



**TURUN
YLIOPISTO**
Oikeustieteellinen
tiedekunta

Uuden rakentamislain 46 §:n vaikutus suunnittelutarveratkaisuihin kunnan ja luvanhakijan näkökulmasta

Kohti selkeämpää oikeustilaa?

Uudistuva maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntö

OTM-tutkielma

Aapo Mahlamäki

27.2.2024

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu

Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

Pro gradu-tutkielma

Oppiaine: Uudistuva maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntö

Tekijä: Aapo Mahlamäki

Otsikko: Uuden rakentamislain 46 §:n vaikutus suunnittelutarveratkaisuihin kunnan ja luvanhakijan näkökulmasta – kohti selkeämpää oikeustilaa?

Ohjaaja: Martti Häkkänen

Sivumäärä: X+56 sivua

Päivämäärä: 27.2.2024

Tutkielmassa tarkastellaan uudistuvan maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön ja uuden rakentamislain (751/2023) 46 §:ää suunnittelutarveratkaisuja koskevan sääntelyn osalta. Uusi rakentamislaki on osa laajempaa maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön kokonaisuudistusta. Rakennuslainsäädännön kokonaisuudistuksella pyritään huomioimaan yhteiskunnalliset muutokset, kuten ilmastonmuutoksen hillintä ja hiilineutraaliustavoitteet. Samalla rakentamisen valvontaa ja luvitusta pyritään sujuvoittamaan. Tutkielman aihetta lähestytään laajemmassa maankäyttö- ja rakennusoikeuden kontekstissa nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) ongelmat huomioiden. Tutkimus on metodiltaan oikeusdogmaattinen. Aineistona hyödynnetään oikeuskirjallisuutta ja oikeustapauksia, joita analysoidaan nykyisen oikeustilan ja sen ongelmien hahmottamiseksi. Tutkimuksessa jäsenetään ja problematisoidaan nykyistä lainsäädäntöä ja tehdään tulkintakannanottoja 1.1.2025 voimaan tulevasta rakentamislaita.

Suunnittelutarveratkaisuihin liittyvä lainsäädäntö on ollut muutoksen kohteena 2010-luvulta lähtien. Kuntien itsehallinto maapolitiikassa on vahvistunut valtion valvonnan vähentyessä, ja tämä on mahdollistanut kunnille laajan liikkumatilan suunnittelutarveratkaisuja koskevan lainsäädännön soveltamisessa. Maanomistajan kannalta tämä on johtanut useissa kunnissa hankalaan ja ei-toivottuun lopputulokseen. Rakentaminen on saattanut myös estyä määräämättömäksi ajaksi. Maanomistajalla ei ole kuitenkaan ollut tehokkaita oikeussuojakeinoja tai oikeutta saada rakentamista mahdollistavaa ratkaisua, mikäli kunta on pysynyt passiivisena eikä se ole ryhtynyt toimenpiteisiin esimerkiksi kaavan laatimiseksi.

Tutkimuskysymys suuntautuu nykyisen lainsäädännön ongelmiin ja 1.1.2025 voimaan tulevan rakentamislain säännöksiin ja siihen ratkaiseeko uusi laki nykyiset suunnittelutarvelainsäädäntöön liittyvät ongelmat. Tämän vuoksi tutkimus hyödyntää tulkintakannanottoja ja johtopäätöksiä tutkimuksen tehokkella voimassa olleesta lainsäädännöstä. Uuden lain tulkinta- ja soveltamiskannanotot ovat näin ollen tulevaisuuteen sijoituvia, ja ne on tehty laatimishetkellä saatavilla olevan aineiston avulla. Tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että rakentamislain 46 § todennäköisesti selkiyttää suunnittelutarveratkaisun myöntämisedellytyksiä. Se tekee maanomistajan asemasta selkeämmän ja ennustettavamman, kun kunnan maankäyttöpolitiikka ja lupaharkinta siirtyvät kohti ennakkolisempaa maankäytön ja yhdyskuntarakenteen ohjausta. Uuden lainsäädännön myötä vaikuttaisi siltä, että suunnittelutarveratkaisuja koskevasta oikeustilasta tulee ennustettavampi ja johdonmukaisempi nykyiseen verrattuna. Tietyin edellytyksin luvanhakijan oikeus suunnittelutarveratkaisun saamiseksi voidaan tulkita uudessa laissa lähes subjektiiviseksi. Kaavoituskatsauksen kytkeytyessä osaksi suunnittelutarveratkaisujen myöntämistä kunnan maapolitiikka ja maankäyttö muuttuvat aiempaa kaksijakoisemmaksi, ja se tarjoaa suojaa maanomistajan oikeutetuille odotuksille. Samalla nykyisen lainsäädännön mahdollistama poliittisuontoinen ja epäjohdonmukaisen yhdyskuntarakenteen syntymiseen johtava maapolitiikka muuttuu vaikeammaksi.

Avainsanat: suunnittelutarveratkaisu, poikkeaminen, oikeusharkinta, maankäyttö- ja rakennuslaki, rakentamislaki, kaavoituskatsaus, kaavoitus, kunnallinen itsehallinto, kunnan maapolitiikka

Sisällys

Lähteet.....	V
Lyhenteet.....	X
1 Johdanto.....	1
1.1 Tutkimuksen tausta ja lähtökohdat.....	1
1.2 Tutkimuskysymykset ja tutkimuksen rajaus	4
1.3 Metodi, lähteet ja rakenne.....	6
2 Suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamisluvat maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä	9
2.1 Myöntämisedellytykset ja oikeusharkinta	9
2.2 Suunnittelutarveratkaisu maankäytön välineenä – hallittua yhdyskuntarakentamista?	11
2.3 Luvanmyöntämisedellytysten tulkinnanvaraisuuteen ja rakennusjärjestykseen liittyvää problematiikkaa.....	13
2.4 Sipoon tekemät suunnittelutarveratkaisut osana oikeuskäytäntöä.....	16
3 Uuden rakentamislain 46 §.....	19
3.1 Lain tausta, tavoitteet ja lähtökohdat.....	19
3.2 Sijoittamisen edellytykset suunnittelutarvealueella RL 46 §:n mukaan	22
3.3 RL 46 § suhteessa MRL 137 §:ään	23
4 Kaavoituskatsaus ja RL 46 § maankäytön instrumentteina	26
4.1 Kaavoituskatsaus ja alueiden kahtiajako	26
4.2 Perusrakennusoikeus, suunnittelutarveratkaisu ja oikeutetut odotukset	27
4.3 Vaikutukset yhdyskuntarakenteeseen.....	29
5 Kohti uuden rakentamislain voimaantuloa – mikä muuttuu?	32
5.1 Kunnallisten normien oikeudellinen luonne ja suhde kaavoituskatsaukseen.....	32
5.2 Kaavoituskatsauksen oikeusvaikutukset.....	38
5.3 RL 46 § ja joustavat normit.....	39
5.4 Rakentamisen rajoittamisesta rakentamisoikeuteen?.....	41

6	Kunnan maapolitiikka, lupaharkinta ja luvanhakijan asema	44
6.1	Kunnan toiminta ja sen kontrollimekanismit.....	44
6.2	Lupaharkinta ja luvanhakijan oikeudellinen asema.....	46
6.3	Intressien yhteensovittaminen	48
7	Lopuksi	50
7.1	Yhteenveto.....	50
7.2	Johtopäätökset.....	52

Lähteet

Kirjallisuus

- Aarnio, Aulis, Laintulkinnan teoria. WSOY 1989.
- Aer, Janne, Oikeusharkinnasta suunnittelutarveratkaisussa, s. 21-37 teoksessa Ojanen – Sakslin – Suviranta – Koivisto (toim.): Avoin, tehokas ja riippumaton. Juhlakirja Olli Mäenpää 60 vuotta. Helsinki 2010.
- Ekroos, Ari, Poikkeusluvista poikkeamiseen ja erityisiin edellytyksiin suunnittelutarvealueella, s. 17-36 teoksessa Laaksonen, Kalevi (toim.): Juhlajulkaisu Veikko O. Hyvönen. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 1999.
- Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa, Maankäyttö- ja rakennuslaki. Edita Oy, Helsinki 2005.
- Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa, Maankäyttö- ja rakennuslaki. Edita Oy, Helsinki 2015.
- Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa, Maankäyttö- ja rakennuslaki. Edita Oy, Helsinki 2018.
- Hallberg, Pekka, Harkintavallasta poikkeuslupa-asioissa. Lakimies 1985, s. 957-972. Helsinki 1985.
- Hallberg, Pekka – Haapanala, Auvo – Koljonen, Ritva – Ranta, Hannu, Maankäyttö- ja rakennuslaki. Alma Talent, Helsinki 2020.
- Harjula, Heikki, Prättälä, Kari, Kuntalaki – tausta ja tulkinnat. Alma Talent, Keuruu 2023.
- Heinilä, Aleks, Poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisut hallintolainkäytössä. Suomen ympäristö 785, Ympäristöministeriö 2005.
- Heinilä, Aleks, Suunnittelutarve- ja poikkeamispäätösmenettelyjen toimivuus. Ympäristöministeriön raportteja 1/2014. Ympäristöministeriö 2014.
- Heinilä, Aleks, Oikeus rakentaa: Tutkimus suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamispäätöksenteosta maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 337. Helsinki 2017.
- Heinilä, Aleks, Demokraattinen oikeusvaltio ja maankäyttö- ja rakennuslaki. Lakimies 2/2018, s. 253-258.
- Hollo, Erkki J., Maankäyttö- ja vesioikeus. Gummerus kirjapaino Oy 2006.
- Hovila, Ilari, Kunnan maapolitiikan oikeudelliset ohjauskeinot, Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja III 2009, s. 131-198.
- Hovila, Ilari, Kunnan maapolitiikka oikeuden ja politiikan rajapinnalla, s.7-69. Ympäristöjuridiikka 3/2010.

- Hovila, Ilari, Kunnan maapolitiikka: Oikeudelliset ohjauskeinot, s. 272-275. Lakimies 2/2014.
- Hyvönen, Veikko O., Maaomaisuuden perustuslainsuoja. Espoo 1993.
- Häkkänen, Martti, Rakennusoikeuden sääntely. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 334. Helsinki 2016.
- Juntunen, Tiina, Vaikutusten arvioinnin funktiot ja oikeudelliset kriteerit asemakaavoituksessa. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XI 2018, s. 263-327.
- Jääskeläinen, Lauri – Syrjänen, Olavi, Maankäyttö- ja rakennuslaki. Rakennustieto Oy, Helsinki 2014.
- Jääskeläinen, Lauri, Maanomistajien yhdenvertaisuus ja rakennusjärjestys. Ympäristöjuridiikka 4/2018, s. 52-69.
- Jääskeläinen, Lauri – Syrjänen, Olavi – Hurmeranta, Jyrki – Wähä, Susanna Maankäyttö- ja rakennuslaki. Rakennustieto Oy, Helsinki 2018.
- Jääskeläinen, Lauri, Oikeustapauskommentti KHO 2022:109. (edilex.fi/artikkelit/28854, luettu 5.1.2024.)
- Kavonius, Petter, Oikeusperiaatteet ja vakavasti otetut oikeudet. Lakimies 1/2004, s. 95-98.
- Majamaa, Vesa, Oikeudesta rakentaa poikkeusluvalla. Suomalainen lakimiesyhdistys. Vammala 1981.
- Majamaa, Vesa, Maanomistajan asemasta maankäyttö- ja rakennuslaissa. Defensor Legis N:o 4/2003, s. 599-607.
- Mäenpää, Olli, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita Publishing. Keuruu 2016.
- Mäenpää, Olli, Hallinto-oikeus. Alma Talent, Helsinki 2023, sähköinen kirja.
- Mäkinen, Eija, Oikeudellinen kontrolli kunnan ympäristöasioissa. Tampereen yliopistopaino, Tampere 2004.
- Mäkinen, Eija, Kuntien ja maakuntien valvonta Pohjoismaissa. Lakimies 1/2017, s. 3-24.
- Määttä, Tapio, Maanomistusoikeus. Tutkimus omistusoikeusparadigmoista maaomaisuuden käytön ympäristöoikeudellisen sääntelyn näkökulmasta. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 220. Helsinki 1999.
- Määttä, Tapio, Zittingin omistusoikeusanalyysin hyödynnettävyydestä maanomistusoikeuden käytön tutkimuksessa. Lakimies 1/2000, s. 3-27.

- Määttä, Tapio, Soft Law kansallisen oikeuden oikeuslähteenä. Tutkimus oikeudellisen ratkaisun normipremissin muodostamisen perusteista ympäristöoikeudessa. Oikeustiede – Jurisprudentia XXXVIII:2005, s. 337-460.
- Määttä, Tapio – Soininen, Niko. Ympäristöoikeudellisen ratkaisun teorian rakenneosat ja ominaispiirteet. Lakimies 7-8/2016, s. 1028-1053.
- Määttä, Tapio, Metodinen pluralismi oikeustieteessä – Ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntauksat ja menetelmät. (edilex.fi/artikkelit/1581, luettu 20.11.2023).
- Prusi, Tuija, Kuntien itsehallinnollinen asema kaavoituksessa. Tampere 2013.
- Suomen ympäristö 1/2014, Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. Ympäristöministeriö, Helsinki 2014.
- Syrjänen, Olavi, Harkintavalta kaavoituksessa ja rakentamisessa. Rakennustieto Oy, Tampere 1999.
- Syrjänen, Olavi, Harkinta ja joustavat normit. Lakimies 3/2000, s. 407-411.
- Syrjänen, Olavi, Oikeudenalakohtaiset oikeusperiaatteet kaava- ja rakentamispäätösten argumentoinnin vahvistajina. Lakimies 5/2001, s. 830-859.
- Uggla, John – Tammio, E. H. I., Asemakaavalaki ja rakennussääntö. WSOY Porvoo 1933.
- Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Werner Söderström Lakitieto Oy 2001.
- Virtanen, Pekka V., Kunnan maapolitiikka. Tampere 2000.
- Ylinen – Hokkanen – Miettinen – Pahkasalo, Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus. Aksu 2012. Ympäristöministeriön raportteja 15/2013. Helsinki 2013.

Virallislähteet

HE 101/1998 Hallituksen esitys eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

HE 139/2022 Hallituksen esitys eduskunnalle rakentamislainsäädännön laeiksi.

Hallituksen esitysluonnos eduskunnalle laiksi rakentamislain ja siihen liittyvien lakien muuttamisesta 9.1.2024.

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 38/1998 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 64/2022 vp.

Ympäristöministeriön lausuntopyyntö VN/279/2018.

Ympäristövaliokunnan mietintö YmVM 27/2022 vp.

Ympäristöministeriön lausuntopyyntö VN/34558/2023.

Internetlähteet

Bakom bygglovsproblematiken i Sibbo: meningsskiljaktigheter, byggtryck och svårtolkad lag. Svenska Yle 10.1.2023.

<https://svenska.yle.fi/a/7-10026068> (luettu: 23.10.2023).

Oikeustapaukset

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu dnro 1730/4/06

Helsingin hallinto-oikeus dnro 429/2022

Helsingin hallinto-oikeus dnro 1171/2022

Helsingin hallinto-oikeus dnro 1182/2022

Helsingin hallinto-oikeus dnro 1183/2022

KHO 1999:3

KHO 2005:3

KHO 2016:119

KHO muu päätös 5911/2018

KHO 2022:18

Muut lähteet

Tuusulan rakennusjärjestys 20.3.2018

(https://www.tuusula.fi/sivu.tmpl?sivu_id=1126, vierailtu 25.10.2023.)

Suomen ilmastolainsäädäntö (<https://ym.fi/ilmastolainsaadanto>, vierailtu 20.12.2023.)

Ympäristöministeriön tiedote 1.3.2023.

(<https://valtioneuvosto.fi/-/1410903/eduskunta-hyvaksyi-rakentamisen-paastoja-pienentavat-ja-digitalisaatiota-edistavat-lait>, vierailtu 25.11.2023.)

Lyhenteet

AlueidenKL	alueidenkäyttölaki (752/2023)
KHO	korkein hallinto-oikeus
KL	kuntalaki (410/2015)
MRL	maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
RakL	rakennuslaki (370/1958)
RL	rakentamislaki (751/2023)

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen tausta ja lähtökohdat

Suomi on suuri mutta harvaan asuttu maa, jossa asutus ja rakentaminen keskittyvät yhä tiiviimmin Etelä-Suomen suuriin kaupunkeihin ja kaupunkien kehyskuntiin samalla kun itäinen ja pohjoinen Suomi autioituvat. Tämä asettaa suuria haasteita tonttimaan riittävyydelle rakentamispaineisilla alueilla ja toisaalta maankäytön tehokkaalle ja tarkoituksenmukaiselle järjestämiselle. Jo nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) esitöissä vuodelta 1998 detaljikaava-alueiden ulkopuolella tapahtuva suunnittelematon rakentaminen koettiin vaikeaksi.¹

Kaupungistumiskehityksen yhä jatkuessa tämä ongelma ei ole poistunut. Nykyisellään suunnittelutarve- ja poikkeamisratkaisut ovat muodostuneet niin merkittäväksi ja maapinta-alaltaan suureksi maankäyttöä ohjaavaksi instrumentiksi, että joissain kunnissa jopa yli puolet rakentamisesta tapahtuu näiden instrumenttien nojalla. Paradoksaalisesti poikkeamisesta onkin tullut pääsääntö eräissä tapauksissa. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa järjestelmässä suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamisluvat muodostavat nimensä mukaisesti poikkeuksen yksityiskohtaisemmasta, lähinnä asemakaavoituksella suunnitellusta maankäytöstä ja rakentamisesta. Useimmiten suunnittelutarveratkaisuja hyödyntävät suurten kaupunkiseutujen kehyskunnat ja työssäkäyntialueet, joihin kohdistuu voimakas rakentamispaine etenkin omakotitalojen osalta. Suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamisluvat ovat maapinta-alaltaan mitattuna merkittävä osa kunnallista maankäyttöä. Yleensä tällaisilla alueilla ei ole valmista yhdyskuntatekniikkaa, kuten viemäriverkostoa tai kaapeleita. Esimerkki tällaisesta alueesta ja kunnasta on Sipoo ja sen kylät, kuten Sipoon pohjoisosissa sijaitseva Paippinen. Määrällisesti eniten rakennuspaikkakohtaisia suunnittelutarveratkaisuja vuosina 2000-2011 tehtiin Sipoossa.²

Maankäytöllisten tavoitteiden valossa julkisen vallan intressissä on ohjata ja toteuttaa maankäyttöä ja rakentamista, joka on suunnitelmallista, ja joka synnyttää yhdenmukaista ja tarkoituksenmukaista yhdyskuntarakennetta. Nykyisen MRL:n mukaiset poikkeamismenettelyt eivät tätä kuitenkaan aina mahdollista, jolloin tuloksena on hallitsematonta yhdyskuntakehitystä.³ MRL:n edellyttämä

¹ HE 101/1998 vp, s. 31.

² Heinilä 2014, s. 29.

³ Heinilä 2014, s. 6.

riittävän suunnittelun tason vaatimus on hyvin tulkinnanvarainen.⁴ Lisäksi intressien yhteen sovittamien on vähintäänkin haastavaa, kun lupaharkinnassa tulisi huomioida maanomistajien oikeudet edut, kestävyysnäkökulmat ja MRL 1.1 §:n yleiset tavoitteet.⁵ Tämä tutkimus tarkastelee nykyisen järjestelmän ongelmia ja lähestyy uutta rakentamislakia niiden kautta ja siitä näkökulmasta, tunnistaako ja poistaako uusi rakentamislaki MRL:n ongelmat ainakin osittain.

Suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamispäätösten aiheuttama suunnittelematon kehitys taajamien lievealueilla on ollut huomion kohteena jo pitkään.⁶ Haja-asutusalueella poikkeamislupamenettely on huomattavasti yksinkertaisempi ja nopeampi prosessi kuin kaavoitusmenettelyn käynnistäminen. Kunta välttyy hallinnollisesti työläämmältä ja hitaalta kaavoitusprosessilta ja luvanhakija saa haluamansa luvan verrattain nopeasti. Tämän vuoksi kunnalla on usein huomattava intressi ryhtyä poikkeamismenettelyyn kaavoitusprosessin käynnistämisen sijaan. Kunnan ja luvanhakijan intressi – luvan saaminen nopeasti ja tehokkaasti – on tässä tilanteessa usein yhteinen.

Tämä on johtanut jopa mahdollisesti lainvastaisten poikkeamisratkaisujen myöntämiseen ja lainvoimaiseksi tuloon, mikäli päätökseen ei ole haettu muutosta valittamalla ja kunnan poliittinen tahto on ollut myöntää mahdollisimman paljon myönteisiä suunnittelutarve- ja poikkeamisratkaisuja. Sipoon maankäyttöratkaisut tarjoavat hyvän esimerkin nykyisen lainsäädännön mahdollistamista ratkaisuista – ja etenkin sen ongelmista.⁷ Sipoon tapauksessa kunnan rakennusviranomaiset ja poliitikot ovat edustaneet vastakkaisia näkökulmia lupia myönnettäessä.⁸ Virkamiehet vetoavat maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiin ja restriktiivisempään lain tulkintaan, poliitikot puolestaan kunnan etuun.⁹ Nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa ainakin teoreettisesti molempien tulkintojen oikeellisuuden.¹⁰

⁴ Heinilä 2014, s. 15. Ks. myös Heinilä 2018, s. 256.

⁵ Jääskeläinen 2018, s. 68.

⁶ Heinilä 2018, s. 256.

⁷ Svenska Yle 10.1.2023.

⁸ Sipoon tekemiä ratkaisuja ja niihin liittyvää oikeuskäytäntöä käsitellään yksityiskohtaisemmin kappaleessa 2.4.

⁹ Svenska Yle 10.1.2023.

¹⁰ Kuntien maapolitiikasta ja lisääntyneestä poikkeamistoimivallasta, ks. kappale 2.3.

Maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntö, etenkin suunnittelutarve- ja poikkeamisluparatkaisut ovat olleet muuttuvan lainsäädännön kohteena runsaat kymmenen vuotta. Suunnittelutarveratkaisut ja kunnan maankäyttöpolitiikka sekä -ratkaisut käsittävät useita intressejä, jotka ovat keskenään jännitteisiäkin. Suunnittelutarveratkaisuihin liittyvä oikeusharkinta ja kunnalliseen päätöksentekoon liittyvä tarkoituksenmukaisuusharkinta (ml. poliittinen harkinta) eivät ole aina yksiselitteisesti erotettavissa toisistaan. Maankäyttöön ja maankäyttöratkaisuihin liittyviä intressejä ovat valtakunnallisella tasolla julkisen vallan intressi valvoa ja ohjata maankäyttöä ja kunnallisten viranomaisten toimintaa.

Kunnallisella tasolla kunnan maapolitiikkaa¹¹ ja maankäyttöratkaisuja ohjaavat usein vetovoimatekijöiden ja uusien investointien ja veronmaksajien houkuttelemisen kaavoittamisen ja tonttitarjonnan avulla kuntaan. Lisäksi kunnilla on laaja perustuslain takaama itsehallinto ja mahdollisuus tarkoituksenmukaisuusharkintaan lupapäätöksiä tehtäessä.¹² Kunnat toteuttavatkin maapolitiikkaansa ja maankäytön rajoittamista varsin lavean harkintavallan rajoissa.¹³ Yksittäisen luvanhakijan ja maanomistajan näkökulmasta keskeisiä käsitteitä ovat omistusoikeus, oikeus rakentaa, johdonmukainen ja ennustettava viranomaisen ratkaisukäytäntö ja tehokkaat oikeussuojakeinot muutoksenhaussa sekä luvanhakijoiden yhdenvertainen kohtelu.

2010-luvulta alkaen kehityskulku maankäyttö- ja rakentamissektorilla on ollut alueellista ja kunnallista päätöksentekoa korostava¹⁴ samalla kun valtion ja sen valvontaviranomaisen valitusoikeus on poistunut tietyissä tapauksissa. Tämä näkyy etenkin suunnittelutarveratkaisuisissa, kun alueellisten ELY-keskusten valitusoikeus poistui vuonna 2019. Jo nykyisen MRL:n voimaan tultua valtion toimivaltaa siirrettiin merkittävässä määrin kunnille.¹⁵ Suunta vaikuttaa olevan edelleen kunnallista itsehallintoa korostava uuden rakentamislain tullessa voimaan 1.1.2025.

¹¹ Ks. Hovila 2014, s. 272. Hovilan mukaan kunnan maapolitiikka tarkoittaa kunnan toimia liittyen maanhankintaan, -luovutukseen ja hintaan sekä omistus- ja hallintasuhteiden kehittämiseen.

¹² Hovila on tutkinut artikkelissaan kunnallista itsehallintoa ja sen rajoja. Hänen mukaansa kunta saa harjoittaa itsenäisesti maapolitiikkaansa, kunhan se pysyy lainsäädännön raameissa. Hovilan mukaan kunnan maapolitiikka on osa kunnallisen itsehallinnon ilmentymää. Hovila 2010, s. 22.

¹³ Lisää kunnan maapolitiikasta ja rakentamisen rajoittamisen voimakkuudesta, ks. Häkkänen 2016, s. 336-339.

¹⁴ Tämä on luonnollisesti johtanut kuntien päätös- ja harkintavallan lisääntymiseen, mitä voidaan mahdollisesti pitää lainsäätäjän tahtona. Kuntien asema maankäyttölainsäädännön soveltamisessa on aiempaa itsenäisempi. Ks. Ekroos – Majamaa 2018, s.101.

¹⁵ Majamaa 2003, s. 600.

Tämä tutkielma lähestyy edellä mainittua problematiikkaa nykyisen, voimassa olevan MRL:n ongelmien ja uuden RL 46 §:n valossa. Tutkimuksen lähtökohta on tunnistaa nykyiset suunnittelutarveratkaisuihin liittyvät ongelmat ja tulkinnanvaraisuudet ja tarkastella luvan myöntämisedellytyksiä uuden rakentamislain 46 §:n valossa. Lähtökohta on, että nykytilanne mahdollistaa lain tulkinnan ja joustavien normien venyttämisen epätarkoituksenmukaisella ja oikeusvaltiolle vieraalla tavalla. Vaikuttaisi siltä, että nykyisessä järjestelmässä kunnan poliittinen liikkumavara tietyissä harkintatilanteissa on hyvin laaja.

1.2 Tutkimuskysymykset ja tutkimuksen rajaus

Tutkimuskysymys keskittyy nykyisen MRL:n 137 §:n mukaisiin suunnittelutarveratkaisun myöntämisedellytyksiin ja niiden problematiikkaan ja uuden RL 46 §:n vaikutuksiin ja siihen, miten se muuttaa nykyistä oikeustilaa. Tutkimus sisältää ympäristö-, kunnallis-¹⁶ ja hallinto-oikeudellisten ulottuvuuksien lisäksi esineoikeudellisen aspektin, koska kyse on maanomistajan oikeudesta käyttää maaomaisuuttaan haluamallaan tavalla.¹⁷ Muutoin maankäyttö- ja rakennuslain muodostamaa oikeussuhdetta maanomistajan ja kunnan välillä tarkastellaan ympäristöoikeudellisesta ulottuvuudesta käsin.¹⁸ Myös kunnallisoikeus on tutkimuksessa läsnä. Tämä on relevanttia, koska maankäyttö- ja rakennussektori on yksi olennainen kunnallisen itsehallinnon ilmentymä.

Tämän tutkimuksen kohteena on sijoittamisen edellytykset suunnittelutarvealueella, joka on myös uuden rakentamislain 46 §:n otsikko. Tämä tutkimus ajoittuu MRL:n voimassaolon viime hetkiin. Uusi rakentamislaki astuu voimaan 1.1.2025. Lisäksi uudesta rakentamislaista on vireillä luonnos hallituksen esityksen muuttamiseksi tämän tutkielman valmistumishetkellä.¹⁹ MRL:ia kuljetetaan

¹⁶ Ks. Mäkinen 2004, s. 17-22. Mäkinen tarkastelee kunnallis- ja ympäristöoikeuden rajapintoja ja oikeudenalojen yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia. Mäkinen korostaa myös kunnallis- ja ympäristöoikeuden välisiä ulottuvuuksia ja niiden keskinäistä vuorovaikutusta.

¹⁷ Maankäyttö- ja rakennusoikeudelliset kysymykset muodostavat kokonaisuuden, johon sisältyy elementtejä myös muista oikeudenaloista, etenkin hallinto-oikeudesta, eikä sitä voida jakaa tiukasti yksityis- tai julkisoikeuden alaan kuuluvaksi. Hovilan mukaan kunta harjoittaa maapoliittista päätöksentekoa hallinto- ja kunnallisoikeuden säännösten alaisena. Hovila 2010, s.11.

¹⁸ Maanomistajan oikeuksista ja oikeussuhteista esine- ja ympäristöoikeudellisessa ulottuvuudessa ks. Häkkänen 2016, s. 56.

¹⁹ Luonnos hallituksen esitykseksi rakentamislain muuttamisesta 9.1.2024 ja ympäristöministeriön lausuntopyyntö dnro VN/34558/2023. Ympäristöministeriö lähetti nk. rakentamislain korjaussarjan lausuttavaksi alkuvuodesta 2024. Tarkoitus on tehdä rakentamislakiin muutoksia, joilla kevennetään hallinnollista taakkaa ja byrokratiaa ja selkeytetään valitusoikeutta ja päävastuullisen toteuttajan vastuuta. Tarkoituksena on saada muutokset valmiiksi rakentamislain tullessa voimaan 1.1.2025. Ehdotetut muutokset eivät kuitenkaan suoraan vaikuta tämän tutkimuksen aiheeseen tai RL 46 §:ään.

kuitenkin mukana koko tutkimuksen ajan, sillä uutta rakentamislakia tulkitaan osittain suhteessa siihen ja myös MRL:n systematiikasta käsin. Myös rakennuslain (370/1958) aikaiset käsitteet haja-asutus, taaja-asutus ja taaja-asutuksen muodostamiskiello ovat osa tämän tutkimuksen termistöä ja maankäytöllisten käsitteiden ja lupien jatkumoa, josta edetään nykyisen MRL:n suunnittelutarveratkaisun käsitteeseen.

Muuttavatko lakiin kirjatut tavoitteet ja poikkeamisluvan myöntämisedellytykset nykyistä oikeustilaa ja oikeuskäytäntöä ja jos niin miten? Muuttuvatko rakennuksen sijoittamisen edellytykset suunnittelutarvealueella? Tarkoituksena on tarkastella RL 46 §:ää sitoen se osaksi nykyistä MRL 137 §:n säännöstöä ja oikeus- ja tulkintakäytäntöä. Tutkimuksen tarkoitus on jäsentää nykyistä ja tulevaa lainsäädäntöä, eikä tutkimus sisällä oikeushistoriallista katsausta, vaikka muutamassa kohdassa viitataan jo kumottuun rakennuslakiin tai siitä tehtyyn tutkimukseen. Myös oikeusvertailu jää tämän tutkimuksen ulkopuolelle, sillä näkökulma on kansallisessa lainsäädännössä. Poikkeamislupaharkinta on oikeusharkintaa, mutta luvan myöntämisedellytykset ja tulkinnat ovat tällä hetkellä sekavia ja jopa ristiriitaisia. Poistaako RL 46 § nykyisen problematiikan ainakin osittain? Selkeyttääkö uusi RL 46 § sääntelyä kuten väitetään? Yksi olennainen ja tämän tutkimuksen aiheen kannalta tärkeä instrumentti on kaavoituskatsaus ja sen merkitys suunnittelutarveratkaisuja myönnettäessä.

Mikä tulee olemaan kaavoituskatsauksen rooli kunnan maankäyttöratkaisuihin ja miten sitova tai velvoittava sen vaikutus tulee olemaan uuden rakentamislain myötä? Luoko rakentamislaki sellaisia oikeudellisesti sitovia maankäytöllisiä instrumentteja, joiden ohjaus- ja oikeudellinen vaikutus näkyvät myös suunnittelutarveratkaisuja tehtäessä? Premissi on, että lainsäätäjän ratio on selkeyttää kunnan maa-alueiden jakoa kaavoitettaviin ja ei-kaavoitettaviin alueisiin. Kriteerit olennaisesta haitasta kaavoitukselle suunnittelutarveratkaisua myönnettäessä ja pyrkimys luopua kategorisesta suhtautumisesta luvanmyöntämisesteisiin ovat hyvin relevantteja tämän tutkimuksen kannalta. Nykyistä suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamismenettelyä on luonnehdittu massaluontoiseksi hallintotoiminnaksi, vaikka sen tulisi olla nimensä mukaisesti poikkeamista.²⁰ Miten tähän suhtaudutaan uudessa laissa?

²⁰ Heinilä 2014, s. 22.

Miten kaavoituskatsaus kytkeytyy suunnittelutarveratkaisuihin? Jos kunta jakaa alueensa kaavoituskatsauksessa kaavoitettaviin ja ei-kaavoitettaviin alueisiin, jakaako tämä myös poikkeamisratkaisuihin liittyvät päätökset selkeämmin myönteisiin ja kielteisiin? Muuttuvatko suunnittelutarveratkaisun myöntämisperusteet? Onko joustavista normeista ja soft law -tyyppisestä ympäristöoikeudellisesta sääntelystä johdettavissa tulkintakannanottoja, joita voisi mahdollisesti soveltaa uuteen lakiin?²¹ Voiko uutta RL 46 §:ää tulkita niin, että jatkossa ei-kaavoitetulle alueelle lupaa hakevalla on subjektiivinen oikeus suunnittelutarveratkaisuun luvan myöntämisedellytysten muutoin täytyessä? Supistaako tämä nykyisellään laveahkoa harkintavaltaa poikkeamisasioissa?

Tutkimuksen ulkopuolelle jäävät ranta-alueita koskevat MRL 72 §:n mukaiset suunnittelutarveratkaisut niiden erityispiirteiden vuoksi. Tutkimuksessa rajataan ulkopuolelle myös valtion ja sen valvontaviranomaisen intressit. Kunnan intressit sen sijaan ovat keskiössä, koska maanomistajan rakennus- ja omistusoikeus muodostuu suhteessa kuntaan, jonka alueella maanomistajan kiinteä maaomaisuus sijaitsee. Kunnan maapolitiikka ja toiminta ovat tämän tutkimuksen kannalta hyvin olennaisia. Asian tutkimiseksi ja ymmärtämiseksi on tärkeää tarkastella maankäyttöviranomaisen eli kunnan lähtökohtia ja toimintaa voidakseen ymmärtää, miten se soveltaa MRL:n luvanmyöntämisedellytyksiä ratkaisukäytännössään. Tutkimus tehdään yksityisen luvanhakijan ja kunnan näkökulmista käsin.²²

1.3 Metodi, lähteet ja rakenne

Tämä tutkimus on menetelmältään lainopillinen, eli se systematisoi ja jäsentää voimassa olevaa oikeutta ottaen lähtökohdaksi nykyisen maankäyttö- ja rakennusoikeudellisen paradigman. Perusta on myös lakipositivistinen,²³ jolloin nykyisen oikeusjärjestyksen legitimeettiä ei kyseenalaisteta, vaan se otetaan annettuna. Oikeusdogmatiikan keinoin rakentuva voimassa olevan oikeuden jäsentäminen auttaa hahmottamaan ja jäsentämään tutkittavan aiheen problematiikkaa. De lege ferenda -pohdiskelussa mukaan tulee kevyen oikeuspoliittisia piirteitä, sillä tulevaisuuteen kohdistuvaa analyysia ei voi tehdä ainoastaan voimassa olevaa oikeutta jäsentämällä ja

²¹ Soft law`sta oikeuslähteenä ja sen soveltamisesta etenkin ympäristöoikeuden alalla ks. Määttä 2005.

²² Aiheen tulokulmaan ja argumentaatioon vaikuttaa myös se, onko näkökulma esimerkiksi ympäristö- vai yksityisoikeudellinen. Ks. esim. Määttä 1999, s. 124-145. Määttä problematisoi yksityinen-julkinen -vastakkainasettelua ja näkökulman valintaan liittyvää argumentaatiota. Tämän voinee ymmärtää myös niin, että näkökulman valinta vaikuttaa siihen, mitä periaatteita argumentaatiossa käytetään. Määttä käyttää mm. termiä syväjustifikaatio.

²³ Lisää aiheesta ja lainopin tieteenkuvasta sekä paradigmoista, ks. Aarnio 1989, s. 59.

tulkitsemalla. Siitä voidaan ainoastaan johtaa tulkintakannanottoja. Rakennan de lege ferenda-analyysini luvanhakijan – toisin sanoen hallinnossa asioivan – intressien ja odotusten pohjalle sitonne osaksi yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita, lähtien kuitenkin voimassa olevan oikeuden ja paradigman periaatteista.

Tutkimuksen aihe ja maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntö laajemminkin sisältävät elementtejä etenkin ympäristö- ja esineoikeudesta. Etenkin ympäristöoikeudelle on tyypillistä monitieteisyys ja pluralismi.²⁴ Tämä tutkimus hyödyntää Määttän mainitsemaa yhteyshakuisuutta muihin oikeudenaloihin, etenkin edellä mainittuihin.²⁵ Tässä tutkimuksessa ei tehdä jyrkkiä rajauksia, vaan tutkimus yhdistää etenkin ympäristö- ja esineoikeudelliset näkökulmat. Ympäristöoikeudelliselle tutkimukselle on ominaista myös laaja soft law -tyyppinen lainsäädäntö. Kotimaisessa oikeudessa ympäristöoikeudellinen soft law koostuu lähinnä hallinnollisesta ohjauksesta.²⁶ Rakentamisoikeudelle laajemmin on tunnusomaista myös lakiin perustuva laaja norminanto.²⁷

Tutkielma ajoittuu vielä toistaiseksi voimassa olevan MRL:n ja uuden RL:n murroskohtaan. Tutkielma koostuu seitsemästä kappaleesta. Ensimmäisen johdantokappaleen jälkeen kappaleessa kaksi käsitellään suunnittelutarveratkaisuihin liittyvää lainsäädäntöä MRL:n järjestelmässä. Kappaleessa kolme jäsennetään uuden rakentamislain tavoitteet ja lain 46 §. Kappaleessa neljä tarkastellaan kaavoituskatsauksen merkitystä maankäytön instrumenttina osana RL 46 §:ää. Kappaleessa viisi tutkitaan uuden lain mukanaan tuomia muutoksia nykyiseen oikeustilaan. Kappale kuusi tarkastelee kunnan ja luvanhakijan asemaa rakentamislain kontekstissa. Kappale seitsemän on yhteenvetokappale, jossa vastataan tutkimuskysymyksiin ja tiivistetään tämän tutkimuksen keskeisimmät havainnot. Tässä tutkimuksessa termillä luvanhakija tarkoitetaan suunnittelutarveratkaisua hakevaa henkilöä.

²⁴ Ks. Määttä 1999, s. 11-16. Määttän mukaan ympäristöoikeus pyrkii monitieteisyyteen ja sillä on lukuisia metodisia erityispiirteitä.

²⁵ Määttä 1999, s. 11-16. Ks. myös metodinen pluralismi oikeustieteessä, Määttä 2015.

²⁶ Määttä 2005, s. 345.

²⁷ Määttä 2005, s. 361.

Tutkimuksen lähteinä hyödynnetään virallislähteitä, eli lainvalmisteluaineistoa, lain esitöitä ja valiokuntamietintöjä. Nämä sisältävät arvokasta tietoa lainsäätäjän ratiosta, huomioista ja kehitystarpeista. Esityöt tarjoavat myös keskeisen työkalun pohdittaessa tulevan lain soveltamista, sen vaikutusta ja tulkintakannanottoja. Oikeuskirjallisuudessa on kauttaaltaan havaittavissa voimakaskin kritiikki nykyisen MRL:n järjestelmän ongelmia kohtaan. On aiheellista huomioida, että maankäyttö- ja rakennuslain nimi muuttuu 1.1.2025 alueidenkäyttölaiksi. Samalla laista poistuvat rakentamista koskevat pykälät, joista säädetään 1.1.2025 alkaen uudessa rakentamislaisissa.

Tämän tutkimuksen kannalta hyvin merkittäviä lähteitä ovat myös Aleksis Heinilän ja Martti Häkkäsen vuosina 2016 ja 2017 valmistuneet väitöskirjat ja ympäristöministeriössä virkatyönä valmistellut arviointiraportit maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön toimivuudesta. Lisäksi aineisto kattaa maankäyttö- ja rakennuslakia systematisoivia yleisteoksia, yleishallinto-oikeudellista lähdekirjallisuutta, maankäyttö- ja rakennusoikeuden alalla julkaistuja tieteellisiä artikkeleita ja oikeuskäytäntöä eräiden relevanttien oikeustapausten osalta.

Myös kaavoitukseen liittyvä kirjallisuus on yksi osa tämän tutkimuksen lähdeaineistoa, sillä se on välttämätöntä laajemman maankäyttö- ja rakennusoikeudellisen doktriinin hahmottamiseksi. Suunnittelutarveratkaisuihin liittyvää päätöksentekoa ei voi tarkastella asemakaavoituksesta erillisenä prosessina. Asemakaavoitukseen liittyvät oikeussuoja- ja etenkin omistusoikeusnäkökohdat ovat relevantteja haettaessa analogioita ja tulkittaessa uuden lain vaikutuksia ja mahdollisia soveltamistilanteita de lege ferenda.

2 Suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamisluvat maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä

2.1 Myöntämisedellytykset ja oikeusharkinta

Maankäyttö ja rakentaminen, myös suunnittelutarveratkaisut, pohjautuvat MRL:n ohjausjärjestelmään. MRL:n ohjausjärjestelmä perustuu suunnittelujärjestelmään ja kaavoihin.²⁸ MRL ja sen tavoitteet voidaan jakaa lain 1 §:n mukaisesti maankäytön ja rakentamisen sääntelyyn ja ohjaamiseen. Maankäytön tulee perustua riittävään suunnitteluun.²⁹ MRL:n 4 §:ssä alueiden käytön suunnittelujärjestelmä perustuu kunnassa yleis- ja asemakaavojen laadintaan. Kaavaan perustuva rakentaminen on maankäytön lähtökohta, josta voidaan tarvittaessa poiketa. Nimensä mukaisesti poikkeamisluvan myöntämisen tulisi olla poikkeamista MRL:n säännönmukaisesta kaavoitukseen perustuvasta järjestelmästä.

Suunnittelutarvealueista säädetään MRL:n 16 §:ssä. Kunta voi osoittaa suunnittelutarvealueet oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä. Suunnittelutarvealue käsitteenä ei kuitenkaan ole oikeudellisesti yhteydessä MRL:n suunnittelujärjestelmään.³⁰ Myös suunnittelutarvealueelle rakennettaessa ensisijainen instrumentti maankäytön järjestämiseen on aina asemakaava siten kuin MRL 50 §:ssä alueiden käytön yksityiskohtaisesta järjestämisestä säädetään.³¹ Rakennusluvan erityisistä edellytyksistä suunnittelutarvealueella säädetään MRL:n 137 §:ssä.

²⁸ He 101/1998 vp, s. 35.

²⁹ He 101/1998 vp, s. 35.

³⁰ Aer 2010, s. 24.

³¹ Asemakaavan laatimistarpeen määrittelystä, ks. Jääskeläinen ym. 2018, s. 329-330.

MRL:n 137 § 1 mom. nojalla kunta voi myöntää poikkeamisluvan erityisestä syystä. Lisäksi 137 § 1 mom. kohtien 1-3 on ehdottomasti täyttyvä:

Sen lisäksi, mitä rakennusluvan edellytyksistä muutoin säädetään, rakennusluvan myöntäminen 16 §:ssä tarkoitetulla suunnittelutarvealueella, jolle ei ole hyväksytty asemakaavaa, edellyttää, että rakentaminen:

- 1) ei aiheuta haittaa asemakaavoitukselle, yleiskaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle;
- 2) on sopivaa yhdyskuntateknisten verkostojen ja liikenneväylien toteuttamisen sekä liikenneturvallisuuden ja palvelujen saavutettavuuden kannalta; ja
- 3) on sopivaa maisemalliselta kannalta eikä vaikeuta erityisten luonnon- tai kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä eikä virkistystarpeiden turvaamista.

MRL 171 § ja 137 § muodostavat keskenään MRL:n kaavoituslähtöisestä periaatteesta poikkeamista koskevan parin. MRL 171 §:ssä säädetään poikkeamisluvan myöntämisedellytyksistä ja 137 §:ssä rakennusluvan erityisistä edellytyksistä suunnittelutarvealueella. Tarkastelu tehdään aina aiottua rakennuspaikkaa laajemmassa kontekstissa.³² Jo olemassa olevaan rakennukseen tai maatalousrakennukseen rakentamista koskevat lievemmat kriteerit, eikä 1 momentti tule tällöin sovellettavaksi.

Suunnittelutarveratkaisu on oikeusharkintainen lupa. Ongelmaksi on kuitenkin katsottu muodostuvan tulkinnanvaraiset luvanmyöntämisehdot³³ ja niiden tulkinta. Sinällään suunnittelutarveratkaisua on pidetty oikeuskirjallisuudessa legitiiminä perusteena rakentamisoikeuden syntyiselle.³⁴ MRL 137 §:ssä mainitun erityiset syyt -määreen on oikeuskirjallisuudessa tulkittu ilmentävän joustavaa oikeusnormia.³⁵ Tällaisten normien sijoittaminen oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan välillä ei ole täysin yksiselitteistä, vaikka niiden soveltamisessa onkin mahdollista käyttää laajaa harkintavaltaa.³⁶

³² Ekroos–Majamaa 2018, s. 752.

³³ Heinilä 2014, s. 21.

³⁴ Aer 2010, s. 23.

³⁵ Mäenpää 2016, s. 299.

³⁶ Mäenpää 2016, s. 299.

Lähtökohtana on, että kunnan on myönnettävä MRL 137 §:ssä tarkoitettu lupa, mikäli yllä mainitut ehdot täyttyvät. Viranomaisen tutkii lupaharkinnassa suunnittelutarvealuetta koskevien erityisten edellytysten täyttymisen.³⁷ Luvanmyöntämisedellytysten osalta lupaviranomaisen on suoritettava oikeudellista harkintaa. Heinilä luonnehtii tätä harkintavaltaa kattavaksi.³⁸ Ennen luvan myöntämistä lupaviranomainen kuulee myös naapureita. Lupa voidaan myös myöntää lisäehdoin. Lupaharkinnassa tärkeimmät huomioitavat seikat ovat yhdenvertaisuus, vaikutukset alueidenkäyttöön ja yhdenmukaisuus ja haitattomuus alueiden kaavoitukselle. Lupaharkinnassa arvioidaan ensin MRL 137 §:n mukaiset erityiset edellytykset ennen muiden edellytysten ja rakennusluvan myöntämisedellytysten täyttymistä.

Rakennuslupaa on haettava erikseen siten kuin siitä säädetään, kuitenkin viimeistään kahden vuoden kuluessa myönteisen suunnittelutarveratkaisun myöntämisestä. Vaikka kyseessä on aina yksittäisen luvan myöntäminen, on lupahakemusta aina punnittava suhteessa muiden maanomistajien ja luvanhakijoiden intresseihin ja mahdollisuuteen hakea vastaavan kaltaista lupaa. Hallintomenettelylliset luvanmyöntämisedellytykset on huomioitava siten kuin hallinnon oikeusperiaatteista hallintolain (434/2003) 6 §:ssä säädetään. 2000-luvun alkuun kohdistuvassa oikeuskäytännöstä tehdyssä analyysissä myönteisiä poikkeamislupia on kumottu pelkästään maanomistajien yhdenvertaisuusperusteella 22 %:ssa tarkasteltavasta aineistosta.³⁹

2.2 Suunnittelutarveratkaisu maankäytön välineenä – hallittua yhdyskuntarakentamista?

Nykyinen suunnittelutarve- ja poikkeamislupajärjestelmä on saanut kritiikkiä jo sen voimassaolon alkuvuosilta lähtien. Suunnittelutarveratkaisulla pyritään estämään suunnittelemtoman yhdyskuntarakenteen syntyminen, ja sen toimivuutta tuleekin peilata tätä tarkoitusta vasten. Toisin kuin RakL:n voimassa ollessa, MRL:n järjestelmään ei sisälly lähtökohtaista velvollisuutta asemakaavan laatimiseksi suunnittelutarvealueelle.⁴⁰ Vaikka nykyisellä MRL:n järjestelmällä

³⁷ Hollo 2006, s. 185.

³⁸ Heinilä 2017, s. 304.

³⁹ Heinilä 2005, s. 22. On huomioitava, että kyseinen julkaisu on laadittu 2005, jolloin silloisilla alueellisilla ympäristökeskuksilla (nyk. ELY-keskukset) oli suunnittelutarveratkaisuihin liittyvä laaja valitusoikeus, ja että viranomaisen tekemät valitukset menestyivät yleensä melko hyvin hallinto-oikeuksissa.

⁴⁰ Heinilä 2017, s. 253.

pyrittiin vähentämään asema- ja muista kaavoitusmuodoista poikkeamista, on kehitys ollut päinvastaista. Jo hallituksen esityksessä maankäyttö- ja rakennuslaiksi on pyritty kunnallisen päätösvallan lisäämiseen ja tätä kautta vähentämään poikkeamistarvetta.⁴¹ Poikkeamistratkaisuista on kuitenkin tullut olennainen osa MRL:n nojalla myönnettäviä lupia ja ratkaisuja.⁴²

Joillain alueilla poikkeamisluvat saattavat muodostaa liki puolet myönnettyistä maankäytöllisistä luvista, mikä on tuskin ollut lainsäätäjän tarkoitus. Myös päätöksiä tekevät kunnan viranomaiset ja ELYn virkamiehet olivat sitä mieltä, että suunnittelutarveratkaisuihin ja poikkeamispäätöksiin turvaudutaan liian usein tilanteissa, joissa tulisi ryhtyä edellä mainittujen sijasta kaavoittamiseen.⁴³ MRL:n esitöissä todetaan, että yksi lain tavoitteista on poikkeuslupien määrän ja tarpeen oleellinen vähentäminen kehittämällä kaava- ja rakennuslupajärjestelmää.⁴⁴ MRL:n järjestelmä on johtanut kuitenkin jopa päinvastaiseen kehitykseen.⁴⁵

Poikkeamispäätöksiä myönnetään nykyään useissa kunnissa systemaattisesti, mikä kertoo menettelyn vakiintumisesta osaksi rakentamiseen liittyvää hallintotoimintaa.

Suunnittelutarveratkaisujen tekemistä on luonnehdittu massaluonteiseksi.⁴⁶ On perusteltua kysyä, mitätöikö systematisoitunut – jopa institutionalisoitunut – poikkeamistoiminta MRL:n tavoitteet maankäytön suunnitelmallisuudesta ja hallitsemattoman yhdyskuntarakenteen syntymisen estämisestä.

Nykyinen MRL:n järjestelmä ei ole pystynyt vastaamaan hajautuvaan yhdyskuntarakenteeseen ja poikkeamislupien suureen määrään alueilla, joihin kohdistuu suuri rakentamispaine.⁴⁷ Kunnan kannalta hallinnollisesti kevyin ja nopein ratkaisu saattaa olla suunnittelutarveratkaisun myöntäminen, vaikka tulevaisuuden kannalta kokonaisuutena tarkastellen kestävin ratkaisu olisi kyseisen alueen asemakaavoittaminen. Vaikka suunnittelutarveratkaisuun suhtaudutaan yksittäisenä

⁴¹ HE 101/1998 vp, s. 114.

⁴² Ks. esim. KHO 2005:3. Ratkaisu koskee Sipoon kunnan päätöstä asettaa koko kunnan alue suunnittelutarvealueeksi.

⁴³ Ylinen ym. 2013, s. 55.

⁴⁴ HE 101/1998 vp, s. 35.

⁴⁵ Heinilä 2014, s. 22.

⁴⁶ Heinilä 2014, s. 22.

⁴⁷ Heinilä 2014, s. 13.

ja poikkeuksellisena lupamuotona, sen vaikutukset kumuloituvat etenkin niissä kunnissa, joiden yhdyskuntarakenne rakentuu suurelta osin suunnittelutarveratkaisujen varaan.

2.3 Luvanmyöntämisedellytysten tulkinnanvaraisuuteen ja rakennusjärjestykseen liittyvää problematiikkaa

Analysoitaessa suunnittelutarveratkaisuihin liittyviä ongelmia maanomistaja-luvanhakijan kannalta keskeisimmät ongelmat ovat kunnan rakennusjärjestys ja sen laajuus sekä joustavien normien tulkinta lupaharkinnassa. MRL:n järjestelmässä näkökulma on kuitenkin siirtynyt RakL:n aikaisesta kieltojärjestelmästä positiiviseen, luvan myöntämisedellytyksiä koskevaan määrittelyyn.⁴⁸ MRL 137 § 1 mom. 1-3 -kohtien luvan myöntämisedellytykset ovat joustavia normeja. Määreet, kuten merkittävä rakentaminen ja merkittävät haitalliset ympäristö- tai muut vaikutukset jäävät tulkinnanvaraisiksi. Vaikka joustavat normit jättävätkin tulkinnanvaraa, niiden mahdollistama harkintavalta ei ole kuitenkaan täysin vapaata, sillä sitä rajoittaa lainalaisuusperiaate.⁴⁹

Lupaviranomaisen harkintavaltaa rajoittavat myös perustuslain (731/1999) 6 §:ssä ja hallintolain 6 §:ssä määritellyt yleiset hallinnon oikeusperiaatteet. Luvanhakijan oikeusturvan kannalta on kuitenkin välttämätöntä kyetä erittelemään ja tunnistamaan oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinta toisistaan. Tarkoituksenmukaisuusharkinta on lähinnä poliittista harkintaa, ja lupaviranomaisena kunta toteuttaa maapolitiikkaa omista intresseistään käsin. MRL:n osalta oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan välisen eron hämärtyemisestä kertoo se, että joissain tapauksissa tämä on tullut esille vasta KHO:ssa eräissä harvinaisissa tapauksissa, joissa ratkaisu on ollut riippuvainen tarkoituksenmukaisuusharkinnasta.⁵⁰

Suunnittelutarveratkaisulla on vahva omaisuudensuojaan liittyvä perusoikeuslottuvuus. Rakentamiskielto tai muu rajoitustoimi, jolla estetään maanomistaja-luvanhakijan mahdollisuus käyttää omistamaansa maata haluamallaan tavalla, merkitsee puuttumista hänen oikeusasemaansa. Perusoikeusrajoitusten⁵¹ tulee olla aina tarkasti laissa määriteltyjä ja rajattuja. Ratkaisussa KHO 2016:119 on todettu, että maanomistajia ei saa asettaa eri asemaan ilman maankäytöllisiä

⁴⁸ Ekroos–Majamaa 2018, s. 752.

⁴⁹ Hallberg 1985, s. 960.

⁵⁰ Hallberg ym. 2020, s. 1086-1087.

⁵¹ Perusoikeuksien, kuten omaisuudensuojan, rajoittamisesta on säädetty lailla. Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, ks. Viljanen 2001, s. 37-64.

perusteita.⁵² Myös termi kielto on tässä yhteydessä kiistanalainen, joskin sitä tukevaa näyttöä on oikeuskirjallisuudessa paljon.⁵³ Oikeuskirjallisuudessa suunnittelutarvekonstruktio on nähty sekä rakentamiskieltona että -rajoituksena.⁵⁴ Kielteisen suunnittelutarveratkaisun myöntäminen alueelle, jota kunnan ei ole aikomuskaan kaavoittaa, muodostaa tosiasiallisesti rakentamiskiellon, koska maanomistaja ei voi turvautua kaavoitukseen liittyvään poikkeamismenettelyyn.⁵⁵ Maanomistajan kannalta tällainen tilanne on erittäin hankala.

Ehkä merkittävin ja paradoksaalisin ongelma perusoikeuksien kannalta nykyisessä MRL:n 137 §:ssä on, että suunnittelutarveratkaisulla voidaan todellisuudessa rajoittaa yksilön omaisuuden käyttöä jopa enemmän ja epätarkkarajaisemmin kuin todellisella rakennuskiellolla.⁵⁶

Maanomistajan oikeusasemaan vaikuttaa hyvin merkittävästi se, sijaitseeko hänen omistamansa maa-alue kaava-alueella vai suunnittelutarvealueella.

Suunnittelutarvealueita tarkasteltaessa on myös otettava huomioon kunnan rakennusjärjestys ja sen oikeudellinen sitovuus. Rakennusjärjestyksestä säädetään MRL 14 §:ssä, ja se on kunnassa pakollinen. Kunta voi suoraan MRL 16.3 §:n nojalla osoittaa suunnittelutarvealueiksi alueita, joille on niiden sijainnin vuoksi odotettavissa suunnittelua edellyttävää yhdyskuntakehitystä. Käytännössä kunnat tekevätkin hyvin usein näin. Rakennusjärjestyksessä suunnittelutarvealueiksi merkityt alueet ohjaavat voimakkaasti mahdollisesti suurenkin maanomistajajoukon mahdollisuutta käyttää suunnittelutarvealueella sijaitsevaa maaomaisuuttaan rakentamiseen.

⁵² KHO lausui päätöksessään KHO 2016:119 muun muassa yksittäisen luvanhakijan rakennusoikeuden tehokkuudesta ja sen suhteesta muiden luvanhakijoiden oikeusasemaan ja suunnitteluvaramenettelyä jättämisestä. KHO katsoi, että asiassa on otettava huomioon myös laajempi, lähinnä muiden maanomistajien oikeus, eikä ainoastaan nyt käsillä oleva suunnittelutarveratkaisu, jolloin asia tullee ratkaista kaavoituksella suunnittelutarveratkaisun sijaan.

⁵³ Ks. esim. Hyvönen 1993, s. 155-159. Hyvönen tarkastelee pysyväisluonteista rakennuskieltoa ja määräaikaistusvaatimusta ja niiden problematiikka suhteessa ennen MRL:ia voimassa olleeseen RakL:iin.

⁵⁴ Ekroosin ja Majamaan mukaan kyse on erityisestä lupamenettelystä, kun taas Hollo katsoo kyseessä olevan ensisijaisesti kiellon. Ks. Ekroos–Majamaa 2005, s. 74-75 ja Hollo 2006, s. 144. Ks. myös Aer 2010, s. 23.

⁵⁵ Aer 2010, s. 35.

⁵⁶ Aer 2010, s. 29.

Mikäli kunta määrittelee kategorisesti kaikki rakentamattomat tai asemakaavoittamattomat alueensa suunnittelutarvealueeksi,⁵⁷ tämä vaikuttaa voimakkaasti myöhempiin suunnittelutarveratkaisun myöntämisedellytyksiin. Tällöin voidaan puhua myös suunnittelutarverajoituksesta.⁵⁸ Mikäli kunta ei myönnä suunnittelutarveratkaisuja, vaikka se olisi asettanut kaiken rakentamattoman maapinta-alansa suunnittelutarvealueeksi, voidaan tätä luonnehtia kunnan kaavoittamattoman maan rakennuskielloksi.⁵⁹ Hyvin ongelmallista on myös, että MRL:n suunnittelutarvealueita koskevaan sääntelyyn ei sisälly mekanismeja, jotka estäisi maanomistajan kannalta kohtuuttomat ratkaisut tai kompensoisi niitä.⁶⁰ MRL:n sääntely ei sisällä kuntaa velvoittavaa säännöstä, jonka nojalla kunta olisi velvollinen korvaamaan maanomistajalle aiheutuvan haitan, mikäli kunta toimenpiteillään – tai niihin ryhtymättömyydellä – de facto estää maanomistajaa rakentamasta maalleen suunnittelutarveratkaisun nojalla. Myös niin kutsuttu rahat tai lupa -periaate⁶¹ on suunnittelutarveratkaisuja koskevalle MRL:n järjestelmälle vieras.

Tällöin myöskään kunnalla ei yleensä ole kannustinta huomioida maanomistajan etua tai maapolitiikkansa vaikutuksia maanomistajan oikeusasemaan ja mahdollisuuteen käyttää maaomaisuuttaan. Myös perustuslakivaliokunta on katsonut, että MRL 137 § voi johtaa tosiasiallisiin rajoituksiin tavallisena pidettyyn hajarakentamiseen liittyen.⁶² Tämän vuoksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa on pidetty tärkeänä, että kaavoituskatsauksessa määriteltävä suunnittelutarvealue on voimassa enintään määräajan.⁶³ Huomio on omaisuudensuojanäkökulmasta perusteltu, sillä muutoin kunta voi asettaa suunnittelutarvealueen tosiasialliseen rakennuskieltoon määräämättömäksi ajaksi.⁶⁴ Tämä ongelma tulee hyvin ilmi myös KHO:n päätöksessä 5911/2018. Päätöksessä valittaja vetosi määräämättömän pituiseen rakennuskieltoon, mutta KHO pysytti päätöksen siitä huolimatta, eikä sitä kumottu esimerkiksi oikeusturvanäkökulman perusteella.

⁵⁷ Etelä-Suomessa esimerkiksi Tuusula on 20.3.2018 voimaan tullessa rakennusjärjestyksessään määrittellyt kaikki asemakaavoittamattomat alueet MRL 16 §:n mukaiseksi suunnittelutarvealueeksi.

⁵⁸ Jääskeläinen 2018, s. 61.

⁵⁹ Häkkänen 2016, s. 143.

⁶⁰ Aer 2010, s. 27.

⁶¹ Jääskeläinen–Syrjänen 2014, s. 26. Rahat tai lupa-periaate tarkoittaa ehdollista rakentamisrajoitusta ja siitä mahdollisesti suoritettavaa korvausta, jos luvan epäminen aiheuttaisi luvan hakijalle huomattavaa haittaa eikä julkisyhteisö lunasta aluetta tai muutoin suorita alueesta korvausta.

⁶² PeVL 38/1998 vp, s. 8.

⁶³ PeVL 38/1998 vp, s. 8.

⁶⁴ Lisää rakennuskiellosta ja siihen liittyvästä problematiikasta MRL:n järjestelmässä, ks. Häkkänen 2016, s. 122-127.

Vaikuttaisikin siltä, että nykyisessä MRL:n järjestelmässä maanomistaja, jonka maa-alue jää asemaakaava-alueen ulkopuolelle ja jonka maa-alue sijaitsee suunnittelutarvealueella, on eräänlaisessa välitilassa. Tällöin maanomistaja ei voi turvautua lunastuslainsäädännön takaamaan korvaukseen, ja hänen käytössään olevat oikeussuojakeinot ovat vähäiset.

2.4 Sipoon tekemät suunnittelutarveratkaisut osana oikeuskäytäntöä

Helsingin hallinto-oikeus on kumonnut neljässä 12.5.2023 antamassaan päätöksessä dnrot 429/2022, 1171/2022, 1182/2022 ja 1183/2022 Sipoon rakennus- ja ympäristövaliokunnan vuonna 2022 myöntämät ratkaisut, joissa jokaisessa oli kyse suunnittelutarveratkaisun myöntämisestä asuinrakennuksen rakentamiseen suunnittelutarvealueella ja poikkeamisen myöntämiseksi määräyksistä koskien rakennusten pinta-alaa ja alueen asemakaavoitusvelvollisuutta. Huomionarvoista on, että jokaisessa päätöksessä asian valmistelijana toiminut rakennusvalvonnan virkamies jätti eriävän mielipiteensä vedoten siihen, että haetut luvat ovat ristiriidassa MRL:n kanssa. Hallinto-oikeus päätyi sittemmin päätöksissään samaan lopputulokseen kuin asian ratkaisuehdotuksen laatimisesta vastannut asian esittelijä. Kyseiset tapaukset kuvaavat erinomaisesti Sipoon maankäyttöpolitiikkaa ja virkamiesten ja poliitikkojen erimielisyyksiä MRL:n suunnittelutarveratkaisuja koskevien säädösten soveltamisessa. Myös hallinto-oikeus on perusteluissaan tuonut hyvin ilmi MRL:n suunnittelutarveratkaisuja koskevan sääntelyn problematiikkaa.

Rakennus- ja ympäristövaliokunta on perustellut myönteisten lupien myöntämistä mm. sillä perusteella, että ne eivät johda vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen eivätkä merkittäviin ympäristö- tai muihin haittoihin. Alueet, joille lupia haettiin, oli tarkoitus asemakaavoittaa, mutta asemakaavoitukseen ei ollut ryhdytty tai sen käynnistäminen oli vasta suunnitteilla. Alueet oli osoitettu yleiskaavassa asumiseen ja taajamatoimintoihin. Suomen luonnonsuojeluliiton Uudenmaan piiri on valituksissaan vaatinut lupien kumoamista mm. sen perusteella, että kiinteistöjä ei voida liittää vesijohto- ja viemäriverkkoon.

Myös maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimuksen vuoksi samankaltainen rakentaminen olisi sallittava muillekin, mikä johtaisi vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen. Alueet on määritelty Sipoon yleiskaavassa taajamatoimintojen alueeksi, ja mikäli niitä aletaan rakentaa suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamispäätösten perusteella, tämä johtaa yleiskaavan vastaiseen rakentamiseen. Lisäksi lupien myöntäminen on ristiriidassa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja eheän yhdyskuntarakenteen kanssa. Suunnittelematon rakentaminen

olisi MRL:n tavoitteiden vastaista. Luvanhakijat ovat vedonneet vastaselityksessään myös perustuslain omaisuudensuojaan. Sinällään tämä on hyvin relevantti peruste, koska Sipoon rakennus- ja ympäristövaliokunnan lupakäytäntö ei ole ongelmaton PL:n omaisuudensuojasäännösten ja yhdenvertaisen kohtelun vaatimusten kanssa.

Oikeudellisessa arviossaan hallinto-oikeus on ensinnäkin pitänyt alueita kiistatta suunnittelutarvealueina, jolloin MRL 137 §:n säädökset rakennusluvan erityisistä edellytyksistä tulevat sovellettaviksi. Hallinto-oikeus vetoaa myös MRL:n edellyttämän riittävän suunnittelun ja suunnitteluviran vaatimukseen. Lisäksi hallinto-oikeus toteaa, että yksittäinen suunnittelutarveratkaisun perusteella tapahtuva rakentaminen ei saa vaarantaa muiden samassa asemassa olevien maanomistajien oikeutta rakentamiseen. Hallinto-oikeuden mukaan luvan myöntäminen lisääisi painetta luvan myöntämiseen myös vastaavissa hankkeissa tulevaisuudessa, mikä johtaisi suunnitteleamattoman rakentamisen lisääntymiseen alueella. Kokonaisuutena tarkastellen hallinto-oikeus vetoaa jo tapahtuneeseen rakentamiseen alueilla, niihin kohdistuvaan rakentamispaineeseen ja maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimukseen ja kaavoitusviran huomioimiseen. Oikeudellisia edellytyksiä suunnittelutarveratkaisujen myöntämiselle ei näin ollen ole.

Päätöksessä dnro 429/2022 naapurikiinteistön haltijalle oli myönnetty myönteinen suunnittelutarveratkaisu, jonka hallinto-oikeus oli aikaisemmin antamallaan päätöksellä kumonnut. Asiasta tekee monimutkaisemman se, että tuomioistuimien joutuu huomioimaan aikaisemman lupakäytännön ja myönnettyt ja tai kumotut luvat. Asiasta tekee erikoisen myös tilanne, jossa myönteinen suunnittelutarveratkaisu on mahdollisesti lainvastaisena saanut lainvoiman, jos siitä ei ole valitettu ja myöhemmin myönnettävää lupaa joudutaan arvioimaan tätä vasten. Mikä merkitys maanomistajien yhdenvertaiselle kohtelulle ja MRL:n tavoitteille suunnitelmallisesta rakentamisesta annetaan tässä tilanteessa? Tilanne hypoteettinen, mutta ei millään tavoin nykyisessä MRL:n järjestelmässä mahdoton. Suunnittelutarveratkaisuja myönnettäessä yksittäistä ratkaisua on aina tulkittava laajemmassa kontekstissa suhteessa alueella jo tapahtuneeseen rakentamiseen ja hypoteettiseen tulevaan rakentamiseen.

Oikeustapaukset tiivistävät hyvin olennaisesti keskeisimmät nykyisen lainsäädännön ongelmat ja MRL:n mahdollistaman liikkumatilan. Ennen lakimuutosta ELY-keskus olisi todennäköisesti valittanut kyseisistä päätöksistä valvontatehtävänsä perusteella. Nyt kontrolli on lähinnä sattumanvaraista ja se on eräissä tilanteissa yhdistysten toiminnan varassa. Mikäli päätöksiin ei olisi

haettu valittamalla muutosta, ne olisivat saaneet lainvoiman ja rakennuskanta alueella olisi lisääntynyt.

Ainakin teoriassa nykyisen MRL:n järjestelmässä vaikuttaisi mahdolliselta, että kunta myöntäisi suunnittelutarveratkaisun tai -ratkaisut, jotka tuomioistuin kumoaisi mikäli niistä valitettaisiin. Jos ne kuitenkin saavat lainvoiman ja samalle alueelle haetaan myöhemmin uutta suunnittelutarveratkaisua, josta valitettaisiin, tuomioistuin joutuisi ottamaan kantaa jo myönnettyihin lupiin ja jo tapahtuneeseen rakentamiseen suhteessa käsillä olevaan valitukseen. Tällöin tuomioistuin joutuisi pohtimaan ainakin maanomistajien yhdenvertaisuutta ja sitä, voidaanko lupa pysyttää sillä perusteella, että viereisten kiinteistöjen omistajat ovat saaneet rakentaa samoin – joskin mahdollisesti lainvastaisin – ehdoin.

3 Uuden rakentamislain 46 §

3.1 Lain tausta, tavoitteet ja lähtökohdat

Uusi rakentamislaki pyrkii vastaamaan maankäytön haasteisiin ja huomioimaan etenkin ilmastonmuutoksen aiheuttamat lainsäädännön muutostarpeet. Yhteiskunta ja maankäytön toimintaympäristö on muuttunut paljon MRL:n voimaantulosta.⁶⁵ Rakentamislaki pyrkii hillitsemään ilmastonmuutosta ja ohjaamaan rakentamista ja maankäyttösektoria kestävämpään suuntaan. Uusi rakentamislaki pienentää maankäyttösektorin päästöjä ja edistää digitalisaatiota.⁶⁶

Kaavoitusmonopoli⁶⁷ ja poikkeamistoimivalta maankäyttöasioissa säilyvät kunnalla. Myös kuntien maapolitiikan vahvistaminen on yksi hallituksen esityksen tavoitteista.⁶⁸ Yleisissä perusteluissa esitykseksi rakentamislaisissa todetaan, että suunnittelutarveratkaisut ovat tarpeellinen maankäytön instrumentti myös tulevaisuudessa Suomen yhdyskuntarakenteen ja harvan asutuksen vuoksi.⁶⁹ Alueidenkäyttölaki sisältää määräyksen suunnittelutarvealueesta lain 16 §:ssä.⁷⁰ Kunnan velvollisuudesta laatia kaavoituskatsaus säädetään alueidenkäyttölain 7 §:ssä. Alueidenkäyttölaki kytkeytyy näin ollen yhteen uuden rakentamislain ja sen suunnittelutarvealueita koskevan sääntelyn kanssa.

Hallituksen esityksessä uudeksi rakentamislainsiksi ilmaistaan hyvin nykyjärjestelmään liittyvä problematiikka perusoikeuksien kannalta. Maanomistajalle myönnetty suunnittelutarveratkaisu nykyisessä MRL:n järjestelmässä saattaa jättää muiden alueen maanomistajien intressit huomioimatta, sillä heidän tarpeidensa huomioiminen ei ulotu yksittäistä kiinteistöä koskevaan

⁶⁵ Ympäristöministeriön lausuntopyyntö dnro VN/279/2018. MRL yritettiin uudistaa jo vuonna 2021 laaditulla kaavoitus- ja rakentamislakiesityksellä siinä kuitenkaan onnistumatta. Tarkoituksena oli lakiehdotuksen nimen mukaisesti sisällyttää sekä kaavoitusta että rakentamista koskeva lainsäädäntö samaan lakiin. Hanke oli jatkumoa vuonna 2018 käynnistetylle MRL:n kokonaisuudistukselle. Lakiehdotus korvattiin myöhemmin rakentamislakiehdotuksella ja MRL:n säädökset jaettiin rakentamislakiin ja alueidenkäyttölakiin.

⁶⁶ Ympäristöministeriön tiedote 1.3.2023.

⁶⁷ Kunnalla on yksinomainen valta päättää kaavoituksesta alueellaan, ja tämän vuoksi tätä oikeutta kutsutaan vakiintuneesti kaavoitusmonopoliiksi, vaikka termi onkin jossain määrin kiistanalainen. Kaavoitusmonopolin määritelmästä lisää ks. Häkkänen 2016, s. 111-118. Ks. myös Heinilä 2017, s. 182.

⁶⁸ He 139/2022 vp, s. 7.

⁶⁹ He 139/2022 vp, s. 13.

⁷⁰ Maankäyttö- ja rakennuslain nimi on muutettu lailla 752/2023 alueidenkäyttölainsiksi, ja se tulee voimaan 1.1.2025. Maankäyttö- ja rakennuslain nimi muuttuu tällöin alueidenkäyttölainsiksi. Lain 16 § pysyy ennallaan nimen vaihtuessa.

suunnittelutarveharkintaan.⁷¹ Rakentamisen kieltävän vaikutuksen osalta ehdotuksessa todetaan, että rakentamismahdollisuus estyy pitkäksi ajaksi, kun kunta ei ryhdy alueen kaavoittamiseen.⁷² Ehdotuksessa rakentamisen sijoittamisen edellytyksistä suunnittelutarvealueella määritelty kriteeri siitä, ”ettei sijoittaminen olennaisesti vaikeuttaisi kunnan kaavoituskatsauksen mukaista yleis- tai asemakaavan laatimista” edistäisi yhdenvertaista kohtelua ja tekisi menettelystä ennustettavamman.⁷³

Oikeuskäytännön määriteltäväksi jää mahdollisesti kysymys siitä, tuleeko tämä asettamaan kunnalle nykyistä konkreettisemmän velvollisuuden ryhtyä kaavoittamiseen täsmentymättömän rakentamisrajoitukseen asettamisen sijaan. Kuntien rooli rakennusviranomaisena jatkunee uuden lain voimaan tullessa edelleen merkittävänä.⁷⁴ Sen sijaan täsmentymättömäksi jää jossain määrin se, kuten nykyisessäkin maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä, milloin kynnys asemakaavan laatimiselle aktivoituu. Rakentamislaki voi jopa lisätä suunnittelutarveratkaisuihin perustuvaa rakentamista, vaikka tarkoituksenmukaisin maankäytön instrumentti lienee edelleen asemakaava. Tältä osin problematiikka pysynee nykytilan kaltaisena.

Säännöskohtaisissa perusteluissa RL 3 luvussa säädetään rakennusjärjestyksestä. RL 17 §:ssä todetaan, että rakennusjärjestyksellä voidaan määritellä ne kunnan alueet, jotka kunta haluaa asettaa suunnittelutarvealueiksi.⁷⁵ Vaikka kaavoitus, varsinkin asemakaavoitus, tulee pysymään tärkeimpänä rakentamisen ohjauskeinona, suunnittelutarveratkaisu voitaneen rinnastaa kaavoitukseen maankäytön instrumenttina.⁷⁶ RL 17 §:ssä huomionarvoista on, että myös se sisältää kiellon maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuuttomasta rakennusjärjestyksen säännöksestä.⁷⁷ Sen mukaan kunta voi antaa myös paikallisista olosuhteista johtuvia tarpeellisia

⁷¹ HE 139/2022 vp, s. 291.

⁷² He 139/2022 vp, s. 291.

⁷³ HE 139/2022 vp, s. 291-292.

⁷⁴ HE 139/2022 vp, s. 303.

⁷⁵ HE 139/2022 vp, s. 143.

⁷⁶ Vaikuttaisi siltä, että suunnittelutarveratkaisu kehittyy edelleen rinnakkaiseksi instrumentiksi kaavoituksen ohella samalla, kun suhtautuminen siihen poikkeuksellisenä menettelynä poistuu. Heinilä käyttää termiä funktionmuutos, ja uuden rakentamislain suhtautuminen poikkeusluvalla tapahtuvaan rakentamiseen vaikuttaisi olevan tämän kehityksen jatkumoa. Lisää aiheesta, ks. Heinilä 2017, s. 440.

⁷⁷ HE 139/2022 vp, s. 143.

määräyksiä.⁷⁸ Vaatimus siitä, että nämä eivät saa olla kohtuuttomia kiinteistönomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle⁷⁹ saattaa vaikuttaa myös sellaisiin rakennusjärjestyksessä määriteltyihin suunnittelutarvealueisiin, joille rakentaminen olisi tosiasiallisesti estynyt.

Ehdotuksessa RL 22 §:ksi rakennusjärjestyksen hyväksymispäätöksestä valitettaisiin kunnallisvalituksella hallintotuomioistuimeen.⁸⁰ Vaikuttaa siltä, että rakennusjärjestyksen merkitys suunnittelutarvealueiden määrittelyssä tulee lisääntymään uuden lain myötä. Rakennusjärjestyksen merkityksen kasvaminen voidaan nähdä myös muutoksenhakumahdollisuuksia lisäävänä,⁸¹ edellyttäen että periaateluonteiset päätökset korvataan valituskelpoisella, konkreettisella rakentamisjärjestyksellä. RL 19 §:ssä todetaan, että rakennusjärjestys vaikuttaa merkittävästi kunnan maankäyttöön, minkä vuoksi se on laadittava avoimesti ja vuorovaikutteisesti.⁸²

Lakiehdotuksen luvussa 12 analysoidaan lakiesityksen suhdetta perustuslakiin ja sen yhteyksiä perusoikeuksiin. Suunnittelutarveratkaisujen kannalta merkittäviä ovat esitystekstissä mainitut PL 6 §:n yhdenvertaisuus ja PL 15 §:n omaisuudensuoja.⁸³ Toisaalta vaikuttaisi siltä, että abstraktin luonteinen yhdenvertaisuusperiaate olisi jossain määrin poistumassa uuden lain myötä ainakin oikeuskäytännössä. Kohdassa 12.3 mainitaan, että yhdenvertaisuuskysymys on noussut nykyisen MRL:n osalta esiin suunnittelutarveratkaisussa maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun osalta.⁸⁴ Kyseinen kohta ei kuitenkaan sisällä konkreettisempia perusteluita siitä, miten yhdenvertaisuus tullaan menettelyllisesti turvaamaan uudessa laissa.⁸⁵

⁷⁸ He 139/2022 vp, s. 312.

⁷⁹ He 139/2022 vp, s. 312.

⁸⁰ He 139/2022, vp, s. 145. Kunnallisvalituksen kassatorisen luonteen vuoksi hallintotuomioistuin voi ainoastaan pysyttää tai kumota rakennusjärjestyksen vahvistamista koskevan päätöksen. Päätöksen muuttaminen esimerkiksi tarkoituksenmukaisuusperusteella ei ole näin ollen mahdollista. Ks. Harjula–Prättälä 2023, s. 970.

⁸¹ Ks. maapolitiikasta ja kunnan maankäytöllisistä periaatepäätöksistä Häkkänen 2016, s. 142-144. Häkkänen tuo esiin perustellun ongelman, kun kunnat linjaavat periaatteellisella tasolla suunnittelutarveratkaisuiden myöntämisestä, ja tätä käytetään myöhemmin perusteluna kielteisessä suunnittelutarveratkaisussa. Ks. myös Jääskeläinen 2018, s. 67. Jääskeläinen taas on sitä mieltä, että tällaiset ylemmän tason periaatepäätökset saattavat turvata maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun ja tekevät menettelystä ennustettavampaa ja oikeusvarmaa.

⁸² HE 139/2022 vp, s. 144.

⁸³ He 139/2022 vp, s. 290.

⁸⁴ HE 139/2022 vp, s. 291.

⁸⁵ Menettelylliset tavoitteet ja perustuslailliset näkökulmat sekä niiden puutteet MRL:n suunnittelutarveratkaisuja koskevassa järjestelmässä, ks. esim. Heinilä 2017, s. 441.

Vaikuttaisi siltä, että rakennusjärjestys ja sijoittamisen edellytykset suunnittelutarvealueella sisältävät keskeisimmät hyvää hallintoa ja yhdenvertaisuutta turvaavat elementit. Vaikuttaisi myös siltä, että näiden yhteys maanomistajan oikeusasemaan on huomioitu lakia valmisteltaessa. Vuorovaikutteisuus ja osallistuminen tulevat mahdollisesti korostumaan rakennusjärjestystä ja kaavoituskatsausta laadittaessa. Heinilän kritisoima pistemäinen lainsäädäntö MRL:n järjestelmässä⁸⁶ saattaa jossain määrin väistyä, kun kunta on velvollinen linjaamaan maankäytön perusteitaan yleisemmällä tasolla yksittäiseen lupaan verrattuna. Myös uuden lain luonne joustaviin normeihin perustuvana, avoimena paradigmana tulee säilymään.⁸⁷

3.2 Sijoittamisen edellytykset suunnittelutarvealueella RL 46 §:n mukaan

Sijoittamisen edellytyksistä suunnittelutarvealueella säädetään RL 46 §:ssä. Pykälä vastaa nykyistä MRL 137 §:ää, ja sekin perustuu rakentamiseen – uuden lain termein sijoittamiseen – muun kuin oikeusvaikutteisen yleiskaavan tai asemakaavan nojalla.

Sijoittamisen edellytyksenä alueidenkäyttölain 16 §:ssä tarkoitetulla suunnittelutarvealueella on 45 §:ssä säädetyn lisäksi, että rakentaminen: 1) ei olennaisesti vaikeuta kunnan kaavoituskatsauksen mukaista yleis- tai asemakaavan laatimista; 2) ei johda vaikutuksiltaan sellaiseen merkittävään rakentamiseen tai aiheuta sellaisia merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia, jotka edellyttävät asemakaavan laatimista; 3) on sopivaa yhdyskuntateknisten verkostojen ja liikenneväylien toteuttamisen sekä liikenneturvallisuuden ja palveluiden saavutettavuuden kannalta. Edellä 1 momentissa säädettyjen edellytysten estämättä kunta voi kuitenkin myöntää rakentamisluvan: 1) olemassa olevaan asuntoon tai maatalaan kuuluvan talousrakennuksen rakentamiseen; 2) olemassa olevaan maaseutuyritykseen kuuluvan maa- ja metsätalouden tai sen liitännäiselinkeinon harjoittamista varten tarpeellisen rakennuksen rakentamiseen; 3) rakennuksen korjaus- ja muutostyöhön; 4) asuinrakennuksen vähäiseen laajentamiseen.

Rakentamislain 45 § määrää sijoittamisen edellytyksistä muualla kuin asemakaava-alueella. Alueidenkäyttölain 16 §:n ja RL 45 §:n edellytysten on täytyttävä RL 46 §:n edellytysten lisäksi, jotta myönteinen suunnittelutarveratkaisu voidaan myöntää. Myös RL 46 § edellyttää, että sijoittamisen edellytysten harkinta on tavanomaista rakennuslupaharkintaa laajempaa. RL 45 § sisältää lähinnä yleisiä, infrastruktuuriin ja rakennuksen sopivuuteen ja saavutettavuuteen liittyviä vaatimuksia. Myös uudessa RL 46 §:ssä sijoittamisen haittaa arvioidaan suhteessa yleis- tai asemakaavaan. Huomionarvoisena erona MRL 137 §:ään on, että kohdassa 1 edellytetään, että

⁸⁶ Heinilä 2017, s. 11.

⁸⁷ MRL:n joustavista normeista ja avoimesta luonteesta, ks. Heinilä 2017, s.11.

rakentaminen ei olennaisesti vaikeuta kaavoituskatsauksen mukaista yleis- tai asemakaavan laatimista. Olennaisuus saattaa tulla harkittavaksi tilanteissa, joissa haettu sijoittamisratkaisu johtaisi toteutuessaan rakentamislain yleisten tavoitteiden, lähinnä ohjatun yhdyskuntarakentamisen, vastaiseen rakentamiseen tai yhdyskuntarakenteeseen. Tulkinnanvaraiseksi jää olennaisen haitan määritelmä. Kaavan laatimisen esteitä tai ainakin sen houkuttelevuutta vastaan puhuvia tekijöitä ovat nykyisellään kuntien niukat resurssit ja haluttomuus ryhtyä työlääseen asemakaavoitukseen. Myös jo myönnettyjen suunnittelutarveratkaisujen nojalla tapahtunut, mahdollisesti epätarkoituksenmukainen tai hallitsematon rakentaminen voi tehdä asemakaavan laatimisesta hyvin haastavaa.

3.3 RL 46 § suhteessa MRL 137 §:ään

Uuden rakentamislain 46 § sisältää muutoksia ja eroavaisuuksia MRL 137 §:ään verrattuna arvioitaessa sijoittamisen edellytyksistä aiheutuvaa haittaa ja sijoittamisen suhdetta suunnitellun rakennuspaikan ympäristöön. Ympäristövaliokunta on mietinnössään kiinnittänyt huomiota siihen, että sijoittamisen haitattomuusvaatimus poistuu ja se korvautuu vaatimuksella siitä, ettei rakentaminen tule olennaisesti vaikeuttamaan kaavoituskatsauksen mukaisen yleis- tai asemakaavan laatimista.⁸⁸ Huomionarvoinen aspekti haitattomuusvaatimukseen liittyy tilanteeseen, jossa kunta ei ole esittänyt minkäänlaisia maankäyttösuunnitelmia jollekin alueelle.⁸⁹

Uusi rakentamislaki velvoittaa kunnan määrittelemään kaavoituskatsauksessaan alueet, jotka se aikoo kaavoittaa, ja tämä tulee arvioitavaksi myös RL 46 §:n mukaisessa lupaharkinnassa.⁹⁰ Muutoin suunnittelutarvealueen määritelmä jää samanlaiseksi kuin MRL 16 §:n määritelmä, vaikka lain nimi muuttuu alueidenkäyttölainsiksi. Muutoksenhaun kannalta hyvin merkittävää on, että tuomioistuimien ei voi hylätä suunnittelutarvealueelle haettua lupaa kaavoitukseen vetoamalla, mikäli kunta ei ole aikeissa kaavoittaa aluetta.⁹¹ Luonnollisestikaan kaavoitukselle aiheutettuun haittaan ei tällaisessa tilanteessa voi menestyksekkäästi vedota. Kunnan tulee jatkossa arvioida yksittäistä

⁸⁸ YmVM 27/2022 vp, s. 14.

⁸⁹ Majamaa 1981, s. 205. Vaikka Majamaan tutkimus kohdistuukin jo kumotun RakL:n aikaan, on haitattomuusvaatimuksen ja kunnan tulevaisuuden maankäyttösuunnitelmien puuttumisen välinen suhde relevantti kysymys. Jos kunnalla ei ole tulevaa maankäyttösuunnitelmaa alueelle, jolle haetaan suunnittelutarveratkaisua, onko myönteinen suunnittelutarveratkaisu myönnettävä sillä perusteella, että alueeseen ei kohdistu esimerkiksi kaavoitussuunnitelmia? Ainakaan kaavoitusta tai haittaa kaavoitukselle tuskin voi käyttää tällaisessa tilanteessa perusteluna myönteisen ratkaisun eväämiselle.

⁹⁰ YmVM 27/2022 vp, s. 14.

⁹¹ YmVM 27/2022 vp, s. 14.

lupahakemusta ainoastaan kaavoihin, jotka on mainittu kaavoituskatsauksessa tavoitteiden sijaan.⁹² Arvioitaessa suunnittelutarveratkaisua suhteessa kaavoituskatsaukseen on kuitenkin epäselvää, voiko tällainen rakennusjärjestyksessä osoitettu alue kuitenkin sisältää ristiriitaisia maankäytön tarpeita ja miten ne tullaan sovittamaan yhteen.⁹³

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan⁹⁴ ottanut kantaa omaisuuden suojaa koskevaan kysymykseen liittyen suunnittelutarveratkaisuihin. Perustuslainmukaisuuden kannalta tarkasteltaviksi tulevat omaisuudensuojaan liittyvät kysymykset, rakentamis- ja toimenpiderajoitukset ja niiden suhde maanomistajan oikeuteen käyttää maaomaisuuttaan rakentamiseen.⁹⁵ Perustuslakivaliokunta mainitsee joustaviin normeihin ja tulkinnanvaraisuuteen liittyvän problematiikan, jota se ei kuitenkaan pidä esteenä lain säätämislle.⁹⁶

Kunnan toiminta voi vaihdella hyvinkin voimakkaasti sallitun ja kielletyn rakentamisen välillä puhtaasti kunnan maapoliittisten intressien rajoissa.⁹⁷ Lausunnossa viitataan KHO:n oikeuskäytännön merkitykseen joustavien ja ei-tarkkarajaisten normien tulkinnassa, jolloin tämän ei katsota olevan ongelma, vaikka perusoikeuksia rajoittavien normien voidaan katsoa olevan lainsäädännössä täsmentymättömiä.⁹⁸ Toisaalta myös yhdenvertaisuuden vaatimusta on tulkittava suppeammin suunnittelutarveratkaisun kuin asemakaavan nojalla lupaa myönnettäessä.⁹⁹ Suhtautuminen haitattomuusedellytykseen muuttuu siten, edellä mainituin tavoin, että rakentaminen ei olennaisesti vaikeuta kaavoituskatsauksen mukaisten yleis- ja asemakaavan laatimista.¹⁰⁰ Tällöin haitattomuusedellytystä arvioidaan olennaisuuden näkökulmasta, mitä voidaan pitää siirtymänä pois

⁹² YmVM 27/2022 vp, s. 14.

⁹³ Heinilä on tutkinut maankäytön suunnittelun ristiriitaisia intressejä ja tarpeita. Ks. esim. Heinilä 2017, s. 282. Hänen mukaansa intressien sovittaminen on sitä helpompaa, mitä aikaisemmassa vaiheessa maankäytön suunnittelua se tapahtuu.

⁹⁴ PeVL 64/2022 vp.

⁹⁵ PeVL 64/2022 vp, s. 2.

⁹⁶ PeVL 64/2022 vp, s. 4.

⁹⁷ Hyvä osoitus kunnan laajasta toimivallasta ja itsehallinnosta on, että kunta voi puhtaasti omilla maapoliittisilla painotuksillaan muuttaa rakentamisen sallitusta kielletyksi, ks. Häkkänen 2016, s. 337.

⁹⁸ PeVL 64/2022 vp, s. 4.

⁹⁹ Aer 2010, s. 33.

¹⁰⁰ PeVL 64/2022 vp, s. 5.

ainakin lähtökohtaisesta haittaedellytyksestä. Tarkoitus vaikuttaa olevan puuttua nykyisen lain tilanteisiin, joissa rakentaminen estyy epämääräiseksi ajaksi ilman selvyttä siitä, aikooko kunta ryhtyä toimenpiteisiin esimerkiksi kaavan laatimiseksi. Tällöin kyseessä on ollut tilanne, jossa kunta ei ole myöntänyt suunnittelutarveratkaisua, mutta se ei ole myöskään ryhtynyt alueen asemakaavoittamiseen.¹⁰¹ Mielenkiintoinen näkökulma on myös se, että mikäli ehdoton edellytys rakentamiselle olisi asemakaava, myös tämän vuoksi rakentaminen saattaisi estyä.¹⁰²

Uutta muutosta, RL 46 § 1 mom. 1 kohtaa voidaan nähdäkseni pitää myönteisempänä perustuslain omaisuudensuojaa koskevien säännösten kannalta. Tämä tuo myös ennustettavuutta kunnan maankäyttöön ja alueidenkäytön tulevaan järjestämiseen. Säädös lisää myös kunnan vastuuta tehdä tulevaisuuteen suuntautuvia sitovia maankäytön ratkaisuja. Lisäksi valiokunta viittaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöön ja etukäteen määrittelemättömien ja korvauksettomien omaisuuden käyttörajoitusten problematiikkaan.¹⁰³ Perusteluista ei kuitenkaan ilmene, voisiko RL 46 § velvoittaa kunnan ryhtymään toimenpiteisiin nykyistä selkeämmin, mikäli maanomistaja näin vaatisi.

MRL:iin verrattuna uudessakaan RL:ssa ei ole nimenomaista maankäytön tehokkuuden kynnystä, jonka jälkeen kunnalle syntyisi tosiasiallinen velvollisuus ryhtyä alueen kaavoittamiseen.¹⁰⁴ Harkinnan osalta jo MRL:n aikaisessa järjestelmässä pyrittiin rajoittamaan viranomaisten harkintavaltaa tekemällä harkinnasta sidotumpaa oikeusharkintaa.¹⁰⁵ Rakentamislain osalta voidaan kuitenkin puhua käyttövapauden rajoittamisesta.¹⁰⁶ Esitöiden perusteella asiaa voinee tulkita niin, että lakiehdotuksen perusoikeusdimensiota on pohdittu etenkin omaisuudensuojan ja omaisuuden käytön estymisen näkökulmista. Myös kunnan roolia ja velvollisuutta ryhtyä toimenpiteisiin passiivisissa tilanteissa voidaan katsoa jossain määrin pohditun.

¹⁰¹ PeVL 64/2022 vp, s. 6.

¹⁰² Aer 2010, s. 35.

¹⁰³ PeVL 64/2022 vp, s. 6.

¹⁰⁴ Maankäytön ja rakentamisen tehokkuudesta ja suunnitteluvollisuudesta ks. Heinilä 2017, s. 186-189.

¹⁰⁵ Aer 2010, s. 25.

¹⁰⁶ Aer 2010, s. 25.

4 Kaavoituskatsaus ja RL 46 § maankäytön instrumentteina

4.1 Kaavoituskatsaus ja alueiden kahtiajako

Kunnan maankäyttöä voidaan lähestyä siitä näkökulmasta, miten kunta jaottelee alueensa kaavoitettaviin alueisiin ja alueisiin, joita ei ole kaavoituskatsauksen mukaan tarkoitus kaavoittaa. Tällöin rakentaminen kunnassa perustuu yleis- tai asemakaavoitettuihin alueisiin, joille rakennetaan kaavan perusteella ja suunnittelutarvealueisiin, joille rakennetaan suunnittelutarveratkaisun perusteella. Millaisia oikeusvaikutuksia kaavoituskatsaus luo? MRL 7 §:ssä säädetään: ”Kunnan tulee vähintään kerran vuodessa laatia katsaus kunnassa ja maakunnan liitossa vireillä olevista ja lähiaikoina vireille tulevista kaava-asioista, jotka eivät ole merkitykseltään vähäisiä.” Hallituksen esityksessä uudeksi rakentamislainsiksi ehdotetaan, että ”rakentamisen sijoittamisen edellytys suunnittelutarvealueella kytkettäisiin kunnan kaavoituskatsaukseen.”¹⁰⁷

Lisäksi todetaan, että tämä johtaisi kaavoituskatsauksen merkityksen kasvamiseen ja mahdollistaisi luvanhakijoille sen arvioimisen, mitä kunta aikoo alueella tulevaisuudessa tehdä ja olisiko aluetta mahdollista käyttää rakentamiseen.¹⁰⁸ Nykyisellään kahtiajakoa voidaan pikemminkin luonnehtia monijakoisuudeksi kunnan maankäytöllisistä painotuksista riippuen.¹⁰⁹ Kaavoituskatsaus velvoittaa uudessa rakentamislainsäädännössä kuntia maankäytön suunnittelussa määrittelemään selkeämmin alueiden jaottelun maankäytöllisin perustein ja kiinnittämään muutoinkin huomiota suunnitelmallisempaan maankäyttöön.¹¹⁰

Uuden rakentamislain voidaan katsoa asettavan kunnalle aktiivisemmän velvoitteen jakaa maa-alueensa sen perusteella, mitä se aikoo kaavoittaa ja mitä maankäytöllisiä toimenpiteitä kaavoituksen ulkopuolelle jääville alueille suunnitellaan. Asiaa voitaneen tulkita jopa niin, että se antaisi kunnalle jonkinasteisen velvoitteen toimia aktiivisemmin alueidenkäytön suunnittelussa. Kaavoituskatsauksen perusteella kaavoitettavat alueet voidaan edelleen määrittää suoraan

¹⁰⁷ He 139/2022 vp, s. 296.

¹⁰⁸ He 139/2022 vp, s. 296.

¹⁰⁹ Ks. kunnan maapoliittisista painotuksista Häkkänen 2016, s. 337.

¹¹⁰ Kunnan suunnittelu- ja kaavoitusvelvollisuudesta MRL:n järjestelmässä ks. Heinilä 2017, s. 181-186.

suunnittelutarvealueiksi samalla tavalla kuin MRL:n järjestelmässä, jossa kaavoituskatsauksen laatimisen laiminlyöntiä ei ole kuitenkaan millään tavoin sanktioitu.

4.2 Perusrakennusoikeus, suunnittelutarveratkaisu ja oikeutetut odotukset

Voiko maanomistaja perustellusti muodostaa oikeutetun odotuksen siitä, että hänellä on edellytysten täytyessä oikeus suunnittelutarveratkaisun saamiselle ja voidaanko tätä oikeutta pitää jossain määrin taattuna? Perusrakennusoikeus on kiistelty käsite maankäyttö- ja rakennusoikeutta koskevassa doktriinissa. Lisäksi oikeuskirjallisuudessa tehdään yleensä ero kaava-alueen ja sen ulkopuolisen alueen perusrakennusoikeuden välillä. Määttä esimerkiksi katsoo, että ympäristöoikeudellisesta näkökulmasta maaomaisuuden käyttö on lähtökohtaisestikin rajoitettua¹¹¹ ja että perusrakennusoikeus ei ole perusteltu termi maanomistajan oikeusaseman kuvaamiseksi.¹¹² Suomessa perusrakennusoikeus on usein tulkittu oikeudeksi haja-asutuksen muodostamiseen lähinnä pientalojen muodossa,¹¹³ ja se kohdistuu etenkin kaavoihin perustumattomaan, toisin sanoen etenkin suunnittelutarveratkaisujen nojalla tapahtuvaan rakentamiseen.¹¹⁴

Perusrakennusoikeus liittyy perustuslaissa turvattuun omaisuuden suojaan. Nykyisin perusrakennusoikeus ei ole vakiintunut termi,¹¹⁵ joskin Hovilan mukaan se voidaan nähdä käsitteenä omaisuudensuojan ja haja-asutuksen rakentamisoikeuden välillä.¹¹⁶ On kuitenkin perusteltua kysyä, onko maanomistajalla oikeus saada myönteinen suunnittelutarveratkaisu ja voiko tätä hahmottaa perusrakennusoikeuden käsitteen kautta. Vaikuttaisi siltä, että maanomistajalla on ainakin oikeutettu odotus käyttää maaomaisuuttaan rakentamiseen myös kaava-alueen ulkopuolella tietyin edellytyksin.

¹¹¹ Määttä 1999, s. 201.

¹¹² Määttä 1999, s. 279. Määttä käsittelee perusrakentamisoikeutta haja-asutusalueella ja käyttää hajarakentamisoikeuden käsitettä, jota voidaan pitää osittain samankaltaisena elementtinä kuin suunnittelutarvealueelle rakentamista nykyisessä MRL:n järjestelmässä.

¹¹³ V. Virtanen 2000, s. 24.

¹¹⁴ Hovila 2009, s.178.

¹¹⁵ Syrjänen pohtii nettoarvioinnin käsitteen yhteydessä perusrakennusoikeutta. Hän kysyy perustellusti, että jos poikkeuslupatarkastelussa lähdetään perusrakennusoikeudesta ja siitä, että sen estämiseksi ei löydetä riittävän vahvoja argumentteja, nettoarviointiin perustuva lupa on vaikea evätä. Nettoarvioinnilla tarkoitetaan tässä yhteydessä poikkeamispäätösharkinnassa syiden ja vastasyiden punnintaa. Syrjänen 1999, s. 180.

¹¹⁶ Hovila 2009, s. 178.

Rakentamislain 46 §:ssä suunnittelutarveratkaisun myöntäminen kytkeytyy kaavoituskatsauksessa määriteltyihin suunnittelutarvealueisiin. Lupa tulee myöntää edellytysten täytyessä, eikä RL 46 § vaikuttaisi mahdollistavan kunnalle yhtä laajaa harkintavaltaa kuin MRL 137 §. Painopisteen voidaan nähdä siirtyvän yhä enemmän ennakkollista suunnittelua korostavaksi, jolloin kunnan on huomioitava maankäytön tarpeet ja suunnitelmat pidemmällä aikavälillä ja lupia myönnettäessä. Tämän voidaan katsoa vahvistavan maanomistajan oikeutta myönteisen suunnittelutarveratkaisun saamiseksi edellytysten täytyessä subjektiivisemmän oikeuden suuntaan. Käänteisesti tarkastellen voidaan myös pohtia, onko kunnan mahdollista estää rakentaminen tietyissä tilanteissa, vaikka lupa olisi ainakin lähtökohtaisesti myönnettävä. Rakentamispaineisissa kunnissa ja rakentamispaineisilla alueilla alueiden jättäminen asemakaavoituksen ulkopuolelle tarkoittaa todennäköisesti sitä, että ne tullaan kuitenkin rakentamaan RL 46 §:n nojalla, jos alueet on määritelty kaavoituskatsauksessa suunnittelutarvealueeksi.

Oma kysymyksensä on, synnyttääkö kaavoituskatsauksessa määritettävä suunnittelutarvealue maanomistajalle oikeutettuja odotuksia myönteisen suunnittelutarveratkaisun saamiselle. Mikäli asiaa lähestytään puhtaan teoreettisesti spekuloiden siitä, että maanomistajalla on lähtökohtainen, ainakin perusrakennusoikeuden kaltainen subsumptio, mitkä argumentit sen voisivat kumota? Vaikuttaisi siltä, että RL 46 §:n edellytysten täytyessä tämä tulisi olemaan hyvin haastavaa. Myös esitöissä on voitava myöntää -perustelut¹¹⁷ vaikuttaisivat indikoivan oikeutettujen odotusten puolesta.

¹¹⁷ HE 139/2022 vp, s. 183.

4.3 Vaikutukset yhdyskuntarakenteeseen

Vuodesta 2025 alkaen kunnat alkavat myöntää suunnittelutarveratkaisuja RL 46 §:n nojalla. Maankäyttö- ja rakennussektorin suunnittelujärjestelmän yleiset maankäyttöä ohjaavat periaatteet vaikuttaisivat pysyvän jokseenkin samoina lainsäädännön muuttuessa ja jakautuessa kahteen osaan alueidenkäyttölainsäädännön (AlueidenKL),¹¹⁸ johon MRL:n alueidenkäyttöä koskevat tavoitteet jäävät, ja rakentamislainsäädännön. AlueidenKL:n ja rakentamislain yleiset maankäytön suunnittelun tavoitteet ja periaatteet suodattuvat myös yksittäisiin RL 46 §:n nojalla myönnettäviin suunnittelutarveratkaisuihin. AlueidenKL:n 5 §:ssä säädetään alueiden käytön suunnittelun tavoitteista, kuten yhdyskuntien toimivuudesta ja hyvästä rakentamisesta. Kaikki maankäyttö on sidottu tavoitteisiin, jotka voidaan jakaa suunnittelun ja rakentamisen ohjauksen tavoitteisiin.¹¹⁹ Maankäytön suunnittelu koostuu yleispätevyys- ja läpäisyvaikutuksesta ja moninaiskäytön periaatteesta.¹²⁰ Nämä ylätasoon periaatteet ohjaavat kaikkea alemman tason maankäyttöä ja sen suunnittelua, myös suunnittelutarveratkaisuja.

Myös valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, joista säädetään AlueidenKL:n 22 §:ssä, on otettava soveltuvin osin huomioon. Myös AlueidenKL 5 a §:n säännökset kunnan maapolitiikasta ja yhdyskuntien kehittämisestä ohjaavat kunnan maapolitiikkaa ja yhdyskuntarakenteen muodostamista ja suunnittelua. Myös RL 46 §:n perusteluissa mainitaan yhdyskuntarakennetta koskevia tavoitteita, joihin RL 46 §:llä pyritään. Näitä ovat maisemallinen sopivuus, haitattomuusvaatimus maisema-arvoille ja virkistystarpeiden turvaaminen.¹²¹ Hallituksen esityksessä rakentamislainsäädännön muuttamisesta mainitaan myös kestävän yhdyskuntarakenteen tukeminen.¹²² Muita rakentamislain yleisiä tavoitteita ovat ilmastonmuutoksen hillintä ja kiertotalous.¹²³

Ympäristölliset ja etenkin hiilineutraaliustavoitteet tarkoittavat sitä, että yhdyskuntarakennetta halutaan ohjata entistä tiiviimpään suuntaan, jolloin rakentaminen on tehokasta ja siihen käytetään

¹¹⁸ Tässä kappaleessa käytetään termiä alueidenkäyttölaki, vaikka kyseiset säädökset ovat edelleen MRL:ssä. Lakimuutos alueidenkäyttölain astuu voimaan samaan aikaan rakentamislain kanssa, jolloin ei voida enää puhua maankäyttö- ja rakennuslaista.

¹¹⁹ Hollo 2006, s. 45-46.

¹²⁰ Hollo 2006, s. 43.

¹²¹ HE 139/2022 vp, s. 181.

¹²² HE 139/2022 vp, s. 26.

¹²³ HE 139/2022 vp, s. 8.

mahdollisesti vähemmän maapinta-alaa. Ilmastolain säännökset 2 luvun 7 § momentin 2 kohdassa koskevat maankäyttösektoria. Ilmastolaki on puitelaki, ja ympäristöministeriön tavoitteissa mainitaan lisäksi sen asettamat velvollisuudet, jotka on otettava huomioon maankäyttötoiminnassa.¹²⁴ Tässä yhteydessä todetaan, että nykyinen MRL on osa tätä kokonaisuutta.¹²⁵

Hallituksen esityksessä uudeksi rakentamislaksi todetaan, että yksi tavoitteista on etenkin ilmastonmuutoksen hillintään liittyvän sääntelyn vaikuttavuuden lisääminen.¹²⁶ Lisäksi todetaan, että ilmastonmuutoksen torjunta huomioidaan kaikilla rakentamislain osa-alueilla maankäytöstä kaavoitukseen.¹²⁷ Ilmastonmuutoksen torjunta vaikuttaa olevan ylemmän tason normi, joka kuitenkin periaatetasolla ohjaa muuta ja yksityiskohtaisempaa maankäyttöä. Yksittäisiä, konkreettisia ilmastonmuutoksen torjuntaan liittyviä normeja ei näyttäisi suunnittelutarvealueiden osalta säädetyn, mutta ohjausvaikutus tultaneen ottamaan lupa- ja oikeuskäytännössä huomioon. Konkreettisella tasolla se tulee vakiintumaan ja tarkentumaan myös oikeuskäytännössä.

Uuden rakentamislain 46 §:ää on kritisoitu sen vuoksi, että suunnittelutarvealueiden kytkeytyminen kaavoituskatsaukseen vie kunnalta mahdollisuuden arvioida ratkaisun edellytyksiä tapauskohtaisesti.¹²⁸ Tämän on epäilty johtavan entistä hajanaisempaan yhdyskuntarakenteeseen.¹²⁹ Tällöin kyseessä olisi samankaltainen, eli lain tavoitteiden vastainen lopputulos, josta myös MRL:ää on paljon kritisoitu. Vaikuttaisi kuitenkin siltä, että uusi rakentamislaki velvoittaa kunnan huomioimaan systemaattisemmin alueet, jotka se aikoo kaavoittaa ja alueet, jotka se aikoo kaavoituskatsauksessa asettaa suunnittelutarvealueiksi. Tämä antaa ainakin teoriassa kunnalle mahdollisuuden ja velvollisuuden suunnitella maankäyttöä ja yhdyskuntarakennetta selkeästi ja pitkäjänteisesti. Mikäli tämä yhdistyy yllä mainittuihin rakentamislain yleisiin periaatteisiin ja tavoitteisiin, kunnalla on käytössään työkalut, joilla rakentaminen johtaa ilmaston kannalta

¹²⁴ <https://ym.fi/ilmastolainsaadanto>.

¹²⁵ <https://ym.fi/ilmastolainsaadanto>.

¹²⁶ HE 139/2022 vp, s. 1.

¹²⁷ HE 139/2022 vp, s. 7.

¹²⁸ YmVM 27/2022 vp, s. 14.

¹²⁹ YmVM 27/2022 vp, s. 14.

koherenttiin, tiiviiseen ja tarkoituksenmukaiseen yhdyskuntarakenteeseen. Vaikuttaisi kuitenkin siltä, että rakentamislakia laadittaessa ei ole täysin tiedostettu sitä, miten suuri suunnittelutarveratkaisuihin perustuvan rakentamisen volyymi mahdollisesti tulee olemaan.

Vaikuttaisi siltä, että myös RL 46 §:ssä vaikutusten arviointi perustuisi lähinnä yllä mainittujen yleisten maankäytön ohjausperiaatteiden lisäksi ainoastaan yksittäistapaukselliseen lupaharkintaan ja AlueidenKL 5§:n vaatimuksiin. Rakentamislain esitöissä ei vaikuttaisi olevan kunnalle tulevaa konkreettista velvoitetta huomioida suunnittelutarveratkaisujen vaikutuksia yhdyskuntarakenteelle velvoittavasti muuten kuin mitä 46 §:ssä säädetään. Vaikutusten arviointi ja vuorovaikutteinen prosessi vaikuttavat myös tehdyn ratkaisun legitimitettiin.¹³⁰ Nykyisen MRL:n kritiikkiin ja ongelmiin suhteutettuna ainakaan sen puitteissa riittävä – tai ainakaan onnistunut – vaikutusten arviointi ei vaikuttaisi toteutuneen. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että kunta huomioi ja arvioi huolellisesti suunnittelutarvealueiden tarpeen ja tulevan rakentamisen kaavoituskatsauksen laatimisen yhteydessä.

¹³⁰ Juntunen 2018, s. 271.

5 Kohti uuden rakentamislain voimaantuloa – mikä muuttuu?

5.1 Kunnallisten normien oikeudellinen luonne ja suhde kaavoituskatsaukseen

Uuden rakentamislain myötä kaavoituskatsauksen merkitys suunnittelutarveratkaisuja ohjaavana välineenä korostuu, kun kunta voi määritellä suunnittelutarvealueet suoraan kaavoituskatsauksessa. Maanomistajan oikeusasemaan vaikuttaa se, sijaitseeko hänen maa-alueensa kunnan kaavoituskatsauksessa määrittelemällä suunnittelutarvealueella. Miten asemakaavoitus ja rakennusjärjestys sekä kaavoituskatsaus vaikuttavat maanomistajan suunnittelutarveratkaisun saamiseen? Maankäyttöä ohjaavat instrumentit vaikuttavat siihen, miten ja millä perusteella maanomistaja voi käyttää maaomaisuuttaan. Maanomistajan oikeusasemaan vaikuttaa myös se, miten velvoittavia ja moniulotteisia kunnan toimivaltaan kuuluvat maankäytön ohjauseinot ovat.

MRL 7 §:n mukaan kunnan on laadittava vuosittain kaavoituskatsaus kunnassa ja maakunnan liitossa vireillä olevista ja vireille tulevista kaavoitushankkeista, jotka eivät ole merkitykseltään vähäisiä. Kyseinen säädös jää myös alueidenkäyttölakiin. Vaikka suunnittelutarvealueiden kytkeytyminen kaavoituskatsaukseen tulee selkeyttämään suunnittelutarveratkaisun myöntämisedellytyksiä, rakennusjärjestyksen ja etenkin kaavoituskatsauksen normiperustaa ja oikeudellista sitovuutta on aiheellista tarkastella lähemmin. Kaavoituskatsauksen oikeudellista luonnetta lähestytään tässä kappaleessa suhteessa rakennusjärjestykseen,¹³¹ josta haetaan myös välineitä kaavoituskatsauksen oikeudellisen luonteen ymmärtämiseksi.

Maanomistaja-luvanhakijan rakentamisoikeuteen vaikuttaa miten ja mitä kunta määrittelee kaavoituskatsauksessaan suunnittelutarvealueeksi. Kunnan kaikkea toimintaa ohjaa kuntalaki (410/2015), ja kunnan tehtävistä säädetään KL 7 §:ssä. Kunnan toimivalta voidaan jakaa yleiseen ja erityiseen toimivaltaan KL 7 §:n perusteella. Kunnan toiminta maankäyttöasioissa perustuu kuntalakiin ja MRL:iin, rakentamislainsäädännön osalta 1.1.2025 alkaen rakentamislakiin. MRL:n ja kuntalain soveltamisala ei ole kuitenkaan aina täysin selvä, vaikka niitä sovelletaankin rinnakkain.¹³²

¹³¹ Ks. Hollo 2006, s. 50. Hollo on katsonut rakennusjärjestyksen olevan ”kunnallista yleisnorminantoa”. Hollo katsoo myös, että rakennusjärjestyksellä ei voida ohjata maankäyttöä laaja-alaisesti.

¹³² Prusi 2013, s. 162. Kuntalain säädöksiä tultaneen soveltamaan rinnakkain myös uuden rakentamislain kanssa.

Kunta saa vapaasti päättää rakennusjärjestyksensä sisällön.¹³³ Rakennusjärjestys on laadittava vuorovaikutteisesti¹³⁴ samalla tavoin kuin kaavat MRL 6 §:n nojalla.¹³⁵ Tämän lisäksi rakennusjärjestys on toissijainen suhteessa oikeusvaikutteiseen yleiskaavaan, asemakaavaan tai Suomen rakentamismääräyskokoelmaan.¹³⁶ Rakentamislain esitöissä ei ole yksiselitteisesti määritelty kaavoituskatsauksen velvoittavuutta, mutta yleisenä alueidenkäyttöä ohjaavana instrumenttina se ei ohjaa suoraan rakentamista, vaikka se kytkeytyykin suunnittelutarveratkaisuihin ja niiden myöntämiseen.

Myös asemakaavan on katsottu olevan kunnallinen normi sen sisältämien sitovien oikeusvaikutusten vuoksi.¹³⁷ Tämän lisäksi asemakaava on olennainen ja usein tärkein ja yksityiskohtaisin instrumentti kunnan maankäytössä. Asemakaavan hyväksymistä koskevaa päätöstä voidaan pitää Mäenpään mukaan hallintopäätöksenä.¹³⁸ Rakennusjärjestystä puolestaan voidaan pitää kunnallisena, paikallisena normina.¹³⁹ Rakennusjärjestyksen rooli on täydentää kaavojen ja maankäyttölainsäädännön määräyksiä.¹⁴⁰ Uuden rakentamislain myötä¹⁴¹ luvanhakijan oikeusasemaan – toisin sanoen suunnittelutarveratkaisun saamiseen – liittyvät ratkaisut siirtyvät kohti ylempää normitasoa, johon myöhemmin tehtävä lupaharkinta ja luvanmyöntämisedellytykset perustuvat. Rakennusjärjestyksen ja kaavoituskatsauksen vaikutukset kytkeytyvät näin ollen yksittäiseen suunnittelutarveratkaisuun ja lupaharkintaan. Merkitystä on myös kunnallisten normien luonteella eli sillä, onko niiden vaikutus kieltävä vai salliva.

¹³³ Hollo 2006, s. 51.

¹³⁴ Ks. Hallberg ym. 2020, s. 104. Kun rakennusjärjestyksellä aiotaan määrätä suunnittelutarvealueita kunnassa, olisi rakennusjärjestyksen laatimisessa suotavaa noudattaa MRL 62 §:n säännöksiä menettelyn vuorovaikutteisuudesta ja tiedonsaannista. Tämä on perusteltua etenkin sen vuoksi, että suunnittelutarvealueelle rakentaminen on erityisen lupaharkinnan piirissä ja se vaikuttaa maanomistajien mahdollisuuteen käyttää maaomaisuuttaan rakentamiseen.

¹³⁵ Hollo 2006, s. 51.

¹³⁶ Hollo 2006, s. 51.

¹³⁷ Jääskeläinen –Syrjänen 2014, s. 370. Ks. myös Syrjänen 1999, s. 132. Syrjäsen mukaan kaavojen normiluonnetta on epäilty toistuvasti, mutta silti enemmistö on päätenyt niiden normiluonteeseen kannalle.

¹³⁸ Mäenpää 2023, s.514-515. Mäenpää kutsuu tällaista asemakaavan hyväksyvää päätöstä yleiseksi hallintopäätökseksi. Hänen mukaansa kyseessä on useista konkreettisista päätöksistä koostuva kokonaisuus, johon sisältyy useiden oikeussubjektien etuja ja velvollisuuksia.

¹³⁹ Jääskeläinen –Syrjänen 2014, s. 371.

¹⁴⁰ Hollo 2006, s. 49.

¹⁴¹ HE 139/2022 vp, s. 181. RL 46 § 1 mom 1 kohdan perusteluissa todetaan, että ”rakentaminen suunnittelutarvealueella ei saisi olennaisesti vaikeuttaa kunnan kaavoituskatsauksen mukaista yleis- tai asemakaavan laatimista.”

Kaavoituskatsauksessa jonkin alueen määrittäminen suunnittelutarvealueeksi on edellä mainituin perustein oikeusvaikutuksiltaan ainakin jossain määrin salliva normi.¹⁴² Suunnittelutarvealueeksi asettamiseen voidaan katsoa sisältyvän oletus siitä, että alueelle tullaan myöhemmin rakentamaan suunnittelutarveratkaisujen nojalla. Kaavoituskatsauksen merkityksen korostuminen suunnittelutarvealueiden määrittelyssä muistuttaa Häkkäsen mainitsemaa poliittista päätöstä,¹⁴³ jolla myöhemmin tapahtuvan rakentamisen oikeudelliset edellytykset määritellään jo etukäteisesti.¹⁴⁴

Myös suunnittelutarvealueille myönnettävät suunnittelutarveratkaisut voidaan nähdä Häkkäsen termein osana prosessia, jonka lopputuloksena rakentamisoikeus muodostuu.¹⁴⁵ Ylemmän tason normien vaikutus suodattuu alemman tason normeihin sen mukaisesti, miten sitovia ne ovat. Normien säätämiseen ja hyväksymiseen liittyvät päätökset sisältävät myös maanomistaja-luvanhakijan kannalta merkittävän oikeusturvanäkökulman.

Kunnan maapolitiikan instrumentit ovat herättäneet oikeuskirjallisuudessa keskustelua siitä, millaisesta normista on kyse ja minkä asteinen sen velvoittavuus on.¹⁴⁶ Merkittävimpiä

¹⁴² Tällöin kunnan on vaikea estää myönteisen suunnittelutarveratkaisun myöntäminen alueelle, jonka se on itse määrittänyt sellaiseksi. Katso myös asemakaavan kieltävistä ja sallivista vaikutuksista Häkkänen 2016, s. 144-152.

¹⁴³ Myös eduskunnan oikeusasiamies on ottanut kantaa ratkaisussaan EOAK dnro 1730/4/06 kunnan maapoliittisen ohjelman laatimiseen ja sen valituskelpoisuuteen. Kantelun johdosta asiassa oli ratkaistavana olivatko Oulun hallinto-oikeus (nyk. Pohjois-Suomen hallinto-oikeus) ja KHO voineet jättää kantelijan ja hänen asiakumppaneidensa valituksen liittyen Kempeleen kunnanvaltuuston tekemää maapoliittista päätöstä koskien tutkimatta. Kyseisessä Kempeleen kunnanvaltuuston päätöksessä määrättiin mm. suunnittelutarveratkaisujen myöntämisehdoista. Tapaus kiteyttää hyvin problematiikan, jossa kunta tekee maankäyttöä ohjaavan periaatepäätöksen, johon ei voi hakea oikeusteitse valittamalla muutosta, sillä sen katsotaan koskevan asian valmistelua tai täytäntöönpanoa. Oikeusasiamies ei pitänyt tuomioistuinten menettelyä lainvastaisena, mutta saattoi maapoliittisten ohjelmien laatimiseen liittyvät näkökulmat Kempeleen kunnanhallituksen tietoon.

¹⁴⁴ Häkkänen 2016, s. 144.

¹⁴⁵ Häkkänen 2016, s. 106. Häkkänen käsittelee kaavoitusjärjestelmää ja rakentamisoikeuden muodostumista prosessina, joka alkaa valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista ja konkretisoituu lopulta rakentamisen lupajärjestelmään.

¹⁴⁶ Myös kaavojen oikeudellisesta luonteesta on keskusteltu, ja argumentteja on esitetty sekä normi- että hallintopäätöksen kaltaisuuden puolesta. Ks. Syrjänen 1999, s. 132-135. Syrjänen katsoo vuonna 1999 julkaistussa tutkimuksessaan, että kaavoihin sisältyy sekä normin että hallintopäätöksen elementtejä. Oikeus- ja tulkintakäytäntö on selkeytynyt, kun KHO on päätöksessään 1999:3 todennut, että asemakaava ei ole säädös. Kyseisessä päätöksessä oli kyse rakennusluvan hakemisesta päivittäistavarakaupalle alueella, jossa oli lainvoimainen asemakaava, joka sisälsi määräyksen siitä että kyseiselle korttelialueelle ei saanut sijoittaa päivittäistavarakaupan yksikköä. Ratkaistavaksi tuli myös, voitiinko kaavamääräys jättää silloisen hallitusmuodon 92 § 2 momentin nojalla lainvastaisena soveltamatta. Ks. myös Häkkänen 2016, s. 145-154. Häkkänen viittaa KHO:n päätökseen 1999:3, ja toteaa että asemakaava on KHO:n päätöksen perusteella hallintopäätös, ja PL 107 § ei tule lähtökohtaisesti sovellettavaksi niin, että lainvastainen asemakaavan määräys voitaisiin jättää soveltamatta sen nojalla. Häkkänen pohtii myös seurauksia, jos asemakaava sisältää MRL:iin kuulumattomia säännöksiä ja jos se kuitenkin saa lainvoiman ja myöhemmin tulee ratkaistavaksi rakennuslupahakemus ja kysymys siitä, tuleeko tällaiset sinällään MRL:iin kuulumattomat asemakaavan määräykset

luvanhakijan oikeusasemaa muovaavia tekijöitä ovat rakentamislaisissa etenkin kaavoituskatsauksen sitovuus, pysyvyys ja velvoittavuus. Siinä missä rakennusjärjestystä pidetään kunnallisena normina,¹⁴⁷ on epäselvää voitaisiinko kaavoituskatsausta pitää ainakaan puhtaana sellaisena. Myös sanamuodon mukaan katsaus on viranomaisen laatima selonteko, katsaus. Tulkintavälineitä voidaan hakea muun muassa Hovilan ja Syrjäsen tutkimuksista,¹⁴⁸ jolloin kysymystä normiluonteesta voidaan analysoida siltä kannalta, mikä sen alueellinen ulottuvuus on ja Syrjäsen mukaan myös siltä kannalta, millaisen vaikutuksen tarkasteltava normi luo.

Aikaisemmin esitetyt kunnalliset rakentamista ohjaavat normit ovat samankaltaisia kaavoituskatsauksen kanssa. MRL 16.3 § mahdollistaa suunnittelutarvealueen määrittelemisen rakennusjärjestyksessä, mikä puhuu sen normiluonteen puolesta.¹⁴⁹ Kaavoituskatsauksen osalta sen normiluonteen puolesta puhuu myös muiden kunnallisten normien merkityksen kasvaminen maankäyttö- ja rakennusoikeudessa.¹⁵⁰ Rakentamislain esitöistä ei ilmene, onko kaavoituskatsauksessa määriteltävälle suunnittelutarvealueelle asetettu jokin aikaraja, joka nykyisessä laissa on rakentamisjärjestyksessä määritellyn suunnittelutarvealueen osalta 10 vuotta. Joka tapauksessa kaavoituskatsauksella jaetaan sitovasti alueet suunnittelutarvealueiksi ja niiden ulkopuolelle jääviksi alueiksi, jotka kunta todennäköisesti kaavoittaa.

Kysymystä voi lähestyä myös Hovilan termin maapoliittisten instrumenttien systematisoinnin näkökulmasta etenkin sen ohjausvaikutuksen perusteella.¹⁵¹ Kaavoituskatsauksen hierarkkisuuskaan muiden suunnitteluinstrumenttien joukossa ei ole täysin selvä. Miten toteutuvat perustuslaista juurensa juontavat ympäristöperusoikeuteen liittyvät osallistumismahdollisuudet, kuten vuorovaikutteisuus? Jääskeläinen katsoo rakennusjärjestyksen olevan merkitykseltään välittävä.¹⁵²

kuitenkin huomioida ja millä perusteella ne voitaisiin jättää soveltamatta. Ks. myös Hovila 2010, s. 24-28. Hovila tarkastelee mm. kunnallista normipäätöstä ja sen velvoittavuutta ja kuntien normikompetenssia.

¹⁴⁷ Ks. esim. Hovila 2010, s. 25 ja Ugglan – Tammio 1933, s. 247.

¹⁴⁸ Syrjänen 1999, s. 132-135 ja Hovila 2010, s. 26.

¹⁴⁹ Hovila 2010, s. 26.

¹⁵⁰ Hovila 2010, s. 25. Kunnallisen norminantovallan lisääntymistä voinee pitää osana jatkumoa, jossa sääntelyä ja erilaisia ylemmän viranomaisen alustusmenettelyitä puretaan ja kunnan norminantovaltuutta vastaavasti lisätään.

¹⁵¹ Hovila 2009, s. 178.

¹⁵² Jääskeläinen 2018, s. 59.

Rakennusjärjestys on instrumentti, johon suodattuu kunnan maapoliittisia intressejä ja yksityiskohtaisia rakentamista ohjaavia sääntöjä.¹⁵³

Kaavoituskatsaus vaikuttaa suoraan siihen, mitkä alueet kunnassa ovat suunnittelutarvealueita. Siinä missä asemakaavan laatimiseen kuuluu useita oikeusturvaan liittyviä suojalausekkeita, kuten kohtuuttoman haitan aiheuttamisen kieltö, kaavoituskatsauksen laatimiseen liittyviä vastaavia sääntöjä ei ainakaan toistaiseksi ole. Vaikuttaisi siltä, että uuden rakentamislain esitöissä kaavoituskatsaukseen liittyviin yhdenvertaisuus- tai esimerkiksi omaisuudensuojanäkökohtiin olisi otettu kantaa, vaikka kyseessä on maankäyttöön merkittävästi vaikuttava instrumentti, jonka merkitys on ainakin enemmän kuin välittävä.

Jääskeläinen näkee ylemmän tason maapoliittiset linjaukset sääntelykeinona, joka voi johtaa suurempaan oikeusvarmuuteen.¹⁵⁴ Tällöin oikeussuojastaan kiinnostuneen maanomistajan on oltava kuitenkin aktiivinen jo kaavoituskatsausta laadittaessa ja haettava siihen muutosta kuntalain mukaisena kunnallisvalituksena samankaltaisesti kuin MRL 188 §:ssä säädetään rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä. Päätöksestä valitetaan kunnallisvalituksella hallinto-oikeuteen. Valitus on luonteeltaan kassatorinen, eli se voidaan ainoastaan pysyttää tai kumota. Päätöksen muuttaminen ei ole mahdollista. Näin ollen hallinto-oikeus ei voi esimerkiksi muuttaa kunnan päätöstä siitä, mitkä alueet kaavoituskatsauksessa voidaan määrittää suunnittelutarvealueiksi.

Ongelmalliseksi muodostuu myös KL 136 § ja kunnanvaltuuston päätös kaavoituskatsauksen hyväksymisestä. KL 136 §:n perusteella asian valmistelua tai täytäntöönpanoa koskevasta päätöksestä ei saa valittaa.¹⁵⁵ Oikeusvaikutustensa perusteella kaavoituskatsausta ei kuitenkaan voida mielestäni pitää asian valmisteluna tai täytäntöönpanona, vaan kyseessä on kunnan maankäyttöä ja maapolitiikkaa olennaisella tavalla linjaava päätös. Tällöin se tulisi nähdä valituskelpoisena päätöksenä, joka ei ole asian valmistelua. Vaikuttaisi siltä, että kaavoituskatsaus, sen merkityksen korostuessa rakentamislain tullessa voimaan, on ainakin hyvin lähellä kunnallista

¹⁵³ Jääskeläinen 2018, s. 59.

¹⁵⁴ Jääskeläinen 2018, s. 67.

¹⁵⁵ Ks. Häkkänen 2016, s. 333-335. Häkkänen käsittelee kunnan maapoliittisiin linjauksiin liittyvää problematiikkaa. Vaikka kunnan linjausluontoiset maapolitiikan suuntaviivat eivät sellaisenaan ole oikeudellisesti sitovia, ne vaikuttavat kuitenkin Häkkäsen mukaan maanomistajan mahdollisuuksiin käyttää maaomaisuuttaan. Lisäksi Häkkänen painottaa, että kunnan maapoliittisiä päätöksiä tulisi tarkastella hallinnollisina päätöksinä sisällöllisistä lähtökohdista käsin.

normia. Nähdäkseni kaavoituskatsaus tulee pitää erillään kuntalain 136 §:stä, joka koskee valmistelua tai täytäntöönpanoa koskevan päätöksen oikaisu- ja valituskelvottomuutta. Muutoin oikeusturva mitätöitäisiin, jos kuntalainen ei voisi valittaa kunnan tekemästä päätöksestä, jolla kunta sitovasti määrittää tulevaa maankäyttöä.

On myös arvioitava sitä, millaiseksi kunnan ja maanomistajan oikeussuhde ja sen muotoutuminen tulee hahmottaa kaavoituskatsauksen kautta. Hahmottamisessa tulee ottaa huomioon myös intressikonstellaatio kunnan lähinnä poliittisten intressien ja maanomistajan lähinnä oikeutettujen odotusten näkökulmasta. Rakentamislain esitöiden perusteella kaavoituskatsauksen oikeusturvanäkökohtiin ei ole juuri kiinnitetty huomiota. Erityisiä vaateita yhdenvertaiselle kohtelulle tai muille oikeusturvaa luoville näkökohdille kaavoituskatsauksen yhteydessä ei vaikuta asetetun. Alueiden jaottelu kaavoituskatsauksessa kuitenkin mahdollistaa tai vaihtoehtoisesti estää suuren joukon oikeuden rakentaa, jolloin oikeussuoja- ja yhdenvertaisuusaspektit ovat hyvin tärkeitä. Kaavoituskatsaus hakee myös hieman paikkaansa ja rooliansa rakentamislain järjestelmässä. Sen merkitys tulee kuitenkin olemaan suuri, vaikka lainsäätäjä ei tätä vaikutakaan täysin huomioineen.

Mahdollisesti oikeuskäytännön määriteltäväksi jäävät kysymykset kunnan maapoliittisista päätöksistä, kaavoituskatsauksesta ja sen suhteesta mm. AlueidenKL:iin ja suunnittelutarveratkaisujen myöntämiseen RL 46 §:n nojalla. Mielenkiintoinen kysymys on myös se, voiko kunta laatia samankaltaisessa tapauksessa kuin KHO 1999:3 rakentamislain logiikan kanssa ristiriidassa olevan kaavoituskatsauksen tai sellaisen kaavoituskatsauksen, joka vaikutuksiltaan on ristiriidassa rakentamislain tavoitteiden kanssa. Entistä haastavampaa tarkastelusta tekee se, että kaavoituskatsauksen laatimisesta säädetään AlueidenKL:ssa, jolloin kunnan ja myöhemmin tuomioistuimen on sovellettava ja tarkasteltava molempia kokonaisuutena ja ainakin hypoteettisesti otettava kantaa niiden keskinäiseen systematiikkaan ja tavoitteisiin. Pohdinnassa on huomioitava myös kunnallinen itsehallinto ja kaavoituskatsauksen oikeudellinen luonne ja se, voidaanko PL 107 §:ää soveltaa mahdollisessa kollisiotilanteessa. Jos vastaus on, ei millaiseen lopputulokseen tämä mahdollisesti johtaa?

5.2 Kaavoituskatsauksen oikeusvaikutukset

Yllä esitetyin perusteluin kaavoituskatsauksen suurta merkitystä maanomistajan rakentamisoikeuden muodostumiselle ei ole kattavasti huomioitu rakentamislain esitöissä. RL:n systematiikassa suunnittelutarvealueita koskeva ohjaus- ja suunnittelujärjestelmä muodostuu rakennusjärjestyksestä ja kaavoituskatsauksesta, jonka merkitys kasvaa nykyiseen verrattuna. Kaavoituskatsauksesta tulee oikeudellisesti sitovampi instrumentti kuin mitä se MRL:ssa on. Selkeämpi jaottelu jo ylemmän tason periaatepäätöksen kaltaisella normilla takaa maanomistajille yhdenvertaisemman kohtelun, kun osa yksittäisestä lupaharkinnasta siirtyy enemmän kaavoituskatsauksessa tehtävään aluejakoon yksittäistapauksellista harkintaa kaventaen. Haasteeksi muodostuu kuitenkin se, että maanomistajan tulee valvoa intressejään ja hakea mahdollisesti valitusteitse muutosta jo kunnan tehdessä maapoliittisia päätöksiä ja sen laatiessa ja hyväksyessä kaavoituskatsauksen.

Vaikuttaisi siltä, että myös kaavoituskatsaus nousee osaksi kunnallista itsehallintoa ja sen ilmenemistä samalla tavalla kuin rakennusjärjestys, ja sillä tulee olemaan sitova vaikutus suunnittelutarvealueiden muodostumiseen ja RL 46 §:n nojalla myönnettävien lupien myöntämiseen. Oikeuskirjallisuudessa on lisäksi esitetty, että kunnallinen itsehallinto nähdään entistä suurempana itseisarvona.¹⁵⁶ Kunnat tulevat soveltamaan lupaharkinnassaan kaavoituskatsauksessa määriteltyjä alueiden käyttöperusteita.

Lisäksi eräät myönteisen suunnittelutarveratkaisun puoltamista vastustavat argumentit, kuten kaavoitukselle aiheutuva haitta, tulevat poistumaan, jos lupaa haetaan kaavoituskatsauksessa suunnittelutarvealueeksi määritetyille alueille asemakaava-alueen sijaan. Kaavoituskatsaus tulisi nähdä uudessa rakentamislaisa tärkeimpänä suunnittelutarvealuetta ja etenkin suunnittelutarveratkaisua muovaavana elementtinä, joka ylätasoon kunnallisen rakentamista ohjaavana normina joko luo mahdollisuuden suunnittelutarveratkaisun saamiselle tai estää sen.

¹⁵⁶ Kunnallisen itsehallinnon lisääntymisestä maankäyttösektorilla, ks. esim. Prusi 2013, s. 157.

5.3 RL 46 § ja joustavat normit

Joustavat normit tulevat säilymään RL 46 §:n mukaisessa harkinnassa, vaikka niiden soveltamisala vaikuttaa ainakin supistuvan. Vaikka rakentamislaki ottaa entistä selkeämmin kantaa suunnittelutarveratkaisun myöntämisedellytyksiin ja pyrkii kaventamaan nykyisen lain mahdollistamaa laavaa tulkintakäytäntöä, ei sekään ole neutraali tulkinnalle ja tarkoituksenmukaisuusharkinnalle. Myös RL 46 § tulee sisältämään ympäristöoikeudelliseen doktriiniin kuuluvia elementtejä joustavista normeista. Mikä merkitys kaavoituskatsauksella ja alueiden aikaisempaa selkeämmällä kahtiajaolla on joustavien normien soveltamiselle? Kaventaako RL 46 § tarkoituksenmukaisuusharkintaa?

Jotta joustavien normien tulkintaa voi tarkastella lähemmin, on analysoitava niiden tulkintaa ohjaavia periaatteita. Harkintavaltaa ja joustavia normeja voidaan peilata vasten Syrjäsen erittelemiä kaavoituksen ja rakentamisen oikeusperiaatteita.¹⁵⁷ Näistä relevanteimpia tämän tutkimuksen kannalta ovat tarkoituksenmukaisen toteuttamisen, tarkentuvan suunnittelun ja omaisuuden normaalin, kohtuullisen ja järkevän käytön periaate.¹⁵⁸ Maankäyttö- ja rakentamislainsäädännön suunnittelujärjestelmä on joustavuutta korostava,¹⁵⁹ eikä vaikuttaisi siltä, että uudella rakentamislailalla haluttaisiin irrottautua tästä. Syrjäsen on kuvannut MRL 137 §:n suunnittelutarvealueita koskevaa sääntelyä erittäin joustavaksi ja todennut, että kyseessä on ”tyypillinen harkintatilanne, jossa vallitsee suhteellinen sitovien normien puute”.¹⁶⁰ RL 46 §:n joustovaraa voidaan, sikäli kuin edellä mainittua Syrjäsen toteamusta voidaan pitää ei-toivottuna lainsäädännölle, peilata tätä vasten.

Omistusoikeus käsitteenä ja sen suhde ympäristöoikeuteen ja ympäristöperusoikeuteen muodostavat keskenään jännitteisen kokonaisuuden.¹⁶¹ Tunnusomaista joustaville normeille on, että ne pyrkivät

¹⁵⁷ Syrjäsen 2000, s. 407-411. Syrjäsen on kehittänyt kyseiset kaavoituksen ja rakentamisen oikeusperiaatteet (6 kpl) nimenomaisesti maankäyttökysymyksiin liittyvän laajan tulkinnan oikeusperiaatteiksi. Nämä periaatteet ovat 1) alueen tarkoituksenmukaisen toteuttamisen periaate, 2) tarkentuvan suunnittelun periaate, 3) kestävä kehityksen periaate, 4) omaisuuden normaalin, kohtuullisen ja järkevän käytön periaate, 5) historiallisen jatkuvuuden periaate ja 6) rakennusten yhtenäisen monimuotoisuuden periaate.

¹⁵⁸ Syrjäsen 2000, s. 410.

¹⁵⁹ Syrjäsen 2001, s. 833.

¹⁶⁰ Syrjäsen 2001, s. 834.

¹⁶¹ Määttä 2000, s. 5. Ympäristöoikeudellinen oikeuslähdeoppi ja ympäristöoikeudellisen ratkaisun teoria on kokonaisuus, johon myös maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntö kytkeytyy. Aiheesta lisää ks. Määttä– Soininen 2016, s. 1028-1053.

tasapainottamaan keskenään ristiriitaisia jännitteitä ja intressejä.¹⁶² Kuten ylempänä on todettu, vaikuttaisi siltä että RL 46 § tulee kaventamaan viranomaisten harkintavaltaa.¹⁶³ Uuden RL 46 §:ssä ehdotetut kriteerit sijoittamisratkaisun tekemiseksi suunnittelutarvealueella sisältävät rakentamisen maisemallista sopivuutta koskevia kriteerejä ja haitattomuusvaatimuksen kaavoittamiselle. Vaikka viranomaisen harkintavalta vaikuttaa yksittäistapauksissa kaventuvan lainmuutoksen myötä, se ei ole silti poistumassa. Osittain tulkinnanvaraisiksi jäävät edelleen ainakin se, mitä on olennainen haitta kaavoitukselle¹⁶⁴ ja mitä on vaikutuksiltaan merkittävä rakentaminen suunnittelutarveratkaisujen nojalla.¹⁶⁵ Hallituksen esityksessä rakentamislainsäädännön on – toisin kuin MRL:n esitöissä – määritelty esimerkein, mikä ei merkitsisi olennaista haittaa kaavoitukselle.¹⁶⁶ Rakentamislain esityöt tulevat tarjoamaan näin ollen ainakin jonkinlaista ohjausta tulkintatilanteisiin.¹⁶⁷

Hyvin merkittävä muutos aikaisempaan verrattuna on se, että suunnittelutarveratkaisun epäminen oikeuskäytännössä myös sellaisilla alueilla, joille rakentaminen on nykyisellään estynyt määräämättömäksi ajaksi, vaikka alueita ei tultaisikaan kaavoittamaan, estyisi tulevaisuudessa.¹⁶⁸ Lisäksi perusteluissa todetaan, että tuomioistuimen on voitava tulevaisuudessa pysyttää sellainen lupa ilman, että se olisi kumottava tulevaan ja myös abstraktiin yhdenvertaisuuteen vedoten.¹⁶⁹

¹⁶² Ks. esim. Syrjänen 2001, s. 831. Syrjäsen mukaan yksi kaavajärjestelmän tärkeimmistä tehtävistä on punnita ja tasapainottaa eri intressejä keskenään ja sovittaa nämä intressit yhteen prosessissa, jonka lopputuloksena voidaan katsoa olevan tasapainoinen, eri intressit huomioiva ratkaisu. Syrjänen käyttää myös yhteen sovittavan suunnittelun termiä, jota käytetään kaavoitukseen liittyvissä tilanteissa, joissa oikeusnormi ei suoraan anna ratkaisua käsillä olevaan soveltamistilanteeseen.

¹⁶³ On mielenkiintoinen kysymys, miten harkintavallan kaventuminen muovaa Häkkäsen määrittelemää elastisen rakennusoikeuden käsitettä ja suhteutuu siihen. Häkkänen 2016, s. 130.

¹⁶⁴ HE 139/2022 vp, s. 181. Kysymys on siksi mielenkiintoinen, että uuden RL 46 §:n nojalla suunnittelutarvealueille myönnettävä suunnittelutarveratkaisu kohdistuu alueeseen, jota ei olla kaavoituskatsauksessa osoitetun perusteella kaavoittamassa, vaan se on asetettu suunnittelutarvealueeksi.

¹⁶⁵ HE 139/2022 vp, s. 182.

¹⁶⁶ HE 139/2022 vp, s. 181.

¹⁶⁷ Ks. Syrjänen 2000, s. 408. Syrjänen on todennut maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön joustavista normeista, että ne ovat osoittautuneet riittämättömiksi, jolloin tuomioistuimet ovat joutuneet ottamaan niiden määrittelyssä suuren roolin ja vakiintuneiden tulkintojen syntymisen. Tätä voidaan Syrjäsen mukaan pitää lainsäätäjän työn jatkamisena.

¹⁶⁸ HE 139/2022 vp, s. 183.

¹⁶⁹ HE 139/2022 vp, s. 183.

Tämä on selkeä siirtymä pois kategorisesta luvanmyöntämisestä, jonka taustalla on abstraktin tason yleinen hallinto-oikeudellinen normi.¹⁷⁰

Kun suunnittelutarveratkaisua haetaan kunnan kaavoituskatsauksessa määrittämälle suunnittelutarvealueelle, myönteisen ratkaisun ei voitaisi katsoa olennaisesti haittaavan kaavoitusta.¹⁷¹ Lain esitöissä on mainittu myös esimerkkinä, että yksittäisen pientalon rakentaminen alueelle, jolla on jo muitakin pientaloja, ei haittaisi olennaisesti kaavoitusta.¹⁷² Suunnitteluvaran merkittävä supistuminen esimerkiksi useamman tontin kaavoittamisen estymisellä puolestaan voisi muodostaa olennaisen haitan ja näin ollen olla luvan epäämisperuste.¹⁷³ Koska uuteen RL 46 §:ään sisältyy edelleen tavallista lupamenettelyä laajempi viitekehys, jota vasten rakentamisen haittaa muulle maankäytölle arvioidaan, jää tämän viitekehysten haitta-arviointi edelleen jossain määrin kuitenkin tulkinnanvaraiseksi. Johdonmukaisuutta RL 46 §:n luvan myöntämisperusteisiin vaikuttaisi tuovan se, että olennaista haittaa arvioidaan jo toteutuneeseen rakentamiseen, jolloin se kytketään olemassa oleviin tosiseikkoihin.

5.4 Rakentamisen rajoittamisesta rakentamisoikeuteen?

Maanomistajan oikeus käyttää maaomaisuuttaan rakentamiseen ja sen suhde kuntaan on edelleen muutoksen kohteena. Kuntien toimivalta on lisääntynyt 2010-luvulla, mikä on johtanut maanomistajan liikkumavaran kaventumiseen.¹⁷⁴ Samalla omaisuudensuojaa koskeva perusoikeussääntely on kuitenkin lisääntynyt.¹⁷⁵ Millä tavoin RL 46 § vaikuttaa rakentamisen rajoituksiin ja toisaalta sen poistumiseen ja rakennusoikeuden syntymiseen suunnittelutarvealueella? Millaiseksi oikeussuhde kunnan ja maanomistajan välillä muodostuu?

¹⁷⁰ Maanomistajien yhdenvertaisuudesta ja yhdenvertaisesta kohtelusta oikeuskirjallisuudessa, ks. esim. Syrjänen 1999, s. 155.

¹⁷¹ He 139/2022 vp, s. 181.

¹⁷² HE 139/2022 vp, s. 181.

¹⁷³ HE 139/2022 vp, s. 181.

¹⁷⁴ Häkkänen 2016, s. 53.

¹⁷⁵ Häkkänen 2016, s. 53.

Asiaa voidaan hahmottaa myös ympäristöoikeudellisen omaisuuden käytön sääntelyn ja Zittingin teorian avulla.¹⁷⁶ Näyttäisi siltä, että RL 46 § muodostaisi maanomistajalle lähes subjektiivisen oikeuden saada myönteinen suunnittelutarveratkaisu, jos RL 46 §:n yleiset edellytykset täyttyvät ja alue sijaitsee kaavoituskatsauksessa määritellyllä suunnittelutarvealueella. Tätä näkökulmaa puoltaa myös se, että kunnan harkintavalta¹⁷⁷ ei ole vapaata ryhtymisen tai ryhtymättömyyden osalta.¹⁷⁸ Tällöin viranomaisen täytynee myöntää lupa muiden edellytysten täytyessä. Vaikuttaisi siltä, että yksittäistapauksellista harkintaa ei voi noudattaa siinä laajuudessa kuin MRL 137 §:n mukaisessa järjestyksessä on mahdollista. Maanomistajalla on lähtökohtaisesti oikeus käyttää maataan rakentamiseen myös asemakaavoitetun alueen ulkopuolella, mikäli oikeutta ei ole nimenomaisesti rajoitettu.¹⁷⁹

Myönteisen suunnittelutarveratkaisun saaminen on hahmotettava samalla tavoin prosessina, joka alkaa ”oikeudettomuudesta” ja päättyy lopulta ainakin lähes subjektiivisen kaltaiseen oikeuteen saada rakentamiseen oikeuttava suunnittelutarveratkaisu.¹⁸⁰ Esitöissä käytetty ilmaisu ”on voitava myöntää” indikoi viranomaisen harkintavallan kaventumista ja velvollisuutta myöntää lupa. Edellytysten täytyessä maanomistajan on saatava rakentamisen salliva myönteinen suunnittelutarveratkaisu. Tämä vaikuttaisi tekevän luvan myöntämisedellytyksistä johdonmukaisempaa ja ennustettavampaa.

Vaikuttaisi siltä, että uuden rakentamislain myötä lupaviranomaisen harkintavalta yksittäistapauksissa tulee kaventumaan. Maanomistajan rakennusoikeuden muodostuminen vaikuttaisi dynaamisemmalla, sen mukaan mitä alueita kaavoituskatsauksessa määritellään suunnittelutarvealueiksi ja mitkä jäävät sen ulkopuolelle. Rakennusjärjestys ja kaavoituskatsaus tulevat olemaan ne instrumentit, joihin perustuen kunta joko myöntää tai evää maanomistajan oikeuden rakentaa suunnittelutarveratkaisun nojalla.

¹⁷⁶ Määttä 2000, s. 3-27.

¹⁷⁷ Ks. objektiviteettiperiaatteesta kunnan hallintotoiminnassa Mäkinen 2004, s. 51.

¹⁷⁸ Häkkänen 2016, s. 108-109. Häkkänen tuo esiin rakennusoikeudessa vakiintuneet yleiset opit, joilla on argumentoitu maanomistajan subjektiivista rakentamisoikeutta vastaan. Kysymys on mielenkiintoinen myös siitä näkökulmasta, että mikäli maanomistajalla ei voida katsoa olevan lähtökohtaista oikeutta rakentaa, hänellä ei ole myöskään lähtökohtaisesti oikeutta korvaukseen rakentamisen estyessä.

¹⁷⁹ Häkkänen 2016, s.107.

¹⁸⁰ Rakennusoikeudesta ja sen muodostumisesta osana asemakaavoitusprosessia, ks. Häkkänen 2016, s. 241. Myös suunnittelutarveratkaisun syntymiseen johtavan oikeustilan voi hahmottaa asteittaisena prosessina, joka koostuu kunnan tekemistä maapoliittisista päätöksistä.

Suunnitteluvaran osalta esitöissä todetaan, että sijoittaminen suunnittelutarvealueella ei saa johtaa suunnitteluvaran merkittävään supistumiseen.¹⁸¹ Suunnitteluvara ja riittävän suunnittelun vaatimus vaikuttavat edelleen muodostavan toisiinsa liittyvän kokonaisuuden. Lupaharkinnassa suunnittelutarveratkaisua tultaneen suhteuttamaan myös suunnitteluvaraan. Vaikuttaisi siltä, että vaikka RL:n myötä maanomistajan oikeus myönteiseen suunnittelutarveratkaisuun muuttuu entistä subjektiivisemmaksi, suunnitteluvara on se kehikko, jota vasten luvan myöntämistä peilataan, joskin selkeämmin kriteerein ja esitöissä annetuin esimerkein. Esitöissä suunnittelutarveratkaisu voitaisiin evätä, mikäli suunnitteluvara supistuisi merkittävästi.¹⁸²

Vaikuttaisi siltä, että ainakin täysin kunnan harkintaan nojaava rakentamisen estäminen poistuisi RL 46 §:n myötä. Vaikka luvanhakijalle ei tulekaan absoluuttista oikeutta saada myönteinen suunnittelutarveratkaisu, voidaan oikeuden katsoa yllä mainituissa tilanteissa olevan subjektiivisen luvan kaltainen. Joustavat normit ovat edelleen lupaharkinnassa läsnä, mutta niiden soveltamisala tulee kaventumaan.

¹⁸¹ HE 139/2022 vp, s. 181.

¹⁸² HE 139/2022 vp, s. 181.

6 Kunnan maapolitiikka, lupaharkinta ja luvanhakijan asema

6.1 Kunnan toiminta ja sen kontrollimekanismit

Kuten luvussa 5 on todettu, kuntien maapolitiikka ja maankäytön liikkumavara tulevat säilymään verrattain laajoina myös uuden rakentamislain tullessa voimaan.¹⁸³ Kunnan maapolitiikka ja itsehallinnon suoma liikkumatila eivät katoa minnekään rakentamislain voimaantulon myötä. Kunta voi painottaa toimivaltansa rajoissa täysin laillisesti esimerkiksi teollisuuden, omakotiasujien tai kerrostalorakentamisen intressejä. Kunta voi myös vaikuttaa siihen, haluaako se lisärakentamista kunnan tai kaupungin ydinkeskustaan vai teollisuutta ja omakotitaloja keskusta-alueen ulkopuolelle. RL 46 § tulee myös jatkossa muodostamaan kunnille merkittävän työkalun maankäytön ohjauksessa niiden niin halutessa. Tässä yhteydessä on kuitenkin relevanttia tarkastella sitä, voiko kunta venyttää harkintavaltaansa ja toimivaltaansa edelleen yhtä laajasti kuin mitä aikaisemmin tässä tutkielmassa esimerkkinä käytetty Sipoo tekee.¹⁸⁴

Vaikka kuntalain säädökset ja yleinen valtion keskusjohtoisuuden vähentämistä korostava painotus tulevatkin säilymään ennallaan, on kuitenkin tarkasteltava miten ne suhteutuvat RL 46 §:ään, rakennusjärjestykseen ja kaavoituskatsaukseen. Kunnat voinevat edelleen määritellä varsin vapaasti niin halutessaan kaikki rakentamattomat maa-alueensa suunnittelutarvealueiksi AlueidenKL 7 §:n nojalla kaavoituskatsauksessa. Voiko aikaisemmin tässä tutkielmassa esimerkkinä käytetty Sipoon kunta jatka nykyistä toimintaansa rakentamislain tullessa voimaan?

Ainakin maapoliittinen liikkumavara tulee säilymään ennallaan. Vaikuttaisi kuitenkin siltä, että kunnan on jatkossa toimittava yhdenmukaisemmin ja johdonmukaisesti kaavoituskatsauksen asettaman kehikon puitteissa. Uusi rakentamislaki ei myöskään vaikuttaisi edelleenkään velvoittavan kuntia ryhtymään asemakaavoitukseen tilanteissa, joissa se olisi perusteltua. Oikeuskäytännössä tulee myöhemmin arvioitavaksi myös tilanteita, joissa kunta mahdollisesti kieltäytyy myöntämästä suunnittelutarveratkaisua tilanteessa, jossa se olisi kaavoituskatsauksen mukaan ja RL 46 §:n edellytysten nojalla myönnettävä. Tuomioistuimet tulevat todennäköisesti joutumaan ottamaan kantaa myös kaavoituksen haitattomuusvaatimukseen ja rakentamisen sopivuuteen aiotulle alueelle.

¹⁸³ Jo MRL:ia säädettyä kunnallisen itsehallinnon korostamisella oli suuri rooli. Ks. Mäkinen 2004, s. 15.

¹⁸⁴ Svenska Yle 10.1.2023.

Oikein käytettynä suunnittelutarveratkaisu on instrumentti, joka tuo joustoa ja vaihtoehtoisen maankäytön ohjauskeinon, josta optimitilanteessa hyötyvät kunta ja rakentamista suunnitteleva luvanhakija. Kuntien valvonta¹⁸⁵ tulee pysymään edelleen jälkikäteiskontrollin, toisin sanoen kunnallis- ja hallintovalitusten muodossa samalla kun kunnat säilyttävät vahvan itsehallintonsa. Ongelmallisena pidettyyn maapolitiikkaan ei voitane uudessakaan laissa puuttua nykyistä tehokkaammin. Rakentamislaki ei olisi myöskään oikea väline siihen. Mikäli lainsäätäjät haluaa kaventaa tai muutoin suitsia nykyisen kaltaisia, edellä mainittuja ongelmia, vaikuttaisi ainoa rakentamislainsäädännön keino olevan suunnittelutarveratkaisujen myöntämisedellytysten ja harkintavallan tuntuva kaventaminen. Tämäkään ei liene mahdollista joustaviin normeihin ja useisiin oikeuden- ja tieteenaloihin nojaavan ympäristöoikeuden järjestelmässä.

Etenkin kaavoitus on kunnassa prosessi, joka yhdistää politiikan ja lainsäädännön, ja jonka oikeudellinen normiperusta ja normien kestävyys tarkistetaan myöhemmin tuomioistuinkontrollissa.¹⁸⁶ Kunnan toimintaa tullee rajaamaan kuitenkin se, miten kunta määrittelee alueensa kaavoituskatsauksessa. Jos laajoja maa-alueita on määritelty suunnittelutarvealueiksi, uuden rakentamislain systematiikassa voinee lähteä siitä, että niitä ei tulla todennäköisesti kaavoittamaan. Tällöin voi päätellä, että niille rakentaminen lienee mahdollista suunnittelutarveratkaisun nojalla, eikä häirtäedellytys kaavoitukselle tule arvioitavaksi aikaisemmin tässä tekstissä todetun tavoin.

On myös aiheellista muistaa, että kunnallinen itsehallinto ja maapolitiikka ovat osa laajempaa perustuslain takaamaa kunnallista itsehallintoa, eikä kysymys ole missään määrin ainoastaan maankäyttö- ja rakentamisoikeudellinen. Vaikuttaisi siltä, että jatkossa kunta voi edelleen harjoittaa jossain määrin myös maapolitiikkaansa kaavoituskatsauksen sallimissa rajoissa. Uuden rakentamislain myötä se kytkeytyy kuitenkin voimakkaammin kaavoituskatsauksessa jaettuihin

¹⁸⁵ Ks. Mäkinen 2017, s. 3-24. Mäkinen tarkastelee kuntien hallinnollista valvontaa ja määrittelee kunnan yleisen toimivallan olevan tärkein osa kunnallista itsehallintoa. Mäkinen käyttää esimerkkinä Kittilän kuntaa tilanteesta, jossa valtiovallalla ei ollut riittäviä välineitä puuttua kunnan toimintaan. Vaikka tässä tutkimuksessa mainitut, eräiden kuntien tekemät erikoiset suunnittelutarveratkaisut ja maapolitiikka eivät olekaan suoraan verrattavissa Kittilän tapaukseen, on kuitenkin perusteltua pohtia, tulisiko siihen puuttua, jos kunta venyttää maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön rajoja tehden hyvin erikoista maapolitiikkaa. Mäkinen mainitsee myös, että MRL:n muutokset, joilla ELY-keskusten valitusoikeus poistui 2017, heikentävät valtion kontrollia. Myös hallintotuomioistuimet vastustivat ELY-keskusten valitusoikeuden poistumista. Onki perusteltua kysyä, missä määrin ja miten kattavasti kunnallista itsehallintoa tulisi tasapainottaa valtiovallan kontrollimekanismeilla ja voidaanko pitkälle viedyn itsehallinnon erikoiset ilmentyvät eräissä tapauksissa hyväksyä.

¹⁸⁶ Mäkinen 2004, s. 16.

alueisiin. On myös aiheellista muistaa, että nykyinen lainsäädäntö ja oikeusjärjestys lähtevät siitä, että kunnan itsehallinto ja subejktius on hyvin vahva. Viime kädessä kysymys voidaan palauttaa myös siihen, millaiseksi raja kunnallisen, vahvan itsehallinnon ja yksilön oikeussuojan välillä halutaan asettaa ja millaisessa laajuudessa valtion kontrollimekanismeja tarvitaan.

6.2 Lupaharkinta ja luvanhakijan oikeudellinen asema

Tarkasteltaessa suunnittelutarveratkaisua hakevan oikeudellista asemaa ja etenkin oikeussuojaa on tärkeää huomioida, että kunnat toimivat itsenäisinä lupaviranomaisina. Soveltamiskäytäntöjä on teoriassa yhtä monta kuin on suunnittelutarveratkaisuja tekeviä kuntiakin. Mitä yhtenäisemmäksi ja vähemmän harkintavaltaa – joskin oikeusharkinnan raameissa – kunnille jää, sitä yhtenäisempi ja koherentimpi luvanhakijan oikeusasema on riippumatta siitä, missä päin Suomea hän hakee lupaa. Luvanhakijan oikeusasema tulee hahmottaa suhteessa kuntaan ja viereisten tonttien tai alueiden maanomistajiin ja muihin samassa asemassa ja alueella oleviin, ainakin hypoteettisiin luvanhakijoihin. Tässä yhteydessä luvanhakijan oikeudellista asemaa ja luvan myöntämisperusteita ja niiden eroa MRL 137 §:ään tarkastellaan tilanteessa, jossa maanomistajan alue on jo määritetty suunnittelutarvealueeksi lainvoiman saaneessa kaavoituskatsauksessa.

Huomionarvoisia seikkoja RL 46 §:n ja luvanhakija-maanomistajan oikeusaseman kannalta tulevat olemaan se, miten kunta ottaa huomioon suunnitteluvaran¹⁸⁷ ja miten sitä tulkitaan suhteessa tuleviin suunnittelutarveratkaisuhakemuksiin. Uuden RL 46 §:n esitöiden perusteella vaikuttaisi myös siltä, että suunnittelutarveratkaisua ei voitaisi hylätä enää abstraktin tason ennakkollisella yhdenvertaisuusperiaatteeseen vetoamisella.¹⁸⁸ Myös lainsäätäjät on tunnistanut tämän ongelman nykyisessä lainsäädännössä. Nykyisen lain tulkinnassa on noudatettu hyvin vakiintuneesti hallinto-oikeuksien oikeuskäytäntöä, jonka perusteella myönteinen suunnittelutarveratkaisu kumoutuu hyvin helposti tulevaan suunnitteluvaraan ja yhdenvertaisuuteen vetoamalla.

¹⁸⁷ Suunnitteluvaran määrittelystä MRL 137 §:n mukaan, ks. esim. KHO 2022:18. KHO lausuu ratkaisussaan, että MRL 137 § 1 mom. edellytysten täyttymisen osalta kunnalla on erityisen laaja harkintavalta. Ks. myös Jääskeläisen kommentaari, jossa Jääskeläinen mm. toteaa suunnitteluvaran huomioimisen olevan korostunutta oikeuskäytännössä. Jääskeläinen 2022, s. 3.

¹⁸⁸ Periaatteen abstraktiudesta ja sen ongelmista, ks. Majamaa 2003, s. 607.

Ratkaisevaksi kysymykseksi muodostunee se, miten tulevaa, etenkin muiden samassa asemassa olevien rakennusoikeutta tullaan analysoimaan käsillä olevassa lupaharkinnassa ja miten tämä suhteutetaan yhdenvertaisuusperiaatteeseen maankäytöllisessä merkityksessä.

Muutoksenhakua koskevat säännökset pysyvät samana kuin nykyisen MRL:n voimassa ollessa. RL 46 §:n nojalla tehdystä suunnittelutarveratkaisua koskevasta päätöksestä valitetaan hallintovalituksella alueelliseen hallinto-oikeuteen ja hallinto-oikeuden päätökseen haetaan valituslupaa KHO:sta.

MRL:n järjestelmässä suunnittelutarveratkaisuihin liittyvät osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet on katsottu suppeiksi,¹⁸⁹ eikä uusi rakentamislaki vaikuta laajentavan niitä. Mahdollisesti rakennusjärjestystä koskeva velvoite huomioida paikalliset olot ja kohtuullisuusedellytykset ovat sovellettavissa myös kaavoituskatsauksen oikeusvaikutuksiin ja kriteereihin¹⁹⁰ ja yksittäiseen lupaharkintaan. Toistaiseksi on myös epävarmaa, miten laajassa kontekstissa maisemallista sopivuutta ja kaavan laatimisen haitattomuusedellytykset tullaan soveltamaan ratkaisu- ja oikeuskäytännössä.

Maanomistajalla on joka tapauksessa todennäköinen intressi valvoa etuaan ja tarvittaessa valittaa kunnallisvalituksella kaavoituskatsauksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä. Hallituksen esityksessä RL 21 §:ksi myös rakennusjärjestyksen hyväksymispäätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen kuntalain säädösten mukaisesti.¹⁹¹ On perusteltua kysyä, onko kunnalla velvollisuus ryhtyä toimiin, jos se evää maanomistajalta oikeuden rakentaa RL 46 §:n nojalla.¹⁹²

Uusikaan RL 46 § ei kuitenkaan täysin eliminoi rakentamisen rajoituksia samoin kuin asemakaava, sillä se ei sisällä mahdollisuutta rakennuskieltoon, vaikka tosiasiaa näin onkin usein käynyt MRL:n voimassa ollessa, kun kunta ei ole myöntänyt suunnittelutarveratkaisua kaavan ulkopuoliselle alueelle. Luvanhakijan oikeusturva vaikuttaisi olevan rakentamislaisissa kaksijakoinen. Kaavoituskatsauksen ja rakennusjärjestyksen hyväksymispäätökseen voi hakea muutosta kunnallisvalituksella ja yksittäiseen suunnittelutarveratkaisuun hallintovalituksella. Muita

¹⁸⁹ Heinilä 2017, s. 279.

¹⁹⁰ Jääskeläinen–Syrjänen 2014, s.188.

¹⁹¹ HE 139/2022 vp, s. 145.

¹⁹² Samasta kysymyksestä MRL:n järjestelmässä, ks. Häkkänen 2016, s. 135.

tehokkaita oikeusturvakeinoja luvanhakijalla ei vaikuttaisi olevan yleistä laillisuusvalvontaa ja hallintokantelua lukuun ottamatta.

6.3 Intressien yhteensovittaminen

Ehkä tärkein uuden rakentamislain ja sen 46 §:n onnistumista mittaava tekijä on se, miten se kykenee sovittamaan yhteen kunnan ja maanomistajan intressit niin, että myös muiden luvanhakijoiden yhdenvertainen kohtelu toteutuu niin, että lopputuloksena on myös yhdyskuntarakenteen kannalta eheä kokonaisuus. Yhteen sovitettavia intressejä ovat toivottu yhdyskuntakehitys, tarkoituksenmukaisuus, maanomistajien yhdenvertaisuus ja rakennusten soveltuvuus aiotulle alueelle.

Suunnittelutarveratkaisu on joustava maankäytön instrumentti, jonka käyttäminen ei ole tässä tutkimuksessa esitettyin tavoin kuitenkaan ongelmatonta. Lähtökohtana voidaan pitää ratkaisua, joka huomioi kunnan ja luvanhakijan ja muiden samassa asemassa olevien luvanhakijoiden intressit jokseenkin kaikkia tyydyttävällä tavalla. Optimaalisessa tilanteessa lupaharkinta on prosessi, jonka tuloksena syntyy legitiimiksi koettu suunnittelutarveratkaisu.

Lainsäädäntö, kunnan koko ja maa-alueiden ominaisuudet ja maanomistajien asema luovat kehikon, jonka sisällä suunnittelutarveratkaisujen myöntäminen tapahtuu. Keskeinen, kaikkien osapuolten kannalta parhaaseen lopputulokseen johtava tekijä lienee ennustettavuus. Kun kunnan maapoliittiset suuntaviivat ja päätökset ovat selvillä ja asianmukaisesti laaditut, niiden perusteella voi tehdä päätelmiä tulevasta maankäytöstä ja myönnettävistä luvista. Toivottavaa on, että kunta noudattaa johdonmukaisuutta maankäyttöpolitiikassaan ja maankäytön suunnittelussa. Optimaalisessa tilanteessa maanomistajat, ts. ne, joiden oikeusasemaan ja etuihin kunnan kaavoituskatsauksella vaikutetaan, osallistuvat jo mahdollisimman aikaisessa vaiheessa kunnan maankäyttöinstrumenttien laatimiseen ja hyväksymiseen vuorovaikutteisen suunnittelun keinoin.

On kuitenkin epävarmaa, missä laajuudessa kunnat toteuttavat vuorovaikutteista suunnittelua. Se on suotavaa, mutta kaavoituskatsauksen ja rakennusjärjestyksen osalta siihen ei tule sisällyttämään nimenomaista, velvoittavaa normia. Uuden rakentamislain esitöiden perusteella vaikuttaisi siltä, että laki ei olisi aikaisempaan verrattuna velvoittavampi sovittamaan eri intressejä keskenään.

Vaikuttaisi kuitenkin siltä, että intressien oikea-aikainen huomioiminen ja vaikuttaminen jo kunnan maapoliitiikan suuntaviivoja ja kaavoituskatsausta ja rakennusjärjestyksestä laadittaessa mahdollistaisi intressien tarkoituksenmukaisen ja sujuvan yhteensovittamisen. Mitä aikaisemmassa vaiheessa tämä

tehdään, sitä helpompaa se vaikuttaisi olevan. Tällöin intressipunnintaa ei välttämättä jouduta tekemään samassa mittakaavassa yksittäisen lupaharkinnan ollessa käsillä.

7 Lopuksi

7.1 Yhteenveto

Uusi rakentamislaki ja sen 46 § tulevat olennaisesti muuttamaan suunnittelutarveratkaisuja koskevaa päätöksentekoa, luvan myöntämisedellytyksiä ja suunnittelutarveratkaisuihin perustuvaa rakentamista. Maankäyttö- ja rakennuslain 137 § on johtanut sekavaan soveltamiskäytäntöön ja jopa hallitsemattoman yhdyskuntarakenteen syntymiseen. Luvanhakijat ovat olleet epätasa-arvoisessa asemassa, ja luvanhakijan oikeussuojakeinot ovat olleet eräissä tapauksissa puutteelliset. Lisäksi kunnat ovat voineet toteuttaa maapolitiikkaansa hyvin laveasti ilman, että maanomistajalla olisi tehokkaita keinoja puuttua tähän oikeusteitse.

Uusi rakentamislaki astuu tämänhetkisen tiedon valossa voimaan 1.1.2025. Se pyrkii vastaamaan MRL 137 §:ään liittyviin ongelmallisiin soveltamistilanteisiin muun muassa soveltamisesimerkein ja velvoittavammin sanamuodoin. On kuitenkin hyvä muistaa, että vielä toistaiseksi voimassa olevaa maankäyttö- ja rakennuslakia yritettiin korjata ja uudistaa lukuisia kertoja siinä kuitenkin kiitettävästi onnistumatta ja jopa niin, että lain soveltaminen johti eräissä tilanteissa jopa sen ration vastaisiin ratkaisuihin.

Luvanmyöntämisedellytykset vaikuttaisivat selkeytyvän, kun painopiste siirtyy kaavoituskatsauksessa määriteltäviin kaavoitettaviin ja ei-kaavoitettaviin alueisiin. Tämä vaikuttaisi ehkäisevän nykyisen kaltaisia ongelmia, kun kunnan harkintavalta yksittäisten suunnittelutarveratkaisujen osalta vaikuttaisi supistuvan nykyiseen MRL 137 §:ään verrattuna. Uuden RL 46 §:n mukainen suunnittelutarveratkaisu säilyy edelleen hallintolupana. Sijoittaminen suunnittelutarvealueelle RL 46 §:n perusteella tulee muuttamaan oikeustilaa niin, että lupaharkinnassa painopiste tulee todennäköisesti siirtymään suunnitellun rakennuksen sopivuuden arviointiin suhteessa aiottuun rakennuspaikkaan ja sen jo olemassa olevaan rakennuskantaan.

Suunnittelutarveratkaisun saaminen nivoutuu selkeämmin ja voimakkaammin kunnan maapoliittisiin päätöksiin, joita ovat rakennusjärjestys ja kaavoituskatsaus. Nämä normit tulevat ohjaamaan yksittäisten suunnittelutarveratkaisujen myöntämistä voimakkaammin kuin nykyisessä järjestelmässä. Kunnan rooli maapoliittisena toimijana ja sen itsehallinnollinen asema tulevat säilymään vahvoina, mutta uuden rakentamislain voidaan tulkita edellyttävän kunnalta johdonmukaisempaa maankäytön suunnittelua. Tämä pätee etenkin siihen, miten kunta jakaa alueensa kaavoitettaviin alueisiin ja suunnittelutarvealueisiin. Ei ole kuitenkaan täysin yksiselitteistä, voidaanko kunta velvoittaa rakennuslain keinoin ryhtymään toimenpiteisiin maankäytön ohjaustarpeen kasvaessa, mikäli kunta pysyy passiivisena.

Joustavat kriteerit tulevat säilymään uuden rakentamislain systematiikassa, mutta niiden liikkumatilaa on pyritty kaventamaan. Jää kuitenkin oikeuskäytännön ratkaistavaksi, mihin nykyiset kaavoituksen haitattomuusedellytykset ja sopivuusvaatimukset asettuvat RL 46 §:ää sovellettaessa.

Tämän tutkimuksen tavoitteena on ollut hahmottaa nykyisen MRL:n problematiikkaa ja analysoida 1.1.2025 voimaan tulevan uuden rakentamislain sääntelyä suunnittelutarveratkaisujen osalta. Käsillä oleva tutkimus on tarkastellut maankäyttö- ja rakennuslakia, uutta rakentamislakia, omistusoikeutta, muutoksenhakua ja suunnittelutarveratkaisuja eri oikeudenalojen konteksteista käsin. Suunnittelutarveratkaisu on systematiikaltaan ja oikeusvaikutuksiltaan muusta maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmästä poikkeava maankäytön instrumentti.

Siinä missä MRL:n järjestelmässä suunnittelutarvealueelle rakentaminen on tiukemmin säädeltyä kuin asemakaavoitetulle alueelle,¹⁹³ rakentamislain osalta vaikuttaisi siltä, että tämä systematiikka olisi hieman erilainen, eikä lähtökohta olisi yhtä rajoittamislähtöinen. Uudesta rakentamislaita ja sen esitöistä saa vaikutelman, että lainsäätäjän tarkoitus on nostaa suunnittelutarvealue ja suunnittelutarveratkaisut tasavertaiseksi maankäytön välineeksi asemakaavoituksen rinnalle. Suunnittelutarveratkaisuihin tultaneen suhtautumaan enemmän tasaveroisena maankäytön ohjauskeinona kaavoituksen rinnalla. Samalla kunnalla on mahdollisuus valita tarkoituksenmukaisin maankäytön ja rakentamisen suunnittelun väline. Tämä on linjassa kunnallista itsehallintoa korostavan kehityssuunnan kanssa.

¹⁹³ Ekroos–Majamaa 2015, s. 97.

7.2 Johtopäätökset

Uusi rakentamislaki tuo selkeyttä, oikeusvarmuutta ja ennustettavuutta suunnittelutarveratkaisujen myöntämiseen. Käsillä olevan tutkimuksen alussa esitelty Sipoon kunnan toiminta ja MRL 137 §:n rajojen venyttäminen ei olisi enää uuden rakentamislain järjestelmässä mahdollista. Tämän tutkimuksen alussa esiteltiin neljä hallinto-oikeuden päätöstä, joissa hallinto-oikeus kumosi Sipoon rakennus- ja ympäristövaliokunnan tekemät päätökset suunnittelutarveratkaisujen myöntämisestä. Päätöksistä ilmenevin perustein oli epävarmaa, millaisia maankäytöllisiä suunnitelmia alueille, joille suunnittelutarveratkaisua haettiin, Sipoon kunnalla oli. Hallinto-oikeus katsoi kaikissa päätöksissä, että alueita oli pidettävä suunnittelutarvealueena muun muassa alueella jo olemassa olevan rakennuskannan vuoksi. Mikäli Sipoo olisi soveltanut rakentamislakia edellä mainittuja päätöksiä tehdessään, se olisi todennäköisesti asettanut alueet niiden sijaintinsa ja ominaispiirteidensä vuoksi kaavoituskatsauksessa suunnittelutarvealueeksi tai mahdollisesti asemakaava-alueeksi, mikäli rakentamispaine olisi katsottu riittävän suureksi.

Tällöin kokonaisuudessaan erikoinen ja luvanhakijoiden kannalta epäjohtonmukainen ja epävarma prosessi olisi johtanut sekä kunnan että luvanhakijoiden kannalta parempaan ja ennustettavampaan lopputulokseen. Tällöin myöskään hallinto-oikeuden ei olisi välttämättä tarvinnut ottaa kantaa epäselviin seikkoihin. Kuten tässä tutkimuksessa on osoitettu, RL vaikuttaisi velvoittavan kunnan määrittämään kaavoituskatsauksessa selkeämmin alueiden jaon kaavoitettaviin alueisiin ja suunnittelutarvealueisiin. Tällöin myös edellä mainituissa tapauksissa selkeä kaavoituskatsaukseen nojaava alueiden jaottelu olisi vähentänyt asian tulkinnanvaraisuutta. Mikä tärkeintä, se olisi tehnyt luvanhakijoiden asemasta ennustettavamman ja selkeämpi oikeustila olisi mahdollistanut heille paremman mahdollisuuden muodostaa perusteltu ja oikeutettu käsitys siitä, millä edellytyksillä lupa voidaan myöntää tai evätä. Luottamusta ei herättänyt ainakaan se, että asian ratkaissut valiokunta päätyi eri ratkaisuun kuin ratkaisuehdotuksen laatinut kunnan virkamies.

Rakentamislaki jättää jossain määrin intressijännitteen kunnan ja luvanhakijan välille, joskin tarkoituksenmukaisuuteen perustuva liikkumavara huomattavasti kapeneekin. Toisaalta kuntien itsemääräämisoikeus ja poikkeamistoimivalta pysyvät edelleen vahvoina. Tämän tutkimuksen keskeiset lähtökohdat ovat kunnallinen itsehallinto ja kunnan maapoliittiset intressit ja maanomistajan oikeusasema ja oikeus käyttää maaomaisuuttaan rakentamiseen suunnittelutarveratkaisun avulla. Eräs keskeinen aspekti on se, miten kunnallinen itsehallinto ja kunnan vapaus määritellä omista lähtökohdistaan tarkoituksenmukaisin maapolitiikka suhteutuu maanomistajan oikeuteen saada myönteinen suunnittelutarveratkaisu. Kunta voi varsin vapaasti harjoittaa ja edistää haluamiaan intressejä maapolitiikan keinoin. Se ei ole välttämättä esimerkiksi omakotitalon rakentamisesta haaveilevien edun mukaista.

Yksi keskeinen kysymys ja näkökulma on miten uusi RL 46 § vaikuttaa maanomistajan oikeuteen käyttää maaomaisuuttaan rakentamiseen. Myönteisen suunnittelutarveratkaisun saaminen tulee hahmottaa prosessina, joka alkaa kunnan maapolitiikan ylemmistä normeista ja päättyy lopulta myönteiseen suunnittelutarveratkaisuun. Oma kysymyksensä on myös se, miten legitiimiksi uuden rakentamislain järjestelmässä tapahtuva kunnan maapolitiikka koetaan maapolitiikkaa ja suunnittelutarveratkaisua ohjaavien päätösten siirtyessä ylemmälle ja abstraktimmalle tasolle.

Objektiivisesti tarkastellen onnistunutta suunnittelutarveratkaisua voinee peilata suhteessa ympäristöoikeuden ja maapolitiikan instrumentalistisia normeja rajoittaviin perusoikeuksiin.¹⁹⁴ Kun yhdenvertaisuus, omaisuudensuoja ja ympäristöperusoikeus¹⁹⁵ toteutuvat, voinee ratkaisua pitää lähtökohtaisesti ja objektiivisesti tarkasteltuna legitiiminä. Eräs toimivuuden mittari on myös se, millaiset työkalut lainsäätäjä kykenee tarjoamaan haastaviin tulkintatilanteisiin eli silloin, kun käsillä ei ole rutiiniluontoinen ratkaisu, vaan se vaatii laajempaa harkintaa.¹⁹⁶

Juridisesti mielenkiintoinen kysymys on, miten ja millaisin argumentein maanomistaja voisi kumota kaavoituskatsauksen vahvistamista koskevan päätöksen suhteessa omaan suunnittelutarveratkaisuunsa tai sen estymiseen. Nähdäkseni toimivalta suunnittelutarveratkaisuissa

¹⁹⁴ Hovila 2010, s. 14. Ks. myös Mäkinen 2004, s. 33-37. Mäkisen mukaan perusoikeudet ja se, mille oikeuksille annetaan painoarvoa ja miten niitä punnitaan suhteessa toisiinsa, on vaikea mitata täysin objektiivisesti. Mäkinen toteaa perusoikeuksiin liittyvän tulkinnan olevan arvoväritteistä. Hänen mukaansa ympäristöperusoikeus verrattain uutena perusoikeutena on radikaali ja ainutlaatuinen, ja se haastaa aikaisemmat perusoikeudet ja niihin liittyvät dogmit.

¹⁹⁵ Hovila 2010, s.14.

¹⁹⁶ Syrjänen 1999, s. 281.

pysyy edelleen samankaltaisena – siis kunnalla – mutta periaatepäätösten kasvava merkitys tulisi nähdä myös kunnallisoikeudellisessa kontekstissa. Kunnan maapoliittiset linjapäätökset ja ratkaisut, rakentamislaki, maanomistajan asema ja kunnallinen itsehallinto ovat kokonaisuus, joka vaatisi lähempää tutkimista ja tarkastelua. Uuden rakentamislain esitöiden ansioksi on mainittava niissä annetut soveltamis- ja ratkaisuehdotukset ja konkreettiset soveltamisesimerkit. Näiden taustalla on tunnistettavissa nykyisen lainsäädännön ongelmat ja lainsäätäjän tahto puuttua niihin. Nämä tarjoavat myös luvanhakijalle välineitä luoda perusteltu arvio siitä, millainen kunnan vastuu ja rooli maapolitiikassa ja maankäytön suunnittelussa on.

Yksittäisen suunnittelutarveratkaisun osalta painoarvoa voidaan antaa sellaiselle ratkaisulle, johon kansalaiset olettavat sen perustuvan.¹⁹⁷ Maanomistajien yhdenvertaisuus vaikuttaa edelleen vahvasti, vaikka sillä argumentoinnista halutaankin siirtyä konkreettisempiin ja selkeämpiin argumentteihin. Maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön uudistaminen ei ole tapahtunut tyhjiössä, vaan siihen vaikuttavat maapoliittiset ja yhteiskunnalliset intressit. Näitä ovat etenkin ilmastonmuutos ja sen torjunta, joka tulee huomioida koko maankäyttösektorilla.

Tämä tutkimus toimii keskustelunavauksena uudelle rakentamislaille ja sen suunnittelutarveratkaisuja koskevalle sääntelylle. Maankäyttö- ja rakennuslaki on saanut koko voimassaolonsa aikana voimakasta kritiikkiä, ja sitä on yritetty parantaa lainsäädäntömuutoksina. Nyt maankäyttö- ja rakennusoikeuden doktriini tulee osittain muuttumaan, kun osa MRL:sta jää uuteen alueidenkäyttölakiin ja rakentamista koskevat säädökset saavat oman lakinsa. Peruseriaatteet, kuten maankäytön suunnittelujärjestelmä, vaikuttavat kuitenkin pysyvän suunnilleen samankaltaisina myös uuden lain voimaan tullessa. Suunnittelutarve- ja poikkeamispäätökset tulevat säilyttämään systemaattisen yhteytensä maankäytön suunnittelujärjestelmään¹⁹⁸ myös rakentamislain astuessa voimaan.

Esiin nousseita seikkoja, jotka vaativat täsmentämistä, ovat kuitenkin muun muassa kaavoituskatsauksen normiluonteen ympärille tiivistyvät kysymykset. Tämänhetkisen tiedon valossa saa vaikutelman, että lainsäätäjä ei ole täysin tiedostanut sitä, miten suuri merkitys kaavoituskatsauksen laatimisella on maankäytön ja suunnittelutarveratkaisuihin perustuvan rakentamisen ohjaamisessa. Toistaiseksi aiheesta ei ole tämän tutkimuksen valmistuessa

¹⁹⁷ Kavonius 2004, s. 97.

¹⁹⁸ Heinilä 2018, s. 257.

oikeuskäytäntöä. Uuden RL 46 §:ää – tämän tutkimuksen kohdetta – ei tule myöskään tutkia ja hahmottaa irrallisena ilmiönä vaan osana laajempaa maankäyttö- ja rakennusoikeudellista kontekstia, jolla on yllä esitetyn tavoin yhtymäkohtia myös muihin oikeudenaloihin.

Tuleeko oikeustilasta selkeämpi? Ainakin laajaa maapolitiikkaa¹⁹⁹ harjoittavien kuntien liikkumavara tulee kaventumaan, mikä lisää oikeusvarmuutta ja ennustettavuutta. Jos kunta haluaa asettaa laajoja maa-alueita suunnittelutarvealueiksi, vaikuttaisi siltä, että uuden rakentamislain voimaan tultua sen on myös myönnettävä alueille nykyistä enemmän myönteisiä suunnittelutarveratkaisuja. Rakentamislain astuessa voimaan rakentamisen estyminen – tai estäminen – epämääräiseksi ajaksi tulee vaikeutumaan huomattavasti. Tätä voidaan pitää maanomistajan oikeusaseman kannalta hyvin merkittävänä parannuksena.

Rakentamislaki kokonaisuudessaan ja etenkin sen 46 § pystyvät sovittamaan paremmin yhteen kunnan omat maankäytölliset tarpeet ja erityispiirteet ja maanomistajan kannalta ennustettavat ja johdonmukaiset ratkaisut. Ainakin osittainen lupaharkinnan siirtyminen ylemmän tason periaatepäätöksiin tulee olennaisesti vähentämään hajanaista ja sekavaa yksittäisten lupien myöntämiskäytäntöä. Niin kauan kuin kaavoituskatsaus ja rakennusjärjestys ovat muutoksenhaun ja osallistumismahdollisuuksien piirissä, niiden oikeudellista kytköstä yksittäisten suunnittelutarveratkaisujen myöntämiseen voitaneen pitää lähtökohtaisesti legitiiminä ja ennustettavana maankäytön elementtinä.

Historiallisessa kontekstissa rakennuslain aikaisesta taaja-asutuksesta paradigma on muuttunut lähes päinvastaiseksi, jos maanomistajan oikeus suunnittelutarveratkaisulle voidaan nähdä nyt lähes subjektiivisena muiden edellytysten täytyessä. Maanomistajan näkökulmasta vaikuttaisi siltä, että oikeustila ja etenkin suunnittelutarveratkaisun myöntämisedellytykset selkeytyvät. Kunnan maapoliittiset linjaukset ilmenevät kaavoituskatsauksesta, ja maanomistaja voi muodostaa sen perusteella käsityksen siitä, millaiseen alueidenkäyttöön kunta on maapolitiikassaan sitoutunut. Maanomistajalla säilyy edelleen kontrollifunktio, joka tosin siirtyy enemmän ennakkolliseen ja kunnallisvalituksen suuntaan ja intressejä on valvottava kaavoituskatsausta ja rakennusjärjestystä laadittaessa. Jossain määrin haasteeksi saattaa myös muodostua se, että sovellettava lainsäädäntö

¹⁹⁹ Kuntien maapolitiikka ja oikeudellinen toimintaympäristö, ks. Hovila 2010, s. 8. Hovila jakaa kunnan maapolitiikan maankäyttö-, kaavoitus- ja maapolitiikkaan, joilla on yhteinen leikkauspiste.

pirstoutuu kahteen lakiin, jotka ovat kuitenkin sidoksissa toisiinsa. Etenkin luvanhakijan näkökulmasta kahden toisiinsa liittyvän lain ymmärtäminen ja tulkitseminen voi tuottaa vaikeuksia.

Eräs keskeinen tekijä, jolla uuden lain onnistumista voidaan arvioida maanomistajan näkökulmasta, on miten uusi RL 46 § pystyy eliminoimaan mielivaltaista ja poliittista harkintaa, toisin sanoen neutraloimaan näitä elementtejä.²⁰⁰ Etenkin kaavoitus on maankäytön suunnittelun väline, jolla sovitetaan keskenään ristiriitaisia intressejä yhteen.²⁰¹ Myös suunnittelutarveratkaisujen legitimitetin ja toimivuuden kannalta tämän kaltainen menettely lienee hyvin toivottavaa. Kyetäänpö uudella menettelyllä huomioimaan ja sovittamaan useita eri arvoja, tarpeita ja oikeuksia kestäväällä tavalla niiden suuntautuessa tulevaisuuteen laajoin ja kauaskantoisin vaikutuksin?

Aiheen jatkotutkimus on perusteltua, sillä tulkinnanvaraisuus kasvattaa sekä julkisen että yksityisen tiedonintressiä.²⁰² Aiheessa liikutaan kunnallis- ja ympäristöoikeuden rajapinnalla, eikä tiukka oikeudenalakohtainen jaottelu ole välttämättä tarkoituksenmukaista tulevassakaan tutkimuksessa. Kunnallispolitiikka ja konfliktioikeudeksikin luonnehdittu ympäristöoikeus eivät sittenkään ole niin kaukana toisistaan, kuten Prusi asian näkee.²⁰³ Oma haasteensa on myös, miten lakia soveltavat kunnat onnistuvat kahden eri lain soveltamisessa niin, että lopputuloksena on juridisesti laadukas ja perusteltu kokonaisuus. Rakentamislakiuudistuksen suurimpana ansiona voidaan pitää sitä, että se vie suunnittelutarveratkaisut yksittäisistä luvista kohti systemaattisempaa, kaavoituskatsaukseen ja asemakaavoitukseen kytkettyä maankäytön ohjausta.

²⁰⁰ Tässä yhteydessä on perusteltua tutkia Hovilan mainitsemia ”poliittisluonteista tavoitteellisuutta kontrolloivia mekanismeja”. Hovila 2010, s. 10.

²⁰¹ Syrjänen 1999, s. 280.

²⁰² Prusi 2013, s. 54.

²⁰³ Prusi 2013, s. 47.