

Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa

Tarkastelussa kaavat, suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset sekä valituslupa-asiat

Heikki Holopainen, Kimmo Huttunen,
Kimmo Malin ja Hanna Partinen



Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa

Tarkastelussa kaavat, suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset sekä valituslupa-asiat.

**Heikki Holopainen, Kimmo Huttunen,
Kimmo Malin ja Hanna Partinen**



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 19 | 2013
Ympäristöministeriö
Rakennetun ympäristön osasto

Taitto: Marianne Laune
Kansikuva: Susanna Wähä

Julkaisu on saatavana vain internetistä:
www.ym.fi/julkaisut

Helsinki 2013

ISBN 978-952-11-4197-3 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkokj.)

JOHDANTO

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) tuli voimaan tämän vuosituhannen alussa. Ympäristöministeriö on seurannut lain toimivuutta useissa eri selvityksissä. Kaa-voihin liittyvää muutoksenhakua on tutkittu aiemmin *Wähän* ja *Malinin* laatimissa selvityksissä.¹ Suunnittelutarveratkaisuja koskeva selvitys on jatkoa kahdelle aikaisemmalle suunnittelutarveasioita koskevalle selvitykselle: *Heinilän* vuonna 2005 julkaistulle selvitykselle, joka koski poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisuja hallintolainkäytössä² sekä *Partisen* vuonna 2009 julkaistulle selvitykselle Suunnittelutarveasiat hallintotuomioistuimissa vuosina 2003–2007³. Poikkeamispäätöksiä koskeva selvitys täydentää poikkeamisasioihin liittyviä empiirisiä selvityksiä. Selvitys liittyy kokonaisuutena maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten alueiden käyttöön liittyvien muutoksenhakuselvitysten sarjaan. Erityisesti poikkeamisasioissa keskeiset aikaisemmat selvitykset ovat *Wähän* maankäyttö- ja rakennuslain mukaista muutoksenhakua yleisesti käsittelevä selvitys vuodelta 2004, *Heinilän* vuonna 2005 julkaistu selvitys, jossa keskityttiin erityisesti poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisuihin hallintolainkäytössä sekä *Malinin* vuonna 2009 julkaistu selvitys poikkeamisasioista hallintotuomioistuimissa.⁴

Valituslupa-asioita koskeva muutoksenhakuselvitys liittyy vuonna 2007 voimaan tulleeseen maankäyttö- ja rakennuslain uudistukseen, jolla valituslupajärjestelmä otettiin käyttöön rakennuslupien, toimenpidelupien ja katusuunnitelmien osalta. Vuoden 2009 alussa voimaan tulleen lakiuudistuksen myötä valituslupajärjestelmä laajennettiin koskemaan myös poikkeamispäätöksiä, suunnittelutarveratkaisuja ja oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella olevaa asemakaavaa.

Käytännössä selvitys on toteutettu niin, että ympäristöministeriöllä olleista hallintotuomioistuinten päätöksistä on valituksittain kerätty halutut tiedot ja syötetty ne Access-tietokantaan. Tämän jälkeen tiedot on analysoitu käyttämällä Excel-ohjelmaa. Selvitystyötä ovat olleet ohjaamassa erityisasiantuntija Susanna Wähä ja lainsäädäntöneuvos Jyrki Hurmeranta ympäristöministeriöstä. Itä-Suomen yliopistosta työnhajaajana on toiminut professori Tapio Määttä.

¹ Wähä, Susanna: Maankäyttö- ja rakennuslain soveltaminen hallintotuomioistuimissa 2001–2003, Suomen Ympäristö 693, Helsinki 2004; Wähä, Susanna: Hallinto-oikeuksien asemakaavaratkaisujen kumoutumisperusteet 2001–2005, Ympäristöministeriön raportteja 18/2006, Helsinki 2006. Malin, Kimmo: Muutoksenhaku kaava-asioissa 2004–2007, Ympäristöministeriön raportteja 9/2008, Helsinki 2008.

² Heinilä, Aleks: Poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisut hallintolainkäytössä. Suomen ympäristö 785, Helsinki 2005.

³ Partinen, Hanna: Suunnittelutarveasiat hallintotuomioistuimissa vuosina 2003–2007. Ympäristöministeriön raportteja 13/2009.

⁴ Wähä, Susanna: Maankäyttö- ja rakennuslain soveltaminen hallintotuomioistuimissa 2001–2003, Suomen ympäristö 693, Helsinki 2004. Heinilä, Aleks: Poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisut hallintolainkäytössä, Suomen ympäristö 785, Helsinki 2005. Malin, Kimmo: Poikkeamisasiat hallintotuomioistuimissa vuosina 2006–2007, Ympäristöministeriön raportteja 12/2009.

SISÄLLYS

Johdanto	3
I Yleis- ja asemakaava-asiat hallintotuomioistuimissa 2007–2011	7
1 Selvityksessä käytettävä aineisto	7
2 Valitusten määrät ja valittajat hallinto-oikeuksissa	11
2.1 Valitusten määrä.....	11
2.2 Valitusten määrät valittajittain eriteltyinä.....	12
3 Valitusperusteet	14
3.1 Jako sisällöllisiin ja menettelyllisiin valitusperusteisiin.....	14
3.2 Menettelyyn liittyvät valitusperusteet.....	15
3.3 Sisältöön liittyvät valitusperusteet.....	18
4 Lausunnot	21
5 Valitusten menestyminen	23
6 Kaavapäätösten kumoutumisperusteet hallinto-oikeuksissa	26
7 Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset	30
7.1 Valitukset ja valittajat.....	30
7.2 Valitusperusteet.....	31
7.3 Valitusten lopputulokset	33
8 Johtopäätökset	35
II Suunnittelutarveasiat hallintotuomioistuimissa 2008–2011	37
1 Aineiston kuvaus	38
2 Valittajat ja valitusperusteet	40
3 Valitusten menestyminen	43
4 Suunnittelutarveratkaisujen kumoamisperusteet	48
5 Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset	51
5.1 Aineisto.....	51
5.2 Valittajat	51
5.3 Valitusten menestyminen.....	52
6 Johtopäätökset	58

III Maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset poikkeamisasiat hallintotuomioistuimissa vuosina 2008–2011	60
1 Tarkasteluaineisto	60
2 Kuka poikkeamispäätöksistä valittaa?	64
3 Valitusperusteet	66
4 Valitusten menestyminen	68
4.1 Yleistä.....	68
4.2 Kumoutumisperusteet.....	71
5 Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset	73
6 Johtopäätökset	75
IV Maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset valituslupatapaukset korkeimmassa hallinto-oikeudessa vuosina 2010–2011	77
1 Johdanto	77
2 Yleisesti valituslupajärjestelmästä	79
3 Aineiston kuvaus	81
4 Muutoksenhakuohjeet	82
5 Aineiston valituslupatyypit ja asiaryhmien määrä korkeimmassa hallinto-oikeudessa	84
6 Kuka valittaa?	86
7 Valituslupahakemuksen käsittely ja niiden valitusperusteet	88
7.1 Valituslupahakemusten käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa	88
7.2 Valittajien valitusperusteet	89
7.3 Korkeimman hallinto-oikeuden perustelut valitusluvan hylkäämisestä tai hyväksymisestä	90
8 Valituslupahakemusten menestyminen	92
8.1 Hallinto-oikeuksien päätösten pysyvyys.....	92
8.2 ELY-keskusten tekemien valituslupahakemusten menestyminen.....	93
9 Tapauksien käsittelyajat korkeimmassa hallinto-oikeudessa	94
9.1 Käsittelyaika muissa valituslupa-asiaryhmissä	94
9.2 Aineistoon kuuluvien valituslupahakemusten käsittelyajat.....	96
10 Johtopäätökset	100
Kuvailulehti	102
Presentationsblad	103

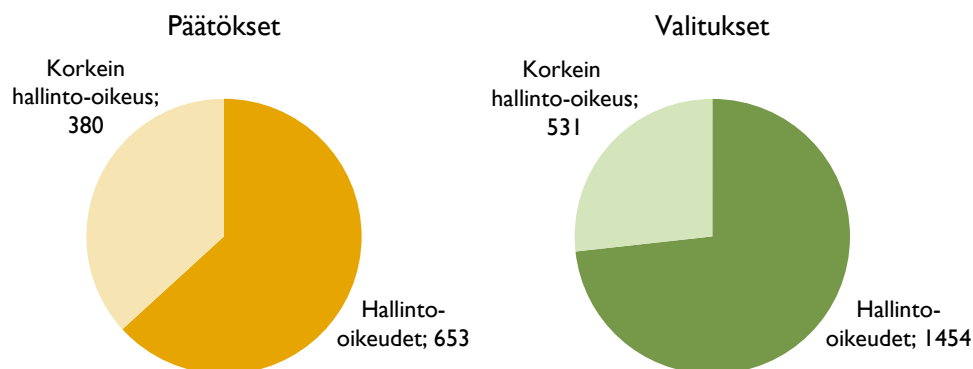
I Yleis- ja asemakaava-asiat hallintotuomioistuimissa 2007–2011

Kimmo Huttunen, MMM, HTM

1 Selvityksessä käytettävä aineisto

Tässä selvityksessä analysoidaan hallintotuomioistuinten yleis- ja asemakaava-asioissa tekemiä ratkaisuja.⁵ Hallinto-oikeuksien osalta tarkasteltava ajanjakso on vuodet 2007–2010, korkeimman hallinto-oikeuden osalta tarkastellaan vuosia 2007–2011.

Tässä selvityksessä tarkasteltava aineisto käsittää yhteensä 1033 kaava-asiassa annettua ratkaisua (Kuvio 1). Näistä hallinto-oikeudet tekivät 653 ratkaisua ja korkein hallinto-oikeus (KHO) 380 ratkaisua.⁶ Kaavavalitusten määrä on kuitenkin edellä mainittuja lukuja suurempi, koska usein hallintotuomioistuin antaa samassa ratkaisussa päätöksen useampaan valituksenalaista kaavaa koskevaan valitukseen. Näin ollen kaavoja koskevia valituksia selvityksen kohteena olevassa aineistossa on yhteensä 1985. Näistä valituksista 1454 tehtiin hallinto-oikeuksiin ja 531 korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

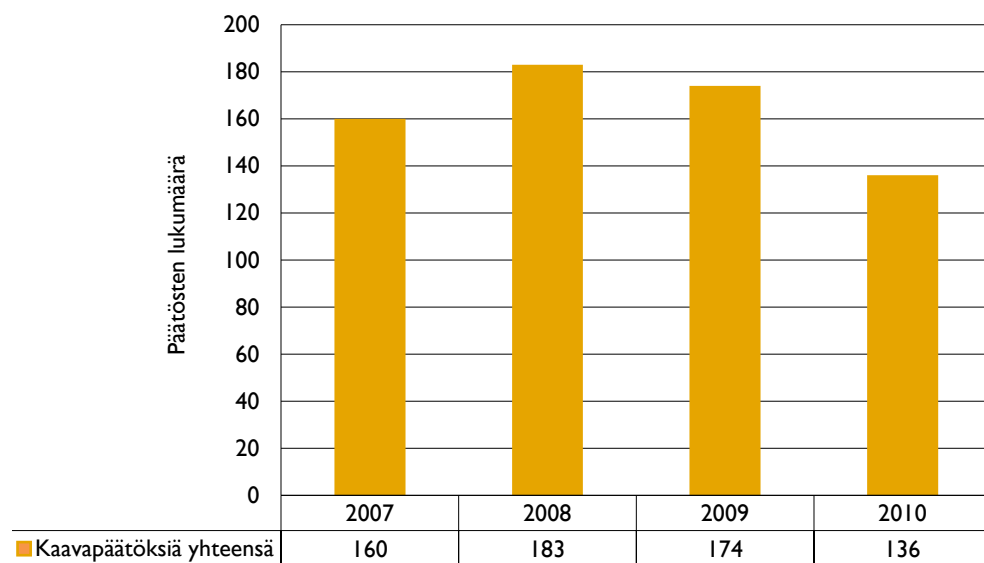


Kuvio 1. Selvityksessä tarkasteltavien päätösten ja valitusten lukumäärät.

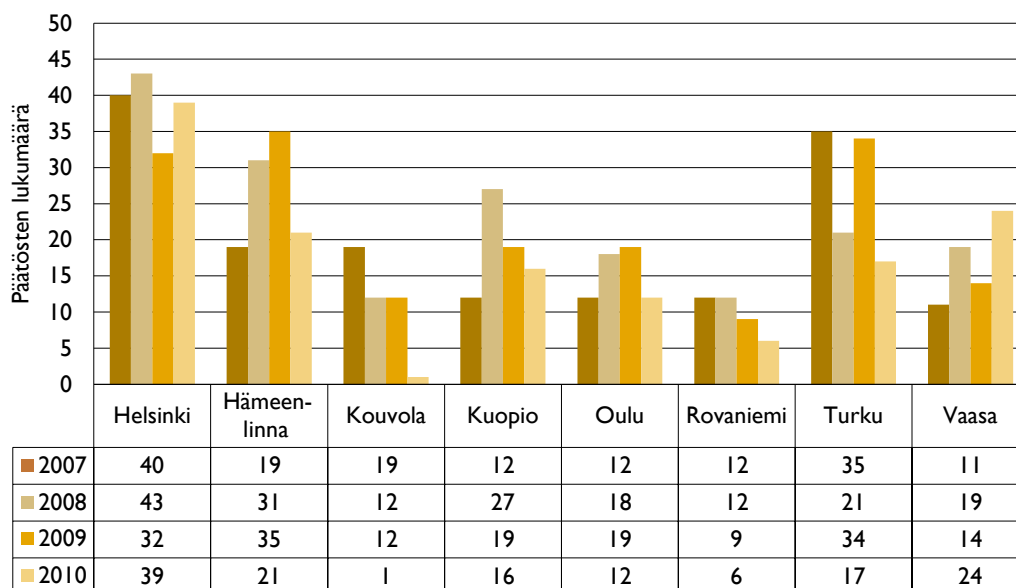
⁵ Maakuntakaavat on rajattu tutkimuksen ulkopuolelle.

⁶ Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja käsitellään ainoastaan jaksossa 7.

Eniten kaavapäätöksiä hallinto-oikeuksissa tehtiin vuonna 2008 (kuvio 2). Tämän jälkeen hallinto-oikeuksien tekemien kaavapäätösten vuosittainen lukumäärä pieneni tarkastelujakson loppua kohti. Kuviossa 3 on esitetty aineistossa mukana olleiden hallinto-oikeuksien tekemien kaavapäätösten vuosittaiset lukumäärät hallinto-oikeuksittain eriteltyinä. Päätösmäärissä on jonkin verran vaihtelua hallinto-oikeuksien välillä ja myös eri vuosien välillä samassa hallinto-oikeudessa. Helsingin hallinto-oikeuden tekemiä kaavapäätöksiä aineistoon sisältyy eniten; noin viidesosa kaikista kaavapäätöksistä on tehty Helsingin hallinto-oikeudessa. Hallinto-oikeuksien sisällä vuosien välistä vaihtelua kuvaa esimerkiksi se, että Kouvolan hallinto-oikeuden kaavapäätöksistä selvitysaineistoon sisältyy 19 kaavapäätöstä vuodelta 2007 ja ainostaan yksi kaavapäätös vuodelta 2010.

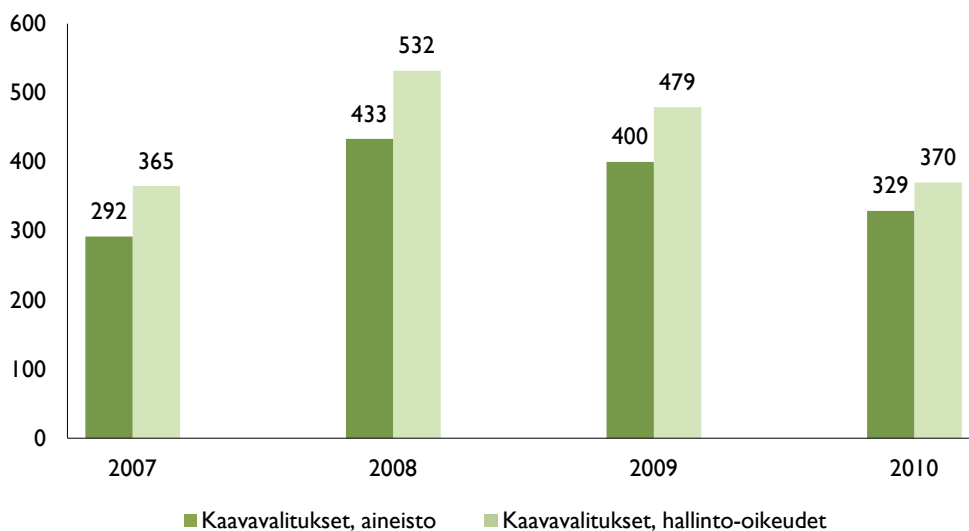


Kuvio 2. Selvitysaineistoon sisältyvien hallinto-oikeuksien kaavapäätösten lukumäärät vuosina 2007–2010.



Kuvio 3. Aineistossa mukana olleiden hallinto-oikeuksien tekemien kaavapäätösten lukumäärät vuosittain eri hallinto-oikeuksissa.

Selvityksessä käytettävän aineiston luotettavuuden arvioimiseksi hallinto-oikeuksilta on pyydetty tiedot kaavaratkaisujen kokonaismäärästä. Kuviossa 4 on verrattu selvityksen kohteena olevaa aineistoa hallinto-oikeuksilta saatuihin tietoihin.⁷ Aineisto on riittävän kattava tämän selvityksen tarpeita ajatellen. Selvityksen kohteena olevia kaavavalituksia on noin 83 % hallinto-oikeuksien ilmoittamasta kaavavalitusten kokonaismäärästä.



Kuvio 4. Selvityksen kohteena olevat kaavavalitukset ja hallinto-oikeuksilta saadut tiedot kaavavalituksista vuosittain esitettynä.

Kuten Malinin tekemässä aiemmassa kaavaselvityksessä, myös tässä selvityksessä tarkastelluista hallinto-oikeuksien kaavaratkaisuista suurin osa (69 %) koski asemakaavoja (kuvio 5).⁸ Yleiskaavojen osuus kaikista hallinto-oikeuksien kaavapäätöksistä oli 18 %, rantayleiskaavojen osalta vastaava luku oli 11 %. Ranta-asemakaavojen osuus selvityksessä oli ainoastaan 2 % kaikista hallinto-oikeuksien tekemistä kaavapäätöksistä. Tarkasteltaessa tehtyjen valitusten määrää asemakaavavalitusten osuus tehdyistä valituksista oli 50 %, yleiskaavavalitusten osuus 31 %, rantayleiskaavavalitusten osuus 17 % ja ranta-asemakaavavalitusten osuus 2 %. Tutkittuja asemakaavavalituksia on siis vähemmän kuin mitä voisi asemakaavaa koskevien hallinto-oikeuksien päätöksiä lukumäärän perusteella olettaa. Tämä johtuu siitä, että yhtä asemakaavaa kohti tehdään yleensä vähemmän valituksia kuin yhtä yleis- tai rantayleiskaavaa kohti.

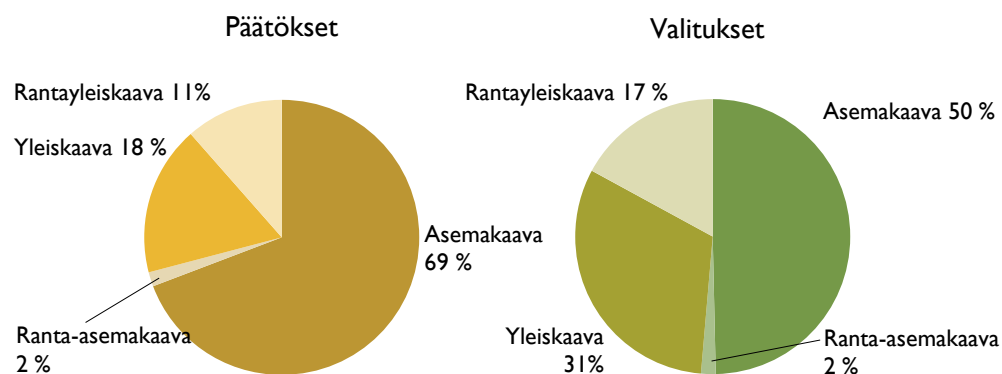
Huomionarvoista edelliseen Malinin tekemään selvitykseen verrattuna on tässä selvityksessä havaittu ranta-alueiden kaavapäätösten merkittävästi pienempi osuus tutkitusta kaava-aineistosta.⁹ Tämä johtunee pääasiassa erilaisesta tilastointitavasta. Tässä selvityksessä kaava määriteltiin ranta-alueen kaavaksi pelkästään hallinto-oikeuden päätöksen alussa tekemän kuvailun perusteella. Ranta-alueiden kaavoja oli myös tässä selvityksessä huomattavasti tässä esitettyjä lukuja enemmän. Se, oliko kyseessä tavallinen kaava vai ranta-alueen kaava, ilmeni usein vasta hallinto-oikeu-

⁷ Tässä on tehty oletus, että kaikki hallinto-oikeudet ovat antaneet tiedon kaavaratkaisuistaan valituskohtaisesti. Näin ollen selvitysaineistoon sisältyvien kaavavalitusten lukumäärää on verrattu hallinto-oikeuksien antamiin tietoihin. Tällöin ei ole vaaraa, että selvityksen kohteena olevan aineiston luotettavuutta yliarvioitaisiin.

⁸ Ks. Malin 2008, s. 9.

⁹ Malinin selvityksessä rantayleiskaava-asioissa tehtyjä hallinto-oikeuksien päätöksiä oli 18 %, ja vastavasti ranta-asemakaava-asioissa tehtyjä päätöksiä 11 %.

den asian varsinaisesta käsittelystä.¹⁰ Toisaalta verrattaessa kaikkien asemakaavojen (ml. ranta-asemakaavat) ja kaikkien yleiskaavojen (ml. rantayleiskaavat) osuuksia tämän selvityksen ja aiemman selvityksen välillä voidaan todeta, että yleiskaavojen ja asemakaavojen suhteelliset osuudet ovat suunnilleen samat.¹¹



Kuvio 5. Hallinto-oikeuksien tekemien kaavapäätösten sekä kunnan kaavapäätöksistä tehtyjen valitusten jakautuminen kaavalajeittain.

¹⁰ Tässä esitetty menetelmä on kuitenkin perusteltu esimerkiksi yhdenmukaisen tilastoinnin kannalta. Muunlaisessa tilastoinnissa valinta tavallisen kaavan ja ranta-alueen kaavan välillä saattaa riippua pelkästään valittajan esittämistä valitusperusteista.

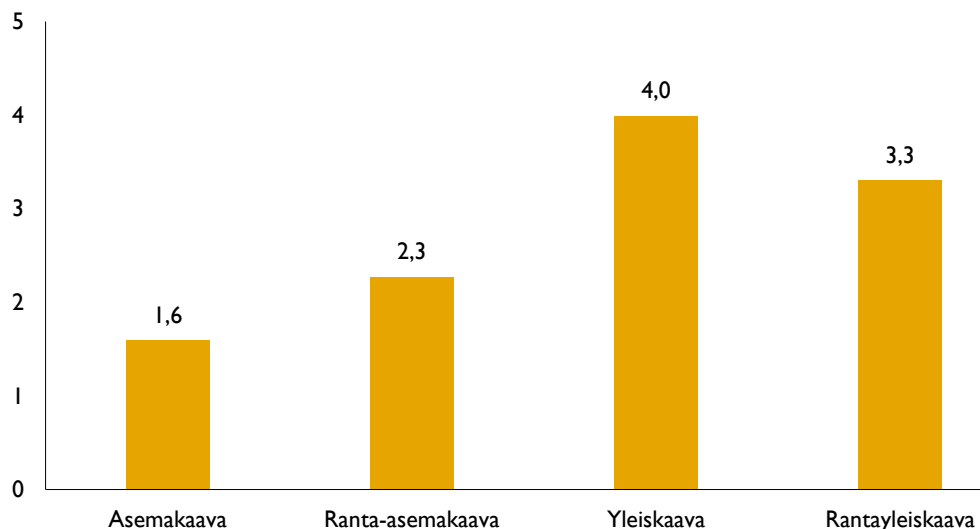
¹¹ Tässä selvityksessä yleis- ja rantayleiskaavojen osuus kaikista hallinto-oikeuden tekemisistä kaavapäätöksistä oli 29 %, kun vastaava luku Malinin aiemmassa selvityksessä oli 27 %. Asema- ja ranta-asemakaavojen osuus kaikista hallinto-oikeuden tekemisistä kaavapäätöksistä oli tässä selvityksessä 71 %, kun se aiemmassa selvityksessä oli 73 %.

2 Valitusten määrät ja valittajat hallinto-oikeuksissa

2.1

Valitusten määrä

Valituksen kohteena olleesta kaavasta tehtiin keskimäärin 2,2 valitusta. Yleiskaava- ja rantayleiskaava-asioissa valituksia tehtiin keskimäärin selvästi enemmän kuin asemakaava- ja ranta-asemakaava-asioissa (kuvio 6).¹² Tämä johtuu pääasiassa siitä, että yleiskaavat ovat usein asemakaavoja laaja-alaisempia, ja näin ollen ne koskettavat suurempaa määrää ihmisiä. Voi myös olla, että ihmiset eivät enää koe mielekkääksi valittaa alueiden käytön yksityiskohtaisesta järjestämisestä, kun alueiden käyttö on usein ratkaistu yleispiirteisesti jo yleiskaavassa.



Kuvio 6. Kaavapäätöstä kohti tehtyjen valitusten keskimääräinen lukumäärä kaavalajeittain.

Tutkituista hallinto-oikeuksien tekemistä kaavapäätöksistä noin 60 %:ssa tehtiin yksi valitus. Noin kolmanneksessa kaikista kaavapäätöksistä valituksia tehtiin kahdesta viiteen kappaletta. Kuudesta kymmeneen valitusta tehtiin vajaassa neljässä prosentissa, ja yli kymmenen valitusta vajaassa kolmessa prosentissa kaikista kaavavalituksista.

¹² Tulokset ovat samansuuntaisia kuin aiemmassa Malinin tekemässä selvityksessä, ks. Malin 2008, s. 10. Tämän selvityksen mukaan tavallisista yleiskaavaa kohti on keskimäärin enemmän valituksia, ja vastavasti rantayleiskaavaa kohti keskimäärin vähemmän valituksia kuin Malinin tekemässä selvityksessä. Myös ranta-asemakaavasta valitetaan tämän tutkimuksen mukaan useammin kuin Malinin selvityksessä, mutta koska tämän selvityksen ranta-asemakaava-aineisto on melko pieni, ei tästä voida tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä.

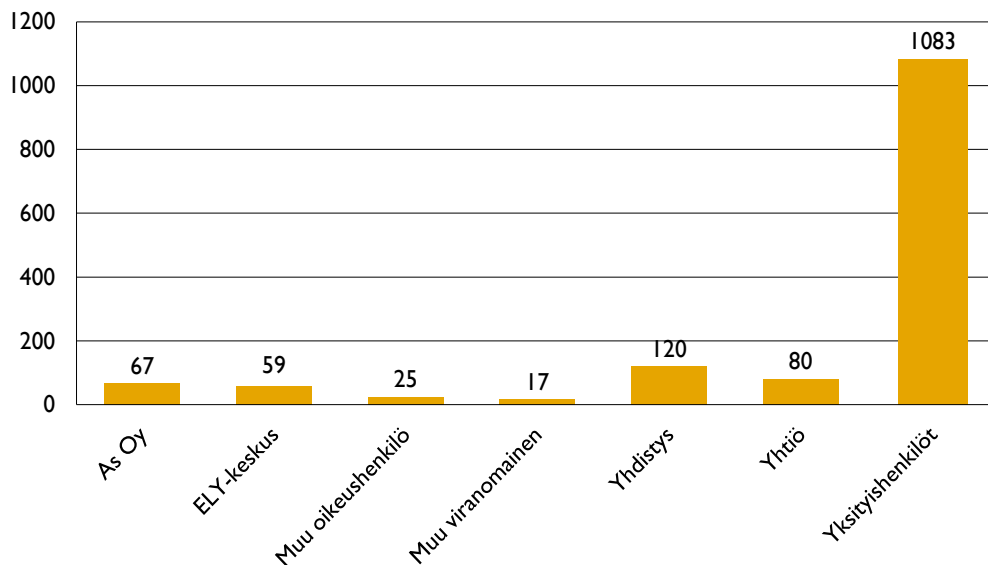
Aineistoon sisältyi ainoastaan yksi asemakaavapäätös, jossa valittajia oli enemmän kuin kymmenen. Tällaisia ranta-asemakaavoja aineistossa ei ollut lainkaan.

Erityisesti sellaiset yleiskaava- ja rantayleiskaavapäätökset, joissa valituksia tehtiin yli kymmenen, muodostivat kuitenkin merkittävän osan hallinto-oikeuksien työtaakasta. Vaikka aineistossa oli vain 2,5 % tällaisia yleiskaava- ja rantayleiskaavapäätöksiä, kyseisiin kaavapäätöksiin sisältyvien valitusten osuus kaikista yleis- ja rantayleiskaavoja koskevista valituksista oli tässä aineistossa peräti 38 %.

2.2

Valitusten määrät valittajittain eriteltynä

Selvästi suurimman osan valituksista tekivät yksityishenkilöt, joiden tekemien valitusten osuus kaikista valituksista oli vajaa 75 % (kuvio 7). Yksityishenkilöiden jälkeen seuraavaksi eniten valituksia tekivät yhdistykset, 8,3 % kaikista valituksista. Yhtiöt olivat valittajina 5,5 %:ssa, asunto-osakeyhtiöt 4,6 %:ssa ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset¹³) 4,1 %:ssa kaikista valituksista. Lisäksi valituksia tekivät muut oikeushenkilöt (1,7 % valituksista) ja muut viranomaiset (1,2 % valituksista).¹⁴ Muiksi oikeushenkilöiksi tässä selvityksessä on luettu muun muassa säätiöt, yksityisteiden hoitokunnat ja kalastuskunnat. Muita viranomaisia ovat esimerkiksi Museovirasto, tiepiirit, Tiehallinto (nyk. Liikennevirasto) sekä Metsähallitus viranomaistehtäviä hoitaessaan.



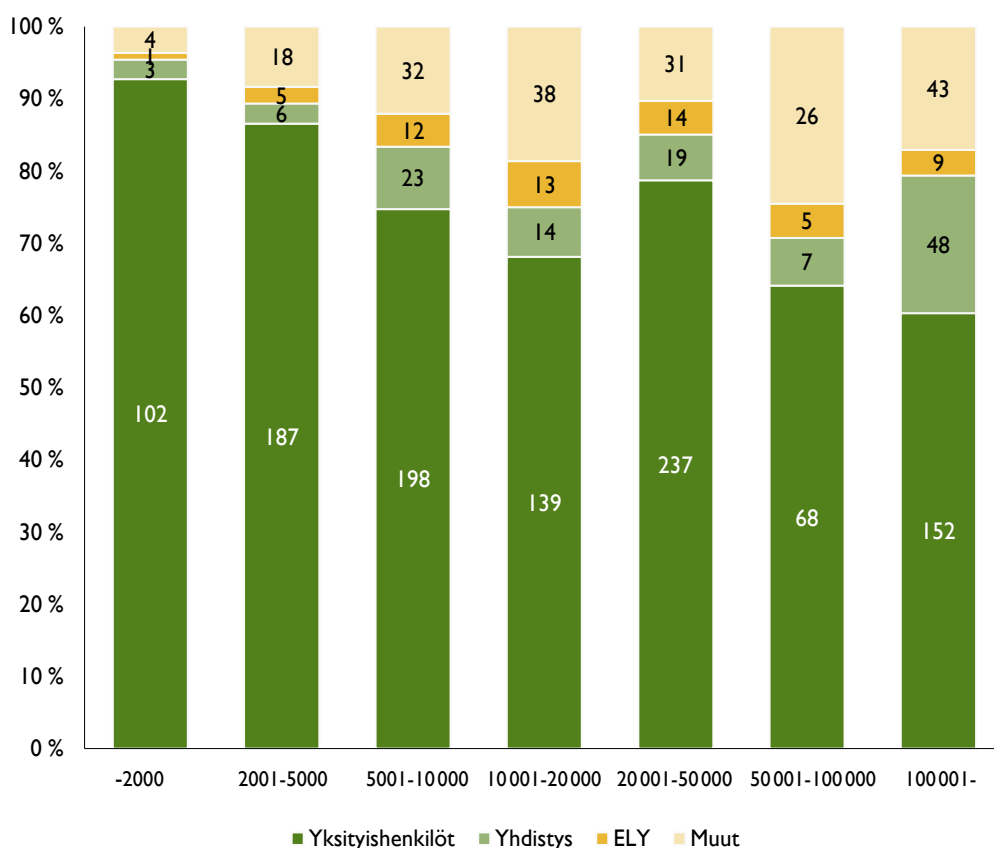
Kuvio 7. Kaavavalitukset valittajaryhmittäin.

¹³ Alueelliset ympäristökeskukset lakkautettiin vuoden 2009 lopussa, ja niiden tehtävät siirtyivät vuoden 2010 alusta ELY-keskuksille. Tässä selvityksessä ELY-keskuksilla tarkoitetaan myös aiempia alueellisia ympäristökeskuksia.

¹⁴ Malinin selvitykseen (2008, s. 11) verrattuna yksityishenkilöiden tekemien valitusten suhteellinen osuus kaikista valituksista on hieman pienentynyt, ja vastaavasti yhtiöiden ja yhdistysten tekemien valitusten suhteellinen osuus on hieman kasvanut. Myös ELY-keskukset ovat olleet valittajina hiukan aiempaa useammin, mutta kyse ei ole merkittävästä valitusten määrän lisääntymisestä.

Kuviossa 8 on tarkasteltu eri valittajaryhmien tekemien valitusten jakautumista kuntakokoluokittain.¹⁵ Yksityishenkilöiden tekemien valitusten määrä on suhteellisesti suurinta pienimmissä kuntakokoluokissa. Alle 5 000 asukkaan kunnissa 89 % kaavavalituksista on yksityishenkilöiden tekemiä, kun vastaava osuus koko aineistossa on 75 % ja yli 100 000 asukkaan kunnissa 60 %. Tältä osin tulos poikkeaa selvästi Malinin aiemmasta kaavaselvityksestä, jonka mukaan yli 100 000 asukkaan kunnissa yksityishenkilöiden tekemien valitusten osuus oli 69 %. Aiempaan verrattuna yksityishenkilöiden tekemien valitusten suhteellinen osuus on pienentynyt myös pienimmissä kuntakokoluokissa. Malinin selvityksessä yksityishenkilöt tekivät alle 5 000 asukkaan kunnissa 92 % kaikista kaavavalituksista.¹⁶

Yhdistysten tekemien valitusten suhteellinen osuus kaikista valituksista vastaavasti lisääntyy kuntakoon kasvaessa. Alle 5 000 asukkaan kokoisten kuntien tekemistä kaavapäätöksistä yhdistysten tekemien valitusten osuus on ainoastaan noin 2,7 %, kun vastaava luku yli 100 000 asukkaan kuntien kaavapäätösten osalta on noin 19 %. ELY-keskukset ovat tehneet suhteellisesti eniten valituksia (6,4 %) 10 000–20 000 asukkaan suuruisten kuntien päätöksistä. Selvästi vähiten (0,9 %) ELY-keskukset ovat valittaneet alle 2 000 asukkaan kokoisten kuntien kaavapäätöksistä. ELY-keskus valitti kuntien kaavapäätöksistä yhteensä 59 kertaa. Ainoana valittajana ELY-keskus oli 29:ssä kunnan tekemässä kaavapäätöksessä.



Kuvio 8. Valittajaryhmät kuntakokoluokittain esitettynä.

¹⁵ Kuntakokona tässä selvityksessä on käytetty väestötietojärjestelmän tietoja kuntien asukasluvusta. Kunnan asukasluvuksi on merkitty vuoden viimeisenä päivänä kunnassa olleiden asukkaiden määrä sen mukaan, minä vuonna kunnan kaavapäätös on tehty.

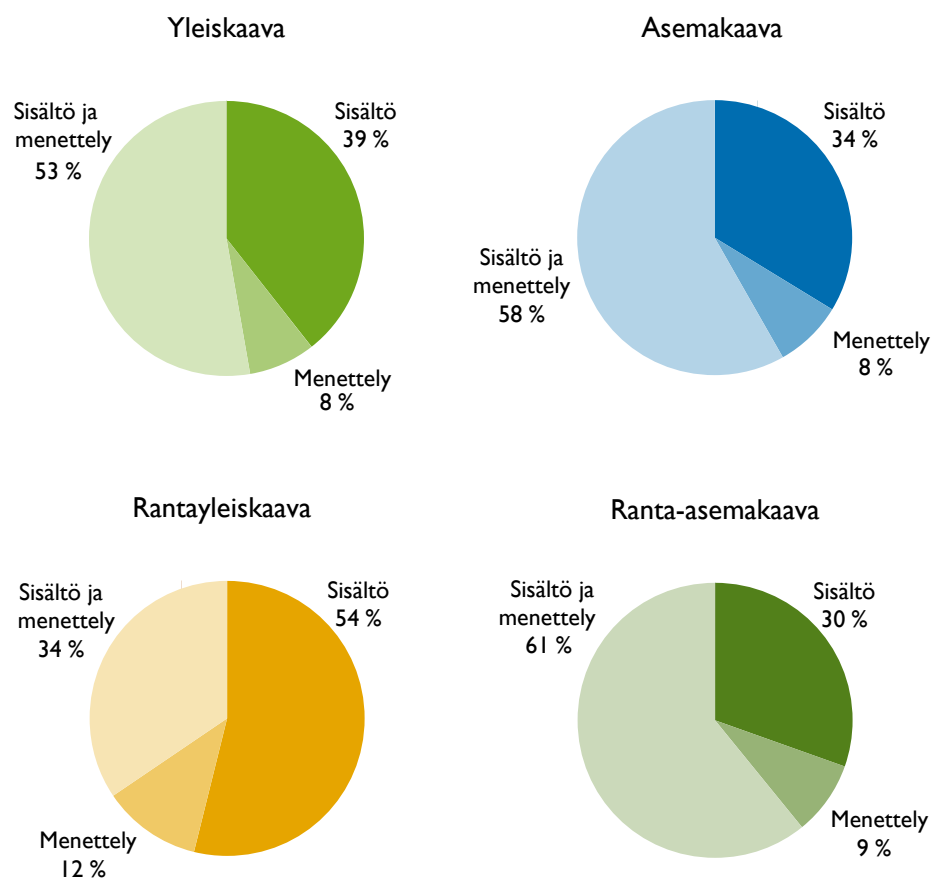
¹⁶ Ks. Malin 2008, s. 11.

3 Valitusperusteet

3.1

Jako sisällöllisiin ja menettelyllisiin valitusperusteisiin

Tässä selvityksessä kerättiin tietoa siitä, millä perusteella kaavoista on valitettu. Kerätyt valitusperusteet on jaettu sisällöllisiin ja menettelyllisiin valitusperusteisiin. Kuviossa 9 on kaavalajeittain tarkasteltu valitusperusteiden jakautumista näihin ryhmiin.



Kuvio 9. Kaavavalitusperusteiden jakautuminen sisällöllisiin ja menettelyllisiin valitusperusteisiin eri kaavalajeissa.

Sellaiset valitukset, joissa valitusperusteena käytettiin ainoastaan menettelyllisiä valitusperusteita, olivat aineistossa harvinaisia – tällaisia valituksia aineistossa oli vajaa 9 %. Menettelyllisiä valitusperusteita käytettiin tyypillisesti yhdessä sisällöllisten valitusperusteiden kanssa. Menettelyyn liittyvä valitusperuste oli mukana keskimäärin 61 %:ssa valituksista – joko ainoana valitusperusteena tai yhdessä sisällöllisten valitusperusteiden kanssa. Menettelyyn liittyviä valitusperusteita käytettiin yleisimmin asemakaava- ja ranta-asemakaavavalituksissa.

Kaavan sisältöön liittyviä valitusperusteita käytettiin menettelyyn liittyviä valitusperusteita useammin ainoana valitusperusteena. Ainoana valitusperusteena kaavan sisältöön liittyviä valitusperusteita käytettiin keskimäärin 39 %:ssa valituksista. Eri kaavalajeista rantayleiskaavoissa sisältöön liittyvä valitusperuste oli tavallisimmin ainoana valitusperusteena. Rantayleiskaavoja koskevissa valituksissa oli tavallisimmin kyse rantarakennusoikeuden jakautumisen koetusta epäoikeudenmukaisuudesta.

3.2

Menettelyyn liittyvät valitusperusteet

Menettelyyn liittyvien valitusperusteiden käyttäminen on esitetty kuviossa 10. Menettelyyn liittyvistä valitusperusteista yleisimmin valituksissa käytettiin valitusperusteena selvitysten riittämättömyyttä (MRL 9 §). Seuraavaksi yleisin valitusperuste oli MRL 62 §:n mukaisen vuorovaikutuksen toteuttaminen. Selvitysten riittämättömyys oli valitusperusteena noin kolmasosassa, ja vuorovaikutuksen puutteellisuus noin neljäsosassa kaikista menettelyyn liittyvästä valitusperusteista. MRL 62 §:n mukaan kaavoitusmenettely tulee järjestää niin, että osallisilla on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta. Valittajat kokivat usein, että heidän näkemyksiään ei ollut otettu huomioon, jos kaavaratkaisu oli heidän kaavaprosessin aikana esittämiensä mielipiteiden vastainen. Vuorovaikutuksen puutteellisuuden ja selvitysten riittämättömyyden osalta tulokset ovat samansuuntaisia kuin aiemmissa selvityksissä.¹⁷ Malinin selvityksen perusteella selvitysten riittämättömyyteen ja vuorovaikutukseen liittyviin valitusperusteisiin viitattiin tosin suhteellisesti hieman useammin kuin tässä selvityksessä. Osittain erot saattavat johtua erilaisista tavasta kirjata valitusperusteita.

Noin 15 % kaikista menettelyyn liittyvistä valitusperusteista koski *muuta menettelyvirheitä*. Tällaisiksi tässä selvityksessä luettiin esimerkiksi MRL 65.2 §:ssä (1129/2008) kunnalle säädetty velvollisuus ilmoittaa muistutuksen tehneille kunnan perusteltu kannanotto esitettyyn mielipiteeseen. Lisäksi tyypillinen muuksi menettelyvirheeksi luettava valitusperuste oli MRA 32 §, jonka mukaan kaava on tietyissä tapauksissa asetettava uudelleen nähtäville. Lisäksi muut menettelyvirheet saattoivat liittyä esimerkiksi hallintolain säännöksiin.

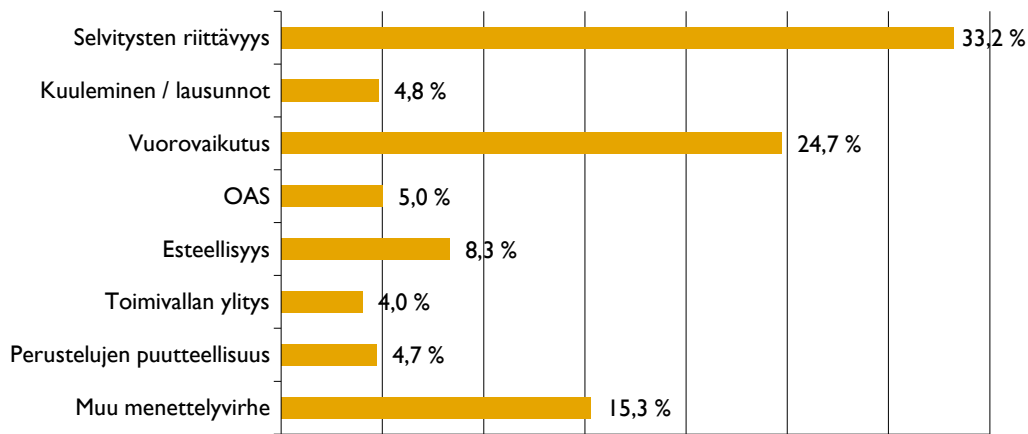
Esteellisyyttä käytettiin valitusperusteena noin 8 %:ssa kaikista menettelyyn liittyvistä valitusperusteista. Lisäksi menettelyyn liittyviä valitusperusteita olivat kuulemiseen ja lausuntojen pyytämiseen liittyvät ongelmat¹⁸, osallistumis- ja arviointisuunnitelmaan liittyvät ongelmat¹⁹, toimivallan ylitykset ja perustelujen puutteellisuus, joiden kunkin osuus kaikista menettelyyn liittyvistä valitusperusteista oli noin 4–5 %.

¹⁷ Wähä 2004, s. 14; Malin 2008, 14.

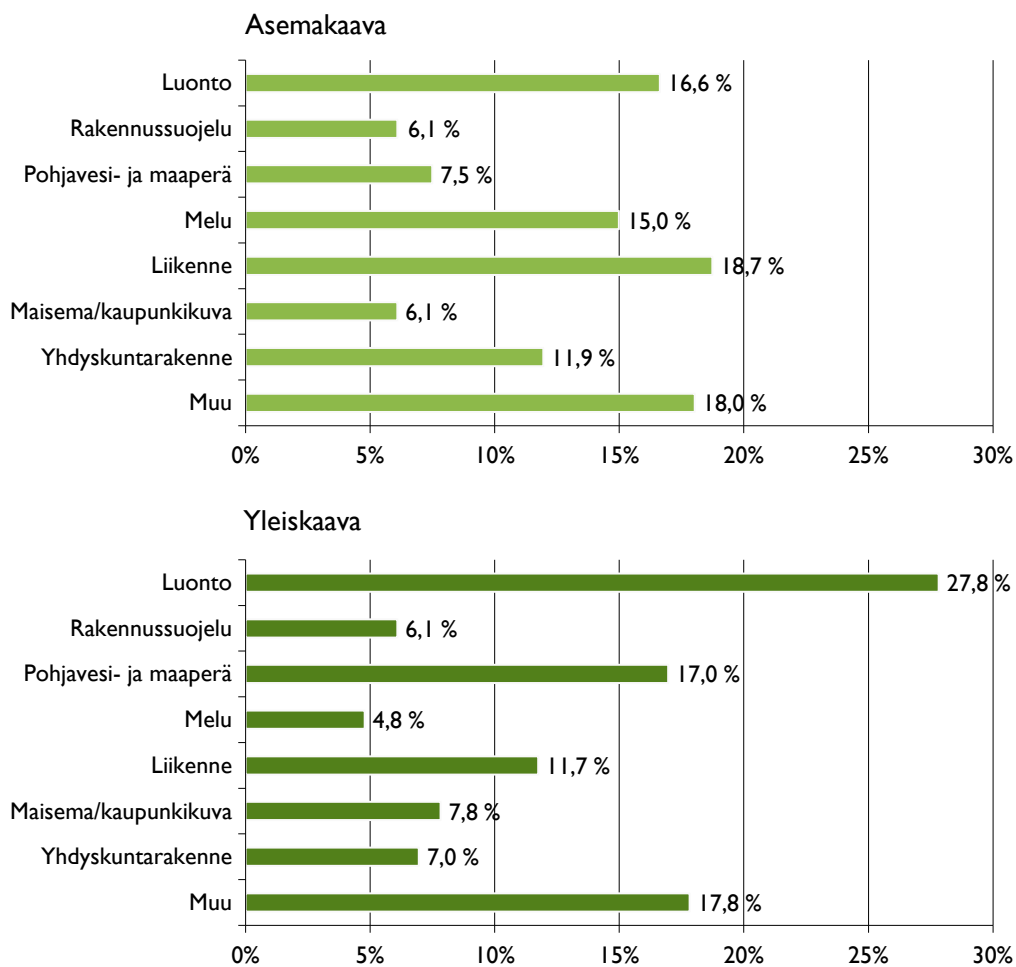
¹⁸ Kuulemiseen ja lausuntojen pyytämiseen liittyvillä ongelmilla tarkoitettiin tässä selvityksessä ensinnäkin kaavojen pakolliseen nähtävillä oloon liittyviä valitusperusteita. Lisäksi kategoriaan kirjattiin valitusperusteet, joiden mukaan kuntien olisi tullut pyytää kaavaehdotuksesta lausunto ELY-keskukselta tai muulta viranomaiselta (MRA 20 ja 28 §:t).

¹⁹ Osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa koskevalla valitusperusteella viitattiin MRL 63 §:ään. Tältä osin kyse saattoi olla OAS:n puutteellisuudesta tai MRL 63.2 §:n mukaisesti kaavoituksen vireille tulosta ilmoittamisen laiminlyönnistä.

Tässä selvityksessä saatujen tulosten mukaan osallistumis- ja arviointisuunnitelmaan (OAS), esteellisyyteen, perustelujen puutteellisuuteen ja toimivallan ylitykseen liittyvien valitusperusteiden suhteellinen osuus kaikista menettelyyn liittyvistä valitusperusteista on aiempaa suurempi.²⁰



Kuvio 10. Valitusperusteiden jakautuminen menettelyyn liittyvien valitusperusteiden välillä.



Kuvio 11. Selvitysten riittävyyteen liittyvien valitusperusteiden jakautuminen eri osa-alueisiin.

²⁰ Ks. Malin 2008, s. 14.

MRL 9 §:n mukaan kaavan tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Lainkohdan mukaan kaavaa laadittaessa on riittävässä määrin selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitysvelvollisuutta on täsmennetty MRA 1 §:ssä. Selvitystä varten valitusasiakirjoista kerättiin tiedot myös siitä, miltä osin selvityksissä katsottiin olevan puutteita (kuvio 11).

Asemakaavavalituksissa liikenteen järjestämiseen liittyvät selvitykset koettiin yleisimmin riittämättömiksi (18,7 %). Myös luontoselvitysten (16,6 %) ja meluselvitysten (15,0 %) sekä yhdyskuntarakenteeseen liittyvien selvitysten (11,9 %) riittämättömyyteen vedottiin usein. Yleiskaavoissa luontoselvitykset koettiin selvästi yleisimmin riittämättöminä (27,8 %). Tämän lisäksi pohjaveteen ja maaperään (17,0 %) sekä liikenteeseen (11,7 %) liittyvissä selvityksissä koettiin usein puutteita. Sekä yleis- että asemakaavoissa oli lisäksi huomattava määrä muita perusteita, joilla kaavaselvityksiä pidettiin riittämättöminä. Nämä muut perusteet liittyivät usein esimerkiksi joihinkin ympäristövaikutuksiin, kuten pölyyn, tärinään, säteilyyn, hajuihin, päästöihin tms. Lisäksi muita perusteita, joilla selvitykset katsottiin puutteellisiksi, olivat muun muassa arkeologiset selvitykset sekä kaavaratkaisujen turvallisuuteen liittyvät selvitykset. Ranta-alueen kaavoissa luontoselvitykset koettiin puutteellisiksi useammin (36,5 %) kuin tavallisissa asema- ja yleiskaavoissa.

Tulokset vastaavat pitkälti aiempaa Malinin selvitystä.²¹ Joiltakin osin tässä saadut tulokset kuitenkin poikkeavat Malinin selvityksessä saaduista tuloksista. Asemakaavojen osalta esimerkiksi meluselvitysten puutteellisuutta käytettiin valitusperusteena aiempaa useammin, kun taas liikenteeseen ja maisemaan liittyvät selvitykset olivat valituksen kohteena aiempaa harvemmin.²² Yleiskaavojen osalta merkittävimmät erot Malinin selvitykseen liittyvät ensinnäkin melu-, maisema- ja liikenneselvitysten puutteellisuuteen, joita tämän selvityksen mukaan käytettiin valitusperusteena aiempaa harvemmin. Toisaalta yhdyskuntarakenteeseen, luontoon, rakennussuojeluun sekä pohjaveteen ja maaperään kohdistuvat selvitykset koettiin puutteellisiksi aiempaa useammin.

Kaavaselvitysten riittämättömyyden osalta huomionarvoista verrattuna Malinin selvitykseen on se, että tässä selvityksessä kohta *Muu* oli huomattavasti Malinin selvityksessä saatua osuutta suurempi sekä asemakaavojen että yleiskaavojen osalta. Todennäköisin selitys tälle on erilainen valitusperusteiden kirjaamistapa. On esimerkiksi hieman eri asia puhua varsinaisista kaavaselvityksistä ja kaavan toteuttamisen vaikutusten arvioinnista, jotka molemmat siis on selvitettävä MRL 9 §:n nojalla. Tässä selvityksessä selvitysten riittämättömyydellä tarkoitettiin sekä varsinaisia kaavaselvityksiä että kaavan toteuttamisen vaikutusten arviointia. On myös mahdollista, että Malinin selvityksessä selvitysten riittämättömyyden eri kategorioita on saatettu tulkita laajemmin kuin mitä tässä selvityksessä on tehty. Jotkin selvitysten riittävyys-alakategoriat ovat lisäksi osittain päällekkäisiä, mikä on tilanne esimerkiksi liikenteen ja yhdyskuntarakenteen osalta.

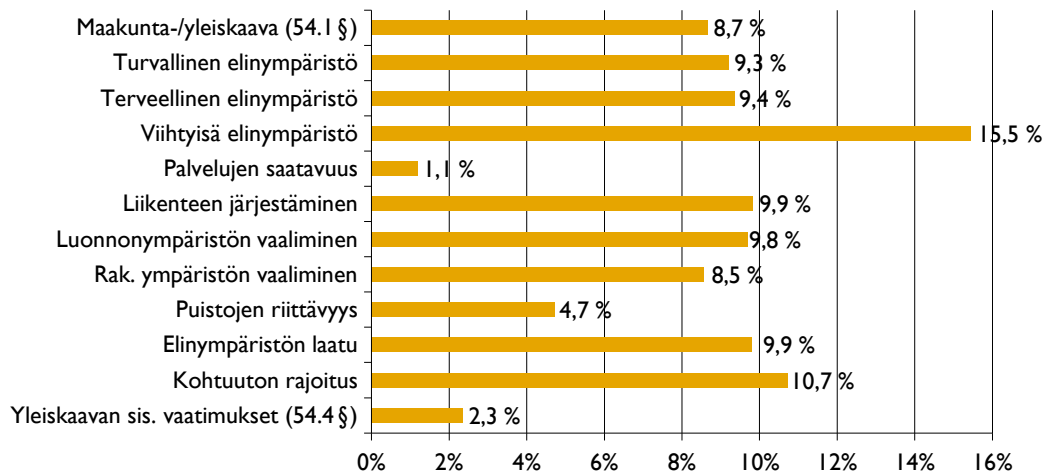
²¹ Ks. Malin 2008, s. 15.

²² Tässä selvityksessä liikenteeseen liittyvillä selvityksillä tarkoitettiin lähinnä liikenteen järjestämiseen liittyviä kysymyksiä. Sen sijaan esimerkiksi liikenteestä aiheutuvaan meluun liittyvien selvitysten puutteellisuutta ei luettu liikenneselvitysten puutteellisuudeksi.

Sisältöön liittyvät valitusperusteet

Sisällölliset valitusperusteet liittyivät asemakaavojen osalta yleisimmin MRL 54 §:ään, jossa säännellään asemakaavojen sisältövaatimuksista. Yleiskaavojen osalta tärkein sisällöllinen valitusperuste oli MRL 39 §, jossa säännellään yleiskaavan sisältövaatimuksista. Ranta-alueiden kaavoja koskevissa valituksissa oli lisäksi tavallista vedota MRL 73 §:n mukaisiin ranta-alueiden kaavojen erityisiin sisältövaatimuksiin. Kuviosta 12 käy ilmi, mihin MRL 54 §:n osa-alueeseen asemakaavaa koskevat valitukset tyypillisimmin kohdistuivat. Kuviosta 15 puolestaan ilmenee, mihin MRL 39 §:n osa-alueeseen yleiskaavoja koskevat valitukset kohdistuivat.

Asemakaavoista valitettiin yleisimmin sillä perusteella, että asemakaavassa ei luoda edellytyksiä viihtyisälle elinympäristölle (16 %). Usein valitusperusteena käytettiin myös maanomistajalle tai muulle oikeudenhaltijalle aiheutuvaa kohtuutonta rajoitusta tai haittaa (11 %). Muita MRL 54 §:n mukaisia valitusperusteita käytettiin keskenään suunnilleen yhtä paljon (8–10 %), lukuun ottamatta palvelujen saatavuuden, yleiskaavan sisältövaatimuksiin ja puistojen riittävyyteen liittyviä valitusperusteita, joita käytettiin valituksissa melko harvoin. Tulokset ovat pitkälti samansuuntaisia Malinin selvityksessä satujen tulosten kanssa.²³



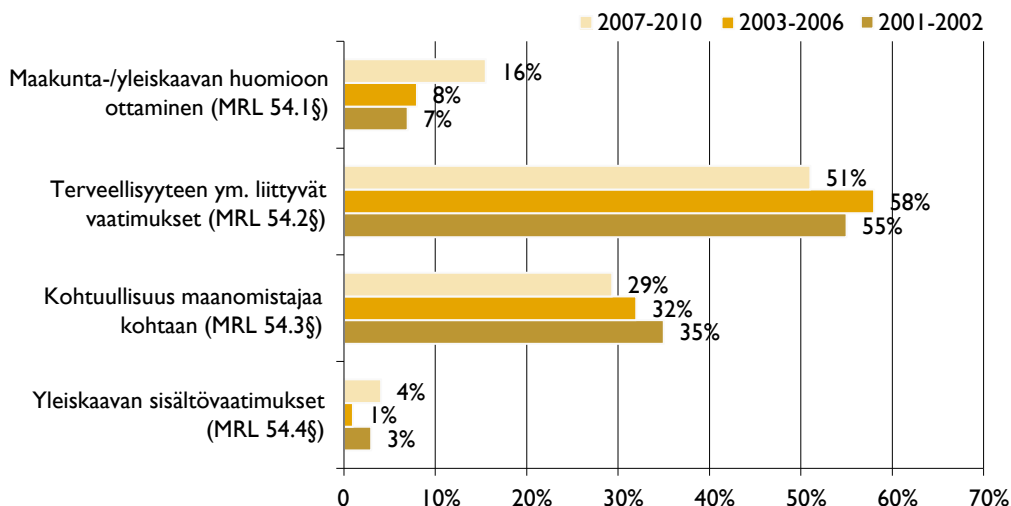
Kuvio 12. Valitusperusteena MRL 54 §.

Wähän tekemässä selvityksessä asemakaavan sisältövaatimuksiin liittyviä valitusperusteita ei eritelty niin yksityiskohtaisesti kuin Malinin tekemässä selvityksessä ja tässä selvityksessä.²⁴ Kuviossa 13 on vertailtu eri kaavaselvitysten tuloksia keskenään, niiltä osin kuin se on ollut mahdollista.²⁵ Tämän selvityksen tulokset ovat samansuuntaisia aiempien tulosten kanssa. Kenties keskeisin ero aiempiin selvityksiin on kuitenkin se, että asemakaavavalituksissa vedottiin aiempaa selvästi useammin maakunta- tai yleiskaavan huomioon ottamiseen.

²³ Ks. Malin 2008, s. 17.

²⁴ Ks. 2004, s. 15–16.

²⁵ Ks. myös Malin 2008, s. 17.



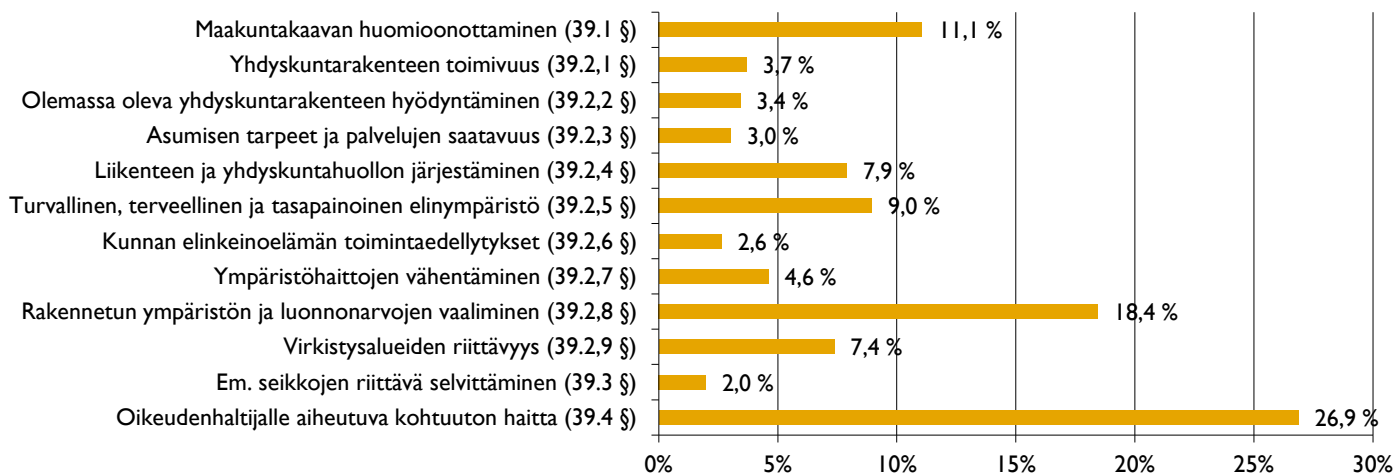
Kuvio 13. MRL 54 §:n käyttäminen valitusperusteena asemakaavavalituksissa vuosina 2001–2002, 2003–2006 ja 2007–2010.

Asemakaavavalituksissa käytetyt valitusperusteet vaihtelivat eri valittajaryhmien välillä. Yksityishenkilöt olivat valituksissaan huolissaan useimmiten elinympäristön viihtyisyydestä. Noin 16 %:ssa niistä valituksista, joissa valitusperusteena oli MRL 54 §, valitusperusteena oli viihtyisä elinympäristö. Yksityishenkilöt valittivat usein myös sillä perusteella, että kaavasta aiheutuu kohtuutonta haittaa (12 %). ELY-keskukset valittivat yleisimmin sillä perusteella, että asemakaava on maakunta- tai yleiskaavan vastainen (22 %). Lisäksi ELY-keskukset olivat huolissaan rakennetun ympäristön vaalimisesta (15 %) sekä terveellisestä elinympäristöstä (14 %). Yhdistyksillä yleisimmät valitusperusteet olivat luonnonympäristön vaaliminen (16 %), elinympäristön viihtyisyys (15 %) sekä rakennetun ympäristön vaaliminen (13 %).

Niistä valituksista, joissa valitusperusteena oli MRL 39 §, useimmin vedottiin maanomistajalle tai muulle oikeudenhaltijalle aiheutuvaan kohtuuttomaan haittaan (27 %). Tämä on selvästi pienempi osuus kuin aiemmissa selvityksissä.²⁶ Usein valittiin myös siitä, että kaavassa ei oteta huomioon rakennetun ympäristön ja luonnonarvojen vaalimista (18 %). Seuraavaksi yleisin valitusperuste oli maakuntakaavan huomioon ottaminen (11 %). Yleiskaavavalituksissa oltiin aiempaa useammin huolestuneita siitä, että kaavassa ei oteta huomioon mahdollisuuksia turvalliseen, terveelliseen ja eri väestöryhmien kannalta tasapainoiseen elinympäristöön (9 %).²⁷

²⁶ Wähän selvityksessä (2004, s. 17) vastaava osuus oli 50 % ja Malinin selvityksessä (2008, s. 18–19) osuus oli 33 %.

²⁷ Malinin selvityksessä (2008, s. 18–19) tällä perusteella tehtyjen valitusten osuus kaikista MRL 39 §:n mukaisista valitusperusteista oli 3,4 %.



Kuvio 14. Valitusperusteena MRL 39 §.²⁸

Myös yleiskaavavalituksissa valitusperusteet vaihtelivat sen mukaan, mikä taho kaavasta valitti. Yksityishenkilöt valittivat yleiskaavasta useimmiten sillä perusteella, että kaavasta aiheutuu kohtuutonta haittaa. Noin 32 % niistä valituksista, joissa valitusperusteena oli MRL 39 §, tehtiin tällä perusteella. Lisäksi yksityishenkilöt olivat usein huolissaan rakennetun ympäristön ja luonnonarvojen vaalimisesta (17 %). Yhdistykset valittivat useimmiten sillä perusteella, että kaavassa ei otettu riittävästi huomioon rakennetun ympäristön ja luonnonarvojen vaalimista (26 %). Yhdistyksissä oltiin huolissaan myös virkistysalueiden riittävydestä (16 %) ja maakuntakaavan huomioon ottamisesta (14 %). ELY-keskusten valitusperusteena olivat tavallisimmin maakuntakaavan huomioon ottaminen (30 %) sekä rakennetun ympäristön ja luonnonarvojen vaaliminen (26 %).

Sekä yleis- että asemakaavavalituksissa hyvin yleinen valitusperuste oli myös yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta poikkeaminen. Valittajat kokivat usein, että joko kaavasta saatavat hyödyt tai sitten siitä koituvat haitat jakautuvat epätasaisesti maanomistajien tai muiden oikeudenhaltijoiden kesken. Noin 22 %:ssa kaikista asemakaavavalituksista valitusperusteena oli yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta poikkeaminen. Yleiskaavavalituksissa vastaava osuus oli 41 %:a.

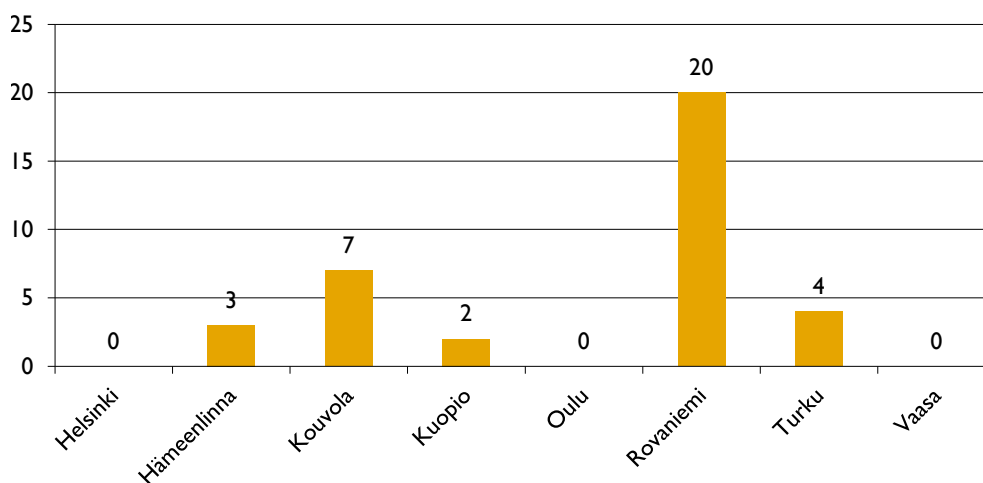
Ranta-alueiden kaavoja koskevissa valituksissa vetoaminen yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta poikkeamiseen oli tavallisempaa kuin tavallisissa kaavoissa. Lähes joka toisessa (48 %) ranta-alueen kaavaa koskeneessa valituksessa oli kyse yhdenvertaisuudesta, mikä tekee kyseisestä valitusperusteesta eniten käytetyn valitusperusteen ranta-alueiden kaavoissa. Seuraavaksi yleisin valitusperuste ranta-alueiden kaavoissa oli kohtuuttomuus maanomistajaa tai muuta oikeudenhaltijaa kohtaan. Tätä valitusperustetta käytettiin noin 42 %:ssa ranta-alueen kaavoja koskevista valituksista. Ranta-alueiden kaavoissa valitusperusteena käytettiin muiden valitusperusteiden ohella myös MRL 73 §:n mukaisia ranta-alueiden kaavojen erityisiä sisältövaatimuksia. Kuhunkin ranta-alueiden kaavojen erityiseen sisältövaatimukseen vedottiin suunnilleen yhtä usein.

²⁸ Rantayleiskaavat eivät ole mukana kuviossa.

4 Lausunnot

Hallintolainkäyttölain 36.2 §:n mukaan hallinto-oikeudet voivat pyytää viranomaisilta lausuntoja selvityksen hankkimiseksi. Usein lausuntopyyntö liittyy viranomaisen erityisasiantuntemukseen käsiteltävänä olevassa asiassa. Tässä selvityksessä lausuntoja pyydettiin tavallisimmin ELY-keskuksilta, ympäristöministeriöltä ja Museovirastolta.

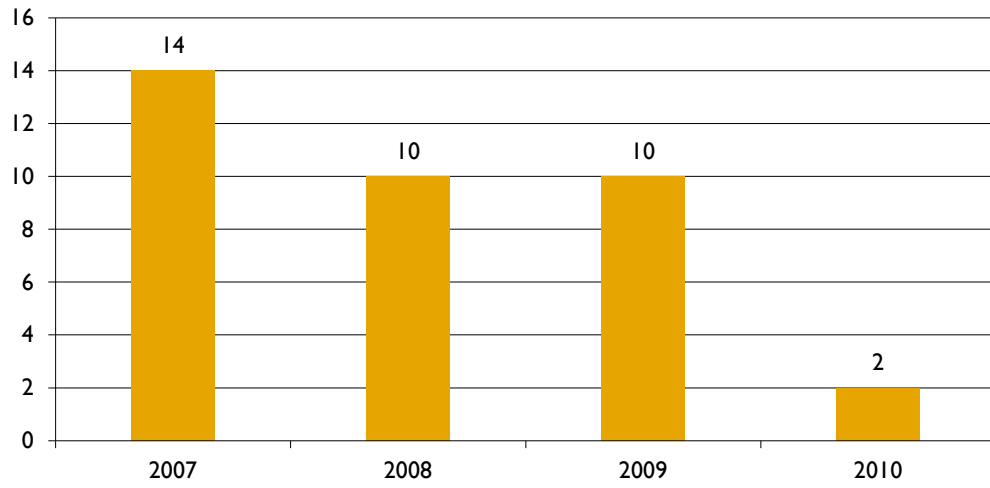
Hallinto-oikeuksien ELY-keskuksilta pyytämien lausuntojen määrä vaihteli hallinto-oikeuksittain ja vuosittain (kuviot 15 ja 16). Eniten lausuntoja pyysi Rovaniemen hallinto-oikeus, yhteensä 20 kappaletta tarkastelujakson aikana. Helsingin, Oulun ja Vaasan hallinto-oikeudet eivät pyytäneet ainoatakaan lausuntoa ELY-keskuksilta tarkastelujakson aikana. On huomattava, että lausuntojen lukumäärät on kerätty hallinto-oikeuksien kaavapäätösasiakirjoista, joten tässä esitettävät lausuntojen määrät eivät kuvaa kaikkien pyydettyjen lausuntojen määrää.



Kuvio 15. ELY-keskukselta pyydetyt lausunnot hallinto-oikeuksittain eriteltynä.

Eniten lausuntoja pyydettiin tarkastelujakson alussa vuonna 2007, jolloin lausuntoja pyydettiin 14 kertaa. Tarkastelujakson loppua kohti ELY-keskuksen lausuntojen vuosittainen lukumäärä pieneni. Vuonna 2010 lausuntoja pyydettiin ainoastaan kaksi kertaa. Tarkastelujaksona olleen neljän vuoden aikana ELY-keskuksilta pyydettiin yhteensä 36 lausuntoa. Määrä on huomattavasti pienempi kuin Malinin aiemmassa selvityksessä, jossa lausuntoja pyydettiin vastaavan pituisena ajanjaksona yhteensä 87 kertaa. Tosin myös Malinin selvityksessä pyydettyjen lausuntojen määrä väheni tarkastelujakson loppua kohti. Vuonna 2006 lausuntoja pyydettiin 11 kertaa.²⁹

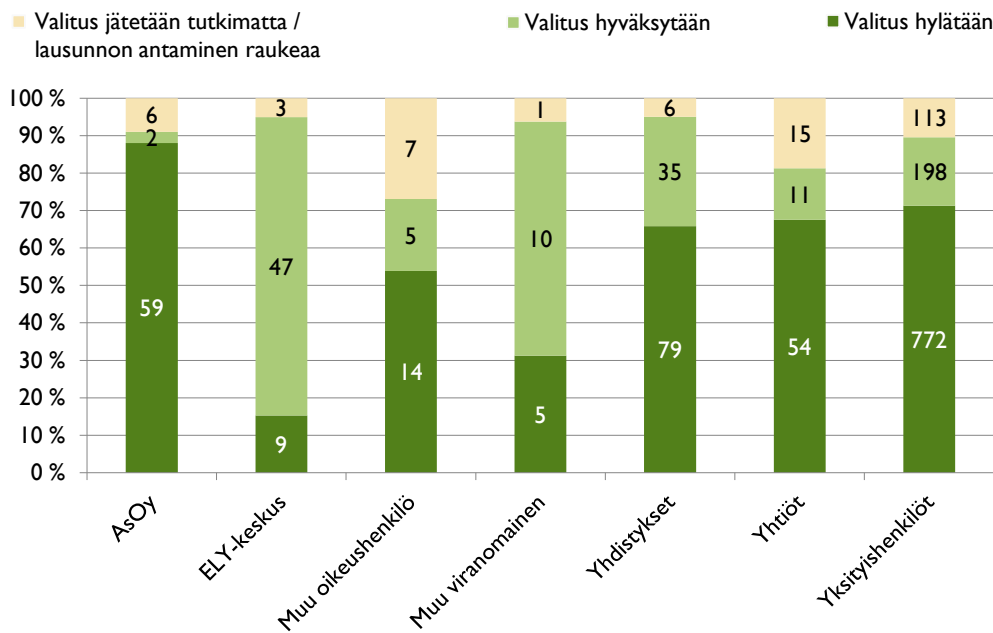
²⁹ Ks. Malin 2008, s. 20–21.



Kuvio 16. ELY-keskukselta pyydettyjen lausuntojen lukumäärät vuosittain eriteltynä.

5 Valitusten menestyminen

Kaikista selvityksen kohteena olevaan aineistoon kuuluneista valituksista hylättiin 68 %. Hyväksytyjen valitusten osuus oli 21 %. Tutkimatta jätettyjä valituksia tai sellaisia valituksia, joissa lausunnon antaminen raukesi, oli 11 %. Hyväksytyjen valitusten osuus on hieman kasvanut Malinin aiemmassa selvityksessä saatuun 18 %:iin verrattuna.³⁰ Kuviossa 17 on esitetty valitusten menestyminen valittajaryhmittäin.

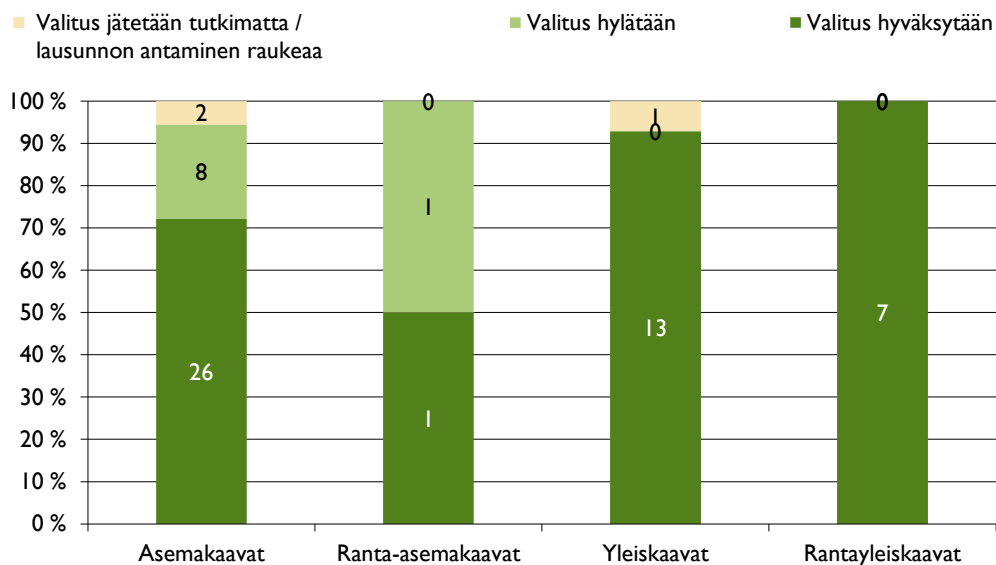


Kuvio 17. Valitusten lopputulos valittajaryhmittäin kaava-asioissa.

Ylivoimaisesti suurimman valittajaryhmän eli yksityishenkilöiden valituksista hyväksyttiin 18 % ja hylättiin 71 %. Keskimääräistä selvästi paremmin menestyivät yhdistysten ja viranomaisten valitukset. Huomionarvoista tässä selvityksessä oli erityisesti ELY-keskusten valitusten menestyminen (kuvio 18). Koko aineistossa ELY-keskusten valituksista hyväksyttiin 80 %, ja vain noin 15 % valituksista hylättiin.³¹ Parhaiten menestyivät ELY-keskusten yleis- ja rantayleiskaavavalitukset, joista hyväksyttiin yhteensä 95 %. ELY-keskusten tekemistä asemakaavavalituksista hyväksyttiin 72 %, ja ranta-asemakaavavalituksista 50 %. Yhdistysten valituksista hyväksyttiin 29 % ja muiden viranomaisten kuin ELY-keskusten valituksista hyväksyttiin 63 %.

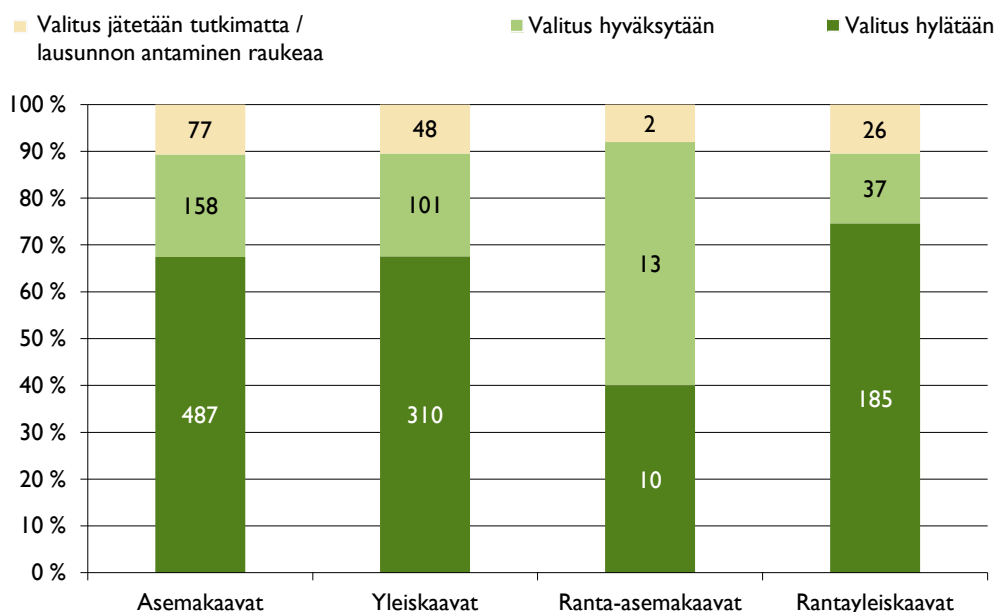
³⁰ Ks. Malin 2008, s. 22.

³¹ Wähän selvityksessä (2004, s. 23) alueellisten ympäristökeskusten kaavavalituksista hyväksyttiin 75 %. Malinin selvityksessä alueellisten ympäristökeskusten valituksista hyväksyttiin 64 %.



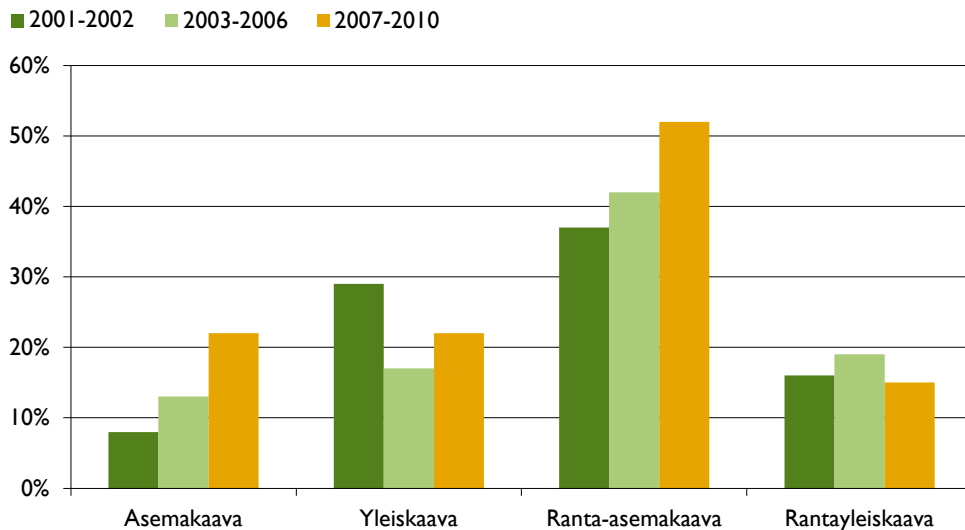
Kuvio 18. ELY-keskusten valitusten menestyminen vuosina 2007–2010.

Asemakaava- ja yleiskaavavalituksista hyväksyttiin kummastakin noin 22 % (kuvio 19). Ranta-asemakaavoja koskeneista valituksista hyväksyttiin 52 % ja rantayleiskaavoja koskeneista valituksista hyväksyttiin 15 %.



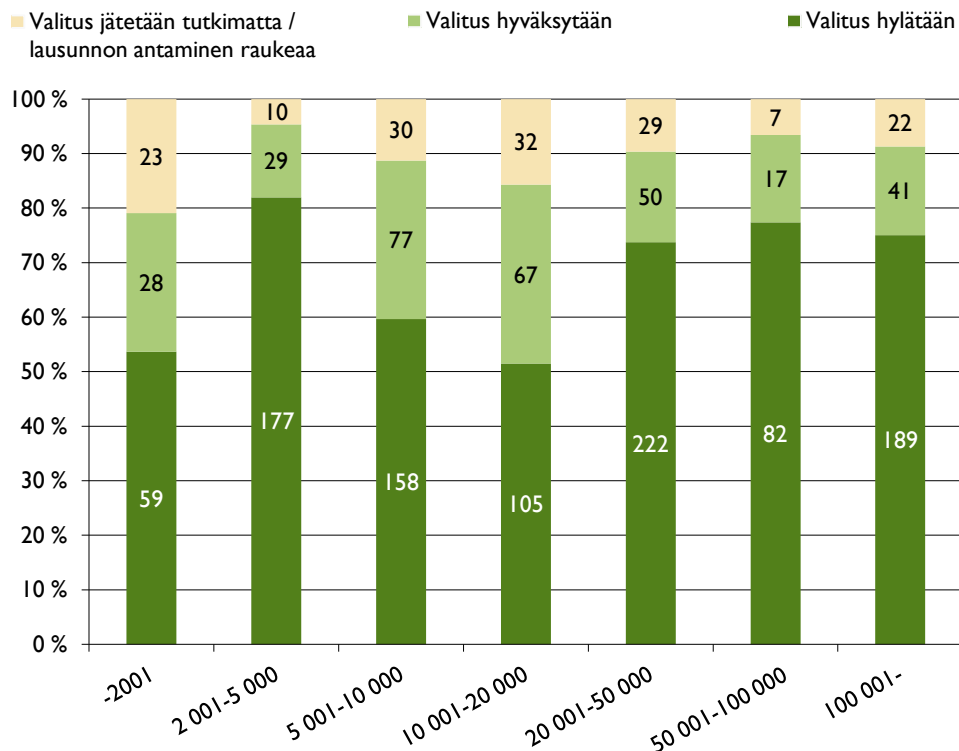
Kuvio 19. Valitusten lopputulos kaavalajeittain tarkastellussa aineistossa.

Aiempiin selvityksiin verrattuna eri kaavalajeja koskevien valitusten menestymisessä ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia (kuvio 20). Tavallisia asemakaavoja koskevat valitukset menestyivät tämän selvityksen mukaan aiempaa paremmin. Tästä ei kuitenkaan voida vetää pitkälle meneviä johtopäätöksiä tässä selvityksessä käytetyn erilaisen tilastoinnin vuoksi. Tässä selvityksessä asemakaavoiksi on luultavasti luettu sellaisiakin kaavoja, jotka olisi voitu lukea myös ranta-asemakaavoiksi. Koska tällaisia kaavoja koskevat valitukset ovat menestyneet tavallista paremmin, on tämä voinut parantaa asemakaavojen menestymisprosenttia tässä selvityksessä.



Kuvio 20. Hyväksytyjen kaavavalitusten osuus kaikista kaavoista tehdyistä valituksista vuosina 2001–2002, 2003–2006 ja 2007–2011 kaavalajeittain eriteltyinä.

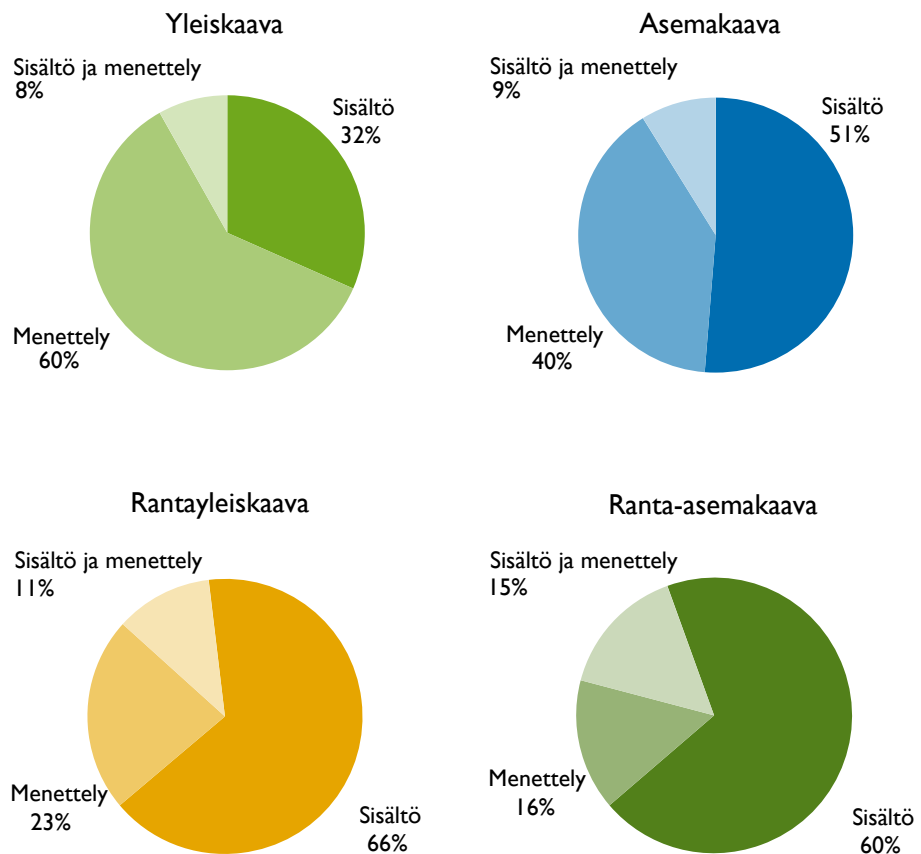
Sillä, minkä kokoinen kunta kaavan hyväksyi, oli jonkin verran merkitystä kaavavalitusten menestymisen kannalta (kuvio 21). Yhteys kunnan koon ja valitusten hyväksymisen välillä ei kuitenkaan ollut suoraviivainen. Keskimäärin kaavavalitukset menestyivät hieman paremmin pienempien kuntien laatimista kaavoista valitettaessa. Alle 2 000 asukkaan kuntien kaavoja koskevista valituksista hyväksyttiin noin neljäsos. Yli 2 000 asukkaan, mutta alle 5 000 asukkaan kuntien laatimia kaavoja koskevista valituksista hyväksyttiin ainoastaan 13 %. Yli 5 000 asukkaan, mutta alle 20 000 asukkaan kuntien laatimista kaavoista tehdyistä valituksista hyväksyttiin noin 31 %. Yli 20 000 asukkaan kuntien laatimista kaavoista valitettaessa valitus hyväksyttiin 16 %:ssa tapauksista.



Kuvio 21. Valitusten menestyminen eri kuntakokoluokissa.

6 Kaavapäätösten kumoutumisperusteet hallinto-oikeuksissa

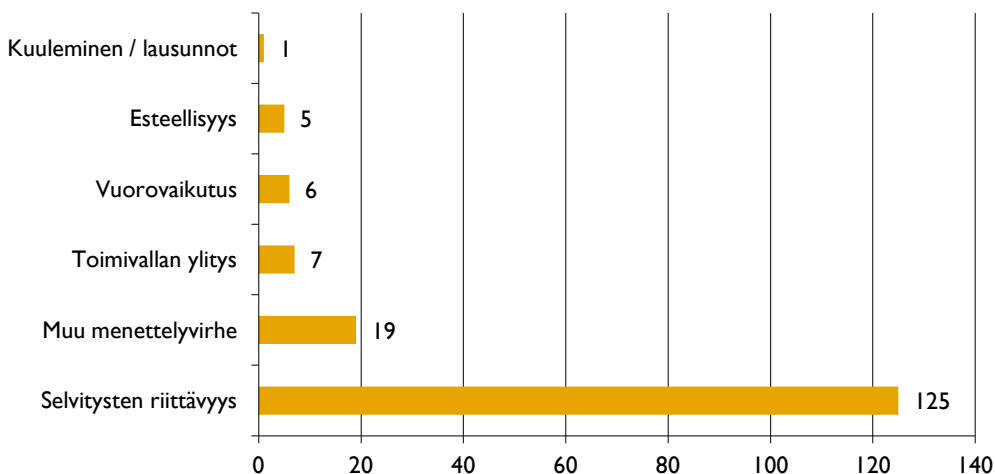
Tässä selvityksessä tutkittiin myös kaavapäätösten kumoutumisperusteita.³² Yleiskaavoja koskeneet valitukset hyväksyttiin useimmiten menettelyyn liittyvällä perusteella (kuvio 22). Asemakaavoja koskeneet valitukset hyväksyttiin sisällöllisillä perusteilla menettelyllisiä perusteita useammin. Noin kaksi kolmasosaa ranta-alueiden kaavoihin liittyvistä valituksista hyväksyttiin kaavan sisältöön liittyvillä perusteilla. Noin kymmenesosassa hyväksytyistä valituksista hyväksyttiin sekä sisältöön että menettelyyn liittyvillä valitusperusteilla.



Kuvio 22. Kaavojen kumoutumisperusteet hallinto-oikeuksissa jaoteltuna sisällöllisiin ja menettelyllisiin kumoutumisperusteisiin.

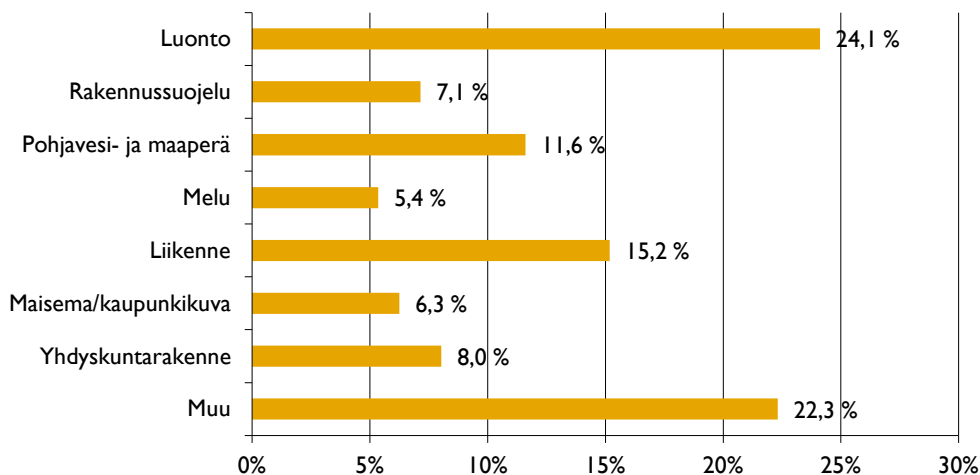
³² Kaavapäätösten kumoutumisperusteita tutkittiin valituskohtaisesti.

Selvästi suurin osa (77 %) menettelyllisistä perusteista, joilla kaavoja koskevat valitukset hyväksyttiin, liittyi selvitysten riittämättömyyteen (kuvio 23). Valituksia hyväksyttiin myös sillä perusteella, että oli tapahtunut *muu menettelyvirhe*, joka yleisimmin liittyi MRA 32 §:n mukaiseen velvollisuuteen asettaa kaavaehdotus uudelleen nähtäville. Muita menettelyllisiä perusteita, joilla kaavavalituksia hyväksyttiin, olivat esimerkiksi toimivallan ylitys, vuorovaikutuksen puutteellisuus ja esteellisyys.



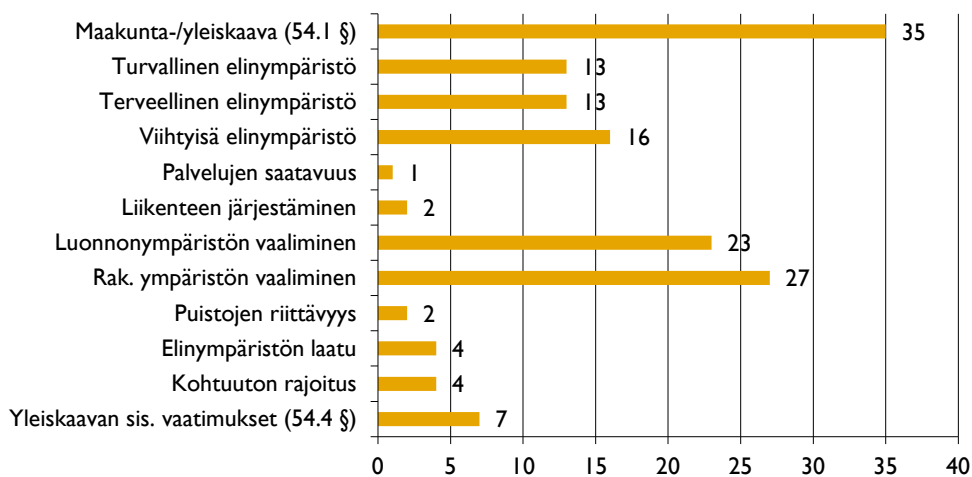
Kuvio 23. Kaavavalitusten hyväksyminen hallinto-oikeuksissa menettelyllisellä perusteella.

Hallinto-oikeudessa selvitykset katsottiin riittämättömiksi useimmiten luontoselvitysten osalta (kuvio 24). Luontoselvitysten riittämättömyys oli ongelmana noin 24 %:ssa niistä tapauksista, joissa valitus hyväksyttiin selvitysten riittämättömyyden perusteella. Noin 22 %:ssa selvitysten riittämättömyyden perusteella hyväksytyistä valituksista oli kyse tarkemmin erittelemättömästä ryhmästä selvityksiä. Selvitykset katsottiin usein riittämättömiksi myös liikenteen (15,2 %) sekä pohjaveden ja maaperän (11,6 %) osalta.



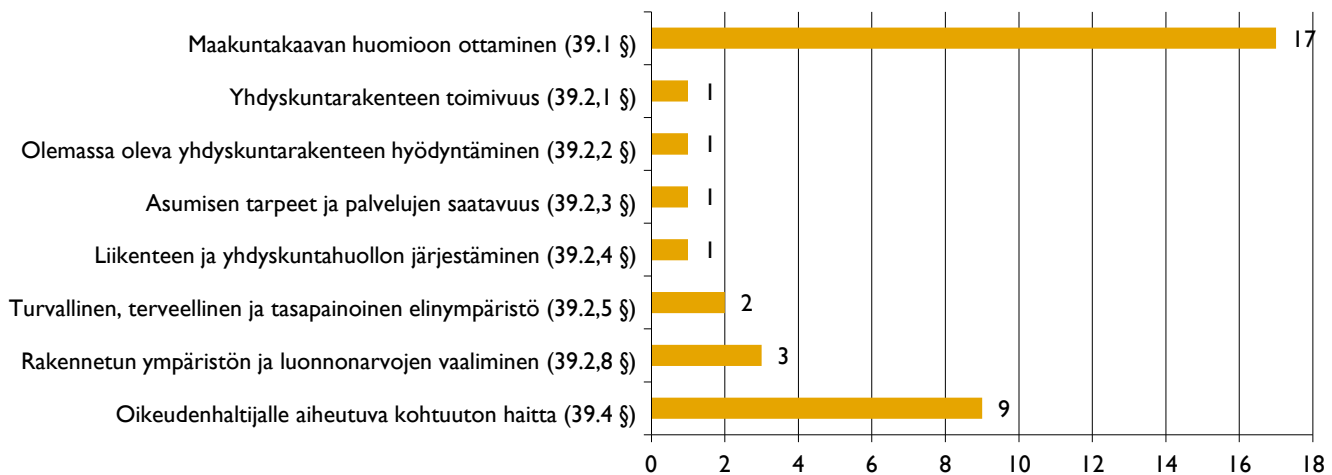
Kuvio 24. Kaavavalitusten hyväksyminen hallinto-oikeuksissa selvitysten riittämättömyyden perusteella.

Asemakaavavalitus hyväksyttiin MRL 54 §:n mukaisella sisällöllisellä perusteella useimmiten sen vuoksi, että kaavassa ei ollut otettu maakunta- tai yleiskaavaa asianmukaisesti huomioon (kuvio 25). Maakunta- tai yleiskaavan jättäminen huomiotta oli valituksen hyväksymisperusteena 24 %:ssa niistä valituksista, jotka hyväksyttiin MRL 54 §:n perusteella. Muita perusteita, joilla kaavavalitus hyväksyttiin ja kunnan tekemä päätös kumottiin, olivat rakennetun ympäristön vaaliminen sekä luonnonympäristön vaaliminen. Myös turvalliseen, terveelliseen ja viihtyisään elinympäristöön liittyvillä perusteilla valitus usein hyväksyttiin. MRL 54 §:n mukaisten perusteiden lisäksi viisi asemakaavaa koskevaa valitusta hyväksyttiin sillä perusteella, että valituksenalainen kaava ei täyttänyt yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta. Peräti 28 hyväksytyssä asemakaavavalituksessa oli kyse siitä, että kaavassa ei riittävästi ollut otettu huomioon valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita. Tyypillisesti kaavoissa, jotka olivat valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastaisia, ei ollut riittävästi otettu huomioon maakunta- tai yleiskaavaa, tai sitten niissä ei ollut riittävästi vaalittu luonnonympäristöä tai rakennettua ympäristöä.



Kuvio 25. Asemakaavavalitusten hyväksyminen hallinto-oikeuksissa MRL 54 §:n perusteella.

Yleiskaavavalitus hyväksyttiin MRL 39 §:n mukaisella sisällöllisellä perusteella tavallisimmin sen vuoksi, että valituksenalaisessa kaavassa ei ollut otettu maakunta-kaavaa huomioon asianmukaisesti (kuvio 26). Tällä perusteella hyväksyttiin lähes puolet MRL 39 §:n nojalla hyväksytyistä valituksista. Seuraavaksi yleisin MRL 39 §:n mukainen peruste, jolla yleiskaavavalituksia hyväksyttiin, oli oikeudenhaltijalle aiheutuva kohtuuton haitta. Tällä perusteella hyväksyttiin neljäsosa MRL 39 §:n perusteella hyväksytyistä valituksista. Yleiskaavavalituksia hyväksyttiin yhteensä yhdeksän kappaletta sillä perusteella, että kaavassa poikettiin yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta. Yhdeksässä valituksessa valituksenalainen kaava todettiin myös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastaiseksi. Niissä tapauksissa, joissa kaava oli valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastainen, oli useimmiten kysymys myös siitä, ettei maakuntakaavaa ollut otettu riittävästi huomioon.



Kuvio 26. Yleiskaavavalitusten hyväksyminen hallinto-oikeuksissa MRL 39 §:n perusteella.

Ranta-alueiden kaavoissa valituksia hyväksyttiin myös sillä perusteella, että kaavat eivät täyttäneet MRL 73 §:ssä säädettyjä erityisiä sisältövaatimuksia. MRL 73.1,1 §:n mukaan ranta-alueelle pääasiassa loma-asutuksen järjestämiseksi laadittavissa kaavoissa on katsottava, että suunniteltu rakentaminen ja muu maankäyttö sopeutuu rantamaisemaan ja muuhun ympäristöön. MRL 73.1,2 §:n mukaan on katsottava, että luonnonsuojelu, maisema-arvot, virkistystarpeet, vesiensuojelu ja vesihuollon järjestäminen sekä vesistön, maaston ja luonnon ominaispiirteet otetaan muutoinkin huomioon. MRL 73.1,3 §:n mukaan ranta-alueille on jätävä riittävästi yhtenäistä rakentamatonta aluetta.

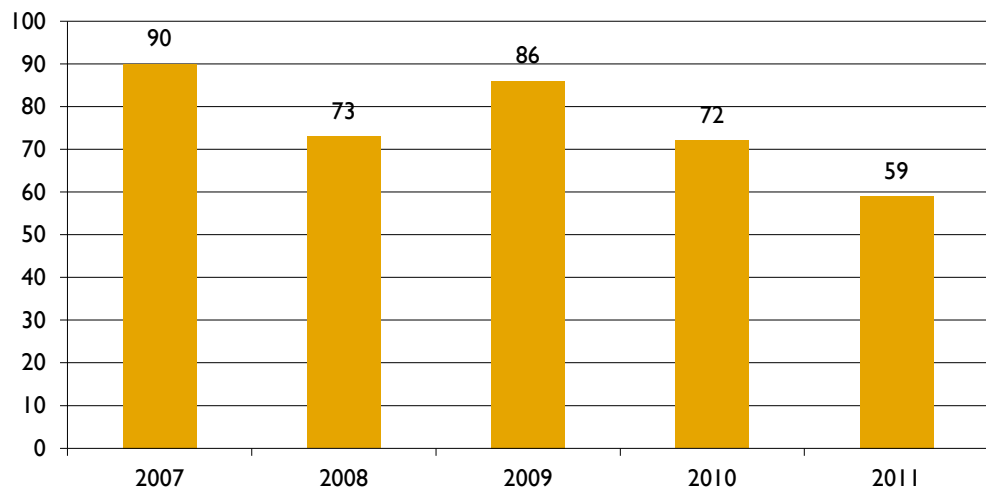
Kahdessa ranta-asemakaavaa koskevassa valituksessa valituksen hyväksymisperusteena oli MRL 73.1,3 §. Kolmessa rantayleiskaavaa koskevassa valituksessa hyväksymisperusteena oli MRL 73.1,1 §, neljässä valituksessa MRL 73.1,2 § ja kahdessa valituksessa MRL 73.1,3 §. Yhdenvertaisesta kohtelusta poikkeaminen oli hyvin yleinen valitusperuste ranta-alueen kaavoissa. Lähes joka toisessa ranta-alueen kaavaa koskevassa valituksessa vedottiin yhdenvertaisesta kohtelusta poikkeamiseen, ja tämä oli perusteena kaavapäätöksen kumoamiselle 19 tapauksessa. Maanomistajalle tai muulle oikeudenhaltijalle aiheutuva kohtuuton haitta oli myös yleinen valitusperuste ranta-alueen kaavoissa, ja valitus hyväksyttiin tällä perusteella seitsemän kertaa.

7 Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset

7.1

Valitukset ja valittajat

Aineistossa oli mukana yhteensä 531 KHO:een tehtyä valitusta. Valituksenalaisia kaavapäätöksiä aineistossa oli 380 kappaletta, mikä siis on myös KHO:n tekemien päätösten lukumäärä aineistossa. KHO:n tekemien kaavapäätösten vuosittainen lukumäärä oli suurimmillaan tarkastelujakson alussa vuonna 2007, jolloin kaavapäätöksiä tehtiin 90 kappaletta (kuvio 27). Vähiten kaavapäätöksiä tehtiin tarkastelujakson lopussa vuonna 2011 (59 kappaletta). KHO:n kaavapäätösten lukumäärä pienenee tarkastelujakson loppua kohti, lukuun ottamatta vuotta 2009, jolloin kaavapäätöksiä tehtiin lähes yhtä paljon kuin vuonna 2007.

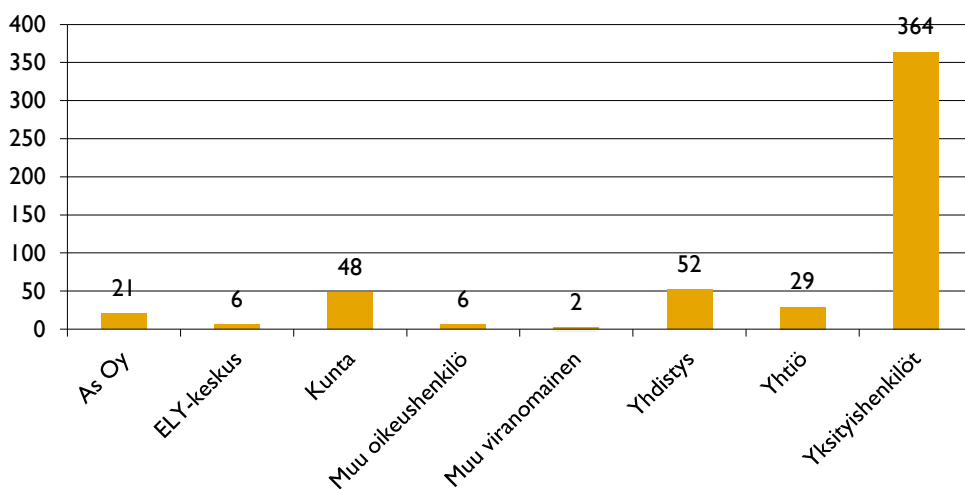


Kuvio 27. Aineistossa mukana olleiden KHO:n kaavapäätösten lukumäärä.

Suurin osa KHO:een tehdyistä kaavavalituksista koski asemakaavaa (55 %). Ranta-asemakaavaa sen sijaan koski vain noin 1 % kaikista kaavavalituksista. Noin 27 % kaikista kaavavalituksista koski yleiskaavoja. Rantayleiskaavoja koskevien valitusten osuus KHO:een tulleista kaavavalituksista oli noin 17 %. Määrällisesti asemakaavavalituksia tehtiin 291 kappaletta ja yleiskaavavalituksia 146 kappaletta. Rantayleiskaavavalituksia tehtiin 90 kappaletta ja ranta-asemakaavavalituksia 4 kappaletta.

Edelliseen kaavaselvitykseen verrattuna KHO:een tehtyjen asemakaavavalitusten suhteellinen osuus on pysynyt suunnilleen samana.³³ Yleiskaavaa koskevien valitusten osuus on sitä vastoin kasvanut aiempaan selvitykseen verrattuna. Ranta-alueiden kaavoja koskevien valitusten osuudet ovat selvästi pienentyneet aiempaan selvitykseen verrattuna.³⁴

Vajaassa 80 %:ssa KHO:n kaavapäätöksiä oli vain yksi valittaja. Valittajia oli kaksi 13 %:ssa KHO:n kaavapäätöksiä. Sellaisia KHO:n kaavapäätöksiä, joissa valittajia oli enemmän kuin kaksi, oli vain runsas 7 %:a KHO:n kaavapäätöksistä. Kuten hallinto-oikeuksiin tehdyissä valituksissakin, KHO:een hallinto-oikeuksien päätöksistä tehdyissä valituksissa selkeästi suurin valittajaryhmä oli yksityishenkilöt (kuvio 28). Seuraavaksi suurimpia valittajaryhmiä olivat yhdistykset ja kunnat. ELY-keskus valitti KHO:een kuusi kertaa. Ainoana valittajana ELY-keskus oli neljä kertaa.



Kuvio 28. Eri valittajaryhmien tekemät valitukset KHO:een.

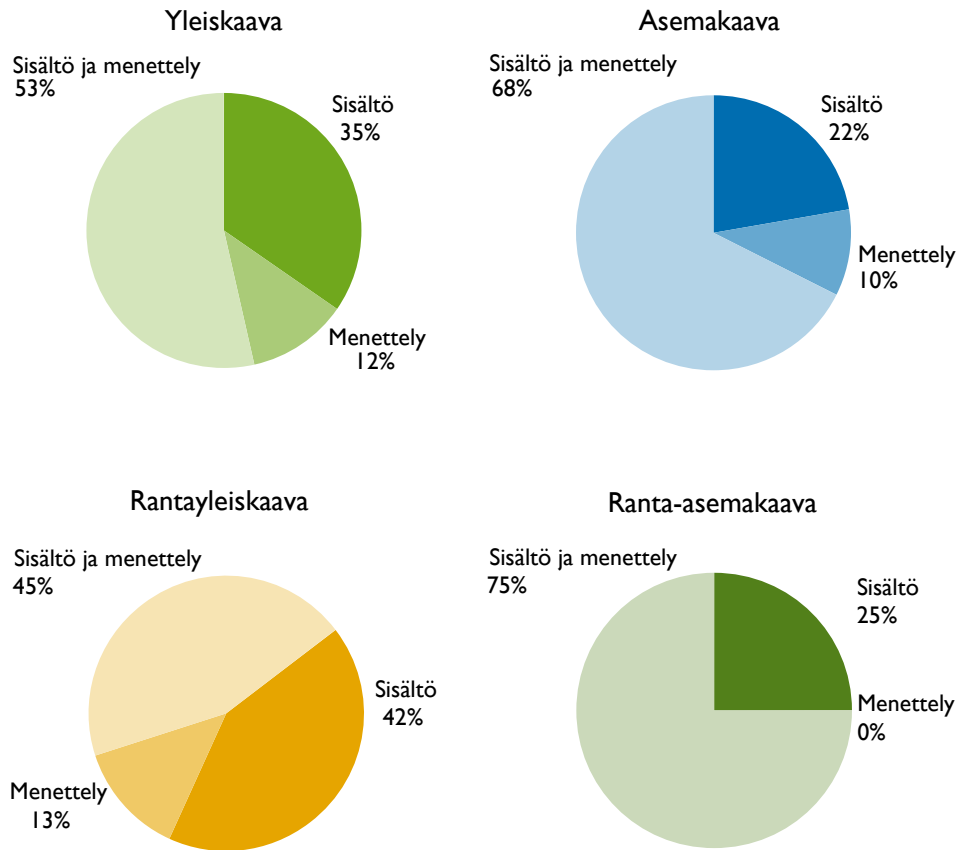
7.2

Valitusperusteet

Pelkästään menettelyllisellä perusteella KHO:een valitettiin melko harvoin. Kaavalaajista riippuen pelkästään menettelylliseen valitusperusteeseen vedottiin keskimäärin runsaassa 10 %:ssa valituksista (kuvio 29). Tyypillisesti menettelyllisiä valitusperusteita käytettiin yhdessä sisällöllisten valitusperusteiden kanssa, mutta sisällöllisiä valitusperusteita käytettiin usein myös itsenäisesti.

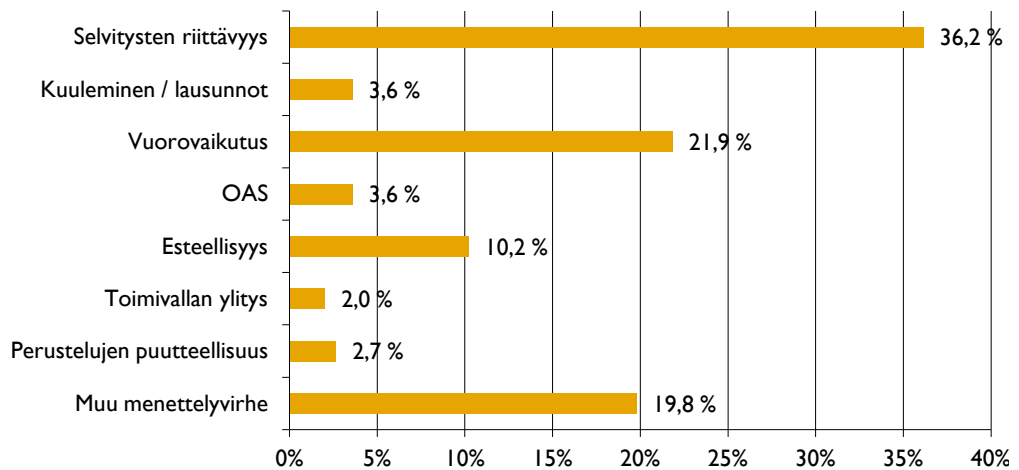
³³ Ks. Malin 2008, s. 25.

³⁴ Tämä saattaa johtua myös erilaisesta tavasta tilastoida kaavoja, kuten alussa todettiin.



Kuvio 29. Valitusperusteiden jakautuminen sisällöllisiin ja menettelyllisiin valitusperusteisiin KHO:een tehdyissä valituksissa.³⁵

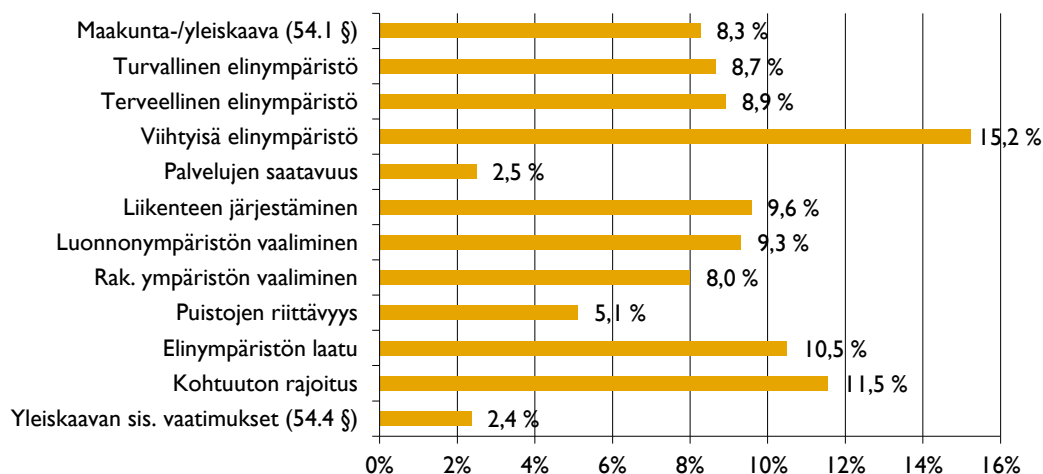
KHO:een tehdyissä valituksissa yleisin menettelyllinen valitusperuste oli selvitysten riittämättömyys (kuvio 30). Myös vuorovaikutuksessa koetut puutteet olivat usein esillä kaavavalituksissa.



Kuvio 30. Menettelylliset valitusperusteet KHO:een tehdyissä kaavavalituksissa.

³⁵ Ranta-asemakaavojen osalta kuviossa on syytä huomata ranta-asemakaavavalituksien vähäinen määrä aineistossa.

Asemakaavavalituksissa tärkein sisällöllinen valitusperuste oli MRL 54 §. Lainkohdan eri osa-alueisiin viitattiin valituksissa melko tasaisesti (kuvio 31). Poikkeuksena ovat palvelujen saatavuuteen ja puistojen riittävyyteen liittyvät valitusperusteet, joita käytettiin valitusperusteena muita valitusperusteita harvemmin. Toinen poikkeus koski viihtyisään elinympäristöön liittyviä valitusperusteita, joita puolestaan käytettiin muita valitusperusteita hieman useammin.



Kuvio 31. Asemakaavavalituksissa valitusperusteena MRL 54 §.

Yleiskaavavalituksissa tärkein sisällöllinen valitusperuste MRL 39 §:n mukaisista sisältövaatimuksista oli maanomistajalle tai muulle oikeudenhaltijalle aiheutuva kohtuuton haitta (MRL 39.4 §). Muita yleisesti käytettyjä valitusperusteita olivat rakennetun ympäristön ja luonnonarvojen vaaliminen (MRL 39.2,8 §) sekä turvallinen, terveellinen ja tasapainoinen elinympäristö (MRL 39.2,5 §). Yleiskaavavalituksissa oli tavallista vedota myös siihen, että kaava rikkoo yhdenvertaisuusperiaatetta. Ranta-alueiden kaavoissa kaavan aiheuttamaan kohtuuttomaan haittaan sekä yhdenvertaisuusperiaatteesta poikkeamiseen vedottiin tavallisia asema- ja yleiskaavoja useammin.

7.3

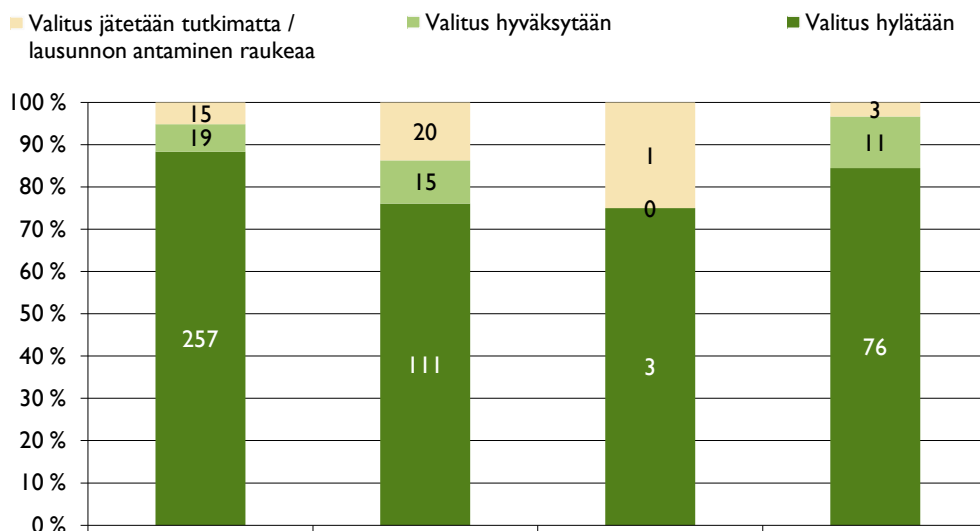
Valitusten lopputulokset

Korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehdyistä valituksista hylättiin 84 %. Hyväksytyjen valitusten osuus kaikista valituksista oli noin 8 %. Tutkimatta jätettyjä valituksia tai sellaisia valituksia, joissa lausunnon antaminen raukesi, oli noin 7 % kaikista valituksista. KHO:ssa hyväksytyjen valitusten osuus tässä selvityksessä oli hieman pienempi kuin aiemmissa selvityksissä. Malinin selvityksessä KHO:een tehdyistä kaavavalituksista hyväksyttiin 11 %.³⁶ Wähän selvityksessä puolestaan hyväksyttiin suunnilleen joka kymmenes KHO:een tehty kaavavalitus.³⁷

³⁶ Malin 2008, s. 28

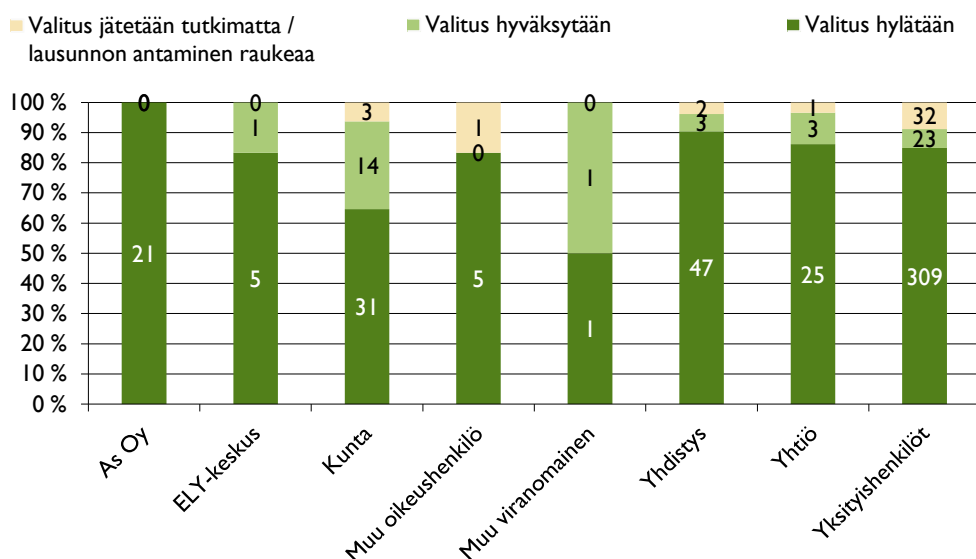
³⁷ Wähä 2004, s. 32.

Asemakaavavalitukset menestyivät KHO:ssa heikoiten (kuvio 32). Asemakaavavalituksista hyväksyttiin ainoastaan vajaa 7 %. Yleiskaavavalituksista hyväksyttiin 10 % ja rantayleiskaavavalituksista 12 %.³⁸



Kuvio 32. Valitusten lopputulos kaavalajeittain tutkitussa aineistossa.

Sekä yksityishenkilöiden että yhdistysten valituksista hyväksyttiin KHO:ssa noin 6 % (kuvio 33). ELY-keskusten valitukset menestyivät paremmin, niistä hyväksyttiin noin 17%. Kuntien valituksista hyväksyttiin 29 %. Muu viranomainen oli valittajana kahdessa valituksessa, ja toinen valituksista hyväksyttiin. Asunto-osaakeyhtiöiden ja muiden oikeushenkilöiden valituksista ei hyväksytty ainuttakaan.



Kuvio 33. Eri valittajaryhmien valitusten menestyminen KHO:ssa.

³⁸ Ranta-asemakaavoja koskevia valituksia ei KHO:ssa hyväksytty lainkaan, mutta tästä ei voi vetää pitkälle meneviä johtopäätöksiä, koska ranta-asemakaavoja kokeva aineisto oli hyvin pieni.

8 Johtopäätökset

Tarkasteltu hallintotuomioistuinten kaava-aineisto oli hyvin laaja. Hallinto-oikeuksien osalta selvityksen kohteena oli noin 83 % hallinto-oikeuksien käsittelemien kaavavalitusten kokonaismäärästä. Tulosten perusteella voidaan pääsääntöisesti tehdä luotettavia päätelmiä liittyen muutoksenhakuun kaava-asioissa.

Ylivoimaisesti suurin osa kaavavalituksista oli yksityishenkilöiden tekemiä. Alle 2 000 asukkaan kuntien tekemistä kaavapäätöksistä valittivat harvoin muut kuin yksityishenkilöt. Isompien kuntien laatimista kaavoista valittivat useammin myös muut kuin yksityishenkilöt. Viranomaiset tekivät noin 5,3 %:a kaikista kaavavalituksista.

Perusteet, joilla kaavoista valitettiin, jaettiin tässä selvityksessä menettelyllisiin ja sisällöllisiin valitusperusteisiin. Menettelyyn liittyvistä valitusperusteista yleisimmin käytettiin selvitysten riittämättömyyttä ja vuorovaikutuksen puuttumista. Asemakaavoissa ongelmalliseksi koettiin yleisimmin liikenteen järjestämiseen liittyvät selvitykset. Yleiskaavoissa luontoselvitysten puutteellisuus oli yleisimmin koettu ongelma. Vuorovaikutukseen tyytymättömät valittajat olisivat usein kaivanneet kaavoittajalta henkilökohtaisempaa vuorovaikutusta.

Sisällöllisten valitusperusteiden osalta asemakaavoissa vedottiin yleisimmin MRL 54 §:ään ja siihen, että kaavassa ei ole luotu edellytyksiä viihtyisälle elinympäristölle. Myös maanomistajalle aiheutuva kohtuuton haitta tai rajoitus oli usein esillä asemakaavavalituksissa. Yleiskaavavalituksissa oli tavallista vedota yleiskaavan sisältövaatimukseen. Maanomistajalle tai muulle oikeudenhaltijalle aiheutuva kohtuuton haitta oli usein käytetty valitusperuste. Tämän lisäksi usein valitettiin myös siitä, että kaavassa ei oteta huomioon rakennetun ympäristön ja luonnonarvojen vaalimista. Sekä yleis- että asemakaavavalituksissa tavallista oli vedota myös yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta poikkeamiseen. Valittajat kokivat usein joko kaavasta saatavien hyötyjen tai sitten siitä koituvien haittojen jakautuvan epätasaisesti maanomistajien tai muiden oikeudenhaltijoiden kesken. Lähes joka toisessa (48 %) ranta-alueen kaavaa koskeneessa valituksessa oli kyse yhdenvertaisuudesta. Aiempaa useammin valituksissa vedottiin siihen, ettei maakuntakaavaa ja/tai yleiskaavaa ole otettu asianmukaisesti huomioon.

Hallinto-oikeuksissa hyväksytyjen valitusten osuus on hieman kasvanut edelliseen selvitykseen verrattuna. Selvityksen kohteena olevaan aineistoon kuuluneista valituksista hyväksyttiin 21 %. Huomionarvoista tässä selvityksessä oli viranomaisten valitusten menestyminen. ELY-keskusten valituksista hyväksyttiin noin 80 %, mikä lisäksi myös muiden viranomaisten valitukset menestyivät erittäin hyvin. Tästä voidaan päätellä, etteivät viranomaiset käytä valitusoikeuttaan liikaa. Suurempien kuntien kaavapäätöksistä tehdyt valitukset menestyivät keskimäärin hieman heikommin kuin pienten kuntien kaavoista tehdyt valitukset. Erot eivät kuitenkaan näyttäisi olevan yhtä merkittäviä kuin aiemmassa selvityksessä, eikä yhteys valitusten hyväksymisen ja kuntakoon välillä ole suoraviivainen.

Ylivoimaisesti yleisin menettelyllinen peruste, jolla valituksia hyväksyttiin hallinto-oikeuksissa, oli selvitysten riittämättömyys. Useimmiten kysymys oli luontoselvitysten riittämättömyydestä. Yleisin sisällöllinen peruste, jolla asemakaava- ja yleiskaavavalituksia hyväksyttiin, oli maakunta- tai yleiskaavan riittämätön huomioon ottaminen. Kun kaavaa koskeva valitus hyväksyttiin sillä perusteella, että kaava oli maakunta- tai yleiskaavan vastainen, melko usein kysymys oli myös siitä, että valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ei ollut kaavassa otettu riittävästi huomioon. Ranta-alueiden kaavoissa yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta poikkeaminen oli keskeinen valitusten hyväksymisperuste.

II Suunnittelutarveasiat hallintotuomioistuimissa 2008–2011

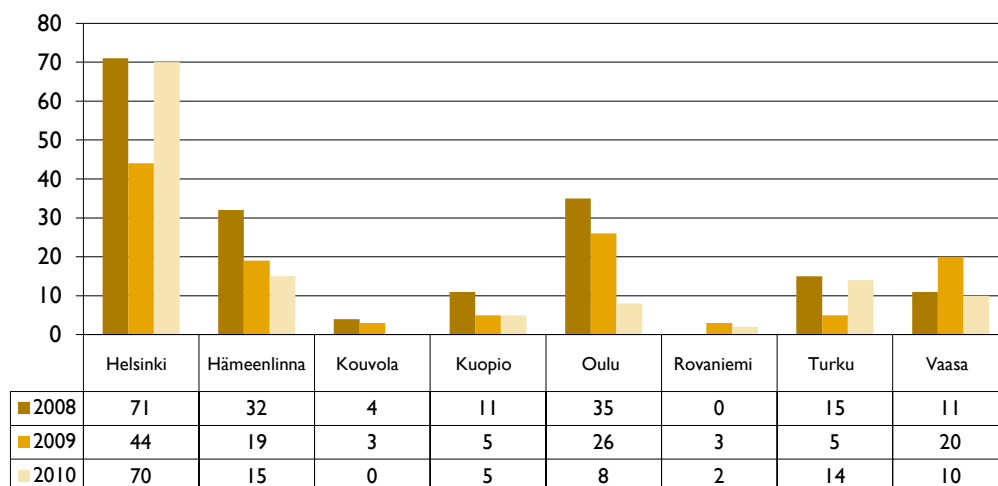
Hanna Partinen, HTM

Suunnittelutarvealueen käsite otettiin maankäyttö- ja rakennuslakiin rakennuslainsäädännön uudistamisen yhteydessä. Lähtökohtaisesti suunnittelutarvealueella rakentamisen tulee perustua alueelle laadittuun asemakaavaan. Suunnittelutarvealueelle rakentaminen ilman asemakaavaa on kuitenkin mahdollista, mikäli kunnan viranomainen tekee myönteisen suunnittelutarveratkaisun. MRL 137 §:n mukaan rakennusluvan edellytyksenä suunnittelutarvealueella on muun ohella, että hanke ei aiheuta haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle eikä aiheuta haitallista yhdyskuntakehitystä.

Aikaisemmista selvityksistä on käynyt ilmi, että suunnittelutarvealuetta koskevien säännösten soveltamiseen liittyy ongelmia. Erityisesti kunnan viranomaisen tekemät myönteiset, rakentamisen sallivat suunnittelutarveratkaisut ovat menestyneet huomosti muutoksenhaussa hallinto-oikeuteen. Suunnittelutarveratkaisuja on myönnetty silloinkin, kun rakentamisen tulisi perustua asemakaavaan.

1 Aineiston kuvaus

Selvityksen aineistona ovat ympäristöministeriölle tiedoksi tulleet suunnittelutarveratkaisua koskevat hallinto-oikeuksien päätökset ajalta 1.1.2008–31.12.2010 sekä korkeimman hallinto-oikeuden valituksen johdosta antamat suunnittelutarveratkaisua koskevat päätökset ajalta 1.1.2008–31.12.2011. Selvityksen aineisto koostuu 428 hallinto-oikeuksien suunnittelutarveratkaisua koskevasta päätöksestä sekä 132 korkeimman hallinto-oikeuden suunnittelutarveratkaisua koskevasta päätöksestä. Yhteensä tarkastelun kohteena on 560 tuomioistuinratkaisua. Selvityksen aineistoon kuuluvat päätökset jakautuvat hallinto-oikeuksittain kuvion 1 mukaisesti.

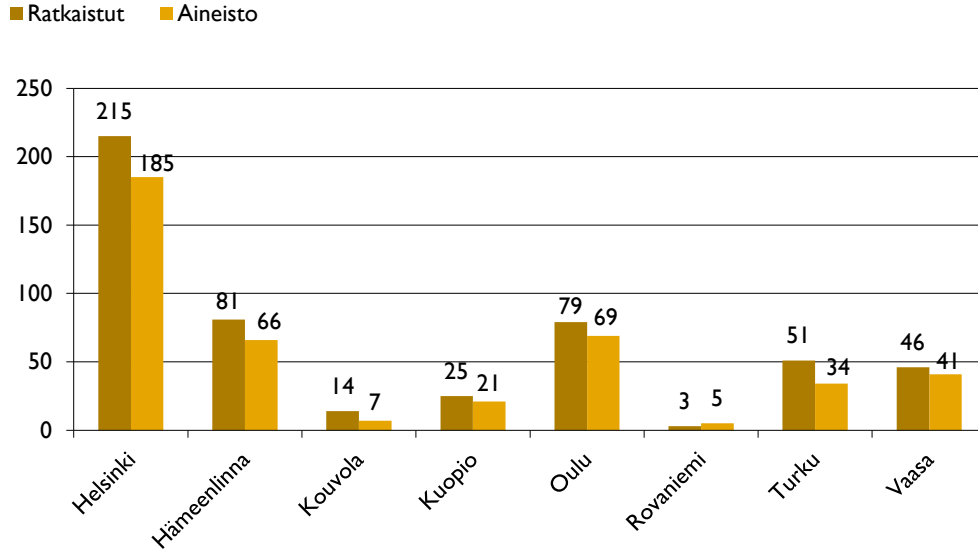


Kuvio 1. Aineistoon kuuluvien päätösten jakautuminen hallinto-oikeuksittain.

Ainoastaan 21 hallinto-oikeuden päätökseen kohdistui enemmän kuin yksi valitus. Yhteensä hallinto-oikeuksien päätöksiin kohdistuvia valituksia on 450. Tämän selvityksen tulokset on pääsääntöisesti laskettu valitusten lukumäärän perusteella. Kuitenkin päätösten kumoamisperusteita on tarkasteltu päätösten lukumäärän perusteella. Selvityksen kohteena olevat hallinto-oikeuksien päätökset kattavat vuosilta 2008–2010 noin 83 % sinä aikana hallinto-oikeuksissa ratkaistuista suunnittelutarveratkaisua koskevista asioista (kuvio 2).³⁹ Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksistä tarkastelun kohteena on noin 69 % kaikista korkeimmassa hallinto-oikeudessa vuosina 2008–2011 tehdyistä suunnittelutarveratkaisua koskevistä päätöksistä.⁴⁰

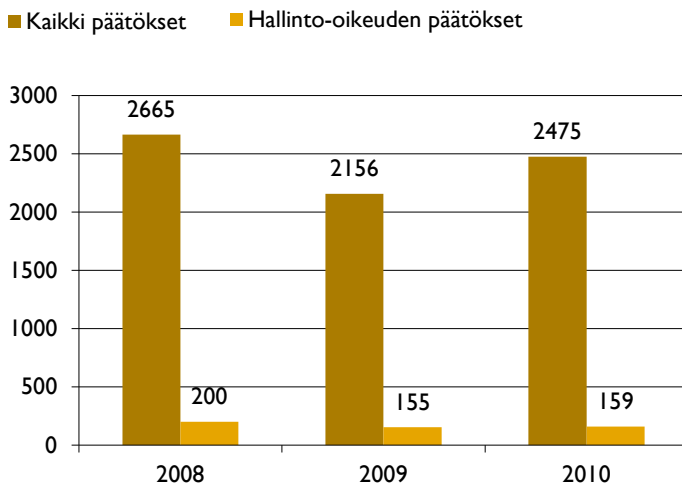
³⁹ Tiedot saatu hallinto-oikeuksista sähköpostikyselyllä marraskuussa 2012.

⁴⁰ Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomukset 2008–2011. Valitusluparatkaisut eivät sisälly tämän selvityksen aineistoon.



Kuvio 2. Hallinto-oikeuksien vuosina 2008–2010 ratkaisemien suunnittelutarveratkaisua koskevien päätösten sekä selvitysaineistoon kuuluvien päätösten lukumäärät.

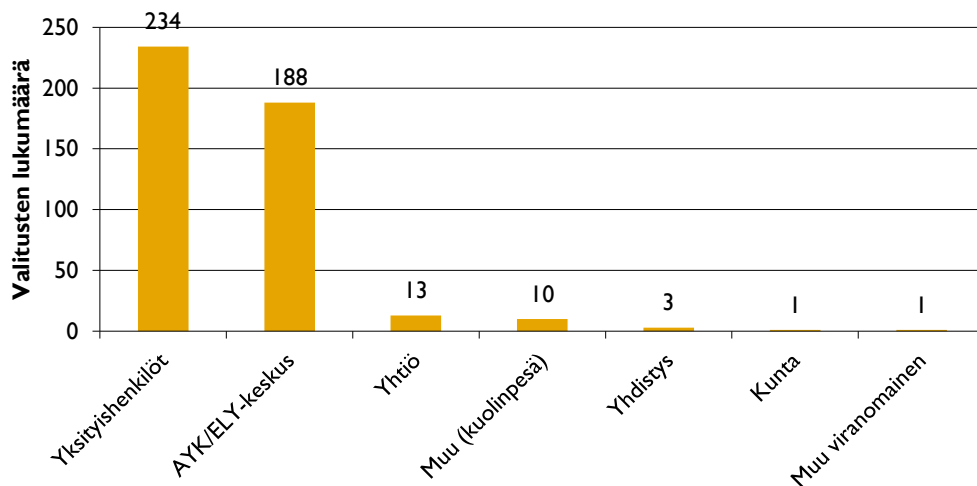
Ympäristöhallinnon kuntalupatietokannan mukaan Suomessa tehtiin vuosina 2008–2010 yhteensä 7296 suunnittelutarveratkaisua koskevaa päätöstä. Päätökset jakaantuvat vuosittain alla olevan kuvion 3 mukaisesti. Kuviossa on myös muutoksenhaun kohteeksi joutuneet suunnittelutarveratkaisut (hallinto-oikeuksien ilmoittamat päätökset, joista tämän selvityksen aineistoon kuuluu noin 83 %). Tehtyjen suunnittelutarveratkaisujen ja muutoksenhaun kohteeksi joutuneiden suunnittelutarveratkaisujen määrä eivät ole täysin vertailukelpoisia, sillä ympäristöhallinnossa suunnittelutarveratkaisut on tilastoitu rakennuspaikkakohtaisesti, eli jos samalla kunnan päätöksellä on myönnetty lupa esimerkiksi kolmelle omakotitalolle, se on tilastoitu ympäristöhallinnon tietokantaan kolmena päätöksenä. Tällä tavoin tarkasteltuna noin seitsemän prosenttia kunnan viranomaisen tekemistä suunnittelutarveratkaisusta joutuu vuosittain muutoksenhaun kohteeksi.



Kuvio 3. Tehdyt suunnittelutarveratkaisua koskevat päätökset sekä hallinto-oikeuksien suunnittelutarveratkaisua koskevat päätökset vuosittain.

2 Valittajat ja valitusperusteet

Suunnittelutarveratkaisua koskevien valitusten jakaantumista eri valittajaryhmien kesken on tarkasteltu kuviossa 4. Selvityksen aineiston perusteella suurimman osan suunnittelutarveratkaisua koskevista valituksista hallinto-oikeuteen tekivät yksityishenkilöt ja ELY-keskukset. Hieman yli puolet, 52 %, valituksista oli yksityishenkilöiden tekemiä. Yksityishenkilöiden tekemistä valituksista 65 % oli luvanhakijoiden tekemiä ja 35 % naapureiden tekemiä. ELY-keskusten tekemien valitusten osuus oli selvityksen aineistossa 42 %. Seuraavaksi eniten valituksia tekivät yhtiöt ja kuolinpesät⁴¹. Yhdistykset valittivat selvityksen aikavälillä kolme kertaa ja kunnat sekä muut viranomaiset kerran. Muu viranomainen oli tiehallinto, jonka valitus koski teollisuusrakennuksen rakentamista valtatie 8 varrelle 55 metrin etäisyydelle valtatiestä siten, että kulku kiinteistölle tapahtuisi valtatiellä olevan metsäautoliittymän kautta. Hankkeesta ei ollut pyydetty tieviranomaisen lausuntoa, vaikka hanke koski merkittävästi tieviranomaisen toimialaa. Hallinto-oikeus kumosi kunnanhallituksen suunnittelutarveratkaisua koskevan päätöksen. Päätös kuitenkin kumottiin sisältöperusteella eikä hallinto-oikeus ottanut kantaa lausunnon pyytämättä jättämiseen tiehallinnolta.⁴²



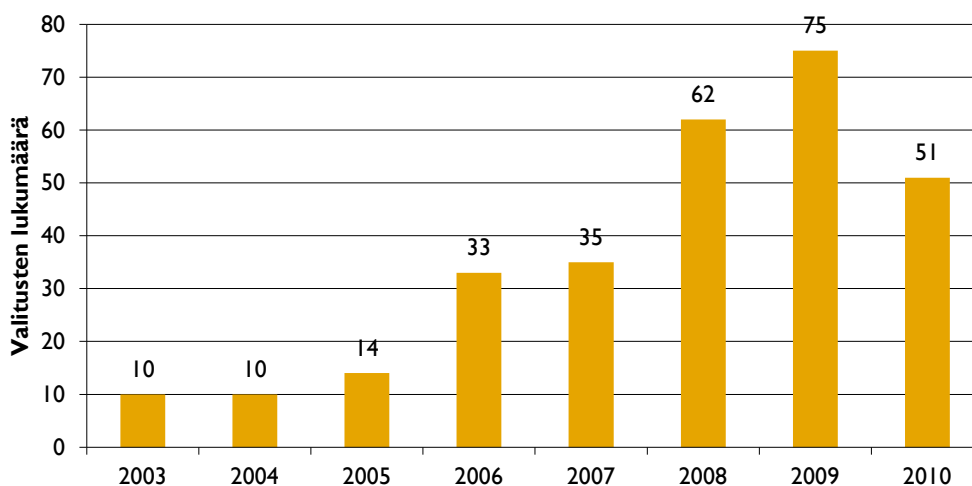
Kuvio 4. Suunnittelutarveratkaisuksista tehdyt valitukset valittajaryhmittäin.

⁴¹ Kuolinpesät on jaoteltu Muu oikeushenkilö -kategoriaan, koska näin on tehty myös aikaisemmissa selvityksissä, jolloin tuloksia on mahdollista vertailla keskenään. Valittajina kuolinpesät rinnastuvat yksityishenkilöön.

⁴² Turun hallinto-oikeus 11.12.2008, 08/0385/1.

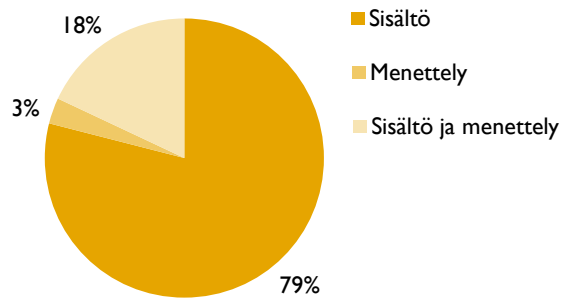
Selvityksen aineistoon kuuluvista muutoksenhaun kohteena olevista suunnittelutarveratkaisuista myönteisiä oli yhteensä 285 (n. 63,5 %) ja kielteisiä 164 (n. 36,5 %). Myönteisistä suunnittelutarveratkaisuista valittivat useimmin ELY-keskukset (66 % valituksista) ja yksityishenkilöt (30 % valituksista). Kielteisiä suunnittelutarveratkaisuja koskevat valitukset olivat pääsääntöisesti yksityishenkilöiden, mutta myös muiden luvanhakijoiden tekemiä.

Edellisen selvityksen tuloksiin verrattuna yksityishenkilöiden tekemien valitusten osuus on pienentynyt ja ELY-keskusten tekemien valitusten osuus on kasvanut (kuvio 5). ELY-keskusten tekemien valitusten osuus kaikista selvityksen aikavälillä tehdyistä valituksista oli 42 %, kun vuosina 2003–2008 alueellisten ympäristökeskusten tekemien valitusten osuus oli 21 % tehdyistä valituksista. Edelliseen selvitykseen verrattuna on eroa myös kielteisten ja myönteisten suunnittelutarveratkaisujen osuuksissa. Edellisen selvityksen aikavälillä kielteisiä suunnittelutarveratkaisuja oli enemmän kuin myönteisiä: kielteisiä päätöksiä oli 53 % ja myönteisiä 47 %. Tämä voi osaltaan selittää ELY-keskusten tekemien valitusten osuuden lisääntymistä ja yksityishenkilöiden tekemien valitusten osuuden vähentymistä, kun ELY-keskusten valitukset kohdistuvat nimenomaan myönteisiin suunnittelutarveratkaisuihin. Muiden valittajaryhmien tekemien valitusten osuudet ovat pysyneet melko samana.



Kuvio 5. Alueellisten ympäristökeskusten / ELY-keskusten tekemien valitusten määrä ratkaisuvuoden mukaan.

Kunnan viranomaisen tekemistä suunnittelutarveratkaisuista valitettiin hallinto-oikeuteen yleensä sisältöperusteella: 79 % valituksista koski päätöksen sisältöä. Pelkkä menettelyvirhe oli valitusperusteena ainoastaan kolmessa prosentissa muutoksenhaun kohteena olevista päätöksistä. Sekä sisältö- että menettelyperusteella valitettiin 18 prosentissa muutoksenhaun kohteena olevista päätöksistä.



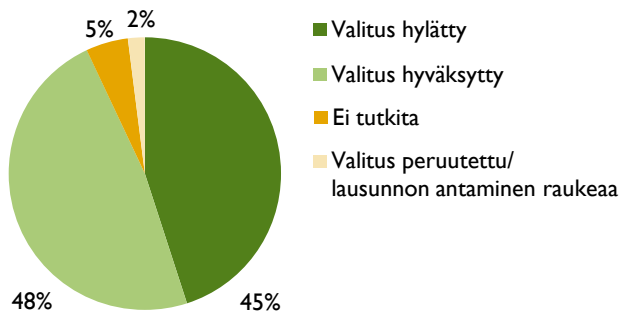
Kuvio 6. Valitusperusteet.

Pelkästään menettelyvirheen vuoksi valitettiin kahdestatoista suunnittelutarveratkaisusta. Näistä päätöksistä kolmesta valitettiin useammalla kuin yhdellä menettelyperusteella. Puutteet kuulemisessa ja lausuntojen pyytämisessä oli valitusperusteena viidessä valituksessa. Näistä neljä valitusta oli ELY-keskuksen tekemiä ja yksi yksityishenkilön. Toimivallan ylitys oli valitusperusteena neljässä valituksessa. Näistä valituksista kolme oli ELY-keskuksen tekemiä ja yksi yhdistyksen. Muita menettelyyn liittyviä valitusperusteita olivat päätöksen puutteelliset perustelut, puutteelliset selvitykset ja vaikutusten arviointi sekä esteellisyys.

Sisältöperusteella tehdyissä valituksissa yleisin valitusperuste oli myönteisistä päätöksistä kaavoitukselle aiheutuva haitta sekä maanomistajien yhdenvertainen kohtelu. Kielteisistä suunnittelutarveratkaisuksista valitettiin sillä perusteella, että hanke täyttää rakennusluvan erityiset edellytykset suunnittelutarvealueelle. Myös kielteisiin päätöksiin kohdistuvissa valituksissa vedottiin maanomistajan yhdenvertaiseen kohteluun. Maisemalle aiheutuva haitta oli valitusperusteena ainoastaan noin kuudessa prosentissa sisältöperusteella tehdyissä valituksissa.

3 Valitusten menestyminen

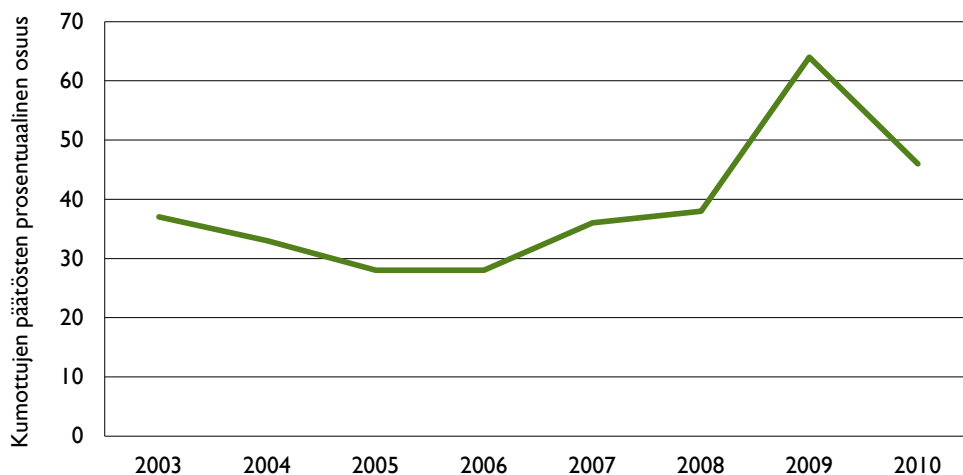
Suunnittelutarveratkaisua koskevien valitusten menestyminen hallinto-oikeudessa riippui siitä, kuka valituksen oli tehnyt ja oliko muutoksenhaun kohteena oleva päätös myönteinen vai kielteinen. Myös kunnan koko vaikutti suunnittelutarveratkaisun pysymiseen muutoksenhaussa. Vuosina 2008–2010 valituksista hyväksyttiin hallinto-oikeudessa lähes puolet, 48 %. Päätöksiin kohdistuneista valituksista hylättiin 45 %. Noin 7 % valituksista jätettiin tutkimatta tai valitus peruutettiin. Valituksen tutkimatta jättäminen johtui useimmiten liian myöhään tehdystä valituksesta tai valitusoikeuden puuttumisesta. Lausunnon antaminen raukesi tyypillisesti sen vuoksi, että valitus peruutettiin.



Kuvio 7. Suunnittelutarveratkaisua koskevien valitusten menestyminen tutkitussa aineistossa.

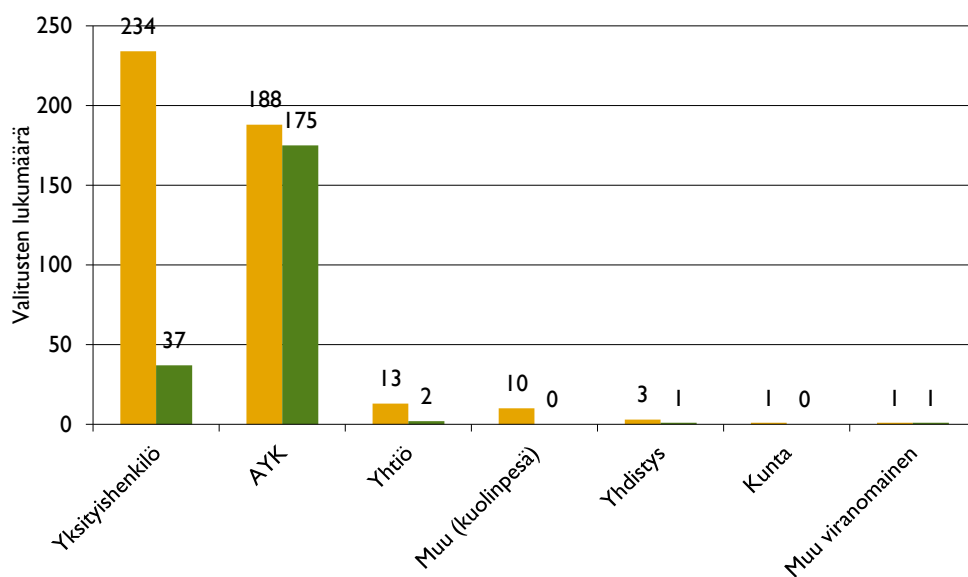
Selvityksen tarkasteluajanjaksolla vuosina 2008–2010 eniten valituksia hyväksyttiin vuonna 2009, jolloin hyväksyttiin noin 64 % prosenttia tehdyistä valituksista. Vuonna 2008 valituksista hyväksyttiin noin 38 % ja vuonna 2010 noin 46 %. Kokonaisuutena tarkastellen hyväksytyjen valitusten määrä on lisääntynyt edellisen selvityksen tarkasteluajanjaksoon verrattuna (kuvio 8). Kun samanaikaisesti myös ELY-keskusten tekemien valitusten määrä on lisääntynyt, johtunee hyväksytyjen valitusten osuuden lisääntyminen ELY-keskusten tekemien valitusten lisääntymisestä. ELY-keskusten tekemät valitukset menestyivät muutoksenhaussa hyvin (kuvio 10).

Edellisen selvityksen tarkasteluajanjaksolla vuosina 2003–2007 valituksista hyväksyttiin keskimäärin 32 %, eli 16 prosenttiyksikköä vähemmän kuin vuosina 2008–2010. Hylättyjen valitusten määrä on vähentynyt edellisen selvityksen tarkasteluajanjaksosta 12 prosenttiyksikköä. Kun otetaan huomioon kaikki vuosina 2008–2010 tehdyt suunnittelutarveratkaisut⁴³, hallinto-oikeudessa kumotaan noin kolme prosenttia kunnan viranomaisen tekemistä suunnittelutarveratkaisuihin.



Kuvio 8. Päätösten pysyvyyden kehittyminen vuosina 2003–2010.

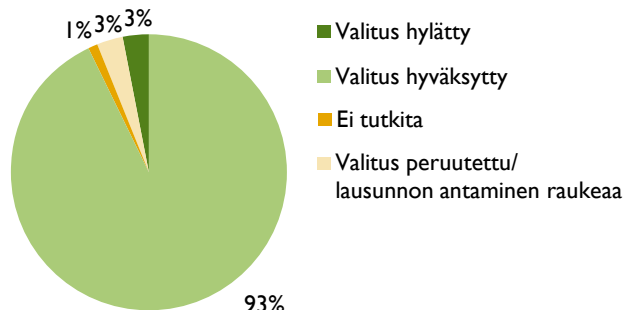
Selvityksen aineiston perusteella eniten kunnan viranomaisen tekemiä suunnittelutarveratkaisuja kumottiin muutoksenhaussa ELY-keskusten tekemien valitusten johdosta (kuvio 9). ELY-keskusten tekemistä valituksista hyväksyttiin 93 %. Toiseksi eniten suunnittelutarveratkaisuja kumottiin yksityishenkilöiden tekemien valitusten johdosta. Yksityishenkilöiden tekemistä valituksista hyväksyttiin hallinto-oikeudessa noin 16 %. Muiden valittajaryhmien tekemät valitukset johtivat päätöksen kumoamiseen melko harvoin.



Kuvio 9. Valitusten lukumäärä ja päätöksen kumoamiseen johtaneet valitukset valittajaryhmittäin tutkitussa aineistossa.

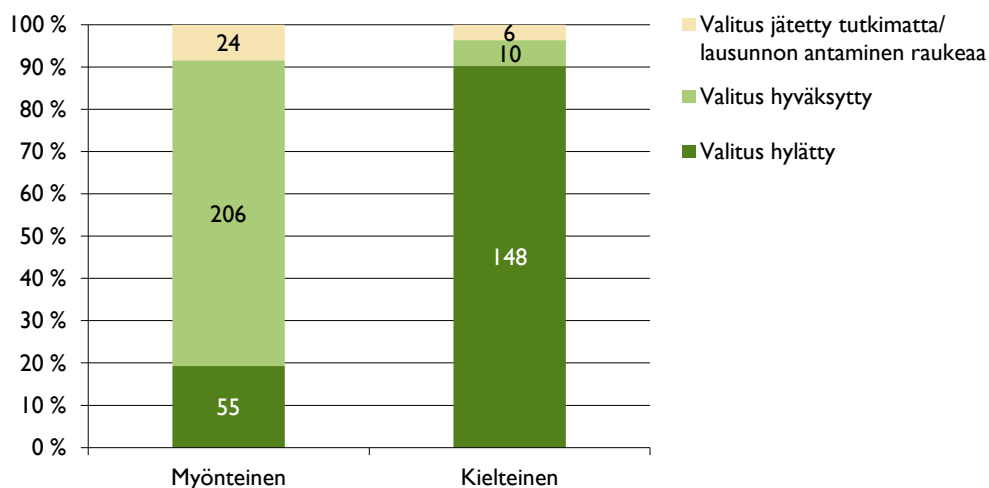
⁴³ Huom. päätösmäärät on tilastoitu rakennuspaikkakohtaisesti, jolloin todellisuudessa tehtyjä suunnittelutarveratkaisuja on vähemmän.

Kuviossa 10 on tarkasteltu ELY-keskusten tekemien valitusten menestymistä. ELY-keskusten tekemistä valituksista hyväksyttiin selvityksen tarkasteluajanjaksolla 93 %. Vuonna 2008 valituksista hyväksyttiin noin 89 %, vuonna 2009 noin 96 % ja vuonna 2010 noin 94 %. Kolme prosenttia valituksista hylättiin ja neljä prosenttia ELY-keskusten tekemistä valituksista jätettiin tutkimatta tai valitus peruutettiin.



Kuvio 10. Alueellisten ympäristökeskusten / ELY-keskusten tekemien valitusten menestyminen muutoksenhaussa.

Edellisen selvityksen aikavälillä vuosina 2003–2008 ELY-keskusten tekemistä suunnittelutarveratkaisua koskevista valituksista hyväksyttiin keskimäärin 88 %. ELY-keskusten tekemien valitusten menestyminen on siis entisestään parantunut. ELY-keskusten tekemien valitusten osuudet kaikista tehdyistä valituksista oli vuonna 2008 noin 33 %, vuonna 2009 noin 57 % ja vuonna 2010 noin 40 %. ELY-keskus oli ainoana valittajana noin 96 prosentissa tekemistään valituksista. Kuudesta kunnan viranomaisen tekemästä suunnittelutarveratkaisusta valitti ELY-keskuksen lisäksi myös yksityishenkilö ja yhdestä suunnittelutarveratkaisusta valitti ELY-keskuksen lisäksi tihallintoviranomainen. Selvityksen aineiston perusteella voidaan sanoa, että ELY-keskukset eivät turhaan käytä valitusoikeuttaan.

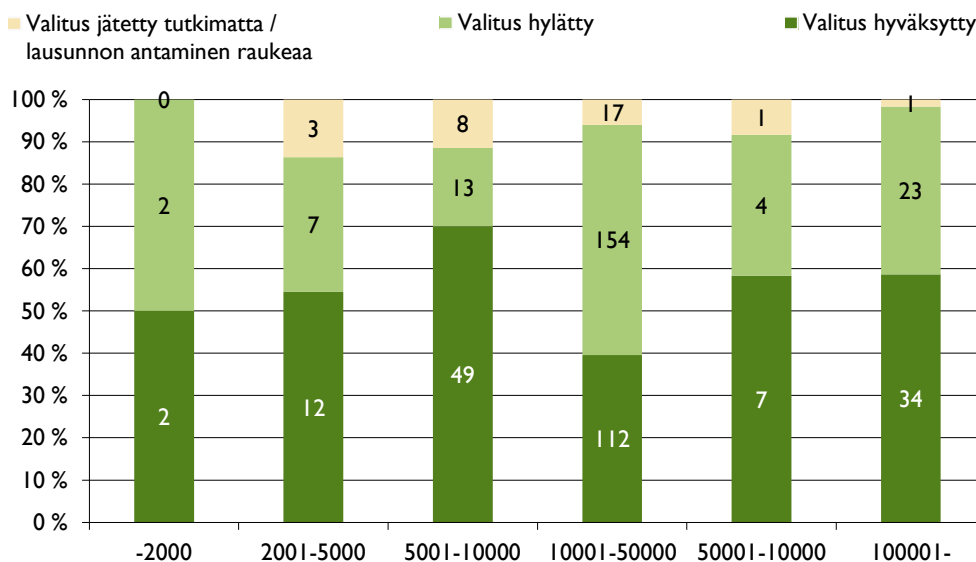


Kuvio 11. Myönteisten ja kielteisten suunnittelutarveratkaisujen menestyminen muutoksenhaussa hallinto-oikeuteen.

Kuviossa 11 on tarkasteltu myönteisten ja kielteisten suunnittelutarveratkaisujen menestymistä muutoksenhaussa. Tutkitun aineiston perusteella suurimmat ongelmat suunnittelutarvealuetta koskevien säännösten soveltamisessa liittyivät kunnan viranomaisten tekemiin myönteisiin, rakentamisen salliviin suunnittelutarveratkaisuihin.

Myönteiset suunnittelutarveratkaisut menestyivät muutoksenhaussa huomattavasti heikommin kuin kielteiset: myönteisistä suunnittelutarveratkaisuksista kumottiin 72 prosenttia ja kielteisistä ainoastaan kuusi prosenttia. Myönteisiä suunnittelutarveratkaisuja koskevista valituksista hylättiin 19 % ja kielteisiä suunnittelutarveratkaisuja koskevista valituksista 90 %. Koko aineistosta myönteisten suunnittelutarveratkaisujen osuus oli 62 % ja kielteisten 38 %. Edellisen selvityksen tarkasteluajanjaksolla myönteisistä suunnittelutarveratkaisuksista kumottiin 63 % ja kielteisistä 9 %. Selvityksen aineiston perusteella ero myönteisten ja kielteisten suunnittelutarveratkaisujen menestymisessä muutoksenhaussa on kasvanut edelleen.

Suunnittelutarveratkaisujen pysyvyyttä muutoksenhaussa voidaan tarkastella myös kuntakokoluokittain⁴⁴. Kunnan koolla on yleensä vaikutusta käytettävissä oleviin maankäyttöllisiin resursseihin sekä käytettävissä olevaan oikeudelliseen asiantuntemukseen. Näin ollen voisi arvioida, että kunnan koko voisi vaikuttaa siihen, kuinka hyvin päätökset pysyvät muutoksenhaussa. Kuviossa 11 on tarkasteltu suunnittelutarveratkaisuja koskevien valitusten menestymistä kuntakokoluokittain. Kovin suuria eroja päätösten pysyvyydessä ei ollut havaittavissa. Parhaiten suunnittelutarveratkaisut pysyivät 10 000–50 000 asukkaan kunnissa. Heikoimmin menestyivät 5000–10 000 asukkaan kuntia koskevat suunnittelutarveratkaisut. Jos kolme pienintä kuntakokoluokkaa yhdistetään, hyväksyttiin muutoksenhaussa noin 66 % näiden kuntien suunnittelutarveratkaisuja koskevista valituksista. Selvityksen aineiston perusteella ainoastaan 10 000–50 000 asukkaan kuntien suunnittelutarveratkaisua koskevista valituksista hyväksyttiin alle puolet (noin 40 %). Tosin tässä yhteydessä on otettava huomioon, että tähän kuntakokoluokkaan kuului suurin osa selvityksen aineistosta (63 %). Tämän selvityksen aineiston perusteella ei siis näytä siltä, että suurimpien kuntien suunnittelutarveratkaisut pysyisivät muutoksenhaussa pienempien kuntien suunnittelutarveratkaisuja paremmin.



Kuvio 12. Suunnittelutarveratkaisuihin kohdistuneiden valitusten menestyminen kuntakokoluokittain.

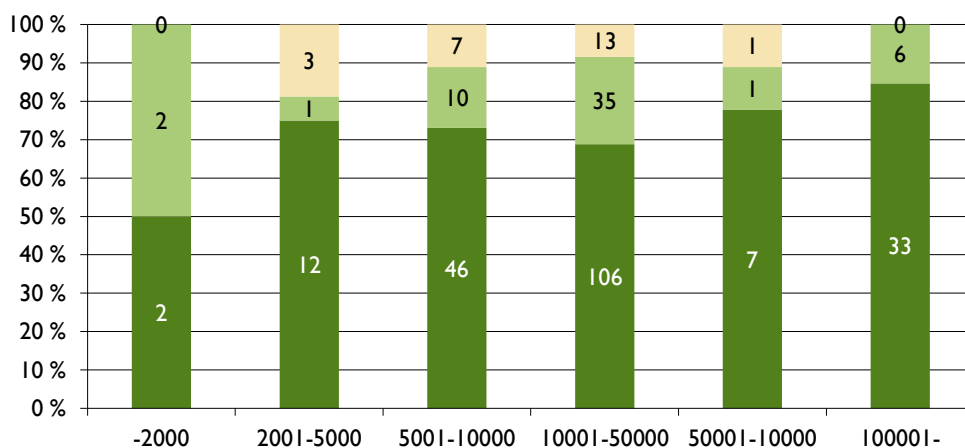
Myös kuntakokoluokittain tarkasteltuna on havaittavissa suuret erot myönteisten ja kielteisten suunnittelutarveratkaisujen menestymisessä (kuvio 12). Sen sijaan kovin suuria eroja ei ole havaittavissa erikokoisten kuntien välillä. Myönteisiä suunnittelu-

⁴⁴ Kuntakokoluokat ovat samat kuin Malinin tekemissä poikkeamisissa koskevilla selvityksillä (Malin, Kimmo: Poikkeamisasiat hallintotuomioistuimissa vuosina 2006–2007. Ympäristöministeriön raportteja 12/2009. Kunnat on jaoteltu kokoluokkiin vuoden 2008 asukasluvun perusteella.

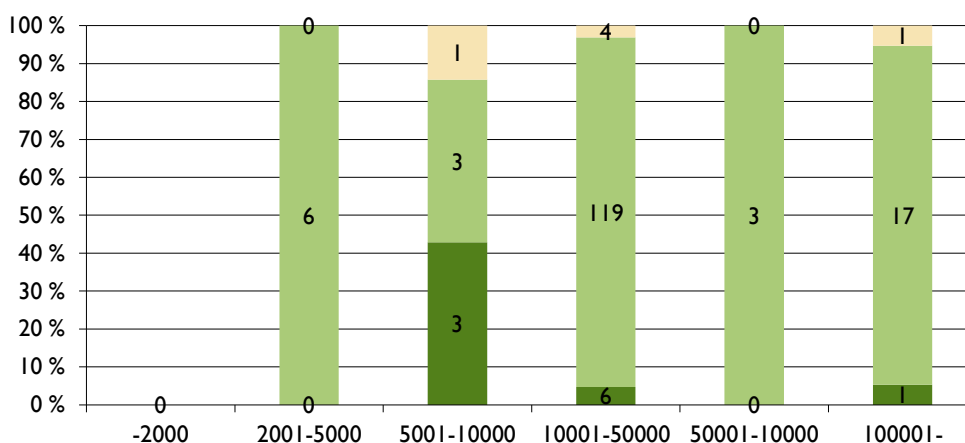
tarveratkaisuja koskevat valitukset menestyivät heikoimmin suurimmassa kuntakokoluokassa, johon kuuluvat yli 100 000 asukkaan kaupungit. Tästä kuntakokoluokasta hyväksyttiin 85 % myönteisiä suunnittelutarveratkaisuja koskevista valituksista. Jos yhdistetään kolme pienintä kuntakokoluokkaa, myönteisiä suunnittelutarveratkaisuja koskevista valituksista hyväksyttiin noin 66 %. Jos pienintä kuntakokoluokkaa, josta muutoksenhaun kohteena olevia myönteisiä suunnittelutarveratkaisuja oli vain neljä, ei oteta huomioon, myös tällä tavoin tarkasteltuna parhaiten pysyivät 10 000–50 000 asukkaan kuntien tekemät myönteiset suunnittelutarveratkaisut.

Myöskään kielteisten suunnittelutarveratkaisujen pysyvyydessä ei ollut juurikaan eroja eri kuntakokoluokissa. Jos kolme pienintä kuntakokoluokkaa jälleen yhdistetään, hyväksyttiin kielteisiä suunnittelutarveratkaisuja koskevista valituksista kuusi prosenttia. Jos taas kaksi suurinta kuntakokoluokkaa yhdistetään, hyväksyttiin kielteisiä suunnittelutarveratkaisuja koskevista valituksista 4,5 %. 10 000–50 000 asukkaan kuntien kielteisiä suunnittelutarveratkaisuja koskevista valituksista hyväksyttiin hieman alle viisi prosenttia.

Pohjapäätös myönteinen



Pohjapäätös kielteinen

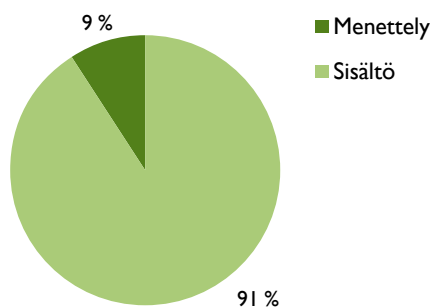


■ Valitus jätetty tutkimatta / lausunnon antaminen raukeaa ■ Valitus hylätty ■ Valitus hyväksytty

Kuvio 13. Suunnittelutarveratkaisuihin kohdistuneiden valitusten menestyminen kuntakokoluokittain suhteessa päätöksen sisältöön.

4 Suunnittelutarveratkaisujen kumoamisperusteet

Suunnittelutarveratkaisujen kumoamisperusteet voidaan jakaa sisällöllisiin ja menettelyllisiin perusteisiin. Selvityksen aineiston perusteella noin 91 % kunnan viranomaisen tekemistä suunnittelutarveratkaisuista kumottiin sisältöperusteella ja noin 9 % menettelyyn liittyvän virheen vuoksi. Edellä oleva jaottelu ei kuitenkaan absoluuttisesti paljasta kaikkia aineiston päätöksissä hallinto-oikeuden tapahtuneiksi katsomia virheitä, sillä joidenkin suunnittelutarveratkaisujen osalta hallinto-oikeus saattoi todeta menettelyssä tapahtuneen virheen, mutta viivytyksen välttämiseksi päätöstä ei palautettu, vaan hallinto-oikeus otti asian tutkittavakseen.



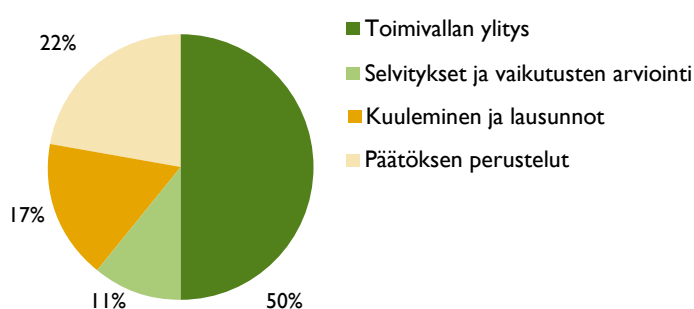
Kuvio 14. Kumoamisperusteiden keskinäiset suhteet tutkitussa aineistossa.

Edellisen selvityksen tarkasteluajanjaksoon verrattuna sisältöperusteella kumottujen suunnittelutarveratkaisujen osuus on kasvanut ja menettelyvirheen vuoksi kumottujen päätösten osuus on vähentynyt. Vuosina 2003–2007 sisältöperusteella kumottiin 73 % ja menettelyperusteella 27 % kunnan viranomaisen tekemistä suunnittelutarveratkaisuista. Heinilän tekemän suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamispäätösten menestymistä muutoksenhaussa koskevan selvityksen mukaan, vuosina 2001–2003 sisältöperusteella kumottiin 66 % ja menettelyperusteella 32 % muutoksenhaun kohteena olleista suunnittelutarveratkaisuista.⁴⁵ Kaiken kaikkiaan menettelyvirheen vuoksi kumottujen päätösten osuus kumotuista päätöksistä näyttäisi vähentyneen.

Kuviossa 15 on yksityiskohtaisemmin tarkasteltu menettelyvirheen vuoksi kumottuja päätöksiä. Menettelyvirheen vuoksi kumotuista puolet kumottiin toimivallan ylityksen vuoksi. Näissä kaikissa päätöksissä oli kyse rakentamisesta MRL 72 §:n mukaiselle rantavyöhykkeelle tai ranta-alueelle, jolloin toimivalta on ELY-keskuksella. Toimivallan ylityksen vuoksi kumotuista yhdeksästä päätöksestä kuusi kumottiin ELY-keskuksen valituksen johdosta, yksi yksityishenkilön valituksen johdosta ja

⁴⁵ Heinilä 2005, s. 19.

kaksi ELY-keskuksen sekä yksityishenkilön tekemän valituksen johdosta. Seuraavaksi eniten (22 %) menettelyperusteella kumotuista päätöksistä kumottiin puutteellisten perusteluiden vuoksi. Kaksi päätöstä kumottiin yhtiön tekemän valituksen johdosta ja kaksi päätöstä yksityishenkilön tekemän valituksen johdosta. Kuulemisessa ja lausunnon pyytämisessä tapahtuneiden virheiden vuoksi kumottiin noin 17 % menettelyperusteella kumotuista päätöksistä. Näissä päätöksissä oli kyse rakentamisesta alueelle, jota koskivat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, jolloin hakemuksesta olisi tullut pyytää lausunto ELY-keskukselta. Nämä päätökset kumottiin ELY-keskuksen tekemän valituksen johdosta. Puutteelliset selvitykset ja puutteet vaikutusten arvioinnissa olivat kumoamisperusteena 11 prosentissa menettelyvirheen vuoksi kumotuissa päätöksissä. Näitä päätöksiä oli kaksi, joista toisesta valitti ELY-keskus ja toisesta yksityishenkilö.

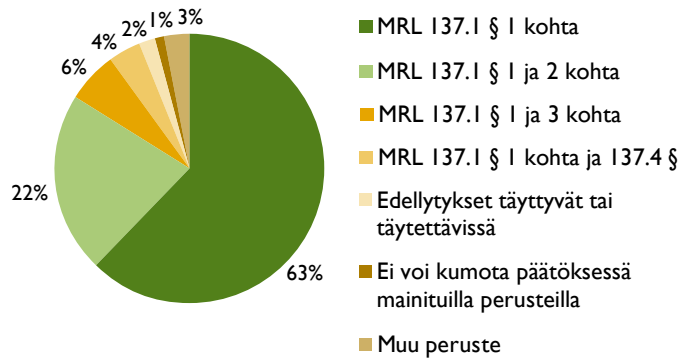


Kuvio 15. Menettelyvirheen vuoksi kumottujen päätösten jakautuminen menettelyvirhelajin perusteella selvitysaineiston kumotuissa päätöksissä.

Vuosina 2003–2007 puutteellisen toimivallan vuoksi kumottiin yhdeksän prosenttia kaikista aineiston kumotuista päätöksistä. Tämän selvityksen aineistoon kuuluvista päätöksistä toimivallan ylityksen vuoksi kumottiin neljä prosenttia aineiston kaikista kumotuista päätöksistä. Toimivallan ylityksen vuoksi kumottujen päätösten osuus on edelleen laskenut, kun tarkastelussa otetaan huomioon myös Heinilän tekemän selvityksen tulokset, joiden mukaan toimivallan ylityksen vuoksi kumottiin 34 % selvityksen aineistoon kuuluvista kumotuista päätöksistä.⁴⁶

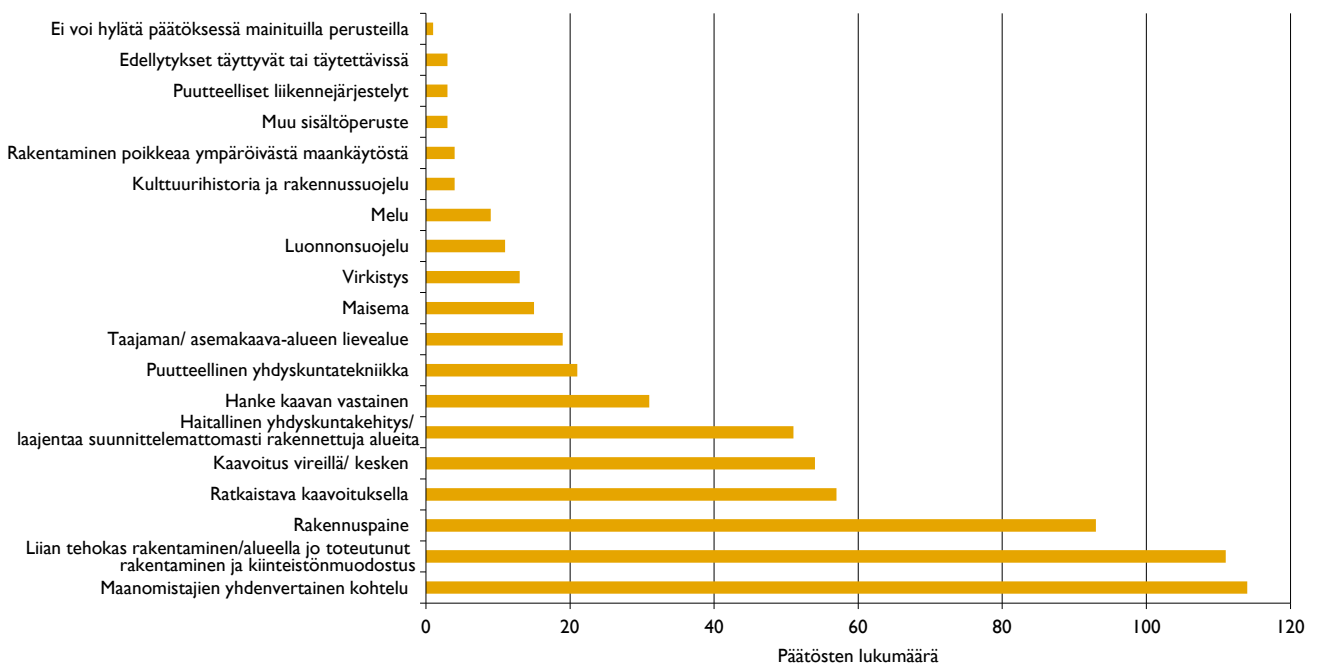
Kuviosta 16 käyvät ilmi sisällölliset kumoamisperusteet. Yli puolet tarkastelun kohteena olevista sisällöllisillä perusteilla kumotuista suunnittelutarveratkaisista kumottiin sen vuoksi, että hanke aiheuttaa haittaa kaavoitukselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle (MRL 137.1 § 1 kohta). 22 % sisältöperusteella kumotuista päätöksistä kumottiin sillä perusteella, että kaavoitukselle aiheutuvan haitan lisäksi hanke aiheutti myös haitallista yhdyskuntakehitystä (MRL 137.1 § 2 kohta). Sisältöperusteella kumotuista suunnittelutarveratkaisista neljä prosenttia kumottiin sillä perusteella, että hanke aiheutti haittaa kaavoitukselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle sekä saattoi lisäksi johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia (MRL 137.1,1 § ja 137.4 §). Tällä perusteella kumottujen päätösten osuus on hieman lisääntynyt edelliseen selvitykseen verrattuna, kun edellisen selvityksen aikavälillä vuosina 2003–2007 kumottiin ainoastaan yksi prosentti kumotuista päätöksistä MRL 137.4 §:n nojalla (yksi päätös).

⁴⁶ Heinilä 2005, s. 21.



Kuvio 16. Sisältöperusteella kumottujen päätösten suhteelliset osuudet aineiston sisältöperusteella kumotuista päätöksistä.

Kuviossa 17 on yksityiskohtaisemmin tarkasteltu suunnittelutarveratkaisujen sisällöllisiä kumoamisperusteita. Kuvioista käy ilmi, kuinka monta kertaa tai kuinka monessa päätöksessä kyseisten perusteiden on katsottu joko yhdessä tai yksin johtavan kunnan viranomaisen tekemän suunnittelutarveratkaisun kumoamiseen hallinto-oikeuden päätöksen perusteluiden mukaan. Yksittäisistä kumoamisperusteista yleisin oli maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaarantuminen. Vaatimus maanomistajien yhdenvertaisesta kohtelusta ei sisälly rakennusluvan erityisiä edellytyksiä koskevaan MRL 137 §:ään, mutta jo perustuslain (731/1999) 6.1 §:n nojalla yhdenvertaisuus on otettava huomioon päätöksenteossa.



Kuvio 17. Suunnittelutarveratkaisujen sisällölliset kumoamisperusteet lukumääräisesti.

Tämän selvityksen sisällölliset kumoamisperusteet eivät ole täysin vertailukelpoisia aikaisempien selvitysten kanssa, sillä tähän selvitykseen on yksityiskohtaisemmin eritelty hallinto-oikeuden päätöksissä käytettyjä päätöksen kumoamiseen johtavia perusteita. Kumoamisperusteet ovat kuitenkin hyvin samansuuntaisia kuin aikaisemmissakin selvityksissä.

5 Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset

5.1

Aineisto

Tarkasteltavana olevaan aineistoon kuului yhteensä 132 ympäristöministeriölle tiedoksi tullutta korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä, jotka ovat ajalta 1.1.2008–31.12.2011. Noin 71 % selvityksen aineistoon kuuluvista KHO:n päätöksistä koski tämän selvityksen aineistoon kuuluvia hallinto-oikeuden päätöksiä. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksistä selvityksen aineistoon kuului noin 69 % kaikista korkeimmassa hallinto-oikeudessa vuosina 2008–2011 tehdyistä suunnittelutarveratkaisua koskevista päätöksistä.⁴⁷

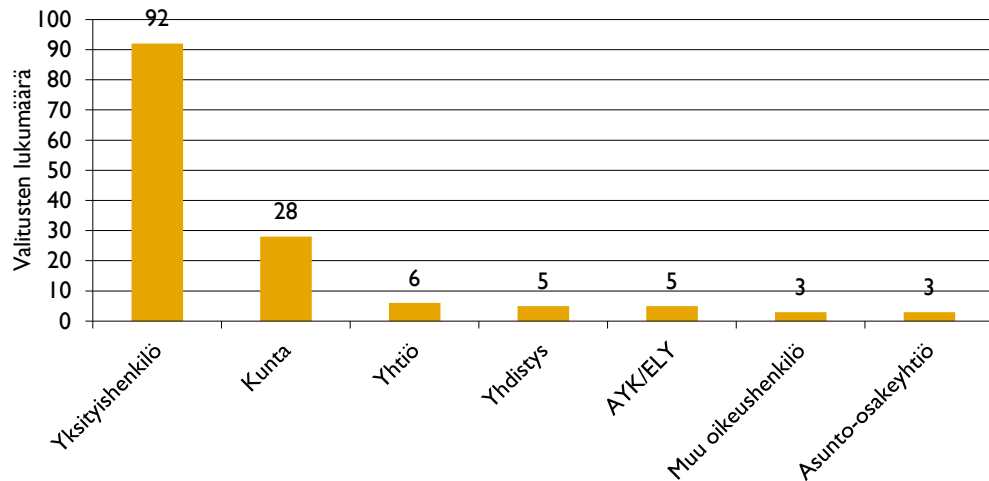
KHO:n päätösten lopputulosten analysointia varten tarkastelussa on ollut tiedot myös sellaisista hallinto-oikeuksien päätöksistä, jotka eivät muuten olisi kuuluneet selvityksen tarkasteluajanjaksoon. Ne hallinto-oikeuden päätökset, joista tehtiin valitukseen KHO vuosina 2008–2011 antoi asiaratkaisun, on osittain tehty vuosien 2006–2007 puolella. Koska hallinto-oikeuksien päätöksistä selvityksen kohteena oli ainoastaan vuosina 2008–2010 tehdyt päätökset, ei tässä selvityksessä muualla kuin tässä jaksossa tarkastella hallinto-oikeuksien päätöksiä vuosien 2008–2010 ulkopuolelta.

5.2

Valittajat

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiin kohdistui yhteensä 142 valitusta. Kuten selvityksen aineistoon kuuluvissa hallinto-oikeuden päätöksissä, myös KHO:n suunnittelutarveratkaisua koskevissa päätöksissä suurin valittajaryhmä olivat yksityishenkilöt. Yksityishenkilöiden tekemiä valituksia oli noin 65 % valituksista. Toiseksi suurin valittajaryhmä olivat kunnat (noin 20 % valituksista). Muiden valittajaryhmien osuus oli yhteensä 15 % valituksista.

⁴⁷ Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomukset 2008–2011.



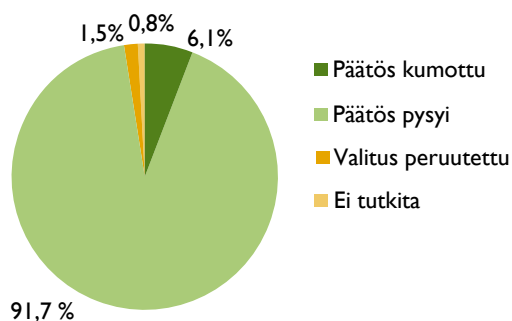
Kuvio 18. Suunnittelutarveratkaisua koskevien valitusten lukumäärät valittajaryhmittäin korkeimmassa hallinto-oikeudessa vuosina 2008–2011.

Edellisen selvityksen tuloksiin verrattuna yksityishenkilöiden tekemien valitusten osuus on hieman laskenut ja kuntien tekemien valitusten osuus hieman kasvanut. Myös yhdistysten tekemien valitusten osuus on hieman kasvanut. Muiden valittajaryhmien tekemien valitusten osuudet ovat pysyneet lähes samansuuruisina.

5.3

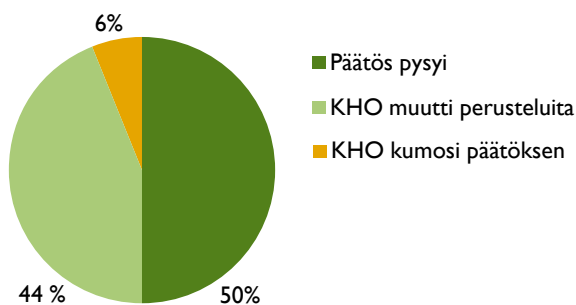
Valitusten menestyminen

Hallinto-oikeuksien tekemät suunnittelutarveratkaisua koskevat päätökset ovat pysyneet hyvin muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen (Kuvio 18). Korkeimmassa hallinto-oikeudessa kumottiin ainoastaan noin kuusi prosenttia hallinto-oikeuden suunnittelutarveratkaisua koskevista päätöksistä. Noin 92 % hallinto-oikeuden päätöksistä pysyi muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tulokset ovat hyvin samankaltaiset kuin aikaisemmissa selvityksissä.



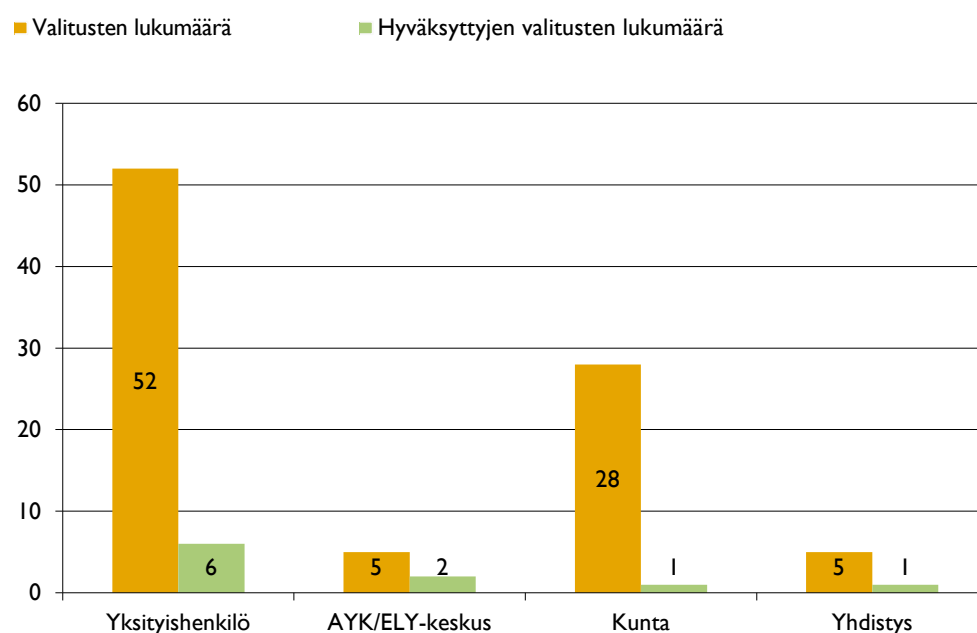
Kuvio 19. Suunnittelutarveratkaisua koskevien hallinto-oikeuden päätösten menestyminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Tulokset ovat hieman erilaiset, jos otetaan huomioon ne hallinto-oikeuksien suunnittelutarveratkaisua koskevat päätökset, joiden osalta korkein hallinto-oikeus pysytti päätöksen lopputuloksen, mutta muutti perusteluita (kuvio 19). Tällä tavalla tarkasteltuna noin 50 % korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehdyistä valituksista hylättiin. 44 % päätöksistä oli sellaisia, joiden perusteluita korkein hallinto-oikeus muutti, mutta pysytti lopputuloksen. Noin kuusi prosenttia hallinto-oikeuden tekemistä päätöksistä kumottiin.



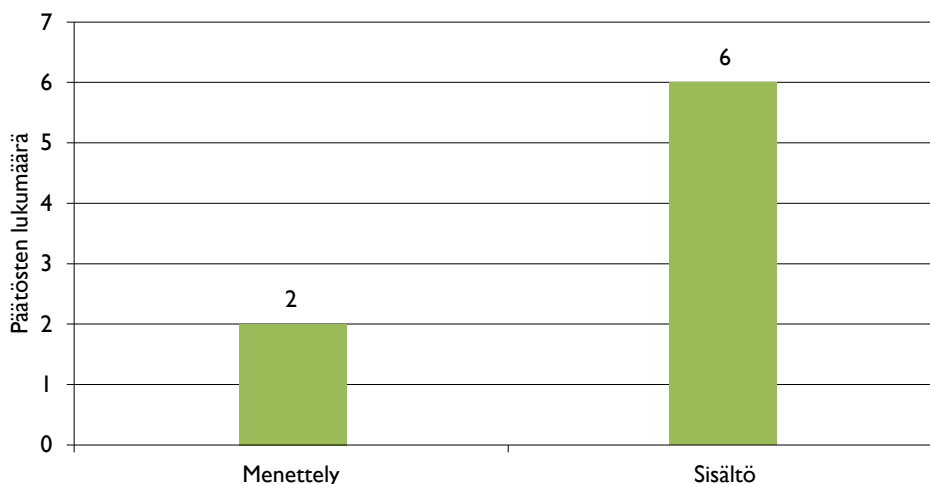
Kuvio 20. Hallinto-oikeuksien suunnittelutarveratkaisua koskevien päätösten pysyvyys korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Kuviosta 21 käy ilmi hyväksytyt valitukset valittajaryhmittäin tarkasteltuna. Neljä hallinto-oikeuden päätöstä kumottiin yksityishenkilöiden tekemien valitusten johdosta. ELY-keskuksen tekemistä viidestä valituksesta hyväksyttiin kaksi (40 %). Molemmat ELY-keskuksen valituksen johdosta kumotut hallinto-oikeuden päätökset kumottiin sisältöperusteella. Kunnan ja yksityishenkilön tekemän valituksen johdosta kumottiin yksi hallinto-oikeuden päätös. Lisäksi yksi päätös kumottiin yhdistyksen ja yksityishenkilöiden valituksen johdosta. Yhtiöiden ja kuolinpesien tekemien valitusten johdosta korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei kumottu yhtään päätöstä.



Kuvio 21. Hallinto-oikeuksien päätöksistä tehdyt valitukset ja KHO:ssa hyväksytyt valitukset valittajaryhmittäin.

Kuviosta 22 käy ilmi, että kaksi hallinto-oikeuden päätöstä kumottiin korkeimmassa hallinto-oikeudessa menettelyvirheen vuoksi. Molemmissa päätöksissä valittajana oli yksityishenkilö. Kahdeksasta kumotusta päätöksestä kuusi kumottiin sisältöperusteella.



Kuvio 22. Päätösten kumoutumisperusteet KHO:sssa.

Toisessa menettelyvirheen vuoksi kumotussa päätöksessä oli kyse toimivallan ylityksestä, kun suunniteltu hanke koski rakentamista MRL 72 §:n mukaiselle rantavyöhykkeelle tai ranta-alueelle, jolloin toimivalta on ELY-keskuksella eikä kunnan viranomaisella. Toisessa päätöksessä oli toimivallan ylityksen lisäksi kyse myös valitusoikeuden olemassaolosta.

KHO 18.4.2008 T. 866.

Suunniteltu hanke koski kolmen golfväylän rakentamista noin 150 metrin etäisyydelle kymmenen hehtaarin suuruisesta tekolammesta. Hallinto-oikeus hylkäsi kaupunkisuunnittelulautakunnan päätöksestä tehdyn valituksen. KHO kumosi hallinto-oikeuden päätöksen. KHO:n mukaan golfratojen laajentaminen edellyttää toimenpidelupaa ja se voidaan vaikutustensa puolesta rinnastaa uuden rakennuksen rakentamiseen. Rakentaminen tapahtui rantavyöhykkeellä, joten hankkeeseen oli tarpeen saada ennen rakennusluvan myöntämistä poikkeaminen ranta-alueen suunnittelutarpeesta alueelliselta ympäristökeskukselta. Näin ollen kaupunkisuunnittelulautakunta ei ollut toimivaltainen käsittelemään hakemusta.

KHO 5.11.2008 T. 2780.

Rakennushankkeessa oli kysymys omakotitalon ja talousrakennuksen rakentamisesta pinta-alaltaan noin 2500 neliömetrin suuruiselle määrälle, joka sijaitsi Kotarannantien varrella noin 150–200 metrin etäisyydellä meren rantaviivasta. Hallinto-oikeus jätti tutkimatta kaupunginhallituksen päätöksestä tehdyn valituksen. Suunnitellun rakennuspaikan etäisyys muutoksenhakijoiden omistamasta tilasta oli noin sata metriä. Myös muutoksenhakijoiden tilan ja rakennuspaikan väliin jäävän tilan omisti luvan hakija. Hallinto-oikeus katsoi, että muutoksenhakijoilla ei ollut valitusoikeutta. Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen. Rakennuspaikkana oleva määräala liittyi hakijan omistamaan tilaan ja ne muodostivat yhtenäisen maanomistussyksikön. Näin ollen muutoksenhakijat olivat suunnitellun rakennuspaikan viereisen alueen

omistajia ja heillä oli oikeus valittaa päätöksestä. Rakentaminen tapahtui noin 170 metrin etäisyydellä meren rantaviivasta. Rakennuspaikkana olevaan tilaan rajoittui samalle omistajalle kuuluva tila, joka rajoittui rantaviivaan. Viimeksi mainitulla tilalla oli rantasauna. Ranta-alueelle rantaan rajoittuvan kiilamaisen palstan ympäristöön oli rakennettu tiivistä loma-asutusta. Rakentaminen tapahtui MRL 72.2 §:ssä tarkoitetulla ranta-alueella ja hankkeeseen oli tarpeen saada ennen rakennusluvan myöntämistä poikkeaminen ranta-alueen suunnittelutarpeesta. Kun kysymys oli uuden rakennuksen rakentamisesta, toimivalta oli alueellisella ympäristökeskuksella.

Myös korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisussa KHO 2008:37 oli kyse golfkentän rakentamisesta. Suunnittelutarveratkaisun aineellisten edellytysten olemassaolon lisäksi tässäkin päätöksessä oli kyse myös valitusoikeudesta.

KHO 2008:37.

Hanke koski 18-reikäisen golfkentän ja pumppuaseman rakentamisesta. Hallinto-oikeus hylkäsi yksityishenkilöiden ja ympäristöyhdistyksen tekemät valitukset. Osan valituksista hallinto-oikeus jätti tutkimatta puuttuvan valitusoikeuden vuoksi. KHO kumosi hallinto-oikeuden päätöksen. KHO katsoi hankkeella olevan huomattavia vaikutuksia golfkenttää ympäröivillä alueilla asuvien asukkaiden oloihin. Yksityinen tie osittain sivusi golfkentän aluetta ja osittain kulki sen halki. Tie oli asukkaiden jatkuvassa käytössä ja osittain ainoa yhteys kiinteistölle. Pääasian osalta KHO katsoi, että golfkentän alue varaisi toteutuessaan huomattavan suuren alueen sitä ympäröivän asutuksen läheisyydessä. Hanke olisi myös merkinnyt ympäröivästä asutuksesta ja alueen nykyisestä käytöstä poikkeavaa rakentamista huolimatta siitä, että maisema olisi säilynyt avoimena. Lisäksi lupa- ja valvontajaoston päätöstä tehtäessä ei ollut voitu arvioida, kuinka kentän ympäristössä olevan asutuksen tarpeet liikennejärjestelyineen tulisivat otetuiksi huomioon ja olisiko kentän käyttö ollut turvallisesti järjestettävissä huolimatta alueella mahdollisesti olevista muinaismuistolain nojalla suojatuista kohteista. Päätöstä tehtäessä ei myöskään ollut arvioitavissa, sijoittuiko golfkenttä MRL 72.1 §:n mukaiselle rantavyöhykkeelle. Kun otettiin huomioon rakentamisen luonteesta, hankkeen laajuudesta ja alueesta sekä sen ympäristöstä saatava selvitys, katsoi KHO, että hankkeen toteuttamismahdollisuudet tulee selvittää alueen yksityiskohtaisessa kaavassa. Hankkeen hyväksymisellä olisi ollut suunnitteluvaihtoehtoja rajaava vaikutus alueen mahdolliseen myöhempään kaavoitukseen.

Seuraavia suunnittelutarveratkaisuja koskevat valitukset hylättiin hallinto-oikeudessa. Molempien päätösten osalta hallinto-oikeus katsoi, että rakennusluvan erityiset edellytykset ovat olemassa. Luvan myöntämistä puoltavina tekijöinä pidettiin muun ohella jo olemassa olevaa kunnallistekniikkaa. Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen.

KHO 27.11.2008 T. 3048.

Suunniteltu rakentaminen koski rivitalon, paritalon ja talousrakennuksen rakentamista. Hallinto-oikeus hylkäsi lautakunnan rakentamisen sallivasta päätöksestä tehdyn valituksen muun ohella sillä perusteella, että alue oli jo rakennettu, alueella oli tarpeelliset tiet, vesijohto ja viemäri sekä tarpeelliset peruspalvelut. KHO kumosi hallinto-oikeuden päätöksen. Alue oli tavallista kyläaluetta. Rakentamisen myötä tilan koko ala tulisi käytetyksi rakentamiseen. Kun otettiin huomioon rakennushankkeen koko ja alueella toteutunut suunnitteleman rakentaminen sekä kunnan mahdollisuudet suunnitella tulevaa maankäyttöään, aiheutti hanke haittaa kaavoitukselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle.

KHO 10.2.2009 T. 323.

Hankkeessa oli kyse omakotitalon ja autokatoksen rakentamisesta oikeusvaikutuksettomana osayleiskaavan AO-alueelle. Hallinto-oikeus hylkäsi kunnanhallituksen päätöksestä tehdyn valituksen. Kiinteistöltä oli liittymä yleiselle tielle kevyen liikenteen väylän kautta ja alueelle oli rakennettu kunnallinen vesihuolto. Kiinteistön toisella puolella oli osayleiskaavassa virkistysalueeksi osoitettu kunnan omistama kiinteistö. Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen. Kun otettiin huomioon alueelle jo muodostuneen asutuksen tiheys, alueen sijainti kahden tien välissä, rakennuspaikan koko sekä osayleiskaava-alueen eri maanomistajien oikeudellinen asema, tuli kiinteistön mahdollinen lisärakentaminen ratkaista kaavalla. Asiassa suoritettiin äänestys (3-2). Äänestyslausunnon mukaan hallinto-oikeuden päätöksen muuttamiseen ei olisi ollut syytä.

Broilerikasvattamon rakentamista koskevan hankkeen osalta korkein hallinto-oikeus katsoi, että rakentamisen yhteensovittaminen pientaloasutuksen ja liikenneaseman kanssa tuli ratkaista asemakaavalla.

KHO 2010:88.

Suunnittelutarveratkaisua koskevassa hakemuksessa oli kyse kerrosalaltaan 1767 neliömetrin suuruisen broilerikasvattamon rakentamisesta. Hallinto-oikeus hylkäsi ympäristökeskuksen tekemän valituksen. Korkein hallinto-oikeus hyväksyi ympäristökeskuksen valituksen ja kumosi suunnittelutarveratkaisua koskevan päätöksen. Suunniteltu broilerikasvattamo oli tarkoitettu 30 000 broilerille. Yhtiöllä oli jo kaksi olemassa olevaa kasvattamoa yhteensä 60 000 broilerille, jotka sijaitsivat noin 140 metrin etäisyydellä suunnitellusta hankkeesta. Suunnitellun kasvattamon rakennuspaikka sijaitsi peltoalueella, joka oli maakuntakaavassa osoitettu kulttuuriympäristön tai maiseman vaalimisen kannalta tärkeäksi alueeksi. Rakennuspaikalla ei ollut voimassa oikeusvaikutteista yleiskaavaa. Oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa rakennuspaikan läheisyyteen noin 350 metrin etäisyydelle oli osoitettu pientalovaltainen asuntoalue. Rakennuspaikan lounaispuolelle noin 350 metrin etäisyydelle oli vireillä asemakaavoitus liikennemyymälän toteuttamiseksi. Mahdollisuudet laajenevaan broilerien tuotantotoimintaa koskevan rakentamisen yhteensovittamiseen alueen muihin toimintoihin tuli KHO:n mukaan ratkaista asemakaavalla. Hankkeesta aiheutui haittaa kaavoitukselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle eikä rakentaminen ollut sopivaa maisemalliselta kannalta.

Seuraavan päätöksen osalta KHO katsoi, että lentokentän melualueella mahdollisuudet asuinrakentamiseen tulee selvittää kaavalla.

KHO 9.6.2009 T. 1483.

Hankkeessa oli kysymys omakotitalon ja autotalli/varastorakennuksen rakentamisesta noin neljän kilometrin etäisyydelle lentoasemasta. Etäisyys kiitoradan päästä rakennuspaikalle oli noin 2,3 kilometriä. Suunnittelutarveratkaisussa ei ollut otettu huomioon Seinäjoen lentokentän kiitotien pidentämistä ja siitä aiheutuva meluhaittaa. Asutuksen lisääminen lentomelualueella aiheutti haittaa kaavoitukselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle sekä aiheutti haitallista yhdyskuntakehitystä. Mahdollisuudet asuinrakentamiseen tuli selvittää kaavalla.

Alla olevassa tapauksessa korkein hallinto-oikeus katsoi, että rakennusluvan erityiset edellytykset olivat olemassa.

KHO 13.8.2010 T. 1836.

Rakennuspaikan lähialueelle oli muodostunut tiivistä rakentamista. Alue sijaitsi pääkaupunkiseudulla jo toteutettujen asemakaava-alueiden reuna-alueella. Alueelle kohdistui voimakasta rakentamispainetta. Rakennuspaikan lähiympäristön kiinteistöt olivat lähes kaikki rakennettuja. Rakennuspaikka sijoittui tämän tiiviisti rakennetun alueen keskiosaan olemassa olevan tien varteen alueelle, joka oli oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa osoitettu pientalovaltaisiksi asuntoalueeksi (AP). Kaupunkisuunnittelulautakunnan lausunnosta tai asiakirjoista ei käynyt ilmi, että kaupungin suunnitelmissa olisi ollut varata alueita muuhun käyttötarkoitukseen kuin rakentamiseen. Rakentamisen määrä vastasi alueella yleisesti noudatettua tilakohtaista asuntojen määrää ja rakentamistehokkuutta. Meluntorjunta oli järjestettävissä suunnittelutarveratkaisuun liitettyjen ehtojen mukaisesti.

6 Johtopäätökset

Selvityksen aineiston perusteella yksityishenkilöt ja ELY-keskukset tekivät suurimman osan suunnittelutarveratkaisua koskevista valituksista hallinto-oikeuksiin. Yksityishenkilöt tekivät hieman yli puolet valituksista (52 %) ja ELY-keskukset tekivät 42 % valituksista. ELY-keskusten tekemien valitusten osuus on kasvanut vuosina 2008–2010, kun vuosina 2003–2007 alueellisten ympäristökeskusten tekemien valitusten osuus oli 21 % kaikista valituksista. Yksityishenkilöiden tekemistä valituksista noin 16 % hyväksyttiin hallinto-oikeudessa. ELY-keskusten tekemät valitukset menestyivät hyvin, kun 93 % valituksista hyväksyttiin hallinto-oikeudessa. Selvityksen aineiston perusteella ELY-keskukset ovat onnistuneet hyvin MRL 18 §:n mukaisessa valvontatehtävässään.

Vuosina 2008–2010 suunnittelutarveratkaisua koskevista valituksista hyväksyttiin hallinto-oikeudessa lähes puolet, 48 %. Päätöksiin kohdistuneista valituksista hylättiin 45 %. Kaikista vuosina 2008–2010 tehdyistä suunnittelutarveratkaisuksista kumottiin arviolta noin kolme prosenttia. Hyväksytyjen valitusten osuus on kasvanut edellisen selvityksen aikaväliin verrattuna: vuosina 2003–2007 valituksista hyväksyttiin noin kolmannes. Hyväksytyjen valitusten osuuden lisääntyminen johtunee ELY-keskusten tekemien valitusten määrän lisääntymisestä. ELY-keskusten tekemistä valituksista 93 % hyväksyttiin hallinto-oikeudessa. Edelleenkin suunnittelutarvealuetta koskevien säännösten soveltamiseen liittyvät ongelmat koskevat myönteisiä, rakentamisen sallivia suunnittelutarveratkaisuja. Myönteisistä muutoksenhaun kohteena olleista suunnittelutarveratkaisuksista kumottiin hallinto-oikeudessa 72 %. Kielteisistä päätöksistä kumottiin ainoastaan 19 %. Selvityksen aineiston perusteella kunnan koolla ei näyttäisi olevan juurikaan merkitystä suunnittelutarveratkaisujen menestymiseen muutoksenhaussa. Parhaiten muutoksenhaussa menestyivät 10 000–50 000 asukkaan kuntien viranomaisten tekemät suunnittelutarveratkaisut.

Selvityksen aineiston perusteella noin 91 % kunnan viranomaisen tekemistä suunnittelutarveratkaisuksista kumottiin sisältöperusteella. Yleisin suunnittelutarveratkaisun sisällöllinen kumoamisperuste hallinto-oikeudessa oli hankkeen aiheuttama haitta kaavoitukselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle (MRL 137.1 § 1 kohta). Noin neljä prosenttia sisältöperusteella kumotuista päätöksistä kumottiin sillä perusteella, että hanke johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia (MRL 137.4 §). Tällä perusteella kumottujen päätösten osuus on hieman lisääntynyt edellisen selvityksen tuloksiin verrattuna.

Menettelyvirheen vuoksi kumottiin hallinto-oikeudessa noin yhdeksän prosenttia kumotuista päätöksistä. Vuosina 2003–2007 menettelyperusteella kumottiin 27 % kunnan viranomaisen tekemistä suunnittelutarveratkaisuksista. Vuosina 2001–2003 menettelyperusteella kumottiin 32 % muutoksenhaun kohteena olleista suunnittelutarveratkaisuksista.⁴⁸ Kaiken kaikkiaan menettelyvirheen vuoksi kumottujen päätös-

⁴⁸ Heinilä 2005, s. 19.

ten osuus kumotuista päätöksistä on vähentynyt. Selvityksen aineiston perusteella menettelyvirheen vuoksi kumotuista puolet kumottiin toimivallan ylityksen vuoksi. Näissä kaikissa päätöksissä oli kyse rakentamista MRL 72 §:n mukaiselle rantavyöhykkeelle tai ranta-alueelle, jolloin toimivalta on ELY-keskuksella. Myös toimivalta-perusteella kumottujen päätösten osuus on vähentynyt edellisten selvitysten tuloksiin verrattuna. Selvityksen tulosten perusteella näyttäisi siltä, että MRL 16 §:n mukaisen suunnittelutarvealueen ja MRL 72 §:n mukaisen ranta-alueen suunnittelutarpeen osalta tulkinta- ja soveltamiskäytännöt ovat selkiintyneet.

Yksityishenkilöt olivat suurin valittajaryhmä myös korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehdyissä valituksissa. ELY-keskusten korkeimpaan hallinto-oikeuteen tekemien valitusten osuus oli pienempi, ainoastaan noin 3,5 prosenttia valituksista. Toiseksi suurin valittajaryhmä korkeimmassa hallinto-oikeudessa olivat kunnat, joiden tekemien valitusten osuus oli noin 20 % tehdyistä valituksista. Hallinto-oikeuksien tekemät päätökset menestyivät hyvin muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa hyväksyttiin ainoastaan noin kuusi prosenttia valituksista. Noin puolet valituksista hylättiin ja 44 % hallinto-oikeuden päätöksistä oli sellaisia, joiden lopputuloksen KHO pysytti, mutta muutti perusteluita.

Tämän selvityksen tulokset ovat hyvin samansuuntaisia edellisten selvitysten tulosten kanssa. Selvitysaineiston perusteella hallinto-oikeudessa kumottujen suunnittelutarveratkaisujen osuus on kuitenkin kasvanut edellisten selvitysten tuloksiin verrattuna. ELY-keskuksilla on edelleen merkittävä rooli kunnan viranomaisten tekemien suunnittelutarveratkaisujen lainmukaisuuden valvomisessa.

III Maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset poikkeamisasiat hallintotuomioistuimissa vuosina 2008–2011

Kimmo Malin, HTM

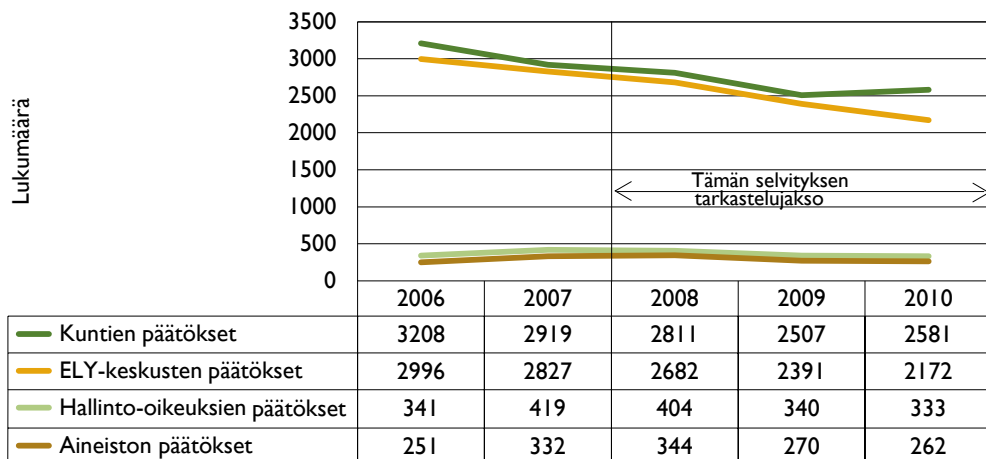
1 Tarkasteluaineisto

Maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999, MRL) poikkeamistoimivalta on jaettu kuntien ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten välillä (MRL 171 §). Kunnan tai ELY-keskuksen poikkeamispäätöksistä valitetaan hallinto-oikeuksiin ja mahdollinen jatkovalitus tehdään edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää valituslupaa, mikäli hallinto-oikeuden päätöksellä ei ole muutettu alkuperäistä viranomaispäätöstä (MRL 190.3 §).

Selvityksessä tarkastellaan kuntien ja ELY-keskusten poikkeamispäätöksistä tehtyjä valituksia sekä hallintotuomioistuinten näiden valitusten pohjalta tekemiä päätöksiä. Selvityksessä analysoidaan *hallinto-oikeuksien* vuosina 2008–2010 ratkaisemia maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia poikkeamisasioita sekä *korkeimman hallinto-oikeuden* vuosina 2008–2011 ratkaisemia poikkeamisasioita. Tarkastelun kohteena on 876 hallinto-oikeuden päätöstä ja 245 korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä.⁴⁹ KHO:n ratkaisuja tarkastellaan jaksossa 6, muilta osin tarkastelu kohdistuu hallinto-oikeuksien aineistoon.

Ympäristöhallinnon kuntalupatietokannan mukaan kunnissa tehtiin vuosina 2008–2010 yhteensä 7869 poikkeamispäätöstä (Kuvio 1). ELY-keskusten tietokannan mukaan vastaavana aikana ELY-keskuksissa tehtiin 7245 poikkeamispäätöstä. Hallinto-oikeuksien aineistoon kuuluva päätösmäärä selvityksen tarkastelujaksolla edustaa täten noin 6 %:a kaikista tehdyistä poikkeamispäätöksistä. Vuosittain hallinto-oikeuksien päätösmäärä poikkeamisasioissa on 5,5–7,4 % kaikista sinä vuonna tehdyistä poikkeamispäätöksistä. Hallinto-oikeuden ja viranomaisten päätösten ratkaisuvuodet kulkevat eri tahtiin siten, että viranomaisen vuonna 2008 tekemään päätökseen kohdistuvat valitukset on ratkaistu suurelta osin vuonna 2009. Vertailtavuus tietokantojen päätösmäärien ja tässä selvityksessä käytetyn kirjauskäytännön välillä on lisäksi haastavaa, sillä kuntalupatietokantaan päätökset kirjataan rakennuspaikoittain. Hallintotuomioistuinten kirjaamiskäytäntöön, johon tämä selvitys vahvasti nojaa, ei vastaavanlaista rakennuspaikkakohtaista tarkastelua sen sijaan kuulu.

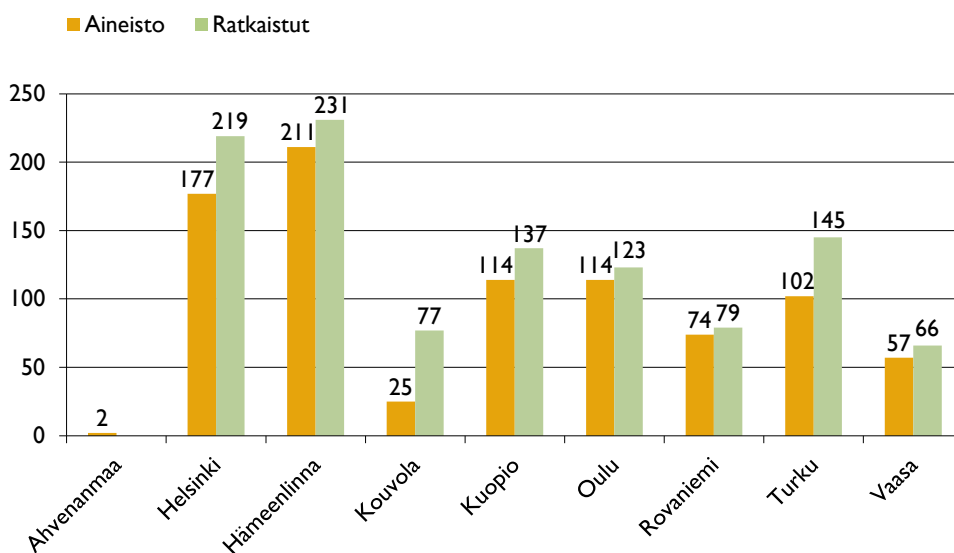
⁴⁹ Tässä päätöksellä tarkoitetaan kokonaisuutta, joka on tuomioistuimen yhden päätösnumeron alla. Yksi päätös sisältää siis useampia valituksia, jotka on eroteltu toisistaan eri diaarinumeroilla. Yhdessä valituksessa saattaa vielä olla useita valittajia.



Kuvio 1. Aineiston edustavuus ja kattavuus. Kuviossa mukana myös Malinin edellisen selvityksen (2009) tarkastelujanjakso 2006-2007.

Aikaisemmin mainittujen edeltävien selvitysten tarkastelujaksot sijoittuivat ajoille 1.7.2001 – 31.12. 2002 (Heinilä) ja 1.1.2006 – 31.12.2007 (Malin). Selvityksessä tehdään vertailuja myös edellisiin tarkastelujaksoihin, erityisesti Malinin edelliseen selvitykseen, jonka kanssa selvitys muodostaa yhtenäisen ajallisen jatkumon. Tekstissä selitettäessä tämän selvityksen aineiston tietoja on edellisen selvityksen vastaavat luvut laitettu sulkuihin uusien lukujen perään vertailtavuuden mahdollistamiseksi niiltä osin kun vertailu on katsottu tarpeelliseksi.

Päätökset jakautuivat hallinto-oikeuksittain kuvion 2 mukaisesti. Hallinto-oikeuksissa ratkaistiin 2008–2010 yhteensä 1077 poikkeamisasiaa.⁵⁰ Aineisto kattaa 81 % kaikista hallintotuomioistuimissa ratkaistuista poikkeamisasioista.



Kuvio 2. Hallinto-oikeuksien vuosina 2008–2010 ratkaisemien poikkeamisasioiden sekä selvityksen aineistoon kuuluvien päätösten lukumäärät.

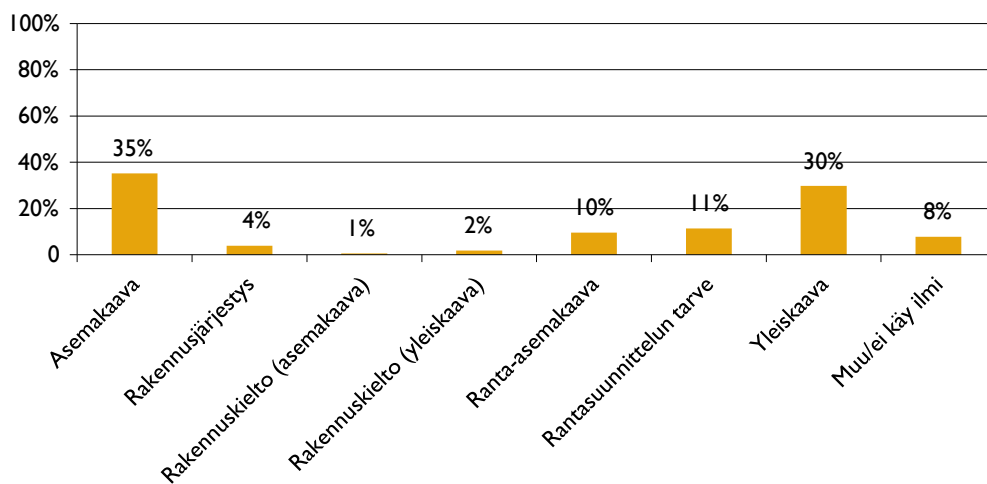
⁵⁰ Tiedot on saatu hallinto-oikeuksista sähköpostikyselyllä marraskuussa 2012. Kirjauskäytännössä eri hallintotuomioistuinten osalta on eroja, joiden vuoksi hallinto-oikeuksien ratkaistujen asioiden määrä ja tämän selvityksen päätösmäärä eivät täysin vastaa toisiaan.

Jaetun poikkeamistoimivallan vuoksi aineistoon kuului päätöksiä, joissa valituksenalaisen päätöksen tekijänä oli joko kunta tai ELY-keskus.⁵¹ Hallinto-oikeuksien päätöksistä 333:ssa oli kyse kuntien poikkeamispäätösten lainmukaisuudesta ja 543:ssa ELY-keskusten päätösten lainmukaisuudesta.

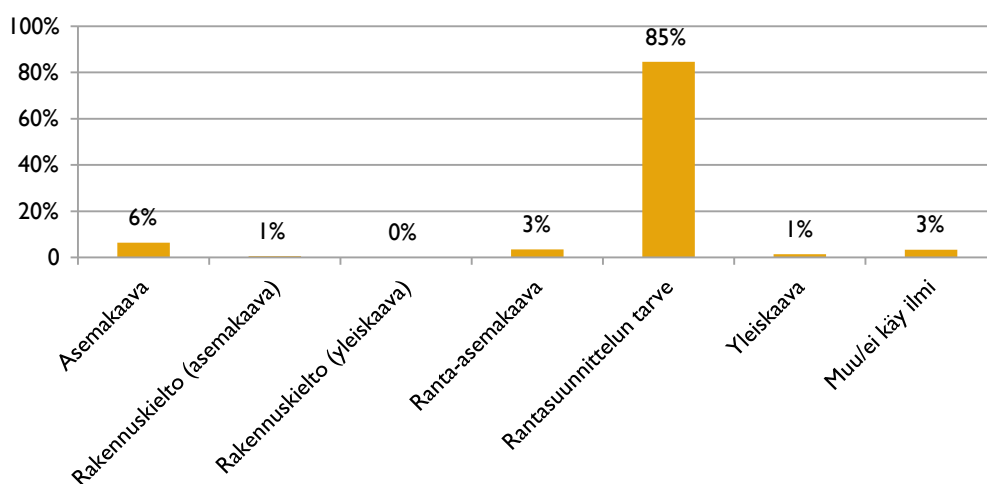
35 päätökseen kohdistui enemmän kuin yksi valitus. Valitusperusteita analysoitaessa näistä päätöksistä on otettu huomioon se valitus, joka mahdollisesti on johtanut valituksenalaisen päätöksen kumoamiseen. Mikäli mikään valituksista ei ole johtanut päätöksen kumoamiseen, on valituksista otettu huomioon perusteiltaan edustavin. Jatkossa tässä selvityksessä jokaiseen päätökseen kohdistuu siis vain yksi valitus.

Kuviosta 3 näkyy rakentamisrajoitus, johon kuntien poikkeamispäätökset kohdistuivat. Suurin osa kuntien poikkeamispäätöksistä koski poikkeamista asemakaavasta tai oikeusvaikutteisesta yleiskaavasta.

ELY-keskusten päätöksissä poikkeaminen koski pääsääntöisesti uuden rakennuksen rakentamista tai siihen verrattavaa rakentamistoimenpidettä ranta-alueelle ilman rakentamiseen oikeuttavaa asema- tai yleiskaavaa (Kuvio 4).



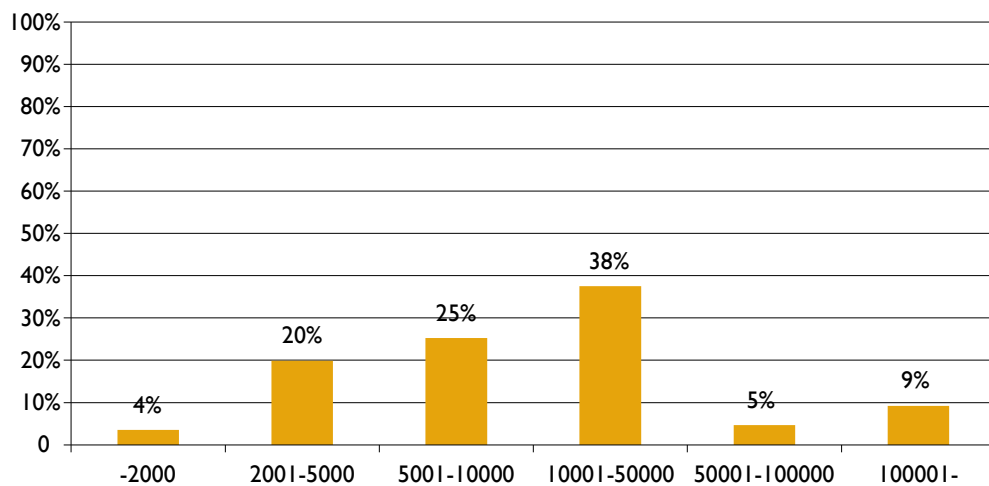
Kuvio 3. Poikkeamista edellyttävä rakentamisrajoitus kuntien poikkeamispäätöksissä.



Kuvio 4. Poikkeamista edellyttävä rakentamisrajoitus ELY-keskusten päätöksissä.

⁵¹ ELY-keskukset perustettiin 1.1.2010, joille siirtyivät alueellisten ympäristökeskusten tehtävät. Vaikka tähän selvitykseen kuuluu poikkeamispäätöksiä, jotka on tehty alueellisissa ympäristökeskuksissa, puhutaan selvityksessä koko ajan ELY-keskuksista.

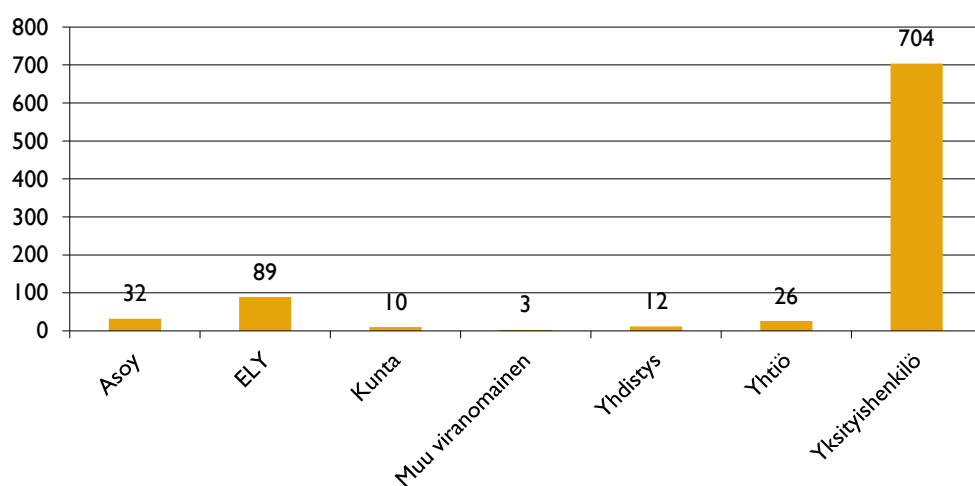
Kuviosta 5 käy ilmi, minkä kokoisissa kunnissa muutoksenhaun kohteena olevat päätökset on tehty. Kuntakoon luokittelussa on käytetty vuoden 2008 kuntakoko-
luokkatilastoja.



Kuvio 5. Päätösten prosentuaalinen jakauma suhteessa kunnan asukaslukuun.

2 Kuka poikkeamispäätöksistä valittaa?

Selvityksessä poikkeamispäätöksistä valittajat jaettiin eri valittajaryhmiin. Lisäksi valittajan intressi määriteltiin joko luvanhakijan intressiksi tai muuksi intressiksi. Muuna intressitahona saattoi esiintyä esimerkiksi ELY-keskus tai naapuri. Valituksista 70 % oli luvanhakijan ja 30 % jonkin muun tahon tekemiä. Luvanhakijoiden valitukset kohdistuvat erityisesti kielteisiin poikkeamispäätöksiin, sillä 90 % luvanhakijoiden tekemistä valituksista kohdistui niihin. Myönteisissä tai osittain myönteisissä poikkeamispäätöksissä 85 % valituksista oli taas jonkun muun intressitahon kuin luvanhakijan tekemiä. Poikkeamispäätösten valittajat ovat suurelta osin yksityishenkilöitä (Kuvio 6).



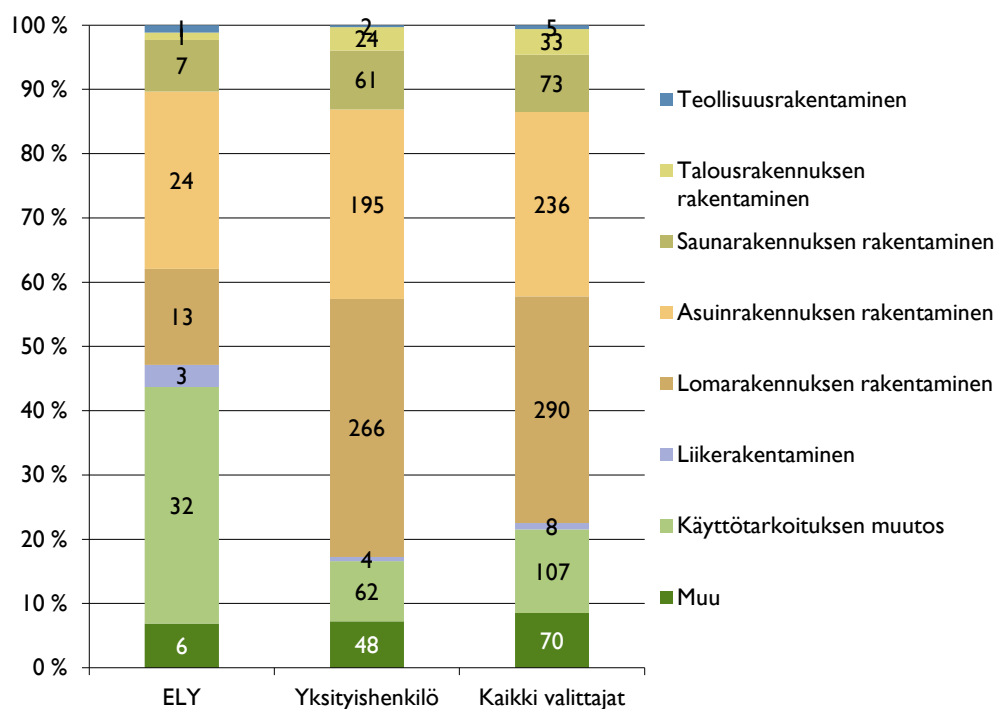
Kuvio 6. Poikkeamispäätöksistä valittajat.

80 % valituksista oli yksityishenkilöiden tekemiä. ELY-keskus oli valittajana 10 %:ssa tehdyistä valituksista, seuraavana tulivat asunto-osakeyhtiöt (4 %) ja yhtiöt (3 %). Kunta ja yhdistykset olivat valittajana molemmat 1 %:n prosentiosuudella. Kunnan valitukset kohdistuivat ELY-keskusten tai muiden kuntien poikkeamispäätöksiin, joissa kunta oli luvanhakijana tai muuten kunnan intresseissä oli myönteinen poikkeamispäätös. Tilannetta, jossa kunta olisi valittanut oman toimielimensä päätöksensä, ei aineistoon kuulunut.

Tilanne suurimpien valittajaryhmien kohdalla on säilynyt tasaisena. Wähän selvityksessä kolme suurinta valittajaryhmää olivat: yksityishenkilöt 84 %, yhtiöt 8% sekä AYK 5 %.⁵² Malinin selvityksessä 78 % valituksista on yksityishenkilöiden tekemiä ympäristökeskuksen ollessa valittajana 12 %:ssa tehdyistä valituksista.

⁵² Wähä 2004, s. 11.

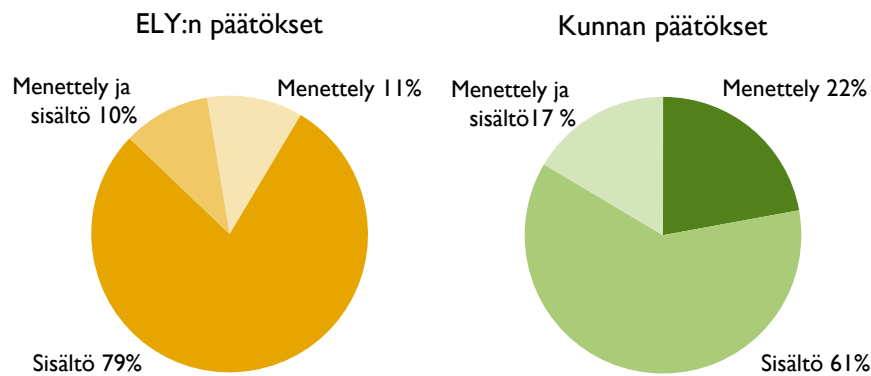
Kuviossa 7 on tarkasteltu, millaisesta hankkeesta valituksen kohteena olevassa poikkeamispäätöksestä on ollut kyse siltä osin, kun hanketyyppi on käynyt hallinto-oikeuden päätöksestä ilmi.



Kuvio 7. Valituksen kohteena olevan hanketyyppi. Tarkastelussa ELY-keskuksen, yksityishenkilöiden ja kaikkien valittajien valitukset.

3 Valitusperusteet

Valitusperusteet on selvityksessä jaettu menettelyllisiin ja sisällöllisiin perusteisiin. Kuviosta 8 voidaan havaita valitusperusteiden jakautuminen näihin ryhmiin jaoteltuna poikkeamispäätöksen tekijän mukaan.

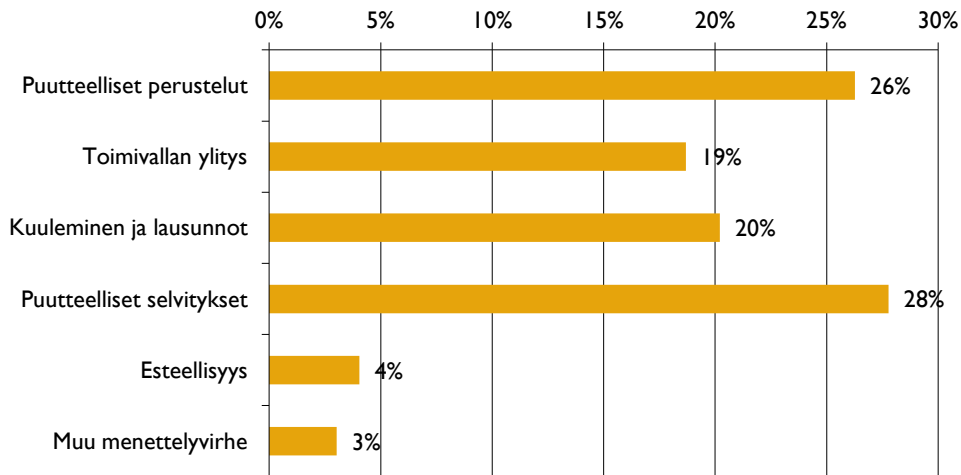


Kuvio 8. Valitusperusteiden jakautuminen menettelyllisiin ja sisällöllisiin.

ELY:n päätöksistä tehdyissä valituksissa valitusperusteet olivat menettelyllisiä 11 %:ssa (vuoden 2009 selvityksessä 9 %), menettelyllisiä ja sisällöllisiä 10 %:ssä (17 %) ja pelkästään sisällöllisiä 79 %:ssa (74 %). Kunnan päätöksistä tehdyissä valituksissa menettelyllisiä valitusperusteita oli 22 %:ssa (12 %), menettelyllisiä ja sisällöllisiä 17 %:ssa (19 %) sekä pelkästään sisällöllisiä 61 %:ssa (69 %). Vertaamalla kuvion 6 valitusperusteiden jakautumista edelliseen selvitykseen (Malin 2009), voi havaita, että kunnan päätöksissä menettelyllisten valitusperusteiden suhteellinen osuus on kasvanut. Vuoden 2009 selvityksessä menettelyllisten valitusperusteiden osuus kunnan päätöksistä tehdyissä valituksissa oli 12 %, nyt 22 %. ELY-keskusten päätöksissä erot olivat vähäisemmät.

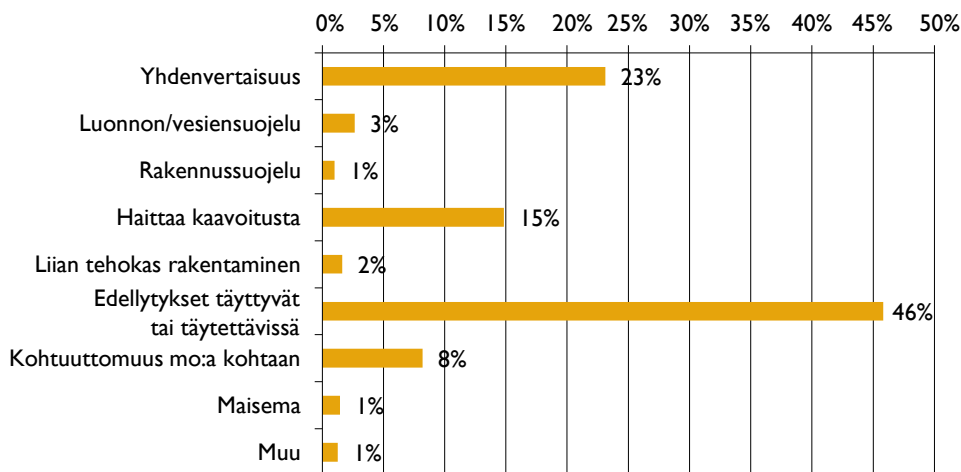
Millaisia menettelyllisiä ja sisällöllisiä perusteita valituksissa sitten käytetään? Kuviosta 9 käy ilmi ne menettelylliset perusteet, joilla valituksia tehdään.

Kuviosta havaitaan, että kolme suurinta menettelyllistä valitusperusteryhmää olivat puutteelliset selvitykset (28 %), puutteelliset perustelut (26 %) sekä kuuleminen ja lausunnot (20 %). Valitusperusteena puutteelliset selvitykset viittaavat perusteisiin, joissa jollakin tavalla vedotaan fakta-arvioinnin riittämättömyyteen. Esimerkiksi valittajan mukaan viranomaisen ei ole riittävällä tavalla selvittänyt rakennuspaikan olosuhteita tai muuta vastaavaa. Puutteellisten perusteluiden valitusperusteryhmässä tyypillisesti väite puutteellista perusteluista liittyy siihen, että viranomaisen ei ole riittävällä tavalla päätöksessään perustellut, miksi poikkeamisen myöntämisestä aiheutuisi haittaa kaavoitukselle. ELY-keskuksen valituksissa väite kunnan viranomaisen puutteellista



Kuvio 9. Menettelylliset valitusperusteet.

perusteluista on niin ikään melko tavanomainen. Erityisesti myönteisissä poikkeamis- päätöksissä kunnat saattavat kertoa rakennuspaikan olosuhteet melko perusteellisesti ja tämän jälkeen vain todeta, että poikkeamisen edellytykset täyttyvät, poikkeaminen ei aiheuta haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle. Näissä tilanteissa ELY-keskusten valituksissa usein katsottiin, että päätös ei täytä maankäyttö- ja rakennuslain 174 §:n ja hallintolain (434/2003) 45 §:n vaatimuksia.



Kuvio 10. Sisällölliset valitusperusteet.

Suurin osa sisällöllisistä valitusperusteista kuuluu luokkaan edellytykset täyttyvät tai täytettävissä. Tämä johtuu siitä, että suurin osa valituksista on luvanhakijoiden kielteisiin poikkeamispäätöksiin tekemiä valituksia, joissa valittajat katsovat luvan myöntämisen edellytysten olevan olemassa. Näissä valituksissa valittajat esittävät erityisiä syitä sille, miksi lupa pitäisi myöntää. Usein kielteisiin päätöksiin kohdistuvissa valituksissa vedotaan myös yhdenvertaisuuteen. Yhdenvertaisuus on valitusperusteena tavanomainen kuitenkin myös valituksissa myönteisistä päätöksistä, joskin yhdenvertaisuuden konkretisoituminen jää vähäiseksi. Tyypillisesti kyseessä on pelkkä väite yhdenvertaisuuden periaatteen rikkomisesta.

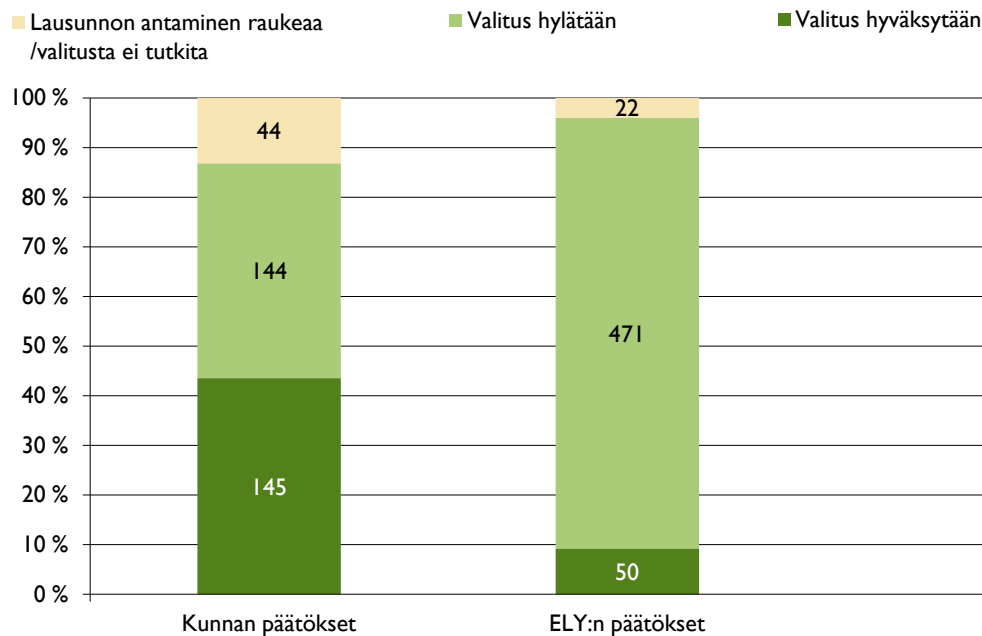
4 Valitusten menestyminen

4.1

Yleistä

Valituksen menestyvät eri tavoin riippuen siitä, onko poikkeamispäätös myönteinen vai kielteinen, mistä rakentamisrajoituksesta poikkeus on tehty, kuka poikkeamispäätöksen on tehnyt ja kuka on valittajana päätöksessä.

Kuviosta 11 käy ilmi valitusten menestyminen poikkeamispäätöksen tekijän mukaan jaoteltuna. ELY-keskusten päätöksiin kohdistuneista valituksista hylättiin 87 % (85 %) ja hyväksyttiin 9 % (10 %). Kuntien poikkeamispäätöksiin kohdistuneista valituksista hylättiin 43 % (41 %) ja hyväksyttiin 44 % (47 %). Valituksen tutkimatta jättäminen johtui useimmiten liian myöhään tehdystä valituksesta tai valitusoikeuden puuttumisesta ja lausunnon antamisen raukeaminen valituksen peruuttamisesta.

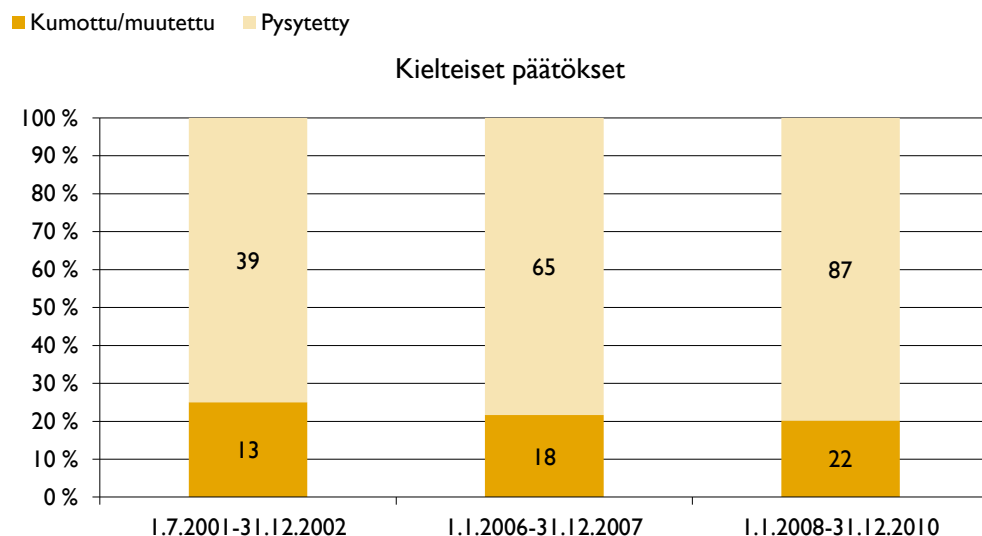
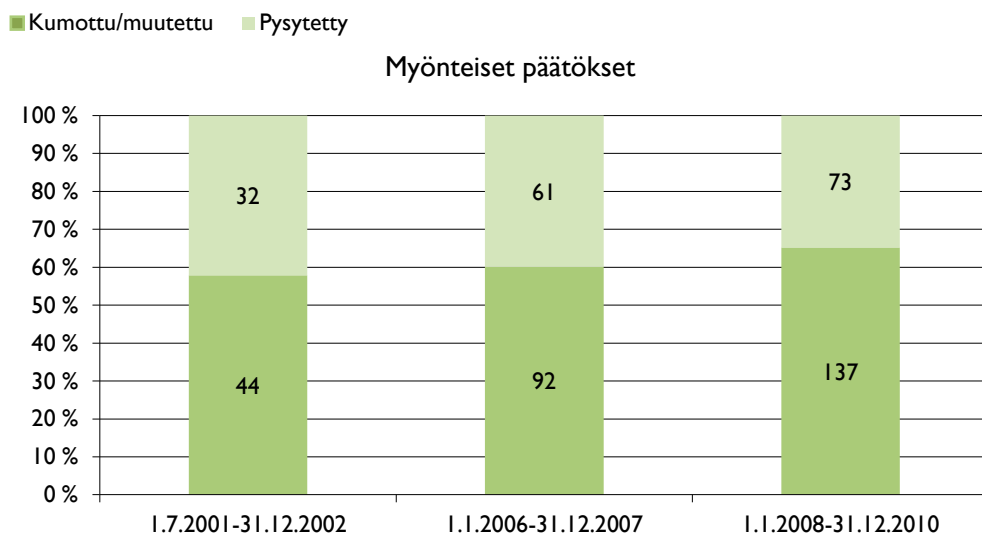


Kuvio 11. Valitusten menestyminen eriteltynä poikkeamispäätöksen tekijän mukaan.

Selvitys vahvistaa siten aikaisempaa havaintoa, jonka mukaan kunnan päätösten pysyvyys hallintotuomioistuimissa on heikompi kuin ELY-keskuksen. Niistä 50 ELY-keskuksen päätöksestä, joissa valitus hyväksyttiin hallinto-oikeudessa, kuudessa hallinto-oikeuden päätös kumottiin KHO:ssa ja ELY-keskuksen päätös jäi voimaan.

Yhdessä sekä hallinto-oikeuden että ELY-keskuksen päätös kumottiin. Aineiston kuuluvien ratkaisujen osalta voidaan siis sanoa, että 8 % ELY-keskusten päätöksistä kumottiin hallintolainkäytössä. Kunnan päätöksissä ei ollut yhtään sellaista, joka olisi kumottu hallinto-oikeudessa ja hallinto-oikeuden päätöksen lopputulos muuttunut KHO:ssa.

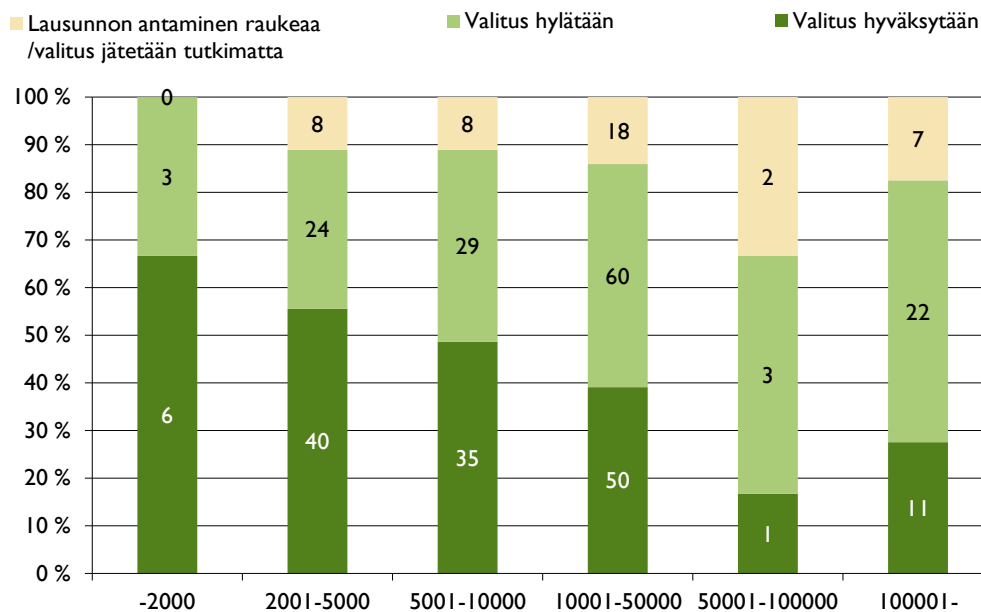
Aikaisemmissa selvityksissä on havaittu, että kunnan päätösten pysyvyys vaihtelee merkittävästi sen suhteen, onko kyseessä kielteinen vai myönteinen päätös. Kuviossa 12 on kunnan tekemien poikkeamispäätösten pysyvyyttä eri selvitysajanjaksoina.



Kuvio 12. Kunnan poikkeamispäätösten pysyminen suhteessa päätöksen sisältöön. Vertailu Heinilän selvityksen (2005) aineiston, Malinin selvityksen (2009) aineiston ja tämän selvityksen aineiston välillä.

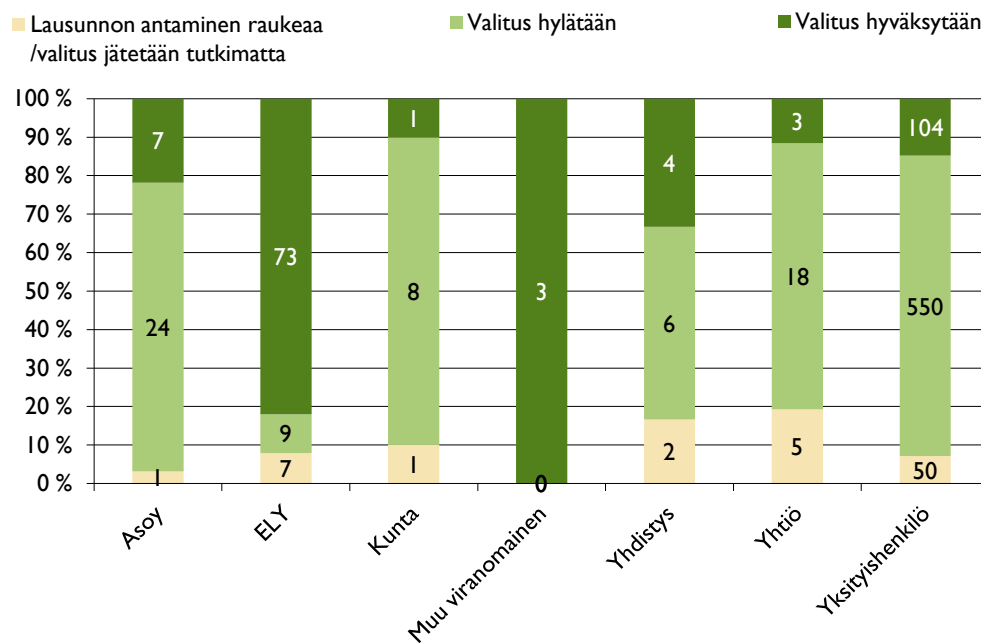
Kuviosta 12 voidaan havaita, että erot kielteisten ja myönteisten poikkeamispäätösten pysyvyydessä ovat edelleenkin olemassa. Aineistoon kuuluvista myönteisistä kuntien poikkeamispäätöksistä kumottiin tämän selvityksen tarkasteluajanjaksona 65 % ja pysytettiin 35 %. ELY-keskusten valituksilla on kokonaisuuteen suuri merkitys. Jos ELY-keskusten valitukset otetaan analyysistä pois, kuntien poikkeamispäätöksiä tehtyjen valitusten hyväksymisprosentiksi tulee 29.

Huomionarvoista on, että päätösten pysyvyydessä ei ole tapahtunut suurta muutosta eri selvitysten välillä. Heinilän selvityksen tutkimusaineisto koostui valituk-senalaisista päätöksistä, jotka viranomainen oli tehnyt vuosina 2000–2002. Malinin edellisen selvityksen poikkeamispäätökset on tehty viranomaisessa vuosina 2004–2007. Tämän selvityksen päätökset on tehty kunnan viranomaisissa vuosina 2008–2010.



Kuvio 13. Kuntien poikkeamispäätöksiin kohdistuvien valitusten menestyminen kuntakokoluokittain.

Verrattuna aikaisempaan selvitykseen, valitusten menestyminen näyttäisi olevan selkeämmin sidoksissa päätöksen tehneen kunnan kokoluokkaan. Jos yli 50 000 asukka-kaan luokat yhdistää yhdeksi ryhmäksi, voi sanoa, että mitä pienempi kunta, sitä suurempi prosenttiosuus valituksista hyväksytään.



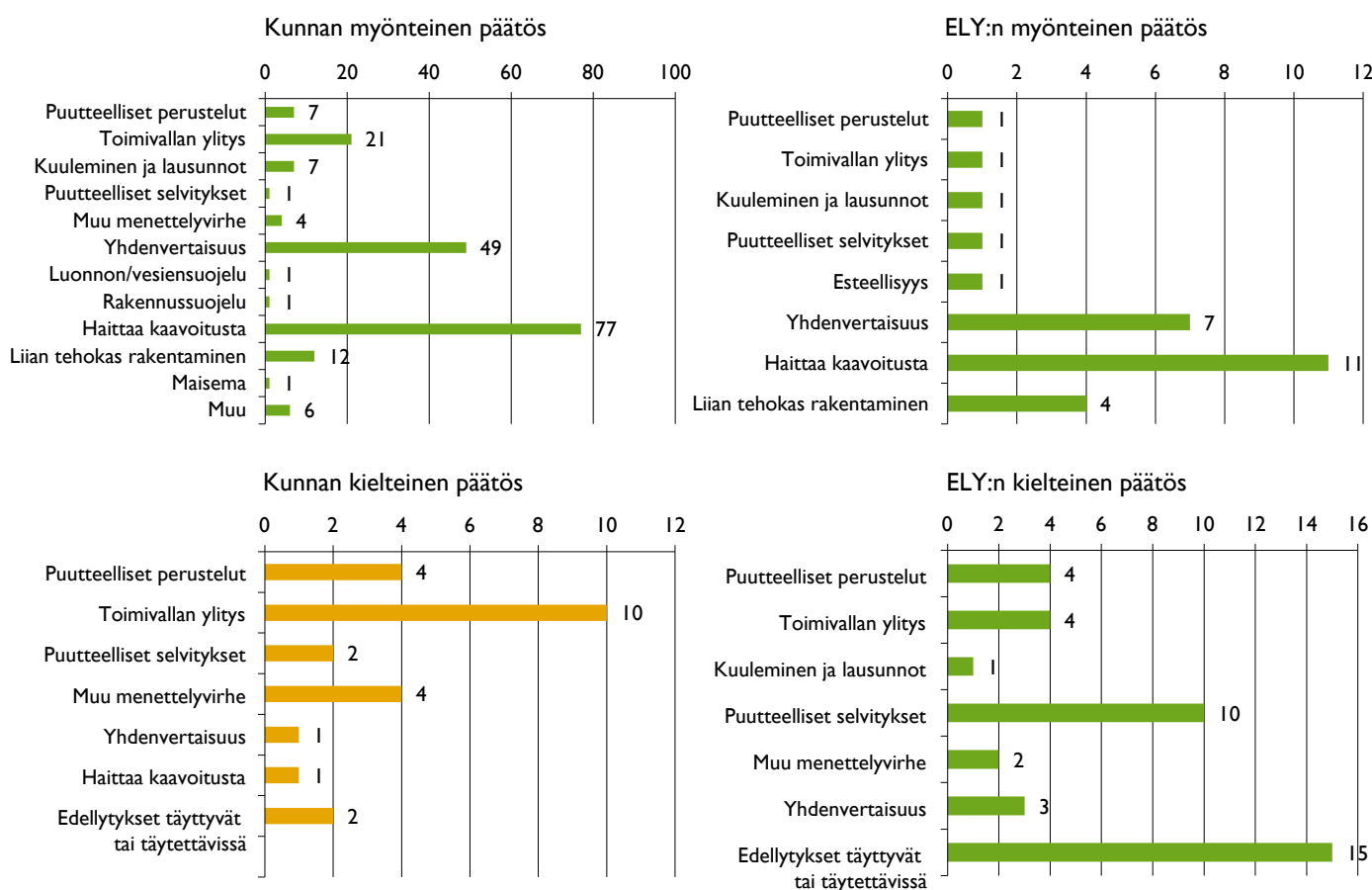
Kuvio 14. Valitusten menestyminen valittajaryhmittäin.

Yksityishenkilöiden valituksista hylättiin 78 % (77 %) ja hyväksyttiin 15 % (17 %). ELY-keskusten valituksista hyväksyttiin 82 % (79 %) ja hylättiin 10 % (9 %). ELY-keskusten valitusten menestyminen on siten parantunut hieman verrattuna edelliseen selvitykseen ja vastaavasti yksityishenkilöiden valitusten menestyminen heikentynyt parilla prosenttiyksiköllä.

4.2

Kumoutumisperusteet

Seuraavassa kuviossa (kuvio 15) on tarkasteltu sitä, millä perusteella poikkeamis- päätöksiä hallinto-oikeuksissa kumotaan. Kumoutumisperusteiden jaottelu vastaa edellä esitettyä valitusperusteiden jaottelua.



Kuvio 15. Kumoutumisperusteiden absoluuttiset osuudet jaoteltuna päätöksentekijän ja päätöksen sisällön mukaan.

Erot riippuen siitä, onko kyseessä kunnan vai ELY-keskuksen päätös ja toisaalta siitä, onko valituksen kohteena myönteinen vai kielteinen päätös, näkyvät kumoutumisperusteissakin. Myönteisten poikkeamispäätösten yleisin sisällöllinen kumoutumisperuste oli, että poikkeamisella aiheutetaan haittaa kaavoitukselle tai kaavojen toteuttamiselle.

Kumoutumisperusteena kaavoitukselle aiheutuva haitta tulee esille monessa eri yhteydessä. Esimerkiksi kuntien myönteiset käyttötarkoituksen muutokseen liittyvät poikkeamispäätökset, joista ELY-keskukset valittivat yhteensä 32 kertaa, kumoutuivat aina tällä perusteella.

Menettelyvirheiden osalta toimivallan ylitys oli suurimpia syitä päätösten kumoutumiselle. Toimivallan ylittämisen perusteella kumottiin erityisesti kunnan päätöksiä. Menettelyllisistä kumoutumisperusteista esimerkiksi puutteelliset perustelut ovat tyypillisesti sellaisia, jotka eivät yksinään aiheuta päätöksen kumoutumista, mutta yhdessä muiden kumoutumisperusteiden kanssa niillä on merkitystä kokonaisuudelle.

Kumoutumisperusteita tarkasteltaessa on huomattava, että hallinto-oikeuksien päätöksissä noudatetaan suurelta osin vakiofraseologiaa, joka osittain vaihtelee hallintotuomioistuinkohtaisesti. Tyypitapauksessa kyse on kaavoitukselle aiheutuvan haitan ja yhdenvertaisuuden kietoutumisesta yhteen ja yhden yksittäisen kumoutumisperusteen olemassaoloa on vaikea nostaa esiin. Fraseologia korostuu erityisesti hylkäävissä hallinto-oikeuden ratkaisuissa.

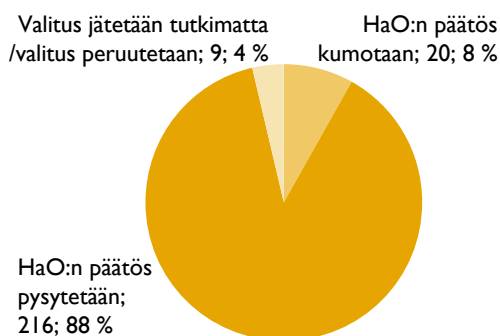
5 Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset

Aineistoon kuuluu yhteensä 245 korkeimman hallinto-oikeuden vuosina 2008–2011 tekemää päätöstä. Vuoden 2008 päätöksiä aineistossa on 87, vuoden 2009 päätöksiä 96, vuoden 2010 päätöksiä 33 ja vuoden 2011 päätöksiä 29. Valituslupajärjestelmän käyttöönotto vaikutti aineistoon kuuluvien päätösten määrään vuosina 2010 ja 2011.

KHO:n päätösten lopputulosten analysointia varten on Access-tietokantaan syötetty tiedot myös sellaisista hallinto-oikeuksien päätöksistä, jotka eivät muuten tarkasteluajanjaksoon olisi kuuluneet. Ne hallinto-oikeuden päätökset, joista tehtyihin valituksiin KHO on vuosina 2008–2011 antanut asiaratkaisun, on osittain tehty ennen vuotta 2008 ja osittain myös vuonna 2011. Koska hallinto-oikeuksien päätöksistä selvityksen kohteena oli ainoastaan vuosina 2008–2010 tehdyt päätökset, ei tässä selvityksessä muualla kuin tässä jaksossa tarkastella hallinto-oikeuksien päätöksiä vuosien 2008–2010 ulkopuolella. Kuitenkin, jotta pystyttiin luomaan yhtenäinen ketju hallintoviranomaisen päätöksestä hallinto-oikeuden päätöksen kautta KHO:n päätökseen, oli perusteltua tehdä edellä selitetty järjestely.

Valittajien jakauma KHO:ssa oli samansuuntainen kuin hallinto-oikeuksissakin. 82 % valituksista oli yksityishenkilöiden tekemiä (201 kpl). ELY-keskus oli valittajana 3 %:ssa (8 kpl) päätöksistä ja kunta 2 %:ssa (5 kpl). Loppuosuus jakautui yhdistysten, asunto-osakeyhtiöiden ja muiden yhtiöiden kesken.

Kuviosta 16 nähdään hallinto-oikeuksien päätösten pysyvyys KHO:ssa. Kuviossa pysytetyt päätökset pitävät sisällään myös perusteluiltaan muutetut päätökset.

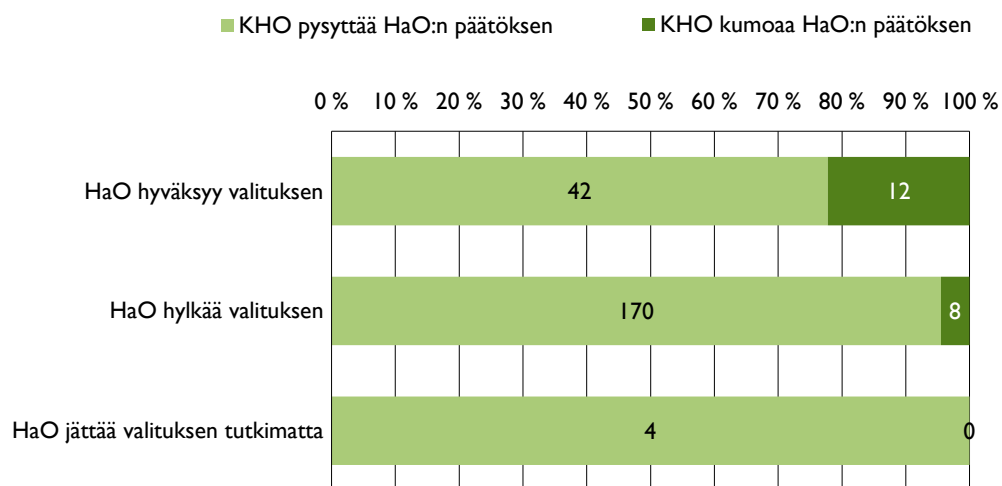


Kuvio 16. KHO:n päätösten lopputulosten suhteelliset osuudet.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuista 88 %:ssa (89 %) hallinto-oikeuden päätös pysytettiin, 8 %:ssa (10 %) hallinto-oikeuden päätös kumottiin ja 4 %:ssa valitus peruutettiin tai valitus jätettiin tutkimatta. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että tarkasteluajanjaksona (2008–2011) 6,3 %:ssa ratkaisuista asioista KHO:n kaikissa asiaryhmissä valituksenalaista päätöstä muutettiin lopputulokseltaan, poikkeamisasioissa vastaava prosentti oli 7,7⁵³.

Valittajaryhmittäin valitusten menestyminen vaihteli. Yksityishenkilöiden valituksista hyväksyttiin 7 % (15 kpl) ja ELY:n valituksista 62 % (5 kpl).

Kuviosta 17 käy ilmi, miten päätösten pysyvyyteen vaikuttaa se, hyväksyykö vai hylkääkö hallinto-oikeus alkuperäisen valituksen.



Kuvio 17. Hallinto-oikeuksien päätösten pysyminen KHO:ssa.

Jos hallinto-oikeus on hylännyt valituksen, 4 % (8 %) tehdyistä jatkovalituksista hyväksyttiin KHO:ssa. Jos hallinto-oikeus on hyväksynyt valituksen, jatkovalituksista hyväksyttiin KHO:ssa 22 % (17 %). Kaikissa niissä tapauksissa, joissa hallinto-oikeus on jättänyt tutkimatta valituksen tai lausunnon antaminen valituksesta on rauennut, on KHO hylännyt jatkovalituksen ja pysyttänyt hallinto-oikeuden päätöksen.

⁵³ KHO:n vuosikertomukset 2008–2011.

6 Johtopäätökset

Kuntien tekemien poikkeamispäätösten määrä on tarkasteluajanjaksona pienentynyt, vaikka toimivalta poikkeamisasioissa on lisääntynyt. Muutos liittyy ranta-alueiden kaavoituksen etenemiseen kunnissa. Myös hallinto-oikeuksien ratkaisemien poikkeamisasioiden määrä on laskusuuntainen pienellä viiveellä verrattuna hallinnon päätösmääriin.

Merkittävin huomio selvityksessä liittyy kuntien tekemien poikkeamispäätösten laatuun. 44 % kuntien tekemistä päätöksistä kumottiin hallinto-oikeuksissa. Jos tarkastelun rajaa ainoastaan myönteisiin aineistoon kuuluviin päätöksiin, nousee prosenttiosuus 65 %:iin. Selvityksen perusteella vaikuttaa siltä, että kuntien päätöksistä kumoutuu sitä vähemmän mitä isommasta kunnasta on kyse. On kuitenkin huomattava, että kuntakokoluokassa 10001–50000 asukasta, oli kumoutumisprosentti 39. Joten keskipokoisissakaan kunnissa päätöksenteko poikkeamisasioissa ei ole ongelmatonta.

On kuitenkin huomattava, että muutoksenhaun kohteeksi joutuu vain noin 5-8 %:a kaikista tehdyistä poikkeamispäätöksistä. Joten muutoksenhaun kohteeksi joutuneista päätöksistä ei välttämättä voi tehdä merkittäviä johtopäätöksiä muutoksenhaun ulkopuolelle jääneiden päätösten laadusta. Muutoksenhaun kohteeksi joutunut päätösjoukko ei edusta satunnaisotantaa koko poikkeamispäätösmassasta. Erityisesti valvovan viranomaisen tekemän valituksen taustalla on viranomaisen näkemys päätöksen lainvastaisuudesta suhteutettuna kaikkiin tehtyihin päätöksiin.

Kuntien poikkeamispäätösten laadunarviointia ei kuitenkaan ilmiönä voi edellä mainitulla perusteella täysin sivuuttaakaan. Kuntien päätösten kumoutumisprosentissa ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia koko selvityssarjan aikana (1.7.2001 lukien). Yksi vaikuttamisen mahdollisuus saattaisi olla, että poikkeamisen edellytyksistä säädettäisiin tarkemmin laissa. Poikkeamispäätöksien tekeminen kunnissa tapahtuu suurelta osin monijäsenisissä toimielimissä, sillä ainoastaan 4 % kuntien tekemistä poikkeamispäätöksistä oli viranhaltijan tekemiä. Monijäsenisessä toimielimessä poikkeamishakemuksen ratkaiseminen edellyttää, että maallikkojäsen pystyy lainsäädännön pohjalta arvioimaan, miten hakemukseen tulisi suhtautua. Kun lainsäädännössä tällä hetkellä puhutaan varsin yleisellä tasolla kaavoitukselle aiheutuvasta haitasta ja kun yhdenvertaisuus on ”kätkeyty” perustuslakiin ja emäkiinteistöperiaatteeseen, on maallikkopäätöksentekijän tai luvanhakijan haastavaa päästä selville tämän terminologian merkityssisällöstä. Tästä esimerkkinä eräs kielteiseen päätökseen kohdistuva valitus, jossa mielestäni havainnollisesti lain sanamuoto väärin ymmärtäen todettiin, että ”rantasauna tullaan rakentamaan siten, että se voidaan siirtää tarvittaessa kaavoituksen ajaksi pois, jos sauna haittaa kaavoitusta.”

Muutoksenhaku poikkeamisasioissa on korostetun oikeussuojasidonnaista ja valvonnallinen elementti jää vähäisemmäksi. Tähän tietenkin vaikuttaa muutoksenhakuoikeuden suppeus (ainakin kaavoitukseen verrattuna), joka osaltaan rajoittaa jälkikäteisten oikeussuojakeinojen käyttöä. Saattaa olla, että ne tahot, jotka kaavoi-

tuksessa käyttäisivät valitusoikeuttaan, eivät sitä poikkeamispäätöksenteossa voi käyttää. Ilmiö ei kuitenkaan liene kovin merkittävä, koska muiden intressitahojen valituksista jäi tutkimatta puuttuvan valitusoikeuden vuoksi ainoastaan 19 kpl. Ylivoimaisesti suurin osa valituksista oli luvanhakijoiden tekemiä ja muiden intressitahojen valitukset, ELY-keskusten valituksia lukuun ottamatta jäivät vähäisiksi. ELY-keskusten valitukset menestyvät hyvin, sillä niiden valituksista hyväksyttiin 82 %. ELY-keskusten valitusten menestyminen on jopa parantunut hieman aikaisempiin selvityksiin. Toisaalta ELY-keskusten valitusaktiivisuus on hieman laskenut edellisestä selvitysjaksosta.

Aikaisemmissa selvityksissä on tarkasteltu poikkeamistoimivallan jakoa ja siitä aiheutuvia ongelmia perusteellisemmin.⁵⁴ Lainsäädännön muutoksen suunta on ollut, että kuntien poikkeamistoimivaltaa on lisätty. Jos muutosta arvioi pelkästään tämän selvityksen ja erityisesti kuntien päätöksenteon laadun kannalta, tulisi suuntaukseen suhtautua kriittisesti.

⁵⁴ Ks. Heinilä 2005,s.35–37, Malin 2009. s. 20. Keskeisenä johtopäätöksenä on mm. todettu, että niin kauan kuin poikkeamistoimivalta on jaettu, ei selkeitä kaavamaisia ratkaisuja pystytä rakentamaan.

IV Maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset valituslupatapaukset korkeimmassa hallinto-oikeudessa vuosina 2010–2011

Heikki Holopainen, HTM

1 Johdanto

Tässä selvityksessä analysoidaan vuosina 2010–2011 korkeimman hallinto-oikeuden käsittelemiä maankäyttö- ja rakennuslain 188 §:n tai 190 §:n mukaan tehtyjä valituslupatapauksia. Maankäyttö- ja rakennuslain valituslupajärjestelmä otettiin käyttöön 1.3.2007 voimaan tulleella lakimuutoksella. Aluksi valituslupajärjestelmä koski vain rakennuslupia, toimenpidelupia ja katusuunnitelmia, koska poikkeamispäätöksiä ja suunnittelutarveratkaisuja pidettiin vielä tässä vaiheessa luonteeltaan sekä vakiintumattoman oikeuskäytännön vuoksi erilaisina asiaryhminä. Poikkeamispäätöksiä ja suunnittelutarveratkaisuja koskevaa harkintaa pidettiin merkittävästi laajempaan kuin esimerkiksi rakennuslupa-asioiden.⁵⁵ Vuoden 2009 alusta voimaan tulleella lakimuutoksella valituslupajärjestelmä laajennettiin koskemaan myös poikkeamispäätöksiä, suunnittelutarveratkaisuja ja oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella olevaa asemakaavaa. Suunnittelutarveratkaisuja ja poikkeamispäätöksiä koskevat valitukset muodostavat määrällisesti suuren osan maankäyttö- ja rakennuslain mukaisista valitusasioista, jolloin niiden lisäämistä valituslupajärjestelmään voidaan pitää perusteltuna myös Suomen perustuslain (731/1999) näkökulmasta.⁵⁶ Valituslupajärjestelmän laajentamista oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella olevaan asemakaavaan on perusteltu myös sillä, että osallisilla ja kunnan jäsenillä on ollut mahdollisuus vaikuttaa alueen maankäyttöratkaisuihin jo yleiskaavaprosessin aikana.⁵⁷

Valituslupajärjestelmän käyttöönoton tarkoituksena on ollut vapauttaa korkeimman hallinto-oikeuden resursseja, jolloin korkeimmalla hallinto-oikeudella olisi mahdollisuuksia käsitellä esimerkiksi yhteiskunnallisesti merkittäviä valitusasioita nykyistä nopeammin.⁵⁸ Laajennetun valituslupajärjestelmän tarkoituksena on erityisesti tehostaa entisestään korkeimman hallinto-oikeuden työskentelyä ja lyhentää käsittelyaikoja. Valituslupahakemuksen käsittely on kokonaisuus huomioon ottaen

⁵⁵ HE 81/2006, s. 19.

⁵⁶ HE 102/2008, s. 4, 20 ja 22. Suomen perustuslain 21.1 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

⁵⁷ HE 102/2008, s. 19.

⁵⁸ HE 81/2006, s. 18.

yksinkertaisempaa ja niitä tehtäen vähemmän kuin varsinaisia valituksia.⁵⁹ Toisaalta hallituksen esityksessä valituslupamenettelyn laajentamisen on odotettu vähentävän vain viivytystarkoituksessa tehtyjen valitusten määrää, erityisesti asemakaavaa koskevien valitusten kohdalla, koska asemakaavan täytäntöönpano ei valituksen johdosta lykkäntyisi, ellei sitä toisin määrättäisi. Viivytykset selvissä tapauksissa, jotka aiheutuvat valituksen myöhästymisestä tai valitusoikeuden puuttumisesta, jäisivät täytäntöönpanon kannalta kuitenkin vaikutuksetta, ellei korkein hallinto-oikeus myöntäisi tapaukselle valituslupaa.⁶⁰ Valituslupajärjestelmän hyötynä on myös pidetty sitä, että hallinto-oikeuden päätös valitusluvanvaraisissa asioissa tulisi heti myös lainvoimaiseksi ja täytäntöönpanokelpoiseksi, ellei korkein hallinto-oikeus määräisi täytäntöönpanokieltoa.⁶¹ Päätösten tuleminen nopeammin lainvoimaiseksi vaikuttaa positiivisesti myös hankkeiden toteutumisaikatauluihin.

⁵⁹ HE 102/2008, s. 11.

⁶⁰ HE 102/2008, s. 4.

⁶¹ HE 102/2008, s. 3-4 ja HE 81/2006, s. 18.

2 Yleisesti valituslupajärjestelmästä

Nykyisin eri alojen lainsäädännössä on valituslupasäännöksiä siten, että valituslupajärjestelmän piiriin kuuluu lähes 40 %:a korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvista asioista. Valitusoikeuden rajoittamista voidaan pitää perusteltuna asiaryhmissä, joissa ylintä oikeusastetta edeltäviä oikeussuojakeinoja voidaan tapaustyypin ominaispiirteet huomioon ottaen pitää useimmissa tapauksissa riittävinä. Valituslupajärjestelmää ei ole pidetty Suomen perustuslain tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaisena, jos ensimmäinen muutoksenhakumenettely täyttää riippumattoman ja puolueettoman tuomioistuimen vaatimukset.

Valituslupa tarvitaan MRL 190.3 §:n mukaan tilanteissa, joissa suunnittelutarveratkaisua, poikkeamislupaa, rakennuslupaa, toimenpidelupaa tai katusuunnitelmaa koskevissa tapauksissa hallinto-oikeus ei ole valituksen johdosta tutkinut tai muuttanut viranomaisen päätöstä. MRL 188.5 §:n mukaan hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella olevaa asemakaavaa ja jolla valitus on jätetty tutkimatta tai jolla ei ole muutettu valituksen kohteena ollutta viranomaisen päätöstä siltä osalta, johon valitus kohdistuu, saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Valituslupajärjestelmä ei kuitenkaan koske ranta-asemakaavasta tehtävää jatkovalitusta (MRL 188.5 §). Jos hallinto-oikeus on muuttanut viranomaisen päätöstä, silloin jatkovalitus on mahdollinen kaikissa edellä mainituissa tapauksissa ilman valituslupaa.

Valituslupajärjestelmässä korkein hallinto-oikeus voi myöntää valitusluvan hallintolainkäyttölain (586/1996, HLL) 13 §:ssä säädetyissä tilanteissa. HLL 13.2 §:n mukaan lupa on myönnettävä, jos 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeitä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi, 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi tai 3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy. HLL 13.3 §:n mukaan valituslupa voidaan myöntää myös siten, että se koskee vain osaa muutoksenhaun kohteena olevasta hallinto-oikeuden päätöksestä.

Hallintolainkäytön lainsäädännön muutosta koskevan hallituksen esityksen (112/2004) mukaan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen avulla voidaan ohjata alemman asteista oikeuskäytäntöä ja huolehtia oikeuskäytännön yhdenmukaisuudesta, jolloin tietyt tapaukset voidaan käsitellä ennakkotapauksina. Valitusluvan myöntämisen perusteena voi olla myös käsittelyssä tapahtunut ilmeinen virhe. Kaikki valitukset tutkitaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa siten, ettei voimaan jäisi selviä virheitä. Valitusluvan myöntämisen perusteena on muukin ilmeinen virhe kuin sellainen, jonka perusteella päätös voidaan ylimääräisessä muutoksenhaussa purkaa

tai poistaa. Valituslupa voidaan myöntää myös muun painavan syyn perusteella. Tällainen syy voi olla esimerkiksi asian taloudellinen tai muu merkittävyys valittajan kannalta.⁶² Valitusluvan myöntäminen ei ole harkinnanvaraista, joten korkeimman hallinto-oikeiden tulee myöntää lupa, jos jokin luvan myöntämisperuste todetaan olevan olemassa.

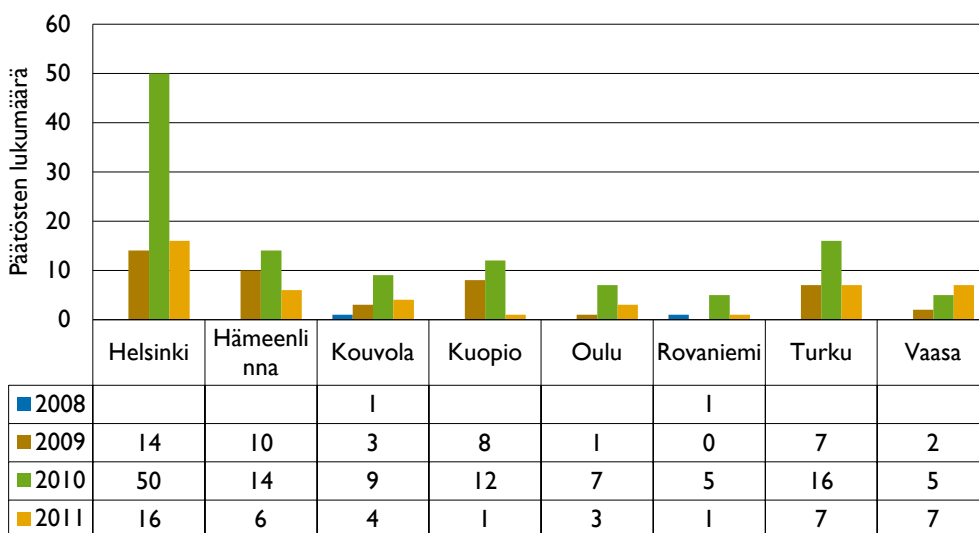
Korkeimman hallinto-oikeuden hyväksyessä valitusluvan, se tutkii asian ja antaa siitä ratkaisun. Valittajan ei näin ollen tarvitse toimittaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle erillistä valitusta, vaan se tutkii ja ratkaisee asian valituslupahakemuksessa ilmoitettujen vaatimuksien perusteella. Ratkaisutyypinä korkeimman hallinto-oikeuden antama ratkaisu vastaa hallinto-oikeuden antamaa ratkaisua.

⁶² HE 112/2004, s. 15.

3 Aineiston kuvaus

Aineistona on korkeimman hallinto-oikeuden vuosina 2010–2011 ratkaisemat valituslupatapaukset, joissa käsiteltiin maankäyttö- tai rakennusasioita, yhteensä 210 ratkaisua. Valitusluvissa käsiteltiin asemakaavoja, poikkeamisia, rakennuslupia, suunnittelutarveratkaisuja, toimenpidelupia sekä katuja ja yleisiä alueita. Vuonna 2010 korkein hallinto-oikeus ratkaisi 67 valituslupahakemuksena tullutta tapausta, vuonna 2011 määrä oli jo 143. Kokonaismäärän kasvua voi osittain selittää maankäyttö- ja rakennuslain valituslupajärjestelmän laajentumisella.

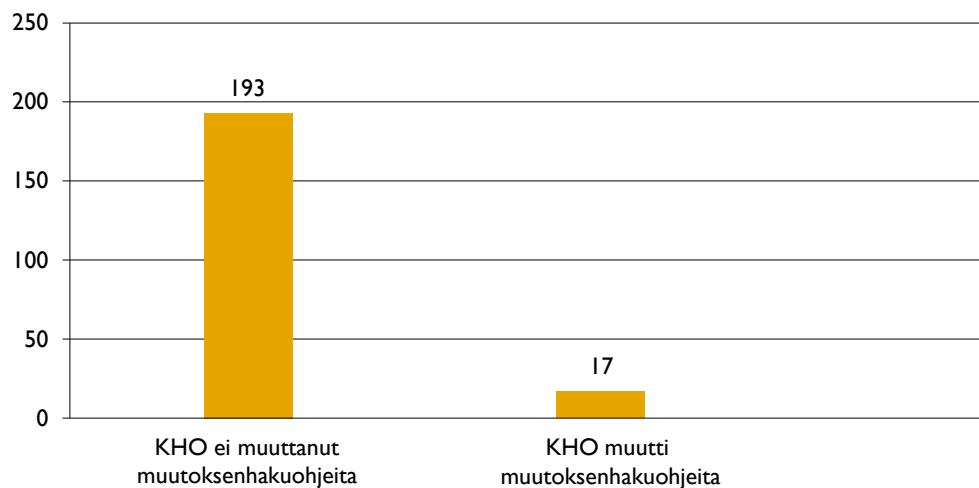
Korkeimpaan hallinto-oikeuteen päätyneitä valituslupa-asioita käsiteltiin kaikissa hallinto-oikeuksissa (kuvio 1). Helsingin hallinto-oikeudessa ratkaistiin vuosien 2009–2011 aikana yhteensä 80 asiaa, joista 50 tapausta vuoden 2010 aikana. Tämä vastaa noin 38 %:a korkeimpaan hallinto-oikeuteen päätyneistä valituslupahakemuksien kokonaismäärästä. Vähiten korkeimpaan hallinto-oikeuteen päätyneitä valituslupa-asioita ratkaistiin Rovaniemen hallinto-oikeudessa, vuosien 2008–2011 välillä yhteensä vain 7 tapausta.



Kuvio 1. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneet valitusluvut hallinto-oikeuksittain tarkastellussa aineistossa.

4 Muutoksenhakuohjeet

Hallinto-oikeus liittää päätöksen yhteyteen valitusosoituksen (muutoksenhakuohjeet), jonka tarkoituksena on ohjata asianosaista mahdollisessa muutoksenhaussa. Valituslupajärjestelmä on ollut käytössä muutaman vuoden, joten on tarpeellista tarkastella sitä, ovatko hallinto-oikeudet osanneet erottaa valituslupaa edellyttävät tapaukset muista hallintovalitustapauksista. Aineiston tapauksista korkein hallinto-oikeus muutti hallinto-oikeuden antamia muutoksenhakuohjeita 8 %:ssa kaikista tapauksista (kuvio 2). Virheellisiä muutoksenhakuohjeiden suhteellisen suurta määrää selittää osittain se, että maankäyttö- ja rakennuslain valituslupajärjestelmää on sovellettu vasta muutaman vuoden ja tapauksiin liittyy usein erilaisia tulkintamahdollisuuksia.

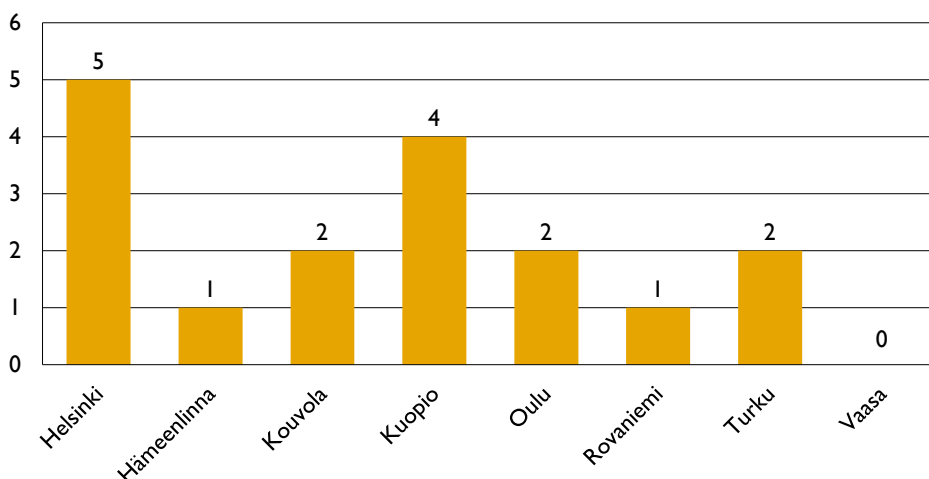


Kuvio 2. Hallinto-oikeuksien antamien muutoksenhakuohjeiden oikeellisuus.

Virheellisiä muutoksenhakuohjeita annettiin lähes kaikista hallinto-oikeuksista (kuvio 3). Ainoastaan Vaasan hallinto-oikeuden päätöksiin liitettyjä muutoksenhakuohjeita ei muutettu. Hämeenlinnan ja Rovaniemen hallinto-oikeuksien antamia muutoksenhakuohjeita korkein hallinto-oikeus korjasi kummankin osalta yhden. Kouvolan, Turun ja Oulun hallinto-oikeuksien antamista muutoksenhakuohjeista muutettiin yhteensä kuusi, jokaiselta hallinto-oikeudelta kaksi muutoksenhakuohjetta. Lukumääräisesti eniten muutoksia tehtiin Kuopion ja Helsingin hallinto-oikeuksien antamissa muutoksenhakuohjeissa. Kuopion hallinto-oikeuden muutoksenhakuohjeista korkein hallinto-oikeus muutti neljä ja Helsingin hallinto-oikeuden viisi muutoksenhakuohjetta.

Suhteutettuna virheelliset muutoksenhakuohjeet hallinto-oikeuksien antamiin valituslupapäätöksiin kokonaismäärään, virheellisten muutoksenhakuohjeiden prosenttiosuudet vaihtelevat merkittävästi eri hallinto-oikeuksien kesken, 0-19 %:n välillä. Vaasassa virheellisten muutoksenhakuohjeiden prosenttiosuus oli 0 %:a, koska hallinto-oikeuden antamat muutoksenhakuohjeet olivat kaikissa valituslupatapauksissa oikei-

ta. Seuraavaksi vähiten virheellisiä muutoksenhakuohjeita annettiin Hämeenlinnan hallinto-oikeudesta (3,3 %). Helsingin ja Turun hallinto-oikeuksien prosenttiosuus oli hieman yli 6 %:a. Kouvolan hallinto-oikeuden suhteellinen prosenttiosuus oli 11,8 %:a, Rovaniemen hallinto-oikeuden 14,3 %:a ja Oulun hallinto-oikeuden 18,1 %:a. Tässä selvityksessä tutkituista valituslupatapauksista eniten virheellisiä muutoksenhakuohjeita annettiin Kuopion hallinto-oikeudesta. Kuopion hallinto-oikeuden antamiin päätöksiin liitettiin lähes joka viidenteen (19 %) virheellinen muutoksenhakuohje. Tarkasteltavien muutoksenhakuohjeiden lukumäärä on varsin pieni etenkin tiettyjen hallinto-oikeuksien kohdalla, jolloin virheelliset prosenttiosuudet korostuvat.



Kuvio 3. KHO:ssa muutettujen muutoksenhakuohjeiden lukumäärä hallinto-oikeuksittain.

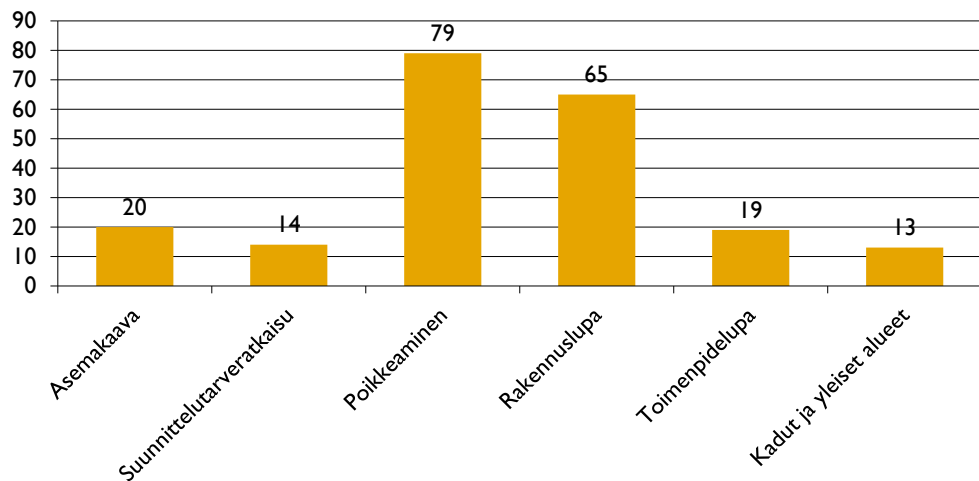
Korkeimman hallinto-oikeuden muuttamista muutoksenhakuohjeista (kuvio 4) yli puolet muutettiin siten, että muutoksenhaussa edellytettiin valituslupaa (59 %). Viidessä tapauksessa korkein hallinto-oikeus ei edellyttänyt valituslupaa (29 %) ja kahdessa tapauksessa valittajalla ei ollut muutoksenhakuoikeutta korkeimmalta hallinto-oikeudelta (12 %). Tapauksissa, joissa edellytettiin valituslupaa, korkein hallinto-oikeus joutui pyytämään valittajaa ilmoittamaan perusteet, joiden vuoksi valittajalle tulisi myöntää asiassa valituslupa. Virheellisen muutoksenhakuohjeen takia korkeimman hallinto-oikeuden resurssija joudutaan käyttämään tapauksen käsittelyä varten tarpeellisten tietojen hankkimiseen, jotka tulisi ilmoittaa jo varsinaisessa valituksessa. Tämän takia myös muiden tapauksien käsittelyajat jonkin verran kasvavat ja varsinaisten hankkeiden toteuttaminen viivästyy. Saman tyyppisiä haitallisia vaikutuksia resurssien kuormittamisessa syntyy tapauksissa, joissa ei ole lainkaan muutoksenhakuoikeutta korkeimmalta hallinto-oikeudelta.



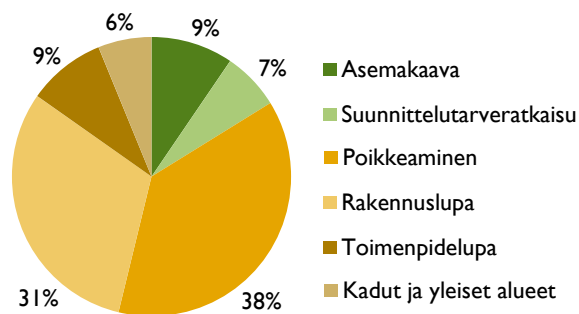
Kuvio 4. Korkeimman hallinto-oikeuden muuttamat muutoksenhakuohjeet.

5 Aineiston valituslupatyypit ja asiaryhmien määrä korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Asiaryhmittäin tarkasteltuna eniten päätöksiä tehtiin poikkeamista (38 %) koskevissa asioissa. Toiseksi eniten ratkaistiin rakennuslupia koskevia tapauksia (31 %). Muita valituslupatyyppejä ratkaistiin selvästi vähemmän, asemakaavaa koskevien tapauksien osuus oli 9 %:a, toimenpidelupien 9 %:a, suunnittelutarveratkaisujen 7 %:a sekä katujen ja yleisiä alueita koskevien tapauksien osuus oli 6 %:a (kuviot 5-6). Poikkeamista tai suunnittelutarveratkaisuja koskevat valitukset ovat aikaisemmin muodostaneet korkeimmassa hallinto-oikeudessa suurimman osan maankäyttö- ja rakennuslain mukaisista valitusasioista. Poikkeamista koskevat ratkaisut muodostivat myös tässä selvityksessä suurimman asiaryhmän.

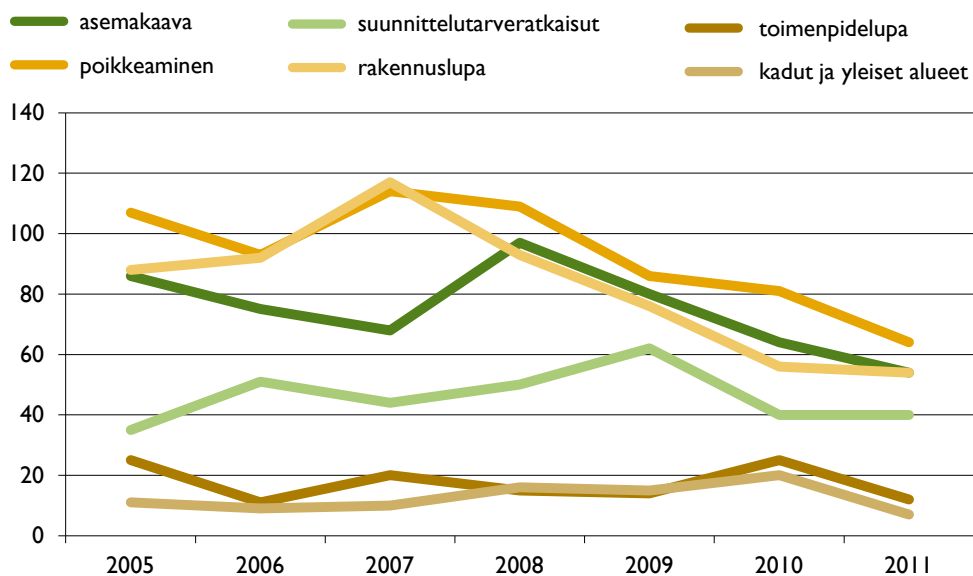


Kuvio 5. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneet valituslupahakemukset asiaryhmittäin vuosina 2010–2011.



Kuvio 6. Valituslupahakemuksien prosenttiosuudet asiaryhmittäin jaoteltuna.

Vuonna 2011 korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapui poikkeamia koskevia valituksia yhteensä 64 kpl ja suunnittelutarveratkaisuja koskevia valituksia 40 kpl. Vuonna 2010 vastaavat lukumäärät olivat poikkeamisten osalta 81 kpl ja suunnittelutarveratkaisujen osalta 40 kpl. Rakennuslupia saapui korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi vuonna 2011 yhteensä 54 kpl ja vuonna 2010 yhteensä 25 kpl.⁶³ Asemakaavoja, poikkeamia ja rakennuslupia koskevien valitusten kokonaismäärä on vähentynyt korkeimmassa hallinto-oikeudessa viimeisten vuosien aikana merkittävästi (kuvio 7). Suunnittelutarveratkaisujen, toimenpidelupien sekä katuihin ja yleisiin alueisiin liittyvien valitusten määrä on myös hieman vähentynyt.



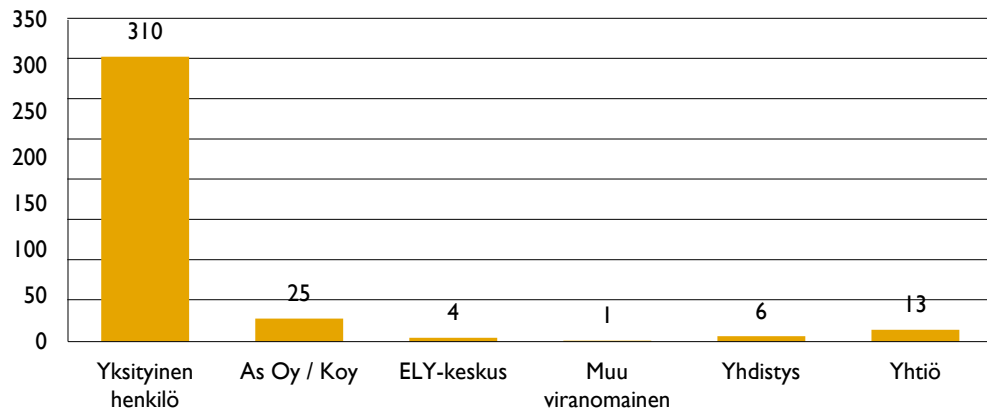
Kuvio 7. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen vuosittain saapuneiden valitusten määrä.

Valitusten määrä on vähentynyt kaikissa asiaryhmissä viimeisten vuosien aikana. Tämän selvityksen perusteella ei voida vielä kuitenkaan arvioida valituslupajärjestelmän vaikuttavuutta esimerkiksi valitusten määrään, koska valituslupajärjestelmä on ollut käytössä vasta muutaman vuoden eräiden asiaryhmien kohdalla. Suuntaantavia huomioita voidaan kuitenkin tehdä esimerkiksi rakennus- ja toimenpidelupien kohdalla, joissa valituslupajärjestelmää on käytetty jo vuodesta 2007 lähtien. Vuonna 2007 korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapui käsiteltäväksi kaikkiaan 117 rakennuslupatapausta, mutta sen jälkeen saapuneiden tapauksien määrä on laskenut. Toimenpidelupien tai katuihin ja yleisiin alueisiin liittyvien tapauksien osalta ei ole kuitenkaan havaittavissa saman suuruista valitusmäärän vähenemistä. Valituslupajärjestelmällä ei välttämättä ole suoranaista vaikutusta valitusten kokonaismäärän vähenemiseen, koska niihin vaikuttaa osaltaan myös mm. taloudelliset suhdannevaihtelut. Taloudellisesti epävarmoina aikoina esimerkiksi hankkeiden tai lupahakemuksien määrä on tavallisesti ollut selvästi pienempi, jolloin valitusten määräkin on vastaavasti pienempi. Valituslupajärjestelmän vaikutuksista valitusten määrään on todettavissa yksityiskohtaisemmin vasta seuraavissa selvityksissä, jolloin aineistoa on kertynyt useamman vuoden ajalta.

⁶³ Korkein hallinto-oikeus, vuosikertomukset 2010–2011.

6 Kuka valittaa?

Valittajien kokonaismäärä kaikki valitukset yhteenlaskettuna oli 359. Valittajat on tässä selvityksessä jaettu kuuteen ryhmään; yksityinen henkilö, asunto-osakeyhtiö/kiinteistöosakeyhtiö, ELY-keskus, muu viranomainen, yhdistys ja yhtiö (kuvio 8). Yksityinen henkilö oli suurin yksittäinen valittajaryhmä 86 %:n osuudella. Asunto-osakeyhtiö tai kiinteistöosakeyhtiö oli valittajana 7 %:ssa kaikista valittajista. Seuraavaksi eniten valitusoikeuttaan käyttivät yhtiöt (4 %). Yhdistys toimi valittajana 2 %:ssa kaikista tapauksista. ELY-keskus oli valittajana 4 tapauksessa (1 %), ja muu viranomainen (Liikennevirasto) yhdessä tapauksessa (alle 1 %).



Kuvio 8. Valittajien kokonaismäärät ryhmittäin jaoteltuna.

Asiaryhmittäin tarkasteltuna yksityinen henkilö on suurimpana valittajaryhmänä kaikissa ratkaisuisissa (taulukko 1). Erityisen suuri yksityisten henkilöiden osuus oli katuihin ja yleisiin alueisiin liittyvissä tapauksissa (91 %). Toimenpidelupien osalta yksityisten henkilöiden tekemien valitusten osuus (67 %) ei ollut niin suuri kuin muissa valituksissa, koska toiseksi eniten valittaneen asunto-osakeyhtiön tai kiinteistöosakeyhtiön osuus oli 29 %:a.

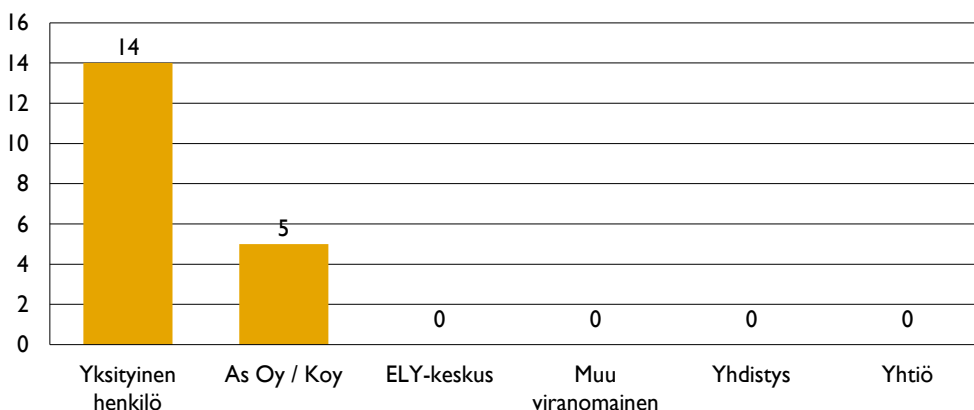
Taulukko 1. Valittajien lukumäärät asiaryhmittäin.

	Yksityinen henkilö	As Oy / Koy	ELY	Muu viranomainen	Yhdistys	Yhtiö	Määrä yhteensä
Asemakaava	40	3	2	0	3	0	48
Suunnittelutarveratkaisu	20	0	1	0	1	1	23
Poikkeaminen	108	2	0	1	1	8	120
Rakennuslupa	93	9	1	0	1	3	107
Toimenpidelupa	18	8	0	0	0	1	27
Kadut ja yleiset alueet	31	3	0	0	0	0	34
Yhteensä	310	25	4	1	6	13	359

Selvityksen tulokset vastaavat vain osittain aikaisempien selvityksien valittajaryhmien jakautumista.⁶⁴ Yksityishenkilöiden tekemien valitusten osuus (86 %) kaikista tehdyistä valituksista on hieman suurempi kuin aikaisemmissa selvityksissä ja vastaavasti yhdistyksien tekemien valitusten määrä on paljon pienempi.⁶⁵ ELY-keskuksien tekemien valitusten osuus (1 %) on tässä selvityksessä myös jonkin verran pienempi kuin aikaisemmissa selvityksissä. Malinin selvityksessä silloisen alueellisen ympäristökeskuksen korkeimpaan hallinto-oikeuteen tekemien valitusten osuus oli 1,4 %:a ja Partisen selvityksessä 1,9 %:a.⁶⁶ Muut viranomaiset käyttivät valitusoikeuttaan aikaisempien selvityksien mukaisesti varsin maltillisesti. Yhtiöiden tekemien valitusten osuus vastaa myös aikaisempien selvityksien tuloksia. Asunto-osakeyhtiöiden tai kiinteistöosakeyhtiöiden tekemien valitusten osuus (7 %) on jonkin verran suurempi kuin aikaisemmissa selvityksissä. Esimerkiksi Malinin selvityksessä vastaava prosenttiosuus oli 4,6 %:a.⁶⁷

Vertailtaessa tuloksia aikaisempiin selvityksiin pitää huomioida, että tässä selvityksessä on ollut mukana useampia asiaryhmiä (rakennusluvut, toimenpideluvat, kadut ja yleiset alueet) kuin aikaisemmissa selvityksissä. Tämä ainakin osittain selittää hieman poikkeavaa valittajaryhmien jakautumista. Esimerkiksi rakennuslupien ja toimenpidelupien osalta valitusoikeus on rajoitetumpi kuin kaava-asioissa, poikkeamispäätöksissä ja suunnittelutarveratkaisuissa (MRL 191–193 §). Tämä näkyy tässä selvityksessä erityisesti yhdistyksien ja ELY-keskuksien tekemien valitusten kokonaismäärässä ja prosenttiosuuksien jakautumisessa. Vertailtaessa tuloksia aikaisemmin tehtyihin tutkimustuloksiin täytyy huomioida, että tässä selvityksessä analysoitavana olivat vain korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut. Esimerkiksi ELY-keskuksien tekemät valitukset menestyvät erittäin hyvin jo hallinto-oikeudessa, jolloin valitusta korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei enää tarvitse tehdä.

Tässä selvityksessä korkeimman hallinto-oikeuden hyväksymien valituslupien valittajat jakoutuivat yksityishenkilöihin (74 %) ja asunto-osakeyhtiöihin tai kiinteistöosakeyhtiöihin (26 %). Muiden valitusryhmien tekemille valituslupahakemuksille korkein hallinto-oikeus ei myöntänyt valituslupia (kuvio 9). Hyväksytyjen valituslupien kokonaismäärä on tässä selvityksessä niin pieni, että valittajien jakautuminen vain muutamien valitusryhmien kesken oli odotettavissa oleva tutkimustulos. Huomion arvoisena tutkimustuloksena voidaan pitää sitä, että ELY-keskuksen tekemille valituksille ei myönnetty valituslupia.⁶⁸



Kuvio 9. Valituslupan saaneiden tapauksien valittajat.

⁶⁴ Wähä 2004, s. 11, Malin 2008, s. 25, Partinen 2009, s. 24.

⁶⁵ Partisen selvityksessä yksityishenkilöiden tekemien valitusten osuus oli 83 %:a ja yhdistyksien 1,3 %:a (Partinen 2009, s. 24). Malinin selvityksessä yksityishenkilöiden tekemien valitusten osuus oli noin 71 %:a ja yhdistysten osuus oli puolestaan 9,5 %:a kaikista valittajista (Malin 2008, s. 25).

⁶⁶ Malin 2008, s. 25 ja Partinen 2009, s. 24.

⁶⁷ Malin 2008, s. 25.

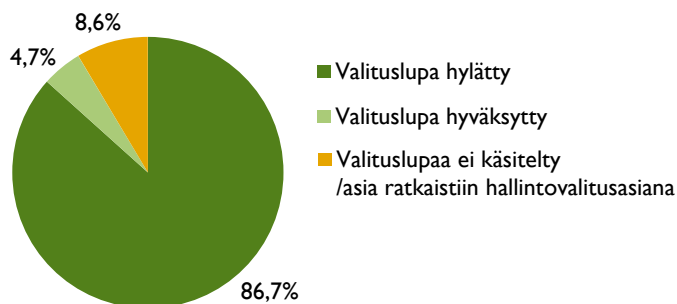
⁶⁸ ELY-keskuksen valitukset koskivat kahta asemakaavaa, suunnittelutarveratkaisua ja rakennuslupaa.

7 Valituslupahakemuksen käsittely ja niiden valitusperusteet

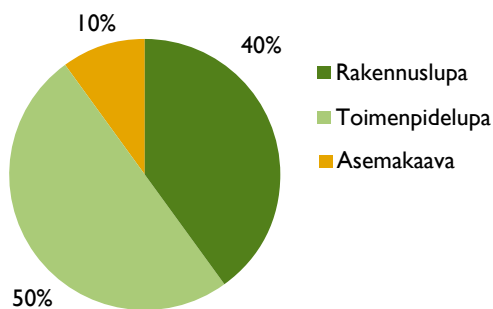
7.1

Valituslupahakemusten käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Tutkituista tapauksista 182 tapausta (86,7 %) ei saanut korkeimmalta hallinto-oikeudelta valituslupaa (kuvio 10). Korkein hallinto-oikeus myönsi vain 10 tapaukselle (4,7 %) valitusluvan. Hyväksytyissä valitusluvista oli kyse rakennusluvista (4 kpl), toimenpideluvista (5 kpl) sekä yhdestä asemakaavasta (kuvio 11). Lisäksi tässä selvityksessä tutkituista tapauksista 8,6 %:a oli sellaisia, joita korkein hallinto-oikeus ei käsitellyt lainkaan tai se ei käsitellyt niitä valituslupa-asiana. Näistä tapauksista yhdeksän jätettiin käsittelemättä päättyneen valitusajan takia, kolmesta tapauksesta valituslupahakemus oli peruttu ja kuusi tapausta käsiteltiin hallintovalitusasiana.



Kuvio 10. Valituslupahakemusten käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa.



Kuvio 11. Myönnettyjen valituslupatapauksien asiaryhmät.

Muihin valituslupa-asiaryhmiin verrattuna tässä selvityksessä myönnettyjen valituslupien prosenttiosuus (4,7 %) oli erittäin pieni. Esimerkiksi ympäristönsuojeluun tai vesitalouteen liittyvissä valituslupatapauksissa korkein hallinto-oikeus myönsi vuosina 2010–2011 valituslupan 21,4 %:lle tapauksista. Vero-asioihin liittyvissä valituslupatapauksissa vastaava prosenttiosuus oli 23,2 %:a ja sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvissä tapauksissa 11,7 %:a.⁶⁹

7.2

Valittajien valitusperusteet

Aikaisemmissa kaava-asioihin, poikkeamiseen tai suunnittelutarveratkaisuihin liittyvissä selvityksissä on tarkasteltu monipuolisesti valittajien valitusperusteita jaotteleamalla niitä esimerkiksi sisällöllisiin ja menettelyllisiin valitusperusteisiin. Tässä selvityksessä kaikkien ratkaisujen osalta ei ollut mahdollista tarkastella tai jaotella valittajien käyttämiä valitusperusteita. Valtaosassa selvityksessä mukana olleissa tapauksissa ei mainittu lainkaan valittajan hallinto-oikeudelle tai korkeimmalle hallinto-oikeudelle esittämiä valitusperusteita. Suurimmassa osassa korkeimman hallinto-oikeuden antamissa päätöksissä kerrottiin vain lyhyesti tapauksesta ja asian käsittelyn vaiheista, mutta ei valittajan hallinto-oikeudelle tai valituslupahakemuksessa esittämiä perusteita. Tapauksien valitusperusteiden tarkastelu olisi edellyttänyt hallinto-oikeuksien päätöksiä tutkimista, mutta ne eivät sisällyneet tämän selvityksen aineistoihin. Valituslupan saaneisiin tapauksiin on kuitenkin liitetty laajempi kuvaus mm. hallinto-oikeuden käsittelystä ja ratkaisun perusteluista sekä valittajien esittämistä valitusperusteita. Tästä johtuen valittajien valitusperusteita on ollut mahdollista tarkastella vain valituslupan saaneiden tapauksien kohdalla.

Valituslupan saaneissa tapauksissa valitusperusteina käytettiin pelkästään sisällöllisiä valitusperusteita yhteensä 4 tapauksessa (40 %); kahdessa rakennusluvassa ja kahdessa toimenpideluvassa. Sisällöllisiä ja menettelyllisiä valitusperusteita käytettiin 5 tapauksessa (50 %); kahdessa toimenpideluvassa, yhdessä rakennusluvassa ja yhdessä asemakaava tapauksessa. Pelkästään menettelyllisiä valitusperusteita käytettiin yhdessä rakennuslupatapauksessa (10 %). Valitusperusteiden jakautuminen vastaa tietyiltä osin vuosien 2004–2009 selvityksiä, mutta eroaa vuonna 2012 tehdyistä selvityksistä.⁷⁰

Sisällöllinen valitusperuste oli tässä selvityksessä vasta toiseksi suurin valitusperusteryhmä, koska menettelyllisiä valitusperusteita käytettiin usein yhdessä sisällöllisten valitusperusteiden kanssa. Analysoitujen 10 tapauksen kohdalla menettelyllisten valitusperusteiden osuus (10 %) on hieman suurempi kuin viimeaikaisissa selvityksissä, mutta eroa voidaan ainakin osittain selittää selvityksen pienellä tapausmäärällä (10 kpl). Myös muissa tämän julkaisun selvityksissä menettelyllisen valitusperusteen osuus on kasvanut.

Menettelyllisinä valitusperusteina käytettiin esteellisyttä (HL 28 §), kuulemismenettelyn virheellisyttä (MRL 133 § ja HLL 34.1 §), vuorovaikutuksen puutteellisuutta (MRL 6 § ja 62 §) ja aloittamisoikeuden virheellistä tulkintaa (MRL 144 §). Kuulemismenettelyn virheellisyttä käytettiin eniten yksittäisenä valitusperusteena, yhteensä

⁶⁹ Osaltaan prosenttiosuuskien eroavaisuuteen vaikuttavat ratkaistujen tapauksien kokonaismäärä ja asiaryhmien erilaisuus. Ympäristönsuojeluun tai vesitalouteen liittyviä tapauksia oli vuosina 2010–2011 yhteensä vain 14 kpl, jolloin jo yksittäiset tapaukset vaikuttavat merkittävästi myönnettyjen valituslupien prosenttiosuuteen.

⁷⁰ Wähä 2004, Heinilä 2005, Wähä 2006, Malin 2008 ja Partinen 2009.

kolmessa tapauksessa. Näistä kahdessa tapauksessa kuulemisvirhe oli tapahtunut hallinto-oikeuden käsittelyn yhteydessä.⁷¹

Sisällöllisinä valitusperusteina käytettiin asemakaavaa koskevassa tapauksessa maanomistajalle tai muulle oikeudenhaltijalle aiheutuvaa kohtuutonta haittaa (MRL 54.3 §). Toimenpidelupien osalta valituksia perusteltiin tarpeettoman haitan aiheutumisella (MRL 135.1,6 §), asemakaavan vastaisuudella (MRL 135.1,1 §) ja rakennuspaikan hallinto-oikeudella (MRL 81.3 §). Rakennuslupia koskevissa valituksissa perusteluina käytettiin puolestaan rakennusjärjestyksen vastaisuutta (MRL 14 §), asemakaavan vastaisuutta (MRL 135.1,1 §) ja tarpeettoman haitan aiheutumista (MRL 135.1,6 §).

7.3

Korkeimman hallinto-oikeuden perustelut valitusluvan hylkäämisestä tai hyväksymisestä

Korkein hallinto-oikeus voi myöntää valitusluvan HLL 13.2 §:ssä säädettyissä tilanteissa (ennakkopäätösperuste, käsittelyssä tapahtunut ilmeinen virhe tai muu painava syy). Tapauksissa, joille ei myönnetty valituslupaa, korkein hallinto-oikeus perusteli päätöstään seuraavasti, *”Sen perusteella, mitä muutoksenhakijat ovat esittäneet ja mitä asiakirjoista muutoin ilmenee, asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi ei ole maankäyttö- ja rakennuslain 190 §:n 3 momentissa (1129/2008) ja hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentissa (698/2005) säädettyä valitusluvan myöntämisen perustetta”*.⁷² Näissä tapauksissa ei korkeimman hallinto-oikeuden mukaan ollut kyse sellaisista asioista, jotka olisi ollut oikeuskäytännön yhtenäisyyden takia tärkeää saattaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Tapaukset eivät myöskään olleet sellaisia, joissa asian käsittelyssä olisi tapahtunut ilmeinen virhe tai valitusluvan myöntämiseksi olisi esitetty muita painavia syitä.

Tapauksissa, joille valituslupa oli myönnetty, valitusluvan myöntämisperustetta ei ollut ilmoitettu korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen perusteluissa. Myöntämisperuste tai -perusteet on kuitenkin analysoitu päätöksistä sen perusteella, mitä tapauksen yksityiskohdista on kerrottu ja siitä, miten korkein hallinto-oikeus on perustellut ratkaisuaan. Muutamien tapauksen kohdalla voitiin tulkita olevan useampi kuin yksi valitusluvan myöntämisperuste.

Hieman yli puolet valitusluvan saaneista tapauksista (58 %) on sellaisia, joilla voidaan katsoa olevan ainakin ennakkopäätösperuste (HLL 13.2,1 §) valitusluvan myöntämisperusteena. Viidessä tapauksessa (42 %) asian käsittelyssä on tapahtunut sellainen ilmeinen virhe, jonka takia tapaus on ollut tarpeellinen ottaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi (HLL 13.2,2). Yhdessä tapauksessa (8 %) myös taloudellinen merkitys (HLL 13.2,3 §) on valittajan kannalta niin suuri, että asia on ollut syytä ottaa korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäväksi.

Korkeimman hallinto-oikeuden keskeisenä tehtävänä on tuottaa selkeitä ja perusteltuja ratkaisuja, jotka ohjaavat ja yhtenäistävät hallinnon ja hallintotuomioistuimen ratkaisukäytäntöä. Valitusluvan myöntämisperusteen mainitseminen kaikissa päätöksessä monipuolistaisi korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä saatavaa informaatiota, erityisesti valitusluvan saaneiden tapauksien kohdalla. Toisaalta korkein hallinto-oikeus voi julkaista päätöksensä esimerkiksi vuosikirjaratkaisuna, jolloin

⁷¹ Korkein hallinto-oikeus ei kuitenkaan kumonnut hallinto-oikeuksien tekemiä päätöksiä kuulemisvirheiden takia, koska asiat oli välittömästi ratkaistavissa korkeimmassa hallinto-oikeudessa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin täyttävällä tavalla myös muutoksenhakijoiden osalta.

⁷² Asemakaavoja koskevissa tapauksissa valitusluvan hylkäämistä koskeva perustelu oli muuten sama, lukuun ottamatta maankäyttö- ja rakennuslain viittausta. Asemakaavatapauksissa viitattiin MRL 188 §:n 5 momenttiin.

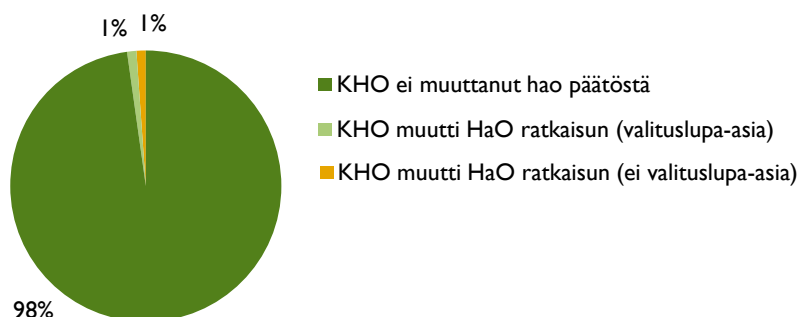
päätökselle syntyy erityinen tärkeä asema vastaavanlaisissa lainsovellustilanteissa. Tällöin esimerkiksi HLL 13.2 §:n 1 kohdan mainitsemisesta ei ole erityistä hyötyä, koska se korostaa vain päätöksen tärkeyttä, ei esimerkiksi tapauksen sisällöllistä erityispiirrettä. Tapauksien erityispiirteitä olisi mahdollista korostaa yksityiskohtaisemmin lisäämällä valituslupapäätöksen monipuoliset perustelut siitä, minkä HLL 13.2 §:ssä mainitun kohdan perusteella tapaukselle on myönnetty valituslupa. Tämä korostaisi paremmin tapaukseen liittyviä tulkinnallisia erityispiirteitä, joiden perusteella korkein hallinto-oikeus on päättänyt ottamaan asian käsittelyyn.

8 Valituslupahakemusten menestyminen

8.1

Hallinto-oikeuksien päätösten pysyvyys

Hallinto-oikeuksien tekemistä päätöksistä korkein hallinto-oikeus muutti vain kahta valitusluparatkaisuna annettua päätöstä, joka on alle 1 % kaikista ratkaisuista (kuvio 12).⁷³ Tutkimustulos poikkeaa merkittävästi hallinto-oikeuksien päätösten pysyvyyden osalta muista tämän julkaisun tutkimustuloksista. Eroavaisuutta selittää osittain vakiintunut oikeuskäytäntö, erityisesti suunnittelutarveratkaisuihin ja poikkeamispäätöksissä, sekä valituslupajärjestelmän erilaisuus hallintovalitusjärjestelmään verrattuna.



Kuvio 12. Tutkimusaineistoon kuuluvien hallinto-oikeuksien tekemien päätösten pysyvyys korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Molemmat korkeimman hallinto-oikeuden muuttamat valitusluparatkaisut liittyivät rakennuslupiin. Ensimmäisessä tapauksessa kyse oli aloittamisoikeuteen (MRL 144 §) liittyvästä tulkinnasta. Rakennushankkeelle oli myönnetty rakennusluvan yhteydessä lupa aloittaa rakennustyöt perustusten osalta vakuutta vastaan ennen kuin rakennuslupaa koskeva päätös oli saanut lainvoiman. Kahdeksan kuukautta rakennusluvan myöntämisen jälkeen ympäristölautakunta oli myöntänyt aloittamislupa vakuutta vastaan saattaa rakennustyöt loppuun ennen lupapäätöksen lainvoimaisuutta. Hallinto-oikeuden mukaan ympäristölautakunnan myöntämässä aloitusluvassa oli kyse rakennuslupapäätöksen yhteydessä myönnetyn aloitusluvan aloittamisluvan jatkamisesta ja muuttamisesta, ei uudesta aloittamisluvasta. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin tulkitsi tilannetta siten, että MRL 144 §:ssä ei ole säädetty mahdollisuudesta myöntää aloittamisoikeutta rakennustöiden loppuunsaattamiseen tilanteissa, jossa

⁷³ Lisäksi korkein hallinto-oikeus muutti kahta muuta tutkimusaineistossa mukana ollutta hallinto-oikeuden ratkaisua, mutta nämä eivät olleet valitusluparatkaisuja.

lupapäätöksen yhteydessä oli myönnetty lupa rakennustöiden osittaiseen aloittamiseen. Alkuperäistä aloittamisoikeutta ei korkeimman hallinto-oikeuden tulkinnan mukaan voi laajentaa MRL 144.3 §:ssä säädettyjen määräaikojen jälkeen myönnettävällä erillisellä aloittamisluvalla koskemaan rakennustöiden loppuunsaattamista. Hallinto-oikeuden ja ympäristölautakuntien päätökset kumottiin.

Toisessa tapauksessa käsiteltiin rantasaunan rakentamista olemassa olevan maatilakeskuksen yhteyteen. Hakija omisti maatilakeskuksen, joka sijaitsi rantaosayleiskaavassa AM-alueella (maatilojen talouskeskusten alue). Hakija oli saanut luvan rantasaunan rakentamiseen osayleiskaavassa maa- ja metsätalousvaltaiselle alueelle (M). Kaavamääräyksen mukaan talouskeskuksen asuinrakennukseen liittyvän enintään 25 m²:n suuruisen rantasaunan voi rakentaa M-alueelle. Kyseinen rakennuspaikka sijaitsi 200 metrin päässä tilan asuinrakennuksesta, eikä rakennuspaikalle ollut kulkutai tieyhteyttä tilan alueen kautta. Tilalle oli jo aikaisemmin rakennettu rantasauna, johon tilalta oli tieyhteys ja joka sijaitsi noin 200 metrin päästä tilan asuinrakennuksesta. Hallinto-oikeuden mielestä kyseessä ei ollut uusi rakennuspaikka, vaan olemassa olevan maatilan talouskeskuksen asuinrakennukseen liittyvä rantasauna. Lisäksi rakennuspaikka täytti hallinto-oikeuden mukaan rakennuspaikalle asetetut vaatimukset ja rakennus voitiin sijoittaa MRA 57.3 §:ssä asetettujen etäisyysvaatimusten mukaisesti. Ottaen huomioon rakennushankkeesta saatu selvitys, suunnitellun rakennuksen käyttömahdollisuudet, rakennuksen sijoittumisesta ja ympäristöstä saatu selvitys, korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei kysymyksessä ole yleiskaavan M-alueen kaavamääräyksen mukainen asuinrakennukseen liittyvä rantasaunan rakentaminen. Koska M-alueella rakentaminen rantavyöhykkeellä oli muutoin kielletty, suunniteltu rakentaminen vaikeutti yleiskaavan toteuttamista. Rakennushanketta ei voinut toteuttaa ilman MRL 171 §:ssä tarkoitettua poikkeamista yleiskaavassa määrätystä rakentamisrajoituksesta. Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden ja lautakunnan tekemät päätökset ja hylkäsi rakennuslupahakemuksen.

8.2

ELY-keskuksien tekemien valituslupahakemuksien menestyminen

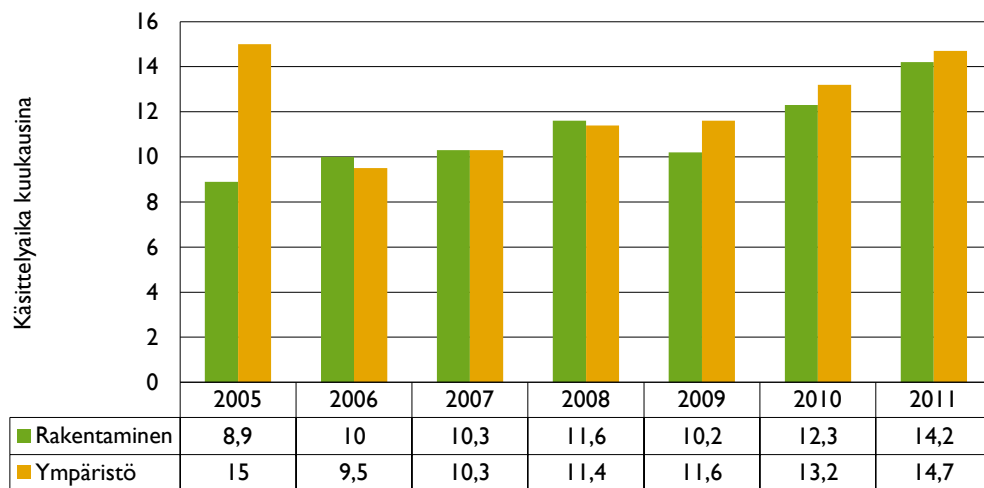
Aikaisemmissa maankäyttö- ja rakennuslakiin liittyvissä selvityksissä nykyisten ELY-keskuksien tekemät valitukset ovat menestyneet varsin hyvin hallintotuomioistuimissa. Tässä selvityksessä kaikki (4 kpl) ELY-keskuksien valituslupahakemukset oli tehnyt Uudenmaan ELY-keskus. Valituslupahakemukset koskivat kahta asemakaava-aluetta, suunnittelutarveratkaisua ja rakennuslupaa. ELY-keskukselle ei kuitenkaan myönnetty valituslupahakemuksien johdosta valituslupia, joten tässä selvityksessä ELY-keskuksen tekemien valitusten menestyminen ei vastannut aikaisempien selvityksien tuloksia. Kaikissa näissä tapauksissa korkein hallinto-oikeus totesi, että ELY-keskuksen esittämän perusteella tapauksien saattamiseksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi ei ole HLL 13.2 §:ssä säädettyä valitusluvan myöntämisen perustetta. Tapauksia ei ole mahdollista tarkastella tässä selvityksessä yksityiskohdaisemmin, koska aineistoon kuului vain korkeimman hallinto-oikeuden antamat päätökset.

9 Tapauksien käsittelyajat korkeimmassa hallinto-oikeudessa

9.1

Käsittelyaika muissa valituslupa-asiaryhmissä

Rakentamiseen tai ympäristöön liittyvien tapauksien keskimääräiset käsittelyajat ovat kasvaneet korkeimmassa hallinto-oikeudessa viimeisten vuosien aikana. Vuonna 2011 korkeimmassa hallinto-oikeudessa käytetty keskimääräinen käsittelyaika rakentamiseen liittyvissä tapauksissa oli 14,2 kuukautta ja ympäristöön liittyvissä asioissa 14,7 kuukautta. Vastaavat keskimääräiset käsittelyajat vuonna 2010 olivat 12,3 kuukautta ja 13,2 kuukautta. Vuosina 2005–2011 rakentamiseen liittyvät keskimääräiset käsittelyajat olivat 8,9–14,2 kuukautta ja ympäristöön liittyvissä tapauksissa käsittelyajat olivat 9,5–15 kuukautta (kuvio 13).⁷⁴ Edellä mainituissa käsittelyajoissa on mukana myös valituslupa-asiat, joten todennäköisesti muiden kuin valituslupa-asioiden keskimääräinen käsittelyaika on todellisuudessa hieman korkeampi kuin mitä keskiarvo osoittaa.

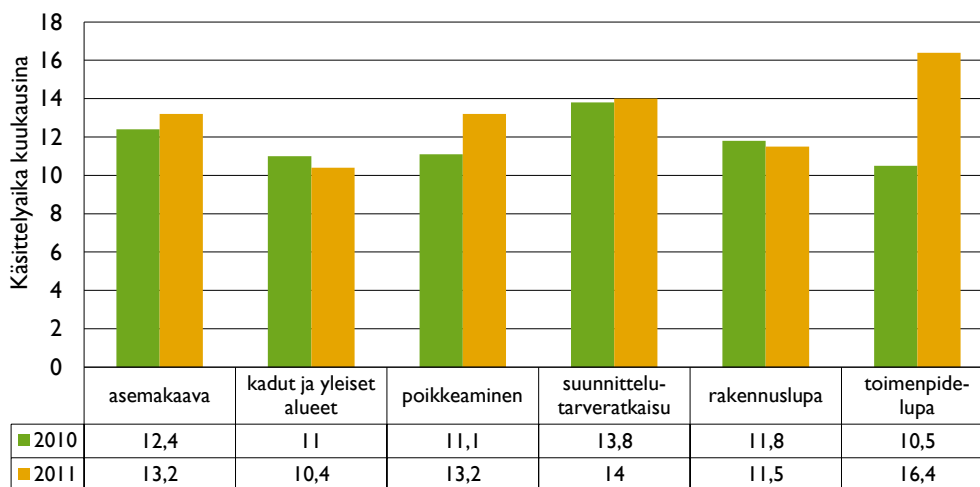


Kuvio 13. Korkeimman hallinto-oikeuden keskimääräiset käsittelyajat rakentamiseen ja ympäristöön liittyvissä tapauksissa.

Asiaryhmittäin tarkasteltuna vuonna 2011 korkeimman hallinto-oikeuden käyttämä keskimääräinen käsittelyaika oli asemakaava-asioissa 13,2 kuukautta (vuonna 2010 vastaava aika oli 12,4 kk), katuihin ja yleisiin alueisiin liittyvissä tapauksissa 10,4 kuukautta (11 kk), poikkeamisessa 13,2 kuukautta (11,1 kk), suunnittelutarveratkaisuisissa 14 kuukautta (13,8 kk), rakennusluvuissa 11,5 kuukautta (11,8 kk) ja toimenpideluvuissa

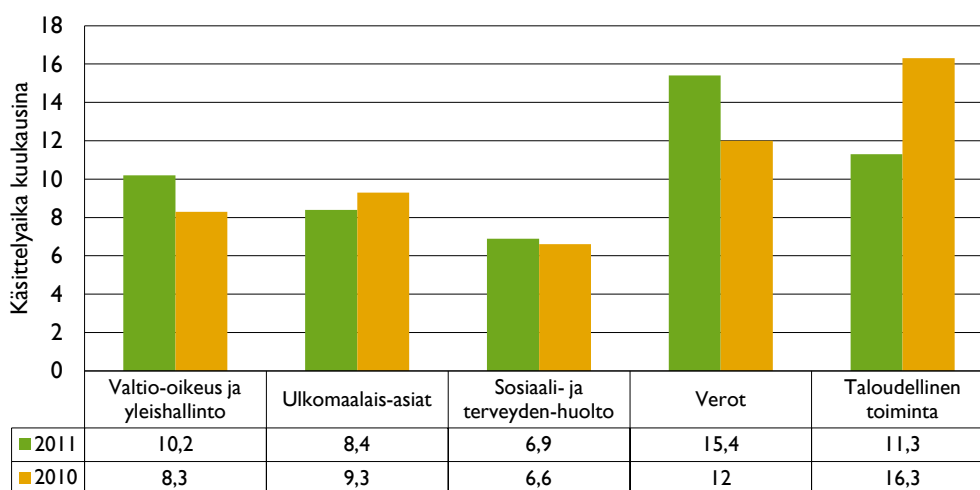
⁷⁴ Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomukset 2005–2011.

16,4 kuukautta (10,5 kk) (kuvio 14).⁷⁵ Myös tässä tilastoinnissa on mukana kyseisenä vuotena ratkaistut valituslupatapaukset, joten todennäköisesti muiden kuin valituslupatapauksien keskimääräinen käsittelyaika on todellisuudessa hieman korkeampi kuin mitä keskiarvo osoittaa kuviossa.



Kuvio 14. Keskimääräiset käsittelyajat asiaryhmittäin jaoteltuna.

Valituslupajärjestelmää käytetään korkeimmassa hallinto-oikeudessa myös muissa asiaryhmissä, kuten veroasioissa, sosiaali- ja terveydenhuoltoasioissa, ulkomaalaisasioissa sekä valtio-oikeus ja yleishallintoasioissa. Valituslupa-asioiden keskimääräiset käsittelyajat vaihtelevat eri asiaryhmien välillä. Esimerkiksi ulkomaalaisasioihin liittyvissä tapauksissa käsittelyaika oli 8,4 kuukautta ja sosiaali- ja terveyshuoltoon liittyvissä tapauksissa 6,9 kuukautta (vuosi 2011). Veroasioissa valituslupina käsiteltävien tapauksien keskimääräinen käsittelyaika oli vuonna 2011 puolestaan 15,4 kuukautta (kuvio 15). Kaikkien korkeimmassa hallinto-oikeudessa vuonna 2011 ratkaistujen valituslupatapauksien käsittelyajan keskiarvo oli 10,7 kuukautta⁷⁶.



Kuvio 15. Korkeimman hallinto-oikeuden valitusluparatkaisujen käsittelyajan keskiarvo asiaryhmittäin.

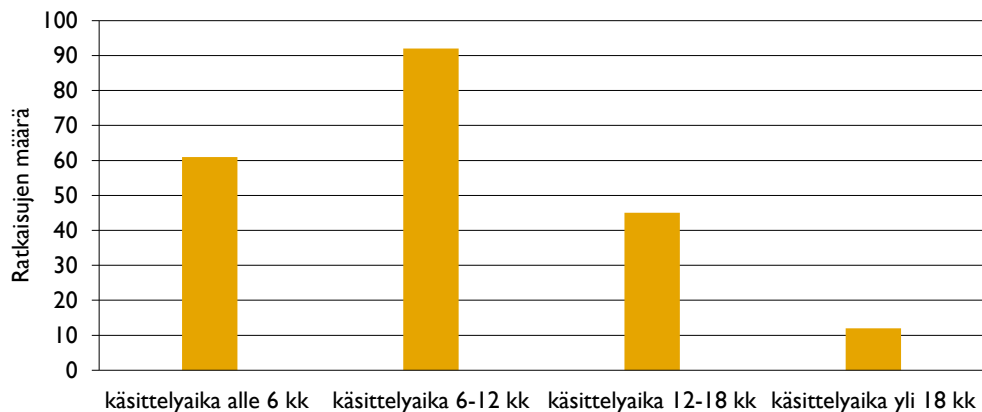
⁷⁵ Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomukset 2010–2011.

⁷⁶ Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomukset 2011.

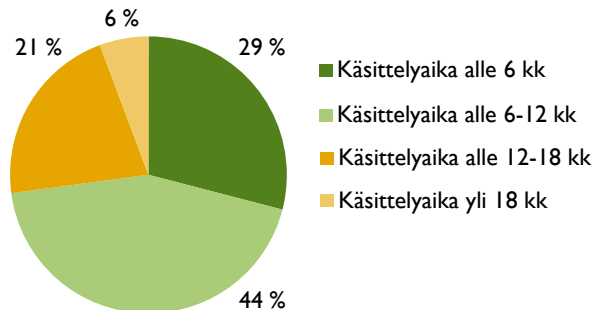
Aineistoon kuuluvien valituslupahakemusten käsittelyajat

Valituslupajärjestelmän tarkoituksena on ollut vapauttaa korkeimman hallinto-oikeuden resursseja. Tässä selvityksessä käsittelyaika on laskettu hallinto-oikeuden päätöksen antopäivästä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun antopäivään, lukuun ottamatta hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen olevaa kuukauden valitusaikaa. Korkeimman hallinto-oikeuden käsittelemien valituslupahakemusten käsittelyajan keskiarvoksi muodostui noin 9 kuukautta. Käsittelyajan mediaani (Md) oli 8 kuukautta.

Lyhimmillään korkein hallinto-oikeus antoi ratkaisun valituslupa-asiassa noin kahden viikon kuluttua hallinto-oikeuden päätöksen antopäivästä, mutta pisimmillään asiaan saatiin ratkaisu noin kahden vuoden kuluttua hallinto-oikeuden päätöksestä. Korkein hallinto-oikeus ratkaisi asian alle kuudessa kuukaudessa 29 %:ssa tapauksista (61 kpl). Tapauksista 44 %:a ratkaistiin 6-12 kk kuluttua hallinto-oikeuden päätöksestä (92 kpl). Noin viidesosaan tapauksista (21 %, 45 kpl) ratkaisu saatiin puolestaan 12–18 kk kuluessa, kun taas ratkaisun antaminen kesti yli 18 kk noin 6 %:ssa (12 kpl) kaikista tapauksista (kuviot 16–17).

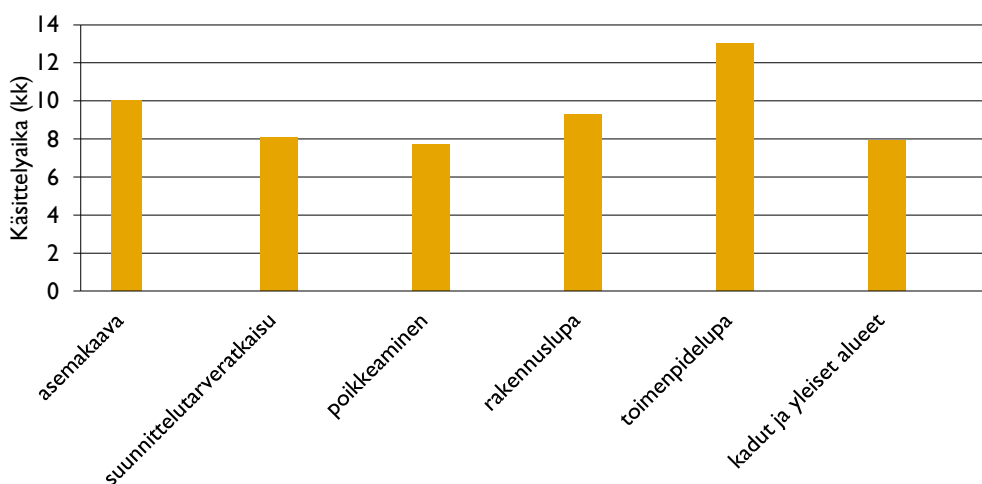


Kuvio 16. Valituslupatapauksien käsittelyaika korkeimmassa hallinto-oikeudessa.



Kuvio 17. Eri käsittelyaikaryhmien jakautuminen.

Asiaryhmittäin tarkasteltuna asemakaavoihin liittyvien tapauksien keskimääräinen käsittelyaika oli 10 kuukautta, suunnittelutarveratkaisujen 8,1 kuukautta, poikkeamislupien 7,7 kuukautta, rakennuslupien 9,2 kuukautta, toimenpidelupien 13 kuukautta sekä katuihin ja yleisiin alueisiin liittyvien tapauksien 7,9 kuukautta. Tapauksien keskimääräisissä käsittelyajoissa ei ole merkittäviä eroavaisuuksia, lukuun ottamatta toimenpidelupien käsittelyajan keskiarvoa, joka oli 13 kuukautta (kuvio 18). Toimenpidelupien hieman pidempää käsittelyaika selittää osaltaan se, että korkein hallinto-oikeus oli myöntänyt viidelle toimenpidelupaa käsittelevälle tapaukselle valituslupan (toimenpidelupatapauksia yhteensä 19 kpl).

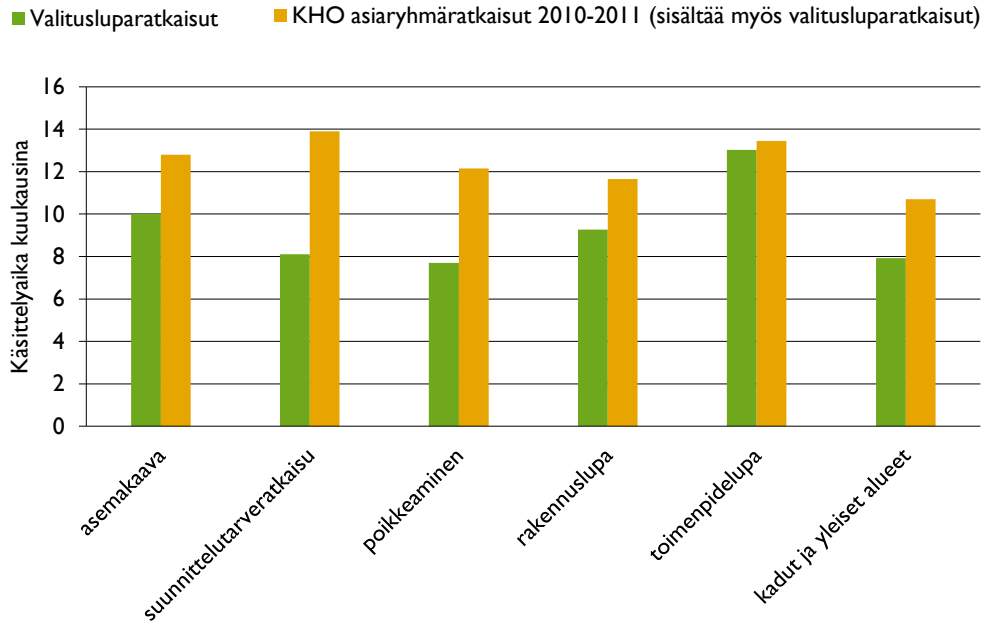


Kuvio 18. Valituslupatapauksien keskimääräinen käsittelyaika asiaryhmittäin.

Verrattaessa aineiston asiaryhmien keskimääräisiä käsittelyaikoja korkeimman hallinto-oikeuden vuosina 2010–2011 ratkaisemiin vastaavien asiaryhmien keskimääräisiin käsittelyaikoihin⁷⁷, aineiston perusteella voidaan havaita, että kaikissa asiaryhmissä valitusluparatkaisun keskimääräinen käsittelyaika oli lyhempi kuin korkeimman hallinto-oikeuden keskimääräinen käsittelyaika vastaavassa asiaryhmäratkaisussa (kuvio 19). Todennäköisesti näiden kahden valitustyyppin välinen ero on vieläkin suurempi, koska valitusluparatkaisujen käsittelyajat ovat jonkin verran laskeneet mm. korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomuksissa ilmoitettuja käsittelyajan keskiarvoa.⁷⁸ Suunnittelutarveratkaisuissa ero oli kaikkein suurin, noin 5,8 kuukautta. Toiseksi suurin ero oli poikkeamisten välillä, 4,5 kuukautta. Asemakaavaratkaisut, rakennusluvut sekä katuihin ja yleisiin alueisiin liittyvät valitusluparatkaisut käsiteltiin 2,4–2,8 kuukautta nopeammin kuin vastaava asiaryhmäratkaisu keskimäärin. Toimenpidelupien osalta käsittelyajat vastasivat lähes toisiaan, valituslupina käsitellyt tapaukset ratkaistiin vain 0,4 kuukautta nopeammin.

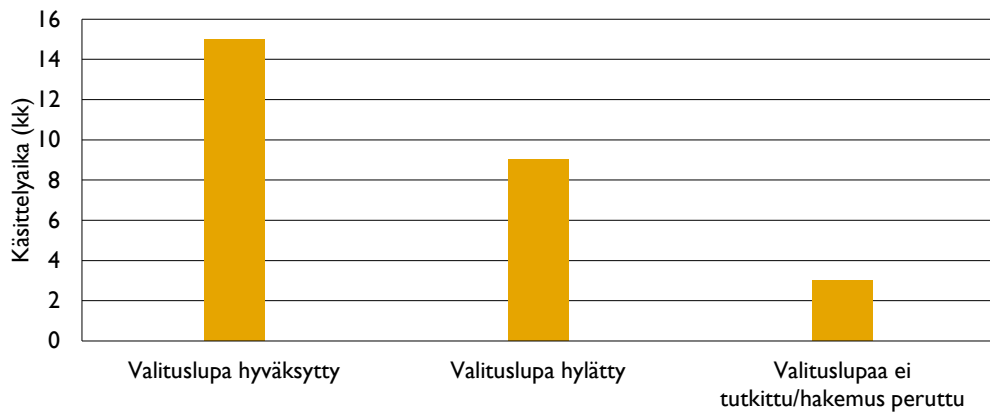
⁷⁷ Vertailtavat käsittelyajat sisältävät hallintovalituksien lisäksi myös valitusluparatkaisut.

⁷⁸ Selvityksessä ei ollut käytettävissä sellaisia tilastotietoja, joissa olisi ilmoitettu asiaryhmien käsittelyajat ilman valituslupatapauksia.



Kuvio 19. Valitusluparatkaisujen ja korkeimman hallinto-oikeuden asiaryhmäratkaisujen v. 2010–2011 keskimääräiset käsittelyajat.

Korkein hallinto-oikeus myönsi valitusluvan yhteensä kymmenelle tapaukselle (kuvio 20). Valitusluvan saaneiden tapauksien käsittelyajan keskiarvo oli lähes 15 kk (Md 15,5 kk). Hylätyksi tulleiden valituslupien käsittely kesti keskimäärin noin 9 kuukautta (Md 8,5 kk). Valituslupien, joita ei tutkittu tai valituslupahakemus oli myöhemmin peruttu, keskimääräinen käsittelyaika oli 3 kk (Md 2 kk).



Kuvio 20. Käsittelyaika ratkaisutyypeittäin jaoteltuna.

Valitusluvan saaneiden tapauksien käsittelyajan keskiarvoksi muodostui lähes 15 kuukautta ja hylätyksi tulleiden tapauksien noin 9 kuukautta. Valitusluvan saaneiden tapauksien käsittelyaika on hieman suurempi kuin esimerkiksi vuonna 2011 korkeimman hallinto-oikeuden keskimääräinen käsittelyaika rakentamiseen tai ympäristöön liittyvissä tapauksissa. Valitusluvan saaneiden ja hallintovalituksena käsiteltävien tapauksien käsittelymenetelmät eivät käytännössä poikkea toisistaan, joten oli odotettua, että käsittelyajat vastaavat myös toisiaan. Tapauksissa, joissa valituslupaa ei lainkaan tutkittu, käsittelyaika muodostui odotetusti lyhyeksi. Hylätyksi tulleiden tapauksien käsittelyaikaa voidaan pitää varsin pitkänä, vaikka se on selvästi lyhempi kuin valitusluvan saaneiden käsittelyaika. Valituslupahakemuksen käsittely piti hallituksen esityksen mukaan olla kokonaisuus huomioon ottaen yksinkertaisempaa. Onko käsittelyajoissa tapahtunut muutos ollut riittävä korkeimman hallinto-oikeuden resurssien vapautumisen näkökulmasta, varsinkin kun tapauksien keskimääräinen käsittelyaika on yleisesti kasvanut?

10 Johtopäätökset

Tämän selvityksen yhtenä tarkoituksena oli selvittää, onko valituslupajärjestelmä nopeuttanut valitusten käsittelyä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Selvityksessä mukana olleiden tapauksien keskimääräiseksi käsittelyajaksi tuli hieman alle 9 kuukautta. Valitusluparatkaisujen keskimääräinen käsittelyaika on noin 5 kuukautta lyhempi kuin korkeimman hallinto-oikeuden vastaavana ajankohtana keskimäärin käyttämä käsittelyaika kaikissa rakentamiseen tai ympäristöön liittyvissä ratkaisuisissa. Korkeimman hallinto-oikeuden ympäristöön tai rakentamiseen liittyvien ratkaisujen keskimääräinen käsittelyaika on viime vuosina ollut kasvussa, joten valituslupajärjestelmällä voidaan tämän selvityksen osalta todeta olevan vaikutusta ratkaisujen keskimääräisen käsittelyajan lyhenemiseen.

Valitusluparatkaisujen keskimääräiset käsittelyajat muodostuivat tässä selvityksessä ajallisesti tarkasteltuna varsin pitkiksi, etenkin tapauksissa, joille ei myönnetty valituslupaa. Jos käsittelyajat eivät tulevaisuudessa lyhene, erityisesti hylätyksi tulevien tapauksien kohdalla, valituslupajärjestelmästä saatava todellinen hyöty jää odotettua vähäisemmäksi. Hylättyjen valituslupien käsittelyaikojen merkitys korostuu keskimääräistä käsittelyaikaa alentavana tekijänä myös lähitulevaisuudessa, koska lukumäärällisesti niiden osuus valitusluparatkaisuista tulee todennäköisesti olemaan erittäin suuri myös jatkossa. Jos rakentamiseen ja ympäristöön liittyvien ratkaisujen yleinen käsittelyaika kasvaa aikaisempien vuosien tapaan myös tulevaisuudessa, niin valituslupajärjestelmään kuuluvien asiaryhmien käsittelyaikojen merkitys korostuu entisestään korkeimman hallinto-oikeuden resurssien vapautumistavoitteen saavuttamisessa.

Maankäyttö- ja rakennuslain valituslupajärjestelmällä on ollut positiivisia vaikutuksia korkeimman hallinto-oikeuden resursseihin. Suurimman asiaryhmän keskimääräinen käsittelyaika on lyhentynyt selvästi, jolloin käytettävissä olevia resursseja on vapautunut. Valituslupajärjestelmä on tältä osin saavuttanut ainakin osan sille asetetuista tavoitteista. Käsittelyaikoja tarkasteltaessa ja tulevaisuudessa mahdollisesti tehtäviä lakimuutoksia suunniteltaessa on kuitenkin hyvä huomioida se, mitä eri asiaryhmien käsittelyajat merkitsevät asianosaisten näkökulmasta. Onko jonkin asiaryhmän osalta erityistä tarvetta tavoitella muita lyhempiä käsittelyaikoja? Käsittelyajalla on lähtökohtaisesti eri merkitys ja vaikutus asianosaisiin sekä hankkeiden toteuttamisiin esimerkiksi yksittäisen rakennusluvan kuin asemakaavan kohdalla.

Suurin osa valituslupaa hakeneista oli yksityishenkilöitä, viranomaiset käyttivät valitusoikeuttaan erittäin harvoin. Yksityishenkilöiden suurta määrää selittää osittain se, että selvityksessä oli mukana mm. rakennus- ja toimenpideluvat. Näillä hankkeilla on yleensä vaikutusta vain pienellä alueella, jolloin valittajina on yleensä naapurikiinteistön yksityinen henkilö. ELY-keskuksen valituslupahakemuksien määrän vähäisyys johtuu pääosin siitä, että useissa aineistoon kuuluvissa asiaryhmissä ELY-keskuksella ei ole ollut valitusoikeutta. Lisäksi ELY-keskuksien tekemät valitukset kuntien suunnittelutarveratkaisuksista ja poikkeamispäätöksistä ovat menestyneet jo

hallinto-oikeuksissa, jolloin ELY-keskuksella ei ole enää ollut tarvetta tehdä valitusta korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Tässä selvityksessä menettelyllisiä valitusperusteita käytettiin usein yhdessä sisällöllisten valitusperusteiden kanssa. Menettelyllisenä valitusperusteena korostui kuulemisessa tapahtunut virhe ja sisällöllisenä valitusperusteena puolestaan kohtuuttoman tai tarpeettoman haitan aiheutuminen. Vaikka valitusperusteiden analysointi onkin hankalaa valituslupien kohdalla, ainakin nykyisen korkeimman hallinto-oikeuden päätösrakenteen perusteella, valitusperusteiden tutkiminen sekä vertaaminen maankäyttö- ja rakennuslain mukaisiin hallintovalituksiin olisi tärkeää. Suuntaa-antavien tuloksien perusteella menettelyllisiä valitusperusteita käytettiin jonkin verran enemmän kuin sisällöllisiä, joten onko valituslupajärjestelmän takia havaittavissa valitusperusteiden muuttumista suhteessa hallintovalituksiin? Tätä on mahdollista tutkia tarkemmin tulevaisuudessa, kun valituslupatapauksien kokonaismäärä on suurempi.

Valitusten menestyminen, eli hallinto-oikeuksien päätöksiä muuttaminen, oli tässä selvityksessä erittäin harvinaista. Vähäisen valituslupan saaneiden määrän perusteella voidaan todeta, että hallinto-oikeuksien tekemät päätökset ovat valituslupajärjestelmän näkökulmasta maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia, koska korkein hallinto-oikeus ei ole myöntänyt enempää valituslupia. Poikkeamispäätöksiä ja suunnittelutarveratkaisuja ei aluksi otettu mukaan valituslupajärjestelmään niiden erilaisen luonteen ja vakiintumattoman oikeuskäytännön vuoksi.⁷⁹ Tämän selvityksen perusteella hallinto-oikeuksien tekemät ratkaisut poikkeamispäätöksiä ja suunnittelutarveratkaisujen osalta ovat nykyään hyvin usein vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisia, koska korkein hallinto-oikeus ei myöntänyt tarkasteluajanjakson aikana yhtään valituslupaa kyseisille asiaryhmille.

Maankäyttö- ja rakennuslain valituslupajärjestelmän kehittämisen kannalta suurimmat haasteet liittyvät pääasiassa käsittelyajan lyhentämiseen, erityisesti hylättyjen ratkaisujen kohdalla. Nykyinen valituslupajärjestelmä on ollut käytössä hieman yli 4 vuotta, joten korkeimman hallinto-oikeuden käyttämät uudet toimintamallit valituslupajärjestelmän osalta ovat todennäköisesti vasta muotoutumassa. Kehittyvät menetelmät ja toimintamallit saattavat vielä omalta osaltaan lyhentää käsittelyaikojen pituuksia. Valituslupajärjestelmä on tämän selvityksen tuloksien mukaan jonkin verran lyhentänyt tapauksien käsittelyaikoja. Valituslupajärjestelmän vaikutus käsittelyaikojen lyhenemiseen todennäköisesti korostuu entisestään tulevina vuosina, koska yhä useampi valitus käsitellään valituslupajärjestelmän mukaisesti.

Tämän selvityksen aineisto oli varsin suppea, koska valituslupajärjestelmä on ollut käytössä rakennuslupien, toimenpidelupien ja katusuunnitelmien osalta kuusi vuotta. Poikkeamislupien, suunnittelutarveratkaisujen ja asemakaavojen aineiston osalta tehty lakimuutos tuli voimaan vasta 1.1.2009. Näin ollen korkeimman hallinto-oikeuden valitusluparatkaisuja oli mahdollista saada vain kahden vuoden ajalta. Suppean aineiston takia tuloksista on ollut mahdollista tehdä vain suuntaa-antavia päätelmiä. Maankäyttö- ja rakennuslakiin liittyvää valituslupaselvitystä ei ole aikaisemmin tehty. Tutkimustuloksien vertailu aikaisempiin selvityksiin oli hankalaa, koska selvityksien lähtökohdat ja sisällöt eivät olleet samanlaisia. Tämä näkyy erityisesti valittajien jakautumisessa ja päätöksiä pysyvyyksien kohdalla. Tulevaisuudessa mahdollisesti tehtävässä valituslupiin liittyvässä jatkoselvityksessä aineiston määrä on todennäköisesti jo huomattavasti suurempi, jolloin on mahdollista tehdä laajempia ja yleistettäviä johtopäätöksiä.

⁷⁹ HE 81/2006, s. 24.

KUVAILELEHTI

Julkaisija	Ympäristöministeriö Rakennetun ympäristön osasto	Julkaisu-aika	Kesäkuu 2013	
Tekijä(t)	Heikki Holopainen, Kimmo Huttunen, Kimmo Malin ja Hanna Partinen			
Julkaisun nimi	Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa Tarkastelussa kaavat, suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset sekä valituslupa-asiat.			
Julkaisusarjan nimi ja numero	Ympäristöministeriön raportteja 19/2013			
Tiivistelmä	<p>Selvityksen kohteena ovat hallintotuomioistuinten ratkaisut yleis- ja asemakaava-asioissa, suunnittelutarveratkaisuis- ja poikkeamispäätöksissä sekä maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisalaa kuuluvat valituslupa-asioissa. Selvitys liittyy ympäristöministeriön maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arviointityöhön ja on osa maankäyttö- ja rakennuslain soveltamista koskevaa seuranta.</p> <p>Selvitysaineisto on käsittänyt hallintotuomioistuinten päätökset 1033 kuntakaavasta, 1121 poikkeamispäätöksestä ja 560 suunnittelutarveratkaisusta. Päätöksiä on tarkasteltu päätöslajeittain mm. valitusten määrä valittajaryhmittäin, valitusperusteita, valitusten menestymistä ja päätösten kumoutumisperusteita. Tässä yhteydessä on ensimmäistä kertaa selvitetty myös vuonna 2007 voimaan tulleen ja vuonna 2009 poikkeamispäätöksiä koskemaan laajennetun valituslupajärjestelmän käyttöön liittyvää tuomioistuinten ratkaisukäytäntöä. Valituslupa-asioita koskevia päätöksiä on ollut selvityksessä mukana 210. Valitusluvuissa käsiteltiin asemakaavoja, poikkeamisia, rakennuslupia, suunnittelutarveratkaisuja, toimenpidelupia sekä katuja ja yleisiä alueita. Hallintotuomioistuinten ratkaisuvat ajoittuvat vuosiin 2007–2011.</p> <p>Selvitys osoitti, että muutoksenhakijoina yksityishenkilöt ovat ylivoimaisesti suurin valittajaryhmä kaavoissa sekä poikkeamispäätöksissä ja suunnittelutarveratkaisuisissa. Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskusten tekemien valitusten osuus on pysynyt maltillisena (4 % valituksista) koko lain voimassaoloajan ja ELY-keskusten valitukset menestyvät tuomioistuimissa erittäin hyvin. Yksityishenkilöiden valituksista päätöslajista riippuen vain 15–18 % tulee hyväksytyksi hallinto-oikeudessa.</p> <p>Kaavoihin kohdistuvista valituksista hyväksytään joka viides. Aiempiin selvityksiin verrattuna eri kaavalajeja koskevien valitusten menestymisessä ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia. Selvitystulosten mukaan asema- ja yleiskaavapäätöksiin kohdistuvissa valituksissa maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n selvitysten riittävyys -vaatimusta käytetään usein valitusperusteena. Riittämättömät selvitykset on selvästi eniten käytetty argumentti myös kaavan menettelyllisistä kumoamisperusteista. Luontonselvitysten riittämättömyys oli ongelmana noin neljäsosassa niistä tapauksista, joissa valitus hyväksyttiin selvitysten riittämättömyyden perusteella hallinto-oikeudessa.</p> <p>Muutoksenhaunkohteeksi joutuneista asemakaava-valituksista noin joka kolmas päättyi jatkovalitusten johdosta korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. Jatkovalitus johtaa kuitenkin melko harvoin päätöksen kumoamiseen kaava-asioissa, sillä selvityksen mukaan korkein hallinto-oikeudessa hylkäsi 84 % tehdyistä valituksista.</p> <p>Selvitystulosten mukaan muutoksenhaunkohteeksi joutuvat kuntien tekemät myönteiset poikkeamispäätökset ja suunnittelutarveratkaisut kestävät muutoksenhakua heikosti. Myönteisistä muutoksenhaunkohteeksi joutuneista kuntien poikkeamispäätöksistä 65 % kumottiin hallinto-oikeudessa, suunnittelutarveratkaisujen osalta vastaava osuus oli 72 %.</p> <p>Asemakaava-asioissa valitusluparatkaisukäytäntöä on ehtinyt kertyä vasta vähän. Kuitenkin on nähtävissä, että valitusluparatkaisujen keskimääräiset käsittelyajat korkeimmassa hallinto-oikeudessa ovat muodostuneet ajallisesti tarkasteltuna varsin pitkiksi, etenkin tapauksissa, joille ei ole myönnetty valituslupaa.</p>			
Asiasanat	Maankäyttö- ja rakennuslaki, kaavoitus, yleiskaava, asemakaava, suunnittelutarveratkaisu, poikkeamispäätös, valituslupa, kunta, elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus, valitus, muutoksenhaku, hallinto-oikeus, korkein hallinto-oikeus			
Rahoittaja/toimeksiantaja	Ympäristöministeriö			
	ISBN 978-952-11-4197-3 (PDF)	ISSN 1796-170X (verkkoj.)		
	Sivuja 103	Kieli suomi	Luottamuksellisuus julkinen	
Julkaisun myynti/jakaja	Julkaisu on saatavana vain internetistä: www.ym.fi/julkaisut			
Julkaisun kustantaja	Ympäristöministeriö			
Painopaikka ja -aika	Helsinki 2013			

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Miljöministeriet Avdelningen för den byggda miljön	Datum Juni 2013
Författare	Heikki Holopainen, Kimmo Huttunen, Kimmo Malin och Hanna Partinen	
Publikationens titel	Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa Tarkastelussa kaavat, suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamis päätökset sekä valituslupa-asiat. (Ändringssökande i ärenden som omfattas av markanvändnings- och bygglagen. En granskning av planer, avgöranden som gäller planeringsbehov, undantagsbeslut och besvärstillståndsärenden.)	
Publikationsserie och nummer	Miljöministeriets rapporter 19/2013	
Sammandrag	<p>Föremålet för denna utredning är förvaltningsdomstolarnas avgöranden i frågor som rör generalplaner och detaljplaner, avgöranden som gäller planeringsbehov, undantagsbeslut och sådana besvärstillståndsärenden som hör till markanvändnings- och bygglagens tillämpningsområde. Utredningen hänför sig till miljöministeriets utvärdering av hur markanvändnings- och bygglagen fungerar och utgör en del av uppföljningen av lagens tillämpning.</p> <p>Materialet i utredningen har omfattat förvaltningsdomstolsbeslut om 1 033 kommunplaner, 1 121 undantagsbeslut och 560 avgöranden som gäller planeringsbehov. Besluten har granskats enligt beslutstyp, och granskningen har gällt bl.a. antalet besvär fördelat enligt ändringssökande samt besvärsgrunderna, i vilken grad besvären har godkänts och grunderna för upphävande av beslut. I detta sammanhang har man för första gången också klarlagt domstolarnas avgörandep Praxis i anslutning till tillämpningen av det besvärstillståndssystem som trädde i kraft år 2007 och som år 2009 utvidgades till att också gälla undantagsbeslut. Utredningen har omfattat 210 beslut i besvärstillståndsärenden. I besvärstillstånden behandlades generalplaner, undantag, bygglov, avgöranden som gäller planeringsbehov, åtgärdstillstånd samt gator och allmänna områden. Förvaltningsdomstolarnas avgöranden är från tidsperioden 2007–2011.</p> <p>Utredningen visar att privatpersoner är den överlägset största gruppen av ändringssökande när det gäller planer, undantagsbeslut och avgöranden som gäller planeringsbehov. Andelen besvär som anförs av närings-, trafik- och miljöcentralerna har varit måttlig (4 % av besvären) under hela den tid lagen varit i kraft, och NTM-centralernas besvär godkänns i hög grad i domstolarna. Av de besvär som anförs av privatpersoner godkänns endast 15–18 % i förvaltningsdomstolen, beroende på typen av beslut.</p> <p>Av de besvär som gäller planer godkänns en femtedel. Jämfört med tidigare utredningar har det inte skett stora förändringar i godkännandet av besvär som gäller olika typer av planer. Utredningsresultaten visar att det krav på tillräckliga utredningar som nämns i 9 § i markanvändnings- och bygglagen ofta används som besvärgrund för besvär som gäller beslut om generalplaner och detaljplaner. Otillräckliga utredningar är också det mest använda argumentet när det gäller att ange förfarandegrunder för upphävande av planer. Otillräckliga naturinventeringar var ett problem i omkring en fjärdedel av de fall där förvaltningsdomstolen godkände besvären på grund av otillräckliga utredningar.</p> <p>Ungefär en tredjedel av besvären om detaljplaner hänskjuts till högsta förvaltningsdomstolen på grund av fortsatt ändringssökande. Fortsatt ändringssökande leder dock relativt sällan till att beslutet upphävs i planärenden, för utredningen visar att högsta förvaltningsdomstolen förkastar 84 % av besvären.</p> <p>Resultaten från utredningen visar att sådana kommunala undantagsbeslut och avgöranden som gäller planeringsärenden som blir föremål för ändringssökande inte står sig särskilt väl i processen. Av de kommunala positiva undantagsbeslut som blivit föremål för ändringssökande upphävdes 65 % i förvaltningsdomstolen, och för avgöranden som gäller planeringsbehov var motsvarande andel 72 %.</p> <p>I detaljplaneärenden har det inte ännu uppstått någon väldigt etablerad avgörandep Praxis när det gäller besvärstillstånd. Man kan dock se att högsta förvaltningsdomstolens genomsnittliga handläggningstider när det gäller besvärstillstånd har blivit väldigt långa, i synnerhet de fall där besvärstillstånd inte har beviljats.</p>	
Nyckelord	Markanvändnings- och bygglagen, planläggning, generalplan, detaljplan, avgörande som gäller planeringsbehov, undantagsbeslut, besvärstillstånd, kommun, närings-, trafik- och miljöcentralen, besvär, ändringssökande, förvaltningsdomstol, högsta förvaltningsdomstolen	
Finansiär/uppdragsgivare	Miljöministeriet	
	ISBN 978-952-11-4197-3 (PDF)	ISSN 1796-170X (online)
	Sidantal 103	Språk Finska
		Offentlighet Offentlig
Beställningar/distribution	Publikationen finns tillgänglig endast på internet: www.ym.fi/julkaisut	
Förläggare	Miljöministeriet	
Tryckeri/tryckningsort och -år	Helsingfors 2013	

Nyt julkaistavassa selvityksessä jatketaan maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisen ja toimivuuden seuranta kaavojen, suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamispäätösten osalta. Selvityksessä on tarkastelu ensi kertaa myös maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisalaan kuuluvia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja valituslupa-asioissa.

Laajaan hallintotuomioistuimien ratkaisukäytäntöön perustuvan selvityksen perusteella yleis- ja asemakaavavalituksissa valitusmäärässä ja valittaja ryhmissä ei ole tapahtunut olennaisia muutoksia. Edelleen yksityishenkilöt ovat suurin valittajaryhmä ja viranomaisten puuttuminen kuntien päätöksiin valittamalla on maltillista. Kaavoihin kohdistuvista valituksista hyväksytään noin joka viides.

Suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamispäätösten osalta aiemman seurantatiedon perusteella on havaittu, että kyseiset kuntien päätökset kestävät muutoksenhakua heikosti. Tässä suhteessa ei ole nyt tehdyn selvityksen perusteella tapahtunut positiivista kehitystä. Esimerkiksi muutoksenhaunkohteeksi joutuneista kuntien myönteisistä poikkeamispäätöksistä 65 % kumoutuu hallinto-oikeudessa.

Korkeimman hallinto-oikeuden valitusluparatkaisujen käsittelyajoista on todettavissa, ettei valitusluparatkaisujen keskimääräiset käsittelyajat ovat muodostuneet ajallisesti varsin pitkiksi, etenkin tapauksissa joille ei ole myönnetty valituslupaa.



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

ISBN 978-952-11-4197-3 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkokoj.)