

# Suunnitelmasta poikkeaminen rakennustyön aikana

Uudistuva maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntö

Tutkielma

Laatija:

Kiira Ylisirniö

30.5.2024

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu

Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

Tutkielma

**Oppiaine:** Uudistuva maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntö  
**Tekijä:** Kiira Ylisirniö  
**Otsikko:** Suunnitelmasta poikkeaminen rakennustyön aikana  
**Ohjaaja:** Martti Häkkänen  
**Sivumäärä:** 70 sivua  
**Päivämäärä:** 30.5.2024

Maankäyttö- ja rakennuslain 150 e §:ssä säädetään suunnitelmasta poikkeamisesta rakennustyön aikana. Edellytyksenä poikkeamiselle on, ettei se merkitse luvan merkittävää muuttamista tai vaikuta naapureiden asemaan. Muussa tapauksessa poikkeaminen tarvitsee uuden luvan.

Tutkielman tarkoituksena on tutkia pykälän soveltamisessa huomioitavia asioita sekä sitä, miten pykälää on tulkittava etenkin muutoksenhaun kannalta. Rakennustarkastajan päätös ei ole laissa määritelty hallintopäätökseksi eikä tällöin siihen voisi hakea muutosta, mutta oikeuskäytäntö on osoittanut, että tosiasiallisesti ratkaisuun voi hakea muutosta, ainakin silloin, kun muutoksen katsotaan merkitsevän luvan merkittävää muuttamista tai sillä on vaikutusta naapureiden asemaan. Ongelmaksi muodostuu rakennuttajan oikeusvarmuus ja rakennustarkastajan ratkaisun pysyvyys.

Tutkielman metodina on lainoppi ja tarkoituksena on systematisoida pykälää maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä sekä analysoida sen eri ulottuvuuksia. Tutkielman tavoitteena on tuottaa tulkintasuosituksia ja konkretisoida joustavaa normia.

Pykälän soveltaminen edellyttää perustaksi jonkin valmiin, jo hyväksytyyn suunnitelman, esimerkiksi rakennuslupan. Rakennuslupaa ei itsessään voi muuttaa, ainoastaan siitä poikkeaminen on mahdollista. Rakennuslupan tai maankäyttö- ja rakennuslain 150 e §:n suostumuksen pysyvyydestä ei ole säädetty mitään, joten luottamuksensuojaperiaate on merkityksellinen asiaa arvioitaessa. Myös ajan kulumisella on oma merkityksensä.

Poikkeamisluvan saaminen ei ole kenenkään subjektiivinen oikeus, vaan kunnan viranomaisella on laaja harkintavalta sen myöntämisessä. Viranomaisen toiminnan tulee kuitenkin perustua lakiin ja hallinnon oikeusperiaatteet rajaavat harkintavaltaa. Luvan merkittävä muuttaminen arvioidaan aina tapauskohtaisesti. Arviointiin voivat vaikuttaa esimerkiksi poikkeamisen kaavanmukaisuus, rakennushankkeen sijainti suhteessa naapureihin, rakennuksen koon suurentuminen sekä sääntöjen ja ohjeiden vastaisuus. Suostumusta myönnettäessä ei tarvitse kuulla naapureita, jolloin naapureiden oikeussuoja jää heikoksi.

Maankäyttö- ja rakennuslain 150 e §:n mukainen suostumus sisältää paljon hallintopäätöksen elementtejä, vaikka sitä olekaan tarkoitettu hallintopäätökseksi. Pykälän tarkoituksena on sujuvoittaa ja joustavoittaa rakentamista ja rakennuslupamenettelyä. Suostumus kuitenkin on jäänyt lain tasolla hieman epämääräiseksi etenkin muutoksenhaun ja näin ollen oikeusvarmuuden näkökulmasta.

**Avainsanat:** rakennuslupa, poikkeaminen, rakennustyön aikana, luvan merkittävä muuttaminen, naapurien asema, rakennusvalvonta, hallintopäätös, muutoksenhaku

## Sisällys

<b>Suunnitelmasta poikkeaminen rakennustyön aikana .....</b>	<b>1</b>
<b>Lähteet.....</b>	<b>3</b>
<b>Lyhenteet.....</b>	<b>8</b>
<b>1 Johdanto.....</b>	<b>9</b>
1.1 Tutkielman aihe ja rajaukset.....	9
1.2 Rakenne .....	11
1.3 Tutkielman metodi .....	13
<b>2 Rakennuslupa – mistä halutaan poiketa?.....</b>	<b>15</b>
2.1 Rakennuslupamenettely .....	15
2.2 Rakennusluvan edellytykset .....	17
2.3 Rakennusluvan sisältö ja määräykset .....	19
2.4 Lupapäätöksestä ilmoittaminen .....	21
2.5 Rakennusluvan pysyvyys.....	22
2.5.1 Luottamuksensuojaperiaate .....	23
2.5.2 Vahingonkorvausvelvollisuus .....	28
<b>3 Rakennustyön valvonta – missä vaiheessa suostumus voidaan antaa?....</b>	<b>31</b>
3.1 Rakennustyön aikainen valvonta .....	31
3.2 Loppukatselmus.....	35
3.3 Yleinen etu ja yksityinen etu .....	37
<b>4 Poikkeamisen yleiset edellytykset – mitä on otettava huomioon?.....</b>	<b>39</b>
<b>5 Suunnitelmasta poikkeaminen rakennustyön aikana .....</b>	<b>44</b>
5.1 Luvan merkittävä muuttaminen.....	44
5.2 Naapureiden asema .....	46
5.2.1 Yleistä naapuruudesta ja naapurit MRL:n järjestelmässä .....	46
5.2.2 Vaikutus naapureiden asemaan .....	48
5.3 MRL 150 e §:n 2 momentin mukainen lupa.....	51
<b>6 Muutoksenhaku.....</b>	<b>53</b>
6.1 Hallintopäätöksen elementit.....	53

<b>6.2 Valitusoikeus .....</b>	<b>58</b>
<b>6.3 Muutoksenhakumenettely .....</b>	<b>62</b>
<b>7 Johtopäätökset .....</b>	<b>68</b>

## Lähteet

### Kirjallisuus

- Aer, Janne, Oikeusturva ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti hallintolainkäytössä. Oikeustiede – Jurisprudentia XXXVI:2003, s. 5–62.
- Ekroos, Ari, Rakennuslupapäätöksen pysyvyydestä. Kaavoitus, rakentaminen, varallisuus. Juhlajulkaisu Vesa Majamaa 1945–28/12–2005. Toim. Tapani Lohi, s. 23–38.
- Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa, Maankäyttö- ja rakennuslaki. 3. uudistettu laitos. Porvoo 2015.
- Ervasti, Kaijus, Asumiseen liittyvät konfliktit ja niiden oikeudellistuminen asianajajahaastatteluiden valossa. Edilex 17.12.2015.
- Hakalehto-Wainio, Suvianna, Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun peruskysymyksistä. Defensor Legis N:o 4/2009, s. 587–605. (Hakalehto-Wainio 2009a)
- Hakalehto-Wainio, Suvianna, Vahingonkorvausvastuu oikeusturvakeinona julkishallinnossa. Oikeus 3/2009, s. 330–333. (Hakalehto-Wainio 2009b)
- Hallberg, Pekka – Haapala, Auvo – Koljonen, Ritva – Ranta, Hannu – Reinikainen, Jukka, Maankäyttö- ja rakennuslaki. 4., uudistettu painos. Talentum Media Oy 2020.
- Hautamäki, Veli-Pekka, Hyvän hallinnon toteuttaminen. Edita Prima Oy 2004.
- Heinilä, Aleks, Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen poikkeamistoimivalta: pääsääntö ja poikkeukset. Lakimies 5/2003, s. 841–866.
- Heinilä, Aleks, Oikeus rakentaa. Tutkimus suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamispäätöksenteosta maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 335, 2017.
- Heinonen, Hilka, Naapuruuskiistat ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen kiistojen käsittelijänä. Publications of the University of Eastern Finland, Dissertations in Social Sciences and Business Studies, no 127, 2016.
- Hirvonen, Jukka, Suomalaisen naapuruuden piirteitä asukaskyselyn valossa. Aalto-yliopiston julkaisusarja Tiede + Teknologia, 4/2013.
- Hollo, Erkki J., Suunnitelmallisuus ja lainsäätäjän tahto maankäyttöasioissa. Ympäristöjuriikka 1/2005, s. 3–7.

- Hovila, Ilari – Kolehmainen, Tuure, Poikkeaminen asuinhuoneiston vähimmäispinta-alasta. Edilex 2017/17.
- Häkkänen, Martti, Rakennusoikeuden sääntely: Tutkimus kunnan kaavoitustehtävästä ja rakentamisen edellytyksistä maanomistajan oikeusasemaa silmällä pitäen. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 334, 2016.
- Jääskeläinen, Lauri, Tulisiko rakentamisen vastuuta tiukentaa? Ympäristöjuridiikka 4/2017, s. 70–105.
- Jääskeläinen, Lauri – Syrjänen, Olavi – Hurmeranta, Jyrki – Wähä, Susanna, Maankäyttö- ja rakennuslaki. 5., uudistettu painos. Rakennustieto Oy 2018.
- Jääskeläinen, Lauri, Voiko viihtyisyyttä oikeudellisesti arvioida ja kompensoida? Ympäristöjuridiikka 1/2022, s. 52–79.
- Kulla, Heikki – Salminen, Janne: Hallintomenettelyn perusteet. 11., uudistettu painos. Alma Talent Oy 2021.
- Kuusikko, Kirsi, Neuvonta hallinnossa. Lakimiesliiton kustannus 2000.
- Kuusiniemi, Kari, Naapuruussuhteeseen perustuvista korvausvaatimuksista. Oikeustieto 5/1996.
- Laakso, Seppo, Lainopin teoreettiset lähtökohdat. Tampereen Yliopistopaino Oy 2012.
- Mäenpää, Olli, Hallintolupa. Lakimiesliiton kustannus 1992.
- Mäenpää, Olli, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 6. uudistettu painos. Edita Publishing Oy 2021.
- Mäenpää, Olli, Hallinto-oikeus. 3., uudistettu painos. Alma Talent Oy 2023.
- Määttä, Tapio, Joustavien normien kiinteytys-, täsmentämis- ja konkretisointimekanismit ympäristöoikeudessa. Kaavoitus, rakentaminen, varallisuus. Juhlajulkaisu Vesa Majamaa 1945–28/12–2005. Toim. Tapani Lohi, s. 265–299.
- Nieminen-Finne, Hanna: “Ratkaissut tai jättänyt tutkimatta” - näkökulmia päätöksen valituskelpoisuuteen hallintoprosessissa. Defensor Legis 4/2021, s. 1005–1024.
- Siitari, Eija: Hallintopäätösten valituskelpoisuudesta - Tehtävänä tunnistaa oikeussuojatarpeet. Iura novit curia - Juhlakirja Veijo Tarukannel 60 vuotta, toim. Antti Mieho, 2013.

Suviranta, Outi, Oikeusvoimasta luottamuksen suojaan. Lakimies 7–8/2004, s. 1421–1436.

Warsta, Matias – Ekroos, Ari, Mielenpitoita valitusoikeudesta kaava- ja rakennuslupa-asioissa. Ympäristöministeriön raportteja 19/2006.

### **Virallislähteet**

HE 101/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintokäyttölain muuttamisesta.

HE 147/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maakäyttö- ja rakennuslain ja asuntokauppalain 7 luvun 7 §:n muuttamisesta.

YM5/601/2015. Ympäristöministeriön ohje rakennustyön suorituksesta ja valvonnasta.

HE 139/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle rakentamislain ja siihen liittyviksi laeiksi.

VN/34558/2023. Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rakentamislain ja siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

### **Oikeustapaukset**

EIT 28/05/2006 28.2.2006, Hellborg v. Ruotsi

KHO 2002:40

KHO 2010:72

KHO 2013:142

KHO 26.8.2015 t. 2256

KHO 31.10.2016 t. 4593

KHO 2021:1

KHO 2021:136

KHO 2022:63

KHO 2023:67

KHO 2017/2023

KHO 3485/2023

Helsingin hallinto-oikeus 17.5.2018 nro 18/0278/5  
Helsingin hallinto-oikeus 28.4.2021 nro H1905/2021  
Helsingin hallinto-oikeus 26.4.2023 nro 2508/2023  
Helsingin hallinto-oikeus 18.10.2023 nro 6000/2023

Hämeenlinnan hallinto-oikeus 18.5.2022 nro H910/2022  
Hämeenlinnan hallinto-oikeus 18.5.2022 nro H911/2022  
Hämeenlinnan hallinto-oikeus 18.1.2024 nro 77/2024  
Hämeenlinnan hallinto-oikeus 18.1.2024 nro 78/2024

Itä-Suomen hallinto-oikeus 8.12.2016 nro 16/0348/3  
Itä-Suomen hallinto-oikeus 12.4.2019 nro 19/0091/3  
Itä-Suomen hallinto-oikeus 19.11.2019 nro 19/0242/3  
Itä-Suomen hallinto-oikeus 16.10.2020 nro 20/1059/1  
Itä-Suomen hallinto-oikeus 30.9.2021 nro 2020/2021  
Itä-Suomen hallinto-oikeus 28.4.2023 nro 1022/2023  
Itä-Suomen hallinto-oikeus 7.2.2024 nro 280/2024

Turun hallinto-oikeus 14.10.2015 nro 15/0252/1  
Turun hallinto-oikeus 23.11.2015 nro 15/0292/1  
Turun hallinto-oikeus 24.8.2016 nro 16/0183/1  
Turun hallinto-oikeus 13.6.2019 nro 19/0153/1  
Turun hallinto-oikeus 24.1.2020 nro 20/0002/1  
Turun hallinto-oikeus 19.4.2021 nro 21/0048/1  
Turun hallinto-oikeus 13.9.2022 nro H1421/2022

### **Muut lähteet**

Ennakkotieto ennen rakennuslupahakemuksen lähettämistä. Hanningen kunnan internetsivut. <https://www.haninge.se/suomenkieliset-sivut/rakentaminen-liikenne-ja-ymparisto/rakentaminen-remontti-ja-purku/ennakkokasittely/> (luettu 10.5.2024).

Förhandsbesked. Boverket.se. <https://www.boverket.se/sv/byggande/bygga-nytt-om-eller-til/forhandsbesked-for-bygglov/> (luettu 10.5.2024).

Rakentamisen lupien tarve. <https://www.kuopio.fi/asuminen-ja-ymparisto/rakentaminen/rakentaminen-ja-luvat/rakentamisen-lupien-tarve/> (luettu 15.4.2024).

## Lyhenteet

EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
ELY	elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
HOL	laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019)
lunastuslaki	laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977)
KHO	korkein hallinto-oikeus
MRA	maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999)
MRL	maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)
naapuruussuhdelaki	laki eräistä naapuruussuhteista (26/1920)
PL	perustuslaki (731/1999)
RL	rakentamislaki (751/2023)
YSL	ympäristönsuojelulaki (527/2014)

# 1 Johdanto

## 1.1 Tutkielman aihe ja rajaukset

Tämän tutkielman tarkoituksena on tutkia maankäyttö- ja rakennuslain (MRL, 132/1999) 150 e §:n mukaista suunnitelmasta poikkeamista rakennustyön aikana.

MRL 150 e §:n 1 momentin mukaan rakennustarkastaja tai muu kunnan määräämä rakennustarkastajan tehtäviä hoitava viranhaltija voi rakennustyön aikana antaa suostumuksen poiketa lupapäätöksessä hyväksytyistä suunnitelmista, jos poikkeaminen ei sen laatu ja lupaharkintaa koskevat säännökset ja määräykset huomioon ottaen merkitse luvan merkittävää muuttamista eikä vaikuta naapurien asemaan. Muutoksen sisältö ja siihen suostumuksensa antaneen viranhaltijan nimi on merkittävä hyväksytyihin suunnitelmiin. Muutettu suunnitelma on toimitettava pyydettyä rakennusvalvontaviranomaiselle. Pykälän 2 momentin mukaan jos lupapäätöksessä hyväksytyistä suunnitelmista poikkeaminen sen laatu ja lupaharkintaa koskevat säännökset huomioon ottaen merkitsee luvan olennaista muuttamista tai vaikuttaa naapurien asemaan, suunnitelmasta poikkeamiselle on haettava rakennusvalvontaviranomaiselta lupa. Pykälän 3 momentissa säädetään erityissuunnitelmista, mutta ne rajautuvat tämän tutkielman ulkopuolelle.

Pykälän säätämisen taustalla on ollut tavoite siitä, ettei jokaiseen pieneen muutokseen tarvitsisi hakea aina uutta rakennuslupaa, vaan pieni poikkeaminen rakennusluvasta voitaisiin rakennusvalvontaviranomaisen hyväksymisellä kuitata. Tämä nopeuttaisi rakentamista ja vähentäisi byrokratiaa. Käytännössä näitä pieniä poikkeamia tulee usein rakentamisvaiheessa, etenkin korjausrakentamisessa, jossa ei välttämättä edes tiedetä kaikista ongelmista, ennen kuin on päästy töihin.<sup>1</sup> Tähän väliin todettakoon, että kyse ei ole aina rakennusluvasta. Suunnitelmasta poikkeaminen voi koskea myös esimerkiksi toimenpidelupaa. Tässä tutkielmassa pääosin keskityn kuitenkin rakennuslupaan.

Pykälässä mainittu muutos voidaan hyväksyä esimerkiksi rakennustyön aloituskokouksessa tai loppukatselmuksessa. Hyväksyntä on pykälän mukaisesti merkittävä suunnitelmiin. Korkein hallinto-oikeus (KHO) on todennut, etteivät tällaiset pöytäkirjat ole hallintolain (434/2003) mukaisia päätöksiä, jotka annetaan asianosaisille tai naapureille tiedoksi, tai joihin

---

<sup>1</sup> Jääskeläinen ym. 2018, s. 735.

voi hakea muutosta valittamalla.<sup>2</sup> Ongelma syntyy siis siinä vaiheessa, jos joku haluaakin haastaa viranomaisen ratkaisun. Käytännössä tilanne voi olla seuraavanlainen: rakennustarkastaja tulee esimerkiksi loppukatselmukseen ja hänelle esitetään rakennusluvasta poikkeava toteutus. Rakennustarkastajalla on tässä vaiheessa kaksi vaihtoehtoa: 1) todeta, että muutos merkitsee rakennusluvan merkittävää muuttamista tai vaikuttaa naapureiden asemaan, tai 2) hyväksyä muutos merkitsemällä hyväksyntänsä katselmuspöytäkirjaan. Muutos voi olla esimerkiksi jonkin asian rakentaminen toisin kuin rakennusluvassa on määrätty tai on jätetty rakentamatta jotain, mitä rakennuslupa on edellyttänyt. Tilanteen ratkaisun ensimmäinen vaihtoehto on hieman selkeämpi, koska alusta asti viranomainen on ollut sitä mieltä, että kyse on merkittävästä muutoksesta. Toisaalta rakentaja voi haastaa rakennustarkastajan näkemyksen ja olla sitä mieltä, että kyse voisi olla MRL 150 e §:n 1 momentin mukaisesta vähäisestä muutoksesta, jolloin pelkkä rakennustarkastajan hyväksyntä riittäisi, eikä tarvitsisi hakea uutta rakennuslupaa. Tällöin rakentaja voisi yrittää hakea ratkaisuun muutosta ja kyse on laintulkinnasta käytännön tasolla.<sup>3</sup> Toisessa vaihtoehdossa on isompi ja teoreettisempi oikeudellinen ongelma. Rakennustarkastaja ei ole tehnyt varsinaisesti hallintolain mukaista päätöstä, mutta tavallaan onkin, koska hän on tulkinnut tilannetta ja arvioinut, ettei tilanne vaadi uutta rakennuslupaa eli muutos ei ole merkittävä, eikä vaikuta naapureiden asemaan. Kuinka tästä ratkaisusta voi valittaa? Kuka siitä voi valittaa ja milloin? Naapureilla voi hyvinkin olla intressi hakea muutosta, jos he kokevat sen vaikuttavan heidän asemaansa.

Tutkielmani tarkoituksena on tutkia juuri tätä ongelmaa. Tutkimuskysymyksiäni ovat: mitkä ovat MRL 150 e §:n soveltamisessa huomioitavia asioita? Sekä: miten on tulkittava MRL 150 e §:n suostumusta poiketa suunnitelmasta rakennustyön aikana muutoksenhaun kannalta? Nimenomaan muutoksenhaku toimii tutkielmani punaisena lankana. Pyrin kaikessa tarkastelussa kiinnittämään huomiota muutoksenhakuun, ja tutkin pykälän eri elementtejä ja sen roolia MRL:n systematiikassa juuri muutoksenhaun näkökulmasta.

Suunnitelmasta poikkeamista on ennen vuotta 2013 säädetty maankäyttö- ja rakennusasetuksen (MRA, 895/1999) 79 §:ssä. MRL 150 e §:n säätämiseen johtaneen

---

<sup>2</sup> Esimerkiksi KHO 2023:67.

<sup>3</sup> Näin esimerkiksi Turun hallinto-oikeuden ratkaisussa 24.1.2020 nro 20/0002/1, jossa rakennuttaja olisi katsonut muutoksen olevan niin vähäinen, että se voitaisiin katsoa olevan rakennustyön aikainen vähäinen poikkeaminen. Viranomainen ja hallinto-oikeus olivat eri mieltä. Tässä tapauksessa valittajalle ei myöskään myönnetty uutta rakennuslupaa terassin kattamiselle/rakennuksen laajentamiselle.

hallituksen esityksen mukaan asiasta tuli säätää laintasoisesti.<sup>4</sup> Hallituksen esitys ei sisällä mitään muita tarkennuksia pykälän soveltamiseen.

Maankäyttö- ja rakennuslaki muuttaa nimensä alueidenkäyttölaiksi vuoden 2025 alusta ja samalla siitä irtautuu erilleen uusi rakentamislaki (RL, 751/2023), jossa säädetään nimensäkin mukaisesti rakentamisesta. Rakentamislaisissa säädetään myös suunnitelmasta poikkeamisesta rakennustyönaikana. RL 117 §:ssä säädetään tästä tismalleen saman sisältöisesti kuin MRL:ssa. Pykälään ei ole siten ole tulossa muutosta uuden lain myötä, vaikka oikeuskäytännössä on kuitenkin jo huomioitu muutoksenhaun ongelmallisuus. Rakentamislain korjaussarjassa<sup>5</sup> ei säädetä mitään tästä pykälästä. Vaikka pykälään ei itsessään ole tulossa muutosta, on hallituksen esityksessä lausuttu enemmän sen soveltamisesta kuin aikaisemman pykälän osalta. Ensinnäkin esityksessä todetaan, että ”jos kaikki pienetkin muutokset jouduttaisiin käsittelemään lupapäätöksinä, hidastaisi tämä hankkeen etenemistä ja työllistäisi myös kohtuuttomasti viranomaisia.”<sup>6</sup> Toiseksi hallituksen esityksessä nyt ensimmäistä kertaa nimenomaisesti lausutaan, ettei suostuminen tarkoita valituskelpoisen päätöksen tekemistä. Lisäksi jos naapuri antaa oman suostumuksensa poikkeamiselle, tällä voitaisiin poistaa erillisen lupamenettelyn tarve.<sup>7</sup> Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan lausuta mitään siitä tilanteesta, jossa naapuri ei annakaan suostumusta tai siitä, miten voidaan kyseenalaistaa rakennustarkastajan ratkaisu poikkeamiseen. Näin ollen oikeudellinen tilanne ei kuitenkaan ole vielä täysin selvä. Oikeuskäytäntö kuitenkin on osoittanut, että pykälän mukaisesta suostumuksesta voi hakea muutosta.

## 1.2 Rakenne

Tutkin aihetta siinä järjestyksessä, jossa käytännössäkin prosessi etenee. Lähestyn aihetta ensin rakennusluvan yleisten edellytysten kautta. Tämä muodostaa tutkielmani ensimmäisen käsittelykappaleen. Aion tutkia lyhyesti rakennuslupamenettelyä, rakennusluvan edellytyksiä sekä rakennusluvan sisältöä ja määräyksiä. Koska MRL 150 e §:n soveltaminen tarvitsee pohjalle jonkin jo hyväksytyt suunnitelman (esimerkiksi rakennusluvan), on aiheellista selvittää ensin rakennusluvan yleisiä piirteitä. Kyse on siis siitä, mistä halutaan poiketa. Lisäksi tässä kappaleessa tutkin rakennuslupapäätöksen pysyvyyttä. Pysyvyyteen liittyy

---

<sup>4</sup> HE 147/2013 vp. s. 40.

<sup>5</sup> Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rakentamislain ja siihen liittyvien lakien muuttamisesta, lausuntopyynnön diaarinumero: VN/34558/2023.

<sup>6</sup> HE 139/2022 vp. s. 231.

<sup>7</sup> HE 139/2022 vp. s. 231.

olennaisesti myös luottamuksensuojaperiaate, eli miten rakentaja voi luottaa rakennusvalvontaviranomaisen päätökseen suunnitelman hyväksymisestä, jos siitä ei voi valittaa, vaikka todellisuudessa voi kuitenkin. Ja mikä on ajan kulumisen merkitys, kuinka pitkään asiasta voi valittaa? Näistä aiheista on johdettavissa viranomaisen vahingonkorvausvelvollisuus, mikäli viranomainen aiheuttaa toiminnallaan yksilölle vahinkoa.

Toisessa käsittelykappaleessa tutkin rakennustyön valvontaa. Tähän kysymykseen liittyvät rakennustyön aikainen valvonta sekä loppukatselmus. Kysymys on, milloin tai missä vaiheessa suostumus poikkeamiseen voidaan antaa. Lisäksi tutkin yksityisen ja yleisen edun toteutumista rakennusvalvonnassa.

Kolmannessa käsittelyluvussa tutkin MRL:n systematiikassa poikkeamisen yleisiä edellytyksiä. Poikkeamisesta on säännelty erikseen MRL:n 23 luvussa. Tähän liittyy kysymys siitä, mitä kaikkea on otettava huomioon ylipäänsä, kun halutaan poiketa rakennusluvasta. Nämä seikat tulee siis olla rakennustarkastajalla mielessä, kun hän arvioi, voiko hän hyväksyä muutoksen rakennustyössä MRL 150 e §:n nojalla. Huomioon otettavia seikkoja ovat MRL 171 §:n 2 momentin mukaisesti alueen kaavoitus ja muu alueiden käyttö, luonnonsuojelun tavoitteet, rakennetun ympäristön suojelu sekä merkittävät haitalliset ympäristö- tai muut vaikutukset. Poikkeamismenettelyssä naapureiden kuuleminen on keskeistä. Lisäksi MRL 175 §:ssä säädetään vähäisestä poikkeamisesta rakennusluvan yhteydessä. Kyse on ennen rakennusluvan myöntämistä poikkeamisesta rakentamisesta koskevasta säännöksestä, määräyksestä, kiellosta tai muusta rajoituksesta. Tämä pykälä voisi olla hyvä vertailukohta MRL 150 e §:n mukaiselle poikkeamiselle.

Neljännessä käsittelyluvussa tutkin itse MRL 150 e §:ää. Ensimmäisenä tutkin luvan merkittävää muuttamista, ja tässä olennaisena oikeuslähteenä ovat oikeustapaukset korkeimmasta hallinto-oikeudesta sekä hallinto-oikeuksista. Olen pyytänyt ratkaisuja tietopyynnöllä. Tämän jälkeen tutkin naapureiden asemaa. Tässä kappaleessa ensimmäisenä tutkin naapuruussuhteita yleisellä tasolla. Laki eräistä naapuruussuhteista (naapuruussuhdelaki, 26/1920) on tullut voimaan jo vuonna 1920 eli naapuruusriidat eivät ole uusi asia. Naapureiden väliset riidat voivat äityä myös mielettömiin mittasuhteisiin, mistä kertoo korkeimpien tuomioistuimien runsas ratkaisumäärä. Mennäkseni tutkielman kannalta yksityiskohtaisempaan osaan, tutkin naapureiden asemaa juuri MRL 150 e §:n mukaisessa päätöksenteossa. Mitkä seikat vaikuttavat naapureiden asemaan ja mitkä ovat naapureiden

oikeussuojatarpeet tilanteessa? Tässäkin kappaleessa tärkeässä roolissa ovat tuomioistuinten ratkaisut. Lopuksi tutkin MRL 150 e §:n 2 momentin mukaista lupaa eli millainen lupa tulee olla, mikäli muutokset katsotaan luvan merkittäväksi muuttamiseksi tai niillä on vaikutusta naapureiden asemaan.

Viidennessä käsittelykappaleessa tutkin muutoksenhakua. Ensimmäisenä tutkin yleisesti hallintopäätöksen elementtejä ja pyrin analysoimaan, onko MRL 150 e §:n mukainen suostumus teoriassa hallintopäätös. Seuraavassa jaksossa tutkin valitusoikeutta.

Valitusoikeuden kannalta naapureiden asema on oleellinen, koska naapurit ovat usein ne, joilla on intressi valittaa hyväksytystä suunnitelmasta poikkeamisesta. Nämä poikkeamiset ovat lähtökohtaisesti myös niin pieniä, ettei muilla kuin lähinaapureilla ole intressiä asiaan. Mutta esimerkiksi KHO:n ratkaisussa 2023:67 kyse oli tuulivoimaloista ja valittajina oli yksityishenkilöitä. Tässä tapauksessa KHO ei kuitenkaan lausunut valittajien asianosaisasemasta, vaikka vastapuoli oli esittänyt tätä koskevan väitteen. Rakentajalla on tietyissä tapauksissa intressi valittaa, vaikka hän itse on poikkeusta halunnut (tai jopa jo suorittanut). Yleensä tällöin rakennustarkastajan mielestä muutos on ollut niin merkittävä, että rakentajan olisi pitänyt hakea uutta lupaa. Kolmantena kysymyksenä tutkin itse muutoksenhakumenettelyä. Koska laki ei ole selvä tämän pykälän kohdalla, olen huomannut tuomioistuimissa ja kunnissa olevan jonkin verran vaihteluita prossissa.

Viimeisessä käsittelykappaleessa esitän johtopäätökseni kaikista edellä mainituista tutkimusaiheista.

### **1.3 Tutkielman metodi**

Tutkielman metodina on lainoppi ja sen tarkoituksena on tuottaa tulkintasuosituksia ja systematisoida pykälän sisältöä. Lisäksi lainopin tehtävänä on oikeusperiaatteiden punninta.<sup>8</sup> Tavoitteenani on ymmärtää pykälän sisältöä MRL:n systematiikassa ja analysoida sen eri ulottuvuuksia. Tavoitteenani on myös tuottaa tulkintasuosituksia, jotka auttaisivat lainkäyttäjiä työssään. Tutkin hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöä ja analysoin niitä muun muassa merkittävyyden arvioinnin sekä naapureiden aseman näkökulmasta. Pyrin löytämään yhdenmukaisuuksia tai toisaalta eroavaisuuksia

---

<sup>8</sup> Laakso 2012, s. 15.

tuomioistuimien ratkaisusta ja analysoin poikkeamisen mahdollisuuden kriteereitä käytännön tasolla.

Ympäristöoikeuden, johon myös MRL voidaan laskea, yhtenä ominaispiirteenä on lainsäädännössä vilistävät joustavat normit.<sup>9</sup> Näin myös MRL pitää sisällään paljon joustavia normeja. Joustavat normit ovat nimensä mukaisesti joustavia tulkintakäytännössä. Ne antavat tietyt raamit tulkinnalle, mutta niistä ei löydy suoraan asian lopputulosta. Niiden etuna on, että ne ottavat paremmin huomioon erilaiset tilanteet ja eri yksilöiden edut ja näkökulmat kuin tiukka sääntely.<sup>10</sup> Näitä voidaan kutsua myös yleislausekkeiksi, punnintanormeiksi tai tavoitenormeiksi.<sup>11</sup> MRL:n järjestelmässä joustavia normeja ovat muun muassa ”kohtuuton rasitus”, ”erityinen syy”, ”yleinen etu” sekä tutkielman kannalta oleellinen ”merkittävä muutos”. Lainopillisen tutkielmani tarkoituksena on siis pyrkiä täsmentämään erityisesti viimeksi mainittua joustavaa normia ja tutkia, onko tämän joustavan normin tulkinta jo valmiiksi määriteltyä tai rajoittunutta<sup>12</sup>. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että lainkäytössä joustavien normien osalta kyse on aina oikeusharkinnasta, eikä tarkoituksenmukaisuusharkintaa, ja tällöin korkeimmalla hallinto-oikeudella olisi aina myös toimivalta tutkia näitä kysymyksiä.<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> Määttä 2005, s. 265.

<sup>10</sup> Mäenpää 1992, s. 148.

<sup>11</sup> Määttä 2005, s. 265.

<sup>12</sup> Määttä 2005, s. 266.

<sup>13</sup> Mäenpää 1992, s. 153.

## 2 Rakennuslupa – mistä halutaan poiketa?

### 2.1 Rakennuslupamenettely

Tämän tutkielman tutkimuskysymyksen osalta aloituspiste on yksittäinen suunnitelma eli se, mistä halutaan poiketa. Keskityn tutkielmassa lähinnä rakennuslupaan, koska se on oikeuskäytännössä yleisin suunnitelma, josta halutaan hakea poikkeusta. Pohjasuunnitelmana tai -lupana voi olla kuitenkin myös esimerkiksi toimenpidelupa.<sup>14</sup> Uudessa rakentamislaisissa ei kuitenkaan enää säädetä toimenpideluvasta vaan tällöin yleisin lupa on rakentamislupa.

Jotta voidaan hakea rakennuslupaa, pitää ensin selvittää mitä tarkoitetaan rakennuksella. MRL 113 §:n 1 momentin mukaan rakennus on uusi, asumiseen, työntekoon, varastointiin tai muuhun käyttöön tarkoitettu kiinteä tai paikallaan pidettäväksi tarkoitettu rakennelma, rakenne tai laitos, joka ominaisuuksiensa vuoksi edellyttää viranomaisvalvontaa turvallisuuteen, terveellisyteen, maisemaan, viihtyisyyteen, ympäristönäkökohtiin taikka muihin MRL:n tavoitteisiin liittyvistä syistä. Pykälän 2 momentissa rajataan rakennuksen käsitteen ulkopuolelle sellaiset kooltaan vähäiset ja kevytrakenteiset rakennelmat tai pienet laitokset, joilla ei ole erityisiä maankäytöllisiä tai ympäristöllisiä vaikutuksia. Pykälän sanamuoto vaikuttaa laajalta ja hieman epäselvältä, mutta oleellisinta on huomata, että rakennuksen määritelmän keskeisin osa on viranomaisvalvonnan tarve.<sup>15</sup> Rakennuksen käsitteen määritelmä on väljä ja se sisältää viranomaisen harkintavaltaa, koska rakennuksen sijainti esimerkiksi vaikuttaa tulkintaan. Toisella paikalla oleva samanlainen rakennelma vaatii rakennuslupan, kun taas toisaalla se ei välttämättä tarvitse, pelkkä toimenpidelupa voi riittää.<sup>16</sup>

MRL 125 §:n 1 momentin mukaan rakennuksen rakentamiseen on oltava rakennuslupa. Saman pykälän 2 momentin mukaan rakennuslupa tarvitaan myös sellaiseen korjaus- ja muutostyöhön, joka on verrattavissa rakennuksen rakentamiseen, sekä rakennuksen laajentamiseen tai sen kerrosalaan laskettavan tilan lisäämiseen. Näiden lisäksi rakennuslupa tarvitaan pykälän 3 momentin mukaisesti korjaus- tai muutosrakentamiseen, jos työllä ilmeisesti voi olla vaikutusta rakennuksen käyttäjien turvallisuuteen tai terveydellisiin oloihin. Rakennuslupa tarvitaan myös, jos rakennuksen energiatehokkuuteen vaikutetaan

---

<sup>14</sup> Kuten Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisussa 18.10.2023 nro 6000/2023.

<sup>15</sup> Hallberg ym. 2020, s. 830.

<sup>16</sup> Hallberg ym. 2020, s. 831.

merkittävästi. Tärkeää on huomata edellä mainittujen lisäksi, että myös rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen olennaista muuttamista varten tarvitaan rakennuslupa pykälän 5 momentin mukaisesti. Tällainen muutos on esimerkiksi kun halutaan muuttaa loma-asunto vakituisesti asunnoksi. Olennaisuuden arvioinnissa otetaan huomioon kaavaan merkityt käyttötarkoitukset eli jos siirrytään yhdestä käyttötarkoituksesta toiseen, on muutos olennainen. Jos aluetta ei ole kaavoitettu, olennaisuuden arvioinnissa otetaan huomioon edellisen rakennusluvun käyttötarkoitus tai jokin muu selvitys, josta käyttötarkoitushistoria selviää.<sup>17</sup>

Kunnan rakennusvalvontaviranomainen myöntää rakennusluvun MRL 130 §:n mukaan. MRL 131 §:ssä säädetään rakennuslupahakemuksesta. Hakemus on tehtävä kirjallisesti ja siihen tulee liittää selvitys rakennuspaikan hallinnasta<sup>18</sup> (varmistus, että hakija todellisuudessa hallitsee rakennuspaikkaa<sup>19</sup>). Hallintaoikeus tulee olla rakennusvalvontaviranomaisen tiedossa jo rakennuslupaa myönnettäessä, koska rakennusluvalla ei voida vahvistaa tai kumota hallintaoikeutta.<sup>20</sup> Lisäksi hakemukseen on liitettävä rakennussuunnitelmaan sisältyvät pääpiirustukset.<sup>21</sup> Nämä kaksi vaatimusta koskevat kaikkia rakennuslupahakemuksia. Näiden lisäksi rakennusvalvontaviranomainen voi tarvittaessa vaatia, että hakemukseen liitetään myös otteita alueen peruskartasta, asemakaavasta, kiinteistörekisteristä, tonttikartasta, selvitys rakennuspaikan perustamis- ja pohjaolosuhteista, energiaselvitys, selvitys rakennuspaikan terveellisyydestä ja korkeussuhteista, pätevän henkilön laatima selvitys rakennuksen kunnosta tai muuta olennaista selvitystä. Maankäyttö- ja rakennusasetuksessa (MRA, 895/1999) säädetään rakennuslupamenettelystä tarkemmin eli milloin missäkin tilanteessa tarvitaan mitään lausuntoja tai selvityksiä. Esimerkiksi asetuksen 60 §:ssä säädetään siitä, milloin rakennuslupahakemuksesta on haettava elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus) lausunto.

---

<sup>17</sup> Hallberg ym. 2020, s. 834–835.

<sup>18</sup> Esimerkiksi lainhuutotodistus tai kauppakirja.

<sup>19</sup> Tämä on rakentamisessa keskeistä, koska kukaan ei voi rakentaa toisen maalle ilman lupaa. Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO 2021:136 todennut, että rakentajan tulee huomioida koko rakennuskokonaisuus ja sen sijoittuminen ainoastaan omalle alueelleen. Tapauksessa rakentajan tarkoituksena oli nostaa maanpinnan tasoa louhimista edeltävälle tasolle. Maantäyttö kohdistui kuitenkin myös naapurin puolelle, eikä naapuri ollut antanut suostumustaan tälle toimenpiteelle. Näin ollen maisematyölupaa ei voitu myöntää ilman naapurin suostumusta.

<sup>20</sup> Hallberg ym. 2020, s. 882.

<sup>21</sup> Ympäristöministeriön asetuksessa 216/2015 rakentamista koskevista suunnitelmista ja selvityksistä annetaan tarkempia määräyksiä pääpiirustusten sisällölle.

Yksi keskeisimmistä asioista rakennuslupahakemusmenettelyssä on naapureiden kuuleminen. MRL 133 §:ssä säädetään, että rakennuslupahakemuksen vireilletulosta on ilmoitettava naapurille, jollei ilmoittaminen hankkeen vähäisyys tai sijainti taikka kaavan sisältö huomioon ottaen ole naapurin edun kannalta ilmeisen tarpeetonta<sup>22</sup>. Naapurilla tarkoitetaan viereisen tai vastapäätä olevan kiinteistön tai muun alueen omistajaa ja haltijaa. Samanaikaisesti on asian vireilläolosta sopivalla tavalla tiedotettava myös rakennuspaikalla. Naapureiden kuulemista käsittelem tarkemmin tutkielman luvussa 5.2.

MRL 134 §:n 1 momentissa säädetään, että rakennusluvan myöntämisen yhteydessä hyväksytään pääpiirustukset rakentamisessa noudatettaviksi. Jo siis rakennusluvan myöntämisen yhteydessä tulee olla selvillä rakennuksen pääpiirustukset, ja nämä voivat olla sitten ne suunnitelmat, joista voidaan poiketa MRL 150 e §:n mukaisesti.

## 2.2 Rakennusluvan edellytykset

MRL:n 19 luvussa on säännelty erikseen rakennusluvan edellytyksistä asemakaava-alueella (135 §) ja asemakaava-alueen ulkopuolella (136 §). Lisäksi 137 §:ssä on säädetty rakennusluvan erityisistä edellytyksistä suunnittelutarvealueilla. Asemakaava-alueella rakennusluvan myöntämisen edellytyksenä on, että rakennus on voimassa olevan asemakaavan mukainen, rakentaminen täyttää MRL 117 §:n<sup>23</sup> mukaiset ja muut vaatimukset, rakennus soveltuu paikalle, rakennuspaikalle on käyttökelpoinen pääsytie tai mahdollisuus sellaisen järjestämiseen, vedensaanti ja jätevedet voidaan hoitaa tyydyttävästi ja ilman haittaa ympäristölle, ja ettei rakennusta sijoiteta niin, että se tarpeettomasti haittaa naapurua tai vaikeuttaa naapurikiinteistön sopivaa rakentamista.

Keskeisin näistä edellytyksistä on rakennusluvan asemakaavanmukaisuus eli haettavan rakennuksen käyttötarkoitus on oltava asemakaavan käyttötarkoituksen vastaava sillä alueella.

---

<sup>22</sup> Vain poikkeuksellisissa tapauksissa naapureiden kuuleminen jätetään tämän kohdan nojalla suorittamatta, koska hyvin vähäiset toimenpiteet jäävät jo rakennuslupakontrollin ulkopuolelle. Hallberg ym. 2020, s. 895.

<sup>23</sup> Pykälän 1 momentin mukaan rakennuksen tulee soveltua rakennettuun ympäristöön ja maisemaan sekä täyttää kauneuden ja sopusuhtaisuuden vaatimukset. Pykälän 2 momentin mukaan rakennus on suunniteltava ja rakennettava ja rakennuksen muutos- ja korjaustyöt tehtävä sekä rakennuksen käyttötarkoituksen muutos toteutettava siten, että rakennus täyttää siihen yleisesti ennakoitavissa oleva kuormitus ja rakennuksen käyttötarkoitus huomioon ottaen 117 a–117 l §:ssä tarkoitettut olennaiset tekniset vaatimukset. 3 momentin mukaan rakennuksen tulee olla tarkoitustaan vastaava, korjattavissa, huollettavissa ja muunneltavissa sekä, sen mukaan kuin rakennuksen käyttö edellyttää, soveltua myös sellaisten henkilöiden käyttöön, joiden kyky liikkua tai toimia on rajoittunut. Lisäksi pykälän 5 momentin mukaan rakentamisessa tulee lisäksi muutoinkin noudattaa hyvää rakennustapaa.

Lisäksi rakennuksen tulee vastata myös muita kaavamääräyksiä, muun muassa kerrosalaltaan.<sup>24</sup>

Vaatus rakennuksen soveltuvuudesta paikalleen kytkeytyy MRL 117 §:ään, jonka 1 momentin mukaisesti rakennuksen tulee soveltua rakennettuun ympäristöön ja maisemaan sekä täyttää kauneuden ja sopusuhtaisuuden vaatimukset.<sup>25</sup> Kummankin säännöksen kriteerit on otettava arvioinnissa huomioon. Nämä ovat hyvinkin joustavia normeja ja ne konkretisoituvat käytännön tulkintatyössä. Esimerkiksi Turun hallinto-oikeus on ratkaisussaan 13.6.2019 nro 19/0153/1 arvioinut rakennuksen maisemaan soveltuvuutta. Tapauksessa oli kyse lainvoimaisen rakennusluvan määräyksiä muuttavasta uudesta rakennusluvasta. Hallinto-oikeus katsoi, että rakennuksen korkeusaseman muuttuminen 0,38 metriä on niin vähäinen muutos, ettei se vaikuta rakennuksen maisemaan sopivuuteen.

Käytännössä yksi perusedellytys rakentamiselle on, että kulkuyhteydet rakennuspaikalle on mietitty valmiiksi. Ne on joko oltava siellä jo ennakkoon tai on oltava mahdollisuus pääsytien järjestämiseen. Yleensä nämä on huomioitu jo kaavassa tai tonttijaossa. Joskus kulkuyhteys joudutaan perustamaan toisen maalle, jolloin se muodostetaan rasitteena tai sopimuksena.<sup>26</sup> Lisäksi on huomioitava vedensaanti ja jätevesien käsittely, vaikkakin nämäkin yleensä on jo otettu huomioon asemakaavassa.<sup>27</sup>

Naapureille aiheutuvaa haittaa on ensisijaisesti jo mietittävä asemakaavan yhteydessä. Asemakaavassa huomioitaisiin muun muassa rakennusalan sijoittamista, rakennuksien kerrosaloja ja rakennuksien korkeuksia. Rakennusluvan yhteydessä on kuitenkin arvioitava tarpeettoman haitan aiheutumista esimerkiksi maanpinnan kohottamisen yhteydessä, jätehuoltotilojen järjestämisessä tai muiden rakennelmien sijoittelusta tontilla.<sup>28</sup>

Asemakaavan ulkopuolelle rakennuslupaa haettaessa luvan myöntämisen edellytyksinä ovat muun muassa, että rakennuspaikka täyttää MRL 116 §:ssä<sup>29</sup>, 117 §:ssä ja 135 §:n 3–6<sup>30</sup>

---

<sup>24</sup> Hallberg ym. 2020, s. 911.

<sup>25</sup> Hallberg ym. 2020, s. 914.

<sup>26</sup> Hallberg ym. 2020, s. 914.

<sup>27</sup> Hallberg ym. 2020, s. 915.

<sup>28</sup> Hallberg ym. 2020, s. 917–918.

<sup>29</sup> Pykälän 2 momentin mukaan rakennuspaikan tulee asemakaava-alueen ulkopuolella olla tarkoitukseen sovelias, rakentamiseen kelvollinen ja riittävän suuri, kuitenkin vähintään 2 000 neliometriä. Rakennuspaikan soveliaisuutta ja kelmollisuutta harkittaessa on muun muassa otettava huomioon, ettei rakennuspaikalla ole tulvan, sortuman tai vyörymän vaaraa. Lisäksi rakennukset on voitava sijoittaa riittävälle etäisyydelle kiinteistön rajoista, yleisistä teistä ja naapurin maasta.

<sup>30</sup> Paikalle soveltuminen, tieyhteys sekä vedensaanti ja viemäröinti.

kohdissa säädetty vaatimukset ja että maakuntakaavasta tai yleiskaavasta johtuvat MRL 33<sup>31</sup> ja 43 §:n<sup>32</sup> mukaiset mahdolliset rajoitukset otetaan huomioon. Näihin maakunta- tai yleiskaavasta johtuviin rajoituksiin ei ole syytä tässä tutkielmassa paneutua tämän syvämmässä.

MRL 197 §:ssä säädetään, että lupa-asiaa ratkaistaessa on MRL:n omien säännöksiensä lisäksi otettava huomioon luonnonsuojelulaki (9/2023) sekä muinaismuistolaki (295/1963). Vaikka rakennushanke olisikin kaavan mukainen, voivat näissä laeissa olevat rajoitukset estää rakennusluvan myöntämisen.<sup>33</sup>

### 2.3 Rakennusluvan sisältö ja määräykset

Rakennusluvan myöntäminen perustuu oikeusharkintaan, ja rakennusluvan hakijalla on oikeus saada lupa asemakaava-alueella<sup>34</sup>, mikäli edellytykset rakennusluvan myöntämiselle täyttyvät.<sup>35</sup> Rakennusvalvontaviranomaisella on kuitenkin laaja harkintavalta MRL:n järjestelmän joustavien normien tulkinnassa.<sup>36</sup> Itse lupapäätös sisältää lupapäätöslomakkeen ja hyväksytyt pääpiirustukset.<sup>37</sup>

Rakennuslupa on ennen kaikkea hallintopäätös ja luvan myöntävään hallintopäätökseen voidaan yleensä lain nojalla lisätä tiettyjä ehtoja eli tässä tapauksessa lupamääräyksiä.<sup>38</sup> MRL 141 §:ssä säädetään, että lupapäätökseen voidaan ottaa tarpeelliset määräykset. Määräykset voivat koskea muun ohessa rakennustyön tai toimenpiteen suorittamista ja niistä mahdollisesti aiheutuvien haittojen rajoittamista. Lupamääräyksiä olennainen ydin on se, että lupa on myönnetty näitä osin hakemuksesta poikkeavasti. On kuitenkin tärkeää huomioda, että rakennuslupa voidaan myöntää hakemuksesta poikkeavasti vain, jos rakennuslupaa ei voitaisi ilman näitä ehtoja myöntää. Rakentajan on kuitenkin noudatettava näitä lupaehtoja, muutoin hän tarvitsee uuden rakennusluvan.<sup>39</sup> Näin on siis, ellei rakentaja saa poikkeavalle

---

<sup>31</sup> Pykälässä säädetään rakentamisrajoituksesta maakuntakaavassa.

<sup>32</sup> Pykälässä säädetään rakentamis- ja toimenpiderajoituksista yleiskaavassa.

<sup>33</sup> Hallberg ym. 2020, s. 918.

<sup>34</sup> Muualla kuin asemakaava-alueella oikeus ei ole näin selvä, sillä kunnalla on kaavoittajana laajempi harkintavalta rakennusoikeuden sääntelyssä kuin rakennusvalvontaviranomaisena. Asemakaava-alueella asemakaava määrää rakennusoikeuden. Häkkänen 2016, s. 389.

<sup>35</sup> Hallberg ym. 2020, s. 901.

<sup>36</sup> Näitä ovat esimerkiksi rakennuksen ulkonäköä koskevat seikat. Hallberg ym. 2020, s. 902.

<sup>37</sup> Hallberg ym. 2020, s. 903.

<sup>38</sup> Hallberg ym. 2020, s. 970.

<sup>39</sup> Hallberg ym. 2020, s. 971–972.

rakentamiselleen MRL 150 e §:n mukaista rakennusvalvontaviranomaisen hyväksyntää poikkeamiselle.

Koska rakennuslupapäätös on hallintopäätös, koskee hallintopäätöksen elementit<sup>40</sup> myös sitä. Rakennuslupaan ei siten saa sisällyttää kiellettyjä ehtoja, joita ovat muun muassa lain- tai asetuksenvastaiset lupaehdot. Lisäksi lupaehdoilla ei voida ratkaista sellaista asiaa, joka ratkeaa jonkin muun lainsäädännön perusteella.<sup>41</sup> Ehtojen edellytyksenä on myös, että ne ovat asiayhteydessä luvan alaan ja luonteeseen, ne liittyvät luvan tarkoitukseen ja, että ne ovat oikeassa suhteessa rakennuslupaan ja sen tarkoitukseen. Rakennusluvan myöntämisen ehdottomat edellytykset ovat nimensä mukaisesti ehdottomia, eikä lupaehdoilla voida määrätä näiden ehdottomien edellytyksien täyttämistä. Tällä yritettäisiin kiertää nämä ehdottomat edellytykset.<sup>42</sup> Lupaehtojen tulee lisäksi olla yksiselitteisiä ja täsmällisiä.<sup>43</sup> Lupaehtoihin ei voida sisällyttää sellaisia ehtoja, joiden perusteella rakennuslupa voitaisiin perua tai kumota, mikäli tulevaisuudessa tapahtuisi jonkinlainen muutos johonkin suuntaan. Niihin ei voi myöskään sisällyttää lupatoimivallan siirtämistä.<sup>44</sup>

Lupaehtoja kategorisoidaan standardimääräyksiin ja räätälöityihin lupaehtoihin. Nimensäkin mukaisesti standardiehdot ovat yleisiä ja yleensä monissa rakennusluvissa samansisältöisiä. Räätälöidyt lupaehdot koskevat vain kyseessä olevaa lupaa.<sup>45</sup> Tyypillinen lupaehto on jonkin rakennuksen purkamista rakennuspaikalla, jotta rakennuslupa olisi esimerkiksi asemakaavan mukainen tontilla sijaitsevien rakennusten lukumäärän osalta. Lisäksi tyypillisiä ehtoja ovat rakennusten värin tai materiaalin päättäminen, pihajärjestelyitä koskeva ehto tai erinäisten aitojen, huoltotilojen tai rakennelmien sijoittamista koskevat ehdot.<sup>46</sup>

Lupaehtoja voidaan sisällyttää itse luvan lisäksi myös katselmus- ja tarkastuspöytäkirjoihin MRL 150 ja 150 a §:en mukaisesti. Kuten rakennusluvasta yleensäkin, myös lupaehtoihin voi hakea muutosta. Ensin tulee tehdä oikaisuvaatimus kunnalle ja tästä mahdollisesti kielteisestä

---

<sup>40</sup> Lisää hallintopäätöksen elementeistä tutkielman luvussa 6.1.

<sup>41</sup> Esimerkiksi lain liikennejärjestelmistä ja maanteistä (503/2005) mukaisella tiepiirillä luvalla. Hallberg ym. 2020, s. 972–973.

<sup>42</sup> Hallberg ym. 2020, s. 974.

<sup>43</sup> Ekroos 2005, s. 27.

<sup>44</sup> Ekroos 2005, s. 27–28.

<sup>45</sup> Ekroos 2005, s. 27.

<sup>46</sup> Hallberg ym. 2020, s. 976.

päätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen. Lupaehtot ovat oikeudellisesti sitovia, vaikka kunta voi väittääkin niiden olevan luonteeltaan vain ”ehdollisia kehotuksia”.<sup>47</sup>

Lupamääräykset ovat olleet keskeisessä asemassa oikeuskäytännössä myös MRL 150 e §:n mukaista hyväksymistä arvioitaessa. Ratkaisussa KHO 3485/2023 korkein hallinto-oikeus katsoi, että kyse on rakennuslupavaiheessa hyväksytyjen suunnitelmien täsmentämisestä, eikä suunnitelman muuttamisesta. Tapauksessa rakennushankkeen aloituskokousten pöytäkirjoissa oli todettu tuulivoimaloiden roottorien halkaisijan kasvusta 130 metristä 149 metriin. Rakennuslupaehtoissa oli kuitenkin määrätty, että tarkemmat pääpiirustukset ja selvitykset on toimitettava ennen rakennustyöhön ryhtymistä. KHO totesi, että lähtökohtaisesti voimaloiden tärkeiden mittojen muuttaminen vaatii joko MRL 150 e §:n hyväksynnän tai uuden rakennusluvan, mutta tässä tapauksessa kyse oli vain lupaehtojen toteuttamisesta.

## 2.4 Lupapäätöksestä ilmoittaminen

Kun rakennuslupapäätös on ratkaistu, on se MRL 142 §:n mukaan annettava julkipanon jälkeen ja sen katsotaan tulleen asianosaisen tietoon silloin, kun se on annettu. Pykälän 2 momentin mukaan lupapäätös toimitetaan hakijalle. Lupapäätös tai sen jäljennös toimitetaan lisäksi asetuksella säädettäville viranomaisille ja niille, jotka ovat sitä huomautuksessa tai erikseen pyytäneet. MRA 97 §:n 1 momentissa täsmennetään julkipanon antamista. Säännöksen mukaan julkipanon jälkeen annettavan päätöksen antamisesta ilmoitetaan ennen sen antamispäivää päätöksen tehneen viranomaisen ilmoitustaululla. Ilmoituksessa on mainittava viranomainen, asian laatu ja päätöksen antamispäivä. Ilmoitus on pidettävä päätöksen tehneen viranomaisen ilmoitustaululla vähintään oikaisuvaatimuksen tai valituksen tekemiselle varatun ajan.

Muutoksenhaku-aika alkaa päätöksen antamispäivästä ja se on oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (HOL, 808/2019) 13 §:n mukainen yleinen 30 päivän valitusaika. Vaikka lupapäätöksen katsotaan tulleen asianosaisen tietoon antopäivänä, on päätös kuitenkin aina toimitettava myös suoraan hakijalle.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Itä-Suomen hallinto-oikeuden ratkaisussa 12.4.2019 nro 19/0091/3 kunta esitti tällaisen väitteen koskien katselmuspöytäkirjaan merkittyä vaatimusta asentaa taloyhtiön LVIS-saneerauksen yhteydessä myös huoneistoihin sähköverkkoon kytkettävät palovaroitimet.

<sup>48</sup> Hallberg ym. 2020, s. 979.

## 2.5 Rakennusluvan pysyvyys

Rakennusluvan pysyvyydestä ei ole säädetty MRL:ssa tai missään muuallakaan laissa, toisin kuin esimerkiksi ympäristöluvan pysyvyydestä on säädetty erikseen ympäristönsuojelulaissa (YSL, 527/2014). YSL 87 §:ssä säädetään ympäristöluvan voimassaolosta, 88 §:ssä luvan raukeamisesta ja 89 §:ssä luvan muuttamisesta. Rakennusluvan osalta tällaisia säännöksiä ei ole. MRL 143 §:ssä säädetään ainoastaan rakennusluvan raukeamisesta. Mikäli rakennustyötä ei ole aloitettu kolmessa vuodessa tai työtä saatettu loppuun viidessä vuodessa, lupa raukeaa. Lupaa voidaan kuitenkin jatkaa kunnan rakennusvalvontaviranomaisen päätöksellä. Rakennuslupa siis joko on voimassa sellaisenaan tai se luvansaajan passiivisuuden vuoksi raukeaa ajan myötä.

Rakennuslupaa ei voida sinällään muuttaa, vaikka jotkin kunnat ovatkin yrittäneet keksiä oman ”muutosluvan”. Esimerkiksi Kuopion kaupungin rakentamisen ohjesivuilla neuvotaan muutosluvan hakemisesta.<sup>49</sup> Itä-Suomen hallinto-oikeus on ratkaisussaan 28.4.2023 nro 1022/2023 todennut, ettei MRL:n järjestelmässä säädetä muutosluvasta, vaan mikäli haettu muutos rakennuslupa on MRL 150 e §:n mukaisesti vähäistä merkittävämpää, on siihen haettava erikseen uusi varsinainen rakennuslupa.<sup>50</sup> Katson, ettei rakennuslupaa voi muuttaa kenenkään toimijan osalta: ei luvansaajan eikä viranomaisen aloitteesta. Poikkeaminen rakennusluvasta on eri asia kuin luvan muuttaminen. Luvan muuttaminen tarkoittaisi olemassa olevan lainvoimaisen hallintopäätöksen muuttamista. Hallintolain 8 luvussa säädetään hallintopäätöksen olevan virheen korjaamisesta. Päätöksen korjaaminen, siis muuttaminen, edellyttää, että päätöksessä on jokin virhe. Rakennuslupapäätöksiä voi siis muuttaa ainoastaan, mikäli niissä havaitaan jokin hallintolain 50 §:n mukainen virhe.<sup>51</sup> Aineellisen muutoksen rakennushankkeeseen voi saada MRL 150 e §:n mukaisesti tai hakemalla uutta rakennuslupaa. Mielestäni on kuitenkin harhaanjohtavaa puhua ”muutosluvasta” tai rakennuslupapäätöksen muuttamisesta. Toisaalta MRL 150 e §:n mukaan poikkeaminen on mahdollista, jos poikkeaminen ei merkitse *luvan* (kurs. tässä) merkittävää

<sup>49</sup> Rakentamisen lupien tarve. Kuopion kaupunki.

<sup>50</sup> Tästä aiheesta lisää pohdintaa osiossa 5.3.

<sup>51</sup> Hallintolain 50 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen voi poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen, jos: 1) päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen; 2) päätös perustuu ilmeisen väärään lain soveltamiseen; 3) päätöstä tehtäessä on tapahtunut menettelyvirhe; tai 4) asiaan on tullut sellaista uutta selvitystä, joka voi olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Pykälän 2 momentin mukaan päätös voidaan korjata 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitettussa tilanteessa asianosaisen eduksi tai vahingoksi. Päätöksen korjaaminen asianosaisen vahingoksi edellyttää, että asianosainen suostuu päätöksen korjaamiseen. Asianosaisen suostumusta ei kuitenkaan tarvita, jos virhe on ilmeinen ja se on aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä. Päätös voidaan korjata 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettussa tilanteessa ainoastaan asianosaisen eduksi.

muuttamista. Lupaa voisi siis muuttaa vähäisesti poikkeamisella. Käsitykseni mukaan itse rakennuslupaa ei kuitenkaan muuteta näissä MRL 150 e §:n tapauksissa, vaan hyväksytty poikkeaminen merkitään muihin suunnitelmiin. Tällöin rakennuslupa jää edelleen voimaan sellaisenaan kuin se myönnetty, mutta muista suunnitelmista on nähtävissä mahdolliset poikkeamiset.

Lupapäätöksen pysyvyys on merkittävä asia luvanhakijalle. Luvanhakijalla on oikeus luottaa päätöksen muuttumattomuuteen ja kumoamattomuuteen. Luvanhakija haluaa luottaa siihen, ettei luvan myöntäjä tai esimerkiksi naapuri pysty vaikuttamaan jo myönnettyyn lupaan.<sup>52</sup> Edellä tarkastelin lupaehtoja ja niiden kiellettyjä sisältöjä. Päätöksen pysyvyyden kannalta oleellista on, ettei rakennuslupapäätökseen voida ottaa sellaisia lupaehtoja, joiden perusteella lupa voitaisiin tulevaisuuden muutoksien johdosta kumota tai peruuttaa.<sup>53</sup>

Viranomaisella ei ole mahdollisuutta muuttaa, poistaa tai korjata myönnettyä, lainvoimaista rakennuslupaa omasta aloitteestaan, ellei rakennustyön katsota olevan MRL 180 §:n mukaisesti lainvastaista. Tämä suojaa luvansaajaa ja näin ollen rakennuslupapäätöksellä on negatiivinen oikeusvoimavaikutus.<sup>54</sup> Vain ja ainoastaan luvansaajan aloitteesta rakennuslupapäätöstä voidaan ”muuttaa” eli poiketa lupapäätöksestä. Tarvetta viranomaislähtöiseen luvan muuttamiseen tai peruuttamiseen ei myöskään ole ollut havaittavissa.<sup>55</sup>

### 2.5.1 Luottamuksensuojaperiaate

Ongelmaksi rakennusluvan pysyvyyden suhteen muodostuu MRL 150 e §:n mukaisen poikkeamisratkaisun oikeusvoimaisuus.<sup>56</sup> Miten rakentaja voi luottaa rakennusvalvontaviranomaisen ratkaisuun hyväksyä vähäinen muutos rakennustyön aikana, kun hyväksyntään ei ole säädetty muutoksenhakuväylää?<sup>57</sup> Hyväksyntään voi kuitenkin tosiasiallisesti hakea muutosta, kuten aion tutkielmassa esittää. Luottamuksensuojaperiaate liittyy olennaisesti tähän rakennusluvan pysyvyyden ongelmaan.

---

<sup>52</sup> Ekroos 2005, s. 23.

<sup>53</sup> Ekroos 2005, s. 27.

<sup>54</sup> Ekroos 2005, s. 31.

<sup>55</sup> Ekroos 2005, s. 37.

<sup>56</sup> Oikeusvoimaisuuden käsite on hallinto-oikeudessa vakiintunut, mutta sen sisällöstä ei oikeuskirjallisuudessa ole päästy täysin yksimielisyyteen. Usein oikeusvoiman käsite kuitenkin pitää sisällään päätöksen sitovuutta ja pysyvyyttä. Suviranta 2004, s. 1422–1423.

<sup>57</sup> Suviranta 2004, s. 1421.

Luottamuksensuojaperiaatteesta ei nimenomaisesti säädetä missään, mutta sen katsotaan sisältyvän hallintolain 6 §:n mukaisiin hallinnon oikeusperiaatteisiin.<sup>58</sup> Pykälän mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Luottamuksensuojaperiaate kytkeytyy ”oikeutettujen odotusten”-periaatteeseen ja sen saamisen edellytyksenä on, että oikeusjärjestyksessä on nimenomaisesti luotu nämä odotukset eli viranomaisen on esimerkiksi myöntänyt jonkin luvan tai antanut neuvon.<sup>59</sup> Hallintolain 6 §:ää koskevan hallituksen esityksen mukaan pykälän säätämisen taustalla on ollut tarkoitus vahvistaa luottamuksensuojaperiaate lain tasolle. Luottamuksensuojaperiaatteen tarkoituksena on antaa suoja yksityiselle julkista valtaa vastaan. Luottamuksensuojaperiaatteen mukaan ”yksityisten tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisen tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen”.<sup>60</sup>

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden ratkaisussa 20.5.2015 nro 15/0193/2, jonka KHO on hyväksynyt samoilla perusteilla<sup>61</sup>, kyse oli saunan päätyyn rakennetusta terassinkaltaisesta tasanteesta. Rakennusluvan mukaan saunan päädyssä sijaitsevalle ovelle ja siitä alkavalle kuistille tulisi rakentaa portaat. Valittajat olivat kuitenkin rakentaneet yhtenäisen tasanteen. Loppukatselmuksen pöytäkirjassa rakennustarkastaja on määrännyt valittajat poistamaan tasanteen ja rakentamaan portaat rakennuslupapäätöksen mukaisesti. Valituksen mukaan tasanne oli hyväksytty rakennekatselmuksessa. Valittajat siis vetosivat MRL 150 e §:n mukaiseen hyväksyntään. Hallinto-oikeus kuitenkin katsoi, että katselmuspöytäkirjan mukaan hankkeesta ei ole ollut huomautettavaa ja kantavat rakenteet on rakennettu suunnitelmien mukaan. Katselmuspöytäkirjan on kuitenkin allekirjoittanut eri viranhaltija kuin rakennekatselmuksen lopullinen hyväksyjä. Katselmuspöytäkirjassa ei kuitenkaan ole mitään mainintaa porrasrakenteista, eikä siihen ole merkitty mitään hyväksymistä rakennusluvasta poikkeaviin ratkaisuihin. Näin ollen rakennustarkastaja ei ole antanut suostumustaan poiketa rakennusluvasta ja on voinut loppukatselmuksen pöytäkirjassa määrätä tasanteen purkamisesta. Jos tapausta arvioidaan käytännössä valittajien näkökulmasta, voidaan pohtia, olisiko valittajilla voinut olla oikeutettuja odotuksia. He mahdollisesti elivät siinä uskossa,

---

<sup>58</sup> Häkkänen 2016, s. 204.

<sup>59</sup> Häkkänen 2016, s. 204.

<sup>60</sup> HE 72/2002 vp. s. 55–56.

<sup>61</sup> KHO 26.8.2015 t. 2256.

että rakennekatselmuksessa oli tosiasiallisesti hyväksytty tasanne ja he jatkoivat rakennushanketta. Valittajillekin on voinut tulla yllätyksenä se, että eri henkilöt ovat suorittaneet katselmuksen ja hyväksyneet sen. Rakennekatselmus oli toimitettu heinäkuussa 2013 ja loppukatselmus yli vuotta myöhemmin syyskuussa 2014.

Oikeuskäytännössä on todettu, ettei kunnallisten viranhaltijoiden suullinen etukäteisarviointi jostakin asiasta saa luottamuksensuojaa. Hämeenlinnan hallinto-oikeuden ratkaisussa 18.1.2024 nro 77/2024 (ja tämän sisarratkaisussa 18.1.2024 nro 78/2024) todettiin, ettei sillä, mitä kunnalliset viranhaltijat ovat valittajalle rakennustyön eri vaiheissa sanoneet, ole oikeudellista merkitystä, koska näiden suullisten arvioiden perusteella ei voi saada luottamuksensuojaa. Tällainen tulkinta on mielestäni huolestuttavaa kansalaisten näkökulmasta. Viranomaisilla on jo perustuslainkin (PL, 731/1999) tasolla velvollisuus vastata virkatoimiensa lainmukaisuudesta (PL 118 §) ja lisäksi hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on neuvottava asiakasta. Näillä säännöksillä ei ole mitään perustaa, jos kansalainen ei voi luottaa viranhaltijan neuvoihin. Vaikka hallituksen esityksessä todetaankin luottamuksensuojan osalta, että viranomaisen käsitykset tai lupaukset eivät kuulu luottamuksensuojan piiriin, todetaan siinä kuitenkin, että luottamuksensuojan tarve tulee aina tapauskohtaisesti arvioida ja arvioinnissa on otettava huomioon yksityisen luottamus suhteessa julkiseen etuun.<sup>62</sup> Etenkin rakentamiseen liittyvissä kysymyksissä kansalainen helposti ja mieluummin kysyy viranhaltijalta neuvoa ennen rakentamista ja rakentaa sitten neuvon mukaan. Jos sitten jälkeinpäin katsotaankin rakentamisen olleen lainvastaista, jää kansalainen tyhjän päälle, mikäli neuvonta ei saa luottamuksensuojaa.

Luottamuksensuojaa koski myös Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisu 17.5.2018 nro 18/0278/5. Tapaus koski loma-asunnon savuhormeja koskevaa MRL 150 e §:n mukaista suostumusta poiketa rakennusluvan mukaisista suunnitelmista. Lupatarkastaja oli ensin myöntänyt suostumuksen, mutta yli puoli vuotta myöhemmin poisti suostumuksen vedoten hallintolain 50.2 §:n mukaiseen ilmeiseen virheeseen, joka on aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä. Päätöksen mukaan valittaja ei ollut riittävän selvästi ilmoittanut ja merkinnyt savuhormien muutoksia, eikä viranomaiselle ollut annettu riittävää selvitystä asiasta. Valittajan oikaisuvaatimus hylättiin rakennuslautakunnassa. Valituksessaan hallinto-oikeudelle valittaja esitti selvitystä siitä, että asiassa on tosiasiallisesti käyty läpi lupatarkastajan kanssa muutospirustukset ja tämän jälkeen suostumus on annettu. Hallinto-

---

<sup>62</sup> HE 72/2002 vp. s. 56.

oikeus katsoi valittajan esittäneen riittävää selvitystä siitä, että asia oli käyty läpi viranhaltijan kanssa, eikä kyse tällöin ollut hallintolain 50.2 §:n mukaisesta asianosaisesta johtuvasta virheestä, eikä suostumusta voida poistaa ilman asianosaisen suostumusta.

Ruotsissa rakentamiseen liittyy ennakkotietomenettely. Ennen rakennuslupahakemusta voi hakea ennakkotietoa (förhandsbesked), jota haetaan kunnalliselta viranomaiselta.<sup>63</sup> Kunta tekee asiasta päätöksen, joka on voimassa kaksi vuotta. Tänä aikana on jätettävä rakennuslupahakemus, muutoin päätös raukeaa. Ennakkotietomenettelyn tarkoituksena on selvittää ennen monimutkaisten rakennuslupahakemusten jättämistä, onko kyseiselle paikalle edes mahdollista rakentaa suunnitellulla tavalla. Menettelyä käytetään ensisijaisesti kaavoittamattomille alueille rakennettaessa.<sup>64</sup> Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on joutunut pohtimaan luottamuksensuojaa Ruotsin ennakkotietomenettelyn osalta. Ratkaisussa *Hellborg v. Ruotsi* kyse oli tiivistettynä siitä, ettei kunnallinen rakennusviranomainen ollutkaan myöntänyt rakennuslupaa, vaikka ennakkotietopäätös oli ollut myönteinen. Kyse oli Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan mukaisesta omaisuudensuojasta. EIT katsoi, että valittajan omaisuudensuojaa oli loukattu, koska valittajalle ei ollut myönnetty rakennuslupaa kansallisten säännösten mukaisesti, ja tuomitsi Ruotsin valtion maksamaan valittajalle hyvitystä 25 000 euroa taloudellisista menetyksistä. Ennakkotieto saisi siis tämän ratkaisun perusteella luottamuksensuojaa ja mikäli sitä rikotaan, on yksityisellä oikeus korvaukseen. Suomessa ei ole käytössä ennakkotietomenettelyä rakentamisen osalta, mutta tähän voisi rinnastaa viranomaisen erilaiset ohjeet ja neuvot ennen rakennushankkeeseen ryhtymistä.<sup>65</sup>

Täytyy kuitenkin pitää mielessä, ettei luottamuksensuojaperiaate ole yksinään muita periaatteita korkeammalla tasolla. Päätöksenteossa on otettava myös muut oikeusjärjestyksen hallinnon periaatteet huomioon kuten yleinen etu, yhdenvertaisuusperiaate, olosuhteiden muutos ja hallinnon lainalaisuuden periaate. Näin ollen vaikka katsottaisiin luottamuksensuojan edellyttävän tietynlaista päätöstä, voivat muut periaatteet painaa vaakakupissa enemmän.<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> Förhandsbesked. Boverket.se.

<sup>64</sup> Ennakkotieto ennen rakennuslupahakemuksen lähettämistä. Haningen kunta.

<sup>65</sup> Häkkänen 2016, s. 206.

<sup>66</sup> Suviranta 2004, s. 1431.

Luottamuksensuojaaan liittyy myös ajan kulumisen merkitys. Mitä enemmän aikaa kuluu rakennustöiden päätyttyä, sitä luottavaisemmin mielin rakennuttajan luulisi elämäänsä jatkavan. Kuinka pitkä aika on kuitenkin riittävä luomaan luottamuksensuojaa? Tästä kun ei ole nimenomaisesti säädetty.

Ajan kulumisen merkitys on sinällään näkyvissä Itä-Suomen hallinto-oikeuden ratkaisussa 8.12.2016 nro 16/0348/3. Siinä katsottiin, että loppukatselmuksessa on jo hyväksytty muutos (pengersuunnitelman hyväksyminen ja pieni poikkeaminen siitä), vaikka virallinen hyväksymismerkintä tehtiinkin vasta kaksi vuotta myöhemmin. Taloyhtiö yritti hakea tähän muutosta kaksi vuotta loppukatselmuksen jälkeen. Hallinto-oikeus katsoi, ettei tähän voinut hakea muutosta, koska kyse oli nimenomaan loppukatselmuksessa jo hyväksytystä muutoksesta.

Itä-Suomen hallinto-oikeuden ratkaisussa 7.2.2024 nro 280/2024 kyse oli myös ajan kulumisen merkityksestä. Naapurikiinteistön rakennustyönaikaiset naapurit eivät olleet reagoineet mitenkään laiturin rakennusluvasta poikkeavalle rakennustavalle.

Naapurikiinteistön uudet omistajat yrittivät vuosia myöhemmin vaatia laiturin purkamista vedoten rakennusluvan vastaisuuteen ja naapureille aiheutuvaan haittaan. Hallinto-oikeus totesi, että poikkeaminen merkitsi luvan merkittävää muuttamista ja vaikutti naapureiden asemaan, joten laiturille olisi pitänyt hakea uusi lupa MRL 150 e §:n 2 momentin mukaisesti. Mutta koska alkuperäiset naapurit eivät olleet reagoineet laituriiin, ajan kulumisen vuoksi eivät uudet omistajat voi saada asiassa parempaa oikeutta kuin alkuperäiset omistajat.

Rakennuttajan kannalta olisi aika kohtuutonta, että milloin tahansa, kuka tahansa, voisi esittää vaatimuksen rakennuksen tai rakennelman purkamisesta tai muuttamisesta. Uudet omistajat olivat kuitenkin jo ostaessaan kiinteistöä olleet tietoisia (tai ainakin heidän olisi pitänyt olla) naapurin laiturin sijainnista, ja siitä, että se on ollut paikallaan vuosia. En usko, että hallinto-oikeus olisi päätenyt erilaiseen ratkaisuun myöskään siinä tilanteessa, jos alkuperäiset naapurit olisivat valittaneet vuosia myöhemmin laiturista.

Ajan kulumisella on oltava jonkinlainen vaikutus rakennuttajan suojan vuoksi. Koska valitusmahdollisuudesta ei ole, eikä sen myötä valitusajasta, säädetty, on oikeuskäytännön varassa, mikä katsotaan riittävän pitkäksi ajaksi suojan muodostumiselle. Edellä mainituista ratkaisuksista voi kuitenkin tehdä joitakin tulkintoja. Ensinnäkin rakennustyö päättyy loppukatselmukseen. MRL 150 e §:n mukainen poikkeaminen liittyy nimenomaisesti *rakennustyön aikaiseen* suunnitelmasta poikkeamiseen. Merkitystä on myös annetta sille,

miten ja milloin esimerkiksi naapurit voivat havaita poikkeamisen, koska näköhavainto on aika lailla ainoa tapa saada se selville, ellei rakennuttaja itse ole omatoimisesti siitä naapureille kertonut. Jos kyse on lähellä naapureiden rajaa sijaitsevasta rakennelmasta (kuten yllä mainitussa tapauksessa oleva laiturit), on muutos havaittavissa varsin pian, joten siihen reagoiminenkin on tapahduttava piakkoin. Ensimmäisenä mainitussa tapauksessa taloyhtiö haki loppukatselmuspöytäkirjaan muutosta kaksi vuotta toimittamisen jälkeen. Hallinto-oikeuden arvioinnista voi tulkita, että tämä oli liian pitkä aika oikaisun vaatimiselle. Olosuhteiden muuttuminen voisi olla myös yksi muutoksenhakumahdollisuuden katkaisija. Muutokset voivat johtua lakien muuttumisesta tai fyysisessä ympäristössä tapahtuneista muutoksista.<sup>67</sup>

## 2.5.2 Vahingonkorvausvelvollisuus

Vahingonkorvauslain (1974/412) 3 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon. Sama korvausvelvollisuus on muulla yhteisöllä, joka lain, asetuksen tai lakiin sisältyvän valtuutuksen perusteella hoitaa julkista tehtävää. Pykälän 2 momentissa kuitenkin säädetään, että edellä 1 momentissa säädetty vastuu yhteisöllä on kuitenkin vain, milloin toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu. Oikeuskirjallisuudessa tätä on kutsuttu standardisäännökseksi.<sup>68</sup> Säännös perustuu perustuslain 118 §:ään, jonka 3 momentin mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään.

Vahingonkorvauslain alaan sisältyvät vahinkoa kärsineen muutoksenhakuvaatimus (3 luvun 4 §) sekä kannerajoitukset, joilla rajoitetaan sitä viranomaistahojen joukkoa, joihin vaatimus voidaan kohdistaa (3 luvun 5 §), elleivät tietyt edellytykset täyty. Näiden säännösten tarkoituksena on nostaa viranomaisen vahingonkorvausvelvollisuuden kynnyksiä.<sup>69</sup>

Muutoksenhakuvaatimuksen mukaan vahinkoa kärsineen on ensin pyrittävä hakemaan

---

<sup>67</sup> Häkkänen 2016, s. 485. Häkkänen tässä kohdin tutki asemakaavoitetun rakennusoikeuden lakkaamista, mutta analogisesti tulkitsemalla, olosuhteiden muutos voisi hyvin sopia myös tähän.

<sup>68</sup> Hakalehto-Wainio 2009a, s. 588.

<sup>69</sup> Hakalehto-Wainio 2009a, s. 589.

muutosta viranomaisen päätökseen tai asiaan hyödyntämällä olemassa olevia muutoksenhakukeinoja eli esimerkiksi hakemalla asiaan oikaisua tai valittamalla asiasta hallintotuomioistuimeen. Vahingonkorvausasian ratkaisee yleinen tuomioistuin. Muutoksenhakuvaatimus koskee kuitenkin vain niitä tilanteita, joissa muutoksenhaku on mahdollista ja muutosta hakemalla vahingolta olisi voinut välttyä. Näin ollen esimerkiksi neuvonnasta aiheutunut vahinko ei sisälly tähän vaatimukseen.<sup>70</sup> Viranomaisen neuvonnasta aiheutunutta vahinkoa voi vaatia korvattavaksi, jos ”kysymys on rangaistukseksi säädetystä teosta, julkisen vallan käyttämisestä tai siihen on olemassa erittäin painavia syitä”.<sup>71</sup>

Rakennusvalvontaviranomainen voi siis olla vahingonkorvausvastuussa aiheuttamastaan vahingosta. Nämä ovat kuitenkin harvinaisia tapauksia ja yleensä tällöinkin kyse on ollut hallinnollisesta virheestä eli lupamenettelyssä on hutiloitu. Lupa on myönnetty väärillä perusteilla, naapureita ei ole kuultu tai asiassa on tapahtunut jokin muu muotovirhe.<sup>72</sup> Viranomaisen toiminnan on oltava julkisen vallan käyttämistä, että vahingonkorvausvelvollisuus voi tulla kyseeseen. Tämä tarkoittaa sitä, ettei tosiasiallinen hallintotoiminta laukaise vahingonkorvausvelvollisuutta.<sup>73</sup> MRL:n järjestelmässä tosiasiallista hallintotoimintaa ovat muun muassa katselmusten järjestäminen. MRL 150 e §:n osalta onkin kiistanalaista, katsotaanko se tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi vai hallintopäätökseksi. Jos pykälän mukainen suostumus olisi hallintopäätös, voisi teoriassa viranomainen olla vahingonkorvausvelvollinen. Tämä tietenkin edellyttää sitä, että jotain konkreettista vahinkoa on tapahtunut viranomaisen päätöksen johdosta. Puhtaasti taloudelliset vahingot jäävät usein korvaamatta niiden vaikean rajauksen vuoksi.<sup>74</sup>

Viranomaisen vahingonkorvausvelvollisuuden kynnys on kuitenkin erittäin korkealla, etenkin rakennushankkeeseen liittyen. Viranomaisen toiminnanhan täytyy olla tahallista tai lievästi tuottamuksellista eli huolimattonta. Näin ollen on erittäin epätodennäköistä, että rakennuksen rakentamisesta syntyvistä virheistä viranomainen joutuu vahingonkorvausvelvolliseksi.<sup>75</sup> Viranomainen voi toimia huolimattomasti esimerkiksi, jos se laiminlyö jonkin velvollisuutensa tai on omaksunut lainvastaisen toimintatavan. Huolimattomuutta voi olla väärän lain soveltaminen tai säännöksen virheellinen tulkinta tai huomiotta jättäminen.

---

<sup>70</sup> Hakalehto-Wainio 2009a, s. 590.

<sup>71</sup> Kuusikko 2000, s. 481.

<sup>72</sup> Jääskeläinen 2017, s. 75–76.

<sup>73</sup> Hakalehto-Wainio 2009a, s. 588.

<sup>74</sup> Hakalehto-Wainio 2009a, s. 592.

<sup>75</sup> Jääskeläinen 2017, s. 89.

Viranomaiselle kuuluvan harkintavallan ylittäminen ja yksityisen oikeuden loukkaaminen voivat olla huolimatonta toimintaa.<sup>76</sup>

Viranomaisella on perustuslain 2 ja 21 §:n nojalla yleinen huolellisuusvelvollisuus ja sen täytyy toiminnassaan käsitellä asiat huolellisesti ja riittävän perusteellisesti. Näin ollen viranomaisen huolellisuusvelvollisuuden taso on erittäin korkealla.<sup>77</sup> Tämä osaltaan laskee viranomaisen vahingonkorvausvelvollisuuden kynnystä, koska viranomaisen pitää tuntea laki ja tulee toimia lain mukaan. Luottamuksensuojaperiaate, jota olen käsitellyt edellä, liittyy vahvasti viranomaisen huolellisuusvelvollisuuteen ja luottamuksensuojaperiaatteeseen on monesti vedottu vahingonkorvausoikeustapauksissa.<sup>78</sup> Viranomaisen vahingonkorvausvelvollisuus on kuitenkin kaukana toimivasta järjestelmästä ja oikeuskirjallisuudessa onkin katsottu sen olevan epätehokas ja epätodellinen.<sup>79</sup>

Esimerkki erityissäännöksestä, jossa on säädetty viranomaisen vahingonkorvausvelvollisuudesta, on kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (lunastuslaki, 603/1977) 39 §. Pykälän mukaan lunastuslakia ei sovelleta haittojen ja vahinkojen korvaamiseen, jotka syntyvät lunastuspäätöksen julistamisen jälkeen ja joita ei päätöksentekohetkellä voida pitää todennäköisinä. Kuitenkin, jos haittaa tai vahinkoa on pidettävä kohtuuttomina ottaen huomioon ympäristössä oleville kiinteistöille aiheutuneet vastaavat haitat ja vahingot, ne tulee korvata täysimääräisinä, jos ne ovat syntyneet ennen kuin kymmenen vuotta on kulunut lunastuspäätöksen julistamisesta. Pykälässä on erikseen mainittu vahingonkorvausvelvollisuuden päättyminen eli kymmenen vuotta.

---

<sup>76</sup> Hakalehto-Wainio 2009a, s. 598.

<sup>77</sup> Hakalehto-Wainio 2009a, s. 600–601.

<sup>78</sup> Hakalehto-Wainio 2009a, s. 601.

<sup>79</sup> Hakalehto-Wainio 2009b, s. 332.

### 3 Rakennustyön valvonta – missä vaiheessa suostumus voidaan antaa?

#### 3.1 Rakennustyön aikainen valvonta

Rakennustyön valvonnan osalta MRL 149 §:n 2 momentissa säädetään, että rakennustyön viranomaisvalvonta alkaa luvanvaraisen rakennustyön aloittamisesta ja päättyy loppukatselmukseen. Valvonta kohdistuu viranomaisen päättämässä työvaiheissa ja laajuudessa rakentamisen hyvän lopputuloksen kannalta merkittäviin seikkoihin. Pykälää koskevan hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan viranomaisvalvonta on nimenomaan viranomaislähtöistä ja pistokokeen omaista. Viranomaislähtöisyys tarkoittaa, että viranomaisen päättää, milloin ja missä laajuudessa valvontaa suoritetaan kunkin rakennustyön osalta.<sup>80</sup> Valvonta suhteutetaan ja kohdistetaan jokaiseen rakennushankkeeseen erikseen. Tähän vaikuttaa rakennushankkeen vaativuus, rakennushankkeeseen liittyvien henkilöiden asiantuntijuus ja ammattitaito sekä muut asiaan vaikuttavat seikat.<sup>81</sup> Rakennusvirheiden estäminen ja hyvän rakennustavan edistäminen ovat tärkeimmät valvonnan tarkoitukset.<sup>82</sup>

Rakennusvalvonnan viranomaistehtävistä huolehtii MRL 21 §:n 1 momentin mukaisesti kunnan määräämä lautakunta tai muu monijäseninen toimielin, jona ei kuitenkaan voi toimia kunnanhallitus. Kunnassa tulee kuitenkin olla myös rakennustarkastaja, jolla tulee olla vaadittava kelpoisuus. MRA 4 §:n 1 momentin mukaan kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on valvoa kaavojen noudattamista, huolehtia rakentamista ja muita toimenpiteitä koskevien lupien käsittelemisestä sekä osaltaan valvoa rakennetun ympäristön ja rakennusten kunnossapitoa ja hoitoa siten kuin siitä säädetään. Rakennustarkastajan osalta pykälän 3 momentissa säädetään, että rakennustarkastaja on kunnan rakennusvalvontaviranomaisen alainen. Tällä on haluttu erottaa rakennustarkastajan rooli rakennusvalvontaviranomaisen roolista ja korostaa rakennustarkastajan puolueettomuutta. Ei olisi suotavaa, että rakennustarkastaja tarkastaisi itse myöntämiään rakennuslupia ja rakennushankkeita.<sup>83</sup>

---

<sup>80</sup> HE 101/1998 vp., s. 107.

<sup>81</sup> YM5/601/2015, s. 5.

<sup>82</sup> YM5/601/2015, s. 6.

<sup>83</sup> Hallberg ym. 2020, s. 132.

MRL 124 §:ssä säädetään viranomaisvalvonnasta rakentamisen osalta. Pykälän 1 momentin mukaan kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on yleisen edun kannalta valvoa rakennustoimintaa sekä osaltaan huolehtia, että rakentamisessa noudatetaan, mitä tässä laissa tai sen nojalla säädetään tai määrätään. Pykälän 2 momentin mukaan valvontatehtävän laajuutta ja laatua harkittaessa otetaan huomioon rakennushankkeen vaativuus, luvan hakijan ja hankkeen suunnittelusta ja toteuttamisesta vastaavien henkilöiden asiantuntemus ja ammattitaito sekä muut valvonnan tarpeeseen vaikuttavat seikat. Lisäksi pykälän 3 momentin mukaisesti kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on myös huolehtia kunnassa tarvittavasta rakentamisen yleisestä ohjauksesta ja neuvonnasta. Yleisen edun valvonta on näin säädetty rakennusvalvontaviranomaisen harteille. Rakennusvalvontaviranomaisella ei siten ole velvollisuutta valvoa rakennuttajan etua tai rakennuttajan ja kolmannen osapuolen välisiä sopimuksia. Säännöksestä ei voida johtaa kattavia rakennusvalvontaviranomaisen toimivaltuuksia tai virka- tai vahingonkorvausvastuita. Viranomaisen vahingonkorvausvastuusta säädetään erikseen.<sup>84</sup> Käytännössä viranomaisen valvonta kohdistuu osittain myös rakennuttajan riittävien edellytysten ja asiantuntemuksen varmistamiseen.<sup>85</sup>

Viranomaisvalvontaan liittyy olennaisesti kuitenkin myös rakennuttajan huolellisuusvelvoite, josta säädetään MRL 119 §:ssä. Pykälän 1 momentissa säädetään, että rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava siitä, että rakennus suunnitellaan ja rakennetaan rakentamista koskevien säännösten ja määräysten sekä myönnetyn luvan mukaisesti. Rakennushankkeeseen ryhtyvällä on oltava hankkeen vaativuus huomioon ottaen riittävät edellytykset sen toteuttamiseen. Lisäksi 2 momentissa säädetään velvollisuudesta huolehtia, että suunnittelijat ja työnjohtajat täyttävät kelpoisuusvaatimukset. Myös muilla rakennushankkeeseen osallistuvilla on oltava riittävä asiantuntemus ja ammattitaito. Näitä MRL 119 § ja 124 §:ää tuleekin tulkita yhdessä.<sup>86</sup> Esimerkiksi merkitystä on sillä, onko rakennuttajana maallikko, vai ammattilainen. Viranomaisvalvontaan maallikon rakentamisessa voi liittyä myös ohjausta ja neuvontaa suuremmassa mittakaavassa kuin ammattilaisen rakentaessa.<sup>87</sup>

Rakentamisen valvonta alkaa rakennuslupavaiheen jälkeen aloituskokouksesta. Aloituskokous on MRL 121 §:n 2 momentin mukaisesti pakollinen, mikäli siitä on määrätty rakennusluvassa.

---

<sup>84</sup> Hallberg ym. 2020, s. 826.

<sup>85</sup> Heinilä 2017, s. 246.

<sup>86</sup> Jääskeläinen 2017, s. 73.

<sup>87</sup> Jääskeläinen 2017, s. 74–75.

Rakennuttajalla on velvollisuus huolehtia aloituskokouksen pitämisestä ennen rakentamisen aloittamista. Aloituskokouksessa on oltava paikalla ainakin rakennusvalvontaviranomaisen edustaja, rakennushankkeeseen ryhtyvä tai tämän edustaja, rakennuksen pääsuunnittelija sekä vastaava työnjohtaja. Aloituskokouksessa selvitetään rakennushankkeeseen ryhtyvän edellytykset selviytyä rakennushankkeesta.<sup>88</sup> Aloituskokouksesta laaditaan pöytäkirja. Ekroos on todennut, että ”aloituskokouksessa voidaan ainoastaan täsmentää rakennuslupapäätöksen mukaisia velvoitteita, eikä siinä voida tehdä niihin muutoksia”.<sup>89</sup> Tämä ei kuitenkaan pidä oikeuskäytännön valossa paikkaansa, sillä nimenomaan juuri aloituskokouksissa on monesti hyväksytty MRL 150 e §:n mukaisia vähäisiä muutoksia.<sup>90</sup> Ekroosilla on tosin voinut olla vain viranomaislähtöinen näkökulma, sillä myöhemmin tekstissään hän on todennut, että missään rakennustyön vaiheessa ei ole mahdollista muuttaa rakennuslupapäätöstä ilman luvansaajan aloitetta.<sup>91</sup> Viranomainen voi kuitenkin vaatia luvansaajaa hakemaan uutta rakennuslupaa, mikäli jo suoritettu tai suunniteltu muutos on vähäistä merkittävämpää tai vaikuttaa naapureiden asemaan.

Näiden yleisten valvontaa koskevien velvollisuuksien lisäksi kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi rakentamista koskevassa luvassa MRL 150 §:n mukaisesti määrätä tapauskohtaisesti pohjakatselmuksen, sijaintikatselmuksen, rakennekatselmuksen sekä lämpö-, vesi- ja ilmanvaihtolaitteiden katselmuksen toimittamisesta, jos se on tarpeen rakennustyön valvomiseksi. Pykälässä on säädetty tyhjentävästi niistä katselmuksista, joita voidaan suorittaa. Katselmuksia voidaan kuitenkin tarvittaessa yhdistää, mikäli se katsotaan rakennusvalvontaviranomaisessa tarpeelliseksi.<sup>92</sup>

Katselmuksien tarkoitus on esitetty pykälän 2 momentissa, jonka mukaan katselmuksen toimittava viranhaltija selvittää, ovatko tiettyyn rakennustyövaiheeseen kuuluvat toimenpiteet, tarkastukset ja selvitykset sekä havaittujen epäkohtien tai puutteiden johdosta edellytetyt toimenpiteet tehdyt. Katselmuksen seurauksena voi viranhaltija antaa rakentajalle kirjallisesti määräyksiä epäkohtien tai virheiden poistamiseksi tai korjaamiseksi, mikäli tällaisia esiintyy rakennuskohteessa. Tähän huomautukseen rakentaja voi hakea oikaisua kunnan rakennusvalvontaviranomaiselta. Oikaisuvaatimus päätökseen on mahdollista hakea muutosta

---

<sup>88</sup> YM5/601/2015, s. 20.

<sup>89</sup> Ekroos 2005, s. 29.

<sup>90</sup> Esimerkiksi KHO 3485/2023.

<sup>91</sup> Ekroos 2005, s. 30.

<sup>92</sup> HE 147/2013 vp. s. 37.

valittamalla hallinto-oikeuteen. Pykälässä säädetään, että *katselmuksen toimittava viranhaltija* (kurs. tässä) tekee pykälässä mainitut toimenpiteet. Näin ollen toinen viranhaltija ei voi hyväksyä toisen viranhaltijan tekemää tarkastusta.<sup>93</sup>

Katselmuksien tavoitteita ovat valvonnan kohdistuminen rakennustyön vastuullisiin tahoihin ja heidän velvollisuuksiensa täyttämiseen. Lisäksi katselmuksien tarkoituksena on valvoa lupamääräysten ja aloituskokouksessa määrättyjen tai sovittujen menettelytapojen noudattamista. Katselmuksen aikana rakennusvalvontaviranomainen tarkistaa, että rakentamisen vähimmäisvaatimustasot tulevat noudatetuksi.<sup>94</sup> Katselmuksessa on oltava läsnä rakennushankkeeseen ryhtyvä tai tämän edustaja sekä vastaava työnjohtaja.

Katselmuksien lisäksi rakennusvalvontaviranomainen voi määrätä MRL 150 a §:n mukaan myös muita tarkastuksia, jos se on tarpeen lupamääräysten, suunnitelmien tai rakentamista koskevien säännösten ja määräysten noudattamisen valvomiseksi.

Rakennusvalvontaviranomainen määrää tarkastuksista rakentamista koskevassa luvassa, aloituskokouksessa tai erityisestä syystä rakennustyön aikana. Myös tarkastuksien seurauksena rakentajalle voidaan määrätä huomauksia, joista rakentaja voi hakea oikaisua.<sup>95</sup> Tarkastukset ovat joustavampia kuin katselmuksia, koska niistä ei ole säädetty yhtä tarkasti kuin katselmuksista. Tarkastusta ei ole rajattu koskemaan vain tiettyjä rakennusvaiheita, joten niitä voi hyödyntää esimerkiksi tarkastamalla jonkin yksittäisen rakentamisen yksityiskohdan. Läsnäolojoista tarkastuksissa ei ole säädetty, mutta viranomainen käytännössä päättää tästä.<sup>96</sup>

Rakennustyön aikainen valvonta katsotaan ennakkovalvonnaksi, kun valvontaa tarkastellaan itse rakennuksen kannalta. Rakennuslupapäätöksen kannalta valvonta on luonnollisesti jälkikäteistä.<sup>97</sup> Valvonta on aina suhteutettava rakennushankkeeseen ja sen laajuus ja laatu määritellään tapauskohtaisesti.<sup>98</sup> Käytännössä rakennusvalvonta kuitenkin painottuu usein

---

<sup>93</sup> Näin oli tapahtunut korkeimpaan hallinto-oikeuteen päätyneessä tapauksessa, jossa lopullisen ratkaisun rakennekatselmuksen hyväksymisestä oli hyväksynyt eri viranhaltija kuin se, joka oli rakennustyömaalla käynyt henkilökohtaisesti. Hallinto-oikeus totesi menettelyvirheen tapahtuneen, mutta virhe ei tässä tapauksessa johtanut toimenpiteisiin. KHO 26.8.2015 t. 2256 ja Hämeenlinnan hallinto-oikeus 20.5.2015 nro 15/0193/2.

<sup>94</sup> HE 147/2013 vp. s. 37.

<sup>95</sup> Tarkastuksia ovat muun muassa MRL 150 b §:n mukainen asiantuntijatarkastus, jossa asiantuntija tarkastaa rakennustyön suunnitelmanmukaisuuden. Lisäksi MRL 150 c §:n mukaan voidaan vaatia ulkopuolista tarkastusta eli riippumaton ja pätevä asiantuntija tutkii, täyttääkö rakennustyö sille asetetut vaatimukset.

<sup>96</sup> YM5/601/2015, s. 32.

<sup>97</sup> Ekroos 2005, s. 25.

<sup>98</sup> Jääskeläinen 2017, s. 74.

rakennustyöhön liittyvien henkilöiden, kuten suunnittelijoiden ja työnjohtajien, kelpoisuuden valvomiseen.<sup>99</sup>

### 3.2 Loppukatselmus

Loppukatselmus tulee tehdä jokaisen rakennustyön loppuksi. MRL 153 §:n 1 momentin mukaisesti rakennusta tai sen osaa ei saa ottaa käyttöön ennen kuin rakennusvalvontaviranomainen on hyväksynyt sen loppukatselmuksessa käyttöön otettavaksi. Pykälän 2 momentissa säädetään siitä, milloin rakennuttaja voi hakea loppukatselmuksen toimittamista. Ensinnäkin rakennustyö tulee olla saatettu loppuun rakennusluvan ja muiden säännösten ja määräysten mukaisesti. Lisäksi kaikki määrätyt katselmukselle ja tarkastukselle ja niiden perusteella määrätyt toimenpiteet tulee olla suoritettu. Myös muut lakiin perustuvat ja rakennuksen käyttöturvallisuuteen olennaisesti vaikuttavat tarkastukset ja niissä vaaditut toimenpiteet tulee olla tehty. Rakennustyön tarkastusasiakirjaan tulee olla tehtynä 150 f §:ssä edellytetyt merkinnät ja tarkastusasiakirjan yhteenveto toimitettuna rakennusvalvontaviranomaiselle. Ehtona on, että rakennuksen käyttö- ja huolto-ohje, jos sellainen on laadittava, on riittävässä laajuudessa valmis ja toimitettavissa rakennuksen omistajalle. Viimeisenä ehtona on, että mahdollisesti vaadittu ympäristölupa on saanut lainvoiman.

Pykälän 3 momentin mukaan loppukatselmuksesta on laadittava pöytäkirja ja loppukatselmuksessa on oltava läsnä rakennustyön tekijä tai hänen edustajansa sekä vastaava työnjohtaja. Jos loppukatselmuksessa huomataan epäkohtia, rakennusvalvontaviranomainen vaatii kirjallisella huomautuksella rakentajan poistamaan epäkohdat. Missään ei kuitenkaan säädetä siitä, kenelle loppukatselmuksen pöytäkirja tulee antaa tiedoksi. Näin ollen esimerkiksi naapurit eivät saa automaattisesti tietoonsa loppukatselmuksen pöytäkirjan sisältöä.

MRL 153 a §:ssä säädetään osittaisesta loppukatselmuksesta, jossa rakennusvalvontaviranomainen voi hyväksyä rakennuksen tai sen osan käyttöön otettavaksi, jos se on vähäisiltä osilta kesken ja se on turvallinen, terveellinen ja käyttökelpoinen. Lisäksi rakennuksen tulee täyttää loppukatselmuksen kriteerit. Pykälän 3 momentin mukaisesti osittaisenkin loppukatselmuksen jälkeen rakentajan tulee kuitenkin hakea myös varsinaista loppukatselmusta myönnetyn luvan voimassaoloaikana.

---

<sup>99</sup> Jääskeläinen 2017, s. 84.

Loppukatselmuksessa siis voidaan antaa vielä määräyksiä rakennustyön suorittamisen osalta. Näin on tehty esimerkiksi Turun hallinto-oikeuden päätöksen 13.9.2022 nro H1421/2022 taustalla olleessa tilanteessa, jossa rakentaja oli rakentanut terassin kaiteeksi avokaiteen. Tarkastusinsinööri on vaatinut loppukatselmuspöytäkirjassa, että terassin suojakaide on rakennettava hyväksytyjen piirustusten mukaisesti turvallisesti. Valittaja yritti vedota siihen, että kyse olisi vain vähäisestä poikkeamisesta. Hallinto-oikeus oli kuitenkin viranomaisen kanssa samaa mieltä, koska kyse oli rakennuksen käyttöturvallisuudesta poikkeamisesta ja näin ollen kyse on luvan merkittävästä muuttamisesta.

Loppukatselmus päättää rakennustyön sekä rakentamisen viranomaisvalvonnan. Mikäli loppukatselmuksessa on hyväksytty jotain, eikä niihin ole reagoitu rakennustyön aikana, ei näistä hyväksymisistä voi hakea oikaisua tai valittaa myöhemmin, vaikka ”virallinen” hyväksyntä olisikin tehty myöhemmin. Tämä oikeusohje on tulkittavissa Itä-Suomen hallinto-oikeuden ratkaisusta 8.12.2016 nro 16/0348/3. Tapauksessa kyse oli rivitaloyhtiön rakentamisesta ja rakennusluvan ehtona oli muun muassa, että penkereeseen toteutettava massaistutus- tai pengersuunnitelma on hyväksyttävä rakennustarkastajalla.

Tarkastusasiakirjan mukaan kyseiset istutukset tarkastettiin elokuussa 2013 ja loppukatselmus suoritettiin pari viikkoa myöhemmin. Asunto-osakeyhtiön puheenjohtaja oli heinäkuussa 2015 lähettänyt rakennustarkastajalle vaatimuksen pengersuunnitelman edellyttämisestä ja toteuttamisesta. Pari päivää tästä myöhemmin rakennusvalvonta oli merkinnyt asemapiirroksen hyväksynnän rakennustyön aikaisesta muutoksesta MRL 150 e §:n nojalla. Taloyhtiö oli tehnyt oikaisuvaatimuksen rakennusvalvonnalle, joka oli jättänyt sen tutkimatta. Rakennusvalvonta totesi, että pengersuunnitelma on lupaehto, eikä suunnitelman hyväksyminen ole valituskelpoinen hallintopäätös, vaan se on lupaehtoon hyväksyminen. Tästä päätöksestä (ja alkuperäisestä rakennustarkastajan hyväksynnästä) valitettiin hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus katsoi, että koska rakennustyö, ja sen valvonta, päättyvät loppukatselmukseen, jossa on hyväksytty rakennukset käyttöön, tämän jälkeen tehdyt hyväksynnit eivät ole valituskelpoisia päätöksiä, joista saisi valittaa. Hyväksyntä siis liittyi loppukatselmuksessa jo hyväksytyyn rakennustyöhön. Rakennustarkastajan hyväksynnästä tehty valitus tuli siis jättää tutkimatta. Mutta jos tilanteeseen olisi reagoiduttu jo loppukatselmuksessa tai heti sen jälkeen, tilanne olisi voinut olla toinen. Siinä tilanteessa olisi ainakin pitänyt arvioida, oliko hyväksytty muutos merkittävää luvan muuttamista tai vaikuttaisiko se naapureiden asemaan.

Käytännössä loppukatselmuksiin on liittynyt sellainen ongelma, että rakennuttaja pyytää loppukatselmusta toimitettavaksi useita vuosia rakennuksen valmistumisen jälkeen. Rakennuslupa on jo lakannut olemasta voimassa, joten viranomaisen on vaikea arvioida, onko rakennus rakennettu luvan mukaisesti. Vastuukysymykset ovat myös haastavia näissä tilanteissa, eikä loppukatsastamaton rakennus anna hyvää kuvaa, etenkin mahdolliselle ostajalle.<sup>100</sup>

### 3.3 Yleinen etu ja yksityinen etu

Kuten edellä olen todennut, kunnan rakennusvalvontaviranomaisella on velvollisuus valvoa vain ja ainoastaan yleisiä etuja. Toisaalta rakennusvalvontaviranomaisella ei voi olla edes oikeutta valvoa yksityisten etuja. Ensinnäkin yksityisten edut ovat usein keskenään ristiriitaisia. Toiseksi rakennusvalvontaviranomainen hoitaa julkista virkaa ja käyttää julkista valtaa. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Näin ollen rakennusvalvontaviranomaisen tehtävistä tulee säätää lailla, eikä yksityisten etujen suojaamisesta ole säädetty, eikä näin ollen viranomaisella ole toimivaltaa velvoittaa yksityisoikeudellisten sopimusten täyttämistä. Rakennustyöhön liittyen viranomainen pystyy kohdistamaan velvollisuuksia ainoastaan rakennuttajaan tai tietyissä tapauksissa myös työnjohtajaan tai suunnittelijaan, mikäli he ovat laiminlyöneet velvollisuuksiaan karkeasti.<sup>101</sup>

Jyrkän eron tekeminen julkisen edun ja yksityisten etujen välillä ei välttämättä ole MRL:nkään järjestelmässä mielekästä. Etenkin ympäristöoikeudessa on suppeakatseista tarkastella vain viranomaisen ja yksityisen välistä vertikaalista suhdetta. Maankäyttöön liittyy paljon muitakin näkökulmia ja etuja, jotka tulee ottaa huomioon. Nämä ovat esimerkiksi yksityisten väliset edut eli esimerkiksi yhdenvertaisuusperiaate. Lisäksi luonnon edut tulee maankäytössä ottaa erityisesti huomioon.<sup>102</sup>

Yleisellä edulla ei ole tarkkaa määritelmää ja sitä esiintyy eri oikeudenaloilla. Käsitteen alaan voidaan lukea paljon erilaisia arvoja tai tavoitteita, joilla olisi yhteiskunnallista merkitystä.<sup>103</sup> Ihanteellista olisi, jos yleisen edun käsite olisi aineellisessa lainsäädännössä tarkemmin määritelty, mutta näin ole ainakaan MRL:n järjestelmässä. Yleinen etu on näin ollen joustava

---

<sup>100</sup> Jääskeläinen 2017, s. 101.

<sup>101</sup> Jääskeläinen 2017, s. 88.

<sup>102</sup> Heinilä 2017, s. 50.

<sup>103</sup> Heinilä 2017, s. 56.

normi, joka konkretisoituu yksittäistapausten soveltamisen yhteydessä.<sup>104</sup> MRL 124 §:n mukaisesti kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on *yleisen edun* (kurs. tässä) kannalta valvoa rakennustoimintaa. Jotta viranomainen voi valvoa yleistä etua, pitää sen ensin tietää, mikä yleinen etu on missäkin tapauksessa. Tässä arvioinnissa suoritetaan aina jossain määrin intressivertailua eri etujen välillä.<sup>105</sup> Ongelmana tässä on vertailtavien etujen epämääräisyys ja erilainen mitattavuus. Päätöksentekijän onkin ensin päätettävä jokin mitta, johon verrata etuja.<sup>106</sup> Rakennusvalvonnan yhteydessä yleinen etu on käytännössä tarkoittanut yhteiskunnallisesti merkittävien arvojen, päämäärien ja tavoitteiden toteutumista.<sup>107</sup> Näitä konkretisoivat MRL 117 § sekä 117 a–117 g §:ssä säädetty rakentamiselle asetetut vaatimukset, joihin kuuluvat rakenteiden lujuus ja vakaus, paloturvallisuus, terveellisyys, käyttöturvallisuus, esteettömyys, meluntorjunta ja ääniolosuhteet sekä energiatehokkuus.

---

<sup>104</sup> Heinilä 2017, s. 38.

<sup>105</sup> Heinilä 2017, s. 59.

<sup>106</sup> Heinilä 2017, s. 60–61.

<sup>107</sup> Heinilä 2017, s. 245–246.

## 4 Poikkeamisen yleiset edellytykset – mitä on otettava huomioon?

Koska MRL:n järjestelmä sisältää pääosin tarkasti määritellyjä rajoituksia ja kieltoja, on tapauskohtaisen harkinnan vuoksi järjestelmään sisällytetty myös näistä kielloista ja rajoituksista poikkeaminen. Muutoin järjestelmä olisi vain jäykkä, eikä huomioisi yhtään tapauskohtaisuutta. Tarkoituksena on siis saada joustavuutta käytännön lain soveltamiseen. Poikkeamisjärjestelmän tarkoituksena on vähentää jännittyneisyyttä oikeudellisen järjestelmän ja reaalimaailman olosuhteiden välillä. Käytännössä poikkeaminen tarkoittaa jonkin oikeudellisen esteen poistamista rakennushankkeen tieltä.<sup>108</sup> Poikkeaminen on mahdollista kuitenkin ainoastaan määräyksistä, jotka koskevat rakentamista tai muuta toimenpidettä. Näin ollen esimerkiksi lupamenettelysäännöksistä tai luvanhakuvelvollisuudesta ei voida myöntää poikkeusta.<sup>109</sup>

Poikkeamislupaan rakentajalla ei kuitenkaan ole subjektiivista oikeutta, vaan kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi myöntää poikkeuksen, jos edellytykset tälle täyttyvät.<sup>110</sup> Poikkeamislupaharkinnassa maanomistajia ja rakentajia tulee kuitenkin kohdella yhdenvertaisesti ja tämä rajaa päätöksentekijän harkintavaltaa.<sup>111</sup> Toisaalta voidaan pohtia, onko periaatteellisenä lähtökohtana ensinnäkin se, että rakentaa voi, jos ei löydy esteitä vai toiseksi se, että ainoastaan kaavan nojalla ja sen määräysten mukaisesti saa rakentaa.<sup>112</sup> Tällä on merkittävä ero arvioinnissa.

Kun rakennusvalvontaviranomainen pohtii, voiko hän hyväksyä rakentajan tekemän muutoksen MRL 150 e §:n mukaisesti, tulee hänen myös pohtia, onko poikkeaminen suunnitelmasta MRL 23 luvun mukaista. MRL 23 luvussa säädetään siis poikkeamisesta yleisesti MRL:n järjestelmässä. Ensimmäinen rajoitus säädetään MRL 171 §:n 1 momentissa: kunta voi erityisestä syystä hakemuksesta myöntää poikkeamisen tässä laissa säädetystä tai sen nojalla annetusta rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevasta säännöksestä, määräyksestä, kiellosta tai muusta rajoituksesta. Rakennuttajalla tulee siis olla *erityinen syy* pyytää poikkeamista, mikä tahansa syy ei riitä. Erityisten syiden olemassaolo arvioidaan aina tapauskohtaisesti, eikä tarkkoja yleisiä kriteereitä voida määritellä.<sup>113</sup> Oikeuskäytännöstä

---

<sup>108</sup> Heinilä 2017, s. 263.

<sup>109</sup> Ekroos – Majamaa 2015, s. 988.

<sup>110</sup> Hallberg ym. 2020, s. 903.

<sup>111</sup> Häkkänen 2016, s. 130.

<sup>112</sup> Hollo 2005, s. 6.

<sup>113</sup> Hallberg ym. 2020, s. 1088.

voidaan kuitenkin joitain viitteitä saada, mitkä perustelut voisivat olla erityisiä syitä. *Hovila ja Kolehmainen* ovat omassa tapaustutkimuksessaan nostanut nämä perustelut esille: hankkeen yhteiskunnallinen tarve, uusien ratkaisujen kokeileminen sekä hyvä suunnittelu. Jos hankkeella on yhteiskunnallista merkitystä ja erityisesti tarvetta, voi se olla erityinen syy poikkeamisen myöntämiselle. Uudet ratkaisut myös voivat toimia erityisinä syinä. Hyvä suunnittelu tarkoittaa tässä sitä, että kun poikkeamisella poistetaan jokin oikeudellinen este, hyvällä suunnittelulla voidaan kuitenkin kompensoida hankkeen vaikutuksia.<sup>114</sup>

Jotta rakennuttaja varmistaisi parhaimman lopputuloksen poikkeamishakemukselleen, tulisi hänen osoittaa erityisten syiden olemassaolo. Erityiset syyt voivat tosin olla rakennuttajan kannalta subjektiivisia, mutta viranomaisen tulisi arvioida niitä objektiivisesti.<sup>115</sup>

Viranomaisella on joka tapauksessa laaja harkintavalta siinä, mitkä ovat missäkin tapauksessa nämä erityiset syyt ja tuleeko poikkeaminen myöntää näiden syiden perusteella.<sup>116</sup>

Nykyään vain kunnalla on toimivalta päättää poikkeamisesta. Aikaisemmin myös ELY-keskuksella oli osittain päätäntävaltaa, mutta nykyisin jopa ELY-keskuksen valitusoikeutta on rajoitettu vain valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittäviin asioihin.<sup>117</sup>

Poikkeamistoimivallan muuttumisella ei kuitenkaan pitäisi olla merkittävää vaikutusta, koska riippumatta viranomaisesta, oikeudelliset edellytykset poikkeamiselle ovat aina samat.<sup>118</sup>

Lisäksi poikkeamista ei saa myöntää MRL 171 §:n 2 momentin mukaisesti, jos hanke 1) aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle; 2) vaikeuttaa luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista; 3) vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista; tai 4) johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen<sup>119</sup> tai muutoin aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia. Nämä 2 momentin oikeudelliset edellytykset poikkeamiselle ovat arvioinnin lähtökohtana, niiden on toteuduttava ensin, ennen kuin arvioidaan, onko

---

<sup>114</sup> Hovila - Kolehmainen 2017, s. 18.

<sup>115</sup> Ekroos – Majamaa 2015, s. 988.

<sup>116</sup> Hovila - Kolehmainen 2017, s. 10.

<sup>117</sup> Hallberg ym. 2020, s. 1083.

<sup>118</sup> Heinilä 2003, s. 844. Heinilä on myös pohtinut kysymystä siitä, onko käytännön ratkaisutoiminnassa mahdollisia painotuseroja eri viranomaisten päätöksissä eli arvioivatko tai painottavatko kunnat eri asioita kuin valtakunnalliset ympäristöviranomaiset (nykyiset ELY-keskukset). Tällä pohdinnalla ei nykyaikana ole niin suurta merkitystä, mutta on mielestäni huomion arvoista huomata, että tällainen painotusero on voinut olla mahdollista ja mitä nyt seuraa, kun päätäntävalta on ainoastaan kunnilla. Saavatko laajat ympäristönäkökulmat niin suurta merkitystä enää nykyisin?

<sup>119</sup> Ks. lisää merkittävän rakentamisen arvioinnista Heinilä 2017, s. 331–333.

poikkeamiselle jokin erityinen syy.<sup>120</sup> Pykälän 2 momentin 4 kohta on myös ehdoton luvanmyöntämisen este.<sup>121</sup> Tämä tarkoittaa sitä, että jos tämä edellytys ei täyty, ei muiden olemassaoloa tarvitse tutkia. Ehdoton este tarkoittaa myös, että esimerkiksi asemakaavan muutos on ainoa tapa toteuttaa suunniteltu hanke.<sup>122</sup> Näin ollen hankkeen toteuttaminen voi olla mahdollista, mutta se vaatii järeämmät toimenpiteet, eli maankäytön suunnittelua, kuin pelkkä poikkeamisesta päättäminen.

Poikkeamista ei ole pakko myöntää sitä hakevalle, vaan säännös on muotoiltu ”*voi myöntää*”. Vaikka rakennuslupa itsessään olisi rakennuttajan subjektiivinen oikeus, poikkeaminen säännöksistä tai muista säännöistä, ei sitä ole. Poikkeamispäätösharkinta voi täten olla myös tarkoituksenmukaisuusharkintaa oikeudellisen harkinnan rinnalla.<sup>123</sup> Harkintaa rajoittavat aina hallinto-oikeudelliset harkintavallan rajoitusperiaatteet, jotka löytyvät hallintolain 6 §:stä. Näitä ovat yhdenvertaisuusperiaate, puolueettomuusperiaate, suhteellisuusperiaate ja tarkoitussidonnaisuuden periaate.<sup>124</sup> Periaatteet on säädetty sanamuodoiltaan väljiksi, joten niiden määrittämiseen tarvitaan muita konkretisointikeinoja. Keinoja voi hakea muista oikeuslähteistä, argumentointitavoista tai jopa virkamiesmoraalista.<sup>125</sup>

Suhteellisuusperiaate on keskeinen periaate poikkeamislupaharkinnassa. Periaatteen mukaan virnaomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Poikkeuslupaharkinnassa on punnittava määrätty maankäytöllinen etu ja poikkeamisen tarve tästä edusta. Viranomaisen tulee arvioinnissa huomioida, että yksityiselle voidaan asettaa vain sellaisia rasituksia, jotka ovat välttämättömiä tavoitellun päämäärään saavuttamiseksi.<sup>126</sup> Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaan viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Näin ollen harkinnassa ei voida hyödyntää mitään lakiin perustumatonta syytä tai asettaa sellaisia ehtoja. Tämän vuoksi on oleellista selvittää säädöksen tarkoitus.<sup>127</sup> Viranomaisen harkintavaltaa rajoittavat myös

---

<sup>120</sup> Hallberg ym. 2020, s. 1088.

<sup>121</sup> Heinilä 2017, s. 240.

<sup>122</sup> Heinilä 2017, s. 239.

<sup>123</sup> Hallberg ym. 2020, s. 1085.

<sup>124</sup> Ekroos – Majamaa 2015, s. 989.

<sup>125</sup> Hautamäki 2004, s. 221–223.

<sup>126</sup> Häkkänen 2016, s. 200–201.

<sup>127</sup> Häkkänen 2016, s. 201–202. Tyypitapauksia tarkoitussidonnaisuuden periaatteen laiminlyönnistä eli harkintavallan ylityksestä ovat erilaisten maksujen edellyttäminen jonkin rakentamiseen liittyvän luvan saamiseksi.

vakiintunut oikeus- ja ratkaisukäytäntö sekä ylempiasteiset säännökset eli perus- ja ihmisoikeussäännökset sekä EU-oikeus.<sup>128</sup>

Poikkeamismenettelyssä naapureiden kuuleminen on keskeistä. MRL 173 §:n 1 momentin mukaan ennen poikkeamista koskevan asian ratkaisemista kunnan on varattava naapureille ja muille, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin hanke saattaa huomattavasti vaikuttaa, tilaisuus kirjallisen muistutuksen tekemiseen. MRA 85–89 §:ssä säädetään yksityiskohtaisemmin kuulemismenettelystä. Esimerkiksi MRA 86 §:n mukaan naapureille on varattava vähintään seitsemän päivää aikaa esittää muistutus. Tähän väliin on hyvä todeta, että kuulemisvaatimusta ei kuitenkaan ole sisällytetty MRL 150 e §:n mukaiseen poikkeamiseen.

Kunnan on tehtävä poikkeamisesta MRL 174 §:n mukaan hallintopäätös asiasta. Myös poikkeamista koskevaan päätökseen voi lisätä tarpeellisia lupaehtoja tai määräyksiä. Ehtojen on tosin kuuluttava vain poikkeamiseen, eikä esimerkiksi rakennuslupaan liittyviä ehtoja voida poikkeamispäätöksessä asettaa.<sup>129</sup> Tähän päätökseen voi hakea normaalisti muutosta vaatimalla rakennuslautakunnalta oikaisua. Oikaisuvaatimus päätökseen voi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

Tutkielman aiheena oleva poikkeaminen ei ole ainoa MRL:n järjestelmässä oleva yksittäinen poikkeamisratkaisu, vaan niitä on useampi. Yksi niistä on MRL 175 §:ssä säädetty vähäinen poikkeaminen rakennusluvan yhteydessä. Säännöksen 1 momentin mukaan kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi 171 §:ssä säädetyin edellytyksin ja rajoituksin myöntää rakennusluvan, kun kysymys on vähäisestä poikkeamisesta rakentamista koskevasta säännöksestä, määräyksestä, kiellosta tai muusta rajoituksesta. Pykälän 2 momentissa täsmennetään vielä erikseen, että rakennuksen teknisiä ja näitä vastaavia ominaisuuksia koskevan vähäisen poikkeuksen edellytyksenä on lisäksi, ettei poikkeaminen merkitse rakentamiselle asetettujen keskeisten vaatimusten syrjäytymistä. Tämän säännöksen mukainen poikkeaminen tapahtuu siis ennen rakennusluvan myöntämistä ja sillä poiketaan jostain muusta säännöstä. Poikkeamisen edellytyksenä on kuitenkin, että sitä pidetään vähäisenä. Vähäisyyttä on arvioitava koko rakennusurakkaan suhteutettuna.<sup>130</sup> Vähäisyyden

---

<sup>128</sup> Mäenpää 2023, III Hallintomenettely ja hyvän hallinnon perusteet - 8. Päätösvallan käyttö ja hallintopäätös - Viranomaisen harkintavalta päätöksenteossa - Hallinnollisen päätöksenteon lainalaisuus

<sup>129</sup> Ekroos – Majamaa 2015, s. 1039.

<sup>130</sup> Esim. KHO 2002:40, jossa KHO totesi, että rakennusluvassa on myönnetty vähäisiä poikkeuksia asemakaavan määräyksiin nähden, kun otetaan koko hankekokonaisuus huomioon. Kyse oli eduskuntatalon lisärakennuksen rakentamisesta ja poikkeamisia olivat muiden muassa kellareiden alimman lattiatason sijoittaminen matalammalle kuin kaavamääräyksissä, rakennus sijaitseminen yleiselle jalankululle varatulla

arvioinnissa on myös otettava huomioon se, että rakennuslupamenettelyyn sisältyy ainoastaan naapureiden kuuleminen, eikä täten muita tahoja kuulla myöskään MRL 175 §:n mukaista poikkeamisesta päätettäessä. Jos kaavamääräyksistä lähdetään poikkeamaan tämän pykälän nojalla, tulee erityisesti huomioida, etteivät poikkeamispäätöksen vaikutukset ole naapureiden kuulemiskiiriä laajemmat. Jos poikkeamisella on laajempia vaikutuksia ympäristöön tai maankäyttöön, ei poikkeamista voida pitää vähäisenä.<sup>131</sup>

MRL 175 §:n tarkoituksena on keventää rakennuslupajärjestelmää ja käytännön tasolla helpottaa rakentamista. Usein esimerkiksi rakennuspaikan maastonmuodot vaikuttavat siihen, ettei rakennusta pystytä rakentamaan kaavaan merkitylle rakennusalalle, vaan rakennusta on siirrettävä hieman. Tätä on pidettävä vähäisenä poikkeamisena.<sup>132</sup> MRL 175 §:n mukaista poikkeamista kuitenkin rajoittaa MRL 171 §:n mukaiset edellytykset. Nämä tulevat siis aina arvioitaviksi ennen päätöksentekoa. Käytännössä on muodostunut ohjeluonteisia luetteloita tyypillisistä tapauksista, joissa on katsottu poikkeamisen olleen vähäistä. Näitä ovat olleet ”rakennusala, ulkoista rakennusrajaa, 45 asteen kattokulmaa, ulokkeita ym. tontilla, asuin- ja työhuoneen lattiaa maanpintaan nähden, asuinhuoneen suunnittelua, asuinhuoneiston pinta-alaa, huonekorkeutta, ikkuna-alaa sekä kaavamääräyksistä lähinnä kerrosalaa, rakennusala, rakennuksen korkeutta, käyttötarkoitusta, kerroslukua ja asuntojen enimmäismäärää”<sup>133</sup> koskevia ratkaisuja. Myös MRL 175 §:n vähäinen poikkeaminen sisältää tarkoituksenmukaisuusharkintaa, eli sitä ei ole pakko myöntää hakijalle.

---

tontinosalla, räystään ylittäminen sallitun korkeusaseman ja ilmanvaihtoratkaisu poikkeamien Suomen rakentamismääräyskokoelman ohjeista.

<sup>131</sup> Hallberg ym. 2020, s. 1117.

<sup>132</sup> Hallberg ym. 2020, s. 1116.

<sup>133</sup> Hallberg ym. 2020, s. 1117.

## 5 Suunnitelmasta poikkeaminen rakennustyön aikana

### 5.1 Luvan merkittävä muuttaminen

Jotta rakennustyön aikana voidaan hyväksyä suunnitelmasta poikkeaminen, muutoksen on oltava merkittävää muutosta vähäisempi. Tässä kappaleessa tutkin oikeuskäytännön linjauksia luvan merkittävään muuttamiseen. Ympäristöministeriön ohjeen mukaan luvan merkittävää muuttamista voi olla: ”rakennuksen laajentaminen, merkittävä korkeusaseman muutos ja pihajärjestelyiden muutokset tonttien rajalla”. Vähäisiä muutoksia voivat olla: ”sisätilojen muutokset, vähäiset julkisivumuutokset ja vähäiset muutokset pihajärjestelyissä”.<sup>134</sup> Nämä voivat toimia jonkinlaisena lähtökohtana arvioinnissa.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2023:67 oli kysymys tuulivoimaloiden rakennuslupapäätösten suunnitelmista poikkeamisesta roottoreiden halkaisijan koon, vähäisten sijaintimuutosten sekä voimalatyyppin päivittymisen osalta. Aloituskokouksessa rakennustarkastaja oli hyväksynyt suunnitelmista poikkeamisen MRL 150 e §:n nojalla. Merkittävyyden arvioinnissa KHO tarkasteli muutosten kaavanmukaisuutta, voimalatyyppin muuttumisesta aiheutuvia maisemavaikutuksia, naapureille aiheutuvia vaikutuksia sijainnin muutoksesta sekä melu- ja välkehaittojen lisääntymistä. KHO päätyi siihen ratkaisuun, etteivät muutokset merkinneet rakennuslupien merkittävää muuttamista, eikä muutoksilla ollut vaikutusta naapureiden asemaan. Arvioinnissa otettiin huomioon se, ettei tuulivoimaloiden korkeus muuttunut ja että lähimmät asuinkiinteistöt sijaitsivat noin kilometrin päässä voimaloista. Lisäksi tuulivoimaloiden sijaintimuutokset olivat vähäisiä, koska ne jäivät osayleiskaavan tuulivoimaloille varattujen alueiden sisälle. Myöskään melutaso ei nouse päivitettyjen voimaloiden myötä, eikä välkehaitta aiheuta lisää haittaa entisiin voimalatyyppeihin verrattuna. Näin ollen rakennustarkastaja pystyi hyväksymään suunnitelmat MRL 150 e §:n mukaisesti ja KHO jätti tutkimatta valittajien valitukset.

Turun hallinto-oikeuden ratkaisussa 19.4.2021 nro 21/0048/1 katsottiin muutoksien olleen merkittäviä. Kyse oli tuulivoimalan rakentamisesta, jossa rakennuttajayritys on hakenut MRL 150 e §:n mukaista rakennustyön aikaista poikkeamista usealle tuulivoimalalle. Hakemuksessa on esitetty tuulivoimaloiden napakorkeus, roottorin halkaisija sekä pyyhkäisykorkeus. Eurojoen ympäristölautakunta on hyväksynyt muutoshakemukset yhdellä

---

<sup>134</sup> YM5/601/2015, s. 33–34.

päätöksellä. Hallinto-oikeus on katsonut, että muutokset ovat olleet merkittäviä ja hankkeelle on pitänyt hakea uutta rakennuslupaa.

Humppilan tuulivoimaloita koskevassa valitusasiassa<sup>135</sup> Hämeenlinnan hallinto-oikeus katsoi muutosten tarkoittavan luvan merkittävää muuttamista ja, että niillä on vaikutusta naapureiden asemaan. Hallinto-oikeus arvioi, että koska uusien tuulivoimaloiden roottorin halkaisija on 19 metriä suurempi kuin rakennuslupapäätösten mukainen, lähtömelutaso on myös alkuperäistä suurempi ja, että melu- ja välkeselvitysten tulokset poikkeavat alkuperäisistä selvityksistä, merkitsevät muutokset luvan merkittävää muuttamista ja niillä on vaikutusta naapureiden asemaan. Tällöin rakennuttajan olisi tullut hakea uusi rakennuslupa. Tässä tapauksessa KHO oli kuitenkin eri mieltä. KHO katsoi, että tuulivoimalan napakorkeuden madaltuminen ja roottorin halkaisijan suurentuminen merkitsevät luvan vain vähäistä muuttamista, koska kokonaiskorkeus pysyi samana ja lähimmät asuinkiinteistöt sijaitsevat 700–900 metrin etäisyydellä. Lisäksi muutokset olivat alueen osayleiskaavan määräysten mukaisia. KHO arvioi myös melutasoa ja välkehaittaa todeten, etteivät ne aiheuta suurempaa haittaa kuin alkuperäiset voimalatyypit, vaikka lähtömelutaso nouseekin vähäisesti. Näin ollen muutokset eivät myöskään vaikuta naapureiden asemaan.

Kuten yllä voidaan huomata, KHO perustaa paljon päätöksiään kaavanmukaisuuteen. Jos hyväksytty muutos pysyy kaavan määräysten rajoissa, on se helpommin perusteltavissa vähäiseksi, vaikka esimerkiksi tuulivoimalan melutaso nousisikin aikaisempaan verrattuna.

Turun hallinto-oikeuden ratkaisussa 14.10.2015 nro 15/0252/1 (josta tehtyyn valitukseen KHO ei ole myöntänyt valituslupaa päätöksellään 31.10.2016 t. 4593) tapauksessa rakennustarkastaja oli pöytäkirjan mukaan todennut rakennuksen etäisyydet naapurin kiinteistön puolella olevaan rantaan olevan 29 metriä ja naapurin laituriiin 29,8 metriä, ja todennut näiden olleen vähäisiä poikkeamisia ranta-alueiden osayleiskaavan määräyksistä. Rakennusluvan asemapiirustuksessa rakennus on sijoitettu enintään 30 metrin etäisyydelle. Naapuri on ensin hakenut oikaisua ympäristölautakunnalta ja on tämän hylkäävän päätöksen jälkeen valittanut hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus on kuitenkin todennut poikkeamisen olleen niin vähäinen, että rakennustarkastaja on voinut hyväksyä sen MRL 150 e §:n mukaisesti.

---

<sup>135</sup> Hämeenlinnan hallinto-oikeus 18.5.2022 nro H910/2022

Yleisesti ottaen niissä tapauksissa, joissa rakennustarkastaja on todennut muutosten merkitsevän luvan merkittävää muuttamista tai vaikuttavan naapureiden asemaan ja määrännyt rakennuttajaa hakemaan uuden rakennusluvan MRL 150 e §:n 2 momentin mukaisesti, valitus päättyy hallinto-oikeuteen naapureiden toimesta ja koskien nimenomaan uutta rakennuslupaa. Tällöin kyse ei ole enää MRL 150 e §:n mukaisesta poikkeamisesta vaan tavallisesta valituksesta koskien rakennuslupaa.<sup>136</sup>

Luvan merkittävää muuttamista ovat olleet oikeuskäytännössä: asuinrakennuksen laajennus (vaikka valittaja onkin katsonut kyseen olleen rakennusluvan mukaisen terassin kattamisesta)<sup>137</sup>, terassin kaiteen rakentaminen avokaiteena suojakaiteen sijasta<sup>138</sup>, tuulivoimalan voimalatyypin muuttuminen niin, että voimaloiden roottorien halkaisija on ollut rakennuslupapäätöksien mukaista 19 metriä suurempi ja voimaloiden lähtömelutaso on ollut suurempi, myös melu- ja välkevyöhykkeet ovat poikenneet rakennuslupapäätöksien perusteena olleista selvityksistä<sup>139</sup>, asuintalon terassin kattaminen ja parvekkeen katon jatkaminen terassin ulkoreunaan ylittäen osittain asemakaavassa osoitetun rakennusalan<sup>140</sup>, laiturin koon suurentuminen lähes 300 prosenttia<sup>141</sup>, kahvila-ravintolan terassin laajennus kaupungin satama-alueella<sup>142</sup> sekä omakotitalotontin penkereiden kallistusten muuttaminen rakennusjärjestyksen vastaisiksi<sup>143</sup>.

## 5.2 Naapureiden asema

### 5.2.1 Yleistä naapuruudesta ja naapurit MRL:n järjestelmässä

Laki eräistä naapuruussuhteista on tullut voimaan vuonna 1920. Voisi siten ajatella, etteivät naapuruuskiistat ole mikään uusi ilmiö, vaan naapuruuskiistoja on ollut niin kauan, kun on ollut ihmisasutusta. *Hirvonen* on tutkinut naapuruussuhteista syntyneitä kiistoja empiirisesti. Jos tutkitaan vain omakotitaloissa asuvia (joita rakentaminen lähtökohtaisesti eniten koskee), taajamissa 45 % vastaajista on kokenut harvoin, silloin tällöin tai usein kiistoja naapurustossa. Haja-asutusalueella vastaava luku on ollut 53 %.<sup>144</sup> Tästä voisi päätellä, että kiistat ovat varsin

<sup>136</sup> Näin esimerkiksi Turun hallinto-oikeuden ratkaisussa 24.8.2016 nro 16/0183/1.

<sup>137</sup> Turun hallinto-oikeus 24.1.2020 nro 20/0002/1.

<sup>138</sup> Turun hallinto-oikeus 13.9.2022 nro H1421/2022.

<sup>139</sup> Hämeenlinnan hallinto-oikeus 18. 5.2022 nro H911/2022.

<sup>140</sup> Helsingin hallinto-oikeus 28.4.2021 nro H1905/2021.

<sup>141</sup> Helsingin hallinto-oikeus 18.10.2023 nro 6000/2023.

<sup>142</sup> Itä-Suomen hallinto-oikeus 28.6.2022 nro 1522/2022.

<sup>143</sup> Itä-Suomen hallinto-oikeus 30.9.2021 nro 2020/2021.

<sup>144</sup> Hirvonen 2013, s. 46.

yleisiä Suomessa. Kiistoja on kuitenkin erilaisia, eivätkä kaikki liity rakentamiseen. Hirvosen kyselytutkimuksissa yleisiä vastauksia riitojen aiheesta olivat eläimet ja niiden jätökset sekä raja-aidat ja kasvillisuus.<sup>145</sup> Yhtenä syynä kiistoille voidaan myös pitää vuorovaikutuksen ongelmia naapureiden välillä. Kun ei ole kunnollista puheytteyttä tai ei osata kommunikoida asiasta selvästi, voi jo tämän seurauksena syntyä väärinymmärryksiä ja lopulta kiistoja.<sup>146</sup> Tietyillä naapurustoilla voi olla omat hiljaiset, kirjoittamattomat sääntönsä siitä, mitä häiriöitä naapureilta siedetään. Lähinnä kyseessä on vastavuoroisuuden periaate eli naapureilta siedetään sitä, mitä itsekkin aiheuttaa.<sup>147</sup> Tässä kohdin on myös syytä huomata, että vain pieni osa riitatilanteista kärjistyy tuomioistuinkäsittelyyn asti, joko kärjäoikeudessa tai valitusasiana hallinto-oikeudessa. Valtaosa riidoista sovitaan siinä ympäristössä, missä ne ovat syntyneetkin eli siellä naapurustossa.<sup>148</sup> Joitakin riitoja voidaan sovittaa epävirallisissa sovittelutilanteissa tai esimerkiksi eri järjestöjen neuvontapalveluissa.<sup>149</sup>

Lain tasollakin on säädetty naapureiden sietämisvelvollisuudesta. Naapuruussuhdelain 14 §:ssä säädetään rakennuksen sijainnin sietämisestä, jos rakennus on osittain naapurin maalla tai liian lähellä rajaa, eikä sitä ole rakennettu tietoisesti tai törkeästä huolimattomuudesta. Naapurin tulee siis sietää tällaista rakennusta, mutta hänellä on oikeus vuotuisen korvaukseen tällaisesta haitasta.

Riitaisempi kysymys on kuitenkin naapuruussuhdelain 17 §:n mukainen kohtuuton rasitus. Tätä pykälää kutsutaan immissiokielloksi.<sup>150</sup> Pykälän 1 momentin mukaan kiinteistöä, rakennusta tai huoneistoa ei saa käyttää siten, että naapurille, lähistöllä asuvalle tai kiinteistöä, rakennusta tai huoneistoa hallitsevalle aiheutuu kohtuutonta rasitusta ympäristölle haitallisista aineista, noesta, liasta, pölystä, hajusta, kosteudesta, melusta, tärinästä, säteilystä, valosta, lämmöstä tai muista vastaavista vaikutuksista. Pykälän 2 momentin mukaan arvioitaessa rasituksen kohtuuttomuutta on otettava huomioon paikalliset olosuhteet, rasituksen muu tavanomaisuus, rasituksen voimakkuus ja kesto, rasituksen syntymisen alkamisajankohta sekä muut vastaavat seikat. Kohtuuttomuuden arvioinnissa on myös otettava huomioon aikaprioriteettisääntö, eli onko haitta ollut naapurissa jo olemassa ennen naapurin muuttamista. Aikaprioriteettisäännön tarkoituksena on suojella naapurin myöhemmiltä

---

<sup>145</sup> Hirvonen 2013, s. 50.

<sup>146</sup> Heinonen 2016, s. 60.

<sup>147</sup> Heinonen 2016, s. 63.

<sup>148</sup> Ervasti 2015, s. 7.

<sup>149</sup> Ervasti 2015, s. 8.

<sup>150</sup> Kuusiniemi 1996, s. 13.

vaatimuksilta jo vakiintunutta toimintaa tai tilanteen ollessa toisinpäin, suojata naapurialueita liialliselta haitalta. Naapurin tulee myös sietää haitallisen toiminnan jonkinlaista muuttumista, joka olisi etukäteen arvioitavissa.<sup>151</sup>

MRL:n järjestelmässä naapurit on huomioitu rakennustyön eri vaiheissa. Naapureita tulee kuulla haetusta rakennusluvasta. MRL 133 §:n 1 momentin mukaan rakennuslupahakemuksen vireilletulosta on ilmoitettava naapurille, jollei ilmoittaminen hankkeen vähäisyys tai sijainti taikka kaavan sisältö huomioon ottaen ole naapurin edun kannalta ilmeisen tarpeetonta. Naapurilla tarkoitetaan viereisen tai vastapäätä olevan kiinteistön tai muun alueen omistajaa ja haltijaa. Samanaikaisesti on asian vireilläolosta sopivalla tavalla tiedotettava myös rakennuspaikalla. Tässä on hyvä huomioida, ettei naapurikiinteistö aina välttämättä rajoitu rakennuspaikkaan, jos rakennuspaikka sijaitsee vain osalla kiinteistöä, kaukana naapurin rajasta.<sup>152</sup> Naapurit on otettava huomioon myös katselmusta toimitettaessa ja heille on myös kerrottava katselmuksen ajankohta MRL 133 §:n 3 momentin mukaisesti.

Naapureiden oikeussuoja toteutuu parhaiten ennakkollisesti eli kun heitä kuullaan vireillä olevasta rakennuslupahakemuksesta. Rakennusluvan myöntämisen jälkeen naapureilla on vaihtoehtoina kantelu ja purku, joista kantelu on tehokkaampi keino. Kanteluaika alkaa kuitenkin rakennuslupapäätöksen julkipanosta, jolloin naapurin on vaikeampi saada tietoonsa kanteluaika ja todellisuudessa naapuri huomaa rakentamisen vasta sen alkaessa, jolloin kanteluaika on jo kulunut.<sup>153</sup> Käytännössä naapureiden kuulematta jättäminen on harvinaista. Kuulematta jättäminen vaatisi, ettei rakennushankkeella ole naapurin etuun liittyviä vaikutuksia.<sup>154</sup>

## 5.2.2 Vaikutus naapureiden asemaan

MRL 150 e §:n mukaan poikkeaminen ei saa vaikuttaa naapureiden asemaan. Tällöin päätöstä tehdessä rakennustarkastajan tulee ottaa huomioon myös naapurit ja heidän intressinsä. Säännöksessä ei kuitenkaan mainita mitään naapureiden tai muidenkaan ulkopuolisten kuulemisesta. Näin ollen naapureita ei tarvitse kuulla MRL 150 e §:n mukaisesta poikkeamisesta.<sup>155</sup>

---

<sup>151</sup> Kuusiniemi 1996, s. 14.

<sup>152</sup> Hallberg ym. 2020, s. 895.

<sup>153</sup> Hallberg ym. 2020, s. 898.

<sup>154</sup> Hallberg ym. 2020, s. 895.

<sup>155</sup> Näin myös KHO on arvioinut ratkaisussaan KHO 2023:67.

Monissa tuomioistuimen ratkaisuisa valittajana ollut naapuri on vedonnut naapureiden suostumukseen ja sen puutteeseen nimenomaan näissä MRL 150 e §:n mukaisissa poikkeamisissa. Näin on ollut esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisussa 18.10.2023 nro 6000/2023. Lupavalmisteliija on antanut suostumuksensa poiketa suunnitelmasta pykälän mukaisesti, mutta naapurit ovat valittaneet asiasta. Heidän mukaansa muutos (melkein 300 prosenttia suurempi laiturin kuin toimenpidelupas suunnitelmissa) vaikuttaa merkittävästi naapureiden asemaan ja naapureilta saatu kirjallinen suostumus on ollut toimenpideluvan edellytyksenä. Suostumus koski kuitenkin pienempää laituria. Valittajat katsoivat, että viranomaisen on suostumalla poikkeamiseen rakennustyön aikana ylittänyt harkintavaltansa rajat. Asiassa saadun selvityksen mukaan ELY-keskus oli todennut, ettei suunnitelman mukainen laiturin tarvitse vesilain (587/2011) mukaista lupaa, mikäli vesinaapureilta saadaan kirjallinen suostumus laiturin rakentamiseen. Hallinto-oikeus ei lausunut naapureiden kuulemisesta tässä tapauksessa mitään, mutta totesi uuden laiturin muuttuvan huomattavasti verrattuna alkuperäiseen suunnitelmaan, joten kyse on luvan merkittävästä muuttamisesta, ja rakennuttajan olisi tullut hakea uutta toimenpidelupaa.

Naapurit ovat vedonneet suostumuksen puutteeseen myös Itä-Suomen hallinto-oikeuden ratkaisussa 19.11.2019 nro 19/0242/3. Kyseessä oli toimenpideilmoituksella tehdystä kesäkeittiöstä ja siihen liittyvästä terassin rakentamisesta. Kunnan rakennustarkastaja oli päättänyt, että toimenpiteeseen voi ryhtyä. Päätökseen oli liitetty rakentamiseen liittyviä ehtoja, muun muassa loppukatselmusta on pyydettävä toimitettavaksi. Naapurit valittajina toivat esille, että kesäkeittiön asemapiirustuksessa ei ollut esitetty terassia, joten he eivät voineet tietää sellaisen rakentamisesta, eivätkä voineet hakea päätökseen muutosta valitusajassa terassin osalta, muilta osin he olivat hakeneet päätökseen oikaisua. Valittajat ovat olleet seuraavana keväänä yhteydessä rakennusvalvontaan ilmoittaakseen, että rakennustyö ei vastannut suunnitelmapiirustuksia. Valittajien mukaan terassi on rakennettu liian lähelle heidän rajaansa ja sieltä on suora näköyhteys naapureiden oleskelualueille. Tekninen lautakunta on valituksenalaisella päätöksellään hylännyt valittajien vaatimuksen keskeyttää terassin rakentaminen. Hallinto-oikeus katsoi, että koska terassi on vähintäänkin yhtä iso kuin itse kesäkeittiö ja sijaitsee korkealla ja lähellä naapureiden rajaa, merkitsee poikkeaminen merkittävää poikkeamista suunnitelmista ja sillä on vaikutusta naapureiden asemaan. Niinpä terassin rakentamiselle olisi tullut hakea lupa MRL:n säännösten edellyttämällä tavalla. Näin ollen itse terassi olisi vaatinut järeämmät toimet kuin pelkkä kesäkeittiön rakentaminen, joka voitiin rakentaa pelkällä toimenpideilmoituksella. Nyt

kokonaisuus katsottiin kuitenkin niin isoksi, että tarvittiin varsinainen lupa. Kysymys siitä, mikä lupa (rakennuslupa vai toimenpidelupa) tarvitaan, jäi kunnalle harkittavaksi, sillä hallinto-oikeus kumosi valituksenalaisen päätöksen ja palautti asian uudelleen käsiteltäväksi tarpeellisia rakennusvalvontatoimenpiteitä varten.

Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisussa 26.4.2023 nro 2508/2023 päädyttiin siihen, että myönnetty MRL 150 e §:n mukainen muutos on vaikuttanut naapureiden asemaan.

Rakennustarkastaja oli antanut suostumuksen poiketa rakennuslupaan liittyvistä suunnitelmista, jotka koskivat autokatoksen mitan korjaamista, autokatoksen ja jätevesisäiliön sijainnin muutosta sekä ilmansuuntien päivittämistä autokatoksen julkisivupiirustuksessa. Hallinto-oikeus totesi, että koska autokatoksen sijainti oli muuttunut kahta metriä lähemmäs naapureiden rajaa ja sen suuntaa oli käännetty 90 astetta, muutoksen katsottiin vaikuttavan naapureiden asemaan. Näin ollen rakennustarkastaja ei olisi voinut hyväksyä poikkeuksia suunnitelmiin MRL 150 e §:n mukaisesti, vaan toimenpiteille olisi pitänyt hakea uusi rakennuslupa. Hallinto-oikeus siis kumosi ympäristö- ja rakennuslautakunnan päätöksen.

Itä-Suomen hallinto-oikeuden ratkaisussa 7.2.2024 nro 280/2024 kyse oli laiturin rakentamisesta rakennusluvasta poikkeavalla tavalla. Laituri oli rakennettu kevytrakenteisen sijaan betonilaituriksi, joka on noin metrin korkuinen ja sijoittuu kiinteistöjen rajalinjalla ja se on rajalinjan mukainen. Rakennusluvassa oli ollut ehtona, ettei laiturin suuntausta ja sijaintia lähempänä kuin kaksi metriä kiinteistöjen rajaa hyväksytä. Rakennustyön loppukatselmuksessa elokuussa 2015 tällainen muutos oli kuitenkin hyväksytty.

Naapurikiinteistön silloiset omistajat eivät sanoneet asiasta mitään, mutta kiinteistön uudet omistajat vuonna 2022 vaativat naapurin laiturin purettavaksi tai siirrettäväksi. Hallinto-oikeus katsoi, että laituriin liittyvät muutokset merkitsivät luvan merkittävää muuttamista ja niillä on ollut vaikutusta naapureiden asemaan. Näin ollen laiturin rakentamiseen olisi tullut hakea uusi lupa. Hallinto-oikeus kuitenkin arvioi valittajien valitusoikeutta tutkiessaan, että koska naapurikiinteistön rakennustyön aikaiset omistajat olivat tulleet tosiasiallisesti tietoisiksi laituria koskevasta poikkeamishyväksynnästä, eivätkä he reagoineet laiturin muutoksiin, eivät kiinteistön uudet omistajat voi saada asiassa parempaa oikeutta kuin aikaisemmat omistajat, joten ajan kulumisen vuoksi, heillä ei katsota olevan oikeutta vaatia oikaisua hyväksyntään.

### 5.3 MRL 150 e §:n 2 momentin mukainen lupa

Otsikon pykälän mukaan, jos lupapäätöksessä hyväksytyistä suunnitelmista poikkeaminen sen laatu ja lupaharkintaa koskevat säännökset huomioon ottaen merkitsee luvan olennaista muuttamista tai vaikuttaa naapurien asemaan, suunnitelmasta poikkeamiselle on haettava rakennusvalvontaviranomaiselta lupa. Tästä seuraa kysymys, että millainen ja minkälainen lupa tulee hakea? Useissa oikeustapauksissa ja kuntien omassa käytännössä on puhuttu yleisesti vain ”muutosluvasta”.

MRL 150 e §:n 2 momentissa ei sanatarkasti säädetä, että poikkeamiselle on haettava nimenomaan rakennuslupa tai toimenpidelupa. Tämä onkin aiheuttanut kunnissa sen, että puhutaan ”muutosluvasta”. MRL:n järjestelmä ei kuitenkaan tunne tällaista muutoslupaa, eikä täten voida tietää, mitä muutosluvan saaminen edellyttää tai mitkä ovat prosessuaaliset ehdot luvan saamiselle. Eli pitääkö esimerkiksi naapureita kuulla, tai mitä pitää lupahakemuksen liitteenä toimittaa. Itä-Suomen hallinto-oikeuden ratkaisussa 28.4.2023 nro 1022/2023 kunnan valvontajaosto oli valituksenalaisessa päätöksessään todennut, että ”muutoslupa-asiassa tarkastellaan pääsääntöisesti vain suunnitelmien muutoksia”. Hallinto-oikeus kuitenkin totesi, ettei MRL:n järjestelmässä säädetä muutosluvasta, vaan mikäli haettu muutos rakennuslupa on MRL 150 e §:n mukaisesti vähäistä merkittävämpää, on siihen haettava erikseen uusi varsinainen rakennuslupa. Rakennuslupamenettelyssä on siten otettava kaikki MRL:n mukaiset rakennusluvan edellytykset huomioon ja arvioitava niitä.

Tällainen muutoslupa on edellä mainituista syistä hyvin ongelmallinen monesta eri näkökulmasta. Ensinnäkin hakijan on vaikea tietää, mitä hakemukselta edellytetään, mitä liitteinä siinä tulee olla mukana ja mitkä selvitykset ovat riittäviä. Myös muiden asianosaisten vaikutusmahdollisuudet ovat epäselvät. Ei ole mitään takeita siitä, että naapureita tai muita asiaan mahdollisesti liittyviä tahoja kuullaan. Nämä tahot voivat huomata myönnetyyn poikkeuksen vasta rakennusvaiheessa tai vasta rakennustyön valmistumisen jälkeen. Tällöin muutoksenhakeminen voi olla jo myöhäistä. Vaatisi empiirisen tutkimuksen tekemistä, jotta voisi kunnolla arvioida, kuinka yleistä tällaiset muutosluvat ovat, jotka eivät täytä varsinaisen rakennusluvan edellytyksiä.

Käytännössä hankala kysymys voi olla, milloin tarvitaan MRL 150 e §:n 2 momentin mukainen uusi lupa ja milloin riittää esimerkiksi loppukatselmuspöytäkirjaan merkityt määräykset? Katselmuksia koskevan MRL 150 §:n 3 momentin mukaan, jos katselmus antaa

aihetta huomautukseen, katselmuksen toimittaneen viranhaltijan on kirjallisesti määrättävä tarvittavista toimenpiteistä ja määräajasta epäkohdan tai virheen poistamiseksi tai korjaamiseksi. Tulkitsisin, että lopputulos kulminoituu nimenomaan muutoksen/poikkeamisen olennaisuuteen verrattuna alkuperäiseen lupaan. Jos kyse on vain vähäisestä rakennusluvan vastaisesti tehdystä toimenpiteestä, rakennustarkastaja voisi katselmuspöytäkirjassa määrätä toimenpiteen korjaamisesta. Mutta, jos kyse onkin suuremmasta poikkeamisesta, tarvitaankin toimenpiteeseen aivan uusi lupa.

Itä-Suomen hallinto-oikeuden ratkaisussa 30.9.2021 nro 2020/2021 kyse oli yllä mainitusta. Kyse oli omakotitalotontin penkereiden kallistusten muuttamisesta. Rakennuttaja itse oli omatoimisesti poikennut rakennusluvasta, mikä sinällään on yleistä MRL 150 e §:ään liittyvissä tapauksissa. Rakennustarkastaja oli kuitenkin merkinnyt katselmuspöytäkirjaan kirjallisesti määräykset pengerrysten muuttamisesta MRL 150 §:n mukaisesti, eikä ollut määrännyt rakennuttajaa hakemaan uutta lupaa MRL 150 e §:n 2 momentin mukaisesti. Tässä tapauksessa hallinto-oikeus arvioi, merkitsikö poikkeaminen luvan merkittävää muuttamista ja onko sillä vaikutusta naapureiden asemaan, vaikka kyse oli katselmuspöytäkirjaan merkityistä määräyksistä. Hallinto-oikeus totesi poikkeamisen merkitsevän luvan merkittävää muuttamista ja sillä olleen vaikutusta naapureiden asemaan, ja näin ollen rakennustarkastaja on voinut katselmuspöytäkirjassa määrätä pengerrykset korjattaviksi. Tässä tapauksessa minulle jäi epäselväksi, miksi hallinto-oikeus arvioi poikkeamisen merkittävyyttä rakennuslupaan nähden, sillä kyse ei ollut MRL 150 e §:n mukaisesta poikkeamisesta, vaan katselmuspöytäkirjaan merkityistä määräyksistä. Hallinto-oikeus olisi yksinkertaisemmin voinut vain todeta, että rakennustarkastaja on voinut antaa kyseiset määräykset. Itse asiassa, koska hallinto-oikeus totesi muutosten merkitsevän luvan merkittävää muuttamista ja niillä olleen vaikutusta naapureiden asemaan, rakennustarkastajanhan olisi pitänyt määrätä rakennuttaja hakemaan uutta lupaa MRL 150 e §:n 2 momentin mukaisesti. Silloin ei riittäisi vain katselmuspöytäkirjaan merkityt määräykset.

## 6 Muutoksenhaku

### 6.1 Hallintopäätöksen elementit

Edellä olen jo todennut, että rakennuslupapäätös on hallintopäätös. Näin ollen sitä koskee hallintolain säädökset. Tutkielman kannalta kiinnostavampi kysymys on kuitenkin, onko rakennustarkastajan MRL 150 e §:n mukainen suostumus poiketa suunnitelmasta hallintopäätös. Vaikka hallituksen esityksessä koskien uutta rakentamislakia lausutaan RL 117 §:n kohdalta (joka vastaa identtisesti MRL 150 e §:ää), ettei suostumus poiketa rakennustyön aikana muodosta valituskelpoista päätöstä<sup>156</sup>, mielestäni on aiheellista tutkia, sisältääkö suostumus hallintopäätöksen elementtejä. Sillä on suuri merkitys, onko suostumus hallintopäätös vai ei, koska hallintopäätökseen voi hakea muutosta. Jos suostumus ei ole hallintopäätös, siihen ei voi hakea muutosta. Kyse on siis oikeussuojan antamisesta ja tämä oikeus on kirjattu perustuslain 21 §:ään, jonka 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Tätä perustuslain säännöstä voidaan soveltaa suoraan eli sen nojalla voidaan syrjäyttää lain sanamuoto tai mikäli laissa ei säädetä mitään muutoksenhakuoikeudesta, tähän voidaan nojautua.<sup>157</sup> PL 21.2 §:n mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Toisin kuin 1 momentin säännöstä, ei 2 momentin mukaista oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin voida suoraan soveltaa, koska se on sisällöltään liian avoin, eikä käytännön tulkintatilanteessa voisi tulla vastaan selvässä ristiriidassa olevaa säännöstä, joka voisi tällä perusteella syrjäytyä.<sup>158</sup>

Jotta voidaan arvioida, onko suostumus hallintopäätös, on ensin tutkittava hallintopäätöksen elementtejä eli niitä seikkoja, jotka tekevät asiasta nimenomaan hallintopäätöksen.

Hallintopäätöksen tulee olla kirjallinen ja siihen tulee liittää oikaisuvaatimusohje tai valitusosoitus hallintolain 43 §:n mukaisesti. Lain 44 §:ssä säädetään muista päätöksen edellytyksistä, jotka on käytävä päätöksestä ilmi: päätöksen tehnyt viranomainen ja päätöksen

---

<sup>156</sup> HE 139/2022 vp. s. 231.

<sup>157</sup> Aer 2003, s. 22.

<sup>158</sup> Aer 2003, s. 22.

tekemisen ajankohta, asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu, päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu sekä sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä. Lisäksi lain 45 §:n mukaan päätös on perusteltava ja perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut oikeusohjeet. Hallituksen esityksen eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintokäyttölain muuttamisesta (HE 72/2002 vp.) yksityiskohtaisissa perusteluissa lain 43 §:n kohdalla todetaan, että ”päätöksiä ovat kaikki sellaiset hallintoasiassa annetut ratkaisut, joilla on asian käsittelyn päättävä vaikutus”.<sup>159</sup>

HOL 6 §:n 1 momentin mukaan valittamalla saa hakea muutosta päätökseen, jolla viranomaisen on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta. Pykälän 2 momentin mukaan valittamalla ei saa hakea muutosta päätökseen, joka koskee vain asian valmistelua tai täytäntöönpanoa. Valittamalla ei myöskään saa hakea muutosta hallinnon sisäiseen määräykseen, joka koskee tehtävän tai muun toimenpiteen suorittamista.

MRL 150 e §:n mukaisen suostumuksen olemuksen arvioinnissa tulee siis pohdittavaksi, onko kyse tosiasiallisesta hallintotoiminnasta vai hallintopäätöksestä. Näiden kahden erottaminen toisistaan voi joskus olla hankalaa, mutta se on keskeistä nimenomaan oikeussuojan saamisen kannalta. Hallintopäätökseen liittyy aina julkista valtaa ja hallintopäätöksen tekeminen on julkisen vallan käyttöä. Tosiasialliseen hallintotoimintaan ei liity julkisen vallan käyttöä, eikä näin ollen siitä voi välittömästi seurata oikeusseuraamuksia.<sup>160</sup> MRL:n järjestelmässä katselmuksien suorittaminen ja niistä tehdyt pöytäkirjat ovat tosiasiallista hallintotoimintaa. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu perinteisesti tiivistetysti, että jos hallintopäätös on oikeudellisesti sitova, on se myös valituskelpoinen.<sup>161</sup> Hallintopäätökseen liittyy lisäksi asian lopullinen ratkaiseminen sekä päätöksen kohdistuminen yksittäiseen asiaan, vaikka samalla hallintopäätöksellä ratkaistaisiinkin usea yksittäinen lupa-asia.<sup>162</sup>

Hallintopäätöksen tärkeimmät ominaispiirteet ovat lainvoima, oikeusvoima ja pätevyys.<sup>163</sup> Päätöksen lainvoima tarkoittaa sitä, ettei siihen voi hakea muutosta lainmukaisten

<sup>159</sup> HE 72/2002 vp. s. 98.

<sup>160</sup> Kulla - Salminen, 2021, s. 30.

<sup>161</sup> Nieminen-Finne 2021, s. 1006.

<sup>162</sup> Mäenpää 1992, s. 349–353.

<sup>163</sup> Lainsäädännössä näitä ei ole määritelty, mutta niillä on perustansa oikeudellisessa tulkinnassa, hallinto-oikeuden doktriinissa sekä oikeuskäytännössä. Mäenpää 2023, III Hallintomenettely ja hyvän hallinnon perusteet - 8. Päätösvallan käyttö ja hallintopäätös - Hallintopäätöksen lainvoima, oikeusvoima ja pätevyys.

muutoksenhakukeinojen kautta. Päätös saa lainvoiman, kun muutoksenhaku-aika on päättynyt tai jos päätökseen ei saa hakea muutosta. Lainvoimaista päätöstä ei voi enää muuttaa, paitsi jos käsillä ovat hallintolain 50 §:n mukainen asiavirheen korjaaminen tai HOL 117 §:n mukainen päätöksen purkaminen.<sup>164</sup>

Päätöksen oikeusvoimaisuus tarkoittaa sitä, ettei päätöstä pysty sen tekemisen jälkeen enää muuttamaan tai syrjäyttämään.<sup>165</sup> Hallintopäätöksen oikeusvoimaisuutta tutkiessa on arvioitava päätöksen sitovuutta ja pysyvyyttä. Sitovuutta arvioitaessa on pohdittava, ketä päätös sitoo ja mistä lähtien se sitoo. Pysyvyys on vaikeampi kysymys, sillä päätöksen pysyvyydellä on merkitystä niissä tilanteissa, joissa viranomaisen haluaisi muuttaa päätöstä.<sup>166</sup> Päätöksen pysyvyyttä olen tutkinut aikaisemmassa osassa tutkielmaa. Päätöksen oikeusvoiman arvioinnissa on kyse myös sen arvioinnista, mikä on ollut päätöksen tarkoitus. Onko päätöksellä pyritty ratkaisemaan asia lopullisella tavalla vai voiko päätöksen substanssiin liittyvästä lainsäädännöstä havaittavissa, että olosuhteiden muuttuessa myös aikaisempia päätöksiä voidaan muuttaa.<sup>167</sup> Jos päätös on oikeusvoimainen, sitä ei voida enää muuttaa ja tämä luo osaltaan oikeusvarmuutta.<sup>168</sup>

Päätöksen pätevyyteen vaikuttaa se, onko oikea viranomaisen tehnyt päätöksen toimivaltansa rajoissa, asianmukaisessa menettelyssä ja perustanut päätöksensä faktoihin. Pätevää hallintopäätöstä seuraa konkreettiset oikeusvaikutukset sekä osapuolia sitova vaikutus. Hallintopäätös on automaattisesti pätevä ja pätemättömyys on osoitettava asianmukaisessa menettelyssä. Hallintopäätöksen virheellisyyteen pitää siis erikseen vedota.<sup>169</sup>

Olen aikaisemmin tutkinut hallintopäätöksien elementtejä COVID-19-pandemiaan liittyvissä oikeustapauksissa<sup>170</sup>. Vaikka substanssin osalta nämä kaksi aihetta ovat hyvin kaukana toisistaan, on ratkaisuihin mielestäni hyvin arvioitu hallintopäätöksien syvintä olemusta. COVID-19-ratkaisuihin korostui oikeussuojan antaminen ja erityisesti ihmis- ja perusoikeuksien rajoittaminen. Näistä ratkaisuista on löydettävissä tiettyjä hallintopäätökseen

---

<sup>164</sup> Mäenpää 2023, III Hallintomenettely ja hyvän hallinnon perusteet - 8. Päätösvallan käyttö ja hallintopäätös - Hallintopäätöksen lainvoima, oikeusvoima ja pätevyys.

<sup>165</sup> Mäenpää 1992, s. 253.

<sup>166</sup> Suviranta 2004, s. 1423.

<sup>167</sup> Suviranta 2004, s. 1424.

<sup>168</sup> Mäenpää 2023, III Hallintomenettely ja hyvän hallinnon perusteet - 8. Päätösvallan käyttö ja hallintopäätös - Hallintopäätöksen lainvoima, oikeusvoima ja pätevyys.

<sup>169</sup> Mäenpää 2021, s. 310.

<sup>170</sup> Näitä ovat KHO 2021:1, Itä-Suomen hallinto-oikeus 16.10.2020 nro 20/1059/1, KHO 2013:142 ja KHO 2022:63.

kuuluvia elementtejä ja edellytyksiä siitä, milloin asia on joka tapauksessa tutkittava ja ratkaistava tuomioistuimessa, vaikka kyseessä ei olisikaan varsinaisesti laissa säädetty hallintopäätös. Oikeuskäytännöstä on löydettävissä, että hallintopäätöksiä ovat sellaiset, joissa tosiasiallisesti vaikutetaan yksilöön ja hänen oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa, niillä on tosiasiallinen oikeudellinen sitovuus ja niistä seuraa tosiasialliset vaikutukset yksityisiin. Hallintopäätösten on kuitenkin kohdistuttava tiettyihin yksilöihin, joten ne eivät voi olla universaaleja, kuten esimerkiksi lain nojalla annetut asetukset. Täytyy kuitenkin ottaa huomioon, että jokaista tilannetta tulee tulkita tapauskohtaisesti.<sup>171</sup> Hallintopäätökset luovat ja suovat oikeuksia yksilöille ja nämä päätökset ovat tarkoitettu yleensä pysyviksi.<sup>172</sup>

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden ratkaisussa 18.5.2022 nro H911/2022 valittajat olivat valituksessaan vedonneet siihen, että rakennustarkastajan antama suostumus aloituskokouksessa poiketa rakennusluvasta MRL 150 e §:n mukaisesti on ”luonteeltaan päätökseen verrattava ratkaisu, koska sillä saadaan aikaan oikeudellisesti vaikuttava muutos nykytilaan”. Valituksen mukaan kyse ei olisi asian valmistelusta tai täytäntöönpanosta. Olen jokseenkin samaa mieltä näiden valittajien kanssa. Ymmärrän, että MRL 150 e §:n tarkoituksena on ollut keventää lupamenettelyä ja sen takia siihen ei ole säädetty muutoksenhakuoikeutta tai naapureiden kuulemista. Mutta tällä suostumuksella on mielestäni hallintopäätöksen aineksia. Siinä saadaan aikaan oikeudellisesti sitova ratkaisu, se koskee tiettyä yksilöä ja niistä seuraa välittömiä vaikutuksia eli rakennuttaja voi joko rakentaa suostumuksen mukaisesti tai pitää jo rakentamansa rakennelman paikallaan.

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO 2010:72 todennut, etteivät aloituskokouksesta laadittu pöytäkirja tai katselmusta koskenut tarkastuskertomus olleet hallintopäätöksiä, joihin voisi hakea muutosta. Tapauksessa rakennusvalvonnan tarkastusinsinööri oli vaatinut aloituskokouksessa, että rakennusvalvonnalle on esitettävä ääneneristävyys selvitys lentomelun vuoksi ja asetti rakennuskohteelle ääneneristävyysvaatimukset. Tarkastusinsinööri oli vaatinut myöhemmin myös tarkastuskertomuksessa rakennuttajaa toimittamaan ääneneristävyys selvityksen. Rakennusluvuissa ei ollut annettu erillisiä määräyksiä koskien meluntorjuntaa tai ääneneristävyyttä, eikä asemakaavassa ollut mainittu näistä myöskään mitään. Hallinto-oikeus oli hylännyt valittajan valituksen ja todennut, että tarkastusinsinööri on voinut määrätä mainitut määräykset. KHO kuitenkin arvioi, että aloituskokoukset ja

---

<sup>171</sup> Siitari 2013, s. 204.

<sup>172</sup> Suviranta 2004, s. 1424.

katselmukset ovat tosiasiallista rakennushankkeeseen liittyvää viranomaistoimintaa, eikä tässä tapauksessa näihin kokouksiin liittyviin pöytäkirjoihin ole liittynyt sellaisia MRL:ssa tarkoitettuja määräyksiä tai muitakaan hallintopäätöksiä, joihin voisi hakea muutosta. Tätä ratkaisua ei voida kuitenkaan tulkita niin, etteivät aloituskokouksen pöytäkirja tai tarkastuskertomus voisi koskaan pitää sisällään muutoksenhakukelpoista ratkaisua, enkä usko KHO:n tätä tarkoittaneenkaan.<sup>173</sup>

Korkein hallinto-oikeus onkin täsmentänyt oikeusohjettaan ratkaisussaan KHO 3485/2023. Kyse oli tuulivoimaloiden päivitettyjen suunnitelmien hyväksymisestä. Oikeudellisessa arvioinnissaan KHO totesi, että ”aloituskokouksen järjestäminen on tosiasiallista rakennushankkeeseen liittyvää viranomaistoimintaa, eikä aloituskokouksen pöytäkirja itsessään ole valituskelvoinen päätös. Jos aloituskokouksen yhteydessä kuitenkin hyväksytään poikkeamien lupapäätöksen yhteydessä hyväksytyistä suunnitelmista, poikkeamisten hyväksymistä koskevan rakennustarkastajan ratkaisun muutoksenhakukelpoisuutta on arvioitava maankäyttö- ja rakennuslain 150 e §:n perusteella”<sup>174</sup>. Arvioinnissa on otettava huomioon jo myönnettyjen, ja usein jo lainvoimaisten, rakennuslupien sisältö ja niihin liittyvät lupamääräykset. Tulee siis arvioida, mitä alkuperäisessä luvassa on vaadittu tehtäväksi. Tässä tapauksessa luvassa oli vaadittu, että ennen rakennustyöhön ryhtymistä on esitettävä päivitetty suunnitelmat voimalatyypeistä. Näin ollen tässä tapauksessa kyse oli tosiasiallisesta hallintotoiminnasta eli rakennusluvan ehtojen täyttämisestä. Kyse ei siis ollut hallintopäätöksestä. Tässäkään ratkaisussa KHO ei suoraan sano, että MRL 150 e §:n mukainen suostumus on muutoksenhakukelpoinen, mikäli kyse on luvan merkittävästä muuttamisesta vai vaikutuksesta naapurin asemaan. KHO totesi, että asiaa on arvioitava tämän pykälän perusteella. Mitä tämä sitten tarkoittaa? Pykälässä ei säädetä mitään muutoksenhausta edes siinä tilanteessa, että kyse on luvan merkittävästä muuttamisesta. Pyytämäni tietopyynnön perusteella KHO ei ole tehnyt sellaista ratkaisua, jossa se olisi katsonut muutoksien merkitsevän luvan merkittävää muuttamista tai niillä olevan vaikutusta naapureiden asemaan. Hallinto-oikeudet sen sijaan ovat tällaisia ratkaisuja tehneet ja niitä analysoin seuraavissa jaksoissa.

---

<sup>173</sup> Vaikka tähän on nimenomaan yritetty vedota tuomioistuinkäsittelyssä oman edun mukaisesti, esim. Hämeenlinnan hallinto-oikeuden ratkaisussa 18.5.2022 nro H911/2022 rakennuttaja yritti vedota juuri tähän KHO:n ratkaisuun.

<sup>174</sup> KHO:n oikeudellisen arvioinnin kohta 25.

Mikäli MRL 150 e §:n mukainen suostumus poiketa rakennustyön aikana suunnitelmasta katsottaisiin hallintopäätökseksi, tulisi sen aina täyttää hallintolain mukaiset vaatimukset. Näin ollen päätös olisi aina perusteltava hallintolain 45 §:n mukaisesti ja siinä olisi ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat ratkaisuun vaikuttaneet. Tämä voisi vielä helpohkosti onnistua, eikä välttämättä vaatisi päätöksentekijältä merkittävästi lisää vaivaa. Suurin vaiva luultavasti olisi asianosaisten kuuleminen. Naapurit kun lasketaan asianosaisten joukkoon rakennuslupaan liittyvissä asioissa. Naapureillekin olisi varattava riittävä aika kuulemista varten, joten aikaa kuluu. Lisäksi iso asia on varsinainen muutoksenhaku-aika. Rakennuttaja ei voisi hengittää rauhallisesti ennen kuin muutoksenhaku-aika on kulunut. Toisaalta rakennuttaja voisi hengittää tämän jälkeen entistä vapaammin, koska hän tietää, ettei asiaan voida enää jälkikäteen puuttua, toisin kuin tämänhetkisessä tilanteessa, jossa muutosta voidaan hakea oikeastaan milloin vain. Lainmukainen valitusaika siis toisi varmuutta ja ennakoitavuutta rakennuttajalle ja rakennustarkastajan suostumuksen pysyvyydelle.

## 6.2 Valitusoikeus

Mikäli rakennustarkastajan suostumus katsotaan hallintopäätökseksi, on se muutoksenhakukelpoinen. Mutta ihan kuka tahansa ei voi päätöksestä valittaa, vaan valitusoikeus määräytyy MRL:n yleisten valitusoikeutta koskevien pykälien mukaan. Rakennuslupaa koskevien valitusoikeudellisten valittajien piiri on paljon suppeampi kuin esimerkiksi kaavapäätöksiin liittyvien, koska kaavapäätöksistä saa valittaa jokainen kunnan jäsen.<sup>175</sup> Tämä on perusteltua muun muassa päätöksenteon joustavuuden takaamiseksi sekä tahallisen vahingonteon estämiseksi. Rakennushankkeisiin voi liittyä muutoksenhaun kautta viivytyks- tai suorastaan sabotointitarkoituksia, joilla pyritään joko viivyttämään tai kokonaan estämään rakentamista.<sup>176</sup> Lisäksi rakennuslupa-asioilla on paljon vähäisempi merkitys yhteiskunnallisesti kuin kaava-asioilla.<sup>177</sup>

MRL 192 §:ssä säädetään valitusoikeudesta rakennus- ja toimenpidelupapäätöksistä. Pykälän 1 momentin mukaan valitusoikeus näistä päätöksistä on: 1) viereisen tai vastapäätä olevan alueen omistajalla ja haltijalla; 2) sellaisen kiinteistön omistajalla ja haltijalla, jonka rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen päätös voi olennaisesti vaikuttaa; 3) sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa; 4) kunnalla ja 5)

---

<sup>175</sup> Jääskeläinen 2022, s. 62.

<sup>176</sup> Warsta – Ekroos 2006, s. 10–11.

<sup>177</sup> Warsta – Ekroos 2006, s. 13–14.

toimialueellaan sellaisella rekisteröidyllä yhteisöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun edistäminen, jos rakennuslupa koskee rakennusta hankkeessa, johon sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettua lakia.

Maisematyöluvan ja rakennuksen purkamista koskevaan lupaan muutoksenhakijoiden piiri on kapeampi. MRL 192 §:n 2 momentin mukaan näistä luvista valitusoikeus on: 1) sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa; 2) kunnan jäsenellä ja 3) kunnalla ja naapurikunnalla, jonka maankäytön suunnitteluun päätös vaikuttaa.

Erikseen on säädetty valitusoikeudesta poikkeamispäätöksestä ja suunnittelutarveratkaisusta. Tätä koskevan MRL 193 §:n mukaan valitusoikeus näistä päätöksistä on: 1) viereisen tai vastapäätä olevan alueen omistajalla ja haltijalla; 2) sellaisen kiinteistön omistajalla ja haltijalla, jonka rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen päätös voi olennaisesti vaikuttaa; 3) sillä, jonka asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin hanke saattaa huomattavasti vaikuttaa; 4) sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa; 5) kunnalla ja naapurikunnalla, jonka maankäytön suunnitteluun päätös vaikuttaa; 6) toimialueellaan sellaisella rekisteröidyllä yhdistyksellä, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun tai kulttuuriarvojen suojelun edistäminen taikka elinympäristön laatuun muutoin vaikuttaminen ja 7) viranomaisella toimialaansa kuuluvissa asioissa.

MRL 150 e §:n muutoksenhausta ei ole säädetty, mutta kyse on poikkeamisesta, joten silloin voisi ajatella, että MRL 193 § tulisi sovellettavaksi, mutta KHO on ratkaisussaan KHO 2002:40 todennut, että yllä mainitun pykälän säännöksiä ei ole tarkoitettu tilanteeseen, jossa kyse on vain vähäisestä poikkeamisesta rakennuslupa. Tämän johdosta vain MRL 192 §:n mukaisilla tahoilla on valitusoikeus vähäisen poikkeuksen sisältävästä rakennusluvasta. KHO on kuitenkin todennut, että MRL 193 §:n mukainen asianosaispiiri on mahdollinen siinä tilanteessa, että rakennuslupa olisi pitänyt hakea MRL 171 §:n mukainen poikkeamislupa, mutta rakennuslupa on myönnetty ilman tätä lupaa.

Turun hallinto-oikeuden ratkaisussa 19.4.2021 nro 21/0048/1 tutkittiin valittajien valitusoikeutta. Tapauksessa oli useita valittajia ja hallinto-oikeus tutki jokaisen valittajan valitusoikeuden erikseen tutkimalla näiden omistamien kiinteistöjen etäisyyttä tuulivoimaloista. Kaksi valittajaa olivat esittäneet valitusoikeutensa perustuvan kansalaisvelvollisuuteensa valittaa lainvastaisista päätöksistä ja tämän perusteen hallinto-oikeus hylkäsi suorilta lakiin perustumattomana. Hallinto-oikeus katsoi, että kahden valittajan

kaksi kiinteistöä sijaitsivat lähimmillään noin 300 metrin (rakentamaton kiinteistö) ja 800 metrin (sisälsi asuinrakennuksia) päässä tuulivoimalasta. Yhden valittajan yhden rakentamattoman kiinteistön kaksi palstaa olivat noin 750 metrin ja noin kilometrin etäisyydellä voimalasta. Muiden valittajien kiinteistöt sijaitsivat yli 2,4 kilometrin etäisyydellä tuulivoimaloista. Näiden valittajien osalta hallinto-oikeus arvioi, ettei valituksenalainen päätös vaikuta olennaisesti heidän kiinteistöjensä rakentamiseen tai muuhun käyttöön, eikä näin ollen heillä ole asiassa valitusoikeutta. Arvioinnissa otettiin huomioon osayleiskaavan ratkaisu, että alueelle voi rakentaa tuulivoimaa sekä kiinteistöjen sijaitseminen kaukana voimalasta. Toiseksi mainitun valittajan osalta hallinto-oikeus arvioi, että koska valittajan kiinteistöä koskeva osayleiskaava mahdollistaa tuulivoimalarakentamisen ja tämän lisäksi ainoastaan maa- ja metsätaloutta palvelevan rakentamisen, ei myönnetty rakennuslupa vaikuta valittajan kiinteistön rakentamiseen tai käyttämiseen olennaisesti. Näin ollen hänelläkään ei ole asiassa valitusoikeutta. Ensimmäiseksi mainittujen valittajien, joiden kiinteistöt sijaitsivat kaikista lähimpänä tuulivoimaloita, tilanne oli kuitenkin erilainen. Hallinto-oikeus katsoi heillä olleen valitusoikeus, koska heidän kiinteistönsä sijaitsi osayleiskaava-alueen ulkopuolella ja kovin lähellä tuulivoimalaa, tämän vuoksi saattaisi tuulivoimalasta lähtevä melu olennaisesti vaikuttaa kiinteistöjen rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen.

Valitusoikeuden arvioinnissa merkittävää on siis kiinteistön sijainti suhteessa rakennukseen sekä kaavan vaikutus. Tärkeintä kiinteistön sijainnin kannalta on, että missä kohdin kiinteistöä on merkitty rakennusoikeus ja naapurin valitusoikeuden arvioinnissa arvioidaan tämän alueen etäisyys suunnitellusta rakennushankkeesta.<sup>178</sup> Mikäli kaavassa on hyväksytty aiottu rakennushanke, on sen sietäminen korkeammalla kuin, että kiinteistö sijaitsisi kaavan ulkopuolella.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus on ratkaisussaan 18.5.2022 nro H910/2022 todennut, että kun kyse on luvan merkittävästä muuttamisesta tai vaikuttamisesta naapureiden asemaan, valitusoikeus on niillä, joilla olisi MRL 192 §:n 1 momentin mukainen valitusoikeus. Hallinto-oikeus oli tutkinut valittajien omistamien kiinteistöjen etäisyyttä tutkiessaan heidän valitusoikeuttaan. Hallinto-oikeus katsoi niillä valittajilla olleen valitusoikeus, joiden omistamat kiinteistöt rajoittuivat tuulivoimaloiden rakennuspaikkojen kiinteistöihin. Joidenkin valittajien osalta hallinto-oikeus katsoi heillä olevan valitusoikeus tuulivoimaloiden

---

<sup>178</sup> Warsta – Ekroos 2006, s. 13.

arvioidun välkevaikutuksen vuoksi, vaikkeivat heidän kiinteistönsä olleetkaan rajanaapureita. Hanke voisi näin ollen vaikuttaa olennaisesti heidän kiinteistöjensä rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen. KHO on kuitenkin ollut eri mieltä hallinto-oikeuden kanssa muutosten merkityksen osalta ja todennut, etteivät muutokset ole merkinneet luvan merkittävää muuttamista tai vaikuttaneet naapureiden asemaan, ja kumosi hallinto-oikeuden päätöksen. Koska hallinto-oikeuden päätös kumottiin, ei KHO lausunut mitään valittajien valitusoikeudesta.

Valitusoikeutta ei ollut Itä-Suomen hallinto-oikeuden ratkaisun 7.2.2024 nro 280/2024 mukaan naapurikiinteistön uusilla omistajilla, jotka olivat ostaneet naapurikiinteistön useita vuosia kiistanalaisen laiturirakennelman rakentamisen jälkeen. Hallinto-oikeus katsoi muutoksen merkitsevän luvan merkittävää muuttamista ja vaikuttavan naapureiden asemaan, mutta näillä valittajilla ei ollut asiassa valitusoikeutta, koska he eivät voi saada parempaa oikeussuojaa kuin naapurikiinteistön edelliset omistajat, jotka eivät olleet reagoineet laituriiin mitenkään. Aikaa oli myös kulunut useita vuosia.

Vaikka valitusmahdollisuutta ei lainsäädännössä olisi mahdollistettu, ei se kuitenkaan välittämättä tarkoita sitä, ettei asiaan voi hakea muutosta. Tällöin asiaa tulee arvioida oikeussuojan näkökulmasta. Onko kyse sellaisesta tilanteesta, että yksilön oikeussuojan saaminen edellyttää asian tutkimista? MRL 150 e §:n mukaista tilannetta voisi arvioida sellaiseksi tilanteeksi, jos kyse on luvan merkittävästä muuttamisesta vai vaikutuksesta naapurin asemaan. Naapurilla on oikeus saada itseään koskeva asia käsitellyksi viranomaisessa ja muutoksenhaun kautta riippumattomassa tuomioistuimessa. Tämä on perusoikeus, jonka turvaaminen on julkisen vallan tehtävänä (PL 22 §). Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklat on myös otettava valitusoikeutta harkittaessa huomioon. EIS 6 artiklan mukaan jokaiselle taataan oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja 13 artiklassa taataan oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon. EIS 13 artikla voi tulla sovellettavaksi esimerkiksi silloin, kun kansallinen oikeusjärjestelmä ei tarjoa oikeutta muutoksenhakuun.<sup>179</sup> Tämän vuoksi niissä oikeustapauksissa, joissa on katsottu rakennustyön muutoksen merkitsevän luvan merkittävää muutosta tai vaikuttavan naapureiden asemaan, on asia tutkittu, eikä vain suoraan jätetty tutkimatta.

---

<sup>179</sup> Nieminen-Finne 2021, s. 1009.

### 6.3 Muutoksenhakumenettely

MRL 150 e §:n mukaisesta suostumukseen liittyvästä muutoksenhausta ei ole säädetty lailla. Kyse on kuitenkin MRL:n järjestelmässä poikkeamisesta ja siihen haettavasta ”luvasta”. Lupahakemus on yleensä vain suullinen, eikä ”hakemuksen” sisällöstä tai edellytyksistä ole säädetty. Eräissä tapauksissa on kuitenkin kirjallisesti etukäteen haettu nimenomaan MRL 150 e §:n mukaista lupaa ympäristölautakunnalta.<sup>180</sup>

Oikeuskirjallisuudessa ja myös oikeuskäytännössä on todettu tämän olevan valituskelvoton päätös. Mutta miksi? Pykälän tarkoituksena on ollut keventää rakennuslupamenettelyjä ja nopeuttaa ja helpottaa käytännön rakentamista, joten luultavasti tämän vuoksi siihen ei ole säädetty muutoksenhakumahdollisuutta. On kuitenkin olemassa paljon oikeuskäytäntöä juuri tämän pykälän soveltamisesta. Eikö silloin voisi ajatella, että kyse onkin muutoksenhakukelpoisesta päätöksestä, kun tosiasiallisesti siihen voi hakea muutosta, oli lopputulos mikä tahansa.

Oikeuskäytännöstä voi tehdä sellaisen johtopäätöksen, että jos rakennustarkastaja on voinut hyväksyä muutossuunnitelmat MRL 150 e §:n mukaisesti, tällöin ei ole olemassa valituskelpoista hallintopäätöstä. Mutta jos rakennustarkastaja ei olisi voinut tehdä tällaista päätöstä, asiaan voi hakea muutosta. Näin esimerkiksi KHO on lausunut vuosikirjaratkaisussaan KHO 2023:67. Mutta tilanne on ainakin ollut epäselvä myös lainkäyttäjien keskuudessa, sillä Turun hallinto-oikeus on ratkaisussaan 24.8.2016 nro 16/0183/1 hylännyt valittajien valituksen koskien rakennustyön aikana tehtyä muutosta, kun muutos ei ole ollut merkittävää. Hallinto-oikeus ei siis jättänyt valitusta tutkimatta, vaan tutki valituksen ja arvioi muutosten merkittävyyttä. Tässä on selkeä ristiriita. KHO:kin on kuitenkin ratkaisussaan tosiasiallisesti arvioinut muutosten merkittävyyttä ja todennut niiden olleen vähäisiä. KHO on kumonnut hallinto-oikeuden päätöksen ja todennut, että valittajien hallinto-oikeudelle tekemä valitus on jätettävä tutkimatta. Mutta miten hallinto-oikeus voi jättää valituksen tutkimatta ilman, että se tutkii, onko muutos ollut merkittävää? HOL 81 §:n 2 momentin mukaan tuomioistuimien jättää valituksen tutkimatta, jos: 1) valituksen tutkiminen ei kuulu sen toimivaltaan; 2) päätös ei ole valituskelvoinen; 3) muutoksenhaku valittamalla on laissa kielletty; 4) valittajalla ei ole valitusoikeutta; 5) valitusta ei ole tehty määräajassa; 6) valitus on jäänyt puutteelliseksi, vaikka valittajalle on varattu tilaisuus sen täydentämiseen; tai

---

<sup>180</sup> Turun hallinto-oikeuden päätös 13.6.2019 nro 19/0153/1.

7) tutkimatta jättämiseen on muu vastaava syy. KHO ei ole ratkaisussa ottanut kantaa, mihin HOL 81 §:n kohtaan se on nojautunut, mutta luultavasti kyseessä olisi 2-kohta eli päätös ei ole ollut valituskelpoinen. Eli hallinto-oikeuksien tulee ensin tutkia, onko muutos ollut merkittävää, jotta saadaan tietää, onko rakennustarkastajan päätös ylipäänsä valituskelpoinen eli voidaanko valitus tutkia. Mutta käytännössähän asia tutkitaan joka tapauksessa. Tutkimatta jättämispäätös tuntuu näin ollen valittajaa kohtaan ensinnäkin sekavalta ja toiseksi ehkä epäreilulta. Hän ei voi nyt olla varma, saiko hän asiaansa ratkaisun vai ei. Varsinkaan, jos hallinto-oikeus ei jostain ihmeellisestä syystä kunnolla perustele ratkaisuaan. Onneksi HOL 106 §:n mukaisesti myös hallinto-oikeuden tutkimatta jättämispäätökseen voi hakea muutosta valittamalla. Samaa oikeutta ei ole niillä, joiden asia on hallintotuomioistuimessa rauennut.

Tilanne vaikuttaa hieman ongelmalliselta asian kaikkien osapuolten osalta. Rakennuttaja ei voi luottaa päätöksen pysyvyyteen, naapuri ei saa tietää muutoksesta ennen kuin se on paikalleen rakennettu, ja viranomaisen vastuu asiassa jää epäselväksi.

Koska muutoksenhausta ei ole säädetty, on muutoksenhakumenettely ollut käytännössä hyvin epäselvää. Oikeuskäytännössä on ollut erilaisia vaihtoehtoja menettelylle.

Vaasan hallinto-oikeus 2.3.2022 nro 214/2022: aloituskokouksen pöytäkirja ei ole itsessään muutoksenhakukelpoinen asiakirja, mutta se on sisältänyt rakennustarkastajan päätöksen, josta voi hakea muutosta. Tämän vuoksi hallinto-oikeus on jättänyt valituksen tutkimatta, koska se ei voi ensiasteena ratkaista muutoksenhakua tästä päätöksestä ja siirtänyt asian oikaisuvaatimuksena käsiteltäväksi rakennusvalvontaviranomaiselle. KHO on kuitenkin tämän näkemyksen hylännyt ratkaisussaan KHO 2023:67. KHO katsoi, että koska muutokset olivat vain vähäisiä, eikä naapureiden asemaan vaikutettu, oli rakennustarkastaja voinut hyväksyä suunnitelmat ilman uuden rakennuslupan hakemista. Tämä johtaa siihen, ettei rakennustarkastaja ole tehnyt valituskelpoista päätöstä. Valitukset on jätettävä tutkimatta.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus on ratkaisussaan 18.5.2022 nro H910/2022 kumonnut rakennustarkastajan antaman suostumuksen<sup>181</sup> ja palauttanut asian rakennusvalvontaviranomaiselle rakennuslupa-asiana käsiteltäväksi. Hallinto-oikeus totesi, ettei MRL 150 e §:n mukaisessa suostumuksessa lähtökohtaisesti ole kyse hallintolain 43 ja 44 §:ssä tarkoitetusta valituskelpoisesta päätöksestä, mutta se voi kuitenkin koskea vain sellaisia muutoksia, jotka eivät merkitse luvan merkittävää muuttamista tai vaikuta naapureiden asemaan. Hallinto-oikeus katsoi, että kyse on merkittävästä muutoksesta ja voi vaikuttaa naapureiden asemaan ja tällöin olisi pitänyt hakea uutta rakennuslupaa. Tämän vuoksi kyse on valituskelpoisesta päätöksestä. KHO kuitenkin kumosi tämän näkemyksen<sup>182</sup>,

<sup>181</sup> Tässä kohtaa on hyvä huomata, että hallinto-oikeus on kumonnut nimenomaan *suostumuksen* eikä päätöstä.

<sup>182</sup> KHO 29.6.2023 nro 2017/2023.

koska oli eri mieltä muutosten vähäisyydestä. KHO katsoi, etteivät muutokset merkinneet luvan merkittävää muuttamista, eivätkä vaikuttaneet naapureiden asemaan, jolloin rakennustarkastajan hyväksyntä ei sisältänyt muutoksenhakukelpoista päätöstä. Tässä tapauksessa valittajat ensimmäiseksi olivat hakeneet rakennustarkastajan suostumukseen oikaisua tekniseltä lautakunnalta. Tekninen lautakunta oli kuitenkin jättänyt oikaisuvaatimuksen tutkimatta samoilla perusteilla kuin KHO myöhemmin eli, että kyse ei ollut valituskelpoisesta päätöksestä. Valittajat olivat kuitenkin valittaneet tästä hallinto-oikeuteen.

Vaasan hallinto-oikeus 29.8.2022 nro 859/2022: tuulivoimalan rakennuttaja oli päivittänyt rakennusluvan mukaisesti suunnitelmat ja niiden perusteella roottorin halkaisija kasvoi 130 metristä 149 metriin kokonaiskorkeutta kuitenkin ylittämättä. Hallinto-oikeus katsoi, että tekninen johtaja on tosiasiallisesti hyväksynyt päivitettyt suunnitelmat ja tällöin aloituskokouksen pöytäkirjoihin on sisällytetty muutoksenhakukelpoinen päätös. Hallinto-oikeus on jättänyt valituksen tutkimatta ja siirtänyt asian oikaisuvaatimuksena käsiteltäväksi rakennusvalvontaviranomaiselle. KHO kuitenkin kumosi hallinto-oikeuden päätöksen ratkaisussaan KHO 3485/2023. Tässä tapauksessa ratkaisevaa oli, että tuulivoimaloiden lupamääräyksiin oli otettu määräys, että ennen rakennustöihin ryhtymistä on toimitettava valitun voimalatyypin tarkemmat pääpiirustukset ja selvitykset. KHO nimittäin totesi, että lähtökohtaisesti roottoreiden halkaisijan tai muiden tärkeiden mittojen muuttaminen rakennustyön aikana vaatii joko MRL 150 e §:n mukaisen suostumuksen tai uuden rakennusluvan. Mutta koska edellä mainittu ehto oli otettu rakennuslupaan, kyse oli vain rakennuslupavaiheessa hyväksytyjen suunnitelmien täsmentämisestä, eikä niiden muuttamisesta. Näin ollen aloituskokousten pöytäkirjoihin ei ole sisällytetty valituskelpoista päätöstä.

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden ratkaisussa 18.5.2022 nro H911/2022 hallinto-oikeus jätti tutkimatta valittajien valituksen koskien rakennustarkastajan antamaa MRL 150 e §:n mukaista suostumusta, koska valittajilla ei katsottu olevan valitusoikeutta. Tätä ennen hallinto-oikeus oli kuitenkin tutkinut, onko kyse luvan merkittävästä muuttamisesta tai onko muutoksella vaikutusta naapureiden asemaan, ja oli todennut, että kyse on merkittävästä muutoksesta. Vasta tämän jälkeen hallinto-oikeus tutki valittajien valitusoikeuden. Tämäkin päätös alleviivaa sitä, että vain sellainen ratkaisu on muutoksenhakukelpoinen, jossa muutokset merkitsevät luvan merkittävää muuttamista tai niillä on vaikutusta naapureiden asemaan. Jos kyse ei olisi merkittävästä muutoksesta, ei kenelläkään olisi valitusoikeutta.

Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisussa 18.10.2023 nro 6000/2023 lupavalmistelijä oli antanut suostumuksensa MRL 150 e §:n mukaisesti muutoksille, jotka ovat koskeneet kiinteän laiturin vaihtamista suurempaan rakennelmaan sekä rannalla olevaa kiinteää terassia. Valittajat ovat hakeneet oikaisua suostumukseen ympäristö- ja rakennuslautakunnalta, joka on ilmeisesti hylännyt oikaisuvaatimuksen (hallinto-oikeuden ratkaisusta ei selviä, onko lautakunta jättänyt asian tutkimatta vai onko se hylännyt oikaisuvaatimuksen). Lautakunnan näkemyksen mukaan poikkeaminen ei ole merkinnyt luvan merkittävää muuttamista tai vaikuttanut naapureiden asemaan. Hallinto-oikeus

katsoi kuitenkin, että kyse on luvan merkittävästä muuttamisesta, joten rakennuttajan olisi pitänyt hakea uutta toimenpidelupaa. Hallinto-oikeus kumosi lautakunnan päätöksen.<sup>183</sup> Avoimeksi jäi kysymys siitä, mitä tapahtuu seuraavaksi? Hallinto-oikeus ei ole velvoittanut rakennuttajaa hakemaan uutta rakennuslupaa, koska se kuuluu kunnan viranomaisen toimivaltaan. Nähdäkseni kunnan viranhaltijan tulisi olla aktiivinen hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen ja velvoittaa rakennuttaja hakemaan uutta rakennuslupaa.

Muutoksenhakumenettelyn epäselvyys on heijastunut myös kunnissa. Turun hallinto-oikeuden ratkaisussa 14.10.2015 nro 15/0252/1 (josta tehtyyn valitukseen KHO ei ole myöntänyt valituslupaa päätöksellään 31.10.2016 t. 4593) tapauksessa rakennustarkastaja oli laittanut sijaintikatselmukseksi nimeämänsä tarkastuksen pöytäkirjan liitteeksi oikaisuvaatimusosoituksen. Rakennustarkastaja oli pöytäkirjan mukaan todennut rakennuksen etäisyydet naapurin kiinteistön puolella olevaan rantaan olevan 29 metriä ja naapurin laiturin 29,8 metriä, ja todennut näiden olleen vähäisiä poikkeamia ranta-alueiden osayleiskaavan määräyksistä. Rakennusluvan asemapiirustuksessa rakennus on sijoitettu enintään 30 metrin etäisyydelle. Naapuri on ensin hakenut oikaisua ympäristölautakunnalta ja on tämän hylkäävän päätöksen jälkeen valittanut hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus on kuitenkin todennut poikkeamisen olleen niin vähäinen, että rakennustarkastaja on voinut hyväksyä sen MRL 150 e §:n mukaisesti. Hallinto-oikeus totesi, että tällöin rakennustarkastajan päätös ei sisällä valituskelpoista päätöstä. Tässä tapauksessa rakennustarkastaja on ottanut hieman oikeutta omiin käsiinsä ja liittänyt pöytäkirjaan oikaisuvaatimusosoituksen, vaikkei laissa säädetä sellaisesta ja oikeuskäytännössä ratkaisua pidetään valituskelvottomana.

Mielenkiintoinen menettely on tapahtunut Turun hallinto-oikeuden ratkaisun 23.11.2015 nro 15/0292/1 perusteena olleessa tilanteessa. Tapauksessa rakennusvalvonnan tarkastusinsinööri on loppukatselmuspöytäkirjaan merkinnyt vähäisinä poikkeuksina hyväksyttävän jäteasioiden eteen suunnitellun aidan ja yhden kuistin rakentamatta jättämisen. Tarkastusinsinööri on liittänyt pöytäkirjaan oikaisuvaatimusohjeen. Valittaja on oikaisuvaatimusohjeen mukaisesti hakenut rakennuslautakunnalta oikaisua. Rakennuslautakunta on kumonnut tarkastusinsinöörin loppukatselmuspäätöksen kuistin rakentamatta jättämisen ja lumiasteiden asentamisen osalta. Muilta osin se on jättänyt oikaisuvaatimuksen tutkimatta. Hallinto-oikeus on päätöksessään todennut, että ”---lautakunta on asian tultua sen käsittelyyn katsonut, että loppukatselmuksessa hyväksytyjä muutoksia ei ole pidettävä luvan merkittävänä

---

<sup>183</sup> Samanlainen prosessi on ollut myös Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisun 26.4.2023 nro 2508/2023 perusteena.

muuttamisena eivätkä ne vaikuta naapurin asemaan---. Valittajalla ei siten ole asiassa valitusoikeutta. Näin ollen rakennuslautakunta on voinut jättää oikaisuvaatimuksen muilta osin tutkimatta.” Tässä hallinto-oikeus ei ole itse arvioinut poikkeamisten vähäisyyttä, vaan ottanut lautakunnan näkökulman annettuna. Myös johtopäätös siitä, ettei valittajalla ole ”sitien” valitusoikeutta, on mielestäni turhan suoraan johdettu. Mielestäni hallinto-oikeuden olisi pitänyt itse arvioida poikkeamisten merkitys luvan muuttamiselle ja naapurin asemaan, ja vasta tämän pohdinnan jälkeen johtaa johtopäätös valitusoikeudesta. Kyse ei kuitenkaan ole kunnallisvalituksesta, jossa hallinto-oikeus voi tutkia ainoastaan kunnan päätöksen lainmukaisuutta, vaan rakennusluvasta, joka on hallintopäätös ja siten hallintovalituksen alainen. Tässäkin tapauksessa hallinto-oikeus on otsikoinut asian ”Valitus rakennusluvasta”, vaikka kyse ei todellisuudessa ole itse rakennusluvasta vaan rakennustyön aikaisista poikkeamisista.

Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisusta 17.5.2018 nro 18/0278/5 ilmenevä tapahtumaketju on myös mielenkiintoinen. Asiassa lupatarkastaja oli myöntänyt rakennustyön aikana MRL 150 e §:n mukaisesti suostumuksen poiketa rakennuslupaan liittyvistä suunnitelmista. Yli puoli vuotta myöhemmin lupatarkastaja oli kuitenkin päätöksellään päättänyt poistaa lupatarkastajan edellä mainitun suostumuksen savuhormien osalta, koska päätös oli perustunut selvästi virheelliseen ja puutteelliseen selvitykseen. Lupatarkastajan päätöksen mukaan kyse on hallintolain 50.2 §:ssä säädetystä ilmeisestä virheestä, joka on aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä, koska muutoksia ei ollut merkitty selvästi. Kunnan rakennuslautakunta oli hylännyt rakennuttajan oikaisuvaatimuksen lupatarkastajan päätöksestä. Valittaja on valituksessaan tuonut esille, että savuhormit ovat niiden valmistajan ohjeiden mukaisesti valittu ja asennettu, ja valittaja on testauttanut niiden paloturvallisuuden. Lisäksi valittaja on kertonut käyneensä läpi piirustukset ja hormeja koskevat poikkeukset henkilökohtaisesti lupatarkastajan kanssa, ja lupa muutoksille on tämän jälkeen myönnetty. Hallinto-oikeus katsoi selvitettyksi, että viranomaisen ja valittaja ovat käyneet läpi muutospiirustuksia ennen muutospäätöksen hyväksymistä. Näin ollen asiassa mahdollisesti tapahtunut virhe ei ole tapahtunut asianosaisen omasta menettelystä, eikä ensimmäistä lupatarkastajan suostumusta poiketa suunnitelmista voida poistaa ilman asianosaisen hyväksyntää. Hallinto-oikeus siis kumosi lupatarkastajan ja rakennuslautakunnan päätökset ja pysytti suostumuksen poikkeamisesta voimassa.

MRL 187 §:n 1 momentissa säädetään, että viranhaltijan päätökseen asiassa, joka kunnan rakennusvalvontaviranomaiselta tai muulta kunnan viranomaiselta on siirretty hänen

ratkaistavakseen, ei saa hakea muutosta valittamalla. Päätökseen tyytymättömällä on oikeus saada asia asianomaisen viranomaisen käsiteltäväksi (oikaisuvaatimus). Oikeus vaatimuksen tekemiseen määräytyy samojen perusteiden mukaan kuin asianosaisen valitusoikeus. Tämä tarkoittaa siis sitä, että viranhaltijan päätökseen pitää ensin hakea oikaisua kunnalliselta toimijalta eli yleensä joltain rakentamisesta päättävältä lautakunnalta. Mikäli MRL 150 e §:n mukaiseen suostumukseen haluttaisiin hakea muutosta, tulisi sitä ensin hakea oikaisuna kunnan rakennusvalvontaviranomaiselta. Vasta tämän jälkeen oikaisuvaatimuspäätökseen voisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

## 7 Johtopäätökset

MRL 150 e §:n mukainen suostumus poiketa suunnitelmasta rakennustyön aikana edellyttää pohjalle jonkin suunnitelman tai luvan. Monesti tämä lupa on rakennuslupa. Rakennuslupaan voidaan sisällyttää lupamääräyksiä, joiden noudattaminen mahdollistaa rakennusluvan myöntämisen. Lupamääräysten tulee olla selkeitä ja yksiselitteisiä, eikä niissä saa vaatia lainvastaista toimenpiteitä. Rakennuslupaa tai sen määräyksiä itsessään ei voi muuttaa, mutta niihin voi hakea poikkeamislupaa. Toinen vaihtoehto on MRL 150 e §:n mukaisesti pyytää rakennustarkastajaa hyväksymään muutos, mikäli se merkitsee luvan merkittävää vähäisempää muutosta, eikä sillä ole vaikutusta naapureiden asemaan.

Luottamuksensuojaperiaate on tärkeä hallinnon oikeusperiaate, mutta sitä on lainkäytössä arvioitava suhteessa muihin hallinnon oikeusperiaatteisiin. Ajan kulumisella on oltava merkitystä arvioitaessa MRL 150 e §:n mukaisen suostumuksen pysyvyyttä, vaikkei asiasta ole säädetty erikseen. Oikeuskäytäntö on ratkaisevassa osassa arvioitaessa luottamuksensuojan ja ajan kulumisen merkitystä.

Rakennustyön aikaisen valvonnan osalta viranomaisen tulee suhteuttaa valvonta rakennushankkeen laajuuteen ja merkittävyyteen. Näin ollen pienissä rakennushankkeissa valvontakaan ei ole järin suurta ja rakennuttajan omatoimisesti tekemät poikkeamiset voidaan huomata vasta loppukatselmuksessa. Tällöin rakennustarkastaja voi kuitenkin vielä vaatia rakennuttajaa korjaamaan tai muuttamaan jo rakennettua rakennelmaa suunnitelmien mukaisiksi. Ongelmaksi voi muodostua ajan kulumisen rakennustyön tosiasiallisen päättymisen ja loppukatselmuksen välillä, jolloin rakennusluvanmukaisuuden arviointi on haastavaa. Rakennusvalvonnan tulee valvoa yleistä etua, mutta yleisen edun määritelmä ei ole tarkkarajainen ja se täsmentyy tapauskohtaisesti.

Kaikessa MRL:n mukaisessa poikkeamisharkinnassa on otettava MRL 23 luvun säännökset huomioon, näin ollen myös vähäistä poikkeamista koskevassa MRL 150 e §:n mukaisessa poikkeamisharkinnassa. Ensinnäkin rakennuttajalla tulee olla erityinen syy hakea poikkeamista. Erityiset syyt täsmentyvät tapauskohtaisesti, mutta on rakennuttajan intressissä tuoda ne mahdollisimman hyvin esille. Ehdottomana esteenä poikkeamislupalta on pidetty rakentamista, joka johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen. Tällöin poikkeaminen tulisi ensisijaisesti tapahtua alueiden suunnittelussa eli kaavoituksessa. Myönteinen poikkeamispäätös ei ole kenenkään subjektiivinen oikeus, vaan viranomaisella on laaja harkintavalta poikkeamisen myöntämisessä. Viranomaisen harkintavaltaa rajoittavat lisäksi

hallinnon yleiset oikeusperiaatteet: yhdenvertaisuusperiaate, puolueettomuusperiaate, suhteellisuusperiaate sekä tarkoitussidonnaisuuden periaate.

Luvan merkittävä muuttaminen arvioidaan aina tapauskohtaisesti. Arviointiin vaikuttavat muun muassa poikkeamisen kaavanmukaisuus, sijainti suhteessa naapureihin, rakennuksen tai rakennelman koon suurentuminen sekä sääntöjen tai ohjeiden vastaisuus. MRL 150 e §:n mukaista suostumusta harkittaessa ei tarvitse kuulla naapureita, koska lähtökohta on, ettei poikkeaminen vaikuta naapurin asemaan. Naapurit eivät näin ollen saa tietää poikkeamisesta kuin mahdollisesti vasta kun he näkevät sen. Tämä voi olla ongelmallista harkittaessa valitusoikeuden mahdollisuutta ajan kulumisen vuoksi. Naapureiden asemaan ovat oikeuskäytännössä vaikuttaneet eniten rakennuksen tai rakennelman sijainti lähellä naapureiden rajaa. Mitä lähempänä rakennelma on ollut rajaa, sitä enemmän haittaa siitä voi naapureille olla ja tällöin vaikuttaa naapureiden asemaan.

Mikäli suunniteltu poikkeaminen merkitsee luvan merkittävää muuttamista tai sillä on vaikutusta naapureiden asemaan, on sille haettava MRL 150 e §:n mukaisesti uusi lupa. Tällä tarkoitetaan uutta rakennuslupaa, jos alkuperäiseen rakennushankkeeseen on vaadittu rakennuslupaa tai toimenpidelupaa, jos rakennushanke on voitu toteuttaa toimenpideluvalla. Lupaehtoihin tai esimerkiksi loppukatselmuspöytäkirjaan sisällytetyt määräykset eivät käsitykseni mukaan voi olla pykälässä tarkoitettu uusi lupa, sillä määräykseen ei sovelleta hallintopäätökseen liittyviä säännöksiä muuten kuin muutoksenhaun osalta.

Jos MRL 150 e §:n mukainen suostumus ei ole valituskelpoinen hallintopäätös, mikä se sitten oikeudellisesti arvioiden on? Sitä tuskin voidaan sisällyttää viranomaisen neuvontavelvollisuuden piiriin kuuluvaksi, sillä asiassa tehdään kuitenkin lopullinen ratkaisu. Muutkin hallintopäätöksen teoreettiset kriteerit näyttävät täyttyvän: suostumusta myönnettäessä käytetään julkista valtaa, suostumus on oikeudellisesti sitova, se kohdistuu yksittäiseen asiaan ja siitä seuraa tosiasiallisia vaikutuksia yksityisiin. Ainoa vastaan puhuva seikka on lainsäätäjän tarkoitus. Pykälä on säädetty sen vuoksi, jotta rakennushankkeen aikana voitaisiin joustavasti ja nopeasti sallia vähäisiä muutoksia, ilman raskasta lupamenettelyä. Käytäntö on kuitenkin osoittanut, ettei pykälän sanamuodon muotoilu ole täysin onnistunut ja oikeudellinen tila on edelleen epäselvä.

MRL 150 e §:n mukaiseen suostumukseen liittyen valitusoikeutta ratkaistaessa on otettava huomioon esimerkiksi naapurivalittajan kiinteistön sijainti suhteessa aiottuun

rakennushankkeeseen ja siihen vaikuttaako rakennushanke olennaisesti kiinteistön rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen. Vaikka laissa ei säädetä muutoksenhausta MRL 150 e §:n mukaiseen suostumukseen, voi asianosaisilla olla oikeussuojan tarvetta asiassa, jolloin asia on tuomioistuimessa tutkittava tämän perusteella. Muutosta tulisi hakea ensin hakemalla rakennustarkastajan suostumukseen oikaisua kunnan rakennusvalvontaviranomaiselta. Tämän jälkeen olisi mahdollista hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

Jos MRL 150 e §:n soveltamista haluttaisiin selkeyttää oikeusvarmuuden, oikeussuojan tai muiden ylevien oikeusperiaatteiden nimissä, tulisi pykälän yhteyteen säätää muutoksenhausta tai nimenomaisesti kieltää muutoksenhaku. Tällöin toki menetetään pohjimmainen syy, miksi koko pykälä on säädetty eli joustavan rakentamisen edistäminen. Pykälän soveltamisessa on kuitenkin paljon vaihtelua ja sen tulkinta ei ole yksiselitteistä, joten ainakin jonkinasteinen selventäminen auttaisi tilanteeseen. Tätä on varmasti yritetty rakentamislain esitöissä lausumalla, ettei suostumus muodosta valituskelpoista päätöstä, mutta tämä voisi olla hyvä tuoda lain tasolle.