

Maanmittaus 79:1-2 (2004)

Saapunut 27.2.2004

Hyväksytty 10.6.2004

Hyvän hallinnon perusteista ja perusoikeuksista väylähankkeissa – havaintoja kiinteistöteknisestä näkökulmasta

Seija Kotilainen

Soukan rantatie 8 D 32, 02360 Espoo

seija.kotilainen@maanmittauslaitos.fi

***Tiivistelmä.** Julkishallinnon tehtävänä on tuottaa entistä parempia palveluja yhä tuloksellisemmin. Kehittämispaineita on aiheutunut maamme taloustilanteen lisäksi myös Euroopan Unionin toimista. Ihmis- ja perusoikeudet ovat nousseet korostetusti esille. Kehitys on johtanut siihen, että ensin vuonna 1995 uudistettiin Suomen Hallitusmuodon perusoikeussäännökset (969/1995) ja myöhemmin vuonna 2000 koko valtiosääntöjärjestelmämme (731/1999). Uudistusten jatkona astui voimaan 1.1.2004 hallintolaki (434/2003). Lisäksi lain yleisistä teistä (243/1954) kokonaisuudistuksesta maantielaiksi on annettu hallituksen esitys (HE 17/2004) 27.2.2004. Perustuslaissa turvatut perusoikeudet tulee ottaa nykyään huomioon lainsäätäjän toiminnan lisäksi kaikessa viranomaistoiminnassa – myös väylähankkeiden kiinteistöteknisessä toiminnassa. Tämän ja muun lainsäädännön muutosten johdosta on ajankohtaista tarkastella yleisten teiden ja rautateiden kiinteistötekniisiä normeja. Artikkelissa analysoidaan sitä, tukevatko lunastuslaki ja maantielaki, osin maankäyttö- ja rakennuslaki, riittävästi hyvää hallintotapaa ja perusoikeuksia painottavassa ympäristössä väylähankkeiden kiinteistötekniisten tehtävien asianmukaista suorittamista. Analyysiä varten määritellään kiinteistötekniiset hyvän hallinnon perusteet väylähankkeille. Vertailujen johtopäätöksenä on, että asianosaisten yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi tulisi tehdä lisäselvityksiä väyliä koskevien lakien yhtenäistämistä. Lisäksi olisi varmistettava, että lainsäädäntö takaa koko hankkeen ajan asianosaisten osallistumisoikeuden sekä hyvän vuorovaikutuksen – myös Maanmittauslaitoksen ja hankeviranomaisten välillä.*

***Avainsanat:** vuorovaikutus, hallintolaki, hyvä hallinto, väylähanke, yleinen tie, rautatie.*

1 Johdanto

Perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisesta on tullut keskeinen asia yhteiskunnassamme. Keskeisiä perus- ja ihmisoikeuksia ovat yhdenvertaisuus, omaisuuden

suoja, oikeusturva, osallistumisoikeudet, vastuu ympäristöstä ja erilaiset vapaudet, kuten sanan- ja liikkumisvapaudet (Suomen perustuslaki 731/1999, PL, 2. luku). Jotta perusoikeudet toteutuisivat, lainsäädännön tulee antaa hyvä tuki niiden toteuttamiselle myös väylähankkeiden osalta.

Maassamme astui voimaan valtiosääntöjärjestelmän kokonaisuudistus 1.3.2000, kun otettiin käyttöön perustuslaki (731/1999, PL). Perustuslaki sanana tarkoittaa nimenomaan Suomen perustuslakia (731/1999). Ennen valtiosäännön uudistusta perustuslaki saatettiin ymmärtää laiksi, joka julisti itsensä perustuslaiksi. Aikaisempia perustuslakeja ovat olleet Suomen Hallitusmuoto (17.7.1919), valtiopäiväjärjestys (13.1.1928), laki valtakunnanoikeudesta (273/1922) ja laki eduskunnan oikeudesta tarkistaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen virkatoimen lainmukaisuutta (274/1922) (Saraviita 2000, s. 50, 52, 593). Perusoikeudet oli uudistettu jo vuonna 1995 osittaisuudistuksella, Suomen Hallitusmuodon muutoksella (969/1995). Nämä perusoikeudet siirrettiin lähes sinällään uuteen perustuslakiin. Osittaisuudistuksessa perusoikeusjärjestelmämme oli yhtenäistetty Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS18-19/1990) ja Yhdistyneiden Kansakuntien kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS7-8/1996) mukaisiksi. Suomi otti ensimmäisenä Euroopan maana perustuslakiin hyvän hallinnon oikeusturva-pykälän. Esimerkillä on katsottu olleen vaikutusta siihen, että hyvän hallinnon vaatimus tuli myös Euroopan unionin (EU) perusoikeuskirjaan (Kuusikko 2001, s. 396; Viljanen 2001, s. 1-11).

Perustuslaki asettaa lainsäätäjille toimimisvelvoitteita perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamisessa. Lisäksi tavoitteena on ollut lisätä säännösten soveltamisedellytyksiä tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa (Viljanen 2001, s. 1-11) Perus- ja ihmisoikeusasiat näkyvätkin nykyään sekä tuomioistuinten että viranomaisten arkipäiväisessä työssä. Myös tutkimustoiminnassa, erityisesti julkisoikeudessa, perusoikeusasioiden tutkiminen on lisääntynyt. Perusoikeuksia vasten onkin hyvä peilata sekä oikeudenalojen yleisiä oppeja että konkreettisia oikeusongelmia. Näin selviävät muutostarpeet (Länsineva 2004). Perusoikeudet ovat saaneet näkyvän roolin myös laillisuusvalvonnassa, esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen kannanotoissa (Viljanen 2003).

Lainsäätäjälle asetettu toimimisvelvoite näkyy hallintolain (434/2003, HL) voimaantulona 1.1.2004 (Mäenpää 2003, s. 154-159). Myös Euroopan yhteisö on uudistanut ohjeistojaan. On laadittu Euroopan unionin perusoikeuskirja (EYVL C 364/1), Euroopan oikeusasiamiehen hyvän hallintotavan säännöstö ja komission valkoinen kirja eurooppalaisesta hallintotavasta (COM (2001) 428). Näillä kaikilla on ollut välillinen vaikutuksensa hallintolain syntyyn. Hallintolaisissa säädellään ensimmäistä kertaa hyvän hallinnon perusteet, joilla vaikutetaan viranomaisten harkintaan (HE 72/2002, s. 1, 17-18, 54-55). Myös lakia yleisistä teistä (243/1954, jatkossa yleistielaki) on ehdotettu uudistettavaksi maantielaksi hallituksen esityksellä HE 17/2004 (jatkossa maantielaki, MaanTL). Tämän uudistuksen pääsyinä ovat olleet muut yhteiskunnan muutokset kuin perustuslakiuudistus (muutoksista

tarkemmin HE 17/2004, s. 5-12). Rautateitä koskevaa maantielain tapaista lakia ei ole, vaan niitä säädelään ennen perustuslakia voimaantulleilla säännöksillä. Rautateitä koskien on artikkelin kirjoitushetkellä eduskuntakäsittelyssä laki eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden käsittelystä lunastusmenettelyssä (HE 165/2003). Lisäksi on suunnitteilla ratalaki, joka ohjaisi radan suunnittelua ja rakentamista (Pokkinen 2004, s. 29).

Artikkelissa tutkitaan, tukeeko väylien viranomaistoimintaa koskeva lainsäädäntö riittävästi kiinteistöteknisestä näkökulmasta tarkasteltuna hyvän hallinnon perusteiden toteutusta väylähankkeissa. Viranomainen on valtion hallintoviranomainen, virasto ja laitos sekä myös lain tai muun normin perusteella julkista tehtävää hoitava yhteisö, laitos, säätiö ja yksityinen henkilö, kun ne käyttävät julkista valtaa. Määritelmän lähtökohtana on hallintolain 2 §:n viranomaismääritelmä. Perusoikeussäännökset ovat tarkastelussa mukana, koska tavallista lakia on sovellettava niin, että tulkinta ei ole ristiriidassa perustuslain säännösten kanssa. Tämä perustuslain 106 §:ään perustuva menettely on voimassa tuomioistu toiminnan lisäksi hallinnossa (Mäenpää 2003, s. 154-159). Alussa pohditaan ilmiötä eri näkökulmista. Kiinteistötekniisten tehtävien luonteen selvitys tarvitaan, jotta voidaan todeta hallinnolliset toiminnot. Sen jälkeen analysoidaan lainsäädäntöä ja esitellään tutkimustuloksia.

Euroopan Unionin perustuslakiehdotus sisältää perusoikeuskirjan oikeudellistamisen. Ojasen (2003) mukaan päätöksenteossa tulkitaan asiat EU:n perustuslakiin sopivalla tavalla ja ristiriitatapauksissa on edelleen perusteena Suomen perustuslaki. Koska suuria muutoksia Suomen menettelyihin ei oleteta tulevan, jätetään EU:n perustuslakiasiat artikkelin ulkopuolelle. Myös hallintolainkäyttölaki (586/1996), esimerkiksi valitusasiat, rajataan pääsääntöisesti pois. Lisäksi oletetaan, että maantielakiehdotus (HE 17/2004) ja ehdotus laiksi eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden käsittelystä lunastusmenettelyssä (HE 165/2003) astuvat voimaan ehdotetusti. Väylähankkeen toiminnoista keskitytään hankkeen toteutukseen perustuslain ja hyvän hallinnon perusteiden mukaisesti, ei sen johtamis- tai tukitoimintoihin, kuten yleiseen neuvontaan, asiakaspalveluun tai esimerkiksi taloushallintoon.

2 Keskeiset määritelmät, tutkimusstrategian ja -metodien kuvaus

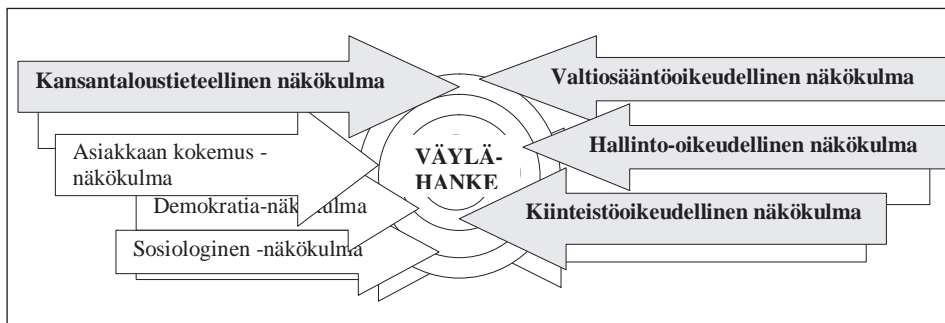
Kiinteistötekniikka sisältää yleisen käsityksen mukaan kiinteistöjärjestelmän ylläpidon ja kehittämisen, kiinteistötoimitusten suorittamisen ja kiinteistörakenteen suunnittelutehtävät. Väylähankkeet ovat yleisten teiden ja rautateiden suunnittelu- ja rakentamishankkeita. Rakentaminen tarkoittaa uuden tien tekemistä, mutta myös tien parantamista (MaanTL 9 §). Kiinteistöteknisesti väylähanke sisältää kiinteistötoimituksen lisäksi kiinteistörakenteen suunnittelun, joka tapahtuu väylän suunnitteluvaiheissa. Kiinteistötekniikka on organisaatorajoista riippumaton. Se käsittää sekä asiakkaan että kiinteistötehtäviä suorittavan viranomaisen näkökulman.

Väylähankkeen asiakas on ensinnäkin asianosainen eli se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta väylähanke koskee. Asianosaisen asemaan ei riitä hankkeeseen liittyvä tosiasiallinen intressi, vaan intressin tulee koskea henkilön oikeutta, velvollisuutta tai laillisesti suojattua etua. Määritelmä on hallintolain 11 §:n mukainen. Hallintolain asianosaiskäsite on muotoiltu niin, että se ei ole suppeampi kuin hallintoasioista tehtävien valitusten käsittelyssä. (Niemivuo ja Keravuori 2003, s. 146-147) Esimerkkinä asianosaisesta voidaan pitää kiinteistön omistajaa. Toiseksi väylähankkeen asiakas on veronmaksaja eli hankkeen kustannukset veroina maksava henkilö.

Tutkimusstrategia perustuu lakien, lainvalmisteluasiakirjojen, kirjallisuuden ja tutkimusraporttien monimetodisiin laadullisiin analyyseihin. Tutkimuksen seurattavuuden helpottamiseksi esitetään aineistojen keskeisin tietosisältö varsin yksityiskohtaisesti, osin jopa suorina lainauksina (Hirsjärvi ym. 2001, s. 111-128; Ehrnrooth 1990). Ensin pelkistetään makroanalyysillä (Hoikkala 1990) muuttamaan tutkimuksen kannalta oleellisimpaan asiaan perustus- ja hallintolain oikeusperiaatteet. Sen jälkeen vertaillaan periaatteiden toteutuvuutta lunastuslaissa ja maantielaissa. Tällöin tutkimusmetodina on normivertailu (periaate esitetty tarkemmin kohdassa 3). Mukana ovat myös kirjallisuuden ja tutkimusraporttien tekstit. Synteesin keinoin muotoillaan ratkaisu, joka on poikkeukseton. Toisin sanoen tekstit on analysoitu niin, etteivät ne ole ristiriidassa esitettyjen johtopäätösten kanssa (Alasuutari 1999, s. 31-48).

3 Tarkastelunäkökulmia tutkimusaiheeseen

Väylähanketta voidaan analysoida useasta näkökulmasta (kuva 1). Jokainen näkökulma tarkastelee hanketta eri lailla. Seuraavassa selvitetään kansantaloustieteellistä, valtiosääntöoikeudellista, hallinto-oikeudellista ja kiinteistöoikeudellista näkökulmaa. Oikeudelliset näkökulmat luovat reunaehdot, joiden puitteissa kiinteistötekniikka toimii. Kansantaloustieteellinen näkökulma on mukana, koska se oli keskeisesti esillä hallintolain valmistelussa (tarkemmin kohta 4.4).

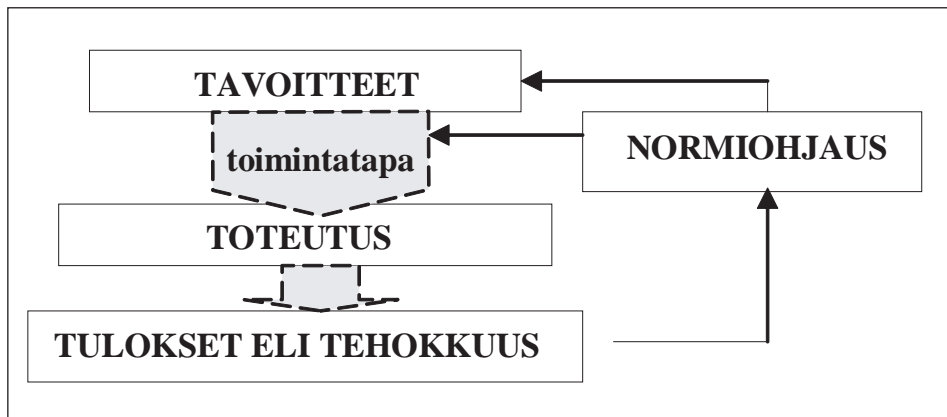


Kuva 1. Eräitä näkökulmia väylähankkeeseen (tummennetut on esitelty tekstissä).

3.1 Kansantaloustieteellinen näkökulma

Väylähankkeesta on vastuussa viranomainen (Tiehallinto tai Ratahallintokeskus), joten julkisen sektorin toiminnan luonteen lyhyt kuvaus on tarpeen. Julkisen sektorin toiminta on viranomaisen hallintotoimintaa, ei liiketoimintaa. Åbo Akademien tutkimuksessa (Sjöblom 1990) analysoitiin julkisen ja yksityisen sektorin eroja. Julkisen sektorin toiminto ei lakkaa, kuten yksityissektorilla käy, vaikka toiminnon tuottavuus on huono. Tavoitteena ei ole pelkkä voiton maksimointi, vaan tavoitteet ovat monitahoiset. Ne voivat olla lisäksi ristiriidassa yksilön ja myös yksityissektorin tavoitteiden kanssa. Poliittinen riippuvuus luo oman erityislaadunsa julkiselle sektorille. Toiminnot perustuvat lisäksi usein tiukaan normisäätelyyn, joka vaikuttaa toiminnan suorituskykyyn. Vaikka julkisen sektorin tavoitteet ovat monitahoisempia kuin yksityissektorin, tehokkuusongelma on molemmille yhteinen. Julkisen sektorin ongelmana on tulosten mittaaminen, koska mittarina ei voida käyttää pelkkää rahaa (Sjöblom 1990, s. 22-25). Tehokkuus sisältää myös kustannustehokkuuden, joka vastaa veromaksajan näkökulmaa. Muut kansantaloustieteelliset näkökulmat rajataan pois.

Koska normeilla on keskeinen merkitys julkishallinnossa, tutkimusmenetelmäkin perustuu vertailujen osalta normiohjauksen kehykseen. Tätä kehystä, julkisen toiminnan tavoitteiden, toteutuksen, tulosten ja normiohjauksen suhdetta esittää kuva 2. Sen voidaan katsoa esittävän perusoikeuksien ja hyvän hallinnon perusteiden asettamien tavoitteiden ja väylälainsäädännön (toteutus) välistä suhdetta eli sitä, miten lakien soveltamisessa voidaan saavuttaa tavoitteen mukaiset tulokset. Jos tulokset eivät tyydytä, voidaan normiohjauksella (tässä lainsäädännöllä) muuttaa toimintatapaa tai tavoitteita.



Kuva 2. Tavoitteiden, toteutuksen ja normiohjauksen välinen suhde (termit ja ajatusmallin lähtökohdat: Sjöblom 1990, s. 23, 27-29).

3.2 Valtiosääntöoikeudellinen näkökulma

Valtiosääntöoikeudella oikeudenalana tarkoitetaan yleisesti valtiiovallan käyttöä sääteleviä normeja, kuten perustuslain perusoikeuksia, hallintotoiminnan lainalaisuutta, virkavastuuta sekä hallintoelimien rakennetta sääteleviä normeja. Valtiosääntöoikeudellinen näkökulma tarkoittaa tieteellisestä näkökulmaa, joka tutkii oikeudenalaan kuuluvia normeja, oikeusperiaatteita ja oikeussuhteita. (Mäenpää 2003, s. 53, 56). Aiemmin esitetyn (kohta 1) vuoksi perustuslain periaatteet on otettava aina tavallisten lakien säännösten rinnalle tarkasteluun.

3.3 Kiinteistöoikeudellinen näkökulma

Kiinteistöoikeudellinen näkökulma liittyy väylähankkeen kiinteistötoimitukseen. Sekä Holma, Hyvönen että Pietilä pitävät toimitusta hallinnollisena menettelyinä (Holma 1995, s. 237; Hyvönen 1998, s. 24-25; Pietilä 1974, s. 29). Holman mukaan (1995, s. 237) kiinteistötoimitus on yleisnimitys kiinteistönmuodostamislaeissa säädettyille hallinnollisille teknis-oikeudellisille menettelyille. Eri maiden menettelyjä vertailevassa tutkimuksessa (Korhonen 1999) Suomen toimitusmenettely on luokiteltu lähinnä hallintotoiminnaksi. Mahdollisuus kuulla toimituksen aikana todistelua tuomioistuimessa sekä valitustiet maa-oikeuteen ja korkeimpaan oikeuteen erottavat sitä muusta hallintotoiminnasta. Menettelystä löytyy myös alioikeusmenettelyn piirteitä, kuten toimitusmenettely kiinteistön määritysriidan ratkaisupaikkana sekä mahdollisuus ratkaista liitännäisiä siviiliriitoja (Korhonen 1999, s. 137-138). Toimituksia pidetäänkin hallinnollisina menettelyinä, joissa on mukana sekä oikeudellinen että tekninen puoli.

3.4 Hallinto-oikeudellinen näkökulma

Hallinto-oikeus käsittää konkreettiset hallinnon toimintaa, tehtäviä, rakennetta ja asemaa säätelevät oikeusnormit. Hallintolaki kuuluu hallinto-oikeuden alaan. Hallinto-oikeustiede tutkii hallinto-oikeuden alaan kuuluvia normeja, oikeusperiaatteita ja oikeussuhteita. Väylähankkeisiin liittyy lupamenettelyjä – esimerkiksi suunnitelmapäätökset. Kyse on hallintopäätöksistä, joilla vahvistetaan julkisyhteisön ja yksityisen henkilön välinen oikeussuhde (Mäenpää 2003, s. 53, 56-57, 127). Koska sekä kiinteistötoimitus että väylähankkeen hallintopäätös ovat hallinnollisia toimintoja, jatkossa käsitellään myös hallinto-oikeuden alaan kuuluvia normeja ja oikeusperiaatteita.

4 Tutkimuskohde lakien ja teorioiden perusteella

4.1 Lähtökohтия perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen perusteella

Perustuslain 21 §:n oikeusturvasäädös muodostaa keskeisen lähtökohdan hallintolaille. Säädöksen mukaan ”Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman kohtuutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja

velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.” Huomattava on, että toisen virkkeen asioista – kuten oikeudesta tulla kuulluksi – on säädettävä lailla (HE 72/2002, s. 4).

Perustuslain 21 §:n takana on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1. kohta ”Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä.” Artiklan soveltamisesta maanjakomenettelyyn on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätös (Wiesinger v. Austria 30.10.1999 A 213). Yli yhdeksän vuotta kestänyt menettely loukkasi hakijan oikeutta saada asiansa käsiteltyksi kohtuullisessa ajassa. Myös pakkolunastuslupa-asian on katsottu kuuluvan artiklan soveltamisalaan (HE 217/1995, s. 16-17, 19). Sekä perustuslain 21 § että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1. kohta soveltamistapauksineen ovatkin lähtökohtana väylähankkeiden asianmukaisessa toteutuksessa.

4.2 Muista perustuslain perusoikeussäännöksistä

Asianosaiselle on tärkeä perustuslain 15 §, ns. omaisuudensuojapykälä, jonka mukaan ”Jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla.” Omaisuudensuojasta on saatavissa tutkimustietoa esimerkiksi Hyvösen (1998, s. 74-104, 191-213), Mikkolan (2003), ja Määttän (1999) teoksista. Länsinevan (2002) väitöskirja ”Perusoikeudet ja varallisuussuhteet” sivuaa erityisesti artikkelin aihealuetta. Euroopan unionin ympäristöoikeuksista ja omistusoikeudesta on kirjoittanut Määttä (2001). Tässä yhteydessä ei näin ollen käsitellä tarkemmin perustuslain 15 §:ää.

Aihealuetta koskeva säädös sisältyy perustuslain 2 §:n 2 momenttiin. Sen mukaan ”Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.” Perustuslain mukaan (PL 1 § 3 momentti, 14 § 3 momentti ja 20 § 2 momentti) tulee edistää erityisesti yksityisen henkilön ja julkisen vallan välistä vuorovaikutusta. Kyse on laajemmasta ja erilaisesta asianosaiskäsitteestä kuin tässä artikkelissa määritelty asianosaiskäsite on. Edistämismenettelyä voidaan katsoa koskevan myös artikkelin määrittelemän asianosaisen ja julkisen vallan välistä vuorovaikutussuhdetta.

Aiheen kannalta tärkeä on perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäädös. Saraviidan mukaan (2000, s. 121-122) yhdenvertaisuus tarkoittaa vaatimusta samanlaisesta kohtelusta samankaltaisissa tapauksissa. Säädös koskee tuomioistuintoiminnan ja hallinnon lisäksi myös lainsäätäjää. Kyse on muodollisen yhdenvertaisuuden lisäksi tosiasiallisesta yhdenvertaisuudesta (HE 309/1993, kohta 3.2, Yleistä). Näin ollen sekä väyliä koskevan lainsäädännön että todellisen toiminnan on tuettava yhdenvertaisuuden toteutumista.

Perusoikeudet ovat lähtökohtaisesti samanarvoisia ja niiden yhtäaikaisessa soveltamisessa voi syntyä ristiriitoja. Yleensä ne eivät ole ehdottomia (poikkeus esimerkiksi kuolemanrangaistuskielto). Ristiriitatilanteissa, sekä lainsäädäntötyössä että lain soveltamisessa, on pyrittävä ratkaisuun, joka parhaiten turvaa kaikkien perusoikeuksien samanaikaisen toteutumisen (Viljanen 2001, s. 12).

4.3 Hallintolain soveltaminen sekä väylähankkeiden erityislainsäädäntö

Hallintolain hyvän hallinnon perusteita (tarkemmin kohta 4.4) sovelletaan yleisesti viranomaistoiminnassa. Soveltaminen määräytyy asian, ei viranomaisen perusteella. Niitä sovelletaan viranomaisissa ja julkisten hallintotehtävien hoitamisessa riippumatta tehtävien luonteesta, sisällöstä, lopputuloksesta tai suorittajasta. Tällöin esimerkiksi väylän suunnittelussa noudatetaan hyvän hallinnon perusteita, vaikka suunnittelun tekee yksityinen. Hallintolakia sovelletaan toissijaisena, jos asiasta on erityislaki. Tarvittaessa hallintolakia sovelletaan täydentävänä muun lain ohella. Hallintoasiasta tulee säätää erityislaissa vain erityistapauksessa (Mäenpää 2003, s. 248-249; Niemivuo ja Keravuori 2003, s. 104-112).

Yleisten teiden erityissäännökset löytyvät maantielaista (HE 17/2004). Toimitusmenettelyssä noudatetaan erityissäädöksen puuttuessa lakia kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977, jatkossa lunastuslaki, LunL). Rautatiehankkeissa noudatetaan toimituksissa ensisijaisesti lunastuslakia, jota täydentää laki eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden käsittelystä lunastusmenettelyssä (HE 165/2003). Tasoristeysten poistamisessa noudatetaan kuitenkin lakia yksityisistä teistä (358/1962). Yleisesti toimitusmenettelyssä noudatetaan kiinteistömuodostamislakia (554/1995, KML), jollei edellä mainituissa laeissa ole erityissäännöksiä. Väyliä rakentamista koskevia hallintomenettelyjä löytyy muiden muassa maankäyttö- ja rakennuslaista (132/1999, MRL) ja -asetuksesta (895/1999, MRA), maantielaista, lunastuslaista, laista ja asetuksesta ympäristövaikutusten arvioinnista (468/1994, YVAL ja 268/1999, YVAA) ja luonnonsuojelulaista (1096/1996) sekä luonnonsuojeluasetuksesta (160/1997) (LVM 2003, s. 9).

4.4 Hallintolain yleinen tarkoitus ja hyvän hallinnon perusteet

Hallintolailta toteutetaan ja edistetään hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta (HL 1 §). Laki ohjaa yleisesti viranomaisen toimintaa, mutta myös lain soveltamismenettelyjä. Hyvä hallinto käsittää viivytyksettömän ja asianmukaisen viranomaistoiminnan, kuulemisen ja tärkeänä asiana myös päätösten perustelut. Hyvä oikeusturva takaa asianosaiselle tosiasialliset mahdollisuudet oikeuksiensa ja etujensa valvomisessa. Osallistumisoikeuksia sekä yksilön ja julkisen sektorin vuorovaikutusta tuleekin edistää. Tuloksellisuus sisältää myös taloudellisen ja tuottavan toiminnan. Tuloksellisuus tuli lakiin valtiovarainministeriön aloitteesta, koska se pelkäsi lain voimaantulon aiheuttavan lisäkustannuksia (Niemivuo ja

Keravuori 2003, s. 26, 38, 87-89; HE 72/2002, s. 43-44). Valtiovarainministeriön näkemys onkin lähtökohdiltaan kansantaloustieteellinen.

Hallintolaki määrää lähtötason viranomaistoiminnalle. Lähtötaso kuvataan hyvän hallinnon perusteina, jotka ovat hallinnon oikeusperusteet (HL 6 §), palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus (HL 7 §), neuvonta (HL 8 §), hyvän kielenkäytön vaatimus (HL 9 §) ja viranomaisten yhteistyö (HL 10 §). Artikkelin aihepiiri ja rajaus (kohta 1) huomioiden keskeiseksi hyvän hallinnon perusteiksi nousevat hallinnon oikeusperusteet ja viranomaisten yhteistyö. Hallintolain 6 §:n mukaan ”Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.” Pykälä sisältää oikeusperiaatteet, jotka ovat yhdenvertaisuus-, tarkoitussidonnaisuus-, objektiviteetti-, suhteellisuus- ja luottamuksensuojaperiaatteet. (Niemivuo ja Keravuori 2003, s. 117-126).

4.5 Hallintolaki; kuuleminen, vaikutusmahdollisuudet ja viranomaisten yhteistyö

Hallintolaki ei säätele asianosaisten kuulemisen tapaa. Sen on kuitenkin tapahduttava ennen asian ratkaisemista (HL 34 §), jotta asianosaisten oikeusturva ja vaikutusmahdollisuus toteutuisivat. Ennakollisuus on uutta aiempaan hallintomenettelylakiin (598/1982) verrattuna. Kuuleminen voi tapahtua suullisesti tai kirjallisesti. Tapauksissa, joissa on useita asianosaisia, joiden edut voivat mennä ristiin, asianosaisia on tarvittaessa kuultava toistensa esittämistä asioista (HE 72/2002, s. 88-90). Käytännössä tämä vaatimus voi johtaa kokousmenettelyn käyttöön.

Laissa on oma säädös (HL 41 §) muun kuin asianosaisten vaikutusmahdollisuudesta. Se on annettava, jos päätös saattaa huomattavasti vaikuttaa muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin. Asian vireilläolon ilmoittamistapa jää harkintaan (HE 72/2002, s. 60-61).

Hallintolain 10 § koskee viranomaisten yhteistyötä. Lain perusteluissa todetaan, että yhteistyöllä tehostetaan hallinnon toimivuutta vähentämällä hallinnonalakohtaisesta ja organisatorisesta eriytymisestä aiheutuvia käsittelyn viiveitä. Yhteistyö on erityisen tärkeää monitahoisissa laajavaikutteisissa asioissa, jotta ne sujuisivat nopeasti ja joustavasti (HE 72/2002, s. 60-61/II.). Tällaisina laajavaikutteisina asioina voidaan pitää väylähankkeita. Viranomainen voi eräissä tapauksissa olla myös asianosainen. Asema ei liity viranomaisen toimialaan, vaan se on mahdollista, jos viranomainen valvoo asiassa tärkeää julkista etua (Niemivuo ja Keravuori 2003, s. 153). Väylähankkeen kuulemis-, vaikutus- ja yhteistyösäannonäköksiä kuvataan yhteenvetona taulukossa 1. Asianosaisilla on laajin vaikuttamismahdollisuus.

Taulukko 1. Oikeusturva ja vaikuttamismahdollisuudet (HL, hallintolaki 434/2003).

Taho/ Vaikuttamis- suhteen laatu	Kuuleminen	Vaikutusmahdolli- suuksien varaaminen	Viranomaisten yhteistyö
Asianosainen	kyllä, HL 34 §	kyllä, HL 34 §	
Muu taho	ei	kyllä, HL 41 §	
Viranomainen	kyllä, asianosai- sena tapauskoh- taisesti	kyllä, asianosaisena tapauskohtaisesti	kyllä, tapauskoh- taisesti, HL 10 §

5 Analysoitavat tekijät määritelmiseen

Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että hallintolain keskeinen tehtävä on oikeusturvan takaaminen. Kyse on kohdassa 2 määritellystä asianosaisen näkökulmasta. Tähän näkökulmaan liittyy perustus- ja hallintolakien korostama ennakkollisen kuulemisen ja vaikutusmahdollisuuden takaaminen sekä yhdenvertaisuuden periaate. Maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun ja oikeusturva-asioiden merkitystä omaisuudensuoja-asioiden rinnalla on painottanut myös Lämsineva (2002, s. 53-55). Veronmaksajalle puolestaan on tärkeää menettelyn tuloksellisuus. Viranomaisen näkökulmasta hallintolaki tuo uuden elementin toimintaan – viranomaisten yhteistyösäädöksen. Artikkelin aihepiiri ja aiemmin esitetty huomioiden otetaan lähempään tarkasteluun seuraavat perusoikeudet ja hyvän hallinnon perusteet, joita nimitetään *kiinteistöteknisiksi hyvän hallinnon perusteiksi väylähankkeille*:

- yhdenvertaisuusperiaate (PL 6 §; HL 6 §),
- osallistaminen ja vuorovaikutus asianosaisten ja viranomaisten välillä eli osallistumisoikeus ja oikeusturvaperiaate (PL 14 §, 15 §, 20 §; HL 1 §),
- vuorovaikutus viranomaisten kesken eli yhteistyöperiaate (HL 10 §),
- tuloksellisuus (HL 1 §, HL 7 § 2 mom.).

5.1 Osallistaminen ja vuorovaikutus käsitteinä

Väylien suunnittelu on osa yhdyskuntasuunnittelujärjestelmää (HE 17/2004, s. 13), joten kaavoituksen osallistamis- ja vuorovaikutusmallit sopivat myös väylätarkasteluihin. Ympäristöministeriön tutkimuksessa vuodelta 2003 osallistaminen on määritelty osallistumismahdollisuuksien tarjoamiseksi ja osallistuminen mukanaoloksi. Vuorovaikutus on informaation ja merkityksen vaihtoa ja työstämistä. Osallistaminen jaetaan tiedottamiseen, tiedon kokoamiseen osallisten mielipiteistä ja aktiiviseen monitahoiseen vuorovaikutukseen (Roininen ym. 2003, s. 16-18). Bohm on esittänyt osallistuvaa suunnittelua koskevassa tutkimuksessaan (1977, s. 67-69) vuorovaikutuksen muodoiksi yhdensuuntaisen ja kahdensuuntaisen vuorovaikutuksen sekä osallistuvan suunnittelun ja yhteistyöhön perustuvan suunnittelun. Viitanenkin (1996) on tutkimuksessaan päätenyt samantyyppiseen

luokitteluun. Myös edellä esitelty ympäristöministeriön tutkimus määrittelee vuorovaikutusmuodoiksi yksi- ja kaksisuuntaisen sekä moniulotteisen vuorovaikutuksen (Roininen ym. 2003, s. 16-18). Vuorovaikutustasoiksi voidaan täten muotoilla yksisuuntainen vuorovaikutus (tiedottaminen), kaksisuuntainen vuorovaikutus (tiedon kokoaminen) sekä osallistava vuorovaikutus ja yhteistyö (keskustelu, neuvottelu).

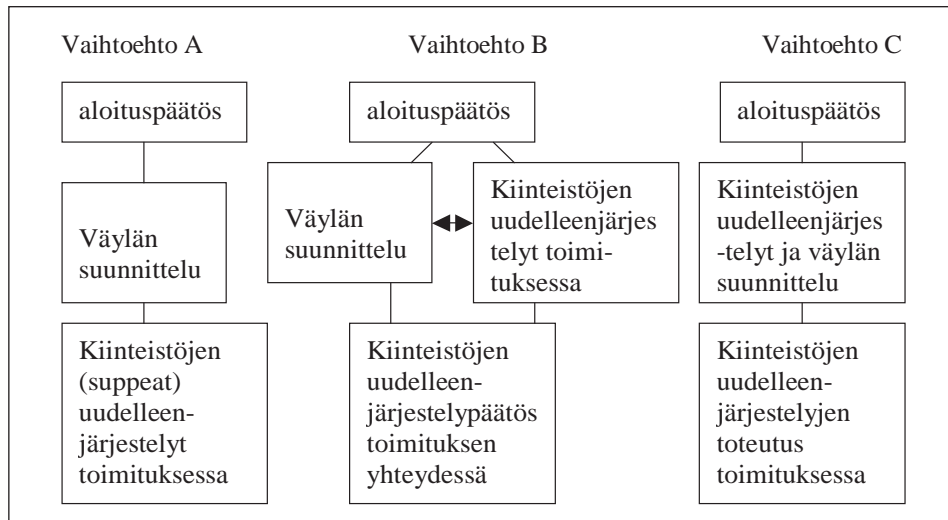
Osallistavassa vuorovaikutuksessa asianosainen voidaan nähdä asiassaan kiinteistöteknisenä asiantuntijana. Esimerkiksi rakennuslakitoimikunta (Komiteamietintö 1997, s. 46-47) piti kaavoituksen osallisia resursseina. Asianosaiselle tarjotaan hankkeessa Saariston termiä käyttäen avoimeen asiantuntijuuteen pohjautuva rooli. Lähtökohtana on asianosaisten yhtäaikainen kommunikaatiomahdollisuus, koska asiantuntijuus ja sen syntyminen on vuorovaikutuksellinen ja tilannekohtainen asia (Saaristo 2000, s. 26-27, 155-156). Edellä esitetyn mukainen osallistava vuorovaikutus ja yhteistyö määritellään käsitteeksi hyvä vuorovaikutus.

5.2 Tuloksellisuus eli (kustannus)tehokkuus käsitteenä

Väylähankkeen tuloksellisuutta veronmaksajan näkökulmasta kuvaa kustannustehokkuus. Hankkeen kiinteistötekniset tehtävät on järjestettävä niin, että se on kustannustehokas. Sekä uusjakoja että yleistiehankeita koskevissa kiinteistöteknisissä tutkimuksissa on tultu siihen johtopäätökseen, että hankkeen läpimenoajan lyhentäminen lisää kustannustehokkuutta. Uusjaon päävaiheet ovat tarveselvitys ja edellytyspäätös, inventointi, suunnittelu sekä toteutus (Kotilainen 2003, s. 71-78; Vitikainen 2003, s. 23, 176). Tiehankkeessa päävaiheet ovat esisuunnittelu (tarveselvitys), yleis-, tie- ja rakennussuunnittelu sekä rakentaminen ja rautateillä tarveselvitys, alustava yleissuunnitelma, rakentamissuunnittelu ja rakentaminen (LVM 2003, s. 29-30, 39). Eri hankkeiden vaiheet vaikuttavat samanlaisilta. Onkin todennäköistä, että yleensäkin väylähankkeen lyhyt läpimenoaika lisää kustannustehokkuutta. Läpimenoaika koostuu teoreettisesti suoritus-, siirto-, odotus-, aloitus- ja lopetusajoista. Sitä lyhentää rinnakkaistoimintojen käyttö ja siirto- sekä odotusaikojen minimointi (Laamanen 2001, s. 153-160).

Hankkeen aloituksen, suunnittelun, kiinteistöjen uudelleenjärjestelyjen ja toimituksen toteutusvaihtoehtoja peräkkäis-, rinnakkais- ja yhdistetyin menettelyin on muotoiltu kuvaan 3. Kiinteistöjen uudelleenjärjestelyt ovat rasitteiden, käyttöoikeuksien, vastikemaiden ja tilusten järjestelyjä ja kiinteistöjen yhdistämisiä. (Lähtökohdat määritelmään: Vitikainen 2003, Kuva 1.2/2.) Vaihtoehto A:ssa aloitusta seuraa suunnittelu ja sitä kiinteistötoimitus, jonka yhteydessä tehdään yleensä suppeaksi jäävät kiinteistöjen uudelleenjärjestelyt. Suunnitelmasta valitetaan hallinto-oikeuteen ja toimituksesta maa-oikeuteen. Vaihtoehto B:ssä aloituspäätöksen jälkeen suunnittelun kanssa rinnan tehtävässä toimituksessa muotoillaan kiinteistöjen uudelleenjärjestelyt ehdotuksina. Suunnitelma ja kiinteistöjen uudelleenjärjestelyt sovitetaan yhteen. Suunnitelmasta on valitusoikeus hallinto-oikeuteen. Järjestelyt päätetään ja toteutetaan toimituksessa. Vaihtoehto

C:ssä aloituspäätöksen jälkeen kiinteistöjen uudelleenjärjestelyehdotus tehdään osaksi suunnitelmaa. Kokonaisuudesta valitetaan hallinto-oikeuteen. Kiinteistöjen järjestelyt toteutetaan toimituksessa. Vaihtoehtojen B ja C mukainen toiminta johtaa teorioiden mukaan rinnakkaisuuden ansiosta läpimenoajan lyhenemiseen. Vaihtoehto C:ssä asianosainen saa kokonaisnäkömyksen suunnittelusta ja kiinteistöjen uudelleenjärjestelystä. Toimintojen yhdistämisen vuoksi on mahdollisuus poistaa odotus- ja siirtoaikoja ja periaatteessa myös mahdollisuus vuorovaikutuksen parantamiseen (Viitanen 1996, s. 35) – läpimenoajan lyhenemisen lisäksi.



Kuva 3. Väylähankkeen toteutusvaihtoehtoja (mallina kuvaan: Viitanen 1996, s. 35).

6 Analyysin tulokset tekijöittäin

6.1 Eri väylähankkeet ja yhdenvertainen menettely

Yleisiin teihin ja rautateihin sovelletaan kiinteistöteknisissä tehtävissä osin eri lakeja, vaikka kyse on samankaltaisista lunastustilanteista. Ihmetystä asia saattaa aiheuttaa asianosaisissa, jotka ovat mukana sekä yleistie- että rautatiehankkeissa. Esimerkkinä asiasta esitellään maksamissäästöjen tarkastelu.

Lunastuslain mukaan lunastajan on suoritettava korvaus kolmen kuukauden kuluessa lunastuspäätöksestä. Korvauksen suorittamisen jälkeen lunastaja voi ottaa alueet haltuunsa. Jos korvausta ei suoriteta, lunastus raukeaa. Lunastuksen toimeenpano eli haltuunotto ja korvausten suorittaminen kytkeytyvät siis rautatien lunastuksissa toisiinsa. Kyse on säännönmukaisesta haltuunotosta ja menettely on käteisperiaatteen mukainen. (Tarkemmin käteisperiaatteesta: Holma 1982, s. 91-98.) Lunastuksissa voidaan tarvittaessa suorittaa omaisuuden ennakkohaltuunotto. Tällöin maksetaan asianosaisen vaatimuksesta ennakkokorvauksia kolme neljäsosaa arvioidusta korvauksesta. Ennakkokorvauksetkin on suoritettava kolmen

kuukauden kuluessa haltuunotosta, muutoin lunastus raukeaa (LunL 48 §, 53 §, 57 §, 58 §, 60-62 §§, 74 §). Maantielain mukaisessa maantietoimituksessa ennakko- ja lopulliset korvaukset kuuden prosentin vuotuisine korkoineen tulee maksaa kolmen kuukauden kuluessa niiden määräämisestä. Jos korvauksen maksaminen viivästyy, maksetaan viivästyskorkoa (MaanTL 79 §). Maksamista ei ole sidottu alueiden haltuunottoon eikä sillä ole myöskään takarajaa. Toimitus ei raukea, vaikka maksua ei suoriteta. Menettely on luottoperiaatteen mukainen.

Lunastus- ja maantielakien säännökset eivät näy tukevan maksatuksessa yhdenvertaisuuden toteutumista, koska samankaltaisissa tapauksissa joudutaan soveltamaan erilaisia säännöksiä. Lisäksi käteisperiaate lienee asianosaisen kannalta parempi, koska siinä suoritetta vastaan saa viipymättä vastasuoritteen. Peltomaa (1996) päätyi tutkimuksessaan siihen, että lunastuslain kattava soveltaminen tiehankkeissa muuttaisi monia toimintatapoja. Tutkimuksen teon jälkeen lakeja on vain osin yhtenäistetty, joten yhdenvertaisuuden toteutumisen estäviä säännöksiä saattaa löytyä lunastus- ja maantielaeista muitakin kuin edellä esitetty esimerkki. Myös rautatietasoristeyksen poistamiseksi tehtävän yksityistietoimituksen ja maantielain mukaisen yksityistieliittymän poiston säännösten vertailut olisi syytä tehdä.

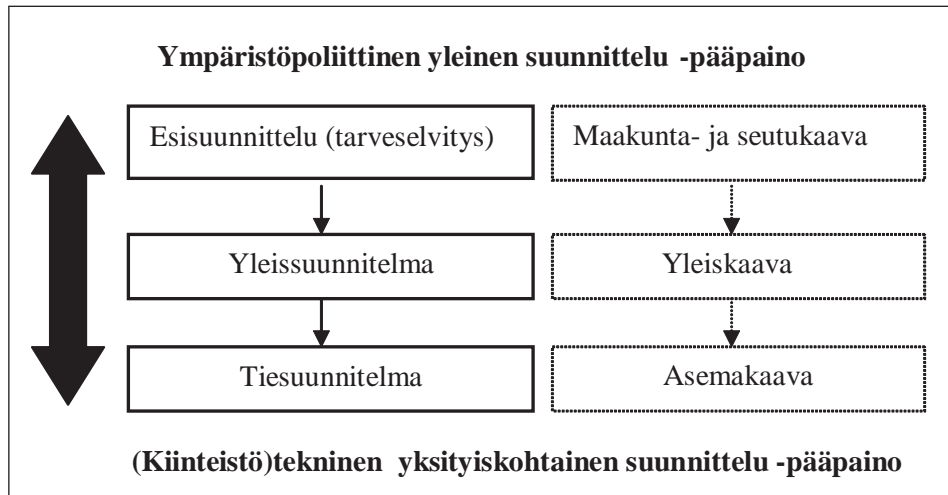
6.2 Väylähankkeen kiinteistöteknisten toimintojen kustannustehokkuus

Tilus- ja yksityistiejärjestelyistä ovat säännökset sekä maantie- että lunastuslaeissa (MaanTL 63-66 §§; LunL 23-27 §§). Kuvan 3 vaihtoehdon A mukainen peräkkäinen toimintatapa on normitettu sekä rautateiden että yleisten teiden säännöksiin. Jos toimintoja tehtäisiin rinnakkain, lopputulos olisi nykyistä kustannustehokkaampi. Maantielain 63 §:n mukaan on kylläkin mahdollista tehdä tilusjärjestelyt erillisessä uusjakotoimituksessa (KML 68 § 2 momentti), jos se on vireillä ajankohtana. Tällöin kyse on kuitenkin kuvan 3 vaihtoehtoon B verrattavasta menettelystä. Kiinteistönmuodostamislain tilusjärjestelyjä koskevat säännökset näyttävät jääneen irralleen maantielain suunnittelusäännöksistä. Jotta tilusjärjestelyistä saataisiin paras hyöty, ne tulisi tehdä juuri väylää suunniteltaessa, koska silloin ne voidaan tehdä riittävän laajoina. Asianosaisen vaikutusmahdollisuuksien ja kustannustehokkuuden kannalta paras ratkaisu lienee kuvan 3 menettely C (perustelut kohdassa 5.2).

Koska lunastuslaki ja maantielaki eivät tue rinnakkaismenettelyä, kustannustehokkuuden saavuttaminen jää sen varaan, että hankevastaava tuntee KML 68 §:n tarkoituksen. Yhdistettyä menettelyä (kuvan 3 vaihtoehto C) lainsäädäntö ei mahdollista. Läpimenoajan lyhentämistä koskevien säännösten ottaminen lakiin takaisi osaltaan myös ihmisoikeustuomioistuimen päätöksen (kohta 4.1) mukaisen tavoitteen eli hankkeen kohtuullisen läpimenoajan saavuttamista.

6.3 Osallistaminen ja vuorovaikutus asianosaisten sekä viranomaisten välillä

Väylien suunnittelu on vaiheittain tarkentuva prosessi (LVM 2003, s. 21), ja kuten jo aiemmin todettiin, osa yhdyskuntasuunnittelujärjestelmää (HE 17/2004, s. 13). Asiaa havainnollistaa kuva 4.



Kuva 4. Väylän hankesuunnittelun vaiheet (mukana on kaavoitusjärjestelmä yleensä).

Maakunta- ja seutukaavassa esitetään tärkeimmät väylät ja väylävaraukset ja jatkossa yleiskaava ohjaa yksityiskohtaisen asemakaavan ja tiesuunnitelman laatimista. Tien yleissuunnitelma vastaa puolestaan yleiskaavatasoista maankäytön suunnittelua. Yleissuunnitelmaan sisältyy vaihtoehtoiset tien suunnat. Yleissuunnitelmaa ei tarvitse laatia, jos tien sijainti ja vaikutukset on ratkaistu lainvoimaisissa seutu-, yleis- tai asemakaavoissa. Tiesuunnitelma sen sijaan laaditaan pääsääntöisesti aina ja se on tiehallinnon mukaan suurimerkityksinen erityisesti maanomistajille (HE 17/2004, s. 13; Ryyänen 2003, s. 4; Tiehallinto 2003, s. 39-40). Koska väylien suunnittelu näyttää tapahtuvan osin kaavoituksessa ja kaavatilanne ohjaa aina sitä, seuraavassa selvitetään kaavoituksen osallistamis- ja vuorovaikutusnormeja. Hankkeen vaikutukset asianosaisen oikeusasemaan alkavat muotoutua ennen hankesuunnittelua – kaavoituksessa.

Vuorovaikutus on järjestettävä kaikissa kaavamuodoissa niin, että alueen maanomistajilla ja niillä, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa sekä viranomaisilla ja yhteistöillä, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään (osallinen), on mahdollisuus osallistua, arvioida ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä (MRL 62 §). Osallisen käsite näyttää sisältävän myös tahot, joiden elinpiiriin hanke vaikuttaa. Osallisten lisäksi kuntalaiset voivat esittää mielipiteensä kaavan laatimisvaiheessa. Mielipiteen esittämismahdollisuudet kuvataan osallistumis- ja arviointiohjelmassa. Ohjelmasta kuulemisesta tiedotetaan minimissään kunnan ilmoitustaululla ja sanomalehdessä. Lopuksi laaditaan kaavaehdotus, josta osalliset ja kuntalaiset voivat tehdä kirjallisen muistutuksen (Ekroos ja Majamaa 2000, s. 287-302).

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan on siis periaatteessa taattu laaja osallistumismahdollisuus. Vuorovaikutustavoiksi kaavailtiin lain valmistelussa esimerkiksi avointa tiedottamista ja keskusteluja (HE 72/2002, s. 95-96). Laissa ei ero-

tella asianosaisten ja muiden tahojen osallistamista ja vaikutusmahdollisuuksia, toisin kuin hallintolaissa (kohta 4.5) erotellaan. Maankäyttö- ja rakennuslain tarkoituksena onkin ollut asianosaiskäsitteen laajentaminen (Niemivuo ja Keravuori 2003, s. 283). Mutta tällöin esimerkiksi kiinteistön omistaja voi jäädä muiden osallisten ”jalkoihin”, varsinkin, kun osallistaminen ja vuorovaikutusmuodot ovat tapauskohtaisia. Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden seurannassa todettiin, että vuorovaikutuksellisuus ei toiminut aina asukkaiden mielestä. He kokivat, etteivät he saaneet riittävästi tietoa kaavoituksen seuraamiseksi eikä siihen osallistumiseksi (SY 595, s. 33-34; Roininen ym. 2003, s. 35-37). Asukkaista osa lienee aina maanomistajia, joten artikkelin määritelmän mukaiset asianosaisetkaan eivät kokeneet tilannetta tyydyttäväksi. Kansalaisjärjestöille tehdyn kyselyn tulokset viittaavat siihen, että osallistumis- ja arviointisuunnitelmamenettelyä ei tunneta. Kun lisäksi perinteinen kuuleminen kaava-aineiston nähtävillä panoineen on keskeinen osallistamismenetelmä (SY 565, s. 18-19), ei kaavoituksen osallistaminen ja vuorovaikutus näytä täyttävän hyvän vuorovaikutuksen määritelmää.

Maantielain 27 §:ssä säädetään, että yleis- ja tiesuunnitelmaa laadittaessa on kiinteistön omistajille ja muille asianosaisille sekä niille, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin suunnitelma saattaa vaikuttaa, varattava mahdollisuus osallistua suunnitelman valmisteluun, arvioida suunnitelman vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiassa. Pykälä on lähes identtinen maankäyttö- ja rakennuslain 62 §:n kanssa. Lisäksi asianosaisilla ja muilla tahoilla on mahdollisuus muistutuksen tekemiseen valmiista suunnitelmasta. Myöskään maantielaisissa ei erotella asianosaisten ja muiden tahojen osallistamista ja vaikutusmahdollisuuksien tarjoamista – toisin kuin hallintolaissa. Vuorovaikutusmuotoa ei ole laissa, vaan lain perustelujen (HE 17/2004, s. 45) mukaan mielipiteen ilmaisemismahdollisuudesta säädetään asetuksella. Voidaan esittää näkemys, että vuorovaikutusmuodon poisjättäminen laista on ristiriidassa perustuslain 21 §:n kanssa, jonka mukaan oikeus tulla kuulluksi turvataan lailla.

Maantielain 28 §:n mukaan, kun on kyse vähäisestä maantien parantamisesta, joka ei sanottavasti muuta paikallisia liikenneolosuhteita ja jonka vaikutukset muutoinkin ovat vähäiset, voidaan noudattaa edellä esitettyä yksinkertaisempaa menettelyä. Kiinteistön omistajalla ja haltijalla on kuitenkin aina mahdollisuus muistutuksen tekemiseen valmiista suunnitelmasta. Lain perusteluissa ei selitetä ”muita vähäisiä vaikutuksia”. Vaikutukset voivat olla yleensä vähäiset, mutta jonkin asianosaisen kannalta merkittävät. Vähäisyyden määrittäminen jää tapauskohtaiseksi ja voi johtaa asianosaisen oikeusturvan loukkaukseen, ennakollisen osallistumisoikeuden ja vaikutusmahdollisuuden menettämiseen.

Leskinen (1994, s. 138-141) ehdotti jo vuonna 1994, että tiehallinto ottaisi käyttöön avoimuuteen, osallistumiseen ja yhteistyöhön perustuvan suunnitteluperiaatteen. Suunnittelijoiden kanssa työskentelisi kansalaisryhmiä, eri intressitahoja, kuntia ja myös valtion viranomaisia. Leskinen ei kiinnittänyt erityishuomiota kiinteistön omistajien osallistamiseen tai oikeusturvaan. Tiehallinnolla onkin vuoropuheluopas (Tielaitos 1997), ohjeet vuoropuhelun suunnittelusta ja arvioinnista

(Tiehallinto 1999), mielipide- ja asennetiedon hankinnasta (Tielaitos 1994) sekä hankkeen sosiaalisista vaikutuksista ihmisiin ja yhteistöihin (Tiehallinto 2000). Ohjeet eivät näytä kiinnittävän huomiota erityisesti maanomistajien ennakkollisen osallistamiseen tai oikeusturvan toteutumisen selvittämiseen. Lisäksi osassa (Tielaitos 1997, Tielaitos 1994) suositellaan tiesuunnittelun vuorovaikutustavaksi kahdenkeskistä keskustelua kunkin kansalaisen kanssa. Tämä ei vastaa artikkelin hyvän vuorovaikutuksen käsitteen mukaista toimintatapaa eikä myöskään aina hallintolain periaatetta, jonka mukaan eturistiriitatilanteissa kaikkia on kuultava toistensa esittämistä asioista. Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan (LVM 36/2003, s. 21) vuorovaikutuksen muodot ovat kuitenkin monipuolistuneet. Sinänsä uusi maantielaki ei tuo osallistumis- ja vuorovaikutusmahdollisuuksiin asiallisia muutoksia yleistielakiin lakiin verrattuna, mutta hallintolaki sen sijaan tuonee.

Rautatiealueet osoitetaan pääsääntöisesti kaavoituksessa, mutta erillistä rautateiden suunnittelua säätelevää lakia ei ole. Lähes poikkeuksetta rautatiealueet hankitaan lunastuslain menettelyllä, ei kaupoilla (Nuuja 2003, s. 64-71). Ehdotuksen laiksi eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden käsittelystä lunastusmenettelyssä (HE 165/2003) mukaan pitkittäishankkeet, kuten kaukoliikenteen rautateiden rakennushankkeet, on aina käsiteltävä lunastuslain mukaisesti. Lailla on tarkoitus turvata asianosaisten ja rekisteröityjen yhdistysten tiedon saanti, yleisön osallistumisoikeus ja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus (HE 165/2003, 1 §). Perustuslakivaliokunnan mukaan lunastusluvan pakollisuus ei kuitenkaan merkitse lunastustoimituksen pakollisuutta (PeVL 15/2004). Lunastusmenettelysähän on sekä lupavaihe että lunastustoimitusvaihe. Lunastuslupahakemukseen on liitettävä ympäristövaikutusten arviointilain mukainen arviointiselostus (LunL 5 § 4 mom). Ympäristövaikutusten arviointiin (YVA) kuuluu arviointiohjelman ja -selostuksen laatiminen. Siihen voivat osallistua kaikki kansalaiset ja yhteisöt, joiden oloihin ja etuihin hanke saattaa vaikuttaa. Osallistumismahdollisuudesta on säädös, mutta vuorovaikutusmuoto on harkinta-asia. Minimitaso on kuuluttaminen (Nuuja 2003, s. 64-71). Kuitenkin rautateiden kunnostushankkeet, kuten tasoristeysten poistamisen yhteydessä tehtävät ali- ja ylikulkusillat, jäävät YVA-menettelyn osalta ympäristöviranomaisen harkintaan. YVA:a ole tehty aina edes niissä kunnostushankkeissa, joissa ympäristömuutoksia tapahtuu (Ahtiainen 2001, s. 81). Toisaalta esimerkiksi Marja-radon ja Kerava-Lahti-oikoradan suunnittelun vuorovaikutusmenettelyt on todettu hyvin toteutetuiksi kansalaisten kannalta (Pekkinen 2004, s. 71-74), mutta näistä tutkimuksista ei löydy esimerkiksi maanomistajien näkemyksiä suunnittelun kiinteistöteknisestä onnistuneisuudesta.

Itse lunastusluvasta kuulemista on parannettu ehdotuksessa laiksi eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden käsittelystä lunastusmenettelyssä (HE 165/2003) siten, että laissa esitetään uusi lunastuslain 8 ja 9 §:ien tulkinta. Sen mukaan lunastettavan kiinteän omaisuuden omistajan ja haltijan lisäksi on kuultava myös haitankärsijöitä hallintolain mukaisesti. Laajemmat kuulemiset voivat olla tarpeen myös valittamaan oikeutettujen järjestöjen kuulemiseksi, vaikka pääsääntöisesti kuulemiset toteutuvat YVA-menettelyssä. Edellä esitetyssä

on lain perustelujen mukaan kyse tilapäisratkaisusta (HE 165/2003). Perustelut tilapäisyydestä ja lunastuslain 8 ja 9 §:ien laaja tulkinta vahvistavat käsitystä, että rautateiden suunnittelu- ja lupavaiheet ei täytä hyvän hallinnon perusteita vieläkkään hyvin. Keinotekoiselta vaikuttaa myös pitkittäishankkeiden pakollinen käsittely lunastuslain mukaisesti. Lainsäädäntötilanne on syntynyt, koska rautateiden suunnittelua ei säädellä lainsäädännöllä, kuten yleisten teiden suunnittelua säädellään maantielaila. Tällöin ovat vaikutusmahdollisuudetkin puutteelliset suunnitteluvaiheessa (LaVL 11/2004). Lunastuslain soveltajan näkökulmasta lainsäädäntö voisi olla ehdotettua selkeämpi ja yhtenäisempi.

Hankkeen kiinteistötekninen toteutus tapahtuu toimituskokouksissa, jolloin mahdollistuu hyvä vuorovaikutus. Osallistumismahdollisuuden takaa se, että tiedottaminen tapahtuu pääsääntöisesti henkilökohtaisilla kirjeillä (KML 168 §). On huomattava, että asianosainen on toimituksen hakija ja muu henkilö, jonka oikeutta tai etua toimitus välittömästi koskee (HE 17/2004, s. 56). Määritelmä voidaan nähdä artikkelin asianosaismääritelmää suppeampana.

Esitetyn perusteella väylien suunnittelussa käytettävät osallistamis- ja vuorovaikutustavat näyttävät asianosaisten kannalta epäyhtenäisiltä ja osin puutteellisilta. Tilannetta oikeusturvan toteutumisen ja vaikutusmahdollisuuksien näkökulmista havainnollistaa taulukko 2.

Taulukko 2. Oikeusturva ja vaikutusmahdollisuudet väylien suunnittelussa hankkeisiin liittyvien lakien säännösten perusteella (mukana on myös tietoa toteutumisesta).

Suunnitteluvaihe/Taho		Vaikutusmahdollisuuksien varaaminen			Muistutus-/Lausunto-mahdollisuus
		yleinen normi	yksilöity muoto	toteutuminen käytännössä	
Kaavoitus	Asianosainen	kyllä	ei	ei aina	kyllä
	Muu taho	kyllä	ei	ei aina	kyllä
Yleisen tien suunnittelu yleensä	Asianosainen	kyllä	ei	ei kokemusta	kyllä
	Muu taho	kyllä	ei	ei kokemusta	kyllä
Vähäinen tiehanke	Asianosainen	ei	ei	ei kokemusta	kyllä
	Muu taho	ei	ei	ei kokemusta	ei
Rautatien suunnittelu, YVA-hanke	Asianosainen	kyllä	ei	ei tietoa	kyllä
	Muu taho	kyllä	ei	ei tietoa	ei
Muu rautatien suunnittelu	Asianosainen	ei	ei	ei tietoa	kyllä
	Muu taho	ei	ei	ei aina	ei

Asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta väylähanke koskee.

Kyse on hallintolain 434/2003 määritelmästä (hallintolaki 11 §).

Leskisen (2003) mukaan epätydyttävä kokonaistilanne suunnittelussa johtuu viranomaisten ja muiden toimijoiden sektoroituneisuudesta. Tilanne korjautuu sillä, että organisaatiot oppivat vuorovaikutteisen suunnittelun toimintatavan. Mäkelä (2000) sen sijaan esitti maankäyttö- ja rakennuslain puutteeksi jo vuonna 2000 sen, ettei lakiin sisälly vaikutusmahdollisuuden turvaavaa normia. Koska toimintatavan muutosta ei näytä tapahtuneen, seuraavassa esitellään vuorovaikutusta koskevia aiempia tutkimuksia ja niiden perusteella johtopäätöksiä ja ehdotuksia tilanteen korjaamiseksi.

Vaikka väylien suunnittelua koskevaa lainsäädäntöä on osin uudistettu perustuslain voimaantulon jälkeen, vuorovaikutusmuotoa ei ole siis määritelty lainsäädännössä (taulukko 2, yksilöity muoto). Vuorovaikutuksen parantamista yleistiehankeissa esitti jo vuonna 1982 Holma, joka totesi, että tien suunnittelussa korostuvat niiden intressit, joilla on tehokas puhevallan käyttö. Maanomistajien ennakkokuulemista tulikin oikeusturvasyistä tehostaa (Holma 1982, s. 156-217). Vuonna 2002 tehdyn kyselyn mukaan lähes kaikki suunnittelijat, maanhankkijat ja toimitusinsinöörit pitivät tarpeellisena parantaa yleisen tien suunnittelusta tiedottamista. Tutkija esittikin lakimuutosta siten, että ensimmäiseen suunnittelukokoukseen kutsuttaisiin kiinteistön omistajat henkilökohtaisella kirjeellä (Kotilainen 2003, s. 74, 110). Vastaavanlaista tiedottamista ja vuorovaikutusta luonnonsuojelualueen suunnittelussa on esittänyt Oksanen (2003, s. 195-196). Parannuksia vaikutusmahdollisuuksiin on esitetty lähinnä niihin suunnitteluvaiheisiin, joissa hanke saa kiinteistötekniikan muotonsa. Kyse on siitä, milloin ympäristöpoliittisesta ja yhteiskuntataloudellisesta suunnittelusta siirrytään kiinteistötekniiseen suunnitteluun. Kuva 4 esittää tätä painopisteen muutosta. Kun tehdään väylän kiinteistötekniistä suunnittelua, maanomistajien oikeusturvan vuoksi on tärkeää yhdenvertainen hyvä säädöspohjainen vuorovaikutusmuoto – esimerkiksi vaiheissa, joissa yksityistie- ja tilusjärjestelyt muotoutuvat. Jos maanomistajia ei ole mukana, myös heidän kiinteistötekniikan asiantuntemuksensa jää käyttämättä.

6.4 Väylähanke ja viranomaisten välinen vuorovaikutus

Merkittävien kaavojen osalta on maankäyttö- ja rakennuslain 66 §:n mukaan järjestettävä alueellisen ympäristökeskuksen ja kunnan neuvottelu, johon on kutsuttava myös ne viranomaiset, joiden toimialaa asia saattaa koskea. Neuvottelu menettelynä on hyvän vuorovaikutuskäsitteen mukainen.

Yleisen tien suunnittelussa kaavoittamisen yhteydessä ovat käytössä kaavoituksen vuorovaikutusnormit myös viranomaisten yhteistyössä. Tapauksissa, joissa tie voidaan suunnitella ilman kaavaa, asiaa tulee selvittää yhteistyössä kunnan, maakunnan liiton ja alueellisen ympäristökeskuksen kanssa. Lisäksi näiltä viranomaisilta – ja tarvittaessa muiltakin viranomaisilta – pyydetään tiesuunnitelmasta lausunto (MaanTL 27 §). Vuorovaikutus näyttää säädetyn ennakkolliseksi yhteistyöksi, jota lausuntomahdollisuus täydentää. Maantielaki luo edellytykset hyvälle viranomaisten väliselle vuorovaikutukselle.

Rautatiehankkeiden viranomaisvuorovaikutusta koskevat säännökset ovat ympäristövaikutusten arviointiasetuksessa ja lunastuslaissa. Ympäristövaikutusten arvioinnissa hankitaan viranomaislausunnot. Arviointi sekä lausunnot sovitaan yhteen yhteistyössä viranomaisten kanssa (Nuuja 2003, s. 64-71; YVAL 5 §). Vuorovaikutuksen muoto vastaa hyvää vuorovaikutuskäsitettä. Lunastuslupavaiheessa on kunnalla, tapauskohtaisesti maakunnan liitolla ja ympäristökeskuksella, kirjallinen lausuntomahdollisuus (LunL 8 §). Kyse on kaksisuuntaisesta vuorovaikutuksesta. Lunastuslaki ei näin tue hyvän vuorovaikutuskäsitteen mukaista viranomaisyhteistyötä.

Väyliä koskevilla laeilla ei säädetä suunnitteluvaiheen yhteydenpidosta Maanmittauslaitokseen, vaikka sen toimialaan kuuluu tilusjärjestelyt (Laki Maanmittauslaitoksesta 2 §). Järjestelyjen tarkoituksena on kiinteistöjen käyttömahdollisuuksien parantaminen. Yhteistyötä eivät takaa esimerkiksi maantielain säännökset kiinteistörakenteen ja maanomistusoalojen (MaanTL 19 §, 22 §) huomioon ottamisesta suunnittelussa. Kuitenkin hallintolain 10 §:n mukaan viranomaisten on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista ja pyrittävä muutoinkin edistämään yhteistyötä. Voidaankin esittää kysymys, miksi väylähankelainsäädäntö ei tue hallintolain 10 §:ää. Yhteistyö tulisikin aloittaa jo silloin, kun väylän linjausvaihtoehtoja suunnitellaan, koska tällöin on kyse kiinteistörakenteeseen suunnitelluista muutoksista. Yhteistyö voisi olla lakisääteistä yleis- ja asemakaavavaiheissa sekä yleis- ja tiesuunnittelussa – ehkä myös seutu- ja maakuntakaavaa laadittaessa.

7 Johtopäätökset ja tarkastelu

Artikkelissa analysoitiin väylähankkeita koskevien lakien kiinteistöteknisiä säännöksiä perusoikeuksien ja hyvän hallinnon perusteiden turvaamisen kannalta. Analyysin perustaksi määriteltiin kiinteistötekniset hyvän hallinnon perusteet väylähankkeille. Organisaatiosta riippumaton kiinteistötekninen näkökulma oli uusi lähestymistapa. Lainsäädäntökokonaisuus on epäyhtenäinen eikä se mahdollista samankaltaisissa eri hankkeissa asianosaisten yhdenvertaista kohtelua. Suunnittelusta puuttuu osallistumismahdollisuuksia, ja hyvän vuorovaikutuksen takaavia säädöksiä ei ole, ja täten asianosaisten oikeusturva ei myöskään aina toteudu hyvän hallinnon perusteiden mukaisesti. Hyvän vuorovaikutuksen toteutuminen jää tapauskohtaiseen harkintaan – sekä asianosaisiin että Maanmittauslaitokseen päin. Kun laki ei määrittele vuorovaikutuksen käsitettä, asianosaisten ja myös Maanmittauslaitoksen kiinteistötekninen asiantuntemus voi jäädä käyttämättä. Se, että hallintolain kuulemissäännökset täydentävät lunastuslakia, hankaloittaa lainsäädännön yhdenmukaista soveltamista. Säännöksissä ei tueta rinnakkaista tai yhdistettyä tilusjärjestely-suunnittelu-menettelyä, vaikka rinnakkaisuus on todettu kustannustehokkaaksi toimintatavaksi. Taulukko 3 kuvaa perusoikeuksien ja hyvän hallinnon perusteiden toteuttamista maankäyttö- ja rakennuslain, maantielain ja lunastuslain säännöksissä.

Taulukko 3. Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL), maantielain ja lunastuslain tuki hyvän hallinnon perusteiden ja perusoikeuksien toteuttamiselle väylähankkeiden kiinteistötekni-
sissä tehtävissä.

Kiinteistötekni- nen hyvän hallinnon peruste (lakipykäläviittaus)/laki toteutuminen kattavasti = (x)	Kaavoitussään- nökset, MRL		Maan- tielaki		Lunas- tuslaki	
	kyllä	ei	kyllä	ei	kyllä	ei
Yhdenvertaisuus (perustuslaki, PL 6 §), Tasapuolisuus (hallintolaki, HL 6 §)	(ei tut- kittu)	(ei tut- kittu)		x		x
Osallistumisoikeus (PL 14 §, 20 §)	x		x			x
Asianosaisten oikeusturva (PL 21 §; HL 1 §)		x	x			x
Hyvä vuorovaikutus asianosaisten ja viranomaisten kesken (PL 14 §, 15 §, 20 §; HL 1 §)	x periaat- teessa	x käytän- nössä	x			x
Vuorovaikutus hankeviranomaisen ja Maanmittauslaitoksen kesken (HL 10 §)		x		x		x
Tuloksellisuus (HL 1 §) eli tehokkuus	(ei tut- kittu)	(ei tut- kittu)		x		x

Väylähankkeiden säännökset voivat olla ristiriidassa perusoikeuksien ja hyvän hallinnon perusteiden kanssa tai ne voivat olla tukematta niiden toteutusta. Jos lait ovat ristiriidassa, niitä on yhtenäistettävä, mutta muutoin päätökset voidaan saada aikaan myös perustuslaki- ja hallintolakimyönteisillä tulkinnoilla. Tutkimuksessa ilmeni kuitenkin seikkoja, joiden perusteella väylähankkeita koskevia lakeja ehdotetaan yhtenäistettäväksi. Lakeja tulisi lisäksi täydentää ottamalla niihin säännökset osallistamisesta suunnitteluvaiheessa. Vuorovaikutusmuoto voisi olla osallistuva vuorovaikutus. Lisäksi tulisi säätää yhteistyöstä hankeviranomaisen ja Maanmittauslaitoksen välillä.

Artikkelin tarkastelunäkökulma oli kiinteistötekni-
nen siitä, että sekä perusoikeuksien että hyvän hallinnon perusteiden toteutumista on tarkasteltava myös kokonaisuutena. Asiaa tulisikin selvittää myös muista näkökulmista ja sovittaa näkökulmat yhteen. Näin syntyisi hyvän hallinnon perusteita ja perusoikeuksia hyvin tukeva väylähankelainsäädäntö.

Lähdeluettelo

Ahtiainen, A. (2001). Tasoristeysten poistamisen ja turvaamisen kiinteistötekniiset ja -oikeudelliset näkökohdat esimerkkiosina Turku–Toijala ja Orivesi–Haapamäki. Teknillinen Korkeakoulu, Maanmittausosasto, Espoo. Diplomityö, 123 s.

Alasuutari, P. (1999). Laadullinen tutkimus. 3. uudistettu painos. Vastapaino. Tampere. 304 s.

Asetus yleisistä teistä 482/1957.

Asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 268/1999.

Bohm, K. (1977). Participatorisk planering. Nordiska institutet för samhällsplanering, Nordplan rapport 1977:3. 77 s.

Ehrnrooth, J. (1990). Teoksessa Kvalitatiivisen aineiston analyysi ja tulkinta, s. 40-41. Toim. Klaus Mäkelä. Gaudeamus. Helsinki.

Ekroos, A. ja Majamaa, V. (2000). Maankäyttö- ja rakennuslaki. Oy Edita Ab. Helsinki. 729 s.

Hallintolaki 434/2003.

HE 309/1993. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 217/1995. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

HE 72/2002. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 165/2003. Hallituksen esitys Eduskunnalle tiedonsaannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehdyn yleissopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laeiksi eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden käsittelystä lunastusmenettelyssä ja ydinenergiain muuttamisesta.

HE 17/2004. Hallituksen esitys maantielaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Hirsjärvi, S., Remes, P. ja Sajavaara, P. (2001). Tutki ja kirjoita. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki. 409 s.

Hoikkala, T. (1990). Teun A. Van Dijkn diskurssianalyysi. Teoksessa Kvalitatiivisen aineiston analyysi ja tulkinta, s. 147-154. Toim. Klaus Mäkelä. Gaudeamus. Helsinki.

Holma, K. (1982). Tioikeudesta yleiseen tiehen. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 157. Väitöskirja, 373 s. Vammala.

Holma, K. (1995). Kiinteistöjärjestelmä ja kiinteistönmuodostus. Teoksessa Oikeuskirja, s. 227-253. Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja, sarja B, Nro 25. Kitee.

Hyvönen, V. (1998). Kiinteistönmuodostamisoikeus I. Yleiset opit. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä. 557 s.

Kiinteistönmuodostamislaki 554/1995.

Komiteamietintö (1997). Rakennuslakitoimikunnan mietintö. Uusi maankäyttö- ja rakennuslaki. Komiteamietintö 1997:16. 218 s.

Korhonen, I. (1999). Kiinteistöoimituksen käyttöala, tehtävät ja oikeudellinen asema. Teknillinen Korkeakoulu. Kiinteistöopin ja talousoikeuden julkaisuja A20. Licensiaattityö, 145 s. Espoo.

Kotilainen, S. (2003). Maanmittauslaitoksen ja Tiehallinnon yhteistoimintamalli tiehankkeissa. Teknillinen Korkeakoulu. Kiinteistöopin ja talousoikeuden julkaisuja A30. Licensiaattityö, 87 s. Espoo.

Kuusikko, K. (2001). Oikeus hyvään hallintoon (41 artikla). Teoksessa Perusoikeudet EU:ssa, s. 391-447. Kauppakaari. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki.

Laamanen, K. (2001). Johda toimintaa prosessien verkkona, ideasta käytäntöön. Suomen Laatu keskus Koulutuspalvelut Oy. Keuruu. 285 s.

Laki Maanmittauslaitoksesta 505/1991.

Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta 603/1977.

Laki yleisistä teistä 243/1954.

Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 468/1994.

LaVL 11/2004. Lakivaliokunnan lausunto.

Leskinen, A. (1994). Environmental Planning as Learning: The Principles of Negotiation, the Disaggregative Decision-making Method and Parallel organisation in Developing the Road Administration. Helsingin yliopisto. Taloustieteen laitos. Julkaisuja N:o 5. Väitöskirja, 141 s. Helsinki.

Leskinen, A. (2003). Vuorovaikutteinen suunnittelu edellyttää julkisten organisaatioiden kehittämistä. Hallinto-lehti 1/2003, s. 34-35. Valtiovarainministeriö.

LVM 36/2003. Liikennehankkeiden hallinnollisten menettelyiden kehittäminen. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja, A-sarja 36/2003. Helsinki. 62 s.

Länsineva, P. (2002). Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 235. Väitöskirja, 277 s. Jyväskylä.

Länsineva, P. (2004). Perusoikeuskeskustelun kriittiset pisteet? Lakimies. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen aikakauskirja 2/2004, s. 274-285.

Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999.

Mikkola, S. (2003). Täyden korvauksen periaatteen toteutuminen lunastustilanteissa. Teknillinen korkeakoulu. Kiinteistöopin ja talousoikeuden julkaisuja A35. Licensiaattityö, 93 s. Espoo.

- Mäenpää, O. (2003). Hallinto-oikeus. 4. laitos. WSOY Lakitieto. Porvoo. 520 s.
- Mäkelä, T. (2000). Perustuslain turvaamat osallistumisoikeudet ja niiden toteutuminen maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa kaavoitusmenettelyssä. Teoksessa Koskiaho, Leino, Mäkelä: *Urbaani osallisuus. Tarkastelussa uusi maankäyttö- ja rakennuslaki*. Tampereen yliopisto, sosiaalipolitiikan laitos. Tampere.
- Määttä, T. (1999). Maanomistusoikeus. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 220. Väitöskirja, 522 s. Helsinki.
- Määttä, T. (2001). Ympäristö eurooppalaisena ihmis- ja perusoikeutena: Kohti ekososiaalista oikeusvaltiota. Teoksessa *Perusoikeudet EU:ssa*, s. 265-322. Kauppakaari. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki.
- Niemivuo, M. ja Keravuori, M. (2003). Hallintolaki. WSOY Lakitieto. Porvoo. 473 s.
- Nuuja, K. (2003). Radat ja lainsäädäntö; kansainvälinen vertailu Ruotsi, Alankomaat, Ranska ja Suomi. Teknillinen Korkeakoulu, Maanmittausosasto, Espoo. Diplomityö, 86 s.
- Ojanen, T. (2003). Eurooppalaistuminen ja Suomen valtiosääntö. Lakimies. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen aikakauskirja 7-8/2003, s. 1149-1168.
- Oksanen, A. (2003). Paikallisuuden ja kansainvälisyyden kohtaaminen luonnonsuojelussa. Tapaustutkimus Natura 2000 -ympäristökonfliktista Lounais-Suomessa. Turun yliopisto. Sarja C. toim. 192. Väitöskirja, 218 s. Turku.
- Peltomaa, H. (1996). Lunastuslain soveltaminen tielunastuksissa – selvitys menettelymuutoksen vaikutuksista. Teknillinen Korkeakoulu. Kiinteistöopin ja talousoikeuden julkaisuja B74. Espoo. 87 s.
- PeVL 15/2004. Perustuslakivaliokunnan lausunto.
- Pietilä, J. (1974). Kiinteistönmuodostamisoikeus. 2. painos. Suomen lakimiesliiton kirjasarja N:o 34. Suomen lakimiesliiton kustannus Oy. Vammala. 325 s.
- Pokkinen, L. (2004). Marja-rata – suunnittelu ja ympäristövaikutukset. Teknillinen Korkeakoulu, Maanmittausosasto, Espoo. Diplomityö, 74 s.
- Roininen, J., Horelli, L. ja Wallin, S. (2003). Osallistuminen ja vuorovaikutus kaavoituksessa. Suomen ympäristö 664. Ympäristöministeriö. Helsinki. 84 s.
- Ryynänen, M. (2003). Kiinteistöjaotuksen huomioonottaminen tiensuunnittelussa. Moniste: Tiehallinnon maanhankintapäivät. Kuopio 27-28.8.2003. 13 s.
- Saaristo, K. (2000). Avoin asiantuntijuus. Ympäristökysymys ja monimuotoinen eksperttiisi. Nykykulttuurin tutkimuskeskuksen julkaisuja 66. Jyväskylän yliopisto. Väitöskirja, 170 s. Saarijärvi.
- Saraviita, I. (2000). Perustuslaki 2000. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki. 606 s.
- Sjöblom, S. (1990). Produktivitet och effektivitet i offentlig sektor – perspektiv och prob-

lem. Meddelanden från Ekonomisk-statvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi. Ser A: 308. Institutionen för offentlig förvaltning. Åbo. 205 s.

Suomen perustuslaki 731/1999.

SY 565 (2002). Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Arvio laista saaduista kokemuksista. Suomen Ympäristö 565. Ympäristöministeriö. Helsinki. 122 s.

SY 595 (2003). Osallistuminen eheyttävässä suunnittelussa. Suomen Ympäristö 595. Ympäristöministeriö. Helsinki. 52 s.

Tiehallinto (1999). Tiehankkeen vuoropuhelun suunnittelu ja arviointi. Tietoa tiensuunnitteluun nro 41. Tiehallinto. Helsinki. 4 s.

Tiehallinto (2000). Tiehankkeen vaikutukset ihmisiin ja yhteisöihin. Tiehallinto. Helsinki. 46 s.

Tiehallinto (2003). Yleiset tiet kaavoituksessa. Ohjeluonnos 31.12.2003. Tiehallinto. Helsinki. 129 s.

Tielaitos (1994). Mielipide- ja asennetieto tiensuunnittelun laatujärjestelmässä. Tiedonhankintaopas tiensuunnittelijoille. Tielaitoksen selvityksiä 56/1994. Helsinki. 73 s.

Tielaitos (1997). Vuoropuheluopas. Tielaitoksen selvityksiä 14/1997. Helsinki. 60 s.

Viitanen, K. (1996). Inflytande i planering och omläggning av byggnadsmark. Kungliga Tekniska Högskolan. Avd. Fastighetsvetenskap. Meddelande 4:76. Stockholm. 41 s.

Viljanen, V.-P. (2001). Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Werner Söderström Lakitieto Oy – WSLT. Väitöskirja, 361 s. Vantaa.

Viljanen, V.-P. (2003). Oikeusjärjestyksen valtiosääntöistymisen. Lakimies. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen aikakauskirja 3/2003, s. 444-448.

Vitikainen, A. (2003). Uusjakojen toimitusmenettelyn uudistamisesta. Teknillinen Korkeakoulu. Kiinteistöopin ja talousoikeuden julkaisuja A 32. Väitöskirja, 181 s. Espoo.