



**TURUN  
YLIOPISTO**  
Oikeustieteellinen  
tiedekunta

# **Kunnan kaavoitusmonopoli MRL:n uudistusprosessin näkökulmasta**

OTMU8023 Uudistuva maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntö

Tutkielma

Laatija:

Seera Haapanen

14.2.2024

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu

Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

Tutkielma

**Oppiaine:** OTMU8023 Uudistuva maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntö

**Tekijä:** Seera Haapanen

**Otsikko:** Kunnan kaavoitusmonopoli MRL:n uudistusprosessin näkökulmasta

**Ohjaaja:** Martti Häkkänen

**Sivumäärä:** XII + 57 sivua

**Päivämäärä:** 14.2.2024

Tutkielmassa käsitellään kunnan kaavoitusmonopolia käsitteenä, sen kehitystä ja merkitystä. Muun muassa maanomistajalla on kuntalain mukaan oikeus tehdä aloitteita kunnan toimintaa koskevissa asioissa. Tutkielman yhtenä tavoitteena on selvittää, miten kunnan on käsiteltävä maanomistajan tekemä kaavoitusaloite, ja mikä merkitys kaavoitusmonopolilla on tässä käsittelyssä. Tarkoituksena on luoda katsaus maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön uudistusprosessin yhteydessä annettuihin lausuntoihin ja kommentteihin koskien maanomistajan kaava-aloiteoikeuden vahvistamista. Tutkielmassa avataan keskeisimmiltä osin Norjan kaavoitusjärjestelmää, joka eroaa merkittävästi vastaavasta Suomen järjestelmästä.

Tutkielman tärkeimpänä lähdeaineena toimii Martti Häkkäsen vuonna 2016 kirjoittama väitöskirja ”Rakennusoikeuden sääntely”. MRL:n uudistusprosessin yhteydessä käytyä keskustelua ja kannanottoja selvennetään ympäristöministeriön yhteen kokoamien kommenttien ja muistion pohjalta.

Tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että kunnalla on laaja kaavoituksellinen harkintavalta, mutta se ei ole ehdoton tai rajaton. Kaavoitusmonopoliin ja maanomistajan kaava-aloiteoikeuteen liittyy erisuuntaisia intressejä, ja aloiteoikeutta sekä puolletaan että vastustetaan voimakkaasti. Kaikkia osapuolia miellyttävää lopputulosta ei luultavimmin saada aikaan alueidenkäyttölain uudistamisen myötä.

**Avainsanat:** kaavoitusmonopoli, maankäyttö- ja rakennuslaki, alueidenkäyttölaki, aloiteoikeus, kaavoitusaloite, laatimisaloite, maanomistaja

## Sisällysluettelo

<b>Lähteet</b> .....	<b>V</b>
<b>Lyhenteet</b> .....	<b>XII</b>
<b>1 Johdanto</b> .....	<b>1</b>
<b>1.1 Aiheen esittely</b> .....	<b>1</b>
<b>1.2 Tutkimuskysymykset</b> .....	<b>2</b>
<b>1.3 Tutkimusmetodi</b> .....	<b>2</b>
<b>1.4 Tutkielman rakenne</b> .....	<b>3</b>
<b>2 Kunnan kaavoitusmonopolin tarkastelu</b> .....	<b>4</b>
<b>2.1 Kunnan kaavoitusmonopoli -käsite oikeuskirjallisuudessa</b> .....	<b>4</b>
<b>2.2 Kaavoitusmonopolin historiallinen kehitys maankäyttö- ja rakennuslainsäädännössä</b> .....	<b>6</b>
2.2.1 Asemakaavalaki.....	6
2.2.2 Rakennuslaki .....	8
2.2.3 Maankäyttö- ja rakennuslaki.....	10
2.2.4 Kunnallinen itsehallinto.....	11
<b>2.3 Kaavoitusmonopolin muodostuminen ja siihen liittyvät kunnan velvollisuudet nykylainsäädännössä</b> .....	<b>12</b>
2.3.1 Kunnan velvollisuus asemakaavojen laadintaan .....	12
2.3.2 Asemakaavan sisältövaatimukset .....	16
2.3.3 Kaavoitusvelvollisuuden laiminlyönti ja ministeriön pakkokeinot.....	16
<b>3 Aloiteoikeus ja aloitteen käsittely kunnassa</b> .....	<b>20</b>
<b>3.1 Kuntalain mukainen aloiteoikeus</b> .....	<b>20</b>
<b>3.2 Aloitteen käsittely ja päätöksestä valittaminen</b> .....	<b>21</b>
<b>3.3 Hallintolain periaatteet</b> .....	<b>25</b>
3.3.1 Hallinnon oikeusperiaatteet .....	25
3.3.2 Yhdenvertaisuusperiaate .....	26
3.3.3 Tarkoitussidonnaisuuden periaate.....	28
3.3.4 Muut hallinnon oikeusperiaatteet.....	29
3.3.5 Asian käsittelyä koskevat yleiset vaatimukset.....	31
<b>4 MRL:n uudistusprosessi ja sen yhteydessä kaavoitusmonopolista ja yksityisen aloiteoikeudesta käyty keskustelu</b> .....	<b>34</b>

<b>4.1 Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevat kaavoitus- ja rakentamislain alustavat pykäläluonnokset.....</b>	<b>34</b>
<b>4.2 Kannanotot ja kommentit alustaviin pykäläluonnoksiin .....</b>	<b>35</b>
4.2.1    Käsiteltävien kommenttien rajaus .....	35
4.2.2    Yksityisten antamat kommentit.....	35
4.2.3    Yritysten antamat kommentit .....	36
4.2.4    Järjestöjen antamat kommentit.....	38
4.2.5    Kuntien antamat kommentit.....	43
<b>4.3 Ympäristöministeriön luonnos hallituksen esitykseksi.....</b>	<b>48</b>
<b>4.4 Tämänhetkiset tulevaisuuden näkymät .....</b>	<b>49</b>
<b>4.5 Yhteenveto.....</b>	<b>50</b>
<b>5 Vertailukohteena Norjan maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntö .....</b>	<b>52</b>
<b>5.1 Lov om planlegging og byggesaksbehandling .....</b>	<b>52</b>
<b>5.2 Yhteenvetoa Suomen ja Norjan maankäyttöä ja rakentamista koskevista lainsäädännöistä .....</b>	<b>54</b>
<b>6 Johtopäätökset .....</b>	<b>56</b>

## Lähteet

### Kirjallisuus

Aarnio, Aulis, Laintulkinnan teoria – yleisen oikeustieteen oppikirja. Aulis Aarnio ja Werner Söderström osakeyhtiö 1988.

Blücher, Gösta, 1900-talet – det kommunala planmonopolets århundrade. Teoksessa Planering med nya förutsättningar, ny lagstiftning, nya värderingar, s. 133–155. Linköping 2006

Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa, Maankäyttö- ja rakennuslaki. 4. uudistettu painos. Edita Publishing Oy 2018.

Hallberg, Pekka – Haapanala, Auvo – Koljonen, Ritva – Ranta, Hannu – Reinikainen, Jukka, Maankäyttö- ja rakennuslaki. 4. uudistettu painos. Alma Talent Oy 2020.

Harjula, Heikki – Prättälä, Kari, Kuntalaki: Tausta ja tulkinnat. Alma Talent Oy 2023.

Heuru, Kauko, Perustuslaillinen kunnallishallinto. Edita Publishing Oy 2006.

Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Ryyänen, Aimo, Kunta: Kunnallisen itsehallinnon perusteet. 2. uudistettu painos. Tampere University Press 2011.

Hollo, Erkki J., Johdatus ympäristöoikeuteen. 3., uudistettu painos. Talentum Media Oy. Helsinki 2009.

Hollo, Erkki J., Maankäyttö- ja vesioikeus. Talentum Media Oy 2006.

Hollo, Erkki J., Maankäyttö oikeustieteellisenä kysymyksenä. Julkaistu teoksessa Oikeus ja ympäristö. Erkki J. Hollon valittuja kirjoituksia 1975–2009. Edita Publishing Oy. Porvoo 2012.

Hyvönen, Veikko O., Kaavoitus- ja rakentamisoikeus. Espoo 1988.

Häkkänen, Martti, Rakennusoikeuden sääntely, Tutkimus kunnan kaavoitustehtävistä ja rakentamisen edellytyksistä maanomistajan oikeusasemaan silmällä pitäen. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 334 2016.

Innjord, Frode A. – Zimmermann, Liv, Plan- og bygningsloven med kommentarer Bind I Plandelen. Gyldendal Norsk Forlag AS 2020.

Jääskeläinen, Lauri – Syrjänen, Olavi, Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen. 3., uudistettu painos. Rakennustieto Oy 2010.

Kalbro, Thomas – Røsnes August E., Public Planning Monopoly – or Not? The Right to Initiate Development Plans in Norway and Sweden. 26.9.2014. [https://www.researchgate.net/publication/266084263\\_Public\\_Planning\\_Monopoly\\_-\\_or\\_Not\\_The\\_Right\\_to\\_Initiate\\_Development\\_Plans\\_in\\_Norway\\_and\\_Sweden](https://www.researchgate.net/publication/266084263_Public_Planning_Monopoly_-_or_Not_The_Right_to_Initiate_Development_Plans_in_Norway_and_Sweden) (Luettu 10.1.2024)

Kulla, Heikki – Salminen, Janne, Hallintomenettelyn perusteet. 11. uudistettu painos. Alma Talent Oy 2021.

Kuusiniemi, Kari, Kolme kertomusta maanomistajan prosessuaalisesta asemasta kaava- ja maan-käyttöasioissa. Teoksessa Kaavoitus, rakentaminen ja varallisuus, juhlaulkaisu Vesa Majamaa 1945–28/12–2005, s. 221–241. Edita Publishing Oy 2005.

Larma, Otto – Hallberg, Pekka – Jatkola, Tapani – Wirilander, Juhani, Rakennuslaki ja -asetus. 4., uudistettu painos. Lakimiesliiton kustannus 1992.

Merikoski, Veli, Vapaa harkinta hallinnossa. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisu B-sarja N:o 86. Lainopillisen ylioppilastiedekunnan kustannustoimikunta 1958.

Mäenpää, Olli, Hallintolaki. 3., uudistettu painos. Alma Talent Oy 2023.

Mäenpää, Olli, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 6., uudistettu painos. Edita Publishing Oy 2021.

Mäkinen, Eija, Kunnallisvalitus – kiusantekoa vai tarpeellista valvontaa ja oikeusturvaa?. Edita Publishing Oy 2010.

Prusi, Tuija, Kuntien itsehallinnollinen asema kaavoituksessa. Tampere University Press 2013.

Syrjänen, Olavi, Harkintavalta kaavoituksessa ja rakentamisessa. Rakennustieto Oy 1999.

Syrjänen, Olavi, Osallistuminen, vuorovaikutus ja muutoksenhaku kaavoituksessa. Rakennustieto Oy 2005.

Turunen, Timo, Kaavahierarkia ja maankäytön ohjaus. Helsinki 1989.

Uggla, John – Tammio, E.H.I., Asemakaavalaki ja rakennussääntö. Porvoo 1933.

Virkkunen, Leo, Kuntien kaavoitusmonopoli. Teoksessa Kaavoitus ja rakentaminen, Lakimiesliiton koulutuskeskuksen 22–23.5.1975 järjestämä kurssi, s. 69–83. Suomen Lakimiesliiton Kustannus Oy 1975.

Virtanen, Pekka, Kunnan maapolitiikka. Rakennustieto Oy 2000.

## **Virallislähteet**

### **Hallitukset esitykset**

HE 46/1930 II vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle asemakaavalainsäädännöksi

HE 91/1954 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamisesta

HE 156/1965 vp. Hallituksen esitys laiksi rakennuslain muuttamisesta

HE 55/1995 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi yksityisistä teistä annetun lain muuttamisesta

HE 211/1996 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rakennuslain muuttamisesta

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi

HE 101/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi

HE 81/2006 vp

HE 268/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 242/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntalain ja varainsiirtoverolain 4 §:n muuttamisesta

HE 334/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maankäyttö- ja

rakennuslain sekä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta

## Lausunnot

PeVL 38/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 38/1998 vp - HE 101/1998 vp. Hallituksen esitys rakennuslainsäädännön uudistamiseksi

## Muut virallislähteet

Kokemäen hallintosääntö 1.1.2021

Maankäytön ja rakentamisen ohjauksen uudistaminen, Ekroos, Ari – Katajamäki, Hannu – Kinnunen, Helena – Lehtovuori, Panu – Staffans, Aija. Ympäristöministeriön raportteja 7/2018,

Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta, Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31.

Salon kaupungin hallintosääntö 1.1.2024

Selvitys arvonleikkaussäännösten poistamisen vaikutuksista, Ekroos, Ari – Valtonen, Eero – Viitanen, Kauko. Oikeusministeriön julkaisu 20/2018.

Turun kaupungin hallintosääntö 1.6.2023

Vahva ja välittävä Suomi, Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58.

Vantaan kaupungin hallintosääntö 1.9.2023

Wähä Susanna, Oikeustapauskomentti tapauksesta KHO 2015:95.

Ympäristöministeriö, Asettamispäätös 1.11.2023. Työryhmän asettaminen alueidenkäyttölain uudistusta varten.

Ympäristöministeriön julkaisuja 2019:24, Tulevaisuuskatsaus eräiden maiden alueidenkäytön suunnittelujärjestelmiin. Lehtovuori, Panu – Ekroos, Ari – Kuusela, Kaisu – Rantanen, Annuska – Rajaniemi, Juho – Schmidt-Thomé, Kaisa.

Ympäristöministeriön julkaisuja 2019:27, Asemakaavoitus ja asianosaisperusteinen valitusoikeus. Eija Mäkinen. Helsinki 2019.

Ympäristöministeriö, muistio 11.2.2022, Lausuntoyhteenveto ehdotuksesta kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön muuttamisesta



## Internetlähteet

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä, Alustavia pykäläluonnoksia 11.10.2019.

[https://mrluudistus.fi/wp-content/uploads/2019/10/Alueidenk%C3%A4yt%C3%B6n-suunnitteluj%C3%A4rjestelm%C3%A4n-alustavat-pyk%C3%A4l%C3%A4luonnokset\\_111019.pdf](https://mrluudistus.fi/wp-content/uploads/2019/10/Alueidenk%C3%A4yt%C3%B6n-suunnitteluj%C3%A4rjestelm%C3%A4n-alustavat-pyk%C3%A4l%C3%A4luonnokset_111019.pdf) (Luettu 25.9.2023).

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä, Luonnos 11.10.2019, Pykäläluonnosten säännöskohtaiset perustelut. [https://mrluudistus.fi/wp-content/uploads/2019/10/Alueidenk%C3%A4yt%C3%B6n-pyk%C3%A4l%C3%A4luonnosten-s%C3%A4nn%C3%B6skohtaiset-perusteluluonnokset\\_111019.pdf](https://mrluudistus.fi/wp-content/uploads/2019/10/Alueidenk%C3%A4yt%C3%B6n-pyk%C3%A4l%C3%A4luonnosten-s%C3%A4nn%C3%B6skohtaiset-perusteluluonnokset_111019.pdf) (Luettu 25.9.2023).

Kiinteistönomistajan mahdollisuus laatia asemakaava kunnan päätettäväksi, Rakli.

<https://www.rakli.fi/kaupungistuminen/kiinteistönomistajan-kaavanvalmistelumahdollisuus/> (Luettu 5.10.2023).

Lisää välineitä ja resursseja kaavoittamiseen: RAKLI esittää kiinteistönomistajalle kaavanvalmisteluoikeutta. Rakli 14.02.2020.

<https://www.rakli.fi/rakli-tiedottaa/lisaa-valineita-ja-resursseja-kaavoittamiseen-rakli-esittaa-kiinteistönomistajalle-kaavanvalmisteluoikeutta/> (Luettu 5.10.2023).

Kumppanuuden monet muodot, Tutkimus yhteistyöhön perustuvan kaavoituskäytännön yleisistä periaatteista. Linda Toivonen. Acta nro 279. Suomen Kuntaliitto Helsinki 2021.

<https://www.kuntaliitto.fi/ajankohtaista/2021/yhteiset-tavoitteet-ja-luottamus-ovat-kumppanuuskaavoituksen-ydinta-kuntaliiton> (Luettu 17.10.2023).

Kuntaliitto, Minna Mättö, Anne Jarva ja Matti Holopainen, Asemakaavaehdotuksen antaminen maanomistajan laadittavaksi - ehdotetun säännöksen suhde kunnan kaavamonopoliin ja sen käyttöön. Muistio 8.10.2020. (Luettu 2.1.2023)

Kuntaliitto, Kuntaliiton eriävät näkemykset ympäristöministeriön kaavoitus- ja rakentamislain (KRL) luonnoksen lausuntoversioon. Dnro 271/03/2018, 10.9.2021. (Luettu 2.1.2023).

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevien alustavienpykäläluonnosten kommentointi, Järjestöt.

[https://mrluudistus.fi/wp-content/uploads/2020/01/MRL\\_-Alueidenk%C3%A4yt%C3%B6n-pyk%C3%A4luonnosten-kommentointi\\_J%C3%A4rjest%C3%B6t-yms.\\_julk.pdf](https://mrluudistus.fi/wp-content/uploads/2020/01/MRL_-Alueidenk%C3%A4yt%C3%B6n-pyk%C3%A4luonnosten-kommentointi_J%C3%A4rjest%C3%B6t-yms._julk.pdf) (Luettu 4.10.2023).

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevien alustavienpykäläluonnosten kommentointi, Kunnat.

[https://mrluudistus.fi/wp-content/uploads/2020/01/MRL\\_-Alueidenk%C3%A4yt%C3%B6n-pyk%C3%A4luonnosten-kommentointi\\_Kunnat\\_julk.pdf](https://mrluudistus.fi/wp-content/uploads/2020/01/MRL_-Alueidenk%C3%A4yt%C3%B6n-pyk%C3%A4luonnosten-kommentointi_Kunnat_julk.pdf) (Luettu 4.10.2023).

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevien alustavienpykäläluonnosten kommentointi, Yksityishenkilöt.

[https://mrluudistus.fi/wp-content/uploads/2020/01/MRL\\_-Alueidenk%C3%A4yt%C3%B6n-pyk%C3%A4luonnosten-kommentointi\\_Yksityishenkil%C3%B6t\\_julk.pdf](https://mrluudistus.fi/wp-content/uploads/2020/01/MRL_-Alueidenk%C3%A4yt%C3%B6n-pyk%C3%A4luonnosten-kommentointi_Yksityishenkil%C3%B6t_julk.pdf) (Luettu 4.10.2023).

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevien alustavienpykäläluonnosten kommentointi, Yritykset.

[https://mrluudistus.fi/wp-content/uploads/2020/01/MRL\\_-Alueidenk%C3%A4yt%C3%B6n-pyk%C3%A4luonnosten-kommentointi\\_Yritykset\\_julk.pdf](https://mrluudistus.fi/wp-content/uploads/2020/01/MRL_-Alueidenk%C3%A4yt%C3%B6n-pyk%C3%A4luonnosten-kommentointi_Yritykset_julk.pdf) (Luettu 4.10.2023).

RAKLI:n ehdotus kiinteistönomistajan kaavanvalmistelua koskeväksi säännökseksi. [https://www.rakli.fi/wp-content/uploads/2021/01/alueidenkayton-jaostolle\\_kiinteistonomistajan-kaavoitus\\_rakli-140420.pdf](https://www.rakli.fi/wp-content/uploads/2021/01/alueidenkayton-jaostolle_kiinteistonomistajan-kaavoitus_rakli-140420.pdf) (Luettu 5.10.2023)

Tarjonnan tiellä, Rakentamisen sääntely ja paragigmaattisen muutoksen tarve, Ari Ahonen, Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 1/2017.

<https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2021/11/2017-kkv-selvityksia-1-2017-tarjonnan-tiella.pdf> (Luettu 29.12.2023)

VETOOMUS: Maankäyttö- ja rakennuslakiin tuotava kiinteistönomistajalle mahdollisuus valmistella asemakaava poliittiseen päätöksentekoon. Rakli. 29.4.2021.

<https://www.rakli.fi/rakli-tiedottaa/vetoomus-maankaytto-ja-rakennuslaki/> (Luettu 12.1.2024).

## Oikeustapaukset

KHO 1987 A 46

KHO 1995 A 31

KHO 10.3.2000 T 524

KHO 28.12.2000 T 3341

KHO 4.4.2003 taltio 851

KHO 27.10.2009/2628

KHO 2006:97

KHO 2008:71

KHO 2010:5

KHO 2011:11

KHO 2011:112

KHO 2014:54

KHO 2015:95

KHO 2015:116

KHO taltio 2160, 12.8.2015

KHO 2016:89

KHO 17.8.2017 T 3890

KHO 2018:51

KHO 2020:59

OKA 26.10.2018, OKV/2302/1/2017

## Lyhenteet

AKL	asemakaavalaki (145/1931) (kumottu)
HL	hallintolaki (434/2003)
KHO	korkein hallinto-oikeus
KuntaL	kuntalaki (410/2015)
MRL	maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)
OKA	valtioneuvoston oikeuskansleri
PB	lov om planlegging og byggesaksbehandling (27.6.2008) (Norja)
PBL	plan- och bygglagen (900/2010) (Ruotsi)
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
RakL	rakennuslaki (340/1958) (kumottu)

# 1 Johdanto

## 1.1 Aiheen esittely

Suomessa kunnilla on kaavoitusmonopoli. Kaavoitusmonopolin käsitettä ei ole määritelty laissa, vaan käsite hahmottuu ja muodostuu oikeuskirjallisuudessa ja tietyistä maankäyttö- ja rakennuslain (MRL, 132/1999) pykälistä. Kunnan kaavoitusmonopoli on kehittynyt nykyiseen muotoonsa vuosikymmenten saatossa. Tutkielman yhtenä tarkoituksena on tarkastella kaavoitusmonopolin ja yksityisen maanomistajan kaava-aloiteoikeuden välistä jännitettä.

Tutkielman aihe on erittäin ajankohtainen, sillä tätä kirjoittaessa maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisprosessi on parhaillaan käynnissä. Eduskunta hyväksyi 1.3.2023 rakentamislain, joka tulee voimaan 1.1.2025. Voimassa olevaa maankäyttö- ja rakennuslakia muutetaan niin, että siitä kumotaan rakentamista koskevat luvut ja lain nimikkeeksi muutetaan alueidenkäyttölaki.<sup>1</sup> Hallituksen esitys kaavoitus- ja rakentamislainsiksi oli lausunnolla vuoden 2021 lopulla. Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen valmistelusta päätettiin lausuntojen johdosta luopua ja valmistelua jatkettiin alueidenkäytön digitaalisuuden ja rakentamisen osa-alueen osalta.<sup>2</sup>

Kuntalain (KuntaL, 410/2015) mukaan muun muassa kiinteistön omistajalla on oikeus tehdä aloite kunnan toimintaa koskevassa asiassa. Suunnitteilla on ollut vahvistaa kiinteistönomistajan kaava-aloiteoikeutta.<sup>3</sup> Maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisprosessin ja lausuntokierroksien myötä asia herättää paljon keskustelua. Tutkielmassa käsitellään luvussa 4 tarkemmin lausuntoja, joissa on otettu kantaa kaava-aloiteoikeutta koskeviin alustaviin pykäläluonnoksiin sekä hallituksen esitykseen kaavoitus- ja rakentamislainsiksi. Eri tahot ovat esittäneet argumentteja puolesta ja vastaan, ja ääripäät ovat erittäin kaukana toisistaan. Tutkielmassa selvennetään myös tällä hetkellä voimassa olevan pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmaa 20.6.2023 tutkielmani aihetta koskevilta osin. Hallitusohjelman kirjaukset toimivat suunnanantajina alueidenkäyttölakia uudistettaessa, ja nähtäväksi jää, mikä on maankäyttöä sääntelevän lainsäädäntömme tila tämän hallituskauden päättyessä.

---

<sup>1</sup> HE 139/2022, s. 1.

<sup>2</sup> HE 139/2022, s. 10.

<sup>3</sup> Aihe on ollut keskustelussa pinnalla ajoittain. Esimerkiksi selvityksessä ”Maankäytön ja rakentamisen ohjauksen uudistaminen” (Ekroos ym.) vuonna 2018 on ehdotettu yksityisen aseman vahventamista.

## 1.2 Tutkimuskysymykset

Kuten aiemmin mainittiin, kaavoitusmonopolin käsitettä ei ole määritelty laissa. Tutkielman yhtenä tavoitteena on tulkita ja jäsenellä voimassa olevan oikeuden ja oikeuskirjallisuuden avulla kaavoitusmonopolin käsitettä. Tämän osalta ensimmäiseksi tutkimuskysymykseksi hahmottuu: *Mistä kunnan kaavoitusmonopoli käsitteenä muodostuu?* Nykylainsäädännön pohjalta tarkastellaan myös sitä, mitkä ovat kunnan ja yksityisen oikeudet ja velvollisuudet, kun aloite kaavan laatimisesta tai kaavamuutoksesta tulee kunnassa vireille. Toiseksi tutkimuskysymykseksi muodostuu siten: *Miten kunnan on käsiteltävä yksityisen kaavoitusaloite?*

Tutkielmassa selvitetään, *minkälaista keskustelua kunnan kaavoitusmonopolista ja yksityisen kaava-aloiteoikeudesta on käyty MRL:n uudistusprosessin yhteydessä*, ja tästä muodostuukin kolmas tutkimuskysymys. Suomen maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön tilannetta on keskustelussa vertailtu erityisesti kaavoitusmonopolin osalta muiden Pohjoismaiden maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntöön. Vertailukohtaksi on tutkielmassa valittu Norja, jossa kaavoitusjärjestelmä on hyvin erilainen. Tutkielmassa pyritään luomaan katsaus kaavoitusjärjestelmiä koskeviin keskeisimpiin eroihin, jotka ovat havaittavissa siinä laajuudessa, jonka tutkielman aihe tarkoituksenmukaisesti mahdollistaa.

## 1.3 Tutkimusmetodi

Tutkielmassa hyödynnetään lainopillista tutkimusmetodia. Lainoppia eli oikeusdogmatiikkaa voidaan luonnehtia oikeustieteen haaraksi, jonka tehtävänä on oikeusnormien tulkinta ja niiden systematisointi.<sup>4</sup> Systemaattisessa tulkinnassa otetaan huomioon lainsäädäntöä tutkittaessa käsitteet, teoriat ja periaatteet ja tutkimus kohdistuu maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön yleisiin oppeihin. Tämän metodin avulla tavoitteena on luoda laaja-alainen katsaus ja ymmärrettävä kokonaisuus kunnan kaavoitusmonopolista käsitteenä sekä sen suhteesta yksityisen maanomistajan kaava-aloiteoikeuteen. Tutkielmassa tulkitaan ja systematisoidaan voimassa olevaa oikeusjärjestystä lainsäädännön ja oikeuskäytännön avulla.

Oikeuskäytännöstämme löytyy tapauksia, joissa on käsitelty kunnan päätäntävaltaa kaavoitukseen liittyen. Nämä tapaukset selventävät erinomaisesti, mistä kaavoitusmonopolissa on käy-

---

<sup>4</sup> Aarnio 1989, s. 48.

tännössä kyse. Nykyisen kunnan kaavoitusmonopolin syntyminen ymmärtämiseksi tutkielmassa selvennetään kaavoitusmonopolin kehityshistoriaa, jossa hyödynnetään erityisesti 1920-luvulla tehtyä asemakaavalain (AKL 145/1931, kumottu) valmisteluprosessin aikana syntyneitä aineistoa. Oikeuskirjallisuudesta hyödynnetään erityisesti *Martti Häkkäsen* kirjoittamaa väitöskirjaa ”Rakennusoikeuden sääntely”, jossa *Häkkänen* on tarkastellut muun muassa kunnan kaavoitusmonopolia ja yksityisen maanomistajan asemaa. Kaavoitusmonopolin kehityshistorian tarkastelussa käytetään lähteenä Häkkäsen väitöskirjan lisäksi *Tuija Prusin* väitöskirjaa ”Kuntien itsehallinnon asema kaavoituksessa”. *Ekroosin* ja *Majamaan* kirjoittamasta ”Maankäyttö- ja rakennuslaki” -teoksesta käytetään lähteinä erityisesti tutkielman aihetta koskevien pykäliden selostuksia sekä niitä koskevia oikeustapauksia. Teoksessa selvitetään MRL:n säännösten sisältöä, taustoja ja tulkintoja. Hallinnollisen menettelyn kuvaamisessa hyödynnetään erityisesti *Olli Mäenpään* teoksia.

Tutkielmassa luodaan katsauksia MRL:n uudistusprosessin myötä käytyihin keskusteluihin, ja tässä hyödynnetään lainvalmisteluaineistoja sekä eri tahojen lausuntoja, kommentteja ja esityksiä. Ympäristöministeriön laatimat yhteenvedot ovat tutkielmassa myös suuressa roolissa. Suomen ja Norjan maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntöjen vertailussa hyödynnetään ympäristöministeriön julkaisua ”Tulevaisuuskatsaus eräiden maiden alueidenkäytön suunnittelujärjestelmiin”, jossa on tarkasteltu lakien, tutkimuskirjallisuuden sekä kansainvälisen asiantuntijakyselyn pohjalta Suomen lisäksi seitsemän muun eurooppalaisen maan suunnittelujärjestelmiä.

#### **1.4 Tutkielman rakenne**

Tutkielma koostuu kuudesta pääluvusta, joista ensimmäinen toimii johdantona tutkielman aiheeseen ja sisältöön. Toisessa pääluvussa selvennetään kunnan kaavoitusmonopolin syntyä, kehittymistä ja merkitystä. Kolmannessa luvussa käsitellään kuntalaissa säädettyä aloiteoikeutta sekä julkisen vallan käytössä huomioon otettavia hallintolain (HL, 434/2003) mukaisia velvollisuuksia. Neljännessä pääluvussa käsitellään MRL:n uudistusprosessia ja sen yhteydessä käytyä pro & contra -keskustelua maanomistajan aseman vahvistamisesta. Viidennen pääluvun aiheena on Norjan lainsäädäntö kaavoituksen osalta, ja sen vertailu Suomen vastaavaan lainsäädäntöön. Jokaisessa pääluvussa pyritään tuomaan esiin vastauksia tutkimuskysymyksiin, jotka kootaan lopuksi tutkielman lopussa oleviin johtopäätöksiin.

## 2 Kunnan kaavoitusmonopolin tarkastelu

### 2.1 Kunnan kaavoitusmonopoli -käsite oikeuskirjallisuudessa

Tässä luvussa selvennetään kaavoitusmonopolia käsitteenä. Lainsäädännön tasolla käsitettä ei käytetä eikä sitä ole määritelty laissa. Kaavoitusmonopolin muodostaa kunnan laaja kaavoituksellinen harkintavalta ja mahdollisuus kontrolloida kaavoittamattomille alueille rakentamista suunnittelutarvealueilla ja yleiskaavoituksella sekä erilaisia lupia myöntämällä tai niitä epäämällä. On tärkeää huomata, että kaavoitusmonopoli on tarkoittanut eri aikoina eri asiaa, ja tätä selvennän seuraavassa luvussa. Tämän päivän kaavoitusmonopolin määritelmää ei esimerkiksi sata vuotta sitten tunnettu vielä lainkaan.

Aluksi kunnan kaavoitusmonopoli oli tarkoitettu ilmaisemaan kunnan oikeutta laatia kaavoja myös yksityisen maanomistajan maalle.<sup>5</sup> Oikeuskirjallisuudessa käsitettä pidetään epäselvänä ja ongelmallisena. Esimerkiksi *Syrjänen* on todennut, nimityksen ”kaavamonomoli” olevan harhaanjohtava tai ainakin epätäsmällinen. Maankäyttö- ja rakennuslaissa kunnan rooli alueiden käytön suunnittelussa muuttui *Syrjäsen* mukaan niin, että kuvaavampaa kaavoitusmonopolin sijaan olisi käyttää nimitystä *kunnan suunnittelumonopoli*.<sup>6</sup> *Hollo* on täsmentänyt, että on erotettava kaavoitusmonopoli ja kaavoitusvelvollisuus, kun kunta toimii kaavoittajana. Kunnalla katsotaan olevan itsehallintoon perustuva kaavoitusmonopoli, jonka nojalla se päättää suunnittelun tavoitteista. Kaavoitusvelvollisuudessa taas on kyse rajoittavasta tekijästä, kun kunta käyttää harkintavaltaansa kaavoituksen aloittamisen suhteen.<sup>7</sup>

*Häkkänen* toteaa väitöskirjassaan kunnan kaavoitusmonopolissa olevan kyse ”... käsitteestä, jolla kuvataan kunnan oikeudellista asemaa maankäytön ja rakentamisen sääntelijänä suhteessa maanomistajaan”.<sup>8</sup> Kunnan laatimilla ja hyväksymillä kaavoilla vaikutetaan maankäyttöratkaisuihin, ja niillä ohjataan sitä, miten ja millä tavalla eri alueille voidaan rakentaa.<sup>9</sup> *Häkkänen*

<sup>5</sup> Syrjänen 1999, s. 204.

<sup>6</sup> Syrjänen 1999, s. 204–207. Vaikka puhutaan monopolista, kunnan toimintaa on rajoitettu monella tapaa, ja tämä tuleekin huomioida kaavoitusmonopolin käsitettä hahmottaessa. Häkkäsen mielestä olisi tarkoituksenmukaisempaa ja neutraalimpaa puhua myös MRL:ssä käytössä olevasta kunnan ”kaavoitustehtävästä” (*Häkkänen* 2016, s. 113). Turusen on sen sijaan vaikea löytää perusteluja kaavoitusmonopoli -nimitykselle (*Turunen* 1989, s. 31). Vrt. Turusta esimerkiksi *Virkkuseen*, joka on todennut kaavoitusmonopolin tarkoittavan ”... muut päätöksentekotahot poissulkevaa oikeutta päättää, mitkä alueet otetaan kaupunkirakentamisen ja muun maankäytön piiriin, minkä laatusen toiminnan piiriin sekä milloin tämä tapahtuu” (*Virkkunen* 1975, s. 69–83).

<sup>7</sup> *Hollo* 2009, s. 161. Ks. lisää esimerkiksi *Hollo* 2006, s. 41–42. Ks. myös *Hollo* 2021, s. 193–200, muun muassa kaavoituksen sidonnaisuudesta sekä kunnan tarkoituksenmukaisuusharkinnasta.

<sup>8</sup> *Häkkänen* 2016, s. 111.

<sup>9</sup> Kaavoitusmonopolilla on läheinen kytkeä kunnan maapolitiikkaan, sillä kunta voi kaavoituspäätöksillään kontrolloida hankittavan maan arvoa sekä kaavoitusmonopoliin ja maapolitiikkaansa vedoten perustella maankäyttöön



toteaa kaavoitusmonopolin käsitteen olevan sisällöllisesti tyhjä, ja että se saa merkitystä ja sisältöä voimassa olevista säännöksistä, joita voidaan soveltaa kunnan kaavoitustoimintaan, sen oikeudelliseen arviointiin ja kulloinkin käsillä olevaan tapaukseen.<sup>10</sup>

*Häkkänen* erottelee kaavoitusmonopolin, eli yksinomaisen toimivallan, sen käyttämisen oikeudellisista reunaehdoista. Maankäyttö- ja rakennuslain näkökulmasta kaavoitusmonopoli koostuu ja hahmottuu kunnan kaavoitustehtävän kautta ainakin seuraavista pykälistä: MRL 20 §, jossa säädetään kunnan tehtävistä kattaen alueiden käytön suunnittelun, rakentamisen ohjauksen ja valvonnan alueellaan sekä maapolitiikan harjoittamisen; MRL 36 § ja 51 §, joissa säädetään yleis- ja asemakaavan laatimistarpeesta; sekä MRL 39 § ja 54 §, joissa säädetään yleis- ja asemakaavan sisältövaatimuksista.<sup>11</sup> Viimeksi mainitut pykälät muodostavat kunnan harkinnalle oikeudellisen reunakehikon, millä on selkeä rajoittava vaikutus kunnan harkintavallalle ja sitä kautta monopolin laajuudelle. Luvussa 2.3 otetaan tarkempaan käsittelyyn MRL 51 §, MRL 54 § ja 177 §, koska tutkielman tarkoituksena on käsitellä nimenomaan asemakaavan laatimisaloitteen ja yksityisen maanomistajan kaava-aloiteoikeuden välisiä suhteita kunnan kaavoitusmonopoliin.

Kunnan kaavoitusmonopoliin liittyy olennaisesti se, että kunta voi MRL 16 §:n nojalla kontrolloida rakentamista asemakaavoittamattomilla alueilla suunnittelutarvealuein. Kunta voi lisäksi rakennusvalvontaviranomaisena soveltaa rakennusluvan erityisiä edellytyksiä suunnittelutarvealueilla MRL 137 §:n mukaisesti. Tämän sääntelyjärjestelmän myötä kunta voi kielteisillä luparatkaisuin estää rakentamisen asemakaava-alueiden ulkopuolelle, mikä vahvistaa kunnalla olevaa kaavoituksen kontrollivaltaa entisestään.<sup>12</sup> Kunnalla on mahdollisuus määritellä rakentamista ja muuta maankäyttöä asemakaava-alueiden ulkopuolella osoittamalla itse määrittelemiään suunnittelutarvealueita, minkä voidaan todeta maanomistajan aseman kannalta olevan hyvinkin keskeistä ja merkittävää. Asemakaavan merkitys rakentamisen edellytyksenä on vahventunut, mikä vaikuttaa myös merkittävästi maanomistajan mahdollisuuksiin käyttää maataan haluamallaan tavalla.<sup>13</sup>

---

liittyvää päätöksentekoaan. Maapolitiikassa rakennusoikeudella on keskeinen merkitys ja sen sääntely kaavoituksella kytkeytyy tiiviisti kunnan maanhankinta- tai luovutuspäätöksiin. Ks. rakennusoikeudesta ja maapolitiikasta Virtanen 2000, s. 24–25 ja 72–73.

<sup>10</sup> Häkkänen 2016, s. 112–113.

<sup>11</sup> Häkkänen 2016, s. 113. Huomattavaa on, kaavoitusvaltaa ja -harkintaa koskeva tarkastelu ei tyhjene vain määrittelypykäliin, vaan sovellettavaksi tulee koko oikeusjärjestys.

<sup>12</sup> Häkkänen on todennut suunnittelutarvealuesääntelystä tulleen paikoin jopa tapa estää rakentamista joillekin alueille (Häkkänen, s. 116, alaviite 30).

<sup>13</sup> Häkkänen 2016, s. 51.

Kaavoitusmonopoli on vuosikymmenten kuluessa kehittynyt nykyiseen muotoonsa monien muutoksien kautta. Seuraavassa luvussa luodaan katsaus tähän historialliseen kehitykseen, minkä avulla pyritään hahmottamaan tämän päivän kaavoitusmonopolin merkitystä hieman paremmin.

## **2.2 Kaavoitusmonopolin historiallinen kehitys maankäyttö- ja rakennuslainsäädännössä**

### **2.2.1 Asemakaavalaki**

Kaupunkien ja kauppalaan asemakaavalaitoksesta säädettiin vuonna 1856 annetussa kaupunkien järjestämisestä ja rakentamista koskevassa asetuksessa sekä paikallisissa rakennusjärjestyksissä. Säännökset perustuivat ajatukselle, että asemakaavoitettava alue oli kaupungin omistamaa. Maanomistusoloissa oli kuitenkin tapahtunut 1900-luvun alussa muutoksia, ja kaupunkiin voitiin liittää yksityisen omistuksessa olevia maita. Voimassa olleet säännökset eivät vastanneet enää tarkoitustaan, vaan olivat puutteellisia ja vanhentuneita. Uuden ja ajanmukaisen asemakaavalainsäädännön laatiminen annettiin lainvalmistelukunnan tehtäväksi. Asemakaavalain tarkoituksena oli muodostaa oikeudellinen pohja kaupunkien, kauppalaan ja maaseudun tiheästi asuttujen alueiden asutuksen järjestämiselle ja säännöstelemiselle asemakaavan tai rakennussuunnitelman mukaan.<sup>14</sup>

Asemakaavalaiissa kunnille annettiin monopoli asemaakaavan laatimiseen alueellaan, mutta asemakaava tuli edelleen alistaa valtion viranomaisen vahvistettavaksi.<sup>15</sup> Asemakaavalain mukaan asemakaavan ynnä siihen kuuluvat määräykset hyväksyi kaupunginvaltuusto, mutta päätöksen voimaan tulemiseksi, se oli alistettava valtioneuvoston vahvistettavaksi. Jos valtioneuvosto katsoi, että asemakaavaa ei joiltakin osin voitu muuttamatta vahvistaa, se tuli siltä kohdin tai kokonaan jättää vahvistamatta.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> HE 46/1930 II vp, s. 1.

<sup>15</sup> Häkkänen 2016, s. 309. Tutkielmassa tarkastellaan asemakaavalain valmisteluprosessia Häkkäsen väitöskirjan pohjalta (s. 309–313), jossa Häkkänen on käyttänyt lähteenään lainvalmistelukunnan ehdotusta. Asemakaavalain valmistelun ehdotusta ei ole tutkielmassa varten saatavilla ilman kohtuuttomia toimia. Kaavoitusmonopolin syntymistä ja kehittymistä 1920-luvulta lähtien on tarpeellista selvittää, koska sen aikaiset säännökset ovat pysyneet hyvin samanlaisena aina nykyiseen maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntöön saakka.

<sup>16</sup> HE 46/1930 II vp, s. 4, 4 §.

Asemakaavalain valmistelun ja voimaan tulleen lain myötä luotiin asemakaavamonopolin perusajatus.<sup>17</sup> Asemakaavalakia valmisteltaessa lainvalmistelukunta esitti alkuperäisessä ehdotuksessaan, että laissa annettaisiin yksityiselle maanomistajalle itsenäinen asemakaavoitusoikeus. Säännösehdotuksen käsittely tässä vaiheessa tutkielmaa on perusteltua, sillä ehdotus avasi maanomistajan kaavoitusoikeudesta jo 100 vuotta sitten keskustelua, jota käydään yhä edelleen nykyisten asemakaavasäännösten ollessa hyvin samanlaisia. Lainvalmistelukunnan vuoden 1924 alkuperäiseen ehdotukseen sisältynyt säännös kuului näin:

AKL 7 § (ehdotus)

”Jos kaupungin alueella, asemakaavan ulkopuolella olevan maan omistaja haluaa, että sellainen maa on otettava asemakaavaan, tehköön siitä anomuksen kaupunginvaltuustolle.

Jos alue havaitaan säännölliselle rakentamiselle sopivaksi ja sen ottaminen asemakaavan kaupungin kehitykselle hyödylliseksi, laadittakoon kaupunginvaltuusto asemakaavan sitä varten. Jos kaupunginvaltuusto kieltäytyy maanomistajan anomaa asemakaavaa laatimasta, taikka jos sellaista asemakaavaa kohtuullisessa ajassa ei hyväksytä, olkoon valtioneuvostolla oikeus maanomistajan esityksestä ja kaupungin viranomaisia kuultuaan vahvistaa alueelle asemakaava. Asemakaavaehdotus, jonka maanomistaja on vahvistettavaksi esittänyt, vahvistettakoon muuttamatta tai hylättäkseen. ...”

Ehdotuksessa lainvalmistelukunta täsmensi edellytyksiä maanomistajan kaavoitusoikeudelle. Ehdotetun AKL 7 §:n mukaan edellytyksenä on ensinnäkin, että kaavan hakija omistaa alueen. Omistajia voisi olla myös enemmän kuin yksi ja he voisivat yhdessä laadittua kaavan. Toiseksi maan edellytettäisiin olevan sopiva säännölliselle rakentamiselle. Kolmanneksi asemakaavoituksen tulisi olla hyödyllistä kaupungin kannalta. Hakemukseen ei tulisi suostua, mikäli se ei ole yleiseltä kannalta tarkoituksenmukaista.<sup>18</sup> Häkkänen on todennut maanomistajan kaavoitusoikeuden edellytyksien muodostaneen ”tietyllä tavalla ymmärrettynä kaupungin kaavoitusvelvollisuuden ’alarajan’ sikäli, että ellei kaupunki näiden edellytysten täytyessä ryhdy asemakaavan laatimiseen, syntyy maanomistajalle oikeus saada kaava hyväksytyksi muuta tietä kunnan suostumuksesta ja mahdollisesta vastustuksesta huolimatta.”<sup>19</sup> Lainvalmistelukunnan ehdotus olisi jättänyt maanomistajalle oikeuden käyttää muuta keinoa kaavoitusprosessin eteen-

<sup>17</sup> Ks. kunnan kaavoitusmonopolista asemakaavalain ajalta Tammio – Ugglä 1933, s. 21–22.

<sup>18</sup> Häkkänen 2016, s. 310.

<sup>19</sup> Häkkänen 2016, s. 310.

päin viemiseksi ja loppuunsaattamiseksi, mikäli kunta olisi vastustanut sitä. Lainvalmistelukunta ei selvästikään tuolloin luottanut siihen, että kunta käyttäisi kaavoitusvaltaansa oikein ja tarkoituksenmukaisesti.

Voimaan tulleeseen asemakaavalakiin ei sisällytetty ehdotettua AKL 7 §:ää. Täten kaupunkien asemakaavamonopoli saatettiin voimaan poikkeuksettomasti.<sup>20</sup> Häkkänen on todennut, että Suomen Kaupunkiliiton asemakaavalakiehdotuksesta antamalla lausunnolla oli ollut siihen keskeinen vaikutus. Suomen Kaupunkiliitto katsoi, että edellytykset täyttyessään kaupunki ei kiellettyisi laadittamasta kaavaa. Lisäksi maanomistajan kaavoitusoikeus häiritsisi kaupungin asemakaavapolitiikkaa ja kaupungin luonnollista kasvamista ja säännöllistä kehittymistä.<sup>21</sup>

Lainvalmistelukunta perusteli ehdotuksensa poistamista lopullisesta asemakaavalakiehdotuksesta muun muassa sillä, että maanomistajalla oli oikeus käyttää maataan rakentamiseen, vaikka kaupunki ei suostuisikaan laatimaan asemakaavaa. Kunnalla oli joka tapauksessa velvollisuus asemakaavan laatimiseen ja tämän velvollisuuden noudattamista valvoi valtion viranomainen.<sup>22</sup>

Asemakaavalain valmistelun aikana käytyä keskustelua ja argumentointia puolesta ja vastaan koskien maanomistajan asemakaavoitusoikeutta voidaan vielä tänä päivänäkin käyttää lähteenä ja perustana arvioitaessa oikeuden sisällyttämistä lakiin.

## 2.2.2 Rakennuslaki

Vuonna 1958 voimaan tulleessa rakennuslaissa (RakL 370/1958, kumottu) säädettiin kaavoitustehtävä koskemaan kaupunkien ja kauppaloiden lisäksi myös muita alueita taaja-asutuksen muodostumisen osalta (5 §). Hallituksen esityksen mukaan suurimpana epäkohtana pidettiin sitä, että lainsäädännöllä ei ollut aiemmin kyetty estämään suunnittelematonta ja järjestämätöntä tiheän asutuksen syntymistä yleensä eikä edes sellaisille alueille, jotka ovat siihen soveltumattomia tai joiden varaaminen muihin tarpeisiin kuin varsinaisiksi rakennustonteiksi olisi ollut välttämätöntä. Lakiehdotuksessa pyrittiin estämään taaja-asutuksen muodostumista asemakaavan ja rakennuskaavan ulkopuolella.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Tammio – Uggla 1933, s. 22.

<sup>21</sup> Häkkänen 2016, s. 311. Lausuntoonsa kaupunkiliitto lisäsi myös huomautuksiaan ja epäkohtana pitämiään asioita, joita Häkkänen on käsitellyt.

<sup>22</sup> Häkkänen 2016, s. 309–313.

<sup>23</sup> HE 91/1954 vp, s. 2.

Alkuperäisen rakennuslain 97 §:n 1 momentin mukaan ”Esityksen rakennuskaavan laatimisesta voi lääninhallitukselle tehdä maanomistaja, kunta, naapurikunta tai paikallinen hallintoviranomainen. Lääninhallitus voi ryhtyä toimenpiteisiin kaavan laatimiseksi ilman esitystäkin.”<sup>24</sup> Saman pykälän 2 momentin nojalla lääninhallitus olisi voinut antaa kaavoitustoimet myös yksityisen tehtäväksi. Rakennuskaavan vahvisti lääninhallitus (RakL 98 §). Rakennuslain 97 §:ssä säädettiin lääninhallituksen toimivallasta ja se antoi lääninhallitukselle mahdollisuuden muuttaa kaavaehdotusta.<sup>25</sup> Alkuperäisessä rakennuslaissa oli merkille pantavaa se, että kuka tahansa, valtio, kunta, maanomistaja tai naapurikunta, saattoi tehdä esityksen kaavoitustyön käynnistämiseksi, eikä se edellyttänyt minkäänlaista väärinkäytöstä tai muuta moitittavaa menettelyä kunnan taholta.<sup>26</sup>

Maalaiskunnissa vallitsi siis 1950-luvun lopulla rinnakkainen kaavoitusoikeus kunnan ja maanomistajan kesken. Maalaiskunnille annettiin kuitenkin monopoliasema rakennuskaavojen suhteen 1960-luvulla.<sup>27</sup> Hallituksen esityksessä<sup>28</sup> todettiin, että kaavoituksella on kunnallisen itsehallinnon osalta suuri merkitys eikä voida pitää asianmukaisena, että rakennuskaavan laatiminen ja vahvistaminen kuuluu lääninhallitukselle. Monopoliaseman antoa perusteltiin lisäksi sillä, että rakennuskaavan toteuttaminen oli jo lain mukaan pääasiallisesti kunnan velvollisuutena ja se joutui kantamaan siitä aiheutuvan taloudellisen rasituksen. Toiseksi, maalaiskunnissa laadittiin ja hyväksyttiin jo yleiskaavoja, joten nähtiin luonnollisena, että alemmanasteisen kaava laadittaisiin ja hyväksyttäisiin myöskin kunnassa. Kolmanneksi korostettiin eri kuntamuotojen tasaveroistamista ja niiden välillä esiintyvien erojen poistamista. Maalaiskuntia ei oltu pidetty rakennuslakia säädettyä riittävän kehittyneinä, ja sen myönnettiin myös hallituksen esityksessä olevan tilanne edelleen. Kuitenkin todettiin, että vaikka maalaiskunnilta puuttuu edellytykset asianmukaisesti hoitaa kaavoitus- ja rakennustoimensa, kunnat kehittyisivät näissä toimissa saatuaan vastuuta ja voisivat tarvittaessa turvautua ulkopuoliseen apuun kaavoja laatiessaan.

---

<sup>24</sup> Rakennuslain 2 §:n mukaan ”Asemakaavassa annetaan yksityiskohtaiset määräykset kaupunkialueen järjestämisestä ja rakentamisesta. Rakennuskaavassa määrätään maalaiskuntaan kuuluvan alueen järjestämisestä ja rakentamisesta.”

<sup>25</sup> Rakennuslain (370/1958) luvussa 17 säädettiin pakkokeinoista ja rangaistuksista. Teoksessa Larma ym. on katsottu, että rakennuslaki olisi poistanut kunnan kaavoitusmonopolin, koska kunta voidaan pakottaa hyväksymään kaava, tonttijako ja rakennusjärjestys (Larma ym. 1992, s. 27). Tämä on mielenkiintoinen näkemys ottaen huomioon, että Syrjänen totesi myös 1990-luvulla, että pakkokeinoa koskeva säännös on tosiasiaa jäänyt kuolleeksi kirjaimiksi (Syrjänen 1999, s. 205).

<sup>26</sup> Häkkänen 2016, s. 314–315.

<sup>27</sup> Häkkänen 2016, s. 314.

<sup>28</sup> HE 156/1965 vp, s. 1.

Rakennuslain aikana ja rakennuslain muutosten myötä kaavojen laatimisesta tuli selvästi kunnallinen asia, jolloin alettiin puhua kunnallisesta kaavoitusmonopolista. Kunnan kaavoitustoimi oli kehittynyt siinä määrin, että sitä voitiin pitää perustana kunnan omavastuiselle päätöksenteolle.<sup>29</sup> Kaavojen alistusvelvollisuutta supistettiin ja kuntien vastuuta lisättiin.<sup>30</sup> Hyvönen totesi 1980-luvulla, että kunnan kaavoitusmonopolia voitiinkin<sup>31</sup> pitää kunnan maapolitiikan johtavana periaatteena.

### 2.2.3 Maankäyttö- ja rakennuslaki

Vuonna 2000 voimaan tulleella maankäyttö- ja rakennuslailla toteutettiin rakennuslainsäädännön kokonaisuudistus.<sup>32</sup> Hallituksen esityksessä<sup>33</sup> korostettiin kuntien päätöksentekoa ja alustusmenettely kuntien hyväksymistä kaavoista poistettiin. Siten kunnan kaavoitusmonopolia vahvennettiin suhteessa valtioon. Uuden oikaisukehotusmenettelyn ja valitusoikeuden kautta alueelliselle ympäristökeskukselle luotiin kuitenkin mahdollisuus puuttua kunnan kaavaratkaisuun. Uudistuksessa ei muutettu kunnan ja maanomistajan välistä toimivallanjakoa kaavoituksen suhteen. Kaavojen ajantasaisuudesta haluttiin huolehtia ja kuntien ja yksityisten toimijoiden välistä yhteistyötä korostaa muun muassa säätämällä kehittämisalueista.

Tutkielman aiheen kannalta on mielenkiintoista, että maanomistajan kaavoitusoikeutta ja samalla kunnan kaavoitusoikeuden rajoja ei ole pohdittu kokonaisvaltaisesti 1920-luvun asema-kaavalain valmistelun jälkeen, vaikka rakennuslainsäädäntö on kokonaisuudistettu kahteen kertaan. Tonttitarjonnan lisäämiseen tähänneessä MRL:n muutokseen johtaneessa hallituksen esityksessä vuonna 2006 on lyhyesti otettu kantaa maanomistajan kaavoitusoikeuteen.<sup>34</sup> Hallituksen esityksessä suhtauduttiin kielteisesti maanomistajan kaavoitusoikeuteen, eikä esitykseen sisällytetty ehdotusta maanomistajan oikeudesta asemakaavan laatimiseen maalleen.<sup>35</sup> Tätä perusteltiin muun muassa sillä, että kunnalla on jo mahdollisuus antaa kaavan laadintatehtävät ulkopuoliselle<sup>36</sup>, kunnan ja maanomistajan näkemykset asuntotuotannon asemakaavoittamisesta voivat poiketa merkittävästi toisistaan, maanomistajien asemakaavaehdotukset söisivät

<sup>29</sup> Prusi 2013, s. 105.

<sup>30</sup> Jääskeläinen – Syrjänen 2010, s. 29.

<sup>31</sup> Hyvönen 1988, s. 770. Ks. kyseisestä teoksesta enemmän kaavoitusmonopolista.

<sup>32</sup> Rakennuslain (370/1958) aikaiseen oikeustilaan verrattuna kunnan kaavoitusmonopolia on vahvennettu eri tavoin.

<sup>33</sup> HE 101/1998 vp.

<sup>34</sup> Häkkänen 2016, s. 317.

<sup>35</sup> HE 81/2006 vp, s. 16–17.

<sup>36</sup> Tässä yhteydessä Häkkänen on todennut väitöskirjansa sivun 317 alaviitteessä 44, että maanomistajan kaavoitusoikeudessa ei ole kyse kaavan teknisestä laatimisesta, vaan siitä, ”millä edellytyksillä asemakaava saadaan voimaan eli lähinnä siitä, onko edellytyksenä kunnan suostumus tai esteenä kunnan vastustava kanta laissa säädettyjen

kuntien kaavoitusresursseja, ja että yhdyskuntarakenteen taloudellisuus saattaisi heikentyä. Lisäksi todettiin, että yksityisen maanomistajan oikeus saada laatimansa kaava hyväksytyksi merkitsisi kunnallisen itsehallinnon rajoittamista. Huomionarvoista on myös, että hallituksen esityksessä on esitetty vain yksipuolisia argumentteja maanomistajan kaavoitusoikeutta vastaan eikä pohdittu kokonaiskuvaa, kuten maanomistajan oikeussuojan tarvetta tai positiivisia vaikutuksia, joita maanomistajan kaavoitusoikeus voisi synnyttää.<sup>37</sup>

Kunnan kaavoitusmonopolia on vuosien saatossa vahvistettu ja kaavoitusvallan vahvuus muodostuukin useammasta merkittävästä asiasta: Yleis- ja asemakaavoja ei tarvitse enää alistaa valtion vahvistettavaksi, kunnat ovat saaneet asteittain ratkaistavakseen poikkeamisasioita, asemakaavojen materiaaliset sisältövaatimukset on tehty avoimiksi, valitusoikeutta on rajoitettu asemakaavojen osalta sekä kuntien on mahdollista määritellä suunnittelutarvealueita varsin väljästi.<sup>38</sup> Kunnalla on laaja toimivalta maankäyttöön ja rakentamiseen liittyvässä päätöksenteossa, mikä luo kunnan roolista maankäyttö- ja rakennuslainsäädännössä erittäin vahvan.

#### 2.2.4 Kunnallinen itsehallinto

Kunnalliseen itsehallintoon, sen perustaan ja merkitykseen on vedottu 1900-luvun alusta lähtien, kun on käyty keskustelua maanomistajan kaavoitusaloiteoikeudesta. Seuraavaksi käsitellään itsehallintoa keskeisimmiltä osin liittyen tutkielman aiheeseen.<sup>39</sup>

Yksilön oikeudesta osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen säädetään Suomen perustuslaissa (PL, 731/1999). Tämän kansanvaltaisuusperiaatteen toteutumisessa kunnallisella itsehallinnolla on olennainen merkitys.<sup>40</sup> PL 121 §:n 2 momentin mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. PL 14 §:n mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Kansanvaltaisuusperiaatteella on läheinen yhteys myös PL 20 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Kuntalaissa säädetään kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnan asukkaiden

---

edellytysten lisäksi”. Näyttäisi siis siltä, että käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä on perusteltu ehdotuksen poisjättämistä aiheettomalla perusteella.

<sup>37</sup> Häkkänen 2016, s. 318.

<sup>38</sup> Häkkänen 2016, s. 116.

<sup>39</sup> Ks. kunnallisesta itsehallinnosta ja sen perustuslaillisesta asemasta laajemmin esimerkiksi Heuru 2006 s. 41–88 sekä Heuru ym. 2001.

<sup>40</sup> Muun muassa tämä tuotiin esiin hallituksen esityksessä HE 1/1998 vp, s. 74.

ja palvelujen käyttäjien oikeudesta osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan (KuntaL 22 §). Erityisesti aloiteoikeutta koskevat kuntalain säännökset lisäävät kunnan jäsenen vaikutusmahdollisuuksia kunnan päätöksentekoon.<sup>41</sup>

Kunnallista itsehallintoa on aihetta tarkastella sekä kunta–valtio -suhteena että kunnan ja kunnan asukkaan suhteena. Molemmat suhteet ovat ajan saatossa kehittyneet. Valtion valvontavaltaa kuntiin nähden on kevennetty ja samalla kuntalaisten osallistumisoikeuksia ja vaikuttamismahdollisuuksia laajennettu.

Kuntalaissa säädetään kunnan tehtävistä ja järjestämisvastuusta. Itsehallinnon nojalla kunta hoitaa ja järjestää laissa sille säädettyt tehtävät. Näissä tehtävissä kunnalla on monopoliasema, jolloin yksityiset toimijat eivät voi kilpailla kunnan kanssa tai mahdollisuus kilpailla on rajoitettua. Maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön osalta kunnan tehtävät on säädetty MRL 20 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan ”Kunnan on huolehdittava alueiden käytön suunnittelusta, rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan sekä maapolitiikan harjoittamisesta. Kunnalla tulee olla käytettävissään tehtäviin riittävät voimavarat ja asiantuntemus.”

Kuten aiemmin on todettu, kunnalla on katsottu olevan itsehallintoonsa perustuen kaavoitusmonopoli. Kunnallisen itsehallinnon kannalta kaavoitus on keskeinen kunnan strategisen johtamisen väline. Kaavoituksen avulla kunta vaikuttaa yhteisön kehitykseen ja kunnan jäsenten elinympäristön tulevaisuuteen.<sup>42</sup> Kaavoitus on merkittävä väline hallita ja määrittää kunnan alueiden muotoutumista ja edistymistä muuttuvassa maailmassa ja sääntelykehikossa.

## **2.3 Kaavoitusmonopolin muodostuminen ja siihen liittyvät kunnan velvollisuudet nykylainsäädännössä**

### **2.3.1 Kunnan velvollisuus asemakaavojen laadintaan**

Kaavoitusmonopoliin liittyy kunnan kaavoitusvelvollisuus. Kaavoitusmonopoli ei tarkoita täten pelkästään valtaa, vaan siihen liittyy myös velvollisuus, joka lähtökohtaisesti rajoittaa kunnan vapaata harkintavaltaa. Kaavoitusvelvollisuuden määrittää MRL 51 §, jonka mukaan ”asemakaava on laadittava ja pidettävä ajan tasalla sitä mukaa kuin kunnan kehitys taikka maankäytön ohjaustarve sitä edellyttää. Maankäytön ohjaustarvetta arvioitaessa on otettava huomi-

---

<sup>41</sup> HE 242/2020 vp, s. 59.

<sup>42</sup> Prusi 2013, s. 6; Syrjänen 2005, s. 33–34.



oon erityisesti asuntotuotannon tarve ja elinkeinoelämän toimivan kilpailun edistäminen.” Lisäksi 60 §:ssä on erikseen säädetty kunnan velvollisuudesta seurata asemakaavojen ajanmukaisuutta ja tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin vanhentuneiden asemakaavojen uudistamiseksi.

MRL 51 §:ään lisättiin nykyinen 2 momentti vuonna 2015. Tämä 2 momentti perustuu samassa yhteydessä MRL 5 §:ään tehtyyn lisäykseen alueiden käytön suunnittelun tavoitteista. Alueiden käytön suunnittelun tavoitteena on vuorovaikutteiseen suunnitteluun ja riittävään vaikutusten arviointiin perustuen edistää muun muassa elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ja *toimivan kilpailun kehittymistä*. Lisäyksillä haluttiin kiinnittää erityistä huomiota asuntotuotannon tarpeen lisäksi elinkeinoelämän toimivan kilpailun edistämiseen. MRL 51 §:n joustavan normin luonnetta ei ehdotetulla muutoksella muutettu, vaan hallituksen esityksessä<sup>43</sup> todetaan, että ”Yksittäisellä maanomistajalla tai toiminnanharjoittajalla ei näin ollen olisi oikeutta asemakaavaan toimivan kilpailun edistämiseen liittyvillä perusteilla, vaan päätävältä asemakaavoitukseen ryhtymisestä säilyisi kunnalla.” Mielenkiintoista on se, että hallituksen esityksessä kuitenkin veloitetaan kunta laatimaan asemakaava, kun elinkeinoelämän terveen kilpailun edistäminen sitä edellyttää. Maanomistajalla ei ole kuitenkaan subjektiivista oikeutta saada kaavaa kiinteistölleen. Eli vaikka maanomistajan mielestä maankäytön ohjaustarpeen tai elinkeinoelämän toimivan kilpailun edistämisen edellytykset täytyisivät uuden kaavan tai kaavamuutoksen laatimiseksi, kunta voi päättää, että kaavaa ei tulla laatimaan.

Samalla kun kunta arvioi, edellyttääkö kunnan kehitys taikka maankäytön ohjaustarve asemakaavan voimaan saattamista, se ottaa kantaa siihen, syntyykö sille asemakaavoitusvelvollisuus.<sup>44</sup> Kunnalle voi siis syntyä velvollisuus laatia asemakaava, mutta kenellekään ei kuitenkaan synny oikeutta vaatia kuntaa laatimaan kaavaa. Jos kunta ei saata asemakaavaa alueellaan voimaan, kuntaa ei voi siihen myöskään pakottaa esimerkiksi valittamalla hallinto-oikeuteen tai korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tähän kiteytyy mielenkiintoisella tavalla kaavoitusmonopolia koskeva sääntely erityisesti kuntalaisen oikeuksien ja kunnan velvollisuuksien osalta.

MRL 51 §:ssä mainittujen ilmaisujen ”kunnan kehitys” ja ”maankäytön ohjaustarve”, sekä jälkimmäisen osalta huomioon otettavien ”asuntotuotannon tarve” ja ”elinkeinoelämän toimivan kilpailun edistäminen” tulkitseminen nousee ratkaisevaan rooliin, kun pohditaan kunnan asemakaavoitusvelvollisuuden syntymistä. Häkkänen korostaa, että kunnalla on yksinomainen toi-

---

<sup>43</sup> HE 334/2014 vp, s.15.

<sup>44</sup> Häkkänen 2016, s. 158.

mivalta asemakaavojen voimaansaattamisesta alueellaan, mutta ei ole yksin kunnan päätettävissä, milloin MRL 51 §:ssä säädetyt seikat täyttyvät.<sup>45</sup> Kunnan asemakaavan laatimisvelvollisuuden syntyminen voidaan saattaa tuomioistuimen tai muun lainkäyttöviranomaisen ratkaistavaksi. Kunnalle voi siis syntyä MRL 51 §:n edellytysten täytyessä velvollisuus laatia MRL 54 §:n mukaiset sisältövaatimukset täyttävä asemakaava. Tämän velvollisuuden syntymistä maanomistaja tai kuntalainen voi valvoa erilaisia oikeussuojakeinoja hyödyntämällä. Mikään keinoista ei kuitenkaan voi johtaa siihen, että kaavoituspäätöksen tekisi joku muu taho kuin kunta.<sup>46</sup>

Kaavan laatimistarpeen osalta on siis merkittävää, että kaavan laatimiseen liittyvät harkinta- ja päätösvalta on säilynyt kunnalla, eikä yksittäisellä maanomistajalla ole oikeutta asemakaavaan.<sup>47</sup> On kuitenkin huomionarvoista, että maanomistajalla on oikeus saada ratkaisu tekemäänsä asemakaava-aloitteeseen. Ratkaisusta on mahdollista tehdä kunnallisvalitus. Seuraavassa tapauksessa korkein hallinto-oikeus on ottanut kantaa maanomistajan oikeuteen saada ratkaisu tekemäänsä kaavoitusaloitteeseen.

KHO 4.4.2003 taltio 851: Alueen kaavoittaminen koski maanomistajan etua, oikeutta ja velvollisuutta sillä tavoin välittömästi, että hänellä oli oikeus saada kunnan viranomaisen ratkaisu kaavan muuttamista tai laatimista koskevaan aloitteeseensa. Kunnan viranomaisen maanomistajan aloitteeseen antamasta ratkaisusta voitiin tehdä kunnallisvalitus. Kun maankäyttö- ja rakennuslain 51 §:n ja 60 §:n 1 mom:illa, joissa säädettiin kunnan velvollisuudesta laatia ja pitää asemakaava ajan tasalla, ei ollut perustettu yksittäiselle maanomistajalle oikeutta saada aluettaan kaavoitetuksi, vaan kaavan laajentamisen tai muuttamisen tarpeellisuus oli kunnan harkittavissa, maanomistajan valitus aloitteen hylkäävästä päätöksestä hylättiin.

Kunnallista päätäntävaltaa ja kaavoitusmonopolin merkitystä selventävät erityisen hyvin muuttamat korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut.

KHO 2015:95: Kunta oli hyväksynyt omistamansa tilan alueelle asemakaavan, jossa oli osoitettu rakennusoikeutta pientaloasumiseen sekä katu- ja viheralueita. Asemakaava-alue oli pinta-alaltaan 8,7 hehtaaria ja se sijaitsi aikaisemmin asemakaavoitetun kylätaajaman koillispuolella. Asemakaava-alue muodosti pääosan kylätaajaman pohjoispuolelle oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa osoitetusta asuntoalueesta.

---

<sup>45</sup> Häkkänen 2016, s. 159.

<sup>46</sup> Häkkänen 2016, s. 305.

<sup>47</sup> Ekroos – Majamaa 2018, s. 257. Jo vuoden 1931 asemakaavalaissa asemakaavan laatimisvelvollisuus ilmaistiin lähes samansisältöisenä.

Asiassa oli kysymys siitä, oliko asemakaava lainvastainen sillä perusteella, että A:n ja B:n omistamaa 0,5 hehtaarin suuruista rakennettua tilaa ei ollut sisällytetty asemakaava-alueeseen. Tila sijaitsi asemakaava-alueen itäpuolella ja samalla yleiskaavassa osoitetulla asuntoalueella kuin kunnan omistama tila.

Asiassa saadun selvityksen mukaan asemakaava-alueen rajaukseen oli vaikuttanut kunnan tavoite laatia asemakaavoja ensisijaisesti omistamilleen alueille. Tähän nähden korkein hallinto-oikeus totesi, että kunnalla on kaavoitusmonopolinsa mukaisesti ja osana maapolitiikkaansa oikeus laatia haluamansa sisältöisiä kaavoja edellyttäen, että kaavalle laissa säädetyt sisältövaatimukset täyttyvät. Kunnalla on tällöin harkintavaltansa puitteissa mahdollisuus muun ohella päättää siitä, mille alueille ja missä aikataulussa asemakaavoja laaditaan. Pelkästään sillä perustella, että kaava-alueen rajaukseen olivat vaikuttaneet maanomistukselliset seikat, kaavapäätöstä ei siten ollut pidettävä lainvastaisena. Kaavaratkaisun lainmukaisuus oli kuitenkin voitava perustella myös muilla kuin maanomistukseen liittyvillä näkökohdilla.

Asemakaava-alue sijaitsi kylätaajaman ja A:n ja B:n omistaman tilan välissä eikä mainitun tilan ympäristössä ollut muutoinkaan tiivistä rakennuskantaa. Tilan kohdalla kaavarajaus noudatti tien suuntaisesti vedettyä linjausta. Kaava-alue muodosti maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n kannalta tarkasteltuna maankäytöllisesti yhtenäisen kokonaisuuden. Asemakaavaratkaisu ei rajoittanut asemakaavoittamattoman alueen tulevaa suunnittelua niin, ettei aluetta voitaisi tulevassa kaavoituksessa osoittaa maanomistajien kannalta tarkoituksenmukaiseen käyttöön. Näissä oloissa tilan jättäminen tässä vaiheessa asemakaava-alueen ulkopuolelle ei ollut lainvastaista.

Ratkaisun perusteluissa maininnat kaavoitusmonopolin mukaisuudesta ja kunnan harkintavaltasta kertovat siitä merkityksestä ja vallasta, joka kunnilla on kaavoitukseen liittyvässä päätöksenteossa. Kunnan asemakaavoitusvalta yhdistettynä sen rooliin suunnittelutarvesääntelyssä antaa kunnalle vahvan kontrollin maankäyttöön koko kunnassa.

Ratkaisussa KHO 2020:59 pohdittiin myös kunnan harkintavaltaa ja sen mahdollista ylittymistä kaavan valmistelun lopettamisen suhteen. Korkein hallinto-oikeus perusteli päätöstään muun muassa viittaamalla ratkaisuun KHO 2015:116, jossa korkein hallinto-oikeus katsoi, että maankäytön asemakaavassa tietyille alueille osoitettu tuulivoimaloiden alue tai maankäyttö- ja rakennuslain 51 §:n asemakaavan laatimistarvetta koskevat säännökset eivät velvoittaneet kunnanvaltuustoa hyväksymään alueelle tietynsisältöistä asemakaavaa. Ratkaisussa KHO 2020:59 korkein hallinto-oikeus totesi, että kunnalla oli maankäyttö- ja rakennuslain perusteella laaja harkintavaltasta suhteen, miten se halusi alueitaan kehittää ja mille alueille kaavoitusta suunnataan. Lisäksi kunnalla oli vastaava harkintavaltasta myös sen päättäessä jonkin tietyn alueen kaavoituksen kes-

keyttämisestä tai lopettamisesta. Näin ollen lautakunta ei ollut ylittänyt harkintavaltaansa päättäessään kaavan valmistelun lopettamisesta. Ratkaisun perusteluissa viitattiin myös hallintolain 6 §:n hallinnon oikeusperiaatteisiin, joita selvennetään tarkemmin luvussa 3.3.

### 2.3.2 Asemakaavan sisältövaatimukset

Asemakaavan osalta MRL 54 § muodostaa kunnan kaavoitusharkinnalle oikeudellisen reunakehikon. Pykälä sisältää kriteerit, jotka rajaavat kunnan yksinomaista kaavoitusvaltaa.<sup>48</sup> Asemakaavan sisältöharkinta tulee arvioitavaksi erityisesti pykälässä säädettyjen sisältövaatimusten kautta, vaikkakin kaavoittajalle jää varsin laaja harkintavalta kaavan sisällön suhteen määräyksistä huolimatta. Sisältövaatimukset mahdollistavat useampia vaihtoehtoisia ratkaisuja ja laajan harkintavallan antaminen onkin ollut lainsäätäjän tarkoituksena.<sup>49</sup>

Asemakaavaa laadittaessa on otettava huomioon maakuntakaava ja oikeusvaikutteinen yleiskaava.<sup>50</sup> Tämän lisäksi asemakaava on laadittava siten, että se täyttää tietyt laissa säädetyt edellytykset. Asemakaavalla ei saa aiheuttaa perustelematonta elinympäristön laadun merkityksellistä heikkenemistä. Huomioon on otettava myös pykälän sisältämä kohtuuttomuuskielto. Mikäli asemakaavaa laaditaan alueelle, jolla ei ole oikeusvaikutteista yleiskaavaa, on asemakaavaa laadittaessa otettava huomioon myös MRL 39 §:n mukaiset yleiskaavan sisältövaatimukset.

Kunnan on asemakaavaa laatiessaan otettava huomioon kaikki asemakaavan sisältövaatimukset niille kuuluvin painoarvoin, mutta se voi painottaa niitä parhaaksi katsomallaan tavalla.<sup>51</sup> Asemakaava on mahdollista kumota valituksen johdosta hallintotuomioistuimessa, mikäli se ei ole sisältövaatimusten mukainen. Kunnalla on laaja harkintavalta kaavoitukseen liittyen, mutta kaavan sisältövaatimukset merkitsevät sitä, että harkintavalta ei ole rajatonta.<sup>52</sup>

### 2.3.3 Kaavoitusvelvollisuuden laiminlyönti ja ministeriön pakkokeinot

MRL 177 §:ssä säädetään määräyksestä suunnitteluelvoitteen toteuttamiseksi ja pykälä toimii eräänlaisena varmistajana, että kunta toimii sille maankäyttö- ja rakennuslaissa säädettyjen

---

<sup>48</sup> Hallinto-oikeudelliset perusteet ja periaatteet, joita käsitellään tarkemmin jäljempänä, terästävät MRL 54 §:n mukaisia sisältövaatimuksia.

<sup>49</sup> Häkkänen 2016, s. 156

<sup>50</sup> Huomattavaa on, että kunnalla on myös yleiskaavamonopoli. Yleiskaavan sisältövaatimuksissa MRL 39 §:ssä säädetään, että yleiskaavaa laadittaessa on otettava huomioon maakuntakaava. Maakuntakaavaan kunnan monopoli ei sen sijaan enää ulotu.

<sup>51</sup> Häkkänen 2016, s. 154.

<sup>52</sup> Kunnan on asemakaavaa laatiessaan noudatettava myös MRL 55 §:ssä säädettyä asemakaavan esitystapaa sekä 57 §:ssä säädettyjä asemakaavamääräyksiä. Ks. myös kunnan vapaasta harkinnasta esimerkiksi Merikoski 1958.

yleisten tavoitteiden edistäjänä ja toteuttajana. ”Jollei kunta huolehdi rakennusjärjestyksen, tarpeellisten yleiskaavojen tai asemakaavojen laatimisesta taikka pitämisestä ajan tasalla ja on ilmeistä, että se vaikeuttaa laissa alueiden käytön suunnittelulle tai rakentamisen ohjaukselle asetettujen tavoitteiden toteuttamista, asianomainen ministeriö voi asettaa määräajan, jonka kuluessa sitä koskeva päätös on tehtävä”.<sup>53</sup> MRL 177 §:ssä säädetään lisäksi säännöksen soveltamisesta maakunnan liittoon sekä rakennuskiellosta ja toimenpiderajoituksesta alueella, jolle ministeriö on antanut 1 momentissa tarkoitetun määräyksen asema- tai yleiskaavan laatimisesta tai muuttamisesta.

Säännös on kirjoitettu siten, että valtion taholta voidaan varmistaa laissa alueiden käytön suunnittelulle tai rakentamisen ohjaukselle asetettujen tavoitteiden toteuttaminen.<sup>54</sup> Tutkielman aiheen vuoksi keskitytään käsittelemään tarkemmin kuntien asemakaavan laatimisvelvollisuutta.

Määräyksen antamisen edellytyksenä on, että kunta on laiminlyönyt velvollisuuttaan. Tämän lisäksi laiminlyönnin tulee vaikeuttaa laissa alueiden käytön suunnittelulle tai rakentamisen ohjaukselle asetettujen tavoitteiden toteuttamista.<sup>55</sup> Tällä viitataan MRL 1 §:ssä säädettyihin lain yleisiin tavoitteisiin sekä 5 §:n mukaisiin alueiden käytön suunnittelun tavoitteisiin ja 12 §:n mukaisiin rakentamisen ohjauksen tavoitteisiin. MRL 177 §:n tarkoittamia tilanteita syntynee käytännössä vain silloin, kun kuntatasolla ryhdytään laatimaan maankäyttösuunnitelmia tai ollaan saattamatta niitä ajan tasalle niin, että menettely uhkaa muodostua esteeksi valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden toteuttamiselle taikka vaarantaa niiden toteutumisen.<sup>56</sup> MRL 5 §:ssä on määritelty laaja-alaisesti tavoitteita alueiden käytölle, kuten rakennetun ympäristön kulttuuriarvojen vaaliminen, luonnonvarojen säästeliäs käyttö ja palvelujen saatavuus. Siten esimerkiksi voimassa olevan asemakaavan vanhentuneisuus ympäristöhaittojen ehkäisemistä koskevien tavoitteiden kannalta saattaisi olla syy MRL 177 §:ssä tarkoitetun määräyksen antamiseen.<sup>57</sup>

---

<sup>53</sup> Pykälän muutettu 1 momentti tulee voimaan 1.1.2025. Huomattavaa on, että käsitellessä tässä tutkielmassa MRL 177 §:ää, sisällytetään siihen vielä voimassa olevat rakentamista koskevat määräykset. Kuitenkin 1.1.2025 lähtien kyseinen pykälä sisältää vain alueidenkäyttöä koskevat määräykset. Huomionarvoista on lisäksi, että rakennuslaki (143 §) sisälsi MRL 177 §:ää vastaavan säännöksen. Ratkaisussa KHO 1987 A 46 todettiin, että ”Koska perusteet asemakaavan laatimiselle eivät olleet muuttuneet asemakaavan vahvistamisen jälkeen, ei ministeriöllä ollut RakL 143.1 §:ssä säädettyä toimivaltaa velvoittaa kaupunkia muuttamaan asemakaavaa.”

<sup>54</sup> Ekroos – Majamaa 2018, s. 894. Tämä eroaa rakennuslain aikaisesta ajattelusta, jolloin yksityisellä katsottiin olevan mahdollisuus saattaa kunnan velvollisuus laatia kaava erikseen tutkittavaksi.

<sup>55</sup> HE 101/1998 vp, s. 117.

<sup>56</sup> Ekroos – Majamaa 2018, s. 893.

<sup>57</sup> Hallberg ym. 2020, s. 1331.

Määräyksen antamista koskeva asia voi tulla vireille ympäristöministeriön tai muun viranomaisen aloitteesta. Myös esimerkiksi maanomistaja tai muu kunnan jäsen voi tehdä esityksen määräyksen antamisesta.<sup>58</sup>

Vaikka ministeriö voi asettaa määräajan päätöksen tekemiselle, sen toimivaltaan ei kuulu kaavan yksityiskohtainen määrittäminen. Säännöksen tarkoituksen on kuitenkin katsottava mahdollistavan, että ministeriö voi asettaessaan määräajan kaavan laatimiseksi tai muuttamiseksi samalla antaa sellaisia ohjeita kaavan sisällöstä, joita määräyksen tarkoituksen toteuttaminen edellyttää. Esimerkiksi asemakaavan muutostilanteissa ministeriö voi antamansa määräyksen toteuttamiseksi antaa tarpeellisia suuntaviivoja kaavan sisällöstä. Ministeriön on päätöksessään perusteltava kaavan laatimisen tai muuttamisen tarve ja seikat, joiden perusteella kaavan puuttumisen tai vanhentuneisuuden katsotaan vaikeuttavan laissa asetettujen tavoitteiden toteuttamista. Nämä perustelut osoittavat suunnan ja tavoitteet, joihin on ministeriön käsityksen mukaan pyrittävä. Tällöin määräyksen noudattamisena ei voitaisi pitää kunnan ratkaisua, joka on sisällöltään selvästi vastoin tavoitteita, johon määräyksellä on pyritty.<sup>59</sup>

MRL 177 §:n 2 momentin mukaan ennen määräyksen antamista on neuvoteltava kunnan kanssa. Kunnalta on myös pyydettävä asiassa lausunto.

Saman pykälän 3 momentin mukaan ministeriö voi, ellei tarkoitettua määräystä noudateta, velvoittaa kunnan siihen uhkasakolla. Seuraavassa tapauksessa oli kyse ympäristöministeriön toimivaltaisuudesta ja ministeriön määräyksen laillisuudesta.

KHO 2006:97: Alueella oli suojeluarvoa rakennettuna ympäristönä. Tähän nähden asemakaavan kaavamääräystä, jonka mukaan alueella sijaitsevien rakennusten suojele oli jätetty yksinomaan lupamenettelyjen varaan, ei pidetty riittävänä. Ympäristöministeriö oli siten voinut määrätä kaupungin muuttamaan asemakaavaa mainitulla alueella. Kun otettiin huomioon, että alueella oli voimassa oikeusvaikutteinen yleiskaava, ympäristöministeriöllä ei kuitenkaan ollut toimivaltaa määrätä kaupunkia muuttamaan asemakaavaa siten, että kaavamuutoksella varmistetaan maankäytön toteuttaminen.

Tapauksessa ympäristöministeriö oli määrännyt maankäyttö- ja rakennuslain 177 §:n nojalla Lapuan kaupungin muuttamaan asemakaavaa päätöksen liitekartassa osoitetulla alueella siten, että kaavamuutoksella varmistetaan riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin perustuen maakunta-

---

<sup>58</sup> Hallberg ym. 2020, s. 1131.

<sup>59</sup> Hallberg ym. 2020, s. 1131–1132.

kaavan toteutuminen ja maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n mukaisten asemakaavan sisältövaatimusten täytyminen. Muun muassa mainitut seikat antavat edellä mainitun mukaisesti suuntaa sille, mitkä ovat ympäristöministeriön käsityksen mukaan kaavamuutoksella tavoiteltavat päämäärät. Häkkänen on todennut MRL 177 §:n mahdollistaman valtion valvonnan kunnan kaavoitusvelvollisuuden noudattamiseksi jääneen kuitenkin kuolleeksi kirjaimeksi.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> Häkkänen 2016, s. 316. Myös Syrjänen on todennut saman jo ennen nykyisen MRL:n voimaan tuloa (Syrjänen 1999, s. 205). Rakennuslainmuutoksella kunta oli velvoitettu säännöllisesti seuraamaan asema- ja rakennuskaavojen ajankäyttöä ja tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin joko kaavan muuttamiseksi tai jopa sen kumoamiseksi joissakin tapauksissa (HE 211/1996, s. 3). Syrjänen mukaan ympäristöministeriö oli jo rakennuslain aikaan käyttänyt harkintaansa hyvin ahtaasti velvoittaakseen kuntaa täyttämään päätöksentekovelvollisuutensa. Jääskeläinen ja Syrjänen (2010, s. 679) ovat myös todenneet, että ministerille on tehty esityksiä kunnan velvoittamiseksi muuttamaan tai laatimaan kaava, mutta ne ovat harvoin johtaneet velvoittamispäätökseen.

Ks. KHO taltio 2160, 12.8.2015, jossa oli kyse kuntien velvoittamista yleiskaavan laatimiseen koskevasta valituksesta: Suomen Merituuli Oy oli esittänyt ympäristöministeriölle, että ministeriö asettaisi Raaseporin kaupungille ja Inkoon kunnalle maankäyttö- ja rakennuslain 177 ja 178 §:n mukaisen suunnitteluvetoisuuden. Ympäristöministeriö on valituksenalaisella päätöksellään hylännyt Suomen Merituuli Oy:n esityksen. KHO totesi, että maakuntakaava ei kuitenkaan velvoita Raaseporin kaupunkia ja Inkoon kuntaa laatimaan alueelle tuulivoimaloiden rakentamisen mahdollistavia yleiskaavoja, vaikka alue on maakuntakaavassa osoitettu TV-rajauksella tuulivoimatuotantoon soveltuvaksi. Se, että kunnat eivät ole ryhtyneet laatimaan alueelle tällaisia yleiskaavoja, ei myöskään merkitse, että kunnat olisivat maankäyttö- ja rakennuslain 177 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla laiminlyöneet velvollisuutensa huolehtia tarpeellisten yleiskaavojen laatimisesta.

### 3 Aloiteoikeus ja aloitteen käsittely kunnassa

#### 3.1 Kuntalain mukainen aloiteoikeus

Kunnan asukkaalla on pelkästään jo kuntalain perusteella oikeus tehdä aloitteita. Kuntalain 5 luvun 23 §:n mukaan ”Kunnan asukkaalla, kunnassa toimivalla yhteisöllä ja säätiöllä sekä sillä, joka omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta kunnassa, on oikeus tehdä aloitteita kunnan toimintaa koskevista asioista. Aloitteen tekijälle on ilmoitettava aloitteen johdosta suoritettavat toimenpiteet.” Kyseistä pykälää muutettiin kuntalain kokonaistarkastelun seurauksena lailla kuntalain muuttamisesta (419/2021), joka tuli 23 §:ää koskien voimaan toukokuussa 2021. Aiempi kuntalain 23 § kuului näin:

Kunnan asukkaalla sekä kunnassa toimivalla yhteisöllä ja säätiöllä on oikeus tehdä aloitteita kunnan toimintaa koskevista asioista. Aloitteen tekijälle on ilmoitettava aloitteen johdosta suoritettavat toimenpiteet.

Jos 1 momentissa tarkoitetun aloitteen tekijöinä on vähintään kaksi prosenttia kunnan asukkaista, asia on otettava käsiteltäväksi kuuden kuukauden kuluessa asian vireille tulosta.

Lisäksi palvelun käyttäjällä on oikeus tehdä aloitteita kyseistä kunnan palvelua koskevassa asiassa.

Valtuuston tietoon on saatettava vähintään kerran vuodessa sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa tehdyt aloitteet ja niiden johdosta suoritettavat toimenpiteet.

Aloiteoikeus laajennettiin myös kunnassa kiinteää omaisuutta omistaville tai hallitseville. Siten aloiteoikeus muutettiin kuulumaan kuntalain 3 §:ssä tarkoitetuille kunnan jäsenille. Aiemman 23 §:n 1 momentin sanamuodon koettiin aiheuttavan epäselvyyttä kunnassa kiinteää omaisuutta omistavien tai hallitsevien kuntien jäsenten oikeudesta tehdä aloitteita. Käytännössä kyseistä momenttia oli jo aiemmin tulkittu laajasti, sillä ehdotetut tahot olivat voineet tehdä aloitteita. Muutos oli siten teknisluonteinen ja täsmentävä.<sup>61</sup> Laista poistettiin kuuden kuukauden käsitelymääräaika kunnan asukasluvusta lasketun kahden prosentin kannatuksen saaneilta aloitteilta. Määräajan poiston myötä kaikki kunnassa vireille tulleet aloitteet tulee käsitellä kunnan toimivaltaisessa viranomaisessa ilman aiheetonta viivytystä hallintolain 23 §:n mukaisesti.<sup>62</sup> Tällä

---

<sup>61</sup> HE 242/2020 vp, s. 59.

<sup>62</sup> HE 242/2020 vp, s. 46.



muutoksella yhdenmukaistettiin aloitteiden käsittelyä kunnassa ja helpotettiin aloitteiden tekemistä.<sup>63</sup>

Hallintosäännössä on kuntalain 12 luvun 90 §:n mukaan annettava tarpeelliset määräykset ainakin muun muassa 23 §:ssä tarkoitetun aloitteen käsittelystä ja aloitteen tekijälle annettavista tiedoista.<sup>64</sup> Velvoitteen tarpeellisuutta on hallituksen esityksessä perusteltu sillä, että se parantaa aloitteen tekijän tiedonsaantia ja edistää siten aloitteen käytettävyyttä sekä aloitejärjestelmän merkitystä kansalaistoiminnan välineenä. Velvoitteen todetaan jättävän kunnalle harkintavaltaa valita tarkoituksenmukaiset käytännön käsittely- ja menettelytavat.<sup>65</sup>

### 3.2 Aloitteen käsittely ja päätöksestä valittaminen

Seuraavaksi käsitellään maanomistajan tekemän aloitteen kulkua virelletulosta päätöksestä tehtävään valitukseen. Aloitteen kulkua ja käsittelyä ohjaavat kuntalaissa ja hallintolaissa säädetyt pykälät ja periaatteet.

Kuntalain 23 §:n mukainen yksityisen toimijan aloite tulee vireille, kun aloite on saapunut kuntaan. Hallintolain mukaisesti asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä, ja viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin (HL 23 §). Kunnan on annettava kuntalain

---

<sup>63</sup> HE 242/2020 vp, s. 59.

<sup>64</sup> Esimerkiksi Turun kaupungin hallintosäännössä 1.6.2023 on luvussa 18 annettu määräykset kaupunkilaisten ja palvelujenkäyttäjien osallistumisoikeudesta. Luku sisältää pykälät 116 ja 117, joissa määrätään valmistelussa olevien asioiden tiedottamisesta ja aloitteiden käsittelystä. Turun kaupungin hallintosäännössä ei ole mainittu, että kunnassa kiinteän omaisuuden omistaja tai haltija on oikeutettu tekemään aloitteita. Tätä ei ole mainittu erikseen myöskään Kokemäen kaupungin hallintosäännössä 1.1.2021. Kiinteän omaisuuden omistaja ja haltija on erikseen mainittu esimerkiksi Salon kaupungin hallintosäännössä 1.1.2024 luvussa 18 aloiteoikeutta koskevassa pykälässä 185 §. Vantaan kaupungin hallintosäännössä 1.9.2023 on Turun kaupungin hallintosäännön 183 §:ää vastaava pykälä (luku 25, 1 §). Vantaan, Turun ja Kokemäen hallintosäännöissä on aloitteen käsittelyä koskevassa pykälässä lisäksi seuraava kohta: ”Jos aloitteen tekijöinä on vähintään kaksi prosenttia kunnan/kaupungin asukkaista, aloite on kuuden kuukauden kuluessa vireille tulosta otettava toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi.”. Vastaavaa kohtaa ei ole Salon hallintosäännössä.

Turun kaupungin hallintosäännön mukaan ”Aloitteen tekijälle on ilmoitettava aloitteen vastaanottamisesta sekä aloitetta käsittelevän henkilön yhteystiedot ilman tarpeetonta viivytystä. Aloitteen tekijälle on ilmoitettava aloitteen johdosta suoritettujen toimenpiteiden kuuden kuukauden kuluessa aloitteen jättämisestä.”, kun taas Salon kaupungin hallintosäännön mukaan ”Aloitteen tekijälle on ilmoitettava kuukauden kuluessa aloitteen saapumisesta, missä viranomaisessa aloite käsitellään, arvioitu käsittelyaika sekä keneltä saa lisätietoja aloitteen käsittelystä. Sen jälkeen, kun aloite on käsitelty loppuun, aloitteen tekijälle on ilmoitettava, onko aloite johtanut toimenpiteisiin.” Vantaan ja Kokemäen hallintosääntöjen ”Aloitteen tekijälle annettavat tiedot” -pykälät vastaavat Turun hallintosäännön vastaavaa pykälää.

<sup>65</sup> HE 268/2014 vp, s. 122.

23 §:n mukaiseen aloitteeseen hallintopäätös, eli kunnan on annettava valituskelpoinen hallintopäätös myös maanomistajan kunnalle tekemään aloitteeseen hänen omistaman alueensa asemakaavoittamiseksi. Ratkaisussa KHO 27.10.2009/2628 todettiin, että:

Kunnan viranomaisen päätös, jolla maanomistajan aloitteesta vireille tulleen kaavamutoksen valmistelun jatkamisesta oli luovuttu, rinnastui päätökseen, jolla kaavan muuttaminen oli katsottu tarpeettomaksi ja muutosaloite oli hylätty. Kunnan viranomaisen ratkaisusta, jolla mainitulla tavalla vireille tulleen kaavahankkeen valmistelu oli keskeytetty, voitiin siten tehdä kunnallisvalitus.

Asian käsittelyssä ja päätöksenteossa on otettava huomioon hallintolain mukaiset velvollisuudet ja periaatteet, joita käsitellen tarkemmin seuraavassa alaluvussa. Päätöksestä maanomistaja voi tehdä kunnallisvalituksen eli valittaa hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja vaatia tuomioistuinta toteamaan, että kunnalla on kaavoitusvelvollisuus tai sitä ei ole. Kunnallisvalituksella tarkoitetaan itsehallintoyhteisön toimielimen päätöksestä tehtävää valitusta, jonka erityispiirteet määritellään laissa (KuntaL 135–143 §).<sup>66</sup> Nämä erityispiirteet poikkeavat erityisesti hallintovalituksesta<sup>67</sup>. Kunnallisvalituksen saa tehdä sekä asianosainen että kunnan jäsen (KuntaL 137 §). Kunnallisvalituksen saa tehdä vain laillisuusperusteella, joita ovat menettelyvirhe, toimivallan ylitys ja muu lainvastaisuus (KuntaL 135.2 §). Käytännössä mikä tahansa lainvastaisuus voi siten olla valituksen perusteena. Sen sijaan valitusta ei voida tehdä tarkoituksenmukaisuusperusteella, jonka mukaan päätös on esimerkiksi huono tai muuten epä-tarkoituksenmukainen.<sup>68</sup> Hallintotuomioistuimen toimivallan rajoittaminen on myös eräs kunnallisvalituksen erityispiirre. Hallinto-oikeus voi tutkia vain valitusajan kuluessa esitetyt valitusperusteet (KuntaL 135.3 §)

On huomattava, että kunnan jäsenen tekemä kuntalain mukainen aloite on eri asemassa kuin maanomistajan kaavanmuutosaloite valituskelpoisuuden osalta. Tämä on todettu oikeuskirjallisuudessa.<sup>69</sup> Oikeuskäytännössä on katsottu valituskelvottomiksi päätökset, joissa on katsottu,

---

<sup>66</sup> Ks. Ympäristöministeriön julkaisu 2019:27: Asemakaavoitus ja asianosaisperusteinen valitusoikeus, jossa selvitettiin kysymystä asemakaavapäätösten valitusoikeuden muuttamisesta siten, että valitusoikeus perustuisi asianosaisuuteen eikä enää kunnan jäsenyyteen. Selvityksen perusteella ei ehdotettu valitusoikeuksien muutosta eikä muistutuskentekovelvoitetta. Ks. kunnallisvalituksesta myös Mäkinen 2010, jossa on analysoitu muun muassa kaava-asioista tehtyjä kunnallisvalituksia. Tutkimuksessa on esimerkiksi selvinnyt kaavavalitusten menestyneen usein siksi, että kaavan vaikutuksia ei ole selvitetty riittävästi.

<sup>67</sup> Mäenpää 2023, s. 1259–1261. Kunnan päätökseen voidaan hakea muutosta hallintovalituksella vain, jos lailla niin erikseen säädetään. Yleensä hallintovalitus on muutoksenhakukeinona silloin, kun päätöksenteon kohteena ovat yksilön oikeuksia, etuja tai velvollisuuksia koskevat päätökset sosiaali- ja terveydenhuollon toteuttamisessa ja opetuksen hallinnossa. Valitusoikeus näissä asioissa on siten vain asianosaisella.

<sup>68</sup> Mäenpää 2023, s. 1260.

<sup>69</sup> Hallberg ym. 2020 s. 348 sekä Jääskeläinen ja Syrjänen 2010, s. 314–315.

ettei kuntalaisen aloite anna aiheita toimenpiteisiin.<sup>70</sup> Viranomaisen on annettava vireillepan-  
tuun asiaan ratkaisu, jos asia koskee vireillepanijan etua, oikeutta tai velvollisuutta. Siten maan-  
omistajan tekemää kaavanmuutosaloitetta pidetään asianosaisen tekemänä aloitteena, johon on  
annettava ratkaisu. Voimassa olevan MRL:n aikaisessa oikeuskäytännössä valituksia on hylätty  
perustuen siihen, että kaavan laatimisen tai muuttamisen tarpeellisuuden harkinta kuuluu kun-  
nan ratkaistavaksi.<sup>71</sup>

Huomionarvoista on, että ilman kunnan suostumusta asemakaavaa ei kuitenkaan voida tuomio-  
istuimen päätöksellä saattaa voimaan. Kunnallisvalitus on luonteeltaan kassatorinen. Muutok-  
senhakuviranomaisena toimiva hallinto-oikeus voi vain kumota kaavapäätöksen virheellisyy-  
den todettuaan, mutta se ei voi korvata kunnan kaavapäätöstä. Tätä perustellaan kunnallisen  
itsehallinnon suojaamisella. Kunnallisvalitus voidaan nähdä kunnan jäsenen valvontakeinona,  
eikä tuomioistuin voi tehdä päätöstä asiassa, joka kuuluu kunnan itsehallinnon piiriin.<sup>72</sup> Kunnan  
kaavoitusvelvollisuuden osalta valituksen perusteella tehtävä tuomioistuimen ratkaisu on vain  
toteamus kaavoitusvelvollisuuden olemassaolosta tai sen puuttumisesta, mutta se ei velvoita  
kuntaa toimimaan vastoin tahtoaan.

Mikäli kaavoitusprosessi etenee siihen vaiheeseen, että asemakaava hyväksytään, sen tekee  
MRL 52 §:n mukaan kunnanvaltuusto. Valtuuston päätösvaltaa voidaan johtosäännössä siirtää  
kunnanhallitukselle tai lautakunnalle. Joka tapauksessa kyse on julkisen vallan käytöstä. MRL  
8 luvussa on säädetty kaavoitusmenettelystä ja vuorovaikutuksesta. Niihin liittyvät velvollisuu-  
det täyttääkseen kunta käyttää myös kaavaa laatiessaan julkista valtaa. Tätä valtaa kunta ei voi  
siirtää tai luovuttaa muulle taholle.

Luvun loppuun esitellään kaavio, johon on tiivistetysti koottu aloitteen vireilletulon ja sen kä-  
sittelyn eri vaiheet.

---

<sup>70</sup> Ks. esimerkiksi KHO 10.3.2000 T 524, KHO 28.12.2000 T 3341 ja KHO 10.4.2002 T 831.

<sup>71</sup> Aiemmin luvussa 2.3.1 käsitelty KHO 4.4.2003 T 851.

<sup>72</sup> Häkkänen 2016, s. 304.

Taulukko 1. Aloitteen käsittely

Vaiheet				
1. Aloitteen tekijä toimittaa aloitteen kunnalle.	2. Kunta käsittelee aloitteen ja tekee (kielteisen) päätöksen.	3. Päätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen ja valitusluvalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen.	4. Valitus hylätään tai asia palautetaan takaisin kunnalle.	5. Aloitteen tekijä voi tehdä MRL 177 §:n mukaisen hakemuksen ympäristöministeriölle.
Aloite tulee viireille, kun se saapuu kuntaan.	Aloite on hallintolain mukaan käsiteltävä ilman aiheutonta viivytystä.	Maanomistaja voi asianosaisena valittaa kunnan päätöksestä.	Kunta voi asian palauttamisesta huolimatta pitäytyä kannassaan. Aloitteen tekijä voi tehdä uuden aloitteen ja prosessi alkaa alusta.	Ympäristöministeriö voi asettaa määräajan kunnan päätöksen tekemiselle.

Aloitteen tekijän tekemä aloite tulee viireille, kun se saapuu kuntaan. Kunnan pitää käsitellä aloite hallintolain nojalla ilman aiheutonta viivytystä, ja asianosaisella on oikeus saada tieto käsittelyn etenemisestä sekä arvio päätöksen antamisajankohdasta. Maanomistaja voi asianosaisena valittaa kunnan päätöksestä, vaikka siinä todettaisiin, että toimenpiteisiin kaava-aloitteen pohjalta ei ryhdytä. Tuomioistuin voi hylätä valituksen tai todeta kunnalla olevan kaavoitusvelvollisuus ja palauttaa asian kunnalle. Ratkaisu ei kuitenkaan velvoita kuntaa toimimaan vastoin tahtoaan. Maanomistaja voi tehdä ympäristöministeriölle hakemuksen MRL 177 §:n mukaisesti, ja ministeriö voi määrätä kuntaa tekemään kaavoittamista koskevan päätöksen määräajan kuluessa ja tarvittaessa velvoittaa siihen uhkasakolla.

Huomattavaa on, että tutkielmaa kirjoittaessa ei ole tiedossa korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä, jonka mukaan olisi katsottu, että maanomistajan tekemään kaavoitusaloitteeseen annettavan kunnan päätöksen pitäisi olla myönteinen, ja kunta edelleen kieltäytyisi laatimasta asemakaavaa. Siinä tapauksessa maanomistajan voisi tehdä MRL 177 §:n mukaisen hakemuksen ympäristöministeriölle kaavoitusvelvollisuuden toteuttamiseksi. Tällöin ministeriön harkittavana olisi, määrääkö se kuntaa kaavoittamaan, ottaen huomioon korkeimman hallinto-oikeuden antaman ratkaisun.

### 3.3 Hallintolain periaatteet

#### 3.3.1 Hallinnon oikeusperiaatteet

Kunnallisessa päätöksenteossa, ja etenkin tutkielman kannalta kaavoitusaloitteen käsittelyssä, on otettava huomioon hallintolain 2 luvussa säädetty hyvän hallinnon perusteet sekä 5 luvussa säädetty asian käsittelyä koskevat yleiset vaatimukset. On kyse siitä, millä tavoin hallinto-oikeudelliset periaatteet vaikuttavat ja ohjaavat kunnan harkintavaltaa. Ne rajaavat kunnan kaavoituksellisen harkintavallan sisältöä. Maankäyttö- ja rakennuslakiin ei ole säädetty erikseen hallinto-oikeudellisia periaatteita vastaavia vaatimuksia.<sup>73</sup>

Hallintolain 6 §:ssä on määritelty viisi hallinnon oikeusperiaatetta, jotka ovat yhdenvertaisuusperiaate, tarkoituksidonnaisuuden periaate, puolueettomuusperiaate, suhteellisuusperiaate ja luottamuksensuojaperiaate.<sup>74</sup> Hallintolain 6 §:n mukaan:

Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Näitä periaatteita sovelletaan varsinkin silloin, kun viranomainen voi toimivaltansa rajoissa valita erilaisia vaihtoehtoisia päätöksiä.<sup>75</sup> Hallinto-oikeudelliset periaatteet eivät yksinään ja sellaisenaan ratkaise maankäyttöön ja rakentamisen piirissä tehtäviä päätöksiä. Kunnan tulee soveltaa näitä periaatteita käyttäessään harkintavaltaansa eri ratkaisuja ja lopputuloksia pohtiesaan. Tämä konkretisoituu tutkielman aiheen osalta silloin, kun kunta käsittelee kuntalain mukaista aloitetta kaavasta tai kaavoitushakemusta. Kunnalla on vaihtoehtona päätöksellään hylätä hakemus tai ottaa kaava laadittavakseen. Tällä päätöksellä kunta ottaa edellä mainitun mukaisesti kantaa myös kaavoitusvelvollisuutensa syntymiseen. Tässä luvussa käsitellään jokaista hallinnon oikeusperiaatetta sitoen ne kunnan kaavoitusmonopoliin ja kaavoitukseen. Periaatteita on mahdollista selventää ja määritellä erikseen, mutta käytännössä niiden erot eivät ole

---

<sup>73</sup> MRL 91 a §:ssä säädetään maanomistajien yhdenvertaisesta kohtelusta liittyen maanomistajan velvollisuuteen osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin.

<sup>74</sup> Useat periaatteet liittyvät myös suoraan perusoikeuksiin kuten PL 15 §:ssä säädettyyn omaisuuden suojaan. Raja-an omaisuuden suojan tarkemman käsittelyn tutkielmani ulkopuolelle. Tärkeää on kuitenkin tunnistaa, että omaisuuden suoja liittyy keskeisesti maankäyttöä ja rakentamista koskevaan sääntelyymme. Ks. lisää omaisuuden suo- jasta tässä yhteydessä muun muassa PeVL 38/1998 vp. Ks. myös Kuusiniemi JJ 2005, s. 221–241 viitteineen, jossa on käsitelty maanomistajan asemaa useista näkökulmista.

<sup>75</sup> Mäenpää 2021, s. 91.

selviä. Periaatteita sovelletaan päällekkäin ja ne ovatkin usein päätöksenteon taustalla lähtökohtina ja täydentävinä määräyksinä, kuten esittelemästäni oikeuskäytännöstä selviää. Tärkeintä on, että minkä tahansa kunnan toimen on täytettävä hallinto-oikeudelliset vaatimukset.

Näyttäisi siltä, että kaavoitusharkinnan kannalta keskeisimmät hallinto-oikeudelliset periaatteet oikeuskäytännön valossa ovat yhdenvertaisuuden ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteet. Seuraavaksi niitä tarkastellaan hieman laajemmin, ja esitetään myös näkökohtia tiiviisti muista hallintolain 6 §:n mukaisista periaatteista.

### 3.3.2 Yhdenvertaisuusperiaate

Perustana asioiden käsittelylle on Suomen perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännös, jonka mukaan ”Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.”. Mikäli ”hyväksyttävästä perusteesta” halutaan poiketa, perusteen tulisi olla johdettavissa maankäyttö- ja rakennuslainsäädännöstä.<sup>76</sup>

Yhdenvertaisuusperiaatteen osalta yksittäisen tapauksen tarkastelu voi olla haastavaa, sillä maankäytön sääntelyssä alueeseen saattaa vaikuttaa monet tekijät ja oikeudelliset eroavaisuudet.<sup>77</sup> Kunta saattaa joutua lausumaan asiassa, jossa se on ottanut laadittavakseen maanomistajan ehdottaman kaavoitushakemuksen, mutta hylännyt toisen. Yhdenvertaisuuden kannalta on yleisesti oleellista se, että kaikkia samanlaisia tapauksia kohdellaan samalla tavalla ja erilaisia tapauksia toisistaan poiketen ja tilanteiden eroavaisuudet huomioiden. Asemakaavaa laadittaessa yhdenvertaisuuden vaatimus ei ratkaise sitä, miten kaava on laadittava. Se rajoittaa kaavoittajan harkintavaltaa tilanteissa, joissa on mahdollista tehdä vaihtoehtoisia kaavaratkaisuita. Arvioitava on tapaukseen sovellettava substanssisääntely, erityisesti MRL 54 §:ssä säädetyt asemakaavan sisältövaatimukset, sekä omaisuudensuojaan liittyvät vaatimukset (PL 15 §).<sup>78</sup> Jokaisen tapauksen erityispiirteet tulee ottaa huomioon.

Yhdenvertaisuusperiaatetta noudattaen viranomaisen ja virkamiehen velvollisuutena on kohdella hallinnon asiakkaita tasapuolisesti ja johdonmukaisesti. Tutkielman aiheen ja kaavoituk-

<sup>76</sup> Häkkänen 2016, s. 192.

<sup>77</sup> Häkkänen 2016, s. 195.

<sup>78</sup> Häkkänen 2016, s. 195. Maanomistajien yhdenvertaista kohtelua arvioidaan käytännössä asemakaavalla osoitettavalla rakennusoikeudella. Tästä oikeuskäytäntöä esimerkiksi KHO 2014:54 ja KHO 2008:71, joissa arvioitava oli muun muassa maanomistajien yhdenvertainen kohtelu asemakaavamuutoksissa.

seen liittyvien aloitteiden osalta tämä periaate on merkityksellinen, sillä yhdenvertaista kohtelua on sovellettava asianosaisiin sekä myös niihin, joihin asian käsittely voi muuten vaikuttaa. Kaavoitusta koskevalla päätöksenteolla voi olla vaikutusta useiden asianosaisten etuihin, oikeuksiin ja velvollisuuksiin.<sup>79</sup> Tasapuolisuudella on suuri merkitys, sillä yhdelle asianosaiselle ei voida antaa etusijaa toisen kustannuksella. Kaavoitusjärjestelmässä ja asian vireille tultua yhdenvertaisuudella on korostunut merkitys. Jokaiselle mieluista ja maanomistajan haluamaa kaavaa ei voida laatia tai hyväksyä. Päätökset pitää perustella, ja maanomistajan on helpompi tyytyä päätökseen, kun päätöksen takana on asialliset ja kattavat perustelut.

Kunnan kaavoitusvallankäyttöä suhteessa maanomistajien yhdenvertaiseen kohteluun on käsitelty lyhyesti oikeustapauskommentissa tapauksesta KHO 2015:95, jota tarkasteltiin edellä luvussa 2.3.1. Tapauksessa arvioitiin asemakaava-alueen rajausta ja siihen vaikuttaneita maanomistusoloja. Oikeustapauskommentin arvioinnissa on todettu, että maanomistajien yhdenvertainen kohtelu ei sisällä velvollisuutta kaavoittaa maanomistajan vaatimuksesta alueita, vaan harkinta kaavan tarpeellisuudesta kuuluu kunnalle. Lainmukaisuuden arvioinnin kannalta ei ole väliä, vaikka kaava-alue olisi tarkoituksenmukaisempi tai suunnitteluratkaisuna parempi toisella tavalla rajattuna. Kaava-aluetta rajattaessa ja sen lainmukaisuutta arvioitaessa kiinnitetään huomiota siihen, voiko ulkopuolelle rajattua aluetta tulevaisuudessa suunnitella yleiskaavassa osoitettuun tarkoitukseen. Maanomistajan kannalta merkityksellistä on se, että mahdollisuus saada alueensa kaavoitetuksi myöhemmässä vaiheessa riippuu jälleen kunnan kehityksestä, asemakaavan laatimistarpeesta ja kunnan harkintavallasta.<sup>80</sup>

Tuomioistuin- ja laillisuusvalvontakäytännössä määritetään ja konkretisoidaan näiden periaatteiden sisältöä, ulottuvuutta ja soveltamisalaa hallintolain lisäksi.<sup>81</sup> Ratkaisussa KHO 2011:11 oli kyse sekä MRL 51 §:n mukaisesta kunnan kaavoitusmonopolin merkityksestä että maanomistajien yhdenvertaisuuden arvioinnista.

KHO 2011:11: Korkein hallinto-oikeus totesi, että kaupunginvaltuuston ei voitu katsoa loukanneen maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta tai muutoinkaan ylittäneen harkintavaltaansa hyväksyessään asemakaavan kaava-aluetta koskevina rajauksineen, kun otettiin huomioon maankäyttö- ja rakennuslain 51

<sup>79</sup> Mäenpää 2023, s. 155–156.

<sup>80</sup> Oikeustapauskommentti KHO 2015:95, Susanna Wähä.

<sup>81</sup> Mäenpää 2023, s. 153. Mäenpää on korostanut myös sitä, että ”hallinnon oikeusperiaatteet koskevat kaikkea hallintoelinten toimintaa sen muodosta ja sisällöstä riippumatta. Oikeusperiaatteiden käyttöala ei siten rajoitu harkintavallan käyttöön hallinnollisessa päätöksenteossa, vaan periaatteet koskevat myös julkisten palvelujen toteuttamista ja muuta tosiasiallista toimintaa sekä ylipäänsä viranomaisten toimintaa sen sisällöstä riippumatta samoin kuin julkisen hallintotehtävän hoitamista.”

§:stä ilmenevä tarkoitus turvata kunnan päätäntävalta asemakaavoituksessa, kaupunginhallituksen kaava-alueen rajauksesta esittämä maankäyttöön syihin perustuva selvitys sekä se seikka, että asemakaavoituksen ulkopuolelle tässä vaiheessa jätetty alue oli pinta-alaltaan yksinäänkin riittävän suuri muodostaakseen tarkoitukseenmukaisen suunnittelukokonaisuuden.

Muutoksenhaun yhteydessä ja myöskin itsenäisenä valitusperusteena voidaan kiinnittää huomiota oikeusperiaatteen vastaiseen menettelyyn. Mikäli hallintotuomioistuin toteaa päätöksen olleen jonkin oikeusperiaatteen vastaista, menettelyä pidetään yleensä harkintavallan väärinkäyttönä. Tämä mahdollistaa hallintopäätöksen kumoamisen.<sup>82</sup>

### 3.3.3 Tarkoitussidonnaisuuden periaate

Tarkoitussidonnaisuuden periaate merkitsee, että viranomainen voi käyttää toimivaltaansa vain lain mukaan perusteltuihin tarkoituksiin. Periaate kieltää täten harkintavallan väärinkäytön.<sup>83</sup> Viranomainen ei siten voi harkintavaltaansa käyttäessään perustaa päätöstään asiaankuulumattomiin syihin tai asettaa päätökselleen asiaan liittymättömiä ehtoja.<sup>84</sup>

Viranomaisaseman väärinkäytöksi voidaan katsoa hallintopäätöksen sisällön tai julkisen vallan käytön sitominen taloudelliseen tai muuhun vastasuoritukseen. Kunnalla on muun muassa kaavoituksen osalta erityisasema, joka perustuu määräävään asemaan. Tämän määräävän aseman väärinkäyttäminen on tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaista.<sup>85</sup> Julkisen vallan käyttö ei voi olla kaupanteon kohteena, ja siten kunta ei esimerkiksi voi sopia, että se tekee tietynlaisen ja maanomistaman haluaman kaavapäätöksen korvausta tai maksua vastaan. Julkisen vallan väärinkäyttöä ja vaadittua rahasuoritusta on arvioitu muun muassa seuraavissa tapauksissa.

KHO 1995 A 31: Kun kaupunki oli edellyttänyt maanomistajalta sopimuksen tekemistä laissa säädettyä laajemmasta maksuvelvollisuudesta kaupungille, jotta yhdistys olisi saanut tonttiaan koskevan asemakaavanmuutoksen käsitellyksi ja hyväksytyksi kaupungin toimielimissä, kaupunginvaltuusto oli hyväksyessään sanotun sopimuksen käyttänyt väärin harkintavaltaansa.

KHO 2016:89: Kaupunginhallitus oli hyväksynyt kaupungin ja yhtiön välisen sopimuksen, jonka mukaan yhtiön tuli maksaa lisääntyneestä teollisuus- ja varastotilan rakennusoikeudesta 540 000 euroa. Korvauksen vaatimista tontinomistajalta yksinomaan sillä perusteella, että tontin rakennusoikeus myönteisen poikkeamis päätöksen johdosta lisääntyi, ei pidetty maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvun

<sup>82</sup> Mäenpää 2023, s. 155.

<sup>83</sup> Mäenpää 2023, s. 154.

<sup>84</sup> KHO 2011:112. Ratkaisussa todettiin kunnalliseen itsehallintoon kuuluvaa ja hallituksen esityksessä 55/1995 vp korostettua harkintavaltaa rajoittavan hallinnon yleiset oikeusperiaatteet.

<sup>85</sup> Mäenpää 2023, s. 165.



säännökset sekä hallintolain 6 §:n vaatimukset huomioon ottaen lainmukaisena. Kaupunginhallitus oli näissä oloissa hyväksyessään sopimuksen käyttänyt harkintavaltaansa muuhun tarkoitukseen kuin se oli lain mukaan ollut käytettävissä ja siten ylittänyt toimivaltansa.

Kunnalla on oikeus MRL 12 a luvun mukaisiin korvauksiin. Huomattavaa on, että kunnan pidättyessä kaavan laatimisesta saadaksean lakiin perustumattoman maksun, kunta rikkoo tarkoitussidonnaisuuden periaatetta.

### 3.3.4 Muut hallinnon oikeusperiaatteet

Puolueettomuusperiaate merkitsee, että viranomaisen on toimittava objektiivisesti ja riippumattomasti. Viranomaisen toiminta ja päätöksenteko eivät saa perustua epäasiallisiin tai hallinto-toiminnalle muuten vieraisin perusteisiin, ja viranomaisen on toimittava itsenäisesti. Epäasialliset ulkopuoliset vaikutteet eivät saa muovata viranomaisen toimintaa asiassa. Päätöksenteko on kokonaisuudessaan oltava perusteltavissa objektiivisesti.<sup>86</sup>

Tutkielman aiheen kannalta puolueettomuusperiaatteen ja objektiivisuuden merkityksen voidaan katsoa vaikuttavan erityisesti tilanteissa, joissa kunta mahdollisesti asettaa omistamiensa maiden asemakaavoituksen etusijalle suhteessa yksityisten maanomistajien omistuksessa olevien alueiden kaavoitukseen.<sup>87</sup>

Periaatteen toteutumista vahvistetaan erityisesti hallintolain esteellisyysäännöksillä. Virkamies on esteellinen myös, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa vaarantuu muusta erityisestä syystä, kuin laissa mainituissa tilanteissa (hallintolaki 28 §). Esteellinen virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä. Kaavoitusprosessissa voi eteen tulla tilanne, jossa kunnan kaavoittaja ei voi osallistua esteellisyyden vuoksi prosessiin lainkaan. Ongelmia saattaa syntyä etenkin silloin, jos kunnassa ei ole useampia kaavoittajia. Tällöin kaavoitusprosessia ei voida viedä eteenpäin esteellisyyden vuoksi.

Suhteellisuusperiaatteen mukaan viranomaisen toiminta on mitoitettava oikein. Suhteellisuutta arvioidaan periaatteeseen sisältyvän kolmen peruselementin perusteella. Toimen on oltava so-

---

<sup>86</sup> Mäenpää 2023, s. 166.

<sup>87</sup> Kysymys on ollut arvioitava edellä käsittelemässäni tapauksessa KHO 2015:95, jossa todettiin, että kaavaratkaisun lainmukaisuus on voitava perustella myös muilla kuin maanomistukseen liittyvillä näkökohdilla. Puolueettomuusperiaate voidaan liittää myös ratkaisuun KHO 2011:11, jota käsittelin yhdenvertaisuusperiaatteen yhteydessä luvussa 2.4.2.

piva tavoiteltavaan päämäärään tai tavoitteeseen nähden sekä asianmukainen ja tehokas. Toimen on oltava myös tarpeellinen ja välttämätön tavoitteen saavuttamiseksi. Toimien on oltava oikeasuhtaisia, eivätkä ne saa rajoittaa yksityisen oikeuksia enempää kuin on välttämätöntä.<sup>88</sup>

Kaavoitusprosessin aikana tehtäviin päätöksiin sovelletaan suhteellisuusperiaatetta, kun arvioidaan eri tahojen intressien ja tavoitteiden välisiä suhteita. MRL 54 §:n 3 momentti näyttäytyy eräänlaisena suhteellisuusperiaatteen muotona. Momentti sisältää kohtuuttomuuskiellon, jonka mukaan asemakaavalla ei saa asettaa kohtuutonta rajoitusta tai aiheuttaa sellaista kohtuutonta haittaa, joka kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää. Suhteellisuusperiaate on siten sisäänrakennettu maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntöön ja saa asian käsittelyssä täydentävää merkitystään hallintolaista.

Luottamuksensuojaperiaatteen mukaan viranomaisen on otettava yksityisen oikeudet odotukset huomioon toiminnassaan ja turvattava niitä. Yksityisellä tulee olla oikeusjärjestykseen perustuvia oikeutettuja odotuksia. Luottamuksensuoja on sidoksissa oikeusvarmuuden periaatteen ja viranomaistoiminnan johdonmukaisuuden vaatimuksiin.<sup>89</sup>

Kunnan tehdessä päätöksiä maankäytön suhteen, se voi luoda maanomistajalle oikeutettuja odotuksia, esimerkiksi tulevaisuuden kaavoitustyöhön liittyen. Kunnan on kuitenkin mahdollista vetäytyä kaavoitushankkeesta sillä olevan kaavoitusmonopolin perusteella. Mielenkiintoinen kysymys on se, millä tavoin maanomistajan on mahdollista saada luottamuksensuojaa tilanteissa, joissa asemakaavan laadintaa on jo edeltänyt maanomistajan ja kunnan väliset sopimusneuvottelut, esimerkiksi MRL 91 b §:n mukaisesta maankäyttösopimuksen laadinnasta, ja kaavoitustoimenpiteet ovat edenneet jo varsin pitkälle. Maanomistajasta voi tuntua harhaanjohtetulta, mikäli kunta vetäytyykin lopulta kaavoitushankkeesta. *Häkkinen* on todennut, että täl-

---

<sup>88</sup> Mäenpää 2023, s. 168. Ks. myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 2010:5, jossa käsiteltiin muun muassa kaupungin toimien suhteellisuusperiaatteen vastaisuutta. Ratkaisussa on todettu, että ”Hallinnon toimet, jotka puuttuvat yksityisen oikeuteen enemmän kuin on välttämätöntä tietyn tavoitteen saavuttamiseksi, ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisia ainoastaan, milloin toimet ovat välttämättömiä.” Kaupungin katsottiin rikkoneen suhteellisuusperiaatetta. Lisäksi kaupunki oli päätöksellään aiheuttanut tarpeetonta haittaa tapauksen yritykselle, mikä oli myös suhteellisuusperiaatteen vastaista. Ratkaisussa huomioitiin myös, että ”Hallinnon oikeusperiaatteet ja nimenomaisesti suhteellisuusperiaate on tullut huomioida myös kaupunginhallituksen päätöksentekoa edeltävässä viranomaistoiminnassa sen luonteesta riippumatta.”

<sup>89</sup> Kulla – Salminen 2021, s. 128. Ks. KHO 2018:51, jossa arvioitava oli muun muassa luottamuksensuojaperiaatteen vaikutukset sekä ilmeisen väärän lain soveltaminen. Korkein hallinto-oikeus totesi, että luottamuksensuojaperiaatteen kannalta lähtökohtana oli pidettävä sitä, että yksityisen tulee voida luottaa viranomaisen toiminnan virheettömyyteen ja viranomaisten päätösten pysyvyyteen. Tapauksessa A oli kuitenkin tietoinen asiaan liittyvistä luvista ja lupaprosessin keskeneräisyydestä, ja oli silti jatkanut rakennustöitä. Ks. myös tässä yhteydessä KHO 2010:5, jossa kaupungin katsottiin muun muassa rikkoneen hallinnon luottamuksensuojaperiaatetta.

löin merkitystä annettaisiin myös tietyn kaavoitushankkeen kunnallispoliittisille etenemismahdollisuuksille.<sup>90</sup> Käytännössä kuitenkin tämän periaatteen voidaan katsoa jääneen kaavoitukseen ja rakentamiseen liittyvissä asioissa kuolleeksi kirjaimeksi.

### 3.3.5 Asian käsittelyä koskevat yleiset vaatimukset

Kunnan on kaavoitusaloitetta käsitellessään ja julkista valtaa käyttäessään huomioitava toiminnassaan myös hallintolain 5 luvussa säädetyt asian käsittelyä koskevat yleiset vaatimukset. Tässä luvussa käsitellään tiiviisti nämä vaatimukset, jotka määrittävät ja ohjaavat tutkielmani aiheen kannalta kaava-aloitteen käsittelyä kunnassa. Tavoitteena on tuoda tiivistetysti esiin aloitteen tekijän oikeudet ja toisaalta kunnan velvollisuudet aloitteen käsitelijänä.

Asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Tämä oikeus on säädetty myös Suomen perustuslaissa (PL 21.1 §) ja asianosaiselle on tämän pyynnöstä esitettävä arvio päätöksen antamisaikankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin. Samanlaista menettelyä vaaditaan myös virkamiehiltä. Viranomaisen on myös määriteltävä toimialansa keskeisissä asiaryhmissä odotettavissa oleva käsittelyaika sellaisille hallintopäätöksellä ratkaistaville asioille, jotka voivat tulla vireille vain asianosaisen aloitteesta.

Viivytyksettömyyden ja aiheettoman viivytyksen soveltaminen riippuu ainakin käsiteltävän asian luonteesta, vaikeusasteesta ja menettelyvaiheista. Asian aiheellinen käsittelyaika määräytyy tapauskohtaisesti, mutta samanlaisissa asioissa on noudatettava suurin piirtein samanlaista käsittelyaikaa.<sup>91</sup> Aiheettoman viivytyksen kiellon takia aloitteen tekijä voi olettaa, että hänen asiansa käsitellään joutuisasti ja kohtuullisessa ajassa. Todettu on esimerkiksi, että resurssipula ei ole hyväksyttävä peruste asian käsittelyn viipymiselle.<sup>92</sup> Maankäyttö- ja rakennuslain uudistusprosessin yhteydessä on tuotu toistuvasti esiin kuntien resurssipula kaavoituksessa. Uudistuksessa on otettava huomioon tämä hallintomenettelyn laatuvaatimus, ja se, että kunnan on järjestettävä toimintansa sitten, että yksilön oikeudet eivät vaarannu, vaikka asiat ovatkin ruuhkautuneet.

Hallintoasia käsitellään julkisesti vain, jos niin on säädetty tai erityisen säännöksen nojalla päätetty (HL 24 §). Valtuuston kokoukset ovat julkisia, jollei kokouksessa käsitellä asiaa tai asiakirjaa, joka on lailla säädetty salassa pidettäväksi tai jollei valtuusto muuten painavan syyn

---

<sup>90</sup> Häkkänen 2016 s. 207.

<sup>91</sup> Mäenpää 2021, s. 177.

<sup>92</sup> OKA 26.10.2018.

vuoksi jossakin asiassa toisin päätä (KuntaL 101 §). Itsehallintoyhteisön muiden toimielimien kokoukset eivät yleensä ole julkisia. Yksityisen ei siis ole lähtökohtaisesti mahdollista päästä seuraamaan tekemänsä aloitteen käsittelyä, vaan hänellä on oikeus saada vain asian käsittelyä koskevat tiedot. Toimielin voi kuitenkin päättää pitää yleisölle avoimen kokouksen. Päätös voi koskea myös yksittäisen asian käsittelyn julkisuutta.<sup>93</sup>

Hallintolaki sisältää säädökset kielenkäytön laadullisista perusvaatimuksista (HL 9 §). Kielilain säädökset hallintoasian käsittelykielestä täydentävät vaatimuksia, joita kunnan on noudatettava asiaa käsitellessään. Asianmukaisen palvelun ja asian käsittelyn edellytyksenä ovat selkeä ja ymmärrettävä kielenkäyttö. Jotta asiakas, tässä tapauksessa aloitteen tekijä, voi toteuttaa oikeutensa ja etunsa täysimääräisesti, on hänen ymmärrettävä edellytykset asian etenemiselle sekä päätöksen sisältö.

Hallintolain 27 § – 30 §:iin sisältyvät määräykset koskien virkamiehen esteellisyyttä. Tutkielmassa sivuttiin niitä puolueettomuusperiaatteen käsittelyn yhteydessä. Viranomaisen toiminnassa voidaan erotella subjektiivinen ja objektiivinen puolueettomuus. Asian käsittelijän ja päätöksentekijän omat tavoitteet tai sidonnaisuudet eivät saa vaikuttaa hänen toimintaansa asiassa, jolloin on kyse subjektiivisesta puolueettomuudesta. Objektiivinen puolueettomuus taas korostaa yleistä luottamusta, objektiivisuutta ja riippumattomuutta asian käsittelyssä ja päätöksenteossa.<sup>94</sup> Esteellisyysperusteita on useampi ja niitä täydentää esteellisyyttä koskeva yleislauseke. Tärkein oikeusvaikutus on se, että esteellinen henkilö ei saa käsitellä asiaa eikä edes olla läsnä, kun asiaa käsitellään. Esteellisyysperusteet tulee ottaa huomioon jo heti asian vireille tultua.<sup>95</sup>

Hallinnolliseen päätöksentekoon eivät saa vaikuttaa vieraat perusteet, esimerkiksi ystävien suosinta, henkilökohtaisen hyödyn edistäminen tai erityisten taloudellisten etujen tavoittelu.<sup>96</sup> Kaavoittajan tulee pidättäytyä asian käsittelystä, ja hänen pitää myös pysyä poissa asiaa käsiteltäessä esimerkiksi tilanteessa, jossa kaavoitusaloitteen on tehnyt hänen läheinen, tai aloitteen käsittely voisi vaikuttaa myös kaavoittajan omiin intresseihin. Tilanteessa, jossa kaava-asiaa valmisteleva virkamies tai hänen puolisonsa omistaa kiinteistön kaavoitettavalla alueella, voi tulla kyseeseen virkamiehen esteellisyys, mikäli kaavoituspäätös on omiaan olennaisesti nostamaan

---

<sup>93</sup> Mäenpää 2023, s. 438.

<sup>94</sup> Mäenpää 2021, s. 184.

<sup>95</sup> Ratkaisussa KHO 17.8.2017 T 3890 arvioitiin erityisen hyödyn aiheuttamaan esteellisyyttä: Kunnanhallituksen puheenjohtajan maanomistus kaava-alueella ja hänen solmimansa tuulivoima-alueita koskeva vuokrasopimus huomioon ottaen kunnanhallituksen puheenjohtajalle oli ollut odotettavissa kaavahankkeesta erityistä hyötyä, eikä hänen vuoksi esteellisenä ollut voinut ottaa osaa mihinkään kaava-asian käsittelyvaiheeseen.

<sup>96</sup> Mäenpää 2021, s. 182.

tai laskemaan maan hintaa. Tällöin kyseessä on intressijääviys. Hyödyn tai vahingon tulee olla luonteeltaan kuitenkin erityistä, jotta se aiheuttaisi esteellisyyden. Vähäinen hyöty tai epäolennainen haitta eivät yleensä aiheuta esteellisyyttä, mutta tilannetta on siinäkin tapauksessa arvioitava kokonaisuutena.<sup>97</sup> Esteellisyyden osalta on huomattava, että kunnan valtuuston jäseniä koskee poikkeus hallintolain määrittelemien esteelisyysperusteiden soveltamisessa. KuntaL:n mukaan valtuutettu on esteellinen käsittelemään valtuustossa vain asiaa, joka koskee häntä henkilökohtaisesti tai hänen lähisukulaistaan. Valtuutettu on esteellinen osallistumaan omistamansa maa-alueen yksityiskohtaiseen kaavoitukseen.<sup>98</sup>

---

<sup>97</sup> Mäenpää 2021, s. 186.

<sup>98</sup> Mäenpää 2021, s. 194.

## **4 MRL:n uudistusprosessi ja sen yhteydessä kaavoitusmonopolista ja yksityisen aloiteoikeudesta käyty keskustelu**

### **4.1 Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevat kaavoitus- ja rakentamislain alustavat pykäläluonnokset**

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevat kaavoitus- ja rakentamislain alustavat pykäläluonnokset ja niiden perustelut olivat lausuntokierroksella loppuvuonna 2019. Tutkielman aiheen vuoksi huomioidaan erityisesti kuntakaavaa koskevat pykäläluonnokset ja niiden perustelut.

Pykäläluonnosten mukaan ”Kuntakaavan tarkoituksena on kunnan alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaaminen sekä toimintojen yhteensovittaminen.”, ja että ”Kunta vastaa kuntakaavan laatimisesta ja sen pitämisestä ajan tasalla muuttamalla sitä sen mukaan kuin kunnan kehitys tai alueidenkäytön ohjaustarve sitä edellyttää.” Mainitut pykäläluonnokset ovat lähes saman sisältöiset nykyisten MRL 50 §:n ja 51 §:n kanssa, joissa säädetään asemakaavan tarkoituksesta ja sen laatimistarpeesta. Pykäläluonnosten perusteluissa selvennetään siirtymistä erillisistä asemakaavoista ja yleiskaavoista yhden kuntakaavan malliin. Tällä muutoksella olisi ollut tarkoitus joustavoittaa suunnittelua, kun asiat käsiteltäisiin vain yhdellä kaavatasolla ja suunnittelutarpeen kulloinkin vaatimalla tarkkuudella. Perusteluissa todettiin kuntakaavan skaalautuvuuden jättävän kunnan harkintaan kunkin alueen tarkoituksenmukaisen suunnittelemisen ja ohjaamisen. Kuntakaavan todettiin perusteluissa olevan aina oikeusvaikutteinen.

Alustavissa pykäläluonnoksissa esitettiin kunnan jäsenen oikeus tehdä kunnalle perusteltu aloite kuntakaavan laatimiseksi tai muuttamiseksi. Säännöskohtaisissa perusteluissa ympäristöministeriö toteaa, että ”Voimassa olevassa laissa ei ole vastaavaa säännöstä, mutta kuntalain 23 §:ssä on yleistä kunnan jäsenen aloiteoikeutta koskeva säännös. Kuntakaavan laatimisaloitetta koskevalla säännöksellä täsmennettäisiin sitä, että kunnan jäsenen aloiteoikeus koskee myös kaavoitusta sekä varmistettaisiin se, että aloite otetaan aina kunnassa käsittelyyn.” Perustellulla aloitteella tarkoitetaan sitä, että aloitteen tekijän olisi pitänyt jo aloitetta laatiessaan perehtyä laissa säädettyihin kaavan laadullisiin vaatimuksiin ja pohtia kaavan tehtävää ja tarkoitusta. Tällä varmistettaisiin, että aloitteet eivät olisi sisällöltään tyhjiä ja vältettäisiin kunnan selvitystyötä kaavaprosessin alussa.

Pykäläluonnoksessa ehdotettiin otettavaksi aloitteen viivyttyksettömän käsittelyn vaatimus. Tämä vaatimus on hallintolain 23 §:ssä, mutta alustavien pykälänluonnosten perusteluissa vaatimuksen sisällyttämistä laatimisaloitetta koskevaan pykälään pidettiin asiaa selkeyttävänä seikkana.

Kunnan kaavoitusvelvollisuutta ja velvollisuutta pitää kuntakaava ajan tasalla on tarkennettu pykäläluonnoksessa, joka koskee kuntakaavan ajanmukaisuuden arviointia. Sen mukaan ”Kunnan tulee seurata kuntakaavan ajanmukaisuutta ja ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin vanhentuneen kuntakaavan uudistamiseksi. Kuntakaavan ajanmukaisuus on arvioitava vähintään 10 vuoden välein.” Kymmenen vuoden määräajan säätäminen täydentäisi ja tiukentaisi nykyistä asemakaavaa koskevaa ajanmukaisuuden arviointia (MRL 60 §). Perustelujen mukaan tarkoituksena on edistää kaavojen toteuttamista ja välttää epäselvyyttä, joka liittyy pitkään voimassa olleiden kaavojen toteuttamiseen. Säännöstä on tarkoitettu yksinkertaistaa ja sen vaikutusta tiukentaa, minkä on ajateltu helpottavan rakennuslupaharkintaa koskevaa menettelyä.

## **4.2 Kannanotot ja kommentit alustaviin pykäläluonnoksiin**

### **4.2.1 Käsiteltävien kommenttien rajaus**

Lausuntojen ja kommenttien antajia oli valtava määrä. Ympäristöministeriö sai kommentteja yhteensä noin 300 vastaajalta. Tutkielmaa varten on koottu kommentteissa useampaan kertaan esiintyneitä samantyyppisiä kannanottoja ja perusteluita yhteen. Esille tuodaan myös yksittäisten lausunnonantajien keskeisiltä vaikuttavista perusteluista kommentteja. Tutkielmassa käsitellään kuntien, järjestöjen, yritysten ja yksityisten antamia kommentteja alustaviin pykäläluonnoksiin. Täten tutkielman ulkopuolelle rajataan puolueiden, maakuntaliittojen sekä valtion viranomaisten kommentoinnin. Tässä luvussa keskitytään käsittelemään kuntakaavaa ja sen laatimisaloitetta koskevaa kommentointia.<sup>99</sup>

### **4.2.2 Yksityisten antamat kommentit**

Yksityisten antamissa kommentteissa mielenkiintoista oli erityisesti se, miten vähän kuntakaavan laatimisaloitetta koskeva pykäläluonnos oli saanut kommentteja. Laatimisaloitetta kommentoitiin lyhyesti ”hyvänä uutena pykälänä”. Toinen vastaaja taas ei pitänyt laatimisaloitetta

---

<sup>99</sup> Kommentteihin voi tutustua tarkemmin [mrluudistus.fi](http://mrluudistus.fi) -sivustolta. Kommentit on koottu erillisiin PDF-tiedostoihin, joista on kerätty tutkielman aiheen kannalta keskeisimmät kannanotot ja perustelut.

perusteltuna, ja näki sen vain lisäävän kaavoituksen työmäärää ilman tavoiteltujen hyötyjen saavuttamista. Eräs vastaaja totesi kaavoitusmonopolin olleen tae kestäväälle suunnittelulle ja näki yksityisen laatimisaloitteen laajentamisen mahdollisesti kyseenalaistavan kaavoitusmonopolia.<sup>100</sup>

Eräs yksityinen vastaaja selvensi kommentissaan Ahvenanmaan oman maankäyttö- ja rakennuslain 33 §:n mukaista maanomistajan oikeutta asemakaavaehdotuksen laatimiseen. Hänen mielestään ”Ahvenanmaan lainsäädännön laajentaminen koskemaan myös muun Suomen maanomistajia lisää resursseja kaavoitukseen samalla kun se mahdollistaa kunnan resurssien säästämisen tai uudelleenkohdentamisen. Maanomistajan kaavoitusoikeus laajentaa käytössä olevaa kumppanuuskaavoitusta koskemaan myös tapauksia, jotka ovat säännösten mukaisia mutta jäävät nykyisin kaavoittamatta kunnan viranhaltijoiden muiden kiireiden tai haluttomuuden johdosta.” Vastaaja totesi Norjassa ja Ruotsissa olleen hyviä kokemuksia maanomistajan kaavoitusoikeudesta. Hän esitteli kommentissaan käsittääkseni oman pykäläluonnoksensa ja perustelunsa kuntakaavan laatimisaloitteesta. Pykäläluonnos sisälsi maanomistajan oikeuden laatia osallistumis- ja arviointisuunnitelman ja valmisteluvaiheen kaavaluonnoksen. Maanomistajalla olisi ehdotuksen mukaan oikeus esitellä ne kunnan luottamushenkilöille päätettäväksi neljän kuukauden kuluessa niiden jättämisestä kuntaan, jos kunta ja maanomistaja eivät ole toisin sopineet. Pykäläluonnoksessa varmistettiin se, että kaavoitusaloite käsitellään kunnassa kohtuullisessa ajassa. Pykäläluonnoksessa määriteltiin myös se, että suunnitelman laatimisesta sekä kustannuksista vastaa maanomistaja.<sup>101</sup>

Edellä on kootusti yksityisten antamat kommentit kuntakaavan laatimisaloitteesta. Yleisesti kuntakaavan osalta yksityiset esittivät huomioitaan kuntalaisten oikeudesta osallistua ja vaikuttaa kuntakaavaa koskevaan päätöksentekoon. Suurimmaksi osaksi kuntakaava yleis- ja asemakaavan sijasta koettiin epämääräiseksi ja sekavaksi, ja nykyinen kaavajärjestelmä haluttiin säilyttää.

#### 4.2.3 Yritysten antamat kommentit

Yritysten antamissa kommentteissa nousi esiin hyvä palaute yhdestä kuntakaavasta ja sen käsitteestä. Yleis- ja asemakaavan korvaaminen kuntakaavalla nähtiin kannatettavana uudistuksena,

---

<sup>100</sup> Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus, Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevien alustavien pykäläluonnosten kommentointi, yksityishenkilöt, s. 16–17.

<sup>101</sup> Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus, Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevien alustavien pykäläluonnosten kommentointi, yksityishenkilöt, s. 29.



joka voisi tehostaa kaavoitusprosessia. Haasteena nähtiin kaavoittajien mahdolliset erilaiset tulkinnot kuntakaavasta sekä eri kunnissa laadittavien kaavojen eri tasoisuus.

Kritiikkiä keräsi se, että vain kunnan jäsenellä olisi oikeus tehdä kuntakaavan laatimisolioite. Tämä nähtiin ongelmallisena erityisesti investoijien osalta, joilta puuttuu kunnan jäsenyys. Kommenteissa vaadittiin, että myös kiinteistönomistajalla olisi oikeus saada omistamalleen kiinteistölle laatimansa kaavaehdotus kunnan toimielimen käsiteltäväksi. Myös kehittäjän käynnistämä yksityiskohtainen kaavoitus tulisi kommenttien mukaan mahdollistaa.<sup>102</sup>

Kahden vastaajan kommentissa vaadittiin laatimisolioitetta koskevan pykäläehdotuksen tarkentamista ja terävöittämistä.<sup>103</sup> Senaatti-kiinteistöt näki kunnan jäsenen käsitteen määrittämisen tarpeelliseksi, ja tarkentavana kysymyksenä olikin, oliko pykäläluonnoksessa tarkoitettu, että myös yritys on kunnan jäsen. Lisäksi Senaatti-kiinteistöjen mukaan tulisi määritellä se, voiko kuka tahansa kunnan jäsen tehdä aloitteen sekä mistä kohteista aloitteen voi tehdä. Kommenteissa kannatettiin Kiinteistönomistajat ja rakennuttajat Rakli ry:n (Rakli) tekemää ehdotusta kiinteistönomistajan kaavanvalmistelu-oikeudesta. Ehdotuksen koettiin nopeuttavan kaavoitusprosessia ja lisäävän kaavoitukseen käytettävissä olevia resursseja. Senaatti-kiinteistöt esittivät kommentteissaan Rakli:lle tarkentavia kysymyksiä koskien mainittua ehdotusta. Kysymykset koskivat muun muassa kaavaehdotuksen esittelijätahoa, kaavan laatijan mahdollista pätevyysvaatimusta sekä kaavaehdotuspäätösten määräaika.<sup>104</sup>

Kommenteissa korostui vaatimus kuntia velvoittavasta määräajasta, jonka kuluessa kaavoitusprosessi tulisi toteuttaa sekä kohtuullisen ajan vaatimus, jonka kuluessa kaava-aloitteen tekijälle on annettava vastaus kaavahankkeen käynnistämisestä ja arvio prosessin kestoajasta. Lisäykseenä ehdotettiin järjestelmää, jossa kuntakaavan muuttamista rajoittava maakuntakaavan osittaismuutos/poikkeus voitaisiin käsitellä suppeassa menettelyssä. Tämä nähtiin tärkeänä erityisesti investoijien kannalta. Kommenteissa pohdittiin lisäksi, olisiko pykäläluonnokseen tarpeellista sisällyttää nykyisen MRL 59 §:n mukainen sääntely asemakaavan laatimisesta perittävästä korvauksesta.<sup>105</sup>

---

<sup>102</sup> Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus, Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevien alustavien pykäläluonnosten kommentointi, yritykset, s. 4–5.

<sup>103</sup> Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus, Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevien alustavien pykäläluonnosten kommentointi, yritykset, s. 9.

<sup>104</sup> Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus, Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevien alustavien pykäläluonnosten kommentointi, yritykset, s. 10–11.

<sup>105</sup> Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus, Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevien alustavien pykäläluonnosten kommentointi, yritykset, s. 6.

#### 4.2.4 Järjestöjen antamat kommentit

Esittelen seuraavaksi yhteen kootusti järjestöjen antamia kommentteja. Myöhemmin luvussa keskityn tarkemmin keskeisimpiin lausunnonantajiin, jotka näyttäisivät perustelleen asiaa ja näkökantansa kaikista eniten. Näitä järjestöjä ovat Kiinteistöliitto, Rakennusteollisuus RT Ry, RAKLI ja Kuntaliitto.

Kuntakaavan laatimisaloitetta koskevaa pykäläluonnosta pidettiin järjestöjen mielestä lähtökohtaisesti kannatettavana. Kommenteissa oli kuitenkin useita korjaus- ja täydennysehdotuksia. Järjestöjen kommenteissa otettiin vahvasti kantaa siihen, että myös maanomistajalla tulee olla kunnan jäsenen lisäksi oikeus tehdä aloite kuntakaavan laatimiseksi tai muuttamiseksi.<sup>106</sup> Eräissä kommenteissa kyseenalaistettiin kunnan jäsenelle annettavaa kaavan laatimisoikeutta ja ehdotettiin laatimisoikeuden säätämistä pelkästään maanomistajille.<sup>107</sup> Kommenteissa pidettiin riittävänä, että kuntalaisilla on yleinen aloiteoikeus kuntalain nojalla. Maanomistajilla on sen sijaan erityinen intressi omistamiensa maa-alueiden ja kiinteistöjen kehittämiseen, ja maanomistaja ei välttämättä ole kunnan jäsen. Kommenteissa mainittiin lisäksi erityisesti yritysten ja tuulivoimayhtiöiden oikeus tehdä kaavoitusaloite tuulivoimarakentamista koskevasta yleiskaavasta. Tämän oikeuden vaadittiin säilyvän jatkossakin, sillä tuulivoimaa koskevien yleiskaavojen laadinta on pääasiassa aloitettu yritysten toimesta.<sup>108</sup> Lisäksi vaadittiin huomioimaan paremmin hankekaavoitus ja sen myötä yksityisen sektorin ja elinkeinoelämän tarpeet sekä hankkeiden luvittamisen joustavoittamiseen liittyvät tarpeet.<sup>109</sup> Kommenteissa todettiin maanomistajan aloiteoikeuden edistävän julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä. Aloiteoikeus tulisi kirjata kuitenkin niin, että kunnalla olisi läpinäkyvään demokraattiseen prosessiin pohjautuva veto-oikeus esitettyjen hankkeiden suhteen.<sup>110</sup>

---

<sup>106</sup> Eräissä kommentissa nostettiin esiin nykyinen maanomistajan oikeus laatia ranta-asemakaava ja että tämän oikeuden tulisi säilyä mahdollisessa uudessa kaavamallissa. Samassa yhteydessä korostettiin maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimusta (Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus, Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevien alustavien pykäläluonnosten kommentointi, järjestöt, s. 32–33).

<sup>107</sup> Ehdotetussa muodossaan laatimisaloiteoikeuden nähtiin muun muassa tarjoavan lähinnä kuntalaisille mahdollisuuden tehdä erilaisia esityksiä kunnan varoilla toteutettavista hankkeista, kuten puistoista ja patsaista.

<sup>108</sup> Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus, Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevien alustavien pykäläluonnosten kommentointi, järjestöt, s. 34.

<sup>109</sup> Eräissä kommentissa käsiteltiin hankekaavoitusta koskevia ehdotuksia melko laajastikin: Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus, Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevien alustavien pykäläluonnosten kommentointi, järjestöt, s. 41.

<sup>110</sup> Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus, Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevien alustavien pykäläluonnosten kommentointi, järjestöt, s. 52.

Eräissä kommentissa vaadittiin maanomistajan kaavoitusoikeuden säätämistä maankäyttö- ja rakennuslaissa samoin kuin Ahvenanmaan maankäyttö- ja rakennuslaissa, eli maanomistajalla tulisi olla oikeus tehdä kaava kuultuaan ensin kuntaa. Tällöin kunta päättäisi kaavan hyväksymisestä samalla tavalla kuin se päättää kunnan tekemistä kaavoista.<sup>111</sup>

Muutamissa kommentteissa otettiin kantaa aloitteen käsittelyä koskevan määräajan säätämisen tarpeellisuuteen. Pykäläluonnokseen kirjattu määräys aloitteen käsittelystä ilman aiheetonta viivytystä nähtiin muun muassa liian epämääräisenä. Kiinteistöliiton mukaan olisi välttämätöntä, että lakiin kirjattaisiin palvelulupaus kiinteistönomistajan kuntakaava-aloitteen käsittelyyn. Kunnan tulisi ilmoittaa laissa säädetyn määräajan kuluessa kaavoitusprosessin käynnistämisestä ja antaa arvio prosessin etenemisen aikataulusta. Kiinteistöliitto piti neljän kuukauden määräaika sopivana ilmoitusaikana. Määräaikoja koskevaa palvelulupausta ehdotettiin myös eräissä toisessa kommentissa. Määräaikojen säätämistä perusteltiin ennakoitavuudella, jota tarvitaan hankkeiden ja investointien suunnittelussa.<sup>112</sup>

Kiinteistöliitto pitää yleis- ja asemakaavan sijasta yhtä kunnan tarpeiden mukaisesti skaalautuvaa kuntakaavaa tervetulleena ehdotuksena. Kuntakaavan laatimisaloitetta koskevaa pykäläluonnosta on liiton mukaan kuitenkin välttämätöntä muokata. Kunnan jäsenen aloiteoikeutta voidaan ehdotetussa muodossaan pitää liiton mukaan liian laajana, ja se voi mahdollisesti ruuhkauttaa kunnat siten, ettei aloite-ehdotuksia pystytä käsittelemään tehokkaasti. Kiinteistöliitto pitää maankäyttö- ja rakennuslakiin kirjattavaa kunnan jäsenen kuntakaavan laatimisaloiteoikeutta kunnan varojen tuhlaamisena, koska kuntien resurssit eivät tosiasiasa riittäisi aloitteiden käsittelyyn. Kiinteistöliiton mukaan päätöksistä uhkaisi seurata myös oikeuslaitosta kuormittavia turhia valitusprosesseja. Kuntalaisen kaavoitusaloiteoikeuden sijaan Kiinteistöliitto ehdottaa aloiteoikeuden säätämistä vain kiinteistönomistajalle. Kiinteistönomistaja voisi edelleen valtuuttaa esimerkiksi kiinteistökehittäjän toimimaan kaavoitusprosessissa kiinteistönomistajan puolesta.

Kiinteistöliitto vaati kommentteissaan sääntelyehdotuksen laajentamista koskemaan myös kumppanuuskaavoitussääntelyä. Kumppanuuskaavoitus vahvistaisi Kiinteistöliiton mukaan

---

<sup>111</sup> Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus, Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevien alustavien pykäläluonnosten kommentointi, järjestöt, s. 36.

<sup>112</sup> Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus, Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevien alustavien pykäläluonnosten kommentointi, järjestöt, s. 41–42.

kunnan mahdollisuuksia käyttää kaavoitusmonopoliaan. Liitto totesi kaavoitusmonopolin ytimen olevan oikeasisältöisessä prosessissa ja päätöksenteossa eikä niinkään suunnittelutyössä, jonka tekisi kiinteistönomistaja omatoimisesti tai tilaamalla kustannuksellaan tarvittavan konsulttipalvelun.<sup>113</sup>

Rakennusteollisuus RT Ry (RT) totesi lausunnossaan useiden kaupunkien ja kuntien hyödyntävän jo nykyisinkin yksityisiä toimijoita kumppanuus- ja sopimuskaavoituksessa. Yksityisen sektorin osaamisen ja resurssien hyödyntäminen helpottaisi kuntien omiin kaavoitusresursseihin kohdistuvaa painetta. RT totesi lausunnossaan hankkeiden toteutuvan todennäköisemmin kumppanuuskaavoituksella kuin tapauksissa, joissa kunta etsii vasta kaavan laatimisen jälkeen sille toteuttajan. RT esittää, että maanomistajan aloiteoikeuden kirjaaminen lakiin lisää yksityisen omistuksessa olevan maan saattamista kaavoituksen piiriin. Kunta asettaisi kaavoitukselle tavoitteet ja reunaehdot, ja maanomistajalla olisi mahdollisuus valmistella kaavaa kunnan ohjauksessa aloitteen hyväksymisen jälkeen. RT:n mukaan tuloksellinen kaavoitus saavutetaan kunnan luomilla selkeillä puitteilla ja sopimus- ja kumppanuuskaavaprosesseilla. RT korostaa kommentissaan, että kunta tekee aina lopullisen päätöksen kaavasta.<sup>114</sup>

Ammattimaisia kiinteistönomistajia ja rakennuttajia edustava Rakli toteaa kommentissaan, että kaava-aloiteoikeus ei sellaisenaan olisi riittävä keino tuomaan lisää resursseja kasvukaupunkien kaavoitustarpeisiin. Rakli:n mielestä nykyinen kuntalain 23 § on antanut mahdollisuuden kaava-aloitteisiin, mutta ilman merkittäviä hyötyjä. Kunnan jäsenen aloiteoikeus johtaa parhaimmillaan kumppanuuskaavoitukseen aloitteentekijän ja kunnan välillä, kuten kunnissa jo usein tehdäänkin. Rakli näkee, että kiinteistönomistajan kaavanvalmistelu-oikeus on aloiteoikeutta toimivampi ja tehokkaampi tapa lisätä välineitä ja resursseja kaavoitukseen. Rakli pitää tärkeänä, että kasvukaupungeissa on koko ajan riittävästi hyviä kaavoituksen kohteita ja resursseja kaavojen laatimiseen.<sup>115</sup> Rakli on kuntakaavan laatimisaloitetta koskevassa kommentissaan esitellyt ehdotuksen kiinteistönomistajan kaavanvalmistelu-oikeudesta. Tutkielmani aiheen kannalta koen tarpeelliseksi esitellä ehdotuksen, koska Rakli:n ehdotukseen oli yhdytty ja sitä oli

---

<sup>113</sup> Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus, Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevien alustavien pykäläluonnosten kommentointi, järjestöt, s. 42.

<sup>114</sup> Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus, Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevien alustavien pykäläluonnosten kommentointi, järjestöt, s. 52–53.

<sup>115</sup> Tässä yhteydessä tuon esiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksen ”Tarjonnan tiellä”, jossa on pidetty maanomistajan aloiteoikeutta kannatettavana uudistuksena, koska se lisäisi asuntomarkkinoita ja joustavaa maan tarjontaa. Selvitys on laadittu riittävän asuntotuotannon ja rakennusalan kilpailun näkökulmasta, mikä täydentää tutkielmassani esitettyjä puoltavia kommentteja ja perusteluita maanomistajan aloiteoikeuden säätämisen suhteen.

kannatettu useammissa kommenteissa. Ehdotus on lisäksi näkemykseni mukaan tällä hetkellä laajimmin luonnosteltu sekä perusteltu. Lakiin tulee Rakli:n esityksen mukaan:

... lisätä kiinteistönomistajan mahdollisuus saada hallinnassaan olevalle kiinteistölle valmistelemansa kaavaehdotus kunnanvaltuuston (tai hallitus, lautakunta) päättäväksi. Kiinteistönomistajan kaavanvalmisteluoikeus laajentaisi kaavoitusvälineiden valikoimaa resursseja vahvistaen ja prosessien sujuvuutta lisäten.

Lähtökohtana olisi, että kunta ja kiinteistönomistaja valmistelisivat kaavaa yhteistyössä normaalilla kumppanuusmenettelyllä. Mikäli suunnittelu pysähtyisi tai hidastuisi merkittävästi, kiinteistönomistaja voisi valmistella ehdotuksen ja saada sen poliittiseen päätöksentekoon esittelijän esittelemänä.

Kiinteistönomistajan kaavanvalmisteluoikeus tulisi käytäntöön, mikäli kunta osoitaisi vireillepanovaiheessa kaavan valmistelun kiinteistönomistajalle, tai kiinteistönomistaja haluaisi ottaa valmistelun itselleen, jos hanke ei etene kunta- tai kumppanuusvetoisesti.

Kiinteistönomistajan tulisi osoittaa riittävät resurssit kaavanvalmisteluun. Infran ja palvelujen suunnittelutarve selvitetäisiin kaavan vireillepanon yhteydessä. Sopimuksella voitaisiin infran ja palvelujen suunnittelu (tai osa) osoittaa kiinteistönomistajan tehtäväksi.

Kiinteistönomistaja ottaisi riskin, että kunnanvaltuusto (hallitus, lautakunta) ei hyväksy ehdotusta. Siinä tilanteessa kiinteistönomistaja tekisi ehdotukseen vaaditut muutokset, tai lopettaisi kaavan valmistelun. Jotta jälkimmäiseltä tilanteelta vältyttäisiin, tulisi kaavan valmistelun aina perustua riittäviin alkuneuvotteluihin ja vuoropuheluun prosessin aikana. Kenenkään kiinteistönomistajan intressissä ei ole valmistella kaava hylättäväksi.

Suunnittelun laadusta, vuorovaikutuksesta ja vaikutusten arvioinnista noudatettaisiin kaavoitukselle asetettuja vaatimuksia.

Vireillepanopäätökset tehtäisiin määräajassa (x kk). Myös kaavaehdotuspäätöksiin tulisi määräaika, joka voitaisiin asettaa esimerkiksi hankkeen vireillepanon yhteydessä (hankkeen kokoon ja merkittävytyteen suhteutettu määräaika).

Täydennysrakentamisen edistämiseksi kiinteistönomistajan valmistelemassa täydennysrakentamiskaavassa sovellettaisiin alennettuja maankäyttökorvauksia.<sup>116</sup>

---

<sup>116</sup> Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus, Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevien alustavien pykäläluonnosten kommentointi, järjestöt, s. 37–38. Raklin ehdotus kokonaisuudessaan on luettavissa Raklin nettisivuilta ”Kiinteistönomistajan kaavanvalmistelumahdollisuus”. RAKLI oli hahmotellut pykäläluonnosten kommentointia varten myös kiinteistönomistajan kaavanvalmisteluprosessin etenemisen:

Muun muassa Norjan lainsäädännössä on Rakli:n esitystä vastaava menettely. Lisäksi Ahvenanmaan lainsäädännössä (plan och bygglagen för landskapet Åland, 33§, 2008) on olemassa maanomistajan oikeus valmistella asemakaava.<sup>117</sup>

RAKLI perustelee esitystään sillä, että kunnan kiinteistönomistajien yhteiselle kehittämiselle saadaan selkeä asema. Myös prosessien ja roolien läpinäkyvyys paranevat. Esityksen mukainen kaavanvalmistelu-oikeus selkeyttäisi kunnan ja kiinteistönomistajan rooleja ja tehostaisi kumppanuushankkeita kunnan kaavoitusmonopolin säilyttäen. Kiinteistönomistaja voisi varmistua aiempaa enemmän siitä, että hänen kustantamansa suunnitelmaa pääsee poliittiseen päätöksentekoon. Kunnan resursseja säästyy suunnittelusta ja niitä voi kohdistaa muihin maankäyttöasioihin, kun kaavan laatimisen ja selvitysten resurssit kasvavat. Perusteluna ovat myös poikkeuslupamenettelyn tarpeen merkittävä vähentyminen, täydennysrakentamisen lisääntyvät edellytykset sekä kasvukaupunkien asuntotuotantotarpeisiin vastaaminen. Kaavojen ja kaavamuutosten kautta syntyy tontteja ja lisärakennusoikeutta, joita kysyntää vastaava asuntorakentaminen edellyttää. Rakli:n mukaan kiinteistönomistajan kaavanvalmistelu toisi tähän välineitä ja resursseja.<sup>118</sup> Lakiin kirjattuna kiinteistönomistajan mahdollisuus valmistella asemakaava toisi Rakli:n mukaan myös hyvän hallinnon mukaista läpinäkyvyyttä ja yhdenvertaisuutta.<sup>119</sup>

Järjestöjen antamissa lausunnoissa selkeästi eri suuntaan on kommentoinut Kuntaliitto. Kuntaliitto otti kommentissaan kantaa laajasti muun muassa kuntakaavan laatimisaloitetta koskevaan pykäläehdotukseen. Kuntaliitto totesi, että kuntalaisen aloiteoikeus sisältyy jo nykyisinkin kuntalakiin ja hyvä hallinto edellyttää aloitteiden käsittelyä. Pykäläehdotuksen mukainen säännös ei Kuntaliiton mukaan toisi mitään uutta, vaan voisi sen sijaan edesauttaa epärealististen

---

<sup>117</sup>1. Kiinteistönomistajan ja kunnan kaavoittajan alkuneuvottelu: hankkeen käynnistäjän idea ja kaavoitusresurssit, kunnan yleiset periaatteet ja edellytykset kaavahankkeelle. Aloitteen tarkentaminen kunnalta saatu palaute huomioiden.

2. Vireillepanopyyntö kiinteistönomistajalta kunnalle, kunnan päätös vireillepanosta määrääjässä. Vireillepanopyynnön yhteydessä kiinteistönomistaja toimittaa osallistumis- ja arviointisuunnitelman (OAS). OAS:ssa on tuotava ilmi, että hanke on kunnan ilmaistemien periaatteiden mukainen. Kunta voi esittää kiinteistönomistajalle suunnitelmaa koskevat huomautuksensa ja ehdotuksensa suunnitelman täydentämiseksi.

3. Kunta ja kiinteistönomistaja valmistelevat kaavaa yhteistyössä normaalilla kumppanuusmenettelyllä.

- Mikäli suunnittelu pysähtyy tai hidastuu merkittävästi, kiinteistönomistajalla on oikeus valmistella kaavaehdotus.

- Kiinteistönomistajan tulee toimittaa kuntakaavaehdotusta koskeva valmisteluaineisto kunnalle nähtävillä pitoa varten. Kiinteistönomistaja vastaa siitä, että aineisto on yhteensopivassa muodossa kunnan tietojärjestelmien kanssa.

- Kaavaluonnoksen nähtävillä pidossa ja kaavoitukseen osallistumisessa noudatetaan näitä koskevia pykäläiä.

4. Valtuuston (hallituksen, lautakunnan) päätös. Määräaika päätöksenteolle vireillepanon yhteydessä.”

<sup>117</sup> Lisää välineitä ja resursseja kaavoittamiseen: RAKLI esittää kiinteistönomistajalle kaavanvalmistelu-oikeutta. RAKLI 14.2.2020.

<sup>118</sup> Rakli: Kiinteistönomistajan mahdollisuus laatia asemakaava kunnan päätettäväksi.

<sup>119</sup> Rakli:n vetoamus 29.4.2021.

aloitteiden lisääntymistä ja niiden käsittelystä johtuvaa hallinnollista työtä. Kuntaliitto pohti kommentissaan, että aloiteoikeuden rajaaminen kiinteistönomistajiin voisi selkeyttää tilannetta, mutta voisi toisaalta myös sellaisenaan johtaa aloitteiden määrän ja niiden käsittelystä johtuvan työmäärän kasvuun. Kuntaliitto toi esiin myös ns. kumppanuukaavoitushankkeet, joita kunnat toteuttavat yhteistyössä kiinteistönomistajien ja heidän yhteistyökumppaneidensa kanssa. Kuntaliitto ehdotti yhteistyökäytäntöjen pelisääntöjen selkeyttämistä esimerkiksi säätämällä lakiin nykyistä tarkemmin kaavoituksesta tai kaavan toteuttamisen sopimisesta.<sup>120</sup>

Kuntaliitto on 8.10.2020 laaditussa muistiossa ottanut kantaa maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen yhteydessä ehdotettuihin pykäläluonnoksiin 3.9.2020. Pykäläluonnoksissa ehdotettiin, että asemakaavaehdotuksen laatiminen voitaisiin antaa maanomistajalle kunnan erillisellä päätöksellä, jos alue on yleiskaavassa osoitettu yhdyskuntarakentamiseen. Kunta ohjaisi kaavaehdotuksen laadintaa ja voisi antaa kaavoitukselle tavoitteita ja reunaehdoja. Kunta voisi myös palauttaa kaavaehdotuksen valmisteluun, jos se ei täytä annettuja tavoitteita ja reunaehdoja tai laissa säädettyjä vaatimuksia. Kaavaehdotuksen laatimista koskevasta päätöksestä ei saisi hakea muutosta valittamalla.

Pykäläluonnosten perusteluissa korostettiin kunnan päätösvalan ja kaavamopolin säilymistä. Pykäläluonnoksessa ei olisi annettu maanomistajalle subjektiivista oikeutta asemakaavaehdotuksen laatimiseen. Ehdotettu säännös oli Kuntaliiton mukaan ongelmallinen kunnallisen itsehallinnon, siihen kuuluvan kaavoitustehtävän ja julkisen vallan käytön kannalta. Ehdotuksen mukainen säännös olisi Kuntaliiton mukaan myös omiaan vaarantamaan yleistä luottamusta kaavoituksen objektiivisuuteen ja puolueettomuuteen.<sup>121</sup>

#### 4.2.5 Kuntien antamat kommentit

Kuntien antamista kommentteista selvisi mielenkiintoisesti keskenään täysin vastakkaisia näkemyksiä koskien kuntakaavan laatimisaloitetta koskevaa pykälää. Eräissä kommentteissa oltiin muun muassa sitä mieltä, että aloitteen tekemistä on hyvä korostaa kuntalain lisäksi myös maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntöä koskevassa laissa omana pykälänään.<sup>122</sup> Näitä toteamuksia ei tosin ollut perusteltu tarkemmin samalla tavalla kuin laatimisaloitteen vastustavia näkökulmia.

---

<sup>120</sup> Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus, Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevien alustavien pykäläluonnosten kommentointi, järjestöt, s. 46–47.

<sup>121</sup> Kuntaliitto, muistio 8.10.2020.

<sup>122</sup> Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus, Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevien alustavien pykäläluonnosten kommentointi, kunnat, s. 36 ja s. 40.

Laatimisaloitetta pidettiin erään vastaajan mielestä periaatteessa hyvänä määräyksenä, mutta kommentissa pohdittiin pykälän käyttöä käytännössä ja sen mahdollista väärinkäyttöä.<sup>123</sup> Laatimisaloitetta pidettiin ongelmallisena arvioida riittävän tarkkojen yksityiskohtien puuttumisen vuoksi. Laatimisaloitteen määrittelyä pidettiin kuntien kannalta löyhänä ja vaadittiin selvennystä mistä aloitteen voi todellisuudessa tehdä ja minkälaisilla perusteilla. Eräässä kommentissa vaadittiin kuntakaavan laatimisaloitteen ja kuntalain 23 §:n mukaisen aloiteoikeuden suhteen selventämistä.<sup>124</sup>

Kaavoitusaloitteen perusteluvaatimus nähtiin muutaman vastaajan mukaan hyvänä lisänä. Yksityisiä kuntalaisia perusteluvaatimuksen ei kuitenkaan todettu palvelevan, koska heillä ei erään kommentoijan mukaan ole edellytyksiä laatia pykäläluonnoksen mukaista perusteltua aloitetta samoin kuin esimerkiksi yrityksillä.<sup>125</sup> Pahimmillaan perusteluvollisuuden todettiin eriarvoistavan kuntalaisia, koska kaikilla ei ole samanlaisia valmiuksia laatia perusteluvaatimuksen täyttäviä ja laadukkaita perusteluita.<sup>126</sup> Perusteluvollisuudelle asetettavaa laajuutta pidettiin ratkaisevana asiana, ja lakiin pitäisi määritellä selkeästi, mitkä ovat riittävät perustelut. Kuntalaisten kannalta perusteluvollisuuden säätäminen edellyttäisi selkeää ohjeistusta kaavoitusaloitteen sisältöä koskien. Perustelujen suhteen todettiin kunnan joutuvan mahdollisesti ongelmiin<sup>127</sup>, ja hakemus tulisi kuitenkin käsitellä hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti ilman aiheetonta viivytystä. Perusteluvollisuuden ei toisaalta edes nähty välttämättä takaavan aloitteiden laatua tai vähentävän kunnalle aloitteen selvittämisestä koituvaa työtä.

Kommenteissa tuotiin ilmi huoli kuntien työkuormasta, joka lisääntyisi entisestään kasvavan aloitemäärän vuoksi, mikäli pykäläluonnoksen mukainen laatimisaloiteoikeus kirjattaisiin la-

---

<sup>123</sup> Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus, Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevien alustavien pykäläluonnosten kommentointi, kunnat, s. 34–35. Eräässä kommentissa pohdittiin mahdollisuutta, että joku saattaisi kaavoitusta hidastaakseen ja kiusantekona tehdä aloitteita ilman todellista halua ja tarvetta saada jotakin aluetta kaavoitetuksi (Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevien alustavien pykäläluonnosten kommentointi, kunnat, s. 35). Mielestäni pykäläluonnokseen kirjattu ”perusteltu” aloite nimenomaan poistaisi tai ainakin vähentäisi tällaista hypoteettista ongelmaa aloitteiden ”tehtailemisestä”. Toki seuraavaksi kysymykseksi muodostuu se, millä perusteella kunnassa todetaan toisen aloitteen olevan perusteltu ja toisen taas ei.

<sup>124</sup> Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus, Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevien alustavien pykäläluonnosten kommentointi, kunnat, s. 45.

<sup>125</sup> Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus, Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevien alustavien pykäläluonnosten kommentointi, kunnat, s. 60.

<sup>126</sup> Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus, Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevien alustavien pykäläluonnosten kommentointi, kunnat, s. 42.

<sup>127</sup> Käsitän kommentissa mainitut ongelmat esimerkiksi tilanteina, joissa kunta joutuu pohtimaan perustelujen laajuuden tai laadukkuuden täyttymisen, jotta aloite voitaisiin ottaa käsittelyyn. Tällaisessa tilanteessa voisi kuvitella, että harkinta ja menettely vaihtelisi kuntakohtaisesti, vaikka laissa tai asetuksessa säädettäisiinkin tarkemmin perusteluvaatimuksen täyttymisestä.



kiin. Laatomisaloitetta koskeva pykälä nähtiin raskaana välineenä ottaen huomioon, että nykyisin aloitteesta voi keskustella sen tekijän kanssa vapaamuotoisesti esimerkiksi puhelimitse. Aiheettoman viivytyksettömän käsittelyn vaatimus itsessään herätti myös kritiikkiä. Kuntien mahdollisuudet vastata vaateeseen kyseenalaistettiin, kun huomioon otetaan käytettävissä olevat resurssit. Lisääntyvän työmäärän helpottamiseksi ehdotettiin muun muassa aloitteiden käsittelyä koskevien kriteerien lisäämistä. Kriteeriksi ehdotettiin esimerkiksi sitä, millaisia aloitteita ei otettaisi käsittelyyn.<sup>128</sup> Tällä voitaisiin hillitä aloitteiden määrää ja vastineiden laatimiseen käytettävää aikaa. Viivytyksettömän käsittelyn vaatimusta vaadittiin tarkennettavan esimerkiksi asetuksella, jotta lain tulkinta olisi yksiselitteistä.

Selventävänä lisäyksenä ehdotettiin mainintaa siitä, minkä toimielimen päätöksellä laatimisaloite hyväksytään. Pykäläluonnoksen mukainen ehdotus jätti epäselväksi, edellyttäisikö pykälän noudattaminen sitä, että kaikki aloitteet käsiteltäisiin ensin esimerkiksi lautakunnassa. Eräissä kommentissa edellytettiin, että aloitekäsittelyt eivät saisi edetä valtuustokäsittelytasolle, vaan ne tulisi voida hallintosäännöllä osoittaa esimerkiksi hallituksen, lautakunnan tai viranhaltijan käsiteltäväksi. Käsittelymenettelyä verrattiin esimerkiksi joissakin kunnissa käytössä oleviin kaavaharkintakokouksiin, joissa käsitellään muun muassa kiinteistökehittäjien ideoita melko vapaamuotoisesti ja joustavasti ilman, että kaikkien ideoiden on tullut olla loppuun asti harkittuja ja perusteltuja. Mahdollisuus tällaiseen vapaamuotoiseen käsittelyyn nähtiin jatkossakin tarpeellisena ja byrokratiaa vähentävänä menettelynä.<sup>129</sup>

Toisaalta kommentteissa todettiin, että lakiin ei tulisi säätää vaatimuksia ja velvollisuuksia, jotka lisäävät entuudestaan kaavoittajien työtaakkaa. Erityislainsäädäntöön kirjattavaa pykäläluonnoksen mukaista kuntalaisen kaavoitusaloiteoikeutta pidettiin muutamissa kommentteissa turhana etenkin sen vuoksi, että pykäläkohtaisissa perusteluissakin todetaan kuntalaisia säädettävän jo vastaavasta aloiteoikeudesta. Helsingin kaupunki totesi, että erityislainsäädännöllä ei tule luoda kuntalain menettelyille rinnakkaisia järjestelmiä. Useissa kommentteissa todettiin kuntalain ja hallintolain takaavan saman oikeuden, kuin ehdotetussa pykäläluonnoksessa.

---

<sup>128</sup> Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus, Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevien alustavien pykäläluonnosten kommentointi, kunnat, s. 34.

<sup>129</sup> Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus, Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevien alustavien pykäläluonnosten kommentointi, kunnat, s. 32–34.

Eräissä kommentissa todettiin, että mikäli erityislakiin otetaan säännös aloiteoikeudesta, huomiointia vaatii kaavamuutosaloitteiden käsittelyyn liittyen muodostunut oikeuskäytäntö.<sup>130</sup>

Erään laatimisaloitetta turhana pitävän vastaajan mukaan kaavoitusprosessi käynnistetään ja maanomistajan kanssa laaditaan kaavoituksen käynnistämissopimukset ja tarvittaessa maankäytösopimukset, mikäli pyyntö ja aloite kaavoituksesta on aiheellinen ja kaava on mahdollista laatia. Useimmat aloitteet kaatuvat vastaajan mukaan kuitenkin siihen, kun maanomistaja joutuu itse maksamaan kaavoituksen kustannuksista MRL 59 §:n mukaisesti.<sup>131</sup> Erään vastaajan mukaan merkittävän osan asemakaavoitusprosesseista todettiin käynnistyvän maanomistajien aloitteiden pohjalta, kun aloiteoikeus on käytännössä osa normaalia kaavoitukseen liittyvää toimintaa ilman sen säätämistä erityislainsäädännössä.<sup>132</sup> Kunnissa tehdään kommentojien mukaan paljon kumppanuuskaavoja kiinteistöjen omistajien hakemuksesta heidän kanssaan ja yhdessä hyväksytyillä sopimuksilla. Näiden lisäksi laaditaan myös asemakaavoja ns. kehittämissopimuksilla kunnan omistamille tonteille yritysten hakemuksesta yritysten tarpeisiin. Tuusulan kunnassa todettiin toimivan jo laatimisaloitepykäläluonnoksessa esitetyllä tavalla.<sup>133</sup>

Kommenteissa tiedusteltiin ja vaadittiin selvennystä siitä, kuka tai mikä taho vastaa kaavan laatimisesta ja kaavan muutostöistä syntyvistä kuluista tilanteessa, jossa kaavoitusaloite on tullut kuntalaiselta tai maanomistajalta.

Kommenteissa nähtiin ongelmallisena se, että yksityinen voisi esittää kaavan muutosta toisen yksityisen omistamalle maalle. Tämän nähtiin johtavan perusteettomien hakemusten tekemiseen ja niiden arvioinnin aiheuttamaan lisätyöhön.<sup>134</sup> Aloiteoikeus tulisi siten rajata koskemaan vain kunnan ja valtion omistuksessa olevia maita tai siten, että maanomistajalla voisi olla aloiteoikeus vain omistamiinsa maihin. Aloitteiden maksullisuutta ehdotettiin keinona vähentää

---

<sup>130</sup> Tässä yhteydessä mainittiin KHO 4.4.2003 T 851, jota on käsitelty aiemmin luvussa 2.3.1. Lisäksi kommentissa mainittiin myös aiemmin käsitelty KHO 10.3.2000 T 524 ja KHO 28.12.2000 T 3341; valituskelvottomiksi on oikeuskäytännössä katsottu päätökset, joissa on katsottu, ettei kuntalaisen aloite anna aiheutta toimenpiteisiin.

<sup>131</sup> Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus, Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevien alustavien pykäläluonnosten kommentointi, kunnat, s. 32.

<sup>132</sup> Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus, Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevien alustavien pykäläluonnosten kommentointi, kunnat, s. 47.

<sup>133</sup> Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus, Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevien alustavien pykäläluonnosten kommentointi, kunnat, s. 58.

<sup>134</sup> Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus, Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevien alustavien pykäläluonnosten kommentointi, kunnat, s. 47.

työmäärää, joka aloiteoikeuden myötä kunnissa lisääntyisi. Lisäyksenä ehdotettiin myös valitusoikeuden poisraajamista.<sup>135</sup>

Kommenteissa painotettiin kunnan päätösvaltaa kaavoitushankkeeseen ryhtymisessä. Kuntien selkeän kaavoitusmonopolin säilyttämistä korostettiin muutamissa kommenteissa. Kaavoitusmonopolin merkitystä perusteltiin muun muassa pitkäjänteisen maapolitiikan toteuttamisella sekä sillä, että kunnilla säilyy edelleen mahdollisuus kehittää maankäyttöä kunnan kokonaisedun kannalta parhaalla tavalla.<sup>136</sup> Kommenteissa korostettiin kunnilta löytyvää kaavoituksen kokonaisnäkemystä. Tällaista näkemystä ei todettu olevan muilla tahoilla, joten esimerkiksi kaavan sisältövaatimusten toteutumisen arviointi ei onnistuisi asianmukaisesti yksityisen tahon laatimassa kaavassa.<sup>137</sup> Säännöskohtaisissa perusteluluonnoksissa todettiin olevan tärkeä vaatimus se, että aloitteeseen tulisi sisältyä kaavan laadullisten vaatimusten huomioiminen. Tämän vaatimuksen todettiin olevan kuitenkin mahdoton, mikäli aloitteen tekijä on yksityinen kuntalainen, koska kuntakaavan laatuvaatimukset ja niiden edellyttämät tarkastelut ovat laajoja ja ammattitaitoa vaativia.<sup>138</sup>

Ylivieskan kaupungin mukaan on tärkeää, että kunnilla on harkintavalta, millä tarkkuustasolla alueita on tarkoituksenmukaista suunnitella. Tätä perusteltiin sillä, että kunnilla on paikallista näkemystä ja paikallisten olosuhteiden tuntemusta.<sup>139</sup> Kaavoittajan roolina todettiin olevan yhteisen hyvän varmistaminen kunnan ja sen asukkaiden näkökulmasta. Kunnalla tulisi olla mahdollisuus ratkaista yhdyskuntarakenteen laajentumisen ja täydennysrakentamisen tapaa ja paikkaa, koska kunnalle syntyy velvollisuus toteuttaa infraa ja palveluita asuinrakentamisen kaavoittamisen myötä.<sup>140</sup>

---

<sup>135</sup> Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus, Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevien alustavien pykäläluonnosten kommentointi, kunnat, s. 35.

<sup>136</sup> Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus, Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevien alustavien pykäläluonnosten kommentointi, kunnat, s. 43. Kommenttien antohetkellä voimassa olleessa hallitusohjelmassa olleeseen kirjaukseen kaavamonopolin säilyttämisestä viitattiin kommenteissa useampaan kertaan. Nykyisestä kaavahierarkiasta haluttiin pitää kiinni, ja pykäläluonnoksessa yleis- ja asemakaavan korvaava kuntakaavalla nähtiin olevan kaavoitusjärjestelmälle hyvin negatiivinen vaikutus.

<sup>137</sup> Kommentissa todettiin yksityiseltä taholta puuttuvan ylipäättään intressi arvioida kaavan sisältövaatimuksia. Vaarana nähtiin se, että ilman kokonaisnäkemystä saattaisi tapahtua villiä kiinteistökehittämistä, jossa edetään nopean taloudellisen hyödyn vuoksi.

<sup>138</sup> Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus, Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevien alustavien pykäläluonnosten kommentointi, kunnat, s. 47.

<sup>139</sup> Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus, Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevien alustavien pykäläluonnosten kommentointi, kunnat, s. 51–52.

<sup>140</sup> Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus, Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevien alustavien pykäläluonnosten kommentointi, kunnat, s. 39.

Parissa kommentissa todettiin voimakkaasti, että yksityiselle ei pidä antaa laatimisaloitteen mukaista oikeutta/kaavoitusoikeutta. Tätä perusteltiin sillä, että aloiteoikeuden säätäminen ja aloitteisiin vastaaminen vievät kuntien aikaa varsinaiselta suunnittelu- ja kaavoitustyöltä, ja kuka tahansa voi nykyisin tehdä kuntalain mukaisen kaavoitukseen liittyvän aloitteen.<sup>141</sup>

### 4.3 Ympäristöministeriön luonnos hallituksen esitykseksi

Tässä luvussa käsitellään tiivistetysti asemakaavan laatimisaloitetta koskevan pykäläehdotuksen sekä siitä annetut keskeisimmiltä näyttävät kannanotot puolesta ja vastaan. Pääpiirteissään lausunnot ja perustelut ovat samansisältöisiä ympäristöministeriön vuoden 2019 alustaviin pykäläluonnoksiin annettujen kommenttien kanssa.

Ympäristöministeriön luonnoksessa hallituksen esitykseksi syyskuussa 2021 ehdotettiin lisättäväksi lakiin pykälä kunnan jäsenen oikeudesta tehdä kunnalle perusteltu aloite asemakaavan laatimiseksi. Pykäläehdotuksen selvennyksiin kirjatut perustellun aloitteen merkitys ja tavoitteet olivat samat kuin alustavissa pykäläluonnoksissa 2019. Merkittävin muutos vuoden 2019 alustaviin pykäläluonnoksiin oli aloitteen käsittelyaikaa koskeva lisäys viivytyksettömän käsittelyn yhteyteen: Kunnan olisi käsiteltävä aloite ilman aiheutonta viivytystä ja viimeistään neljän kuukauden kuluessa aloitteen saapumisesta. Pykäläehdotuksen selvennyksessä todettiin lisäksi, että pykälässä ei säädetä kumppanuuskaavoituksessa. Näin jätettäisiin kunnille liikkumatilaa järjestää yhteistyömenettelynsä erilaisia kaavoitustilanteita mukaillen.

Asemakaavan laatimisaloitetta koskevaa pykäläehdotusta kannatettiin työ- ja elinkeinoministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, Kilpailu- ja kuluttajaviraston, Metsähallituksen, elinkeinoelämän järjestöjen, maa- ja metsätalouden järjestöjen ja yritysten lausunnoissa.<sup>142</sup> Aloiteoikeutta pidettiin tärkeänä, koska se nopeuttaisi kaavoitusta ja sitä kautta yksityisen hankkeiden toteutumista. Kiinteistönomistajan oikeus asemakaavaehdotuksen laatimiseen nähtiin tarpeellisena ja tärkeänä asiana, josta tulisi myös lisätä lakiin säännös. Tämän nähtäisiin edistävän yhteistyön läpinäkyvyyttä kiinteistönomistajan ja kunnan välillä ja lisäävän kaavoitusresursseja.

Pykäläehdotusta ja siihen sisältyvää neljän kuukauden käsittelyaikaa sen sijaan vastustettiin valtiovarainministeriön, Kuntaliiton ja kuntien lausunnoissa. Vastustamista perusteltiin erityi-

---

<sup>141</sup> Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus, Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevien alustavien pykäläluonnosten kommentointi, kunnat, s. 50.

<sup>142</sup> Ympäristöministeriön muistio 11.2.2022.

sesti jo nykyisinkin kuntalaissa säädetyllä aloiteoikeudella sekä nykyisellä hallintolain viivytyksettömän käsittelyn vaatimuksella. Lausuntojen mukaan aloiteoikeuden kirjaaminen lakiin lisäisi kunnan hallinnollista työtä ja aloiteoikeutta saatettaisiin käyttää kaavahankkeiden viivyttämiseksi. Lakiehdotus ei sisältänyt kiinteistönomistajan asemakaavaehdotuksen valmistelu-oikeutta, mitä kunnat ja Kuntaliitto pitivät erittäin hyvänä ja kannatettavana linjauksena kunnan kaavoitusmonopolin säilyttämisen ja tavoitteellisen maapolitiikan toteuttamisen näkökulmasta. Kaupunkisuunnittelun kokonaisvaltaisuus ja ennakoitavuus, yhdyskuntarakenteen taloudellinen vaiheittain toteutuminen ja suunnitteluresurssien tarkoituksenmukainen käyttäminen heikentyisivät, mikäli asemakaavojen valmistelu-oikeus laajennettaisiin maanomistajille.<sup>143</sup>

Kuntaliitto on todennut lausumassaan 10.9.2021, että se ”pitää tarpeettomana kunnan jäsenen aloiteoikeuden kirjaamista maankäyttö- ja rakennuslakiin”. Kuntaliitto perustelee tarpeettomuutta jo nykyisin kuntalaissa säädetyllä aloiteoikeudella, joka koskee myös kunnan ulkopuolella asuvia ja toimivia kiinteistönomistajia. Mikäli aloiteoikeuden lisäämisen kuitenkin todettaisiin selkeyttävän kiinteistönomistajien asemaa, Kuntaliitto täsmentäisi aloiteoikeutta muotoon: *”Kiinteistönomistajalla on oikeus tehdä perusteltu aloite asemakaavan muuttamiseksi. Aloite on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.”*. Kuntaliitto toteaa hallintolain yleisen säännön viivytyksettömästä käsittelemisestä olevan riittävä eikä näe käsittelylle ehdotettua neljän kuukauden määräaika tarpeellisenä lisäyksenä. Kuntaliitto painotti lausumassaan, että valmistelussa tulisi noudattaa (lausuman antoajankohtana voimassa olleen) hallitusohjelman kirjausta kuntien maapolitiikan vahvistamisesta ja kuntien kaavamonopolin säilyttämisestä.<sup>144</sup>

#### 4.4 Tämänhetkiset tulevaisuuden näkymät

Tutkielmaa kirjoittaessa julkaistiin pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023. Tammikuun 1. päivänä 2025 voimaan tulevan alueidenkäyttölain myötä Petteri Orpon hallituksen ohjelmaan on kirjattu alueidenkäyttö ja kaavoitusta koskien enemmän tavoitteita ja suunnitelmia verrattuna Sanna Marinin hallituksen ohjelmaan. Tutkielman aiheen kannalta mielenkiintoista on Petteri Orpon hallituksen tavoitteet liittyen asuntomarkkinoiden kasvuun muun

---

<sup>143</sup> Hallinto-oikeudet huomauttivat lausunnoissaan muun muassa siitä, että ehdotuksessa jää epäselväksi, haetaanko muutosta aloitteen johdosta tehtävään päätökseen hallintovalituksella vai kunnallisvalituksella.

<sup>144</sup> Nykyisessä hallitusohjelmassa mainitaan kumppanuuskaavoituksen prosessin kirjaaminen kunnan kaavoitusmonopolia rikkomatta. Käsittelem Petteri Orpon hallituksen ohjelmaa luvussa 3.3 tarkemmin. Molemmissa hallitusohjelmissä on mainittu kunnan kaavoitusmonopolin huomioiminen, mutta Marinin hallituksen ohjelmassa mielestäni painotetaan kaavoitusmonopolia hieman voimakkaammin omana lauseenaan.

muassa varmistamalla riittävän kaavoituksen, tonttitarjonnan ja asuntotuotannon.<sup>145</sup> Tällä tavoitteella on yhteys MRL 51 §:ään, jossa säädetään asuntotuotannon tarpeen huomioiminen maankäytön ohjaustarvetta arvioitaessa. Maankäytön ja rakentamisen sääntelyä koskevana tavoitteena on sujuvoittaa ja nopeuttaa kaavoitus-, lupa- ja valitusprosesseja. Alueidenkäyttölain laatimisella on tarkoituksena edistää muun muassa kaavoituksen sujuvuutta. Hallitusohjelman mukaan alueidenkäyttölakiin kirjataan maanomistajan aloiteoikeus yleis- ja asemakaavalle. Kunnille asetetaan velvollisuus käsitellä aloite laissa säädettyssä määräajassa, ja niiden on annettava ratkaisu kaavoitusaloitteeseen monijäsenisen toimielimen päätöksellä.

Lakiin kirjataan myös prosessi kumppanuuskaavoituksesta, jossa kunta antaa maanomistajalle mahdollisuuden kehittää yleis- tai asemakaavaa kunnan ohjauksessa kunnan kaavoitusmonopolia rikkomatta.<sup>146</sup> Kumppanuuskaavoituksessa on kyse prosessista, jossa kunta ja yksityinen toimija toimivat yhteistyössä kaavan toteuttamiseksi. Kaavoitustyön alkuvaiheessa rakentaja otetaan mukaan suunnittelu- ja kaavoitustyöhön. Tällä tavoin kunta hyötyy yksityisistä suunnitteluresursseista. Kumppanuuskaavoituksessa on piirteitä maanomistajan itsenäisestä asemakaavoitusoikeudesta, mutta viime kädessä kunta päättää kaavoituksesta asemakaavoitusta koskevalla päätöksenteollaan.<sup>147</sup>

Ympäristöministeriö asetti 1.11.2023 työryhmän alueidenkäyttölain uudistusta varten. Työryhmän toimikausi on 10.11.2023-30.9.2024. Maankäyttö- ja rakennuslain nimi muuttuu 1.1.2025 alueidenkäyttölaiaksi. Alueidenkäyttöä koskeviin säännöksiin ei ole tehty vielä sisällöllisiä muutoksia. Työryhmän tehtävänä on valmistella ehdotus uudeksi alueidenkäyttölaiaksi hallituksen esityksen muotoon. Tällä ehdotuksella uudistetaan alueidenkäyttöä koskevat säännökset vastaamaan Petteri Orpon hallitusohjelman tavoitteita. Tavoitteena on, että hallituksen esitys uudeksi alueidenkäyttölaiaksi on mahdollista antaa eduskunnalle kevätistuntokaudella 2025.<sup>148</sup>

## 4.5 Yhteenveto

Ympäristöministeriön alustavat pykäläluonnokset keräsivät syksyllä 2019 hyvin erisuuntaisia lausuntoja ja linja pysyi samana luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainiksi syksyllä 2021. Kunnan jäsenen aloiteoikeuden kirjaamista pidettiin tarpeellisena lisäyk-

---

<sup>145</sup> Hallitusohjelma 20.6.2023, s. 115–116.

<sup>146</sup> Hallitusohjelma 20.6.2023, s. 121.

<sup>147</sup> Häkkänen 2016, s. 301–302.

<sup>148</sup> Ympäristöministeriö, asettamispäätös 1.11.2023.

senä ja selvennyksenä, vaikka aloiteoikeudesta on jo säädetty kuntalaissa. Toisaalta taas kirjausta pidettiin tarpeettomana juuri siitä syystä, että säännös löytyy jo kuntalaista. Samantapaisilla argumenteilla lausuttiin viivytyksettömän käsittelyn vaatimuksesta.

Kiinteistönomistajan aloiteoikeuden kirjaaminen lakiin sai osaltaan myös voimakkaita kannanottoja sekä puolesta että vastaan. Kunnat ja Kuntaliitto näkivät kiinteistönomistajan aloiteoikeudella olevan negatiivisia vaikutuksia, koska se horjuttaisi kunnan kaavoitusmonopolin säilymistä ja heikentäisi tavoitteellisen maapolitiikan toteutumista. Se lisäisi entisestään kuntien työtaakkaa, koska suunnittelu- ja kaavoitusresursseja ei päästäisi käyttämään tarkoituksenmukaisesti. Vaatimus viivytyksettömästä käsittelystä herätti kritiikkiä, koska kuntien nykyinenkin tilanne kaavoituksen osalta on ruuhkautunut. Aloiteoikeutta vastustavia kannanottoja oli perusteltu Sanna Marinin hallitusohjelmassa kirjatulla kuntien kaavamonopolin ja kaavahierarkian säilyttämisellä, kaavaprosessin sujuvuuden edistämällä ja kuntien maapolitiikan vahvistamisella.

Useat lausunnonantajat ja erityisesti järjestöt näkivät kiinteistönomistajan aloiteoikeuden kirjaamista lakiin ehdottoman tarpeellisena ja kannatettavana lisäyksenä. Sillä nähtiin olevan positiivisia vaikutuksia varsinkin kaavoitusresurssien lisäämisen ja hankkeiden tehokkaamman toteutumisen kautta. Rakli:n ehdotus kiinteistönomistajan kaavanvalmistelua koskevaksi säännökseksi on varsin pitkälle harkittu, ja sitä kannattivat useammat lausunnonantajat. Lausunnonantajat kyseenalaistivat ehdotuksia monesta näkökulmista ja antoivat vastaehdotuksia ja näkemyksiä, joilla nähdään olevan arvokasta vaikutusta alueidenkäyttöä koskevia säännöksiä luonnosteltaessa. Uudistusprosessia koskevassa keskustelussa on tuotu moneen kertaan esiin Norjan ja Ahvenanmaan lainsäädäntöihin sisältyvä yksityisen kaava-aloiteoikeus.

## 5 Vertailukohteena Norjan maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntö

### 5.1 Lov om planlegging og byggesaksbehandling

Suomen maankäyttö- ja rakennuslakia vastaava tärkein maankäyttöä ohjaava laki Norjassa on lov om planlegging og byggesaksbehandling (2008, plan- og bygningsloven, PB). Tässä vertailussa keskitytään pääasiassa PB:n lukuun 12, joka koskee yksityistä kaavoitusaloitteen tekoa sekä sen käsittelyä. Muihin pohjoismaihin verrattuna Norjan kaavoitusjärjestelmän merkittävin ero onkin yksityisten toimijoiden oikeus laatia detaljikaavaehdotuksia. PB 12 luvun 3 §:n mukaan yksityishenkilöillä, hankekehittäjillä, järjestöillä ja muilla viranomaisilla on oikeus ehdottaa yksityiskohtaista kaavaa, mukaan lukien muutokset, erityiset rakennus- ja laitostoimenpiteet ja aluevarausmuutokset. Näillä tahoilla on oikeus saada asia kunnan käsiteltäväksi ja kunnan kanta ehdotukseen. Yksityisen ehdotuksen on oltava sisällöltään pääpiirteissään kuntakaavan alueosan ja siinä olevien määräyksien mukainen. Kaavaehdotus tulee laatia asiantuntijan toimesta. Tällä varmistetaan, että lähtökohdat kaavoituspäätökselle ovat tyydyttävät, ja kaava on yksiselitteinen. Laki ei kuitenkaan aseta mitään muodollisia pätevyysvaatimuksia, jotta henkilöä voitaisiin pitää asiantuntijana.<sup>149</sup>

Kaavaehdotuksen käsittelystä säädetään niin ikään PB:n 12 luvussa. PB 12 luvun 11 §:n mukaan kunnan on kaavaehdotuksen saatuaan päätettävä mahdollisimman pian ja viimeistään 12 viikon tai muun ehdotuksen tekijän kanssa sovittun määräajan kuluessa, edistetäänkö ehdotusta toimittamalla se kuultavaksi ja asettamalla yleisön nähtäville 12 luvun 9 § ja 10 § mukaisesti. Kunta voi samanaikaisesti tehdä vaihtoehtoisia ehdotuksia alueen kaavoitukseen. Tällöin sekä yksityisen että kunnan tekemä ehdotus toimitetaan kuultavaksi ja asetetaan julkisesti nähtäville. Kunta voi myös tehdä muutoksia yksityisen tekemään ehdotukseen. Mikäli ehdotukseen tehdään muutoksia ilman ehdotuksen tekijän kuulemista, voidaan sitä pitää ehdotuksen hylkäävänä päätöksenä.<sup>150</sup>

Jos kunta ei katso olevan perusteita kaavaehdotuksen eteenpäin viemiselle, sen on ilmoitettava hakijalle siitä kolmen viikon kuluessa. Normaalisti ehdotuksen tekijälle ilmoitetaan viipymättä kunnan tekemän päätöksen jälkeen, edistetäänkö kaavaa vai ei. Laissa säädetty kolmen viikon

---

<sup>149</sup> Innjord – Zimmermann 2020, s. 317–318.

<sup>150</sup> Innjord – Zimmermann 2020, s. 377.



määräaika varmistaa, että muodollinen palaute annetaan kohtuullisessa ajassa.<sup>151</sup> Kaavaehdotuksen pitäisi seurata suurilta osin kuntakaavan alueosaa tai vaihtoehtoisesti jo olemassa olevaa yksityiskohtaista kehityssuunnitelmaa. Mikäli kaavaehdotus eroaa niistä merkittävästi, on tehtävä ympäristövaikutusten arviointi.<sup>152</sup> Jos ehdotus on kuntakaavan alue- tai määräysosan mukainen, ehdotuksen tekijällä on mahdollisuus vaatia kunnanvaltuustoa käsittelemään aloitteen hylkäämistä koskeva asia. Huomattavaa on, että tämä mahdollisuus on vain, mikäli ehdotus on kuntakaavan mukainen.<sup>153</sup>

*Kalbron* ja *Røsnesin* mukaan eri kaava- ja suunnittelutasojen välisessä ristiriitatilanteessa on eri ratkaisuvaihtoehtoja. Mikäli kaavaehdotus on ristiriidassa ylemmän tason määräysten kanssa, kaavaehdotus voidaan hylätä ilman muutosta koskevia ehtoja. Se voidaan myös jättää lepäämään, kunnes yleissäännökset saatetaan vastaamaan tehtyä ehdotusta. Ehdotus voidaan myös hyväksyä sellaisenaan, mikäli kaikilta tarvittavilta viranomaisilta saadaan siihen suostumus.<sup>154</sup> Norjan kaavoituslainsäädännössä tunnustetaan periaate, jonka mukaan uusi kaava tai kaavamääräys on ensisijainen vanhaan kaavaan tai kaavaehdotukseen nähden, ellei toisin säädetä.<sup>155</sup> Tällä on vaikutusta erityisesti silloin, kun ratkaistaan ristiriitatilanteita voimassa olevan kaavan ja uuden kaavaehdotuksen välillä.<sup>156</sup>

PB 12 luvun 8 §:n mukaan kunta voi myös keskeyttää yksityisen aloitteeseen perustuvan kaavan laatimisen, jos se katsoo, että aloitetta ei tule edistää. Säännöksen mukaan tällainen päätös on tehtävä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja ellei toisin ole sovittu, viimeistään käynnistyskokouksen jälkeen. Päätökseen ei voi hakea muutosta, mutta ehdotuksen tekijä voi vaatia, että kunnanvaltuusto tekee lopullisen päätöksen. Yksityinen taho ei voi tehdä ilmoitusta kaavoituksen aloittamisesta ennen kuin kunta on ottanut kantaa kysymykseen, ja ehdotuksen tekijä on saanut tästä kunnan kirjallisen tiedonannon.<sup>157</sup>

---

<sup>151</sup> Innjord – Zimmermann 2020, s. 378.

<sup>152</sup> PB 12 luku 3 § ja 11 §; Kalbro – Røsnes 2014, s. 60.

<sup>153</sup> Innjord – Zimmermann 2020, s. 378.

<sup>154</sup> Kalbro – Røsnes 2014, s. 61. ”If a detailed plan proposal contradicts higher level regulations there are three principal possibilities for conclusions. The plan proposal can be refused without conditions for change, alternatively it can be left alone until the overall regulations are brought in accordance with the proposal concerned, and finally, it can be approved provided that all authorities involved give their consent for an approval.”

<sup>155</sup> PB 1 luku 5 §. Ks. Kalbro – Røsnes 2014, s. 61, jossa viitataan myös *the principle of latest approval* -periaatteeseen.

<sup>156</sup> Ks. Innjord 2020, s. 18, jossa on todettu ristiriidan ratkaisun perustuvan *lex posterior*-periaatteeseen: ”Slik loven er utformet, er løsningen av motstrid mellom ulike planer og planbestemmelser basert på et konsekvent *lex posterior*-prinsipp, uten hensyn til hvilket forvaltningsnivå som har vedtatt de ulike planene eller planbestemmelserne.”

<sup>157</sup> Ympäristöministeriön julkaisuja 2019:24, s. 135.

PB 12 luvun 15 §:ssä on mielenkiintoinen säännös kaavaehdotuksen ja rakennuslupahakemuksen yhteiskäsittelystä. Jos kunta ja yksityinen osapuoli pitävät sitä tarkoituksenmukaisena, voidaan rakennuslupahakemusta käsitellä yhdessä yksityisen kaavoitusehdotuksen kanssa. Säännöksen mukaan molempiin päätöksiin sovelletaan tällöin säännöksiä, jotka koskevat ilmoituksia, määräaikoja, ilmoitusten vastaanottajia ja asian käsittelyä koskevia säännöksiä. Molemmissa asioissa tehdään menettelyn jälkeen erilliset päätökset.<sup>158</sup> Tämä säännös mahdollistaa yksityisen kaavaehdotusten ja rakentamista koskevien asioiden käsittelyn koordinoinnin. Edellytyksenä tosiaan on, että yksityinen ja kunta molemmat pitävät yhteiskäsittelyä tarkoituksenmukaisena. Kaavoitus päätös ja rakentamista koskevan asian päätös on kuitenkin tehtävä kahdella erillisellä päätöksellä. Kaava hyväksytään ennen rakennusluvan antamista.<sup>159</sup>

## 5.2 Yhteenvetoa Suomen ja Norjan maankäyttöä ja rakentamista koskevista lainsäädännöistä

Voidaan todeta, että Norjassa sääntely on melko yksityiskohtaista yksityisen kaava-aloiteoikeuden osalta. Sääntelyyn sisältyy määräykset siitä, miten yksityinen toimija voi kaavan laatia, miten kunta tätä menettelyä ohjaa ja miten se voi kaavan laadintaan puuttua. Verrattuna muihin pohjoismaihin, Norjan sääntely on kaavoituksen osalta seikkaperäisintä.<sup>160</sup> Norjassa vallitseva vapaa aloiteoikeus detaljikaavojen osalta on johtanut siihen, että kiinteistön omistajan tai kiinteistökehittäjän tekemän aloitteen pohjalta toteutetaan yli 90 % rakennushankkeista yksityisomistuksessa olevalla maalla.<sup>161</sup>

Norjassa ei voida edes puhua kunnan kaavoitusmonopolista, koska yksin kunta ei päättää kaavoituksen käynnistämisestä.<sup>162</sup> Norjassa on tehty kaupunkisuunnittelua yhteistyössä yksityisten yritysten kanssa jo pitkään. Kaavoitusta on tehty yksityisvetoisesti, eli kunta on valvonut ja ohjannut yksityisten detaljikaavojen valmistelua. Merkittävässä roolissa tässä kunnan ja yksityisten toimijoiden välisessä prosessissa ovat sopimukset.<sup>163</sup>

<sup>158</sup> Ympäristöministeriön julkaisu 2019:24, s. 135.

<sup>159</sup> Innjord – Zimmermann 2020, s. 391.

<sup>160</sup> Ympäristöministeriön julkaisu 2019:24, s. 121.

<sup>161</sup> Selvitys arvonleikkaussäännösten poistamisen vaikutuksista 2018, s. 38; Ympäristöministeriön julkaisu 2019:24, s. 38.

<sup>162</sup> Ruotsissa sen sijaan taas tunnetaan kaavoitusmonopolin käsite (planmonopolet), mutta sitäkin ei Suomen tavoin ole määritelty PBL:ssä. Gösta on käsitellyt artikkelissaan ”1900-talet – det kommunala planmonopolets århundrade” vuonna 2006 kaavoitusmonopolin kehittymistä Ruotsissa. Hän esittelee artikkelissaan ajatuksen, että 100 vuotta sitten luotu kaavoitusmonopoli ei tänä päivänä enää palvelisi samoja tavoitteita. Ks. myös Kalbro – Røsnes 2014, jossa kirjoittajat ovat tutkineet Ruotsin ja Norjan kaavoitusaloiteoikeuden järjestelmiä laajemmalti.

<sup>163</sup> Ympäristöministeriön julkaisu 2019:24, s. 38.

Norjan kaavoitusjärjestelmä poikkeaa merkittävästi Suomen järjestelmästä, koska Suomessa kuntien asema maapolitiikassa ja maamarkkinoilla on merkittävä. Norjassa kunnilla on vähäinen rooli alla maan kehittämisessä verrattuna Suomen kuntiin. Sen sijaan taas yksityisillä toimijoilla on huomattavasti hallitsevampi asema, mikä vaikuttaa rakentamisen markkinoihin.<sup>164</sup>

---

<sup>164</sup> On huomioitava, että maanomistajan aseman selvittäminen kokonaisvaltaisesti edellyttäisi koko Norjan kaavoitusjärjestelmää koskevan sääntelykehikon tarkastelua huomioiden muun muassa muutoksenhaun ja oikeussuojan.

## 6 Johtopäätökset

Tutkielmassa on pyritty tarkastelemaan kaavoitusmonopolin käsitettä oikeuskirjallisuuden ja historiallisen kehityksen avulla. Käsitettä ei ole määritelty lainsäädännössä, ja sitä pidetään oikeuskirjallisuudessa lähtökohtaisesti epäselvänä ja harhaanjohtavana. Käsitteeni mukaan kaavoitusmonopolilla kuvataan kunnan asemaa, mutta käsitteestä itsestään ei voida muodostaa tai päätellä kunnan velvollisuuksia, oikeuksia tai valtaa kaavoitukseen liittyen. Kunnan kaavoitusmonopolia on vuosien saatossa vahvistettu, ja on huomattava, että se liittyy läheisesti muun muassa maapolitiikkaan ja kunnan mahdollisuuden kontrolloida rakentamista myös asemakaavoittamattomilla alueilla.

Kaavoitusmonopoli perustuu kunnan itsehallintoon. Se kuvaa kunnan oikeudellista asemaa maankäyttöön ja rakentamiseen liittyvässä päätöksenteossa. Kunnalla on laaja kaavoituksellinen harkintavalta, mutta huomattavaa on, että tämä harkintavalta ei ole ehdotonta tai rajatonta. MRL 51 §:ssä säädetään kunnan asemakaavoitusvelvollisuudesta, mikä liittyy läheisesti kunnalla olevaan kaavoitusmonopoliin. Kunnan on laadittava asemakaava ja pidettävä sitä ajan tasalla sitä mukaa kuin kunnan kehitys taikka maankäytön ohjaustarve sitä vaatii. Kaavoitusvelvollisuutta täyttäessään kunnan on otettava huomioon MRL 54 §:ssä säädetyt asemakaavan sisältövaatimukset. Nämä vaatimukset määrittävät osaltaan kunnan kaavoitusharkintavallan reunaehdokka, jonka sisällä kunnan on harkintaa käyttäessään pysyttävä. Kaavoitusmonopoliaan käyttäessä kunnan on otettava huomioon myös hallintolain mukaiset oikeusperiaatteet. Ne terästävät MRL 54 §:n mukaisia sisältövaatimuksia. Kaavoitusmonopolin valta-aseman käyttöä rajoittaa myös MRL 177 §, jossa säädetään pakkokeinoista, joita ympäristöministeriö voi kohdistaa kuntaan, mikäli se ei täytä kaavoitusvelvollisuuttaan. Tähän mennessä ei ole tiedossa tapausta, jossa kunta olisi määrätty kaavoittamaan sen antaman kielteisen kaavoituspäätöksestä huolimatta, ja että ministeriö olisi kohdistanut kuntaan pakkokeinoja suunnitteluvelvollisuuden toteuttamiseksi.

Yksityisen tekemän kaavoitukseen liittyvän aloitteen tekemistä ja sen käsittelyä on tutkielmassa pyritty selventämään kuntalain aloiteoikeuden käsittelyn kautta. Kuntalain 23 §:n mukaisen aloiteoikeuden mukaan kunnan asukkaalla, kunnassa toimivalla yhteisöllä ja säätiöllä sekä sillä, joka omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta kunnassa, on oikeus tehdä aloitteita kunnan toimintaa koskevissa asioissa. Aloitteen käsittelyä ohjaa hallintolain vaatimus asian käsittelystä

ilman aiheutonta viivytystä. Kaavoitusharkinnan kannalta asian käsittelyssä keskeisimmät hallinto-oikeudelliset periaatteet näyttäisivät olevan yhdenvertaisuuden ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteet.

Maanomistajan tekemää kaava-aloitetta pidetään asianosaisen tekemänä aloitteena, joten maanomistajan on mahdollista tehdä kunnallisvalitus kielteisestä päätöksestä hallinto-oikeuteen ja valitusluvan saatuaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Kunnan kaavoitusmonopolin asema tulee erityisesti tässä tilanteessa konkreettisesti esiin. Ilman kunnan suostumusta asemakaavaa ei voida saattaa voimaan, vaikka tuomioistuimien palauttaa asian kunnalle. Tuomioistuimien voi vain todeta kunnan kaavoitusvelvollisuuden olemassaolon, mutta se ei silti voi velvoittaa kuntaa laatimaan tai hyväksymään kaavaa.

MRL:n uudistusprosessin yhteydessä käytyä keskustelua yksityisen kaava-aloiteoikeuden säätämistä leimaa vahva jännitteisyys. Asiaan liittyy voimakkaita intressejä, jotka ovat toisistaan erittäin kaukana. Näyttäisi siltä, että asiaa on puollettu ja vastustettu monin eri argumentein. Norjan lainsäädännön mahdollistama yksityisen oikeus tehdä kaavaehdotus on nostettu keskustelussa esiin useampaan kertaan. Julkisen ja yksityisen sektorin hyötyminen Norjan kaavoitusjärjestelmästä on toiminut perusteluna sille, että maanomistajan kaava-aloiteoikeudesta pitäisi säätää lailla myös Suomessa.

Tätä tutkielmaa varten tehdyn selvitystyön perusteella voidaan todeta, että kuntien ja Kuntaliiton näkemys ja kanta aloiteoikeudesta eroaa vahvasti yritysten ja järjestöjen kannanotoista. Näyttäisi siltä, että molempia osapuolia miellyttävää lopputulosta ei saataisi alueidenkäyttölain uudistuksen myötä toteutettua. Petteri Orpon hallitusohjelman tavoite maanomistajan aloiteoikeuden kirjaamisesta alueidenkäyttölakiin eroaa Sanna Marinin hallitusohjelman maankäyttöön liittyvistä tavoitteista, ja tämä vaikuttanee uusien lausuntojen ja lakiesitysten luonnoksista saatavien kommenttien sisältöön ja perusteluihin puolin ja toisin.