja.pdf](https://www.vtv.fi/files/244/Eduskunnan_oikeusasiamiehen_havaintoja.pdf).

<sup>201</sup> Kuusikko 2011: 333.

<sup>202</sup> Koskinen 1997: 109.

toimessa päättää oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Nämä voivat ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi myös muissa laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa. Jos virkamiehen epäillään syyllistyneen virkarikokseen, oikeusasiamies voi joko nostaa tai nostattaa virkarikossyytteen häntä vastaan. Asianomaisella syyttäjällä ei ole silloin valtaa jättää syytettä nostamatta.<sup>203</sup>

Eduskunnan oikeusasiamies ei pääsääntöisesti aja itse syytettä. Valtionsyyttäjä toimii yleensä syyttäjänä asioissa, joissa oikeusasiamies on päättänyt nostaa syytteen.<sup>204</sup> Jos epäilty kuuluu oikeusasiamiehen valvontavaltaan, oikeusasiamies voi nostaa syytteen häntä vastaan, oli sitten kyse virkarikoksesta tai muusta rikoksesta. Näissä tapauksissa myös yleisillä syyttäjillä on tavanomaisesti syyteoikeus.<sup>205</sup> Valtakunnansyyttäjä ja apulaisvaltakunnansyyttäjä ovat kaikkien yleisten syyttäjien esimiehiä. Siksi on tärkeitä, että heidän syyttämistään päättää yleisistä syyttäjistä riippumaton ylin laillisuusvalvoja.<sup>206</sup>

Laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä 10 pykälän 3 momentissa säädetään, että jos 1 momentissa tarkoitettu oikeusasiamiehen ratkaisu sisältää rikoksen syyksi lukemisen, huomautuksen saaneella on oikeus saada syyllisyyttä koskeva ratkaisu tuomioistuimen käsiteltäväksi. Vaatimus tuomioistuinkäsittelystä on toimitettava oikeusasiamiehelle kirjallisesti 30 päivän kuluessa siitä päivästä, jona huomautus on annettu tiedoksi. Huomautuksen saaneelle on viivytyksettä annettava tieto oikeudenkäynnin ajasta ja paikasta sekä siitä, että asia voidaan ratkaista hänen poissaolostaan huolimatta. Asian käsittelyssä noudatetaan muutoin soveltuvin osin rikosasiain oikeudenkäynnistä voimassa olevia säännöksiä (22.8.2014/674).

Vaikka oikeusasiamiehen suunnalla on huomattu ongelmana virkamiehen rikosoikeudellisen vaikenemisoikeuden ja virkavelvollisuuksiin kuuluvan totuudenmukaisen tiedon oikeusasiamiehelle antamisen välillä, tämä on katsottu pystyvän hoitamaan käytännön järjestelyin. Tässä on kyse itsekriminointisuoja eli jokaisen oikeuden olla saat-

---

<sup>203</sup> Koskinen 1997: 109.

<sup>204</sup> Kuusikko 2011: 336.

<sup>205</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2007 s.16.

<sup>206</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2007 s.17.

tamatta itseään syytteen vaaraan ja olla edistämättä oman syyllisyyden selvittämistä. Tämän tyyppinen ongelmallinen tilanne voi syntyä silloin, kun eduskunnan oikeusasiamiehen kantelumenettelyssä tutkiman asian ratkaisun jälkeen sama asia tulee rikosprosessin kohteeksi.<sup>207</sup> Siitäkin huolimatta, että sanotaan, että raja rikosoikeudellisen ja muunlaisen virkavelvollisuuden rikkomisen välillä ei ole tarkka. Kun oikeusasiamiehellä on myös syytevalta, hän voi arvioida tutkittavana olevan menettelyn kattavasti, siis sekä hyvän hallinnon ja virkavelvollisuuden noudattamisen kannalta, että rikosoikeudelliselta kannalta. Tämä soveltuu hyvin ylimmälle laillisuusvalvojalle.<sup>208</sup>

Jos oikeusasiamiehen tutkittavana oleva asia on laadultaan sellainen, että selkeästi edellyttää syyteharkinnassa tapahtuvaa rikosoikeudellista arviointia, asia kannattaa saattaa suoraan normaaliin esitutkintaan. Oikeusasiamies voi kantelumenettelyssäkin antaa huomautuksen lainvastaisesta menettelystä, mutta syyteharkinta edellyttää toimitettua esitutkintaa tai ainakin sitä, että epäiltyä olevalle virkamiehelle tarjottu mahdollisuus selvittää asia esitutkinnassa, jossa häntä suojaavat normaalit rikosprosessuaaliset oikeusturvatakeet.<sup>209</sup>

Viimeksi eduskunnan oikeusasiamies on nostanut syytteen vuonna 2011.<sup>210</sup> Syytteiden pieneen lukumäärään vaikuttaa pitkälti se, että huomautukset ovat pitkälti muodollisesti oikeusasiamiehen niin kutsuttuja seuraamusluontoisia syyttämättäjättämispäätöksiä. Periaatteessa jokaisessa asiassa arvioidaan myös rikosoikeudellisten toimenpiteiden mahdollisuutta.<sup>211</sup> Toisena syynä siihen, että syytteitä nostetaan harvoin, pidetään sitä, että yleensä epäillyt rikosasiat ohjautuvat suoraan poliisille esitutkintaan ja sitä kautta yleisille syyttäjille syyteharkintaan. Harvoin oikeusasiamiehelle tulee tapauksia joissa syytteen nostaminen olisi varteenotettava vaihtoehto.<sup>212</sup>

Oikeusasiamiehen nostamien syytteiden vähäinen määrä ei anna oikeaa kuvaa oikeusasiamiehen syyteoikeuden merkityksestä. Sillä on tärkeä periaatteellinen merkitys

---

<sup>207</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2007 s.18.

<sup>208</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2007 s.17

<sup>209</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2007 s.18.

<sup>210</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2011 s. 41.

<sup>211</sup> Kuusikko 2011: 339.

<sup>212</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2007 s.17

niin ylimpien laillisuusvalvojen yksinomaiseen syytevaltaan liittyvissä asioissa kuin muissakin oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaan kuuluvissa asioissa. Lisäksi syyteoikeudella on ennen kaikkea tutkinnan sisällön kannalta iso käytännöllinen merkitys. Syyteoikeuteen liittyvät ongelmat ovat harvinaisia, mutta ne on syytä tiedostaa eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnassa.<sup>213</sup>

#### 4.4. Ylimääräiset muutoksenhakekeinot

Eduskunnan oikeusasiamiehellä on periaatteessa mahdollisuus käyttää ylimääräisiä muutoksenhakekeinoja. Kysymys on tällaisessa tapauksessa esityksen tekemisestä.<sup>214</sup> Kuten laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä 11 §:n 1 momentissa säädetään, että oikeusasiamies voi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi.

Ylimääräisiä muutoksenhakekeinoja ovat kantelu, purku ja menetetyt määrä-ajan palauttaminen. Hallintolainkäyttölain ylimääräistä muutoksenhakua koskevien säännösten taustana ovat vastaavat yleisiä tuomioistuimia koskevat säännökset.<sup>215</sup> Oikeusasiamiehen ehdottamana toimenpiteenä menetetyt määräajan palauttaminen ei käytännössä voi tulla kysymykseen, koska se edellyttäisi tämän jälkeen henkilöltä itseltään aktiivista toimintaa. Prosessuaalinen kantelu ja purku voisivat tulla kysymykseen hallintoprosessuaalisina keinoina. Pääasiassa näyttää olevan kysymys purkuhakemuksista.<sup>216</sup>

Purkutoimivalta kuuluu korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Päätös voidaan purkaa menettelyvirheen, muun ilmeisen virheen, erehdyksen tai uuden selvityksen perusteella. Päätös voidaan purkaa vain jos se loukkaa yksityisen oikeutta tai julkisen edun katsotaan vaativan päätöksen purkamista. Purkua ei saa hakea, jos päätöksestä voidaan samalla perusteella tehdä perustevalitus tai kantelu.<sup>217</sup>

---

<sup>213</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2007 s.19.

<sup>214</sup> Kuusikko 2011: 348.

<sup>215</sup> Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 4/2011 s. 55.

<sup>216</sup> Kuusikko 2011: 348.

<sup>217</sup> Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 4/2011 s. 55.



Oikeusasiamiehen purkuesitysten tekemisen harkinta riippuu siitä, että vaatiiko yleinen etu oikeusasiamiehen puuttumista asiaan. Oikeusasiamiehen tekemään purkuhakemukseen ei välttämättä suoraan suostuta. Vaikka oikeusasiamies on purkuhakemuksen tekemisessä tehnyt oman oikeudellisen ratkaisunsa, tuomioistuin saa luonnollisesti itsenäisesti arvioida asiaa omista lähtökohdistaan. Korkein hallinto-oikeus saattaa tässä tapauksessa painottaa eri näkökohtia kuin oikeusasiamies. Ylimääräisten muutoksenhakukeinojen kohdalla kysymys on monisysteemistä harkinnasta kuin varsinaisten muutoksenhakukeinojen ollessa kyseessä.<sup>218</sup>

Varsinaisten muutoksenhakukeinojen ollessa kyseessä korostuu yksilön oikeussuojan tarve, kun taas ylimääräisten muutoksenhakukeinojen kohdalla on otettava huomioon lainsäädännön mukaan myös yleinen etu. Päätöstä rasittava virhe ei enää myöskään riitä, vaan virheen tulee olla suurempi, toisin sanoen ilmeinen. Oikeusasiamiehen tekemän purkuhakemuksen tausta-ajattelu saattaa taas olla enemmän yksilön oikeusturvaa painottavaa.<sup>219</sup> Yhtenä esimerkkinä eräänlaisesta purkutilanteesta oli kyse tapauksessa EOA 29.2.2000 diaarinumero 192/4/97.<sup>220</sup>

---

<sup>218</sup> Kuusikko 2011 349.

<sup>219</sup> Kuusikko 2011: 349.

<sup>220</sup> Maanomistaja oli kannellut korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä, koska valitukseen annettu päätös oli kohdistunut kokonaan väärään tienosaan. Eduskunnan oikeusasiamiehen saatettua kantelukirjoituksen korkeimman hallinto-oikeuden presidentin tietoon, purki korkein hallinto-oikeus kantelussa tarkoitetun päätöksensä, koska päätös oli perustunut erehdykseen.

## 5. MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSLAKI

### 5.1. Maankäyttö- ja rakennuslain tavoite ja soveltamisala pääpiirteittäin

Maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteena, kuten lain 1 §:ssä säädetään, on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää kehitystä. Tavoitteena on luoda terveellinen, turvallinen sekä viihtyisä elinympäristö, joka on myös sosiaalisesti toimiva ja jossa on otettu huomioon myös eri väestöryhmien yksilölliset tarpeet.<sup>221</sup> Saman lain 1 §:n 2 momentissa todetaan, että tavoitteena on myös turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa. Maankäyttö- ja rakennuslain 2 §:ssä säädetään alueiden ja rakennusten suunnittelusta, rakentamisesta ja käytöstä.

Yleisiä tavoitteita täydentävät alueiden käytön suunnittelun tavoitteet ja rakentamisen ohjauksen tavoitteet.<sup>222</sup> Maankäyttö- ja rakennuslain 4 §:n 1 momentissa todetaan, että kunnan alueiden käytön järjestämiseksi ja ohjaamiseksi laaditaan yleiskaavoja ja asemakaavoja. Yleiskaavassa osoitetaan alueiden käytön pääpiirteet kunnassa. Asemakaavassa osoitetaan kunnan osa-alueen käytön ja rakentamisen järjestäminen. Saman pykälän 2 momentissa säädetään, että kunnat voivat laatia yhteisen yleiskaavan. Saman 4 §:n 3 momentissa todetaan, että maakuntakaava sisältää yleispiirteisen suunnitelman alueiden käytöstä maakunnassa tai sen osa-alueella. Lisäksi saman 4 §:n 4 momentissa säädetään, että valtioneuvosto voi hyväksyä alueiden käyttöä ja aluerakennetta koskevia valtakunnallisia tavoitteita.

Kaavamuodoista maakuntakaava ja yleiskaava ovat luonteeltaan yleispiirteisiä kaavoja. Niiden keskeinen tehtävä on ohjata yksityiskohtaisempaa suunnittelua. Niillä on kuitenkin

---

<sup>221</sup> Ympäristöministeriö (2016). [http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Maankaytto\\_ja\\_rakentaminen/Lainsaadanto\\_ja\\_ohjeet/Maankaytto\\_ja\\_rakennuslaki](http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Maankaytto_ja_rakentaminen/Lainsaadanto_ja_ohjeet/Maankaytto_ja_rakennuslaki).

<sup>222</sup> Ympäristöministeriö (2016). [http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Maankaytto\\_ja\\_rakentaminen/Lainsaadanto\\_ja\\_ohjeet/Maankaytto\\_ja\\_rakennuslaki](http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Maankaytto_ja_rakentaminen/Lainsaadanto_ja_ohjeet/Maankaytto_ja_rakennuslaki).

kin myös välittömästi rakentamista ja muuta maankäyttöä koskevia oikeusvaikutuksia, joista säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa. Maankäyttö- ja rakennuslain suunnittelujärjestelmä perustuu oikeudellisesti siihen lähtökohtaan, että yleispiirteinen, laaja-alaisempi suunnitelma ohjaa yksityiskohtaisempaa, alueeltaan suppeampaa kaavaa. Tämän laaja-alaisemmasta yksityiskohtaisempaan suuntautuvan oikeudellisen ohjausvaikutuksen ohella laki eri tavoilla korostaa kaavamuotojen keskinäistä vuorovaikutusta.<sup>223</sup>

Maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:ssä säädetään alueiden käytön suunnittelun tavoitteista. Samassa pykälässä todetaan, että alueiden käytön suunnittelun tavoitteena on vuorovai-  
kutteiseen suunnitteluun ja riittävään vaikutusten arviointiin perustuen edistää: 1) turvallisen, terveellisen, viihtyisän, sosiaalisesti toimivan ja eri väestöryhmien, kuten lasten, vanhusten ja vammaisten, tarpeet tyydyttävän elin- ja toimintaympäristön luomista; 2) yhdyskuntarakenteen ja alueiden käytön taloudellisuutta; 2a) riittävän asuntotuotannon edellytyksiä (29.12.2006/1441); 3) rakennetun ympäristön kauneutta ja kulttuuriarvojen vaalimista; 4) luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen säilymistä; 5) ympäristönsuojelua ja ympäristöhaittojen ehkäisemistä; 6) luonnonvarojen säästeliästä käyttöä; 7) yhdyskuntien toimivuutta ja hyvää rakentamista; 8) yhdyskuntarakentamisen taloudellisuutta; 9) elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ja toimivan kilpailun kehittymistä (6.3.2015/204); 10) palvelujen saatavuutta; sekä 11) liikenteen tarkoituksenmukaista järjestämistä sekä erityisesti joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen toimintaedellytyksiä. Tämän pykälän 2 momentissa todetaan, että edellä 1 momentissa säädettyjä tavoitteita toteuttavista kaavojen sisältövaatimuksista säädetään kunkin kaavamuodon osalta jäljempänä maankäyttö- ja rakennuslaissa.

Maankäyttö- ja rakennuslaki korostaa suunnittelun tarpeesta kumpuavaa alueiden käytön ohjausta, jota on mahdollista tarpeen mukaan tiukentaa, mutta myös keventää siellä, missä tarve on vähäisempää. Asemakaavan laatiminen on tarpeen, kun rakentamisesta aiheutuvat muutokset ja ympäristövaikutukset ovat niin laajoja, ettei niitä tai rakentamisen sopeutumista ympäristöön pystytä riittävästi arvioimaan yksittäisen rakennusluvan käsittelyn yhteydessä.<sup>224</sup>

---

<sup>223</sup> Hallberg, Haapanala, Koljonen & Ranta 2006: 36.

<sup>224</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 131.

Maankäyttö- ja rakennuslain perusteluissa on painotettu maankäytön suunnittelun perustumista nykyistä enemmän kokonaisvaltaiseen näkemykseen.<sup>225</sup> Taloudellisuuden ja ympäristökysymysten korostuminen ja kestävän kehityksen mukaisen yhdyskuntakehityksen edistäminen ovat kohdistaneet entistä enemmän huomiota yhdyskuntarakenteelisiin ja yhdyskuntataloudellisiin asioihin.<sup>226</sup>

## 5.2. Yleistä muutoksenhausta

Muutoksenhakuoikeus on tärkeä oikeussuojan tae. Oikeus hakea muutosta on vakiintunut periaate Suomen oikeusturvajärjestelmässä. Oikeus muutoksenhakuun on perusoikeussäännöksessä edellytetty turvattavaksi lailla. Tällekin säännökselle löytyy esikuvansa kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista, joissa on eritoten korostettu muutoksenhakuoikeuden kuuluvan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusteisiin.<sup>227</sup>

Euroopan ihmisoikeussopimus ja EU-oikeus edellyttävät, että niiden alaan kuuluvissa asioissa oikeusturvan saatavuutta ja tehokkuutta koskevat kriteerit otetaan huomioon kansallisen normiston lisänä.<sup>228</sup> Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa todetaan, että jokaisella tulee yleensä olla mahdollisuus saattaa oikeuttaan ja velvollisuuttaan koskevan päätöksen lainmukaisuus itsenäisen ja riippumattoman lainkäyttöelimen tutkittavaksi.

Århusin sopimuksessa on myös kirjattuna se, että sopimuksen allekirjoittaneet ja ratifioineet sopimusosapuolet, Suomi mukaan luettuna, sitoutuvat tarjoamaan kansallisessa tuomioistuimessa tai muussa puolueettomassa elimessä minkä tahansa tämän yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvan päätöksen, toimen tai laiminlyönnin asiasisällön tai niihin liittyvien menettelyjen laillisuuden uudelleen käsittelyn ja muutoksenhaun kansallisen lainsäädännön puitteissa, henkilöille, jota asia koskee tai riittävästi koskee, taikka

---

<sup>225</sup> HE 101/1998 vp s.35.

<sup>226</sup> HE 101/1998 vp s. 30.

<sup>227</sup> Hallberg et al. 1999: 664.

<sup>228</sup> Mäenpää 2003: 330.

vaihtoehtoisesti henkilöille, jotka katsovat oikeuksiensa heikentyvän, jos sopimuspuolen hallintolainkäyttöä koskevassa säännöstössä niin edellytetään.<sup>229</sup>

Perustuslain 21 §:ssä todetaan yksilön oikeusturvasta, että jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsitteilyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Myös hallinnon lainalaisuuden toteutumisen voidaan katsoa edellyttävän muutoksenhakuoikeutta.<sup>230</sup> Perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetään, että julkisen vallan tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Viime aikoina on alettu korostaa jälkikäteisen oikeusturvan tehokkuutta, menettelyllistä oikeudenmukaisuutta ja oikeusturvan riittävää saatavuutta. Tämä johtuu siitä, että etukäteen vaikuttavat oikeusturvakeinot eivät pysty käytännössä estämään monimutkaisen ja tulkinnanvaraisen lainsäädännön toimeenpanossa aiheutuvia virheitä.<sup>231</sup> Maankäytön suunnittelussa ja rakentamisessa sekä muissa ympäristöasioissa oikeusturvan takaamisella on erityinen merkitys, kun päätöksillä on usein niin ajallisesti kuin alueellisestikin laajalle ulottuva merkitys.<sup>232</sup>

### 5.3. Muutoksenhakumenettely maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa

Oikaisuvaatimus on pakollinen esivaihe ennen varsinaista muutoksenhakua silloin, kun päätöksen on siirretyn päätösvalan nojalla tehnyt viranhaltija.<sup>233</sup> Oikaisuvaatimuksesta

---

<sup>229</sup> Århusin sopimus 24.10.2003: 9 artikla.

<sup>230</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 692.

<sup>231</sup> Mäenpää 2000: 435.

<sup>232</sup> Hallberg, Haapanala, Koljonen & Ranta 2006: 711.

<sup>233</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 689.

säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 187 §:ssä siten, että viranhaltijan päätökseen asiassa, joka kunnan rakennusvalvontaviranomaiselta tai muulta kunnan viranomaiselta on siirretty hänen ratkaistavakseen, ei saa hakea muutosta valittamalla. Päätökseen tyytymättömällä on oikeus saada asia asianomaisen viranomaisen käsiteltäväksi (oikaisuvaatimus). Oikeus vaatimuksen tekemiseen määräytyy samojen perusteiden mukaan kuin asianosaisen valitusoikeus. Oikaisuvaatimus on tehtävä kirjallisesti viranhaltijalle 14 päivän kuluessa päätöksen antamisesta. Päätökseen on liitettävä ohjeet oikaisuvaatimuksen tekemisestä. Vaatimus on viipymättä otettava asianomaisen viranomaisen käsiteltäväksi.

Muutoksenhaku kaava-, rakennusjärjestys- ja kehittämisaluepäätöksestä on kunnallisvalitus. Muulloin valitus on hallintovalitus.<sup>234</sup> Pääsääntönä valitettaessa muusta kunnan viranomaisen päätöksestä kuin kaavan tai rakennusjärjestyksen hyväksymistä taikka kehittämisalueeksi nimeämistä koskevasta päätöksestä muutoksenhakukeinona on hallintovalitus alueelliseen hallinto-oikeuteen. Päätöksiä, joiden osalta muutoksenhaku perustuu tähän sääntöön, ovat esimerkiksi rakennuslupa-, toimenpidelupa-, maise-  
matyölupa-, poikkeamis- ja suunnittelutarveasiassa tehdyt päätökset.<sup>235</sup>

Kunnallisvalituksen ja hallintovalituksen suurin periaatteellinen ero kulminoituu siihen,<sup>236</sup> että asianosaisen lisäksi jokainen kunnan jäsen voi tehdä kunnallisvalituksen kuten kuntalain 137 §:ssä säädetään. Kuntalain 3 §:n mukaan kunnan jäseniksi luetaan kunnan asukkaat, yhteisöt ja säätiöt, joiden kotipaikka on kunnassa sekä ne, jotka omistavat tai hallitsevat kiinteää omaisuutta kunnassa. Kuntalain 137 §:n 2 momentissa myös säädetään, että kuntayhtymän viranomaisen päätöksestä kunnallisvalituksen saa tehdä myös kuntayhtymän jäsenkunta ja sen jäsen sekä kuntien yhteisen toimielimen päätöksestä sopimukseen osallinen kunta ja sen jäsen. Kun taas hallintovalituksen piiriin kuuluvissa asioissa lähtökohtaisesti vain asianosainen saa valittaa.<sup>237</sup>

---

<sup>234</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 689

<sup>235</sup> Hallberg, Haapanala, Koljonen & Ranta 2006: 732.

<sup>236</sup> Mäkinen 2010: 54.

<sup>237</sup> Mäkinen 2010: 55.

Hallintovalituksesta säädetään hallintolainkäyttölaissa ja kyseisen lain 6 §:ssä todetaan, että päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Viranomaisella on lisäksi valitusoikeus, jos laissa niin säädetään tai jos valitusoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen.

Maankäyttö- ja rakennuslain 191 §:ssä todetaan, että sen lisäksi, mitä kuntalain 137 §:ssä säädetään valitusoikeudesta, viranomaisella on toimialaansa kuuluvissa asioissa oikeus valittaa kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä. Valitusoikeus on myös maakunnan liitolla ja kunnalla, joiden alueella kaavassa osoitetulla maankäytöllä tai rakennusjärjestyksellä on vaikutuksia. Sen lisäksi, mitä muutoksenhausta erikseen säädetään, on rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä toimialaansa kuuluvissa asioissa toimialueellaan oikeus valittaa kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä. Maakuntakaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä on valitusoikeus myös valtakunnallisella yhteisöllä, kun kysymys on valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastaisuudesta.

Maankäyttö- ja rakennuslain 191 §:n 3 momentissa todetaan, että poiketen siitä, mitä valitusoikeudesta kuntalain 137 §:ssä säädetään, vaikutukseltaan vähäisestä muun asemakaavan kuin ranta-asemakaavan muutoksesta valitusoikeus on niillä, joiden oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen päätös välittömästi vaikuttaa. Muutoin tällaisen asemakaavan muutoksen valitusoikeudesta on voimassa, mitä edellä tämän pykälän 1 ja 2 momentissa säädetään. Vaikutukseltaan vähäisenä ei ole pidettävä asemakaavan muutosta, jossa muutetaan rakennuskorttelin tai muun alueen pääasiallista käyttötarkoitusta, supistetaan puistoja tai muita lähivirkistykseen osoitettuja alueita taikka nostetaan rakennusoikeutta tai rakennuksen sallittua korkeutta ympäristöön laajemmin vaikuttavalla tavalla, heikennetään rakennetun ympäristön tai luonnonympäristön arvojen säilymistä taikka muutetaan kaavaa muulla näihin rinnastettavalla tavalla.

Maankäyttö- ja rakennuslain 191 §:n 4 momentissa todetaan, että muilla kuin kunnalla ei ole oikeutta hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen, jolla hallinto-oikeus on kumonnut kunnan viranomaisen tekemän kaavan tai rakennusjärjestyksen hyväksymistä

koskevan päätöksen. Jos ranta-asemakaavan laatimisesta on huolehtinut maanomistaja, hänellä on kuitenkin oikeus valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä. Muilla kuin maakunnan liitolla tai kunnalla ei ole oikeutta hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen, jolla hallinto-oikeus on kumonnut maakuntakaavan.

Toinen merkittävä ero kunnallisvalituksen ja hallintovalituksen syntyä siitä, kun valitus voidaan periaatteessa tehdä joko laillisuus- tai tarkoituksenmukaisuusperusteella, niin kunnallisvalituksen voi tehdä ainoastaan laillisuusperusteella.<sup>238</sup> Kunta saa tämän turvin tehdä myös epätarkoituksenmukaisia, huonoja tai muuten epäonnistuneita päätöksiä, eikä valitusviranomaisen voi puuttua niihin, jos päätökset pysyvät lain puitteissa. Kunnallisvalituksen vuoksi kunnallista päätöstä ei voida myöskään muuttaa. Päätös voidaan vain pysyttää tai kumota taikka palauttaa uudelleen käsiteltäväksi.<sup>239</sup>

### 5.3.1. Kunnallisvalitus

Kunnallinen itsehallinto ja kunnallinen demokratia vaikuttavat kunnallisvalituksen käyttöön. Kunnallisvalituksen erityispiirteet liittyvätkin vahvasti pyrkimykseen suojata kunnallista itsehallintoa ja siihen nojautuvaa kunnallisen päätöksenteon vapautta. Myös kunnallisen demokratian vaatimuksilla on vaikutusta tässä suhteessa, koska kunta mielletään jäsentensä yhteisöksi, jonka päätösten valvonta on jokaisen kuntalaisen intressissä. Tämän vuoksi kunnallisvalitukseen voi asianosaisen lisäksi turvautua kuka tahansa kunnan jäsen, riippumatta siitä, koskeeko päätös lainkaan häntä.<sup>240</sup>

Kunnallisvalitus on valittamiseen oikeutetulle keino valvoa kunnan toiminnan laillisuutta ja se antaa myöskin hänelle oikeussuojaa häntä koskevassa päätöksenteossa. Valittamiseen oikeutetun oikeuksia ei saa lainvastaisesti loukata. Valittamiseen oikeutettu henkilö tai yhteisö voi vaatia päätöksen kumoamista sen lainvastaisuuden vuoksi.<sup>241</sup>

---

<sup>238</sup> Hallberg ym. 2006: 726.

<sup>239</sup> Mäenpää 2003: 333.

<sup>240</sup> Mäenpää 2003: 333.

<sup>241</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 692.



Maankäyttö- ja rakennuslain 188 §:ssä säädetään, että kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin kuntalaissa säädetään. Kuntalaissa säädettyä oikaisumenettelyä ei kuitenkaan sovelleta asemakaavan hyväksymistä koskevissa asioissa silloinkaan, kun päätösvalta on 52 §:ssä säädettyllä tavalla siirretty kunnanhallitukselle tai lautakunnalle.

Kuntalain 135 §:ssä säädetään, että kunnallisvalituksen saa tehdä seuraavilla valitusperusteilla: 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä; 2) päätöksen tehnyt viranomaisena on ylittänyt toimivaltansa; tai 3) päätös on muuten lainvastainen. Valittajan tulee esittää tässä pykälässä mainitut valituksen perusteet ennen valitusajan päättymistä. Kuntalain 141 §:n 2 momentissa kerrotaan, että päätökseen, josta saa tehdä kunnallisvalituksen, on liitettävä valitusosoitus.

Valitusviranomaisena on sidottu valittajan esittämiin valitusperusteisiin, mikä tarkoittaa sitä, ettei päätöstä voida kumota sellaisilla perusteilla, joihin valittaja ei ole nojautunut. Tämä tarkoittaa sitä, että valitusviranomaisen tutkimisvalta ylittää vain niihin vaatimuksiin ja perusteisiin, jotka valittaja on ensiasteen valituksessaan esittänyt. Valitus on myös kassatorinen, mikä tarkoittaa sitä, ettei valitusviranomaisena voi muuttaa päätöstä eikä tehdä mielestään parempaa uutta päätöstä. Virheelliseksi havaittu päätös on kumottava ja palautettava uudelleen kunnassa käsiteltäväksi. Tämän katsotaan johtuvan kunnallisen itsehallinnon vaatimuksesta, että kunnan viranomaisella on oikeus harkita asia uudelleen.<sup>242</sup>

Kuntalain 136 §:ssä todetaan, että päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä kunnallisvalitusta. Kuntalain 138 §:ssä vuorostaan säädetään siitä, että kunnallisvalitus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Kuntalain 140 §:n 3 momentissa todetaan, että kunnan jäsenen ja 137 §:n 2 momentissa tarkoitetun kunnan katsotaan saaneen päätöksestä tiedon seitsemän päivän kuluttua siitä, kun pöytäkirja on nähtävänä yleisessä tietoverkossa.

---

<sup>242</sup> Jääskeläinen ym. 2010: 694.

Kuntalain 142 §:ssä säädetään, että hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valitusaika luetaan siitä, kun ilmoitus päätöksestä on julkaistu. Jos päätös on annettu asianosaiselle erikseen tiedoksi, valitusaika luetaan kuitenkin tiedoksisaannista.

### 5.3.2. Valituslupa ja valituskielto

Valitusluvasta ja valituskiellosta säädetään Maankäyttö- ja rakennuslain 190 §:ssä. Kyseisen lain 190 §:n 3 momentissa todetaan, että kunnan viranomaisen suunnittelutarveasiassa tekemää 137 §:n mukaista päätöstä, poikkeamispäätöstä, rakennuslupaa, toimenpidelupaa, katusuunnitelmaa sekä 182 §:n 1 momentissa tarkoitetun velvoitteen ja siihen liittyvän uhkasakon asettamista ja maksettavaksi tuomitsemista ja teettämisuhan ja täytäntöön pantavaksi määräämistä koskevassa asiassa hallinto-oikeuden päätökseen, jolla valitus on jätetty tutkimatta tai jolla ei ole muutettu valituksen kohteena ollutta viranomaisen päätöstä, saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Erillistä valituslupahakemusta ei välttämättä tarvitse tehdä. Riittää kun jättää normaalin valituskirjelmän, jossa mahdollisuuksien mukaan esitetään, miksi valituslupa tulisi asiassa myöntää. Valitusluvan myöntämisen perusteista säädetään tarkemmin hallintolainkäyttölain (26.7.1996/586) 13 §:ssä. Valitusluvan myöntämiseksi riittää 13 §:n 3 momentissa mainittu muu painava syy.<sup>243</sup>

Maankäyttö- ja rakennuslain 190 §:n 2 momentissa todetaan, että tämän lain mukaisen päätöksen tehneellä viranomaisella on valitusoikeus hallinto-oikeuden päätöksestä, jos hallinto-oikeus on muuttanut viranomaisen päätöstä tai kumonnut sen. Sen sijaan maankäyttö- ja rakennuslain 190 §:n 5 momentissa säädetään, että rakennuslupaa, katusuunnitelmaa tai hulevesisuunnitelmaa koskevaan hallinto-oikeuden päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla siltä osin kuin asia on ratkaistu lainvoiman saaneessa asemakavassa. Samaisen lain 190 §:n 6 momentissa todetaan, että muutoksenhaussa noudatetaan muutoin, mitä hallintolainkäyttölaissa säädetään.

---

<sup>243</sup> Rakennettu ympäristö 3/2011: 24.

### 5.3.3. Viranomaisen oikaisukehotus kaava-asiassa

Maankäyttö- ja rakennuslain 195 §:ssä säädetään, että sen estämättä, mitä tässä laissa säädetään muutoksenhausta, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi kunnan hyväksytyä yleiskaavan tai asemakaavan tehdä kunnalle kirjallisen oikaisukehotuksen, jos kaava on laadittu ottamatta huomioon valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita tai muutoin vastoin lain säännöksiä ja on yleisen edun mukaista saattaa asia uudelleen kunnassa päätettäväksi. Oikaisukehotus tulee tehdä kaavaa koskevan päätöksen valitusajan kuluessa. Oikaisukehotuksen antamiseen ei saa valittamalla hakea muutosta.

Maankäyttö- ja rakennuslain 195 §:ssä todetaan myös, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on ilmoitettava oikaisukehotuksen tekemisestä hallinto-oikeudelle. Hallinto-oikeuden on ilmoituksen saatuaan lähetettävä kunnalle tiedot päätöksestä tehdyistä valituksista. Hallinto-oikeuden tulee myös ilmoittaa valittajille tehdystä oikaisukehotuksesta. Oikaisukehotuksen johdosta kunnanvaltuuston on tehtävä kaavaa koskeva päätös. Jollei valtuusto tee päätöstä kuuden kuukauden kuluessa oikaisukehotuksesta, kaavan hyväksymispäätös katsotaan rauenneeksi.

Maankäyttö- ja rakennuslain 196 §:ssä säädetään, että jos kunnan aiemmasta päätöksestä oli tehty valitus hallinto-oikeudelle, tulee kunnan ilmoittaa kirjallisesti oikaisukehotuksen johdosta tehdystä uudesta päätöksestä hallinto-oikeudelle ja kaava-asiasta valittaneille. Aikaisemmasta päätöksestä tehtyjen valitusten katsotaan kohdistuvan uuteen hyväksymispäätökseen. Mutta jos kunta pysyttää hyväksymistä koskevan päätöksen entisellään, niin silloin muilla kuin jo valituksen tehneillä ei ole oikeutta muutoksenhaakuun. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella on kuitenkin valitusoikeus. Tämä on kirjoitettu pykälään juuri sen takia, että muuten ELY-keskuksen tulisi tehdä valitus samalla kun antaisi oikaisukehotuksen.<sup>244</sup>

Jos kunta taasen päättää muuttaa hyväksytyä kaavaa, hallinto-oikeuden tulee varata valituksen tehneille tilaisuus täydentää tai muuttaa tekemäänsä valitusta. Tällöin myös

---

<sup>244</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2003: 569.

muilla valitukseen oikeutetuilla on oikeus hakea muutosta päätökseen siltä osin kuin kaavaa on muutettu. Jos peruste hallinto-oikeudelle tehdyltä valitukselta poistuu kunnan muutettua päätöstään tai palautettua sen uudelleen käsiteltäväksi, hallinto-oikeus antaa ratkaisun tehtyyn kulukorvausvaatimukseen, näin säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 196 §:n 3 momentissa.

Liittyen tähän ELY-keskuksen mahdollisuuteen tehdä oikaisukehoitus tulee muutos kun ELY –keskukset lakkautetaan ja osa niiden tehtävistä siirtyy maakunnille ja osa tehtävistä taas 1.1.2020 aloittavalle Valtion lupa- ja valvontavirastolle Luovalle.<sup>245</sup> Täten myös aluehallintovirastot päättävät toimintansa ja pääosa niiden tehtävistä siirtyy Luovalle.<sup>246</sup> Hallituksen esityksessä 14/2018 käsitellään tätä kyseistä uudistusta ja siinä todetaan, että perustettava valtion lupa- ja valvontavirasto olisi toimivallaltaan valtakunnallinen ja tehtäviltään monialainen valtion hallintoviranomainen, joka turvaisi alueilla toimien perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus-, lupa-, rekisteröinti- ja valvontatehtäviä. Virastotyypiltään Luova olisi uudenvuoden alainen ja sitä ohjaavien ministeriöiden yhteinen virasto. Tähän hallituksen esitykseen sisältyy myös muun muassa ehdotus laiksi maakuntaudistuksen täytäntöönpanosta sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevan lainsäädännön voimaansaattamisesta.<sup>247</sup>

---

<sup>245</sup> Tekniikka & Talous 8.3.2018: <https://www.tekniikkatalous.fi/tekniikka/rakennus/kun-ely-keskukset-lakkautetaan-mikaan-taho-ei-ena-valvo-kuntien-kaavojen-laillisuutta-vastuuta-valvonnasta-ei-voida-siirtaa-kansalaisjärjestöille-6705534>

<sup>246</sup> Valtioneuvosto 5.5.2018: <http://alueuudistus.fi/luova>

<sup>247</sup> HE 14/2018 vp.

## 6. OIKEUSASIAMIEHEN RATKAISUKÄYTÄNTÖÄ MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSLAIN MUKAISISSA ASIOISSA

### 6.1. Yleistä

Käsittelen tutkimuksessani eduskunnan oikeusasiamiehelle tehtyjä kanteluja ja niissä annettuja ratkaisuja vuosina 2005–2015 maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa. Kanteluaineisto kattaa 24 kantelua ja niihin sisältyvää ratkaisua. Kyseiset kantelut olen ottanut eduskunnan oikeusasiamiehen verkkosivuilta kohdasta ratkaisut verkossa<sup>248</sup> ja etsimällä maankäyttö- ja rakennuslain piiriin kuuluvat tapaukset. Verkossa julkaistaan vain osa kanteluista ja näillä tapauksilla on joko oikeudellista tai yleistä mielenkiintoa. Olen jakanut aineiston kolmeen ryhmään kantelun perusteen mukaan eli virheellinen menettely, toimivallan ylitys tai muu lainvastaisuus kantelun perusteena, viranomaisen passiivisuus kantelun perusteena sekä perusoikeudelliset kantelut. Enemmistö kanteluista kuuluu ryhmään virheellinen menettely, toimivallan ylitys tai muu lainvastaisuus kantelun perusteena, näitä kanteluja on 13 kappaletta, joka on 54,17 % aineistosta. Toiseksi suurin ryhmä on perusoikeudelliset kantelut, joita on 8 kappaletta ja niiden osuus on 33,33 % kanteluaineistosta. Kanteluita viranomaisen passiivisuudesta on 3 ja sen osuus kanteluaineistosta on 12,50 prosenttia.

Otan lähempään tarkasteluun molemmista ryhmistä virheellinen menettely, toimivallan ylitys tai muu lainvastaisuus kantelun perusteena sekä perusoikeudelliset kantelut kaksi erilaista kantelutapausta ja niihin oikeusasiamiehen antamat ratkaisut. Ryhmästä viranomaisen passiivisuus kantelun perusteena käsittelen vain yhden tapauksen yksityiskohtaisesti. Tarkoitukseni on tuoda esille näiden kantelujen tausta yksityiskohtaisesti eli minkälaisen tien kyseiset tapaukset ovat kulkeneet ennen kuin niistä on kanneltu oikeusasiamiehelle sekä käydä läpi monipuolisesti eduskunnan oikeusasiamiehen toimenpidevalikoimaa kantelujen kautta eli minkälaisia toimenpiteitä oikeusasiamies on ratkaisuisaan esittänyt.

---

<sup>248</sup> <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/eoa/ratkaisut/paatokset.htx>

## 6.2. Virheellinen menettely, toimivallan ylitys sekä muu lainvastaisuus kantelun perusteena

Kaava-asioissa on perinteisesti ollut muutoksenhakukeinona kunnallisvalitus.<sup>249</sup> Maankäyttö- ja rakennuslain 188 §:ssä säädetään, että kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin kuntalaissa säädetään eli kunnallisvalituksella. Pääsääntöisesti oikeusasiamies ei ota tutkittavakseen tapauksia joissa on muutoksenhakumahdollisuus käyttämättä tai muutoksenhaku vireillä mutta oikeusasiamies saa käyttää harkintavaltaansa tämän suhteen, koska oikeusasiamiehen tutkimisvaltaa ei ole rajattu pois tilanteissa, joissa muutoksenhaku on käyttämättä tai vireillä.<sup>250</sup>

Tässä luvussa käsittelen kantelutapauksia, joissa ovat virheellinen menettely, toimivallan ylitys tai muu lainvastaisuus ollut kantelun perusteena. Haluan tarkentaa, että tutkimiin kanteluihin näiden kolmen ryhmän kanteluperusteet menivät osassa tapauksista lomittain ja saman kantelun olisi voinut sijoittaa jompaankumpaan näistä kahdesta muusta ryhmästä, rajat eivät ole kaikissa tapauksissa selkeitä. Esimerkiksi kantelu, jonka olen sijoittanut ryhmään virheellinen menettely, toimivallan ylitys tai muu lainvastaisuus, olisi voinut kuulua myös ryhmään perusoikeudelliset kantelut. Mutta olen oman harkintani perusteella katsonut, mikä on kantelun pääasiallinen peruste ja sen mukaan jakanut ryhmät.

Kuntalain 135 §:ssä säädetään kunnallisvalituksen valitusperusteet, jotka ovat seuraavat; päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehnyt viranomaisena on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muuten lainvastainen. Nämä ovat menettelyllisiä ja asiallisia perusteita. Päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä silloin, kun menettelyä koskevia säännöksiä tai määräyksiä ei ole noudatettu.<sup>251</sup> Menettelylliset perusteet koskevat sen laiminlyöntiä mitä esimerkiksi kaavoitusmenettelystä on säädetty. Kysymys on usein päätöksenteossa tapahtuneesta virheestä. Virhe on voinut kyllä tapahtua jo

---

<sup>249</sup> Hallberg ym. 2006: 725.

<sup>250</sup> Kuusikko 2011: 255.

<sup>251</sup> Syrjänen 2005: 167.

asian valmistelussakin.<sup>252</sup> Menettelyvirheiksi luetaan esimerkiksi päätöksen puutteellinen perustelu, esteellisyys, neuvonnan puute, asianosaisen kuulemisessa tapahtunut virhe ja tiedotuksen puutteellisuus.<sup>253</sup>

Toimivallan ylittämisestä on kyse muun muassa silloin kun päätösvaltaa käyttää kunnan sisällä väärä viranomainen.<sup>254</sup> Kun viranomainen on toiminut muodollisesti toimivaltansa rajoissa, mutta on rikkonut harkintavallan rajoitusperiaatteita, päätös on voinut tulla kumotuksi harkintavallan väärinkäyttönä.<sup>255</sup> Päätöksen muusta lainvastaisuudesta on kyse esimerkiksi silloin, kun kaavan sisältö ei täytä maankäyttö- ja rakennuslaissa asetettuja vaatimuksia, jolloin kaava on sisällöltään lainvastainen.<sup>256</sup> Seuraavassa esittelen kaksi kantelutapausta ratkaisuihin tästä ryhmästä.

#### 6.2.1. Kielteinen poikkeamislupapäätös perusteltu puutteellisesti

Kantelijat pyysivät 26.4.2008 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjeessä oikeusasiamiehen arviota vuonna 2000 alkaneesta prosessista, jonka viimeinen päätös ei kantelijoiden mielestä ollut sopusoinnussa perustuslaissa turvatun omaisuuden suojan kanssa. Kantelijat kertoivat saareissa sijaitsevalle kesämökkitontille vuonna 1983 rakennetusta saunasta ja sitä koskevan rakennuslupahakemuksen liitteeksi toimitetusta entistä saunarakennusta koskevasta selvityksestä sekä siitä, miten uuden saunan lopputarkastusta tehneellä tarkastajalla ei ollut ollut huomauttamista jo kunnostetun entisen saunarakennuksen suhteen. Kantelijoiden naapurin ottamista valokuvista oli myöhemmin ilmennyt, että poistetun leivinuunin perustuksille oli rakennettu takka. Naapuri oli tehnyt asiasta valituksen sekä vaatinut takan purkamista. Kantelun mukaan naapurin asianajaja oli näiden kuvien ja valheellisen kalusteluettelon avulla onnistunut vaikuttamaan hallinto-oikeuteen siten, että päätöksessä rakennusta oli väitetty käytettävän kesäasuntona rakennusluvan vastaisesti. Kantelussa ihmeteltiin, ettei kukaan hallinto-oikeudesta ollut käynyt paikan päällä tarkistamassa tilannetta. Korkein hallinto-oikeus oli äänestyksen jälkeen tukenut hallinto-oikeuden ratkaisua. Rakennukselle oli haettu seuraavaksi varasto/askartelutilanimikettä. Kantelijoiden mukaan edellä mainittu oli kuitenkin toistunut ja korkein hallinto-oikeus oli katsonut, että lupa vaati poikkeamislupamenettelyn. Turun ympäristö- ja kaavoitustoimiston puollosta huolimatta lautakunta oli äänestysten jälkeen puheenjohtajan äänin hylännyt tehdyt poikkeamislupahakemukset. Kantelijoiden mielestä entistä saunarakennusta ei voinut hyvällä tahdollakaan pitää erillisenä kesähuvilana, koska siinä ei ollut vesijohtoa eikä erillistä sähköliitäntää.<sup>257</sup>

<sup>252</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 693.

<sup>253</sup> <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/eoa/kantelu/mista.htx> 22.7.2017.

<sup>254</sup> Syrjänen 2005: 167.

<sup>255</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 693.

<sup>256</sup> Syrjänen 2005: 167.

<sup>257</sup> AOA 28.4.2009. Dnro 1582/4/08.

Turun rakennuslautakunta on 22.12.2008 § 589 päättänyt velvoittaa kyseisen tilan omistajat yhteisvastuullisesti poistamaan kiinteistöllä sijaitsevassa talousrakennuksessa olevan takan tai muuraamaan takan hormin umpeen viimeistään 31.6.2009 mennessä, ellei myöhemmin myönnettävistä luvista muuta johdu. Samalla lautakunta on päättänyt kieltää kyseisen varastorakennuksen käyttämisen loma-asuntona. Päätöksen mukaan, mikäli velvoitetta ei noudateta, voidaan sen tehostamiseksi asettaa uhkasakko.<sup>258</sup>

Oikeusasiamies toteaa ratkaisussaan ympäristö- ja kaavoituslautakunnan menettelystä harkintavallan käytön suhteen seuraavasti: Maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 1 momentin mukaan kunta voi erityisestä syystä myöntää poikkeuksen tässä laissa säädettyistä tai sen nojalla annetuista rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevista säännöksistä, määräyksistä, kielloista ja muista rajoituksista. Saman pykälän 2 momentissa<sup>259</sup> säädetään, milloin poikkeamista ei saa kuitenkaan myöntää. Turun ympäristö- ja kaavoituslautakunnan kantelun johdosta antamassa selvityksessä on käsitelty viranomaisten harkintavaltaa ja sen jakamista oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Selvityksen mukaan maankäyttö- ja rakennuslain sanamuoto osoittaa, että kunnalla ei ole velvollisuutta myöntää poikkeusta vaikka poikkeamisen edellytykset täyttyisivät. Selvityksessä asian ratkaisevan viranomaisen on katsottu käyttävän asiassa tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Oikeusasiamies toteaa ratkaisussaan, että tarkoituksenmukaisuusharkinnassakaan harkintavalta ei ole täysin vapaata, sillä hallinnollisessa päätöksenteossa tulee ottaa huomioon hallinnon oikeusperiaatteet, joista säädetään hallintolain 6 §:ssä, viranomaisen harkintavaltaa rajoittavina perusteina. Näiden periaatteiden vastainen menettely voi olla harkintavallan väärinkäyttöä. Selvityksessään ympäristö- ja kaavoituslautakunta on viitannut myös Turun kaupungin rakennusjärjestyksen 21 pykälään (2007), jonka mukaan asema-kaavoittamattomilla rakennuspaikoilla saa sijaita vain yksi asuin- tai lomarakennus. Lopuksi oikeusasiamies katsoo, että käytettävissään olleen selvityksen perusteella, ei ole ilmennyt, että ympäristö- ja kaavoituslautakunta olisi ylittänyt puheena olevia päätöksiä tehdessään sille asiassa kuuluvan harkintavallan. Näin ollen asia ei johda toimenpiteisiin puoleltani.<sup>260</sup>

Oikeusasiamies viittaa päätöksen perustelemisen suhteen perustuslain 21 §:ään sekä maankäyttö- ja rakennuslain 174 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan päätös on perusteltava siten kuin hallintolaissa (434/2003) säädetään. Ympäristö- ja kaavoituslautakunta on perustellut kumpaakin hakemuksen hylkäävää päätöstään sillä, että kahden loma-asunnon sijoittaminen rakennuspaikalle aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että tämän lainkohdan osalta harkinta on yksittäistapauksellista ja lupaviranomaisella on sen suhteen melko paljon harkintavaltaa. Harkintavalta ei ole kuitenkaan vapaata, vaan viranomaisen on pyrittävä luomaan kestävä argumentaatioketju etenkin kielteiseen päätökseen johtajien tekijöiden osalta. Turun ympäristö- ja kaavoituslautakunta on selvityksessään katsonut, ettei lainsäädäntö edellytä, että perusteluissa todettaisiin yksityiskohtaisesti, millä tavoin esimerkiksi kahden loma-asunnon sijoittaminen rakennuspaikalle aiheuttaa haittaa kaavoitukselle. Lautakunnan mukaan päätösten perustelut täyttävät lainsäädännön edellyttämät vaatimukset. Lopuksi oikeusasiamies toteaa, että päätösten perusteluista ilmenee, että lautakunta on hylännyt hakemukset koska on katsonut kahden loma-asunnon sijoittamisen rakennuspaikalle aiheuttavan haittaa kaavoitukselle. Perusteluista ei kuitenkaan ilmene, miksi lautakunta on päätenyt asioissa esittelijän ehdotuksesta poikkeavaan lopputulokseen. Oikeusasiamiehen mielestä perustelut ovat tähän nähden puutteelliset. Toteaa

<sup>258</sup> AOA 28.4.2009. Dnro 1582/4/08.

<sup>259</sup> Lakimuutos MRL (18.3.2016/196).

<sup>260</sup> AOA 28.4.2009. Dnro 1582/4/08.



vielä, ettei asiassa ole myöskään hallintolain 45 §:n 2 momentissa tarkoitettuja syitä jättää esittämättä päätöksen perusteluja.<sup>261</sup>

Oikeusasiamies toteaa rakennuslautakunnan päätöksestä hallintopakkoa koskevassa asiassa, että Turun rakennuslautakunta on päätöksellään 22.12.2008 velvoittanut kantelijat poistamaan kysymyksessä olevalla kiinteistöllä sijaitsevassa talousrakennuksessa olevan takan tai muuraamaan takan hormin umpeen viimeistään 31.6.2009. Lisäksi lautakunta on päättänyt kieltää kyseisen varastorakennuksen käyttämisen loma-asuntona. Lautakunta ei ole asettanut velvoitteiden tehosteeksi uhkasakkoa tai teettämisuhkaa. Päätöksessä on kuitenkin ilmaistu, että velvoitteen tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko, mikäli velvoitetta ei noudateta. Sovellettuina lainkohtina päätöksessä on mainittu maankäyttö- ja rakennuslain 182 §:n 1 momentti, jossa todetaan jos joku ryhtyy toimiin tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisesti taikka lyö laimin niihin perustuvan velvollisuutensa, kunnan rakennusvalvontaviranomainen, kunnan määräämä monijäseninen toimielin 13 a luvun mukaisissa asioissa tai turvallisuus- ja kemikaalivirasto markkina- valvontaviranomaisena voi päätöksellään velvoittaa niskoittelijan määrääjassa oikaisemaan sen, mitä on tehty tai lyöty laimin. Lisäksi maankäyttö- ja rakennuslain 117 §:n 3 momentissa säädetään, että rakennuksen tulee olla muun muassa tarkoitustaan vastaava. Oikeusasiamies katsoo käytettävissään olleiden asiakirjojen perusteella, että asiassa ei ole kantelun perusteella ilmennyt aihetta epäillä Turun rakennuslautakunnan lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä kysymyksessä olevassa asiassa.<sup>262</sup>

Siltä osin kuin kantelija on viitannut lisäkirjelmässään perustuslaissa turvattuun omaisuuden suojaan, totean lisäksi, että maankäyttö- ja rakennuslain esitöistä etenkin hallituksen esityksen (HE 101/1998 vp.) yleisperustelujen kohdassa ”sääntämisyjärjestys” ja perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVL 38/1998 vp.) lakiehdotuksia on käsitelty suhteellisen laajasti myös omaisuudensuojan kannalta. Perustuslakivaliokunta on mietinnössään katsonut, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tuolloin voimassa olleen valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä eli tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Oikeusasiamies toteaa, että toimenpiteenä saatan edellä esittämäni käsityksen Turun ympäristö- ja kaavoituslautakunnan päätösten perustelujen puutteellisuudesta lautakunnan tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen päätöksestäni lautakunnalle. Muilta osin kantelu ei anna aihetta toimenpiteisiin puoleltani.<sup>263</sup>

Tässä kantelussa keskeistä oli se, että poikkeamislupahakemuksesta tehdyt ympäristö- ja kaavoituslautakunnan päätökset oli perusteltu puutteellisesti ja eritoten vielä kun lautakunta oli poikennut esittelijän kannasta asioissa. Eduskunnan oikeusasiamies viittaa lausunnossaan perustuslain 21 §, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada perusteltu päätös, mikä turvataan lailla. Oikeusasiamies viittaa myös maankäyttö- ja rakennuslain 174 §:n 1 momenttiin, jossa todetaan, että päätös on perusteltava siten kuin hallintolaisissa säädetään. Oikeuskirjallisuudessa on kyllä todettu, että tämän lainkohdan perusteella harkinta on yksittäistapauksellista ja lupaviranomaisella on suhteellisen paljon omaa

<sup>261</sup> AOA 28.4.2009. Dnro 1582/4/08.

<sup>262</sup> AOA 28.4.2009. Dnro 1582/4/08.

<sup>263</sup> AOA 28.4.2009. Dnro 1582/4/08.

harkintavaltaa. Kuten perusteluissa todetaan, harkintavalta ei ole vapaata ja lupaviranomaisen tulee pystyä muodostamaan pitävä argumentaatioketju etenkin kielteisen lupapäätöksen suhteen.<sup>264</sup> Hallintolain 45 §:n 1 momentissa todetaan, että päätös on perusteltava ilmoittamalla, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovellettavat säännökset.<sup>265</sup> Oikeusasiamiehen näkemys onkin, että perustelut ovat puutteelliset sen vuoksi, että kaavoitus- ja ympäristölautakunta ei ole ilmaissut perusteluissaan sitä että minkä vuoksi se päätyi esittelijän ehdotuksesta poikkeavaan lopputulokseen. Toimenpiteenä oikeusasiamies saattaa käsityksensä päätösten perustelujen puutteellisuudesta Turun kaavoitus- ja ympäristölautakunnan tietoon.<sup>266</sup>

### 6.2.2. Kunnanhallitus ei ole toimivaltainen rakennusvalvonta-asiassa

Asunto Oy A:n hallituksen puheenjohtaja B arvosteli 23.10.2006 oikeusasiamiehelle osoittamassaan kantelussa Ylistaron kunnanhallitusta siitä, ettei se ole pannut täytäntöön päätöstään 1.12.2003, jolla se oli velvoittanut, että Etelä-Pohjanmaan Osuuspankki poistaa asemakaavan mukaiselle Paakkaritien katualueelle istuttamansa männyntaimet määräaikaan mennessä uhalla, että taimet poistetaan kunnan toimesta kiinteistönomistajan kustannuksella. Päätöstä ei pantu täytäntöön vaikka asiasta alun perin aloitteen tehnyt kunnanhallituksen silloinen jäsen oli kuntaa siihen toistuvasti kehottanut ja hän oli tarkastuslautakunnalle 2.3.2005 kirjoittamassaan kirjeessä asiasta tiedustellut. Asiasta oli useaan otteeseen keskusteltu asunto-osakeyhtiön, sen osakkaiden, aloitteen tekijän ja Etelä-Pohjanmaan Osuuspankin Ylistaron konttorin edustajien kesken pääsemättä kuitenkaan yhteisymmärrykseen.<sup>267</sup>

Kantelija arvosteli kunnanhallituksen päätöstä 30.1.2006, jolla kunnanhallitus sittemmin päätti poistaa hallintolain 50 §:n nojalla asiavirheenä edellä mainitun päätöksensä 1.12.2003 virheellisenä, valmistelemattomana ja ilman esittelyä tehtynä. Asiavirheen korjaamista koskevaa asiaa ei ollut mainittu kunnanhallituksen kokouksen kokouskutsussa, eikä pöytäkirjasta tule esille, että asia olisi otettu kiireellisenä käsiteltäväksi. Kantelija ei myöskään voi käsittää, miten virhe päätöksen teossa 1.12.2003 on ollut ilmeinen ja että se on aiheutunut asianomaisen omasta menettelystä, kuten kunnanhallituksen päätöksessä on todettu. Tämän lisäksi kantelija arvosteli rakennuslautakunnan päätöstä 28.8.2002, jolla se myönsi rakennusluvan Asunto Oy A:n rivitalolle siitä, että rakennusluvassa ja siihen liittyvässä asemapiirroksessa kulku sanotun yhtiön tontille on ainoastaan Kyrönjoentienimisen kadun kautta. Voimassa olevaa asemakaavaa on kuitenkin noudatettava siihen asti, kunnes sitä mahdollisesti muutetaan. Kantelija pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan, ovatko jotkut kunnan luottamus- ja virkamiehet menettelleet asiassa lainvastaisesti ja jos ovat niin ryhtymään sen johdosta tarvittaviin toimenpiteisiin ja ryhtymään toimenpiteisiin, jotta asemakaavan mukainen liittymä Asunto Oy A:n tontilta Paakkarintielle saatai-

<sup>264</sup> AOA 28.4.2009. Dnro 1582/4/08.

<sup>265</sup> Hallberg ym. 2006: 677.

<sup>266</sup> AOA 28.4.2009. Dnro 1582/4/08.

<sup>267</sup> AOA 30.9.2008. Dnro 3506/4/06.

siin asemakaavan mukaiseen käyttöön. Kantelun johdosta Ylistaron kunnanhallitukselta pyydettiin asiassa selvitys.<sup>268</sup>

Rivitalon rakennuslupa on myönnetty kunnanhallituksen C Oy:lle perustettavan yhtiön lukuun 8.7.2002 myöntämän poikkeamisluvan nojalla ennen asemakaavan muutoksen hyväksymistä, joten sen lainmukaisuutta tulee arvostella suhteessa poikkeamislupaan. Asemakaavan muutos on sittemmin hyväksytty muutosehdotuksen mukaisesti. Asemakaavan muutosehdotus ja sittemmin asemakaava mahdollisti kulkuyhteyden järjestämisen Asunto Oy A:n tontille sekä Kyrönjoentien että Paakkarintien kautta, mutta se ei edellyttänyt molempia. Rakennuslupahakemuksessa ja rakennuslautakunnan myöntämässä rakennusluvassa kulkuyhteys onkin järjestetty ainoastaan Kyrönjoentien kautta. Tällä perusteella rakennuslautakunnan päätös ei ole lainvastainen tai muutoinkaan virheellinen.

Kunnanhallituksen jäsen D otti esille kunnanhallituksen kokouksessa 1.12.2003 seuraavan asian koskien liikennöintiä Asunto Oy A:n tontille Ylistaron kirkonseudun asemakaavan korttelissa 15. Asemakaavan mukaan liikenne tuossa korttelissa sijaitsevalle rivitalolle (Asunto Oy A) johdetaan Kyrönjoentie ja Paakkarintie- nimisten katujen kautta niin kutsuttuna kiertoliikenteenä. Paakkarintie-nimisen kadun varrelle on istutettu männyntaimia tarkoituksena estää kyseinen kiertoliikenne. Kun tästä aiheutuu jonkin asteista haittaa rivitalon itäpäässä asuville, on kunnalta tiedusteltu jäsen D:n kautta, mikä on männyntaimien kohtalo ja voidaanko rivitalolle liikennöidä voimassa olevan kaavan mukaisesti. Teknisen osaston mukaan liikenteen tulisi tapahtua kaavan mukaisesti ja männyntaimet tulisi poistaa. Paakkarintielle asennettaisiin ”ajoneuvolla ajo kielletty” liikennemerkki varustettuna lisäkilvellä ”taloihin ajo sallittu”. Jäsen D:n lausunnosta ei kuitenkaan käynyt ilmi, että rivitalon rakennusluvassa kulkuyhteys rivitalolle oli ainoastaan Kyrönjoentien kautta ja siitä ei myöskään selvinnyt, että männyntaimet sijaitsivat rivitaloyhtiön tontin ja rakennetun Paakkarintien väliin jäävällä Etelä-Pohjanmaan Osuuspankin omistamalla alueella, jota kunta ei ollut ottanut kaavan perusteella haltuunsa. Kunnanhallitus katsoi, että kyseiselle rivitalolle on voitava liikennöidä asemakaavan mukaan ja velvoitti asianomaiset kiinteistön omistajat poistamaan edellä mainitut männyntaimet 20.12.2003 mennessä. Jos ei näin tapahdu, kunta poistaa taimet kiinteistönomistajan kustannuksella. Mainittu liikennemerkki asetetaan kunnan toimesta ja kustannuksella.<sup>269</sup>

Apulaisoikeusasiamies viittaa ratkaisussaan maankäyttö- ja rakennuslain 21 §:ään, jonka mukaan rakennusvalvonnan viranomaistehtävistä huolehtii kunnan määräämä lautakunta tai muu monijäseninen toimielin, jona ei kuitenkaan voi toimia kunnanhallitus. Kunnanhallituksella ei ole edes kuntalain 51 §:n mukaan otto-oikeutta rakennusvalvontaviranomaiselle maankäyttö- ja rakennuslakiin kuuluvissa asioissa. Lisäksi maankäyttö- ja rakennuslain 182 §:ssä säädetään siitä, että kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi päätöksellään velvoittaa niskuroijan oikaisemaan sen, mitä on tehty, jos joku toimii maankäyttö- ja rakennuslain tai sen nojalla annettujen säännösten vastaisesti ja tarvittaessa tehostaa antamaansa määräystä uhkasakolla tai teettämisuhalla.<sup>270</sup>

Apulaisoikeusasiamies toteaa, että siinäkin tapauksessa, että männyntaimien istuttaminen asemakaavan mukaiselle katualueelle, jota kunta ei kuitenkaan ollut ottanut haltuunsa, katsottaisiin olevan asemakaavan vastaista, kunnanhallituksella ei ollut toimivaltaa puuttua siihen määräämällä männyntaimet poistettavaksi vieläpä asianosaista sitä ennen kuulematta, eikä myöskään tehostaa antamaansa määräystä teettämisuhalla. Kunnanhallitus ei

<sup>268</sup> AOA 30.9.2008. Dnro 3506/4/06.

<sup>269</sup> AOA 30.9.2008. Dnro 3506/4/06.

<sup>270</sup> AOA 30.9.2008. Dnro 3506/4/06.

ole pystynyt osoittamaan mitään perustetta, mihin se on perustanut toimivaltansa 1.12.2003 annetun päätöksensä suhteen. Siten kunnanhallituksen päätös on perustunut ilmeisen väärään lain soveltamiseen ja sitä voidaan pitää puuttuneen toimivallan johdosta jopa mitättömänä. Mitä tulee päätöksen täytäntöönpanoon, niin totean, että kunnanhallituksen menettelyn moitittavuutta vain lisäisi se, jos kunnanhallitus olisi mennyt panemaan päätöksensä täytäntöön.<sup>271</sup>

Kunnanhallitus käsitteli kokouksessaan 30.1.2006 edellä mainitun päätöksensä 1.12.2003 poistamista asiavirheen korjaamista koskevan hallintolain 50 §:n nojalla. Kunnanhallitus katsoi, että päätöksenteossa 1.12.2003 oli tapahtunut menettelyvirhe, koska asia oli otettu käsittelyyn valmistelemattomana ja päätetty ilman esittelyä kunnanhallituksen jäsenen kertomuksen pohjalta. Kunnan hallintosäännössä ei mainita mitään valmistelemattoman asian ottamisesta käsittelyyn, joten päätöksenteossa ei tältä osin ole tapahtunut menettelyvirhettä. Sen sijaan päätöstä ei ilmeisesti ole tehty kunnanjohtajan esittelystä, vaan se on tehty ilman esittelijän päätösehdotusta jäsen D:n selostuksen pohjalta, tai ainakaan sitä ei ole kirjattu pöytäkirjaan. Tältä osin asiassa näyttäisi tapahtuneen menettelyvirhe. Kunnanhallituksen päätöksen 30.1.2006 esittelytekstin mukaan asiassa oli myös katsottu, että asemakaava sinänsä ei antanut kunnalle oikeutta poistaa tai poistattaa kenenkään yksityiseltä maalta tai alueelta yksityisen tekemiä istutuksia, etenkin, kun asianomaiselle rivitalolle oli olemassa käyttökelpoinen ja varta vasten rivitaloa varten rakennettu liikenneyhteys Kyrönjoentie-nimisen asemakaavakadun kautta. Päätös 1.12.2003 on siten puuttuvan toimivallan ohella perustunut väärään lain soveltamiseen myös tällä perusteella.<sup>272</sup>

Apulaisoikeusasiamies viittaa ratkaisussaan hallintolain 50 §:n säädökseen. Kyseisessä 50 §:ssä säädetään, että viranomaisella voi poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen, jos päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen, päätös perustuu ilmeisen väärään lain soveltamiseen, päätöstä tehtäessä on tapahtunut menettelyvirhe tai asiaan on tullut uutta selvitystä, joka voi olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Päätös voidaan korjata asianosaisen eduksi tai vahingoksi. Päätöksen korjaaminen asianosaisen vahingoksi edellyttää, että asianosainen suostuu päätöksen korjaamiseen. Asianosaisen suostumusta ei kuitenkaan tarvita, jos virhe on ilmeinen ja se on aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä. Päätös voidaan korjata 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettussa tilanteessa ainoastaan asianosaisen eduksi. Edellä kerrotun perusteella päätöstä 1.12.2003 tehtäessä on tapahtunut hallintolain 50 §:ssä tarkoitettu asiavirhe ja menettelyvirhe. Kunnanhallituksen päätöksen 30.1.2006 mukaan asiassa ei ollut sellaista suoranaista asianosaista, jota olisi kuultava asiavirheen korjaamisen johdosta, koska asia oli alkujaan tullut vireille kunnanhallituksen jäsenen aloitteesta. Asianosaisia ovat ne, joiden oikeutta tai etua päätös koskee. Kunnanhallituksen päätös, joka velvoitti poistamaan määntymäntä teettämishallalla, koska ainakin Asunto Oy A:n ja Etelä-Pohjanmaan Osuuskannin etua ja oikeutta.<sup>273</sup>

Apulaisoikeusasiamies katsoo, että kunnanhallituksen päätöksenteossa 1.12.2003 tapahtunut virhe on ilmeinen. Sen sijaan virheen ei voida katsoa aiheutuneen Asunto Oy A:n omasta menettelystä. Kuten apulaisoikeusasiamies on edellä todennut, että kunnanhallituksen päätös on perustunut ilmeisen väärään lain soveltamiseen ja että sitä voidaan pitää puuttuneen toimivallan vuoksi jopa mitättömänä. Näissä olosuhteissa kunnanhallituksen ei voida katsoa menetelleen moitittavasti, kun se 30.1.2006 poisti päätöksensä 1.12.2003 ilman Asunto Oy A:n suostumusta. Päätöksen poistamista koskevan asian ottaminen uu-

<sup>271</sup> AOA 30.9.2008. Dnro 3506/4/06.

<sup>272</sup> AOA 30.9.2008. Dnro 3506/4/06.

<sup>273</sup> AOA 30.9.2008. Dnro 3506/4/06.

delleen käsittelyyn ei ole edellyttänyt, että asia olisi mainittu kokouskutsussa tai että asia olisi otettu kiireellisenä käsittelyyn. Edellä esitetyn johdosta apulaisoikeusasiamies antaa eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n nojalla Ylistaron kunnanhallitukselle huomautuksen sen lainvastaisesta menettelystä, kun se 1.12.2003 päätti asiasta, johon sillä ei ollut mitään toimivaltaa.<sup>274</sup>

Tässä kantelussa olennaista on se, että kunnanhallitus ylitti toimivaltansa määrätessään päätöksessään 1.12.2003 kiinteistön omistajat poistamaan männyntaimet omalta maaltaan. Apulaisoikeusasiamies viittaa MRL 21 pykälään, jonka mukaan rakennusvalvonnan viranomaistehtävistä huolehtii kunnan määräämä lautakunta tai muu monijäseninen toimielin, ei kuitenkaan kunnanhallitus. Kunnanhallituksella ei ole edes kuntalain 51 §:n mukaan otto-oikeutta rakennusvalvontaviranomaiselle maankäyttö- ja rakennuslakiin kuuluvissa asioissa. Tässä tapauksessa kunnanhallitus ei ole pystynyt osoittamaan mitään perustetta, mihin on perustanut toimivaltansa pyytäessään poistamaan männyntaimet kiinteistönomistajan eli Etelä-Pohjanmaan osuuspankin omistamalta alueelta. Siten kunnanhallituksen päätös on perustunut ilmeisen väärään lain soveltamiseen ja päätöstä voidaan pitää puuttuneen toimivallan johdosta mitättömänä. Päätöstä 1.12.2003 tehtäessä on hallintolain 50 §:n mukaan tapahtunut asiavirhe ja menettelyvirhe.<sup>275</sup>

Kantelija arvostelee kunnanhallituksen toimintaa kun se 30.1.2006 poisti 1.12.2003 tehdyn päätöksensä ilman Asunto Oy A:n suostumusta. Hallintolain 50 §:n säädöksessä todetaan, että viranomainen voi poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen, esimerkiksi tilanteessa, jossa päätös perustuu ilmeisen väärään lain soveltamiseen. Päätöksen korjaaminen asianosaisen vahingoksi edellyttää asianosaisen suostumusta. Apulaisoikeusasiamies toteaa, että kun kunnanhallitus poisti 1.12.2003 tehdyn päätöksensä, joka perustui ilmeisen väärään lain soveltamiseen ja päätöstä voidaan pitää jopa mitättömänä, niin näissä olosuhteissa ei katsota kunnanhallituksen toimineen moitittavasti tässä asiassa vaikka kunnanhallitus teki uuden päätöksen ilman asianosaisen Asunto Oy A:n suostumusta. Apulaisoikeusasiamies antaa Ylistaron kunnanhallitukselle huomautuksen sen lainvastaisesta menettelystä kun se 1.12.2003 päätti asiasta mikä ei kuulunut sen toimivaltaan ollenkaan.<sup>276</sup> Ylistaron kunnanhallituksen toimivallan ylitys

---

<sup>274</sup> AOA 30.9.2008. Dnro 3506/4/06.

<sup>275</sup> AOA 30.9.2008. Dnro 3506/4/06.

<sup>276</sup> AOA 30.9.2008. Dnro 3506/4/06.

oli selkeä ja räikeä, mitään perustetta asialle ei löytynyt, joten siinä mielessä asiassa ei ollut tulkinnanvaraa tai että päätös olisi ollut harkinnanvaraista, tähän laki ei antanut perustetta.

### 6.3. Perusoikeudelliset kantelut

Tässä luvussa käyn läpi kanteluita, jotka on tehty vedoten perusoikeudelliseen perusteseen. Otan lähempään tarkasteluun kaksi oikeusasiamiehelle tehtyä kantelua ja niiden ratkaisua, joissa tulee selkeästi esille perusoikeusnäkökulma. Tutkimassani aineistossa perusoikeudellisissa kanteluissa perusoikeuksista eniten nousi esille perustuslain 6 §, joka käsittelee yhdenvertaisuutta. Kanteluaineistossani vahvasti edustettuna on myös perustuslain 21 §, joka koskee oikeusturvaa.

Perusoikeuksilla tarkoitetaan yksilölle perustuslaissa turvattuja oikeuksia, jotka ilmaisevat yhteiskunnassa yleisesti hyväksytyjä perusarvoja. Perusoikeudet turvaavat yksilön vapautta julkisen vallan puuttumisilta, näitä oikeuksia kutsutaan vapausoikeuksiksi ja niihin kuuluu muun muassa oikeus elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sekä liikkumisvapaus, yksityiselämän suoja, sananvapaus, kokoontumisvapaus, yhdistysvapaus ja omaisuudensuoja. Perusoikeuksiin kuuluvat myös taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet. Näitä ovat muun muassa oikeus työhön, sosiaaliturvaan ja opetukseen. Julkisella vallalla on velvoite turvata ja edistää näiden oikeuksien toteutumista. Näiden lisäksi perustuslaki turvaa yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa, vaali- ja osallistumisoikeuksia, kielellisiä oikeuksia ja ympäristöä. Perusoikeudet sisältyvät perustuslain 2 lukuun.<sup>277</sup>

Perustuslainmukainen tai perusoikeusmyönteinen laintulkinta tarkoittaa sitä, että tuomioistuinten ja viranomaisten tulee valita perusteltavissa olevista lain tulkintavaihtoehdoista sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista ja

---

<sup>277</sup> <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/eoa/oikeusasiamies/perusoikeudet.htx> 23.7.2017.

joka eliminoi perustuslain kanssa ristiriitaisiksi katsottavat vaihtoehdot. Ratkaisutoiminnassa tulisi etsiä perusoikeusjärjestelmää tukevia tulkintoja.<sup>278</sup>

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on laillisuusvalvonnan lisäksi puolustaa perus- ja ihmisoikeuksia siten että yksilön oikeuksien edistäminen, viranomaistoiminnan ohjaaminen sekä oikeustilan kehittäminen toteutettaisiin mahdollisimman hyvin perus- ja ihmisoikeuksien kannalta.<sup>279</sup> Laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä 12 §:ssä säädetään, että oikeusasiamies antaa eduskunnalle joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön, julkisen hallinnon ja julkisten tehtävien hoidon tilasta samoin kuin lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista kiinnittäen tällöin erityistä huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

### 6.3.1. Oikeusaputoimiston sisäänkäynnin esteettömyys

Kantelija arvosteli oikeusasiamiehelle lähettämässään kirjeessä sitä, että Turun oikeusaputoimistoon ei pääse pyörätuolilla muutoin kuin soittamalla ovesa ilmoitettuun puhelinnumeroon. Kantelijan käsityksen mukaan puhelinnumero oli maksullinen. Oikeusasiamies lausui, että perustuslain 6§:n 1 momentissa todetaan, että ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tätä yleistä yhdenvertaisuuslauseketta täydentää saman 6 §:n 2 momentin syrjäntäkielto, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan esimerkiksi terveydentilan tai vammaisuuden perusteella. Perustuslain 6 §:n katsotaan ilmaisevan paitsi perinteisen vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Syrjäntäkielto koskee myös toimenpiteitä, jotka välillisesti johtavat syrjivään lopputulokseen. Perustuslain 22 §:ssä säädetään, että julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.<sup>280</sup> Perusoikeuksien käytännön toteutumisen kannalta ei ole riittävää pelkästään se, että julkinen valta pidättäytyy itse puuttumasta perusoikeuksiin, vaan usein perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä esimerkiksi tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiselle.<sup>281</sup>

Oikeusasiamies perusteli päätöstään myös YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevalla yleissopimuksella, jonka Suomi on allekirjoittanut. Sopimuksen tarkoituksena on 1 artiklan mukaan edistää, suojella ja taata kaikille vammaisille henkilöille täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti kaikki ihmisoikeudet ja perusvapaudet sekä edistää vammaisten henkilöiden synnynnäisen arvon kunnioittamista. Sopimuksen 2 artiklassa on säännös niin sanotusta kohtuullisesta mukauttamisesta ja kaikille sopivasta suunnittelusta. Kohdullinen mukauttaminen tarkoittaa tarvittaessa yksittäistapauksessa toteutettavia tarpeel-

<sup>278</sup> Ekroos, Kumpula, Kuusiniemi & Vihervuori 2001: 191.

<sup>279</sup> Eduskunnan oikeusasiamies 95 vuotta juhlaseminaari (2015): 8.

<http://www.oikeusasiamies.fi/dman/Document.php?documentId=ks32815102438920&cmd=download>.

<sup>280</sup> EOA 9.6.2015 Dnro 3181/4/14.

<sup>281</sup> HE 309/1993 vp s. 75.

lisiä ja asianmukaisia muutoksia ja järjestelyjä, joilla ei aiheuteta suhteetonta tai kohtuutonta rasitetta ja jolla varmistetaan vammaisten henkilöiden mahdollisuus nauttia ja käyttää kaikkia ihmisoikeuksia ja perusvapauksia yhdenvertaisesti muiden kanssa. Kaikille sopivalla suunnittelulla tarkoitetaan puolestaan tuotteiden, ympäristöjen, ohjelmien ja palvelujen suunnittelua sellaisiksi, että kaikki ihmiset voivat käyttää niitä mahdollisimman laajasti ilman mukautuksia tai erikoissuunnittelua. Sopimusosapuolet sitoutuvat 4 artiklan mukaan varmistamaan kaikkien ihmisoikeuksien ja perusvapauksien täysimääräisen toteutumisen vammaisille henkilöille sekä edistämään sitä ilman minkäänlaista syrjintää vammaisuuden perusteella.<sup>282</sup>

Oikeusasiamies perusteli päätöstään myös sillä, että YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevassa yleissopimuksen 9 artiklassa määrätään esteettömyydestä ja saavutettavuudesta. Jotta vammaiset henkilöt voisivat elää itsenäisesti ja osallistua täysimääräisesti kaikilla elämänalueilla, sopimusosapuolet toteuttavat asianmukaiset toimet varmistaa vammaisille henkilöille muiden kanssa yhdenvertaisen pääsyn fyysiseen ympäristöön, kuljetukseen, tiedottamiseen, viestintään sekä muihin yleisölle avoimiin tai tarjottaviin palveluihin sekä kaupunki- että maaseutualueilla. Näitä toimia, joihin sisältyy saavutettavuuden esteiden tunnistaminen ja poistaminen, sovelletaan muun muassa rakennuksiin, teihin, kuljetukseen sekä muihin sisä- ja ulkotiloihin, mukaan lukien kouluihin, asuntoihin, terveydenhuoltoyksiköihin ja työpaikkoihin. Lisäksi oikeusasiamies lausui perusteluissaan, että sopimuksen 13 artiklassa määrätään oikeusjärjestelmän saavutettavuudesta. Artiklan 1 kohdan mukaan sopimusosapuolet varmistavat vammaisille henkilöille oikeuden tehokkaan saavutettavuuden yhdenvertaisesti muiden kanssa, esimerkiksi järjestämällä menettelyllisiä ja ikään perustuvia mukautuksia, helpottaakseen heidän tehokasta suoraa ja välillistä osallistumistaan, myös todistajina, kaikkiin oikeudellisiin menettelyihin, tutkintavaihe ja muut valmisteluvaiheet mukaan lukien.<sup>283</sup>

Oikeusasiamies perusteli päätöstään myös maankäyttö- ja rakennuslain 117 §:n 2 momentin nojalla, jonka mukaan rakennus on suunniteltava ja rakennettava ja rakennuksen muutos- ja korjaustyöt tehtävä sekä rakennuksen käyttötarkoituksen muutos toteutettava siten, että rakennus täyttää siihen yleisesti ennakoitavissa oleva kuormitus ja rakennuksen käyttötarkoitus huomioon ottaen 117 a-117 g §:ssä tarkoitetut olennaiset tekniset vaatimukset. Säännöksen 3 momentin perusteella rakennuksen tulee olla tarkoitustaan vastaava, korjattavissa, huollettavissa ja muunneltavissa sekä, sen mukaan kuin rakennuksen käyttö edellyttää, soveltua myös sellaisten henkilöiden käyttöön, joiden kyky liikkua tai toimia on rajoittunut. Maankäyttö- ja rakennuslain 117 e §:n 1 momentin mukaan rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että rakennus ja sen piha- ja oleskelualueet suunnitellaan ja rakennetaan niiden käyttötarkoituksen, käyttäjämäärän ja kerrosluvun edellyttämällä tavalla siten, että esteettömyys ja käytettävyys otetaan huomioon erityisesti lasten, vanhusten ja vammaisten henkilöiden kannalta. Oikeusasiamies toteaa myös perusteluissaan, että maankäyttö- ja rakennusasetuksen 53 §:n 1 momentin mukaan hallinto- ja palvelurakennuksen sekä muussa rakennuksessa olevan sellaisen liike- ja palvelutilan, johon tasa-arvon näkökulmasta kaikilla on oltava mahdollisuus päästä, sekä näiden rakennuspaikan tulee soveltua myös niiden henkilöiden käyttöön, joiden kyky liikkua tai muuten toimia on rajoittunut. Saman säännöksen 4 momentin mukaan liikkumisesteettömästä rakentamisesta annetaan tarkempia säännöksiä Suomen rakentamismääräyskokoelmassa. Maankäyttö- ja rakennuslain 13 §:ssä säädetään, että ympäristöministeriö ylläpitää Suomen rakentamismääräyskokoelmaa, johon kootaan tämän lain nojalla annetut rakentamista koskevat säännökset ja rakentamismääräykset sekä ministeriön ohjeet. Suomen raken-

<sup>282</sup> EOA 9.6.2015 Dnro 3181/4/14.

<sup>283</sup> EOA 9.6.2015 Dnro 3181/4/14.



tamismääräyskokoelmaan voidaan koota myös valtion muiden viranomaisten antamia rakentamista koskevia määräyksiä.<sup>284</sup>

Oikeusasiamies lausuu ratkaisussaan, että Turun oikeusaputoimiston johtavan julkisen oikeusavustajan selvityksen perusteella liikuntavammaisten mahdollisuutta asioida oikeusaputoimistossa on helpotettu niin, että pyörätuolilla saapuva asiakas soittaa oikeusaputoimiston keskukseen, josta saapuu henkilö katutasolle asettamaan alumiinisen pyörätuolirampin. Tämän jälkeen pyörätuolilla on esteetön pääsy hissiin ja asiakkaiden vastaanottotiloihin. Selvityksessä ei ole otettu kantaa siihen, miten ulko-oven saa auki pyörätuolista käsin. Selvityksen mukaan soittamisesta koituu soittajalle hänen oman operaattorinsa mukainen paikallisveikko- tai matkapuhelinmaksu. Johtavan julkisen oikeusavustajan mukaan matkapuhelinsoitto ei aiheuta merkittäviä kuluja.

Kantelussa on kysymys olemassa olevasta rakennuksesta, eikä tiedossa ole, että rakennuksessa oltaisiin tekemässä rakennusvalvontaviranomaisen lupaa edellyttäviä muutostöitä. Ja koska rakentamista koskevat säännökset liikkumiseesteettömästä rakentamisesta eivät koske olemassa olevaa rakennusta, jossa ei olla tekemässä lupaa edellyttäviä muutostöitä, ne eivät tule sovellettavaksi tässä tapauksessa. Tämä ei kuitenkaan poista viranomaisella olevaa velvollisuutta edistää esteettömyyttä ja saavutettavuutta rakennetussa ympäristössä. Se, että asiakkaiden vastaanottotiloihin pääseminen edellyttää pyörätuolia käyttävältä puhelinsoittoa, asettaa heidät tosiasiallisesti eriarvoiseen asemaan niiden kanssa, jotka pääsevät kulkemaan ovesta omatoimisesti. Soittaminen myös edellyttää, että pyörätuolia käyttävällä on mukanaan matkapuhelin tai muutoin mahdollisuus soittaa ilmoitettuun numeroon. Tästä aiheutuu hänelle myös kustannuksia. Kantelun liitteenä olleen kyseisestä ulko-ovesta otetusta kuvasta näkyy, että ennen ovea on yksi porrasaskelma, eikä kuvassa näy oven avaamista helpottavaa mekanismia, kuten esimerkiksi sähköistä ovenavausjärjestelmää. Oikeusasiamiehen käsityksen mukaan tässä tapauksessa tarvittavat muutokset esteettömän kulun järjestämiseksi olisivat melko vähäiset ja tällaiset muutokset olisivat tarpeen vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumiseksi. Oikeusasiamies saattaa edellä esittämänsä käsitykset Turun oikeusaputoimiston johtavan julkisen oikeusavustajan tietoon ja lähettää jäljennöksen myös oikeusministeriölle. Lisäksi oikeusasiamies pyytää oikeusaputoimistoa ja oikeusministeriötä ilmoittamaan 30.10.2015 mennessä, mihin toimenpiteisiin ne ovat tämän päätöksen johdosta ryhtyneet.<sup>285</sup>

Eduskunnan oikeusasiamiehen erityinen merkitys konkretisoituu kantelutapauksissa, joita voidaan kutsua sosiaalisiksi oikeudenmukaisuustapauksiksi. Näissä korostuvat yleiset inhimillisyyden näkökohdat. Monet sosiaaliset oikeudenmukaisuustapaukset ovat liittyneet erityisryhmien ongelmiin julkisten palvelujen saavutettavuudessa, kuten edellä mainitussa kantelussa todettiin. Tällöin palvelun saatavuus liitetään usein perusoikeutena yhdenvertaisuuteen. Yleensä oikeusasiamiehen valvontaa on haluttu kohdistaa sellaisiin haavoittuvassa asemassa oleviin ihmisryhmiin, kuten lapset, vammaiset tai iäkkäät henkilöt.<sup>286</sup> Perustuslaillista yhdenvertaisuutta tai toisin sanoen yhdenvertaisuusperiaa-

<sup>284</sup> EOA 9.6.2015 Dnro 3181/4/14.

<sup>285</sup> EOA 9.6.2015 Dnro 3181/4/14.

<sup>286</sup> Kuusikko 2011: 448.

tetta koskevat tapaukset syrjinnänkieltoineen muodostavat erityisen kanteluasioiden ryhmänsä tai näitä ei voi oikein kutsua edes erityiseksi ryhmäksi, koska yhdenvertaisuuteen vedotaan monien kanteluiden yhteydessä.<sup>287</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on painottaa ja edistää yhdenvertaisuutta viranomaistoiminnassa.<sup>288</sup>

### 6.3.2. Päätös kanteluun rakennusvalvontaa koskevassa asiassa

A arvostelee eduskunnan oikeusasiamiehelle 2.9.2005 osoittamassaan kantelussa Tampereen kaupungin rakennusvalvontayksikön menettelyä hänen naapuriinsa, kiinteistölle Ristinarkku-5021-0010, 27.10.2004 myönnettyssä rakennusluvassa tarkoitettua rakennushankkeen rakennusvalvontaa koskevassa asiassa. A:n mielestä rakennushanke on rakennusluvan vastainen. A tiedusteli 23.5.2005 kirjallisesti rakennustarkastajalta, mihin toimenpiteisiin tämä aikoo ryhtyä asian suhteen, mutta ei saanut siihen vastausta. Hän toimitti asian 15.6.2005 kaupungin ympäristö- ja rakennuslautakunnalle, mutta sieltäkään ei ole tullut päätöstä. Tämän jälkeen 9.8.2005 A toimitti asiaa koskevat kirjeet sekä rakennustarkastajalle että ympäristö- ja rakennuslautakunnalle, mutta ei saanut kummaltakaan vastausta. A katsoo kaupungin rakennusvalvontayksikön toimineen asiassa hyvän hallinnon periaatteiden vastaisesti. A on lähettänyt myös 12.9.2005 saapuneen lisäkirjeen.<sup>289</sup>

A sai edellä mainittuihin kirjeisiinsä ympäristölakimies B:n 6.9.2005 allekirjoittaman vastauksen kaupungin rakennusvalvontayksiköstä. Vastauskirjeen mukaan A oli ottanut yhteyttä rakennusvalvontayksikköön naapurissaan suoritettavien rakennustöiden johdosta. Kirjeissään A oli moittinut rakennuksen korkeusasemaa sekä pihan maanpinnan korkeutta. Lisäksi A oli vaatinut asian käsittelyä ympäristö- ja rakennuslautakunnassa. Ympäristölakimiehen vastineen mukaan rakennusta koskevassa sijaintikatselmuksessa oli todettu, että rakennuksen lattian korkeusasema on +96.77, kun se asemapiirustuksen mukaan on +96.63. Vastauskirjeessä ilmoitettiin, että ottaen huomioon ympäristön, muun muassa kadun korkeudet, ei tämän 14 cm eron ollut katsottu antavan aiheutta toimenpiteisiin. Osittaisessa loppukatselmuksessa 30.8.2005 oli kirjeen mukaan todettu, että pihatyöt olivat kesken. Lopuksi vastineessa todettiin, että tällä hetkellä asian käsittely ympäristö- ja rakennuslautakunnassa ei ole tarpeen.<sup>290</sup>

Kantelun johdosta antamassaan selvityksessä Tampereen kaupungin ympäristö- ja rakennuslautakunta on todennut muun muassa, että pihamaan osalta osittaisessa loppukatselmuksessa 30.8.2005 on rakennustyön todettu olevan pihatöiden osalta kesken. Selvityksen mukaan rakennusvalvontayksikön tarkastusinsinööri suorittaa loppukatselmuksen muun muassa pihatöiden valmistuttua. Selvityksessä myös todetaan, että mikäli pihamaan korkeuksia ei saateta asianmukaisiksi, voi ympäristö- ja rakennuslautakunta määrätä asiasta maankäyttö- ja rakennuslain 182 §:n nojalla esimerkiksi sakon uhalla. Tähän selvitykseen antamassaan vastineessa A on muun muassa painottanut sitä, että kaupungin rakennusvalvontaviranomaisen olisi tullut antaa hänen vaatimuksensa johdosta valituskelpoinen päätös. Siltä osin kuin asiassa ei ole annettu valituskelpoista päätöstä, kaupungin rakennusvalvontayksikkö on lausunnossaan 20.4.2007 perustellut menettelyä seuraavasti:

<sup>287</sup> Kuusikko 2011: 451–452.

<sup>288</sup> Paunio Yhdenvertaisuuden edistäminen viranomaisten toiminnassa -seminaari 11.2.2008: 32.

<sup>289</sup> EOA 27.4.2007 Dnro 2591/4/05.

<sup>290</sup> EOA 27.4.2007 Dnro 2591/4/05.

A:n ensimmäinen kirjelmä saapui rakennusvalvontaan juuri ennen kesälomakauden alkua ja ympäristö- ja rakennuslautakunta piti kesällä kuukauden mittaisen tauon kokouksissaan. Kesälomakauden päätyttyä asia otettiin uudelleen esille ja tehtiin esimerkiksi osittainen loppukatselmus. Ympäristö- ja rakennuslautakunnalle A:n kirjelmät ja tilanne naapuritontilla esiteltiin varsinaisen kokouksen ulkopuolisena asiana 6.9.2005. Lausunnon mukaan lautakunnan jäsenet eivät esittäneet asian tuomista viralliseen kokoukseen. Loppukatselmusta ei ollut suoritettu vielä tässäkin vaiheessa.<sup>291</sup>

Apulaisoikeusasiamiehen arvioissa menettelystä todetaan ensinnäkin, että perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheuttamia viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Lisäksi jos joku ryhtyy toimiin maankäyttö- ja rakennuslain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisesti taikka lyö laimin näihin perustuvan velvollisuutensa, kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi maankäyttö- ja rakennuslain 182 §:n 1 momentin mukaan päätöksellään velvoittaa niskoittelijan määrääjässä oikaistamaan sen, mitä on tehty tai lyöty laimin. Samaisen pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen antamaa kieltoa tai määräystä voidaan tehostaa uhkasakolla tai uhalla, että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella.<sup>292</sup>

Usein naapurin rakennushankkeeseen tyytymätön kiinteistönomistaja kääntyy rakennusvalvonnan puoleen osoittamalla rakennustarkastajalle kirjallisen tiedustelun tai selvityspyynnön. Tällöin voi tapauksesta riippuen olla riittävää, että siihen vastataan esimerkiksi rakennustarkastajan kirjeellä tai että rakennustarkastaja rakennuspaikalla käynnin lomassa saa rakentajalle osoittamallaan kehotuksella tilanteen oikaistuksi. Tämän tyyppisissä tapauksissa asiaa ei useimmiten ole tarpeen saattaa rakennusvalvontaviranomaisena toimivan lautakunnan käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi. Jos naapurin rakennusvalvontaviranomaiselle toimittaman kirjeen on kuitenkin katsottava sisältävän rakennusvalvontaviranomaiselle osoitetun vaatimuksen rakennusvalvontatoimenpiteeseen ryhtymisestä, niin kirjeessä oleva asia tulee saattaa rakennusvalvontaviranomaisen käsiteltäväksi ja sen johdosta tulee antaa valituskelpoinen päätös. Tällä tavoin naapurilla on mahdollisuus saada hallintotuomioistuimen oikeudellisesti sitova päätös siitä, onko asiassa kysymys sellaisesta säännösten tai määräysten vastaisesta rakennustoimenpiteestä, johon rakennusvalvontaviranomaisen tulee puuttua maankäyttö- ja rakennuslain 182 §:n nojalla. Apulaisoikeusasiamiehen käsityksen mukaan A:n edellä mainituista Tampereen ympäristö- ja rakennuslautakunnalle 15.6.2005 ja 9.8.2005 osoittamista kirjeistä ilmenee selvästi, että A on niissä esittänyt yksilöidyn pyynnön ja vaatimuksen rakennusvalvontatoimenpiteisiin ryhtymisestä naapurin rakennushanketta koskevassa asiassa.<sup>293</sup>

Edellä esitetyt seikat huomioon ottaen apulaisoikeusasiamies Jääskeläinen katsoo, että kaupungin rakennusvalvontayksikkö on menetellyt asiassa virheellisesti, kun asiaa ei saatettu ympäristö- ja rakennuslautakunnan käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi lautakunnan valituskelpoisella päätöksellä. Apulaisoikeusasiamies toteaa selvyyden vuoksi, että hän ei ota kantaa siihen minkä sisältöinen päätös ympäristö- ja rakennuslautakunnan olisi tässä tapauksessa pitänyt antaa. Apulaisoikeusasiamies Jääskeläinen saattaa edellä esittämänsä

<sup>291</sup> EOA 27.4.2007 Dnro 2591/4/05.

<sup>292</sup> EOA 27.4.2007 Dnro 2591/4/05.

<sup>293</sup> EOA 27.4.2007 Dnro 2591/4/05.

käsityksen virheellisestä menettelystä Tampereen kaupungin ympäristö- ja rakennuslautakunnan sekä kaupungin rakennusvalvontayksikön tietoon.<sup>294</sup>

Tässä kyseisessä tapauksessa olennaista oli, että rakennusvalvontayksikkö ei ollut toiminut lain mukaan ja saattanut A:n vaatimusta ympäristö- ja rakennuslautakunnan käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi ja näin ollen A ei saanut valituskelpoista päätöstä.<sup>295</sup> Perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeusturvasta ja kyseisen pykälän 2 momentissa todetaan, että käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. A:n olisi kuulunut saada ympäristö- ja rakennuslautakunnan valituskelpoinen päätös, mistä hän olisi tarvittaessa voinut laatia hallintovalituksen hallinto-oikeuteen. Rakennusvalvontaviranomaisen päätöksestä valitetaan hallintovalituksella, josta säädetään hallintolainkäyttölaissa. Hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentin mukaan päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.

Oikeus hakea muutosta tarkoittaa yleisimmin valitusoikeutta. Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan 6 artiklan ja tehokasta oikeussuojakeinoa koskevan 13 artiklan kautta tähän oikeuteen kiinnittyy laajemminkin tehokkaan oikeussuojakeinon vaatimus. Useimmiten tehokkaan oikeussuojakeinon tärkein yksittäinen osa-alue on pääsy tuomioistuimeen eli yksilön oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tämä tarkoittaa pääpiirteissään sitä, että jos asianosaisella on syy olla tyytymätön saamaansa hallintopäätökseen, hän voi riitauttaa sen viime kädessä tuomioistuimessa. Kyse on siis käyttökelpoisten ja toimivien oikeusturvateiden olemassaolosta. Oikeutta tuomioistuin­käsittelyyn voidaan pitää etenkin ihmisoikeudellisesta näkökulmasta arvioituna oikeusturva­perusoikeuden tärkeimpänä yksittäisenä osa-alueena. Tämä on korostunut myös oikeuskäytännössä.<sup>296</sup>

---

<sup>294</sup> EOA 27.4.2007 Dnro 2591/4/05.

<sup>295</sup> EOA 27.4.2007 Dnro 2591/4/05.

<sup>296</sup> Koivisto 2014: 107–108.

#### 6.4. Viranomaisen passiivisuus kantelun perusteena

Perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädetään, että jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Oikeusturvaan sisältyy oleellisesti se, että asiat eivät viivy kohtuuttoman kauan hallinnossa tai tuomioistuimissa. Koko oikeus oikeusturvaan vesittyy, ellei ole olemassa mitään päätöstä, josta voisi valittaa.<sup>297</sup> Vaatimus viivytyksettömästä asian käsittelystä kuuluu hyvään hallintoon.<sup>298</sup>

Hallintolain 23 §:ssä todetaan, että asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin. Vaikka se kohdistuukin sanamuotonsa perusteella ainoastaan asianosaisasioihin, se käy myös yleiseksi ohjeeksi viranomaisen passiivisuustilanteissa. Hallintolaissa ei ole kuitenkaan säädetty asian käsittelylle kiinteää määräaikaa.<sup>299</sup> Eurooppalaisen hyvän hallintotavan säännösten 17 artiklassa painotetaan myös hallinnon ratkaisujen joutuisuutta. Kyseisen artiklan mukaan ratkaisu on tehtävä joka tapauksessa kahden kuukauden kuluttua siitä, kun pyyntö tai kantelu on tehty. Kuitenkaan viranomaisen esittämä arvio päätöksen antamisajankohdasta ei ole sitova. Käsittelyaika on aina suhteutettava asian laatuun, laajuuteen sekä asian valmistelun vaatimiin toimenpiteisiin.<sup>300</sup>

Jos asian käsittely viivästy, voi asian ratkaisu, jos ja kun se lopulta saadaan, olla sellainen, joka ei ole enää ajankohtainen ja relevantti. Viranomaistoiminnan joutuisuus on korostunut hyvän hallinnon elementtinä ja nykyäänkin ylimpien laillisuusvalvojen käytännössä viivyttelyn vaikutus hyvän hallinnon näkökulmasta korostuu. Tästä huolimatta oikeussuojakeinot joutuisuuden varmistamiseksi ovat melko tehottomia. Jos viranomaisen ei tee päätöstä tai jos päätöksen saaminen kestää kohtuuttoman kauan, tätä prosessia on vaikeaa, käytännössä mahdotonta nopeuttaa. Viranomaisen passiivisuus tai käsittelyn hitaus on selvässä yhteydessä viranomaisen käytössä oleviin resursseihin. Liian vähäis-

---

<sup>297</sup> Koivisto 2014: 102.

<sup>298</sup> Heuru 2003: 298.

<sup>299</sup> OM työryhmämietintö 2008:5 s. 4.

<sup>300</sup> Heuru 2003: 298.

ten resurssien vuoksi käsittelyajat pitenevät. Kuitenkaan vetoamalla resursseihin ei voida kaventaa subjektiivista oikeutta. Vuonna 2009 on tullut voimaan laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä. Lakia on vuodesta 2013 asti sovellettu myös hallinto- tuomioistuimissa ja muutoksenhakulautakunnissa.<sup>301</sup>

Nykytilanteessa hallintoviranomaisen viivästymistä tai passiivisuutta vastaan on käytettävissä hallintokantelu ylemmälle viranomaiselle sekä kantelu ylimmille laillisuusvalvojille.<sup>302</sup> Laillisuusvalvonnassa tutkitaan, onko viivästyskantelussa tarkoitettu viranomaistoiminta viivästynyt siten, että se loukkaa kantelijan perusoikeuksia. Vuonna 2007 eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisemista viivästyskanteluista noin 22 prosenttia johti toimenpiteisiin. Toimenpiteinä vuonna 2007 viivästyskanteluissa annettiin kymmenen huomautusta, pääosa toimenpiteistä oli käsityksiä. Viivästyskantelujen erityispiirteenä tilastossa voidaan mainita se kun viivästyskantelujen tutkiminen oikeusasiamiehen kansliassa on päättynyt ilman varsinaista toimenpideratkaisua sen vuoksi, että viranomainen on korjannut toimintaansa oma-aloitteisesti kantelumenettelyn aikana.<sup>303</sup>

#### 6.4.1 Luvatonta rakennelmaa koskevan valvontamenettelyn aiheeton pitkittyminen

A arvostelee eduskunnan oikeusasiamiehelle 30.5.2012 osoittamastaan kantelusta lähemmin ilmenevillä perusteilla Kolarin kunnan asianomaisten viranomaisten ja viranhaltijoiden menettelyä Kurtakon kylässä sijaitsevalla tilalla RN:o 104:1 olevaan lomarakennukseen ilman lupaa rakennettua terassia koskevassa asiassa. Kantelun mukaan Rovaniemen hallinto-oikeus on antanut tähän mennessä jo kaksi lainvoimaista päätöstä, joiden perusteella asianomaisilla viranomaisilla olisi kantelijan käsityksen mukaan ollut velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin lainmukaisen tilanteen aikaansaattamiseksi. Päätökset on annettu 4.10.2001 ja 10.2.2004. Kantelussa katsotaan, että toimenpiteisiin olisi tullut ryhtyä viipymättä jo hallinto-oikeuden ensimmäisen päätöksen jälkeen. Asiassa on sittemmin käynnistynyt jo kolmas yritys saada terassihanke hyväksytyksi, tällä kertaa kaavanmuutoksen avulla. Kantelussa todetaan, että A on joutunut jälleen esittämään asiassa vastustuksensa.<sup>304</sup>

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n 3 momentissa säädetään, että oikeusasiamies ei käsittele kantelua, joka koskee yli kaksi vuotta vanhaa asiaa, ellei siihen ole erityistä syytä. Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Pasi Pölönen toteaa ratkaisussaan, että tässä asiassa ei ole ilmennyt erityistä syytä tutkia yli kaksi vuotta vanhojen viranomaismenettelyjen lainmukaisuutta (kantelun vireilletulosta lukien). Tätä kanteluasiaa

<sup>301</sup> Koivisto 2014: 102.

<sup>302</sup> OM työryhmämietintö 2006:21 s. 46.

<sup>303</sup> OM työryhmämietintö 2008:5 s. 9.

<sup>304</sup> EOA 27.11.2013 Dnro 2405/4/12.

tutkittaessa on kuitenkin alle kaksi vuotta vanhoja menettelyjä arvioitaessa otettu tosi-seikkoina ja taustatietoina huomioon myös asiakirjoista ilmeneviä tietoja yli kaksi vuotta vanhoista tapahtumista.<sup>305</sup>

Asiakirjoista esiin tulevien tietojen perusteella Kiinteistö Oy B haki vuonna 2000 lupaa lomarakennuksen laajentamiseen jo rakennetulle 14 neliömetrin suuruiselle terassille. Kolarin rakennuslautakunta hylkää hakemuksen 2.4.2001 antamallaan päätöksellä. Rovaniemen hallinto-oikeus hylkää 4.10.2001 antamallaan päätöksellä kiinteistöyhtiön valituksen kielteisestä lupapäätöksestä. Rakennuslautakunta pyysi yhtiötä antamaan huhtikuun 2002 loppuun mennessä selvityksen siitä, mihin toimiin yhtiö ryhtyy luvattoman terrassin osalta. Kun yhtiö ei toimittanut selvitystä, rakennuslautakunta velvoitti yhtiön purkamaan terrassin 31.8.2002 mennessä. Heti määräajan päätyttyä yhtiö anoi, ettei asiassa ryhdyttäisi toimenpiteisiin ennen kuin yhtiön uusi rakennuslupahakemus on käsitelty. Yhtiö teki uuden rakennuslupahakemuksen 10.12.2002 ja rakennuslautakunta myönsi luvan 2.10.2003. Sen jälkeen A valitti päätöksestä Rovaniemen hallinto-oikeuteen, joka totesi päätöksessään 10.2.2004, että edellytykset asian oikeudelliselle arvioimiselle puuttuivat koska hallinto-oikeuden mukaan asiassa oli ilmennyt epäselvyyttä muun muassa terrassin sen hetkisestä todellisesta koosta sekä lupapiirustusten paikkansa pitävyydestä. Tämän vuoksi hallinto-oikeus kumosi lupapäätöksen ja palautti asian uudelleen käsiteltäväksi. Rakennuslautakunta hylkää yhtiön lupahakemuksen 17.8.2006.<sup>306</sup>

Rakennusvalvonnan 11.11.2008 tekemässä tarkastuksessa havaittiin edellä mainitun rakennuksen yhteydessä terassi. Rakennustarkastaja C lähetti 9.1.2009 yhtiölle kirjeen rakennelman poistamisesta tai luvan hakemisesta 30.6.2009 mennessä. Rakennustarkastaja totesi 25.1.2010 tehdyn tarkastuksen perusteella, ettei rakennelmaa ollut poistettu eikä lupaa haettu. Rakennusvalvonta lähetti yhtiölle selvityspyyntö- ja kuulemiskirjeen maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten hallintopakkeinojen käyttämiseen mahdollisesti johdettavassa asiassa ja selvitys tuli toimittaa 30.6.2010 mennessä. Kesäkuussa 2010 yhtiö pyysi lisäaikaa rakennusvalvonnalta ja perusteli pyyntöä vireillä olevalla kaavanmuutoksella, jossa yhtiön on tarkoitus saada lisää rakennusoikeutta kyseiselle alueelle, jolla luvaton terassi sijaitsee. Rakennustarkastaja myönsi lisäaikaa ja yhtiö velvoitettiin hakemaan rakennuslupaa kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun Palovaaran alueen asemakaava tulee lainvoimaiseksi. Rovaniemen hallinto-oikeus hylkää 12.2.2013 A:n valituksen, joka kohdistui Ylläksen asemakaavan laajennuksen kortteliin 20. A oli viitannut valituksessaan edellä mainittuun terrassin rakentamista koskevaan rakennuslupa-asiaan ja sitä koskeviin asiakirjoihin. Valittajan käsityksen mukaan tavoitteena on laillistaa nykyinen lainvastainen tilanne kaavanmuutoksella ja samalla sallia vastaavat rakennelmat muihinkin alueen paritalo- ja huoneistoihin.<sup>307</sup>

Näiden väitteiden osalta hallinto-oikeus totesi päätöksessään, että kaavassa tulee rakentamisen osalta MRL 54 §:n mukaan ottaa huomioon sekä rakennettu ympäristö että luonnonympäristö ja antaa tältä osin tarvittavat kaavamääräykset. Sen sijaan rakennuslupamenettelyssä tulee yksittäisten rakennushankkeiden osalta ottaa kaavamääräysten lisäksi huomioon myös MRL 117 §:ssä mainitut rakennukselle asetetut vaatimukset. Kaavassa osoitetulla rakennusoikeuden lisäyksellä ei hallinto-oikeuden mukaan ole merkittävää vaikutusta rakennettuun ympäristöön tai maisemaan. Mainitussa Rovaniemen hallinto-oikeuden päätöksellä ratkaistussa asiassa ei haettu valituslupaa. Asemakaavan hyväksymistä koskeva päätös on lainvoimainen. Rakennustarkastaja C:ltä puhelimitse 19.11.2013

<sup>305</sup> EOA 27.11.2013 Dnro 2405/4/12.

<sup>306</sup> EOA 27.11.2013 Dnro 2405/4/12.

<sup>307</sup> EOA 27.11.2013 Dnro 2405/4/12.

saadun tiedon mukaan Kiinteistö Oy B ei ole tehnyt rakennuslupahakemusta edellä tarkoitettuun rakennuksen laajentamiseen terassin kohdalla.<sup>308</sup>

Apulaisoikeusasiamiehen sijaisen Pasi Pölösen menettelyn arvioinnissa todetaan seuraavasti: Maankäyttö- ja rakennuslain 182 §:ssä säädetään, että jos joku ryhtyy toimiin tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisesti taikka lyö laimin näihin perustuvan velvollisuutensa, kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi päätöksellään velvoittaa niskoittelijan määrääjässä oikaisemaan sen, mitä on tehty tai lyöty laimin. Viranomaisen antamaan kieltoa tai määräystä voidaan tehostaa uhkasakolla tai uhalla, että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella. Hallintoasioiden käsittelyä koskevan hallintolain 23 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheutonta viivytystä.<sup>309</sup>

Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Pölönen toteaa, että tässä kanteluasiassa on tutkittu ja arvioitu kunnan rakennusvalvonnan menettelyä kesäkuusta 2010 lukien. Rakennustarkastajan selvityksestä ilmenee, että hän ei ole tuolloin katsonut aiheelliseksi viedä rakennusvalvonta-asiaa vielä eteenpäin asian saattamiseksi rakennusvalvontaviranomaisen käsiteltäväksi luvattoman terassin poistamiseksi hallintopakkokeinoilla. Sen sijaan hän antoi yhtiölle kuusi kuukautta aikaa hakea rakennuslupaa terassin kohdalle suunnittelemaan huoneiston laajentamiseen siitä kun kaavanmuutos tulee lainvoimaiseksi. Ennen kuin vireille saatetussa lupa-asiaassa on annettu lupaviranomaisen päätös ja se on tullut lainvoimaiseksi, ei ole oikeusvaikutteisella tavalla ratkaistu, voisiko luvan myöntämiselle olla lainmukaiset edellytykset. Sen vuoksi rakennuksen tai rakennelman poistamiseen velvoitepäätöksen ja hallintopakon avulla ei yleensä voida ryhtyä ennen kuin mahdollinen hakemuksen hylkäävä päätös on tullut lainvoimaiseksi. Sen jälkeen kun kielteinen lupapäätös on tullut lainvoimaiseksi, on saatu riittävällä tavalla varmistetuksi että ilman lupaa rakennettun rakennelman pysyttämiseksi paikoillaan sellaisenaan tai muutettuna ei ole Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia edellytyksiä. Lainvoimaisen päätöksen jälkeen rakennusvalvontaviranomainen voi ja pääsääntöisesti sen myös tulee ryhtyä ilman aiheutonta viivytystä toimenpiteisiin lainvastaisen tilanteen oikaisemiseksi tarvittaessa MRL 182 §:ssä mainituilla hallintopakkokeinoilla, huolehtien samalla menettelyyn liittyvästä asianosaisen kuulemisesta. Ilman lupaa toteutettua rakennusta tai rakennelmaa koskevan rakennusluvan hakemisella ja lupa-asian vireilläololla voidaan siis yleensä katsoa olevan edellä tarkoitettu rakennusvalvonnan velvoitepäätöstä ja hallintopakon käyttämisestä lykkäävä vaikutus. Asemakaavanmuutosta koskevan asian vireilläololla katsottaneen olevan jossain määrin samantapainen vaikutus kuin poikkeamislupa-asian vireilläololla eli joissain tilanteissa tapauskohtaisen harkinnan perusteella ei ole kohtuullista vielä tehdä rakennuksen tai rakennelman poistamiseen velvoittavaa päätöstä. Mutta Pölösen mukaan kaavanmuutoksen vireilläoloa ei ole kuitenkaan syytä pitää hyväksyttävänä perusteena velvoitepäätöksen lykkäämiselle kuin aivan poikkeuksellisissa, edellä mainittuja poikkeamislupatilanteitakin huomattavasti harvemmissä erityistapauksissa. Rakennusvalvontatehtäviä ei voida hoitaa asianmukaisesti ja tehokkaasti siten, että rakennusvalvontaviranomaiset kaavanmuutosta edellyttävien luvattomien rakennushankkeiden johdosta säännönmukaisesti vain tyytyisivät odottamaan kaavanmuutoksen valmistumista ja lainvoimaistumista.<sup>310</sup>

Pölönen toteaa, että kun otetaan huomioon edellä esitetyt luvattomia rakennuksia ja rakennelmia koskevaan rakennusvalvontamenettelyyn liittyvät yleiset periaatteet ja näkökohdat sekä käytettävissä olevista asiakirjoista ilmenevät tiedot kantelussa tarkoitettua te-

<sup>308</sup> EOA 27.11.2013 Dnro 2405/4/12.

<sup>309</sup> EOA 27.11.2013 Dnro 2405/4/12.

<sup>310</sup> EOA 27.11.2013 Dnro 2405/4/12.



rassia koskevissa, jo useita vuosia aiemmin käsitellyissä lupa-asioissa annetuista ratkaisuista, ei tässä tapauksessa hänen käsityksensä mukaan ole enää kesäkuun lopussa 2010 vallinneessa tilanteessa ollut perusteltua lykätä tai pitkittää mahdollisen velvoitepäätöksen ja hallintopakkeinoihin johtavan rakennusvalvontamenettelyn jatkokäsittelyä kaavanmuutoksen vireilläoloon liittyvillä syillä. Tässä tapauksessa valvonta-asiassa olisi asiakokonaisuuteen liittyvät tapahtumat huomioon ottaen ollut tärkeää huolehtia myös valvonta-asian joutuisasta käsittelystä, koska ilman lupaa rakennettu rakennelma oli tuossa vaiheessa ollut paikoillaan huomattavan pitkän ajan. Asemakaavavalitukseen Rovaniemen hallinto-oikeuden 12.2.2013 antaman päätöksen perustelujen valossa ei ole selvää, että asiassa on ollutkaan kysymys sellaisesta kaavasta johtuvien rakentamisen reunaehtoien muuttamisesta, jolla olisi ratkaiseva merkitys kyseisen jo rakennetun avoterassin rakennusluvan myöntämisedellytysten kannalta. Kantelijalla näyttää kuitenkin olleen käsitys, jonka mukaan kaavamuutoksella ilman lupaa rakennettu terassi laillistettaisiin. Pölönen toteaa, että tästä hänen käytettävissään olevien asiakirjojen perusteella jossain määrin epäselväksi jääneestä seikasta riippumatta rakennustarkastajan menettely on antanut aiheita hänen edellä esittämäänsä arvosteluun nimenomaan sillä perusteella, että kaava-asian vireilläoloa ylipäätään ei tässä tapauksessa olisi ollut syytä pitää riittävänä perusteena lykätä rakennusvalvontamenettelyn jatkotoimenpiteitä. Pölönen toteaa, että toimenpiteenä hän saattaa Kolarin kunnan rakennustarkastaja C:n tietoon edellä mainitut yleisellä tasolla hänen esittämät käsitykset ja näkökohdat menettelystä luvattomia rakennuksia tai rakennelmia koskevassa rakennusvalvonnassa sekä hänen esittämänsä käsityksen kanteudessa tarkoitettua terassia koskevasta menettelystä ja asian joutuisasta käsittelystä.<sup>311</sup>

Tässä kyseisessä kantelussa tärkeään osaan nousi viranomaisen passiivisuus ja viivyttely asian käsittelyssä sekä toimenpiteissä. Ylimmät laillisuusvalvojat ovat valvontakäytännössään täsmentäneet joutuisuusvaatimuksen sisältöä ja samalla muotoilleet arviointiperusteita, joiden avulla käsittelyajan kohtuullisuutta ja viivästymisen aiheellisuutta voidaan tapauskohtaisesti arvioida. Arvioissaan ylimmät laillisuusvalvojat ovat ottaneet huomioon joukon erilaisia asian käsittelyyn ja käsittelyajan pituuteen vaikuttavia tekijöitä, jotka ovat voineet joko vähentää tai lisätä viivästymisen moitittavuutta. Peruslähdekohtana kaikissa asioissa on mahdollisimman joutuisa käsittely. Tämä puolestaan tarkoittaa sitä, että käsittelyaika viranomaisessa ei saa olla pidempi kuin riittävä, huolellinen ja asianmukainen käsittely kohtuudella edellyttää huomioiden asian erityispiirteet. Punnittaessa asian käsittelyn viivästymisen aiheellisuutta ylimmät laillisuusvalvojat ovat arvioineet muun muassa käsittelyn kestoja, käsiteltävän asian laatua, asianosaista sekä hänen toimintaan ja olosuhteisiinsa liittyviä tekijöitä, viranomaisen toimintaan ja toimintaedellytyksiin liittyviä tekijöitä, sääntelyn funktiota sekä käsittelyn viivästymisen seurauksia ja vaikutuksia.<sup>312</sup>

<sup>311</sup> EOA 27.11.2013 Dnro 2405/4/12.

<sup>312</sup> Väättänen 2011: 270.

## 6.5. Kantelun mahdollisuus ja kehittäminen oikeussuojakeinona maankäyttö- ja rakennuslain piiriin kuuluvissa asioissa

Oikeusasiamiehen toiminnan kehittämisen näkökulmasta on mietitty kanteluasioiden osalta uudenlaisia jaotteluja, jotka voisivat vaikuttaa myös tutkimisen laajuuteen ja jatkotoimenpiteisiin. Aiheellista saattaisi olla erottaa jo varhaisessa vaiheessa toisistaan pienet yksittäistapaukset ja vakavammat asiat. Lisäksi vakavammissa asioissa ei ole vain yksittäistapauksellisia seikkoja, vaan osassa tapauksista on kysymys systemaattisesta virheellisyydestä. Oikeusasiamiehen käytettävissä olevaan toimenpidehierarkian asteittaisuuteen on oltu sinänsä tyytyväisiä vaikka toimenpiteiden käytön väliset rajat eivät ole aivan selkeitä. Toisaalta näin ne ovat myös joustavia. Oikeusasiamiehen keinovalikoimassa huomautuksen ja käsityksen erilaiset vivahteet voitaisiin muuttaa kolmeksi osioksi, joita voitaisiin käyttää kaikkia jopa samassa ratkaisussa. Ratkaisu voisi sisältää vielä aikaisempaa selkeämmin huomautuksen, suosituksen ja mielipiteen.<sup>313</sup>

Perustuslakivaliokunta pitää myönteisenä kehitystä, jonka myötä oikeusasiamiehen toiminnan painopiste on viime vuosina siirtynyt yhä selvemmin viranomaisten toiminnan valvonnasta ihmisten oikeuksien edistämiseen. Valiokunta pitää tärkeinä oikeusasiamiehen toiminnan viranomaistoimintaa ohjaavia, oikeustilaa kehittäviä ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviä vaikutuksia ja rohkaisee oikeusasiamiesinstituutiota kehittämään tulevaisuudessakin toimintaansa samaan suuntaan. Valiokunta pitää myönteisenä sitä, että joissakin tapauksissa jo pelkkä yhteydenotto oikeusasiamiehen kansliasta on ohjannut viranomaistoimintaa paremmin perus- ja ihmisoikeuksia toteuttavaan suuntaan. Muista keinoista valiokunta pitää edelleen esityksen tekemistä asian sopimiseksi ja hyvityksestä selvissä tapauksissa perusteltuna kansalaisen pääsemiseksi oikeuksiinsa, sovinnollisen ratkaisun löytymiseksi ja turhien oikeusriitojen välttämiseksi.<sup>314</sup>

Eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnan viimeaikaisena kehityspiirteenä onkin ollut hyvitysesitysten aktiivisempi käyttö.<sup>315</sup> Suomalainen oikeusasiamiesinstituutio on ollut kuitenkin korostetusti legalistinen jopa siten, että sovittelevammat menettelytavat ja hyvityssuosittelut antamiset ovat tuntuneet huonosti sopivan tähän malliin.<sup>316</sup> Periaatteessa lainsäädäntö ei aseta esteitä

<sup>313</sup> Kuusikko 2011: 350–351.

<sup>314</sup> PeVM 2/2016 vp.

<sup>315</sup> Kuusikko 2014: Lakimies 1/2014 s. 4.

<sup>316</sup> Kuusikko 2014: Lakimies 1/2014 s. 7.

laajemman sovitteluprosessin käyttöönottamiselle.<sup>317</sup> Laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä 11 §:n 1 momentissa säädetään, että oikeusasiamies voi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi. Tätä kyseistä lakipykälää alettiin hyödyntää uudella tavalla, tulkintaa ja toimintatapoja muutettiin.<sup>318</sup> Oikeusasiamieslain 11 §:n mahdollistamaa esitystentekomahdollisuutta on laajennettu ylemmille viranomaisille annettujen kehityssuositusten lisäksi yksittäisille viranomaisille annettaviin esityksiin. Nämä voivat olla hyvitysesityksiä tai muun tyyppisiä esityksiä uudelleenharkinnasta ja ne tähtäävät nimenomaan hallinnollisen epäoikeudenmukaisuuden kohdanneen henkilön tilanteen parantamiseen. Hyvitysesityksiä on tehty koko toiminnan ajan, mutta suhteellisen harvoin ja satunnaisesti ja monet niistä koskivat konkreettisia vahinkotilanteita.<sup>319</sup>

Oikeusasiamiehen ratkaisutoiminnassa on todettu, että oikeusasiamiehen esityksiin perustuvia hyvitystyyppisiä on ainakin kolme erilaista. Hyvitys voi olla vahingonkorvauslain mukaisen vahingon korvaamista, hyvitys voi perustua Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklaan, jos kysymys on sopimukseen perustuvan oikeuden tai vapauden loukkaamisesta tai hyvitys voi olla kansallisen lain vastaisesta menettelystä aiheutuneen muunlaisen vahingon tai epäoikeudenmukaisuustuntemuksen, vääräkokemuksen tai muun samanlaisen kokemuksen korvaamista tai hyvittämistä. Hyvityksen ei tarvitse olla rahallista ja muuta aineellista korvausta, vaan se voi olla myös aineeton toimenpide kuten pahoittelu tai anteeksipyyntö.<sup>320</sup> Oikeusasiamiehen vuosikertomuksessa hyvitysesitykset jaetaan nykyään kahteen ryhmään eli tapauksiin, joissa on kyse perus- ja ihmisoikeusloukkausten hyvittämisestä sekä tapauksiin, joissa on kyse muusta lainvastaisesta menettelystä aiheutuneen vahingon hyvittämisestä. Määrällisesti näitä jälkimmäisiä hyvitysesityksiä on annettu jopa enemmän kuin esityksiä perus- ja ihmisoikeusloukkausten hyvittämisestä. Vuoden 2012 vuosikertomuksessa esitellään 24 hyvitystapausta, joista vain 5 koskee perus- ja ihmisoikeusloukkausten hyvittämistä ja 19 muuta lainvastaisesta menettelystä aiheutunutta vahingon hyvittämistä.<sup>321</sup>

Oikeusasiamies Jääskeläinen on tuonut esiin viimeisissä oikeusasiamiehen vuosikertomuksissa linjan muutoksen. Aikaisemmin tehdyt esitykset olivat yleensä tähdänneet viranomaistoiminnan ja lainsäädännön tulevaan muuttamiseen. Sen sijaan ihmisen hyväksi, jonka kokemaan oikeu-

---

<sup>317</sup> Kuusikko 2011: 355.

<sup>318</sup> Kuusikko 2014: Lakimies 1/2014 s. 13.

<sup>319</sup> Kuusikko 2015: Eduskunnan oikeusasiamies 95 vuotta 11.2.2015 s. 37–38.

<sup>320</sup> Kuusikko 2015: Eduskunnan oikeusasiamies 95 vuotta 11.2.2015 s. 39.

<sup>321</sup> Kuusikko 2015: Eduskunnan oikeusasiamies 95 vuotta 11.2.2015 s. 41.

denloukkaukseen esitys oli perustunut, ei yleensä katsottu voitavan tehdä mitään. Juuri tässä on tapahtumassa muutos. Nyt harkitaan erikseen, voitaisiinko kantelijan kokema loukkaus vielä korjata tai oikaista, tai jos se ei ole enää mahdollista, voitaisiinko kantelijalle aiheutunut vahinko tai hänen kokemansa kärsimys hyvittää.<sup>322</sup>

Hyvitysesitysten tekeminen nähdään yhtenä asian sovinnollisen ratkaisemisen muotona. Niiden ohella on pyritty kehittämään myös muunlaisia viranomaisen ja kantelijan väliseen sovintoon tähtääviä toimintatapoja. Yksinkertaisimmillaan se voi olla kanslian esittelijän nopea yhteydenotto kantelun kohteeseen. Kyse voi olla myös kantelun käsittelyn aikana tapahtuvasta sovittelusta, jolloin viranomaista saatetaan esimerkiksi pyytää itse selvittämään edellytyksiä asian sovinnolliseksi ratkaisemiseksi vaihtoehtona asian tutkimiselle. Sovittelu voidaan tehdä myös kantelun tutkinnan jälkeen eli varsinaisesta oikeusasiamiehen sovitteluesityksestä. Näitä viimeisiä on kuitenkin varsin vähän verrattuna hyvitysesityksiin. Syynä sovitteluesitysten vähäisyyteen Suomessa on pidetty sitä, että meillä on perustuslaissa turvattu jokaisen oikeus saada oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa koskeva päätös tuomioistuimen tai muun lainkäyttöelimen käsiteltäväksi on toteutettu varsin kattavasti. Muun muassa hallintotuomioistuimiin nojautuva oikeussuojajärjestelmämme on tässä suhteessa hyvin kehittynyt.<sup>323</sup>

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa näkisin, että oikeusasiamiehen hyvitysesitys voisi tulla kysymykseen esimerkiksi viranomaisen passiivisuustilanteessa, jossa asian käsittelyssä ja päätöksessä on kestänyt kohtuuttoman pitkään tai ratkaisua ei ole saatu ollenkaan. Hyvitysesitys voisi tulla kysymykseen myös maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa, joissa on loukattu perus- ja ihmisoikeuksia esimerkiksi Perustuslain 6 §:n ihmisten yhdenvertaisuudesta. Riippuen tapauksen laadusta, niin varmasti myös muissa lainvastaisen menettelyn kanteluisa, oikeusasiamies voisi tapauskohtaisesti antaa hyvitys- tai sovintoesityksen.

---

<sup>322</sup> Kuusikko 2014: Lakimies 1/2014 s. 14–15.

<sup>323</sup> EOA 2011: s. 23.

## 7. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkielman tavoitteena oli selvittää eduskunnan oikeusasiamiehen roolia oikeussuojan näkökulmasta koskien maankäyttö- ja rakennuslain alaisia asioita eli missä vaiheessa kanteluun turvaudutaan oikeussuojakeinona, onko käyty läpi lain tarjoamat muutoksenhaku- ja valitustiet ennen kantelun tekemistä eduskunnan oikeusasiamiehelle. Lisäksi pyrkimys oli analysoida maankäyttö- ja rakennuslain mukaisista tapauksista koostuvasta kanteluaineistostani seuraavaa: Minkälaisissa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa oikeussuojatienä on käytetty kantelua eduskunnan oikeusasiamiehelle? Sekä mitä seuraamuksia kantelulla on ollut? Olen jakanut kantelut kolmeen ryhmään niiden luonteen perusteella. Pohdin siis eduskunnan oikeusasiamiehen vaikuttavuutta maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa.

Eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan painopiste on viranomaistoiminnan ohjauksessa ratkaisukannanotoilla, joissa on lausuttu yleistettävissä olevia käsityksiä hyvän hallinnon periaatteista. Perusoikeusuudistus vahvisti tätä kehitystrendiä. Laillisuusvalvonta on enemmän eteenpäin katsovaa ja viranomaistoimintaa ohjaavaa kuin taaksepäin suuntautunutta ja rankaisevaa. Laillisuusvalvonta on täydentävä kontrollin muoto. Suomessa on kattava oikeusturvajärjestelmä sekä oikeussuojakoneisto. Laillisuusvalvonnan ei ole syytä ryhtyä kilpailemaan näiden kanssa eikä ottaa tutkittavaksi asioita, jotka kuuluvat oikeusturvajärjestelmän piiriin. Sen sijaan laillisuusvalvonnan tulee valvoa, että nämä oikeusturvajärjestelmät toimivat tarkoitetulla tavalla. Laillisuusvalvonnan toinen tärkeä tehtävä on seurata oikeussuojajärjestelmien ja kontrollin muiden muotojen katvealueita ja tuoda sinne oma panoksensa ja saattaa mahdolliset puutteet lainsäädännössä lainsäätäjien tietoon.<sup>324</sup>

Laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä (14.3.2002/197) 2 §:ssä säädetään, että oikeusasiamiehelle voi tämän laillisuusvalvontaan kuuluvassa asiassa kannella jokainen, joka katsoo valvottavan tehtävänsä hoitaessaan menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen täyttämättä velvollisuutensa. Samaisessa pykälässä todetaan, että kantelu tulee tehdä

---

<sup>324</sup> Jonkka 2007: 319.

kirjallisesti. Siitä tulee myös ilmetä kantelijan nimi ja yhteystiedot sekä tarpeelliset tiedot kantelussa tarkoitettusta asiasta.

Ympäristöasioita koskevat kantelut, joihin myös maankäyttö- ja rakennuslain alaiset asiat kuuluvat, koskevat yleensä kunnallisia ympäristöviranomaisia, mutta myös alueellisia ympäristökeskuksia ja aluehallintovirastoja, ympäristöministeriötä sekä muita yksittäisiä ympäristöviranomaisia. Usein oikeusasiamieheltä haettiin apua vasta sen jälkeen kun kaikki säännönmukaiset muutoksenhakukeinot oli tullut käytettyä. Monissa ympäristöasian kantelussa oikeusasiamiestä pyydettiin muuttamaan viranomaisen päätöstä. Päätöksen muuttaminen ei kuitenkaan kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan. Melko monissa kanteluissa oikeusasiamiestä pyydettiin puuttumaan asiaan vaikka asian käsittely oli vielä kesken ja lain tarjoamat muutoksenhaku- ja valitusmahdollisuudet olivat vielä käyttämättä. Oikeusasiamies ei puutu tällaiseen vireillä olevaan asiaan, koska oikeusasiamiehen tehtävänä ei ole ottaa kantaa tai vaikuttaa siihen, miten toimivaltaisen viranomaisen tulisi ratkaista sen päätäntävaltaan kuuluva asia.<sup>325</sup>

Ympäristöasioissa kannellaan myös siitä, että kansalaisten osallistumismahdollisuudet ja tiedottaminen on ollut puutteellista elinympäristöön kohdistuvassa päätöksenteossa ja, että asianomaisia ei ole lain edellyttämällä tavalla kuultu päätöksenteossa. Useimmiten kuitenkin on ollut kysymys siitä, että mielipidettä ei ole voitu ottaa huomioon. Ympäristöasioille on tyypillistä, että asiaa on käsitelty usea eri viranomaisen, joiden sovellettavana on samanaikaisesti lukuisia eri lakeja. Usein kantelu koskee tapahtumia hyvin pitkälti ajanjaksolta. Kanteluiden tutkintaa rajoittaa kuitenkin kahden vuoden vanhenemissääntö, jollei erityistä syytä vanhojen asioiden tutkimiseksi ole. Vakavaa lainvastaista menettelyä tai perusoikeuksien loukkauksia oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuuluvien viranomaisten menettelyssä todetaan ympäristöasioissa harvoin.<sup>326</sup>

Käsittelen tutkimuksessani eduskunnan oikeusasiamiehelle tehtyjä kanteluja ja niissä annettuja ratkaisuja vuosina 2005–2015 maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa. Kanteluaineisto kattaa 24 kantelua ja niihin sisältyvää ratkaisua. Kyseiset kantelut

---

<sup>325</sup> EOA kertomus vuodelta 2016: 314.

<sup>326</sup> EOA kertomus vuodelta 2016: 314–315.

olen ottanut eduskunnan oikeusasiamiehen verkkosivuilta kohdasta ratkaisut verkossa<sup>327</sup> ja etsimällä maankäyttö- ja rakennuslain piiriin kuuluvat tapaukset. Verkossa julkaistaan vain osa kanteluista ja näillä tapauksilla on joko oikeudellista tai yleistä mielenkiintoa. Olen jakanut aineiston kolmeen ryhmään kantelun perusteen mukaan eli virheellinen menettely, toimivallan ylitys tai muu lainvastaisuus kantelun perusteena, viranomaisen passiivisuus kantelun perusteena sekä perusoikeudelliset kantelut. Enemmistö kanteluista kuuluu ryhmään virheellinen menettely, toimivallan ylitys tai muu lainvastaisuus kantelun perusteena, näitä kanteluja on 13 kappaletta, joka on 54,17 % aineistosta. Toiseksi suurin ryhmä on perusoikeudelliset kantelut, joita on 8 kappaletta ja niiden osuus on 33,33 % kanteluaineistosta. Perusoikeudellisista kanteluista yksi on eduskunnan oikeusasiamiehen oma aloite. Kanteluita viranomaisen passiivisuudesta on 3 ja sen osuus kanteluaineistosta on 12,50 prosenttia.

Tutkittavanani olevasta 24 kantelun aineistosta käy ilmi, että vähän yli puolessa tapauksista on kanneltu suoraan eduskunnan oikeusasiamiehelle käymättä läpi yleisiä muutoksenhaku- ja valitusteitä. Tässä jaossa ei ole huomioitu yhtä perusoikeudellista kantelua, joka on tehty oikeusasiamiehen omasta aloitteesta. Tästä 12 kantelun joukosta 5 tapauksista on perusoikeudellisia kanteluja, 5 tapausta kuuluu ryhmään virheellinen menettely, toimivallan ylitys tai muu lainvastaisuus sekä kahdessa kantelussa on kyse viranomaisen passiivisuudesta. Suhteessa perusoikeudellisten kantelujen lukumäärään niin voidaan sanoa, että enemmistö tämän kyseisen ryhmän kanteluista kuuluu suoraan eduskunnan oikeusasiamiehelle tehtyjen kantelujen joukkoon. Siitä on selkeästi havaittavissa eduskunnan oikeusasiamiehen vahva rooli perusoikeuksien toteutumisen valvojana ja ohjaajana. Perusoikeusasioissa, etenkin perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus, on keskeisessä asemassa perusoikeudellisissa kanteluissa oikeusasiamiehelle ja näissä kanteluissa liikkumisesteetön rakentaminen nousi ylivoimaisesti eniten esille. Myös perustuslain 21 § oikeusturvasta on merkittävässä asemassa näissä kanteluissa, liittyen esimerkiksi päätösten perustelujen puutteellisuuteen.

---

<sup>327</sup> Eduskunnan oikeusasiamies (2018).

<http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/ratkaisut/paatokset.htx>.

Suoraan eduskunnan oikeusasiamiehelle tehdyissä kanteluissa oli virheellinen menettely, toimivallan ylitys tai muu lainvastaisuus-ryhmän kanteluita myös 5 kappaletta, joten myös tästä ryhmästä löytyy kanteluita, jotka on tehty suoraan oikeusasiamiehelle. Suoraan oikeusasiamiehelle tehdyistä kanteluista nousee esille yksi tekijä muita useammin eli osasta tapauksia ei löydy valituskelpoista päätöstä, minkä perusteella ei ole voinut hyödyntää säännönmukaisia valitusteitä. Kantelijan epäily kunnan valvontaviranomaisen toimivallan ylityksestä näkyi myös kanteluissa yhtenä keskeisenä teemana. Suoraan oikeusasiamiehelle tehdyissä kanteluissa viranomaisen passiivisuus kantelun aiheena on tyyppillinen, mutta hieman yllättävää oli kuitenkin kyseisten kantelujen vähäisyys suhteessa muihin kanteluihin.

Kanteluja, joissa on käytetty säännönmukaisia valitus- ja muutoksenhakekeinoja on yhteensä 11 tapausta eli myös lähes puolet koko aineistosta. Suurin osa kanteluista tässä joukossa kuuluvat ryhmään virheellinen menettely, toimivallan ylitys tai muu lainvastaisuus eli 8 tapausta. Vain kaksi perusoikeudellista kantelua on käynyt läpi jonkun muutoksenhaku- tai valitusprosessin ennen kantelemista eduskunnan oikeusasiamiehelle. Viranomaisen passiivisuutta koskevista kanteluista vain yksi kolmesta kuuluu tähän joukkoon. Tässä yhdessä viranomaisen passiivisuutta käsittelevässä kantelussa kantelija oli ensin tehnyt Länsi-Suomen lääninhallitukselle hallintokantelun ja poliisille tutkintapyyntöä ennen kantelua eduskunnan oikeusasiamiehelle.<sup>328</sup> Kanteluissa, joissa on käytetty säännönmukaisia muutoksenhaku- ja valituskeinoja ennen kantelemista oikeusasiamiehelle, on yleisimpänä aiheena rakennusvalvonta, rakennusluvut, toimenpiteet ja kaavoitus.

Käytyäni kanteluaineiston läpi, niin eduskunnan oikeusasiamiehen antamia käsityksiä oli selkeä enemmistö toimenpiteistä liittyen kanteluihin. Käsityksien osuus kaikissa 24 kantelussa oli 16. Huomautuksia oli viisi ja tiedoksiantoja vain yksi. Kaksi kantelua ei johtanut toimenpiteisiin ollenkaan. Tästä voimme päätellä, että eduskunnan oikeusasiamies on maltillinen ratkaisuihinsa ja käsitys on selkeästi yleisin toimenpide, minkä oikeusasiamies ratkaisuihinsa tekee. Tässä on kuitenkin kyse 10 vuoden ajalta olevista kanteluista, mutta tässä aineistossa näkyy kokoavasti eduskunnan oikeusasia-

---

<sup>328</sup> AOA 11.5.2010 Dnro 2047/4/2008.



miehen vaikutus ja rooli maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa. Perusoikeudet painottuvat monissa kanteluissa ja perusoikeuksien valvojana eduskunnan oikeusasiamies tullaan varmasti näkemään vahvasti myös tulevaisuudessa.

Tulevaisuudessa kantelun merkitys eduskunnan oikeusasiamiehelle voi kasvaa oikeusturvainstrumenttina, koska ELY-keskusten nykyisiä tehtäviä kaavoitusten ja alueidenkäytön valvonnassa ei maakuntauudistukseen liittyvissä lakiluonnoksissa ole määritelty kenenkään vastuulle. Maakuntauudistuksen yhtenä tavoitteena on selkeä toimivallanjakko valtion, maakuntien ja kuntien välillä. Vaasan yliopiston emeritaprofessori Eija Mäkisen tekemän selvityksen mukaan alueidenkäytössä tämä toteutuu melko hyvin kuntien ja maakuntien osalta. Sen sijaan valtio on jäämässä ilman sellaista valvontavaltaa, jota sen vastuulle kuuluvien tehtävien hoitaminen vaatisi.<sup>329</sup>

Selvityksessään professori Mäkinen katsoo, että valtiolla on vastuu eduskunnan säätämien lakien toimeenpanosta, perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisesta, valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisesta ja kansainvälisten velvoitteiden, kuten EU-oikeuden noudattamisesta. Mäkisen mukaan valtio ei voi vapautua näistä vastuista vaikka toimivaltaa siirrettäisiin itsehallinnollisille maakunnille ja kunnille. Vastuuta valvonnasta ei voida siirtää kansalaisjärjestöille ja kuntalaisille, joilla on oikeus mutta ei velvollisuutta hakea muutosta lainvastaisiin päätöksiin.<sup>330</sup>

Ratkaisuna tilanteeseen professori Mäkinen näkee sen, että valtion tehtävät alueidenkäytön laillisuuden valvonnassa tulisi siirtää uudistuksen yhteydessä perustettavalle Valtion lupa- ja valvontavirastolle Luovalle. Luovalle kuuluu muissakin asioissa vastuu perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumisesta ja yleisen edun valvomisesta. Maakuntauudistusta koskevissa lakiluonnoksissa ei myöskään ole perusteltu, miksi valvonta olisi alueidenkäytössä tarpeetonta. Alueidenkäytössä tehdään yhteiskunnallisesti merkittäviä

---

<sup>329</sup> Valtioneuvoston selvitys 7.3.2018: Valtion ei tule luopua kokonaan alueidenkäytön valvonnasta; [http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/10616/selvitys-valtion-ei-tule-kokonaan-luopua-alueidenkayton-valvonnasta](http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/10616/selvitys-valtion-ei-tule-kokonaan-luopua-alueidenkayton-valvonnasta).

<sup>330</sup> Valtioneuvoston selvitys 7.3.2018: Valtion ei tule luopua kokonaan alueidenkäytön valvonnasta; [http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/10616/selvitys-valtion-ei-tule-kokonaan-luopua-alueidenkayton-valvonnasta](http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/10616/selvitys-valtion-ei-tule-kokonaan-luopua-alueidenkayton-valvonnasta).

ja pitkävaikutteisia päätöksiä. Tyypillisesti niissä sovitellaan yhteen erilaisia yleisiä ja yksityisiä intressejä ja niihin kytkeytyy suuria taloudellisia arvoja. Aina silloin tällöin maankäyttöratkaisuihin on liittynyt myös epäasiallista vaikuttamista. Kokonaan valvomaton toiminta voi tarjota kasvualustaa jopa korruptioon viittaaville käytännöille.<sup>331</sup> Tämän tyyppinen toiminta ilman valtion valvontaa johtaisi alueidenkäytön suhteen todennäköisesti lisääntyneeseen kantelumäärään oikeusasiamiehelle perusoikeuksiin ja oikeusturvaan liittyvissä asioissa.

---

<sup>331</sup> Valtioneuvoston selvitys 7.3.2018: Valtion ei tule luopua kokonaan alueidenkäytön valvonnasta; [http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/10616/selvitys-valtion-ei-tule-kokonaan-luopua-alueidenkayton-valvonnasta](http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/10616/selvitys-valtion-ei-tule-kokonaan-luopua-alueidenkayton-valvonnasta).

## LÄHDELUETTELO

### Kirjallisuus

- Arjola-Sarja, Terhi (2010). Oikeusasiamies hyvän hallinnon kehittäjänä. Teoksessa: Oikeusasiamies 90 vuotta –juhlakirja, 86 - 101. Helsinki: Eduskunnan oikeusasiamies.
- Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1997 (1998). Helsinki: Oy Edita Ab.
- Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1998 (1999). Helsinki: Oy Edita Ab.
- Ekroos, Ari, Kari Kuusiniemi, Anne Kumpula & Pekka Vihervuori (2001). Ympäristöoikeus. Helsinki: Sanoma Pro Oy.
- Haapaniemi, Pekka (2002). Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta käräjäpaikkako? – Eräitä havaintoja ja näkemyksiä tuomioistuimiin kohdistuvasta laillisuusvalvonnasta. Defensor Legis 4: 2002, 605 – 617.
- Hallberg, Pekka, Heikki Karapuu & Martin Scheinin (1999). Perusoikeudet. Helsinki: Sanoma Pro Oy.
- Hallberg, Pekka, Auvo Haapanala, Ritva Koljonen & Hannu Ranta (2006). Maankäyttö- ja rakennuslaki. Helsinki: Talentum Media Oy.
- Hautamäki, Veli-Pekka (2004). Hyvän hallinnon toteuttaminen. Helsinki: Edita.
- Heuru, Kauko (2003). Hyvä hallinto. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Hidén, Mikael (1995). *Ius suum cuique – huomioita oikeusasiamiehen roolista yleisen edun ja yksilön suojan kannalta*. Teoksessa: *Eduskunnan oikeusasiamies 75 vuotta –juhlakirja*, 13 – 24. Helsinki: Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia.

Husa, Jaakko, Anu Mutanen & Teuvo Pohjolainen (2001). *Kirjoitetaan juridiikkaa*. Saarijärvi: Talentum Media Oy.

Husa, Jaakko & Teuvo Pohjolainen (1997). *Kirjoitetaan julkisoikeutta: ohjeita julkisoikeudellisen seminaariesitelmän ja pro gradu –työn laatijalle*. Joensuu: Joensuun yliopisto.

Jonkka, Jaakko (2007). *Viranomaistoiminnan laillisuusvalvonnasta*. *Oikeus* 2007:3, 317 - 324.

Jyränki, Antero & Jaakko Husa (2012). *Valtiosääntöoikeus*. Helsinki: Kauppakamari Oy.

Jääskeläinen, Lauri & Olavi Syrjänen (2003). *Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksiin*. Käytännön käsikirja. Helsinki: Rakennustieto Oy.

Jääskeläinen, Lauri & Olavi Syrjänen (2010). *Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksiin*. Helsinki: Rakennustieto Oy.

Jääskeläinen, Petri (2010). *Kantelun käsittelyn periaatteita*. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2009, 18 – 22.

Koivisto, Ida (2007). *Hallinnon hyvyys kommunikatiivisina käytäntöinä?* *Oikeus* 2: 2007, 164 – 182.

Koivisto, Ida (2014). *Johdatus hyvään hallintoon*. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Koskinen, Pirkko K. (1997). Oikeusasiamies. Helsinki: Kauppakaari Oy, Lakimiesliiton kustannus.

Kuusikko, Kirsi (2011). Oikeusasiamiesinstituutio. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys.

Kuusikko, Kirsi (2014). Lakimies 1/2014, 3 – 22.

Lasola, Marjukka (2009). Oikeusolot 2009: katsaus oikeudellisten instituutioiden toimintaan ja oikeuden saatavuuteen. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitos.

Lehtimaja, Lauri (1988). Selvityspyyntö ja syytteenvaara: Näkökohtia virkamiehen prosessuaalisesta asemasta eduskunnan oikeusasiamieheen nähden. Defensor Legis 1988, 516 – 531.

Mäenpää, Olli (2000). Hallinto-oikeus. Helsinki: Werner Söderström Lakitieto Oy.

Mäenpää, Olli (2003). Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Mäenpää, Olli (2009). Laillisuusvalvonnan haasteet. Lakimies 7-8: 2009, 1094 – 1105.

Määttä, Kalle & Anssi Keinänen (2007). Näkökulmia oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuuteen. Helsinki: Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia.

Niemivuo, Matti, Keravuori-Rusanen & Kuusikko (2010). Hallintolaki. Helsinki: WSOYpro.

Pajuoja, Jussi & Pasi Pölönen (2011). Ylin laillisuusvalvonta. Helsinki: Tietosanoma Oy.

Pölönen, Pasi (2010). Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta oikeusasiamiehen tehtävänä. Teoksessa: Oikeusasiamies 90 vuotta –juhlakirja, 45 – 57. Helsinki: Eduskunnan oikeusasiamies.

Stoor, Håkan (2010). Oikeusasiamies 90 vuotta –juhlakirja. Eduskunnan oikeusasiamies.

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

Tuori, Kaarlo (2000). Kriittinen oikeuspositivismi. Helsinki: Werner Söderström lakitieto.

Tähti, Aarre (1995). Periaatteet Suomen hallinto-oikeudessa. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Violainen, Jaana (2004). Kunnallinen itsehallinto ja ylimmät laillisuusvalvojat: rajanvetoa muutoksenhaun ja kantelun välillä. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 32:2, 118 – 134. Helsinki: Kunnallistieteen yhdistys.

Väätänen, Ulla (2011). Oikein ja joutuisasti: joutuisuus hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeena hallintotoiminnassa. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

### **Elektroniset lähteet**

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2004 (2005). Saatavissa 10.5.2018:  
<https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/43638/2004>.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2005 (2006). Saatavissa 10.5.2018:  
<https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/43638/2005>.

Eduskunnan oikeusasiamiehen havaintoja hyvän hallinnon turvaamisesta perusoikeute-  
na. 22.10.2007. Saatavissa 10.5.2018: [https://www.vtv.fi/files/244/Eduskunnan\\_  
oikeusasiamiehen\\_havaintoja.pdf](https://www.vtv.fi/files/244/Eduskunnan_oikeusasiamiehen_havaintoja.pdf).

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2007 (2008). Saatavissa 10.5.2018:  
<https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/43638/2007-fi>.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2012 (2013). Saatavissa 6.5.2018:  
<https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/42383/2012-fi>.

Eduskunnan oikeusasiamies 95 vuotta juhlaseminaari (2015): 8. Saatavissa 11.5.2018:  
[http://www.oikeusasiamies.fi/dman/Document.phx?documentId=ks3281510243  
8920&cmd=download](http://www.oikeusasiamies.fi/dman/Document.phx?documentId=ks32815102438920&cmd=download).

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2016 (2017). Saatavissa 10.5.2018:  
<https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/42383/2016-fi>.

Eduskunnan oikeusasiamies (2017). Saatavissa 30.6.2017:  
<http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/lakilinkit/tietosuoja.htx>.

Eduskunnan oikeusasiamies (2017). Saatavissa 30.6.2017:  
<http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/kantelu/kuinka.htx>.

Eduskunnan oikeusasiamies (2017). Saatavissa 22.7.2017:  
<http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/kantelu/mista.htx>.

Eduskunnan oikeusasiamies (2017). Saatavissa 23.7.2017:  
[http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/oikeusasiamies/perusoikeudet.ht  
x](http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/oikeusasiamies/perusoikeudet.htx).

Eduskunnan oikeusasiamies (2018). Saatavissa 10.5.2018:  
[https://www.oikeusasiamies.fi/fi\\_FI/web/guest/mista-voi-kannella](https://www.oikeusasiamies.fi/fi_FI/web/guest/mista-voi-kannella).

Eduskunnan oikeusasiamies (2018). Saatavissa 10.5.2018:

<http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/kantelu/seuraus.htx>.

Eduskunnan oikeusasiamies (2018). Saatavissa 10.5.2018:

<http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/ratkaisut/paatokset.htx>.

Laakso, Seppo (2015). Laillisuusperiaate hallinnossa, lainalaisuusperiaate hallinnossa.

Saatavissa 10.5.2018:

[http://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:laillisuusperiaate\\_hallinnossa\\_\(valtioiden%20oikeus\)](http://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:laillisuusperiaate_hallinnossa_(valtioiden%20oikeus))

Kuusikko, Kirsi (2015). Näkökulmia päivän teemaan oikeusasiamies perusoikeuksien puolustajana. Teoksessa: Eduskunnan oikeusasiamies 95 vuotta –juhlaulkaisu, 34 – 44. Saatavissa 11.5.2018: [https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/44748/Juhlaulkaisu\\_2015](https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/44748/Juhlaulkaisu_2015).

Paunio, Riitta-Leena (2008). Yhdenvertaisuuden edistäminen viranomaisten toiminnassa. Teoksessa: Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2008, 32. Saatavissa 11.5.2018: [https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/43638/2008\\_fi](https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/43638/2008_fi).

Rakennettu ympäristö 3:2011. Saatavissa 30.6.2017: <http://www.rakennustieto.fi/lehdet/ry/index/lehti/62lgSjmQG.html>.

Sarja, Mikko (2001). Ylimmän laillisuusvalvonnan rajanvetoja. Helsinki: Edita Oyj, Edilex. Saatavissa 6.5.2018: <https://www.edilex.fi/artikkelit/3>.

Törmänen, Eeva (2018). Kun Ely-keskukset lakkautetaan, mikään taho ei enää valvo kuntien kaavojen laillisuutta: Vastuuta ei voida siirtää kansalaisjärjestöille. Tekniikka & Talous. Saatavissa 11.5.2018: <https://www.tekniikkatalous.fi/tekniikka/rakennus/kun-ely-keskukset-lakkautetaan-mikaan-taho-ei-ena-valvo->



kuntien-kaavojen-laillisuutta-vastuuta-valvonnasta-ei-voida-siirtaa-kansalaisjärjestöille.

Valtioneuvoston selvitys (2018). Valtion ei tule luopua kokonaan alueidenkäytön valvonnasta. Saatavissa 11.5.2018: [http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/10616/selvitys-valtion-ei-tule-kokonaan-luopua-alueidenkayton-valvonnasta](http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/10616/selvitys-valtion-ei-tule-kokonaan-luopua-alueidenkayton-valvonnasta).

Ympäristöministeriö: Maankäyttö ja rakentaminen. Saatavissa 10.5.2018:

<http://www.ymp.fi/fi>

FI/Maankaytto\_ja\_rakentaminen/Lainsaadanto\_ja\_ohjeet/Maankaytto\_ja\_rakennuslaki.

### **Virallislähteet**

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 30/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

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

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäytönlain muuttamisesta.

HE 102/2003 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

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

HE 205/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eduskunnan oikeusasiamiehes-  
tä annetun lain ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain muuttamisesta.

HE 14/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa  
sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koske-  
vaksi lainsäädännöksi. Saatavissa 10.5.2018. [https://www.eduskunta.fi/FI  
/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE\\_14+2018.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_14+2018.aspx).

PeVM 6/1996 vp - K 7/1995 vp. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan  
vuonna 1994. <https://www.edilex.fi/mt/pevm19960006#OT2>.

PeVM 12/2010 – HE 205/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö.

PeVM 2/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö.

PNE 2/1999 vp. Puhemiesneuvoston ehdotus uudeksi eduskunnan oikeusasiamiehen  
johtosäännöksi.

OM työryhmämietintö 2006:21. Helsinki: Oikeusministeriö.

OM työryhmämietintö 2008:5. Helsinki: Oikeusministeriö.

Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 45/2010. Helsinki: Oikeusministeriö.

Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 4/2011. Helsinki: Oikeusministeriö.

Eduskunnan kanslian julkaisu 7/2000.

Århusin sopimus 24.10.2003: 9 artikla.

Valtioneuvosto 5.5.2018: <http://alueuudistus.fi/luova>.

**Oikeuskäytäntö**

AOA 352/4/03

AOA 1013/4/03

AOA 1884/4/03

AOA 2863/4/03

AOA 1133/4/04

AOA 3373/4/04

AOA 3145/4/05

AOA 2591/4/05

AOA 3000/4/05

AOA 3554/2/05

AOA 1730/4/06

AOA 3016/4/06

AOA 3222/4/06

AOA 3506/4/06

AOA 1569/4/07

AOA 1582/4/08

AOA 2304/4/07

AOA 377/4/09

EOA 900/4/08

AOA 2047/4/2008

AOA 4702/4/12

AOA 2405/4/12

EOA 3181/4/14

AOA 3737/2/13