

Muutoksenhaku kaava-asioissa

Hallintotuomioistuimet 2003–2006

Kimmo Malin



Muutoksenhaku kaava-asioissa

Hallintotuomioistuimet 2003–2006

Kimmo Malin

Helsinki 2008

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
MILJÖMINISTERIET
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 9 | 2008

Ympäristöministeriö
Alueidenkäytön osasto

Taitto: Ainoliisa Miettinen
Kansikuva: Kimmo Malin

Julkaisu on saatavana vain internetistä: www.ymparisto.fi
> Ympäristöministeriö > Julkaisut > Ympäristöministeriön
raportteja -sarja

Helsinki 2008

ISBN 978-952-11-3020-5 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkokj.)

ESIPUHE

Ympäristöministeriö on seurannut maankäyttö- ja rakennuslain soveltamista hallintotuomioistuimissa lain voimaantulosta lähtien. Tämä selvitys on osa tätä seuranta-aikaa. Selvityksessä tarkastellaan mm. sitä, kuinka paljon kuntien asema- ja yleiskaavapäätöksistä valitetaan, mitkä tahot valituksia tekevät ja millä perusteilla sekä miten nämä valitukset menestyvät hallintotuomioistuimissa.

Tulokset osoittavat, että asemakaavapäätöksiin kohdistuneista valituksista hyväksyttiin vain noin kymmenesosa, mikä kertoo että valituksen kohteeksi joutuneet kuntien asemakaavat olivat hyvin suurelta osin sekä sisällöltään että menettelyiltään asianmukaisia. Sama koskee tarkasteltuja rantayleiskaava- ja yleiskaavaratkaisuja, tosin näiden päätösten kohdalla hyväksytyjen valitusten osuus oli hieman korkeampi.

Ranta-asemakaavojen kohdalla hyväksytyjen valitusten suhteellinen osuus oli kuitenkin korkea (40 %), mikä osoittaa, että kuntien toiminnassa on tältä osin parannettavaa. Huomionarvoista on se, että noin viidennes ranta-asemakaavapäätöksiin kohdistuvista valituksista oli alueellisten ympäristökeskusten tekemiä, useassa tapauksessa ympäristökeskus oli ainoa valittaja.

Selvityksen mukaan alueelliset ympäristökeskukset käyttivät valitusoikeuttaan yleensä varsin maltillisesti. Valitusoikeuden käyttö vaikuttaa myös pääsääntöisesti hyvin perustellulta, sillä ympäristökeskusten tekemien valitusten hyväksymisprosentti on ollut korkea suhteessa muihin valittajaryhmiin sekä hallinto-oikeuksissa että KHO:ssa. Hallinto-oikeuksien toiminnan laadusta kertoo osaltaan se, että niiden kaava-asioissa tekemät ratkaisut pysyivät KHO:ssa hyvin suurelta osin.

Asukasluvultaan pienien, alle 2000 asukkaan kuntien kaavoihin kohdistuneista valituksista hyväksyttiin noin kolmasosa, kun muissa kuntakoryhmissä osuus oli 3–20 %. Nämä pienten kuntien kaavapäätökset koskivat lähes yksinomaan ranta-alueita. Pienet kunnat näyttävätkin tulosten perusteella tarvitsevan tukea ja ohjausta kaavoitustyössään.

Selvityksen on tehnyt tutkija, HTM Kimmo Malin Joensuun yliopiston oikeustieteiden laitoksella, jossa työtä ovat ohjanneet professori Tapio Määttä ja tutkija Susanna Wähä. Työn ohjausryhmään ovat kuuluneet hallitusneuvos Helena Korhonen ja hallitusneuvos Auvo Haapanala ympäristöministeriöstä sekä lakimies Ulla Hurmeranta Suomen Kuntaliitosta.

Hallitusneuvos Helena Korhonen

SISÄLLYS

Esipuhe	3
I Johdanto	7
1.1 Selvityksen lähtökohdat	7
1.2 Aineiston kuvaus.....	8
2 Valitusten määrät ja valittajat	10
2.1 Valitusten keskimääräiset lukumäärät	10
2.2 Kuka valittaa?.....	11
3 Valitusperusteet	13
3.1 Jako sisällöllisiin ja menettelyllisiin valitusperusteisiin.....	13
3.2 Menettelylliset valitusperusteet	14
3.3 Sisällölliset valitusperusteet.....	16
4 Lausunnot	20
5 Miten valitukset menestyvät?	22
6 Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset	25
6.1 Valitukset ja valittajat.....	25
6.2 Valitusperusteet.....	26
6.3 Valitusten lopputulos	28
7 Johtopäätökset	30
Kuvailulehti	31
Presentationsblad	32

1 Johdanto

1.1

Selvityksen lähtökohdat

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999, MRL) on ollut voimassa kahdeksan vuotta. Tuona aikana ympäristöministeriö on seurannut lain toimivuutta useissa eri selvityksissä. Muun muassa Wähä on tutkinut hallintotuomioistuimien vuosina 2001–2003 tekemiä kaavaratkaisuja osana laajempaa selvitystä, jossa tarkasteltiin myös suunnittelutarveratkaisuja ja poikkeamispäätöksiä.¹

Tässä selvityksessä analysoidaan hallintotuomioistuinten vuosina 2003–2006 ratkaisemia kaava-asioita. Kaavalajeista maakuntakaavat on rajattu selvityksen ulkopuolelle. Aineistoa tarkastellaan itsenäisenä kokonaisuutena. Tämän lisäksi vertaillaan tutkimustuloksia Wähän tuloksiin. Vertailu ei kuitenkaan kaikilta osin ole mahdollista, sillä tietojenkeräystavat poikkeavat osittain toisistaan.

Selvityksessä keskitytään määrälliseen analyysiin. Selvitys on tehty syöttämällä tiedot hallintotuomioistuinten vuosina 2003–2006 tekemistä ympäristöministeriölle lähetetyistä kaavapäätöksistä Access-tietokantaan. Tiedot on analysoitu Excel-ohjelmalla.

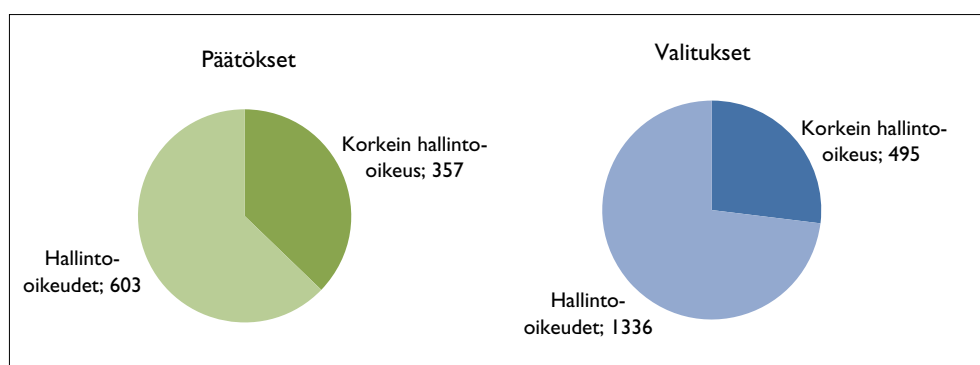
Selvitystyöllä on ollut ohjausryhmä, johon on kuulunut hallitusneuvos Helena Korhonen ja hallitusneuvos Auvo Haapanala ympäristöministeriön alueidenkäytön osastolta sekä lakimies Ulla Hurmeranta Suomen Kuntaliitosta. Joensuun yliopistosta työn ohjaajia ovat toimineet professori Tapio Määttä sekä tutkija Susanna Wähä. Ohjausryhmä on kokoontunut kolme kertaa.

¹ Wähä, Susanna: Maankäyttö- ja rakennuslain soveltaminen hallintotuomioistuimissa 2001–2003, Suomen ympäristö 693, Helsinki 2004. Muista selvityksistä voidaan esimerkkeinä mainita: Heinilä, Aleks: Poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisut hallintolainkäytössä, Suomen ympäristö 785, Helsinki 2005, Wähä, Susanna: Hallinto-oikeuksien asemakaavaratkaisujen kumoutumisperusteet 2001–2005, Ympäristöministeriön raportteja 18/2006, Helsinki 2006.

1.2

Aineiston kuvaus

Selvityksen kohteena oli yhteensä 960 hallintotuomioistuinten kaavaratkaisua (Kuvio 1). Aineistoon kuului 603 hallinto-oikeuksien kaavapäätöstä sekä 357 korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) päätöstä.² Päätökset on syötetty tietokantaan valituksittain. Tästä seuraa, että selvityksen kohteena oli yhteensä 1831 hallintotuomioistuimiin tehtyä kaavavalitusta. Hallinto-oikeuksiin näitä valituksia tehtiin 1336 ja KHO:een 495.³

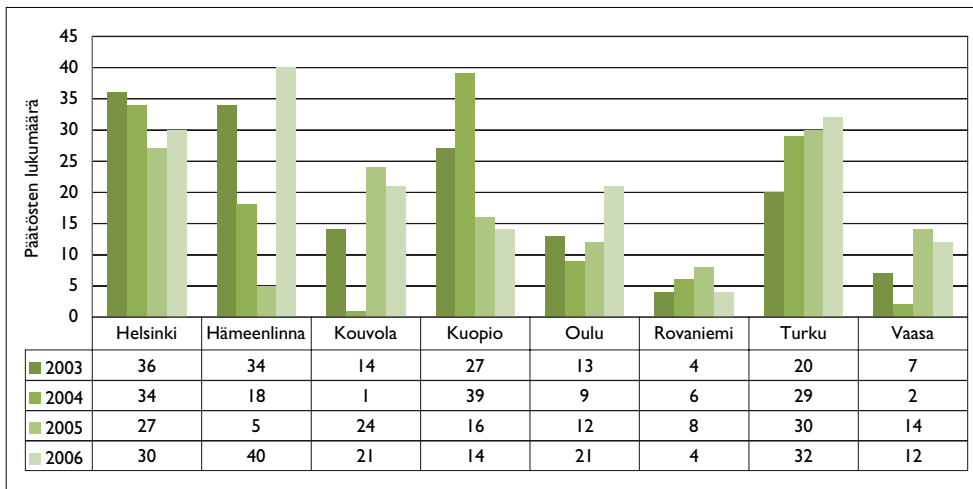


Kuvio 1. Tarkastelun kohteena olevien päätösten ja valitusten lukumäärät.

Hallinto-oikeuksittain päätösmäärät ovat jakautuneet melko tasaisesti suhteessa hallinto-oikeuksien ratkaisemien kaava-asioiden kokonaismäärään. Päätösten määrät saattavat vaihdella suurestikin eri vuosien välillä (Kuvio 2). Esimerkiksi Hämeenlinnan hallinto-oikeudesta aineistoon kuuluu vuonna 2005 viisi päätöstä kun taas vuonna 2006 vastaava luku on 40. Valtaosassa tehdyistä analyyseistä suurella vuosittaisella vaihteluvälillä ei ole merkitystä. Niissä kohdin, missä erot saattavat vaikuttaa tehtyihin johtopäätöksiin, on asia tuotu tekstissä nimenomaisesti esiin.

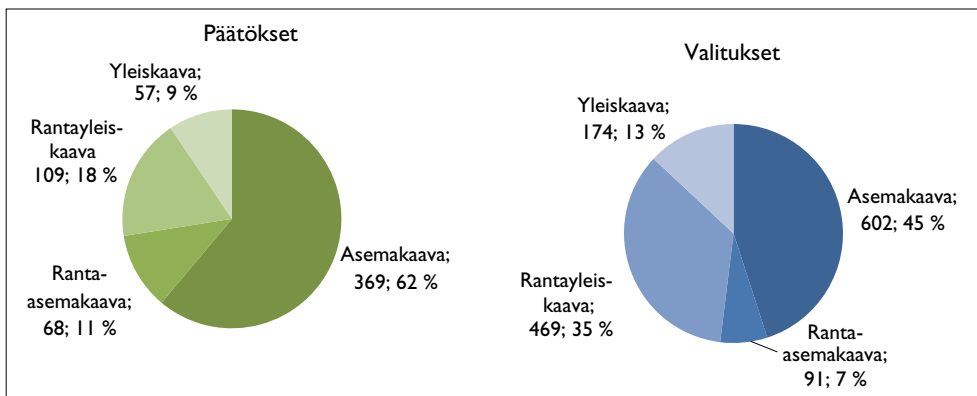
² Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä tarkastellaan ainoastaan jaksossa 6.

³ Hallinto-oikeuden kaavapäätöksellä tarkoitetaan sitä päätöstä, jonka hallinto-oikeus tekee kunnan kaavapäätökseen tehdyn valituksen johdosta. Osa tutkimuksen analyyseistä on tehty valituksista, osa päätöksistä. Silloin, kun analyysin kohteena ovat valitukset, puhutaan joko valituksista tai kaavavalituksista. Päätöksistä käytetään termiä (kaava)päätös, kaavaratkaisu tai kaava.



Kuvio 2. Aineistoon kuuluvien hallinto-oikeuksien tekemien kaavapäätösten määrät vuosittain eriteltyinä.

Suurin osa hallinto-oikeuksien tekemistä kaavaratkaisuista koski asemakaavoja (61 %) (Kuvio 3). Rantayleiskaavojen osuus on 18 %, muiden yleiskaavojen ja ranta-asemakaavojen jäädessä noin 10 %:iin.⁴ Tehtyjen valitusten määrää tarkasteltaessa havaitaan, että asemakaavojen osuus tehdyistä valituksista oli 45 % kun taas rantayleiskaavojen osuus on 35 %. Tämä johtuu siitä, että yhtä rantayleiskaavapäätöstä kohden tehtiin yleensä enemmän valituksia kuin yhtä asemakaavapäätöstä kohden.



Kuvio 3. Hallinto-oikeuksien kaavapäätösten ja kunnan kaavapäätöksistä tehtyjen valitusten jakautuminen kaavalajeittain.

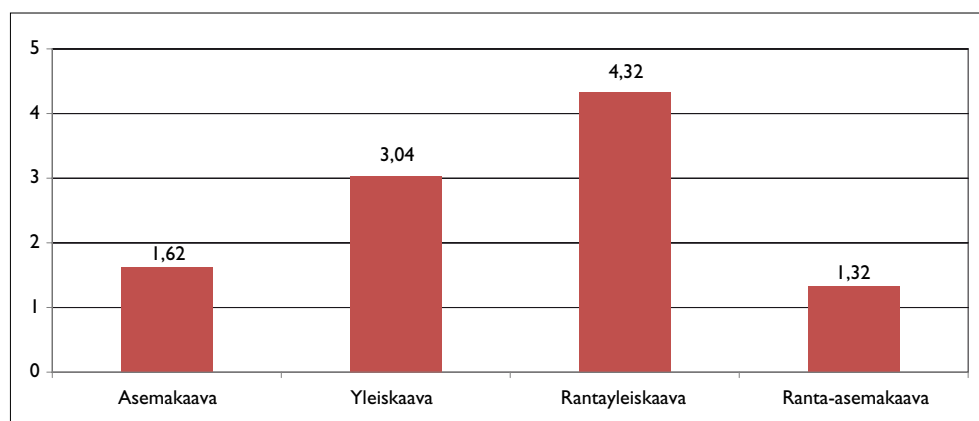
⁴ Aina, kun selvityksessä puhutaan yleiskaavoista, tarkoitetaan muita kuin rantayleiskaavoja.

2 Valitusten määrät ja valittajat

2.1

Valitusten keskimääräiset lukumäärät

Keskimäärin jokaista valituksen kohteeksi tullutta kaavapäätöstä kohden tehtiin 2,2 valitusta. Keskimääräiset valitusmäärät vaihtelivat melko paljon kaavalajeittain (Kuvio 4). Yleiskaavoissa valittajia kaavapäätöstä kohti oli lähes kaksinkertainen määrä asemakaavoihin verrattuna. Tähän lienee useita syitä: Yleiskaavat ovat tyypillisesti laajempaa aluetta ja täten myös laajempaa ihmisjoukkoa koskevia kuin asemakaavat. Erityisesti rantayleiskaavoituksessa tehtävät ratkaisut vaikuttavat hyvin konkreettisesti kiinteistönomistajien oikeuksiin.



Kuvio 4. Valitusten keskimääräinen lukumäärä kaavapäätöstä kohden.

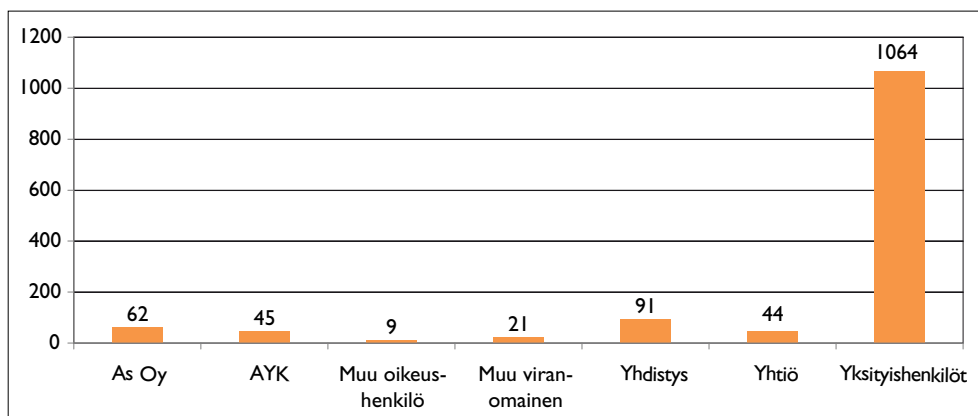
Ranta-asemakaavojen alhainen keskimääräinen valitusluku johtunee siitä, että ranta-asemakaavat laaditaan usein suppealle alueelle. Lisäksi useissa ranta-asemakaavoissa valittajana oli ainoastaan alueellinen ympäristökeskus tai yksittäinen lähiympäristönsä viihtyisyydestä huolestunut naapuri. Maanomistajien valitukset ranta-asemakaavoista olivat suhteellisesti huomattavasti harvinaisempia kuin rantayleiskaavoista. Tämä johtuu siitä, että lähes kaikki ranta-asemakaavat ovat maanomistajien laadittamia ja täten heillä on paremmat mahdollisuudet vaikuttaa kaavoituksen lopputulokseen.

Tarkastelluista kuntien kaavapäätöksistä 64 %:iin tehtiin vain yksi valitus. 27 %:ssa päätöksistä valituksia oli 2–5. Kuudesta kymmeneen valitusta tehtiin noin 6 %:iin päätöksistä. Yli kymmenen valitusta tehtiin vain alle 3 %:ssa päätöksistä. Pääkaupunkiseudulla valitusmäärät kaavapäätöstä kohden nousivat hieman. 45 %:ssa päätöksistä valituksia tehtiin vain yksi. 2–5 valitusta tehtiin 31 %:iin päätöksistä ja 6–10 valitusta 24 %:iin päätöksistä.

2.2

Kuka valittaa?

Lähes 80 % valituksista oli yksityishenkilöiden tekemiä (Kuvio 5).⁵ Ero seuraavaksi suurimpaan valittajaryhmään, yhdistyksiin, on huomattava, sillä yhdistys oli valittajana 6,8 %:ssa tehdyistä valituksista. Seuraavaksi eniten valitusoikeuttaan käyttivät asunto-osakeyhtiöt (4,6 %) sekä alueelliset ympäristökeskukset ja yhtiöt (3,4 % ja 3,3 %).⁶ Muut viranomaiset valittivat 1,6 %:ssa ja muut oikeushenkilöt 0,7 %:ssa tehdyistä valituksista. Muita viranomaisia olivat muun muassa Museovirasto ja Metsähallitus viranomaistehtäviä hoitaessaan, muita oikeushenkilöitä säätiöt.



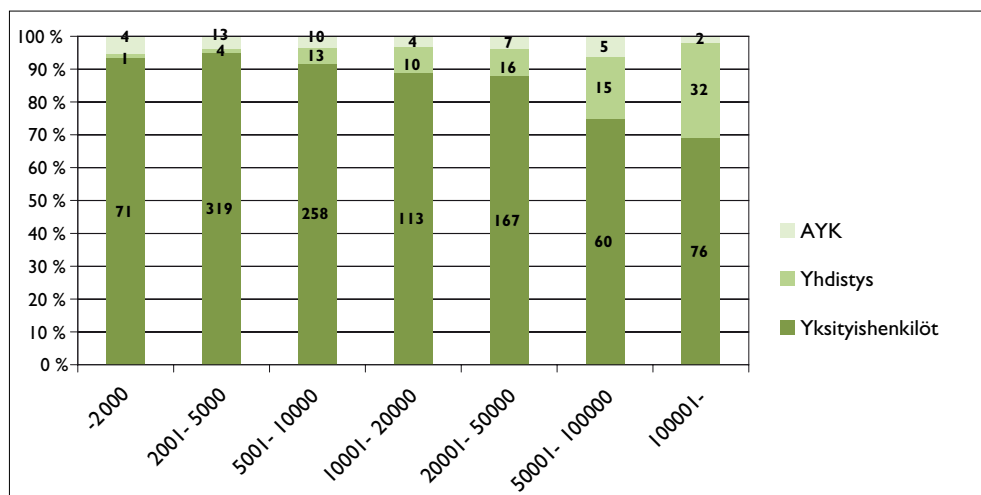
Kuvio 5. Valitukset valittajaryhmittäin.

Yli puolessa yksityishenkilöiden tekemistä valituksista kaava tai kaavamuutos kohdistui valittajan kiinteistöön. Yksityishenkilöiden osuus tehdyistä valituksista pieneni kuntakoon kasvaessa (Kuvio 6).⁷ Alle 5000 asukkaan kunnissa 92 % valituksista oli yksityishenkilöiden tekemiä. Yli 100 000 asukkaan kunnissa yksityishenkilöiden valitusten osuus oli noin 69 %. Vastaavasti yhdistysten osuus tehdyistä valituksista kasvoi kuntakoon kasvaessa. Alle 5000 asukkaan kunnissa yhdistys oli valittajana noin 1,3 %:ssa kuntakokoluokassa tehdyissä valituksista, kun yli 100 000 asukkaan kunnissa yhdistysten osuus oli 29 %.

⁵ Kuolinpesät ovat osana yksityishenkilöiden luokkaa, sillä kuolinpesien valitukset ovat luonteeltaan lähempänä yksityishenkilöiden tekemiä valituksia kuin muiden oikeushenkilöiden valituksia.

⁶ Kiinteistöosakeyhtiöiden valitukset ovat osa yhtiöiden valituksia.

⁷ Kuntakoon määrittelyssä on käytetty väestötietojärjestelmän tietoja 31.12.2006. Kuntaliitoskuntien ollessa kyseessä on käytetty sitä asukasluokaa, joka kunnassa on ollut sen kuukauden lopussa, jolloin kunta on päätöksensä tehnyt.

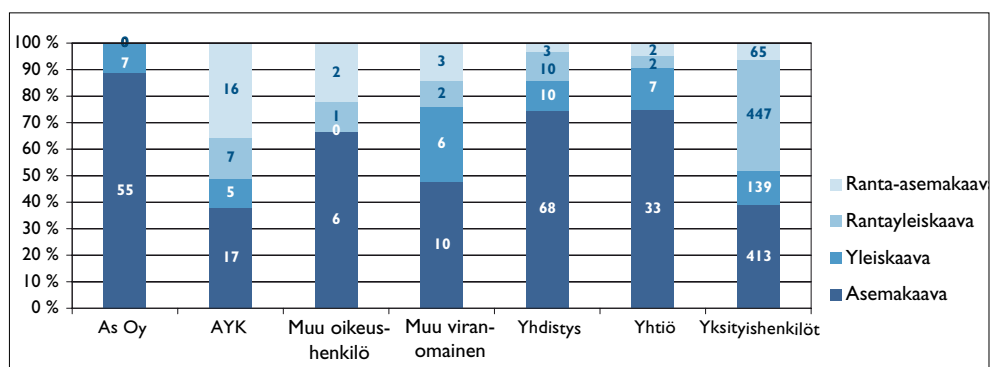


Kuvio 6. Eräät valittajaryhmät kuntakokoluokittain eriteltyinä.

Yhdistysten valitusoikeus perustui suurelta osin kunnan jäsenyyteen. Laajennettua valitusoikeutta käytettiin äärimmäisen harvoin. Tältä osin tulokset vastaavat Wähän tuloksia.⁸ Joko yhdistykset eivät tiedä valitusoikeuden olemassaolosta tai tarvetta oikeuden käyttämiselle ei muuten ole ollut.

Alueellinen ympäristökeskus (AYK) oli valittajana 45 kunnan tekemässä kaavapäätöksessä ja ainoana valittajana 19 kunnan kaavapäätöksessä. Muista viranomaisista eniten valitusoikeuttaan käytti Museovirasto, joka teki 10 valitusta.

Yksityishenkilöiden tekemät valitukset jakautuvat melko tasaisesti kahteen suureen kaavaryhmään: asemakaavoihin ja rantayleiskaavoihin (Kuvio 7).



Kuvio 7. Valitusten jakautuminen valittajaryhmittäin ja kaavalajeittain.

AYK:n valitukset kohdistuvat lähinnä asemakaavoihin ja ranta-asemakaavoihin. 10 niistä 19 valituksesta, joissa AYK oli ainoana valittajana, kohdistui ranta-asemakaavoihin, 8 asemakaavoihin ja 1 yleiskaavaan.

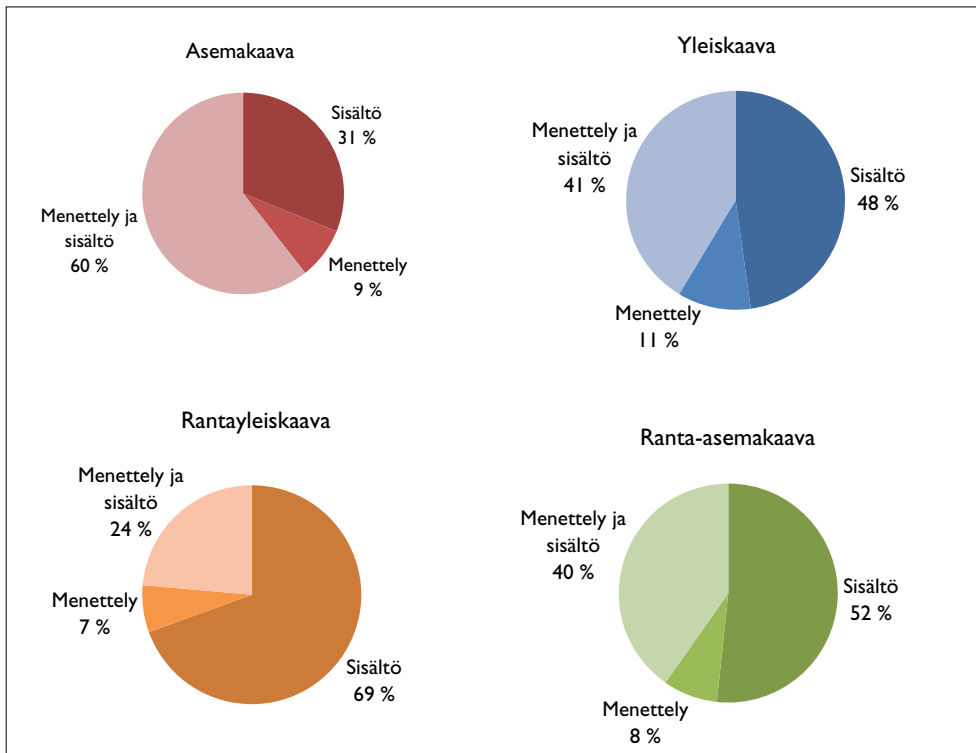
⁸ Wähä 2004, s. 12.

3 Valitusperusteet

3.1

Jako sisällöllisiin ja menettelyllisiin valitusperusteisiin

Valitusperusteet on jaettu kahteen ryhmään, menettelyllisiin ja sisällöllisiin. Kuviossa 8 on tarkasteltu valitusten kohdistumista näihin kahteen ryhmään eri kaavalajien välillä.



Kuvio 8. Valitusperusteiden jakautuminen sisällöllisiin ja menettelyllisiin valitusperusteisiin.

Pelkästään menettelyyn liittyviä valitusperusteita käytettiin noin joka kymmenennessä valituksessa. Menettelyllisiä valitusperusteita käytettiin usein yhdessä sisällöllisten valitusperusteiden kanssa. Ranta-alueiden kaavoissa pelkästään menettelyllisiä perusteita käytettiin vielä harvemmin kuin asema- ja yleiskaavoissa. Ranta-alueiden kaavoissa sisällöllisiä perusteita käytettiin useammin itsenäisesti kuin yhdessä menettelyperusteiden kanssa. Tämä johtuu siitä, että suurimmassa osassa ranta-alueiden kaavoista tehdyistä valituksista valitusperusteena käytettiin kohtuuttomuutta maanomistajaa kohtaan tai yhdenvertaisesta kohtelusta poikkeamista, jotka molemmat ovat sisällöllisiä valitusperusteita.

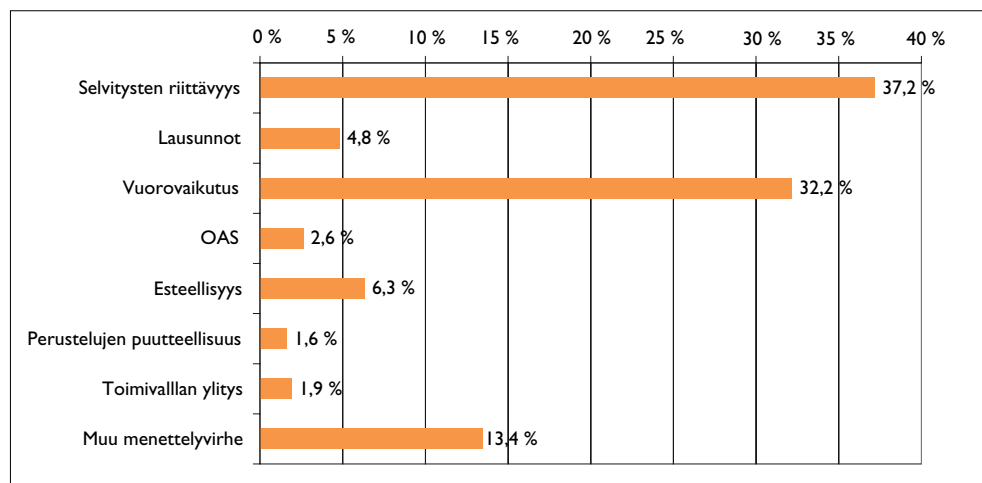
Selvityksessä arvioitiin valitusperusteita, ei kumoutumisperusteita. Kaavojen kumoutumisperusteista ei kerätty systemaattista aineistoa. Koska lainkäyttöviranomainen erityisesti kunnallisvalituksissa antaa ratkaisunsa esitettyjen vaatimusten ja väitteiden perusteella, on valitusperusteilla ja kumoutumisperusteilla kuitenkin välitön yhteys. Selvityksessä käytetyn jaottelun perusteella keskimäärin yhdessä valituksessa oli käytetty 4,5 eri valitusperustetta. Koska kaava kumotaan tyyppillisesti vain yhdellä tai kahdella perusteella, ei valitusperusteista voida suoraan päätellä kaavojen kumoutumisperusteita.

Koska selvitystä tehtäessä käytössä ei ollut valituskirjelmää, ei kaikista valituksista voida yksityiskohtaisesti osoittaa, millä perusteella valitus tehtiin. Osasta valituksista voidaan vain sanoa, että valitus kohdistui joko menettelyyn tai sisältöön. Selvityksen tuloksia vertaillaan tässäkin jaksossa Wähän tuloksiin. Näin tehdään siitä huolimatta, että tässä jaksossa erilaisesta tietojenkeräystavasta johtuvat eroavaisuudet korostuvat. Eroavaisuuksien merkitys tuodaan aina nimenomaisesti ilmi.

3.2

Menettelylliset valitusperusteet

Menettelyyn liittyvistä valitusperusteista eniten käytettiin selvitysten riittävyyttä tai pikemminkin riittämättömyyttä (MRL 9 §) sekä puutteellista vuorovaikutusta (MRL 62 §) (Kuvio 9). Näiltä osin tulokset ovat samansuuntaiset Wähän tulosten kanssa.⁹ Erot selittyvät valitusperusteiden erilaisella ryhmittelyllä.

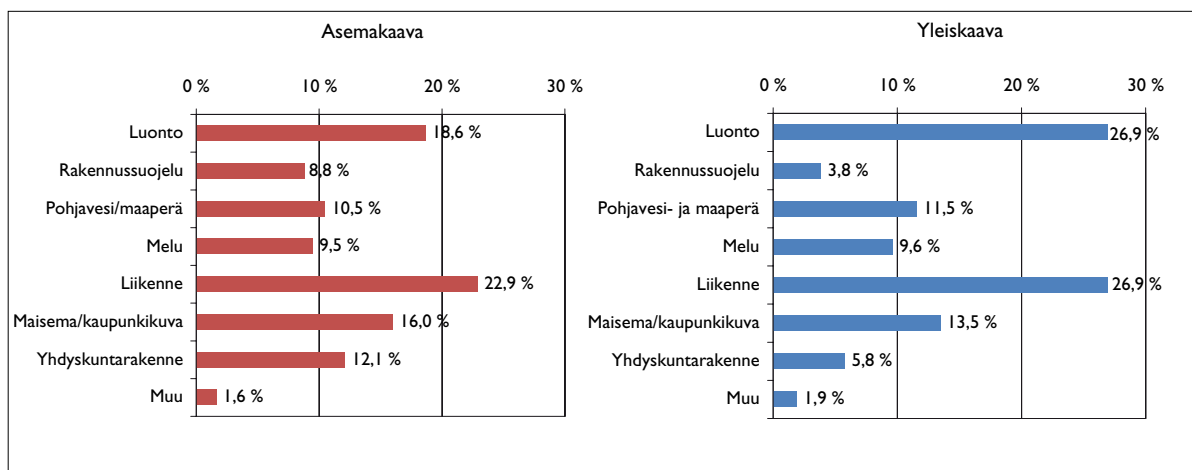


Kuvio 9. Menettelyyn liittyvien valitusperusteiden käyttö.

Maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n mukaan kaavan tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Lainkohta oli

⁹ Wähä 2004, s. 14.

keskeisin menettelyllinen valitusperuste.¹⁰ Se, miltä osin selvitykset katsottiin riittämättömiksi, vaihteli kaavalajeittain. (Kuvio 10)



Kuvio 10. Selvitysten riittämättömyys valitusperusteena.¹¹

Asemakaavoissa selvitykset katsottiin useimmiten riittämättömiksi liikenteen järjestämisen osalta (23 %). Myös luontoselvitykset nähtiin usein riittämättöminä (19 %). Selvitysten riittämättömyys maiseman tai kaupunkikuvan kannalta muodosti seuraavaksi eniten käytetyn valitusperusteen (16 %). Yleiskaavoissa pidettiin useimmiten riittämättöminä luonto- ja liikenneselvityksiä (27 %). Ranta-alueiden kaavoissa käytettiin valitusperusteena useimmiten luontoselvitysten riittämättömyyttä. Niissä rantayleiskaavavalituksissa, joissa vedottiin selvitysten riittämättömyyteen, 66 %:ssa nähtiin riittämättöminä nimenomaan luontoselvitykset. Ranta-asemakaavoissa vastaava osuus oli 75 %.

Toinen keskeinen menettelyllinen valitusperuste oli MRL 62 §, jonka mukaan kaavoitusmenettely tulee järjestää niin, että osallisilla on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta. Vaikka muodollisesti kaavoitusmenettely toteutettiinkin säännösten mukaisesti, valitusperusteista välittyi usein kuva siitä, että valittajat kokivat monessa tapauksessa todellisten vaikutusmahdollisuuksien olleen vähäisiä; valittajat kokivat tullessa kuulluiksi, mutta eivät kuunnelluiksi.

Muita menettelyvirheitä, joiden perusteella valitettiin, olivat tyypillisimmillään valittajien kokemat puutteet kaavaehdotuksen nähtävillä panossa (MRL 65.1 §, MRA 19 § ja 32 §) tai puutteet muistutuksiin vastaamisessa (MRL 65.2 §). Selvityksen jaotelussa nämä perusteet kuuluivat muiden menettelyvirheiden luokkaan.

Esteellisyyteen vedottiin 6,3 %:ssa niistä valituksista, joissa valitus tehtiin menettelyllisellä perusteella. Esteellisyys valitusperusteena on yksittäisen kansalaisenkin suhteellisen helppo hahmottaa, mikä saattaa vaikuttaa perusteen käytön yleisyyteen. Perustelujen puutteellisuutta tai toimivallan ylitystä käytettiin valitusperusteina vähän. Perustelujen puutteellisuus liittyi lähinnä muistutuksiin annettujen perustelujen kannanottojen riittämättömyyteen. Toimivallan ylityksen käytön vähäisyys

¹⁰ Selvitysten riittävyys on katsottu menettelylliseksi valitusperusteeksi.

¹¹ Prosentuaaliset osuudet niistä valituksista, joissa valitusperusteena käytettiin selvitysten riittämättömyyttä.

valitusperusteena lienee osoitus kaava-asioiden toimivaltasäännösten selkeydestä.¹² Valitusperustetta käytettiin lähes yksinomaan tilanteissa, joissa päätöksentekijä oli muu kuin kunnanvaltuusto. MRL 52 §:n mukaanhan valtuuston päätösvaltaa voidaan muiden kuin vaikutukseltaan merkittävien kaavojen osalta siirtää kunnanhallitukselle tai lautakunnalle. Kunnan- tai kaupunginhallitus hyväksyi aineistoon kuuluvista kaavoista 14 ja kunnallinen lautakunta 11 kaavaa.

Osallistumis- ja arviointisuunnitelman perusteella valituksia tehtiin varsin vähän (2,6 %) ja vielä harvemmin päätöksiä tällä perusteella kumottiin. Tähän saattaa olla syynä se, että osallistumis- ja arviointisuunnitelmat osataan laatia MRL:n edellyttämällä tavalla tai sitten se, että osallistumis- ja arviointisuunnitelman merkitystä prosessin kannalta ei ymmärretä.

3.3

Sisällölliset valitusperusteet

Tärkeimmät sisällölliset valitusperusteet olivat asemakaavan osalta MRL 54 §, yleiskaavan osalta MRL 39 § ja ranta-alueiden kaavoissa edellä mainittujen lisäksi MRL 73 §. Selvityksessä säännökset jaettiin osa-alueisiin ja selvitettiin, mihin osa-alueisiin valitukset useimmiten kohdistuivat.

Maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:ssä on säädetty asemakaavan sisältövaatimuksista:

Asemakaavaa laadittaessa on maakuntakaava ja oikeusvaikutteinen yleiskaava otettava huomioon siten kuin siitä edellä säädetään.

Asemakaava on laadittava siten, että luodaan edellytykset terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle, palvelujen alueelliselle saatavuudelle ja liikenteen järjestämiselle. Rakennettua ympäristöä ja luonnonympäristöä tulee vaalia eikä niihin liittyviä erityisiä arvoja saa hävittää. Kaavoitettavalla alueella tai sen lähiympäristössä on oltava riittävästi puistoja tai muita lähivirkistykseen soveltuvia alueita.

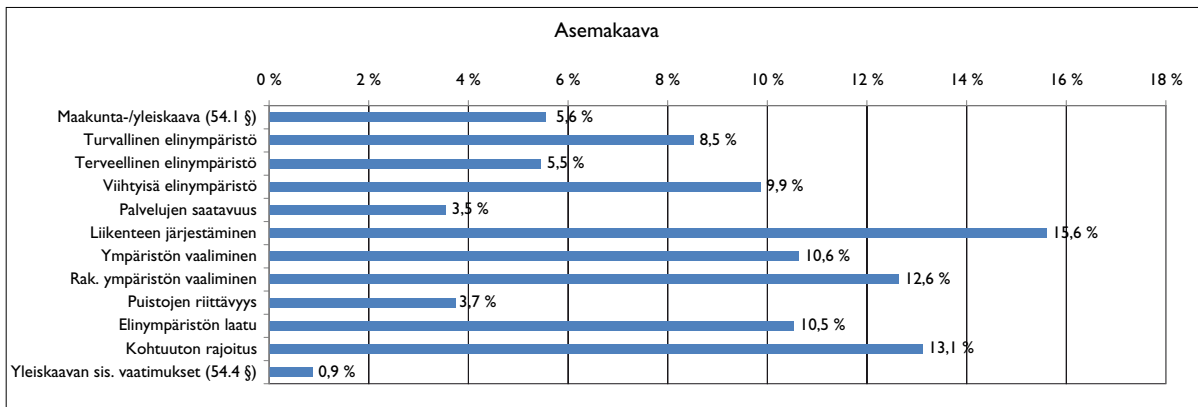
Asemakaavalla ei saa aiheuttaa kenenkään elinympäristön laadun sellaista merkityksellistä heikkenemistä, joka ei ole perusteltua asemakaavan tarkoitus huomioon ottaen. Asemakaavalla ei myöskään saa asettaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle sellaista kohtuutonta rajoitusta tai aiheuttaa sellaista kohtuutonta haittaa, joka kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää.

Jos asemakaava laaditaan alueelle, jolla ei ole oikeusvaikutteista yleiskaavaa, on asemakaavaa laadittaessa soveltuvin osin otettava huomioon myös mitä yleiskaavan sisältövaatimuksista säädetään.

Kuviosta 11 käy ilmi, mihin lainkohdan eri osioihin valitukset kohdistuivat.

Eniten valitettiin sillä perusteella, että asemakaavassa ei luoda riittäviä edellytyksiä liikenteen järjestämiselle (16 %). Tyypillisesti valituksissa oli kyse siitä, että uuden asumiseen tarkoitettujen aluevarauksen vuoksi valittajan kiinteistön läheisiä liikennealueita jouduttiin järjestelemään uudella tavalla. Liikennemäärän kasvun myötä myös elinympäristön viihtyisyyden katsottiin usein heikkenevän.

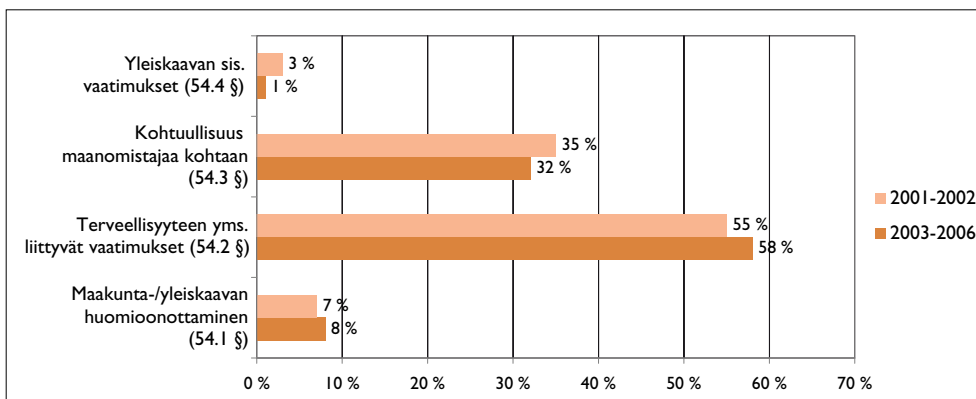
¹² MRL:n toimivaltasäännösten ongelmat liittyivät lähinnä poikkeamisasioihin.



Kuvio II. Valitusperusteena MRL 54 §.¹³

Suuressa osassa valituksia valitusperusteena käytettiin maanomistajalle tai muulle oikeudenhaltijalle aiheutuvaa kohtuutonta rajoitusta tai haittaa (13 %). Myös rakennetun ympäristön vaaliminen ja luonnonympäristön vaaliminen olivat paljon käytettyjä valitusperusteita. MRL 54.2 §:n vaatimus viihtyisän elinympäristön edellytysten turvaamisesta ja tähän välittömästi liittyvä MRL 54.3 §:n ensimmäisessä lauseessa asetettu elinympäristön laadun merkittävän heikentämisen kielto olivat niin ikään usein valitusten perusteina. Vähiten käytettyjä valitusperusteita olivat palvelujen saatavuus ja puistojen riittävyys.

Wähän selvityksessä asemakaavan sisältövaatimuksia ei eritelty niin yksityiskohtaisesti kuin tässä tutkimuksessa.¹⁴ Niiltä osin, kun vertailu Wähän tuloksiin voidaan tehdä, asemakaavavalituksissa käytettyjen valitusperusteiden osuudet ovat lähes samansuuruisia (Kuvio 12).



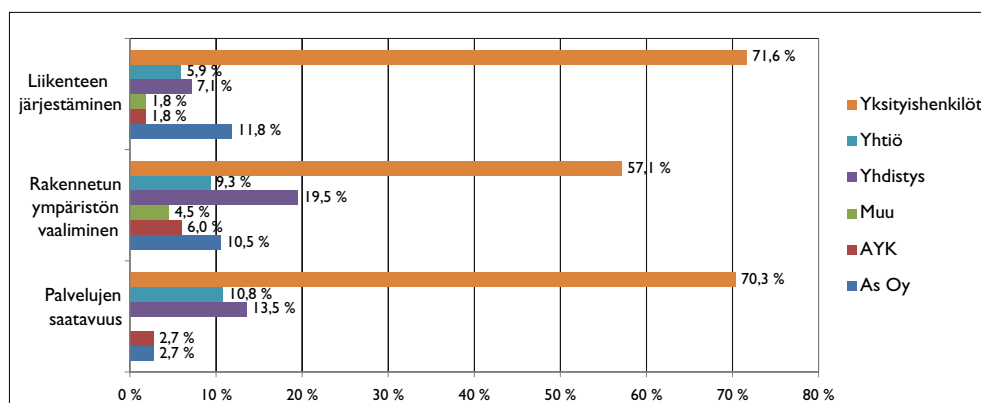
Kuvio 12. Asemakaavavalituksissa valitusperusteena MRL 54 § vuosina 2001–2002 ja 2003–2006.

Käytettyjen valitusperusteiden osuudet vaihtelivat valittajaluokittain. Yksityishenkilöt olivat erityisen huolestuneita maanomistajalle tai muulle oikeudenhaltijalle aiheutuvasta kohtuuttomasta haitasta, sillä 17 % niistä yksityishenkilöiden valituksista, joissa valitusperusteena oli MRL 54 §, tehtiin tällä perusteella. Lisäksi liikenteen

¹³ Prosentuaaliset osuudet niistä valituksista, joissa valitusperusteena käytettiin MRL 54 §:ää.

¹⁴ Wähä 2004, s. 15–16.

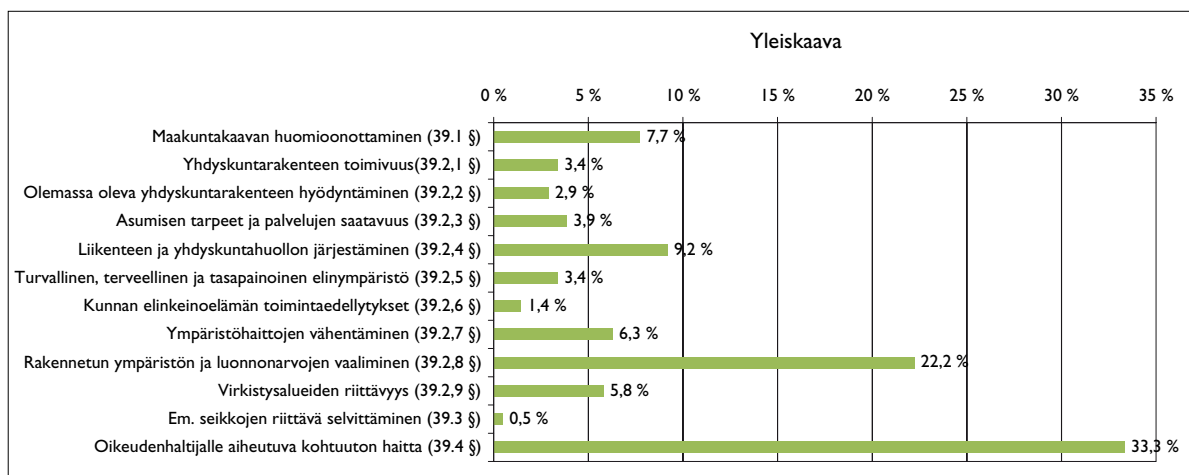
järjestämiseen (16 %) sekä luonnonympäristön vaalimiseen kiinnitettiin erityistä huomiota (11 %). Vastaavasti yhdistysten valituksista 22 %:ssa kiinnitettiin huomiota rakennetun ympäristön vaalimiseen, 18 %:ssa ympäristön vaalimiseen ja 16 %:ssa asemakaavan maakunta- tai yleiskaavan vastaisuuteen. Alueellisten ympäristökeskusten valituksissa käytetyin valitusperuste oli rakennetun ympäristön vaaliminen (23 %). Myös maakunta- tai yleiskaavan vastaisuus (23 %) sekä luonnonympäristön vaaliminen (14 %) olivat usein AYK:n valituksen perusteena. (Kuvio 13)



Kuvio 13. Valitusperusteena liikenteen järjestäminen, rakennetun ympäristön vaaliminen ja palvelujen saatavuus valittajaryhmittäin.

Vähittäiskaupan suuryksiköstä tai valittajan mukaan vaikutukseltaan suuryksikköä vastaavasta rakentamisesta valitettiin 27 asemakaavavalituksessa. Yksityishenkilö oli valittajana 18 valituksessa, yhdistys 5:ssä, yhtiö 2:ssa, AYK ja Museovirasto kumpikin yhdessä valituksessa. Vain yksi päätös kumottiin sillä perusteella, ettei se täyttänyt suuryksikön sijoittamiselle asetettuja erityisiä edellytyksiä.

Yleiskaavoissa valitus kohdistui tavallisesti MRL 39 §:ään, jossa säädetään yleiskaavan sisältövaatimuksista.



Kuvio 14. Valitusperusteena MRL 39 §¹⁵.

¹⁵ Rantayleiskaavat eivät ole kuviossa mukana.

Maankäyttö- ja rakennuslain 39 §:ään kohdistuvista valituksista eniten vedottiin oikeudenhaltijalle, tavallisesti maanomistajalle aiheutuvaan kohtuuttomaan haittaan (33 %). Wähän tutkimuksessa vastaava osuus oli 50 %.¹⁶ Rakennetun ympäristön, maiseman ja luonnonarvojen vaaliminen katsottiin myös valituksissa usein laiminlyödyksi (22 %). Seuraavaksi eniten (9,2 %) kiinnitettiin huomiota liikenteen sekä energia-, vesi- ja jätehuollon järjestämiseen ympäristön, luonnonvarojen ja talouden kannalta kestäväällä tavalla. (Kuvio 14)

Maankäyttö- ja rakennuslain 73 §:ssä säädetään ranta-alueiden loma-asutusta koskevan yleis- ja asemakaavan erityisistä sisältövaatimuksista. Maanomistajat eivät useinkaan valita tällä perusteella, sillä muista sisältövaatimussäännöksistä poiketen lainkohta suojaa pelkästään ympäristöä. MRL 73 §:ään valituksensa perustavat olivatkin tyypillisesti lähiympäristönsä kehityksestä huolestuneita kiinteistönomistajia tai ympäristöstä yleisesti huolestuneita tahoja.

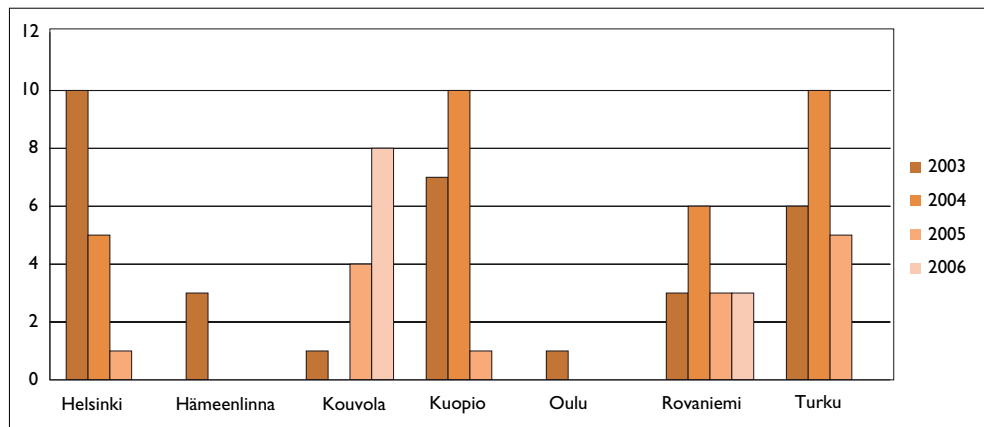
Ranta-alueiden kaavoissa maanomistajalle aiheutuva kohtuuton haitta ja maanomistajien tasapuolisesta kohtelusta poikkeaminen olivat käytetyimpiä valitusperusteita. Rantayleiskaavavalituksista hiukan yli 80 % on kaava-alueen maanomistajien tekemiä. Ranta-asemakaavoissa maanomistajien tekemien valitusten osuus on noin 40 %. Ranta-alueiden kaavavalituksissa leimallista on se, että usein niissä vaaditaan joko lisää rakennusoikeutta tai rakennuspaikan siirtoa. Valituksissa kaivataan ennen kaikkea hyvää kaavaa eikä hallinto-oikeuden roolia prosessissa ymmärretä.

¹⁶ Wähä 2004, s. 17.

4 Lausunnot

Hallinto-oikeudet voivat pyytää lausuntoja viranomaisilta selvityksen hankkimiseksi (HLL 36.2 §). Lausuntopyyntöön takana on usein viranomaisen erityisasiantuntemus tai tieto vireillä olevaan asiaan liittyvistä erityisistä seikoista. Tavallisimmin lausuntoja pyydettiin alueellisilta ympäristökeskuksilta ja Museovirastolta. Aineistossa muita lausunnon antajia olivat muun muassa ympäristöministeriö, tiehallinto, maakunnan liitto, paliskuntain yhdistys ja lääninhallitus.

Hallinto-oikeuksien AYK:lta pyytämien lausuntojen määrä vaihteli suuresti vuosittain ja hallinto-oikeuksittain (Kuvio 15). Vaasan hallinto-oikeus ei pyytänyt AYK:lta lausuntoja ollenkaan.¹⁷ Yhteensä lausuntoja pyydettiin neljän vuoden aikana 87.

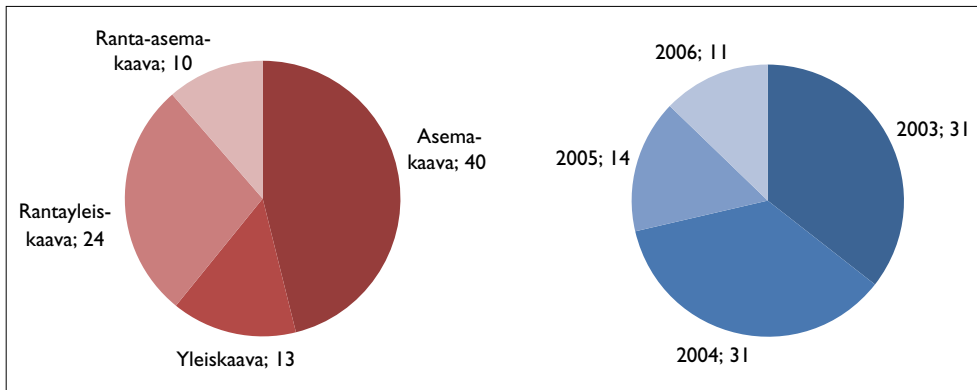


Kuvio 15. AYK:lta pyydetyt lausunnot hallinto-oikeuksittain ja vuosittain eriteltyinä.

Kaavalajeittain AYK:lta pyydettyjen lausuntojen suhteelliset osuudet ovat pysyneet lähes samoina kuin Wähän selvityksessä: Wähän selvityksessä noin 40 % annetuista lausunnoista kohdistui asemakaavapäätöksiin.¹⁸ Nyt vastaava osuus on noin 46 %. Kaavalajien väliset suhteet pysyivät likimain samoina hallinto-oikeuksista riippumatta. (Kuvio 16)

¹⁷ Näin myös Wähän (2004, s.25) mukaan aikaisemman tarkastelujakson osalta.

¹⁸ Wähä 2004, s. 25.

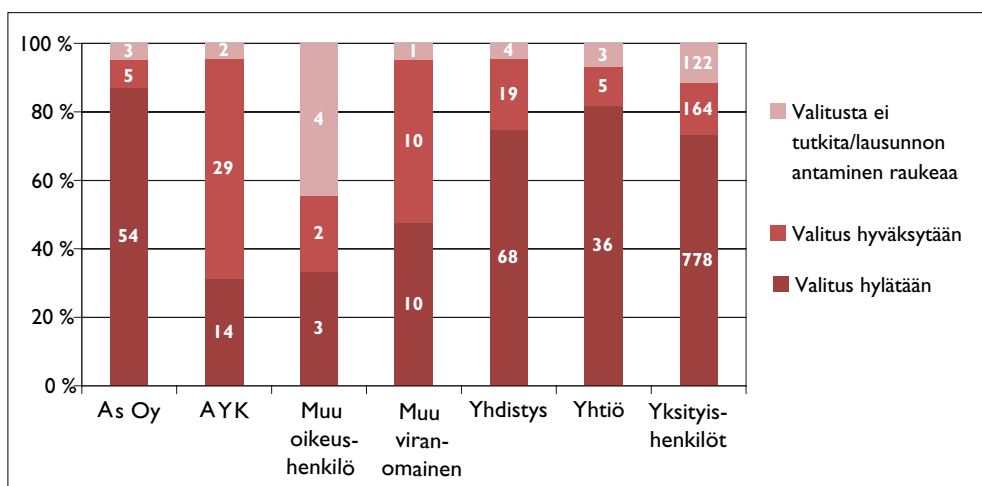


Kuvio 16. AYK:lta kaavapäätöksistä pyydettyjen lausuntojen määrät kaavalajeittain ja vuosittain eriteltyinä.

Pyydettyjen lausuntojen määrä on vähentynyt tarkastelujakson loppua kohden.

5 Miten valitukset menestyvät?

Kaikista tutkituista valituksista hylättiin 72 %. Hyväksytyjen valitusten osuus oli 18 %. Tutkimatta jätettyjä valituksia tai sellaisia valituksia, joista lausunnon antaminen raukesi, oli 10 %.¹⁹ Lausunnon antaminen raukesi tavallisesti siitä syystä, että valitus peruutettiin. Kuvioista 17 käy ilmi valitusten menestyminen valittajaryhmittäin.



Kuvio 17. Valitusten lopputulos valittajaryhmittäin.

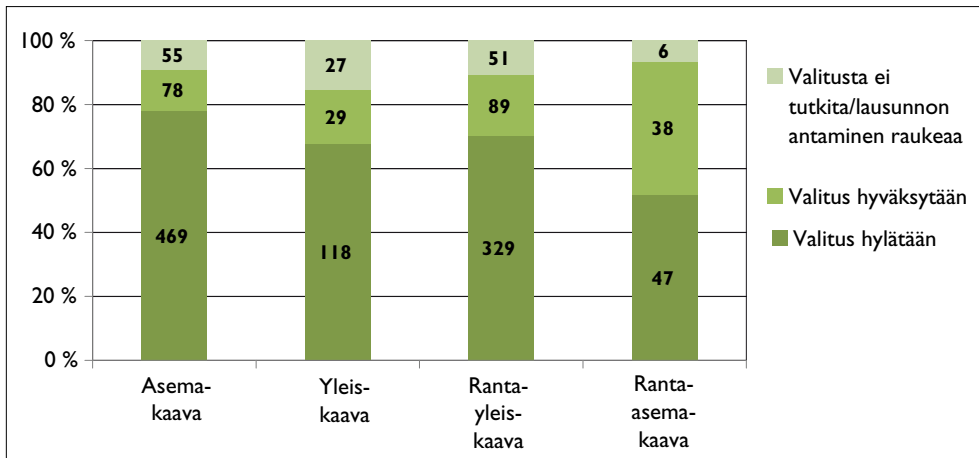
Suurimman valittajaryhmän, yksityishenkilöiden, valituksista hyväksyttiin 15 % ja hylättiin 73 %. Yksityishenkilöiden valituksista jätettiin tutkimatta 6 % ja peruutettiin 2 %:a. Muusta syystä lausunnon antaminen raukesi 4 %:ssa valituksista. Suurin osa tutkimatta jättämisestä johtui siitä, että valitus oli jätetty valitusajan päättymisen jälkeen. Kahdeksan valitusta tutkittiin myöhästymisestä huolimatta valitusosoituksen puutteellisuuden vuoksi.

Huomionarvoista on AYK:n valitusten menestyminen. AYK:n valituksista hyväksyttiin peräti 64 %. Wähän huomattavasti pienemmässä aineistossa AYK:n kaavavalitusten hyväksymisprosentti oli 75.²⁰ Ero selittyy tarkasteltavien valitusten määrällä eikä siitä voi tehdä johtopäätöstä hyväksytyjen valitusten määrän olennaisesta pienemisestä.

Asemakaavavalituksista hyväksyttiin 13 % ja hylättiin 77 %. Yleiskaavavalituksista hyväksyttiin 17 % ja rantayleiskaavavalituksista 19 %. Yleiskaavoissa ja rantayleiskaavoissa hylkäämisprosentti oli molemmissa hieman alle 70. Ranta-asetuskaavavalituksista hylättiin vain noin puolet. Yli 40 %:ssa tehdyistä ranta-asetuskaavavalituksista valitus hyväksyttiin. (Kuvio 18)

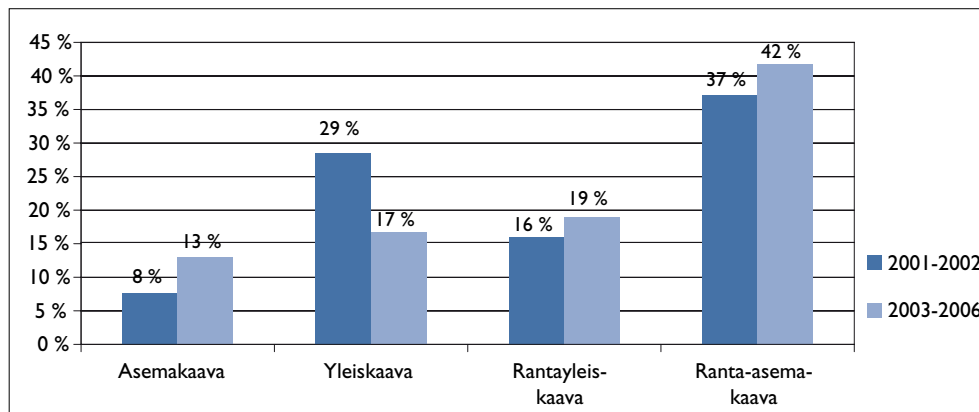
¹⁹ Hyväksytyjen valitusten osuudessa on mukana myös osittain hyväksytyt valitukset.

²⁰ Wähän (2004, s. 23) aineistossa AYK:n kaavavalituksia oli 16, kun tässä aineistossa niitä on 45.



Kuvio 18. Valitusten menestyminen kaavalajeittain.

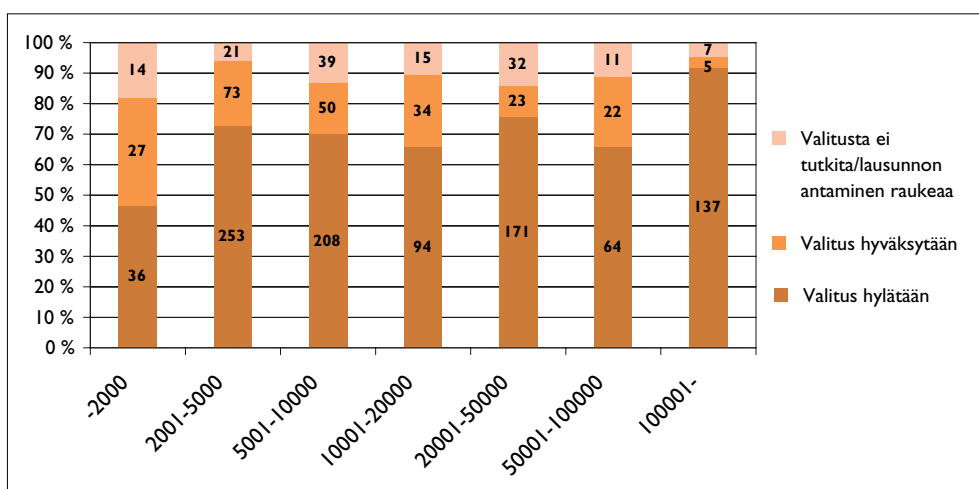
Muissa kaavalajeissa paitsi yleiskaavoissa hyväksytyjen valitusten osuus on hiukan kasvanut verrattuna Wähän tutkimustuloksiin (Kuvio 19).²¹



Kuvio 19. Hyväksytyjen valitusten osuus kaavalajista tehdyistä valituksista vuosina 2001–2002 ja 2003–2006.

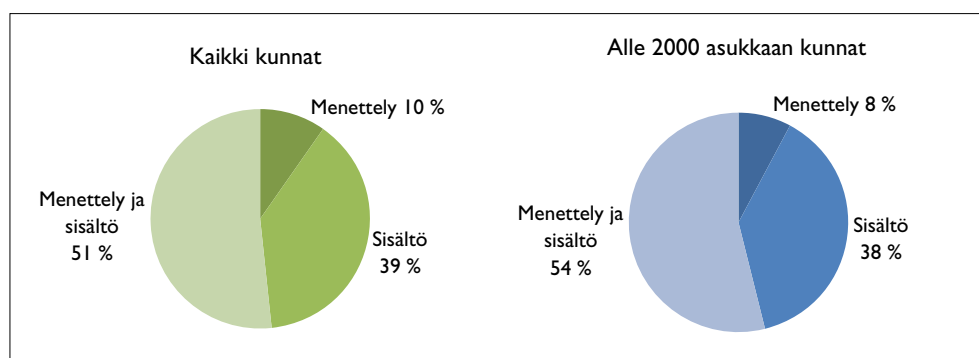
²¹ Wähä 2004, s. 20.

Sillä, minkä kokoinen kunta kaavan hyväksyi, ei suuressa osassa valituksia ollut valituksen menestymisen kannalta merkittävää eroa. Alle 2000 asukkaan kunnissa hyväksytyjen valitusten osuus oli selvästi suurempi muissa luokissa. Alle 2000 asukkaan kunnissa noin 35 % tehdyistä kaavavalituksista hyväksyttiin. Yli 2000 asukkaan mutta alle 100 000 asukkaan kunnissa noin viidesosa tehdyistä valituksista menestyi. Yli 100 000 asukkaan kunnissa vain noin 3 %:a valituksista hyväksyttiin. (Kuvio 20)



Kuvio 20. Valitusten menestyminen kaavan hyväksyneen kunnan koosta riippuen.

Alle 2000 asukkaan kunnissa hyväksytyistä valituksista yksikään ei koskenut asemakaavaa, yksi yleiskaavaa, 11 ranta-asemakaavaa ja 15 rantayleiskaavaa. Alle 2000 asukkaan kunnissa hyväksytyjen valitusten valitusperusteiden jakauma menettelyllisiin ja sisällöllisiin vastasi muiden kuntakokoluokkien jakaumaa (Kuvio 21).



Kuvio 21. Valitusperusteiden jakautuminen menettelyllisiin ja sisällöllisiin hyväksytyissä valituksissa kaavan hyväksyneen kunnan koosta riippumatta sekä alle 2000 asukkaan kunnissa.

Pienimmän kuntakokoluokan osalta tulokset ovat ymmärrettäviä. Kaavavalmisteluun pienet resurssit vaikuttanevat myös kaavojen laatuun. Vastaavasti suurimman kuntakokoluokan hyvät tulokset johtunevat ainakin osittain suuremmista kaavavalmisteluun resursseista.

6 Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset

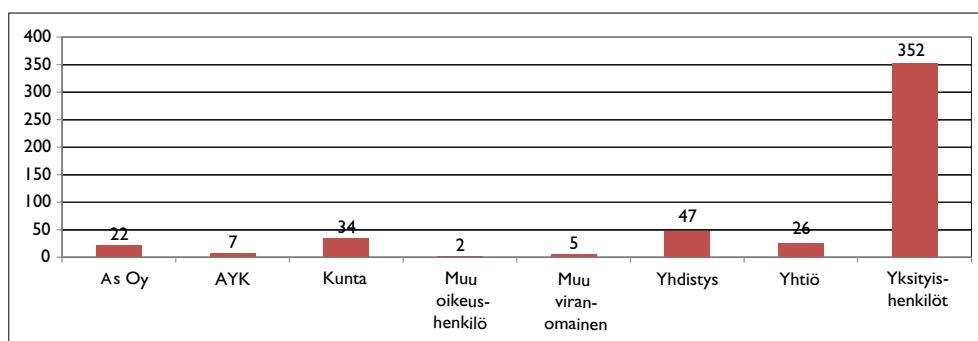
6.1

Valitukset ja valittajat

Aineisto kattaa 495 KHO:een tehtyä valitusta. Nämä valitukset koskivat 357 kaavaa, joten KHO:n päätöksiä aineistossa on myös 357. Aineistoon kuuluvat päätösmäärät jakautuvat eri vuosille seuraavasti: vuonna 2003, 90 päätöstä; 2004, 111 päätöstä; 2005, 76 päätöstä ja vuonna 2006, 94 päätöstä.

Suurin osa KHO:een tehdyistä kaavavalituksista koski asemakaavaa (55 %). Rantayleiskaavavalitusten osuus oli 24 %, ranta-asemakaavavalitusten 11 % ja yleiskaavavalitusten 10 % tehdyistä valituksista. Määrällisesti asemakaavavalituksia tehtiin siis 270, yleiskaavavalituksia 48, rantayleiskaavavalituksia 120 ja ranta-asemakaavavalituksia 57.

Suurimmassa osassa (75 %) KHO:n päätöksiä oli vain yksi valittaja. 17 %:ssa päätöksistä valittajia oli kaksi ja vain 8 %:ssa enemmän kuin kaksi. Yksityishenkilöt olivat suurin valittajaryhmä yhdistysten ollessa seuraavaksi suurin ryhmä (Kuvio 22). Kunnan valitukset hallinto-oikeuksien kumoamista kaavoista muodostivat seuraavaksi suurimman ryhmän.

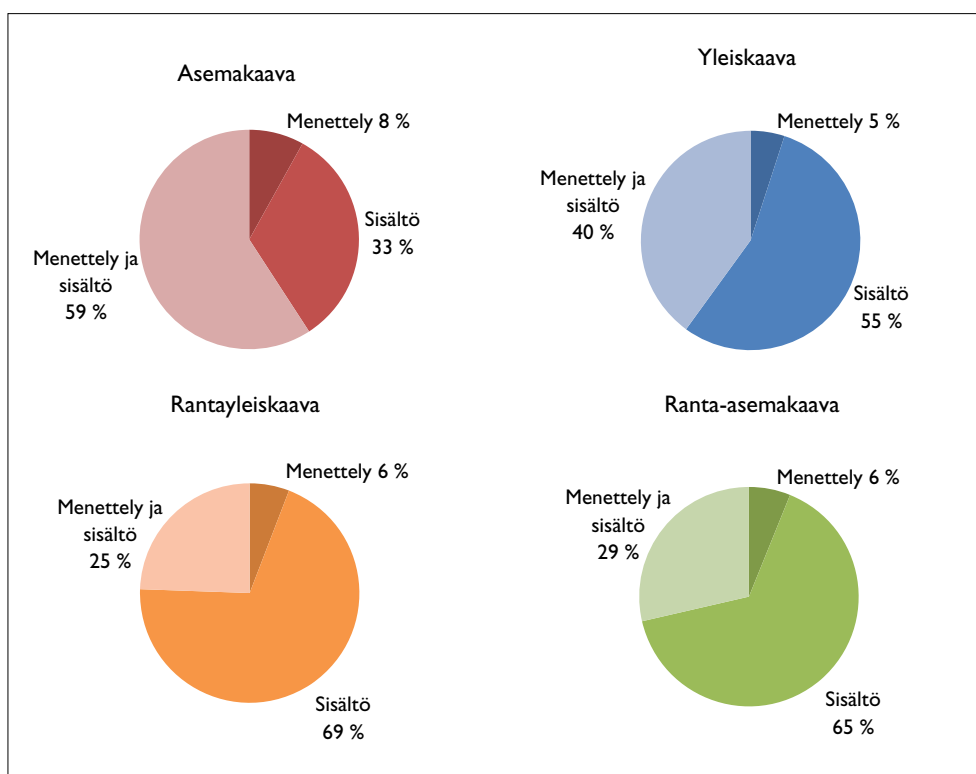


Kuvio 22. Valitukset KHO:een valittajaryhmittäin.

AYK valitti KHO:een seitsemän kertaa. Ainoana valittajana AYK oli neljässä päätöksessä. AYK käytti jatkovalitusoikeuttaan siten varsin maltillisesti.

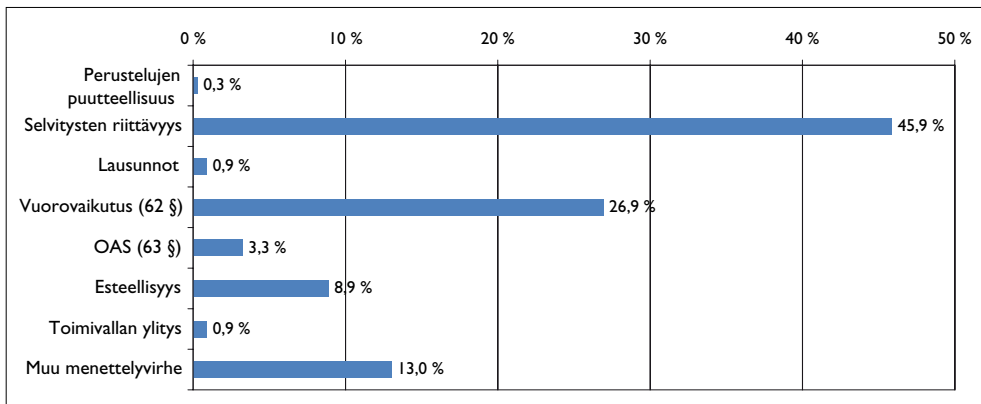
Valitusperusteet

Korkeimpaan hallinto-oikeuteen valitettiin harvoin pelkästään menettelyllisellä perusteella. Kaavalajista riippumatta näiden valitusten osuus jäi 6–8 %:iin tehdyistä valituksista. Ranta-alueiden kaavoissa pelkästään sisällöllisillä perusteilla tehtyjä valituksia oli enemmän kuin asema- ja yleiskaavoissa.



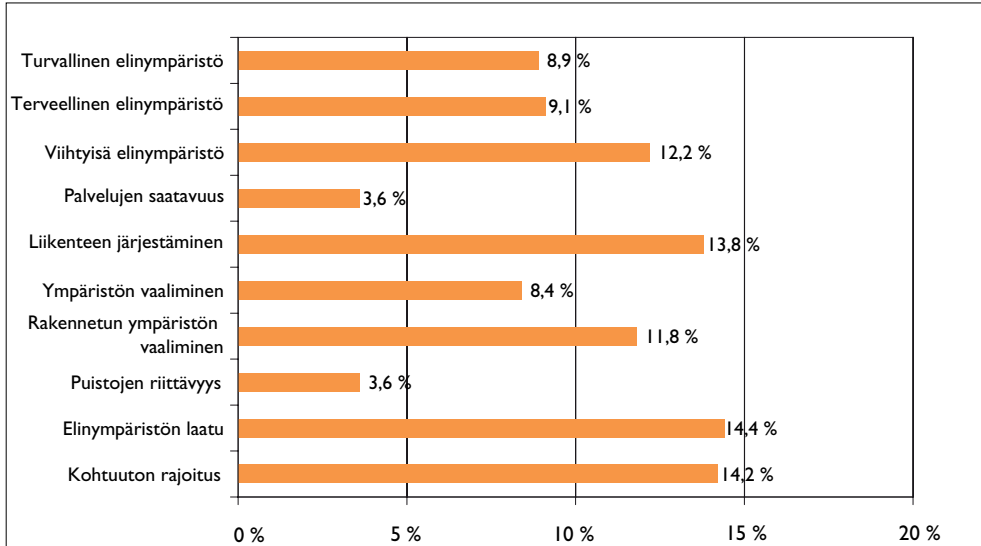
Kuvio 23. Valitusperusteiden jakautuminen sisällöllisiin ja menettelyllisiin KHO:ssa.

Kuten hallinto-oikeuksissakin, selvitysten riittämättömyys ja vuorovaikutuksen puutteellisuus olivat kaavalajista riippumatta kaksi eniten käytettyä menettelyllistä valitusperustetta (Kuvio 24).



Kuvio 24. Menettelylliset valitusperusteet KHO:ssa kaikkia kaavalajeja koskien.

Asemakaavavalituksissa sisällöllisistä valitusperusteista luonnollisesti tärkein oli MRL 54 §. Asemavalituksista ei löytynyt mitään yksittäistä osa-aluetta, jota olisi käytetty muita perusteita selkeästi enemmän. Aivan kuten hallinto-oikeuksissakin, palvelujen saatavuuteen ja puistojen riittävyyteen vedottiin muita perusteita vähemmän (4 %). Elinympäristön laatu ja kiinteistönomistajalle tai muulle oikeudenhaltijalle aiheutuva kohtuuton haitta tai rajoitus olivat eniten käytettyjä valitusperusteita (14 %). (Kuvio 25)



Kuvio 25. Valitusperusteena MRL 54 §:n 1 ja 2 momentti.

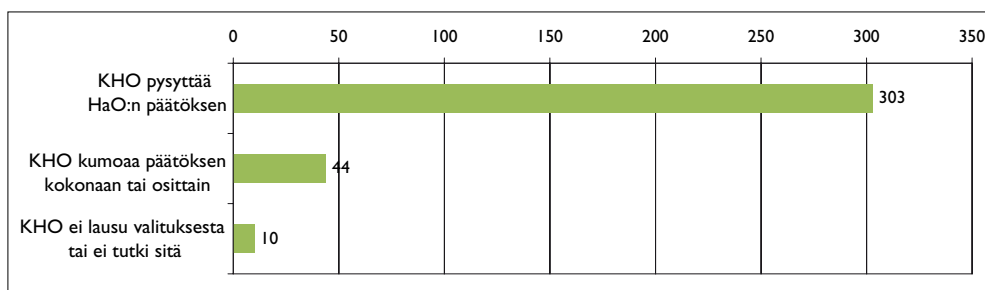
Yleiskaavavalituksissa käytetyimpiä valitusperusteita olivat maanomistajalle tai muulle oikeudenhaltijalle aiheutuva kohtuuton haitta (MRL 39.4 §), liikenteen ja yhdyskuntahuollon järjestäminen (39.2,4 §), yhdenvertaisuus sekä ympäristöhaittojen vähentäminen (39.2,7 §). Ranta-alueiden kaavoissa valitusperusteina käytettiin useimmiten maanomistajalle aiheutuvaa kohtuutonta haittaa ja yhdenvertaisuuden vaatimuksesta poikkeamista.

6.3

Valitusten lopputulos

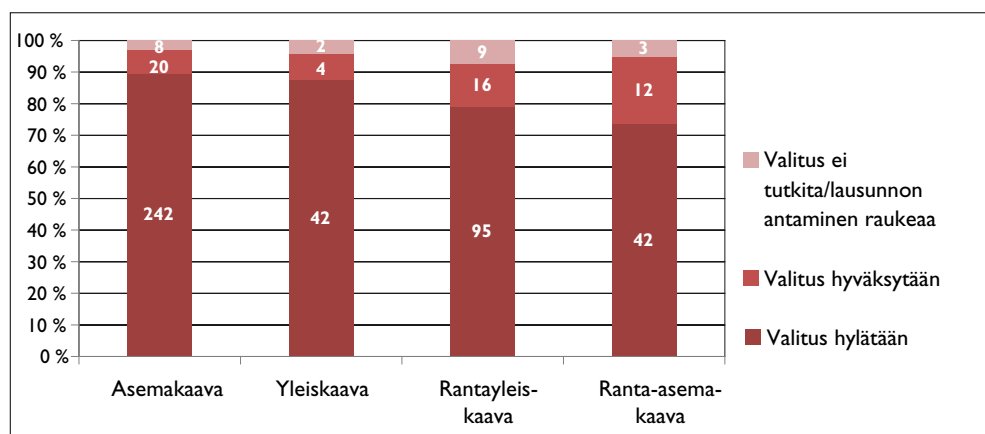
Korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehdyistä valituksista hylättiin 85 % ja hyväksyttiin 11 %. Valitus jätettiin tutkimatta tai lausunnon antaminen raukesi 4 %:ssa tehdyistä valituksista. Hyväksytyjen valitusten osalta tulokset vastaavat Wähän tuloksia, joiden mukaan noin joka kymmenes kaavavalitus hyväksyttiin.²²

Korkein hallinto-oikeus pysytti HaO:n päätöksen 85 %:ssa päätöksistä ja kumosi tai kumosi ja palautti hallinto-oikeuden päätöksen osittain tai kokonaan 12 %:ssa päätöksistä.²³



Kuvio 26. KHO:n ratkaisun lopputulos.

Asemakaavavalituksista hyväksyttiin ainoastaan 7 % (Kuvio 27). Yleiskaavavalituksista hyväksyttiin 8 % ja rantayleiskaavavalituksista 13 %. Eniten hyväksyttiin ranta-asemakaavoista tehtyjä valituksia, 21 %. Verrattuna hallinto-oikeuksiin tehtyjen valitusten menestymiseen, KHO:n hylkäysprosentti oli suurempi. Näin pitääkin olla. Huomionarvoista tässäkin on ranta-asemakaavavalitusten menestyminen.

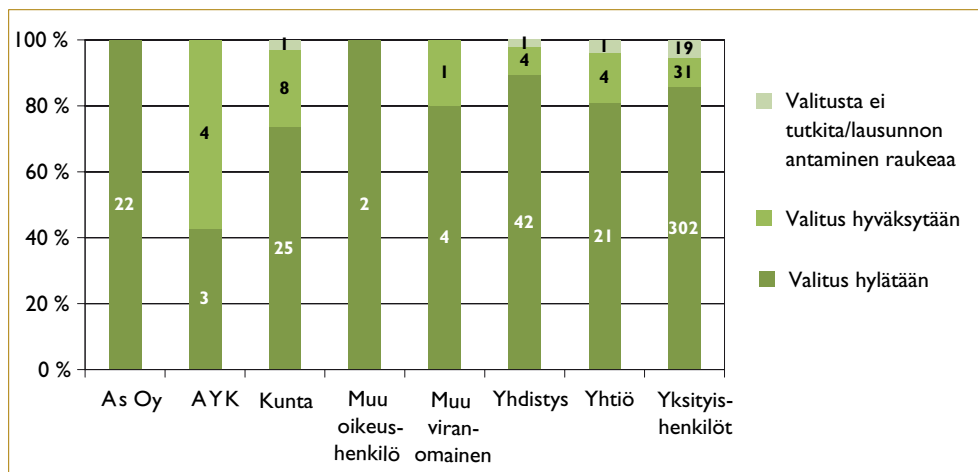


Kuvio 27. Valitusten lopputulos kaavalajeittain.

²² Wähä 2004, s. 32.

²³ Tietoa siitä, pysyttikö KHO HaO:n päätöksen vain lopputuloksen osalta vai perusteluineen, ei kerätty.

Yksityishenkilöiden valituksista hyväksyttiin 9 %, kunnan valituksista 24 % ja AYK:n valituksista 57 %. Erot eri valittajaryhmien välillä ovat siten suuret. (Kuvio 28)



Kuvio 28. Valitusten menestyminen valittajaryhmittäin.

7 Johtopäätökset

Selvityksen aineisto oli laaja ja hallinto-oikeudet olivat aineistossa kattavasti edustettuina, joten tuloksista on mahdollista tehdä melko luotettaviakin yleistyksiä. Selvityksen kannalta keskeiset johtopäätökset on esitetty edellisissä jaksoissa, joten tässä voidaan keskittyä joihinkin yleisluonteisiin huomioihin.

Luonnollisesti suurin osa valituksista oli yksityishenkilöiden tekemiä, viranomaiset käyttivät valitusoikeuttaan varsin harvoin. Enintään joka kymmenennessä valituksessa käytettiin pelkästään kaavoitusmenettelyyn liittyviä valitusperusteita. Menettelyllisistä perusteista selvitysten riittävyys ja vuorovaikutus kyseenalaistettiin valituksissa useimmiten. Selvitysten riittävydessä on osaltaan kyse siitä, että prosessi näyttää valittajiin päin siltä, että kaavoituksen vaikutuksia ja kaavan muita mahdollisia toteuttamisvaihtoehtoja ei ole riittävästi tarkasteltu. Samoin MRL:n edellyttämä vuorovaikutus on voitu hoitaa lainmukaisesti, mutta valittajat kokevat tämän riittämättömäksi. Mitä avoimempi prosessi on, sitä vähäisemmäksi valitukset näillä perusteilla luultavasti käyvät.

Sisällöllisistä perusteista erityisesti liikennekysymykset ja maanomistajille aiheutuva kohtuuton haitta tai rajoitus olivat useimmiten käytettyjä valitusperusteita. Kaavoitus vaikuttaa alueen maanomistajiin ja lähiympäristöön usein perustavanlaatuisella tavalla. Teistä ja liikennejärjestelyistä yleisesti aiheutuvat haitat ovat konkreettisia ja tämän vuoksi helppoja mieltää.

Valitusten menestymisessä ei ilmennyt suurempia muutoksia Wähän tutkimukseen verrattuna. Hyväksytyjen AYK:n valitusten suuri osuus on osoitus siitä, että AYK ei ole käyttänyt valitusoikeuttaan ainakaan liikaa. Kaavalajeista ongelmaksi muodostuivat lähinnä ranta-asemakaavat, jotka osoittautuivat tutkitussa aineistossa merkittävältä osin lainvastaisiksi. Kuntakokoluokittain suurimmat ongelmat ilmenivät alle 2000 asukkaan kunnissa. Yli 100 000 asukkaan kunnissa vain kolme valitusta sadasta hyväksyttiin. Tätä voidaan pitää hyvänä tuloksena. Maankäyttö- ja rakennuslain kehittämisen kannalta suurimmat haasteet liittyvät nyt ja tulevaisuudessa prosessisääntelyn yhtenäisyyden ja yksinkertaisuuden säilyttämiseen.

KUVAILULEHTI

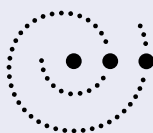
Julkaisija	Ympäristöministeriö Alueidenkäytön osasto		Julkaisu-aika Helmikuu 2008	
Tekijä(t)	Kimmo Malin			
Julkaisun nimi	Muutoksenhaku kaava-asioissa Hallintotuomioistuimet 2003–2006			
Julkaisusarjan nimi ja numero	Ympäristöministeriön raportteja 9/2008			
Julkaisun teema				
Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut				
Tiivistelmä	<p>Selvityksessä analysoidaan hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden asema- ja yleis-kaava-asioissa tekemiä ratkaisuja vuosilta 2003–2006. Selvitys on osa ympäristöministeriön kaava-asioita ja maankäyttö- ja rakennuslain soveltamista koskevaa seurantaa. Edellinen laajempi selvitys on julkaistu vuonna 2004 (Vähä: Maankäyttö- ja rakennuslain soveltaminen hallintotuomiois-tuimissa 2001–2003, Suomen ympäristö 693).</p> <p>Selvitys osoitti, että suurin valittajaryhmä hallinto-oikeuksissa on yksityishenkilöt, joiden tekemien valitusten osuus oli lähes 80 %. Seuraavaksi suurin ryhmä on yhdistykset (noin 7 %). Yksityishenkilöiden osuus tehdyistä valituksista pieneni kuntakoon kasvaessa, kun taas vastaavasti yhdistysten osuus kasvoi sen mukaan, mitä suurempi kunta oli kyseessä. Alueellisten ympäristökeskusten osuus valituksista oli noin 3 %.</p> <p>Menettelyllisistä valitusperusteista yleisimmät olivat edelleen selvitysten riittämättömyys ja puut-teet osallistumisen ja vuorovaikutuksen toteuttamisessa, joihin vedottiin noin kolmasosassa valituk-sista. Sisällöllisistä perusteista asemakaavojen osalta yleisin peruste oli liikenteen järjestäminen, yleiskaavojen kohdalla eniten vedottiin maanomistajalle koituaan kohtuuttomaan haittaan.</p> <p>Kaikista tehdyistä valituksista hyväksyttiin hallinto-oikeuksissa 18 %. Parhaimmin menestyivät alueellisten ympäristökeskusten valitukset, joista hyväksyttiin 64 %. Valituksen menestymiseen vaikutti valittajaryhmän ohella myös kaavatyypin. Asemakaavavalituksista hyväksytyjen osuus on vain 13 % ja rantayleiskaavoja ja yleiskaavoja koskevista valituksistakin vajaa 20 %, kun taas ranta-asemakaavoihin kohdistuvista valituksista hyväksyttiin yli 40 %. Ranta-asemakaavavalituksista 18 % oli alueellisten ympäristökeskusten tekemiä.</p> <p>Tarkasteltaessa valitusten menestymistä ja valitusperusteita hallinto-oikeuksissa suhteessa kunnan kokoon havaittiin, ettei sillä suurelta osin ollut merkitystä. Kuitenkin pienten, alle 2000 asukkaan kuntien tekemiin kaavapäätöksiin kohdistuvista valituksista hyväksyttiin 35 %, vastaavan luvun ollessa yli 100 000 asukkaan kuntien kohdalla vain noin 3 %. Kyseiset pienten kuntien kaavapäätökset koskivat lähes yksinomaan ranta-alueita.</p> <p>Noin joka kolmannesta hallinto-oikeuden ratkaisusta tehtiin jatkovalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen. KHO pysytti hallinto-oikeuden päätöksen 85 %:ssa tapauksista.</p>			
Asiasanat	Maankäyttö- ja rakennuslaki, kaavoitus, kunta, alueellinen ympäristökeskus, valitus, muutoksenhaku, hallinto-oikeus, korkein hallinto-oikeus			
Rahoittaja/ toimeksiantaja	Ympäristöministeriö			
	ISBN	ISBN 978-952-11-3020-5 (PDF)	ISSN	ISSN 1796-170X (verkkoi.)
	Sivuja 32	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 2008			

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Miljöministeriet Markanvändningsavdelningen	Datum Februari 2008		
Författare	Kimmo Malin			
Publikationens titel	Muutoksenhaku kaava-asioissa. Hallintotuomioistuimet 2003–2006 (Ändringssökande i planärenden. Förvaltningsdomstolar 2003–2006)			
Publikationsserie och nummer	Miljöministeriets rapporter 9/2008			
Publikationens tema				
Publikationens delar/ andra publikationer inom samma projekt				
Sammandrag	<p>I utredningen analyseras de beslut som förvaltningsdomstolarna och högsta förvaltningsdomstolen meddelade under åren 2003–2006 i ärenden som gällt detalj- och generalplaner. Utredningen utgör en del av miljöministeriets uppföljning av planeärenden och tillämpningen av markanvändnings- och bygglagen. Den förra större utredningen har publicerats år 2004 (Wähä: Maankäyttö- ja rakennuslain soveltaminen hallintotuomioistuimissa 2001–2003, Suomen ympäristö 693).</p> <p>Utredningen visade att privatpersoner utgör den största gruppen som anför besvär över beslut i förvaltningsdomstolarna. Nästan 80 % av besvären anfördes av privatpersoner. Föreningarna stod för det näst största antalet besvär (cirka 7 %). Privatpersonernas andel av de anförda besvären minskade med växande kommunstorlek, medan däremot föreningarnas andel var högre ju större kommun det var frågan om. De regionala miljöcentralernas andel av besvären var cirka 3 %.</p> <p>Av de besvärsgrunder som gällde förfaranden var fortfarande otillräckliga utredningar och brister i genomförandet av deltagande och växelverkan de vanligaste. Dessa grunder återopades i cirka en tredjedel av besvären. Av de innehållsliga grunderna i fråga om detaljplaner var trafikarrangemangen den vanligaste grunden. I fråga om generalplanerna återopades mest oskälig olägenhet för markägaren.</p> <p>I förvaltningsdomstolarna godkändes 18 % av alla besvär. Den bästa framgången hade de regionala miljöcentralernas besvär, av vilka 64 % godkändes. På utgången i besvärärendena inverkade utöver vilken grupp det var som anförde besvär också vilken typ av plan ärendet gällde. Av besvären som gällde detaljplaner godkändes bara 13 % och av besvären som gällde strandgeneralplaner och generalplaner knappa 20 %, medan däremot 40 % av besvären som gällde stranddetaljplaner godkändes. De regionala miljöcentralerna anförde 18 % av alla besvär som gällde stranddetaljplaner.</p> <p>Vid granskning av vilken framgång besvären hade och vilka besvärsgrunder som anfördes i förvaltningsdomstolarna i förhållande till kommunens storlek konstaterades att storleken inte hade någon större betydelse. Det konstaterades dock att domstolarna hade godkänt 34 % av de besvär som anförts över planebeslut i små kommuner med under 2 000 invånare, medan de hade godkänt endast 3 % av besvären över beslut i kommuner med över 100 000 invånare. Planebesluten i dessa små kommuner gällde nästan enbart strandområden.</p> <p>Cirka en tredjedel av förvaltningsdomstolarnas avgöranden fullföljdes i högsta förvaltningsdomstolen. HFD ändrade inte förvaltningsdomstolarnas beslut i 85 % av fallen.</p>			
Nyckelord	Markanvändnings- och bygglagen, planläggning, kommun, regional miljöcentral, besvär, ändringssökande, förvaltningsdomstol, högsta förvaltningsdomstolen			
Finansiär/ uppdragsgivare	Miljöministeriet			
	ISBN	ISBN 978-952-11-3020-5 (PDF)	ISSN	ISSN 1796-170X (online)
	Sidantal 32	Språk Finska	Offentlighet Offentlig	Pris (inneh. moms 8 %)
Beställningar/ distribution	www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö > Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja			
Förläggare	Miljöministeriet			
Tryckeri/tryckningsort och -år	Helsingfors 2008			

Selvityksessä analysoidaan hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden asema- ja yleiskaava-asioissa tekemiä ratkaisuja vuosilta 2003–2006. Selvitys on osa ympäristöministeriön kaava-asioita ja maankäyttö- ja rakennuslain soveltamista koskevaa seurantaa.

Valituksen kohteeksi joutuvat kuntien kaavapäätökset ovat pysyneet hallinto-oikeuksissa suurelta osin, mikä kertoo valituksen kohteeksi joutuneiden päätösten olleen pääsääntöisesti sekä sisällöltään että menettelyltään asianmukaisia. Hyväksytyt valitukset kohdistuivat usein ranta-alueiden kaavoihin, myös pienten kuntien kaavoista tehdyt valitukset menestyivät keskimääräistä useammin. Suurin valittajaryhmä oli yksityishenkilöt, joiden osuus valituksista oli noin 80 %. Parhaiten menestyivät alueellisten ympäristökeskusten tekemät valitukset, joista hyväksyttiin noin kaksi kolmasosaa.



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
MILJÖMINISTERIET
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT

ISBN 978-952-11-3020-5 (PDF)

ISSN 1796-170X (verkkokj.)