

# Poikkeamisasiat hallintotuomioistuimissa vuosina 2006–2007

**Kimmo Malin**





Poikkeamisasiat  
hallintotuomioistuimissa  
vuosina 2006–2007

**Kimmo Malin**

Helsinki 2009

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ  
MILJÖMINISTERIET  
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 12 | 2009  
Ympäristöministeriö  
Rakennetun ympäristön osasto

Taitto: Seija Malin  
Kansikuva: Kimmo Malin

Julkaisu on saatavana vain sähköisessä muodossa:  
[www.ymparisto.fi](http://www.ymparisto.fi) > Ympäristöministeriö  
> Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja

Helsinki 2009

ISBN 978-952-11-3448-7 (PDF)  
ISSN 1796-170X (verkkokj.)

## ESIPUHE

Ympäristöministeriö on seurannut maankäyttö- ja rakennuslain soveltamista hallintotuomioistuimissa lain voimaantulosta lähtien. Tämä selvitys on osa tätä seuranta-a. Selvityksessä tarkastellaan alueellisten ympäristökeskusten ja kuntien poikkeamis-päätöksistä tehtyjä valituksia ja hallintotuomioistuinten näiden valitusten johdosta tekemiä päätöksiä. Tarkasteltavina kysymyksinä ovat olleet mm. valituksia tekevät tahot ja käytetyt valitusperusteet, valitusten menestyminen hallintotuomioistuimissa ja perusteet, joilla päätöksiä on tuomioistuimissa kumottu.

Tutkitussa aineistossa tyypillisin valituksen kohde oli alueellisen ympäristökeskusten päätös, jossa poikkeamishakemus on hylätty. Näistä suurin osa koski rantarakentamista. Kuntien päätösten kohdalla suurin ryhmä valituksen kohteeksi joutu-neista päätöksistä koski poikkeamista yleiskaavasta. Valituksia perusteltiin useimmin sisällöllisellä perusteella. Tyypillisesti kyse oli hylkäävästä päätöksestä tehdystä va-lituksesta, jossa katsottiin luvan edellytysten täyttyvän.

Suurin valittajaryhmä selvityksen aineistossa oli yksityishenkilöt, joiden osuus valituksista oli lähes 80 %. Alueelliset ympäristökeskukset käyttivät valitusoikeut-taan suhteellisen maltillisesti, niiden osuus valituksista oli 12 %. Ympäristökeskus-ten valitusoikeuden käyttö vaikuttaa myös pääsääntöisesti hyvin perustellulta, sillä hyväksytyjen valitusten osuus on niiden kohdalla ollut korkea suhteessa muihin valittajaryhmiin.

Selvitys osoittaa, että valitusten menestyminen riippui paljon siitä, oliko kyseessä kunnan vai alueellisen ympäristökeskusten tekemä poikkeamispäätös. Ympäristö-keskusten tekemiin päätöksiin kohdistuneista valituksista hyväksyttiin hallinto-oi-keuksissa 10 %, kun taas kuntien poikkeamispäätöksiin kohdistuneista valituksista hyväksyttiin lähes puolet (47 %). Myös päätöksen lopputuloksella on selvityksen mukaan vaikutusta sen pysyvyyteen. Kumotuista päätöksistä suurin osa on ollut myönteisiä.

Selvityksessä on verrattu saatuja tuloksia aiempien seuranta-tutkimusten tuloksiin. Vertailu osoittaa, että suuria muutoksia tutkituissa tunnusluvuissa ei ole tapahtunut. Edelleenkin kuntien poikkeamispäätöksistä lähes puolet kumotaan hallinto-oikeu-nessa, mitä voi pitää huolestuttavana.

Käsillä olevassa selvityksessä on tarkasteltu myös kuntien päätösten pysyvyyttä suhteessa kunnan kokoon. Tulosten valossa näyttää siltä, että mitä pienemmästä kunnasta on kyse, sitä suuremmaksi kumottujen päätösten osuus muodostuu. Kunta-koon vaikutus päätöksen pysyvyyteen on siis samansuuntainen kuin kaava-asioiden kohdalla (selvitys Malin: Muutoksenhaku kaava-asioissa: Hallintotuomioistuimet 2003–2006, YMrä 9/2008) ja voitaneen päätellä, että pienillä kunnilla on tarvetta tukeen ja ohjaukseen näissä kysymyksissä.

Selvityksen on tehnyt tutkija, HTM Kimmo Malin Joensuun yliopiston oikeus-tieteiden laitoksella. Selvitystyötä ovat ohjanneet hallitusneuvos Helena Korhonen, hallitusneuvos Auvo Haapanala ja ylitarkastaja Katri Nuuja ympäristöministeriöstä sekä lakimies Ulla Hurmeranta Suomen kuntaliitosta. Joensuun yliopistossa työtä on ohjannut professori Tapio Määttä.



## SISÄLLYS

<b>1 Johdanto</b> .....	7
<b>2 Aineiston kuvaus</b> .....	8
<b>3 Kuka poikkeamispäätöksistä valittaa</b> .....	11
<b>4 Valitusperusteet</b> .....	12
<b>5 Valitusten menestyminen</b> .....	14
5.1 Yleistä .....	14
5.2 Kumoutumisperusteet .....	17
<b>6 Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset</b> .....	18
<b>7 Johtopäätökset</b> .....	20
Kuvailulehti .....	21
Presentationsblad .....	22





# 1 Johdanto

Rakennuslainsäädäntöön on jo vanhastaan kuulunut poikkeamismahdollisuus lain säännöksistä. Maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999, MRL) poikkeamistoimivalta on jaettu kunnan ja alueellisen ympäristökeskuksen välillä (171 §). Kunnan tai ympäristökeskuksen poikkeamispäätöksistä valitetaan hallinto-oikeuksiin ja mahdollinen jatkovalitus tehdään edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Tässä ympäristöministeriön tilaamassa selvityksessä tarkastellaan kuntien ja alueellisten ympäristökeskusten poikkeamispäätöksistä tehtyjä valituksia sekä hallintotuomioistuinten näiden valitusten pohjalta tekemiä päätöksiä. Selvityksen aineistona on käytetty hallintotuomioistuinten ympäristöministeriölle tiedoksi lähettämiä päätöksiä.

Selvityksessä on tarkasteltu muun muassa kysymyksiä siitä, kuka poikkeamispäätöksistä valittaa, millaisista poikkeamispäätöksistä valitetaan, miten hyvin valitukset menestyvät sekä sitä, millaisilla perusteilla valituksia tehdään ja toisaalta millaisilla perusteilla päätöksiä kumotaan.

Selvitys on jatkoa kahdelle aikaisemmalle selvitykselle: Wähän MRL:n mukaista muutoksenhakua yleisesti käsittelevälle selvitykselle vuodelta 2004 sekä Heinilän vuonna 2005 julkaistulle selvitykselle, jossa keskityttiin erityisesti poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisuihin hallintolainkäytössä.<sup>1</sup> Selvityksen tuloksia vertaillaan soveltuvien osin niin Wähän kuin Heinilänkin selvityksiin.

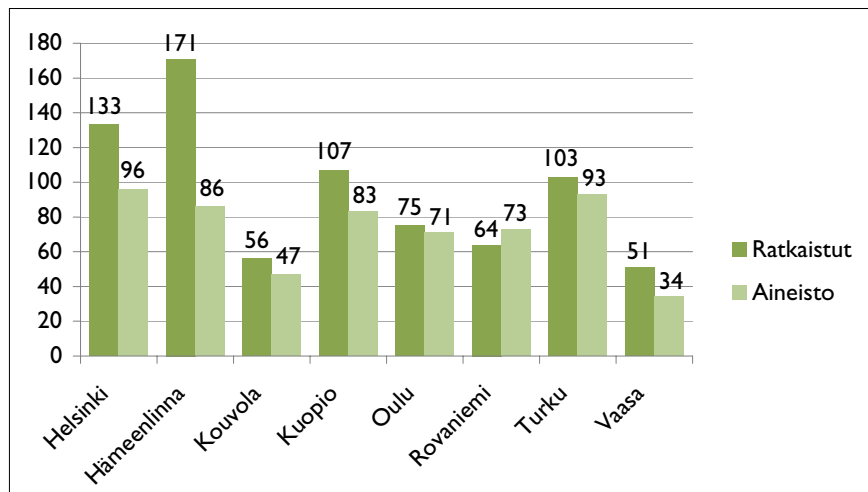
Selvityksessä keskitytään määrälliseen analyysiin. Selvitys on tehty syöttämällä tiedot hallintotuomioistuinten päätöksistä Access-tietokantaan. Tiedot on analysoitu Excel-ohjelmalla. Selvitystyötä ovat ohjanneet hallitusneuvos Helena Korhonen, hallitusneuvos Auvo Haapanala sekä ylitarkastaja Katri Nuuja ympäristöministeriöstä sekä Ulla Hurmeranta Suomen kuntaliitosta. Joensuun yliopistosta työn ohjaajana on toiminut professori Tapio Määttä.

---

<sup>1</sup> 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.

## 2 Aineiston kuvaus

Selvityksessä tarkastellaan hallinto-oikeuksien vuosina 2006–2007 ratkaisemia MRL:n mukaisia poikkeamisasioita. Yhteensä tarkastelun kohteena on 583 hallinto-oikeuden päätöstä. Päätökset jakautuivat hallinto-oikeuksittain kuvion 1 mukaisesti. Hallinto-oikeuksissa ratkaistiin tuona aikana yhteensä 760 poikkeamisasiaa.<sup>2</sup> Aineisto kattaa 77 % kaikista ratkaistuista poikkeamisasioista.



Kuvio 1. Hallinto-oikeuksien vuosina 2006–2007 ratkaisemien poikkeamisasioiden sekä selvityksen aineistoon kuuluvien päätösten lukumäärät.<sup>3</sup>

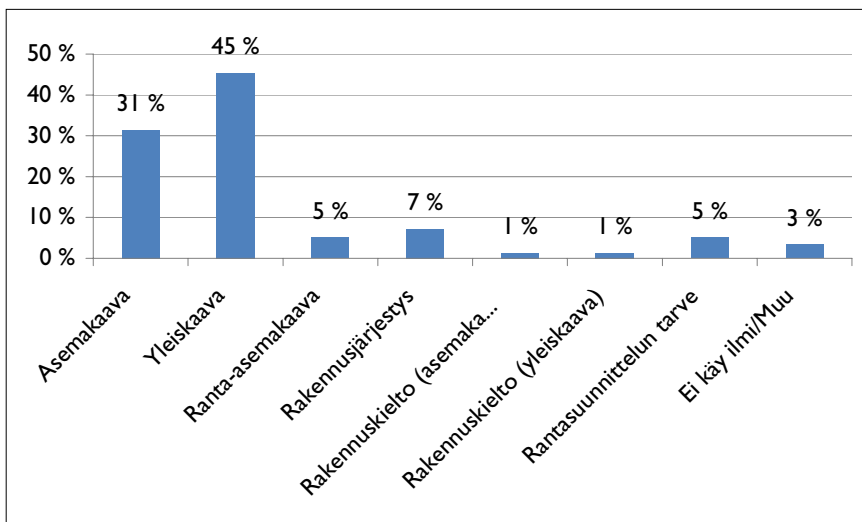
Jaetun poikkeamistoimivallan vuoksi aineistoon kuului päätöksiä, joissa valituksenalaisen päätöksen tekijänä oli joko kunta tai alueellinen ympäristökeskus. Hallinto-oikeuksien päätöksistä 236 koski kuntien poikkeamispäätöksistä tehtyjä valituksia ja 347 ympäristökeskusten päätöksistä tehtyjä valituksia.

Ainoastaan 16 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.

<sup>2</sup> Tiedot saatu hallinto-oikeuksista sähköpostikyselyllä lokakuussa 2008.

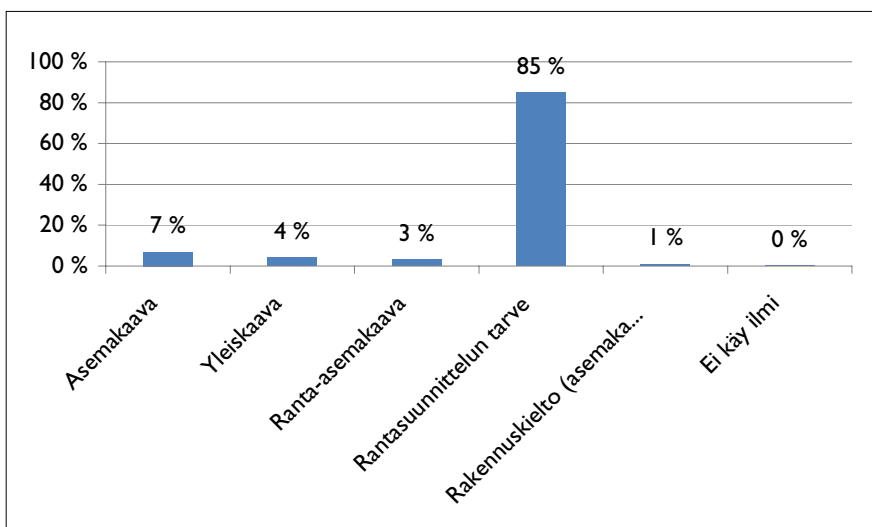
<sup>3</sup> Rovaniemen hallinto-oikeudessa ratkaistujen poikkeamisasioiden määrä vaikuttaisi pienemmältä kuin tämän selvityksen aineistoon kuuluvien päätösten määrä. Syy tähän ei ole tiedossa. Ero saattaa johtua diaarijärjestelmästä tai muusta epäselvyydestä tietojen toimitusvaiheessa.

Millaisista poikkeamispäätöksistä sitten valituksia tehtiin? Mistä alkuperäinen poikkeaminen oli tehty tai mistä sitä ei ollut tehty? Kuviosta 2 käy ilmi rakentamisrajoitus, johon kuntien poikkeamispäätökset kohdistuivat.



Kuvio 2. Poikkeamista edellyttävä rakentamisrajoitus kuntien poikkeamispäätöksissä.

Suurin osa kuntien poikkeamispäätöksistä koski poikkeamista asemakaavasta tai oikeusvaikutteisesta yleiskaavasta. Mikäli rakentaminen on edellyttänyt poikkeusta sekä yleiskaavasta että suunnittelutarpeesta ranta-alueella (MRL 72 §), on päätös kirjattu yleiskaava-luokkaan. Luokassa rantasuunnittelun tarve on siis vain ne poikkeamispäätökset, jossa poiketaan pelkästään suunnittelutarpeesta ranta-alueella. Toimivaltasäätelystä (MRL 171.2,1 §) johtuen kyse on muusta kuin uuden rakennuksen rakentamisesta ranta-alueelle. 12:sta rantasuunnittelun tarvetta koskevasta ratkaisusta 7 koski käyttötarkoituksen muutosta.



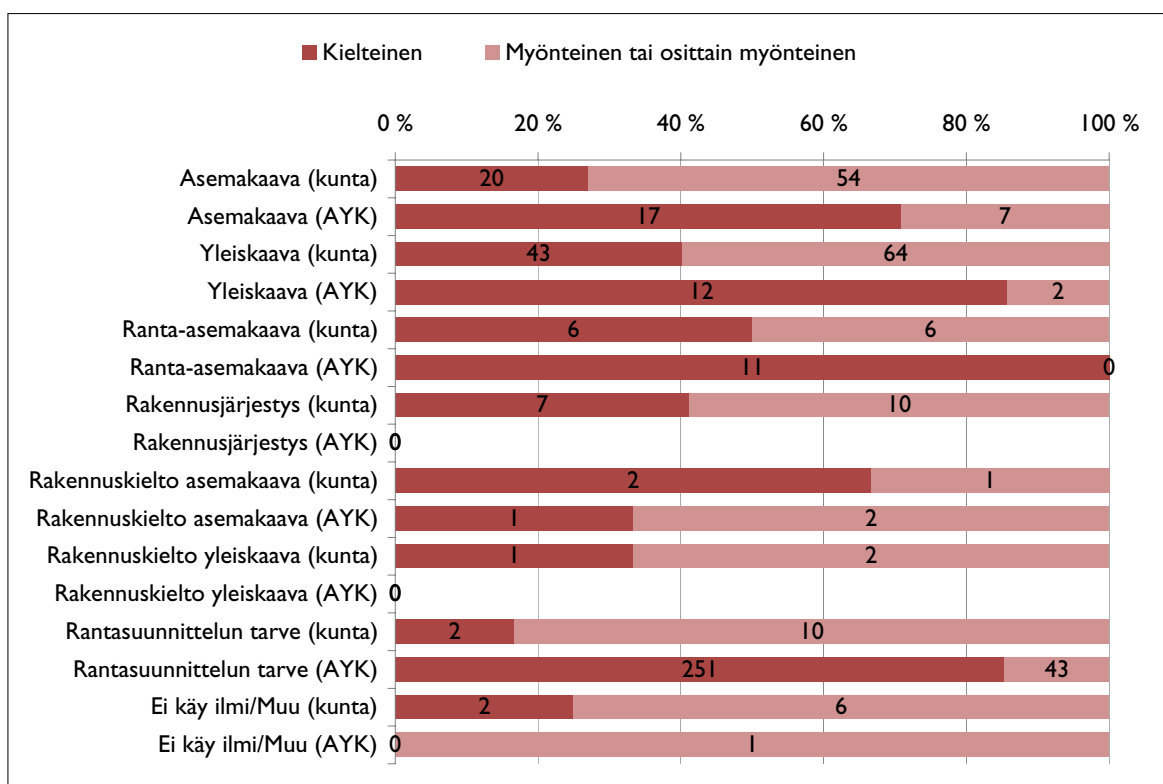
Kuvio 3. Poikkeamista edellyttävä rakentamisrajoitus AYK:n päätöksissä.

Alueellisten ympäristökeskusten päätöksissä poikkeaminen koski pääsääntöisesti uuden rakennuksen rakentamista tai siihen verrattavaa rakentamistoimenpidettä ranta-alueelle ilman rakentamiseen oikeuttavaa asema- tai yleiskaavaa (294 kpl).

Asemakaavapoikkeuksesta oli kyse 24 päätöksessä. Näistä ainoastaan kaksi päätöstä koski poikkeamista rakennussuojelumääräyksestä (171.2,3 §). Muissa tapauksissa kyse oli vähäistä suuremmasta poikkeamisesta asemakaavassa osoitetusta rakennusoikeudesta (171.2,2 §).

Kuviosta 4 käy ilmi, olivatko valituksen kohteena olevat päätökset myönteisiä vai kielteisiä.

Kuvion perusteella voidaan havaita, että ne AYK:n päätökset, joista valitettiin, olivat suhteellisesti useammin kielteisiä kuin kuntien päätökset.

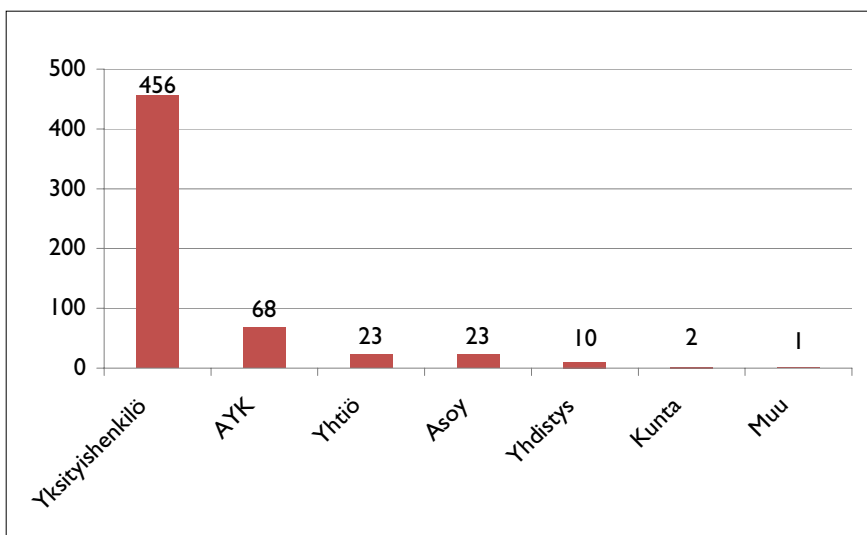


Kuvio 4. Poikkeamispäätösten lopputuloksen suhteelliset osuudet rakentamisrajoituksittain.

### 3 Kuka poikkeamispäätöksistä valittaa

Poikkeamispäätöksistä valitti joko luvanhakija tai sitten joku muu taho, esimerkiksi naapuri tai AYK. Valituksista 66 % oli luvanhakijan ja 34 % jonkin muun tahon tekemiä. Luonnollisesti luvanhakijoiden valitukset kohdistuvat erityisesti kielteisiin poikkeamispäätöksiin, joista 97 % oli luvanhakijan tekemiä. Myönteisissä poikkeamispäätöksissä 96 % valituksista oli taas jonkun muun intressitahon kuin luvanhakijan tekemiä.

Poikkeamispäätösten valittajat ovat suurelta osin yksityishenkilöitä (Kuvio 5).



Kuvio 5. Poikkeamispäätöksistä valittajat.

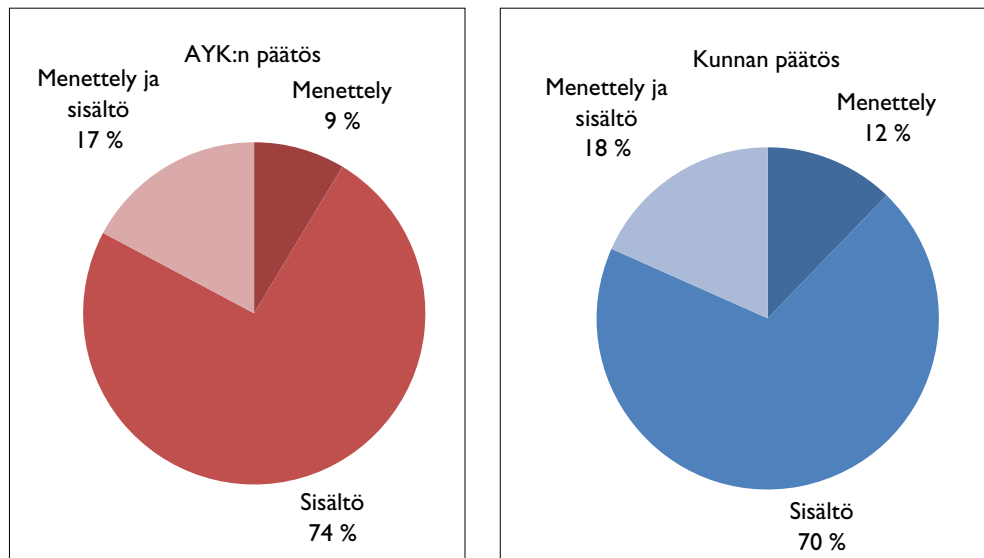
78 % valituksista on yksityishenkilöiden tekemiä. AYK on valittajana 12 %:ssa tehdyistä valituksista, seuraavana tulevat yhtiöt ja asunto-osakeyhtiöt 4 % osuuksillaan. Kahdessa päätöksessä kunta oli valittajana AYK:n tekemästä päätöksestä.

Wähän selvityksessä kolme suurinta valittajaryhmää olivat: yksityishenkilöt 84 %, yhtiöt 8 % sekä AYK 5 % tehdyistä valituksista.<sup>4</sup> AYK:n prosenttiosuus valituksista on siis kasvanut verrattuna aikaisempaan selvitykseen. Sen arviointiin, onko kyseessä yleisempi linja vai vain vuosittainen vaihtelu, ei kahden vuoden tarkastelujakson perusteella ole mahdollista ryhtyä.

4 Wähä 2004, s. 11.

## 4 Valitusperusteet

Valitusperusteet voidaan jakaa menettelyllisiin ja sisällöllisiin perusteisiin. Kuviosta 6 käy ilmi valitusperusteiden jakautuminen näihin ryhmiin jaoteltuna poikkeamis- päätöksen tekijän mukaan.

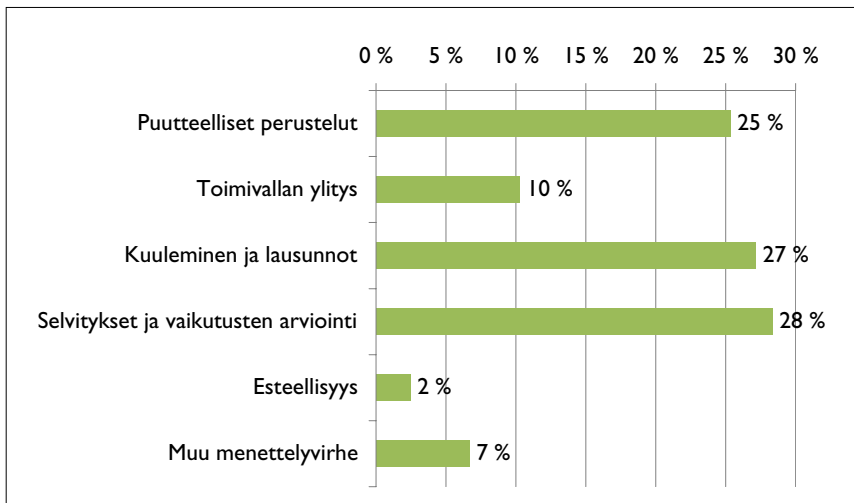


Kuvio 6. Valitusperusteiden jakautuminen menettelyllisiin ja sisällöllisiin.

Kuviosta 6 havaitaan, että sillä, onko kyseessä AYK:n vai kunnan päätös ei ole juurikaan merkitystä valitusperusteisiin. Hypoteesina olisi voinut olettaa, että menettelyperusteisten valitusten osuus olisi ollut suurempi kunnan tekemissä päätöksissä kuin AYK:n päätöksissä. Näin onkin, kunnan päätöksiin kohdistuvista valituksista 12 % tehdään pelkästään menettelyllisen perustein. AYK:n valituksissa vastaava prosenttiosuus on 9 %. Ero ei kuitenkaan ole kovin suuri.

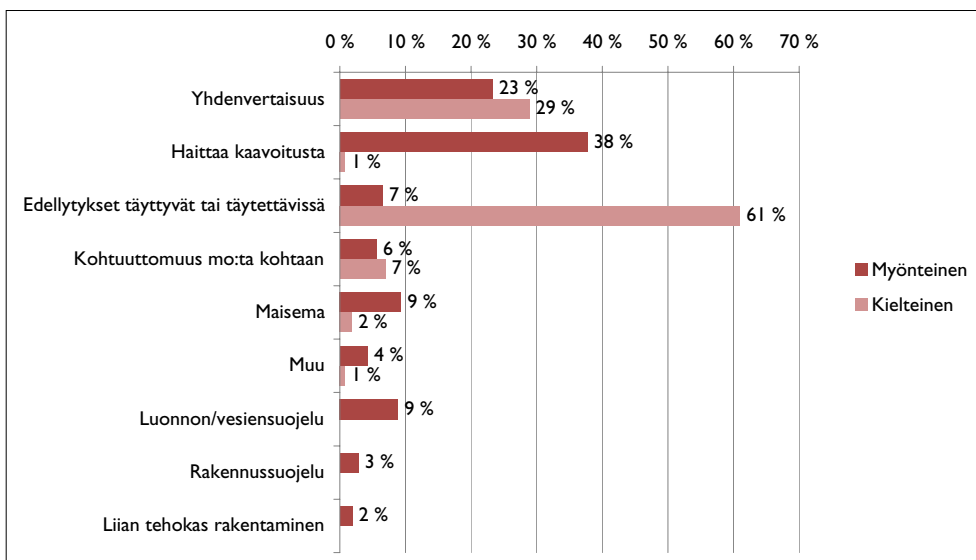
Millaisia menettelyllisiä ja sisällöllisiä perusteita valituksissa sitten käytetään? Kuviosta 7 käy ilmi ne menettelylliset perusteet, joilla valituksia tehdään.

Kuviosta havaitaan, että kolme suurinta menettelyllistä valitusperusteryhmää ovat selvitykset ja vaikutusten arviointi (28 %), kuuleminen ja lausunnot (27 %) sekä puutteelliset perustelut (25 %).



Kuvio 7. Menettelylliset valitusperusteet.

Kuviosta 8 käy ilmi käytettyjen sisällöllisten valitusperusteiden suhteelliset osuudet eriteltynä sen mukaan, onko alkuperäinen poikkeamispäätös ollut myönteinen vai kielteinen.



Kuvio 8. 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 luvanmyöntämisen edellytysten olevan olemassa. Näissä valituksissa valittajat esittävät erityisiä syitä sille, miksi lupa pitäisi myöntää. Usein kielteisiin päätöksiin kohdistuvissa valituksissa vedotaan myös yhdenvertaisuuteen.

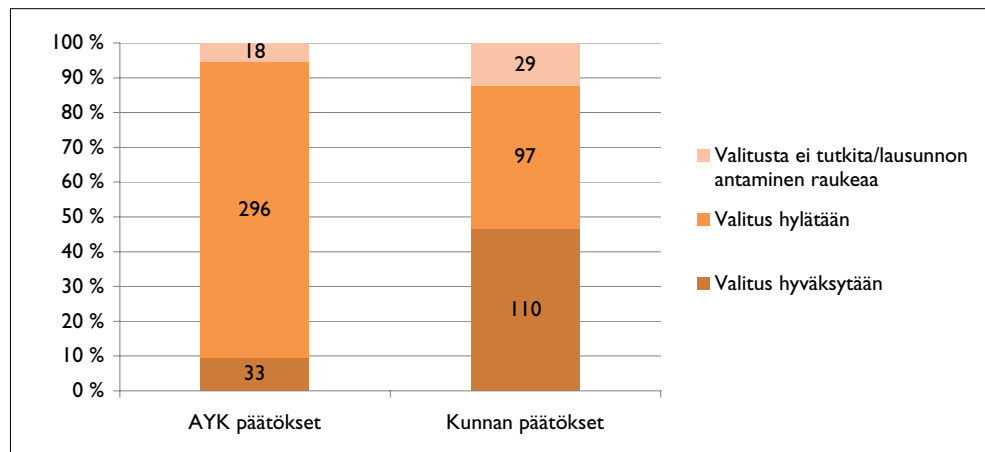
## 5 Valitusten menestyminen

### 5.1

#### Yleistä

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

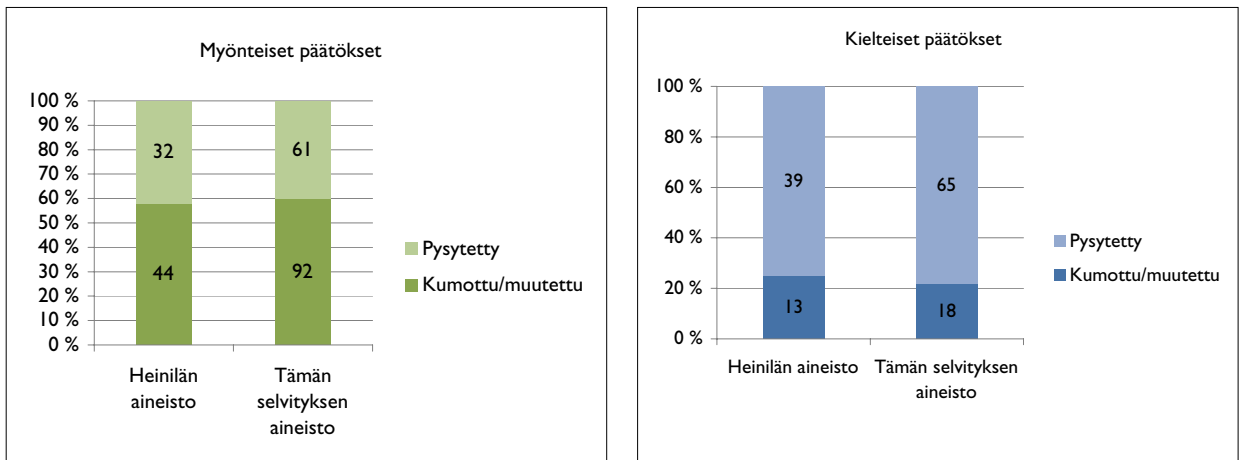
Alueellisten ympäristökeskusten päätöksiin kohdistuneista valituksista hylättiin 85 % ja hyväksyttiin 10 %. Kuntien poikkeamispäätöksiin kohdistuneista valituksista hylättiin 41 % ja hyväksyttiin 47 %.



Kuvio 9. Valitusten menestyminen eriteltynä poikkeamispäätöksen tekijän mukaan.

Kunnan päätösten pysyvyys hallintotuomioistuimissa on täten huomattavasti heikompi kuin AYK:n. Heinilän selvityksessä havaittiin, että kunnan päätösten pysyvyys vaihtelee merkittävästi sen suhteen, onko kyseessä kielteinen vai myönteinen päätös. Kuviossa 10 on vertailtu Heinilän selvityksen ja tämän selvityksen aineistoja keskenään.

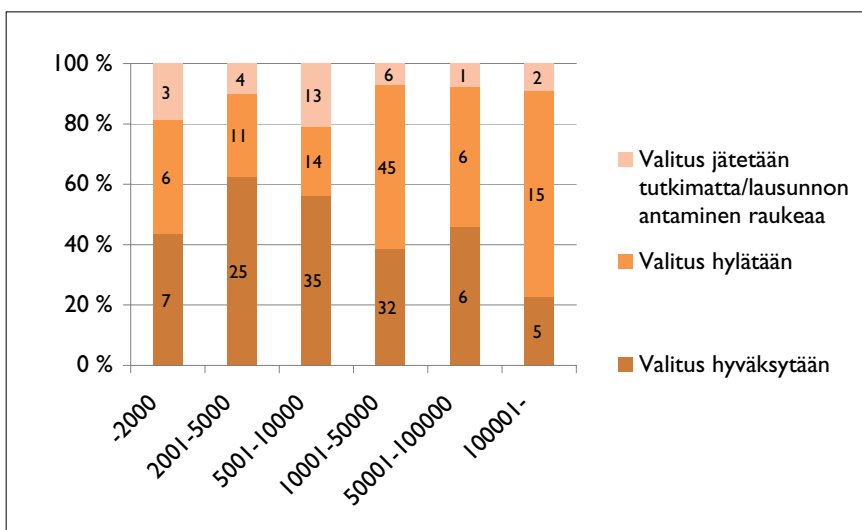




Kuvio 10. Kunnan poikkeamispäätösten pysyminen suhteessa päätöksen sisältöön. Vertailu Heinilän selvityksen aineiston ja tämän selvityksen aineiston välillä.

Kuviosta 10 voidaan havaita, että erot kielteisten ja myönteisten poikkeamispäätösten pysyvyydessä ovat edelleenkin olemassa. Huomionarvoista on, että päätösten pysyvyydessä ei ole tapahtunut juurikaan muutosta eri selvitysten välillä. Heinilän selvityksen tutkimusaineisto koostui valituksenalaisista päätöksistä, jotka viranomaisen oli tehnyt vuosina 2000–2002. Tämän selvityksen poikkeamispäätökset on tehty viranomaisessa vuosina 2004–2007. Kunnan päätöksistä 10 % on tehty vuonna 2007, 45 % vuonna 2006, 39 % vuonna 2005 ja 6 % vuonna 2004.

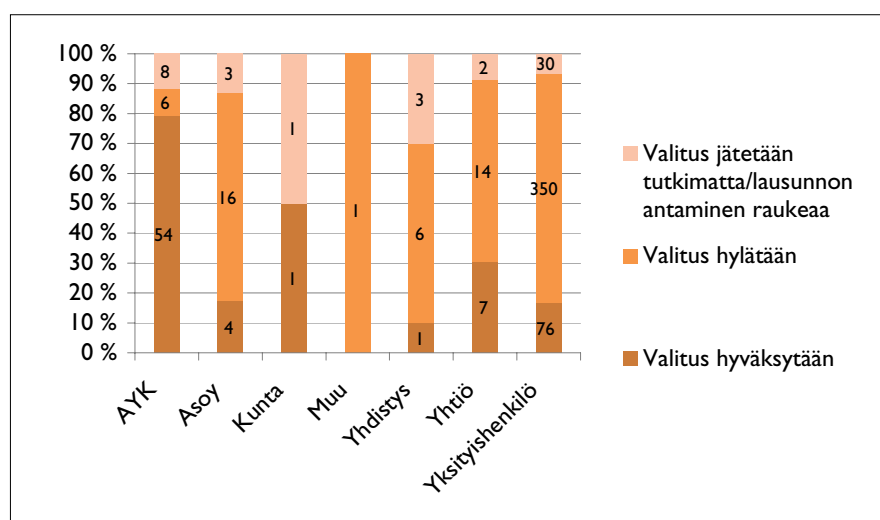
Kuntien poikkeamispäätösten pysyvyyttä voidaan tarkastella myös kuntakoko-  
luokittain. Kuviosta 11 käy ilmi valitusten lopputulokset riippuen siitä, missä kun-  
takokoluokassa poikkeamispäätös on alun perin tehty.



Kuvio 11. Kuntien poikkeamispäätöksiin kohdistuvien valitusten menestyminen kuntakokoluokittain.

Valitusten menestymisen riippuvuus poikkeamispäätöksen tehneen kunnan koosta näyttäisi kuvion 11 perusteella kyseenalaiselta. Jos kuitenkin kolme pienintä kuntakokoluokkaa yhdistetään, havaitaan, että valituksen hyväksymisessä selkeä trendi näyttäisi olevan alaspäin kuntakoon kasvaessa. Alle 10 000 asukkaan kunnissa valituksista hyväksytään 57 % ja hylätään 26 %, yli sadantuhannen asukkaan kunnissa vastaavasti valituksista hyväksytään 23 % ja hylätään 68 %.

Kuviosta 12 käy ilmi valitusten menestyminen valittajaryhmittäin. Yksityishenkilöiden valituksista hylätään 77 % ja hyväksytään 17 %. Ympäristökeskusten valituksista hyväksytään peräti 79 % ja hylätään 9 %.



Kuvio 12. Valitusten menestyminen valittajaryhmittäin.

Valituksen tutkimatta jättäminen johtuu useimmiten liian myöhään tehdystä valituksesta tai valitusoikeuden puuttumisesta. Lausunnon antaminen raukeaa tyypillisesti sen vuoksi, että valitus peruutetaan. Ympäristökeskuksen valituksista 6 peruutettiin, 1 jätettiin tutkimatta myöhästyneenä ja yhdestä lausunnon antaminen raukesi luvan hakijan peruutettua poikkeamishakemuksensa.

Ympäristökeskus oli valittajana 68 hallinto-oikeuden päätöksessä. 54 näistä valituksista johti kunnan myönteisen tai osittain myönteisen poikkeamispäätöksen kumoamiseen. Näistä valituksista 69 %:ssa oli kyse yleiskaavapoikkeamisesta, 11 %:ssa ranta-suunnittelun tarpeesta poikkeamisesta ja 11 %:ssa asemakaavapoikkeamisesta.

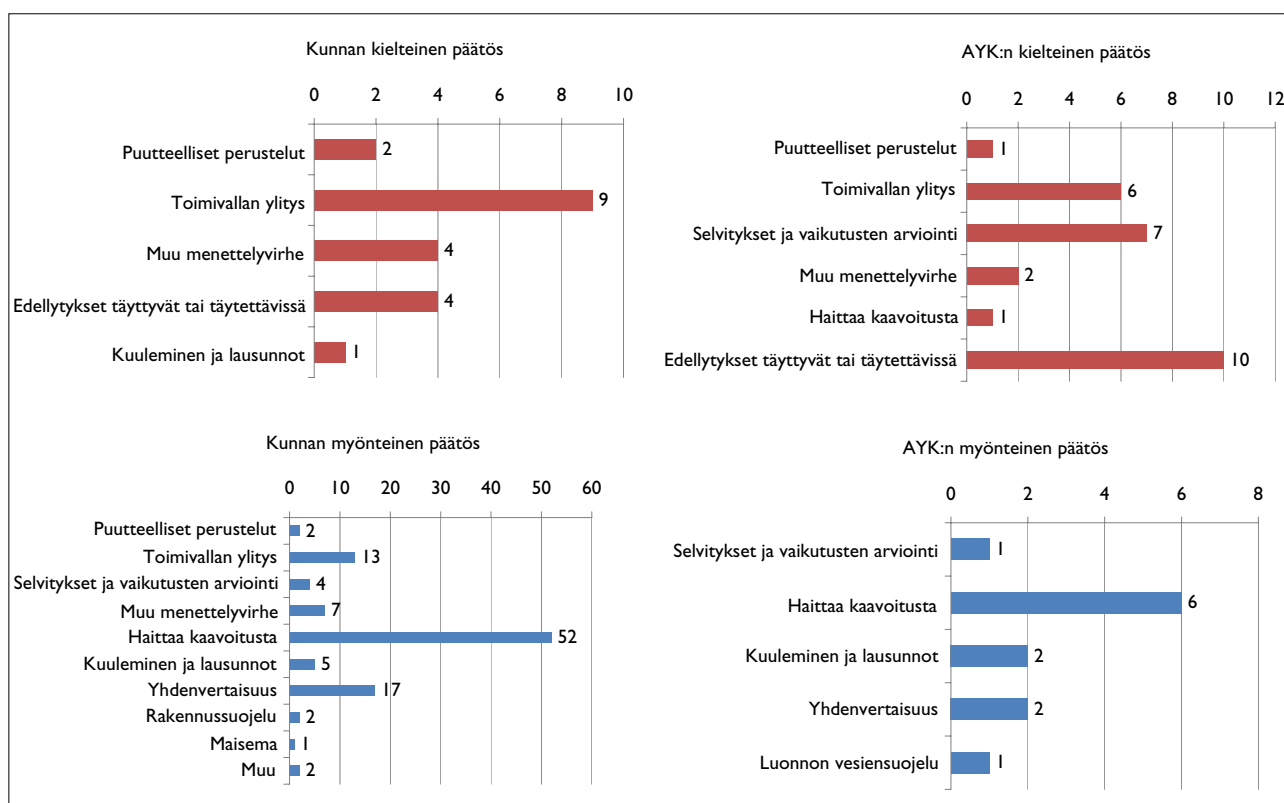
Maankäyttö- ja rakennuslain muutoksella (1129/2008) valituslupajärjestelmän laajennettiin koskemaan myös poikkeamispäätöksiä. Jatkovalitus hallinto-oikeudesta KHO:een edellyttää valituslupaa, mikäli hallintoviranomaisen ja hallinto-oikeuden päätökset ovat yhtäpitäviä tai jos valitus on jätetty tutkimatta (MRL 190.3 §). Tämän selvityksen aineistoon kuuluvista hallinto-oikeuden päätöksistä 440:ssä hallintoviranomaisen ja hallinto-oikeuden päätökset olivat yhtäpitäviä, valitus jätettiin tutkimatta tai lausunnon antaminen raukesi. Täten 75 % hallinto-oikeuden päätöksistä

olisi tarvittu valituslupa KHO:een. Vastaavasti 143 päätöksessä hallinto-oikeuden päätöksen lopputulos poikkesi viranomaisen päätöksestä, joten 25 % päätöksistä ei valituslupaa olisi tarvittu.

## 5.2

### Kumoutumisperusteet

Selvityksessä on analysoitu myös sitä, millä perusteella hallinto-oikeus alemman viranomaisen poikkeamispäätöksen kumoaa. Kumoutumisperusteet on jaettu menettelyllisiin ja sisällöllisiin.



Kuvio 13. Kumoutumisperusteiden absoluuttiset osuudet jaoteltuna päätöksentekijän ja päätöksen sisällön mukaan.

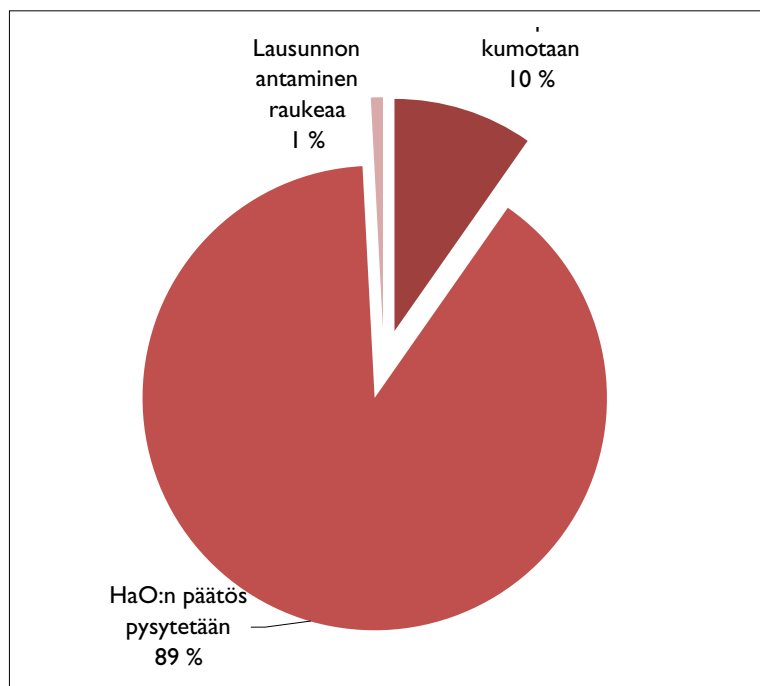
Erot riippuen siitä, onko kyseessä kunnan vai ympäristökeskuksen päätös ja toisaalta siitä, onko valituksen kohteena myönteinen vai kielteinen päätös, näkyvät kumoutumisperusteissakin. Myönteisten poikkeamispäätösten yleisin sisällöllinen kumoutumisperuste on, että poikkeamisella aiheutetaan haittaa kaavoitukselle tai kaavojen toteuttamiselle. Menettelyvirheiden osalta toimivallan ylitys on suurimpia syitä päätösten kumoutumiselle. Kumoutumisperusteiden ja valitusperusteiden välillä on luonnollisesti yhteneväisyyksiä. Suhteellisesti tarkasteltuna kumoutumisperusteena melko yleinen toimivallan ylitys ei valitusperusteena ole niin yleinen.

## 6 Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset

Aineistoon kuului yhteensä 113 korkeimman hallinto-oikeuden vuosina 2006–2007 tekemää päätöstä. 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 2006–2007 antanut asiaratkaisun, on osittain tehty vuosien 2004–2005 puolella. Koska hallinto-oikeuksien päätöksistä selvityksen kohteena oli ainoastaan vuosina 2006–2007 tehdyt päätökset, ei tässä selvityksessä muualla kuin tässä jaksossa tarkastella hallinto-oikeuksien päätöksiä vuosien 2006–2007 ulkopuolella. Kuitenkin, jotta pystyttiin luomaan yhtenäinen ketju hallintoviranomaisen päätöksestä hallinto-oikeuden päätöksen kautta KHO:n päätökseen, oli perusteltua tehdä edellä selitetty järjestely.

Valittajaryhmien jakaantuminen KHO:ssa on samansuuntainen kuin hallinto-oikeuksissakin. 83 % valituksista on yksityishenkilöiden tekemiä (94 kpl). AYK on valittajana 5 %:ssa päätöksistä (6 kpl), yhtiöt ja kunnat molemmat 4 %:ssa (5 ja 4 kpl), asunto-osaakeyhtiöt 3 %:ssa (3 kpl) ja yhdistykset 1 %:ssa (1 kpl).

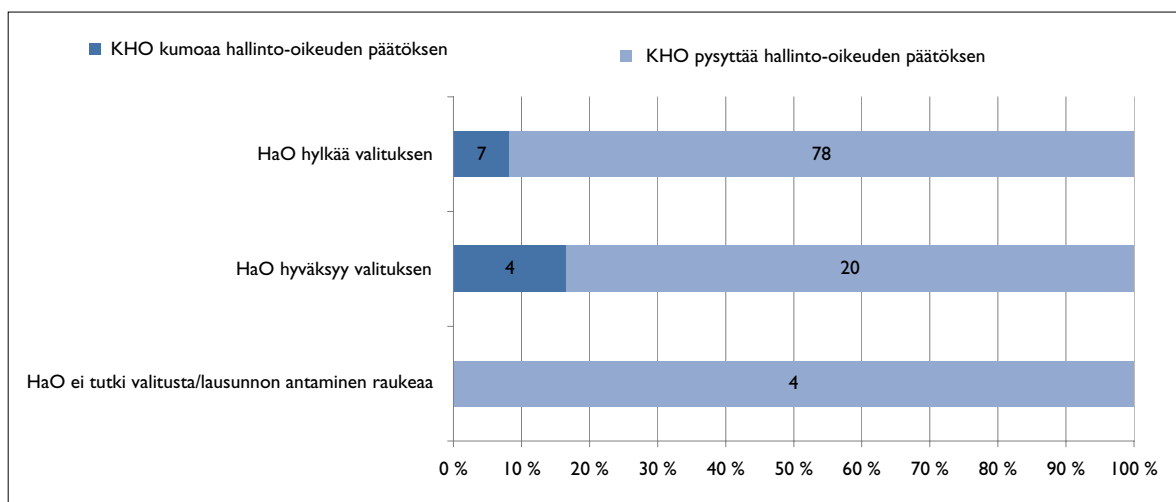
Kuviosta 14 käy ilmi hallinto-oikeuksien päätösten pysyvyys KHO:ssa.



Kuvio 14. KHO:n päätösten lopputulosten suhteelliset osuudet.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuksista 89 %:ssa hallinto-oikeuden päätös pysytetään, 10 %:ssa hallinto-oikeuden päätös kumotaan ja 1 %:ssa lausunnon antaminen raukeaa joko valituksen peruuttamisen tai muun syyn vuoksi. Valittajaryhmittäin valitusten menestyminen vaihtelee. Yksityishenkilöiden valituksista hyväksytään 4 %, kunnan ja AYK:n valituksista 50 %.

Kuviosta 15 käy ilmi, miten päätösten pysyvyyteen vaikuttaa se, hyväksyykö vai hylkääkö hallinto-oikeus alkuperäisen valituksen.



Kuvio 15. Hallinto-oikeuksien päätösten pysyminen KHO:ssa.

Jos hallinto-oikeus on hylännyt valituksen, ainoastaan 8 % tehdyistä jatkovalituksista hyväksytään KHO:ssa. Jos hallinto-oikeus on hyväksynyt valituksen, jatkovalituksista hyväksytään KHO:ssa 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.

Jos KHO:n ja hallinto-oikeuksien päätösten lopputulosten välistä suhdetta analysoidaan mahdollisen valituslupajärjestelmän näkökulmasta, havaitaan, että niistäkin 24 valituksesta, jotka KHO olisi ottanut käsiteltäväkseen ilman valituslupaa, neljä (17 %) hyväksyttiin. Vastaavasti niistä valituksista, jotka olisivat joutuneet valituslupajärjestelmän piiriin (85), seitsemän (8 %) hyväksyttiin. Näistä seitsemästä hallinto-oikeudessa hylätystä, mutta KHO:ssa hyväksytystä valituksesta, kuusi koski kunnan tekemään poikkeamis päätöstä. AYK oli valittajana kahdessa näistä valituksista.

## 7 Johtopäätökset

Selvityksen perusteella voidaan tehdä joitakin kokoavia havaintoja:

1. Yksityishenkilöiden osuus tehdyistä valituksista on luonnollisesti suuri. AYK on käyttänyt valitusoikeuttaan suhteellisen maltillisesti.
2. Valitusten menestyminen riippui paljon siitä, onko kyseessä kunnan vai AYK:n tekemä poikkeamispäätös. Alueellisten ympäristökeskusten päätöksiin kohdistuneista valituksista hyväksyttiin hallinto-oikeuksissa 10 %. Kuntien poikkeamispäätöksiin kohdistuneista valituksista hyväksyttiin vastaavasti 47 %. Verrattuna Heinilän selvitykseen osuudet ovat pysyneet likimain samoina.
3. Valittajaryhmiä koskevassa tarkastelussa voidaan havaita, että AYK:n valitukset menestyivät tuomioistuimissa varsin hyvin. 79 % tehdyistä valituksista hyväksyttiin. Yksityishenkilöiden valituksista vastaava prosenttiosuus on 17 %. Kokonaisuutena arvioiden tilanne ei juurikaan ole muuttunut aikaisemmista selvityksistä.

Edellisessä selvityksen johtopäätösosiossa Heinilä käsitteli poikkeamistoimivaltaan liittyvää problematiikkaa.<sup>5</sup> Kumoutumisperusteita koskevan tarkastelun perusteella voidaan huomata, että liian usein poikkeamispäätösten kumoutumisperusteena on edelleen toimivallan ylitys. Syynä tähän lienevät erityisesti toimivallanjakosääntelyn epäselvyys ja tiedon sekä tiedottamisen puutteet. Vaikka säännökset nykyisen oikeuskäytännön valossa näyttävät suhteellisen selkeiltä ja noudatetut käytännöt jokseenkin yhdenmukaisilta, aina löytyy elävästä elämästä tilanteita, joissa toimivaltaista viranomaista joudutaan pohtimaan. Niin kauan kuin poikkeamistoimivalta on jaettu, ei selkeitä kaavamaisia ratkaisuja pystytä rakentamaan.

Maankäyttö- ja rakennuslain muutoksen myötä valituslupajärjestelmä koskee myös poikkeamisasioita niissä tilanteissa, joissa hallintoviranomaisen ja hallinto-oikeuden päätökset ovat yhtäpitäviä. Siltä osin kuin asiaa tämän selvityksen perusteella voidaan arvioida, ei valituslupajärjestelmään näyttäisi liittyvän merkittäviä uhkatekijöitä kansalaisten oikeusturvan näkökulmasta.

<sup>5</sup> Heinilä 2005, s. 35–37.

## KUVAILELEHTI

Julkaisija	Ympäristöministeriö Rakennetun ympäristön osasto	Julkaisu-aika Toukokuu 2009		
Tekijä(t)	Kimmo Malin			
Julkaisun nimi	<b>Poikkeamisasiat hallintotuomioistuimissa vuosina 2006–2007</b>			
Julkaisusarjan nimi ja numero	Ympäristöministeriön raportteja 12/2009			
Julkaisun teema				
Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut				
Tiivistelmä	<p>Selvityksessä tarkastellaan maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia poikkeamisasioita hallintotuomioistuimissa vuosina 2006–2007. Tarkastelun kohteena on yhteensä 583 hallinto-oikeuksien ja 113 korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä. Selvitys on jatkoa Wähän ja Heinilän aikaisemmille selvityksille (Wähä: Maankäyttö- ja rakennuslain soveltaminen hallintotuomioistuimissa 2001–2003, Suomen ympäristö 693; Heinilä: Poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisut hallintolainkäytössä, Suomen ympäristö 785)</p> <p>Selvitys osoitti, että yksityishenkilöt ovat poikkeamispäätösten suurin valittajaryhmä. 78 % kaikista valituksista on yksityishenkilöiden tekemiä. Alueelliset ympäristökeskukset ovat käyttäneet valitusoikeuttaan suhteellisen maltillisesti. 12 % tehdyistä valituksista oli ympäristökeskusten tekemiä.</p> <p>Tyypillisin valituksen kohde oli alueellisen ympäristökeskuksen päätös, jossa poikkeamishakemus oli hylätty. Näissä tapauksissa poikkeusta haettiin useimmiten rantarakentamiseen ilman siihen oikeuttavaa kaavaa. Kunnan poikkeamispäätöksistä eniten muutosta haettiin päätöksiin, joilla oli joko hylätty tai hyväksytty poikkeaminen yleiskaavasta.</p> <p>Noin 70 % tehdyistä valituksista tehtiin pelkästään sisällöllisellä valitusperusteella, noin 20 % pelkästään menettelyllisellä perusteella ja lopuissa 10 % oli käytetty sekä menettelyllisiä että sisällöllisiä perusteita. Tyypillisesti kyseessä oli hylkäävästä päätöksestä tehty valitus, jossa katsottiin luvan myöntämisen edellytysten täyttyvä.</p> <p>Valitusten menestyminen riippui paljon siitä, onko kyseessä kunnan vai alueellisen ympäristökeskuksen tekemä poikkeamispäätös. Alueellisten ympäristökeskusten päätöksiin kohdistuneista valituksista hyväksyttiin hallinto-oikeuksissa 10 %. Kuntien poikkeamispäätöksiin kohdistuneista valituksista hyväksyttiin vastaavasti 47 %. Verrattuna Heinilän selvitykseen osuudet ovat pysyneet lähes samoina.</p> <p>Valittajaryhmiä koskevassa tarkastelussa havaittiin, että alueellisten ympäristökeskusten valitukset menestyivät tuomioistuimissa varsin hyvin. 79 % tehdyistä valituksista hyväksyttiin. Yksityishenkilöiden valituksista vastaava prosenttiosuus oli 17 %. Yleisin kumoutumisperuste oli kaavoitukselle poikkeamisesta aiheutuva haitta.</p> <p>Valittajaryhmien suhteelliset osuudet korkeimmassa hallinto-oikeudessa olivat samansuuntaiset kuin hallinto-oikeuksissakin. Kymmenesosassa korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehdyistä valituksista hyväksyttiin ja hallinto-oikeuden päätös kumottiin. Vastaavasti noin 90 % tehdyistä valituksista hylättiin ja hallinto-oikeuden päätös pysytettiin.</p>			
Asiasanat	Maankäyttö- ja rakennuslaki, kaavoitus, poikkeaminen, kunta, alueellinen ympäristökeskus, valitus, muutoksenhaku, hallinto-oikeus, korkein hallinto-oikeus			
Rahoittaja/ toimeksiantaja	Ympäristöministeriö			
	ISBN 978-952-11-3448-7 (PDF)		ISSN 1796-170X (verkkoj.)	
	Sivuja 22	Kieli suomi	Luottamuksellisuus julkinen	Hinta (sis. alv 8 %)
Julkaisun myynti/ jakaja	www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö > Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja			
Julkaisun kustantaja	Ympäristöministeriö			
Painopaikka ja -aika	Helsinki 2009			

## PRESENTATIONSBLAD

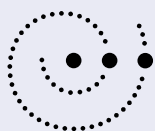
Utgivare	Miljöministeriet Avdelningen för den byggda miljön	Datum Maj 2009		
Författare	Kimmo Malin			
Publikationens titel	<b>Poikkeamisasiat hallintotuomioistuimissa vuosina 2006–2007</b> (Undantagsmål i förvaltningsdomstolarna 2006–2007)			
Publikationsserie och nummer				
Publikationens tema				
Publikationens delar/andra publikationer inom samma projekt				
Sammandrag	<p>I utredningen analyseras avvikelsemål i förvaltningsdomstolarna 2006–2007 enligt markanvändnings- och bygglagen. Analysen omfattar totalt 583 beslut av förvaltningsdomstolar och 113 beslut av högsta förvaltningsdomstolen. Utredningen är en fortsättning på Vähäs och Heiniläs tidigare utredningar (Vähä: Maankäyttö- ja rakennuslain soveltaminen hallintotuomioistuimissa 2001–2003, Suomen ympäristö 693; Heinilä: Poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisut hallintolainkäytössä, Suomen ympäristö 785).</p> <p>Utredningen visade att det oftast är privatpersoner som överklagar avvikelsebeslut: 78 procent av alla besvär anfördes av privatpersoner. De regionala miljöcentralerna har varit tämligen försiktiga med att använda sin besvärsträtt: 12 procent av besvären anfördes av en miljöcentral.</p> <p>Den vanligaste orsaken till besvär var ett beslut av en regional miljöcentral i vilket ansökan om avvikelse förkastades. I de flesta fallen hade avvikelse sökts för strandbyggande utan vederbörlig plan. Av besvären mot kommunala avvikelsebeslut gällde största delen beslut i vilka avvikelse från generalplanen hade antingen nekats eller beviljats.</p> <p>Ca 70 procent av besvären var enbart materiellt betingade och ca 20 procent enbart formellt betingade. Reserverande 10 procent var både materiellt och formellt betingade. Ett typiskt överklagat beslut är ett beslut där ansökan förkastas men villkoren för beviljande av tillstånd anses uppfyllda.</p> <p>Besvärens framgång berodde i hög grad av om det överklagade beslutet härstammade från en kommun eller en regional miljöcentral. Av besvären mot beslut av regionala miljöcentraler bifölls endast 10 procent i förvaltningsdomstolarna. Av besvären mot kommunala beslut bifölls 47 procent. I jämförelse med Heiniläs utredning har proportionen hållits nästan oförändrad.</p> <p>Vid analys av de besväransförande instanserna kom det fram att de regionala miljöcentralerna hade relativt god framgång i domstolarna: 79 procent av deras besvär bifölls. När det gäller privatpersoner var proportionen endast 17 procent. Den vanligaste orsaken till att besvär förkastades var att avvikelsen förorsakade oacceptabla olägenheter.</p> <p>Jämförelsen av besväransförande instanser i högsta förvaltningsdomstolen gav liknande resultat. I en tiondel av fallen bifölls besväret och förvaltningsdomstolens beslut upphävdes. I 90 procent av fallen förkastades besväret och förvaltningsdomstolens beslut bekräftades.</p>			
Nyckelord	Markanvändnings- och bygglagen, planläggning, undantagsbeslut, kommun, regional miljöcentral, besvär, ändringsökande, förvaltningsdomstol, högsta förvaltningsdomstolen			
Finansiär/uppdragsgivare	Miljöministeriet			
	ISBN 978-952-11-3448-7 (PDF)	ISSN 1796-170X (online)		
	Sidantal 22	Språk Finska	Offentlighet Offentlig	Pris (inneh. moms 8 %)
Beställningar/distribution	www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö > Julkaisu > Ympäristöministeriön raportteja -sarja			
Förläggare	Miljöministeriet			
Tryckeri/tryckningsort och -år	Helsingfors 2009			





Selvityksessä analysoidaan hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden poikkeamisasioissa tekemiä ratkaisuja vuosilta 2006–2007. Selvitys on osa ympäristöministeriön kaava-asioita ja maankäyttö- ja rakennuslain soveltamista koskevaa seurantaa.

Tyypillisin valituksen kohde tutkitussa aineistossa oli alueellisen ympäristökeskuksen päätös, jossa poikkeamishakemus oli hylätty. Useimmiten nämä päätökset koskivat rantarakentamista ilman siihen oikeuttavaa kaavaa. Muutoksenhaun kohteeksi joutuneista kunnan päätöksistä useimmat koskivat yleiskaavasta poikkeamista. Alueellisten ympäristökeskusten päätöksiin kohdistuneista valituksista hyväksyttiin hallinto-oikeudessa noin 10 %, kun taas kuntien päätöksiin kohdistuneista valituksista hyväksyttiin lähes puolet. Suurin valittajaryhmä oli yksityishenkilöt, joiden osuus valituksista oli lähes 80 %. Parhaiten menestyivät alueellisten ympäristökeskusten tekemät valitukset, joista hyväksyttiin noin 80 %.



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ  
MILJÖMINISTERIET  
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT