

Anu Rätty

Kemijärven kaupunki
Marjo Säärelä

Lausuntopyyntönnä 4.12.2025

Periaatepäätöksen sitovuus ja vaikutukset

Kuntaliitolta on pyydetty konsultatiivista asiantuntijalausuntoa valtuuston periaatepäätöksen merkityksestä ja sitovuudesta. Kemijärven kaupunginvaltuustossa on jätetty valtuustoaloite pumppuvoimaloita ja vastaavia vesivaroja koskevasta periaatepäätöksestä. Elinvoimalautakunta on kokouksessaan 20.11.2025 § 153 käsitellyt aloitetta. Ennen asian viemistä kaupunginhallituksen valmistelun kautta kaupunginvaltuustolle päätettäväksi halutaan selvittää mahdollisen periaatepäätöksen vaikutusta asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon.

Kysymyksen tausta-aineiston mukaan, hankkeiden merkittävyydestä johtuen, kaupunginhallitus on päättänyt, että mahdollisen neuvottelutuloksen ja sopimuksen hyväksyy kaupunginvaltuusto.

Kaupunginhallitus pyytää oikeudellista arviota mm. seuraavista seikoista:

- onko aloitteen mukainen periaatepäätös lainmukainen;
- vaarantaako se kaupungin toimivaltaa, neuvottelumahdollisuuksia tai päätöksentekoa;
- sitooko se viranomaisia ennenaikaisesti;
- voiko kaupunki silti keskustella hankkeista tietopohjan vahvistamiseksi ja
- onko periaatepäätös valituskelpoinen vai onko se asioiden valmistelua?

Lausuntopyynnön liitteessä on esitetty vielä tarkentavia kysymyksiä.

1. Periaatepäätöksestä yleisesti

Periaatepäätöksen oikeudellinen luonne ja sitovuus

Kaupunginvaltuuston periaatepäätös on yleensä poliittinen linjaus, ei varsinaisen hallintopäätös. Tämä tarkoittaa, että se ei ole oikeudellisesti sitova samalla tavalla kuin esimerkiksi hallintosäännön määräykset tai yksittäiset viranomaispäätökset, joissa päätetään esimerkiksi kaavan hyväksymisestä,



)

sopimuksen tekemisestä taikka jonkun oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta (kuten lupa- tai hakemusasias).

Periaatepäätöksen tarkoitus on ilmaista yleinen tahtotila, ohjata kaupungin toimintaa ja antaa suuntaviivoja alemmille viranomaisille kuten lautakunnille ja viranhaltijoille. Se ei kuitenkaan luo suoraan oikeuksia tai velvollisuuksia yksittäisille henkilöille tai oikeushenkilöille. Kaupungin omat toimitukset ja muut alemmat viranomaiset ovat velvollisia noudattamaan periaatepäätöstä, kuten muitakin valtuuston tavoitteellisia tai ohjeellisia päätöksiä, kuten strategioita, konserniohjetta ja linjauksia hallinnollisina ohjeina, elleivät ne ole ristiriidassa lain tai kunnan oman hallintosäännön kanssa.

Periaatepäätös ohjaa viranomaistoimintaa strategisella ja poliittisella tasolla, ei oikeudellisesti sitovalla tavalla. Käytännössä tämä tapahtuu niin, että suuntaviivat ja prioriteetit sisältävä periaatepäätös ilmaisee kaupunginvaltuuston tahtotilan, esimerkiksi että kaupungissa painotetaan kestävästä kehitystä tai tiettyjä palveluja. Alemmat viranomaiset, kuten lautakunnat ja viranhaltijat, ottavat tämän huomioon valmistelussa ja päätöksenteossa. Periaatepäätös voi vaikuttaa esimerkiksi siihen, miten talousarvio laaditaan ja miten määrärahoja kohdennetaan. Viranhaltijat sovittavat toiminnan linjauksen mukaiseksi, mikäli resurssit ja lainsäädäntö sallivat.

Jos periaatepäätös kirjataan hallintosääntöön tai talousarvioon, se muuttuu käytännössä sitovaksi. Muuten se toimii poliittisena ohjeena, jota viranomaiset pyrkivät noudattamaan, mutta voivat poiketa siitä perustellusti. Esitysten ja suunnitelmien valmistelua painotetaan periaatepäätöksen mukaisesti, koska poikkeaminen voi johtaa poliittiseen kritiikkiin.

Kaupungilla on itsehallintonsa nojalla laaja harkintavalta siinä, minkälaisia periaatepäätöksiä se tekee, kunhan noudatellaan jonkinlaisia yleisiä realiteetteja ja hyviä tapoja. Periaatepäätösten tosiasiallinen vaikuttavuus määräytyy sen perusteella, miten toteuttamiskelpoisia ne ovat.

Periaatepäätöksestä poikkeaminen

Valtuuston periaatepäätöksestä on tietyin edellytyksin mahdollista poiketa, koska se ei ole oikeudellisesti sitova. Viranomaisen tulisi kuitenkin pystyä osoittamaan asialliset perusteet poikkeamiselle, kuten esimerkiksi, että lainsäädäntö estää periaatepäätöksen noudattamisen, taloudelliset resurssit eivät riitä tai, että uusi tieto tai olosuhteiden muutos tekee linjauksen toteuttamisen epätarkoituksenmukaiseksi.

)

Periaatepäätöksen tai muiden ohjeiden ja linjausten vastainen menettely voi kaupunginhallituksen tai lautakuntien kohdalla johtaa poliittisen vastuun toteuttamiseen - epäluottamukseen ja toimielimen eroon.

Kaikki kaupungin viranomaiset toimivat oman toimivaltansa puitteissa. Jos periaatepäätös koskee asiaa, joka kuuluu viranomaisen päätösvaltaan, se voi tehdä ratkaisun eri tavalla – kunhan se ei riko lakia tai hallintosääntöä. Poliittinen toimielin, kuten valtuusto tai kunnanhallitus, ei voi velvoittaa alemmaa viranomaista tai viranhaltijaa tekemään esimerkiksi lainvastaista lupapäätöstä, koska luvan myöntämisen edellytyksistä säädetään laissa. Kunkin toimielimen ja ainakin johtavien viranhaltijoiden toimivaltuuksista määrätään kunnan omassa hallintosäännössä. Myös lainsäädäntöön sisältyy säännöksiä asioista, jotka kuuluvat tietyn toimielimen ratkaistavaksi.

Kunnassa tai kaupungissa asioiden valmistelu ja esittely tapahtuvat virkavastuulla. Valmistelussa pitää selvittää kaikki asiaan vaikuttavat tosiasiat ja oikeusohjeet. Tämä tarkoittaa asian riittävää ja asianmukaista selvittämistä sekä vaihtoehtojen kuvaamista. Esittelijä ei voi tehdä lainvastaista päätösesitystä. Hän on esittelystään henkilökohtaisessa virkavastuussa. Asiaa käsittelevä toimielin viime kädessä päättää, onko saatu selvitys riittävä. Se voi aina päättää palauttaa asian valmisteltavaksi, mikäli asiassa tarvitaan vielä lisäselvityksiä tai arvioita.

Viranhaltijoiden suorittama valmistelu ja esittely ovat riippumatonta virkatoimintaa, ja sen pitäisi myös olla poliittisesta painostuksesta vapaata. Kuntien kaksoisjohtamisen malli korostaa näiden roolien erillisyyttä ja selkeyttä: viranhaltijat vastaavat valmistelusta ja esittelystä, luottamushenkilöt poliittisesta päätöksenteosta – luottamushenkilöt eivät voi eikä saa painostaa viranhaltijoita tekemään tietyn sisältöisiä esityksiä. Toimielimellä on mahdollisuus tehdä päätös esittelijän ehdotuksesta poikkeavasti. Esittelijällä on tällaisessa tilanteessa mahdollisuus jättää päätökseen eriävä mielipiteensä.

Myös poliittiset päätöksentekijät eli luottamushenkilöt tekevät ratkaisunsa virkavastuulla. Jos valmistelusta ja selvityksistä ilmenee, että laki ei salli tietyn sisältöistä päätöstä ja siitä huolimatta luottamushenkilöt tekevät tietoisesti lainvastaisen päätöksen eli käyttävät harkintavaltaansa lainvastaisella tavalla, voi tästä seurata, paitsi asiassa tehtävän lopullisen päätöksen kumoutuminen hallintotuomioistuimessa, myös virkavastuun toteuttaminen. Perustuslain 118 §:ään perustuva virkavastuu koostuu rikosoikeudellisesta vastuusta (rikoslain 40 luvun virkarikokset; esimerkiksi virkavelvollisuuden rikkominen), virkamiesoikeudellisesta vastuusta (laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta) ja vahingonkorvausvastuusta (vahingonkorvauslaki). Lainvastaisen päätöksen tuottamasta vastuusta voi vapautua eriävän mielipiteen jättämällä tai toimielimessä äänestämällä kyseistä lainvastaista

)

ehdotusta vastaan. Esittelijän ainoa keino välttyä virkavastuulta on eriävän mielipiteen jättäminen päätökseen, joka hänen käsityksensä mukaan on lainvastainen.

Hyvän hallinnon vaatimukset

Hyvään hallintoon kuuluva luottamuksensuojan periaate edellyttää, että viranomaisen toiminta ja päätökset ovat lähtökohtaisesti pysyviä ja että päätöksenteko on ennustettavaa ja johdonmukaista. Viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Viranomaisen päätökset eivät voi olla mielivaltaisia, vaan päätöksenteon tulee perustua tosiasioihin ja voimassa olevaan lakiin. Tätä edellyttää perustuslain 2 §:ssä säädetty oikeusvaltio- ja hallinnon lainalaisuuden periaate, jonka mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Mainitut reunaehdot tulee huomioida kaupungin päätöksenteossa. Luottamusta herättävää viranomaistoimintaa ja hyvää hallintoa ei ole myöskään se, että kunnan sisällä ylin toimielin tekee linjauksen, jota muut, alemmat viranomaiset eivät kuitenkaan noudata. Toisaalta jokainen toimielin, viranomainen ja viranhaltija saa ja joutuu tekemään ratkaisunsa itsenäisesti toimivaltansa rajoissa, lain mukaisesti ja virkavastuulla. Niiden täytyy siten itsenäisesti harkita, voivatko ne tehdä periaatepäätöstä mukailevan päätöksen ilman, että päätös olisi lainvastainen.

Koska periaatepäätös ei yleensä ole valituskelpoinen hallintopäätös, periaatepäätöksestä poikkeamisesta ei tavallisesti voi seurata oikeudellisia sanktioita.

2. Rajaako periaatepäätös kaupungin toimivaltaa, neuvottelumahdollisuuksia tai päätöksentekoa?

Kuten edellä on todettu, muut kaupungin viranomaiset eivät ole ehdottomasti sidottuja valtuuston tekemään periaatepäätökseen, vaikkakin sitä lähtökohtaisesti tulee noudattaa. Mikäli kaupungin ylimmän päätöksentekijän, valtuuston, tahdosta poiketaan, tulee tälle kuitenkin lähtökohtaisesti olla hyvät ja asialliset perusteet. Toimivaltuudet määritellään laissa ja kaupungin hallintosäännössä.

Ulkopuoliset tahot eivät välttämättä ole tietoisia kaupungin omista periaatepäätöksistä ja linjauksista. Niiden noudattaminen on kunkin toimielimen ja viranhaltijan tehtävä. Periaatteessa ulkopuolinen taho voi olla perustellusti siinä oletuksessa, että asioi toimivaltaisen kaupungin edustajan kanssa ja tällä on mandaatti tehdä kaupungin puolesta sitoumuksia, vaikka toimi ei olisikaan linjassa valtuuston periaatepäätöksen kanssa. Kaupungin edustamisesta, puhevallan käyttämisestä ja toimivaltuuksista erilaisissa asioissa

)

määrätään hallintosäännössä. Kun tietyllä viranhaltijalla on lain ja hallintosäännön mukainen toimivalta tehdä sitoumuksia kaupungin puolesta, nämä lähtökohtaisesti sitovat kaupunkia. Mikäli kyseinen viranhaltija ei ole menettänyt valtuuston periaatepäätöksen mukaisesti, on tämä kaupungin sisäinen asia, jota voidaan lähteä selvittämään viranhaltijalain, mahdollisen johtajasopimuksen ja esihenkilön kanssa käytävien keskustelujen kautta.

Hanketoimijoiden kanssa neuvoteltaessa tulee noudattaa avoimuuden ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteita. Kaikille neuvottelukumppaneille on tasapuolisesti ja avoimesti kerrottava, mikäli valtuusto on tehnyt periaatepäätöksen, jossa kaupungin tahtotila on esitetty ja joka ohjaa toimielinten ja viranhaltijoiden toimintaa. Periaatepäätös tai yleinen linjaus merkitsee sitä, että se koskee tasapuolisesti kaikkia, ei vain osaa mahdollisista hanketoimijoista.

Oikeusharkintaisten lupa-asioiden osalta tulee huomioida, että lupa on myönnettävä, jos tietyt laissa säädetyt edellytykset toteutuvat. Tässä ei viranomaisella ole omaa harkintavaltaa kuin sen toteutumisesta, että edellytysten täyttyminen pystytään luotettavasti osoittamaan. Poliittisella periaatepäätöksellä ei voi ohittaa lain vaatimuksia, mutta eräiden lupien edellytyksenä on esimerkiksi kaavan mukaisuus. Kaupunki taas voi kaavoituksella vaikuttaa siihen, minkälaiset toiminnot ja luvat ovat kaavan mukaisia. Kaupungin kehittämisessä ja kaavoituksessa tulee lähtökohtaisesti noudattaa periaatepäätöksen linjauksia.

Uusiutuvaan energiaan liittyvä säännöstö on parhaillaan muuttumassa, mikä pitää huomioida periaatepäätöksen sitovuutta ja lupakysymyksiä pohdittaessa. Säännösten soveltamiseen liittyy tulkinnanvaraisuuksia ja on mahdollista, että kuntien oma harkinnanvara tulee kaventumaan. Oleellista on kiinnittää huomiota siihen, ettei kaupungin oma periaatepäätös voi koskaan ohittaa pakottavaa lainsäädäntöä. Tähän nähden periaatepäätöstä ei ole tarkoituksenmukaista laatia liian ehdottomaan muotoon, vaan selkeästi todeta sen ilmaisevan kaupungin tahtotilan ja pyrkimyksen.

Kaavoitusta ja rakentamista keskeisesti ohjaavat säännökset ovat tällä hetkellä voimassa olevat ja sovellettavat alueidenkäyttölaki ja rakentamislaki. Maankäyttö- ja rakennuslaki ei enää tule sovellettavaksi kuin mahdollisesti keskeneräisissä hankkeissa.

3. Sitooko periaatepäätös viranomaisia (ennenaikaisesti)?

Periaatepäätöksen sitovuutta on käsitelty yleisesti edellä s. 2.

)

Kunnan päätösten tulee perustua riittävään valmisteluun ja asioiden selvittämiseen. Jotta voidaan tehdä tietoon perustuvia päätöksiä, on asiaa selvitettävä ja vaihtoehtoja tarkasteltava siten, että tietopohja päätöksen tekemiselle on riittävä.

Viranomaisella on hallintolain 31 §:n mukainen selvittämisvelvollisuus: viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot, tosiseikat ja selvitykset. Asian valmistelua, selvittämistä ja mm. osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varaamista koskevia säännöksiä on paitsi hallintolaissa, myös erityislainsäädännössä. Kunnallishallinnossa valmistelusta vastaavat viranhaltijat virkavastuulla. Toimielimen esittelijä vastaa siitä, että hänen esityksensä on lain mukainen ja perustuu riittävään ja oikeanlaiseen selvitykseen ja valmisteluun.

Jos kunnan toimivaltainen viranomainen tekee yksityisoikeudellisen sopimuksen, se sitoo kuntaa sikäli, että kunta voi joutua vastuuseen sopimusrikkomuksesta, jollei se täytä sopimusvelvoitteitaan. Esimerkiksi kunnanjohtaja tai kunnanhallitus ei kuitenkaan voi pätevästi sitoutua tai sitoa kuntaa etukäteen siihen, että kunnan toimivaltainen viranhaltija tai toimielin tulisi tekemään vaikkapa tietyn sisältöisen lupapäätöksen, jos luvan myöntämisen laissa säädetty edellytykset eivät täyty, tai kun asia ei kuulu kyseisen toimielimen tai viranhaltijan toimivaltaan. Päätös on aina tehtävä lain mukaisesti, toimi- ja harkintavallan rajoissa.

Valtuusto voi antaa ns. poliittista ohjausta, jonka mukaisesti sen linjaukset laitetaan täytäntöön kaupunginhallituksen ja muiden toimielinten sekä henkilöstön toimesta. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että tilanteissa, joissa viranomaisella on itsenäistä harkintavaltaa, sitä lähtökohtaisesti käytetään periaatepäätöksen mukaisella tavalla.

4. Voiko kaupunki silti keskustella hankkeista tietopohjan vahvistamiseksi?

Mahdollisesta periaatepäätöksestä riippumatta kaupunki voi käydä keskusteluja asiasta. Oleellista on avoimuus ja tasapuolisuus: kaikille neuvottelukumppaneille tulee olla selvää, mikäli kaupungin tahtotilan ilmaiseva periaatepäätös on olemassa ja millä reunaehdoilla neuvotteluja voidaan käydä.

Päätöksiä tehtäessä viranomaisella on selvitysvelvollisuus, eli sen tekemien päätösten on perustuttava riittävään selvitykseen ja valmisteluun (hallintolain 31 §).

)

Kuntalain 93 §:n mukaan kunnanhallituksen on valmisteltava valtuustossa käsiteltävät asiat lukuun ottamatta asioita, jotka koskevat valtuuston toiminnan sisäistä järjestelyä taikka jotka 35 §:ssä tarkoitettu tilapäinen valio-kunta tai 121 §:ssä tarkoitettu tarkastuslautakunta on valmistellut.

Laissa ei kuitenkaan ole säädetty, mitä valtuustoasioiden valmisteluun kuuluu. Valtuuston toimivaltaan kuuluu arvioida, pitääkö se suoritettua valmistelua sisällöllisesti riittävänä päätöksenteon pohjaksi vai haluaako se palauttaa asian kunnanhallitukselle uutta valmistelua varten (KHO 23.1.1997 T 81).

”Tietopohjan vahvistaminen” on osa asian selvittämistä ja vaihtoehtojen kar-toittamista. Se on välttämätöntä, jotta asiassa voidaan tehdä aikanaan tosi-asioihin perustuvia päätöksiä. Vaikka valtuusto olisi tehnyt periaatepäätök-sen, jonka mukaan se suhtautuu kielteisesti tiettyjen toimintojen tuomiseen kuntaan, täytyy konkreettisemmän päätöksenteon pohjautua aina riittävään tosiasioiden selvittämiseen. Tämä voi edellyttää neuvottelujen käymistä eri hanketoimijoiden kanssa tiedon lisäämiseksi. Kuten todettua, hanketoimi-joille tulee kuitenkin avoimesti kertoa periaatepäätöksen olemassaolosta.

Jos asiaa ei ole selvitetty asianmukaisesti vaan päätös on tehty poliittisin perustein ilman riittävää tosiasioiden selvittämistä, voi tämä olla asian kä-sittelyyn liittyvä menettelyvirhe ja valitusperuste. Kunnan päätösten tulee perustua riittäviin selvityksiin, ja päätökset tulee hallintolain 45 §:n mukai-sesti perustella. Hallintolain 45.1 §:n mukaan perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava so-velletut säännökset. Päätöksen perustelujen puuttuminen tai puutteellisuus ja riittämätön selvittäminen ovat menettelyvirheitä, jotka voivat johtaa pää-töksen kumoamiseen ja asian palauttamiseen kuntaan uudelleen käsittelyä varten.

Päätöksen sisällöstä säädetään hallintolain 44 §:ssä. Kirjallisesta päätök-sestä on käytävä selvästi ilmi mm. päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai veloitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu.

Tyypillisesti kunnan toimielimen päätöksen sisältö ja perustelut ilmenevät päätöspöytäkirjasta. Mikäli pöytäkirjasta ei käy riittävällä tavalla ilmi, miten asia on ratkaistu ja mihin päätös perustuu, voidaan päätös tällä perusteella kumota hallinto-oikeudessa.

Kuntalain 135 §:n mukaan valtuuston ja kuntayhtymän 58 §:n 1 momentissa tarkoitettun toimielimen päätökseen sekä kunnanhallituksen, lautakunnan ja

)

johtokunnan oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelta.

Valituksen saa tehdä sillä perusteella, että:

- 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä;
- 2) päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa; tai
- 3) päätös on muuten lainvastainen.

Kunnallisasioissa hallinto-oikeus ei voi sisällöllisesti muuttaa kunnan päätöstä, vaan menettelyvirheen johdosta päätös voidaan kumota, jolloin asian käsittely palautuu takaisin kuntaan. Menettelyvirhe voi olla myös esimerkiksi se, että jokin viranomainen tai viranhaltija kunnassa on ylittänyt lain tai hallintosäännön mukaisen toimivaltansa rajat, asian valmisteluun tai käsittelyyn on osallistunut esteellinen henkilö, tai päätös on niin epäselvä, ettei siitä käy ilmi, mitä on päätetty.

5. Onko periaatepäätös valituskelpoinen vai onko se asioiden valmistelua?

Kuntalain 136 §:n mukaan päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta.

Muutosta voi siten hakea vain kunnan viranomaisen lopulliseen päätökseen. Oikaisuvaatimus- tai valituskelpoinen on päätös, jolla asia on kunnassa ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Muutosta ei siis voi hakea päätökseen, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa. Valmistelua koskeva päätös tulee myöhemmin lopullisesti ratkaistavaksi, joten tässä vaiheessa ei vielä ole tarvetta hakea muutosta.

Vastaavasti muutosta ei voi hakea täytäntöönpanopäätökseen, koska jo aiemmin on ollut mahdollisuus hakea muutosta varsinaiseen asiaratkaisuun. Jos oikaisuvaatimus tai valitus tehdään valmistelu- tai täytäntöönpanopäätöksestä, se jätetään tutkimatta.

Valtuuston tai muun toimielimen hyväksymät periaatelinjaukset, joita on tarkoitus noudattaa tulevia päätöksiä tehtäessä, eivät yleensä ole muutoksenhakukelpoisia lopullisia asiaratkaisuja. Periaatepäätös ei yleensä ole valituskelpoinen hallintopäätös, koska se ei luo suoraan oikeuksia tai velvollisuuksia yksittäisille henkilöille. Varsinaisen asiaratkaisun sisältävät, muutoksenhakukelpoiset päätökset tehdään myöhemmin.

Suunnitelman hyväksymistä koskevien päätösten muutoksenhakukelpoisuus on arvioitava tapauskohtaisesti. Keskeisiä ovat päätöksen oikeudelliset ja

)

tosiasialliset vaikutukset sekä suunnitelmaa mahdollisesti koskeva erityislainsäädäntö, jossa voi olla säädetty muutoksenhakukelpoisuudesta.

Kunnan hyväksymät suunnitelmat voidaan tietyissä tapauksissa katsoa valituskelpoisiksi. Valituskelpoisuuteen on oikeuskäytännössä vaikuttanut ilmeisesti se, että kysymys on ollut kunnan lopullisesta kannasta, vaikka itse ratkaisun tekeminen on kuulunut muulle viranomaiselle, tai se, että suunnitelmalla tai periaatepäätöksellä on myöhemmässä päätöksenteossa vaihtoehtoja rajaava vaikutus.

Periaatepäätökset ovat siis yleensä asian valmistelua. Poikkeuksellisesti periaatepäätöksellä voi kuitenkin olla toista (alempaa) viranomaista sitovaa ja päätöksentekoa rajaavaa vaikutusta, jolloin päätös voi olla muutoksenhakukelpoinen.

Kunnallisvalitus on mahdollista tehdä laillisuusperiaatteella, eli sillä perusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, että päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muuten lainvastainen (kuntalain 135.2 §). Se seikka, että tehty päätös on kaupungin oman periaatepäätöksen, linjauksen tai suunnitelman vastainen, ei vielä merkitse sitä, että päätös olisi syntynyt virheellisessä järjestyksessä.

Periaatepäätösten ja suunnitelmien valituskelpoisuudesta on olemassa seuraavanlaista oikeuskäytäntöä:

KHO 15.6.2012/1701: Kun otettiin huomioon maakuntasuunnitelman luonne strategisena periaatesuunnitelmana, jolla ei ole välittömiä oikeusvaikutuksia, ei suunnitelman hyväksymistä koskevaan maakuntavaltuuston päätökseen saanut hakea muutosta.

Suunnitelman hyväksymistä koskevien päätösten muutoksenhakukelpoisuus on arvioitava tapauskohtaisesti. Keskeisiä ovat päätöksen oikeudelliset ja tosiasialliset vaikutukset. Suunnitelmaa koskevan päätöksen muutoksenhakukelpoisuus voi myös perustua erityislain säännökseen.

KHO 14.11.2019/5340: Hallinto-oikeus totesi, että valtuusto on valituksenalaisella päätöksellään päättänyt valmistelun ja suunnittelun edelleen jatkamisesta tietyn vaihtoehdon ja päätöksessä todettujen tavoitteiden pohjalta. Kaupunki oli aiemmin selvittänyt erilaisia vaihtoehtoja virastokeskuksen kehittämiseksi ja kaupungintalon tilaratkaisulle, joten valtuuston päätös siinänsä merkitsi valmistelun jatkamista yhden vaihtoehdon pohjalta. Päätöksellä ei kuitenkaan ollut sitovasti suljettu pois muita toteuttamisvaihtoehtoja eikä sillä ollut myöskään sitovasti ratkaistu ”Espoo-talo”-vaihtoehdon toteuttamista miltei osin. Valtuuston päätös oli luonteeltaan lähinnä asian

12)

valmistelun jatkamista ohjaava periaatepäätös. Päätöksessä oli siten ollut kysymys kuntalain 136 §:ssä tarkoitettusta vain valmistelua koskevasta päätöksestä, joka ei sisällä sellaista ratkaisua, josta saa tehdä kunnallisvalituksen. Kaupunginhallituksen päätöksen yhteydessä annetulla tiedotteella, jonka mukaan valtuusto olisi päättänyt kaupungintalon purkamisesta ja uuden espoolaisten talon rakentamisesta, ei ollut oikeudellista merkitystä valtuuston päätöksen luonnetta arvioitaessa. Valitus valtuuston päätöksestä ja vaatimus sen täytäntöönpanon kieltämisestä oli näin ollen jätettävä tutkimatta.

Korkein hallinto-oikeus: ei muutosta.

KHO 2.11.2017/5575: Kunnan jätehuoltoviranomaisena toimiva lautakunta oli tehnyt päätöksen, jossa edellytettiin jätteen kuljettajia toimittamaan jätelain 39 §:n mukaiset tiedot sähköisesti muokattavassa muodossa. Päätöstä ei ollut annettu jätehuoltomääräyksenä, eikä kysymys ollut hallintopakkoasiassa annetusta päätöksestä. Päätöstä oli sen sijaan pidettävä lautakunnan periaateluontoisena kannanottona ja se oli rinnastettavissa muun asian, kuten jätehuoltomääräysten, valmisteluun. Koska lautakunnan päätös ei sisältänyt lopullista hallintoasian ratkaisua, se ei ollut valituskelpoinen.

KHO 5.2.2015/272: Valtuusto oli päättänyt, että se hyväksyy keskitetyn rakennevaihtoehdon mukaisen kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä hyvinvointineuvoloiden vaihteittaisen tulevaisuuden rakenteen kehittämisen pääosin. Päätöksestä ilmenivät tarkemmat kehittämistä koskevat lisäohjeet. Hallinto-oikeus arvioi, että valtuuston päätöksellä ei ollut sitovia oikeudellisia vaikutuksia sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen yksityiskohtaisempaa suunnittelua ja toteuttamista koskevassa päätöksenteossa, vaikka valtuusto olikin päättänyt, että jatkovalmistelu perustuu yhteen kolmesta esitetystä palvelumallista. Valtuuston päätöstä oli siten pidettävä asian valmisteluun rinnastettavana periaatepäätöksenä, johon ei saa hakea muutosta valittamalla. Tästä syystä valitus oli jätettävä tutkimatta. Korkein hallinto-oikeus ei muuttanut hallinto-oikeuden päätöstä.

KHO 2010:8: Helsingin kaupunginvaltuusto oli päätöksellään hyväksynyt Laajasalon joukkoliikenteen raideratkaisun jatkovalmistelun pohjaksi raitiotie- ja siltavaihtoehdon välillä Laajasalo-Korkeasaari-Sompasaari-Kruununhaka. Joukkoliikennetarkaisun toteuttamisen edellytykset ratkaistiin valtuuston päätöksestä riippumatta maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa kaavotuksessa. Koska nyt valittu linjaus sijoittui osittain vesialueelle, edellytti sen toteuttaminen ilmeisesti myös vesilain mukaisia lupia. Muutoksenhaku näihin päätöksiin on järjestetty erikseen maankäyttö- ja rakennuslain sekä vesilain säännöksiin. Valtuuston päätöksellä ei ollut sitovia oikeudellisia vaikutuksia joukkoliikennetarkaisun yksityiskohtaisempaa suunnittelua tai

)

mahdollista toteuttamista koskevassa päätöksenteossa. Muita joukkoliikennratkaisuja ei ollut sitovalla tavalla suljettu pois. Näin ollen valtuuston päätöksessä oli kysymys (vanhan) kuntalain 91 §:ssä tarkoitetusta valmistelusta. Päätös ei siten ollut valituskelpoinen.

KHO 2008:27: Sivistyslautakunta oli tehnyt koko kuntaa koskevan päätöksen perusopetuksen oppilasaluejaosta. Sivistystoimenjohtaja oli tämän jälkeen sivistyslautakunnan päätöksen pohjalta, ja oppilasmääriä koskevan kokonaistarkastelun jälkeen tehnyt kutakin oppilasta koskevan päätöksen oppilaaksi ottamisesta. Sivistyslautakunnan päätöksen lainmukaisuus ja sen merkitys oli ollut mahdollista saattaa arvioitavaksi kunkin oppilaan osalta sivistystoimenjohtajan päätöstä koskevalla hallintovalituksella. Oppilasaluejakoa koskeva, lähinnä periaatepäätökseksi katsottava päätös ei siten sisältänyt sellaista ratkaisua, josta (vanhan) kuntalain 91 §:n mukaan sai tehdä oikaisuvaatimuksen ja valituksen.

KHO 9.5.2005/1072: Kunnanvaltuuston päätös, jossa se hyväksyi kunnan haja-asutusalueiden vesihuollon kehityssuunnitelman, koski vain valmistelua. Siitä ei siten saanut tehdä kunnallisvalitusta.

KHO 2020:107: Helsingin kaupunginvaltuusto vahvisti päätöksellään eräissä kaupunginosissa sijaitsevien tiettyjen tonttien vuokrausperusteet. Päätökseen oli liitetty muutoksenhakukielto. Asiassa oli korkeimmassa hallinto-oikeudessa kysymys siitä, oliko valtuuston päätös sellainen kuntalain 136 §:ssä tarkoitettu vain valmistelua koskeva päätös, josta ei saa tehdä kunnallisvalitusta.

Hallinto-oikeus katsoi, että päätös ei sisältänyt asiaratkaisua yksittäisistä tonttien vuokrasopimuksista ja niiden ehdoista, ja että kyse oli vain valmistelusta. Vaikka valtuusto oli tehnyt päätöksen vuokrausperiaatteista, lopullinen vuokrauspäätös edellytti kuitenkin toiselta viranomaiselta päätöksentekoa ja itsenäistä harkintavallan käyttöä.

Korkein hallinto-oikeus sen sijaan totesi, että valtuusto oli päätöksessä päättänyt ne perusteet, joita noudatetaan tontinvuokran suuruuteen sopimuksia uusittaessa. Viranhaltijan oli otettava valtuuston päätöksessä tarkoitettut vuokrausperusteet huomioon yksittäisen tontin vuokraa määrittäessään. Viranhaltijalle päätöksellä annettu harkintavalta oli valtuuston päätöksen kokonaisuuteen nähden rajattua.

Kaupunginvaltuuston päätöstä ei edellä mainituin perustein voitu pitää kuntalain 136 §:ssä tarkoitettuna päätöksenä, joka koski vain valmistelua.

12)

6. Periaatepäätöksen muotoilusta

Jos periaatepäätös tehdään, tulee siinä korostaa päätöksentekoa toimivaltuuksien ja lain mukaisesti. Kuten edellä on todettu, periaatepäätös ilmaisee tavoitteita ja linjauksia, mutta sillä ei voida sitovasti määritellä, miten yksittäiset hallintopäätökset tulee valmistella ja ratkaista. Kustakin hallintopäätöksestä tulee käydä ilmi, mihin säännöksiin päätös perustuu ja mikä on se lainsäädännöllinen kehikko, jonka raameissa harkintavaltaa voi käyttää. Laissa säädettyistä velvoitteista ja edellytyksistä ei voida poiketa sillä perusteella, että kaupungin omat tavoitteet tai periaatepäätökset näyttäisivät olevan ristiriidassa niiden kanssa. Periaatepäätöstä ei siten ole tarkoituksenmukaista laatia liian ehdottomaan muotoon, vaan selkeästi todeta sen ilmaisevan kaupungin tahtotilan ja pyrkimyksen.

Käsiteltävä asia tulee aina valmistella riittävällä tavalla. Pelkkä vetoaminen poliittiseen periaatepäätökseen ei riitä lainmukaiseksi valmisteluksi ja perusteluiksi. Hallintolain mukaisesti päätöksestä tulee mm. ilmetä, miten asia on ratkaistu. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset (hallintolain 44-45 §).

Niiltä osin kuin kaupungin toimielimellä tai viranhaltijalla on asiassa harkinnanvaraa, harkintaa voi ja tuleekin lähtökohtaisesti käyttää periaatepäätöksen mukaisella tavalla. Kuten edellä on todettu, oikeusharkintaisten lupasioiden suhteen harkintavalta on rajattua. Tiettyjen laissa säädettyjen edellytysten täytyessä lupa on myönnettävä. Tämän täytyy selvästi ilmetä periaatepäätöksestä.

SUOMEN KUNTALIITTO

Anu Rätty
Juristi