Susanna Laitila

Kunnallisvalitus – kehittämistyön kaasu vai jarru?

Kunnallisvalituksen tarkoitus ja haasteet

Johtamisen akateeminen yksikkö
Julkisoikeuden pro gradu -tutkielma
Hallintotieteiden maisteri

Vaasa 2024

VAASAN YLIOPISTO
Johtamisen akateeminen yksikkö

Tekijä:	Susanna Laitila		
Tutkielman nimi:	Kunnallisvalitus – kehittämistyön kaasu vai jarru?: Kunnallisvalituksen tarkoitus ja haasteet		
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri		
Oppiaine:	Julkisoikeus		
Työn ohjaaja:	Niina Mäntylä		
Valmistumisvuosi:	2024	**Sivumäärä:**	93

TIIVISTELMÄ:
Kunnallisvalitus on kunnan jäsenen ja asianosaisen oikeus suorittaa kunnan laillisuudenvalvontaa. Se on kunnallisen itsehallinnon kulmakivi, jolla kunnan asukas voi puuttua kunnan päätöksentekoon. Kunnallisvalituksen funktio suomalaisessa muutoksenhaun kontekstissa on ollut keskustelussa pitkään, sillä kunnallisvalitus saatetaan nähdä myös kunnallisen kehittämistyön jarruna.

Tässä tutkielmassa tarkastellaan kunnallisvalitusta osana suomalaista oikeusturvajärjestelmää. Tutkielmassa selvitetään, mitkä ovat ne tekijät, jotka tekevät kunnallisvalituksesta oikeutetun ja mitkä ovat ne tekijät, jotka tekevät siitä kyseenalaisen.

Tutkielmassa hyödynnetään useampaa tutkimusmetodia. Tärkeimpänä on lainoppi, sillä tutkielmassa tulkitaan ja systematisoidaan voimassa olevaa oikeutta. Tämän lainopin rinnalle tuodaan empirian kautta hankittua tietoa kunnallisvalituksista. Tämä tieto pohjautuu Kuusiokuntien seutukunnan luottamushenkilöille ja viranhaltijoille laadittuun kyselyyn ja näitä kyselyn vastauksia analysoidaan sekä määrällisen että laadullisen tutkimuksen menetelmillä. Näiden pohjalta syntyneitä havaintoja tulkitaan oikeuspolitiikan keinoin. Tutkielma sijoittuu kunnallisoikeudellisen sekä hallinto-oikeudellisen tutkimuksen väliin.

Tutkielmassa osoitetaan, että kunnallisvalitus on oikeutettu muutoksenhaun keino, jossa kunnan jäsenyys ja asianosaisuus luovat pohjan muutoksenhaulle. Kunnallisvalituksen kyseenalainen asema nousee esiin mielipiteiden erilaisuuden kohtaamisessa, sillä lähtökohtaisesti aina kunnallisvalituksessa ovat vastakkain erilaiset intressit. Kunnallisvalitus on oikeutettu silloin, kun se täyttää laillisuuden valvonnan kriteerit; toimivalta on ylitetty, on menetelty väärin tai rikottu lakia. Jos näistä ei toteudu yksikään kriteeri, nähdään kunnallisvalitus enemmän kiusantekona, joka on ainoastaan periaatteellinen kannanotto kunnan päätöksenteolle. Kuitenkin myös tässä kohdin kunnallisvalitus siirtyy hallintotuomioistuinkäsittelyyn ja siksi se nähdään viivästyttävänä elementtinä. Kunnallisvalitukseen on oikeus, kun valituksen tekijä kuuluu valituksen tekemisen piiriin joko asianosaisena tai kunnan jäsenenä.

AVAINSANAT: kunta, kunnallisvalitus, oikaisuvaatimus, hallintovalitus, muutoksenhaku, oikeusturva, asianosainen, kunnan jäsen, kunnallinen itsehallinto

Sisällys

1 Johdanto 6

1.1 Johdatus aiheeseen 6

1.2 Tutkielman aihe 8

1.3 Tutkielman rakenne 11

2 Kunnallinen itsehallinto osallisuuden mahdollistajana 13

2.1 Paikallisen itsehallinnon juuret 13

2.2 Paikallinen itsehallinto Suomessa – Kunnallinen itsehallinto 15

2.3 Kunnallisen itsehallinnon oikeudellinen sisältö 16

2.4 Kunnan päätöksenteon rakenteet ja toimintaa ohjaavat asiakirjat kunnallisen itsehallinnon ilmentäjinä ja muutoksenhaun tahoina 17

2.4.1 Valtuusto kunnan ylimpänä päätöksentekoelimenä 20

2.4.2 Kunnanhallitus kunnan päätöksentekoelimenä ja päätösten toimeenpanijana 22

2.4.3 Lautakunnat ja valiokunnat 23

2.4.4 Kuntayhtymä itsehallinnon näkökulmasta 24

2.5 Ristiriita paikallisen itsehallinnon ja kunnallisen itsehallinnon välissä 25

2.6 Maakuntien ja hyvinvointialueiden itsehallinto aluevalituksen toimintakenttänä 26

3 Kuntalaisen oikeus osallistua päätöksentekoon ja muutoksenhakuoikeus 28

3.1 Oikeus osallistua kunnassa – osallisuuden laissa säädetyt reunaehdot 28

3.1.1 Oikeus saada tietoa 30

3.1.2 Kuntalaisen aloite- ja kansalaisaloiteoikeus 33

3.1.3 Kunnallinen kansanäänestys 34

3.2 Muutoksenhakujärjestelmän perusteet kunnan päätöksenteossa 36

3.3 Kunnallisvalitus moninaisena kuntalaisen oikeussuojakeinona osana muutoksenhakujärjestelmää 40

3.3.1 Oikaisuvaatimus kunnallisvalituksen pakollisena esivaiheena 41

3.3.2 Kunnallisvalituksen oikeutus 46

3.3.3 Valitusoikeus kunnallisvalituksella valitettavista asioista 49
3.3.4 Kunnan jäsenyys oikeutuksena kunnallisvalituksen tekemiselle 51
3.3.5 Kunnan päätöksenteko kunnallisvalituksen taustalla 55
3.3.6 Kunnallisvalituksen muotoseikat ja jatkovalituslupa 56
3.4 Hallintovalitus kunnallisvalituksen rinnalla kuntalaisen oikeussuojakeinona 59
4 Kunnallisvalitus kunnan luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden näkökulmasta 61
4.1 Kyselyn toteuttaminen ja taustatiedot 61
4.1.1 Kyselyn taustaa 61
4.1.2 Vastauksien keruumenetelmä 62
4.1.3 Vastaajien taustatiedot ja kyselyn reliabiliteetti 63
4.2 Kuusiokunnissa näkyvät valitusaiheet 65
4.3 Kunnallisvalituksen oikeutus laillisuudenvalvonnan keinona 69
4.4 Kunnallisvalituksen ongelmakohdat 73
4.5 Kunnan laillisuuden valvonnan toteuttaminen, jos kunnallisvalitusta ei olisi 77
5 Johtopäätökset 82
Lähteet 89
Liitteet 92
Liite 1. Kysely Kuusiokuntien seutukunnan luottamushenkilöille ja viranhaltijoille 92

Kuviot

Kuvio 1. Kyselyn vastausprosentit 63
Kuvio 2. Kyselyyn vastanneiden toimijoiden aika, kuinka kauan he ovat vastaushetkellä olleet omassa roolissaan 74
Kuvio 3. Valitusaiheiden jakaantuminen vastaajien kesken 69
Kuvio 4. Ongelmakohtien ilmeneminen kunnallisvalituksissa kyselyyn vastanneiden näkökulmasta 73

Lyhenteet

Asiointilaki	Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 13/2003
Eu	Euroopan unioni
HE	Hallituksen esitys
HO	Hallinto-oikeus
HOL	Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KuntaL	Kuntalaki (410/2015)
KotikuntaL	Kotikuntalaki (201/1994)
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki (5.2.1999/132)
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
Viranhaltijalaki	Laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta (304/2003)

1 Johdanto

1.1 Johdatus aiheeseen

"[A:n] kunnan selvitysten mukaan kaupunginvaltuuston marraskuisen kokouksen päätöksestä on tehnyt kunnallisvalituksen [A:n] kotipaikakseen kirjannut tuore pöytälaatikkoyritys. Yrityksellä ei selvitysten mukaan ole sen enempää toimintaa kuin toimitilojakaan [A] kunnassa.

"-- Esimerkiksi [X] Ky:n toimialaan kuuluu kaupungin hankkimien kaupparekisteriotteiden mukaan paitsi uuhien myös pässien keinosiemennys. Toimialana on myös [X] -tuotemerkillä tuotettavien "lampaanpieremä biokaasukonttien valmistus, suunnittelu, myynti ja lisenssivalmistuksen valvonta".

Kyseisen yrittäjän [Y] Ky:n toimialoiksi on kaupparekisteriin kirjattu muun muassa takin kääntö ja paidan vaihto. [Y] on yrittäjän neljä vuotta sitten perustama yritys, jonka kotipaikka on Helsingissä, ja [X] Ky kunnallisvalituksen [A] kunnan valtuuston päätöksestä tehneen [Z] Ky -yrityksen äänetön yhtiömies. Sama yrittäjä on tässäkin yhtiössä yhtiömiehenä.

Valittaja vaatii kaupunginvaltuuston päätöksen kumoamista ja kaupungin velvoittamista korvaamaan valittajan oikeudenkäyntikulut hallinto-oikeudessa laillisine viivästyskorkoineen." [1]

Suomessa valtiovalta määritellään kansanvallaksi, sillä Suomen kansalaiset saavat itse valita asioistaan päättävät henkilöt heitä edustamaan eduskuntaan. Sama kansanvaltaisuuden periaate voidaan nähdä myös kunnallisessa hallinnossa, sillä kunnassa ylintä päätösvaltaa käyttää vaaleilla valittu valtuusto. Kansanvaltaisuuden yksi lähtökohta on ihmisten mahdollisimman laajat osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuudet yhteiskunnan eri osa-alueilla.[2] Kunnan hallinto on Suomen perustuslaissa (121 §) määritelty perustuvan kunnan asukkaiden itsehallintoon ja tämän mukaisesti kunnan äänivaltaiset

[1] Kusnetsoff, 2022.
[2] HE 1/1998 vp. s.73.

asukkaat valitsevat tämän ylimmän toimielimen, jolla on täten valtuus päättää yhteisistä kunnan asukkaiden asioista.[3]

Kansanvaltaisuuden ja oikeusvaltion periaate on kirjattu Suomen perustuslain 2 §:n seuraavasti: *''Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta.*

Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.

Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.''

Kansanvallan periaatteeseen kuuluu yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa niin yhteiskunnan kuin häntä ympäröivän elinpiirin kehittämiseen. Samalla tavalla kansalaisella on oikeus valvoa päätöksentekoa. Kunnallishallinnossa tätä valvontaa voi muun muassa tehdä kunnallisvalituksen kautta.

Kunnallisvalitus on kuntalaisen oikeus hakea muutosta virheellisessä järjestyksessä syntyneeseen päätökseen (KuntaL 135.1 §). Muutosta voi hakea päätökseen, jota tehdessä viranomainen on ylittänyt toimivaltansa (KuntaL 135.2 §). Myös lainvastaiseen päätökseen voi hakea muutosta (KuntaL 135.3 §). Kuntalain 137 § määrittää ne reunaehdot, jonka kautta henkilö on oikeutettu tekemään oikaisuvaatimuksen. Kunnallisvalituksen saa tehdä henkilö, johon päätös on kohdistettu tai kunnan jäsen.

---

[3] Harjula ja Prättälä, 2019, luku I.4.,Valtuusto.

1.2 Tutkielman aihe

Tässä tutkielmassa käsitellään kunnallisvalitusta ja sen erityispiirteitä. Kunnallisvalitus on kunnan viranomaisen päätöksestä laadittava valitus[4]. Se on muodoltaan laillisuusvalitus, joka osoitetaan Kuntalain 135 §:n mukaan hallintotuomioistuimille eli hallinto-oikeudelle ja siitä eteenpäin korkeimmalle hallinto-oikeudelle[5]. Tutkielmani pyrkii selvittämään, mikä oikeuttaa kunnallisvalituksen ja käytetäänkö kunnallisvalitusta väärin perustein. Kunnallisvalitus on muutoksenhaun keino ja kuntalaisen mahdollisuus valvoa kunnallista päätöksentekoa ja sen laillisuutta. Kuitenkin tällä hetkellä valitusoikeutta voidaan käyttää kyseenalaisesti hyväksi ja voidaan puhua ”kiusantekovalituksista”. Kiusantekovalituksella tarkoitetaan arkikielisesti valituksia, joiden takana ovat epäasialliset motiivit eikä niiden tarkoitus, eikä mahdollisuuskaan ole menestyä oikeuden eri asteilla. Kiusantekovalituksilla pyritään viivyttämään erilaisia hankkeita ja päätöksiä sekä pyritään aiheuttamaan taloudellisia menetyksiä.[6]

Kuntalain 137 §:n mukaan kunnallisvalituksen voi tehdä kunnan jäsen. Kunnan jäsen määritellään kuntalain 3.1 §:ssä henkilöksi, jonka kotikunta kotikuntalain mukaan kyseinen kunta on. Lisäksi kunnan jäsen on yhteisö tai säätiö, jonka kotipaikka sijaitsee kunnassa (KuntaL 3.2 §). Myös henkilö, jolla on kunnan alueella omistuksessa tai hallinnassa kiinteää omaisuutta, on kunnan jäsen (KuntaL 3.3 §).

Kuntalain 3.2 § mukaan yhtiö tai säätiö on kunnan jäsen, jos yhtiön kotipaikaksi on merkitty kyseinen kunta ja kunnan jäsenillä on oikeus tehdä oikaisuvaatimus. Näin ollen yrityksellä on mahdollisuus valittaa kunnan päätöksenteosta. Alussa oleva katkelma [A] kaupungin päätöksentekoon liittyvistä valituksista voidaan pitää esimerkkinä tällaisesta yrityksen kautta tehdystä valituksesta.

---

[4] Harjula ja Prättälä, 2019, luku VII.16., Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus.
[5] Harjula ja Prättälä, 2019, luku VII.16., Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus; Hannus ja muut, 2009, s. 525.
[6] Mäkinen, 2010, s. 142.

Tutkimuskysymykset ovat:

Mikä oikeuttaa kunnallisvalituksen tekemisen?

Mitkä piirteet tekevät kunnallisvalituksesta oikeutetun?

Mitkä piirteet tekevät kunnallisvalituksesta kyseenalaisen?

Tässä tutkielmassa käsitellään kunnallisvalituksia yleisesti ja se pyrkii selvittämään, mistä asioista kunnallisvalituksia tehdään ja mitkä tekijät oikeuttavat kunnallisvalituksen. Yhtenä tutkimuksen rajauksena on perehtyä juuri yhteisöjen oikeuteen tehdä kunnallisvalitus. Alun esimerkin kunta A on yksi esimerkki kunnasta, jossa on noussut esiin juuri kommandiittiyhtiön kautta laaditut valitukset. Näitä on kuitenkin julkisuudessa esiintynyt muissakin kunnissa ja tämän kaltaisten valitusten tarkempi tutkiminen on mielenkiintoista juuri kunnallisvalitusten oikeutuksen kautta. Kunnallisvalitus on kuitenkin kunnan jäsenen oikeus ja mahdollisuus toteuttaa kunnallishallinnon valvontaa. Tästä herääkin kysymys, menettääkö tuo oikeus merkityksensä, jos valituksen tarkoituksena sekä taustalla ovat täysin päinvastaiset intressit.

Tutkielmani päätutkimusmenetelmänä on oikeusdogmatiikka. Oikeusdogmatiikalla tarkoitetaan lainoppia, jossa voimassa oleva oikeus on tutkimuskohteena[7]. Voimassa olevien oikeusnormien sisältö on yksi lainopin peruste[8]. Lainoppi on kuvaus voimassa olevasta oikeuden sisällöstä. Lainopin kautta haetaan kannanottoja siitä, millä tavoin oikeutta kuuluisi tulkita, systematisoida tai punnita[9]. Kunnallisvalituksen kohdalla voimassa olevan lainsäädännön kautta tulkitaan kunnallisen muutoksenhaun erityispiirteitä. Koska kunnallisvalituksien kohdalla voidaan tutkia yhteiskunnallista ongelmaa, johon ei ole suoranaista ratkaisua lainsäädännössä, hyödynnetään tässä tutkielmassa oikeuspolitiikkaa eli de lege ferenda -tutkimuksen metodologiaa. Oikeuspoliittisessa tutkimuksessa pyritään vaikuttamaan oikeuspoliittisen päätöksentekoon, lainvalmisteluun tai linjausten

[7] Hirvonen, 2011, s. 21.
[8] Hirvonen, 2011, s. 22.
[9] Hirvonen, 2011, s. 25.

muotoiluihin sekä käytäntöihin[10]. De lege ferenda -tutkimuksessa tutkimuksen kohteena on yhteiskunnallinen ongelma, jonka ratkaisuun pyritään oikeudellisten keinojen avulla. Näihin ratkaisumalleihin voisi perustua uusi lainsäädäntö. Tässäkin tutkielmassa de lege feranda -tutkimus yhdistyy lainoppiin, sillä nykyisen lainsäädännön tulkinnan ja systematisoinnin kautta haetaan uusia ratkaisuja kunnallisvalituksiin liittyviin ongelmiin.[11] Tällöin oikeuden tutkimus kytkeytyy ympäristöönsä, jolloin oikeutta on tutkittava yhteiskunnallisessa kontekstissa[12]. Tässä tutkielmassa kunnallisvalitus tuodaan ympäröivän yhteiskunnan kontekstiin ja sitä lähdetään tutkimaan lainsäädännön tarkastelulla ja verraten sitä empirian kautta saatuun kyselytietoon.

Oikeuspoliittisen tutkimuksen lähtökohtana on muodostaa uusia näkökulmia niin teoreettisen kuin empiirisen tiedon kautta[13]. Yhtenä osana tätä tutkielmaa toteutetaan kyselytutkimus, sillä empirian kautta pystytään laajentamaan teoreettisia huomioita käytännön toimintaan kunnallisvalitusten kohdalla. Kyselytutkimus toteutetaan Kuusiokuntien alueen luottamushenkilöille sekä viranhaltijoille. Kyselyn tarkoitus on selvittää, miten luottamushenkilöt ja viranhaltijat kokevat kunnallisvalitukset. Kuusiokuntien alueeseen kuuluu seutukunta-ajatteluun pohjautuen Alavus, Ähtäri, Soini ja Kuortane. Kysely toteutetaan anonyymisti, jolloin vastauksia analysoitaessa ei voi päätellä vastaajan kuntaa. Kyselyyn ei kohdistu GDPR-sääntelyn vaatimuksia, sillä kyselyssä ei kerätä henkilötietoja. Halusin kohdentaa kyselyn Kuusiokuntien alueelle myös siitä syystä, että tämä alue on minulle ennestään tuttu, sillä asun Alavudella.

Yhtenä metodina työssäni on empiirinen oikeustutkimus. Empirian tarkoitus oikeustieteellisessä tutkimuksessa on tarkastella oikeutta ikään kuin ulkoa päin. Tässä kyselyssä empirian kautta tutkitaan, miten luottamushenkilöt ja viranhaltijat kokevat kuntalain mahdollistaman kunnallisvalituksen omakohtaisten kokemustensa ja näkökulmiensa

---

[10] Ervasti, 2011, s. 86.
[11]Kolehmainen, 2015, s.108.
[12] Rautiainen ja muut, 2023, s. 238.
[13] Ervasti, 2011, s. 87.

kautta sekä mitä he ajattelevat kunnallisvalitusten oikeutuksesta kuntalaisen muutoksenhakukeinona.[14] Kyselyn analyysissa on hyödynnetty sekä kvalitatiivista että kvantitatiivista tutkimusmenetelmää. Kvalitatiivinen tutkimusmenetelmä tarkoittaa laadullista menetelmää eli aineistoa analysoidaan laadullisesti. Kyselyn analyysiin soveltuu joissakin määrin myös kvantitatiivinen menetelmä eli määrällinen tutkimusmenetelmä, jolloin vastauksia arvioidaan määrään perustuen.[15]

Tutkielmassani on käytössä monimenetelmäisyys eli triangulaatio, sillä tutkielman tutkimusmetodeita on useita. Monimenetelmäisyyden tarkoitus on lisätä tutkielman luotettavuutta ja laajentaa ymmärrystä kunnallisvalituksen teemasta empirian tukiessa lainopin kautta hahmotettua oikeuspohjaa kunnallisen muutoksenhaun teemaan.[16]

Eija Mäkinen (2010) on toteuttanut tutkimuksen, jossa hän on haastatellut Vaasan hallinto-oikeuden tuomareita kunnallisvalituksista [17]. Tätä tutkimusta on käytetty tässä tutkielmassa vertailutietona ja samalla tuottamaan kunnallisvalituksista uutta tutkimuksellista tietoa. Mäkisen tutkimuksesta on jo kulunut aikaa ja mahdollisesti kunnallisvalitusten sisältö ja muutoksenhakijatahot ovat saattaneet muuttua ajansaatossa.

1.3 Tutkielman rakenne

Luvussa 2 tuon esille paikallisen itsehallinnon vaikutuksia kunnalliseen toimintaan. Suomessa paikallista itsehallintoa toteuttaa kunnallinen itsehallinto. Kunnallinen itsehallinto mahdollistaa kunnille osan oman toiminnan muodostumista ja laajentaa kunnan toimialaa. Kunnan toimiala jaetaan yleiseen ja erityiseen toimialaan. Yleisen toimialan periaatteella kunta saa ottaa hoitaakseen tehtäviä omilla päätöksillään ja tämä kunnan omien päätösten mahdollisuus on yksi itsehallinnon kulmakivi.[18] Kunnallisen itsehallinnon osa

[14] Nieminen ja Lähteenmäki, 2021, s. 11.
[15] Nieminen ja Lähteenmäki, 2021, s. 12
[16] Nieminen ja Lähteenmäki, 2021, s. 12.
[17] Mäkinen, 2010, s. 6.
[18] Harjula ja Prättälä, 2019, 1. Kunnan toimiala ja tehtävät (1 mom.).

on asukkaan itsehallinto, jota kunnallisvalitus toteuttaa sen antaessa kunnan jäsenelle mahdollisuuden valvoa kunnan toiminnan laillisuutta[19]. Toisessa luvussa esitellään myös kunnan päätöksentekorakennetta, sillä muutoksenhakuprosessissa kunnan toimielimet ovat merkittävässä roolissa. Kolmannessa luvussa käsittelen kuntalaisen osallistumisen mahdollisuuksia ja kunnallisvalitusta osana muutoksenhakujärjestelmää. Kunnallinen muutoksenhaku on viimeinen mahdollisuus kuntalaiselle ja asianosaiselle osallistua päätöksentekoon, joten tähän peilaten esittelen tässä luvussa muita päätöksentekoon vaikuttavia osallisuuden muotoja, joita voidaan käyttää ennen muutoksenhakua. Luvussa käsitellään sitä, miten kunnalliseen päätöksentekoon on mahdollisuus hakea muutosta, miten hallinto- ja kunnallisvalitus eroavat toisistaan valituslajeina ja mikä on oikaisuvaatimuksen rooli kunnallisessa muutoksenhaussa. Luvussa esitellään kunnallisvalituksen erityispiirteitä vertailun kautta. Neljännessä luvussa analysoin kyselytutkimuksen vastauksia kunnallisvalituksista ja viidennessä luvussa esitellään tutkielman johtopäätökset.

[19] Mäkinen, 2016, s. 11.

2 Kunnallinen itsehallinto osallisuuden mahdollistajana

Kunnallisvalituksessa tärkeänä elementtinä on sen valituksen kohde eli kunta ja sen toiminnot. Kunnan toiminnan tarkoituksena on edistää asukkaidensa hyvinvointia sekä alueensa elinvoimaa. Lisäksi kunnan on järjestettävä omat palvelunsa niin, että ne ovat taloudellisesti, ympäristöllisesti ja sosiaalisesti kestävällä tavalla järjestettyjä. (KuntaL 1.2 §). Kunnan toiminnassa itsehallinto on merkittävässä roolissa. Kunnallisvalituksen käyttöön vaikuttavat niin kunnallinen itsehallinto kuin kunnallinen demokratia, sillä kunnallisvalistuksen erityispiirteissä näkyvät kunnallisen itsehallinnon erityispiirteet ja myös kunnallisen päätöksenteon vapaus.[20] Tässä luvussa käsitellään kuntaa sen itsehallinnollisen aseman kautta. Itsehallinnon yksi näkyvin osa on kuntalaisen oikeus tehdä laillisuuden valvontaa kunnallisen muutoksenhaun keinoin, joten tässä luvussa tuodaan esiin itsehallinnon sääntelyn taustaa. Lähellä tapahtuva päätöksenteko on yksi itsehallinnon kulmakivistä ja tähän peilattuna tuodaan esiin kunnan päätöksentekorakennetta. Päätöksentekorakenne, joka muodostuu kunnan toimielimistä, määritellään kuntalain pohjalta tässä kappaleessa ja tarkemmin toimielinten osuutta oikaisuvaatimusten ja kunnallisvalitusten osapuolena käsitellään tarkemmin kolmannessa luvussa.

2.1 Paikallisen itsehallinnon juuret

Paikallisella itsehallinnolla tarkoitetaan paikallishallinnon vapautta, kyvykkyyttä ja mahdollisuutta tehdä päätöksiä ja johtaa omaa toimintaansa[21]. Paikallinen itsehallinto perustuu siihen, että tietyllä alueella olevilla asukkailla tulee olla mahdollisuus kehittää omaa jokapäiväistä elinpiiriään omien valintojensa mukaisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että asioista päättäminen tulee tapahtua mahdollisimman lähellä ihmistä ja näihin päätettäviin

[20] Mäenpää, 2008, s.303.
[21] Jäntti, Sinervo & Vakkala, 2019, s.244.

asioihin on paikallisten asukkaiden mahdollisuus osallistua joko suoraan tai välillisesti valitsemalla edustajat niihin tehtäviin, joissa asioita päätetään.[22]

Paikallisen itsehallinnon järjestämistä säätelee Euroopan neuvoston jäsenmaissa Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja (myöhemmin paikallisen itsehallinnon peruskirja). Tämä paikallisen itsehallinnon peruskirja on Euroopan neuvoston valmistelema sopimus, jossa määritellään sitovat vähimmäisvaatimukset siitä, miten paikallinen itsehallinto on jäsenmaissa järjestettävä.[23] Peruskirja kuvaa sitä, millainen on yleinen eurooppalainen käsitys kunnallisesta itsehallinnosta ja sen periaatteista[24]. Tämän sopimuksen 3.1 artikla määrittelee paikallisen itsehallinnon paikallisten viranomaisten oikeudeksi ja kelpoisuudeksi säännellä sekä hoitaa julkisia asioita omalla vastuullaan ja tämän olisi tapahduttava paikallisen väestön eduksi. Lisäksi paikallisen itsehallinnon on toteuduttava lain nojalla. (Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja 3.1 artikla).

Suomessa autonominen eli itsehallinnollinen asema on annettu kunnille. Tämä paikallinen itsehallinto kunnissa pohjautuu Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan, jonka aikanaan Euroopan neuvoston jäsenvaltiot ovat allekirjoittaneet. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan on haluttu turvata tiettyjen eurooppalaisten yhdessä sovittujen arvojen, periaatteiden ja ihanteiden pysyvyys ja toteuttaminen jäsenvaltioissa. Näitä ovat esimerkiksi kansalaisia lähellä oleva hallinto, demokraattisuus ja paikallisten osallistumisoikeuksien turvaaminen. Paikallisen itsehallinnon on tarkoitus näiden ohella turvata demokratiaa ja vallan hajautumista. (Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja).

Suomi on liittynyt Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan vuonna 1991[25]. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 2 artiklan mukaan paikallisen itsehallinnon

---

[22] Haveri ja Airaksinen, 2011, s. 51
[23] Heuru ja muut, 2011, s.379.
[24] Harjula ja Prättälä, 2023, s. 130–131.
[25] Mäenpää, 2023, s. 1187.

periaate tulisi tunnustaa kansallisessa lainsäädännössä sekä mahdollisuuksien mukaan myös perustuslaissa ja Suomen lainsäädännössä tämä itsehallinnon periaate löytyy perustuslaista (PL 120 §)[26]. Tämän toisen artiklan myötä kansallisessa lainsäädännössä ei voi sivuuttaa kunnallista itsehallintoa ja sen myötä on turvattu kunnallisen itsehallinnon järjestäminen[27].

Eurooppalaisen kunnallisen itsehallinnon ydinsisällön voi kiteyttää paikallisen yhteisön poliittiseen itsenäisyyteen ja omien asioidensa kokonaisvastuuseen[28]. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa korostuu demokraattisuuden merkitys paikallishallinnossa. Ryynänen ja Telakivi (2006) tuovat kirjassaan esiin, että paikallisen itsehallinnon peruskirjan kautta sopimuksen allekirjoittaneissa valtioissa noudatetaan lähidemokratian periaatteita. Tämän periaatteen mukaan demokratialla on mahdollisuus onnistua vain silloin, kun demokratia saa vaikuttavuutensa kansalaisten paikallisessa elämässä jokaisena päivänä.[29] Demokraattisuus näkyy peruskirjan 3.2 artiklassa, joka tarkentaa paikallisviranomaisten oikeutta hoitaa paikallisia asioita. Artiklan mukaan oikeutta voivat käyttää salaisella äänestyksellä vapaissa ja välittömissä vaaleissa ja yhtäläisen sekä yleisen äänioikeuden kautta valitut valtuustot ja kokoukset. Suomen lainsäädännössä tämä itsehallinnon kirjaus toteutuu Kuntalain 15 §:ssä, jossa määritellään Kuntavaalit.

2.2 Paikallinen itsehallinto Suomessa – Kunnallinen itsehallinto

Suomessa aluejaottelun pohjana toimivat kunnat. Kunta on alueyhteisö, joka muodostuu tietystä alueesta ja sen asukkaista[30]. Kuntalaissa ei ole erikseen määritelty kuntaa terminä, eikä siihen ole kirjattu erikseen kunnan olevan oikeuskelpoinen. Kunnan ollessa

---

[26] PL 120 §: Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. (120.1 §). Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. (120.2 §)
[27] Ryynänen & Telakivi, 2006, s. 41.
[28] Heuru ja muut, 2011, s. 23.
[29] Ryynänen ja Telakivi, 2006, s. 45.
[30] Hannus ja muut, 2009, s. 1; Harjula ja Prättälä, 2023, s.9.

oikeushenkilö ja oikeustoimikelpoinen, se voi hankkia nimiinsä oikeuksia ja sille voidaan asettaa velvollisuuksia[31]. Kuntajaottelu on pohjana muille aluejaotteluille, kuten maakunnille[32].

Kunnallisen itsehallinnon voi nähdä kunnan kokonaisuuden muodostavien erilaisten rakenneosien yhdistävänä ja sitovana asiana. Kunnallisen itsehallinnon kautta kunnan kokonaisuudelle määritellään toimintakyky ja toimintakyvyn rajat. Kunnan olemassaolon kannalta kunnallisen itsehallinnon oikeudellinen sisältö on äärimmäisen tärkeää.[33]

Kunnallinen itsehallinto toteuttaa oikeusvaltion ideaa ja länsimaista demokratiaa[34]. Oikeusvaltioperiaatteen ydin määritellään Perustuslain 2.3 §:n mukaan. Tässä lainkohdassa todetaan, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, jolloin kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava lakia.[35]

2.3 Kunnallisen itsehallinnon oikeudellinen sisältö

Perustuslain 121.1 §:n mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Itsehallinto muodostuu periaatteesta, jossa hallintoa hoitavat ne, joita hallinto palvelee. Tällä tarkoitetaan muun muassa sitä, että kuntalaiset itse valitsevat päättäjänsä valtuustoon, jolla on kunnassa ylin päätösvalta kuntaan liittyvistä asioista.[36] Itsehallinnon periaatteena on turvata kunnan päätöksenteon kansanvaltaisuus. Tämä demo-

[31] Harjula ja Prättälä, 2023, s. 9.
[32] Hannus ja muut, 2009, s. 30.
[33] Heuru ja muut, 2011, s. 23.
[34] Heuru, 2006, s. 29.
[35] Heuru, 2006, s. 46; Husa ja Pohjolainen, 2014, s.66.
[36] Hannus ja muut, 2009, s. 40; Harjula ja Prättälä, 2019, 1 Kunnat ja itsehallinto.: Perustuslaissa määritellään itsehallinnollinen asema Ahvenanmaalle sen mukaisesti kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa säädetään (PL 120 §). Lisäksi itsehallinnollinen asema on annettu saamalaisille heidän kotiseutulueellaan heidän omaa kieltään ja kulttuuriaan koskien (PL 121.4 §). Myös yliopistoille on mahdollistettu itsehallinnollinen asema, josta tarkemmin säädetään muussa lainsäädännössä (123.1 §).

kraattisuus erottaa kunnallisen itsehallinnon muista perustuslakiin kirjatuista itsehallinnoista.[37] Perustuslakia säädettäessä on lainsäätäjän tahtona ollut täsmentää kunnallista itsehallintoa koskevaa sääntelyä, jotta kuntien päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuutta sekä kunnan asukkaiden osallistumisoikeuksien merkitystä kunnan päätöksenteon osana pystytään korostamaan entisestään [38].

Kunnallinen itsehallinto kuitenkin vaatii sen, että laissa on säädetty niin kuntien hallinnon yleiset perusteet kuin kunnille annetut tehtävät[39]. Itsehallintoon kuuluukin laeissa kunnan tehtäviksi määritellyt toiminnot sekä muita asioita, joita yleinen etu vaatii paikallisesti hallinnon hoidettaviksi. Näistä muista asioista poikkeuksen tekevät ne toiminnot, jotka luonteensa puolesta kuuluvat valtion paikallis- ja aluehallinnolle, jolloin niitä ei voi luovuttaa kunnan hoidettavaksi.[40] Itsehallintoa ei voida pitää täysin itsenäisenä toimintana, sillä sitä rajoittaa valtion ohjaus ja valvonta. Tämä valtion asianomaisten viranomaisten toimittama valvonta on lailla rajattua.[41] Kunnallisen itsehallinnon myötä kunnilla on verotusoikeus (PL 121.3 §). Kunnilla on tämän kirjauksen myötä mahdollisuus päättää veron suuruudesta tietyin lain mukanaan tuomin reunaehdoin[42]. Tällä mahdollistetaan se, että kunta voi ottaa hoitaakseen niitä tehtäviä, joita laki määrää, mutta myös niitä tehtäviä, joita se kokee kuntalaisten tarvitsevan.

2.4 Kunnan päätöksenteon rakenteet ja toimintaa ohjaavat asiakirjat kunnallisen itsehallinnon ilmentäjinä ja muutoksenhaun tahoina

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan on määritelty, että itsehallinnollista päätösvaltaa käyttävät paikallisesti edustuksellisen demokratian keinoin valitut valtuustot

[37] Saraviita, 2011, s. 973.
[38] HE 1/1998 vp, s. 64.
[39] Mäkinen, 2010, s. 12.
[40] Hannus ja muut, 2009, s. 40.
[41] Hannus ja muut, 2009, s. 40.
[42] Mutanen, 2017, s. 10.

tai vastaavat toimielimet[43]. Kansanvaltaisuuden periaatteen mukaisesti kansanvaltaan kuuluu oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen[44]. Tämä periaate toteutuu erityisesti kunnallisessa päätöksenteossa, sillä siinä kuntalaisille mahdollistetaan edustuksellisen demokratian kautta päätäntävaltaa ja lisäksi mahdollistetaan muiden osallisuuden keinojen kautta oman elinympäristönsä kehittäminen.

Mäenpää (2023) on todennut, että kunnallisen itsehallinnon periaatteeseen kuuluu kunnan oikeus omiin päätöksenteko- ja hallintoelimiin[45]. Jo paikallisen itsehallinnon peruskirjassa on määritelty, että yleisen lainsäädännön puitteissa itsehallintoyhteisö voi päättää omasta hallinnon organisaatiostaan. Tämä organisointi on tehtävä niin, että se on sopiva suhteessa paikallisiin tarpeisiin ja hallinnon organisoinnin on varmistettava hallinnon tehokkuus. (Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja, 6.1 artikla).

Kuntaa koskien nämä hallinnon yleiset perusteet on säädetty lailla ja tässä tapauksessa kuntalaissa. Kunnassa hallinnon on perustuttava luottamushenkilöiden määräävään asemaan. Pakollisia toimielimiä kunnassa ovat valtuuston lisäksi kunnanhallitus, tarkastuslautakunta sekä vaalilain edellyttämät lautakunnat. Muuten kunta voi järjestää luottamushenkilöorganisaationsa sillä tavoin kuin se näkee toimintansa kannalta tarpeelliseksi.[46]

Tarkemmin kunta voi määritellä toimivallan jakautumisen ja organisaationsa perusteet hallintosäännöllä. Kuntalain 90 §:n mukaisesti hallintosääntöön kuuluvat vähintään kolme osa-aluetta: 1) hallinnon ja toiminnan järjestäminen, 2) päätöksenteko- ja hallintomenettely sekä 3) valtuuston toiminta. Vaikka hallintosäännössä on vähimmäisvaatimukset, se voi myös sisältää muita kunnan tarpeisiin liittyviä määräyksiä. Kunnilla on

[43] Harjula & Prättälä, 2019, 1. 8.5 Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja.
[44] Jyränki & Husa, 2012, s. 117.
[45] Mäenpää, 2023, s. 1200.
[46] HE 268/2014 vp, s. 20.

päätösvalta hallintosäännön sisällöstä, mikä mahdollistaa paikallisten tarpeiden huomioimisen. Esimerkiksi valtuuston toiminnan kohdalla kunnalla on itsellään mahdollisuus säädellä valtuutetun puheoikeutta tiettyjen asioiden käsittelyn kohdalla tai määritellä ne tavat, kuinka valtuustoaloitteiden käsittely kokouksessa tehdään. (KuntaL 90 §). Puheajan kontrolloiminen ja valtuustoaloitteiden esittelyn rajaaminen saattaa olla taustaa sille, että päätöksentekoon kohdistuu valtuutettujen itsensä tekemää muutoksenhakua. Lähtökohtaisesti jokaisella valtuutetulla on rajaamaton puheoikeus asiakohtien käsittelyssä, mutta tietyissä kohdin puheoikeuden rajoittaminen kokouksen sujuvuuden vuoksi voi olla paikallaan. Nämä asiat ovat jokaisen kunnan itse päätettävissä ja käytännöt vaihtelevat kunnittain.

Kunnan toimintaa johdetaan valtuuston hyväksymän kuntastrategian mukaisesti (KuntaL 38.1 §). Kuntastrategia on poliittinen asiakirja, jossa päätetään kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Kunnan toiminta kuntalain mukaan määritellään kaikeksi siksi toiminnaksi, missä kunta on mukana. Kuntastrategiassa keskeistä on asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen sekä palveluiden järjestäminen ja tuottaminen. Kunnan strategian tarkoitus on olla velvoite valtuustolle, sillä sen mukaisesti valtuuston on otettava kantaa siihen, mihin kunta pitkällä aikavälillä käyttää resurssejaan ja kuinka toiminta kunnassa tullaan pitkällä aikavälillä järjestämään. Strategian on myös ohjattava kunnan talouden suunnittelua.[47] Kuntastrategian katsotaan olevan osa valmistelua, joten sitä ei katsota valituskelpoiseksi ohjeellisuutensa vuoksi[48].

---

[47] Harjula & Prättälä, 2019, III OSA Toimielimet ja johtaminen>7 luku. Kunnan johtaminen ja kunnanhallitus>37 §. Kuntastrategia>2. Kuntastrategian lakisääteisyys ja sisältö (1 mom.)
[48] Harjula & Prättälä, 2019, VII OSA Erinäiset säännökset>16 luku. Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus>136 §. Oikaisuvaatimus- ja valituskelpoisuus>4. Periaatepäätökset.

2.4.1 Valtuusto kunnan ylimpänä päätöksentekoelimenä

Kunnassa edustuksellisen demokratian periaatteen mukaan valitaan valtuusto. Kuntalain 14 § määrittelee valtuuston toimielimeksi, jonka tarkoitus on vastata kunnan toiminnasta ja taloudesta sekä käyttää kunnan ylintä päätösvaltaa kunnan asukkaiden yhteisistä asioista. Lähtökohtaisesti ylin päätösvalta kuuluu neljäksi vuodeksi kerrallaan vaaleilla valittavalle valtuustolle, jollei toimivallasta ole erikseen toisin säädetty tai ellei valtuusto ole sitä itse siirtänyt muulle kunnan viranomaiselle.[49]

Valtuuston tehtäväksi on kuntalaissa katsottu kokonaisvastuu kunnan toiminnasta ja taloudesta. Kunnanvaltuusto tekee päätökset kuntalain ja kunnan hallintosäännön antamien reunaehtojen mukaan toimielinten kokoonpanosta. Esteellisyyskysymysten huomioiminen on tärkeää valtuuston päättäessä toimielinten kokoonpanosta, sillä esteellisyys on peruste kunnallisvalitukselle:

> Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO: 2011:5 pitänyt ennallaan Helsingin hallinto-oikeuden päätöksen koskien A kunnan kunnanhallituksen kokoonpanoa. A kunnanhallitukseen oli valittu puheenjohtajaksi 26.1.2009 henkilö X, joka omistaa 50 % A kunnan mittakaavaan suhteutettuna merkittävästä yrityksestä S. Kunnan asukas Y oli tehnyt kyseisestä valinnasta hallinto-oikeuteen valituksen, jotta kunnanvaltuuston päätös kunnanhallituksesta kumottaisiin X:ää koskevin osin. Y perusteli asiaa sillä, että S Oy:tä koskevia asioita tai yrityksen omistamia maa-alueita koskevia asioita on kunnassa käsittelyssä niin usein, että X:n ollessa hallituksen jäsenenä syntyisi eturistiriita kunnan ja yrityksessä vaikuttavan X:n välillä. Eturistiriidasta tulee entistä vahvempi, kun otetaan huomioon X:n rooli kunnanhallituksen puheenjohtajana.
>
> Tuolloin voimassa olleen kuntalain 35 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan henkilö, joka on hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsen tai johtavassa ja vastuullisessa tehtävässä tai siihen rinnastettavassa asemassa liiketoimintaa harjoittavassa yhteisössä, ei voisi toimia kunnan hallituksessa koska kyseistä yhteisöä koskevien asioiden käsittely kunnanhallituksessa tuottaisi olennaista hyötyä tai vahinkoa. Tällöin ei voisi toimia kunnan asukkaiden ja kunnan edun puolesta vaan sitä

---

[49] Harjula & Prättälä, 2019, II OSA Demokratia ja vaikuttaminen>4 luku. Valtuusto>14 §. Valtuuston tehtävät

> vastaisesti. X omisti tuolloin 50 % S Oy:n osakkeista, jolloin hänen katsottiin kuuluvan kuntalain 35 §:n 1 momentin 3 kohdan määritellyssä asemassa. Lisäksi tässä katsottiin, että toimiala, jolla S Oy toimii, on A:n kunnanhallituksen johtosäännön mukaan juuri niitä toimialoja, joilla kunnanhallituksella on ratkaisuvaltaa.
>
> Hallinto-oikeus totesi ratkaisunaan, että kunnanvaltuuston on kumottava päätöksensä siltä osin, mitä se koskee X:ää eli kunnanhallituksen jäsenyys ja puheenjohtajuus. Tältä osin kunnanvaltuuston päätös on lainvastainen. Korkein hallinto-oikeus ei muuttanut käsittelyssään hallinto-oikeuden päätöstä.[50]

Valtuustolla on kunnassa myös vastuu strategisesta päätöksenteosta ja kuntakonsernille asetettavista tavoitteista. Näiden lisäksi toiminnan ja talouden tasapaino ja toiminnan seuranta sekä arviointi ovat valtuuston tehtäväksi määriteltyjä. Kuntalain 14 §:n mukaan kunnassa valtuuston päätösvallan alaisuudessa ovat kuntaa ohjaavat erinäiset asiakirjat kuten kuntastrategia, hallintosääntö, talousarvio ja talouden suunnitelmat, konserniohje ja omistajanohjauksen periaatteet. Valtuusto myös päättää kunnan varallisuuden hoidon sekä rahoitus- ja sijoitustoiminnan periaatteet ja perusteet, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet.

Kunnanvaltuuston tehtävien noudattaminen lain määräämien reunaehtojen mukaan on tärkeää kunnallisen päätöksenteon oikeellisuuden vuoksi. Esimerkiksi vastuuvapauden myöntäminen epäselvin perustein on peruste kunnallisvalitukselle:

> KHO:2019:107: Korkein hallinto-oikeus on katsonut päätöksessään, että kunta oli toiminut oikein myöntäessään vastuuvapauden niille luottamushenkilöille ja viranhaltijoille, jotka olivat vastanneet valituksen kohteena olleen kunnan taloudesta ja hallinnosta tilikaudella 1.1. – 31.12.2015. Kun asiaa oli käsitelty valtuustossa, oli kannatetusti tehty esitys siitä, että vastuuvapaus jätettäisiin toistaiseksi myöntämättä niille valtuutetuille, jotka kunnanhallituksen jäseninä olivat aikaisemmin erästä toista asiaa koskien äänestäneet sen puolesta, että kunta ei antaisi hallinto-oikeudelle lausuntoa ja vastuuvapauden käsittely suoritettaisiin uudelleen sitten, kun eduskunnan oikeusasiamies olisi antanut oman kantansa siihen tehtyyn kanteluun. Tässä oli oikeudellinen kysymys siitä, olivatko enemmistöön

[50] KHO: 2011:5

> kuuluneet kunnanhallituksen jäsenet x sekä y esteellisiä päättämään vastuuvapauden myöntämisestä kunnanhallituksen jäsenille.
>
> Tässä tapauksessa korkein hallinto-oikeus totesi, että valituksessa mainitut valtuuston jäsenet x ja y eivät tuolloin voimassa olleen kuntalain (365/1995) 52 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla olleet esteellisiä, koska asian ei katsottu koskevan henkilökohtaisesti heitä tai heidän läheisiään. Pelkästään se, että valtuustossa tehty kannatettu esitys oli suunnattu näihin yksittäisiin henkilöihin, ei tehnyt valtuutetuista x ja y henkilökohtaiseen syyhyn vedoten esteellisiä päätöksentekijöitä. Korkein hallinto-oikeus päätti, ettei kunnanvaltuuston päätös ollut syntynyt virheellisessä järjestyksessä ja se hylkäsi valituksen.[51]

Valtuutetuilla on mahdollisuus päätöksentekoon osallistumisen lisäksi hakea muutosta tekemiinsä päätöksiin. Kunnassa valtuutettuna voi toimia ainoastaan kunnan asukas. Täten muutoksenhaku on myös mahdollista valtuutetulle. Valtuutetuilla on mahdollisuus ohjata päätösten valmistelua toimenpidealoitteilla, jotka aiemmin nimitettiin toivomusponsiksi. Jos päätökseen on liitetty toivomusponsi, on se silloin valmisteluun viittaavaa, eikä siitä ole erikseen valitusoikeutta.[52]

2.4.2 Kunnanhallitus kunnan päätöksentekoelimenä ja päätösten toimeenpanijana

Kunnanhallituksesta on tullut kunnan keskeinen toimielin, sillä sen tehtävänä on johtaa kunnan toimintaa, hallintoa sekä taloutta[53]. Kunnanhallituksen tehtävänä on valvoa kunnan etua ja jos hallinto/johtosääntöön on kirjattu, myös valvoa ja edustaa kuntaa sekä käyttää kunnan puhevaltaa. Sen tehtävänä on toimissaan yhdistää ja valvoa kunnan muiden toimielinten sekä viranhaltijoiden toimintaa. Hallituksen tehtävä on antaa kunnan hallintoa koskevia yleisohjeita, vastata henkilöstöpolitiikasta kunnassa sekä tarkastella ja seurata kunnan yleistä kehitystä. Kunnanhallitus toimii valtuuston päätösten valmistelijana sekä vastaa kunnanvaltuuston päätösten täytäntöönpanosta. Tämä tarkoittaa sitä, että kunnanhallituksen on valmisteltava valtuuston käsittelyssä olevat asiat pois lukien

---

[51] KHO:2019:107
[52] Harjula ja Prättälä, 2019, VII OSA Erinäiset säännökset>16 luku. Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus>136 §. Oikaisuvaatimus- ja valituskelpoisuus> 3. Asian erilliset valmistelutoimet.
[53] HE 268/2014 vp s. 11.

ne, jotka koskevat valtuuston sisäisen toiminnan järjestelyjä.[54] Samoin kunnanhallituksen vastuulla on huolehtia siitä, että lautakunnat valmistelevat budjettinsa ja talousarvionsa yhtenäisten periaatteiden mukaan ja täten kunnanhallitus antaa ohjeet myös talousarvion täytäntöönpanosta.[55]

2.4.3 Lautakunnat ja valiokunnat

Lautakunta on kunnanhallituksen alainen toimielin, jonka tehtävänä on hoitaa niitä asioita, joita kunnanvaltuusto on päättäessään kunnan hallinto-organisaatiosta ja sen tehtävistä antanut kyseiselle lautakunnalle[56]. Valiokunta on käytännössä tehtäviensä puolesta samanlainen kuin lautakunta, mutta sen kokoonpanossa on ainoastaan valtuutettuja ja varavaltuutettuja. (KuntaL, 31.1 §).

Lautakuntien määriä ei ole rajoitettu kuntalaissa, mutta perinteisesti lautakunta on perustettu hoitamaan tiettyä hallinnonalaa. Lautakunnat eivät ole myöskään pakollisia lukuun ottamatta tarkastuslautakuntaa ja vaalilaissa määriteltyjä vaalilautakuntia. Lautakunnat vastaavat oman tehtäväalueensa mukaisesti päätöksenteosta ja kunnanhallitukselle tehtävästä asioiden valmistelusta. Tehtäväalueita ovat esimerkiksi ympäristö, rakentaminen ja yhdyskuntasuunnittelu, sivistys ja vapaa-aika sekä elinvoima.[57] Lautakunta tekee päätöksensä virkavastuulla tehdyn valmistelun pohjalta ja se itse katsoo, koska päätöksentekoon on ollut riittävästi materiaalia. Näin on katsottu olevan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa, jossa on pidetty ennallaan hallinto-oikeuden ratkaisu koskien

---

[54] Harjula ja Prättälä, 2019, 7 luku. Kunnan johtaminen ja kunnanhallitus>39 §. KUNNANHALLITUKSEN TEHTÄVÄT.
[55]Harjula ja Prättälä, 2019, III OSA Toimielimet ja johtaminen>7 luku. Kunnan johtaminen ja kunnanhallitus>38 §. Kunnan johtaminen>3. Kunnanhallitus johtaa kunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta (2 mom.).
[56] Harjula ja Prättälä, 2019, III OSA Toimielimet ja johtaminen>6 luku. Kunnan toimielimet>30 §. Kunnan toimielimet>3. Lautakunnat ja valiokunnat.
[57] Harjula ja Prättälä, 2019, III OSA Toimielimet ja johtaminen>6 luku. Kunnan toimielimet>30 §. Kunnan toimielimet>3. Lautakunnat ja valiokunnat.

kunnan opetuslautakunnan kahta koulua koskevan lakkautuspäätöksen osalta, jossa on haettu muutosta kunnallisvalituksella.[58]

2.4.4 Kuntayhtymä itsehallinnon näkökulmasta

Kuntayhtymä perustetaan kuntien välisellä yhteistyösopimuksella, jonka jokaisen kunnan valtuustot hyväksyvät. Sopimuksesta käytetään nimeä perussopimus ja sillä säädetään kuntayhtymän rakenteesta, tehtävästä ja päätöksenteon järjestämisen muodosta (KuntaL 56 §). Kuntayhtymä on kunnan tavoin oikeushenkilö eli sillä voi olla hallussaan oikeuksia ja velvollisuuksia ja se voi käyttää puhevaltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. (KuntaL 55 §). Kuntayhtymä perustetaan siksi, että kunnat voivat hoitaa tehtäviään yhdessä[59]. Tämä pitää sisällään sekä yleisen että erityisen toimialan tehtävät. Tämän voidaan ajatella liittyvän myös kunnan itsehallintoon, sillä kunnat voivat itsehal-

---

[58] KHO 15.3.2017/1207: A kunnan opetuslautakunta on 15.10.2013 päättänyt asteittain lakkauttaa koulut H ja T niin, että koulutiloista voidaan luopua 1.8.2016. Kunnan A jäsenet, niin henkilöt kuin H koulun koti- ja kouluyhdistys ry ovat laatineet lakkautuspäätöksestä ensin A kaupungin opetuslautakunnalle oikaisuvaatimuksen, jonka opetuslautakunta on hylännyt, koska se ei ole ollut lautakunnan mukaan lainvastainen eikä oikaisuvaatimuksessa ole esitetty mitään perustetta, jonka vuoksi päätöstä olisi syytä muuttaa. Hylätyn oikaisuvaatimuksen johdosta oikaisuvaatimuksen tehneet henkilöt hakivat asiaan muutosta kunnallisvalituksella Helsingin hallinto-oikeudelta. Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen. Valituksen tekijät olivat esittäneet valitukseensa uusia perusteluita valitusajan jälkeen, jossa he toivat esiin, että opetuslautakunta olisi ylittänyt toimivaltuutensa päätöstä tehdessään, mutta perustelut oli esitetty 3 kuukautta myöhemmin valitusajan umpeutumisen jälkeen. Tämän vuoksi näitä valitusperusteluita ei voitu hallinto-oikeudessa käsitellä. Hallinto-oikeus on todennut saamiensa selvitysten pohjalta, että kaupunki on tiedottanut eri ryhmiä mukaan lukien henkilöstöä ja asukkaita osana päätöksenteon valmistelua. Eri tahoilla on ollut mahdollisuus tulla kuulluksi ja täten hallinto-oikeus katsoo kuulemisen ja tiedottamisen olleen riittävään laajaa sekä asianmukaista. Lisäksi päätöksessä on otettu lasten oikeudet huomioon. Päätös on tehty osana kaupungin säästöohjelman toimenpiteiden toteuttamista ja tämä asia on selvitetty valmistelussa riittävän tarkasti, eikä lautakunta ole päätöstä tehdessään edellyttänyt yksityiskohtaisempaa selvitystä asiasta, jonka puolesta hallinto-oikeus on katsonut myös valmistelun olleen riittävää. Se on katsonut lisäksi, että opetuslautakunnan päätökset ovat syntyneet oikeassa järjestyksessä, eikä hyvän hallinnon, palveluperiaatteen tai hyvän sekä selkeän virkakielen periaatteita ole päätöksessä rikottu. Hallinto-oikeus katsoo myös, että päätöksellä ei rikota perusopetuslakia tai lapsen oikeuksien yleissopimusta, eivätkä päätökset ole suhteellisuusperiaatteen tai muutenkaan lain vastaisia. Korkein hallinto-oikeus on todennut omassa ratkaisussaan, että se hylkää valitukset hallinto-oikeuden päätöksen johdosta ja pitää hallinto-oikeuden päätöksen ennallaan.

[59] HE 268/2014 vp s. 37.

lintonsa nojalla päättää toteuttaa tehtäviään yhdessä. Kuitenkin, jos kyseessä on erityiseen toimialaan kuuluva kunnan lakisääteinen tehtävä, ohjaa sitä kyseisen toimialan lainsäädäntö.

Kuntien yhteistoimintaan liittyvästä muutoksenhausta säädetään samojen periaatteiden mukaan kuin muustakin kunnallisesta päätöksenteosta tehtävästä muutoksenhausta säädetään. Kuntien yhteistoiminnassa oikaisuvaatimus ja valitusoikeus on kuntayhtymässä asianosaisella sekä kuntayhtymän jäsenkunnalla ja jäsenkunnan jäsenellä. Kuntayhtymässä kunnan puhevaltaa käyttää kunnanhallitus, jos sitä ei ole kunnan hallintosäännössä toisin määritelty.[60] Jäsenkunnan jäsenyyteen perustuvaa muutoksenhakuoikeutta perustellaan tarkemmin jäljempänä.

2.5 Ristiriita paikallisen itsehallinnon ja kunnallisen itsehallinnon välissä

Haveri ja Airaksinen (2011) nostavat esiin ristiriidan paikallisen itsehallinnon ja kunnallisen itsehallinnon välissä. Paikallinen itsehallinto perustuu ideaan, jossa päätöksenteko tapahtuu alueella mahdollisimman lähellä asukasta. Kuitenkin paikallisen ja ei-paikallisen välissä oleva raja on sumea, sillä paikallisuus riippuu myös ihmisten omasta kokemuksesta siitä, mikä on paikallinen ympäristö. Suomalaisessa järjestelmässä itsehallinto on linkitetty kunnalliseen tasoon. Kuitenkin kunta voi lähiympäristön merkityksessä jäädä kauaksi koetusta paikallisuudesta. Kunnallisen itsehallinnon nähdään vastaavan paikallisen itsehallinnon periaatetta silloin, kun paikalliset valinnat on tehty asukkaiden antaman ohjauksen mukaisesti ja asukkailla on mahdollisuus kehittää omia palveluitaan, elinkeinojaan ja ympäristöään eli oman elämänsä edellytyksiä.[61]

---

[60] Harjula ja Prättälä, 2019, 16 luku. Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus>137 §. OIKAISUVAATIMUS- JA VALITUSOIKEUS, 4. OIKAISUVAATIMUS- JA VALITUSOIKEUS KUNTIEN YHTEISTOIMINNASSA (2 MOM.).
[61] Haveri & Airaksinen, 2011, s.51–52.

2.6 Maakuntien ja hyvinvointialueiden itsehallinto aluevalituksen toimintakenttänä

Perustuslakia uudistettaessa itsehallintoon lisättiin uusi ulottuvuus eli alueellinen itsehallinto. Tähän alueelliseen itsehallintoon perustuslain säännöksen mukaan kuuluu niin kunnallinen itsehallinto, saamelaisten itsehallinto kuin itsehallinto kuntia suuremmilla itsehallintoalueilla.[62] Nämä kuntia suuremmat itsehallintoalueet voivat olla määriteltäessä hyvin moninaisia. Mäenpää (2023) on muun muassa määritellyt kuntia suuremmiksi itsehallintoalueiksi maakunnat, yhteistoiminta-alueet, seutuhallinnon elimet sekä muuten tiettyä tehtävää hoitavat hallintoalueet[63].

Vuonna 2022 Suomessa toteutettiin laaja hallinnon uudistus. Tuolloin luotiin uusi hallinnon taso eli hyvinvointialueet. Vuoden 2023 tammikuun alussa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämisvastuu siirtyi kunnilta 21 hyvinvointialueelle.[64] Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus ei käytännössä muuta valtion aluehallintoa, sillä siellä keskeiset viranomaiset ovat edelleen ELY-keskus ja aluehallintovirastot. Ahvenanmaan osalta on edelleen käytössä maaherran johtama Ahvenanmaan valtion virasto.[65]

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan sisältöä sovelletaan osittain myös hyvinvointialueiden toimintaan. Kuitenkin Suomi on oman ilmoituksensa mukaan määritellyt, ettei peruskirjasta sovelleta hyvinvointialueiden toimintaan aloiteoikeutta, verotusoikeutta eikä niitä määräyksiä, joissa käsitellään kansallisia pääomamarkkinoita.[66] Tämän myötä hyvinvointialueiden itsehallinnon ei voida katsoa olevan täydellinen.

---

[62] Mutanen, 2017, s. 4.
[63] Mäenpää, 2023, s. 1185.
[64] Tuulari & Kemppainen, 2022, s. 263.
[65] Niemivuo, 2022, s. 392.
[66] Mäenpää, 2023, s. 1187.

Hyvinvointialueuudistuksessa sosiaali- ja terveyspalvelut sekä pelastustoimi tuotiin uuden, yhteisen organisaation alle. Hyvinvointialueiden toimintaan tulee runsaasti valtiollista ohjausta, jolloin sen itsehallinnollinen asema on kunnallista itsehallintoa kapeampi. Kunnalla on verotusoikeus, jolla se pystyy kattamaan itsehallinnon ja yleisen toimialan myötä itselleen ottamiaan tehtäviä, mutta hyvinvointialueella tätä verotusoikeutta ei ole. Siksi hyvinvointialue voidaan nähdä paljon riippuvaisempana valtion ohjauksesta kuin kunnat ovat. Hyvinvointialueilla ei ole myöskään yleistä toimialaa, joka kuuluu kunnallisen itsehallinnon perusajatukseen. Tällöin se ei voi ottaa itselleen tehtäviä, jotka se kokisi alueelleen tarpeellisiksi.[67]

Hyvinvointialueen päätöksenteon muutoksenhaku on samankaltaista kuin kunnallisen päätöksenteon muutoksenhaku. Hyvinvointialueella sovelletaan oikaisuvaatimusta sekä aluevalitusta ja hallintovalitusta.[68] Ainoastaan hyvinvointialueen viranomaisen lopullisesta päätöksestä voi tehdä oikaisuvaatimuksen ja aluevalituksen[69]. Laissa hyvinvointialueesta (611/2021) säädetään, että aluevalituskelpoisia päätöksiä ovat aluevaltuuston, hyvinvointiyhtymän yhtymävaltuuston ja yhtymäkokouksen päätökset. Aluevalituksen voi tehdä myös aluehallituksen, hyvinvointialueen lautakunnan tai johtokunnan päätöksestä sekä viranhaltijan päätökseen pohjautuen, jos sitä on edeltänyt oikaisuvaatimus. Oikaisuvaatimukseen saa hakea muutosta tällöin aluevalituksella hallinto-oikeudelta. (Laki hyvinvointialueesta 140 §). Hyvinvointialueen päätöksentekoon pätee täten hyvin samanlaiset periaatteet kuin kunnallisen muutoksenhakuun ja tätä kunnallista muutoksenhakua käsitellään tutkielmassa tarkemmin seuraavassa luvussa.

[67] Niemivuo, 2022. s. 454.
[68] Mäenpää, 2023, s. 906.
[69] Leppänen & muut, 2024, s.700.

3 Kuntalaisen oikeus osallistua päätöksentekoon ja muutoksenhakuoikeus

3.1 Oikeus osallistua kunnassa – osallisuuden laissa säädetyt reunaehdot

Oikeus osallistua ja oikeus toimia vaalissa ovat perustuslakiin kirjattuja perusoikeuksia. Perustuslain 14.4 §:n mukaan julkisen vallan on edistettävä yksilön osallistumisen mahdollisuuksia yhteiskunnalliseen toimintaan sekä vaikuttamismahdollisuuksia häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Mahdollisuus osallistua oman alueensa ja oman kotikuntansa toimintaan on myös kunnallista itsehallintoa määrittävä tekijä. Kansanvaltaisuusperiaatteen mukaisesti yksilöllä on oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnallisen toiminnan eri tasoilla. Lisäksi laajat ja monipuoliset osallistumismahdollisuudet on nähty kunnan toiminnassa vähentävän kunnallisen muutoksenhaun tarvetta[70].

Perustuslaissa on haluttu turvata oikeus vaikuttaa yhteiskunnan ja oman elinympäristönsä kehittämiseen. Kuitenkaan tämä kehittäminen ei rajoitu ainoastaan äänestämiseen vaaleissa ja kansanäänestyksissä vaan se sisältää myös yksilön mahdollisuuden vaikuttaa itseensä ja elinympäristöönsä vaikuttaviin päätöksiin.[71] Kansanvalta pitää sisällään myös kansalaisten osallisuuden julkisten asioiden sääntelyyn ja mahdollisimman pitkälle viedyn yhteiskunnan itseorganisoitumisen[72]. Jyränki ja Husa (2012) ovat todenneet, että oman elinympäristönsä kehittämiseen kansavallan raamissa kuuluvat ennen edustuksellista päätöksentekoa sekä sen jälkeen niin julkinen ja vapaa keskustelu kuin myös muu kansalaistoiminta ja omaehtoinen toiminta[73].

---

[70] Mäkinen, 2020, s. 264–265.
[71] HE 1/1998 vp. s. 74.
[72] Heuru ja muut, 2011, s.66; Harjula & Prättälä, 2023, s. 60.
[73] Jyränki & Husa, 2012, s. 119.

Perustuslakia säädettäessä on korostettu kunnallisen itsehallinnon asemaa. Yksi itsehallinnon toteutumisen edellytyksistä on asukkaiden mahdollisuus valita edustajansa kunnan päätöksentekoon. Perustuslaissa on haluttu korostaa, että kaikella julkisella vallan käytöllä tulee olla demokraattinen perusta. Kuntavaalien äänioikeus on haluttu perusoikeutena turvata jokaiselle Suomen kansalaiselle sekä maassa vakinaisesti asuvalle, 18 vuotta täyttäneelle henkilölle.[74]

Kunnassa osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet on kirjattu kuntalakiin. Kuntalain 22.1 § määrittelee, että kunnan asukkailla sekä palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Kunnanvaltuuston on huolehdittava siitä, että kunnassa on monipuolisia ja vaikuttavia menetelmiä sekä mahdollisuuksia käytössä osallistumiseen ja vaikuttamiseen. Kuntalain esitöissä on nostettu esiin, että vuonna 2011 Kuntaliiton tekemän kuntalaiskyselyn mukaan kuntalaisten suosituimpia osallistumis- ja vaikuttamiskanavia olivat asiakas- ja käyttäjäkyselyt, erilaiset vanhempainillat, yhteydenottaminen kunnan viranhaltijaan, talkootyöhön osallistuminen sekä yhdistystoiminnan kautta tehty osallistuminen[75].

Osallistuminen kunnan toimintaan voidaan määritellä niin suoran kuin edustuksellisen demokratian kautta. Kuntalaissa osallistuminen ja vaikuttaminen lähtee siitä, että päätösvalta kunnassa on annettu valtuustolle, jonka äänioikeutetut kuntalaiset ovat valinneet. Kuntavaaleissa äänestäminen on kunnallishallinnossa osa edustuksellisuuden periaatetta[76].

---

[74] HE 1/1998 vp. s. 74.
[75] HE 268/2014 vp, s.24.
[76] Harjula & Prättälä, 2019, II OSA Demokratia ja vaikuttaminen>5 luku. Kunnan asukkaiden osallistumisoikeus>22 §. (8.2.2019/175) Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet>1. Asukkaiden suora osallistuminen ja vaikuttaminen

Suora osallisuus ilmenee kunnan toiminnassa osallistumisena ja vaikuttamisena kunnan päätösvallan käyttöön. Valtuustolla on rooli suoran demokratian toteuttamisessa. Valtuustolla on lopullinen päätäntävalta suoran demokratian laajuudesta ja muodoista. Kunnan toimintakulttuurissa valtuustolla on velvollisuus huolehtia siitä, että palveluita järjestettäessä ja päätöksiä tehdessä asukkaiden näkemykset otetaan huomioon.[77]

Kunnan asukkaiden osallisuuteen ja vaikuttamismahdollisuuksiin voidaan vaikuttaa niin poliittisilla kuin hallinnollisilla toimilla. Päätöksenteon avoimuus ja valtuutettujen aloitteellisuus asukkaiden osallisuuden kanssa on merkittävää, mutta tärkeää on myös asukkaiden oma aktiivisuus.[78] Harisalon (2011) mukaan vastuu osallistumisesta tai osallistumattomuudesta on oltava henkilökohtaista, jotta osallisuus motivoisi tai olisi vaikuttavaa[79]. On nähty, että muun muassa lainsäädännöllä mahdollistetaan edellytyksiä sille, että asukkaiden vaikuttamismahdollisuudet olisivat vaikuttavia sekä monipuolisia. Kuitenkin, jos kunnan asukkailla ei ole halua käyttää heille luotuja osallisuuden mahdollisuuksia, jää osallistuminen silloin hyvin vähäiseksi. Tietyt periaatteet kuitenkin vahvistavat osallisuutta kunnassa ja kuntalaisilla on osallisuuteen liittyviä oikeuksia.

3.1.1 Oikeus saada tietoa

Kuntalain 29 § säädetään, että kunnan asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille on tiedotettava kunnan toiminnasta. Kunta on velvoitettu tämän säädöksen mukaan antamaan riittävät tiedot kunnan järjestämistä palveluista, kunnassa valmistelussa olevista asioista ja niistä koskevista suunnitelmista, taloudesta, käsitellyistä asioista ja niistä tehdyistä päätöksistä sekä niiden vaikutuksista. Kunnan on tiedotuksessaan kerrottava se, kuinka päätösten valmisteluun voi vaikuttaa ja osallistua. (KuntaL

---

[77] Harjula & Prättälä, 2019, II OSA Demokratia ja vaikuttaminen>5 luku. Kunnan asukkaiden osallistumisoikeus>22 §. (8.2.2019/175) Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet>3. Suoran demokratian keinot (2 mom.)

[78] Harjula ja Prättälä, 2019, II OSA Demokratia ja vaikuttaminen>5 luku. Kunnan asukkaiden osallistumisoikeus>22 §. (8.2.2019/175) Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet>1. Asukkaiden suora osallistuminen ja vaikuttaminen.

[79] Harisalo, 2011, s. 41.

29.1 §). Tiedottamisen velvollisuus on kohdistettu kunnan toimintaan, eli kaikkeen siihen toimintaan, jossa kunta on mukana. Hallintosääntö tarkemmin linjaa kuntakohtaisesti tiedottamisen periaatteet. Tällöin kunnan tapa tiedottaa on kunnan itsensä päätettävissä, mutta viestinnän oletetaan olevan aktiivista ja tehokasta.[80] Kunnallisvalituksen näkökulmasta tiedottamisen laiminlyönti ei ole sellainen menettelyvirhe, jonka vuoksi päätös olisi valituksen alainen eli se ei ole pakottava säännös vaan kuvaa kunnallisen demokratian toteutumista ja hyvän hallinnon periaatteita[81].

Julkisuusperiaate ohjaa kunnan tiedottamista ja julkisuusperiaatetta pidetään yhtenä oikeusturvan ja kansalaisvalvonnan tärkeimpänä takeena. Tämän periaatteen mukaan jokaisella on oikeus saada tietää viranomaisten toiminnasta, vaikka asia ei koskisikaan häntä itseään.[82] Osallistumisen näkökulmasta kunnan viestinnällä on tärkeä rooli, sillä ilman tietoja osallisuuden mahdollisuuksista ja kunnassa käsittelyssä olevista asioista, ei voi osallistua oikeasti kunnan toimintaan. Osallistumismahdollisuuksien edellytykseksi on kuntalain valmistelussakin kiinnitetty huomiota ja riittävä tiedonsaanti niin valmistelusta kuin päätöksenteosta on nähty tärkeänä toteuttaa niin, että se on kaikenikäisille ymmärrettävää[83]. Viestintä kunnassa on toteutettava selkeästi ja ymmärrettävällä kielellä, joka nojaa hyvän virkakielen periaatteeseen ja hallintolain 9 §:ssä määriteltyyn viranomaisen selkeän ja ymmärrettävän kielenkäytön vaatimukseen[84].

Kuntalain 29.2 § mukaan kunta on velvollinen huolehtimaan siitä, että toimielinten käsittelyyn tulevien asioiden valmistelusta annetaan yleisen tiedonsaannin kannalta tarpeellisia tietoja esityslistan valmistuttua kunnan yleisessä tietoverkossa. Kunnan yleiseen tietoverkkoon laadittavassa viestinnässä tulee huolehtia, ettei sinne päädy salassa pidettäviä tietoja tai henkilötietojen käsittelyssä yksityisyyden suoja jäisi toteutumatta.

---

[80] Harjula ja Prättälä, 2023, s. 288–289.
[81] Heuru ja muut, 2011, s. 301; Harjula ja Prättälä, 2023, s. 289.
[82] Harjula ja Prättälä, 2023, s. 287.
[83] HE 268/2014, s.12.
[84] Harjula ja Prättälä, 2023, s. 291.

(KuntaL 29.2 §) Jos asian käsittely kunnassa on kesken, ei keskeneräisyys muodosta tiedottamisen estettä, mutta asian salassapito voi muodostaa esteen tiedon julkaisemiselle. Salassapito nähdään kunnassa harvinaisena ja se voi tulla kyseeseen, kun käsitellään liike- ja ammattisalaisuutta tai yksityisyyden suojaa.[85] Kuntalaisille ja kunnan palveluiden käyttäjille voi tästä tulla sellainen olo, että he eivät tiedä, mitä kunnassa tapahtuu. Tämä puolestaan voi johtaa varsinaisen päätöksenteon kohdassa muutoksenhakuun. Kuitenkin, kuten edellä mainittiin, ei pelkkä tiedottamisen vajavuus ole muutoksenhaun peruste, mutta sillä voi olla yhteys muutoksenhaun tarpeeseen. Salassapitosäädökset voivat olla kuntalaisille vieraampia, jolloin he saattavat kokea päätöksenteossa avoimuuden puutetta.

Kuntalain 101.1 §:n mukaan valtuuston kokoukset ovat julkisia, jollei niissä käsitellä sellaista asiaa tai asiakirjaa, joka laissa on salassa pidettäväksi säädetty tai valtuusto muusta painavasta syystä jossakin asiassa päätä toisin. Kuntalain esitöissä on tuotu esiin, että valtuuston kokoukset on pidettävä sellaisissa paikoissa, joissa julkisuus voi käytännössä toteutua[86]. Valtuuston kokous on pidettävä sellaisessa paikassa, johon pääsee vaivattomasti paikalle. Julkisen kokouksen tallentamista ei myöskään kielletä, koska kyseessä on avoin julkinen tilaisuus.[87] Monet kunnat ovatkin osallisuuden lisäämiseksi alkaneet videoida ja tallentaa valtuuston kokouksia, jotta kuntalaiset pääsevät seuraamaan valtuuston päätöksentekoa myös valtuustosalin ulkopuolelta. Samalla päätöksenteosta tulee entistä avoimempaa. Aiemmin merkittävin osin muu kunnan tiedotustoiminta oli julkisten tiedotusvälineiden varassa, mutta siinä ongelmaksi nähtiin se, että niillä ei ole oikeudellista vastuuta[88]. Oikeudellisen vastuun lisäksi myös kunnan päätöksenteon tiedottaminen muissa kuin kunnan virallisissa kanavissa voi johtaa siihen, että tieto ei ole juuri sanatar-

---

[85] Heuru ja muut, 2011, s. 301.
[86] HE 268/2014 vp, s. 211.
[87] Harjula ja Prättälä, 2019, V OSA Hallinto>12 luku. Päätöksenteko- ja hallintomenettely>101 §. Kokouksen julkisuus>2. Valtuuston kokoukset (1–2 mom.).
[88] Heuru ja muut, 2011. s.301.

kasti esitetty niin kuin päätöksenteossa on tarkoitettu, jolloin vaarana on tiedon muuttuminen ja täten kuntalaisia kohtaan väärä tieto. Muiden toimielinten kuin valtuuston kokoukset ovat julkisia ainoastaan silloin, kuin toimielin niin päättää eikä siinä kokouksessa käsitellä muuten salassa pidettävää asiaa tai asiakirjaa (KuntaL 101. 3 §).

3.1.2 Kuntalaisen aloite- ja kansalaisaloiteoikeus

Kuntalain 23 §:n mukaan kunnan asukkaalla on oikeus tehdä kunnan toimintaa koskevissa asioissa aloitteita. Aloiteoikeus on myös kunnassa toimivilla yhteisöillä ja säätiöillä sekä sillä, joka omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta kunnassa. Kunta on velvoitettu ilmoittamaan aloitteen tekijällä aloitteen johdosta tehdyt toimenpiteet. (KuntaL 23 §). Kuntalaisaloite on nähty yhtenä itsehallinnon mahdollistamana asiana, sillä kuntalainen voi aloitteella tuoda esiin kunnan hallintoon ja talouteen liittyviä asioita. Aloitteiden hyötyä on joskus pohdittu, mutta silti kuntalaisaloite on nähty niin suurena osallisuuden muotona, ettei sen rajoittamista nähdä mitenkään hyvänä asiana. Päinvastoin on katsottu, että aloitejärjestelmää olisi syytä kehittää, jotta kunnan jäsenten mielenkiinto vaikuttaa kunnan toimintaan lisääntyisi.[89] Tähän tarpeeseen on vastattu ja oikeusministeriö on avannut Kuntalaisaloite.fi -palvelun, jossa mukana oleville kunnille voi tehdä aloitteita ja kannattaa muiden aloitteita. Kuntalain esitöiden mukaan kuntalaisaloitteelle ei ole säädetty täysi-ikäisyyden vaatimusta eikä aloiteoikeus ole kunnan tehtävien organisoinnista riippuvainen.[90]

Kuntalaisen tekemä aloite on käsiteltävä aloitteen vaatimassa järjestyksessä ja valmisteltava sen viranomaisen käsiteltäväksi, jolla on toimivalta kyseisessä asiassa. Kaikki kunnassa tehdyt aloitteet ja niiden kautta tehdyt toimenpiteet on tuotava kunnanvaltuuston

---

[89] Hannus ja muut, 2009, s. 193–194.
[90] HE 268/2014 vp, s. 26.

tietoisuuteen ainakin kerran vuodessa. Kun aloitteita käsitellään voi valtuusto todeta käsittelyssään, mitkä aloitteista on käsitelty loppuun ja käsittelyn aikana valtuusto voi katsoa, onko aloitteeseen tarvetta ottaa kantaa. Valtuuston asennoituminen myöntävästi kuntalaisen aloitteeseen on merkki siitä, että hallituksen tulee tarpeellisen lisävalmistelun jälkeen tuoda asia valtuuston käsiteltäväksi. Kunnan hallintosääntöön on kirjattu myös kuntalaisten aloitteiden käsittelyä koskeva menettely ja siitä tiedottaminen aloitteen tekijälle. Aloitteen tekijä on oikeutettu tietämään, mihin toimenpiteisiin aloitteen johdosta on mahdollisesti ryhdytty.[91]

3.1.3 Kunnallinen kansanäänestys

Kunnallisesta kansanäänestyksestä säädetään kuntalain 24 §:ssä. Tämän pykälän mukaisesti valtuustolla on mahdollisuus päättää, että kunnalle kuuluvasta asiasta toimitetaan neuvoa-antava kansanäänestys. Kansanäänestyksen ollessa neuvoa-antava ei sen tulos sido valtuuston päätöksentekoa vaan kunnanvaltuusto voi myös toimia toisin, kuin kunnallisen kansanäänestyksen tulos osoittaisi [92]. Päätös kansanäänestyksestä ei ole muutoksenhakukelpoinen. Kansanäänestys voi koskea koko kuntaa tai jotakin kunnan osa-aluetta ja tällöin kyseessä ovat vaalilain mukaiset äänestysalueet. Kansanäänestyksessä pätee samat äänestysoikeuden periaatteet kuin kuntavaaleissa ja kaikilla äänioikeutetuilla on yhtäläinen äänioikeus salaisissa vaaleissa. (KuntaL 24 §). Ainoastaan siinä äänioikeuden säätely eroaa muusta äänioikeuden edellytyksestä, jos kyseessä on kunnan osa-aluetta koskeva kansanäänestys. Siinä äänioikeus on vain sillä henkilöllä, jonka asuinpaikka on tällä kyseisellä kunnan osa-alueella.[93]

---

[91] HE 268/2014 vp, s. 26; Hannus ja muut, 2009, s. 194.
[92] Harjula ja Prättälä, 2019, II OSA Demokratia ja vaikuttaminen>5 luku. Kunnan asukkaiden osallistumisoikeus>24 §. Kunnallinen kansanäänestys>3. Kansanäänestys on neuvoa-antava (2 mom.).
[93] HE 268/2014 vp, s.23.

Aloitteen kansanäänestyksen järjestämisestä voi tehdä vähintään neljä prosenttia kunnan 15 vuotta täyttäneistä kunnan asukkaista ja kunnan on viivytyksettä tehtävä päätös kansanäänestyksen järjestämisestä. (KuntaL 25 §). Kansanäänestysaloitteen sisällöllisistä vaatimuksista säädetään erikseen kansanäänestysmenettelyä koskevassa laissa (652/2021). Tämän lain 4 §:n mukaan se asia, josta kansanäänestys halutaan toteuttaa pitää erikseen yksilöidä aloitteessa. Aloitteessa on myös vakuutettava, että aloitteen tekijät ovat 15 vuotta täyttäneitä kunnan asukkaita. Aloitteen laatijoiden on omakätisesti allekirjoitettava aloite ja siinä on näyttävä nimi, henkilön ammatti tai toimi sekä osoite. Kansanäänestysaloitteeseen voi myös osallistua oikeusministeriön ylläpitämän kuntalaisaloite.fi -sivuston kautta ja siellä aloitteeseen osallistuminen vaatii vahvan tunnistautumisen, jonka kautta selviää henkilön oikeus osallistua aloitteeseen.[94] Kansanäänestysaloitteen käsittelyssä on suuri merkitys sillä seikalla, että voidaan todeta aloitteen allekirjoittajat oikeutetuksi aloitteen allekirjoittajiksi. Tämä on tärekeää siksi, että kansanäänestyksen tarkoitus on kunnassa palvella omien kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia:

> Esimerkiksi Alavuden kaupungin virasto- ja hallintorakennuksen rakennuttamisen päätöksestä olivat kaupunginvaltuutettu ja 497 muuta allekirjoittanutta vaatineet, että asiasta järjestetään kyllä/ei kansanäänestys. Aloite jätettiin 12.2.2024 ja kaupunginhallitus käsitteli sen kokouksessaan 11.3.2024. Kuitenkin tässä tapauksessa kaupunginhallitus päätti esittää kaupunginvaltuustolle, ettei kansanäänestystä järjestetä ja aloite todetaan loppuun käsitellyksi. Perusteluna oli se, että aloite oli laadittu verkkosivun kautta, jossa kuka tahansa on sen voinut allekirjoittaa etunimellään useaankin kertaan. Aloite ei täten noudattanut laissa vaadittua vahvaa sähköistä tunnistautumista, eikä allekirjoittaneiden kaikkien voida todeta täten olevan Alavuden kuntalaisia. Lakiin kirjattu 4 %:n minimiallekirjoittaneiden määrä kyllä toteutui tässä, mutta koska ei voitu näistä allekirjoittaneista todeta kaikkien olevan Alavuden kuntalaisia, ei minimimäärän toteutuminen vaikuttanut asiaan.
>
> Lisäksi juuri tämän asian kohdalla, josta kansanäänestys haluttiin allekirjoittaneiden toimesta järjestää, kyllä/ei -äänestys ei olisi ollut mahdollinen, sillä päätöksenteossa oltiin päättämässä lopullisen virastotilojen vuokrasopimuksen hyväksymisestä eikä niinkään kyllä/ei- rakentamispäätöksestä, jolloin kansanäänestystä

[94] Harjula ja Prättälä, 2019, II OSA Demokratia ja vaikuttaminen>5 luku. Kunnan asukkaiden osallistumisoikeus>25 §. Kansanäänestysaloite.

tällä tavoin ei ole tarkoituksenmukaista toteuttaa. Kaupunginvaltuusto hyväksyi kokouksessaan 18.3.2024 kaupunginhallituksen esityksen ja näillä perusteilla kansanäänestysaloite tuli loppuun käsitellyksi eikä valtuusto lähtenyt toteuttamaan kansanäänestystä.[95]

3.2 Muutoksenhakujärjestelmän perusteet kunnan päätöksenteossa

Kun kuntalaisella on laajat osallisuuden ja vaikuttamisen mahdollisuudet kunnan asioissa, voidaan muutoksenhaun tarve nähdä pienempänä. Muutoksenhaku on kuntalaisen oikeus, mutta laajalla osallisuuden kentällä voidaan katsoa pienennettävän sellaista muutoksenhakua, jolle ei ole selkeää perustetta.

Kuntalaisen osallisuuden osana voidaan pitää myös muutoksenhakua, sillä kunnallisvalituksen osalta kunnan jäsenen oikeus kunnallisvalitukseen on kunnan lainalaisuuden valvonnan keino. Kuitenkin lähtökohtaisesti muutoksenhakujärjestelmä kunnassa on osa oikeussuojajärjestelmää ja tässä järjestelmässä huomioidaan kaikki ne oikeusturvan toteuttavat ja hallinnossa vaikuttavat tekijät.[96] Oikeussuojajärjestelmästä käytetään myös termiä oikeusturvajärjestelmä. Oikeusturvalla tarkoitetaan niitä keinoja ja menettelyjä, joilla turvataan oikeuksien ja velvollisuuksien toteutuminen yksilön ja viranomaisen välisessä hallinto-oikeudellisessa suhteessa.[97]

Oikeusturvasta säädetään perustuslain 21 §:ssä. Oikeusturvan mukaisesti jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä viranomaisen toiminnassa ja lain mukaisesti toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Lisäksi jokaisella on oikeus saada omia oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös niin tuomioistuimen kuin muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. (PL 21.§ §) Oikeus-

---

[95] Alavuden kaupunginhallitus, 11.3.2024. (DN:o ALA/142/00.00.00.04/2024).; Alavuden kaupunginvaltuusto, 18.3.2024 (DN:o ALA/142/00.00.00.04/2024).
[96] Harjula ja Prättälä, 2019, VII OSA Erinäiset säännökset>16 luku. Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus>133 §. Luvun säännösten soveltaminen.
[97] Mäenpää, 2023, s. 303.

turvaan kuuluu myös lainsäädännössä turvatut periaatteet eli käsittelyn julkisuus, kuulluksi tulemisen oikeus, perustellun päätöksen saaminen ja muutoksenhaku (PL 21.2 §). Oikeusturvan tehtävänä on oikeusvarmuuden ja hallinnon lainalaisuuden vahvistaminen[98]. Jotta oikeusturvaa voidaan toteuttaa, on sen edellytyksenä hallinnon päätösten oikeellisuus heti päätösten syntyessä[99].

Kun oikeusturvakeinot kohdistuvat hallintotehtävien hoitamiseen, on niiden tarkoituksena suojata hallinnon asiakkaan, niin yhteisön kuin yksilön oikeuksia ja etuja suhteessa hallintoon. Samoin oikeusturvakeinot myös toimivat korjaavina eli viranomaisen laiminlyödessä oikeuden tai edun toteuttaminen tai viranomainen puuttuu oikeuteen ilman laista tulevaa perustetta rajoittamalla tai kiellolla voi oikeusturvakeinolla saada oikeus kokonaan toteutetuksi.[100]

Oikeussuojajärjestelmä jaetaan preventiivisiin eli ennalta vaikuttaviin ja repressiivisiin eli jälkikäteen vaikuttaviin oikeussuojakeinoihin[101]. Hallintopäätöksen tekeminen toimii rajana siinä, kumpi oikeussuojakeinoista tulee kyseeseen, ennakollinen vai jälkikäteinen [102]. Hallintopäätös on hallintomenettelyn kautta tehty päätös, johon kuuluu hallintoasian lopullinen ratkaisu. Ratkaisu on yleensä asiaratkaisu eli ratkaisu, jossa päätetään jonkun edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Jos asia jätetään tutkimatta, on silloin kyseessä hallintopäätös. Hallintopäätöksen tekijänä on yleensä viranomainen, joko sen toimielin tai viranomaisen palveluksessa oleva henkilö. Myös yksityinen yhteisö tai henkilö voi tehdä hallintopäätöksen, jos julkinen hallintotehtävä on lain myötä tai sen nojalla annettu muulle taholle kuin viranomaiselle.[103]

---

[98] Mäenpää, 2023, s. 303.
[99] Harjula ja Prättälä, 2019, VII OSA Erinäiset säännökset>16 luku. Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus>133 §. Luvun säännösten soveltaminen>1. Kunnallishallinnon muutoksenhakujärjestelmä.
[100] Mäenpää, 2023, s. 303.
[101] HE 268/2014 vp, s. 47.
[102] Halila ja Aer, 2011, s. 1.
[103] Mäenpää, 2023, s. 509.

Ennalta vaikuttavat oikeussuojakeinot liittyvät asian käsittelyyn ja viranomaisen menettelyn sääntelyyn. Menettelyn ollessa säänneltyä ja asianmukaista voidaan sillä etukäteen suojata hallinnon kohteena olevan oikeuksia sekä etuja. Riittävä ja tarkasti tehty asian selvittäminen etukäteen ennen päätöksentekoa ja menettelyn asianmukaisuus ovat mahdollistamassa sitä, että virheen tai oikeudenloukkauksen mahdollisuus on pienempi.[104] Selkeä lainsäädäntö ja hallinnon hyvä organisointi sekä avoimeksi, joustavaksi ja kansalaisia palvelevaksi järjestetty hallintomenettely edistävät tätä ennalta vaikuttavaa oikeussuojaa[105] .

Jälkikäteen vaikuttavat oikeussuojakeinot ovat korjaavia keinoja ja ne menettelytavat ovat käytössä hallintopäätöksentekomenettelyn jälkeen[106]. Niillä pyritään menettelyssä tapahtuneen virheen, laiminlyönnin tai lainvastaisen menettelyn takia syntyneen päätöksen korjaamiseen. Tällä tavoitellaan sitä, että aineellinen oikeus voi toteutua. Oikeusturvan korjaavat jälkikäteiset keinot koskevat aiemmin tehtyä päätöstä ja päätökseen johtanutta menettelyä. Jälkikäteisillä oikeusturvakeinoilla pyritään muuttamaan, korjaamaan, oikaisemaan tai kumoamaan hallintopäätös tai -menettely.[107]

Jälkikäteiset oikeussuojakeinot voidaan jakaa hallinnon sisäisiin oikeuskeinoihin sekä hallinnon ulkoisiin oikeussuojakeinoihin. Hallinnon sisäisiä keinoja ovat viranomaisen itsensä toimesta tehty oikaisu, joka tapahtuu asianosaisen aloitteesta tai viranomaisen itsensä toimesta. Yksi kunnallishallinnossa näkyvä hallinnon sisäinen oikeussuojakeino on

---

[104] Mäenpää, 2023, s. 303.
[105] Harjula ja Prättälä, 2019, VII OSA Erinäiset säännökset>16 luku. Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus>133 §. Luvun säännösten soveltaminen>1. Kunnallishallinnon muutoksenhakujärjestelmä>1.1. Ennalta vaikuttavat ja jälkikäteiset oikeussuojakeinot.
[106] Harjula ja Prättälä, 2019, VII OSA Erinäiset säännökset>16 luku. Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus>133 §. Luvun säännösten soveltaminen>1. Kunnallishallinnon muutoksenhakujärjestelmä>1.1. Ennalta vaikuttavat ja jälkikäteiset oikeussuojakeinot.
[107] Mäenpää, 2023, s. 304.

oikaisuvaatimusmenettely[108]. Oikaisuvaatimusta osana kunnallista muutoksenhakua esitellään tässä tutkielmassa myöhemmin.

Hallinnon ulkoiset oikeussuojakeinot pitävät sisällään hallintolainkäytön mukanaan tuoman oikeussuojan, jonka antaa yleensä hallintotuomioistuin. Hallintolainkäyttö on hallinnon jälkikäteisessä oikeussuojassa viimeinen vaihe.[109] Oikeus muutoksenhakuun hallintopäätöksistä on olennainen osa jälkikäteistä oikeussuojajärjestelmää. Merkittävin oikeusturvan keino on valitus, joka on tehty säädetyssä määräajassa valituskelpoiseen hallintopäätökseen, päätökseen kohdistuva hallintolainkäyttö tai vaatimus laillisuuden tutkimisesta koskien päätöstä.[110]

Oikeus saada korvaus tai hyvitys viranomaisen virheellisen toiminnan johdosta tapahtuneesta toiminnasta pidetään jälkikäteisen oikeusturvan takeena[111]. Perustuslain 118.3 §:ssä säädetään, että virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi on oikeudenloukkauksen tai vahinkoa kärsineen oikeus vaatia vahingonkorvausta tai rangaistusta kyseiseltä taholta tai virkamieheltä niin kuin laissa säädetään (PL 118. 3 §).

Päätökseen saa hakea muutosta valittamalla, jonka viranomainen on ratkaissut tai jos viranomainen on jättänyt asian tutkimatta. Jos asia koskee ainoastaan asian valmistelua tai täytäntöönpanoa tai jos se on ainoastaan tehtävän tai muun toimenpiteen suorittamista koskeva hallinnon sisäinen määräys, eivät ne ole valituskelpoisia asioita.[112]

---

[108] Harjula ja Prättälä, 2019, VII OSA Erinäiset säännökset>16 luku. Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus>133 §. Luvun säännösten soveltaminen>1. Kunnallishallinnon muutoksenhakujärjestelmä>1.1. Ennalta vaikuttavat ja jälkikäteiset oikeussuojakeinot.
[109] Harjula ja Prättälä, 2019, VII OSA Erinäiset säännökset>16 luku. Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus>133 §. Luvun säännösten soveltaminen>1. Kunnallishallinnon muutoksenhakujärjestelmä>1.1. Ennalta vaikuttavat ja jälkikäteiset oikeussuojakeinot.
[110] Koivuluoma ja muut, 2020, s. 93–94.
[111] Mäenpää, 2023, s. 304.
[112] Koivuluoma ja muut, 2020, s. 95.

3.3 Kunnallisvalitus moninaisena kuntalaisen oikeussuojakeinona osana muutoksenhakujärjestelmää

Kunnallisvalitus kuuluu oikeussuojajärjestelmässä hallinnon ulkoisiin oikaisukeinoihin. Näihin kuuluu valitus ja kunnallishallinnossa valituksena toimii yleensä kunnallisvalitus.[113] Kunnallisvalitus koskee niitä kunnan viranomaisen päätöksiä, jotka perustuvat kuntalakiin ja samoin myös muissa asioissa kunnallisvalitus voi olla valituksen lajina, jollei toisin säädetä laissa[114]. Kunnallisvalituksen ja oikaisuvaatimuksen osalta uutta kuntalakia säädettäessä ei ole muutettu säädösten sisältöä, jolloin vanhaa lainsäädäntöä ja siihen pohjautuvaa oikeuskirjallisuutta voidaan pitää sovellettavana nykyiseen lainsäädäntöön nähden[115].

Kuntalaki on yleislaki, jonka erityislait syrjäyttävät. Jos muutoksenhaku poikkeaa erityislaissa kuntalaista, tällöin erityislaki syrjäyttää muutoksenhaun osalta myös kuntalain. Samoin on myös oikeussuojakeinojen osalta. Tämän mukaisesti oikeusturvakeinoissa voi tulla kysymykseen esimerkiksi hallintovalitus, joka koskee niitä asioita, joissa kunnan viranomaisen toimivalta on erityislainsäädäntöön perustuvaa.[116]

---

[113] Harjula ja Prättälä, 2019, VII OSA Erinäiset säännökset>16 luku. Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus>133 §. Luvun säännösten soveltaminen>1. Kunnallishallinnon muutoksenhakujärjestelmä>1.1. Ennalta vaikuttavat ja jälkikäteiset oikeussuojakeinot.
[114] Harjula ja Prättälä, 2019, VII OSA Erinäiset säännökset>16 luku. Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus>133 §. Luvun säännösten soveltaminen>1. Kunnallishallinnon muutoksenhakujärjestelmä>1.2. Jälkikäteiset oikeussuojakeinot kunnallishallinnossa.
[115] HE 268/2014 vp, s. 110.
[116] Harjula ja Prättälä, 2019, VII OSA Erinäiset säännökset>16 luku. Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus>133 §. Luvun säännösten soveltaminen>1. Kunnallishallinnon muutoksenhakujärjestelmä>1.2. Jälkikäteiset oikeussuojakeinot kunnallishallinnossa.

3.3.1 Oikaisuvaatimus kunnallisvalituksen pakollisena esivaiheena

3.3.1.1 Yleistä oikaisuvaatimuksesta

Oikaisuvaatimus on osa oikeussuojajärjestelmää ja se kuuluu jälkikäteisiin oikeussuojakeinoihin ja se on hallinnon sisäinen oikeussuojakeino. Oikaisuvaatimus lasketaan sisäiseksi hallintomenettelyksi eikä se ole hallintolainkäyttöä.[117] Oikaisuvaatimus kuuluu hallintomenettelyssä toteutettavan oikeusturvan alaisuuteen[118]. Kunnallisen päätöksenteon kontekstissa oikaisuvaatimusmenettely on juuri kunnan sisäistä hallintomenettelyä, joka edeltää hallintolainkäyttöön kuuluvaa valitusmenettelyä eli oikaisuvaatimus on tehtävä ennen kunnallisvalitusta[119].

Oikaisujärjestelmässä jo kerran hallintopäätöksen kautta ratkaistu asia tuodaan uudelleen käsiteltäväksi eli vireille hallintoviranomaiselle ja tällöin viranomaisella on toimivalta muuttaa aikaisemman päätöksen kautta tehty ratkaisu.[120] Oikaisu voi olla itseoikaisua tai kytkettynä muutoksenhakujärjestelmään. Itseoikaisulla tarkoitetaan hallintolain mukaan asiavirheen korjaamista, joka on varsinainen itseoikaisukeino sekä kirjoitusvirheen korjaamista, jota pidetään teknisluonteisena itseoikaisuna[121]. Hallintolaissa olevien säännösten mukaisesti, voi päätöksen tehnyt viranomainen korjata oikaisuvaatimusmenettelystä huolimatta päätöksessään olevan kirjoitus- tai asiavirheen. Viranomaisella on velvollisuus korjata ilmeinen kirjoitus- tai laskuvirhe.[122]

Oikaisun ollessa kytkettynä muutoksenhakujärjestelmään on oikaisu osana valitusta. Tämä tarkoittaa sitä, että valituskirjelmän pohjalta voi päätöksentekoviranomainen hallinnossa tehdä oikaisun päätökseen, jos viranomainen hyväksyy valituksen vaatimukset.

---

[117] HE 268/2014 vp, s. 47.
[118] Mäenpää, 2023, s. 305.
[119] Harjula ja Prättälä, 2019, VII OSA Erinäiset säännökset>16 luku. Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus>134 §. Oikaisuvaatimus>1. Oikaisuvaatimus muutoksenhakukeinoksi vuoden 1995 kuntalaissa.
[120] Halila ja Aer, 2011, s.7.
[121] Halila ja Aer, 2011, s.7.
[122] Hallberg ja muut, 2020, s.1185.

Jos viranomainen ei hyväksy oikaisua, siirtyy valitus valitusviranomaiselle käsiteltäväksi. Oikaisuvaatimus voi olla myös pakollinen osa valitusprosessia eli valituksen esivaihe.[123] Näin se on myös kunnallisvalituksen kohdalla, sillä oikaisuvaatimus on tehtävä ennen kunnallisvalitusta.

3.3.1.2 Oikaisuvaatimus osana kunnallisvalitusta

Oikaisuvaatimuksen saa kuntalain 134 §:n mukaan tehdä henkilö, joka on tyytymätön kunnanhallituksen, lautakunnan/valiokunnan, niiden jaoston tai niiden alaisen viranomaisen päätökseen. Se on tehtävä sille toimielimelle, jonka tekemään päätökseen oikaisua haetaan. Sama pätee myös kunnallisen liikelaitoksen johtokunnan tai liikelaitoskuntayhtymän johtokunnan tekemien päätöksiin, eli oikaisuvaatimus on toimitettava kyseisen päätöksen tehneelle johtokunnalle. Jos kunnanhallitus on ottanut kuntalain 92 §:n myötä sen alaisuudessa toimivan viranomaisen tai jaoston päättämän asian itselleen käsiteltäväksi, on päätöksestä tehty oikaisuvaatimus käsiteltävä kunnanhallituksessa. Oikaisuvaatimus on aina käsiteltävä kiireellisenä.

On myös toimielimiä, joiden päätöksistä valitetaan kunnallisvalituksella suoraan hallinto-oikeudelle ilman oikaisuvaatimusmenettelyä. Näitä ovat kunnan ja kuntayhtymien ylimpien toimielinten tai yhden toimielimen kuntayhtymien ainoan toimielimen päätökset.[124] Kunnanvaltuusto on kunnan ylin toimielin, joten sen päätöksistä valitetaan suoraan kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelle, jolloin valtuuston päätöksistä ei voida tehdä oikaisuvaatimusta. Tällainen yhden toimielimen kuntayhtymä on osa muuta kuin kunnan lakisääteistä yhteistoimintaa ja siinä kunnat voivat päättää, että kuntayhtymällä on vain yksi toimielin. Tällöin päätösvalta jakautuu jäsenkunnille ja kuntayhtymän toimielimelle niin kuin kuntayhtymän perussopimuksessa on määritelty. Toimielimen tehtävä on vastata kuntayhtymän toiminnasta, hallinnosta sekä taloudesta. (KuntaL 61.1 §).

---

[123] Halila ja Aer, 2011, s.7.
[124] Harjula ja Prättälä, 2019, VII OSA Erinäiset säännökset>16 luku. Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus>134 §. Oikaisuvaatimus>1. Oikaisuvaatimus muutoksenhakukeinoksi vuoden 1995 kuntalaissa.

Oikaisuvaatimuksen perusteena voi olla niin laillisuusperuste kuin tarkoituksenmukaisuusperuste. Jos oikaisuvaatimuksen perusteena on tarkoituksenmukaisuus, on kyse siitä, että oikaisuvaatimuksen tekijä olisi nähnyt toimenpiteen toisella tavalla toteutettuna parempana ja täten tarkoituksenmukaisempana[125]. Tässä lähtökohtaisesti voi olla oikaisuvaatimuksen tekijällä oma mielipide siitä, että päätös on huono ja sen vuoksi se ei ole tarkoituksenmukainen[126]. Tällöin kyseessä on henkilökohtainen mielipide ja tyytymättömyys päätökseen. Päätökseen tyytymätön voi olla niin kunnan jäsen kuin se johon päätös on kohdistettu eli asianosainen.[127] Jos kyseessä on kuntayhtymän päätös, voi oikaisuvaatimuksen siitä tehdä jäsenkunta tai sen jäsen. Samaa sovelletaan myös kuntien yhteisen toimielimen päätöksestä valittamiseen. (KuntaL 137.2 §).

Oikaisuvaatimus on kunnallisessa muutoksenhaussa kunnallisvalituksen pakollinen esivaihe. Tästä poikkeuksena ovat kuitenkin ne tilanteet, jossa kunnallisvalituksella haetaan muutosta muun lain kuin kuntalain nojalla. Tällöin kyseessä on asia, jota säätelee erityislaki ja tuossa erityislaissa on ilmoitettu valituksen osalta noudatettavan kuntalain sääntelyä.[128] Kuntalain 137.3 §:ssä säädetään, että päätökseen, joka on annettu oikaisuvaatimuksen johdosta, saa hakea muutosta ainoastaan aiemmin oikaisuvaatimuksen tehnyt taho. Jos päätökseen on tullut muutos oikaisuvaatimuksen myötä, on muutoksenhaku kunnallisvalituksen kautta mahdollista tehdä myös sillä taholla, jolla on oikeus tehdä kunnallisvalitus eli asianosainen sekä kunnan jäsen tai kuntayhtymän sekä kuntien yhteisen toimielimen jäsenkunta tai jäsenkunnan jäsen. (KuntaL 137.3 §). Oikaisuvaatimuksen ollessa kunnallisvalituksen pakollinen esivaihe ei päätöksestä voi tehdä heti muutoksenhakua kunnallisvalituksella, jos päätöksestä voi tehdä oikaisuvaatimuksen[129]. Oikaisuvaatimus on täten tehtävä ensin.

---

[125] Halila & Aer, 2011, s. 220.
[126] Mäkinen, 2010, s. 64.
[127] Harjula ja Prättälä, 2019, VII OSA Erinäiset säännökset>16 luku. Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus>134 §. Oikaisuvaatimus>2. Oikaisuvaatimuksen perusteet: laillisuus ja tarkoituksenmukaisuus.
[128] Mäkinen, 2010, s. 47.
[129] Harjula ja Prättälä, 2019, VII OSA Erinäiset säännökset>16 luku. Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus>134 §. Oikaisuvaatimus>3. Oikaisuvaatimustiet.

Oikaisuvaatimuksen vireillepanoon on asetettu seikkoja, joita on noudatettava oikaisuvaatimuksen oikeellisuuden saavuttamiseksi. Oikaisuvaatimukselle on Kuntalain 138 §:ssä asetettu 14 päivän määräaika, joka lasketaan päätöksen saamisesta tiedoksi. Päätöksessä on oltava oikaisuvaatimusohjeet. Ohjeiden tarkoituksena on kertoa oikaisuvaatimuksen käytön oikeudesta ja mahdollisuudesta sekä informoida niistä seikoista, jotka määrittävät oikaisuvaatimuksen. Näitä ovat viranomainen jolle oikaisuvaatimus toimitetaan, oikaisuvaatimuksen määräaika eli se aika, jonka kuluessa oikaisuvaatimus on jätettävä ja mistä tuo määräaika lasketaan, oikaisuvaatimuksen sisältöä koskevat vaatimukset, oikaisuvaatimuksen perille toimittamiseen liittyvät vaatimukset sekä ilmoitus mahdollisesta sähköisestä yhteystiedosta, jos vireillepano on mahdollista sähköisesti.[130] Jos määräaikaa tai muuta oikaisuvaatimusohjeessa määriteltyä seikkaa ei noudateta, ei oikaisuvaatimusta tarvitse toimielimen tutkia:

> KHO: 2014:78 Viranhaltija, joka toimii sosiaali- ja terveyslautakunnan alaisena oli toimittanut toimeentulotukiasiassa tekemäänsä päätökseen oikaisuvaatimusohjeen. Oikaisuvaatimusohjeessa oli määritelty. että oikaisuvaatimus piti jättää kaupungin kirjaamoon, niin että se on perillä viimeistään oikaisuvaatimusajan viimeisenä päivänä ennen kuin viraston aukioloaika päättyy. Oikaisuvaatimusohjeessa oli kerrottu niin kirjaamon osoite kuin se seikka, että kirjaamo on auki klo 08.00–15.45. Oikaisuvaatimus oli toimitettu kaupungin yhteispalvelupisteeseen oikaisuvaatimuksen määräajan viimeisänä päivänä klo 17.00, josta se oli saapunut kaupungin kirjaamon kaksi päivää myöhemmin. Tässä asiassa kysymykseksi nousi sen, olisiko kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan tullut jättää oikaisuvaatimus käsittelemättä, kun se oli toimitettu myöhässä. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että vaikka kaupunki ylläpitää yhteispalvelupistettä, olisi oikaisuvaatimus pitänyt toimittaa oikaisuvaatimusohjeen mukaisesti kirjaamoon ajallaan ja täten lautakunnan olisi pitänyt jättää oikaisuvaatimus tutkimatta myöhästymisen perusteella.[131]

Oikaisuvaatimus on laadittava kirjallisesti toimivaltaiselle viranomaiselle, joka päätöksen on tehnyt ja siinä on ilmoitettava päätös, johon oikaisua haetaan sekä kertoa millaista oikaisua ja millä perusteella oikaisua haetaan (HallintoL 49 d §). Itse asiakirjalle ei muu-

---

[130] Halila & Aer, 2011, s. 101–102.
[131] KHO: 2014:78.

ten ole asetettu kuntalaissa vaatimuksia, mutta huolellisesti perustellulla oikaisuvaatimuksella on lähtökohtaisesti katsottu olevan paremmat edellytykset tulla oikaistuksi. Jos vireillepanoasiakirjassa on puutteellisuutta, on viranomaisen kehotettava oikaisuvaatimuksen tekijää määräajan puitteissa täydentämään asiakirjaa. Kuitenkin jos täydentäminen nähdään tarpeettomana asian ratkaisuun suhteutettuna, ei täydentämistä tällöin ole tarpeen pyytää oikaisuvaatimuksen jättäneeltä.[132]

Oikaisuvaatimus on käsiteltävänä kiireellisesti siinä toimielimessä, mihin se on jätetty eli se on valmistelun jälkeen otettava toimielimen käsiteltäväksi seuraavaan kokoukseen. Tämä vaatimus kiireellisestä käsittelystä nähdään hyvän hallinnon mukaisen viivytyksettömän käsittelyn vaatimuksen mukaisena toimintatapana. Oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä, ettei asian kokonaiskäsittelyaika muodostuisi liian pitkäksi. Oikaisuvaatimuksen käsittelemisen valmistelulle ei ole asetettu mitään selkeitä määreitä laissa, vaan asian valmistelutoimet ovat riippuvaisia itse asiasta ja resursseista.[133]

Toimielin, jolle oikaisuvaatimus on jätetty, käsittelee ainoastaan vain sen asian, jota oikaisuvaatimus koskee eli viranomainen on sidottu niihin vaatimuksiin, jotka on esitetty oikaisuvaatimuksessa. Kaikki oikaisuvaatimuksessa esitetyt laillisuusvirheet on tutkittava

---

[132] Harjula ja Prättälä, 2019, VII OSA Erinäiset säännökset>16 luku. Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus>134 §. Oikaisuvaatimus>4. Oikaisuvaatimuksen vireillepano.

[133] Harjula ja Prättälä, 2019, VII OSA Erinäiset säännökset>16 luku. Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus>134 §. Oikaisuvaatimus>5. Oikaisuvaatimuksen käsittely17.3.2024 14:23:16; OKV/800/10/2022: Apulaisoikeuskansleri on tarkastellut kantelua, joka koskee oikaisuvaatimuksen käsittelyä Salon kaupungissa. Kantelija on moittinut kaupungin toimintaa, kun hänen oikaisuvaatimuksensa on käsitelty vasta kuukausia myöhässä. Kantelija on jättänyt oikaisuvaatimuksen kaupungingeodeetin 13.4.2021 antamasta päätöksestä määräajassa, mutta se on käsitelty vasta Salon kaupunkikehityslautakunnassa 13.1.2022. Asiassa tullut viivytys on johtanut siihen, että kantelija on itse joutunut kyselemään asiansa perään ja on kokenut, että kaupungin toiminta on ollut häntä kohtaan välinpitämätöntä ja syrjivää. Kaupunki perusteli viivästystä viranhaltijan loman ja vuorotteluvapaan aiheuttamalla poissaololla. Apulaisoikeuskansleri huomautti, että kantelijan kunnan kirjaamoon toimittama sähköpostiviesti oli selkeästi oikaisuvaatimus, joten kaupungin olisi pitänyt käsitellä se kiireellisesti. Viivästys ylitti yli kahdeksan kuukautta, mikä ei ollut hyväksyttävää. Hän korosti, että oikaisuvaatimuksen käsittelyssä tulee noudattaa kiireellisyyttä, jotta oikeusturva säilyy. Kaupungilla on velvollisuus huolehtia asioiden viivytyksettömästä käsittelystä, riippumatta henkilöstön poissaoloista. Apulaisoikeuskansleri kehotti kaupunkia varmistamaan oikaisuvaatimusten asianmukaisen ja nopean käsittelyn tulevaisuudessa. Lisäksi hän on vastauksessaan arvioinut, ettei kaupungin epäillä syrjineen kantelijaa eikä asiaa ole huomattavissa tahallista laiminlyöntiä

ja samalla on harkittava, onko päätöstä muutettava, kun otetaan huomioon oikaisuvaatimuksen tekijän laatimat ja esittämät tarkoituksenmukaisuusperusteet. Tätä ei tarvitse toteuttaa, jos oikaisuvaatimusta ei ole jätetty oikaisuvaatimusohjeiden mukaisesti.[134]

Oikaisuvaatimus joko hyväksytään tai hylätään. Jos oikaisuvaatimus hylätään, jää voimaan päätös, johon oikaisua on haettu. Jos oikaisuvaatimus hyväksytään, voidaan päätös yleisten päätöksentekoa koskevien periaatteiden mukaan kumota tai muuttaa tai se voidaan palauttaa uudelleen käsiteltäväksi.[135] Oikaisuvaatimuksen hylkäämis- tai hyväksymispäätös on hallintolain 45 §:n mukaisesti perusteltava. Perustelussa on tultava ilmi kaikki ne seikat ja selvitykset, jotka ovat ratkaisuun vaikuttaneet ja mainittava ne säännökset, joita ratkaisussa on sovellettu (HallintoL 45.1 §).

Ratkaisusta, joka on tehty oikaisuvaatimuksesta voi tehdä valituksen hallinto-oikeudelle. Lähtökohtaisesti oikeus valituksen tekemiseen on vain sillä, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen. Jos oikaisuvaatimuksen kautta päätökseen on tullut muutos, on silloin valitusoikeus muillakin tahoilla, jotka ovat oikeutettuja tekemään kunnallisvalituksen.[136]

3.3.2 Kunnallisvalituksen oikeutus

Joko oikaisuvaatimuksen jälkeen tai tietyin edellytyksin suoraan, voi asiaan hakea muutosta kunnallisvalituksella. Kunnallisvalitus nähdään sekä kunnan asukkaan ja jäsenen valvontakeinona, joka kohdistuu kunnan toiminnan laillisuuteen. Samalla se on asianomaisen oikeussuojakeino, jota käyttää häntä koskevassa päätöksenteossa[137]. Valitus

---

[134] Harjula ja Prättälä, 2019, VII OSA Erinäiset säännökset>16 luku. Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus>134 §. Oikaisuvaatimus>5. Oikaisuvaatimuksen käsittely.
[135] Hannus ja muut, 2009, s. 536.
[136] Harjula ja Prättälä, 2019, VII OSA Erinäiset säännökset>16 luku. Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus>134 §. Oikaisuvaatimus>5. Oikaisuvaatimuksen käsittely.
[137] Harjula ja Prättälä, 2019, VII OSA Erinäiset säännökset>16 luku. Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus>133 §. Luvun säännösten soveltaminen>1. Kunnallishallinnon muutoksenhakujärjestelmä>1.2. Jälkikäteiset oikeussuojakeinot kunnallishallinnossa.

tarvitsee aina laillisuusperusteen. Vaikka oikaisuvaatimus olisi tehty kunnallisessa asiassa tarkoituksenmukaisuusperusteella, voi tähän oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen tehdä muutoksenhaun kunnallisvalituksella ainoastaan laillisuusperusteella.[138]

Kunnallisvalituksesta säädetään kuntalaissa.[139] Kun perusteet valitukselle täyttyvät, on kunnallisvalitus mahdollista tehdä. Kunnallisvalituksen peruste eroaa oikaisuvaatimuksen perusteista, sillä oikaisuvaatimuksen saa tehdä laillisuusperusteen lisäksi myös tarkoituksenmukaisuusperiaatteen perusteella. Kunnallisvalituksessa ei ole tarkoituksenmukaisuusperustetta. Tätä on perusteltu kunnallisen itsehallinnon kautta, sillä kunnallinen itsehallinto suojaa kunnan päätöksentekoa, eikä valitusviranomaisella ole oikeutta tehdä ratkaisuja kunnan itsehallintoon kuuluvissa asioissa[140]. Kunnallisen itsehallinnon kautta voidaan ajatella, että kunta ajattelee aina asukkaidensa ja jäsentensä etua tehdessään päätöksiä ja päätökset ovat täten tarkoituksenmukaisia.

Kunnallisvalituksella on rajoitetut valitusperusteet ja nämä perusteet tekevät valituksesta laillisuusvalituksen[141]. Laillisuusperusteen kunnallisvalitukselle luovat virheellinen päätöksentekojärjestys, päätöksen lainvastaisuus tai se, että viranomainen on päätöstä tehdessään ylittänyt toimivaltansa.[142]

Kun valitusperusteena on virheellinen järjestys, on päätöksessä ollut menettelyvirhe viranomaisen käsitellessä asiaa tai käyttäessään päätösvaltaansa. Jos päätös on perustu-

---

[138] Heuru, 2002, s. 468.
[139] Harjula ja Prättälä, 2019, VII OSA Erinäiset säännökset>16 luku. Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus>133 §. Luvun säännösten soveltaminen>1. Kunnallishallinnon muutoksenhakujärjestelmä>1.2. Jälkikäteiset oikeussuojakeinot kunnallishallinnossa.
[140] Mäenpää, 2008, s. 303-304; Harjula ja Prättälä, 2019, VII OSA Erinäiset säännökset>16 luku. Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus>135 §. Kunnallisvalitus>1. Kunnallisvalituksen yleispiirteet.
[141] Harjula ja Prättälä, 2023, VII OSA Erinäiset säännökset>16 luku. Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus>135 §. Kunnallisvalitus>1. Kunnallisvalituksen yleispiirteet.
[142] Harjula ja Prättälä, 2023, VII OSA Erinäiset säännökset>16 luku. Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus>133 §. Luvun säännösten soveltaminen>1. Kunnallishallinnon muutoksenhakujärjestelmä>1.2. Jälkikäteiset oikeussuojakeinot kunnallishallinnossa.

nut puutteelliseen tai virheelliseen selvitykseen tai tosiseikat sekä selvitykset ovat virheellisesti arvioituja, on päätökseen aiheutunut tällöin menettelyvirhe. Tällöin virheellisesti menetelty päätös johtaa oikeutukseen tehdä kunnallisvalitus.[143] Menettelyssä tapahtunut virheellisyys saattaa kohdistua mihin tahansa säädettyyn tai määrättyyn järjestykseen, jota on noudatettava päätöstä tehdessä ja asian käsittelyn aikana.[144]

Jos päätös on muulla tavalla lainvastainen, voi se johtua muun muassa siitä, että lakia on sovellettu virheellisesti päätöstä tehtäessä. Lisäksi lainvastaisuus voi johtua siitä, että harkintavaltaa on käytetty päätöstä tehdessä hallinnon oikeusperiaatteiden vastaisesti.[145] Kun valitusperusteena on kunnallisvalituksessa muu lainvastaisuus, sovelletaan

---

[143] Mäenpää, 2023, s. 973; KHO 4.10.2017/4878: Viranhaltijalla ei ollut toimivaltaa ottaa A:ta kyseiseen toistaiseksi voimassa olevaan eli vakinaiseen virkasuhteeseen. Tämän vuoksi viranhaltija oli kumonnut tekemänsä päätöksen A:n valinnasta toistaiseksi voimassa olevaan virkasuhteeseen. Määräaikaisen viran täyttäminen kuului kyseisen viranhaltijan päätösvallan piiriin, jonka vuoksi virnahaltija päätti valita henkilön A:n määräaikaiseen virkaan A:n omalla suostumuksella ja samalla kyseinen virka oli asetettu uudelleen avoimeen hakuun toistaiseksi voimassa olevana. Henkilö B oli tehnyt kyseisestä päätöksestä hallinto-oikeuteen valituksen, joka oli vireillä silloin, kun virnahaltija oli kumonnut menettelyvirheen seurauksena tehdyn päätöksen. Vireillä ollut valitus ei ollut esteenä viran määräaikaistamispäätökselle. Hallinto-oikeus kumosi B:n valituksen johdosta kaupungin viranhaltijan sekä kyseisen kunnanhallituksen tekemät päätökset, ja tässä perusteena oli se, ettei päätöksen virheellisyys ole pelkästään sellaisenaan riittävä peruste päätöksen kumoamiselle. Kyseisen kaupungin kaupunginhallitus on tehnyt hallinto-oikeuden päätöksestä valituksen korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja vaatinut valituksessaan hallinto-oikeuden päätöksen kumoamista. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että viranhaltija sai korjata menettelyvirheensä kumoamalla aiemman päätöksensä ja tekemällä uuden päätöksen oman toimivaltansa rajoissa. Tämän myötä korkein hallinto-oikeus katsoi, että hallinto-oikeuden päätös on kumottava siltä osin kuin hallinto-oikeus on omalla päätöksellään kumonnut kaupungin viranhaltijan ja kaupunginhallituksen päätökset.

[144] Hannus ja muut, 2009, s. 541.

[145] Mäenpää, 2023, s.974; KHO:2016:89 Korkein hallinto-oikeus piti hallinto-oikeuden päätöksen ennallaan katsoessaan omassa päätöksessään kaupunginhallituksen ylittäneen toimivaltansa ja käyttäneen harkintavaltaansa muuhun kuin lainmukaiseen tarkoitukseen hyväksyessään kaupungin ja yhtiön välisen kunnallistekniikan rakentamissopimukseksi otsikoidun sopimuksen. Sopimus liittyi yhtiön tekemään vireillä olevaan poikkeushakemukseen, jossa yhtiö oli hakenut tontilleen lisää rakennusoikeutta laajentaakseen yritystoimintansa varastotiloja. Tällä sopimuksella yhtiön kuului maksaa kaupungille maankäyttö- rakennuslain mukaisena yhdyskuntarakentamisen kustannusten ulkoisen kunnallistekniikan korvauksia 540 000 euroa, koska rakennusoikeutta oli lisätty teollisuus- ja varastotilojen osalta. Tontille asemakaavan mukaan osoitettu rakennusoikeus oli jo täytetty melkein kokonaan. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että pelkästään korvauksen vaatiminen sillä perusteellä, että tontin rakennusoikeus lisääntyi myönteisen poikkeamispäätöksen johdosta ei kuulunut maankäyttö ja rakennuslain 12 a luvun säännösten ja hallintolain 6§:n mukaisesti lainmukaisena.

sitä myös usein moniin sellaisiin päätöksiin, joissa perusteena on myös viranomaisen toimivallan ylitys[146]. Hannus, Niemi ja Hallberg (2009) ovat nostaneet esiin, että harkintavallan väärinkäyttö voidaan joissakin valitusperusteissa katsoa kuuluvan toimivallan ylittämisen perusteeseen, mutta käytännön kannalta ei ole merkitystä sillä, kumpi valitusperuste on kyseessä[147].

Jos valituksen laillisuusperusteena on viranomaisen toimivallan ylitys, voi se johtua muun muassa siitä, että kyseinen päätös ei kuulu kunnan toimialaan tai kyseisen viranomaisen päätösvaltaan.[148] Kun harkintavallan väärinkäyttöä tarkastellaan toimivallan näkökulmasta, viranomainen tekee päätöksen muodollisesti oman toimivaltansa rajoissa, mutta kuitenkin päätös tehdään toisen asian puitteissa, missä toimivalta on uskottu[149].

Valituksen tulee olla yksilöity ja siinä tulee esittää ne tosiasiat, jotka tukevat valitusta eli valitusperustelut[150]. Hallinto-oikeus on taho, johon kunnallisvalitus tehdään ja siitä edelleen korkeimmalle hallinto-oikeudelle, jos päätökselle on annettu muutoksenhaku lupa korkeimmalle asteelle.

3.3.3 Valitusoikeus kunnallisvalituksella valitettavista asioista

---

[146] Hannus ja muut, 2009, s.543.
[147] Hannus ja muut, 2009, s. 542.
[148] Mäenpää, 2023, s.974; KHO:2012:119: Korkein hallinto-oikeus on päätöksellään katsonut K kunnan ylittäneen toimivaltuutensa myöntäessään omavelkaisen takauksen kunnassa toimivan kulttuurisäätiön 950 000 euron suuruiselle lainalle. Tällä lainalla säätiön oli tarkoitus maksaa aiemmin kunnan takaaman lainan 344 560,58 euron pääoma ja helpottaa pääsemistään vapaaehtoiseen velkasaneeraukseen. Huomioitaessa kunnan jo aiemmin takaama lainan määrä, suuret taloudelliset riskin, jotka liittyivät säätiön taloudellisen tilaan sekä kunnan omat taloudelliset voimavarat katsoi korkein hallinto-oikeus niin, että lainan takaus ei kuulunut kunnan toimialaan. Kunnanvaltuuston päättäessä takauksesta säätiön lainalle on valtuusto ylittänyt toimivaltansa. Näiden seikkojen pohjalta korkein hallinto-oikeus päätti kumota sekä Kaustisen kunnanvaltuuston päätöksen ja hallinto-oikeuden päätöksen sekä määräsi K kunnan korvaamaan A:n ja hänen asiakumppaninsa oikeudenkäyntikulut niin hallinto-oikeuden kuin korkeimman hallinto-oikeuden osalta.
[149] Hannus ja muut, 2009, s. 542.
[150] Mäkinen, 2010, s. 65.

Kunnallisvalitus eroaa hallintovalituksesta merkittävästi siinä, kenellä on oikeus valittaa kyseisen valituslajin mukaisesti. Kuten oikaisuvaatimuksen kohdalla ilmeni, oikaisuvaatimuksen johdosta kunnallisvalituksen saa tehdä ainoastaan se taho, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen kunnanhallituksen, lautakunnan ja johtokunnan tekemään päätökseen. Samoin tämän sääntelyn mukaisesti myös niiden kunnallisten toimielinten päätökset, joissa ei ole oikaisuvaatimusmenettelyä ennen muutoksenhakua, ovat kunnallisvalitusten alaisia päätöksiä.[151]

Kunnallisvalituksen tekemisen oikeutus on määritelty kuntalaissa. Kunnallisvalituksen on oikeutettu tekemään sellainen taho, johon päätös kohdistuu eli asianosainen, jonka oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen päätöksellä on välittömiä vaikutuksia. (KuntaL 137 §). Asianosaisena kunnallisvalituksessa voi olla hallintovalituksen tapaan niin fyysinen henkilö kuin oikeushenkilö, kuten yksityisoikeudellinen yhteisö, valtio, kuntayhtymä tai toinen kunta[152].

Asianosainen voi tehdä niin oikaisuvaatimuksen kuin kunnallisvalituksen riippumatta siitä, onko hänellä kunnan jäsenyyttä[153]. Tällöin oikeus oikaisuvaatimukseen ja kunnallisvalitukseen on sillä taholla, johon päätös on kohdistettu eli se taho, jota päätös selkeästi koskee. Yleensä tämä tarkoittaa sitä, että on asetettu jokin rajoitus, kielto tai velvollisuus, tai kyseisen tahon hakemus on joko osittain tai kokonaan hylätty. Yleensä on hyvin selvää, että mikä on se taho, johon päätös kohdistuu.[154] Valituksen voi tehdä myös muuten sillä perusteella, että päätös vaikuttaa välittömästi kyseisen tahon velvollisuuteen, oikeuteen

---

[151] Harjula ja Prättälä, 2019, VII OSA Erinäiset säännökset>16 luku. Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus>135 §. Kunnallisvalitus>1. Kunnallisvalituksen yleispiirteet.
[152] Hannus ja muut, 2009, s. 570.
[153] Hannus ja muut, 2009, s. 567; Harjula ja Prättälä, 2019, VII OSA Erinäiset säännökset>16 luku. Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus>137 §. Oikaisuvaatimusoikeus ja valitusoikeus>2. Asianosaisen oikaisuvaatimus- ja valitusoikeus (1 mom.).
[154] Hannus ja muut, 2009, s. 567.

tai etuun eli päätöksen kohdistuminen ei ole vaadittava elementti asianosaisaseman mahdollistamassa valitusoikeudessa.[155]

Ulkokuntalaisen muutoksenhaun mahdollisuus kunnallisvalituksen kautta tulee kyseeseen asianosaisaseman kautta, koska siinä lähtökohtana on, että päätöksen tulee välittömästi vaikuttaa oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen. Asianosaisen oikeutta valittaa ei ole haluttu rajoittaa, joten tämän kautta asianosaisasema mahdollistaa ulkokuntalaiselle kunnallisvalituksen tekemisen.[156] Muun muassa ulkokuntalaisen valitusoikeus tulee esiin virkanimitysten sekä urakkakilpailuissa tarjouksen tehneen kohdalla, sillä virkanimityksissä sekä tarjouskilpailussa on katsottu päätöksen olevan hakijaan sekä tarjouskilpailuun osaa ottaneeseen välittömästi vaikuttava. Näissä molemmissa esimerkeissä on yhteisenä piirteenä se, että molemmissa on osallisena useita eri henkilöitä ja tahoja, joita kohtaan viranomaisen on oltava kohtelussaan tasavertainen. Kun on kyse hankintalain alaisesta tarjouskilpailusta, voivat oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen tehdä kaikki tarjouksen tehneet. [157]

3.3.4 Kunnan jäsenyys oikeutuksena kunnallisvalituksen tekemiselle

Kunnallisvalituksen saa kuitenkin tehdä muukin taho kuin asianosainen, nimittäin kaikilla kunnan jäsenillä on oikeus ilman asianosaisuutta tehdä kunnan päätöksenteosta kunnallisvalitus (KuntaL 137.1 §). Myös kunnan jäsenyyden kohdalla on sama peruste kuin asianosaisaseman kohdalla, eli kunnan jäsen voi olla sekä luonnollinen henkilö että oikeushenkilö[158]. Samalla tavalla kuin oikaisuvaatimuksen kohdalla on määritelty, kunnallisvalituksen voi tehdä kuntayhtymän päätöksestä oikaisuvaatimuksen jälkeen jäsenkunta tai

---

[155] Harjula ja Prättälä, 2019, VII OSA Erinäiset säännökset>16 luku. Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus>137 §. Oikaisuvaatimusoikeus ja valitusoikeus>2. Asianosaisen oikaisuvaatimus- ja valitusoikeus (1 mom.).
[156] Mäkinen, 2010, s. 92.
[157] Harjula ja Prättälä, 2019, VII OSA Erinäiset säännökset>16 luku. Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus>137 §. Oikaisuvaatimusoikeus ja valitusoikeus>2. Asianosaisen oikaisuvaatimus- ja valitusoikeus (1 mom.).
[158] Hannus ja muut, 2009, s. 571.

jäsenkunnan jäsen ja kuntien yhteisen toimielimen tekemään päätökseen oikaisuvaatimuksen jälkeen sopimuksen osallinen kunta tai sen jäsen (KuntaL 137.2 §).

Kunnan jäsenyys mahdollistaa sen, että kunnallisvalituksen tekijän ei tarvitse olla asianosainen kyseisen päätöksen kohdalla vaan valitusoikeus on jokaisella, joka täyttää kuntalaissa määritellyt kunnan jäsenyyden kriteerit[159]. Kunnallisvalitus on haluttu mahdollistaa kunnan jäsenelle kunnan toiminnan lainmukaisuuden valvontakeinona.

Kuntalain 3 § määrittelee kunnan jäseneksi henkilön, jonka kotikuntalain (201/1994) mukaisesti kyseinen kunta on tarkoitettu kotikunnaksi eli yleisesti puhutaan kunnan asukkaasta. Yleensä henkilön kotikunta määritellään siksi kunnaksi, jossa hän asuu. Vastasyntyneen lapsen kotikunnaksi määräytyy se kunta, jossa hänet synnyttänyt vanhempi asuu lapsen syntyessä. Puolestaan sellaisessa tapauksessa, jossa henkilöllä on useita asuntoja tai ei asuntoa käytössään lainkaan, kotikunta on hänellä se kunta, jota hän pitää perhesuhteiden, toimeentulonsa tai muiden vastaavien seikkojen takia kotikuntanaan ja johon hänellä näiden asioiden perusteella on kiintein yhteys. Jos henkilön omaa käsitystä kotikunnastaan ei pystytä selvittämään, muut katsovat edellä mainittujen seikkojen osalta sen kunnan, johon hänellä katsotaan olevan kiintein yhteys. (KotikuntaL 2 §). Lähtökohtaisesti kotipaikkaan perustuva kunnan jäsenyys määräytyy siihen kuntaan, missä kunakin ajankohtana henkilön kotipaikka on. Jos kotikunta muuttuu kesken vuoden, muuttuu kunnan jäsenyyskin. Tietyissä tilanteissa valitusoikeuden on saanut myös kunnan jäsen, joka sen päätöksestä valittamisen jälkeen on lakannut olemasta kunnan jäsen. Samaa pätee myös sellaiseen tahoon, joka vasta päätöksen tekemisen jälkeen on tullut kunnan jäseneksi.[160] Täten sillä hetkellä on merkitystä valitusoikeuden osalta, koska lakkaa olemasta kunnan jäsen ja koska tulee kunnan jäseneksi.

---

[159] Heuru ja muut, 2011, s. 359.
[160] Hallberg ja muut, 2020, s. 1195.

Kunnan jäsen on kunnan asukkaan lisäksi yhteisö, laitos tai säätiö, jonka kotipaikka on kunnassa (KuntaL 3.2 §). Yhteisöt jaetaan niin julkisoikeudellisiin yhteisöihin kuin yksityisoikeudellisiin yhteisöihin. Kunnan jäsen voi olla täten esimerkiksi seurakunta tai kuntayhtymä, jotka kuuluvat julkisoikeudellisiin yhteisöihin ja puolestaan yksityisoikeudellisia yhteisöjä kunnan jäseninä voivat olla esimerkiksi osakeyhtiöt, yhdistykset ja osuuskunnat. Laitoksia ovat puolestaan sellaiset julkisoikeudelliset laitokset, jotka omaavat asianosaiskelpoisuuden tai oman oikeushenkilöllisyyden, esimerkiksi Kansaneläkelaitos tai yliopisto. Säätiö puolestaan on oikeushenkilö, johon on sijoitettu omaisuutta tiettyyn määrätarkoitukseen käytettäväksi. Näiden edellä mainittujen tahojen kunnan jäsenyys riippuu yhteisön, säätiön tai laitoksen kotipaikasta, joka puolestaan määritellään yhteisön perustamissopimuksessa, säännöissä, yhtiöjärjestyksessä tai muussa vastaavassa asiakirjassa.[161]

Kunnan jäsenyys on myös sellaisella taholla tai henkilöllä, joka omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta kunnassa (KuntaL 3.3 §). Monissa tapauksissa kuntalain 3.2 § mukainen oikeushenkilö myös omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta kunnassa, joten näillä tahoilla on senkin säännöksen puolesta kunnan jäsenyys ja täten oikeus hakea muutosta kunnallisvalituksella. Kiinteistön omistamiseen ja hallitsemiseen liittyvä kunnan jäsenyys on oikeushenkilöiden lisäksi luonnollisilla henkilöillä. Kunnan jäsenyys voi olla myös toisella kunnalla juuri omistussuhteiden kautta.[162] Kun kunnan jäsenyys perustuu kiinteän omaisuuden omistamiseen tai hallitsemiseen voi täten jäsenyys olla useammassa kunnassa [163].

---

[161] Harjula ja Prättälä, 2019, I OSA Yleiset säännökset>1 luku. Yleiset säännökset>3 §. Kunnan jäsen>3. Yhteisö, laitos tai säätiö (2 kohta).
[162] Harjula ja Prättälä, 2019, I OSA Yleiset säännökset>1 luku. Yleiset säännökset>3 §. Kunnan jäsen>3. Yhteisö, laitos tai säätiö (2 kohta) ja 4. Kiinteistön omistaminen tai hallitseminen (3 kohta).
[163] Hallberg ja muut, 2020, s. 1195.

Kunnan jäsenyys mahdollistaa laajalle taholle kunnan toiminnan laillisuuden valvontaa. Tämän työn johdannossa on esimerkkinä kunnallisvalitus, joka on tehty kunnan jäsenyyden perusteella ja siinä kunnan jäsenyys tulee yhteisön kautta. Kuitenkin on suuri merkitys sillä, onko valitusperuste oikeasti ollut kunnan jäsenyyteen pohjautuva. Tästä on esimerkkinä korkeimman hallinto-oikeuden päätös (KHO 30.6.2023/2034), jossa valitusta ei käsitelty, sillä korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei yhtiöllä ollut oikeasti valitukseen oikeuttavaa kunnan jäsenyyttä:

> Korkein hallinto-oikeus ei ole antanut muutoksenhakija J Ky:lle valituslupaa Hallinto-oikeuden päätökseen 390/2023. Vaasan hallinto-oikeus on katsonut, että muutoksenhakija J Ky ei ole oikeutettu valittamaan kunnallisvalituksella A kaupungin maankäyttöjohtajan 22.4.2022 tekemästä päätöksestä R-järven kunnostushankkeen suunnittelun tilaamisesta. Jo A kaupunginhallitus oli kokouksessaan 23.5.2022 jättänyt muutoksenhakijan oikaisuvaatimuksen tutkimatta sillä perusteella, että J Ky ei ole kuntalain 3 § mukaisesti kaupungin jäsen. Kaupunki ei ole katsonut yhtiön harjoittavan ollenkaan liiketoimintaa, vaan yhtiö on A kaupunkiin rekisteröity niin sanottu pöytälaatikkoyritys ja se ei ollut kaupunginhallituksen mielestä riittävä peruste yhtiön puhevallalle.
>
> Hallinto-oikeudelle on perusteeksi esitetty, että yhtiöllä ei ole toimintaa kaupungissa A eikä myöskään yhtiön hallintoa hoideta tuossa kaupungissa. Yhtiöllä ei myöskään ole omistuksessaan tai hallinnassaan kiinteää omaisuutta A kaupungissa. Kun yhtiö on tehnyt oikaisuvaatimuksen, sillä ei ole katsottu olleen sellaista yhteyttä A kaupunkiin, joka olisi antanut yhtiölle oikeuden kunnan jäsenyyden kautta hakea oikaisua kunnan toimielimen päätöksen vuoksi, vaikka yhtiö onkin rekisteröinyt kotipaikakseen A kaupungin. Näiden perusteiden pohjalta Vaasan hallinto-oikeus on päätöksessään katsonut, että J Ky:n kotipaikkana ei voida pitää A kaupunkia ja täten yhtiöllä ei ole kuntalain mahdollistamaa kunnan jäsenen muutoksenhakuoikeutta kaupungin päätökseen.
>
> Korkein hallinto-oikeus on katsonut, että muutoksenhakijan valituslupahakemus hylätään eikä korkein hallinto-oikeus anna valitukseen ratkaisua. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että valitusluvan myöntämiselle ei ole perusteita sen perusteella mitä muutoksenhakijan esityksestä sekä muista asiakirjoista on ilmennyt. Täten hallinto-oikeuden päätös on jäänyt voimassa olevaksi.[164]

[164] KHO 30.6.2023/2034.

3.3.5 Kunnan päätöksenteko kunnallisvalituksen taustalla

Kunnallisvalituksen voi tehdä ensisijaisena muutoksenhakukeinona kunnanvaltuuston, kuntayhtymän yhtymävaltuuston tai yhtymäkokouksen sekä yhden toimielimen kuntayhtymässä kyseisen ainoan toimielimen päätöksestä. Oikaisuvaatimusta käsitellessä toin esiin, että näiden toimielinten kohdalla oikaisuvaatimuksen tekeminen ei ole oikeutettu keino. Puolestaan niiden toimielinten päätöksestä, joka on tehty oikaisuvaatimuksen johdosta voi tehdä kunnallisvalituksen. Oikaisuvaatimus on pakollisena kunnallisvalituksen esivaiheena kunnanhallituksen, lautakunnan, valiokunnan ja johtokunnan päätöksien kohdalla. Päätös on lainvoimainen silloin, jos siihen ei ole haettu oikaisua tai näiden tiettyjen toimielinten kohdalla päätöksestä ei ole tehty kunnallisvalitusta muutoksenhaun keinona.[165]

Vain kunnan viranomaisen lopulliseen päätökseen on mahdollista hakea oikaisua tai muutosta. Puolestaan valmisteluun tai täytäntöönpanoon liittyvään päätökseen ei saa hakea muutosta eikä myöskään pelkkiin päätöksen perusteluihin. Jos kyseessä on valmisteluun liittyvä päätös, muutoksenhaulle ei ole vielä tarvetta, koska asia tulee valmistelun jälkeen lopullisesti ratkaistavaksi. Jos päätös liittyy täytäntöönpanoon, on muutoksenhaku siinä vaiheessa liian myöhäistä, koska muutoksenhaku on ollut mahdollista aiemmin jo varsinaiseen asiaan, joka päätöksellä on ratkaistu. Oikaisuvaatimukset ja kunnallisvalitukset liittyessään valmisteluun ja päätöksentekoon jätetään käsittelemättä.[166]

Kunnallisvalitusta pidetään kassatorisena valituksena eli päätöstä, joka annetaan valituksen johdosta ei voi muuttaa valituksen alaista päätöstä. Samalla tavalla kuin oikaisuvaa-

---

[165] Harjula ja Prättälä, 2019, VII OSA Erinäiset säännökset>16 luku. Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus>135 §. Kunnallisvalitus>2. Mistä päätöksistä voi tehdä kunnallisvalituksen? (1 mom.).
[166] Harjula ja Prättälä, 2019, VII OSA Erinäiset säännökset>16 luku. Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus>135 §. Kunnallisvalitus>2. Mistä päätöksistä voi tehdä kunnallisvalituksen? (1 mom.).

timuksen kohdalla se voidaan vain kumota ja palauttaa käsiteltäväksi uudelleen sekä kumota ja poistaa ilman että mitään asetetaan tilalle. Jos valitus hylätään, päätös voidaan pitää voimassa olevana. Myös valituksen tutkimatta jättäminen on mahdollista tiettyjen asioiden täyttyessä.[167]

3.3.6 Kunnallisvalituksen muotoseikat ja jatkovalituslupa

Oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen tekemiseen on määritelty omat ajat. Oikaisuvaatimus on jätettävä 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksiannosta ja kunnallisvalitus 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksiannosta (KuntaL 138 §). Tietyissä tilanteissa kunnallisvalituksen oikeutuksena on ollut sekä kunnan jäsenyys että asianosaisuus ja siinä tilanteessa on niissä voinut päätöksen tiedoksisaanti olla eriaikainen. Tällöin myös oikaisuvaatimuksen tai kunnallisvalituksen valitusaika päättyy eri päivänä. [168] Asianosaiselle on hallintolain 59 §:n mukaan katsottu menneen tieto päätöksestä seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä. Puolestaan kun kyse on asian saattamisesta viranomaisen tietoon, katsotaan sen olevan kirjeen saapumispäivä. (HallintoL 59§). Jos kyseessä on tavallinen sähköinen tiedoksianto, katsotaan päätöksen annetun tiedoksi kolmantena päivänä viestin lähettämisestä (Asiointilaki 19.2 §).

Ennen tätä viimeistä määräpäivää tehty oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus on tehty ajoissa ja täten sitä ei voi jättää käsittelemättä. Jos päätöstä ei anneta tiedoksi, on muutoksenhakuaika päätöksestä edelleen avoinna.[169] Oikaisuvaatimus- sekä valitusaika on kirjattuna ohjeeseen, joka on aina liitettävä sellaiseen päätökseen, josta voi tehdä oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen kohdalla kysymys on valitusosoituksesta (KuntaL 141 §).

---

[167] Heuru ja muut, 2011, s. 359.
[168] Harjula ja Prättälä, 2019, VII OSA Erinäiset säännökset>16 luku. Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus>138§. Oikaisuvaatimusaika ja valitusaika.
[169] Harjula ja Prättälä, 2019, VII OSA Erinäiset säännökset>16 luku. Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus>138§. Oikaisuvaatimusaika ja valitusaika.

Valitusosoituksen sisältö tulee hallintolain 47 §:stä. Valitusosoituksessa on oltava kerrottuna valitusviranomainen, joka tutkii oikaisuvaatimuksen tai valituksen ja se viranomainen, jolle valituskirjelmä on toimitettava. Lisäksi valitusosoituksessa on oltava valitusaika ja tieto siitä, mistä alkaen aika lasketaan. Jos päätökseen ei ole liitetty muutoksenhakuohjetta, ei se kuitenkaan poista oikeutta muutoksenhaulle, koska muutoksenhaun oikeus määräytyy lain mukaan. Hallintotuomioistuin tutkii tällaisissa tapauksissa valitusoikeuden ja sen, onko valitusaikaa noudatettu. Jos päätökseen on annettu virheellinen muutoksenhakuohje voi virheellisyys, johtaa viranomaisen korvausvastuuseen, jos virheellisestä tai lainvastaisesta ohjeesta aiheutuu muutoksenhakijalle vahinkoa. Jos päätöksestä jostakin syystä puuttuisi muutoksenhakuohje kokonaan, on viranomaisen se annettava viipymättä virheen huomattuaan tai jos sitä pyydetään. Valitusaika alkaa tässä tapauksessa kulua vasta siitä, kun lainmukainen ohje on annettu tiedoksi.[170]

Kunnallisvalitus toimitetaan hallinto-oikeudelle ja kunnan on viipymättä ilmoitettava yleisessä tietoverkossaan hallinto-oikeuden päätöksestä[171]. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan (KuntaL 142 §). Valitusluvan saaminen on tullut kunnallisvalituksia koskeviksi vuoden 2020 alusta, sillä aiemmin valituslupaa ei tarvinnut. Tämä sääntö tulee laista oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Tämän mukaisesti valittajan on ilmoitettava valituslupaa hakiessaan peruste, jonka vuoksi valituslupaa pyydetään ja myös ne syyt, joiden vuoksi valittaja katsoo, että valitusluvan myöntämiselle olisi peruste (HOL 110 §). Valitusluvan myöntämisen perusteeksi on katsottu ensiksi se seikka, että muissa samanlaisissa tapauksissa ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää, että valittajan asia viedään korkeimpaan hallinto-oikeuteen, korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisulle asiassa on erityinen aihe joko tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi tai valitusluvan

[170] Mäenpää, 2023, s. 552–553.
[171] Harjula ja Prättälä, 2019, VII OSA Erinäiset säännökset>16 luku. Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus>142 §. (30.12.2019/1575) Jatkovalitus>2. Hallinto-oikeuden päätöksestä ilmoittaminen ja valitusajan alkaminen.

myöntämiselle on muu painava syy. Valituslupa on mahdollista myöntää hallinto-oikeuden päätökseen myös osittain, eli asia voidaan vain tietyiltä osin tuoda korkeimman hallinto-oikeuden päätettäväksi. (HOL 111 §).

Muutoksenhaulla on vaikutusta hallintopäätösten täytäntöönpanoon. Yleensä valituksella on se vaikutus, että valitus estää päätöksenteon täytäntöönpanon. Täytäntöönpanossa toteutetaan päätöksestä tulevat oikaisuvaatimukset. Jos päätös on kunnanvaltuuston tekemä, on toimeenpano silloin kunnanhallituksella ja siitä kunnanhallitus tekee erillisen päätöksen. Jos kyseessä on alempi toimielin, ei sen päätösten toimeenpanosta erikseen päätetä, koska siihen otetaan yleensä kantaa vain, jos täytäntöönpanokelpoisuus olisi kyseenalainen tai sitä lykättäisiin jostakin syystä. Kuitenkin kunnallisvalituksen kohdalla päätöksen voi panna täytäntöön ennen lainvoimaisuutta, kunhan pöytäkirja on tarkastettu.[172]

Täytäntöönpanoon liittyy kuitenkin kuntalain 143 §:n mukainen säännös, joka estää täytäntöönpanoon ryhtymisen, jos päätöksen täytäntöönpano saattaa oikaisuvaatimuksen ja valituksen hyödyttömäksi. Täytäntöönpanoon ei saa ryhtyä myöskään, jos oikaisuvaatimuksen käsittelevä toimielin tai valitusviranomainen kieltää täytäntöönpanon. (KuntaL 143 §). Täytäntöönpanokieltoa voidaan hakea samalla kuin tehdään varsinainen valitus mutta se on mahdollista tehdä myös silloin, kun valitus on vireillä. Valitusviranomainen ratkaisee täytäntöönpanon kieltopyynnön usein kiireellisesti erikseen. Vaikka valituksen laatija ei olisi tehnyt erikseen täytäntöönpanokieltopyyntöä, voi valitusviranomainen päättää kieltää päätöksen täytäntöönpanon siitä huolimatta. Jos päätös on pantu täytäntöön ennen kuin valitettu päätös on saanut lainvoiman, ei täytäntöönpanoa tarvitse peruuttaa kuin vasta sitten, jos valitettu lainvoimainen päätös kumoaa aiemman päätöksen.[173]

---

[172] Harjula ja Prättälä, 2019, VII OSA Erinäiset säännökset>16 luku. Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus>143 §. Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus>1. Päätöksen täytäntöönpano ja täytäntöönpanokelpoisuus.
[173] Harjula ja Prättälä, 2019, VII OSA Erinäiset säännökset>16 luku. Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus>143 §. Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus>3. Täytäntöönpanokielto.

3.4 Hallintovalitus kunnallisvalituksen rinnalla kuntalaisen oikeussuojakeinona

Hallintovalitus kuuluu kunnallisvalituksen ohella hallinto-oikeudellisten valitusten piiriin[174]. Hallintovalitus on valituslajina kunnassa silloin, kun kunnan viranomaisen toimivalta on erityislainsäädäntöön perustuva. Tällöin kuntalain edelle menevät hallintoprosessilain säädökset sekä sen lain säännökset, jonka sääntelyn piirissä kyseinen hallinnonala on. Kun kyseessä on hallintovalitus, edellyttää hallinto-oikeuden päätöksestä tehtävä valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen erillisen valitusluvan.[175] Molemmissa sekä hallinto- että kunnallisvalituksessa päätöksen on oltava lainvastainen, jotta se on perusteena valitukselle[176].

Valitusperusteissa hallintovalitus eroaa kunnallisvalituksesta, sillä kunnallisvalituksen voi tehdä ainoastaan laillisuusperusteella, mutta samoin kuin oikaisuvaatimuksen kohdalla hallintovalituksessa myös tarkoituksenmukaisuusperusteet voivat tulla kyseeseen. Kuitenkin erityissäännösten kautta voi olla rajoituksia tarkoituksenmukaisuusperusteen mukaan tehtyjen valitusten kanssa.[177] Verrattuna kunnallisvalitukseen hallintovalitukseen voi valitusajan päättymisen jälkeen lisätä uusia valitusperusteita vaatimustensa tueksi, kun taas kunnallisvalituksen kohdalla tätä ei voi kuntalain säännöksiin pohjaten tehdä[178].

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa sääntelee hallintovalituksen valitusperusteiden lisäämisestä valitusajan päättymisen jälkeen niin, että uusia perusteita saa esittää valitusajan päättymisen jälkeen, jos ne perustuvat olosuhteiden muutokseen tai valitusajan

---

[174] Harjula ja Prättälä, 2019, VII OSA Erinäiset säännökset>16 luku. Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus>135 §. Kunnallisvalitus>1. Kunnallisvalituksen yleispiirteet.
[175] Harjula ja Prättälä, 2019, VII OSA Erinäiset säännökset>16 luku. Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus>133 §. Luvun säännösten soveltaminen>2. Kunnallisvalituksen suhde muihin oikeussuojakeinoihin >2.1. Hallintovalitus.
[176] Harjula ja Prättälä, 2019, VII OSA Erinäiset säännökset>16 luku. Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus>133 §. Luvun säännösten soveltaminen>2. Kunnallisvalituksen suhde muihin oikeussuojakeinoihin >2.1. Hallintovalitus.
[177] Hannus ja muut, 2009, s. 539.
[178] Hannus ja muut, 2009, s. 540–541.

päättymisen jälkeen valittajan tietoon tulleeseen seikkaan ja uudet esiin tulleet perusteet eivät muuta asiaa niiden johdosta toiseksi (HOL 41 §).

Hallintovalituksen voi tehdä ainoastaan asianosainen eli henkilö, jonka etuun, velvollisuuteen tai oikeuteen päätöksellä on välittömiä vaikutuksia tai jota päätös koskee ja tämä eroaa kunnallisvalituksen valitusperiaatteesta[179]. Kunnallisvalituksen voi nimittäin tehdä asianosaisen lisäksi periaatteessa jokainen kunnan jäsen, koska kunnallisvalituksen funktiona on myös olla kunnan toiminnan lainmukaisuuden valvoja[180].

Hallintovalitus eroaa myös siinä suhteessa kunnallisvalituksesta, että hallintovalituksen johdosta valituksen alaista päätöstä voidaan muuttaa. Hallintovalitus on siis reformatorinen, kunnallisvalituksen kohdalla päätöksen ollessa kassatorinen eli valituksenalaista päätöstä ei voi muuttaa valituksen johdosta. Samoin kuin kunnallisvalituksen kohdalla valituksen alainen päätös pysyy voimassa, jos valitus hylätään.[181]

Hallintovalituksen jättämiseen ei liity esivaiheena oikaisuvaatimusmenettelyä, mikä muutamaa jo esiin tuotua poikkeusta lukuun ottamatta, on tehtävä kunnallisvalituksen osalta. Hallintovalituksen voi tehdä ilman mitään edeltävää oikaisuvaatimusmenettelyä.[182] Hallintovalituksen kohdalla yleinen valitusaika eli aika, jonka päättymiseen mennessä valitus on tehtävä, on 30 päivää ja valitus on laadittava kirjallisesti tuon ajan kuluessa päätöksen tiedoksisaannista (HOL 13 §).

---

[179] Mäenpää, 2023, s.1261.
[180] Heuru ja muut, 2011, s. 359.
[181] Heuru ja muut, 2011, s. 359.
[182] Heuru ja muut, 2011, s. 359

4 Kunnallisvalitus kunnan luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden näkökulmasta

4.1 Kyselyn toteuttaminen ja taustatiedot

4.1.1 Kyselyn taustaa

Kunnallisvalitus saa usein yleisessä keskustelussa kielteisen vivahteen ja usein kunnallisvalitusten yhteydessä puhutaan kiusanteosta. Sarvilinna (2023) on tutkimuksessaan nostanut esiin sen seikan, että muutoksenhaulla on kunnan päätöksenteon täytäntöönpanoa viivästyttävä vaikutus, joten sen vuoksi periaatteessa muutoksenhakua voidaan käyttää väärin. Tällä hän tarkoittaa sitä, että muutoksenhaun viivästyttäessä täytäntöönpanoa voidaan muutoksenhaulla hankaloittaa yhteisten asioiden hoitamista ja hidastaa kunnan määrittämien tavoitteiden saavuttamista. Tällainen haitan- tai kiusanteon mielessä tehty valitus on katsottu yksittäisluontoisiksi tapaukseksi, mutta se nähdään myös kiusallisena.[183]

Kun puhutaan kiusantekovalituksesta, tarkoitetaan sillä yleensä valittajan epämääräisiä motiiveja laatia valituksia. Motiivina valittajalla on kiusaaminen eli aiheuttaa haittaa kunnalle, kuten kaavoitukselle tai hankkeen toteutukselle, jotta hanke viivästyisi. Kiusanteko voidaan nähdä myös oikeudellisen käsitteen kautta, jolloin puhutaan oikeuden väärinkäytöstä. Tällöin oikeutta käytetään toisessa tarkoituksessa, mihin se on luotu ja esimerkiksi vahingon aiheuttaminen ja tarkoituksenvastaisuus ovat nähtävissä toiminnassa.[184]

---

[183] Sarvilinna, 2023, s. 72–73.
[184] Mäkinen, 2020, s. 257.

Laadin osana tutkielmaa anonyymin kyselyn neljän kunnan Alavuden, Kuortaneen, Soinin ja Ähtärin viranhaltijoille sekä luottamushenkilöille. Kyselyn tarkoituksena on tuoda kunnallisvalituksen tematiikkaan empiiristä kokemukseen perustuvaa tietoa työssä esitettyjen oikeudellisten lähteiden tueksi. Kysely toteutettiin sähköisesti Webropol-ohjelmalla anonymiteetti huomioiden. Kyselyssä jokaiseen kysymykseen oli pakko vastata eli mahdollisuutta ohittaa kysymyksiä ei ollut. Kyselyn vastauksista ei pysty tunnistamaan vastaajan kuntaa. Osassa kirjallisista vastauksista oli käytetty kaupunki-termiä joka osaltaan rajaa vastaajia Alavuden tai Ähtärin luottamushenkilöiksi tai viranhaltijoiksi, mutta näitä vastauksia on sen osalta muokattu ja terminä käytetään yhtenäisesti kuntaa.

Kyselyn vastausten analyysin aikana turvataan vastaajien anonymiteetti. Halusin, että kysely on anonyymi, sillä silloin ei ole pelkoa vastaajan tunnistamisesta. Anonyymiydellä halusin myös taata sen, että vastaaja voi kertoa avoimesti mielipiteensä kyselyn tematiikkaan, koska hänen ei tarvitse pelätä vastaustensa tunnistamisen puolesta.

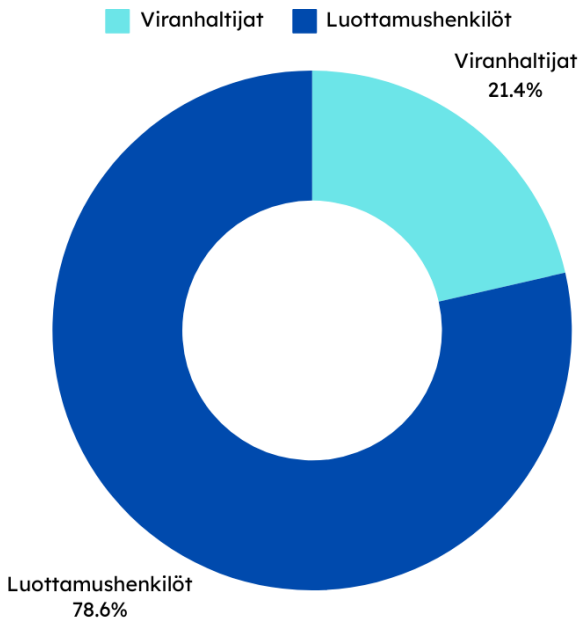
4.1.2 Vastauksien keruumenetelmä

Linkki Webropol-kyselyyn lähetettiin kuntien kirjaamoihin, jonka kautta se toimitettiin kuntien luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Kysely lähetettiin kirjaamojen kautta 146 henkilölle. Kysely lähetettiin kirjaamoihin 25.2.2024 ja vastausaikaa oli 17.3.2024 asti. Kyselystä lähetettiin kuntien kirjaamojen kautta muistutusviesti 14.3.2024.

Kyselyn saatteessa todettiin, että kysely lähetettäisiin kaikille kunnan viranhaltijoille ja luottamushenkilöille. Lopullisen valinnan ovat tehneet kuntien kirjaamot, sillä heidän kauttaan kysely on mennyt niille tahoille, joiden he ovat katsoneet täyttävän luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden kategoriat. Lähtökohtaisesti rajaus on tehty kuntien valtuutettuihin ja johtoryhmiin. Kuitenkin kyselyn vastaajajoukko olisi voinut olla suurempi, jos kysely olisi lähetetty lisäksi lautakuntien edustajille sekä kaikille kuntien viranhaltijoille, jotka työssään tekevät viranhaltijapäätöksiä.

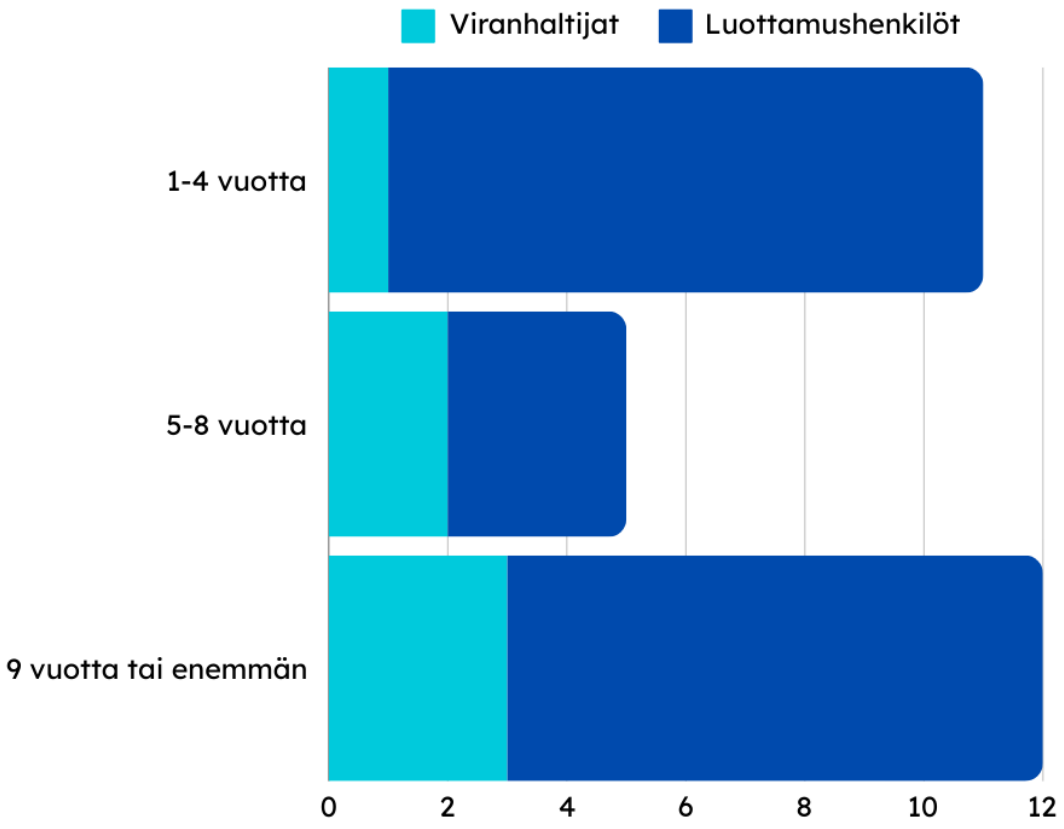
4.1.3 Vastaajien taustatiedot ja kyselyn reliabiliteetti

Kyselyyn vastasi 28 henkilöä, joista luottamushenkilöitä on 22 ja viranhaltijoita 6. Vastausprosentti kyselyssä oli 19,2 %. Viranhaltijoiden osuus vastaajista oli 21,4 % ja luottamushenkilöiden osuus 78,6 %. Luottamushenkilöiden osuus vastaajista on suhteessa viranhaltijoiden määrää suurempi, mutta se selittyy sillä, että kunnissa luottamushenkilöiden määrä on viranhaltijoiden määrää suurempi. Lisäksi tämä kysely oli lähetetty jokaisessa kunnassa luottamushenkilöiden lisäksi ainoastaan johtoryhmille, joten senkin vuoksi viranhaltijoiden määrä on pienempi. Kyselyn tuloksia analysoitaessa on huomioitava se, ettei tuloksia voi pitää täysin yleistettävinä, sillä se ei kerro kokonaan näiden analyysissa mukana olleiden kuntien luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden ajatuksia kunnallisvalituksista. Tähän vaikutti vastausprosentti sekä kyselyn jakelussa tehty kuntien itse päättämä rajaus.



Kuvio 1: Kyselyn vastausprosentit

Taustamuuttujana kysyttiin myös, kuinka kauan vastaaja on toiminut roolissaan. Vastaajista 11 on toiminut roolissaan 1–4 vuotta (1 viranhaltija, 10 luottamushenkilöä), 5 on toiminut 5–8 vuotta (2 viranhaltijaa, 3 luottamushenkilöä) ja 12 vastaajaa ovat toimineet roolissaan 9 vuotta tai enemmän (3 viranhaltijaa, 9 luottamushenkilöä).



Kuvio 2. Kyselyyn vastanneiden toimijoiden aika, kuinka kauan he ovat vastaushetkellä olleet omassa roolissaan

4.2 Kuusiokunnissa näkyvät valitusaiheet

Eija Mäkinen (2010) on omassa tutkimuksessaan listannut, että kunnallisvalituksella käsitellään erilaisia valituksia kunnassa ja kunnallisasioiksi on hallinto-oikeuksien tilastoinneissa nostettu kunnallisvaalit, kunnan toimiala, kunnalliset säännöt ja taksat. Lisäksi kunnallisasioita ovat kuntajako, virkavaali, palvelussuhdeturva, työaika, palkkaus ja vuosiloma sekä muu henkilöstöasia ja muu kunnallisasia.[185] Luottamushenkilöiltä ja viranhaltijoilta kysyttiin, mitkä ovat ne aiheet, joista heidän kunnissaan valitetaan. Kyselyssä olivat listattuna kaavoitus ja maankäyttö, perusopetus, virkanimitykset ja erikseen kenttänä muu: mikä, johon vastaajat saivat itse kertoa ne aiheet, jotka puuttuivat tästä valmiiksi annettujen vaihtoehtojen joukosta. Kysymys oli esitettynä monivalinnan muodossa, jolloin vastaaja sai valita kaikki ne aiheet, jotka hän koki sopivaksi heidän kunnassaan. Vastauksia oli 42 kappaletta.

Näistä vaihtoehdoista eniten valituksia vastaajien näkemyksen mukaan tehdään Kuusiokuntien seutukunnan kuntien alueella maankäytöstä ja kaavoituksesta (21 vastaajaa). Eija Mäkinen (2010) on tutkimuksessaan empirian avulla tutkinut vuosina 2006 ja 2008 Vaasan ja Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa ratkaistuja asioita. Tämän tutkimuksen huomiona on silloin ollut, että pienehköjä kuntia ei ole kaavaa koskevien valitusten osallisina tai määrä on hyvin vähäinen. Mäkinen on pohtinut, että vähäinen kaavoitukseen liittyvien valitusten määrä voisi selittyä kaavoituksen luonteella ja määrällä, sillä pienehköissä kunnissa kaavoitetaan vähän tai kaavat ja muutokset kaavoissa eivät ole kovin merkittäviä, jolloin ristiriidat eri intressien kesken on mahdollista selvittää muilla keinoin. Mäkinen on nostanut esiin, että pienehköissä kunnissa kaavavalitukset ovat silloin yleisiä, kun tehdään laajoja yleiskaavoja, rantayleiskaavoja tai ranta-asemakaavoja.[186]

---

[185] Mäkinen, 2010, s. 31.
[186] Mäkinen, 2010, s. 97.

Kuusiokuntien seutukunnan kuntien koko voidaan suhteuttaa tähän ”pienehkön” kunnan mittaluokkaan, jolloin tämä havainto poikkeaa aiemmasta tutkimuksesta. Jokaisessa kunnassa on omien havaintojeni mukaan tehty kaavoitusta merkittävissä määrin viimeisten vuosien aikana, joten siihen verraten tämä kyselystä noussut havainto pitää paikkansa. Esimerkiksi näissä kunnissa esillä ovat olleet Soinissa muun muassa rantaosayleiskaavan päivitys, Kuortaneella Kuortaneenjärven pohjoisosan osayleiskaavan 2. osa on vireillä, Alavudella rantaosayleiskaavan 4. osa koskien Töysän järviä on ollut päivityksessä ja Ähtärissä muun muassa Haapalahden ranta-asemakaavan muuttaminen[187]. Päätöksentekovaiheet huomioiden osa juuri nyt valmistelussa olevista asioista ei ole muutoksenhakukelpoisia, kuten Soinin rantaosayleiskaavan valmistelu, koska kyseessä on valmistelupäätös, jonka virallinen hyväksymispäätös tehdään kunnanvaltuuston käsittelyssä (KuntaL 136 §).

Maankäyttö ja kaavoitus näkyi jokaisessa vastaajajoukossa suurimpana valituksien ryhmänä. Puolestaan perusopetus näkyi vain kolmessa vastauksessa, joka voisi kertoa siitä, ettei perusopetukseen ole kunnissa liittynyt sellaisia päätöksiä, joka olisi luonut kunnissa intressiä muutoksenhaulle. Kuntien tehtäväkentän kavennuttua sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä voisi ajatella sivistyksen ollessa kunnan suurin toimiala, että päätöksentekoon kohdistuisi sellaisia aiheita, jotka voisivat olla kunnassa peruste myös muutoksenhaulle. Kuntien talouden heikko tilanne saattaa olla syynä esimerkiksi kouluverkkoa koskeviin supistamispäätöksiin, mutta vastausten vähyys tämän aiheen tiimoilta saattaa kertoa, että aihe ei ole vielä ajankohtainen näissä kunnissa[188]. Se kuitenkin saattaa tulevaisuudessa näkyä kunnissa niin oikaisuvaatimusten kuin sittemmin kunnallisvalitustenkin aiheena. Oikaisuvaatimuksissa tarkoituksenmukaisuusperuste mahdollistaa

---

[187] Soinin kunnanhallitus, 25.3.2024, D/89/10.02.02/2020; Kuortaneen kunnan ympäristölautakunta, 19.3.2024, 981/10.02.02/2023; Alavuden kaupunginhallitus, 11.9.2023, DN:o ALA/716/10.02.02/2023; Ähtärin kaupunginhallitus, 25.9.2023. Dno: AHT/232/10.02.04/2022.

[188] Laesterä, 2023, s.28: Kunnissa palveluverkon tiivistäminen ja palvelutarjonnan karsiminen nähtäisiin järkeväksi aina kun se on mahdollista, koska liian laaja palveluverkko käyttäjäkuntaan nähden nähdään kuntataloudessa kalliina asiana.

oikaisuvaatimuksen myös sillä perusteella, että päätös koetaan tehdyksi vastoin tarkoituksenmukaisuutta[189]. Näin on esimerkiksi silloin, kun kuntalainen kokee koulun lakkauttamispäätöksen tarpeettomana ja koulun säilyminen olisi tarkoituksenmukaisempaa kuin sen lakkauttaminen.

Jokaisessa vastaajaryhmässä paitsi 5–8 vuotta toimineiden viranhaltijoiden vastauksissa nousivat valitusryhmänä esiin virkanimitykset. Muissa vastaajaryhmissä keskimäärin 1 oli vastannut virkanimitykset valitusaiheeksi, mutta yli 9 vuotta toimineissa luottamushenkilöissä oli 3 henkilöä vastannut virkanimitykset aiheeksi, joista heidän kunnassaan tehdään kunnallisvalituksia. Tätä analysoitaessa voidaan ajatella, että aiemmin virkanimityksissä on ollut enemmän valitusperusteita kuin nykyisin. Laissa kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta säädetään muutoksenhausta niin, että muutoksenhaussa työnantajan päätökseen sovelletaan sitä, mitä kuntalaissa säädetään oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen tekemisestä (Viranhaltijalaki 50.1 §).

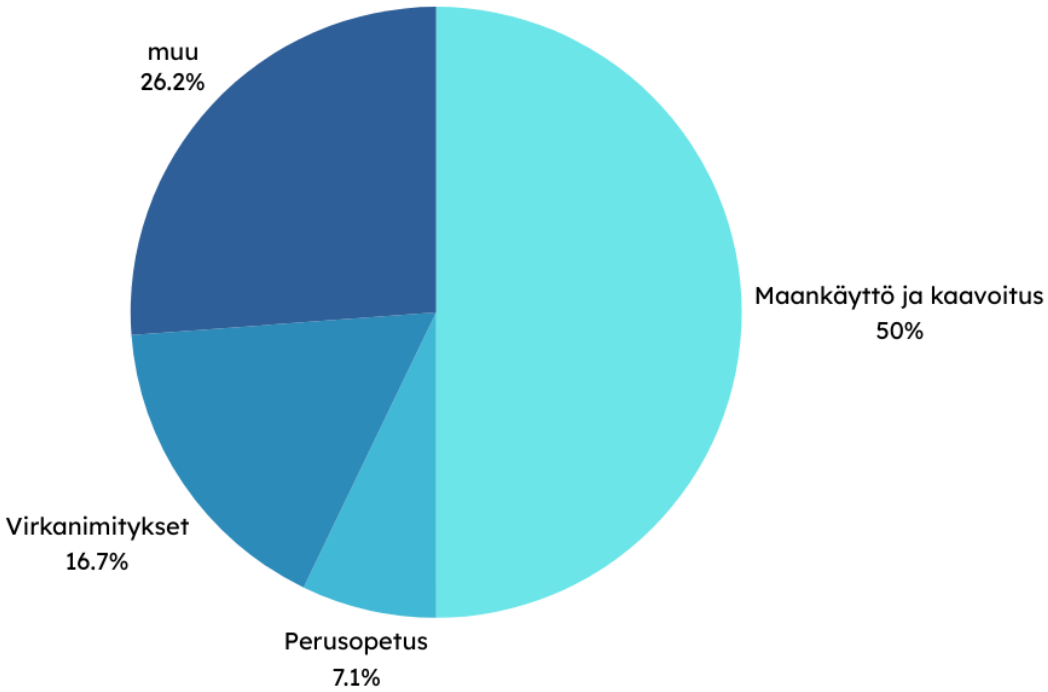
Viranhaltijoihin liittyvien valitusten kohdalla on aiemmin pohdittu, että olisiko hallintovalitus oikeampi reitti muutoksenhaulle, joka pohjaisi asianosaisuuteen, kun taas kunnallisvalitus, jossa kuka tahansa kunnan jäsen saa tehdä kunnallisiin virkoihin liittyvissä asioissa muutoksenhakutoimenpiteitä. Hirvonen ja Mäkinen (2007) ovat tätä aihetta nostaneet esiin ja he ovat analyysissaan päätyneet siihen lopputulokseen, että toisaalta kunnallisessa päätöksenteossa viranhaltijoilla on laajasti valtaa heidän valmistellessaan päätöksentekoa ja toimiessaan esittelijöinä. He myös tekevät delegoidun päätösvallan nojalla päätöksiä, jotka koskettavat kuntalaisia ja itsehallinnon lisäksi näiden asioiden pohjalta he näkevät merkityksellisenä, että ainakin virkaan valitsemiseen liittyvästä päätöksenteosta sekä viranhaltijan irtisanomisasioissa valitusoikeus on myös kunnan jäsenillä.[190]

---

[189] Harjula ja Prättälä, 2019, VII OSA Erinäiset säännökset>16 luku. Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus>134 §. Oikaisuvaatimus>2. Oikaisuvaatimuksen perusteet: laillisuus ja tarkoituksenmukaisuus.
[190] Hirvonen ja Mäkinen, 2007, s.358.

Muita kuin valmiiksi annettuja vaihtoehtoja oli vastattu 11 kertaa. Näissä avoimissa vastauksissa nousivat esiin erityisesti kunnan tytäryhtiöitä koskevat valitukset, maakaupat, rakentaminen ja rakennusluvat. Kysymys oli muotoiltu niin, että *mistä aiheesta/aiheista kunnassanne valitetaan?* Kysymyksen muotoilulla ei haluttu täysin rajata pois vastausten ulottumista vain kunnallisvalituksiin. Kuitenkin kunnallisvalitukset näkyvät enemmän vastausmäärissä, mutta juuri tässä avoimen vastauksen kohdassa esimerkiksi rakentaminen ja rakennuslupa-asioiden esiin nouseminen kuvastaa sitä, että myös hallintovalituksia nousee esiin kunnan päätöksenteossa. Maankäyttö- ja rakennusasioissa pääsääntönä on, että muusta kunnan viranomaisen päätöksestä kuin kaavan tai rakennusjärjestyksen hyväksymispäätöksestä tai kehittämisalueeksi nimeämispäätöksestä tehdään hallintovalitus, jolloin muun muassa rakentamislupapäätökset ovat niitä kunnan viranomaisen päätöksiä, joihin asianosainen voi hakea muutosta hallintovalituksella (MRL 190.1 §).

Myös muita moninaisia aiheita nähdään kunnissa valituksen kohteina: *”Muistan sellaisenkin valituksen, että on valitettu siitä, että johtava viranhaltija on esiintynyt Facebook-sivullaan jonkinlaiset sarvet päässään”.* Lain mukaan valituksella pitää olla peruste, jonka mukaan valitus tehdään. Näitä ovat lainvastaisuus, toimivallan ylittäminen sekä menettelyvirhe päätöksenteossa. (KuntaL 135 §). Lakiin kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta on kirjattu viranhaltijan yleisistä velvollisuuksista ja tämän lainkohdan mukaan viranhaltijan on toimittava tehtävässään tasapuolisesti ja käyttäydyttävä niin, kuin hänen asemansa ja tehtävänsä edellyttää (Viranhaltijalaki 17.2 §). Voidaankin pohtia, onko kyseessä muu lainvastaisuus, joka voisi toimia perusteena kunnallisvalitukselle tilanteessa, jossa viranhaltija on henkilökohtaisella sosiaalisen median tilillään julkaissut kuvan itsestään. Jos tätä kuvaa joku kunnan jäsen voisi pitää sopimattomana, niin onko viranhaltija tällöin käyttäytynyt tavalla, joka ei olisi hänen asemansa ja tehtävänsä edellyttämää?



Kuvio 3. Valitusaiheiden jakaantuminen vastaajien kesken.

4.3 Kunnallisvalituksen oikeutus laillisuudenvalvonnan keinona

Kyselyssä kysyttiin Kuusiokuntien alueen luottamushenkilöiltä ja viranhaltijoilta, että *”onko kunnallisvalitus mielestäsi oikeutettu kunnan laillisuuden valvonnan keino? Jos on, niin mitkä asiat tekevät siitä oikeutetun?”.* Tässä vastaajilla oli mahdollisuus kertoa oma näkemyksensä asiaan avoimen vastauksen keinoin.

Lähtökohtaisesti vastauksissa vastaajien kanta on suopea kunnallisvalitukseen laillisuusvalvonnan keinona, mutta samalla myös hieman varauksellinen erityisesti kunnan jäsenyyden antamaa laajaa laillisuuden valvontaa koskevaan valitusoikeuteen, kuten eräässä vastauksessa oli kirjoitettu: *" On ja ei. On hyvä, että kuntalaisilla on mahdollisuus vaikuttaa mahdollisiin epäkohtiin ja nostaa tarvittaessa asioita uudelleen tarkasteluun.".* Vastauksista voi päätellä sen, että asianosaisuus valituksen oikeutuksena nähdään parempana kuin kunnan jäsenyyden mahdollistama valitusoikeus: *" On oikeutettu, koska siihen on kuntalaisella laillinen oikeus. Jos ko. asia koskettaa asianomaista vahvasti, on hänellä oikeus hakea siihen muutosta.".*

Kunnan jäsenyys mahdollistaa laajan valitusoikeuden, jolloin kuka tahansa kunnan jäsenen kriteerit täyttävä on oikeutettu tekemään laillisuuden valvontaa muutoksenhaun kautta. Eräässä vastauksessa nousikin esiin molemmat puolet valituksista ja valitusperusteen yleistettävyys: *"Jos asia koskee suoraan valituksen tekevää kuntalaista ja hän on oikeasti kokenut jotain mikä ei ole oikein muidenkaan mielestä".* Vastauksissa nousee vahvasti esiin kuntalaisen oikeus kunnallisvalitusten tekemiseen, mutta usein samassa yhteydessä myös asianosaisuus. Täten kunnallisvalitus halutaan nähdä vahvemmin kuntalaiseen sidottuna asianosaisvalituksena. Myös näkökulma siihen, että kunnallisvalitus on kuntalaisen perusoikeus, tuotiin eräässä vastauksessa esiin, mikä omalla tavallaan pitää paikkansa. Suomen perustuslakiin 2.1 §:ään on kirjattu, että kansanvaltaan kuuluu yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Tämän säännöksen mukaisesti kunnallisvalitus voitaisiin nähdä juuri kuntalaisen oikeutena vaikuttaa jälkikäteisesti kunnan päätöksentekoprosessiin.

Useassa vastauksessa nousi esiin se, että valittaminen on oikeutettua, kun valituksella oikeasti on vaikutusta valituksen tekijän oikeuksiin eli valittajalla on asianosaisasema. Vastauksissa nousi esiin myös, että asianosaisella on paras tieto itseään koskevissa asioissa: *"Asianosainen voi seurata asiaan liittyvää päätäntää ja tietää omasta asiastaan yleensä eniten".*

Vastauksissa nousi esiin kiusantekomielessä tehdyt valitukset. *Kiusantekovalitus* -termiä käytetään siinä yhteydessä, kun viitataan valituksiin, jotka ovat tehty väärin motiivein. Puhuttaessa kiusantekovalituksista käsitellään valituksia, joissa ei ole oikeita intressejä, vaan muutoksenhaun tarkoitus on viivyttää päätöksentekoa.[191] Voikin päätellä vastausten perusteella, että kiusantekomielessä tehtävät valitukset nähdään kehittämistyön jarruna: *" Tiettyyn rajaan saakka on oikeutettuja, mutta kiusanteko mielessä eivät saisi olla hyväksyttyjä. - Kun valittajalla ei ole asuntoa eikä mitään yhteyttä kuntaan kuin mahdollisesti ns. toiminimi tai vastaava jolla ei ole toimintaa. Ei hänellä pitäisi olla myöskään oikeutta kunnallisvalitukseen. -- "*

Kaavoitushankkeissa kiusantekovalitukset ovat tulleet selkeästi esiin. Hanketta voidaan periaatteellisesti vastustaa, jolloin valituksen perusteenakin on tyytymättömyys päätöksentekoon. Kiusantekovalitus voidaan määritellä myös sellaiseksi valitukseksi, joka on juridisilta muotoiluiltaan heikko tai epämääräinen, eikä sillä ole mitään edellytyksiä menestyä.[192] Näissä kyselyn vastaajajoukon kunnista useammassa on ollut esillä valituksia, joiden intressinä on selkeästi päätöksenteon hidastaminen. Erityisesti voisi kuvitella sen aiheuttavan kritiikkiä kunnallisvalituksia kohtaan, kun kunnallisvalitus tehdään kuntaan perustetun kommandiittiyhtiön perusteella, jolla ei ole kunnon toimialaa. Yrityksen oikeutus kunnallisvalitukseen perustuu siihen, että sen kotipaikaksi on merkitty kyseinen kunta. Tällainen yhtiöön kohdistuva ja täten kunnan jäsenyyteen perustuva valitusoikeus on noussut esiin myös Kuusiokuntien alueella. Yhtiön merkitessä tietyn kunnan kotipaikakseen on sillä oikeus valittaa kunnan jäsenyyteen perustuen. Kuitenkin korkein hallinto-oikeus on hylännyt tällaisen yhtiön valituslupahakemuksen, sillä perusteella, että yhtiöllä ei ole toimintaa eikä kiinteää omaisuutta kyseisessä kunnassa[193]. Kunnan jäsenyyteen perustuva yhtiöiden valitusoikeus ei lain mukaan vaadi sitä, että yhtiön pitäisi omistaa kiinteää omaisuutta kunnassa (KuntaL 3 §). Tämä tapaukseen annettu ratkaisu

[191] Mäkinen, 2010, s. 31.
[192] Häkkänen, 2024, s. 29.
[193] KHO 30.6.2023/2034.

onkin poikkeuksellinen tähän kuntalain säännökseen nähden ja se on verrattavissa Ruotsin käytäntöön, jossa yrityksen omistettava kiinteää omaisuutta kunnasta voidakseen tehdä valituksen. Kun Ruotsin kunnallislakia on säädetty, on pohdittu, että kunnan jäsenyys laajennettaisiin koskemaan elinkeinonharjoittajia ja aatteellisia yhdistyksiä, jotka eivät omista kiinteää omaisuutta kunnassa, mutta tämän laajennuksen olisi katsottu aiheuttavan ennakoimattomia vaikutuksia kunnan päätöksentekoprosesseihin.[194]

Osassa luottamushenkilöiden vastauksissa näkyy myös tyytymättömyys kuntansa viimeaikaiseen päätöksentekoon. He näkevät kunnallisvalituksen erityisesti näiden päätösten kannalta tärkeänä keinona muutoksenhaulle. Tämä voidaan myös nähdä sellaisena merkkinä, että luottamushenkilöillä on tarve tehdä muutoksenhakua ja erityisesti lainvastaisuus nousi valitusperusteena esiin: ”*Kyllä. lainvastaisiin päätöksiin tämä on ainoa vaikutuskeino. Viimeaikoina kunnassamme on tehty enemmistöpäätöksellä useita lainvastaisia päätöksiä”.* Lainvastaisuuden noustessa näin muutamassa luottamushenkilön vastauksista esiin, onkin mielenkiintoista pohtia, että ovatko he itse päätöksentekijöinä puuttuneet jo päätöksentekoprosessin aikana näihin heidän näkökulmastaan laittomaksi katsomiinsa päätöksiin? Kuntalain 85.1 § nimittäin ohjaa luottamushenkilöä toimimaan toimessaan virkavastuulla, joten sen vastuun nojalla voisi ajatella, että puuttuminen lainvastaiseen päätöksentekoon olisi osa luottamushenkilön virkavastuuta.

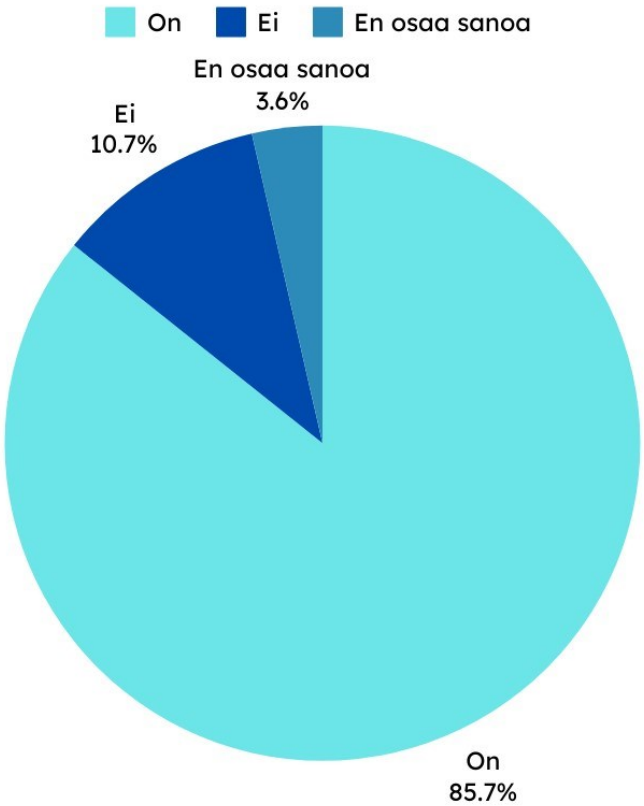
Lisäksi kunnanhallituksella on kunnanvaltuuston päätösten laillisuusvalvonnan tehtävä, nimittäin kunnanhallitus pannessaan valtuuston päätöksiä täytäntöön on velvollinen tarkastamaan, että päätöstä ei ole tehty virheellisessä järjestyksessä, toimivaltaa ei ole ylitetty eikä päätös ole muullakaan tavalla lainvastainen[195]. Jotta laillisuuden rikkominen huomattaisiin, pidetään valitusoikeutta tärkeänä ja se myös nähdään niin sanotusti vi-

[194] Sarvilinna, 2023, s. 66–67.
[195] Hannus ja muut, 2009, s. 344.

ranhaltijoiden valmistelua terävöittävänä toimena: *”on. valitukset ovat menestyneet hallinto-oikeudessa, joka kertoo viranhaltioiden huonosta valmistelusta ja jopa laittomuuksista. päätöksen teko ei ole ollut lainmukaista ja avointa!”.*

4.4 Kunnallisvalituksen ongelmakohdat

Kyselyssä tuotiin esiin myös se näkökulma, että onko kunnallisvalituksessa ongelmakohtia. Tätä kysyttiin seuraavasti: *”Onko kunnallisvalituksessa mielestäsi ongelmakohtia? Jos on, niin mitä ne mielestäsi ovat?”*. Tämäkin kysymys oli laadittu niin, että vastaajat saivat vapaasti kertoa ajatuksiaan ongelmakohdista avoimeen vastauskenttään.



Kuvio 4. Ongelmakohtien ilmeneminen kunnallisvalituksissa kyselyyn vastanneiden näkökulmasta

Vastauksista oli tulkittavissa, että laaja enemmistö (85,7 %) vastaajista näki kunnallisvalituksissa ongelmakohtia. Kuten aiemmassa kysymyksessä, jossa kysyttiin Kuusiokuntien luottamushenkilöiltä ja viranhaltijoilta kunnallisvalituksen oikeutuksesta toimia kunnan laillisuuden valvontana, näkyi myös tämän kysymyksen kohdalla asianosaisuuden korostuminen. Vastauksissa nähtiin ongelmaksi se, että kuka tahansa kunnan jäsen saa hakea muutosta: ”*Myös sellaiset saavat valittaa, joita asia ei mitenkään koske tai se, että voi valittaa päätöksestä, joka on tehty ihan oikein, vain väittämällä, että jossain kohtaa on menetelty väärin.”.*

Suuressa osassa vastauksista ongelmana nähtiin valituksen vaikutus asioiden etenemiseen. Vastaajat kokivat, että erityisesti valitus, jossa ei ole selkeitä perusteita nähdään ongelmana: *”pitää tietää syyt,miksi valittaa. Ei riitä että ei tykkää. Perusteltu,eritellyt syyt valitukseen.”* Tämän voisi kuvitella olevan niitä syitä, miksi valitus näyttäytyy kiusantekona vastauksissa, kun koetaan, että valitukselle ei ole kantavia perusteita. Lisäksi valitusten vaikutus päätöksenteossa pitkittävänä nähtiin ongelmakohtana. Valitusprosessin pitkä kesto tekee tässä kohdin vähentää muutoksenhaun hyväksyttävyyttä: *”Ongelmakohtana on prosessin pitkä kesto ja se, että kaikki valitukset käsitellään samalla prosessilla ja ilman mahdollisuutta heti alkuvaiheessa jakaa käsittelyä erilaisiin tilanteisiin. Kiusantekovalitus voi viivästyttää asioiden etenemistä vuosia, tai jopa pysäyttää sen.”* Jo aiemmin valitusten kohdalla on nostettu esiin se, että pitkät käsittelyajat tekevät suuria viivytyksiä muun muassa kehittämistyössä ja sama on huomattavissa kyselyn vastauksista: *”Hidastaa prosessia ja mahdollistaa käytännössä asioiden tahallaan pitkittämisen.”*

Kuusikon, Lindroosin ja Lohiniva-Kerkelän (2019) laatimassa tutkimuksessa on nostettu esiin, että kunnallisasioissa käsittelyaika on korkeimmassa hallinto-oikeudessa melko pitkä ja esimerkiksi vuonna 2018 ratkaisujen keskimääräinen käsittelyaika oli 16,9 kk. Puolestaan hallinto-oikeuden käsittelyaika koskien kunnallisasioita on keskimääräisesti

vuoden mittainen.[196] Kun nämä lasketaan yhteen, tulee korkeimpaan hallinto-oikeuteen valitusluvan saaneelle päätökselle melkein kolmen vuoden mittainen käsittelyaika. Ajatellen kunnan päätöksentekoa ja tarvetta kehittämistyölle, on monen vuoden käsittelyaika selkeästi jarruttava tekijä ja tämä varmasti on osaltaan luomassa negatiivista ajattelutapaa kuntalaisen oikeudesta tehdä kunnallisvalituksia. Kaikki nämä kyselyn kunnat kuuluvat Vaasan hallinto-oikeuden piirin ja Vaasan hallinto-oikeuden käsittelyajoista on kanneltu apulaisoikeuskanslerille, ja kantelun jälkeen aloitetuilla toimilla käsittelyaikoja on saatu lyhenemään. Vuonna 2022 annetun päätöksen mukaan käsittelyajat Vaasan hallinto-oikeudessa ovat olleet keskimäärin noin alle vuoden mittaisia, joka verrattuna Kuusikon, Lindroosin ja Lohiniva-Kerkelän tutkimukseen on vähemmän.[197] Kuitenkin ajatus erityisesti pidempään toimineilla viranhaltijoilla ja luottamushenkilöillä saattaa olla sellainen, että hallinto-oikeuden käsittelyajat edelleen ovat pidempiä kuin ne nyt ovatkaan ja tämä saattaa aiheuttaa kielteistä kantaa kunnallisvalituksien kohdalla.

Mäkinen (2020) on pohtinut artikkelissaan esiin noussutta ajatusta siitä, että tuomioistuimiin luotaisiin ikään kuin ohituskaista. Tällä tarkoitetaan sitä, että jo heti valitusten käsittelyyn tullessa selkeästi kiusanteon mielessä tehdyt valitukset tai selvästi hylättävät valitukset käsiteltäisiin nopealla menettelyllä. Mäkinen on kuitenkin nostanut esiin, että tuomareiden haastatteluiden pohjalta on huomattu, että kiusantekomielessä tehtyjä valituksia on vähän, eikä niitä voida heti luokitella aiheettomiksi. [198] Tämä sama ajatus nousi kyselyn vastauksissa esiin ja toive nopealle käsittelylle on ilmeinen. Mäkinen oli omassa artikkelissaan tuonut esiin sen seikan, että kiusantekovalitukset ovat suhteessa vähäisiä. Niitä kuitenkin ilmenee ja juuri näiden selkeästi viivytysmielessä tehtyjen valitusten merkitys korostuu koko kunnallisvalituksen ja kunnallisen muutoksenhaun oikeutusta pohtiessa.

---

[196] Kuusikko ja muut, 2019, s. 120.
[197] Apulaisoikeuskansleri, 2022, OKV/199/70/2020-OKV-3, s.3; Kuusikko, Lindroos ja Lohiniva-Kerkelä, 2019, s. 120.
[198] Mäkinen, 2020, s.265.

Tämän kysymyksen kohdalla nousi esiin myös se näkökulma, että kuntalaiset eivät tunnista tätä kuntalain heille mahdollistamaa oikeutta muutoksenhakuun: *”Valituksen teko ei ole kaikille kuntalaisille selvillä, eli vaikka haluaisi oikaista jonkin asian käsittelyä niin ei välttämättä sitä tee vaikean byrokratian takia”.* Kunnassa ei yleensä kovin nosteta esiin muutoksenhakua osana kuntalaisten osallisuuden keinoja. Voisi ajatella sen johtuva juuri siitä, että kunnallisvalituksia ei nähdä positiivisena kehittämisen työkaluna vaan hidasteena päätöksenteossa. Juuri näitä ongelmakohtia kysyttäessä nousi vahvemmin esiin tietynlainen asenteellisuus kunnallisvalituksia kohtaan luottamushenkilöiden vastauksissa. Viranhaltijoiden vastauksissa kanta oli neutraalimpi. Esimerkiksi eräässä vastauksessa kunnallisvalituksen tekijä nähtiin *”mielensäpahoittajana”* joka pystyy tekemään *”kiusaa”*. Tässä kohdassa on huomattavissa se, että vastaajan mielestä valituksen näkeminen kiusantekona on hänen omaan näkökulmaansa liittyvä käsitys. Valittaja nähdään mielensä pahoittajana, joka tekee muutoksenhaullaan kiusaa ja tässä kohdin Häkkäsen (2024) omassa selvityksessään esiin tullut asenteellisuus nähdään tässäkin vastauksessa. Häkkänen toi esiin, että joku voi kokea kaikki muutoksenhaut kiusantekona.[199]

Viranhaltijoiden vastauksissa nousi esiin myös kunnallisvalitusten työllistävä vaikutus: *”Välillä tuntuu, että kunnallisvalistuksen mahdollisuus myös lisätyöllistää kohtuuttomasti. On kuntalaisia, jotka haluavat kaikesta mahdollisesta selvitystä, jopa tuntuu ajoittain kiusanteolta”.* Kuntalain 29 § kuitenkin velvoittaa, että viranomaisen on pyydettäessä annettava tietoa asioiden käsittelystä ja esillä olevista aiheista[200]. Tiedon antaminen sitä kysyvälle julkisuuslaki huomioiden kuuluu viranhaltijan toimenkuvaan. Ympäristöasioissa tätä asiaa sitoo myös Århusin sopimus, johon Suomi on liittynyt eduskunnan ja tasavallan presidentin hyväksynnällä vuonna 2004. Århusin sopimuksessa säädetään tiedonsaannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja

[199] Häkkänen, 2024, s. 29.
[200] Hannus ja muut, s. 196–197.

vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa. Sopimuksen 4 artikla säätää ympäristöä koskevasta tiedonsaannista, jolloin viranomaisten on annettava ympäristöä koskevat tiedot pyydettäessä. (Århusin yleissopimus 122/2004).

Yleisesti voi todeta, että valitus nähdään jokaisen oikeutena, mutta oikeutetumpaa on päätöksentekoon sidottu muutoksenhaku silloin, kun kyseessä on asianomaisasema ja selkeästi määritellyt ja oikeelliset valitusperusteet.

4.5 Kunnan laillisuuden valvonnan toteuttaminen, jos kunnallisvalitusta ei olisi

Kuusiokuntien luottamushenkilöiltä ja viranhaltijoilta kysyttiin myös, että *jos kunnallisvalitusta ei olisi, mikä olisi mielestäsi oikea keino kuntalaiselle/kunnan jäsenelle suorittaa kunnan toiminnan laillisuuden valvontaa?* ja tähän kysymykseen oli mahdollisuus avoimesti kertoa oma kantansa asiaan.

Tämänkin kysymyksen kohdalla kunnallisvalitus nähtiin kuntalaisten oikeutena. Nähtiin, että valitusoikeus pitää olla, mutta toivottiin aiheiden rajausta: *”Valitusoikeus pitäisi olla, mutta tarkemmin määritetyistä päätöksistä tai jos on nykyinen käytäntö, pitäisi voida suoraan jättää käsittelemättä ne, jotka ovat aiheettomia.”* Lähtökohtaisesti voidaan nähdä haastavana se, että valitusaiheita rajattaisiin ja mitkä aiheet ne olisivat, missä ei olisi jatkossa valitusoikeutta? Tähän aiheeseen on toki jo aikaisemmin puututtu esimerkiksi kaventamalla valituslupakäytäntöä. Myös esimerkiksi kaavoitusasioissa MRL 191 §:n mukaan kunnan jäsenellä ei ole valitusoikeutta sellaiseen asemakaavamuutokseen, joka on vaikutukseltaan vähäinen. Tämä ei koske asianosaista. (MRL 191 §). Tietyissä tapauksissa kunnan jäsenen valitusoikeutta olisi siis mahdollisuus kaventaa.

Valitusten tekemistä pohdittiin myös mahdolliseksi rajoittaa määrällisesti, että valituksia voisi kuntalainen tehdä ainoastaan 1–2/valtuustokausi: *"Vaikea nähdä, että kunnallisvalitus poistuisi kokonaan. Mielestäni sitä voisi yrittää rajoittaa jotenkin, esim. 1–2 valitusta per kuntalainen per valtuustokausi. Asianosaisille kuitenkin tulee säilyä aina valitusoikeus".* Lähtökohtaisesti kuitenkin oikeusturvan kannalta pitää säilyä muutoksenhaun oikeus. Valitusten määrän kaventaminen 1–2/valtuustokausi olisi merkittävä heikennys oikeusturvaan. Jos esimerkiksi kuntalainen kokisi heti valtuustokauden ensimmäisen vuoden aikana virheellisyyttä päätöksenteon menettelyssä kahden päätöksen osalta, olisi hänen valitusmahdollisuutensa sen valtuustokauden osalta loppuun käytetyt. Mitä tapahtuisi siinä kohdin, jos myöhemmin eteen tulisi sellaisia päätöksiä, joissa kuntalainen kokisi tarvetta muutoksenhaulle, kuinka silloin toimittaisiin?

Ruotsin kunnallishallinnossa on käytössä ainoastaan kunnan jäsenyyteen perustuva valitusmalli, eikä Ruotsin kunnallisessa muutoksenhaussa ole ollenkaan asianosaisasemaan perustuvaa valitusmahdollisuutta. Siinä ei asianosainen ole ollenkaan kelvollinen muutoksenhakuun, vaan kunnan jäsenellä on ainoastaan oikeus tehdä kunnallisvalitus. Tämän vuoksi Ruotsissa on huomattu valitusprosessin väärinkäyttöä, sillä asianosainen eikuntalainen on joutunut muutoksenhaun vuoksi pyytämään kuntalaista tekemään valituksen puolestaan.[201] Voidaankin pohtia, mikä on valituksen tekijän intressi silloin, jos tämä tekee valituksen toisen puolesta? Kävisikö Suomessa samalla tavalla, että valituksia alettaisiin ikään kuin siirtää toisten tekemiksi, kun valitusoikeus olisi kuntalaisilla kavennettu?

Selkeästi tämänkin vastauksen kohdalla asianosaisuus nähtäisiin parempana valituksen oikeutuksena kuin laaja kunnan jäsenyyteen perustuva valitusoikeus. Jos kuntalaisen laaja valitusoikeus muuttuisi ainoastaan asianosaisasemaan perustuvaksi, esimerkiksi kaavoitusasioissa voisi olla vaarana, että tuomioistuinkäsittelyn aika pitenisi entisestään.

---

[201] Sarvilinna, 2023, s. 67.

Lisäksi asianosaisvalitus toisi mukaan hallintovalituksissa jo mukana olevan uuden ulottuvuuden, eli valituksen vaatimuksia saisi vielä valitusajan päättymisen jälkeen esittää, jos se perustuu olosuhteiden muutokseen tai valittajan tietoon tulleeseen asiaan ja tällä voisi myös olla käsittelyaikoja pidentävä vaikutus.[202]

Lisäksi aiheettomista valituksista koettiin mahdolliseksi asettaa sanktioita: *" En oikein usko, että kunnallisvalituksesta voidaan luopua. Sitä tarvitaan oikeussuojakeinona. Sen sijaan siihen voitaisiin liittää vaikkapa kulujen korvauksen ja/tai vahingonkorvauksen mahdollisuus silloin kun valitus todetaan aiheettomaksi.."* Haasteena on tässä tulkinnassa se, että miten määritellään aiheeton valitus? Tässä vastauksessa varmasti tarkoitetaan kiusantekomielessä laadittuja valituksia, joissa ei ole oikeaa valitusintressiä, mutta silti aiheettomuuden määritteleminen saattaa olla hankalaa. Oikeudenkäyntimaksuja on vuonna 2016 voimaantulleen tuomioistuinmaksulain myötä korotettu, joka on näkynyt siinä, että kunnallisvalitusasioiden määrä on vähentynyt hallinto-oikeuksissa. Tämän muutoksen tarkoitus oli vähentää muun muassa näitä kiusantekovalituksia, ja siihen on selkeästi päästy muutoksella.[203] Rahallisten sanktioiden määrittäminen tuloksettomille valituksille voisi olla hankalaa, mutta ei mahdotonta ja sillä voisi olla mahdollisuus vähentää valituksia, jotka tehdään kiistanalaisten motiivien pohjalta.

Korvausvastuuta on käsitelty Häkkäsen (2024) laatimassa selvityksessä, jossa hän pohtii, olisiko maankäyttö- ja rakennuslakiin tarve sisällyttää korvausvastuuta kaavoituksesta valittajalle, jos hän ilmeisesti käyttää väärin muutoksenhakua. Hän pohtii, että esimerkiksi jokin euromääräinen ylärajalla täsmennetty vahingonkorvausvastuu tai sitten vastuu oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta voisi olla tällainen rahallinen sanktio, jos valitus olisi tulokseton. Korvaus tehtäisiin joko maanomistajalle tai kiinteistön kehittäjälle,

[202] Mäkinen, 2016, s.44.
[203] Sarvilinna, 2023, s. 65–66.

joka olisi vastuussa valituksen alaisesta kaavahankkeesta. Tässä olisi hänen näkemyksensä mukaan huomioitava se seikka, että korvaus ei nostaisi kynnystä asialliseen valitusoikeuden käyttämiseen.[204]

Edustuksellisen demokratian merkitys nousi tämän kysymyksen vastauksissa hyvin suureen rooliin. Erityisesti luottamushenkilöt korostivat heidän omaa rooliaan kuntalaisten edustajana ja toivoivat kuntalaisten olevan heihin yhteydessä muutoksenhaun sijaan: *Kansalaisaloitteet ja osallistuminen politiikkaan. Lisäksi luottamushenkilöihin ja kunnan viranhaltijoihin voi ottaa yhteyttä ja kertoa mielipiteensä heille, mielellään jo päätöksentekoprosessin aikana.* Kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta kansanvaltaisuuden periaate noudattelee tätä edustuksellisen demokratian korostamista vaikuttamiskeinona. Kuntalaiset ovat itse valinneet omat päättäjänsä tekemään valtuustoon päätöksiä ja selkeästi tämä luottamuksenosoitus nähdään luottamushenkilöiden keskuudessa merkityksellisenä. Kuitenkin nostettiin esiin myös valtuutetun oma intressi viedä asioita eteenpäin: *”Vaikean heitit. Valitun valtuutetun kautta asioita kyllä saa eteenpäin, mikäli henkilö todella uhraa aikaa asian eteenpäin vientiin.”* Valtuutetulla itsellään olisi oltava tahto vaikuttaa asioihin, mutta mitkä ovat ne keinot, joilla kuntalaiset pystyvät helpoiten tuomaan tietoisuuteen ne asiat, mitkä heitä pohdituttavat päätöksenteossa? Voi olla, että kunnallisvalitus on se keino, jolla kuntalainen näyttää tyytymättömyytensä kunnan päätöksentekoon ja silloin valituksen peruste ei välttämättä täytä kuntalakiin valitusperusteita päätöksenteon virheellisestä järjestyksestä, toimivallan ylityksestä tai muusta lainvastaisuudesta (KuntaL 135).

Myös muita osallisuuden välineitä nostettiin vastauksissa esiin, kuten nimenkeruuadressi, kansalaisinfo kuntalaisille päätöksenteon aiheesta, järkevä perustelu paikallislehdissä, avoin ja läpinäkyvä päätöksenteko ja kansalaisaloitteet. Lähtökohtaisesti kaikki

[204] Häkkänen, 2024, s. 35.

näistä ovat varteenotettavia keinoja lisätä kuntalaisten osallisuutta. Kuntalaisten osallisuuden lisääminen on valtuuston linjauksien varassa. Esimerkiksi kansanäänestyksen kohdalla äänestyksen tulos ei sido valtuustoa, joka ylimpänä päätöksentekoelimenä voi tehdä myös kansanäänestysaloitteen hengen vastaisen päätöksen. Kokeeko silloin kuntalainen, että häntä on kuultu? Vastauksissa nousi esiin myös se, että ” *Päästä osallistumaan oman asiansa valmisteluun tai siihen kokoukseen missä asiaa käsitellään kyseisen pykälän ajaksi”.* Tässä olisi avoimuutta ja läpinäkyvyyttä lisäävä vaikutus ja se olisi myös mahdollista kuntalain puitteissa. Kuntalaissa on säädetty julkisiksi kokouksiksi valtuuston kokoukset, mutta myös lautakuntien ja muiden toimielinten kokoukset voidaan pitää julkisina toimielimen niin päättäessä ja jos asia ei ole salassa pidettävä eikä koske henkilötietoja (KuntaL 101 §).

5 Johtopäätökset

Tutkielmani pääkysymyksenä oli, että mikä oikeuttaa kunnallisvalituksen tekemisen sekä mitkä piirteet tekevät kunnallisvalituksesta oikeutetun ja mitkä kyseenalaisen? Kunnallisvalitusten kohdalla pääpiirteissään niiden oikeutuksena toimivat sekä kunnan jäsenyys että asianosaisuus. Kumpaankin valittajan kategoriaan kuuluva taho on oikeutettu kuntalain mukaan laatimaan kunnallista muutoksenhakua niin oikaisuvaatimuksen kuin kunnallisvalituksen kautta.

Kun asiaa tiedusteltiin kyselyllä Kuusiokuntien seutukunnan kuntien luottamushenkilöiltä ja viranhaltijoilta tuli hyvin selvästi esiin, että heidän näkökulmastaan oikeutetumpaa kunnallisvalitus on kunnan toimijoiden mielestä silloin, kun se tehdään asianosaisaseman kautta. Toki vastauksien määrän ollessa vähäinen tätä johtopäätöstä ei voi täysin yleistää, mutta tämän otannan mukaan selkeä enemmistö näki ongelmakohtia kunnan jäsenyyteen perustuvassa valituksessa. Suomen ja Ruotsin lainsäädäntöä verraten onkin mielenkiintoista, että kunnallisissa asioissa Suomessa on käytössä asianosaisasema, mutta Ruotsissa ei. Ruotsissa valitukset perustuvat ainoastaan kunnan jäsenyyteen. Tietyissä tilanteissa sielläkin oli huomattu haastetta kunnallisvalitusten kanssa, mutta silti kunnan jäsenyys nähdään ainoana oikeana valituksen mahdollistajatahona. Suomessa puolestaan, kun verrataan tätä Kuusikunnille laadittu kyselyä tähän havaintoon, voi todeta, että asianosaisen oikeus valituksiin on oikeutetumpaa. Asianosaisen laatima valitus koettiin siksi oikeutetummaksi, koska silloin valittajalla on yleensä itseensä liittyvä syy hakea muutosta kunnalliseen päätöksentekoon.

Ylipäänsä oikeutetumpaa valituksesta teki se, että valittajalla on selkeä ja asiallinen intressi valituksessaan. Ilman intressiä olevat vain päätöksentekoa viivyttävät valitukset ilman selkeää oikeuteen perustuvaa päämäärää koettiin kiusaksi. Näiden valitusten pohjalta voisi ajatella kunnissa olevan luottamushenkilöiden ja virnahaltijoiden keskuudessa

ajatus siitä, että kunnallisvalitus on oikeus, mutta sen käyttö pitäisi olla rajatumpaa. Asianosaisuus oli hyväksyttävä peruste.

Tällä hallituskaudella tähän aiheeseen on puututtu ja tutkielmassakin esiin noussut selvitystyö osoittaa, että valitusten aiheisiin olisi mahdollisuus puuttua ja valitusoikeutta tarkastella uudelleen. Kuitenkin itselleni herää kysymys, että kuinka silloin käy kuntalaisen oikeusturvan ja kunnallisen itsehallinnon perusolemuksen, joka perustuu siihen, että kuntalainen voi valvoa päätöksentekoa.

Kunnallisvalitus nähdään laajana kytköksenä kunnalliseen itsehallintoon. Onkin siis tässä kohtaa syytä pohtia, olisivatko kunnan jäsenyyteen perustuvan valitusoikeuden kieltävät valmiita silloin kaventamaan kunnallista itsehallintoa. Jos kunnallisissa asioissa ainoa valituksen keino olisi asianosaisasemaan sidottu hallintovalitus olisi hallinto-oikeudella oikeus tällöin muuttaa kunnan tekemiä päätöksiä ja tällöin myös itsehallinnollinen asema kaventuisi. Toki Mäenpää (2008) on nostanut esiin, että kunnan itsehallinnollinen asema mahdollistaa täten myös epätarkoituksenmukaisia, huonoja tai muuten epäonnistuneita päätöksiä, eikä niihin hallintotuomioistuinten kautta ole mahdollista puuttua, jos päätökset on tehty lain rajoissa[205]. Tähän peilaten asianosaisasemaan liittyvät valitukset voisivat terävöittää kunnan päätöksenteon taustoja, mutta siltikin kunnan jäsenen oikeudellinen asema valitustahona on vahva juurikin itsehallinnon näkökulmasta.

Yhteenvetona voi todeta, että kunnallisvalitus nähtiin oikeutettuna kunnan laillisuudenvalvonnan keinona. Kyselyn vastauksissa tunnistettiin, että se on lakiin kirjattu oikeus, jonka tulkinnalliset eroavaisuudet voivat tuoda päätöksenteon lainvoimaisuuteen viivytystä. Toisaalta vaikka kunnallisvalituksen funktio laillisuuden valvontakeinona tunnistettiin, oli havaittavissa myös se, että kunnallisvalitus nähtäisiin vastaajien keskuudessa entistä oikeutetumpana, jos se vietäisiin enemmän hallintovalituksen suuntaan. Tällöin

[205] Mäenpää, 2008, s. 304.

kunnan jäsenen valitusoikeutta ei olisi, vaan kyseessä olisi asianosaisvalitus. Tässä tapauksessa muutoksenhakijan pitäisi entistä paremmin tuoda esiin valitusperusteissaan kuinka juuri kyseinen päätös vaikuttaa kyseisen tahon oikeuksiin ja mitkä ovat ne perusteet, jotka juuri hänet tekevät oikeutetuksi muutoksenhakijaksi.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen pohjalta Suomeen syntyi kokonaan uusi hallinnon taso eli hyvinvointialueet. Työssä hyvin kevyesti vertailun kautta tuotiin esiin hyvinvointialueita koskevaa muutoksenhakua. Hyvinvointialueella muutoksenhaku on hyvin samanlaista verrattuna kuntiin, sillä siellä kunnallisvalitusta vastaa aluevalitus ja siihen kytkeytyy samalla tavalla oikaisuvaatimus esivaiheena sekä asianosaisen oikeus että hyvinvointialueen jäsenen oikeus laatia aluevalitus ja asianosaisen mahdollisuus laatia hallintovalitus tietyissä asioissa. Hyvinvointialueet ovat olleet toiminnassa lyhyen ajanjakson ajan, jolloin oikeuslaitoksessa käsiteltyjen aluevalitusten määrä on huomattavan vähäinen, kun sitä verrataan pitkään muutoksenhaun instrumenttina olleeseen kunnallisvalitukseen. Mielestäni onkin mielenkiintoista nähdä, tuleeko aluevalitusten määrä jatkossa kasvamaan ja miten se suhteutuu kunnallisvalitusten kanssa. Kunnan toimikenttä kaventui hyvinvointialueuudistuksen myötä sosiaali- ja terveyspalveluiden siirrytyä uuden hallinnon alle, joten tuleeko tämä näkymään kunnallisvalitusten määrässä niin, että aluevalituksen olemassaolo vähentäisi kunnallisvalitusten määrää jatkossa? Kunnan jäsenyyteen perustuva oikeus muutoksenhakuun nousi erityisesti kyselyssä esiin hyvin kriittisenä kunnallisvalituksen piirteenä, joten onkin mielenkiintoista nähdä, tuleeko aluevalituksen kohdalla samaa kritiikkiä esiin hyvinvointialueen jäsenyyteen perustuvien valitusten kanssa.

Lähtökohtaisesti ajatus on, että kunnassa valitusoikeus on asianosaisella sekä kunnan jäsenellä. Nämä molemmat valituksen tekijätahot voivat pitää sisällään myös kunnan luottamushenkilöitä. Luottamushenkilöillä on oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja, joita hän pitää toimessaan tarpeellisena ja jotka eivät vielä ole viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaan julkisia (KuntaL 83.1 §). Tällä säännöksellä pyritään

siihen, että luottamushenkilöllä olisi kaikki tarpeelliseksi kokemansa tieto päätöksenteon tueksi. Tarpeellisen tiedon saaminen on nähty erittäin merkittävänä asiana, sillä liian vähäinen tiedonsaanti johtaa epäselvyyksien lisäksi herkästi luottamushenkilöiden tekemään muutoksenhakuun. Kuten aiemmin tutkielmassa tuotiin esiin, on päätöksenteossa oltava selkeästi esillä se, milloin päätös on valituskelpoinen; lainvastaisuus, toimivallan ylitys tai menettelyvirhe. Usein kunnallisvalitus saa keskustelussa negatiivisen maineen ja kuten Eija Mäkinen (2010) on omassa tutkimuksessaan todennut, pidetään kunnallisvalituksia herkästi kiusantekona[206]. Kuitenkin selkeää näyttöä on sille, että ilman intressiä tehdyt ja tarkoituksella päätöksentekoa hidastavat valitukset esimerkiksi kaava-asioissa haluttaisiin vähemmäksi.

Onkin syytä pohtia, lisääkö kuntalaisten itsensä valitsemien päättäjien tekemä muutoksenhaku ilman selkeitä valitusperusteita luottamusta kunnalliseen hallintoon. Jos valituksen syynä eivät ole selkeät perusteet, pitävätkö kuntalaiset omien ylimpien päättäjiensä toimintaa kiusantekona? Lähtökohtaisesti voi olla, että luottamushenkilöillä on negatiivinen suhtautuminen valituksiin, jotka on tehty kiusantekomielessä. Kuitenkin kuntalaisella voi olla taustalla selkeä intressi valitukselle, jolloin vastakkain ovat kaksi eri mielipidettä. Luottamushenkilöillä itsellään on oikeus eriävään mielipiteeseen, jolla hän voi kertoa kantansa demokraattisen päätöksen jälkeen, jos on asian käsittelyn aikana jo tuonut esiin, että on asian kanssa eri mieltä. Siksi kuntalaisilla voi olla ristiriitainen lähestyminen luottamushenkilöiden itsenä tekemiin valituksiin, koska heillä ajatellaan lähtökohtaisesti olevan kuntalaisten antama mandaatti vaikuttaa asioihin. Toki täytyy muistaa, että luottamushenkilö on ainakin valituksen tekijänä kunnan jäsen, joten hänellä on kuten kaikilla muillakin kunnan jäsenyyden omaavilla oikeus hakea muutosta. Mutta oikeutetumpaa se saattaa olla kuntalaisten näkökulmasta, kun kyseessä on joku toinen kunnan jäsen kuin luottamushenkilö.

---

[206] Mäkinen, 2010, s. 3.

Kunnallisvalitus on siis haastava nähdä sellaisena asiana, joka otettaisiin pois suomalaisesta muutoksenhakujärjestelmästä. Kaiken kaikkiaan kunnallisvalituksella on vakiintunut asema suomalaisessa järjestelmässä itsehallinnon näkökulmasta. Kuitenkin selvityksissä on tuotu oikeellisesti esiin sitä, että pitäisikö kunnallisvalituksen kriteereitä muuttaa, ja tämä työ voisi olla paikallaan, jotta selkeät ilman lakiin pohjautuvaa intressiä tehtävät valitukset jäisivät mahdollisimman vähäisiksi.

Kyselyssä nousi esiin mielenkiintoinen pohdinta siitä, pitäisikö valitusten määrää rajata valtuustokaudessa 1–2/kuntalainen, jotta voitaisiin rajata kunnan jäsenen valitusoikeutta. Mielestäni se olisi todella iso kuntalaisten oikeusturvaan kohdistuva leikkaus, sillä kuntalaisten tehtävä kunnallisen itsehallinnon periaatteen nojalla on suorittaa kunnan laillisuuden valvontaa. Siksi valitusoikeuden rajoittaminen valtuustokaudella olisi mielestäni hyvin kohtuuton leikkaus. Kunnallisvalitus on kuitenkin oikeus ja miten muuten kuntalaiset voisivat toteuttaa laillisuuden valvontaa. Muutoksenhaku voidaan nähdä myös osana osallisuutta, sillä sen voidaan katsoa olevan viimesijainen osallisuuden keino. Jos valitusoikeutta kovasti rajattaisiin, olisiko silloin syytä kehittää muita osallisuuden keinoja? Sekään ei kuitenkaan olisi ratkaisu oikeusturvan kaventumiseen, joka olisi seurausta valitusten määrän rajoittamisesta.

Monipuoliset keinot osallistua kunnan päätöksentekoon voidaan nähdä kiusantekomielessä tehtyjä valituksia vähentävänä asiana. Kyselyssä nousi esiin toive siitä, että kuntalaiset olisivat aktiivisesti yhteydessä viranhaltijoihin ja luottamushenkilöihin päätöksenteon eri vaiheiden aikana. Avoin keskustelu mahdollistaa entistä vahvemman kuntalaisten kuulemisen osana päätöksentekoprosessia. Mäkinen (2020) onkin nostanut tämän esiin omassa artikkelissaan ja hän on korostanut, että toimiva vuorovaikutus jo prosessin aikana synnyttää luottamusta, joka voi vähentää valittamisen tarvetta. Vaikuttamismahdollisuuksiin panostamalla mahdollistetaan myös vuorovaikutusta. Hän nostaa artikkelissaan esiin myös opastavan näkökulman valituksiin, joka korostaa viranhaltijan velvolli-

suutta neuvoa kuntalaisia. Tällä tarkoitetaan sitä, että osallistumisprosessin ja tuomioistuinmenettelyn eroja voisi tuoda selkeämmin esiin jo aikaisessa vaiheessa.[207] Itse olen huomannut tämän saman asian, että kuntalaisella ei välttämättä ole sitä tietoa, mitä oikeusturva tarkoittaa ja mitkä tekijät pitää ottaa huomioon, kun laaditaan kunnallisvalitusta. Eräs kyselyyn vastannut pohtikin sitä, että valituksen tekeminen ei ole helppoa kuntalaiselle, vaikka hän haluaisikin hakea muutosta päätökseen, sillä byrokratia on niin vahvaa. Tämä Mäkisen esiin nostama ratkaisu koulutuksellisesta näkökulmasta eri prosessien selkiyttämiseksi olisi mielestäni hyvä ja se vahvistaisi entisestään kuntalaisten osallisuuden mahdollisuuksia. Se toisi samalla myös esiin sitä näkökulmaa, että kunnallisvalitus tarvitsee selkeän laillisuusperusteen menestyäkseen.

Onko kunnallisvalitus siis kehittämistyön kaasu vai jarru? Kun sitä tarkastelee tästä näkökulmasta voi todeta sen olevan molempia. Selkeät ilman intressiä tehdyt ja vain periaatteelliset päätöksentekoa pitkittävät kunnallisvalitukset saatetaan nähdä kehityksen jarruna. Kuitenkin kunnallisvalituksen tekeminen on lakiin kirjattu oikeus, jonka tarkoitus on antaa kuntalaiselle keino valvoa kunnan päätöksenteon laillisuutta. Pitkät käsittelyajat ovat olleet yksi jarrun elementti kunnallisvalitusten kentässä, mutta muuten voi kunnallisvalituksen nähdä myös kaasuna. Se on kaasun elementti, sillä kunnallisvalituksen mahdollisuus saattaa kiihdyttää laillisuuden tarkastelua jo valmistelun sekä itse päätöksenteon vaiheessa. Jotta kunnallisvalitus ei menestyisi hallinto-oikeudessa, on sen silloin täytettävä kaikki laillisuuden kriteerit ja tällöin jo valmistelussa ja päätöksenteossa on otettava kaikki laillisuuden elementit huomioon.

Samoin oikaisuvaatimuksen, jonka voi tehdä ja joka pitää tehdä ennen kunnallisvalitusta monista kunnan päätöksistä, voi ajatella olevan kaasun elementti. Oikaisuvaatimuksen voi laillisuuden valvonnan funktion lisäksi tehdä tarkoituksenmukaisuusperiaatteen

[207] Mäkinen, 2020, s. 265.

vuoksi, jolloin myös päätöksen tarkoitus laitetaan punnintaan. Tämä tarkoituksenmukaisuusperuste voi olla päätöksentekijöille keskustelun avaus siitä, onko oikaisuvaatimuksen alainen päätös oikeasti meidän kuntamme toimintaan nähden tarkoituksenmukainen. Tokikaan oikaisuvaatimus ei koske kunnanvaltuuston päätöksiä, jolloin kunnan ylimmän päätösvallan omaavien henkilöiden on tehtävä se tarkoituksenmukaisuuden punninta jo aikaisemmissa päätöksenteon vaiheissa.

Lähteet

Alavuden kaupunki. 31.3.2022. Kaupunginhallituksen kokouksen pöytäkirja 6/2022. Saatavissa: https://julkaisu.alavus.fi:81/ktwebbin/dbisa.dll/ktweb-scr/pk_asil_tweb.htm?+bid=2086

Alavuden kaupunki. 11.3.2024. Kaupunginhallituksen kokouksen pöytäkirja 4/2024. Saatavissa: https://julkaisu.alavus.fi:81/ktwebbin/dbisa.dll/ktwebscr/pk_asil_tweb.htm?+bid=3027

Alavuden kaupunki. 18.3.2024. Kaupunginvaltuuston kokouksen pöytäkirja 2/2024. Saatavissa: https://julkaisu.alavus.fi:81/ktwebbin/dbisa.dll/ktweb-scr/pk_asil_tweb.htm?+bid=3042

Ervasti, K. (2011). Oikeussosiologia ja oikeuspoliittinen tutkimus osana oikeustiedettä. Oikeustiede: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja, 44, 61–132.

Hallberg, P., Haapanala, A., Koljonen, R., Ranta, H., & Reinikainen, J. (2020). Maankäyttö- ja rakennuslaki (4., uudistettu painos.). Alma Talent.

Halila, L., & Aer, J. (2011). Oikaisumenettely hallinnossa. Alma Talent Oy.

Hannus, A., Niemi, A. E., & Hallberg, P. (2009). Kuntalaki ([4. uud. p.].). Talentum.

Harisalo, R. (2011). Kunnallinen itsehallinto: epätodellinen haave vai todellinen mahdollisuus. Kunnallisen itsehallinnon peruskivet (s. 38-50.) Kuntaliitto.

Harjula, H., & Prättälä, K. (2019). Kuntalaki. Alma Talent Oy.

Harjula, H., & Prättälä, K. (2023). "Kuntalaki,-tausta ja tulkinnat, 11. uudistettu painos." Alma Talent Oy.

Haveri, A., & Airaksinen, J. (2011). Itsehallinto asukkaiden paikalliseen itsehallintoon perustuvana hallintana. In Kunnallisen itsehallinnon peruskivet (s. 51-62). Kuntaliitto.

Heuru, K. (2002). Kuntalaki käytännössä. Edita.

Heuru, K. (2006). Perustuslaillinen kunnallishallinto. Edita.

Heuru, K., Mennola, E., & Ryynänen, A. (2011). Kunta: Kunnallisen itsehallinnon perusteet (2. uud. p.). Tampere University Press.

Hirvonen, K., & Mäkinen, E. (2007). Kunnallinen viranhaltija: Oikeudellisen aseman sääntely. Edita.

Hirvonen, A. (2011). Mitkä metodit?: Opas oikeustieteen metodologiaan. [Ari Hirvonen]. Saatavissa: https://issuu.com/arihirvonen/docs/mitk___metodit_paino

Husa, J., & Pohjolainen, T. (2014). Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: Johdatus julkisoikeuteen (4., uudistettu painos.). Talentum.

Häkkänen, M. (2024). Mahdollisuudet tarkentaa valitusoikeuden edellytyksiä kaavoituksessa – oikeudellinen selvitys, Selvitys ympäristöministeriölle. Saatavissa: https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/1da1364f-7d29-41ff-89df-2d81853befbf/12b39c99-bbd6-4bcd-861b-7d4a3eb19d9b/KIRJE_20240408060424.PDF

Jyränki, A., & Husa, J. (2012). Valtiosääntöoikeus. Helsingin seudun kauppakamari; CC Lakimiesliiton kustannus.

Jäntti, A., Sinervo, L. M., & Vakkala, H. (2019). Maakunnat itsehallinnon outolintuina: paikallinen itsehallinto maakuntauudistuksen (2015-2019) valossa.

Koivuluoma, A., Paso, M., Saukko, P., Tarukannel, V., & Tolvanen, M. (2020). Hallintolainkäyttö (2., uudistettu painos.). Alma Talent Oy.

Kolehmainen, A. (2015). Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä. teoksessa Tarmo Miettinen (toim.), Oikeustieteellinen opinnäyte–Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edilex-Kirjat, 30, 1-22.

Kuortaneen kunta. 19.3.2024. Ympäristölautakunnan pöytäkirja 3/2024. Saatavissa: https://kuortaned10.oncloudos.com/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting&id=2024166

Kusnetsoff, J-T., (2022). Pöytälaatikkoyritys valittaa Ylöjärven valtuuston päätöksestä – Kaupungin mukaan silkkaa kiusantekoa. Puheenaiheet.fi. Noudettu 15.10.2023 osoitteesta https://www.puheenaiheet.fi/uutiset/poytalaatikkoyritys-valittaa-ylojarven-kaupunginvaltuuston-paatoksesta-kaupungin-mukaan-silkkaa-kiusantekoa/

Kuusikko, K., Lindroos, M., & Lohiniva-Kerkelä, M. (2019). Kuntien ja maakuntien muutoksenhakujärjestelmien kehittäminen.

Laesterä, E. (2023). Kunnat hyvinvointialueiden perustamisen jälkeen. KAKS - Kunnallisalan kehittämissäätiö.

Mutanen, A. (2017). Itsehallinto valtiosääntöoikeudellisena käsitteenä julkishallinnon uudistuksissa – yhteistarkastelussa kuntien ja niitä suurempien alueiden itsehallinto. Edilex, 2.

Mäenpää, O. (2008). Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita.

Mäenpää, O. (2023). Hallinto-oikeus (3., uudistettu painos.). Alma Talent Oy.

Mäkinen, E. (2010). Kunnallisvalitus: Kiusantekoa vai tarpeellista valvontaa ja oikeusturvaa? Edita.

Mäkinen, E. (2016). Kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen kaavoituksessa?: Hallitusohjelman edellyttämä selvitystyö.

Mäkinen, E. (2017). Kuntien ja maakuntien valvonta Pohjoismaissa. Lakimies, 1(2017), 3–24.

Mäkinen, E. (2020), Kiusantekovalitukset valitusoikeuden rajoittamisen perusteluina. Teoksessa Kuusiniemi, K., Viljanen, V., Aer, J., Vihervuori, P., & Suviranta, O. *Juhlajulkaisu Pekka Vihervuori 1950–25/8–2020* (s. 253–267).

Nieminen, K., & Lähteenmäki, N. (2021). Johdatus oikeuden empiiriseen tutkimiseen. In Empiirinen oikeustutkimus (pp. 11–33). Gaudeamus.

Niemivuo, M. (2022). Uusi aluehallinto: Hyvinvointialueista maakuntaitsehallintoon? Kauppakamari.

Rautiainen, P., Kostiainen, A., Kurki, V., Soininen, N., & Määttä, T. (2023). Oikeus ja sen tutkiminen. Vastapaino.

Ryynänen, A., & Telakivi, H. (2006). Eurooppalainen mallikunta.

Saraviita, I. (2011). Perustuslaki (Toinen, uudistettu painos.). Talentum.

Sarvilinna, S. (2023). Kunta yksityisenä: Kunnan yksityisoikeudellisten oikeustoimien julkisoikeudellisesta valvonnasta.

Soinin kunta. 25.3.2024. Kunnanhallituksen kokouksen pöytäkirja 3/2024. Saatavissa: https://tweb.soini.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktwebscr/pk_asil_tweb.htm?+bid=1192

Tuulari, S., & Kemppainen, T. (2022). Lainsäädäntö ja sote-uudistus yhteistyön mahdollistajina. Hallinnon tutkimus, 41(3), 263–270.

Ähtärin kaupunki. 25.9.2023. Kaupunginhallituksen kokouksen pöytäkirja 11/2023. Saatavissa: https://kuntatoimisto.ahtari.fi/ktwebscr/pk_asil_tweb.htm?bid=2777https://julkaisu.alavus.fi:81/ktwebbin/dbisa.dll/ktwebscr/pk_asil_tweb.htm?+bid=3042

Virallislähteet

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi

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

OKV 22.9.2023. dnro 800/10/2022. Oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisesti

Oikeuskäytäntö

KHO 2011:5

KHO 2012:119

KHO 2014:78

KHO 2016:89

KHO 15.3.2017/1207

KHO 4.10.2017/4878

KHO 2019:107

KHO 30.6.2023/2034

Liitteet

Liite 1. Kysely Kuusiokuntien seutukunnan luottamushenkilöille ja viranhaltijoille

Lähestyn teitä kuntanne luottamushenkilöitä ja viranhaltijoita pro gradu -tutkielmaani liittyvällä kyselyllä. Tutkielmani ”Kunnallisvalitus – kehittämistyön kaasu vai jarru?” tarkoitus on selvittää kunnallisvalituksen oikeutusta muutoksenhakukeinona. Tämän kyselyn tarkoituksena on kerätä käytännön etoa teiltä luottamushenkilöiltä ja viranhaltioilta oikeudellisten lähteiden tueksi.

Kysely on anonyymi, eikä vastauksistanne täten pysty tunnistamaan vastaajaa, eikä siinä käsitellä henkilöetoja. Kysely on kohdennettu Kuusiokuntien seutukunnan kunnille eli Alavus, Kuortane, Soini ja Ähtäri. Kyselyn vastauksia käytetään ainoastaan pro gradu -tutkielmani materiaalina.

Kyselyyn on aikaa vastata 17.3. asti.

Roolisi kunnassanne:*

- Luottamushenkilö
- Viranhaltija

Kuinka pitkään olet toiminut roolissasi?*

- 1-4 vuotta
- 5-8 vuotta
- 9 vuotta tai enemmän

Kunnallisvalitus on kuntalaissa määritelty kunnan toiminnan laillisuuden valvonnan keino, joka mahdollistaa asukkaan / kunnan jäsenen tekemää laillisuuden valvontaa.

Mistä aiheesta/aiheista kunnassanne valitetaan? Voit valita yhden tai useamman vaihto-ehdon. *

- Maankäyttö ja kaavoitus
- Perusopetus
- Virkanimitykset
- Muu: mikä? (avoin vastaus)

Onko kunnallisvalitus mielestäsi oikeutettu kunnan laillisuuden valvonnan keino? Jos on, mitkä asiat tekevät siitä oikeutetun?*

- avoin vastaus

Onko kunnallisvalituksessa mielestäsi ongelmakohta? Jos on, niin mitä ne mielestäsi ovat? *

- avoin vastaus

Jos kunnallisvalitusta ei olisi, mikä olisi mielestäsi oikea keino kuntalaiselle/kunnan jäse-nelle suorittaa kunnan toiminnan laillisuuden valvontaa? *

- avoin vastaus