



# Kaavavalitusten valituslupa (KHO), valitusoikeuden rajaaminen kaava-asioissa, yhteiskunnallisesti merkittävien kaavavalitusten priorisointi

Anna-Leena Seppälä, rakennusneuvos, yksikön johtaja

Mirkka Saarela, lainsäädäntöneuvos

**Kasvun kaava; Rakennettu ympäristö –jaosto 15.5.2023**

# Ympäristöministeriön vastuualueet

Ympäristöministeriö vastaa valtioneuvoston ja eduskunnan käsittelyyn tulevien asioiden valmistelusta, jotka koskevat

yhdyskuntia

rakennettua ympäristöä

asumista

ilmastonmuutoksen hillintää

luonnon monimuotoisuutta

luonnonvarojen kestäväää käyttöä

ympäristönsuojelua



# Valituslupa korkeimpaan hallinto-oikeuteen kaava-asioissa

- Hallinto-oikeuden kaavavalitusta koskevaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan (MRL 188 §).
- Valituslupajärjestelmä laajennettiin koskemaan kaikkia kaava-asioita (ja lähes kaikkia muitakin maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia asioita) lailla 976/2017, joka tuli voimaan 1.1.2018.



# Valitusoikeus kaava-asioissa

- Kaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä saa valittaa:
  - Kunnan jäsen
  - Se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (*asianosainen*)
  - Viranomainen toimialaansa kuuluvissa asioissa
  - Maakunnan liitto ja kunta, joiden alueella kaavassa osoitetulla maankäytöllä on vaikutuksia
  - Rekisteröity paikallinen tai alueellinen yhteisö toimialaansa kuuluvissa asioissa toimialueellaan
  - Maakuntakaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä myös valtakunnallinen yhteisö, kun kysymys on valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastaisuudesta
- ❖ Vaikutukseltaan vähäisestä muun asemakaavan kuin ranta-asemakaavan muutoksesta valitusoikeutta ei kuitenkaan ole kunnan jäsenellä.



# Valitusoikeuden rajaaminen: Kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen? (1/2)

- Juha Sipilän hallituksen ohjelmassa oli kirjaus ”selvitetään siirtyminen kaavoitusasioissa kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen”. Valituslajin muuttaminen kunnallisvalituksesta hallintovalitukseksi tarkoittaisi sitä, että kunnan jäsenen valitusoikeus poistuisi ja valittaa saisi vain asianosainen. Tavoitteena oli vähentää valituksia ja sujuvoittaa prosesseja.
- Professori Eija Mäkinen laati ympäristöministeriön toimeksiannosta vuonna 2016 selvityksen ”Kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen kaavoituksessa?”

[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/64976/YMra\\_10\\_2016\\_FINAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/64976/YMra_10_2016_FINAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

- Selvityksessä todettiin, että kunnallisvalituksen muuttaminen hallintovalitukseksi ei merkittävästi vaikuttaisi tavoitteeseen vähentää valituksia ja sujuvoittaa prosesseja, koska:

❖ Valituksia tekevät käytännössä pääsääntöisesti ne, joilla hankkeessa on konkreettinen oma intressi. Ympäristöoikeuden alalla asianosaisen käsitettä on vakiintuneesti oikeuskäytännössä tulkittu avarasti.



# Valitusoikeuden rajaaminen: Kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen? (2/2)

- ❖ Hallintovalituksen ja kunnallisvalituksen käsittelyssä tuomioistuimissa on eroja, joiden vuoksi hallintovalitukseen siirtyminen voisi toimia tavoitteen vastaisesti. Valittaja voi hallintovalituksessa esittää menettelyä viivyttävästi uusia valitusperusteita vielä valitusajan päättymisen jälkeenkin. Asianosaisaseman määrittely kaava-asioissa voi olla tuomioistuimessa aikaa vievä tehtävä ja ratkaisuja voi olla vaikea ennakoida.
- Lisäksi selvityksessä todettiin, että kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen siirtymiseen liittyy myös monia perustuslaillisia tulkintakysymyksiä, joita ovat esimerkiksi asianosaisen oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan, osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet ja vastuu ympäristöstä, hallinnon lainalaisuus ja kunnallinen itsehallinto. Nämä yhdessä vaikuttavat mahdollisuuteen rajoittaa valitusoikeuksia.

**Selvityksen johtopäätösten vuoksi kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen siirtymiselle ei katsottu olevan perusteita eikä sitä toteutettu.**



# Valitusoikeuden rajaaminen: Asemakaavoitus ja asianosaisperusteinen valitusoikeus? (1/2)

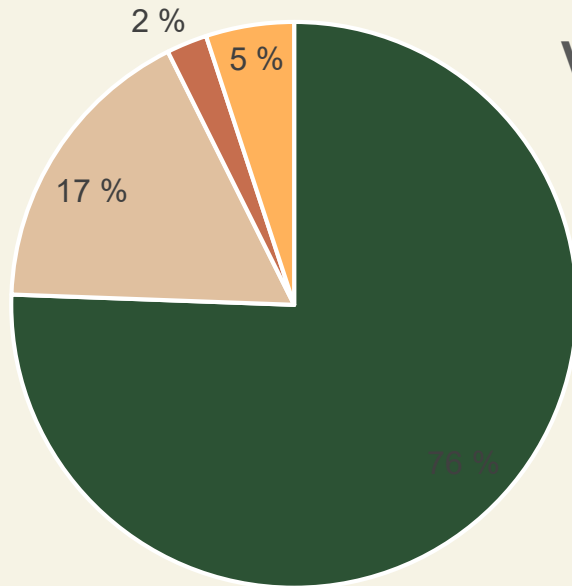
- Professori Eija Mäkinen laati vuonna 2019 maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen valmisteluun liittyen ympäristöministeriön toimeksiannosta selvityksen ”Asemakaavoitus ja asianosaisperusteinen valitusoikeus”, jossa selvitettiin kysymystä asemakaavapäätösten valitusoikeuden muuttamisesta siten, että valitusoikeus perustuisi asianosaisuuteen eikä enää kunnan jäsenyyteen. Lisäksi tarkasteltiin mahdollisuutta vaatia muistuttamista valitusoikeuden edellytyksenä.

[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161841/YM\\_2019\\_27\\_ase\\_makaavoitus\\_.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161841/YM_2019_27_ase_makaavoitus_.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

- Selvityksessä analysoitiin asemakaavavalituksia kahden vuoden ajalta (v. 2016 ja 2017, joiden aikana 258 asemakaavavalitusta, joista yksityisten tekemiä valituksia 195), haastateltiin KHO:n ja hallinto-oikeuksien tuomareita ja arvioitiin muutoksen oikeudellisia rajoja perustuslain ja keskeisten kansainvälisten sopimusten lähtökohdista.



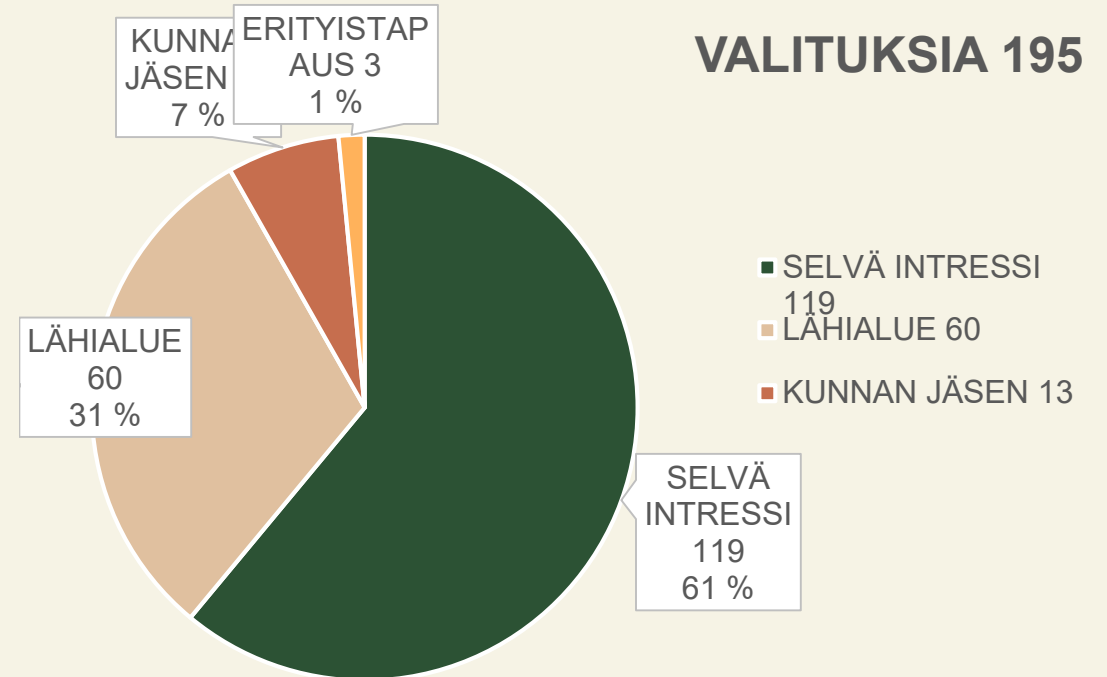
## Hallinto-oikeuksiin tehtyjen valitusten prosenttiosuudet valittajaryhmittäin



VALITUKSIA 258 kpl

- YKSITYISET 195
- YHDISTYKSET 44
- YHDISTYKSET+YKSITYISET 6
- VIRANOMAISET 13

## Kuinka suuri osuus yksityisten tekemistä valituksista on muiden kuin asianosaisten/intressitahojen valituksia



VALITUKSIA 195

- SELVÄ INTRESSI 119
- LÄHIALUE 60
- KUNNAN JÄSEN 13





# Valitusoikeuden rajaaminen: Asemakaavoitus ja asianosaisperusteinen valitusoikeus? (2/2)

- Selvityksessä todettiin, että siirtyminen asianosaisperusteiseen valitusoikeuteen vähentäisi vain vähän valituksia. Kunnan jäsenen roolissa tehtyjä valituksia oli yksityisten tekemistä valituksista vain 7 %. Suurin osa yksityisten tekemistä valituksista oli joko selviä asianosaisvalituksia (61 %) tai lähialueen asukkaiden valituksia (31 %). Selvityksen mukaan selvien asianosaisten valitusoikeutta ei voida oikeusvaltiossa rajoittaa ja valitusoikeuden rajoittaminen lähialueen asukkaiden osalta on niin ikään perustuslain ja osin kansainvälisten sopimustenkin kannalta ongelmallista.
- Asianosaisperusteiseen valitusoikeuteen siirtyminen olisi merkityksellinen myös kunnallisen itsehallinnon kannalta.
- Lisäksi selvityksen mukaan asianosaisuuden tulkinta lisäisi työtä tuomioistuinvaiheessa, jolloin ei päästäisi nopeasti ratkaisemaan pääasiaa.
- Myöskään muistuttamisvelvoite ei saanut selvityksessä kannatusta ja siihenkin nähtiin liittyvän perustuslaillisia ongelmakohtia.

**Selvityksen johtopäätösten vuoksi maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen valmistelussa katsottiin, ettei siirtymiselle asianosaisperusteiseen valitusoikeuteen ole perusteita.**



# Reunaehdot ympäristöllisissä menettelyissä

## Perustuslailliset ja oikeusvaltioon liittyvät edellytykset

- Perustuslaista ja kv-sopimuksista johdettavat oikeudelliset rajat on sääntelyssä huomioitava. Ympäristöperusoikeus (PL 20 §) asettaa sääntelylle sekä sisällöllisiä että menettelyllisiä vaatimuksia.
- Hallintolainkäytön keskeisiä elementtejä ovat oikeussuojan antaminen ja mahdollisuudet valvoa hallinnon lainalaisuutta.
- Hakijoiden tasapuolisen kohtelun vaatimus.

## EU-sääntelyn täytäntöönpanon edellytykset

- Suuri osa kansallisesta ympäristölainsäädännöstä on EU-peräistä. EU-säädös on pantava täytäntöön oikeasisältöisesti ja –aikaisesti, ja toteuttaa kaikilta osin. Seurauksena on muutoin rikkomusmenettely ja mahdollinen kiinteämääräinen hyvitys tai uhkasakko jäsenvaltiolle.
- EU-oikeuteen kuuluvat mm. varovaisuusperiaate, aiheuttamisperiaate, parhaan käyttökelpoisen tekniikan periaate, haittojen ennaltaehkäisyn periaate. Aiheuttamisperiaate, varovaisuusperiaate ja ennaltaehkäisyn periaate on määritelty myös EU:n perussopimuksissa.

## Ympäristön-, ilmaston- ja luonnonsuojelun taso ja tavoitteet

- Sujuvoittaminen tarkoittaa tarpeettoman sääntelytaakan välttämistä ympäristöllisiä tavoitteita heikentämättä.
- Lainsäädännöllä ja kansainvälisillä sopimuksilla on sitouduttu torjumaan ilmastonmuutosta ja pysäyttämään luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen. Ekologinen kestävyys luo perustan taloudelliselle toiminnalle.



# Yhteiskunnallisesti merkittävien kaava-valitusten priorisointi

- Maankäyttö- ja rakennuslain 188 §:n mukaan ”Asuntorakentamisen kannalta tai muutoin yhteiskunnallisesti merkittäväksi katsottavaa asemakaavaa koskeva valitus on käsiteltävä kiireellisenä. Muutoksenhakuviranomaisen on kunnan pyynnöstä ilmoitettava arvio siitä, milloin tällaista kaavaa koskeva päätös annetaan. Jos arvioitua aikaa ei ole mahdollista noudattaa, siitä on ilmoitettava kunnalle.”
- Lisäksi maankäyttö- ja rakennuslakiin lisättiin lailla 1147/2022 väliaikaisesti uusi 188 a §, jonka mukaan ”Uusiutuvan energiantuotannon kannalta merkittäväksi katsottavaa asemakaavaa koskeva valitus ja 77 a §:ssä tarkoitettua tuulivoimarakentamista ohjaavaa yleiskaavaa koskeva valitus on käsiteltävä hallintotuomioistuimessa kiireellisenä suhteessa muihin tämän lain mukaisia kaava-asioita ja lupa-asioita koskeviin valituksiin.” Pykälä tuli voimaan 1.1.2023 ja on voimassa 31.12.2028 saakka.

