

Alexi Heinilä

# Poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisut hallintolainkäytössä

Julkaisu on tehty ympäristöministeriön  
ja Kuntaliiton yhteistyönä

HELSINKI 2005

*Julkaisu on saatavana myös Internetistä:  
<http://www.ymparisto.fi/julkaisut>*

*Suomen ympäristö 785  
Ympäristöministeriö  
Alueidenkäytön osasto*

*Taitto: Ainoliisa Miettinen  
Kansikuva: Aleksi Heinilä*

*ISSN 1238-7312  
ISBN 951-731-332-2 (nid.)  
ISBN 951-731-333-0 (PDF)*

*Edita Prima Oy*

*Helsinki 2005*

# Esipuhe

Ympäristöministeriö on maankäyttö- ja rakennuslain voimaantulon jälkeen seurannut lain soveltamista hallinto-oikeuksissa. Erityisesti on seurattu lain soveltamiskäytäntöä niissä asiaryhmissä, jotka ovat olleet uusia hallinto-oikeuksille eli kaavat, poikkeamispäätökset ja suunnitteluratkaisut.

Vuonna 2004 ilmestyneestä ympäristöministeriön selvityksestä (Maankäyttö- ja rakennuslain soveltaminen hallintotuomioistuimissa 2001-2003, Susanna Wähä, Suomen Ympäristö 693) ilmeni, että kuntien poikkeamispäätöksiä ja suunnittelutarveratkaisuja koskevista valituksista varsin suuri osa hyväksyttiin. Myös alueellisten ympäristökeskusten päätösten pysyvyydessä ilmeni olevan parantamisen varaa. Tämän vuoksi ympäristöministeriö ja Suomen Kuntaliitto päättivät yhteisesti selvittää, mitkä ovat ne syyt, jotka ovat johtaneet päätösten kumoamiseen. Selvityksen tarkoituksena oli saada tietoa lain soveltamisen ongelmakohdista päätösten valmistelun kehittämiseksi kunnissa ja ympäristökeskuksissa.

Selvityksen on tehnyt Joensuun yliopiston oikeustieteiden laitokselta hallintotieteiden maisteri Aleks Heini. Yliopiston puolesta työtä on ohjannut professori Tapio Määttä. Työn ohjaajina ovat toimineet hallitusneuvos Helena Korhonen, hallitusneuvos Auvo Haapanala ja ympäristöneuvos Tuula Lunden ympäristöministeriöstä sekä lakimies Ulla Hurmeranta ja yliarkkitehti Ritva Laine Suomen Kuntaliitosta.

Sisältöön liittyvistä kumoamisperusteista osoittautui merkittävimäksi se, että maankäyttö olisi tullut ratkaista lupamenettelyjen sijasta kaavoituksen keinoin. Maanomistajien yhdenvertainen kohtelu korostui myös kumoamisperusteena erityisesti rantarakentamisessa.

Menettelyllisistä kysymyksistä nousivat esiin erityisesti perustelujen puutteellisuus ja toimivallan ylitykset. Toimivallassa oli pääosin kysymys lain tulkin-  
nanvaraisista säännöksistä, joskin noin joka kolmannessa toimivaltakysymyksessä oli kyse kunnan sisäisestä toimivallasta. Toimivaltaa koskevat tulkintaongelmat ovat vähentyneet sekä koulutuksen, ohjauksen että korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen kautta. Päätösten perustelemista ja valmistelua Suomen Kuntaliitto on kehittänyt julkaisemalla jo vuonna 2004 yhteistyössä ympäristöhallinnon kanssa oppaan "Asemakaava-alueen ulkopuolinen rakentaminen".

Hallitusneuvos Helena Korhonen  
Ympäristöministeriö

Lakimies Ulla Hurmeranta  
Suomen Kuntaliitto

# Sisältö

<b>Esipuhe</b> .....	<b>3</b>
<b>1 Johdanto</b> .....	<b>5</b>
1.1 Tutkimustehtävä .....	5
1.2 Selvityksen aineisto .....	6
<b>2 Perustietoja muutoksenhaun kohteena olleista päätöksistä</b> .....	<b>8</b>
2.1 Suunnittelutarveratkaisut .....	8
2.2 Poikkeamispäätökset .....	10
<b>3 Muutoksenhaun lopputulosten tarkastelu</b> .....	<b>13</b>
3.1 Yleistä .....	13
3.2 Kuntien päätökset .....	14
3.3 Alueellisten ympäristökeskusten päätökset .....	17
3.4 Huomioita .....	18
<b>4 Kumoutumisperusteiden tarkastelu</b> .....	<b>19</b>
4.1 Yleisesti .....	19
4.2 Suunnittelutarveratkaisut .....	23
4.3 Kuntien poikkeamispäätökset .....	26
4.3.1 Kumoutumisperusteet .....	26
4.3.2 Tarkastelu poikkeusta edellyttävän rakentamisrajoituksen mukaan .....	28
4.4 Alueellisten ympäristökeskusten päätökset .....	31
4.5 Ajallinen kehitys .....	32
<b>5 Yhteenvedo ja johtopäätöksiä</b> .....	<b>34</b>
5.1 Päätöksenteon keskeisistä ongelmakohdista .....	34
5.2 Ollisiko toimivallanjakosäännöksiä uudistettava? .....	35
<b>Liitteet</b>	
1. Kunnan päätösten sisältö aineistossa kunnan toimielimen mukaan eriteltynä .....	38
2. Alueellisten ympäristökeskusten osittain myönteiset poikkeamis- päätökset, jotka on valituksesta kumottu taikka muutettu .....	39
3. Kunnan päätökset aineiston korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa .....	41
4. Kuntien myönteiset yleiskaavapoikkeukset, jotka on kumottu valituksen johdosta .....	42
5. Kumoamisperusteet kuntien suunnittelutarveratkaisuihin ja poikkeamispäätöksissä, joissa alueellinen ympäristökeskus on ollut valittajana .....	44
6. Lupapäätösten kumoutuminen ajallisesti tarkasteltuna .....	45
7. Viranomaisten luparatkaisujen sisältö ajallisesti tarkasteltuna .....	46
<b>Kuvailulehdet</b> .....	<b>47</b>

# Johdanto

## 1.1 Tutkimustehtävä

Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL, 132/1999) voimaantulon jälkeen sen soveltamista on seurattu useilla tahoilla, erityisesti ympäristöministeriön ja Suomen Kuntaliiton toimesta. Käsillä olevassa, edellä mainittujen tahojen toimeksiannosta laaditussa selvityksessä jatketaan maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisen seurantaan hallintotuomioistuimissa MRL 137 §:n mukaisten suunnittelutarveratkaisujen ja MRL 171 §:n mukaisten poikkeamispäätösten osalta. Taustana on Susanna Wähän ympäristöministeriölle laatima aiempi hallintolainkäyttöraatkaisuihin perustuva selvitys mainittujen päätöstyyppeiden sekä MRL:n mukaisia kaavoja koskevien ratkaisujen osalta (Suomen ympäristö 693, Helsinki 2004). Selvityksen mukaan varsin suuri osuus poikkeamispäätöksiä koskevista valituksista menestyi hallinto-oikeuksissa.

Mainitussa selvityksessä tuli esiin erityisesti kuntien toimivallassa olevien suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamispäätösten kumoutuminen keskimääräistä useammin hallintolainkäytössä.<sup>1</sup> Selvityksen mukaan kuntien poikkeamispäätöksistä tehdyistä valituksista noin puolet hyväksyttiin hallinto-oikeudessa ja suunnittelutarveratkaisusta tehdyistä valituksista noin kolmannes. Kuntien tekemien myönteisten päätösten osalta osuudet ovat huomattavan suuret, poikkeamispäätösten osalta 57 % ja suunnittelutarveratkaisujen osalta 55 %. Alueellisten ympäristökeskusten myönteisiin päätöksiin kohdistuvista valituksista hyväksyttiin selvityksen mukaan 28 % ja kielteisiin päätöksiin kohdistuvista valituksista hyväksyttiin noin joka viides.<sup>2</sup>

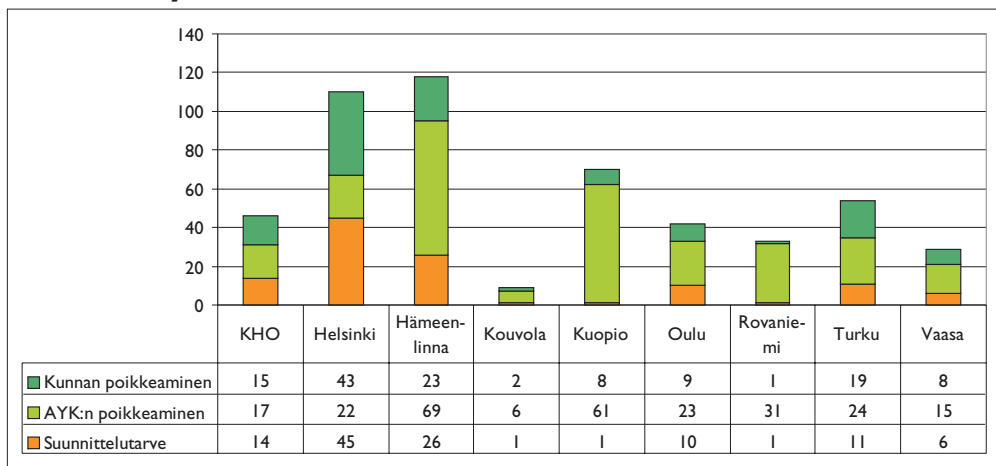
Näin ollen on tarpeen selvittää niitä syitä, jotka ovat näiden numeroiden takana. Tämän selvityksen keskiössä ovat toisin sanoen ne perusteet joilla kunnan viranomaisten taikka alueellisten ympäristökeskusten päätöksiä on kumottu tai muutettu, tarkastelun pääpainon ollessa erityisesti myönteisten lupapäätösten kumoutumisperusteissa. Selvityksessä on lisäksi muutoinkin pyritty tarjoamaan tietoa päätöksentekoon liittyvien ongelmakohtien paikantamiseksi. Tulosten perusteella voidaan esittää perusteltuja näkemyksiä niistä seikoista, joihin huomiota kiinnittämällä päätösten pysyvyyttä on mahdollista parantaa.

<sup>1</sup> Kuntien toimivaltaan kuuluvat kaikki suunnittelutarveratkaisut ja MRL 171.1 §:n pääsäännön mukaiset poikkeamiset (joskin lukumääräisesti alueelliset ympäristökeskukset tekivät ainakin vielä MRL:n voimaolon ensimmäisinä vuosina lukumääräisesti enemmän poikkeamispäätöksiä johtuen ympäristökeskusten toimivallasta rakennettaessa uutta rakennusta rantavyöhykkeelle tai -alueelle ilman MRL 72.1 §:n mukaista kaavaa).

Aivan uusimpien tilastojen mukaan kuntien ja alueellisten ympäristökeskusten tekemien poikkeamispäätösten määrät ovat jotakuinkin yhtä suuret. Tämä johtunee lähinnä rantayleiskaavoituksen etenemisestä. Toisaalta myös kunnissa tehtyjen suunnittelutarveratkaisujen osuus on noussut tasaisesti koko maankäyttö- ja rakennuslain voimaoloajan. Täsmälliset luvut on ilmoitettu jäljempänä tekstissä.

<sup>2</sup> Ks. Wähä, Susanna: Maankäyttö- ja rakennuslain soveltaminen hallintotuomioistuimissa 2001–2003. Suomen ympäristö 693, s. 22.

## 1.2 Selvityksen aineisto



Kuvio 1. Tarkasteltavana oleva aineisto päätöstyypeittäin tuomioistuimen mukaan tarkasteltuna.

Selvityksen pohjana oleva aineisto vastaa lähtökohdiltaan aiemman selvityksen aineistoa poikkeamispäätösten ja suunnittelutarveratkaisujen osalta. Aineistona ovat toisin sanoen ympäristöministeriölle tiedoksi tulleet hallinto-oikeuksien mainittuja asioita koskevat ratkaisut ajalta 1.7.2001–31.12.2002.<sup>3</sup> Tutkimustehtävästä johtuen päähuomio on niissä viranomaispäätöksiä koskeissa ratkaisuissa, joilla hallinto-oikeudet ovat kumonnet tai muuttaneet viranomaisten päätöksiä. Vertailuaineistona on kuitenkin ollut välttämätöntä tarkastella myös tuomioistuimessa pysytettyjä ratkaisuja. Eri syistä tutkimatta jätettyjä valituksia tai peruutettuja valituksia sen sijaan ei ole selvityksen lähtökohdat huomioon ottaen ollut tarpeen tarkastella.

Korkeimman hallinto-oikeuden osalta aineistoksi valikoituivat vain ne tällä aikavälillä hallinto-oikeuksissa ratkaistuja asioita koskevat KHO:n päätökset, jotka poikkeavat pohjana olevien hallinto-oikeuksien ratkaisuista joko lopputuloksensa tai perusteluidensa osalta.<sup>4</sup> Aineistoksi muodostui näin ollen kaiken kaikkiaan 511 tuomioistuinratkaisua. Näistä 465 oli hallinto-oikeuksien ja 46 KHO:n tekemiä ratkaisuja. Poikkeamisia koskevia ratkaisuja on 396 ja suunnittelutarveratkaisuja 115 kappaletta.

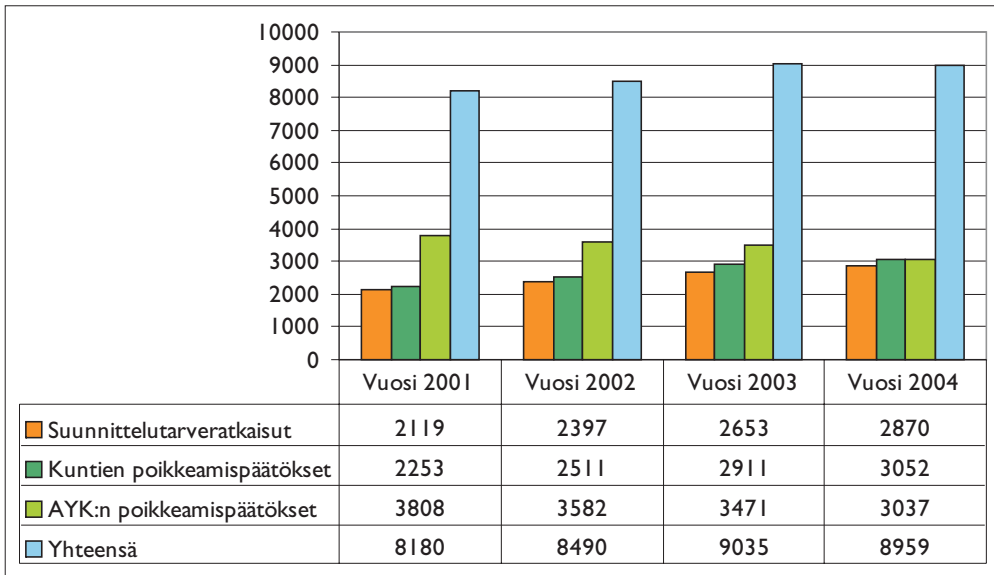
Käsillä olevaa selvitystä lukiessa on syytä pitää mielessä, että selvitys koskee nimenomaan muutoksenhaun kohteeksi tulleita päätöksiä. Näin ollen selvityksen tulokset eivät välttämättä ole yleistettävissä koskemaan kaikkia kunnissa ja alueellisissa ympäristökeskuksissa tehtyjä viranomaispäätöksiä. Vertailun vuoksi esimerkiksi vuonna 2001 kunnissa tehtiin ympäristöhallinnon tietojen perusteella 2119 suunnittelutarveratkaisua ja 2253 poikkeamispäätöstä, alueellisissa ympäristökeskuksissa 3808 poikkeamispäätöstä. Poikkeamispäätösten lukumäärät ovat sittemmin tasoittuneet huomattavasti kuntien ja alueellisten ympäristökeskusten kesken, ja vuoden 2004 alustavien tietojen mukaan kuntien ja alueellisten ympäristökeskusten päätösten lukumäärät olivat jotakuinkin yhtä suuret. Kaikkien tehtyjen suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamispäätösten lukumäärät käyvät ilmi seuraavasta kuvioista.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Aineiston valinnasta ja kattavuudesta ks. *Wähä*, Suomen ympäristö 693, s. 5–7.

<sup>4</sup> Kun tarkasteltavana ovat ne perusteet joilla viranomaisen tekemän päätöksen ei ole katsottu täyttävän lainsäädännössä asetettuja vaatimuksia, ei ole tarpeen tarkastella KHO:n käytäntöä niiltä osin kuin hallinto-oikeuden ratkaisua ei ole jatkovalituksen johdosta muutettu. Aineiston tarkasteluun eivät vastaavasti myöskään sisälly ne hallinto-oikeuksien ratkaisut, jotka korkein hallinto-oikeus on ratkaissut toisin (muuttanut tai kumonnut hallinto-oikeuden päätöksen).

Aineiston kattavuus myöskään KHO:n päätösten osalta ei ole täydellinen, ks. *Wähä*, Suomen ympäristö 693, s. 29. Poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisujen osalta se kattaa kuitenkin vähintäänkin 70 prosenttia korkeimman hallinto-oikeuden näissä asioissa tekemistä ratkaisuista, joten selvityksen tavoitteet huomioiden asialla ei liene käytännön merkitystä.

<sup>5</sup> MRL:n ensimmäisen voimassaolovuoden tilastoja ei ole sisällytetty tietoihin, sillä tuolloin käsiteltiin vielä merkittävä määrä rakennuslain mukaisia poikkeuslupia rakennuslain mukaisen toimivallan jaon mukaisesti joten luvut eivät ole vertailukelpoisia.



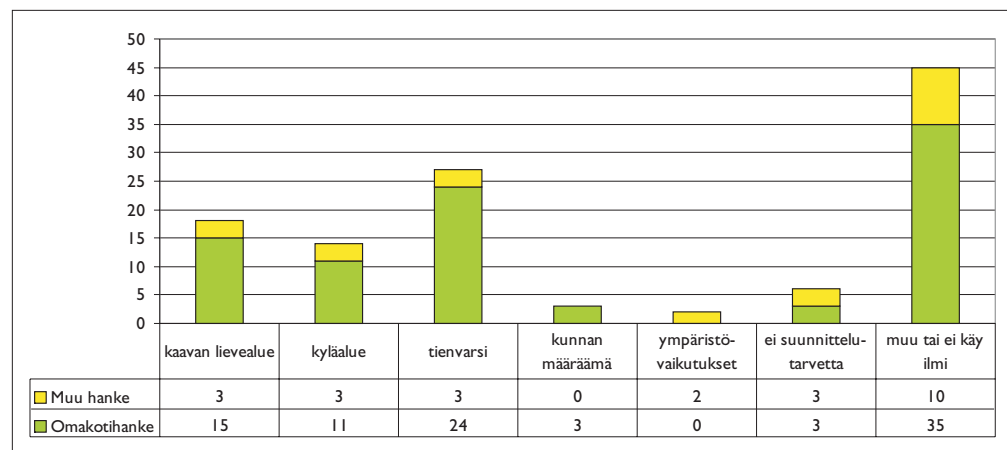
Kuvio 2. Kaikki tehdyt suunnittelutarve- ja poikkeamispäätökset vuosina 2001–2004.

Selvitystyön ohjausryhmän ovat muodostaneet hallitusneuvos Helena Korhonen, hallitusneuvos Auvo Haapanala ja ympäristöneuvos Tuula Lundén ympäristöministeriöstä sekä lakimies Ulla Hurmeranta ja yliarkkitehti Ritva Laine Suomen Kuntaliitosta. Ohjausryhmältä saadun palautteen ohella professori Tapio Määttä ja HTM Hanna Tolvanen ovat kommentoineet selvityksen käsikirjoitusta.

## Perustietoja muutoksenhaun kohteena olleista päätöksistä

### 2.1 Suunnittelutarveratkaisut

Suunnittelutarveratkaisuja koskevista asioista 78 % (90 hallintotuomioistuinten ratkaisua) koski omakotihankkeita (omakoti- tai paritaloja). Muita hankkeita (yleensä lomarakennuksia, talousrakennuksia tai pienteollisuusrakennuksia) oli noin viidennes (25 ratkaisua). Suunnittelutarpeen aiheuttaja on ryhmitelty seuraavasta kaaviosta ilmenevällä tavalla. Joissakin tapauksissa tuomioistuin totesi, ettei tapauksessa ole kyse lainkaan suunnittelutarvesäännösten piiriin kuuluvas- ta alueesta. Kaikista tuomioistuinten ratkaisuista ei toisaalta käytetyn luokitte- lun suhteen käynyt täsmällisesti ilmi se, minkä tyyppisestä suunnittelutarvealu- eesta on kyse (vaikka todettiin suunnittelutarvesäännösten soveltuvan). Ryhmässä ”muut” ovat myös ne ratkaisut, jotka eivät muutoin sopineet luokit- teluun; kyse on tällöin käytännössä muunlaisesta kuin kaavan lievealueille, ky- läalueille tai teiden varsiin muodostuneesta tiheähköstä asutuksesta.



Kuvio 3. Suunnittelutarveratkaisut suunnittelutarpeen aiheuttajan ja hanketyypin mukaan.

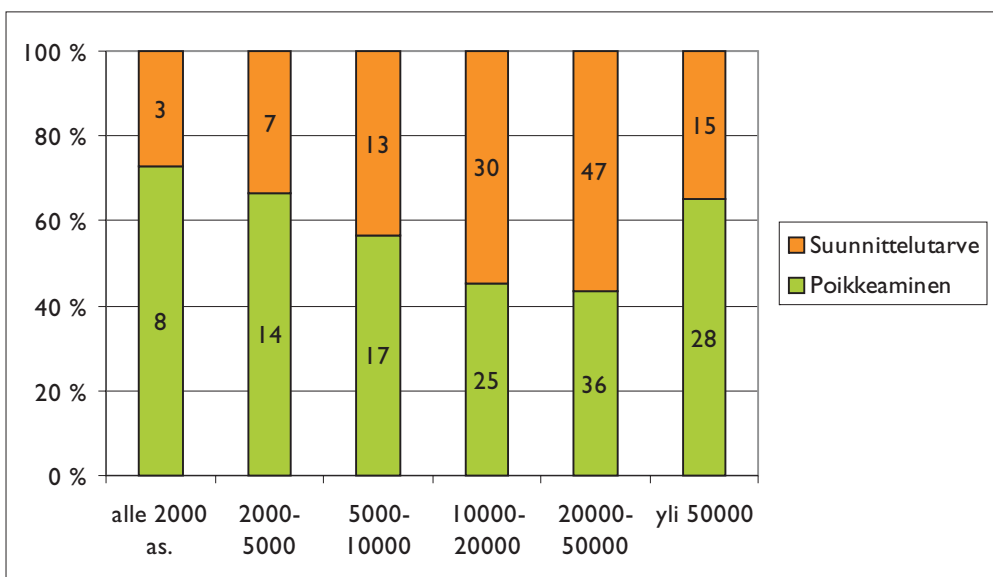
Aineisto tukee arviota suunnittelutarveratkaisuja koskevien asioiden painottamisesta nimenomaan kasvukeskusten läheisyyteen.<sup>6</sup> Aineistossa suunnittelutarveratkaisujen osalta eniten edustettuina olevat kunnat näyttävät vahvistavan tätä käsitystä selvästi. Kymmenen aineistossa useimmin esiintyvää kuntaa olivat Tuusula (9 ratkaisua), Sipoo (8), Vihti (7), Nurmijärvi (7), Espoo (4), Kiiminki (4), Tampere (4), Porvoo (4), Jyväskylän maalaiskunta (4) ja Vantaa (4 ratkaisua). Pääkaupunkiseutu ja erityisesti sen lähiympäristö siis korostuu aineistossa, mutta vastaava piirre on havaittavissa myös muiden kasvukeskusten (esimerkiksi Jyväskylän ja Oulu) suhteen. Suunnittelutarveratkaisuilla (tai ainakin niitä koskevilla valituksilla) näyttäisi yleisesti olevan jossain määrin taipumusta kasautua tiettyjen kuntien alueille; esimerkiksi puheena olevien kuntien suunnittelutarveratkaisut muodostavat 48 % aineiston suunnittelutarveratkaisuja koskevista asioista (kaikkiaan aineistossa oli 52 eri kunnan suunnittelutarveratkaisuja). Suurten

<sup>6</sup> Ks. esim. jo Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisemien suunnittelutarveratkaisuja koskevien valitusten määrä edellä kuviossa I.



kaupunkien ja näiden ympäristön alueilla oli keskimääräistä useammin voimassa myös rakennuskielto yleiskaavan laatimiseksi tai muuttamiseksi taikka asemakaavan laatimiseksi, jolloin rakennushankkeet edellyttävät sekä suunnittelutarveratkaisun että poikkeamispäätöksen tekemistä.<sup>7</sup>

Suunnittelutarveratkaisujen osuus näyttää myös muuttuvan varsin johdonmukaisesti suhteessa kunnan kokoon. Aineisto on luokiteltu Kuntaliiton jaotellun mukaisesti kuuteen luokkaan. Kaikkein pienimpiä kuntia lukuun ottamatta näin saatiin luokat myös suhteellisen samansuuruisiksi aineiston päätösmäärien suhteen. Eniten suunnittelutarveratkaisuja tehdään kuntakoon ollessa 20000–50000 asukasta. Tätä suuremmissa kunnissa taas poikkeamispäätösten osuus kasvaa. Tämä on varsin johdonmukaista, sillä suurissa kaupungeissa asemakaavaan tai -kaavoitukseen liittyvät poikkeukset muodostavat keskimääräistä suuremman osuuden poikkeamisista. Suurimmassa kuntaluokassa asemakaavapoikkeusten osuus oli lähes 40 prosenttia. Toiseksi suurin oli asemakaavan laatimisen tai muuttamisen vuoksi asetetuista rakennuskielloista poikkeamisten osuus, noin 26 prosenttia.



Kuvio 4. Poikkeamispäätösten ja suunnittelutarveratkaisujen osuus kuntakoon mukaan luokiteltuna.

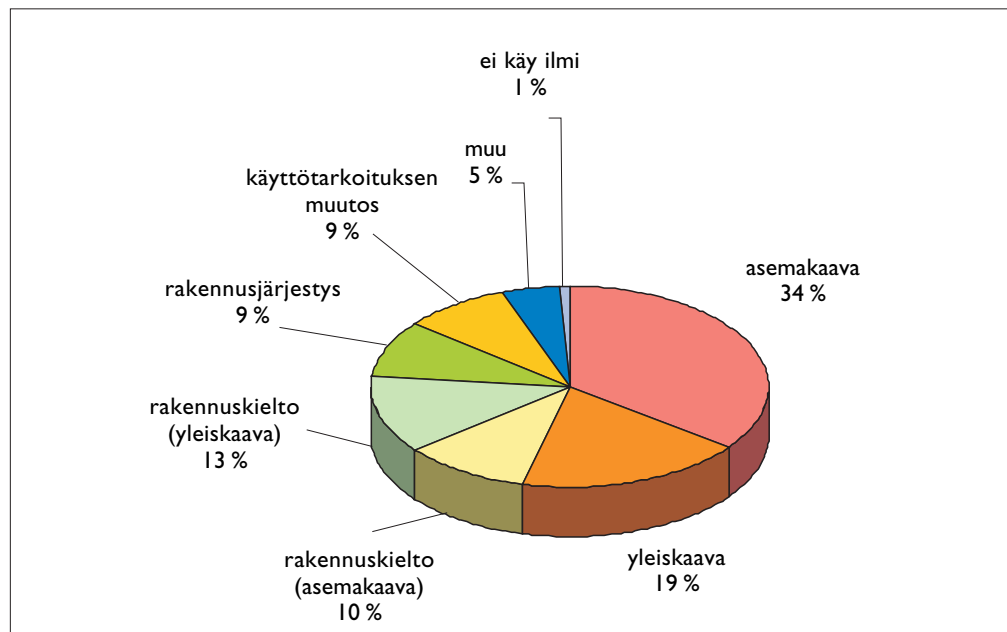
Muutoksenhaun kohteena tarkasteluajanjaksona olleista suunnittelutarveratkaisuksista hieman yli puolet (52 %) oli kielteisiä. Myönteisesti suhtauduttiin noin 45 prosenttiin aineiston hakemuksista ja osittain myönteisiä<sup>8</sup> ratkaisuja oli vajaa 3 % aineiston suunnittelutarveratkaisuksista. Tästä ei kuitenkaan voi vetää johtopäätöksiä yleisempään linjaan suunnittelutarveratkaisua koskeviin hakemuksiin suhtautumisessa, sillä aineisto on edustava ainoastaan hallintolainkäytössä ratkaistujen asioiden osalta eikä siis kaikkien viranomaisissa tehtyjen päätösten suhteen. Muutoksenhaun kohteeksi tulee tyypillisesti huomattavasti enemmän kielteisiä kuin myönteisiä lupapäätöksiä, mikä käy selvästi ilmi esimerkiksi jäljempänä alueellisten ympäristökeskusten muutoksenhaun kohteeksi tulneiden päätösten jakaumasta.

<sup>7</sup> Ks. jäljempänä kuvio 6. Tapauksissa, joissa hanke edellytti sekä suunnittelutarveratkaisun että poikkeamispäätöksen tekemistä, yleinen rakentamisrajoitus oli myös rakennusjärjestyksessä taikka yleiskaavassa asetettu rakennuspaikan vähimmäispinta-alaa koskeva vaatimus.

<sup>8</sup> Osittain myönteisiä ratkaisuja ovat ne, joissa hakemukseen ei ole kaikilta osin suostuttu. Tässä selvityksessä osittain myönteisiksi on luokiteltu myös ne muutoksenhaun kohteeksi tulleet päätökset, joissa luvanhakija valittaa lupapäätökseen asetetusta muustakin kuin rakentamisen määrää koskevasta ehdosta.

## 2.2 Poikkeamispäätökset

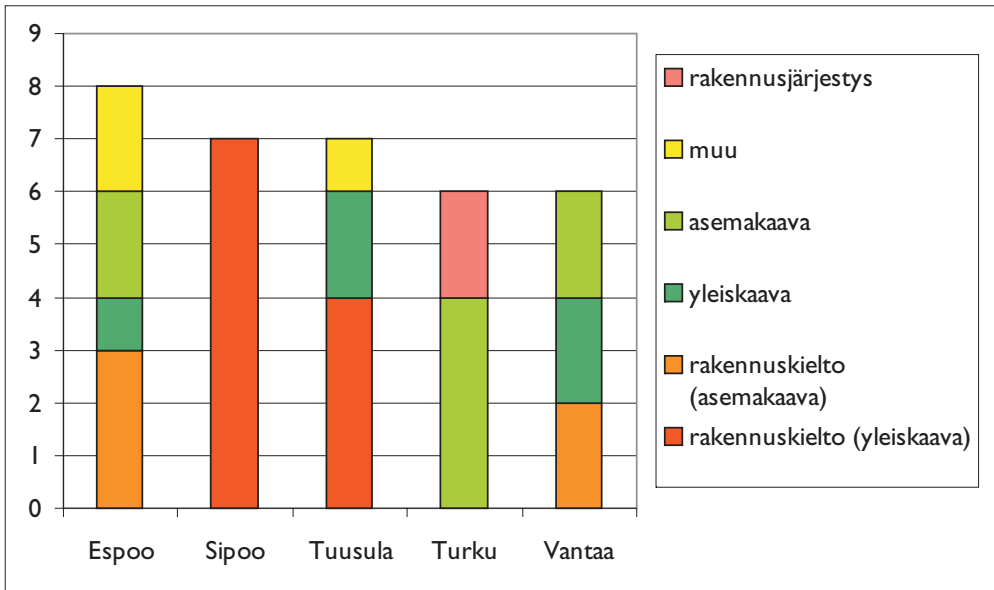
Kuntien poikkeamispäätöksistä (kaiken kaikkiaan 128 ratkaisua) valtaosa koski poikkeamista kaavoista. Asemakaavapoikkeuksia oli aineistossa noin kolmannes (45 kpl) ja yleiskaavapoikkeuksiakin lähes viidennes (23 kpl). Seuraavaksi suurimmat ryhmät olivat asemakaavan (13 kpl) tai yleiskaavan (16 kpl) laatimiseksi tai muuttamiseksi asetetut rakennuskiellot. Poikkeuksia rakennusjärjestyksen määräyksistä (12 kpl) ja poikkeamispäätöstä edellyttäviä käyttötarkoituksen muutoksia (11 kpl) oli molempia noin kymmenesosa aineiston päätöksistä. Ryhmään "muut" kuuluu esimerkiksi poikkeuksia MRL 116 §:n rakennuspaikan kokovaatimuksesta ja tilapäisen rakennusluvan jatkamiseksi haettuja poikkeuksia. Eräässä tapauksessa poikkeamista mahdollisesti edellyttävä rakentamisrajoitus ei käynyt viranomaisen päätöksestä ilmi lainkaan.<sup>9</sup>



Kuvio 5. Poikkeamista edellyttävä rakentamisrajoitus kuntien poikkeamispäätöksissä.

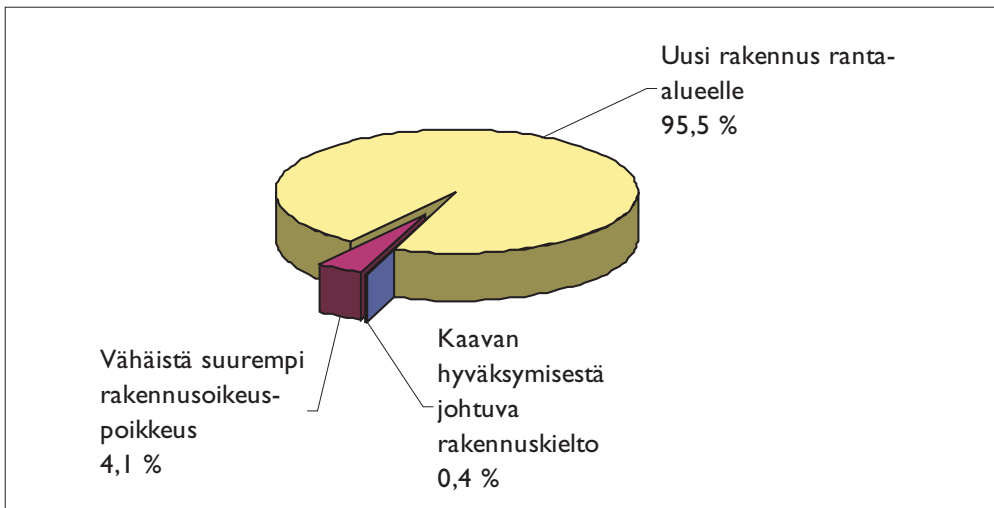
Edellä suunnittelutarveratkaisujen yhteydessä mainituista kunnista Espoo (8 poikkeamispäätöstä), Sipoo (7), Tuusula (7) ja Vantaa (6) kuuluvat myös aineiston poikkeamispäätösten viiden kärkeen. Näiden kuntien päätöksistä lähes 40 % (Sipoon ja Tuusulan päätösten vaikutuksesta) oli poikkeuksia rakennuskiellosta yleiskaavan laatimiseksi tai muuttamiseksi. Asemakaavan laatimiseksi tai muuttamiseksi asetetuista rakennuskielloista poikettiin 18 %:ssa mainittujen kuntien päätöksistä, ja yhtä suuri oli yleiskaavoista poikkeamisten osuus. Asemakaavapoikkeuksia näiden kuntien aineistossa olevista päätöksistä oli vain noin 14 %. Lukuja voidaan verrata koko aineiston jakaumaan edellä. Poikkeamispäätöksiä oli aineistossa kaiken kaikkiaan 74 kunnasta.

<sup>9</sup> Niin sanotuissa monipoikkeustapauksissa on luokittelu pyritty, ehkä osin keinotekoisestikin, tekemään "ensisijaisimman" poikkeamista edellyttävän rakentamisrajoituksen mukaan. Jos hanke esimerkiksi edellyttää poikkeusta kaavan laatimiseksi tai muuttamiseksi asetetusta rakennuskiellosta sekä rakennusjärjestyksen määräyksistä, luokittelu on tehty rakennuskiellon mukaan. Tyypillisesti monipoikkeustilanteissa oli kyse esimerkiksi kaavan tai rakennuskiellon synnyttämän rakentamisrajoituksen ohella rakennuspaikan vähimmäispinta-alalle asetetusta vaatimuksesta. Ranta-alueilla taas kyse on usein yleensä rakennusjärjestyksessä asetetuista rakennusten minimietäisyyssvaatimuksista rantaviivaan nähden.



Kuvio 6. Poikkeamispäätökset ja poikettava rakentamisrajoitus 5 aineistossa eniten edustettuna olevan kunnan osalta.

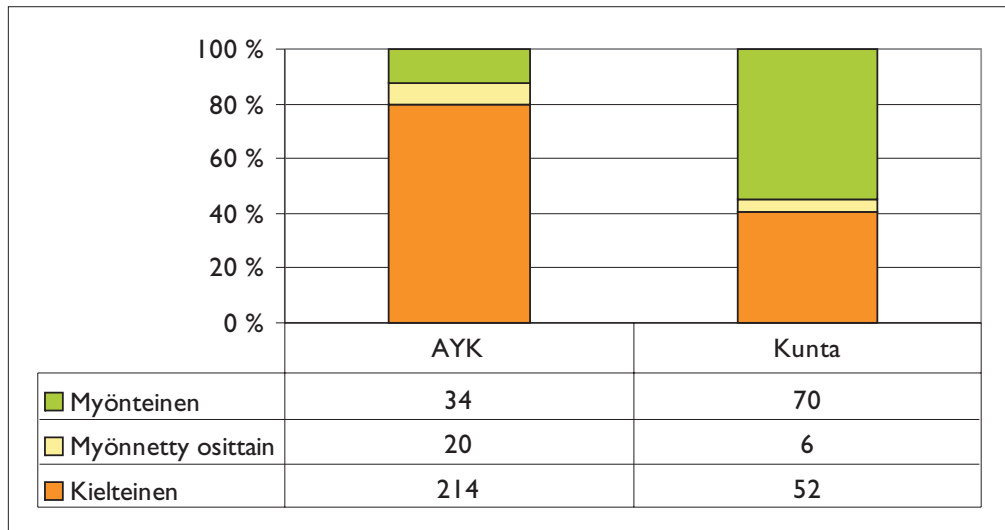
Alueellisten ympäristökeskusten poikkeamispäätökset (kaiken kaikkiaan 268 ratkaisua) koskevat lähes yksinomaan MRL 171 §:n 2 momentin 1 kohtaa eli uuden rakennuksen rakentamista (tai siihen verrattavaa rakentamistoimenpidettä) ranta-alueelle ilman rantarakentamiseen oikeuttavaa asema- tai yleiskaavaa.<sup>10</sup> Vähäistä suurempia poikkeuksia asemakaavassa osoitetusta rakennusoikeudesta koski 11 hallintotuomioistuinten ratkaisua. Asemakaavan hyväksymisestä seuraavasta rakennuskiellosta oli poikettu yhdessä ratkaisussa, eikä aineistossa ollut ainoatakaan tapausta jossa olisi poikettu rakennuksen suojelua koskevasta kaavamääräyksestä.



Kuvio 7. Alueellisten ympäristökeskusten päätökset asiatyypeittäin.

<sup>10</sup> Myös aineiston kuntien poikkeamispäätöksistä hyvin suuri osa sijoittuu ranta-alueille. Kaavoitettuja tai kaavoittamattomia ranta-alueita koski lähes kolmannes (31 %) kaikista aineiston kuntien tekemistä poikkeamispäätöksistä. Yhteenlaskettuna siis aineiston noin neljästä sadasta poikkeamispäätöksestä lähes kolme sataa koski rantarakentamista tavalla tai toisella.

Kielteisten poikkeamispäätösten osuus aineistosta on huomattava. Alueellisten ympäristökeskusten muutoksenhaun kohteeksi tulleista päätöksistä peräti 80 % oli kielteisiä ja kuntienkin päätöksistä yli 40 %. Yhteenlaskettuna kielteisten poikkeamispäätösten osuus on 67 %. Yleisesti ottaen poikkeamishakemuksiin on sekä kuntien että valtionhallinnossa suhtauduttu myönteisesti huomattavasti tätä useammin.



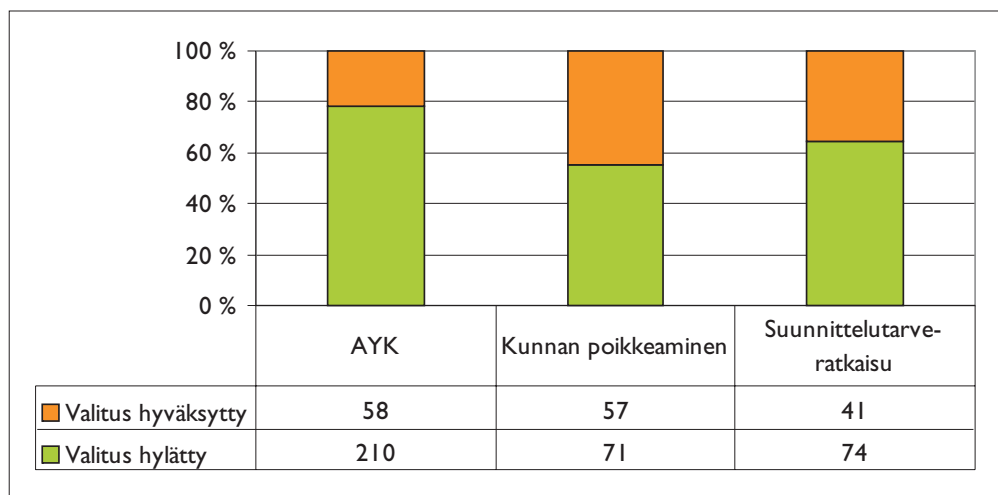
Kuvio 8. Myönteisten ja kielteisten poikkeamispäätösten osuus aineiston poikkeamispäätöksistä.

# Muutoksenhaun lopputulosten tarkastelu

## 3.1 Yleistä

Valitusten menestymistä eri MRL:n mukaisissa päätöksissä on tarkasteltu jo aiemmassa selvityksessä. Kun aineisto ei kuitenkaan ole erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen osalta täysin identtinen aiemman kanssa, on syytä selvittää muutoksenhaun lopputuloksia tämän selvityksen aineiston osalta vielä erikseen. Tarkastelua myös täsmennetään ja jatketaan edelleen tämän selvityksen aineistosta kerättyjen tietojen perusteella. Tarkastelussa ei lähtökohtaisesti tehdä eroa KHO:n ja hallinto-oikeuksien välillä, ja valitusten hyväksymistä tarkastellaan suhteessa tuomioistuimen ratkaisun pohjana olevaan hallintoviranomaisen päätökseen. Jos siis esimerkiksi viranomaisen päätös on hallinto-oikeudessa kumottu mutta päätöksen tehneen viranomaisen jatkovalituksesta saatettu voimaan, kyse on päätöksestä jonka osalta valitus on lopulta lainvoimaisesti hylätty.<sup>11</sup>

Näin tarkasteltuna alueellisten ympäristökeskusten kaikista poikkeamispäätöksistä pysytettiin hallintotuomioistuimissa noin neljä viidestä (78 %). Kuntien suunnittelutarveratkaisuista pysyi lähes kaksi kolmännestä (64 %) ja kuntien poikkeamispäätöksistä hieman useampi kuin joka toinen (55 %).

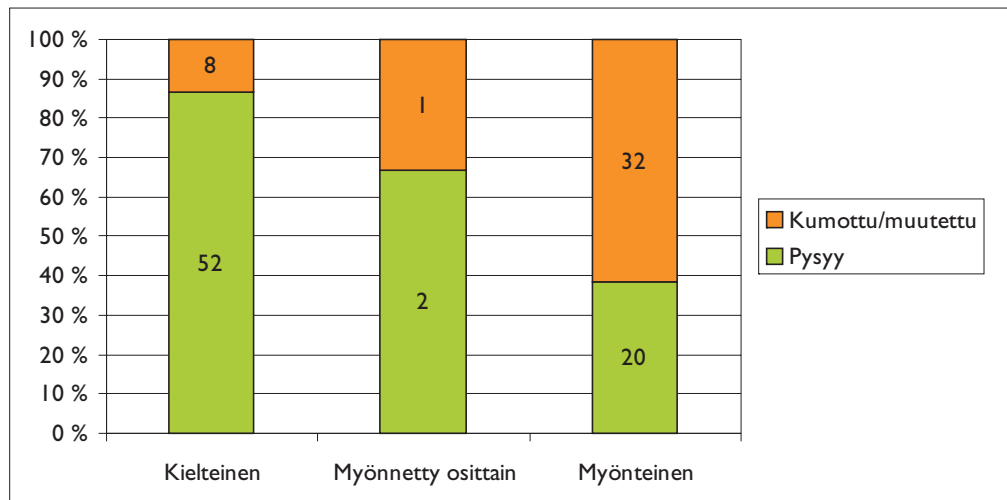


Kuvio 9. Valitusten menestyminen päätöstyypeittäin.

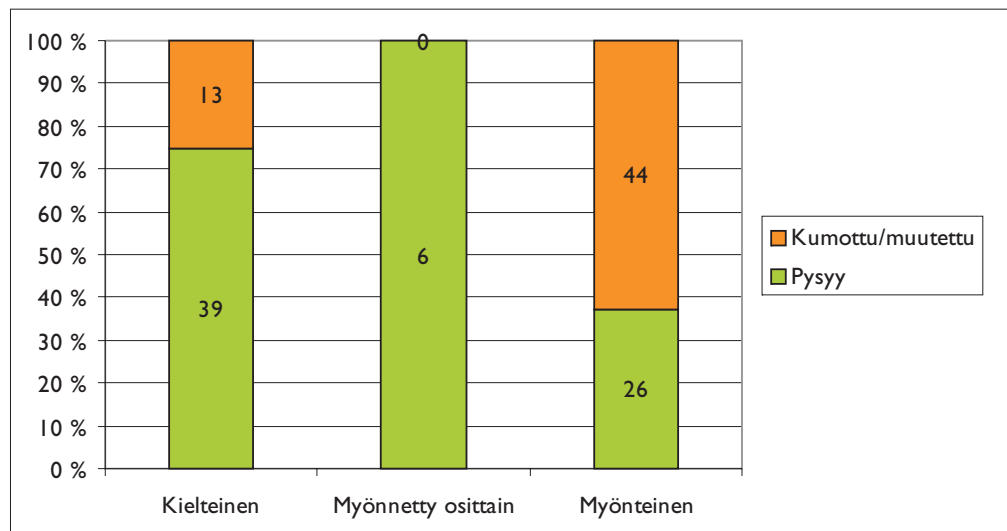
<sup>11</sup> Kunnan viranhaltijapäätöksissä varsinaista muutoksenhakua edeltävän MRL 187 §:n mukaisen oikaisuvaatimusmenettelyn osalta pohjapäätökset on luokiteltu myönteisiin ja kielteisiin sen mukaan, kuinka asianomainen viranomainen on oikaisuvaatimuksen johdosta asian ratkaissut.

### 3.2 Kuntien päätökset

Päätöstyyppien sisällä on kuntien päätösten osalta huomattavan suurta hajontaa päätösten pysyvyyden suhteen siitä riippuen, onko hallintoviranomaisen päätös ollut myönteinen vai kielteinen. Suunnittelutarveratkaisujen osalta kielteisistä päätöksistä on pysynyt lähes 87 %, kun taas myönteisistä päätöksistä ainoastaan noin 38 %. Osittain myönnettyjä suunnittelutarveratkaisuja oli aineistossa ainoastaan kolme. Vastaavanlainen riippuvuus pohjapäätöksen sisällöstä ilmenee myös kunnan toimivallassa olevien poikkeamispäätösten osalta: kielteisistä päätöksistä on pysynyt 75 %, mutta myönteisistä vain 37 %. Osittain myönnettyjen lupien osalta aineisto on liian pieni johtopäätösten tekemiseen, mutta näiden kuuden ratkaisun osalta kaikki kuntien tekemät aineiston poikkeamispäätökset pysyivät muutoksenhaussa.<sup>12</sup>



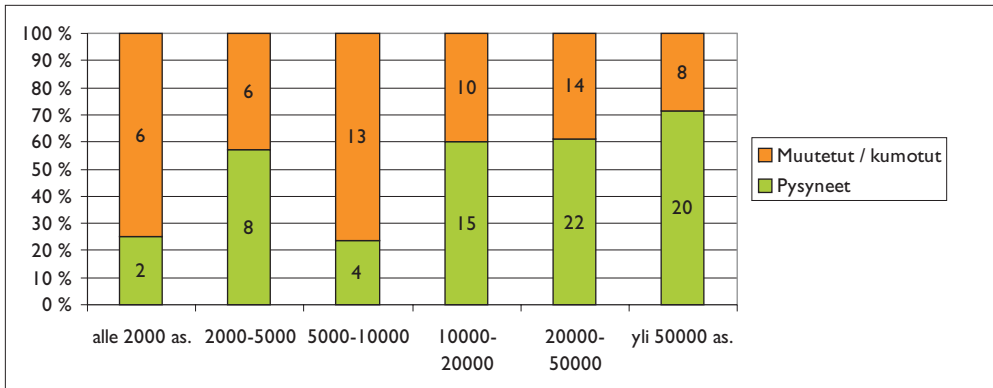
Kuvio 10. Suunnittelutarveratkaisujen pysyminen suhteessa päätöksen sisältöön.



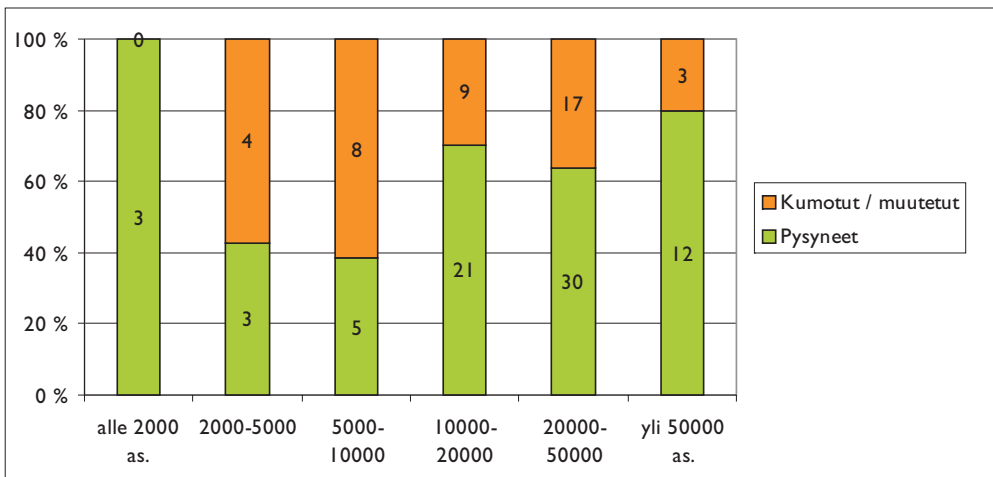
Kuvio 11. Kuntien poikkeamispäätösten pysyminen suhteessa päätöksen sisältöön.

<sup>12</sup> Aineiston vähäisyydestä huolimatta on toki mahdollista ajatella, että nimenomaan tämän tyyppisissä tapauksissa päätöksen sisältö on jouduttu erityisen huolellisesti harkitsemaan ja lopputulokset myös riittävästi perustelemaan.

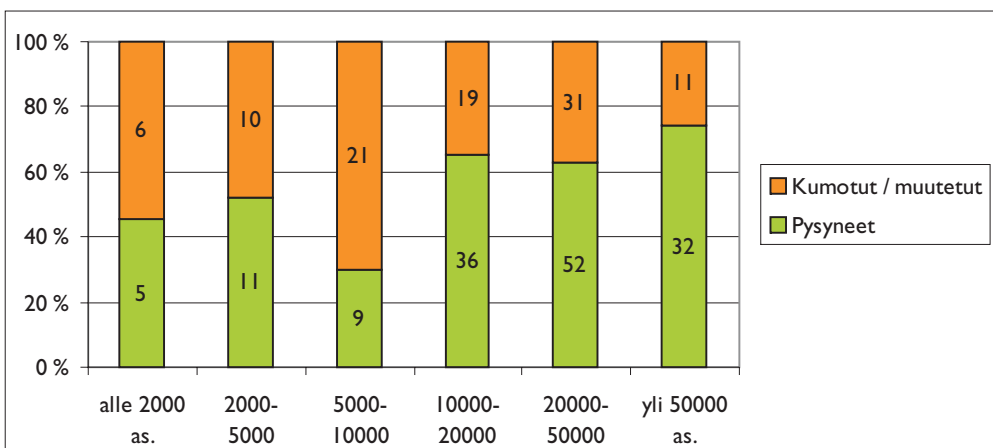
Kunnan koolla on yleensä vaikutusta erityisesti käytettävissä oleviin resursseihin, niin oikeudellisen asiantuntemuksen kuin maankäyttöisten resurssienkin osalta. Näin ollen olisi myös arvioitavissa, että kunnan koko voisi yleisellä tasolla vaikuttaa siihen, kuinka hyvin päätökset pysyvät mahdollisessa muutoksenhaussa. Seuraavassa on esitetty tulokset kunnan toimivallassa olevien poikkeamis päätösten osalta, suunnittelutarveratkaisujen osalta ja molemmat päätöstyypit yhdistettynä.



Kuvio 12. Kuntien poikkeamis päätösten pysyminen suhteessa kunnan suuruusluokkaan.



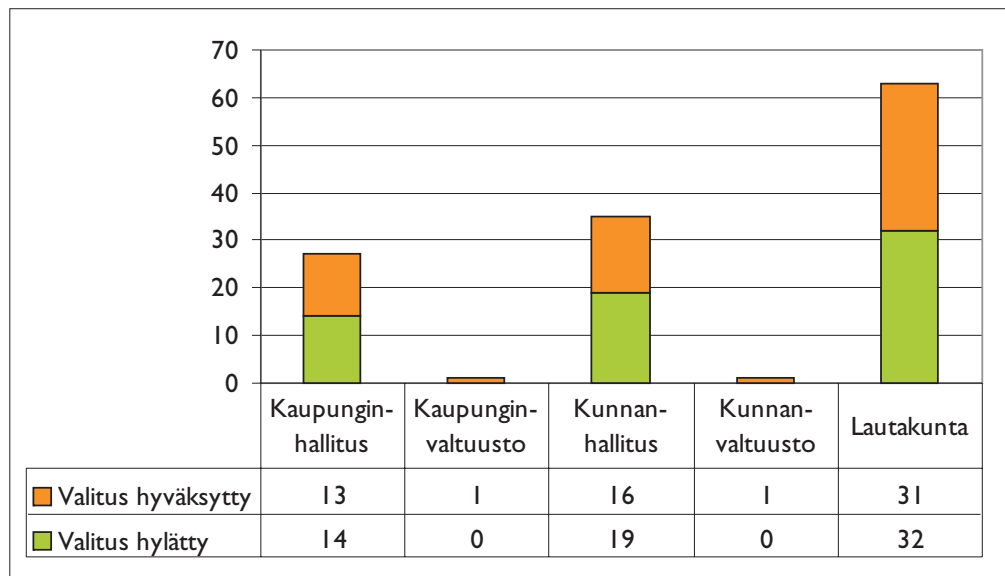
Kuvio 13. Suunnittelutarveratkaisujen pysyminen suhteessa kunnan suuruusluokkaan.



Kuvio 14. Kaikkien kunnan päätösten pysyminen suhteessa kunnan suuruusluokkaan.

Tulokset näyttäisivät, siltä osin kuin ratkaisuja on kussakin luokassa riittävästi, ainakin jossain määrin tukevan edellä esitettyä arviota, sillä päätösten pysyvyys on paras väkiluvultaan yli 50000 asukkaan kunnissa sekä molempien ratkaisutyyppien osalta että tietysti myös nämä molemmat yhdistettynä (päätöksistä yhteenlaskettuna kumottiin tässä kokoluokassa vain noin neljännes, 25,6 %), kun taas pienimmissä kuntakokoluokissa kumottujen päätösten osuus on ollut huomattavastikin suurempi. On tosin edelleen korostettava aineiston vähäisyyttä erityisesti alle 2000 asukkaan ja myös 2000–5000 asukkaan kuntien osalta. Kunnan koon merkitystä suhteessa päätösten pysymiseen tarkastellaan vielä jäljempänä päätösten kumoutumisperusteita tarkasteltaessa.

Kuntien toimivallassa olevia päätöksiä koskevien valitusten menestymistä on mahdollista tarkastella myös suhteessa siihen, mikä kunnan viranomaisen päätöksen on tehnyt. Tällaisesta tarkastelusta on kuitenkin varottava vetäjästä kovin suoraviivaisia yleisempiä johtopäätöksiä.<sup>13</sup> Varovaisesti arvioiden näyttäisi kuitenkin siltä, ettei kuntien päätösten pysyvyyden ja päätöksen tehneen toimielimen välillä näyttäisi juuri olevan yhteyttä. Erityisesti poikkeamispäätösten osalta pysyneiden ja kumottujen päätösten suhde on lähes sama riippumatta päätöksen tehneestä toimielimestä. Niiltä osin kuin aineistoa on riittävästi, hyväksytyjen valitusten osuus vaihtelee ainoastaan välillä 46–49 prosenttia.<sup>14</sup>

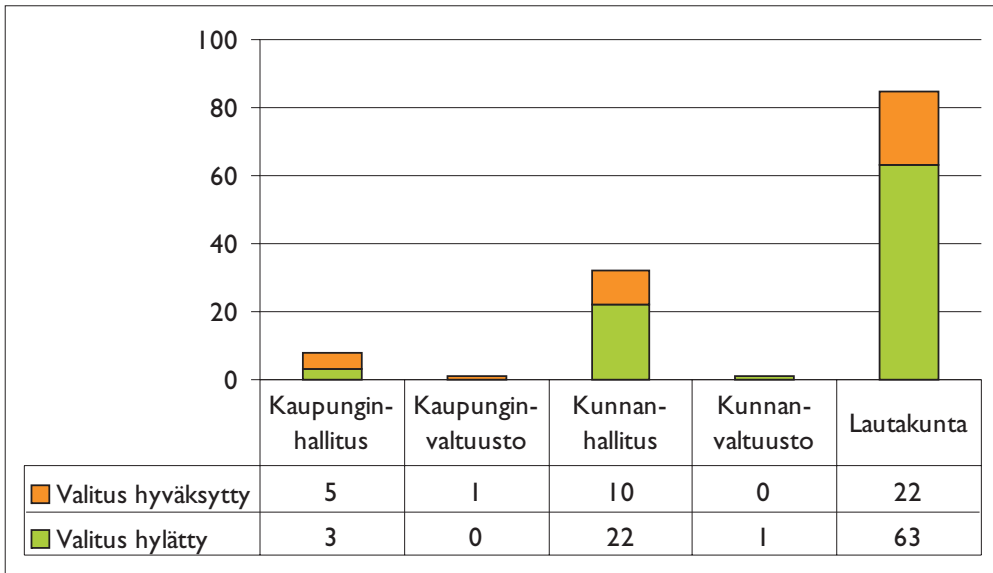


Kuvio 15. Poikkeamispäätöksen tehnyt kunnan toimielin ja valituksen menestyminen.

<sup>13</sup> Asian täsmällisempi selvittäminen nähdäkseni edellyttäisi perehtymistä kunkin kunnan päätöksentekomenettelyyn, esimerkiksi päätösten valmistelun ja päätöksenteon yhteydessä pyydettyjen lausuntojen suhteen. Kunta-kohtaisesti luultavasti olisi havaittavissa myös ”hallintokulttuuriin” liittyviä eroja, jotka vaikuttavat muun ohella siihen, kuinka suuri on esimerkiksi kynnys poiketa esittelyn mukaisesta päätösehdotuksesta tai millainen painoarvo kunnan jonkin muun toimielimen lausunnolle päätösharkinnassa annetaan. Kuntakohtaiset erot ovat tosin sanoen huomattavasti moninaisemmat kuin se, mikä toimielin (tai viranhaltija) päätökset kunnassa tekee.

<sup>14</sup> Kunnan toimielimien mukaan tehdyt tarkastelut perustuvat aiemmin tehdyn selvityksen datan käsittelyyn, ja numerot poikkeavat siksi tältä osin vähäisessä määrin selvityksessä muutoin esitetystä.





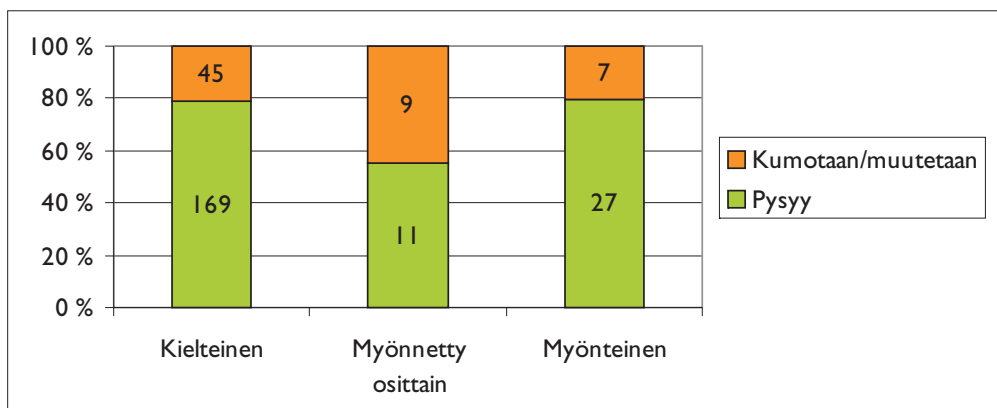
Kuvio 16. Suunnittelutarveratkaisun tehnyt kunnan toimielin ja valituksen menestyminen.

Suunnittelutarveratkaisujen osalta eroavuutta on hieman enemmän. Kunnan lautakunnan tekemiä suunnittelutarveratkaisuja koskevista valituksista hyväksyttiin ainoastaan 26 prosenttia (kunnanhallituksen osalta hyväksytyjen valitusten osuus oli noin 31 % ja lukumäärältään vähäisten kaupunginhallituksen tekemien suunnittelutarveratkaisujen osalta noin 62 %). Kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä ei tästäkään kuitenkaan kannattane tehdä.<sup>15</sup>

### 3.3 Alueellisten ympäristökeskusten päätökset

Alueellisten ympäristökeskusten päätösten suhteen edellä kuvattua poikkeamaa myönteisten ja kielteisten poikkeamispäätösten pysyvyydessä ei ilmene suuntaan eikä toiseen, kumottujen ja pysyneiden päätösten suhde on täsmälleen sama sekä kielteisissä että myönteisissä päätöksissä ja ratkaisujen pysyvyys on ylipääntään ollut hyvä (n. 80 %). On mahdollista näin ollen sanoa, etteivät ympäristökeskukset niin sanottujen yleisten ympäristötietojen valvojina näyttäisi yleisesti ottaen päätösharkinnassaan liiaksi korostavan ympäristöön liittyviä arvoja, sillä tämän pitäisi periaatteessa näkyä kielteisten ratkaisujen myönteisiä huonompana pysyvyytenä.

<sup>15</sup> Sikäli kuin päätöksen tehneellä kunnan toimielimellä on merkitystä sen kannalta, mikä sen kohtalo muutoksenhaussa on, liittyyne tämä pikemminkin edellä kuvattuun riippuvuuteen päätöksen sisällön ja päätösten pysyvyyden suhteen. Esimerkiksi suunnittelutarveratkaisujen osalta lautakunnat tekivät tarkastellussa aineistossa muihin toimielimiin nähden jonkin verran enemmän kielteisiä päätöksiä. Lautakuntien tarkasteltavina olevissa ratkaisuisa tekemistä päätöksistä noin 38 % oli myönteisiä, kun myönteisten suunnittelutarveratkaisujen osuus kunnanhallituksen ratkaisemista asioista oli noin 47 % ja kaupunginhallitusten 75 %. Katso asiasta liitteen 1 kuvat.



Kuvio 17. Alueellisten ympäristökeskusten poikkeamispäätösten pysyminen suhteessa päätöksen sisältöön.

Sen sijaan osittain myönnettyjen päätösten osalta pysyvyys on ollut merkittävästi pienempi (55 %). Tämä ratkaisujoukko koostuu siis tapauksista, joissa haetun rakentamisen määrää (rakennusten lukumäärää taikka kerrosalaa) on rajoitettu hakemukseen nähden taikka hakija on valittanut muista lupaehdoista. Mitään yksittäistä syytä näiden päätösten muunsisältöisiä päätöksiä huonommalle pysyvyydelle ei ole esitettävissä. MRL:n soveltamisen alkuvuosina tietynlaisena yleisenä käytäntönä (jonka käyttö sittemmin on huomattavasti vähentynyt) ollut vesikäymälän rakentamiskieltoa koskevia tapauksia oli aineistossa vain kaksi. Näissä ratkaisuissa tuomioistuin katsoi, ettei kieltoa ole riittävästi perusteltu ja kyseisen kiellon asettamisen tarpeellisuutta (kuten tietysti muidenkin lupaehtojen) on arvioitava kussakin yksittäistapauksessa erikseen. Näiden lisäksi myös yhdessä muussa ratkaisussa tuomioistuin katsoi, ettei lupaehto ole riittävästi perusteltu. Muilta osin kyse näyttää olleen lähinnä siitä, että tuomioistuin on yksinkertaisesti arvioinut tilanteen aineellisesti jossain määrin ympäristökeskuksen näkemyksestä poikkeavalla tavalla.<sup>16</sup>

### 3.4 Huomioita

Suhteessa aiempaan selvitykseen perustulokset ovat hyvin samankaltaisia. Mainittakoon kuitenkin, että kuntien poikkeamispäätösten pysyvyys kokonaisuutena katsoen näyttää tämän selvityksen tarkastelussa muutaman prosenttiyksikön paremmalta kuin aikaisemmassa selvityksessä. Edellä kuvatulla tavalla luokiteltuna ja hallinto-oikeuksien ja KHO:n ratkaisut yhdistäen erot kuntien toimivallassa olevien päätöstyyppien pysymisessä pohjapäätöksen sisällöstä riippuen kuitenkin edelleen korostuvat aiempaan selvitykseen verrattuna. Kuntien myönteisten päätösten pysyvyys toisin sanoen näyttää aineiston perusteella siis vielä hieman heikommalta kuin aiemman selvityksen perusteella.<sup>17</sup> Kuntien kielteisten ratkaisujen pysyvyys näyttäisi lopulta olevan erittäin hyvää tasoa, ja osan päätösten kumoamisperusteista – samoin kuin alueellisten ympäristökeskusten päätösten osalta – erityisesti toimivaltaan liittyvien perusteiden suhteen on katsottava johtuvan pikemminkin lainsäädännön aukollisuudesta kuin päätöksen tehneiden viranomaisten suoranaisesta virheellisestä lain soveltamisesta.

<sup>16</sup> Näitä koskevista ratkaisuista on esitetty tiivistelmät liitteessä 2.

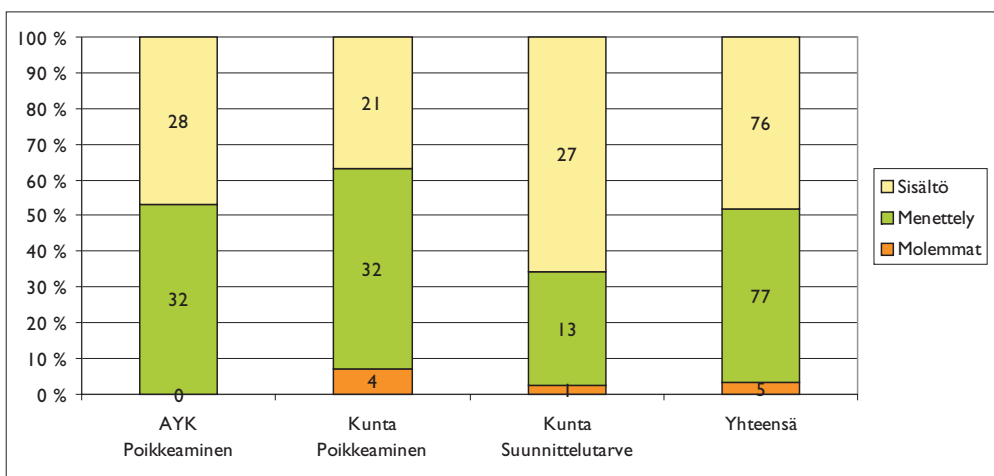
<sup>17</sup> Tämä johtuu lähinnä siitä, että kunnan myönteinen pohjapäätös kumottiin *kaikissa* aineiston KHO:ssa ratkaisuissa asioissa niin suunnittelutarveratkaisujen kuin kuntien poikkeamispäätöstenkin osalta. Aineistot ovat tältä osin kuitenkin varsin pienet, ks. liitteen 3 kuvat suunnittelutarveratkaisuista ja kuntien poikkeamispäätöksistä KHO:ssa.

# Kumoutumisperusteiden tarkastelu

## 4.1 Yleisesti

Edellä sanotun perusteella voidaan pyrkiä erittelemään niitä päätöksenteon ongelmakohtia, jotka ovat johtaneet päätösten muuttamiseen tai kumoutumiseen muutoksenhaussa.<sup>18</sup> Ongelmat siis näyttäivät liittyvän erityisesti kuntien tekemien myönteisten suunnittelutarve- ja poikkeamispäätösten pysyvyyteen. Seuraavassa kuitenkin tarkastellaan päätösten kumoamisperusteita ensin yleisemmin.

Kumoutumisperusteet voidaan jaotella menettelyllisiin ja sisällöllisiin. Näitä perusteita voi luonnollisesti olla yhdessä ratkaisussa useampia, jolloin yksittäinen viranomaisen päätös on joissakin tapauksissa saatettu kumota myös sekä menettelyyn liittyvin että sisältöperustein. Kaikki päätöstyypit ja viranomaiset huomioon ottaen perusteet jakautuivat aineistossa jokseenkin tasan (vajaassa 49 prosentissa tapauksista perusteena oli menettelyvirhe tai -virheitä, reilussa 48 prosentissa sisällöllisiä virheitä ja hieman yli 3 prosentissa näitä molempia).<sup>19</sup>



Kuvio 18. Päätösten kumoutumisperusteiden keskinäiset suhteet koko aineistossa.

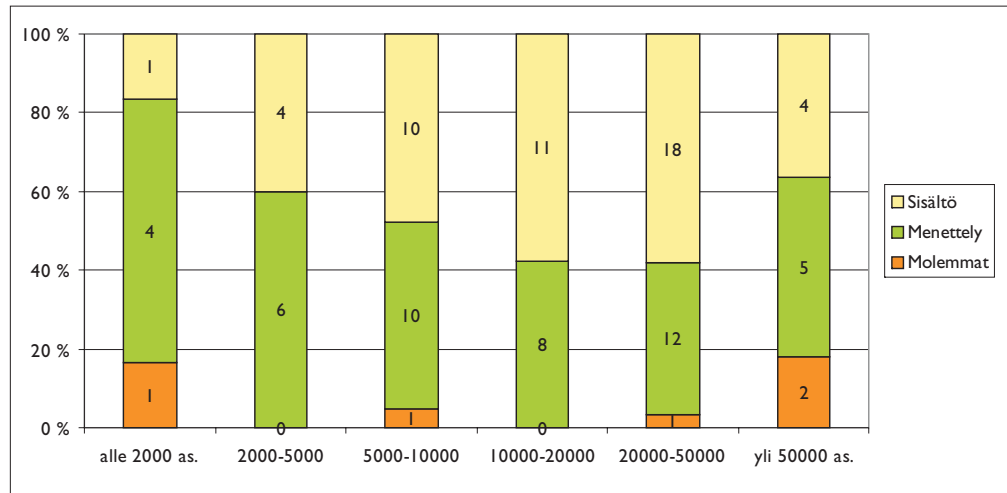
Päätöstyypeittäin osuudet näyttäisivät vähäisessä määrin vaihtelevan. Alueellisten ympäristökeskusten päätösten kumoamisperusteet ovat hieman yli puolessa tapauksista olleet menettelyllisiä (53 %). Kuntien poikkeamispäätöksissä osuus on vielä hieman tätä suurempi, noin 56 prosenttia (minkä lisäksi sekä menettelyettä sisältöperustein päätös on kumottu 7 prosentissa aineiston ratkaisuisista). Sen sijaan suunnittelutarveratkaisujen osalta ainoastaan noin 32 prosenttia on ku-

<sup>18</sup> Tuomioistuimet ovat suhtautuneet varsin pidättyväisesti viranomaisten päätösten muuttamiseen. Viranomaispäätöstä muutettiin aineiston ratkaisuisissa ainoastaan viisi kertaa (lukuun ottamatta tietenkin päätösten voima- saoloaikojen jatkamista hylättyjen valitusten yhteydessä). Tästä syystä jatkossa myös tyydytään puhumaan yksinomaan päätösten kumoamis- tai kumoutumisperusteista.

<sup>19</sup> On huomattava ettei tarkastelu paljasta absoluuttisesti kaikkia aineiston päätöksissä tapahtuneiksi katsottuja virheitä. Tuomioistuin voi todeta esimerkiksi menettelyssä tapahtuneen virheen mutta katsoa ettei sillä ole ollut päätöksenteon taikka muutoksenhaun kannalta sellaista merkitystä että päätös yksinomaan kyseisen virheen johdosta olisi kumottava. Tällaisia virheitä ei aineistoa käsiteltäessä otettu huomioon, lukuun ottamatta tuomioistuinten mainintoja viranomaispäätösten perustelujen puutteellisuudesta.

mottu menettelyvirheen nojalla ja kaksi kolmesta on siis kumottu sisällöllisten seikkojen nojalla.

Kuten edellä todettiin, kunnan koolla voi olla vaikutusta käytettävissä oleviin resursseihin. Voidaan ajatella, että käytettävissä olevan oikeudellisen asiantuntemuksen mahdolliset puutteet paljastuvat nimenomaan menettelyyn liittyvissä kysymyksissä. Tätä silmälläpitäen on seuraavassa eritelty päätösten kumoamisperusteet aineellisten ja menettelyllisten kysymysten osalta kunkin kuntakokoluokan osalta erikseen.



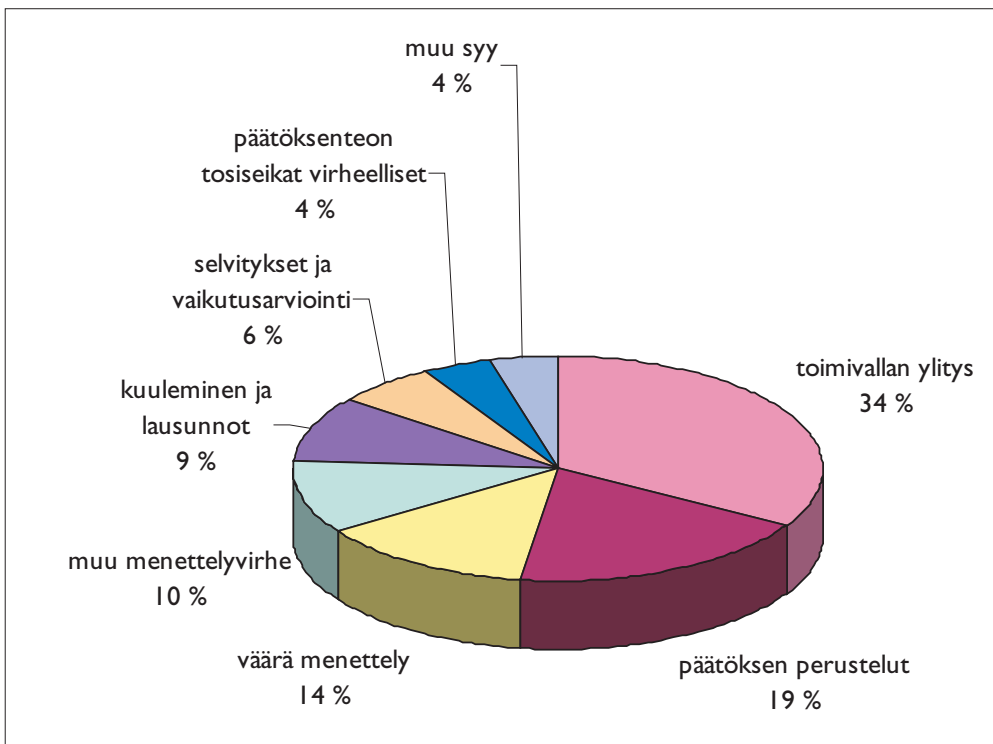
Kuvio 19. Aineellisten ja menettelyperusteiden jakautuminen kuntakoon mukaan.

Pienimmässä kuntakokoluokassa (kokonaan tai osin) menettelyperustein on kumoutunut 83 % kaikista kyseisen kuntakoon kumoutuneista ratkaisuista, 2000–5000 asukkaan kuntien osalta vastaava osuus on 60 %. Siirryttäessä suurempaan kuntakokoon osuus edelleen laskee, 5000–10000 asukkaan kunnissa osuus on 52 % ja 10000–20000 asukkaan kunnissa enää 42 %. Toiseksi suurimmassa kuntakokoluokassa osuus on muutaman prosentin kymmenyksen edellistä pienempi. Ainoastaan suurimmassa kuntakokoluokassa osuus kasvaa, vajaan 64 prosenttiin. On tosin muistettava, että yli 50000 asukkaan kunnissa päätösten pysyvyys oli yleisesti ottaen paras, joten kumoutuneet päätökset muodostavat tämän kuntakoon ratkaisuista pienemmän osuuden. Aineiston perusteella olisi siis mahdollista periaatteessa arvioida, että erityisesti pienemmissä kunnissa oikeudelliset resurssit eivät ole kaikilta osin riittävät lainsäädännön vaatimukset täyttävien päätösten tekemiseen. Toiselta puolen suuremmissa kuntakokoluokissa, joiden alueella usein on huomattaviakin rakentamispaineita, voi olla painetta toteuttaa rakentamista yksittäistapauksellisilla luparatkaisuilla silloinkin kun alueiden rakentaminen olisi tarpeen ratkaista kaavoituksen keinoin. Tämä vaikuttaisi aineellisten kumoamisperusteiden osuutta nostavasti.

Seuraavista kuvioista käyvät ilmi täsmällisemmät päätösten kumoamisperusteet, joita käytettiin selvityksen aineiston käsittelyssä. Kumoamisperusteet on esitetty ensinnäkin suhteellisina osuuksina menettelyllisten (kuvio 20) ja sisällöllisten (kuvio 21) perusteiden osalta erikseen, toiseksi lukumääräisesti kaikki perusteet huomioon ottaen eriteltynä viranomaisen päätöksen sisällön mukaan (kuvio 22). Erityisesti kaavoituksellisten perusteiden osalta voidaan todeta, että perusteet ovat osin päällekkäisiä ja tietyllä tapaa valinnaisia. Esimerkiksi maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimus on yhtäältä perustuslaistakin johdettavissa oleva yleishallinto-oikeudellinen periaate, toisaalta taas maankäytön suunnittelulle asetettu keskeinen vaatimus. Se liittyy siten kiinteästi rakentamishankkeen sallittuisuuden kaavoituksellisiin edellytyksiin. Hyvin tyyppinen muotoilu tuomioistuinten päätöslauselmissa on esimerkiksi sen tyyppinen, että

”kun otetaan huomioon saatu selvitys kiinteistöstä, sen emätilan alueella jo tapahtunut rakentaminen, rakennuspaikan ympäristössä oleva rakennuskanta, alueen rakentamispaine ja vaatimus maanomistajien tasapuolisesta kohtelusta sekä suunnitteluviran jättäminen asemakaavoitusta varten, aiottu rakentaminen aiheuttaisi ilman kaavallista tarkastelua toteutettavana hankkeena haittaa kaavoitukselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle.” Maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimus liittyy siten usein muihin kaavoitukseen liittyviin perusteisiin. Muilta osin maankäyttöön liittyviä perusteita (ratkaistava kaavoituksen keinoin, haitallinen yhdyskuntakehitys ja liian tehokas rakentaminen) ei ole aineistossa luokiteltu keskenään päällekkäisiksi.

Seuraavasta erittelystä voisi helposti saada myös sen kuvan, että esimerkiksi luonnonsuojeluun taikka kulttuuriympäristön suojeluun liittyville arvoille ei juuri annettaisi merkitystä hallintolainkäytössä. Näin ei kuitenkaan voida sanoa. Nämäkin arvot ovat usein, viimeistään tuomioistuimissa tietyllä tapaa konstruoitu kaavoitukseen liittyviksi edellytyksiksi, kun kaavoitukselle on MRL:ssä asetettu esimerkiksi luonnon-, vesien- ja kulttuuriympäristön suojeluun liittyviä vaatimuksia.<sup>20</sup> Toisaalta on muistettava, että tämäntyyppiset arvot liittyvät useimmiten nimenomaan kielteisiin viranomaisten lupapäätöksiin jotka ovat pysyneet muutoksenhaussa kaikkien päätöstyyppien osalta varsin hyvin. Ne ovatkin useammin olleet perusteita, joilla kielteinen lupapäätös on hallintolainkäytössä pysytetty.

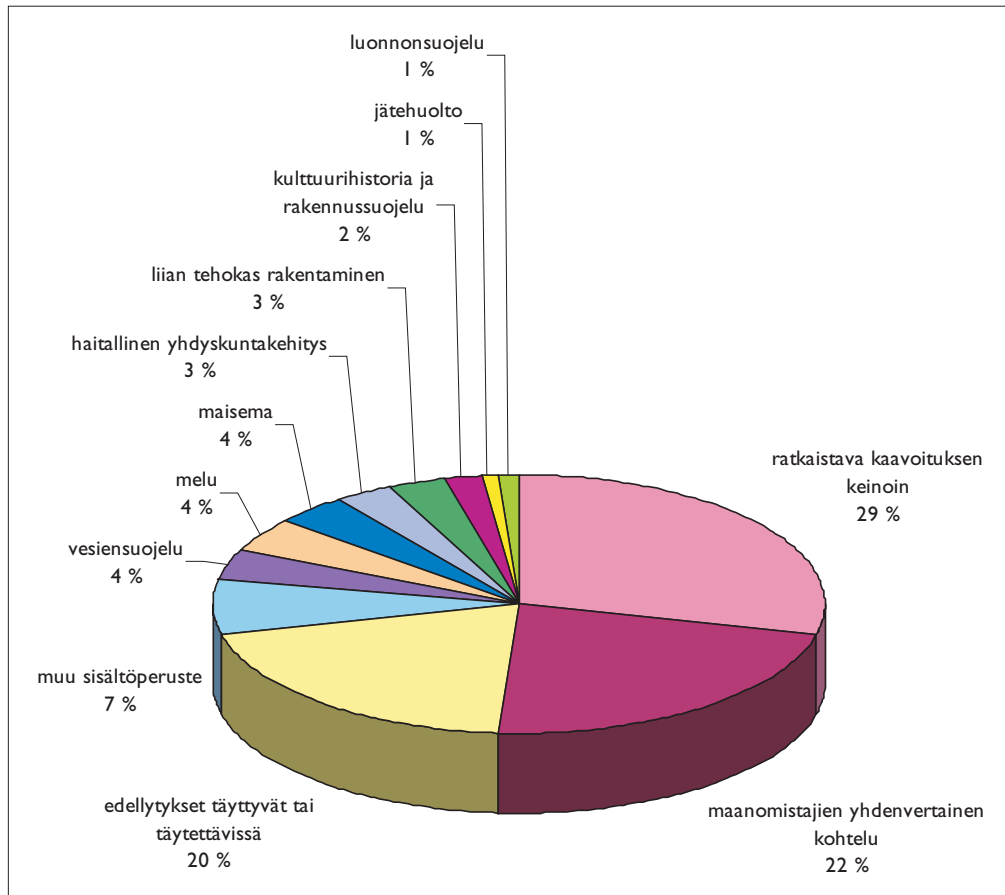


Kuvio 20. Eri menettelyvirheiden suhteelliset osuudet koko aineiston kumotuissa tai muutetuissa päätöksissä.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Ks. toisaalta myös esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu KHO 2002:32, joka koski poikkeamista sekä Natura 2000 -verkostoon että lintuvesien suojeluohjelmaan kuuluvan vesistön rantavyöhykkeellä. Ratkaisussaan KHO totesi, että hanke (maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimuksen välityksin) aiheuttaa kaavoituksellista haittaa, eikä katsonut näin ollen tarpeelliseksi enemmälti arvioida poikkeamisen luonnonsuojelullisten edellytysten täyttymistä.

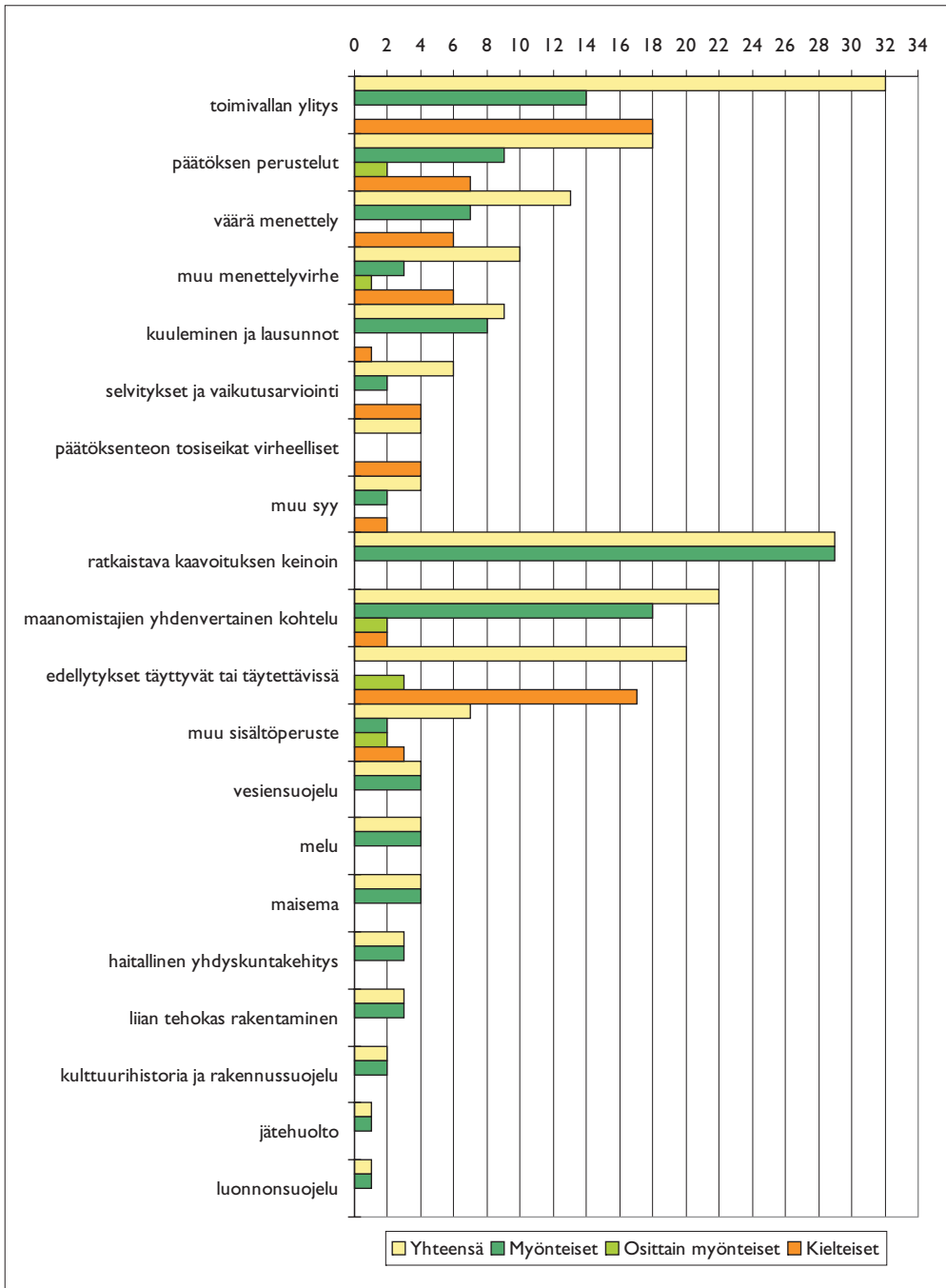
<sup>21</sup> ”Muut syyt” liittyvät siihen, että muutoksenhakuprosessin aikana olosuhteet ovat muuttuneet esimerkiksi niin, ettei hakija ole enää hakemansa luvan tarpeessa (esimerkiksi kaava saanut lainvoiman).

Seuraavien kuvioiden erittelyn perusteella on mahdollista paikantaa tyypillisimmät aineelliset ja menettelylliset perusteet viranomaisten sekä myönteisten että kielteisten lupapäätösten kumoutumiselle. Ei ole kovin yllättävää, että toimivaltaan liittyvät perusteet ovat suurin yksittäinen peruste päätösten kumoutumiselle. Näihin voitaisiin vielä lisätä ne tapaukset, joissa kyse muutoin on ollut väärästä menettelystä (viranomaisen sinänsä on toimivaltainen, mutta asia olisi tullut ratkaista jossakin muussa lupamenettelyssä, esimerkiksi poikkeamisen sijaan joko suunnittelutarveratkaisuna taikka suoraan rakennusluvalla).



Kuvio 21. Eri sisältöperusteiden suhteelliset osuudet koko aineiston kumotuissa tai muutetuissa päätöksissä.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> "Muut sisältösyöt" ovat lähinnä aineellisia syitä joita ei ole ollut mahdollista täsmällisemmin luokitella. Tällainen oli esimerkiksi tapaus, jossa haettiin rakentamista lomakylätarkoituksiin alueelle, jolla oli voimassa valtaus ja jolle oli haettu kaivospiiritoimitusta.



Kuvio 22. Päätösten kumoamisperusteet lukumääräisesti kaikkien selvityksen ratkaisujen osalta suhteessa pohjapäätöksen sisältöön.

## 4.2 Suunnittelutarveratkaisut

Seuraavassa on eritelty edellistä vastaavasti kumoutumisperusteita eri päätöstyyppeiden osalta. Edelliseen verrattuna kuntien toimivallassa olevien päätösten osalta edelleen korostuvat kaavoitukselliset perusteet, luonnollisesti nimenomaan myönteisten luparatkaisujen kumoamisperusteina. Jossain määrin on näin ollen pyritty toteuttamaan yksittäistapauksellisin lupamenettelyin hankkeita jotka edellyttäisivät kaavallista tarkastelua ja ovat siten toteutettavissa vain kaavoituksen keinoin. Usein luvan myöntämisen kaavoituksellisten edellytysten täyttymättä jääminen osaltaan johtuu maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimuksesta; tiheää asutusta rakennettaessa olisi periaatteessa kyettävä takaamaan kaikille suunnilleen vastaavankaltaiset mahdollisuudet rakentaa. Myös esimerkiksi lii-

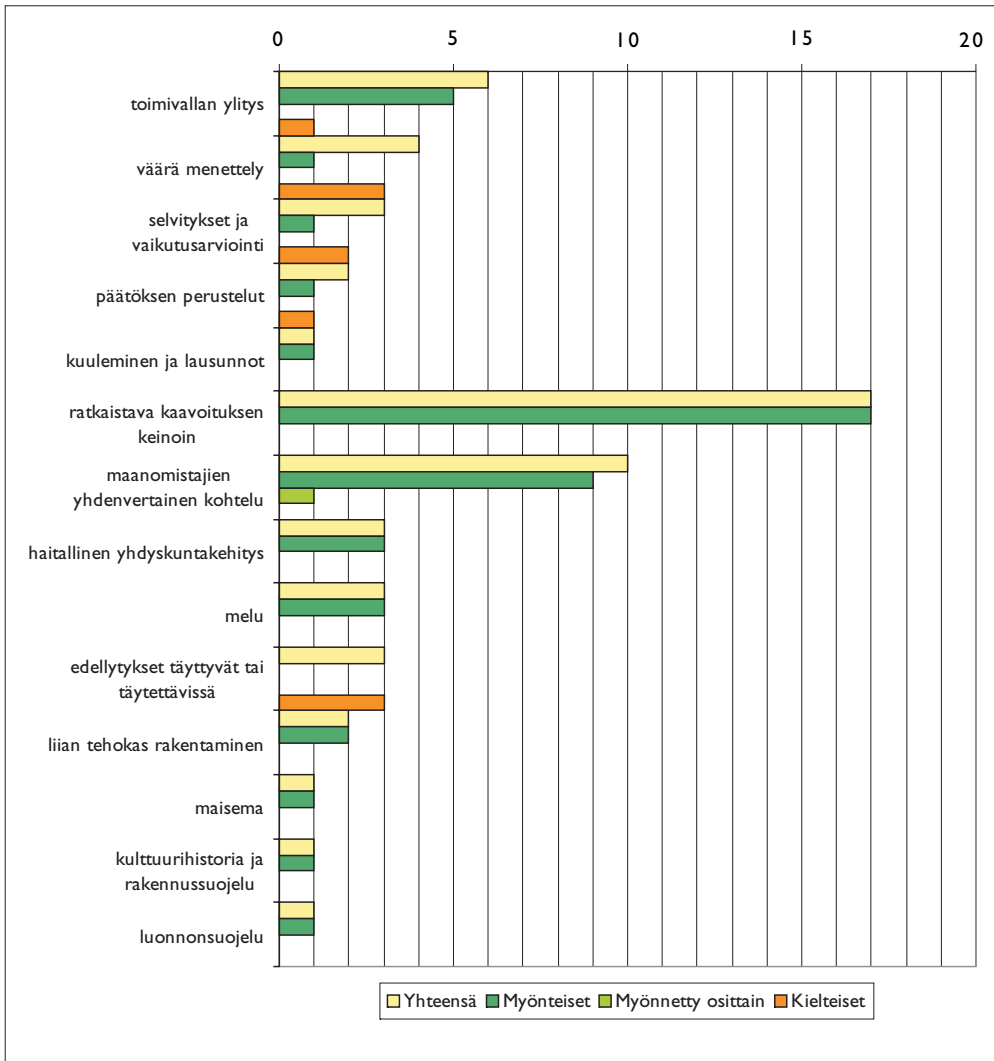
kennemelun ja sen torjumisen on joissakin tapauksissa katsottu olevan seikka, joka entisestään korostaa kaavallisen suunnittelun tarpeellisuutta. Suunnittelutarveratkaisujen osalta tyypillisiä tapauksia joissa luvan myöntämiselle ei ole ollut kaavoituksellisia edellytyksiä, ovat esimerkiksi seuraavat ratkaisut:

KHO 27.8.2003 T 1962. Rakennustarkastaja oli tehnyt myönteisen suunnittelutarveratkaisun koskien 250 kerrosneliömetrin suuruista asuinrakennusta ja 50 neliömetrin suuruista talousrakennusta. Lautakunta oli hylännyt alueellisen ympäristökeskuksen rakennustarkastajan ratkaisusta tekemän oikaisuvaatimuksen. Hallinto-oikeus oli alueellisen ympäristökeskuksen valituksesta kumonnut kunnan myönteisen suunnittelutarveratkaisun. Rakennuspaikka sijaitsi kunnan ja kaupungin rajan tuntumassa alueella, jolla on runsaasti sekä loma- että ympärivuotista asutusta. Hakemuksen kohteena olevan tilan emätilasta oli muodostettu kolme omakotitalon rakennuspaikkaa, joille oli rakennettu omakotitalot vuosina 1986, 1990 ja tapauksessa hakemuksen kohteena olleelle tilalle vuonna 1989. Mainitut tilat sijaitsevat vierekkäin. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan rakennusluvan erityisten edellytysten harkinnassa suunnittelutarvealueella on otettava huomioon alueen asianmukaisen suunnittelun vaatimukset sekä tulevan kaavoituksen vaihtoehtojen säilyttäminen. Kun otetaan huomioon hakemuksessa tarkoitettulle alueelle syntynyt ja sinne odotettavissa oleva rakentaminen, hakemuksessa tarkoitettujen tilan emätilasta muodostettujen rakennuspaikkojen määrä sekä vaatimus maanomistajien tasapuolisesta kohtelusta kaavoituksessa, rakentaminen aiheuttaa haittaa kaavoitukselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle. Maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuja rakennusluvan erityisiä edellytyksiä ei siten ole olemassa.

KHO 3.3.2003 T 465. Lautakunta oli hyväksynyt hakemuksen kerrosalaltaan 223 neliömetrin omakotitalon ja kerrosalaltaan 57 neliömetrin suuruisen talousrakennuksen rakentamiseen 3500 neliömetrin suuruiselle määräalalle. Hallinto-oikeus kumosi päätöksen ja hylkäsi hakemuksen todeten muun ohella, että rakennuspaikan ympäristöön jo rakennettu asuntojen määrä sekä alueeseen kohdistuva rakentamispaine huomioon ottaen lisärakentaminen alueella edellyttää yksityiskohtaista kaavoitusta. Tilalla on jo yksi asuinrakennus, ja toisen rakennuspaikan lisääminen alueelle, jo ennestään suunnittele mattomasti levinneen asutuksen keskelle, aiheuttaa haittaa kaavoitukselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle. Sekä vanhan oikeusvaikutuksettoman, että uuden, vielä lainvoimaa vailla olevan oikeusvaikutteisen yleiskaavan mukaan rakennuspaikan lähiympäristöön on suunniteltu asuntorakentamista. Rakennuspaikka lähiympäristöineen on kuitenkin olemassa olevasta rakennuskannasta huolimatta molemmissa suunnitelmissa varattu maa- ja metsätalouteen sekä uudemmassa suunnitelmassa myös virkistyskäyttöön. Hanke on siten kaupungin uusienkin maankäyttösuunnitelmien vastainen.

Korkein hallinto-oikeus pysytti hallinto-oikeuden päätöksen. Tila, jonka määräalalle rakennus on suunniteltu sijoittaa, on pinta-alaltaan noin 0,9 hehtaaria ja tilalla on kerrosalaltaan noin 200 neliömetrin suuruinen asuinrakennus. Kysymyksessä oleva rakennushanke merkitsee siten toisen rakennuspaikan muodostamista tilasta. Asiassa saadun selvityksen mukaan kaikkia ympäristön tiloja ei ole käytetty tällaisella tehokkuudella rakentamiseen. Kun otetaan huomioon maanomistajien tasapuolisen kohtelun kaavoitukselle asettamat vaatimukset, MRL 16 §:n 1 momentti ja 137 §:n 1 momentti sekä hallinto-oikeuden päätöksestä ilmenevät perustelut, hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei ole syytä muuttaa.





Kuvio 23. Suunnittelutarveratkaisujen yksityiskohtaiset kumoamisperusteet.

Toimivallan ylitykset eivät suunnittelutarveratkaisujen osalta ole aivan niin yleisiä kuin poikkeamispäätösten yhteydessä. Suunnittelutarveratkaisujen yhteydessä ne liittyvät aineiston kaikissa tapauksissa ranta-alueisiin. Kaikissa tapauksissa tuomioistuimien katsoi kyseessä olevan rantavyöhykkeen tai -alueen ja toimivallan olevan alueellisella ympäristökeskuksella. Kunnissa näyttää olleen tässä suhteessa yhtäältä jonkin verran epäselvyyttä varsinaisten suunnittelutarvesäännösten ja ranta-alueen suunnittelutarvetta koskevien säännösten keskinäisestä suhteesta, toisaalta hankkeen sijainti ranta-alueella on joissakin tapauksissa ollut enemmän tai vähemmän tulkinnanvarainen asia.

## 4.3 Kuntien poikkeamispäätökset

### 4.3.1 Kumoutumisperusteet

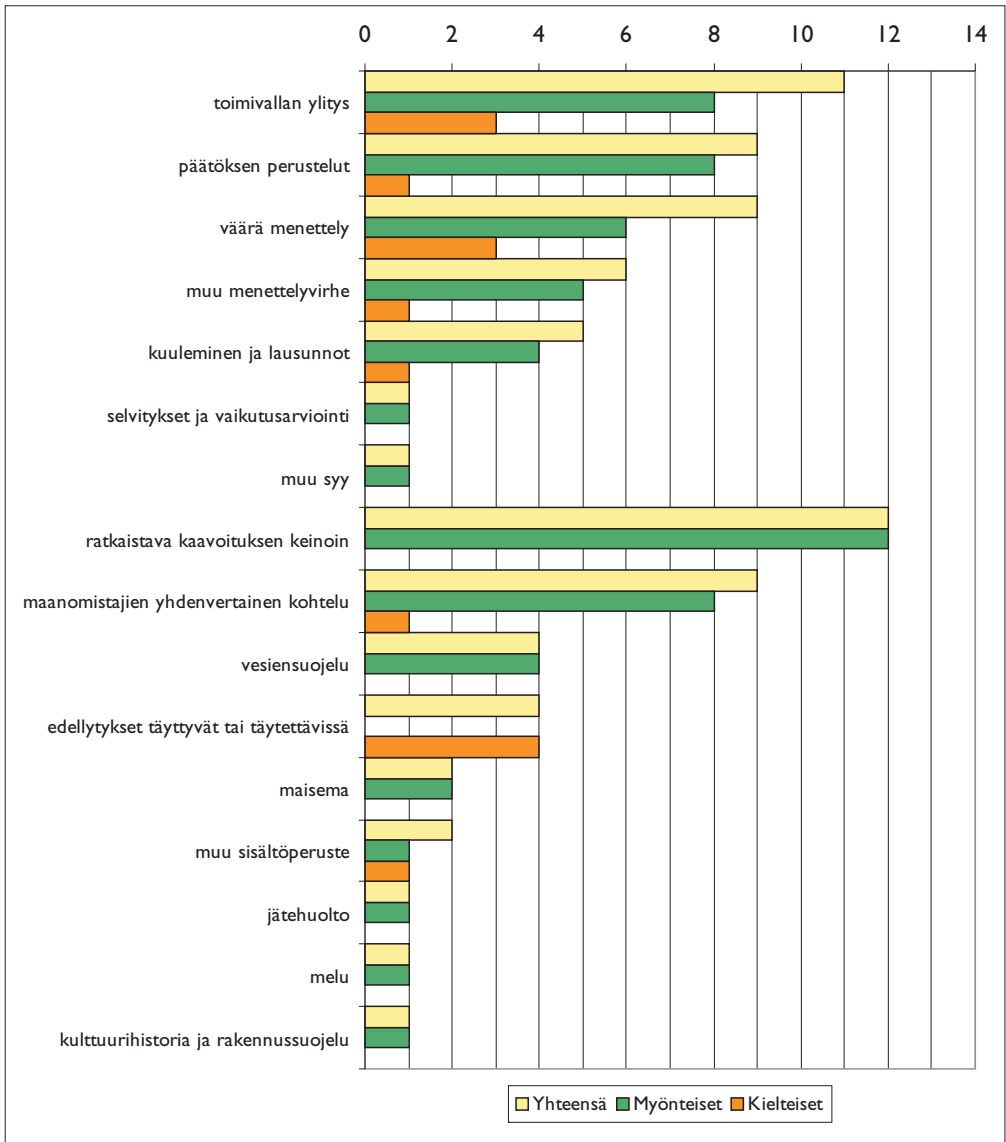
Tilanne näyttää paljolti edellä kuvatun kaltaiselta myös kuntien poikkeamispäätösten suhteen, paitsi että toimivallan ylitysten osuus on jonkin verran suurempi. Asioita on myös jonkin verran ratkaistu poikkeamismenettelyssä silloin kun ne eivät poikkeamista edellyttäisi (vaan suunnittelutarveratkaisua tai yksinomaan rakennuslupaa). Myös muunlaisten menettelyvirheiden osuus on kohtuullisen suuri. Kuulemisvirheet liittyvät useimmiten hakijan toimesta suoritettuun kuulemiseen. Päätösten puutteelliset perustelut muodostavat varsin usein toistuvan kumoamisperusteen ja niiden osalta voidaan havaita, että tämä kumoamisperuste liittyy useimmiten (hakijan kannalta) myönteisiin lupapäätöksiin.<sup>23</sup>

Kuntien poikkeamispäätöksiin liittyvien toimivallan ylitysten osalta lähes kaksi kolmesta koski rakentamista (joko kaavoitetuilla tai kaavoittamattomilla) ranta-alueilla. Noin joka toisessa toimivallan ylityksistä kyse oli vähäistä suuremmasta poikkeamisesta asemakaavassa osoitetusta rakennusoikeudesta. Näitäkin yli puolet koski (asemakaavoitettuja) ranta-alueita, joko asemakaavan rakentamiseen osoitettuja taikka muita alueita. Toimivallan ylitykset eivät kuitenkaan aktualisoituneet läheskään aina akselilla kunta – alueellinen ympäristökeskus, vaan jopa kolmasosassa tapauksista kyse oli kunnan sisäisistä toimivaltasuhteista. Tältä osin toimivaltaan liittyvät ongelmat eivät johdu MRL:n sääntelystä vaan siitä, ettei kunnissa joko ole riittävästi säädetty toimivallasta taikka siitä, ettei toimivaltakysymyksistä ole kaikissa tapauksissa oltu muutoin selvillä.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Perustelujen puutteellisuus mainittiin peräti hieman yli 14 prosentissa kaikista kuntien poikkeamispäätöksistä, vaikka se ei ratkaisussa olisi kumoamisperuste ollutkaan. Suunnittelutarveratkaisujen ja alueellisten ympäristökeskusten päätösten osalta osuus oli huomattavasti pienempi, alle viisi prosenttia.

Joissakin tapauksessa tuomioistuimet näyttävät toisaalta suhtautuneen varsin sallivasti kuntien päätösten perusteluihin. Eräässä tapauksessa kunnan lautakunta oli rakennustarkastajan lausunnon perusteella esittänyt kunnanhallitukselle, ettei hakemusta hyväksyttäisi. Kunnanhallitus oli äänestyksen jälkeen myöntänyt haetun luvan perustelematta päätöstä sen enemmälti. Alueellisen ympäristökeskuksen yhtenä valitusperusteena oli se, ettei kunnanhallituksen päätöstä ole perusteltu, jota seikkaa ympäristökeskus piti erityisen tärkeänä kun ympäristölautakunnan ja rakennustarkastajan kanta hakemukseen oli kielteinen. Kunnanhallitus totesi itse asiassa itsekin lausunnossaan perustelujen puuttuvan. Hallinto-oikeus kuitenkin totesi päätöksen perustelujen osalta: ”Rakennustarkastajan lausunnossa on esitetty hakemuksessa esitettyjen lisäksi ne muut asiaan vaikuttavat seikat, jotka tulee ottaa huomioon laissa säädettyjä poikkeamisen edellytyksiä harkittaessa. Nämä selvitykset ilmenevät kunnanhallituksen päätöspöytäkirjasta ja sen liitteistä. Kunnanhallituksen päätös perustuu samoihin tosiasioihin, mutta johtopäätös on toinen. Kun päätöksen perusteena olevat tosiseikat ilmenevät kunnanhallituksen päätöksestä, se täyttää laissa asetetut vaatimukset.” Pidän kestävämmän ajatusta, että täsmälleen samanlainen perustelujen muotoilu voisi olla hyväksyttävä perustelu sekä myönteiselle että kielteiselle päätökselle. Sen voitaisiin itse asiassa sanoa vievän pohjan koko päätöksen perustelemiselta, jos perustelujen tarkoituksena on ymmärretään sen ilmaiseminen miksi ratkaisun lopputulos on sen sisältöinen kuin se on. Erityisesti MRL:n joustvien sisältösääntösten soveltamisessa ei ole mahdollista operoida yksinomaan muodollisen oikeudellisen päättelyn mallin (oikeusnormit – tosiseikat – johtopäätös) mukaisesti, kuten hallinto-oikeus tapauksessa näyttää tehneen antaessaan hyvin niukan sisällön päätösten perustelemista koskeville säännöksille.

<sup>24</sup> Eräässä tällaisessa tapauksessa kunnassa ei oltu lainkaan säädetty toimivaltaisesta viranomaisesta poikkeamista koskevissa asioissa, jolloin kuntalain mukaisesti toimivalta olisi valtuustolla. Toisessa tapauksessa asia oli otettu ylempään viranomaisen käsiteltäväksi, mikä ei kuitenkaan kuntalain mukaan ole mahdollista muun ohella lakisäänteisiä lupa-asioita koskevassa päätöksenteossa. Muissa tapauksissa toimivalta oli hallintosäännössä tai rakennusjärjestyksessä säädetty muulle kuin päätöksen tehneelle viranomaiselle tai viranhaltijalle.



Kuvio 24. Kuntien poikkeamis päätösten yksityiskohtaiset kumoamisperusteet.

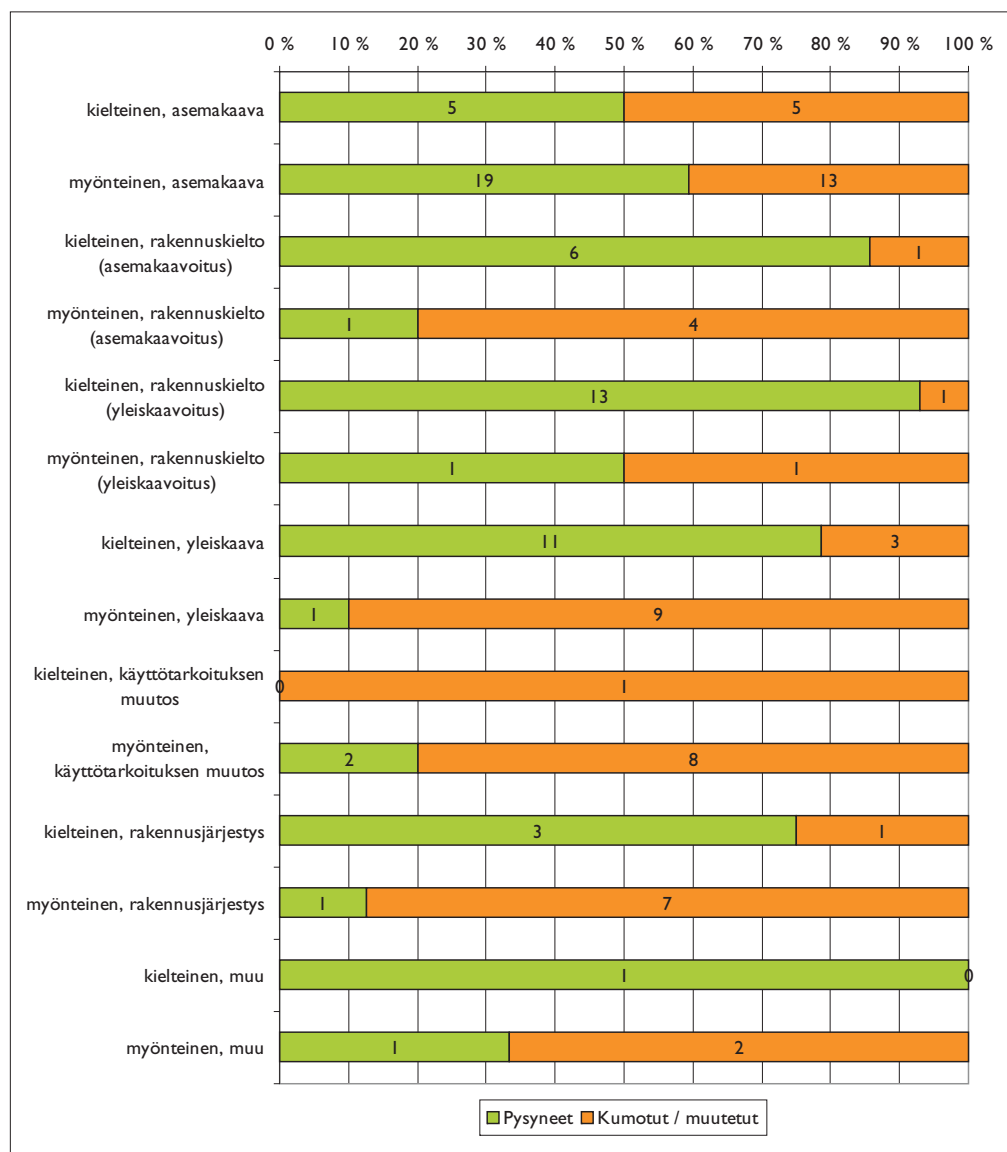
Kaavoituksellisten edellytysten täyttymättä jäämiseen liittyvien ratkaisujen osalta kuntien poikkeamis päätökset voidaan jakaa kolmeen ryhmään. Ensimmäisen (lukumäärältään vähäisimmän) ryhmän muodostavat hankkeet, jotka ympäristö- taikka muiden vaikutusten merkittävyyden suhteen edellyttävät kaavallista tarkastelua. Toisen ryhmän muodostavat tilanteet, joissa hanke edellyttää sekä suunnittelutarveratkaisua että poikkeamista (yleisimmin rakennuspaikan vähimmäispinta-alaa koskevasta vaatimuksesta). Näissä tilanteissa poikkeaminen periaatteessa estyy lähinnä sen nojalla, ettei suunnittelutarveratkaisua voida myöntää (vaikkakin kaavoitukselliset edellytykset ovat kummassakin lupatyypissä varsin samankaltaiset).<sup>25</sup> Kolmannen ja suurimman ryhmän muodostavat pääsääntöisesti ranta-alueilla tehdyt käyttötarkoituksen muutokset ja rantayleiskaava-poikkeukset, joissa yhdyskuntarakenteelliset, maanomistajien yhdenvertaiseen kohteluun samoin kuin esimerkiksi vesiensuojeluun liittyvät seikat ovat varsin keskeisessä asemassa arvioitaessa luvan myöntämisen oikeudellisten edellytysten täyttymistä. Yleisesti ottaen voidaan ratkaisukäytännön todeta, että kun MRL 72.1 §:n mukaisessa yleiskaavassa on rakennusoikeus jaettu tasapuolisesti

<sup>25</sup> Ks. esim. KHO 2004:28. Ratkaisussa korkein hallinto-oikeus totesi, että kysymyksessä olevalle rakennuspaikalle rakentaminen estyi jo sillä perusteella, että rakennusluvan erityisiä edellytyksiä suunnittelutarvealueella ei ollut; tämän vuoksi oikeudellisia edellytyksiä kaavamääräyksestä poikkeamiseen ei ollut tarpeen harkita.

alueen maanomistajien kesken (ja samalla periaatteessa osoitettu myös rakentamattomiksi tarkoitettut alueet), jää mahdollisuus myönteisten poikkeamispäätösten tekemiselle varsin kapeaksi erityisesti maanomistajien tasapuolisen kohdellun vaatimuksen vuoksi.

### 4.3.2 Tarkastelu poikkeusta edellyttävän rakentamisrajoituksen mukaan

Poikkeamispäätöksenteon ongelmakohtia on mahdollista pyrkiä paikantamaan myös erittelemällä kielteiset ja myönteiset päätökset poikettavana olevan rakentamisrajoituksen suhteen. Tällöin päätösmäärät kussakin ryhmässä tosin jäävät suurelta osin hyvin pieniksi, mutta suuntaa-antavaa informaatiota myös tällainen tarkastelu voi tarjota. Tulokset käyvät ilmi seuraavasta kuvioista. Päätösten kumoutuminen on kuvattu prosenttiosuuksina, joten on syytä kiinnittää erityistä huomiota ratkaisujen lukumääriin kussakin asiatyypissä.



Kuvio 25. Kuntien poikkeamispäätösten kumoutuminen suhteessa poikettavana olevaan rakentamisrajoitukseen ja päätöksen sisältöön.

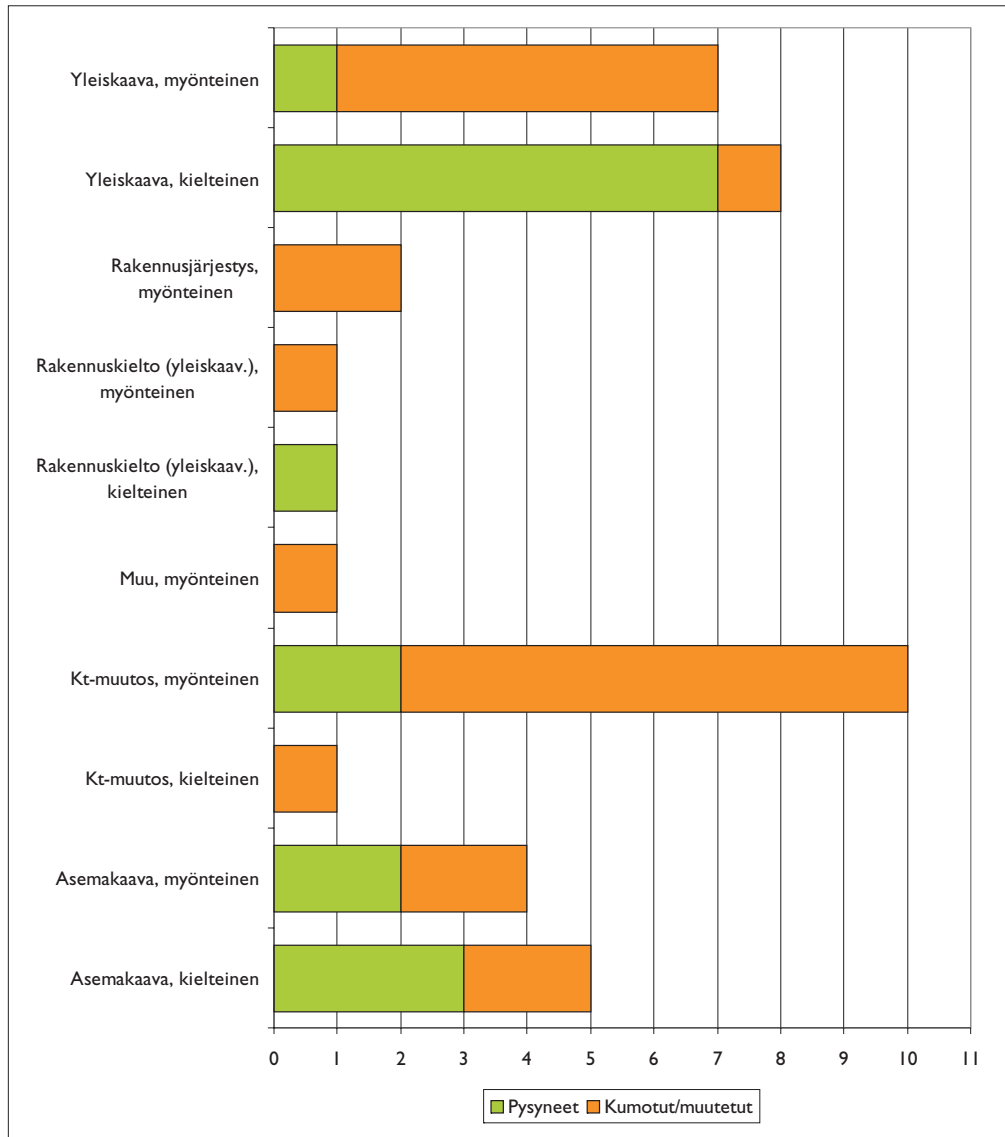
Kuviosta havaitaan muun ohella käyttötarkoituksen muutoksia koskevien päätösten keskimääräistä heikompi pysyvyys. Päätöksistä kaikki koskivat rantarakentamista joko MRL 72 §:n mukaisen kaavan alueella tai kaavoittamattomalla ranta-alueella. Nämä päätökset kumoutuivat useilla eri perusteilla, mutta myönteisistä päätöksistä puolet (neljä kahdeksasta) kumottiin sillä perusteella, että kyse on varsin tiheästi rakennetusta loma-asutusalueesta, jolloin maanomistajien tasapuolinen kohtelu edellyttäisi muillekin myönnettävän haettaessa vastaavat luvat. Kun alueilla ei ole ollut muun ohella kunnallistekniikkaa ja ne tyypillisesti sijaitsevat etäällä palveluista, ei käyttötarkoituksen muutoksille ole katsottu olevan edellytyksiä. Esimerkiksi vesiensuojeluseikoille on annettu useammassa ratkaisussa merkitystä osana haetusta käyttötarkoituksen muutoksesta aiheutuva kaavoituksellinen haittaa. Kaikissa näissä tapauksissa valittajana on ollut alueellinen ympäristökeskus. Muissa tapauksissa valittajana ovat olleet yhtä tapauksista lukuun ottamatta yksityishenkilöt ja kumoamisperusteena yleensä ainakin osaltaan jokin menettelyperuste, useimmin päätöksen perustelut.

Myönteisissä yleiskaavapoikkeuksissa, joita koskevat valitukset myös hyväksyttiin keskimääräistä useammin, kumoamisperusteet olivat hyvin samankaltaiset. Niiltä osin kuin lupapäätökset kumottiin aineellisin perustein, kyse oli erityisesti maanomistajien tasapuoliseen kohteluun liittyvästä esteestä luvan myöntämiselle. Myös tältä osin menettelylliset kumoamisperusteet liittyivät useimmin päätösten perusteluihin. Ratkaisuista valtaosa koski rantayleiskaavoja. Toimivaltakysymykset tulivat usein esille alueellisten ympäristökeskusten valituksissa, mutta nykyisen oikeuskäytännön mukaisesti toimivallan on näissä aineiston tapauksissa katsottu olevan kunnalla.<sup>26</sup>

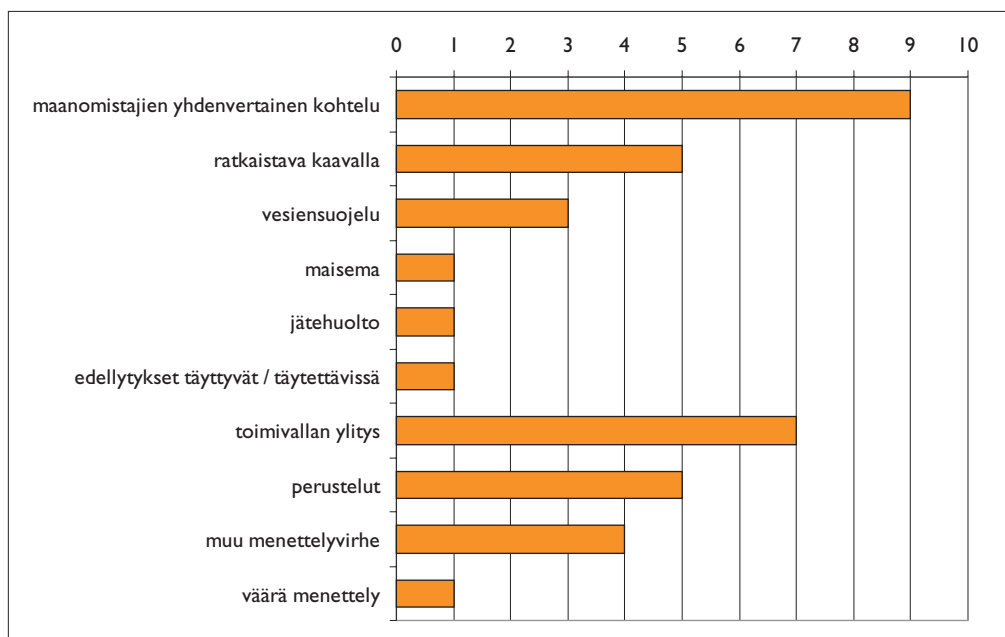
Yleisesti ottaen kaikki kuntien kaavoittamattomilla tai kaavoitetuilla ranta-alueilla tekemät poikkeukset kumoutuivatkin useammin kuin muut kuntien poikkeamispäätökset. Kun päätöksistä keskimäärin kumottiin noin 45 %, ranta-alueilla kumottujen päätösten (myönteiset ja kielteiset yhteenlaskettuna) osuus nousee noin 63 prosenttiin. Ranta-alueilla useimmin toistuva kumoamisperuste on ollut edellä sanottua mukailleen maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen täyttymättä jääminen. Ranta-alueilla poikettavana olleet rakentamisrajoitukset, niiden pysyminen suhteessa pohjapäätöksen sisältöön sekä päätösten kumoamisperusteet selviävät seuraavista kuvioista.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Tuomioistuimissa kumotuista myönteisistä yleiskaavapoikkeuksista on koottu tiivistelmät liitteeseen 4.

<sup>27</sup> Ranta-alueille sijoittuneissa neljäskymmenessä kuntien poikkeamispäätöstä koskevassa ratkaisussa valittajana oli alueellinen ympäristökeskus 15 tapauksessa (eli noin 38 prosentissa tapauksista). AYK:n valitus hyväksyttiin yhtä lukuun ottamatta kaikissa tapauksissa. Yksityishenkilöt olivat valittajina 24 tapauksessa (60 %:ssa tapauksista), ja valituksista hyväksyttiin 10 (noin 42 %).



Kuvio 26. Kuntien poikkeamiset ranta-alueilla poikettavan rakentamisrajoituksen, pohjapäätöksen sisällön ja päätösten pysymisen mukaan eriteltynä.

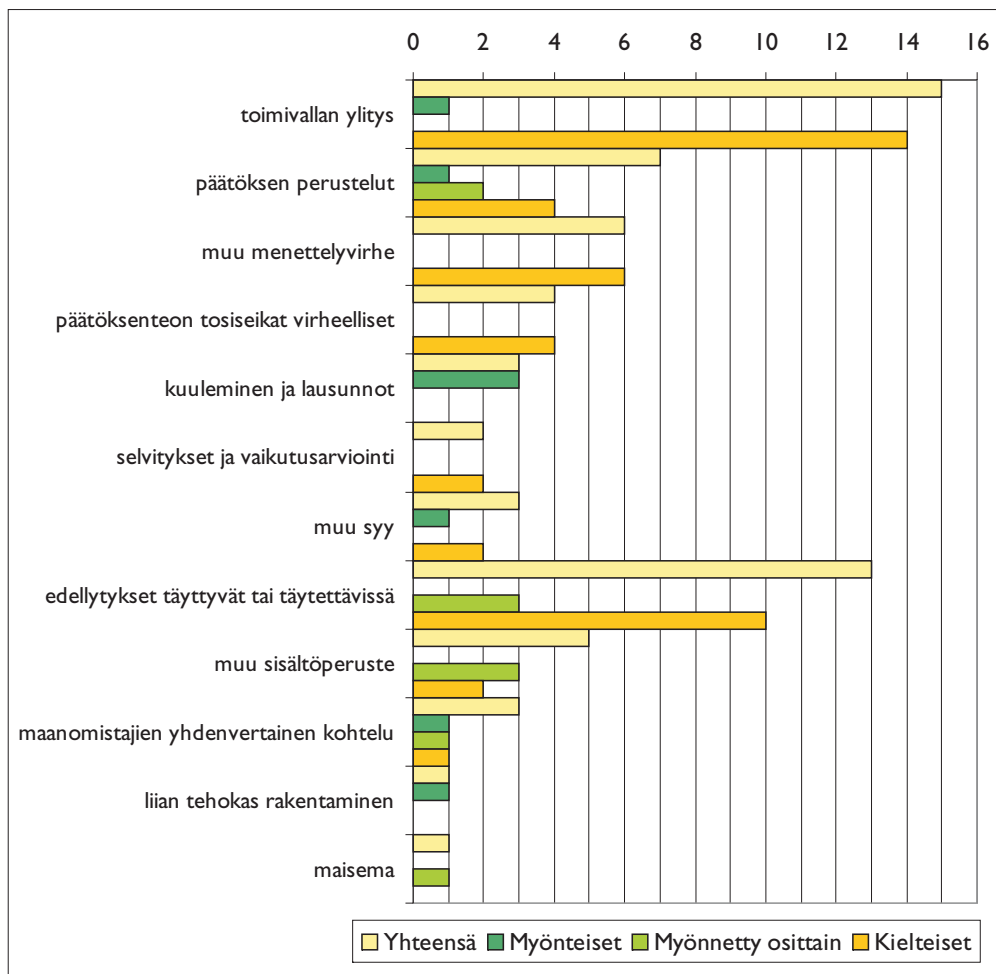


Kuvio 27. Kuntien poikkeamispäätösten kumoutumisperusteet ranta-alueilla.

## 4.4 Alueellisten ympäristökeskusten päätökset

Alueellisten ympäristökeskusten päätösten osalta merkittävimmän yksittäisen kumoamisperusteen muodostavat toimivallan ylitykset. Toimivaltakysymykset ovat lain ensimmäisinä voimassaoluvuosina eläneet varsin paljon siksi, että MRL:n poikkeamistoimivaltasääntely oli syntyessään varsin aukollinen mikä on johtanut moninaiisiin tulkintaongelmiin. Toimivaltaan liittyvien perusteiden voitaneen kuitenkin arvioida edelleen vähenevän huomattavastikin sitä mukaa kuin tilanne oikeuskäytännön myötä on selkeytynyt.<sup>28</sup>

Valtaosassa, kymmenessä tapauksessa neljästätoista, alueellisten ympäristökeskusten toimivallan ylityksissä oli kyse haetusta rakentamisesta rantayleiskaavan maa- ja metsätalousalueille. Tapauksissa tuomioistuin katsoi kaavan sisältävän kyseistä aluetta koskien sen tyyppisiä määräyksiä, että kaava on MRL 72.1 §:n mukainen yleiskaava. Tällöin poikkeamisvalta oli kunnalla kun yleiskaavamääräykset maa- ja metsätalousalueita koskien eivät kuitenkaan olleet sellaisia, että niiden perusteella olisi mahdollista rakentaa suoraan rakennusluvin. Yhdessä tapauksessa kyse oli yleiskaavan RA-alueesta jolle suoraan rakennusluvalla (RakL 123 b §:n siirtymäsäännöksen nojalla) olisi ollut mahdollista rakentaa lomarakennus, mutta kyse oli omakotitalosta jolloin hanke edellytti (kunnan myöntämää) poikkeusta. Yhdessä tapauksessa tuomioistuin katsoi, ettei kyse ole lainkaan rantavyöhykkeestä taikka -alueesta omakotitalohankkeen sijaitessa varsin etäällä rantaviivasta ja muidenkin olosuhteiden ollessa sen kaltaiset ettei ranta-aluetta koskevien säännösten voitu katsoa soveltuvan. Ranta-alueella tehtyjä



Kuvio 28. Alueellisten ympäristökeskusten poikkeamispäätösten yksityiskohtaiset kumoamisperusteet.

<sup>28</sup> Jäljempänä esitetyllä tavalla jo selvityksen tarkasteluajanjaksena voidaan arvioida tapahtuneen tämän suuntaista kehitystä nimenomaan toimivaltakysymyksiensä osalta.

käyttötarkoituksen muutoksia loma-asunnoista pysyviksi asunnoiksi koski kaksi ratkaisua, joissa toimivalta on nykykäytännön mukaan kunnalla.<sup>29</sup>

Kielteisten ja lupaehdoin ja -määräyksiin myönnettyjen lupien osalta on tuomioistuimissa myös toisinaan eri perustein katsottu luvan myöntämisen edellytysten olevan olemassa. Suhteellinen osuus on kuitenkin varsin pieni (noin yksi kahdestakymmenestä), kun huomioidaan että aineistossa oli yli kaksi sataa kielteistä alueellisten ympäristökeskusten päätöstä. Myös päätösten perusteluihin liittyvät kumoamisperusteet esiintyvät aineistossa hieman muita useammin. Lisäksi erilaisia menettelyvirheitä on tapahtunut jonkin verran, ja muutamat kuulemisvirheet liittyvät tässäkin tapauksessa hakijan toimesta suoritettuun kuulemiseen.

Alueelliset ympäristökeskukset esiintyivät aineistossa tekemiensä päätösten ohella myös valittajan roolissa (22:ssa suunnittelutarveratkaisua koskevassa ja samoin 22:ssa poikkeamista koskevassa asiassa).<sup>30</sup> Tältä osin voidaan huomata, että ympäristökeskukset eivät valittaneet yhdestäkään kielteisestä ratkaisusta, vaan kyse oli kaikissa tapauksissa kuntien päätöksistä, joilla rakentaminen oli sallittu. 44 päätöksestä, joissa (ainakin yhtenä) valittajana oli AYZ, kumottiin hallintolainkäytössä peräti 41 (93 %). Ympäristökeskukset näyttäisivät siten puuttuvan lähinnä vain varsin selvästi lain virheelliseksi soveltamiseksi arvioitavissa oleviin kuntien päätöksiin. Kumoamisperusteet olivat näissä tapauksissa sisältöön liittyviä keskimääräistä useammin (71 %:ssa ratkaisuista), menettelyllisin perustein kumottiin noin neljännes ja molempaan tyyppiin virheitä oli tapahtunut 5 %:ssa (eli kahdessa tapauksessa). Muilta osin kumoamisperusteet ovat näissä tapauksissa varsin samankaltaiset kuin muutoinkin kuntien päätöksissä.<sup>31</sup>

## 4.5 Ajallinen kehitys

On mahdollista myös pyrkiä selvittämään, onko tarkasteluajanjakson aikana tapahtunut jonkin suuntaista kehitystä eri päätöstyyppien suhteen. Tätä silmällä pitäen on aineisto luokiteltu sen mukaan onko kunnan tai alueellisen ympäristökeskuksen päätös tehty vuonna 2000, vuoden 2001 tammikuun alusta kesäkuun loppuun, vuoden 2001 toisella puoliskolla vai vuonna 2002. Ainoastaan viimeisen luokan osalta lukumäärät jäävät hieman muita pienemmiksi. Tämän vuoksi aineistoa on osin tarkasteltu myös kaksi viimeksi mainittua luokkaa yhdistettynä.

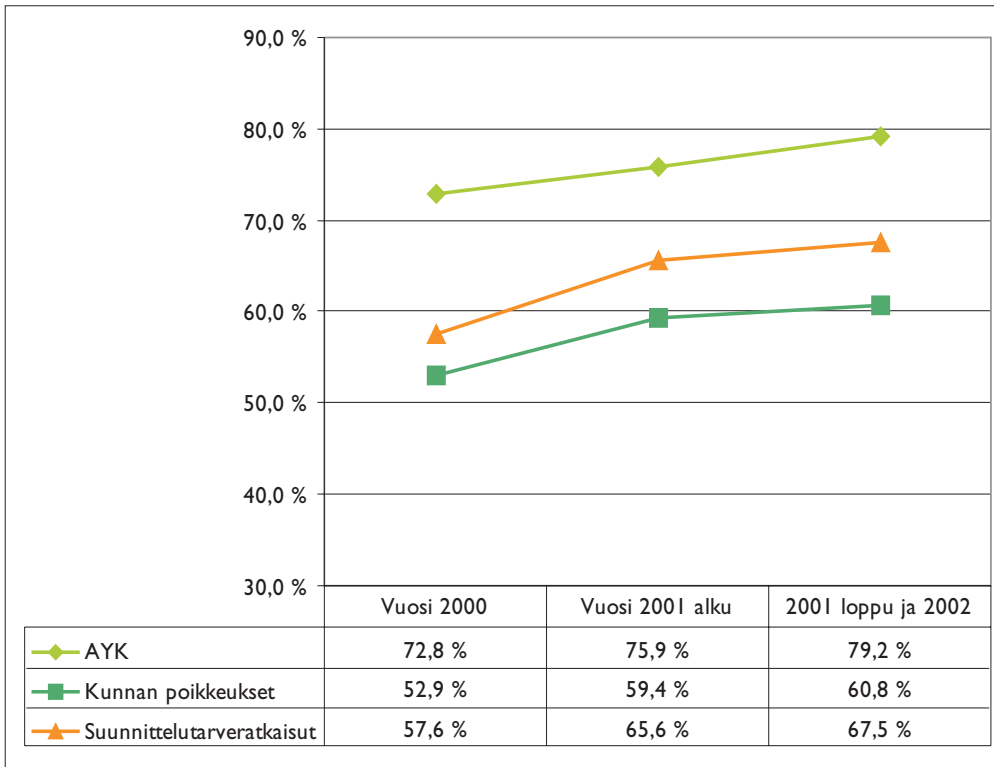
Kaikki päätöstyyppit huomioon ottaen päätösten pysyvyys näyttää jossain määrin parantuneen. Vuonna 2000 tehdyistä päätöksistä kumottiin noin 35 %. Vuoden 2001 alkupuoliskolla vastaava luku oli 30 %, vuoden 2001 loppupuolella noin 32 % ja vuonna 2002 tehdyistä päätöksistä kumottiin noin 24 %. Yhdistettäessä kaksi viimeksi mainittua luokkaa prosenttiosuudeksi tulee noin 29. Voidaan siis ainakin jossain määrin arvioida lain soveltamisen ”opetteluaiheen” tuottaneen tulosta. Vastaava kehitys on havaittavissa varsin yhdenmukaisesti kunkin päätöstyyppin kohdalla ja se on kuvattu seuraavassa kuviossa.

<sup>29</sup> Käyttötarkoituksen muutosten osalta on huomioitava, että niihin mahdollisesti liittyvät laajennukset saattavat merkitä hankkeen rinnastumista uuden rakennuksen rakentamiseen. Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisussa KHO 2004:53 108 kerrosneliömetrin loma-asunnolle haettiin käyttötarkoituksen muutosta pysyvään asutukseen samalla kun se oli tarkoitus laajentaa 208 kerrosneliömetrin suuriseksi. Korkein hallinto-oikeus katsoi hallinto-oikeuden kannasta poiketen toimivallan olevan alueellisella ympäristökeskuksella. Myös KHO:n lyhyenä ratkaisuselosteena julkaistussa ratkaisussa KHO 19.6.2003 T 1520 katsottiin 42 kerrosneliömetrin saunarakennuksen muuttamisen lomarakennukseksi ja laajentamisen 102 kerrosneliömetrin suuriseksi merkitsevän uuden rakennuksen rakentamista ranta-alueelle.

<sup>30</sup> Neljässä tapauksessa näistä 44:stä päätöksestä valitti AYZ:n lisäksi myös jokin muu tai useampi valitukseen oikeutettu taho.

<sup>31</sup> Yksityiskohtaiset kumoamisperusteet näissä tapauksissa käyvät ilmi liitteestä 5.





Kuvio 29. Päätösten pysymisen kehittyminen.

Eräs mielenkiintoinen havainto voidaan tehdä alueellisten ympäristökeskusten päätöksiin liittyvien menettelyllisten kumoamisperusteiden kohdalla. Näiden perusteiden osuus putoaa huomattavasti vuonna 2000 tehtyjen päätösten tasosta. Vuonna 2000 päätösten kumoamisperusteet olivat menettelyllisiä noin 73 %:ssa kumotuista päätöksistä, vuoden 2001 alkupuolella osuus oli 50 % ja vuoden 2001 loppupuoli ja vuosi 2002 yhdistettynä osuudeksi tulee noin 27 %.<sup>32</sup> Syitä tähän voidaan luultavasti etsiä jälleen toimivaltakysymyksistä. Aineistoon sisältyvissä ympäristökeskusten vuonna 2002 tehdyistä (tosin lukumäärältään varsin vähäisissä) päätöksistä yhdessäkään kumotussa päätöksessä ei ollut kyse toimivallan ylityksestä ja vuoden 2001 loppupuoliskolla niitä oli 3 kappaletta.

<sup>32</sup> Kuntien päätöstyyppien osalta kuvatunkaltaista kehitystä muodollisten perusteiden suhteen ei ollut havaittavissa, vaan ne vaihtelivat melko suurestikin. Täsmälliset luvut ja prosenttiosuudet on ilmoitettu liitteessä 6. Kaikkien päätöstyyppien osalta tapahtunut kehitys ei näytä selittyvän päätösten sisällön muutoksilla, joiden osalta kielteisten päätösten osuus ei ole kasvanut, ks. liite 7.

# 5

## Yhteenveto ja johtopäätöksiä

### 5.1 Päätöksenteon keskeisistä ongelmakohdista

Selvityksen tulokset vahvistavat sen käsityksen, että tarkasteltavina olleissa päätöstyypeissä merkittävimmät ongelmat koskevat nimenomaan kuntien myönteisten lupapäätösten pysyvyyttä (sekä suunnittelutarveratkaisuissa että poikkeamispäätöksissä kumottujen tai muutettujen päätösten osuus oli hieman yli 60 %). Aiempaan selvitykseen verrattuna tämä toisin sanoen entisestään jonkin verran korostuu. Toisaalta kokonaisuutena kuntien poikkeamispäätösten pysyminen muutoksenhaussa näyttää hieman paremmalta kuin aiemman selvityksen perusteella, ja kielteisten lupapäätösten pysyvyys on kaikilta osin erittäin hyvää tasoa. Myös muutoin merkkejä kehityksestä parempaan suuntaan on aineistosta jossain määrin havaittavissa.

Kaikilta osin myöskään päätöksiä tekeviä viranomaisia ei voida syyttää päätösten kumoutumisesta. Monilta osin maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiin on lain soveltamisen alkuvaiheessa sisältynyt sen kaltaista aukollisuutta ja toisaalta tulkinnanvaraisuutta, ettei säännösten oikeasta soveltamistavasta ole ollut varmuutta ennen korkeimman hallinto-oikeuden kannanottoa. Arvioni mukaan jopa lähes joka viidennessä kumotuista ratkaisuista on ollut kyseessä tämän tyyppinen epäselvä tulkintatilanne.<sup>33</sup> Alueellisten ympäristökeskusten osalta osuus lähestyy kolmasosaa. Lisäksi on myös niin, että varsin joustavasti säännellyt lupaedellytykset mahdollistavat usein aidosti monensisältöisiä ratkaisuja, ja niiden osalta myös joudutaan etsimään linjaa lupaedellytysten ollessa molempien tässä tarkasteltujen päätöstyyppien osalta aiemmasta poikkeavat.

Nimenomaan myönteisiin lupapäätöksiin liittyen merkittävin yksittäinen päätösten kumoamisperuste oli, että hanke ja alueen maankäyttö on ratkaistava kaavoituksen keinoin. Erityisesti kasvukeskusten läheisyydessä näyttäisikin edelleen siltä, ettei kaavoitus pysy aina rakentamispaineen ja maankäytön suunnittelutarpeiden tahdissa. Vaikka kaavoitustyö vaatiikin sekä ajallisia että taloudellisia resursseja, yksittäisen hankkeen lupamenettelyn kautta mahdollisen rakentamisen oikeudelliset rajat tulevat kuitenkin jossakin kohdin vastaan. Näissä tilanteissa päätösten pysyvyyttä ei käytännössä juuri ole mahdollista parantaa, vaan rakentaminen on toteutettava maankäyttö- ja rakennuslain systematiikan kannalta ensisijaisen välineen, maankäytön suunnittelun keinoin.

Maanomistajien yhdenvertainen kohtelu ja siihen liittyvä emäkiinteistötarkastelu korostuivat myös erityisesti myönteisten lupapäätösten kumoamisperusteina. Emäkiinteistötarkastelua on sovellettu niin suunnittelutarveratkaisuissa kuin poikkeamispäätöksissäkin (riippuen toki poikkeamisen luonteesta), ja tuomioistuimet näyttävät ottavan vaatimuksen maanomistajien tasapuolisesta kohtelusta hyvin vakavasti. Tämä pätee toisaalta myös kielteisten päätösten osalta, sillä maanomistajien tasapuoliseen kohteluun ei esimerkiksi suunnittelutarveratkaisuissa sovi vedota ilman, että asia on riittävällä tavalla selvitetty ja perusteltu. Vaatimusta emäkiinteistötarkastelun hallitsemisesta ja sen käyttämisestä (silloin kun se on tarpeen) korostaa sekin, että ranta-alueiden toimivallan-

<sup>33</sup> Sanotunkaltaisia tilanteita silmälläpitäen aineisto luokiteltiin siten, että tällaiset tilanteet eroteltiin muun tyyppisistä tilanteista joissa viranomaisen päätös oli kumottu. Arviota voidaan nähdäkseni pitää varsin luotettavana.

jaon selkeydyttyä oikeuskäytännössä kunnilla on merkittävässä määrin päätösvaltaa myös ranta-alueilla, joilla rakentamismahdollisuudet on hyvin suurelta osin ratkaistu emäkiinteistökohtaisen mitoituksen perusteella. Kuitenkin, kuten edellä on todettu, ovat mahdollisuudet uusien rantarakentamiskohteiden perustamiseen käytännössä nähdäkseen hyvin rajalliset silloin, kun rantarakentamiseen oikeuttavassa (toisin sanoen MRL 72.1 §:n mukaisessa) yleiskaavassa on rakentamisoikeus lainvoimaisesti jaettu tasapuolisesti alueen maanomistajien kesken. Myös rakennuspaikan siirtäminen kaava-alueen sisällä käytännössä edellyttää kaavan muuttamista.

Lupapäätösten perustelujen puutteellisuus oli myös eräs varsin merkittävä ratkaisujen kumoamisperuste. On kuitenkin korostettava sitä seikkaa, että päätösten perustelujen kehittäminen todennäköisesti parantaisi myös päätösten pysyvyyttä muiltakin osin kun sekä luvanhakija, naapurit että viime kädessä myös hallintotuomioistuin ymmärtävät, miksi ratkaisu on sen sisältöinen kuin se on. Aineistosta käy jossain määrin ilmi myös se, että myönteisten lupapäätösten perusteleminen kiinnitetään vähemmän huomiota kuin kielteisten päätösten perusteleminen. Olisi kuitenkin tiedostettava, ettei rakentamisen lupa-asioissa käytännössä koskaan ole kyse kaksiasiansuhteesta, vaan lupapäätös voi merkittävällä tavalla vaikuttaa naapureiden, lähialueen muiden maanomistajien kuin muidenkin tahojen etuihin (unohtamatta eri viranomaistahojen valvomia niin sanottuja yleisiä etuja). Lisäksi, silloin kun päätösharkinta on asianmukaisesti tehty, ei päätösprosessin lopputuloksen perusteleminen nähdäkseen ole sen paremmin vaikeaa kuin aikaa vievääkään.

Suurin yksittäinen<sup>34</sup> päätösten kumoutumisperuste aineistossa olivatkin toimivallan ylitykset, joskin näyttää siltä että tähän liittyvät ongelmat ovat ainakin osin vähentyneet ja luultavasti edelleen vähentymässä. Kuten edellä on todettu, toimivaltakysymyksiin ja kunkin hankkeen kohdalla kyseeseen tuleviin menettelyihin (yleensä akselilla poikkeamispäätös – suunnittelutarveratkaisu – rakennuslupa) liittyvät seikat voivat olla sangen monimutkaisia ja toisinaan tulkinnanvaraisiakin (esimerkiksi rantavyöhykkeen tai -alueen yksittäistapaukselliseen ulottuvuuteen ei voida vaikuttaa esimerkiksi toimivaltasäännöksiä muuttamalla). Tämä ei kuitenkaan sinänsä merkitse sitä, että ne olisivat millään muotoa mahdottomia hallita. Nimenomaan päätöksiä tekeviltä viranomaisilta (asia tulee tosin esiin myös rakennushankkeita suunnittelevien neuvonnan yhteydessä) voidaan edellyttää vallitsevan oikeustilan tuntemista. Selvityksen kohteena olevissa lupapäätöksissä on kuitenkin lopulta – viime kädessä tuomioistuimen näkökulmasta – kyse lain soveltamisesta. Tämä tarkoittaa myös sitä, että maankäytön suunnitteluun ja rakentamiseen liittyvän ammattitaidon ohella käytettävissä tulee olla myös riittävä yleishallinto-oikeudellinen sekä kaavoitus- ja rakentamisoikeudellinen asiantuntemus.

## **5.2 Olisiko toimivallanjakosäännöksiä uudistettava?**

Voidaan esittää kysymys, olisiko poikkeamistoimivallan jakoa koskevat säännökset avattava muutoksille siitä syystä, että ne ovat osoittautuneet varsin monimutkaisiksi sovellettaviksi erityisesti rantayleiskaava-alueiden osalta. Vastaukset eivät ole yksiselitteisiä. Riskinä on, että kun oikeustila toimivallan jaon osalta on pääosin selkeytynyt – vaikkakin se on muodostunut varsin hienojakoiseksi – voi säännösten uudistamisesta seurata jälleen uudenlaisia tulkintaongelmia. Lisäksi tämän selvityksenkin aineistosta on käynyt ilmi, että toimivallan jakoa koskevat ongelmat ovat olleet merkittävimmät alueellisten ympäristökeskusten päätöksenteossa ja sijoittuneet ajallisesti lähinnä lain voimassaolon alku-

<sup>34</sup> Päätöstyypeittäin eriteltynä sanottu kuitenkin koskee ainoastaan alueellisten ympäristökeskusten poikkeamis-päätöksiä.

vaiheeseen. Kuntien päätösten osalta toimivallan ylitykset ovat olleet merkitykseltään vähäisempi kumoamisperuste eivätkä ne kaikilta osin ole liittyneet MRL 171 §:n toimivallanjakosäännöksiin.<sup>35</sup> Mikäli toimivallanjakosäännösten uudistamiseen ryhdyttäisiin, olisi valittavissa periaatteessa kolme perusratkaisua, joista ainostaan yhtä pidän perusteltuna ja mahdollisena.

Yksiselitteisimmät mahdollisuudet olisivat luonnollisesti toimivallan antaminen ranta-alueiden osalta käytännössä kokonaan joko alueellisille ympäristökeskuksille taikka kunnille. Edellisen vaihtoehdon mukainen ratkaisu ei kuitenkaan olisi maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä tehtyjen (ja jo rakennuslain voimassaoloaikana alkunsa saaneiden) peruslinjausten mukainen. En toisaalta pidä mahdollisena myöskään toimivallan siirtoa ranta-alueilla kokonaan kunnille. Tällainen toimivallan siirto merkitsi työmäärän kasvua kunnan lupaviranomaisissa, ja paljon merenrantaa tai vesistöjä omaavissa kunnissa työmäärän lisääntyminen olisi huomattavaa. Esimerkiksi vuonna 2004 kunnissa tehtiin 3052 poikkeamispäätöstä suhteessa alueellisissa ympäristökeskuksissa tehtyihin 2634 ranta-alueita koskevaan poikkeamiseen, ja vuonna 2003 ympäristökeskukset tekivät enemmän ranta-alueita koskevia poikkeamispäätöksiä (3066 kpl) kuin mikä oli kunnissa tehtyjen poikkeamispäätösten lukumäärä (2911 kpl). On nähdäkseni yksinomaan realismia arvioida etteivät kuntien tiedolliset ja henkilöresurssit voisi käytännössä lisääntyä samassa suhteessa kasvaneeseen työmäärään nähden. Lisäksi jo esimerkiksi tämän selvityksen aineistosta on käynyt ilmi, että ranta-alueilla kuntien päätösten laillisuuden valvonta erityisesti alueellisten ympäristökeskusten (mutta myös yksityisten tahojen, yleensä naapureiden tai muiden osallisten) toimesta on keskimääräistä tehokkaampaa ja kuntien ranta-alueita koskevista päätöksistä keskimääräistä suurempi osuus on myös kumoutunut muutoksenhaussa. Toimivallan siirtäminen ranta-alueiden osalta kuntiin saattaisi merkitä sitä, että yksittäistapauksellinen rantarakentamismahdollisuus ratkaistaisiin hyvin suurelta osin hallintolainkäytössä; suurimpana kärsijänä tässä tapauksessa olisivat rantarakentamishankkeita suunnittelevat eikä tilanne olisi minkään muunkaan intressitahon etujen mukaista.<sup>36</sup> Alueellisilla ympäristökeskuksilla sen sijaan on ranta-alueita koskevien poikkeusten myöntämisen osalta kokemusta jo varsin pitkältä ajalta sekä keskitetty asiantuntemus lupa-asioissa, joka osaltaan edistää myös maanomistajien (alueellisestikin) yhdenvertaista kohtelua.

Ainoana perusteltuna mahdollisuutena, mikäli toimivallanjakosäännöksiä lähdetäisiin uudistamaan, pidän siten nykyisten peruslinjauksien säilyttämistä ja toimivallanjaon selkeyttämistä näissä puitteissa. Nykykäytännön nähdäkseni olennaisin ongelma liittyy siihen, että rantayleiskaavamääräyksiä joudutaan tarkastelemaan varsin yksityiskohtaisesti jokaisessa yksittäistapauksessa erikseen sen selvittämiseksi, onko – ja miltä osin – kyseessä MRL 72.1 §:n mukainen rantarakentamiseen oikeuttava yleiskaava (tämä ratkaisee kysymyksen siitä, onko tapauksessa toimivalta alueellisella ympäristökeskuksella vai kunnalla). Toimivaltasääntelyyn liittyviä ongelmia ja mahdollisia muutostarpeita olen eritellyt yksityiskohtaisesti toisaalla<sup>37</sup>, mutta perustelluimmin ongelma olisi näh-

<sup>35</sup> Suunnittelutarveratkaisujen osalta toimivallan ylitykset siis liittyivät joko epäselvyyteen suunnittelutarvesäännösten ja ranta-alueita koskevien säännösten keskinäisestä suhteesta taikka kysymykseen rantavyöhykkeen tai -alueen ulottuvuudesta. Kuntien poikkeamispäätöksistä kolmasosassa toimivallan ylityksistä oli kyse kunnan sisäisestä toimivallasta. Nämä poistamalla toimivallan ylitys ei ole tarkastellussa kuntien poikkeamispäätöksiä koskevasa aineistossa enää merkittävin menettelyyn liittyvä päätösten kumoamisperuste.

Vallitsevan, suurelta osin oikeuskäytäntöön nojautuvan tilan säilyttämisen ongelmia on omiaan vähentämään tietysti sekin, että mikäli kunnissa on epäselvyyttä toimivaltakysymyksissä ranta-alueilla on asiassa yksittäistapauksissa saatavissa neuvontaa alueellisista ympäristökeskuksista (joissa tarvittavan oikeudellisen asiantuntemuksen voidaan yhtäältä arvioida ja toisaalta edellyttää olevan olemassa).

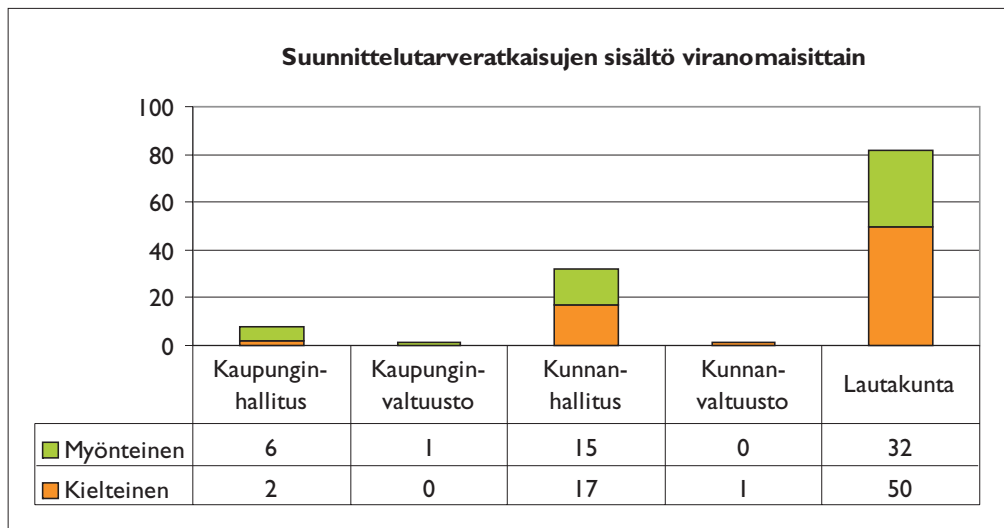
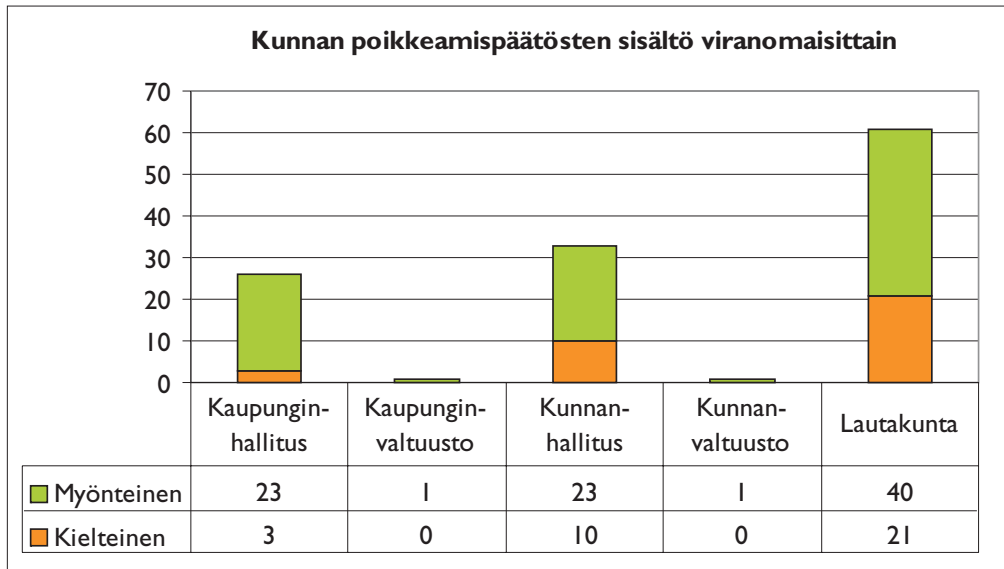
<sup>36</sup> Sanotunkaltainen muutos myös nähdäkseni merkitsi alueellisten ympäristökeskusten roolin muuttumista entistä enemmän laillisuusvalvonnan suuntaan, mikä ei olisi MRL-uudistuksessa tehtyjen linjausten mukainen.

<sup>37</sup> Ks. *Heinilä, Aleks:* Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen poikkeamistoimivalta: pääsääntö ja poikkeukset. Lakimies 2003, s. 841–866.

däkseni ratkaistavissa selkeyttämällä sitä, millaista (ja miltä osin) kaavaa on MRL 171.2 §:n 1 kohdan näkökulmasta pidettävä lainkohdassa mainittuna MRL 72.1 §:n mukaisena kaavana. Tällaisen muutoksen tulisi myös olla johdonmukainen mainitunlaisten kaavojen ohjaustavoitteiden kanssa. Samassa yhteydessä tulisi kiinnittää huomiota myös MRL 171.2 §:n 2 kohdan muotoiluun, sillä erityisesti ranta-alueilla rakentamisen määrä (toisin sanoen rakennusoikeus) määritetään hyvin suurelta osin yleiskaavoilla. Mikäli vähäistä suurempia rakennusoikeuspoikkeuksia koskevaa alueellisten ympäristökeskusten toimivaltaa ei uloteta koskemaan myös rakentamisen ohjaukseen tarkoitettuja yleiskaavoja, on tilanne epäjohdonmukainen ja poikkeamistoimivallanjakoa koskevien säännösten tavoitteiden vastainen. Tältä osin nykyinen oikeustila on epäselvä, sillä oikeuskäytäntöä tällaisista tilanteista ei vielä tätä kirjoittaessa ole. Muutokset edistäisivät nähdäkseni sekä päätöksenteon ennakoitavuutta että oikeusturvan toteutumista samoin kuin maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmän toimivuutta ja johdonmukaisuutta. Muutos jossain määrin kaventaisi kuntien toimivaltaa oikeusvaikutteisten rantayleiskaavojen alueella, mutta tosiasiallisia vaikutuksia rantarakentamiseen sillä ei olisi (lukuun ottamatta nähdäkseni todennäköistä valitusprosessien vähenemisestä ja nopeutumisesta seuraavaa rakentamishankkeiden nopeampaa etenemistä toteuttamisvaiheeseen).

**Liite I.**

**Kunnan päätösten sisältö aineistossa kunnan toimielimen mukaan eriteltynä.**



**Liite 2.**

**Alueellisten ympäristökeskusten osittain myönteiset poikkeamispäätökset, jotka on valituksesta ku-  
mottu taikka muutettu.**

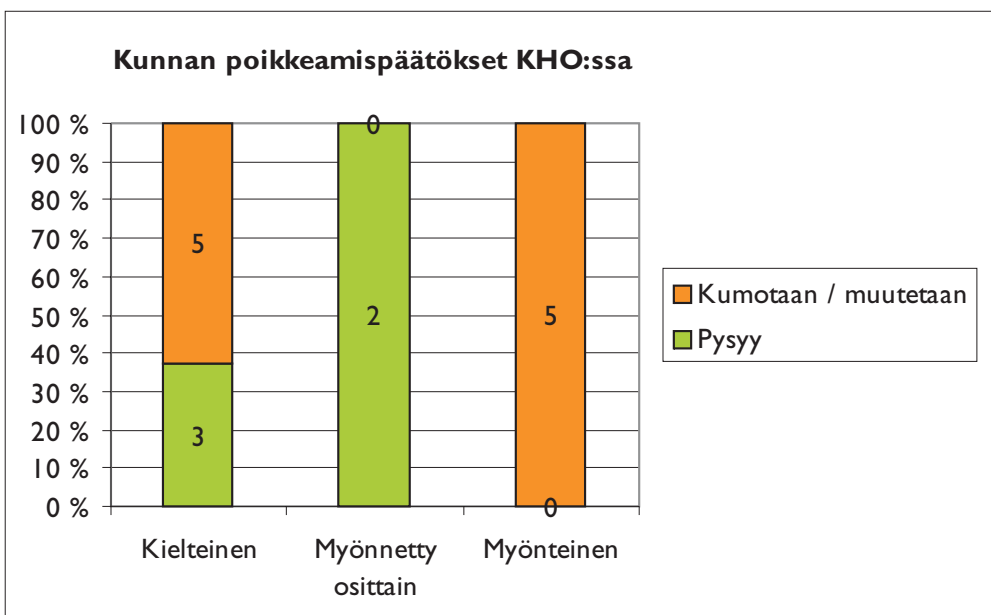
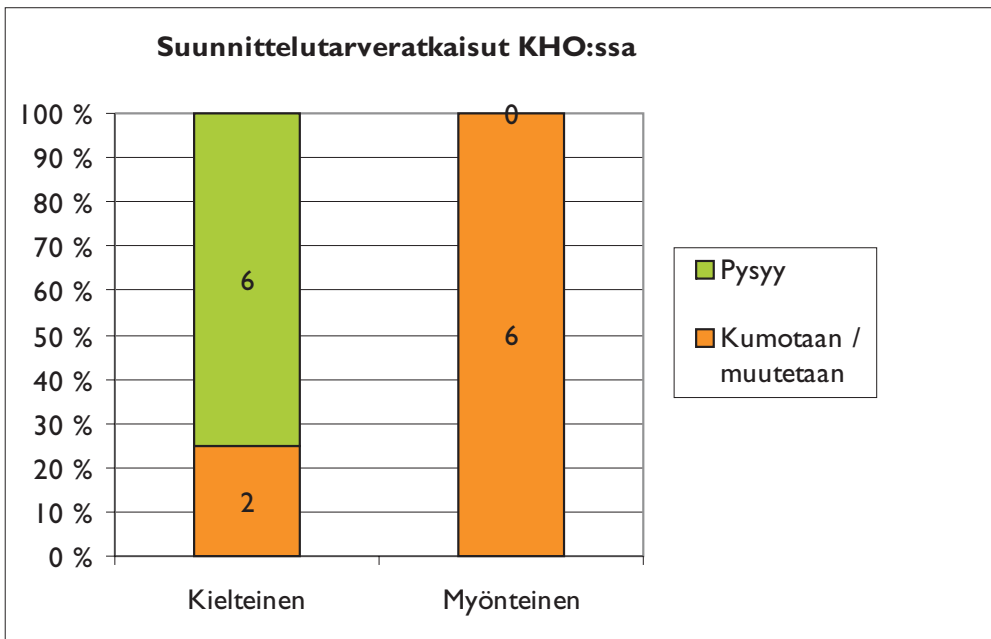
Lupaehto tai -määräys	Muuta asiasta	Tuomioistuimen ratkaisu
Vesikäymälän rakentamiskielto ja määräys vanhan lomarakennuksen muuttamisesta talousrakennukseksi.	Valittaja vaati saada rakentaa vesikäymälän ja säilyttää vanhan lomarakennuksen asuinkäytössä.	Vesikäymäläkielto ei perusteltavissa yleisellä käytännöllä vaan kutakin tapausta arvioitava erikseen. Päätöksestä ei käy ilmi miksi ehto vanhan lomarakennuksen muuttamisesta talousrakennukseksi tarpeellinen.
Jätevesien käsittely, mukaan lukien vesikäymälän rakentamiskielto.	Ympäristökeskus totesi muutoksenhakuvaiheessa, että hakemus oli ollut jätevesien käsittelyn osalta puutteellinen.	Hakijaa olisi tullut pyytää täydentämään hakemustaan jätevesien käsittelyn osalta ja kuulla ennen ehdon asettamista. Lupaehtoien tarpeellisuutta ei perusteltu konkreettisesti.
Hakemus kaksiasuntoiselle asuinrakennukselle ja neljälle lomarakennukselle. Poikkeus myönnetty yksiasuntoiselle asuinrakennukselle ja yhdelle lomarakennukselle.	Valittaja vaati hakemuksen hyväksymistä kaikilta osin.	Ympäristökeskus ei ollut esittänyt perusteita sille, miksei kaksiasuntoisen asuinrakennuksen rakentamiseen voida suostua. Kaksiasuntoinen asuinrakennus oikeusvaikutuksettoman yleiskaavan mukainen eikä muutoinkaan aiheuta haittaa kaavoitukselle. Muilta osin ympäristökeskuksen päätöstä ei muutettu.
Lupa lomarakennukselle myönnetty muun ohella ehdolla vanhan saunarakennuksen purkamisesta. Ympäristökeskuksen mukaan saunarakennus ei sovellu (olosuhteiltaan erityiseen) rantamaisemaan.	Valittajan mukaan saunarakennus on peruskorjattu sillä aikaa kun lupahakemusta on käsitelty alueellisessa ympäristökeskuksessa.	Tuomioistuin katsoi katselmuksen toimitettuaan saunarakennuksen soveltuvan maisemaan.
Lupa omakotitalolle myönnetty rakennuksen sijoituspaikkaa kiinteistöllä koskevalla ehdolla.	Valittajan mukaan rakentaminen ympäristökeskuksen osoittamalle paikalle rakentaminen normaaleilla tekniikoilla ei ole maasto-olosuhteiden vuoksi mahdollista. Tuomioistuimen esittelijä olisi pysyttänyt ympäristökeskuksen päätöksen.	Tuomioistuimen mukaan asetettu lupaehto ei rakennuspaikan oloissa ole perusteltu suhteessa siitä saatavaan hyötyyn nähden.
Lomarakennuksen laajentaminen 160 kerrosneliömetrin suuruiseksi. Lupa myönnetty niin että rakennuksen kokonaiskerrosalaksi tulee enintään 120 kerrosneliömetriä.	Hakija vaati suostumista lomarakennuksen laajentamiseen 150 kerrosneliömetrin suuruiseksi. Muutoksenhaun kuluessa tullut voimaan uusi rakennusjärjestys, joka mahdollistaa 150 kerrosneliömetrin suuruisen lomarakennuksen rakentamisen paikalle. Poikkeus myös rakennuksen vähimmäisetäisyydestä rantaviivasta.	Kun kyseessä on jo rakennettu rakennuspaikka, aiottu rakentaminen ei vähennä vapaan rantaviivan määrää eikä aiheuta muutoinkaan haittaa kaavoitukselle. Ei myöskään lisää järven rasiutusta. Rakennuspaikan olot ja esitetyt erityiset syyt huomioiden rakentamiselle ei ole oikeudellista estettä.
Haettu 220 kerrosneliömetrin lomarakennukselle. Samalla puretaan paikalla sijaitseva vanha lomarakennus. Myönnetty lupa enintään 100 kerrosneliömetrin suuruisen lomarakennuksen rakentamiseen.	Rakennuspaikka sijaitsee tiiviisti rakennetulla ranta-alueella rantaosa-yleiskaavan läheisyydessä, jossa rajattu lomarakennuspaikan rakennusoikeus 100 kerrosneliömetriin. Kaavassa loma-asuntoalueen rakennuspaikan pinta-alaksi määrätty vähintään 3000 neliömetriä. Lisäksi kaavamääräykset edellyttävät loma-asunnoiksi sallittavan vain yhden perheen loma-asunnot. Hakija vaatii hakemukseen suostumista, toisijaisesti siten että vanhan lomarakennuksen lisäksi puretaan myös kiinteistöllä sijaitseva aitta. Tilan pinta-ala noin 1,2 hehtaaria ja rantaviivaa yli 200 metriä.	Rakennuspaikka on ennestään rakennettu, eikä loma-asuntojen lukumäärä rakennuspaikalla hankkeen johdosta lisääny vaan säilyy yhtenä. Tila on pinta-alaltaan suurempi ja sillä huomattavasti enemmän rantaviivaa kuin alueen muilla tiloilla keskimäärin. Kunta ei ole vastustanut hanketta. Kun otettiin lisäksi huomioon, että hakija on ilmoittanut suostuvansa tarvittaessa purkamaan myös aitan, ja että ympäristökeskuksella on mahdollisuus liittää päätökseensä kyseistä seikkaa koskeva ehto ja rakennuksen enimmäiskokoa koskeva ehto, asia palautettiin asian muuttuneeseen tilaan nähden ympäristökeskukselle uudelleen käsiteltäväksi.

Lupaehto tai -määräys	Muuta asiasta	Tuomioistuimen ratkaisu
<p>Haettu 70 kerrosneliömetrin suuruista lomarakennusta ja 20 kerrosneliömetrin suuruista saunarakennusta. Lupa myönnetty vain saunarakennuksen rakentamiseen.</p> <p>Haettu ensisijaisesti 250 kerrosneliömetrin omakotitalolle ja 40 kerrosneliömetrin saunalle, toissijaisesti 150 kerrosneliömetrin lomarakennukselle, 40 kerrosneliömetrin sivuloma-asunnolle ja 40 kerrosneliömetrin saunalle. Suostuttu toissijaiseen hakemukseen rakennuspaikan vanhan pääasiassa loma-asuntokäytössä olleen asuinrakennuksen purkamista ja jätevesien käsittelyä koskevilla ehdoilla.</p>	<p>Tilalla päärakennus, joka noin 300 metrin päässä. Rakennuspaikan pohjoisosa merkitty seutukaavassa luontosuhteiltaan ja maisemaltaan arvokkaaksi maa- ja metsätalousvaltaiseksi alueeksi. Oikeusvaikutuksettomassa yleiskaavassa rakennuspaikalle merkitty maatilaa tai muun sellaisen erillinen saunamökki. Ympäristökeskuksen päätöstä perusteltu myös emäkiinteistön ja siitä lohkotujen tilojen käyttämällä rakennusoikeudella.</p> <p>Ympäristökeskuksen mukaan alueen suunnittelu- ja rakentamistilanne sekä maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimus huomioiden ei omakotitalon osalta ole hakemukseen suostumiselle oikeudellisia edellytyksiä. Valittaja vaati hakemuksen hyväksymistä ensisijaisen hakemuksen mukaisesti.</p>	<p>Ympäristökeskuksen päätöksessä ei saunan poikkeamislupaa ole kytketty tilan talouskeskuksen kanssa samaan rakennuspaikkaan. Saunan rakennuspaikan ja talouskeskuksen etäisyys huomioon ottaen kyse ei ole myöskään talouskeskuksen pihiiriin kuuluvasta talousrakennuksesta. MRL ei tuomioistuimen mukaan tunne pelkän rantasaunan rakennuspaikkaa. Sauna varaa rannan ja rinastuu siinäkin suhteessa loma-asunnon rakennuspaikkaan. Myöntämällä lupa paikalle on muodostunut erillinen rakennuspaikka. Rakennuspaikan haltijan tulee voida käyttää rakennuspaikkaa tavanomaisella tavalla rakentamiseen aluetta koskevien rakennusjärjestyksen ja muiden määräysten mukaisesti. Lupaa ei ole voitu evätä päätöksessä mainituilla perusteilla.</p> <p>Alue on yleiskaavassa osoitettu kyläasutukselle ja sen tarvitsemille palveluille. Kunnan ilmoituksen mukaan alueelle tullaan laatimaan osayleiskaava. Tila lähellä kyläkeskusta kestopäällystetyn ja valaistun tien varressa. Viereisellä kiinteistöllä kaksi asuinhuoneistoa ja 60-70 oppilaspaikkaa käsittävä koulurakennus. Kunta on lausunnossaan katsonut tilan soveltuvan sijainniltaan omakotitalon rakennuspaikaksi. Hankkeessa ainakin osaksi kyse korvaavasta rakentamisesta eikä se johda vakituisen asutuksen suunnittelemaan lisääntymiseen alueella. Ensisijaista hakemusta ei ole voitu evätä ympäristökeskuksen päätöksessä mainituilla perusteilla.</p>



**Liite 3.**

**Kunnan päätökset aineiston korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa.**



Liite 4.

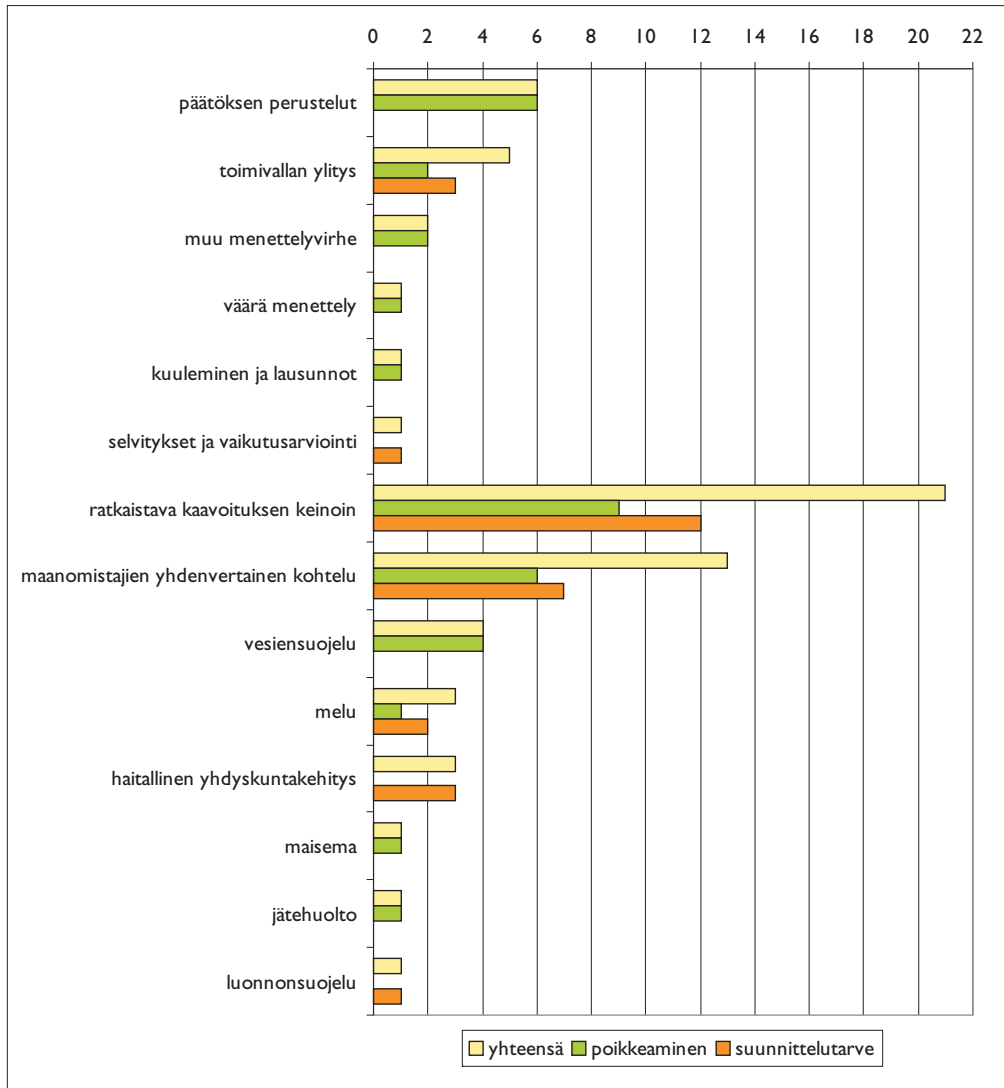
Kuntien myönteiset yleiskaavapoikkeukset, jotka on kumottu valituksen johdosta.

Tapauksen piirteet	Muuta asiasta	Tuomioistuimen kannanotto
<p>Omakotitalo oikeusvaikutteisen yleiskaavan maa- ja metsätalous-alueelle, jolla on ympäristöarvoja.</p>	<p>Alueellinen ympäristökeskus valitti. Ratkaisun perustelut viittaavat kielteiseen ratkaisuun, muun ohella todettu poiketavan maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimuksesta.</p>	<p>Perustelut eivät täytä lain asettamia vaatimuksia.</p>
<p>Rantayleiskaavapoikkeus omakotitalolle kaavan MU-alueelle. Hakija ilmoittanut jättävänsä käyttämättä kaavan mukaiset 3 rakennuspaikkaa.</p>	<p>Lautakunta todennut lausunnossaan, ettei lupaa tulisi myöntää. Alueellinen ympäristökeskus valitti perustein, ettei poikkeamispäätöksin voida siirtää rakennusoikeutta, ja että kaavalla on nimenomaisesti haluttu suojata maisemallisesti ja luonnonolosuhteiltaan arvokkaita alueita ja ohjata rakentaminen siihen parhaiten sopiville alueille.</p>	<p>Poikkeamismenettelyllä ei voida siirtää kaavan mukaista rakennusoikeutta. Kaavan periaatteena ollut suojata MU-alueita rakentamiselta.</p>
<p>Poikkeaminen rantayleiskaavan M-alueella, jota koskevan kaavamääräyksen mukaan alue on tarkoitettu maa- ja metsätalousvaltaiseksi alueeksi, jolla lomarakentaminen ei ole sallittua. M-alueen 100 metrin syvyydeltä rantavyöhykkeeltä rakennusoikeus on siirretty RA- ja AP -alueille.</p>	<p>Alueellinen ympäristökeskus valitti. Alueen rantarakentamisen mitoitus on yleiskaavassa 5 rakennuspaikkaa muunnettua rantaviivakilometriä kohden, hakemukseen suostumalla mitoitus nousisi 9,6 rakennuspaikkaan rantaviivakilometriä kohti.</p>	<p>Mikäli hakemukseen suostuttaisiin, nousisi emätilan rakennusoikeus ylisin, mitä oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa on sen alueelle osoitettu. Tämä ei ole maanomistajien tasapuolisen kohtelun mukaista, ja hakemukseen suostuminen aiheuttaa siten haittaa kaavoitukselle ja kaavan toteuttamiselle.</p>
<p>Poikkeus rantayleiskaavan rakennusalueesta hakemuksen mukaan noin 30 metrillä.</p>	<p>Naapurien valituksen mukaan nähtävillä olleissa asiakirjoissa ei ole ollut asemapiirrosta, josta rakennuksen sijoitus kävisi ilmi. Hakemuksessa rakennuspaikka merkitty vain 1:10000 kartalle.</p>	<p>Naapureille ei ole riittävästi tiedotettu hakemuksesta. Naapurien kuulemisen puutteellisuuden johdosta asiassa on tapahtunut menettelyvirhe.</p>
<p>Rantayleiskaavapoikkeus rantasaunan rakentamiseksi kaavan M-alueelle.</p>	<p>Päätöksestä valittaneen alueellisen ympäristökeskuksen mukaan asiaa ei muun ohella olla selvitetty eikä päätöstä perusteltu hallintomenettelylain edellyttämällä tavalla. Lausunnon antanut lautakunta vastustanut hankkeen hyväksymistä.</p>	<p>Päätöksen perustelut eivät täytä lain vaatimuksia. Kunnanhallitus ei ole määrännyt poikkeamispäätökselle MRA 87 §:n mukaista voimassaoloaika. Päätös on näillä perusteilla lainvastainen. Päätöksen julkipano on myös suoritettu virheellisesti, eikä valitusaika siten ole alkanut kulua.</p>
<p>Lomarakennus ja talousrakennus rantayleiskaavan MT-alueelle. Kaavamääräyksen mukaan alueella on sallittua maa- ja metsätalouden harjoittamiseen liittyvä rakentaminen sekä rakennuslain 4 §:n mukainen hajarakentaminen. Muita kuin maa- ja metsätaloutta palvelevia rakennuksia ei saa sijoittaa 200 metriä lähemmäksi rantaviivaa. Kaavassa on rakennuspaikalla ohjeellinen saunan rakennusala.</p>	<p>Alueellinen ympäristökeskus valitti. Valituksen mukaan poikkeamispäätöksellä muun ohella syntyisi uusi, yleiskaavamitoituksen ylittävä rakennuspaikka. Rakennuspaikka muodostuu (yleiskaavan vastaisesti) kahdesta noin 1000 neliömetrin tilasta samalla kun ranta-alueella on useita samasta kantatilasta lohkotuja suurempia vielä rakentamattomia ja yleiskaavassa rakentamattomiksi tarkoitettuja tiloja.</p>	<p>Kaavassa osoitettu loma-asuntojen enimmäismäärä järven rantakilometriä kohden eri osa-alueilla. Tavoitteena ollut rakentamisen ohjaaminen ja maiseman säilyttäminen. Muun ohella haetun rakennuspaikan kapean vesialueen kohdalle osoitettu MT -aluetta, joka on tarkoitettu loma-asutuksesta vapaaksi. Kaavassa osoitettu tilasaunan rakennusoikeus ei tarkoita erillisen rakennuspaikan muodostamista eikä oikeutta loma-asunnon rakentamiseen. Kun otetaan huomioon ranta-alueelle laadittavalle kaavalle asetetut vaatimukset ja maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimus, hanke ei täytä poikkeamisen oikeudellisia edellytyksiä.</p>

Tapauksen piirteet	Muuta asiasta	Tuomioistuimen kannanotto
<p>Tehty sekä poikkeamis päätös että suunnittelutarveratkaisu 480 kerrosneliömetrin valvomo- ja kojeistorakennukselle poiketen yleiskaavan alueen käyttötarkoitusta ja rakennuspaikan vähimmäiskokoa koskevista vaatimuksista. Sijaitsee oikeusvaikutuksettoman yleiskaavan M-alueella ja oikeusvaikutteisen osayleiskaavan alueella. Kaavamääräyksen mukaan osayleiskaava koskee niitä alueita, joilla on käyttötarkoituksmerkintä tai muu alueen käyttöä ohjaava merkintä.</p> <p>Rantayleiskaavapoikkeus omakotitalolle kaavan A-alueelle. Rakennuspaikalle ei kuitenkaan osoitettu rakennusoikeutta. Rakennuspaikan rantaviivan pituus 26 metriä, yleiskaava edellyttää vähintään 50 metriä.</p>	<p>Naapuri, jonka oma hakemus hylätty, valitti. Valittajan mukaan alueella rakennuskielto yleiskaavan laatimista varten. Oikeusvaikutteisessa osayleiskaavassa ei ole rakennuspaikan maankäyttöä muutoin osoitettu kuin että siihen on merkitty rakennuspaikan läpi kulkeva si voimansiirtolinja.</p> <p>Alueellinen ympäristökeskus valitti. Kaavoituksessa mitoituksena pidetty 6 rakennuspaikkaa muunnettua rantaviivakilometriä kohden, hakemukseen suostumalla mitoitus nousisi kantatilan osalta 30 rakennuspaikkaan rantaviivakilometriä kohden.</p>	<p>Rakennuspaikan vähimmäispinta-alavaatimus on esitetty oikeusvaikutuksettomassa yleiskaavassa, eikä siten edellytä poikkeamista. Oikeusvaikutteisen yleiskaavan rakentamisrajoitus on tuomioistuimen mukaan ehdollinen, eikä hanke siten edellytä poikkeusta yleiskaavasta. Sikäli kuin alue on rakennuskiellossa yleiskaavan laatimista varten, vaatii hankkeen poikkeuksen tästä rakennuskiellosta. Tuomioistuimella ei kuitenkaan ole tältä osin aihetta enemmän lausunnon antamiseen, koska valituksenlainen päätös ei koske rakennuskiellosta poikkeamista.</p> <p>Kun otetaan huomioon ranta-alueelle laadittavalle kaavalle asetetut vaatimukset ja maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimus, hanke ei täytä poikkeamisen oikeudellisia edellytyksiä.</p>
<p>Tehty sekä suunnittelutarveratkaisu että poikkeus yleiskaavasta. Oikeusvaikutteisen yleiskaavan M-1 -aluetta jolle sallittu haja-asutusluonteinen rakentaminen. Alueella siinä määrin toteutunutta rakentamista että edellyttää myös poikkeusta yleiskaavasta. Hakemus sijoittuu A-alueiden väliin jätetylle viheralueelle ja tila kaavan a-, M-1- ja M-2 alueille.</p>	<p>Alueellinen ympäristökeskus valitti. Yleiskaavassa ohjeellinen laskentakavio tilojen rakennusoikeuksista, emäkiinteistön osalta rakennusoikeus ylitetty jo selvästi. Kyse osittain myös rakennusoikeuden siirrosta yleiskaavan A-alueelta M-1 -alueelle.</p>	<p>Hallinto-oikeuden mukaan kaavassa osoitettujen yhtenäisinä toteutettaviksi tarkoitettujen alueiden pilkkominen osiin ja jonkin osan toteuttaminen muuhun käyttötarkoitukseen varatun alueen sisällä, on katsottava kaavan tavoitteiden vastaiseksi menettelyksi. Tilakohmainen rakennusoikeuden laskentaperiaate on vain ohjeellinen, mutta hanke toteutuessaan merkitsisi sellaista poikkeamista kaavan laatimisen perusteena olleista tavoitteista ja niihin olennaisesti liittyvästä maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimuksesta, että asia tulisi ratkaista muutoin kuin yksittäisen poikkeamisluvan keinoin. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan ottaen huomioon saatu selvitys kiinteistöstä, sen emätilan alueella jo tapahtunut rakentaminen, rakennuspaikan ympäristössä oleva rakennuskanta, alueen rakentamispaine ja vaatimus maanomistajien tasapuolisesesta kohtelusta sekä suunnitteluviran jättäminen asemakaavoitusta varten, aiottu rakentaminen aiheuttaisi ilman kaavallista tarkastelua toteutettavana hankkeena haittaa kaavoitukselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle. Kun rakentaminen estyy jo suunnittelutarveratkaisun edellytysten puuttuessa, ei ole syytä tarkastella poikkeamisen oikeudellisten edellytysten olemassaoloa.</p>

**Liite 5.**

**Kumoamisperusteet kuntien suunnittelutarveratkaisuissa ja poikkeamispäätöksissä, joissa alueellinen ympäristökeskus on ollut valittajana.**



**Liite 6.**

**Lupapäätösten kumoutuminen ajallisesti tarkasteltuna.**

<b>VUOSI 2000</b>								
Päätöstyyppi	Viranomainen	Yhteensä	Pysyneet	Kumotut/ muutetut	Muoto ja sisältö	Muoto	Sisältö	Osuus muoto muutetuista
Poikkeaminen	AYK	81	59	22	0	16	6	72,7 %
Poikkeaminen	Kunta	34	18	16	1	9	6	62,5 %
Suunnittelutarve	Kunta	33	19	14	1	3	10	28,6 %
Yhteensä		148	96	52	2	28	22	57,7 %
Osuus			64,9 %	35,1 %	1,4 %	18,9 %	14,9 %	
AYK pysyneet %		72,8 %						
Kunpoik pysyneet %		52,9 %						
ST-ratkaisut pysyneet %		57,6 %						
<b>VUOSI 2001 ALKU</b>								
Päätöstyyppi	Viranomainen	Yhteensä	Pysyneet	Kumotut/ muutetut	Muoto ja sisältö	Muoto	Sisältö	Osuus muoto muutetuista
Poikkeaminen	AYK	83	63	20	0	10	10	50,0 %
Poikkeaminen	Kunta	32	19	13	1	4	8	38,5 %
Suunnittelutarve	Kunta	32	21	11	0	6	5	54,5 %
Yhteensä		147	103	44	1	20	23	47,7 %
Osuus			70,1 %	29,9 %	0,7 %	13,6 %	15,6 %	
AYK pysyneet %		76 %						
Kunpoik pysyneet %		59 %						
ST-ratkaisut pysyneet %		66 %						
<b>VUOSI 2001 LOPPU</b>								
Päätöstyyppi	Viranomainen	Yhteensä	Pysyneet	Kumotut/ muutetut	Muoto ja sisältö	Muoto	Sisältö	Osuus muoto muutetuista
Poikkeaminen	AYK	50	36	14	0	4	10	28,6 %
Poikkeaminen	Kunta	31	19	12	2	6	4	66,7 %
Suunnittelutarve	Kunta	24	16	8	0	3	5	37,5 %
Yhteensä		105	71	34	2	13	19	44,1 %
Osuus			67,6 %	32,4 %	1,9 %	12,4 %	18,1 %	
AYK pysyneet %		72,0 %						
Kunpoik pysyneet %		61,3 %						
ST-ratkaisut pysyneet %		66,7 %						
<b>VUOSI 2002</b>								
Päätöstyyppi	Viranomainen	Yhteensä	Pysyneet	Kumotut/ muutetut	Muoto ja sisältö	Muoto	Sisältö	Osuus muoto muutetuista
Poikkeaminen	AYK	22	21	1	0	0	1	0,0 %
Poikkeaminen	Kunta	20	12	8	0	7	1	87,5 %
Suunnittelutarve	Kunta	16	11	5	0	1	4	20,0 %
Yhteensä		58	44	14	0	8	6	57,1 %
Osuus			75,9 %	24,1 %	0,0 %	13,8 %	10,3 %	
AYK pysyneet %		95,5 %						
Kunpoik pysyneet %		60,0 %						
ST-ratkaisut pysyneet %		68,8 %						
<b>VUOSI 2001 LOPPUPUOLI JA VUOSI 2002, yhdistetty</b>								
Päätöstyyppi	Viranomainen	Yhteensä	Pysyneet	Kumotut/ muutetut	Muoto ja sisältö	Muoto	Sisältö	Osuus muoto muutetuista
Poikkeaminen	AYK	72	57	15	0	4	11	26,7 %
Poikkeaminen	Kunta	51	31	20	2	13	5	75,0 %
Suunnittelutarve	Kunta	40	27	13	0	4	9	30,8 %
Yhteensä		163	115	48	2	21	25	47,9 %
Osuus			70,6 %	29,4 %	1,2 %	12,9 %	15,3 %	
AYK pysyneet %		79,2 %						
Kunpoik pysyneet %		60,8 %						
ST-ratkaisut pysyneet %		67,5 %						

**Liite 7.****Viranomaisten luparatkaisujen sisältö ajallisesti tarkasteltuna.**

<b>VUOSI 2000</b>						
Päätöstyyppi	Viranomainen	Yhteensä	Kielteinen	Myönnetty osittain	Myönteinen	Osuus kielteiset
Poikkeaminen	AYK	81	63	8	10	77,8 %
Poikkeaminen	Kunta	34	17	1	16	50,0 %
Suunnittelutarve	Kunta	33	17	1	15	51,5 %
Yhteensä		148	97	10	41	
Osuus			65,5 %	6,8 %	27,7 %	
<b>VUOSI 2001 ALKU</b>						
Päätöstyyppi	Viranomainen	Yhteensä	Kielteinen	Myönnetty osittain	Myönteinen	Osuus kielteiset
Poikkeaminen	AYK	84	66	5	13	78,6 %
Poikkeaminen	Kunta	32	11	1	20	34,4 %
Suunnittelutarve	Kunta	32	17	1	14	53,1 %
Yhteensä		148	94	7	47	
Osuus			63,5 %	4,7 %	31,8 %	
<b>VUOSI 2001 LOPPU</b>						
Päätöstyyppi	Viranomainen	Yhteensä	Kielteinen	Myönnetty osittain	Myönteinen	Osuus kielteiset
Poikkeaminen	AYK	52	41	7	4	78,8 %
Poikkeaminen	Kunta	31	10	3	18	32,3 %
Suunnittelutarve	Kunta	24	14	0	10	58,3 %
Yhteensä		107	65	10	32	
Osuus			60,7 %	9,3 %	29,9 %	
<b>VUOSI 2002</b>						
Päätöstyyppi	Viranomainen	Yhteensä	Kielteinen	Myönnetty osittain	Myönteinen	Osuus kielteiset
Poikkeaminen	AYK	22	18	0	4	81,8 %
Poikkeaminen	Kunta	20	7	1	12	35,0 %
Suunnittelutarve	Kunta	16	8	1	7	50,0 %
Yhteensä		58	33	2	23	
Osuus			56,9 %	3,4 %	39,7 %	

# Kuvailulehti

Julkaisija	Ympäristöministeriö Alueidenkäytön osasto	Julkaisuaika Lokakuu 2005
Tekijä(t)	Aleksi Heinilä, hallintotieteiden maisteri	
Julkaisun nimi	Poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisut hallintolainkäytössä	
Tiivistelmä	<p>Selvityksen kohteena ovat olleet hallintotuomioistuinten ratkaisut kuntien ja alueellisten ympäristökeskusten poikkeamispäätöksistä sekä kuntien suunnittelutarveratkaisut 1.7.2001–31.12.2002. Tutkimuksen kohteena olivat hallinto-oikeuksissa valituksen johdosta kumottujen lupapäätösten kumoutumisperusteet. Aikaisemmassa hallintotuomioistuinten soveltamiskäytäntöä selvittäneessä selvityksessä (Maankäyttö- ja rakennuslain soveltaminen hallintotuomioistuimissa 2001–2003, Susanna Wähä, Suomen ympäristö 693) oli havaittu, että kuntien valituksen kohteeksi tulleista poikkeamispäätöksistä hieman yli puolet kumoutui ja suunnittelutarveratkaisuihin noin 35 %, ympäristökeskusten poikkeamispäätöksistä kumoutui noin joka viides.</p> <p>Selvityksessä havaittiin, että kuntien kielteisten lupapäätösten pysyvyys on ollut hyvä, mutta myönteisistä päätöksistä kumoutui tai muuttui yli 50 %. Noin joka viidennessä ratkaisussa kysymys on kuitenkin ollut lain alkuvaiheeseen liittynyt tulkintatilanteen epäselvyys. Lisäksi lain lupaedellytykset mahdollistavat varsin laajan harkintavallan, joten tulkinnan rajoja on jouduttu etsimään. Ajallisesti päätösten pysyvyys oli ollut kehittyneessä parempaan suuntaan tutkittuna aikana.</p> <p>Sisältöön liittyvistä kumoutumisperusteista osoittautui merkittävimäksi se, että hanke ja maankäyttö olisi tullut ratkaista kaavoituksen keinoin ja poikkeamispäätöksen tai suunnittelutarveratkaisun käyttämiselle ei ollut oikeudellisia edellytyksiä. Maanomistajien yhdenvertainen kohtelu korostui myös kumoutumisperusteena erityisesti rantarakentamisessa.</p> <p>Menettelyllisistä kysymyksistä nousi esiin myös perustelujen puutteellisuus, joskin suurin yksittäinen päätösten kumoutumisperuste sekä sisällölliset että menettelylliset perusteet huomioon ottaen olivat toimivallan ylitykset. Toimivallassa oli pääosin kysymys lain tulkinnanvaraisista säännöksistä, joskin noin joka kolmannessa toimivaltakysymyksessä oli kyse kunnan sisäisestä toimivallan määräytymisestä. Toimivaltaan liittyvät ongelmat ovat jo vähentyneet ja ovat todennäköisesti edelleen vähentymässä. Selvitys ei osoittanut, että kuntakoolla olisi ollut mainittavaa merkitystä kumoutumiseen, sillä kahden pienimmän kuntaryhmän /alle 2000 as. ja 2000–5000 as. päätösten suhteellinen pysyvyys oli likimain samalla tasolla kuin yli 10 000 as. kuntaryhmissä, vain 5000–10 000 as. kuntaryhmässä oli hieman muita ryhmiä alhaisempi pysyvyys.</p>	
Asiasanat	poikkeamispäätös, suunnittelutarveratkaisu, kumoutumisperusteet, toimivalta	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Suomen ympäristö 785	
Julkaisun teema	Alueiden käyttö	
Projektihankkeen nimi ja projektinumero		
Rahoittaja/toimeksiantaja	Ympäristöministeriö, Suomen Kuntaliitto	
Projektiryhmään kuuluvat organisaatiot		
	ISSN	ISBN
	1238-7312	951-731-332-2 (nid.), 951-731-333-0 (PDF)
	Sivuja	Kieli
	49	suomi
	Luottamuksellisuus	Hinta
	julkinen	
Julkaisun myynti/jakaja	Edita Publishing Oy, Asiakaspalvelu, PL 800, 00043 Edita puh. 020 450 05, telefax 020 450 2380 sähköposti: asiakaspalvelu.publishing@edita.fi, www-palvelin: http://www.edita.fi/netmarket	
Julkaisun kustantaja	Ympäristöministeriö	
Painopaikka ja -aika	Edita Prima Oy, Helsinki 2005	
Muut tiedot	Yhteyshenkilö ympäristöministeriössä: Helena Korhonen, puh. (09) 1603 9570	

# Presentationsblad

Utgivare	Miljöministeriet Markanvändningsavdelningen	Datum Oktober 2005
Författare	Aleksi Heinilä, magister i administrativa vetenskaper	
Publikationens titel	Poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisut hallintolainkäytössä (Undantagsbeslut och avgöranden som gäller planeringsbehov vid förvaltningsrättskipning)	
Sammandrag	<p>Föremål för utredning var förvaltningsdomstolarnas avgöranden gällande kommunernas och de regionala miljöcentralernas undantagsbeslut samt kommunernas avgöranden som gällde planeringsbehov under perioden 1.7.2001–31.12.2002. Undersökningen fokuserades på de grunder enligt vilka tillståndsbeslut har upphävts vid förvaltningsdomstolarna efter anförande av besvär. I samband med en tidigare utredning av förvaltningsdomstolarnas praxis (Maankäyttö- ja rakennuslain soveltaminen hallintotuomioistuimissa 2001–2003, Susanna Wähä, Suomen ympäristö 693) observerades att något mer än hälften av de undantagsbeslut som kommunerna anförde besvär mot upphävdes och att ca 35 % av avgörandena som gällde planeringsbehov upphävdes. Av miljöcentralernas undantagsbeslut upphävdes ungefär en femtedel. Utredningen visade att kommunernas avböjande tillståndsbeslut har haft en god beständighet, medan drygt 50 % av de jakande besluten har upphävts eller ändrats. Vid ungefär vart femte avgörande har det dock varit fråga om oklara tolkningar i samband med att lagen varit ny. Tillståndsförutsättningarna enligt lagen medger dessutom en rätt omfattande prövningsrätt, varför det har gällt att ta reda på tolkningsgränserna. Tidsmässigt utvecklades beslutens beständighet mot det bättre medan undersökningen pågick.</p> <p>Av de upphävandegrunder som gäller innehållet var det mest betydande att projektet och markanvändningen borde ha avgjorts genom planläggning och att det inte fanns rättsliga förutsättningar för ett undantagsbeslut eller ett avgörande som gäller planeringsbehov. Ett jämlikt bemötande av markägarna accentuerades också som en grund för upphävande, i synnerhet i samband med strandbyggande.</p> <p>Bland frågor som gäller tillvägagångssätt lyfte undersökningen fram även bristfälliga motiveringar, även om den viktigaste enskilda upphävandegrunden, när man beaktar såväl innehåll som tillvägagångssätt, var att behörigheten överskreds. Beträffande behörighet var det huvudsakligen fråga om hur lagbestämmelserna skall tolkas. Ungefär var tredje behörighetsfråga gällde dock principerna för kommunens interna behörighet. Problemen kring behörighet har minskat och kommer sannolikt att minska ytterligare.</p> <p>Enligt utredningen förefaller kommunstorleken inte ha en nämnvärd inverkan på upphävandet av beslut. I de två minsta kommungrupperna (under 2000 invånare resp. 2000–5000 invånare) var den relativa beständigheten hos beslut i det närmaste på samma nivå som i kommungrupper med mer än 10 000 invånare. Endast i kommungruppen 5000–10 000 invånare var beständigheten något lägre än i andra grupper.</p>	
Nyckelord	undantagsbeslut, avgörande som gäller planeringsbehov, grunder för upphävande, behörighet	
Publikationsserie och nummer	Miljön i Finland 785	
Publikationens tema	Markanvändning	
Finansiär/ uppdragsgivare	Miljöministeriet, Finlands Kommunförbund	
Organisationer i projektgruppen		
	ISSN	ISBN
	1238-7312	951-731-332-2, 951-731-333-0 (PDF)
	Sidantal	Språk
	49	finska
	Offentlighet	Pris
	offentlig	
Beställningar/ distribution	Edita Publishing Ab, Kundenservice, PB 800, FIN-00043 Edita, Finland tel. +358 20 451 05, telefax +358 20 450 2380 e-mail: asiakaspalvelu.publishing@edita.fi, www-server: <a href="http://www.edita.fi/netmarket">http://www.edita.fi/netmarket</a>	
Förläggare	Miljöministeriet	
Tryckeri/ tryckningsort och -år	Edita Prima Ab, Helsingfors 2005	
Övriga uppgifter	Kontaktperson vid miljöministeriet: tfn (09) 1603 9570	



# Documentation page

Publisher	Ministry of the Environment Land Use	Date	October 2005												
Author(s)	Aleksi Heinilä, Master of Administrative Sciences														
Title of publication	Poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisut hallintolainkäytössä (Decisions on exemption and planning need in administrative judicial procedure)														
Abstract	<p>The study focused on the decisions by administrative courts concerning decisions on exemption made by municipalities and regional environment centres and on municipalities' decisions on planning need between July 1, 2001 and December 31, 2002. The study focused on the grounds for reversing decisions to grant permits as a result of appeals in administrative courts. An earlier study looking into the application practice followed by administrative courts (A study of the application of the Land Use and Building Act in administrative courts and in the Supreme Administrative Court, Susanna Wähä, the Finnish Environment 693) observed that slightly more than half of the municipalities' decisions on exemption that were appealed against, about 35 % of the decisions on planning need, and about one fifth of the environmental centres' decisions on exemption were reversed.</p> <p>The report observed that the permanence of municipalities' negative decisions on granting permits was high, but that more than 50 % of the favourable decisions were reversed or altered. In about one in five decisions, however, it was a question of lack of clarity in interpreting the Act in its initial stages. The permit conditions of the Act also allow for fairly wide discretion, which means that it has been necessary to seek limits for interpretation. In terms of time, the permanence of the decisions had been improving during the period under review.</p> <p>Of the grounds for reversal related to content, the most significant proved to be the argument that the project concerned and the land use should have been decided by means of planning and that there were no legal grounds for using a decision on exemption or on planning need. Equal treatment of landowners was also important as grounds for reversal, particularly in the case of shoreline construction.</p> <p>On questions of procedure, the inadequacy of grounds also featured strongly, even if the biggest single reason for reversing decisions, taking into account reasons of content and procedure, was the exceeding of authority. The question of authority mainly concerned the provisions of the Act that were open to interpretation, although about one in three cases concerned the determination of authority within a municipality. Problems associated with authority have decreased and are probably still on the decline.</p> <p>The study did not show the size of a municipality to have any major significance on the reversal of a decision because the relative permanence of decisions by the two smallest municipality groupings / under 2,000 residents and 2,000–5,000 residents was at almost the same level as in municipalities of more than 10,000 residents. Only in municipalities of between 5,000 and 10,000 residents was the permanence slightly lower than in other groups.</p>														
Keywords	decision on exemption, decision on planning need, grounds for reversal, authority														
Publication series and number	The Finnish Environment 785														
Theme of publication	Land Use														
Financier/ commissioner	Ministry of the Environment, the Association of Finnish Local and Regional Authorities														
Project organization	<table border="1"> <tr> <td>ISSN</td> <td>ISBN</td> </tr> <tr> <td>1238-7312</td> <td>951-731-332-2, 951-731-333-0 (PDF)</td> </tr> <tr> <td>No. of pages</td> <td>Language</td> </tr> <tr> <td>49</td> <td>Finnish</td> </tr> <tr> <td>Restrictions</td> <td>Price</td> </tr> <tr> <td colspan="2">for public use</td> </tr> </table>			ISSN	ISBN	1238-7312	951-731-332-2, 951-731-333-0 (PDF)	No. of pages	Language	49	Finnish	Restrictions	Price	for public use	
ISSN	ISBN														
1238-7312	951-731-332-2, 951-731-333-0 (PDF)														
No. of pages	Language														
49	Finnish														
Restrictions	Price														
for public use															
For sale at/ distributor	Edita Publishing Ltd, Box 800, FIN-00043 Edita, Finland tel. +358 20 451 05, telefax +358 20 450 2380 e-mail: asiakaspalvelu.publishing@edita.fi, www-server: <a href="http://www.edita.fi/netmarket">http://www.edita.fi/netmarket</a>														
Financier of publication	Ministry of the Environment														
Printing place and year	Edita Ltd. Helsinki 2005														
Other information	Contact at the Ministry of the Environment: Helena Korhonen, tel. +358 9 1603 9570														

