

# **Rakentaminen suunnittelutarvealueella rakentamislain ja alueidenkäyttölain murroksessa**

Maankäyttö- ja rakentamisoikeus

ON-työ

Laatija:

Anu Glad

31.5.2026

Turun yliopiston laatu järjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu

Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

ON-työ

**Oppiaine:** Maankäyttö- ja rakentamisoikeus

**Tekijä:** Anu Glad

**Otsikko:** Rakentaminen suunnittelutarvealueella rakentamislain ja alueidenkäyttölain murroksessa

**Ohjaaja:** Martti Häkkänen

**Sivumäärä:** 34 sivua

**Päivämäärä:** 31.5.2026

Vuonna 2018 käynnistetty maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) kokonaisuudistus on edennyt vaiheittain. Rakentamista koskeva sääntely erotettiin omaksi rakentamislakseen, joka tuli voimaan vuonna 2025, kun taas kaavoitusta ja alueiden käyttöä koskevaa sääntelyä uudistetaan edelleen. Tutkielmassa tarkastellaan, miten lainsäädäntöuudistukset vaikuttavat rakentamisluvan myöntämisen edellytyksiin suunnittelutarvealueella. Erityisenä tarkastelukohteena on rakentamislain 46 §:n mukainen sijoittamisharkinta sekä se, miten kunnan kaavoitusmonopolin ja maanomistajan omaisuudensuojan välinen suhde tulee muuttumaan.

Rakentamislain uudistus on poistanut erillisen suunnittelutarveratkaisun ja siirtänyt luvan myöntämisen perusteena olleen erityisten edellytysten arvioinnin osaksi rakentamislupaa. Keskeinen muutos liittyy RakL:n 46 §:ään sisältyvän haittakynnyksen korottamiseen, jolla tavoitellaan luvittamisen helpottumista erityisesti yksittäisissä pientalohankkeissa. Muutos nostaa kielteisen lupapäätöksen kynnystä ja selkeyttää maanomistajan asemaa. Samalla lupaharkinta sidotaan aikaisempaa konkreettisemmin kunnan ajantasaisiin kaavoitustietoihin. Maanomistajan oikeusasemaa vahvistetaan myös lyhentämällä kaavallisten rakennuskieltojen ja toimenpiderajoitusten kestoa ja maksimiaikoja.

Tutkielmassa osoitetaan, että sääntelyuudistukset tulevat todennäköisesti parantamaan maanomistajan oikeusvarmuutta, ennakoitavuutta ja omaisuudensuojan toteutumista. Kunnalla säilyy kuitenkin edelleen laaja harkintavalta alueensa maankäytön suunnittelussa. Tutkimuksen johtopäätöksiin liittyy kuitenkin epävarmuuksia. Uudistuspaketin lopullinen vaikutus riippuu siitä, minkä sisältöisenä alueidenkäyttölaki lopulta tulee voimaan, millaiseksi uusi oikeuskäytäntö muodostuu ja miten kunnat tosiasiallisesti käyttävät valmiissa laissa niille annettua harkintavaltaa.

**Avainsanat:** suunnittelutarvealue, sijoittamisharkinta, maankäytön ohjaus, rakentamislupa, kaavoitusmonopoli, kunnan kaavoitustehtävä, omaisuudensuoja

## Sisällys

|                                                                                                           |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Rakentaminen suunnittelutarvealueella rakentamislain ja alueidenkäyttölain<br/>murroksessa .....</b>   | <b>I</b>   |
| <b>Lähteet .....</b>                                                                                      | <b>IV</b>  |
| <b>Lyhenteet .....</b>                                                                                    | <b>VII</b> |
| <b>1 Johdanto .....</b>                                                                                   | <b>1</b>   |
| 1.1 Tutkimuksen tausta .....                                                                              | 1          |
| 1.2 Lainsäädäntöympäristön murros .....                                                                   | 1          |
| 1.3 Tutkimusasetelma .....                                                                                | 2          |
| 1.4 Tekoälyn käytöstä.....                                                                                | 4          |
| <b>2 Suunnittelutarvejärjestelmä kaavoituksen ensisijaisuuden turvaajana.....</b>                         | <b>5</b>   |
| 2.1 Yhdyskuntarakenteen ohjaaminen suunnittelutarvealueilla .....                                         | 5          |
| 2.2 Suunnittelutarvealueen muodostuminen .....                                                            | 7          |
| 2.3 Kunnan kaavoitustehtävä .....                                                                         | 8          |
| 2.4 Maanomistajan asema ja omaisuudensuoja .....                                                          | 10         |
| <b>3 Suunnittelutarvealueen uusi lupasystematiikka rakentamislaisissa .....</b>                           | <b>13</b>  |
| 3.1 Vanhan sääntelyn ongelmat ja uudistuspaine .....                                                      | 13         |
| 3.2 RakL:n 46 § rakentamisluvan lisäedellytyksenä.....                                                    | 15         |
| 3.3 Kaavoituskatsaus lupaharkinnan ohjausvälineeksi.....                                                  | 17         |
| <b>4 Alueidenkäyttölain seuraava vaihe ja HE 70/2026 vp:n tulkintaa .....</b>                             | <b>19</b>  |
| <b>5 Lakiuudistusten vaikutukset kunnan ja maanomistajan väliseen<br/>oikeudelliseen tasapainoon.....</b> | <b>22</b>  |
| 5.1 Vahvistuuko maanomistajan asema kunnan harkintavallan kustannuksella? .....                           | 22         |
| 5.2 Oikeusvarmuus vai uusi epävarmuus? .....                                                              | 24         |
| <b>6 Johtopäätökset ja yhteenveto .....</b>                                                               | <b>26</b>  |

## Lähteet

### Kirjallisuus

- Falkenbach, Heidi – Krigsholm, Pauliina – Lönnroth, Tea – Puustinen, Tuulia – Ekroos, Aki – Häkkänen, Martti – Kortelainen, Jeremias – Luomala, Noora – Rausmaa, Salla – Toivanen, Mia, Maapolitiikan nykytila ja tulevaisuus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimikunnan julkaisusarja 2021:49.
- Heinilä, Aleksi, Suunnittelujärjestelmän sielunmessu? Alueidenkäytön lupaohjauksen kehitys. Lakimies 6/2024, s. 760–785.
- Heinilä, Aleksi, Oikeus rakentaa. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja 2017.
- Heinilä, Aleksi, Suunnittelutarve- ja poikkeamispäätösmenettelyjen toimivuus. Ympäristöministeriön raportteja 1/2014. Ympäristöministeriö 2014.
- Hirvelä, Päivi – Heikkilä, Satu, Ihmisoikeudet: käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön. 2., uudistettu painos, Alma Talent 2017.
- Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa: ohjeita oikeustieteellisten kirjallisten töiden laatijoille. Talentum 2008.
- Häkkänen, Martti, Rakennusoikeuden sääntely. Tutkimus kunnan kaavoitustehtävästä ja rakentamisen edellytyksistä maanomistajan oikeusasemaa silmällä pitäen. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2016.
- Jääskeläinen, Lauri, Rakentamislaki ja rakennusvalvonta. Suomen Kuntaliitto ry 2021.
- Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka, Ympäristöoikeus. Päivittyvä hakuteos, Alma Insights / Alma Media Finland Oy 2013.
- Leskinen, Minni, De lege ferenda -tutkimuksesta metodina ja tieteenä, Lakimies 7–8/2022, s. 1158–1185.
- Prusi, Tuija, Kuntien itsehallinnollinen asema kaavoituksessa. Tampere University Press 2013.

## Virallislähteet

HE 101/1998 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

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

HE 70/2026 vp, vireillä oleva hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi alueidenkäyttölaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 38/1998 vp, perustuslakivaliokunnan antama lausunto hallituksen esitykseen rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

PeVL 64/2022 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle rakentamislaki ja siihen liittyviksi laeiksi.

Tilastokeskuksen katsaus 12.3.2025, Asuntovarallisuus vaikutti keskeisesti varallisuuden tasoon ja jakautumiseen vuonna 2023.

## Internetlähteet

Kuntaliiton maapolitiikkaa käsittelevä verkkosivu, Kuntien yhdyskuntarakentamisen prosessi: tulot ja menot. [https://www.kuntaliitto.fi/yhdyskunnat-ja-ymparisto/kuntien-yhdyskuntarakentamisen-prosessi-tulot-ja-menot?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.kuntaliitto.fi/yhdyskunnat-ja-ymparisto/kuntien-yhdyskuntarakentamisen-prosessi-tulot-ja-menot?utm_source=chatgpt.com) (Luettu 15.5.2026)

## Oikeustapaukset

KHO 2011:11 Kunnan päätösvallasta asemakaavan laatimisen tarpeellisuuteen ja kaava-alueen rajaukseen liittyen.

Vaasan HAO 17.02.2015 15/0095/3 Omakotitalon rakentaminen ei aiheuttanut merkittäviä ympäristövaikutuksia, joten siihen ei ollut tarve soveltaa suunnittelutarvealueen erityisiä edellytyksiä.

KHO 2016:119 Suunnittelutarveratkaisun katsottiin aiheuttavan haittaa kaavoitukselle.

KHO 2019:143 Saraksen tilan lunastusoikeuden käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

KHO 2021:50 Suunnittelutarvealueen katsottiin muodostuneen suoraan lain nojalla.

KHO 2022:18 Rakentaminen ei aiheuttanut haitallista yhdyskuntakehitystä eikä vaikeuttanut myöhempää kaavoitusta.

EIT, Giorgio Acciardi ja Emanuela Campagna v. Italia no. 41040/02, 19.5.2005.

EIT, Paratheristikos Oikodomikos Synetairismos Stegaseos Ypallilon Trapezis Tis Ellados v. Kreikka no. [2998/08](#), 3.5.2011.

EIT, Graham ja muut v. Suomi (47927/21). Saraksen tilan käsittely Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa.

## Lyhenteet

|      |                                        |
|------|----------------------------------------|
| AKL  | alueidenkäyttölaki (132/1999)          |
| HE   | hallituksen esitys                     |
| MRL  | maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) |
| RakL | rakentamislaki (751/2023)              |
| PeVL | perustuslakivaliokunta                 |
| PL   | perustuslaki (731/1999)                |

# 1 Johdanto

## 1.1 Tutkimuksen tausta

Kaavoituksen ulkopuolinen maankäyttö muodostaa oikeudellisesti vastakkaisia intressejä sisältävän kokonaisuuden, jossa kohtaavat maanomistajan tavoitteet käyttää kiinteistöään rakentamiseen, kunnan vastuu alueidenkäytön suunnittelusta sekä laajemmat yhdyskuntarakenteen ohjaamiseen ja ympäristön suojelemiseen liittyvät tavoitteet. Jännitteet korostuvat erityisesti suunnittelutarvealueilla, joilla rakentaminen edellyttää tavanomaista lupaharkintaa laajempaa arviointia. Suunnittelutarvealueelle sovellettavilla rakentamisen erityisillä edellytyksillä pyritään estämään hallitsematon kehitys ja varmistamaan, ettei maankäyttö vaikeuta kunnan mahdollisuuksia suunnitella toimivaa yhdyskuntarakennetta. Toisaalta sääntely kuitenkin rajoittaa maanomistajan mahdollisuuksia käyttää omaisuuttaan pitkäksikin aikaa myös niissä tapauksissa, joissa kunnalla ei tosiasiallisesti olisi aikomusta kaavoittaa aluetta.

## 1.2 Lainsäädäntöympäristön murros

Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL, 132/1999) kokonaisuudistuksen valmistelu käynnistyi jo keväällä 2018<sup>1</sup> Sipilän hallituskaudella, mutta eteni merkittävästi vasta Marinin aikana. Hallitusohjelman mukaan hankkeen päätavoitteena oli hiilineutraali yhteiskunta, luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen, rakentamisen laadun parantaminen sekä digitalisaation edistäminen. Samalla rakentamista pyrittiin sujuvoittamaan yksinkertaistamalla lupajärjestelmää, nostamalla lupakynnystä ja tarjoamalla mahdollisuus ratkaista rakentamislupaan kuuluva sijoittamisen edellytysten harkinta erikseen.<sup>2</sup> Valmistelu kuitenkin keskeytyi vuonna 2022 hankkeen laajuuden, valmistelussa ilmenneiden vaikeuksien sekä vaikutusarviointien puutteellisuuden vuoksi.<sup>3</sup> Uudistus päätettiin toteuttaa vaiheittain niin, että MRL:n sääntely jaettiin kahteen osaan. Rakentamista koskevat säädökset erotettiin omaksi rakentamislakikseen (RakL, 751/2023), joka tuli voimaan 1.1.2025, ja kaavoitusta koskevat säädökset jäivät puolestaan vanhaan MRL:ään, jonka nimi muutettiin alueidenkäyttölakiksi

---

<sup>1</sup> HE 139/2022 vp, s. 8.

<sup>2</sup> HE 139/2022 vp, s. 26–30.

<sup>3</sup> Ks. Heinilä 2024, s. 761.



(AKL, 132/1999). RakL:n valmistelua moitittiin kiireelliseksi<sup>4</sup> ja siihen on tehty useita muutoksia jo lainsäädäntötyön aikana sekä vielä lain hyväksymisen jälkeenkin.

Kaavoitusjärjestelmän systematiikkaan vaikuttivat merkittävimmin maanpuolustukselle tärkeän tuotantolaitoksen sijoittamislupaa (265/2026, 43 c §) sekä puhtaan siirtymän sijoittamislupaa (897/2024, 43 a §) koskevat säännökset.

Uudistuksen toisesta osasta annettiin hallituksen esitys keväällä 2026. Siinä ehdotetaan, että alueidenkäytön suunnittelua ja kaavoitusta koskeva sääntely erotettaisiin omaksi alueidenkäyttölakseen ja nykyiseen AKL:iin jäävä sisältö nimettäisiin laiksi kaavojen toteuttamisesta. Näiden uusien lakien on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2027.<sup>5</sup> Tällä kertaa hallituksen esitykseen oli kirjattu tavoitteeksi Orpon hallitusohjelman mukaisesti kaavoituksen ja lupaprosessien sujuvoittaminen, investointien ja asuntotuotannon edistäminen sekä maanomistajan aseman vahvistaminen. Pyrkimyksenä oli myös nopeuttaa kaavoitus- ja valitusprosesseja, lisätä kaavoituksen joustavuutta sekä yhteensovittaa rakentamista ja alueidenkäyttöä koskeva sääntely. Lisäksi maanomistajalle ehdotetaan aloiteoikeutta yleis- ja asemakaavoihin.<sup>6</sup>

Suunnittelutarvealueiden kannalta keskeisimpiä muutoksia MRL:n jälkeisissä uudistuksissa ovat olleet 1) erillisestä suunnittelutarveratkaisusta luopuminen ja rakentamisen erityisten edellytysten arvioinnin siirtäminen osaksi rakentamislupaa, 2) RakL:n 46 §:n erityisten edellytysten haittakynnyksen korottaminen luvittamisen helpottamiseksi, 3) haittakynnyksen sitominen ajankohtaiseen kaavoitustietoon ensin kaavoituskatsauksen sekä myöhemmin digitaalisen järjestelmän avulla sekä 4) kaavallisten rakennuskieltojen ja toimenpiderajoitusten kestojen rajaaminen.

### 1.3 Tutkimusasetelma

Tässä tutkielmassa tarkastelen, miten RakL ja uudistuva alueidenkäyttölainsäädäntö muuttavat rakentamisluvan myöntämisen edellytyksiä suunnittelutarvealueella sekä kunnan ja maanomistajan välistä oikeudellista tasapainoa. Lisäksi selvitän, mikä merkitys

---

<sup>4</sup> Heinilä 2024, s. 769.

<sup>5</sup> HE 70/2026 vp, s. 1.

<sup>6</sup> HE 70/2026 vp, s. 40–41.

kaavoituskatsauksella on uudessa lupaharkinnassa ja lisääkö uusi sääntely lupaprosessin ennakoitavuutta.

Tutkimuksen metodi on lainopillinen eli oikeusdogmaattinen, mutta siinä on myös pientä, tulevaan lakiin kohdistuvaa *de lege ferenda*<sup>7</sup> -luonteista pohdintaa liittyen hallituksen esitykseen uudeksi AKL:ksi. Lainopillisessa tutkimuksessa selvitetään, mikä on voimassa olevan oikeuden sisältö ja miten oikeusnormeja tulee tulkita<sup>8</sup> tutkimuskysymysten valossa. Puhtaasti lainopillisen metodin lisäksi käsittelen työssäni lainsäätäjän tekemien sääntelyratkaisujen tavoitteita. Tarkastelussa hyödynnetään erityisesti lain säädöksiä, hallituksen esityksiä, perustuslakivaliokunnan lausuntoja, oikeuskäytäntöä ja oikeuskirjallisuutta. Tutkimuksessa on vahva virallislähdepainotus, koska aihe liittyy ajankohtaiseen lainsäädäntöuudistukseen.

Tutkielma rajautuu suunnittelutarvealueella tapahtuvaan rakentamiseen ja erityisesti RakL 46 §:n mukaiseen sijoittamisharkintaan. Tarkastelun ulkopuolelle jäävät niin ranta-alueiden suunnittelutarvesääntely, emätilaperiaate kuin esimerkiksi puhtaan siirtymän sijoittamislupakin. Tutkielmassa ei myöskään käsitellä systemaattisesti koko kaavoitusjärjestelmää. Tutkielmassa huomioidaan valmisteilla oleva AKL:n uudistus ja erityisesti HE 70/2026 vp siltä osin kuin sillä on merkitystä tutkimuskysymysten kannalta. Uusi hallituksen esitys on mukana, koska siinä on keskeisiä kohtia muun muassa kaavoituskatsauksen ja rakennuskieltojen osalta. On kuitenkin hyvä huomioida, että lakihanke on vielä kesken ja siksi tutkimuksen johtopäätökset voivat vanheta nopeastikin lainvalmistelun edetessä.

Tutkimukseni toinen luku jäsentää tutkimuksen keskeiset teoreettiset ja oikeudelliset peruskäsitteet sekä tarkastelee suunnittelutarvesääntelyn tehtävää osana maankäytön suunnittelujärjestelmää. Lisäksi luvussa käsitellään kunnan kaavoitustehtävää sekä maanomistajan omaisuudensuojaa. Kolmannessa luvussa analysoidaan aiempia MRL:n 137 §:ään liittyviä ongelmia, perehdytään suunnittelutarvealueen lupaharkinnan erityisiin edellytyksiin sekä kaavoituskatsauksen rooliin. Neljäs luku keskittyy AKL:n uudistuksen

---

<sup>7</sup> Tulevaan lakiin kohdistuvaa tarkastelua kutsutaan *de lege ferenda* -tutkimukseksi erotuksena voimassa olevan oikeuden *de lege lata* -näkökulmasta. Leskinen 2022, s. 1162.

<sup>8</sup> Husa ym. 2008, s. 20.

yhteydessä tehtäviin muutoksiin. Lopuksi tarkastelen, minkälaisia vaikutuksia MRL:n kokonaisuudistuksella tulee olemaan kunnan ja maanomistajan väliseen oikeudelliseen tasapainoon.

## 1.4 Tekoälyn käytöstä

Olen käyttänyt tekoälyä (ChatGPT Plus) tutkielmani eri vaiheissa yliopiston 13.5.2026 julkaistun ohjeistuksen mukaisesti. Työskentelyäni on ohjannut koko prosessin ajan periaate, jonka mukaan en ulkoista ajattelua tekoälylle, vaan hyödynnän sitä kontrolloidusti kirjoitusprosessin tukena. Olen käyttänyt tekoälyä ensisijaisesti itse tuottamani tekstin käsittelyyn, kuten rakenteiden jäsentelyyn, kielenhuoltoon ja viimeistelyyn. Olen käyttänyt tekoälyä myös hakutyökaluna julkisista lähteistä saatavilla olevan tiedon, tutkimuskirjallisuuden ja metodologisten lähestymistapojen kartoittamiseen sekä hyödyntänyt sitä lähdeviitteiden muotoiluun. Työskentelyssäni olen huomionut tekijänoikeuksiin ja tietoturvaan liittyvät näkökulmat. En ole syöttänyt tekoälylle tekijänoikeuden suojaamaa aineistoa tavalla, joka mahdollistaisi sen käytön mallien kouluttamiseen.

Olen käyttänyt kehoitteita siten, että olen pyytänyt tekoälyä selkeyttämään kappalerakenteita, nostamaan tiettyjä sisältöjä haluamiini kohtiin sekä parantamaan tekstin loogisuutta ja johdonmukaisuutta säilyttäen kuitenkin näkemykseni, johtopäätökseni ja äänensävyäni. Lisäksi olen käyttänyt negatiivisia kehoitteita varmistaakseni, ettei tekoäly tee itsenäisiä tulkintoja, muuta sisältöä ei-toivottuun suuntaan tai yhdistele asiakokonaisuuksia tavalla, joka ei vastaa johtopäätöksiäni. Olen arvioinut tekoälyn tuottaman sisällön kriittisesti ja vertaillut sitä alkuperäiseen tekstiin. Oman aineiston hyvä tunteminen on tutkimuksen lähtökohta, tehtiin työtä tekoälyavusteisesti tai ilman – ja se helpottaa myös tekoälyn muokkaaman tekstin kriittistä tarkastelua. En ole käyttänyt tekoälyä tutkimuksellisen ajattelun korvaamiseen tai johtopäätösten tekemiseen. Vaikka ChatGPT ei ole yliopiston suosittelmien ohjelmistojen listalla, olen kuitenkin huomionut tietoturvanäkökulmat siinä, miten olen käyttänyt ohjelmistoa. Tekoäly on erityisesti auttanut nopeuttamaan kirjoitusprosessin viimeistelyvaiheita, selkeyttämään ilmaisua sekä parantamaan rakenteellista johdonmukaisuutta, luettavuutta ja ymmärrettävyyttä.

## 2 Suunnittelutarvejärjestelmä kaavoituksen ensisijaisuuden turvaajana

### 2.1 Yhdyskuntarakenteen ohjaaminen suunnittelutarvealueilla

Suunnittelutarvealueet sijoittuvat asemakaavoitettujen alueiden ja haja-asutusalueiden väliin alueille, joilla rakentamisen määrä ja sijoittuminen edellyttävät tavanomaista laajempaa maankäytöllistä harkintaa.<sup>9</sup> Tyypillisesti kyse on kasvavien kaupunkien reuna-alueista, joissa omakotitalorakentaminen leviää asemakaava-alueiden ulkopuolelle kaava-alueiden täyttyessä.<sup>10</sup> Myös teollisuuden ja muiden laajempien hankkeiden sijoittuminen voi aiheuttaa erityistä suunnittelutarvetta alueilla, joiden maankäyttöä ei ole vielä ratkaistu asemakaavoituksella.

Suunnittelutarvealueiden tehtävänä on saattaa rakentaminen tavanomaisilla haja-asutusalueilla tapahtuvaa rakentamista laajemman lupaharkinnan piiriin.<sup>11</sup> Tarkoituksena on varmistaa, ettei kunnan kaavoitus tai kaupungin laajeneminen vaikeudu tulevaisuudessa. Käytännössä suunnittelutarvesääntelyllä pyritään ohjaamaan maankäyttöä tilanteissa, joissa alueeseen kohdistuu jo sellaista maankäytöllistä painetta, että rakentamista ei voida enää arvioida pelkästään yksittäisten rakennuspaikkojen näkökulmasta.

Toimivat kaupunkiympäristöt vaativat pitkäjänteistä suunnittelua.<sup>12</sup> Kaavoituksen tehtävänä on ohjata yhdyskuntakehitystä sekä mahdollistaa toimivien ja elinvoimaisten asuinalueiden muodostuminen. Kaavoituksella ratkaistaan muun muassa liikenneverkkoihin ja vesihuoltoon liittyviä kysymyksiä ja ohjataan rakentamista siten, että rakentaminen voidaan toteuttaa yhteiskunnan näkökulmasta järkevällä tavalla. Samalla pyritään ehkäisemään yhdyskuntarakenteen hajautumista, joka lisää infrastruktuurin kustannuksia ja vaikeuttaa palveluiden järjestämistä.

---

<sup>9</sup> Heinilä 2014, s. 189–190. Suunnittelutarvealueen käsite pohjautuu kumotun rakennuslain (370/1958) taaja-asutuksen määritelmään. Suunnittelutarvealueesta säädetään nykyisin voimassa olevan alueidenkäyttölain 16 §:ssä.

<sup>10</sup> Ks. esim. Heinilä 2017, s. 33–35, jossa tarkastellussa aineistossa (suunnittelutarveratkaisut MRL:n 12 ensimmäisen voimassaolovuoden ajalta) 20 kunnan suunnittelutarveratkaisut muodostivat lähes 45 % ja näistä pääkaupunkiseudulla sijaitsevien 10 kunnan päätökset lähes 30 % koko maan suunnittelutarveratkaisuksista.

<sup>11</sup> Häkkänen 2016, s. 132.

<sup>12</sup> Heinilä 2024, s. 764. Ks. Heinilä 2017, s. 186–188, 236–238.

Kaavoitukselle on asetettu myös laadullisia tavoitteita. Alueidenkäyttölain 5 §:n mukaan suunnittelun tulee edistää kestävästä kehitystä sekä turvata terveellinen, turvallinen ja toimiva elinympäristö. Rakentamisen tulee tukea energiatehokkuutta, luonnon monimuotoisuutta, vähähiilisyyttä ja luonnonvarojen kestävästä käyttöä. Lisäksi suunnittelussa on huomioitava asukkaiden hyvinvointi, riittävät virkistysalueet sekä maisema-arvojen ja kulttuuriympäristön säilyminen. Myös ympäristöhaittojen ehkäiseminen kuuluu keskeisiin tavoitteisiin.

Kaavoittaminen edellyttää väistämättä useiden erilaisten intressien yhteensovittamista.<sup>13</sup> Kunnilla on omat maapolitiikkaan, yhdyskuntarakenteeseen ja talouskehitykseen liittyvät tavoitteensa, joihin vaikuttavat esimerkiksi väestökehitys, kaupungistuminen ja muuttoliike. Samalla maanomistajilla, omakotirakentajilla ja rakennusyhtiöillä on omat asumiseen, rakentamiseen ja investointeihin liittyvät intressinsä. Ilmasto- ja ympäristökysymykset ovat nostaneet esiin ylisukupolvisen vastuun, joka ulottuu yksittäisistä rakennushankkeista koko yhdyskuntarakenteen pitkäikäisyyteen.

Kaavoitukselle ja rakentamiselle asetettujen laadullisten tavoitteiden ohella maankäyttöratkaisuja ohjaavat merkittävät taloudelliset tekijät, sillä kunnan maankäyttöratkaisulla on pitkäkestoisia vaikutuksia eri osapuolten omaisuuden arvon kehittymiseen. Esimerkiksi kunnille maaomaisuus, rakennuskanta ja yhdyskuntarakentaminen muodostavat keskeisen osan taloudellista perustaa ja maapolitiikan välineistöä<sup>14</sup>, kun taas kotitalouksien varallisuudesta suuri osa on sidottu asuntoihin ja muuhun kiinteistövarallisuuteen<sup>15</sup>. Koska maankäyttöä koskevat ratkaisut vaikuttavat varallisuuden jakautumiseen ja arvonmuodostukseen, ne ovat erilaisten taloudellisten tavoitteiden kohtaamispisteitä, joissa ristiriitaisetkin näkökulmat joudutaan sovittamaan yhteen oikeudenmukaisella ja hyväksyttävällä tavalla.

---

<sup>13</sup> Häkkänen 2016, s. 4.

<sup>14</sup> Kuntaliiton verkkosivu kuntien maapolitiikasta.

<sup>15</sup> Tilastokeskuksen katsaus 12.3.2025.

## 2.2 Suunnittelutarvealueen muodostuminen

Suunnittelutarvesääntely antaa kunnalle välineen puuttua sellaiseen kaava-alueiden ulkopuoliseen rakentamiseen, joka voisi vaikeuttaa maankäyttöä kunnan tavoitteiden vastaisesti. AKL:n 16 §:n mukaan suunnittelutarvealue voi muodostua kolmella eri tavalla. Kunta voi määritellä suunnittelutarvealueen oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä, jolloin määräys voi olla voimassa enintään 10 vuotta kerrallaan. Tämä perustuu kuntien vahvaan rooliin maankäytön ohjauksessa, mutta samalla sääntelyyn liittyy merkittäviä maanomistajan oikeusvarmuutta heikentäviä piirteitä, sillä suunnittelutarvealueen voimassaolo voi käytännössä jatkua toistaiseksi ilman velvollisuutta alueen asemakaavoittamiseen tai korvausten suorittamiseen.

Näitä kunnan erikseen määäämiä suunnittelutarvealueita ongelmallisempia — erityisesti maanomistajan oikeusvarmuuden näkökulmasta — ovat tilanteet, joissa suunnittelutarvealue syntyy suoraan lain nojalla. AKL:n 16 §:n 1 momentin mukaan suunnittelutarvealue muodostuu alueelle, jossa rakentamispaine kasvaa niin suureksi, että alueen maankäyttö edellyttäisi kaavoituksellista tarkastelua. Ongelmana on se, että vaikka sääntely muodollisesti velvoittaa kuntaa käynnistämään kaavoituksen silloin, kun alue tosiasiallisesti täyttää suunnittelutarvealueen tunnusmerkit, jää velvoitteen toteutuminen käytännössä pitkälti kunnan oman harkinnan varaan. Suunnittelutarvealueen muodostuminen lain nojalla konkretisoituu ensisijaisesti oikeuskäytännössä, kun asiaa käsitellään osana haja-asutusalueen rakennuslupia koskevia valituksia.

Ratkaisu KHO 2021:50 käsitteli Pyhtään lentopaikan yhteyteen rakennettavia kolmea kalustosuojaa. Alueella ei ollut voimassa asemakaavaa eikä oikeusvaikutteista yleiskaavaa. Kunta oli kuitenkin käynnistänyt osayleiskaavan päivittämisen, ja rakentamiselle oli jo myönnetty ympäristölupa sekä ilmailulain mukainen lentopaikan rakentamislupa. KHO katsoi, että alueella oli käynnistymässä aiempaan maa- ja metsätalouskäyttöön nähden merkittävä ja laaja-alainen maankäytön muutos. Tämän vuoksi alueelle oli muodostunut MRL:n 16 §:n 1 momentissa tarkoitettu suunnittelutarvealue, eikä rakennuslupaa olisi voitu myöntää ilman MRL:n 137 §:n mukaista erityisten edellytysten arviointia.

Suunnittelutarvealue voi syntyä suoraan lain nojalla myös silloin, kun rakentaminen ympäristövaikutusten merkittävyyden vuoksi edellyttää tavanomaista lupamenettelyä laajempaa harkintaa, vaikkei alue sijaitsisi kaava-alueen välittömässä läheisyydessä, eikä sille kohdistuisi laajemmassa mittakaavassa merkittävää rakentamista (AKL:n 16 §:n 2 momentti).

Vaasan HAO katsoi ratkaisussaan 17.02.2015 15/0095/3, ettei tavanomainen omakotitalohanke edellyttänyt suunnittelutarveratkaisua, vaikka rakennuspaikka sijaitsi valtakunnallisesti merkittävällä maisema-alueella ja pohjavesialueella. Alueella ei ollut merkittävää rakentamispainetta, eikä hankkeella katsottu olevan sellaisia ympäristövaikutuksia, jotka olisivat edellyttäneet MRL:n 137 §:n mukaista erityistä harkintaa.

Säädöstä sovelletaan erityisesti vähittäiskaupan suuryksiköihin, teollisuuslaitoksiin, tuulivoimaloihin sekä suurimpaan osaan maalle asennettavista aurinkovoimaloista. HE:n mukaan säädöksessä tarkoitettuna rakentamisena pidetään myös esimerkiksi tehokkaampaa asuinrakentamista, kuten kerrostaloja, sekä laajempia ja vaikutuksiltaan merkittävämpiä työpaikka- ja palvelurakennuksia.<sup>16</sup>

## 2.3 Kunnan kaavoitustehtävä

Kunnan kaavoitustehtävä tarkoittaa kunnan vastuuta alueensa maankäytön suunnittelusta ja ohjaamisesta. Tehtävästä käytetään myös nimitystä kaavoitusmonopoli<sup>17</sup>, koska kunnalla on ensisijainen toimivalta päättää alueensa maankäytön järjestämisestä ja kaavoituksesta<sup>18</sup>. Kaavoitus on kuntien keskeisin ohjauskeino, jonka avulla ne toteuttavat maankäytölle ja rakentamiselle asettamia tavoitteita<sup>19</sup>. Kaavoituksen avulla kunta voi vaikuttaa muun muassa yhdyskuntarakenteen kehitykseen, elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin, palveluiden saavutettavuuteen sekä asuinympäristön laatuun. Ajantasaisella kaavoituksella kunta voi esimerkiksi lisätä houkuttelevuuttaan investointikohteena ja turvata riittävän sekä kohtuuhintaisen asuntotarjonnan.<sup>20</sup>

Lainsäätäjän mukaan yksi MRL:n keskeisistä tavoitteista on ollut siirtää maankäyttöä koskevaa päätöksentekoa kunnille siksi, että niillä on paras paikallistuntemus alueensa erityispiirteistä ja kehitystarpeista.<sup>21</sup> Kaavoitusmonopoli perustuu oikeudellisesti perustuslain

---

<sup>16</sup> HE 70/2026 vp, s. 98.

<sup>17</sup> Kunnan kaavoitusmonopoli on vakiintunut käsite, josta ei kuitenkaan ole lainsäätelyä. Termi kuvaa kuitenkin hyvin kunnan erityistä tehtävää järjestää maankäytölliset ja rakentamiseen liittyvät kysymykset alueellaan. Ks. esimerkiksi Häkkänen 2016, s. 111–114 sekä Falkenbach ym. 2021, s. 19.

<sup>18</sup> Ks. Prusi 2013, s. 225.

<sup>19</sup> Häkkänen 2016, s. 4.

<sup>20</sup> HE 139/2022 vp, s. 17.

<sup>21</sup> HE 139/2022 vp, s. 17.

121 §:ssä turvattuun kunnalliseen itsehallintoon, joka antaa kunnille oikeuden päättää paikallisista asioistaan ja järjestää alueensa maankäyttöä omista lähtökohdistaan käsin. Tähän sisältyy myös oikeus harjoittaa maapolitiikkaa, hankkia ja luovuttaa maata sekä ohjata yhdyskuntarakennetta. Kunnan kaavoitustehtävään kuuluu yleis- ja asemakaavojen laatiminen sekä maankäytön kokonaisvaltainen ohjaaminen. Yleiskaavan laatimisvelvollisuudesta säädetään AKL:n 36 §:ssä ja asemakaavan laatimisesta 51 §:ssä. Kaavoitustarvetta koskevat säädökset ovat joustavia, minkä vuoksi kunnille jää laaja harkintavalta rakentamisen sijoittumisen, ajoittamisen ja sisällön suhteen.<sup>22</sup> Toisaalta säädökset osoittavat kunnan vastuun maankäytön kehittämisestä ja yhdyskuntarakenteen suunnittelusta.<sup>23</sup>

Historiallisesti tarkasteltuna kuntien asema on vahvistunut vähitellen. Erityisesti MRL:n uudistuksilla on pyritty lisäämään kuntien päätösvaltaa maankäyttöasioissa. Samalla kunnille on annettu aiempaa enemmän keinoja hallita asemakaava-alueiden ulkopuolista rakentamista<sup>24</sup>. Kehityssuunta näkyy myös suunnittelutarvejärjestelmässä, jossa kuntien harkinnanvarainen ohjausvaikutus ilmenee erityisen selvästi. Kunta on voinut määrittää suunnittelutarvealueita parhaaksi katsomallaan tavalla ja ratkaista yksittäiset rakennushankkeet myöntämällä tai epäämällä suunnittelutarveratkaisuja. Näillä päätöksillä kunta on voinut ohjata rakentamista haluamaansa suuntaan tai jopa estää rakentamisen lähes pysyvästi<sup>25</sup>.

Kunnan asema maankäytön ohjauksessa on hyvin vahva, koska sillä on kaavoituksen ja lupaharkinnan lisäksi oikeus harjoittaa maapolitiikkaa, jossa yksityinen omistusoikeus voi väistyä yleisen edun tieltä. Voimakkaimmin omistusoikeuteen puututaan pakkolunastustilanteissa, joissa kunta hankkii maata tulevaa kaavoitusta varten. Tällaiset tilanteet voivat johtaa ongelmallisiin tilanteisiin omaisuuden suojan sekä maanomistajien välisen yhdenvertaisuuden kannalta, ja silti toimenpiteille katsotaan olevan kunnan kaavoitustehtävästä johtuvat, lainmukaiset perusteet.

---

<sup>22</sup> Kuusiniemi ym. 2013, jatkuvasti päivittyvä aineiston kohta: Asemakaavan laatiminen ja hyväksyminen, Asemakaavan laatimistarve, Kaavoitusmonopoli. Ks. Häkkänen 2016, s. 114 sekä myös PeVL 64/2022 vp, s. 4.

<sup>23</sup> Falkenbach ym. 2021, s. 19–20.

<sup>24</sup> Häkkänen 2016, s. 119.

<sup>25</sup> Häkkänen 2016, s. 116.



Ratkaisusta KHO 2019:143 ilmenee kunnan kaavoitusmonopolin ja maanomistajan omaisuudensuojan välinen jännite. Tapauksessa oli kysymys siitä, että Vantaan kaupunki pakkolunasti yksityisomisteisen Saraksen tilan tulevaa yhdyskuntarakentamista varten. KHO hyväksyi lunastuslupan ja katsoi, että alueen hankkiminen perustui kunnan suunnitelmalliseen yhdyskuntakehitykseen eikä kyse ollut lainvastaisesta tulonhankkimistarkoituksesta. Lunastuskorvauksen määrää käsiteltiin 30. lokakuuta 2020 maaoikeudessa, joka piti lunastustoimikunnan määräämää noin 3,25 miljoonan euron korvausta oikeana eikä hyväksynyt maanomistajien vaatimusta 13,3 miljoonan euron korvauksesta. Korkein oikeus ei myöntänyt asiassa valituslupaa vuonna 2021. Asia eteni lopulta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen asiassa Graham ja muut v. Suomi (47927/21). Hakijat katsoivat, että kaupunki oli tietoisesti pitänyt alueen kaavoittamattomana saadakseen maan lunastettua alemmalla hinnalla ennen kaavoituksen tuomaa arvonnousua. EIT kuitenkin katsoi vuonna 2026, että lunastus perustui hyväksyttävään yleiseen etuun ja että määrätty korvaus oli riittävä suhteessa alueen arvoon lunastushetkellä.

Lisäksi kuntien ennestään jo vahvaa kaavoitusmonopolia vahvistaa niiden kaksoisrooli sekä maankäytön suunnittelijana että rakennusvalvontaviranomaisena. Sen lisäksi, että kunta voi ennakkollisesti määrittää, minne se sallii uuden rakentamisen muodostumisen, se myös valvoo viranomaisen roolissa suunnitelmien toteutumista.<sup>26</sup>

## 2.4 Maanomistajan asema ja omaisuudensuoja

Suunnittelutarvealueella vastakkain asettuvat kunnan maankäytölliset tavoitteet ja yksityisen maanomistajan intressit.<sup>27</sup> Kunta voi lupaharkinnalla rajoittaa maanomistajan mahdollisuutta käyttää omaisuuttaan, vaikka hänellä olisi asumiseen liittyvä tai taloudellinen tarve kiinteistön hyödyntämiseen. Omaisuudensuoja on turvattu kansallisen perustuslain lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimuksessa. Perustuslain 15 §:n sanamuodon mukaan ”jokaisen omaisuus on turvattu”, ja myös EISin ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan mukaan ”jokaisella luonnollisella ja oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan”.

Omaisuudensuoja ei kuitenkaan ole ehdoton, sillä esimerkiksi EISin artikla tunnustaa samalla valtioiden oikeuden rajoittaa omaisuuden suojaa, jos rajoitus tehdään yleisen edun vuoksi, laissa määrättyjen ehtojen mukaan sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti. EIT:n oikeuskäytännössä omaisuuteen puuttuminen on katsottu oikeutetuksi vain,

---

<sup>26</sup> Häkkänen 2016, s. 111.

<sup>27</sup> Heinilä 2024, s. 770. Suunnittelutarvejärjestelmässä tyypitapauksina korostuvat yksityisten omakotirakentajien hankkeet.

jos sillä tavoitellaan hyväksyttävää julkista etua ja toimenpide on oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Julkisen intressin ja yksityisen omaisuudensuojan välillä tulee vallita ”*kohtuullinen tasapaino*”, mikä tarkoittaa, ettei puuttuminen saa aiheuttaa valittajalle kohtuutonta henkilökohtaista taakkaa suhteessa tavoiteltuun yleiseen etuun.<sup>28</sup>

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan korvauskysymystä arvioitaessa keskeistä on, onko sääntelyllä saavutettu *kohtuullinen tasapaino* yleisen edun vaatimusten ja yksilön omaisuudensuojan välillä. Asiassa Acciardi ja Campagna v. Italia (19.5.2005) valittajat katsoivat, että heidän maa-alueensa oli tosiasiallisesti pakkolunastettu ilman muodollista pakkolunastuspäätöstä ja asianmukaista korvausta. EIT katsoi tämän loukanneen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklaa.

Tapauksessa Paratheristikos Oikodomikos Synetairismos Stegaseos Ypallilon Trapezis Tis Ellados v. Kreikka (3.5.2011) oli kyse valittajayhdistyksen oikeudesta käyttää omistamaansa maa-aluetta loma-asuntojen rakentamiseen. Viranomaiset olivat luokitelleet alueen suojelualueeksi, mikä käytännössä esti rakentamisen. EIT katsoi, että vaikka ympäristönsuojelu oli hyväksyttävä yleisen edun tavoite, käyttörajoitukset ja korvauksen puuttuminen rikkoivat *kohtuullista tasapainoa*.

Myöskään perustuslain 15 §:n mukainen omaisuudensuoja ei merkitse rajoittamatonta oikeutta käyttää omaisuuttaan haluamallaan tavalla. Kaavoituksen ja rakentamisen kontekstissa tämä tarkoittaa sitä, ettei maanomistajalle synny subjektiivista oikeutta rakentaa tai vaatia kuntaa kaavoittamaan aluetta omien tavoitteidensa mukaisesti<sup>29</sup>. Kunta voi rajoittaa maanomistajan oikeutta käyttää omaisuuttaan suunnittelutarvealueella muun muassa rakennusjärjestyksellä, yleiskaavoilla sekä rakennuskielloilla. Erityisesti suunnittelutarvealueilla rakentaminen voi tosiasiallisesti rajoittua huomattavasti, kun taas asemakaava-alueella rakennusoikeus määräytyy lähtökohtaisesti asemakaavan mukaisesti.<sup>30</sup>

KHO 2011:11 -ratkaisun mukaan kunta päättää asemakaavan laatimisen tarpeellisuudesta ja kaava-alueen rajauksesta, eikä yksittäisellä maanomistajalla ole oikeutta saada aluettaan kaavoitetuksi. Kaava-alueen rajausta ei voi perustua pelkästään siihen, että kunta haluaa kaavoittaa ensisijaisesti omistamiaan alueita. Kunnan maapoliittiseen ohjelmaan sisältyvä tavoite ei syrjäytä MRL:n säännöksiä

<sup>28</sup> Ks. EIT ratkaisukäytännöstä Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 1222.

<sup>29</sup> Kuusiniemi ym. 2013, jatkuvasti päivittyvä aineiston kohta: Asemakaavan laatiminen ja hyväksyminen, Asemakaavan laatimistarve, Kaavoitusmonopoli sekä Häkkänen 2016, s. 5.

<sup>30</sup> Häkkänen 2016, s. 107–111.

asemakaavoituksen etenemisestä eikä yleiskaavan ohjausvaikutuksen huomioon ottamisesta.

Toisaalta kansallisen ja kansainvälisen sääntelyn perusteella omaisuudensuojaa voidaan rajoittaa vain laissa säädetyin edellytyksin, eikä maanomistajan oikeutta käyttää kiinteistöään siten voida rajoittaa ilman hyväksyttävää perustetta. Kunnan on siis myönnettävä rakennuslupa lähtökohtaisesti aina, kun laissa asetetut edellytykset täyttyvät, eikä lupaa voida suunnittelutarvealueellakaan evätä esimerkiksi maapoliittisin perustein.<sup>31</sup> Vastakkain asettuvat näin kaksi vahvaa oikeudellista järjestelmää: perusoikeuksiin kuuluva omaisuudensuoja ja kunnan kaavoitusmonopoli. Vaikka perusoikeudet nauttivat vahvaa suojaa, kunnan lupaharkinnalle on jätetty huomattavaa liikkumavaraa. Tämän vuoksi suunnittelutarvealueita koskeva sääntely sisältää kysymyksen siitä, kuinka paljon kunta voi kaavoitusmonopolin turvin rajoittaa maanomistajan oikeutta käyttää omaisuuttaan ilman, että rajoitus muodostuu oikeasuhtaisuusvaatimuksen tai omaisuudensuojan kannalta ongelmalliseksi.

---

<sup>31</sup> Häkkänen 2016, s. 134.

### 3 Suunnittelutarvealueen uusi lupasystematiikka rakentamislaisissa

#### 3.1 Vanhan sääntelyn ongelmat ja uudistuspaine

Ennen RakL:n uudistusta suunnittelutarveratkaisut perustuivat MRL:n 137 §:ään.

Rakennushankkeelle tuli tällöin hakea erillinen suunnittelutarveratkaisu, jossa arvioitiin rakentamisen erityisiä edellytyksiä suunnittelutarvealueella. Menettelyssä ratkaistiin ennen varsinaista rakennuslupaa, aiheuttaako rakentaminen haittaa kaavoitukselle, yhdyskuntakehitykselle tai alueidenkäytön muulle järjestämiselle. Hallituksen esityksen HE 139/2022 vp mukaan aiempi laintulkinta on johtanut tilanteeseen, jossa tuomioistuimet ovat arvioineet suunnittelutarvealueille sijoittuvaa rakentamista kaavoituksen näkökulmasta hyvin tiukasti. Oikeuskäytännössä jo suhteellisen vähäisenkin rakentamisen on katsottu voivan haitata alueen myöhempää maankäytön suunnittelua, minkä vuoksi tuomioistuimet ovat lähes säännönmukaisesti kumonnet kuntien myöntämiä lupia.<sup>32</sup> Ongelmalliseksi muodostui erityisesti yksittäisen rakennushankkeen kaavoitukselle aiheuttaman haitan arviointi. MRL:n 137 §:n sanamuotojen soveltaminen edellytti viranomaiselta ennakollista arviota maankäytön kehityksestä. Käytännössä harkinta kohdistui usein tilanteisiin, joissa alueelle ei ollut olemassa konkreettista kaavaa eikä edes varmuutta siitä, toteutettaisiinko alueella tulevaisuudessa kaavoitusta lainkaan.<sup>33</sup>

Samaan aikaan kuntien lupakäytäntö oli huomattavasti joustavampaa kuin tuomioistuinten tulkintalinja. Suunnittelutarveratkaisusta ja poikkeamisluvista muodostui monissa kunnissa keskeinen keino mahdollistaa rakentaminen asemakaava-alueiden ulkopuolella.<sup>34</sup> Erityisesti kasvavilla kaupunkiseuduilla kunnilla oli vahva intressi sallia rakentamista esimerkiksi positiivisen väestökehityksen tukemiseksi. Kunta saattoi pitää rakennushanketta paikallisesti tarkoituksenmukaisena, yhdyskuntarakenteeseen sopivana ja siten toteuttamiskelpoisena ilman välitöntä asemakaavoitusta. Valitustilanteessa tuomioistuin saattoi kuitenkin päätyä toiseen lopputulokseen, koska oikeudellisessa arvioinnissa korostui kaavoituksen ensisijaisuus<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> HE 139/2022 vp, s. 181.

<sup>33</sup> HE 139/2022 vp, s.183.

<sup>34</sup> Heinilä 2017, s. 33–35.

<sup>35</sup> HE 139/2022 vp, s. 181.

Käytännössä rakennusoikeuden toteutuminen riippui osittain siitä, valitettiinko päätöksestä vai ei. Ne luvat, joista ei valitettu, jäivät lainvoimaisiksi, kun taas valituksen kohteeksi joutuneet hankkeet kumoutuivat. Tämän seurauksena samalla suunnittelutarvealueella saattoi käytännössä syntyä epäyhtenäinen tilanne, jossa osa maanomistajista sai rakentaa ja osa ei, vaikka hankkeet olivat olosuhteiltaan hyvin samankaltaisia.<sup>36</sup> RakL:n uudistuksen taustalla esitettyyn ongelmakuvaan on kuitenkin kohdistettu myös kritiikkiä. Heinilän mukaan hallituksen esityksessä muodostettu kuva oikeuskäytännöstä ei kuitenkaan ole ollut näin yksiselitteinen: Tuomioistuinratkaisut ovat sisältäneet tapauskohtaista harkintaa, ja ongelma ei niinkään ollut liian tiukka oikeuskäytäntö vaan se, että merkittävin osa päätöksistä tehdään alueilla, joilla rakentamispaineen vuoksi mahdollisuudet rakentaa ilman maankäytön suunnittelua on yhä useammin käytetty. Näissä tilanteissa lupainstrumenttia on käytetty silloinkin, kun se lain mukaan ei enää ole mahdollista.<sup>37</sup>

KHO 2016:119 -tapauksessa samasta emätilasta oli muodostettu useita rakentamattomia tiloja, eikä muiden tilojen rakennusoikeuksia oltu vielä ratkaistu. Suunnittelutarveratkaisun katsottiin vaarantavan maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun ja aiheuttavan haittaa kaavoitukselle. Tämän vuoksi rakentamisen edellytykset tuli ratkaista kaavoituksessa eikä yksittäisellä, emätilaperiaatteeseen perustuvalla suunnittelutarveratkaisulla.

Ratkaisussa KHO 2022:18 korkein hallinto-oikeus puolestaan katsoi, että suunnittelutarveratkaisun myöntämiselle oli olemassa MRL:n mukaiset edellytykset. Vaikka alueella oli vireillä yleiskaavan laatiminen, rakentaminen ei aiheuttanut haitallista yhdyskuntakehitystä eikä vaikeuttanut myöhempää kaavoitusta. Ratkaisussa korostettiin kunnan laajaa harkintavaltaa alueidenkäytön suunnittelussa sekä sitä, ettei yksittäinen rakennushanke vaarantanut maanomistajien yhdenvertaista kohtelua tai riittävää suunnitteluvaraa.

Toinen merkittävä ongelma vanhan MRL:n aikana liittyi tilanteisiin, joissa kunta pystyi estämään rakentamisen suunnittelutarvealueella hyvin pitkäksi ajaksi ilman todellista aikomusta kaavoittaa aluetta, sillä 10 vuoden suunnittelutarvemääräyksen ketjuttamiselle ei ollut takarajaa.<sup>38</sup> Käytännössä tämä saattoi johtaa siihen, että kunta uusi määräyksen kerta toisensa jälkeen ja esti rakentamisen määräämättömäksi ajaksi ilman varsinaista kaavoitusprosessia. Maanomistaja ei voinut ennakoida, kauanko tilanne jatkuisi ja milloin

---

<sup>36</sup> HE 139/2022 vp, s. 182.

<sup>37</sup> Heinilä 2024, s. 770.

<sup>38</sup> Häkkänen 2016, s. 136–137.

alueen suunnittelu ratkaistaisiin lopullisesti. Oikeusvarmuutta on heikentänyt lisäksi se, ettei lainsäädäntö tunnista korvausoikeutta tilanteissa, joissa rakentaminen estyy käytännössä pysyvästi ilman varsinaista kaavaratkaisua<sup>39</sup>.

PeVL kiinnitti asiaan huomiota jo MRL:n uudistamisen yhteydessä vuonna 1998.

Valiokunnan mukaan suunnittelutarvealueeksi osoittaminen saattoi aiheuttaa maanomistajalle tosiasiallisia rakentamisrajoituksia, vaikka kyse ei ollut varsinaisesta rakennuskiellosta.

Tämän vuoksi valiokunta piti tärkeänä, että lakiin säädetään kuntaa sitovia määräaikoja, joiden kuluessa alueen suunnittelu on ratkaistava.<sup>40</sup> RakL:n uudistuksen yhteydessä vuonna 2022 perustuslakivaliokunta toisti näkemyksensä ja korosti, että määräämättömän ajan jatkuvat ja korvauksettomat rakentamisrajoitukset ovat ongelma omaisuuden suojan kannalta.<sup>41</sup>

Häkkäsen näkemyksen mukaan korvaussääntelyn ulkopuolelle jäävien, epämääräisten ja pitkäkestoisten rakentamisrajoitusten sijaan olisi perustellumpaa, että kunnat käyttäisivät ensisijaisesti asemakaavan laatimisen ja toteuttamisen yhteydessä käytettävää rakennuskieltosääntelyä tilanteissa, joissa alueelle on käynnistymässä asemakaavoitus. Tällöin omaisuuden suojan näkökulmasta tilanne selkeytyisi niin, että ensinnäkin maanomistaja olisi tietoinen kaavan voimaantuloaikatauluista, toiseksi kunta voisi sallia rakentamisen poikkeamisluvalla ja kolmanneksi maanomistaja olisi oikeutettu korvauksiin rahat tai lupa -periaatteen kautta.<sup>42</sup>

### **3.2 RakL:n 46 § rakentamisluvan lisäedellytyksenä**

RakL:n uudistuksella pyrittiin vastaamaan vanhan MRL:n aikaisiin ongelmiin. Uudistuksen monivaiheisuuden takia rakentamista ohjaava RakL tuli voimaan 1.1.2025 ja AKL:a koskevasta lakipaketista on juuri valmistunut hallituksen esitys. AKL:n keskeneräisyydestä huolimatta RakL:iin sisällytettiin kuitenkin kaavoitukseen liittyvää sääntelyä, josta yhden kokonaisuuden muodostaa suunnittelutarvealueilla sovellettava lupamenettely.<sup>43</sup> Aiemmin

---

<sup>39</sup> Häkkänen 2016, s. 138.

<sup>40</sup> PeVL 38/1998 vp, s. 8.

<sup>41</sup> PeVL 64/2022 vp, s. 6.

<sup>42</sup> Häkkänen 2016, s. 137.

<sup>43</sup> Heinilä 2024, s. 769.

suunnittelutarvealueelle rakentaminen eteni kaksivaiheisesti: ensin ratkaistiin suunnittelutarveratkaisun tai poikkeamisluvan edellytykset ja vasta tämän jälkeen rakennuslupa. Uudessa järjestelmässä erillisistä vaiheista luovutaan, ja rakentamislupa kattaa myös sijoittamisen erityisten edellytysten arvioinnin suunnittelutarvealueella.<sup>44</sup> Sijoittamisen edellytykset voidaan kuitenkin hakijan pyynnöstä tutkia ennen varsinaista rakennussuunnittelua. Tämä voi vähentää suunnittelukustannuksia ja lisätä ennakoitavuutta tilanteissa, joissa kaavoitus on vanhentunut, hanke poikkeaa kaavasta tai alueella ei ole oikeusvaikutteista yleiskaavaa.<sup>45</sup>

RakL:n systematiikassa asemakaavan ulkopuolisista rakentamisen edellytyksistä säädetään 45 §:ssä. Säädos muodostaa vähimmäisedellytysten kokonaisuuden, jolla pyritään varmistamaan, että rakentaminen voidaan sovittaa ympäristöönsä ilman asemakaavan yksityiskohtaista ohjausta. Arviointi kohdistuu muun muassa rakennuspaikan ominaisuuksiin, ympäristö- ja maisemavaikutuksiin, infrastruktuurin järjestämiseen sekä siihen, ettei rakentaminen vaikeuta muuta alueidenkäytön suunnittelua tai rakennusjärjestyksen määräyksiä.<sup>46</sup> Suunnittelutarvealueella sovellettavaksi tulee lisäksi 46 §:n sijoittamisen erityiset edellytykset, joiden tarkoitus on huolehtia, ettei rakennuspaineiselle alueelle tuleva rakentaminen aiheuta suunnitteluongelmia tulevaisuudessa: Rakentaminen ei saa *olennaisesti vaikeuttaa* yleis- tai asemakaavoitusta, se ei saa johtaa vaikutuksiltaan niin merkittävään rakentamiseen eikä aiheuttaa sellaisia haitallisia vaikutuksia, että alueelle olisi laadittava asemakaava. Edellytyksenä on myös, että rakentaminen voidaan toteuttaa yhdyskuntateknisten verkostojen, toimivien liikenneyhteysien, liikenneturvallisuuden ja palveluiden saavutettavuuden kannalta kestävällä tavalla.

RakL:iin tehtiin pieni – mutta merkitykseltään huomattava – muutos, kun suunnittelutarvealueen kaavoitushaitan kynnys määriteltiin aiemman ”ei saa aiheuttaa haittaa” kaavoitukselle -muotoilun sijaan siten, ettei rakentaminen saa ”*olennaisesti vaikeuttaa*” kaavoitusta. Tämä kaventaa säännöksen soveltamisalaa huomattavasti ja nostaa kielteisen päätöksen kynnyistä, sillä aiemmin jo suhteellisen vähäisenkin vaikutuksen on voitu

---

<sup>44</sup> HE 139/2022 vp, s. 176.

<sup>45</sup> HE 139/2022 vp, s. 34.

<sup>46</sup> HE 139/2022 vp, s. 181–183. RakL:n uudistuksessa siirrettiin suunnittelutarvealuetta koskeva edellytys ”on sopivaa maisemalliselta kannalta eikä vaikeuta erityisten luonnon- tai kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä eikä virkistystarpeiden turvaamista” koskemaan sijoittamisen edellytyksiä suunnittelutarvealueiden lisäksi kaikilla asemakaavan ulkopuolisilla alueilla.

katsoa aiheuttavan haittaa kaavoitukselle.<sup>47</sup> Muutoksella on myös vaikutusta tuomioistuinten harkintaan, sillä aikaisempi tiukka kaavoitushaitan tulkintalinja ei enää sellaisenaan sovi uuden säännöksen systematiikkaan. Oikeuskäytännön kannalta keskeiseksi nousee se, millainen merkitys *olennaisuus*-käsitteelle annetaan käytännössä. Hallituksen esityksen mukaan esimerkiksi yksittäisen omakotitalon rakentaminen alueelle, jolla on jo ennestään omakotiasutusta, ei lähtökohtaisesti ylittäisi *olennaisen haitan* kynnystä, toisin kuin esimerkiksi tilanne, jossa rakentaminen vaikeuttaisi laaja-alaisemmin tapahtuvaa kaavoitusta, katu- ja kunnallisteknisten ratkaisujen toteuttamista tai estäisi esimerkiksi yhtenäisen lähivirkistysalueen toteuttamisen<sup>48</sup>.

RakL:iin sisällytettiin tilanteet, joissa rakentamislupa on myönnettävä suunnittelutarvealueesta huolimatta. RakL:n 46 §:n 2 momentin tavoitteena on ollut mahdollistaa alueen tavanomaiseen käyttöön liittyvän rakentamisen. Tällaisia tilanteita ovat esimerkiksi olemassa olevan asunnon tai maatilan talousrakennuksen rakentaminen, maaseutuyrityksen toimintaan tarvittavat maa- ja metsätalouden rakennukset, rakennuksen korjaus- ja muutostyöt sekä asuinrakennuksen vähäinen laajentaminen. Toisaalta erityiset edellytykset ovat siinä mielessä ehdottomia, että niitä ei voi ohittaa poikkeamispäätöksellä edes silloin, kun se olisi kunnan tavoitteiden mukaista<sup>49</sup>.

### 3.3 Kaavoituskatsaus lupaharkinnan ohjausvälineeksi

Kunta julkaisee ajantasaiset kaavatiedot vuosittaisessa kaavoituskatsauksessa. Jo aiemmin, vanhan MRL:n aikana, kunnilla oli velvollisuus tiedottaa kunnassa ja maakunnan liitossa vireillä olevista sekä valmisteilla olevista kaavahankkeista karttapohjaisen kaavoituskatsauksen avulla. AKL:n aikakaudella kaavoituskatsauksesta säädetään lain 7 §:n 1 momentissa. Katsauksen laatimisella kunnat huolehtivat siitä, että kaavoitustiedot ovat julkisesti saatavilla ja osallisten mahdollisuudet seurata ja vaikuttaa maankäytön suunnitteluun toteutuvat AKL:n 7 §:n 2 momentin, 63 §:n 3 momentin sekä 65 §:n 1 momentin mukaisesti. Katsaus on siis myös väline osallisuuden<sup>50</sup> sekä hyvän hallinnon periaatteiden edistämiseen. Sisällöllisesti kaavoituskatsaus kattaa keskeiset kaavahankkeet,

---

<sup>47</sup> Heinilä 2024, s. 769.

<sup>48</sup> HE 139/2022 vp, s. 181.

<sup>49</sup> HE 139/2022 vp, s. 20.

<sup>50</sup> Heinilä 2024, s. 767.



kuten yleis- ja asemakaavat, jotka ovat joko vireillä tai tulossa vireille lähitulevaisuudessa. Katsaukseen sisällytetään vain sellaiset hankkeet, joilla on merkitystä alueidenkäytön kannalta, ja vähäiset kaavamuutokset voidaan jättää sen ulkopuolelle. Näin katsauksesta muodostuu kokonaiskuva kunnan maankäytön suunnittelun keskeisistä linjauksista ja tulevista kehityssuunnista.

Kaavoituskatsaus on toiminut lakimuutokseen saakka ensisijaisesti kunnan tiedotusvälineenä. RakL:n uudistuksessa suunnittelutarvealueita koskevaa sääntelyä muutettiin siten, että *olennaisen haitan* arviointi sidottiin aiempaa tiiviimmin kunnan ajantasaiseen kaavoituskatsaukseen. Aiemmin suunnittelutarvesäädöksiä sovellettiin koko alueeseen, vaikka siellä ei ollut suunnittelutarvetta<sup>51</sup>, ja rakentaminen voitiin estää jo sillä perusteella, että sillä katsottiin olevan mahdollinen vaikutus tulevaan maankäytön suunnitteluun. Nyt kunnan tulee osoittaa konkreettisesti kaavoitukselle aiheutuva haitta yksilöimällä kaavoituskatsauksessaan ne alueet, joilla kaavoitus on vireillä tai joiden osalta kunnalla on tosiasiallinen aikomus käynnistää kaavoitus lähitulevaisuudessa. Jos kunnalla olisi tarkoitus ratkaista rakentaminen lupamenettelyllä kaavoituksen sijaan, rakentamisen ei voitaisi katsoa *olennaisesti vaikeuttavan* alueen suunnittelua. Sääntelymuutoksen tarkoituksena on rajata sekä kunnan että tuomioistuinten mahdollisuutta nojata ratkaisuihinsa hyvin yleiseen, tulevaan kaavoitustarpeeseen. Hallituksen esityksen tavoitteena oli samalla vähentää kunnan lupaharkinnan ja oikeuskäytännön välistä ristiriitaa siirtämällä harkinnan painopistettä lupavaiheeseen ja vahvistamalla päätöksenteon ennakoitavuutta.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Heinilä 2024, s. 769.

<sup>52</sup> HE 139/2022 vp, s. 182.

## 4 Alueidenkäyttölain seuraava vaihe ja HE 70/2026 vp:n tulkintaa

AKL-uudistus vie vanhan MRL:n kokonaisuudistuksen loppuun. HE 70/2026 vp:ssä ehdotetaan säädettäväksi uusi alueidenkäyttölaki sekä muutettavaksi 36:a lakia. Samalla nykyisestä AKL:stä poistettaisiin kaavoitusta ja muuta alueidenkäyttöä koskevat luvut, ja lain nimi muutettaisiin *laiksi kaavojen toteuttamisesta*. Uuteen AKL:ään siirtyisivät alueidenkäytön suunnittelua ja kaavoitusta koskevat säädökset. Asemakaavoitusta pyritään nopeuttamaan rajaamalla kaavan hyväksymistä koskevan päätöksen valitusoikeutta tietyissä tilanteissa vain asianosaisiin sekä asettamalla yhteisöille muistutusvelvollisuus valitusoikeuden edellytykseksi.<sup>53</sup>

RakL:n valmistelua on kritisoitu muun muassa siitä, että uudistus vietiin läpi kiireellä ilman tavanomaista valmistelua ja vaikutusarviointia. Heinilän mukaan lain vaikutuksia ympäristöön ja alueidenkäytön ohjausjärjestelmään ei arvioitu riittävästi, minkä vuoksi sääntelyn perusoikeuslottuvuudet tunnistettiin puutteellisesti. RakL:a jouduttiin korjaamaan jo ennen sen voimaantuloa erityisesti puhtaan siirtymän ja teollisuushankkeiden sääntelyn vuoksi.<sup>54</sup> Uusin hallituksen esitys pyrkii paikkaamaan näitä puutteita. Siinä on tunnistettu ympäristökysymysten merkittävyys sekä pyritty puuttumaan perusoikeudellisiin ongelmakohtiin ainakin osittain.

Suunnittelutarvealueita koskevia ongelmia pyrittiin korjaamaan jo RakL:n uudistuksessa erityisesti muuttamalla suunnittelutarveharkinnan edellytyksiä maanomistajan kannalta ennakoitavammiksi. HE 70/2026 vp jatkaa tätä kehitystä erityisesti maanomistajan oikeusvarmuuden ja omaisuudensuojan näkökulmasta. Esityksen keskeinen muutos liittyy rakennuskieltojen ja toimenpiderajoitusten keston. Hallituksen esityksessä katsotaan ongelmalliseksi, että voimassa oleva sääntely on mahdollistanut erittäin pitkäkestoiset rakennuskiellot ja muut kaavoitukseen liittyvät rajoitukset, jolloin maanomistajan oikeudellinen asema on voinut jäädä pitkäksi aikaa epäselväksi ilman varsinaista kaavaratkaisua. Tämän vuoksi esityksessä ehdotetaan rakennuskieltojen enimmäiskestojen huomattavaa lyhentämistä. Yleiskaavan laatimiseen liittyvän rakennuskiellon ja toimenpiderajoituksen kokonaiskesto rajattaisiin enintään kahdeksaan vuoteen, kun

---

<sup>53</sup> HE 70/2026 vp, s. 1.

<sup>54</sup> Heinilä 2024, s. 761–762.

nykyisessä sääntelyssä rakennuskielto voi kestää jopa viisitoista vuotta.<sup>55</sup> Asemakaavan laatimiseen liittyvän rakennuskiellon kokonaiskesto puolestaan rajattaisiin kuuteen vuoteen nykyisestä kahdeksasta. Lisäksi asemakaavassa määrättävän rakennuskiellon enimmäiskesto rajattaisiin yhdeksään vuoteen.<sup>56</sup> Muutosten tarkoituksena on lisätä painetta kaavoituksen tosiasialliseen etenemiseen ja estää tilanne, jossa rakentamista rajoitetaan pitkäaikaisesti ilman painavaa syytä. Kuitenkaan suunnittelutarvealueen 10 vuoden määräykseen ei ole tulossa muutosta, eikä määräyksen uusimiselle ole tulossa kuntia rajoittavaa enimmäiskestoja<sup>57</sup>.

Kaavoituskatsauksen vuosittaisesta mallista ollaan lakimuutoksen yhteydessä luopumassa ja kunnat velvoitetaan ylläpitämään jatkuvasti ajantasaista tietoa vireillä olevista ja lähiaikoina vireille tulevista kaavoista digitaalisesti.<sup>58</sup> Muutoksen tavoitteena on lisätä kaavoituksen ennakoitavuutta ja tiedon ajantasaisuutta, mikä myös jossain määrin parantaa maanomistajan asemaa.

Esityksessä ehdotetaan, että maanomistajalle annettaisiin oikeus tehdä kunnalle aloite asemakaavan tai suoraan rakentamista ohjaavan yleiskaavan laatimisesta tai muuttamisesta omistamalleen alueelle. Kunnan tulisi ratkaista aloite ilman aiheetonta viivytystä viimeistään neljän kuukauden kuluessa. Lisäksi kunta voisi maanomistajan pyynnöstä antaa kaavaehdotuksen tämän laadittavaksi omistamalleen alueelle, mutta päätösvallan hyväksymisestä säilyttäisi kunta.<sup>59</sup>

Muutoksenhaun osalta valitusoikeutta ehdotetaan rajattavaksi asianosaisiin sellaisten asemakaavojen osalta, jotka laaditaan voimassa olevan yleiskaavan alueelle yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poikkeamatta. Näin ollen valitusoikeus ei enää kuuluisi kaikille kunnan jäsenille, vaan vain niille, joiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Valitusoikeuden kaventaminen vaikuttaa vähentävästi ulkopuoliseen kontrolliin, mutta toisaalta kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet toteutuvat jo yleiskaavan laatimisen yhteydessä. Viranomaisten valitusoikeus säilyisi ennallaan, mutta

---

<sup>55</sup> HE 70/2026 vp, s. 44.

<sup>56</sup> HE 70/2026 vp, s. 45.

<sup>57</sup> HE 70/2026 vp, s. 98.

<sup>58</sup> HE 70/2026 vp, s. 48.

<sup>59</sup> HE 70/2026 vp, s. 45.

yhdistyksiltä edellytettäisiin pääsääntöisesti muistutuksen tekemistä valitusoikeuden säilyttämiseksi. Lisäksi maanomistajalle annettaisiin oikeus valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä silloin, kun hallinto-oikeus on kumonnut asemakaavan tai suoraan rakentamista ohjaavan yleiskaavan hyväksymispäätöksen.<sup>60</sup>

Valtion mahdollisuudesta puuttua kunnan kaavoitusvelvollisuuden laiminlyöntiin säädetään nykyisen AKL:n 177 §:ssä. HE 70/2026 vp:n 103 § vastaa pääosin nykyistä säädöstä.

Ympäristöministeriö voisi edelleen velvoittaa kunnan laatimaan tai päivittämään yleis- tai asemakaavan uhkasakon uhalla, jos kunta laiminlyö velvollisuuksiaan. Ministeriö ei voisi puuttua kaavan sisältöön, vaan sisältöratkaisut jäisivät edelleen kunnan päätettäviksi.

Merkittävä muutos on se, ettei yksityisillä tahoilla olisi enää mahdollisuutta saada asiassaan varsinaista päätöstä ympäristöministeriöltä. Kuitenkin ministeriölle voisi edelleen ilmoittaa laiminlyönneistä.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> HE 70/2026 vp, s. 49.

<sup>61</sup> HE 70/2026 vp, s. 163.

## **5 Lakiuudistusten vaikutukset kunnan ja maanomistajan väliseen oikeudelliseen tasapainoon**

### **5.1 Vahvistuuko maanomistajan asema kunnan harkintavallan kustannuksella?**

Kunnan asema suhteessa valtioon ja maanomistajiin on muotoutunut osana lainsäädännön kehitystä 1900-luvun jälkipuoliskolta tähän päivään saakka. Häkkäsen mukaan taustalla on lainsäätäjän pyrkimys siirtää alueellisia tehtäviä kunnille vähentämällä valtion ennakollista ohjausta, kuten esimerkiksi poikkeamispäätökset on siirretty kuntien ratkaistavaksi. Lisäksi kuntien asemaa on vahvistettu väljentämällä asemakaavojen sisältövaatimuksia ja antamalla kunnille suhteellisen vapaat kädet määritellä suunnittelutarvealueita odotettavissa olevan yhdyskuntakehityksen ja ympäristöarvojen pohjalta. Muutoksenhaun rajoittaminen on samalla rajoittanut myös ulkopuolista kontrollia. Samanaikaisesti kunnille on annettu uusia maapoliittisia keinoja, kuten esimerkiksi laajempia lunastusmahdollisuuksia sekä maanarvon nousuun liittyviä taloudellisia ohjauskeinoja.<sup>62</sup> Rakennusoikeuden ennakoitavuutta on heikentänyt erityisesti se, että kuntien asemaa on vuosikymmenten aikana vahvistettu ja maankäytön ohjaamisesta tehty kunnille aiempaa joustavampaa, samalla kun maanomistajan asema on muuttunut aikaisempaa epävarmemmaksi.<sup>63</sup>

MRL:n kokonaisuudistuksessa, erityisesti HE 70/2026 vp:ssä, on pyritty monelta osin selkeyttämään kuntien ja maanomistajien välisiä voimasuhteita. Maanomistajan asemaa parantavat lakimuutokset väistämättäkin tarkoittavat kunnan aseman osittaista heikkenemistä ainakin niissä tilanteissa, joissa kunta pyrkii estämään rakentamisen yleisluontoiseen, tulevaan kaavoitustarpeeseen vedoten. RakL:n uudistuksessa suunnittelutarvealueen erityisten edellytysten harkinta sidottiin kaavoituskatsaukseen, joka uusimmassa AKL:n esityksessä siirtyy ajankohtaiseen tietojärjestelmään. Kunnan näkökulmasta tämä voi tarkoittaa rakennuslupapäätösten harkintavallan supistumista yksittäisen luvan hakuhetkellä. Näissä tilanteissa kunnan harkinta rakentamisluvan epäämisessä sidotaan aiempaa selvemmin kunnan itse määrittelemiin, ajantasaisiin suunnittelutietoihin. Tämä ei kuitenkaan välttämättä tarkoita,

---

<sup>62</sup> Häkkänen 2017, s. 116. Ks. HE 101/1998 vp, s. 2.

<sup>63</sup> Häkkänen 2016, s. 111.

että kunnan harkintavalta merkittävästi kaventuisi. Kunnalla säilyy edelleen mahdollisuus laatia kaavoitussuunnitelmat vapaasti kaavoitusmonopolin turvin.

*Olennaisen haitan* arviointi osana suunnittelutarveratkaisujen sijoittamisen edellytyksiä tuo kunnalle velvollisuuden hyväksyä rakentamislupa, mikäli hanke on yleisten vaatimusten mukainen eivätkä 46 §:n haittakriteerit täyty. HE 139/2022 vp:ssä<sup>64</sup> on kuvattu tilanne, jossa yksittäisen omakotitalon rakentaminen alueelle, jossa on jo muita omakotitaloja, ei ylitä haitan kynnystä, mikä muuttaa kunnan mahdollisuutta puuttua yksittäisten tyyppitapausten sijoittamisen edellytyksiin.

Heinilä kritisoi RakL:n esitöissä omaksuttua lähtökohtaa, jonka mukaan yksittäisen pientalon rakentamisen tulisi olla suunnittelutarvealueella pääsääntöisesti sallittua, ellei rakentamisen estämiselle ole erityisiä perusteita. Tällaisessa tulkinnassa lähestytään niin sanottua subjektiivista rakennusoikeutta<sup>65</sup>, jossa maanomistajalla olisi lähtökohtainen oikeus saada rakentamislupa ja luvan epääminen voisi johtaa korvausvelvollisuuteen. Heinilän mukaan tämä ajattelutapa on päinvastainen nykytilanteeseen nähden, jossa lähtökohtana on ollut rakentamisen rajoittamisen hyväksyttävyys yleisen edun turvaamiseksi.<sup>66</sup>

*Olennaisen haitan* kriteeri vastaa vanhan sääntelyn ongelmaan, jossa kaavoitushaitan arviointi johti usein kunnan viranomaisen ja hallintotuomioistuinten vastakkaiseen tulkintaan. Vaikka *olennaisen haitan* kriteeri rajoittaa kunnan mahdollisuuksia estää rakentamista yleisluonteiseen tulevaan suunnittelutarpeeseen vedoten, se samalla vahvistaa kunnan asemaa suhteessa oikeuskäytäntöön erityisesti tilanteissa, joissa kunta ja maanomistaja ovat yksimielisiä rakentamisen soveltuvuudesta alueelle. Tällöin mahdollisuudet kumota lupa muutoksenhaussa pelkästään abstraktiin kaavoitustarpeeseen vedoten näyttävät kaventuvan.<sup>67</sup>

Kaavoituskatsauksen sitomisella osaksi suunnittelutarveratkaisun harkintaa, lupakynnyksen korottamisella sekä kaavallisten rakennuskieltojen ja toimenpiderajoitusten määräaikojen lyhentämisellä tavoitellaan maanomistajan aseman parantamista erityisesti omaisuuden suojan ja ennakoitavuuden näkökulmasta. Määräaikojen lyhentäminen tuo oikeudellista turvaa ja

---

<sup>64</sup> HE 139:2022, s. 181.

<sup>65</sup> Subjektiivinen rakennusoikeus liittyy perusrakennusoikeuden käsitteeseen. Ks. Häkkänen 2016, s. 20 ja 133.

<sup>66</sup> Heinilä 2024, s. 774.

<sup>67</sup> Toisaalta rakennusluvan erityiset edellytykset muodostavat ehdottoman kriteerin, eikä kunta voi kiertää niitä edes halutessaan poikkeamisluvalla (RakL:n 57 § 1 momentti).

toisaalta asettaa kunnalle aiempaa selkeämmät ajalliset perälaudat. Samalla se viestii siitä, ettei suunnittelun pitkäaikaista ”kelluttamista” pidetä hyväksyttävänä.

## 5.2 Oikeusvarmuus vai uusi epävarmuus?

HE 70/2026 vp jättää kuitenkin avoimeksi, mitä tapahtuu tilanteissa, joissa kunnalla ei määräaikojen jälkeenkään ole tosiasiallista halua edistää alueen suunnittelua tai käyttäytyy passiivisesti tilanteissa<sup>68</sup>, joissa suunnittelutarvealue syntyy suoraan AKL:n 16 §:n 1 momentin nojalla. Kunnan itsehallinnosta johtuen kuntaa ei voi pakottaa laatimaan asemakaavaa tietyllä alueella, ei edes silloin, kun kaavan laadintaprosessi olisi todettu lainvastaiseksi.<sup>69</sup> Myöskään ministeriön passiivisuus kuntien aiemmassa ohjaamisessa ei anna viitteitä siitä, että sillä olisi kiinnostusta puuttua asiaan tulevaisuudessakaan<sup>70</sup>, eikä HE 70/2026 vp näyttäisi tuovan tilanteeseen muutosta. Oletettavaa on, että maanomistajalta puuttuvat myös tulevaisuudessa tehokkaat oikeussuojakeinot silloin, kun kunta kieltäytyy kaavoittamasta aluetta. Hallituksen esityksessä ei ehdoteta myöskään laajennuksia niin sanottuun rahat tai lupa -periaatteeseen, vaan tämä korvausmenettelyn muoto tulee säilymään ainoastaan RakL:n 49 ja 50 §:n mukaisina yleispiirteisten kaavojen ehdollisten rakentamisrajoitusten kompensaatina.

Esityksen mukaan rakentamislupa olisi edelleen myönnettävä, jos luvan epäämisestä aiheutuisi hakijalle huomattavaa haittaa eikä kunta tai muu julkisyhteisö lunasta aluetta tai suorita kohtuullista korvausta.<sup>71</sup> Kokonaisuudistuksesta huolimatta korvaussääntely ei siten näyttäisi laajenevan tilanteisiin, joissa suunnittelutarvealueen rakentamisrajoituksista aiheutuu maanomistajalle pitkäkestoisia taloudellisia menetyksiä.

---

<sup>68</sup> Maanomistajan oikeussuojakeinoja ovat Häkkäsen mukaan (1) valittaminen kunnan kielteisestä päätöksestä maanomistajan asemakaavoitusaloitteeseen, (2) ilmoittaminen ministeriölle kunnan velvoittamiseksi uhkasakon nojalla suunnitteluvetoitteen täyttämiseksi, (3) kantelu eduskunnan oikeusasiamiehelle tai valtioneuvoston oikeuskanslerille, (4) kunnan kaavoitusvelvoitteen olemassaoloa koskevan hallintoriita-asian vireille paneminen, (5) valittaminen voimaan saatetusta asemakaavapäätöksestä, (6) lunastuksen tai korvauksen vaatiminen MRL:n 101 §:n nojalla silloin, kun alue on sisällytetty asemakaavaan taikka (7) korvauksen hakeminen muulla perusteella kuten saattamalla asia valituksella Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltäväksi. Häkkänen 2016, s. 289.

<sup>69</sup> Ks. Häkkänen 2016, s. 239–240.

<sup>70</sup> Ks. Häkkänen 2016, s. 239–240.

<sup>71</sup> HE 70/2026 vp, s. 125.

Kunnan vahva asema heijastuu myös kaavoituskatsauksen rooliin. Katsaus ei ole oikeudellisesti sitova suunnitelma eikä se velvoita kuntaa toteuttamaan siinä esitettyjä hankkeita tai käynnistämään kaavoitusta. Siitä huolimatta sillä on RakL:n järjestelmässä aiempaa suurempi merkitys lupaharkinnassa. Se, miten sitova painoarvo kaavoituskatsaukselle annetaan oikeuskäytännössä, punnitaan tulevien valitusten yhteydessä. Myös kaavoituskatsauksen tarkkuus ja painoarvo voivat vaihdella kunnittain, mikä voi lisätä sääntelyn tulkinnanvaraisuutta.

Kunnat ovat olleet innokkaita myöntämään suunnittelutarveratkaisuja ja poikkeamislupia alueillaan. Joillain alueilla jopa puolet rakennusluvista on toteutettu suunnittelutarveratkaisulla ja poikkeamisluvilla, mikä herättää kysymyksiä siitä, onko kaavoitusta hoidettu tarpeeksi etupainotteisesti.<sup>72</sup> Heinilä suhtautuu kriittisesti kehitykseen, jossa maankäytön ohjaus perustuu yhä enemmän yksittäisiin sijoittamislupiin ja niiden tyyppitapausluonteiseen harkintaan varsinaisen kaavoituksen sijasta.<sup>73</sup> Suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamismenettelyjen laajamittainen käyttö on jo aiemmin johtanut tilanteisiin, joissa rakentamista on toteutettu huomattavassa määrin ilman asemakaavoitusta. Tällaisessa kehityksessä on riskinä kaavoituksen aseman heikentyminen maankäytön ensisijaisena ohjauskeinona ja hajautuneen yhdyskuntarakenteen kehittyminen. Uudistuksessa voidaan siis myös nähdä piirteitä kehityksestä, jossa harkinnan painopiste siirtyy osittain ennakkollisesta kaavoituksesta yksittäisiin lupapäätöksiin erityisesti omakotitalorakentamisen yhteydessä sellaisilla alueilla, joilla kaavoitus ei etene aktiivisesti.

---

<sup>72</sup> Heinilä 2014, s. 22.

<sup>73</sup> Heinilä 2024, s. 776.



## 6 Johtopäätökset ja yhteenveto

Yleinen kehitys kuntien aseman vahvistumisesta on lisännyt maankäytön ohjauksen joustavuutta, mutta samalla heikentänyt maanomistajan mahdollisuuksia ennakoida rakennusoikeutensa toteutumista.<sup>74</sup> Lakiuudistuspaketti tulee muuttamaan sääntelyä tavalla, joka pyrkii tasapainottamaan kunnan kaavoitusvallan ja maanomistajan oikeusaseman välistä suhdetta. Suunnittelutarvealueen erityisiin edellytyksiin sisältyvän *olennaisen haitan* kriteerin soveltamiskynnyksen korottamisella on pyritty vastaamaan oikeuskäytännössä omaksuttuun tulkintalinjaan, jossa rakentamisen on katsottu haittaavan tulevaa kaavoitusta suhteellisen helposti. Hallintotuomioistuimet kumosivat järjestelmällisesti kuntien myöntämiä suunnittelutarveratkaisuja vedoten tulevaan kaavoitustarpeeseen – niissäkin tapauksissa, joissa kunnalla ei ollut todellisuudessa tarkoitusta kaavoittaa aluetta pitkiin aikoihin. Rakennusoikeuden toteutuminen riippui usein siitä, valitettiinkö päätöksestä vai ei – mikä johti siihen, että samankaltaisissa rakennusprojekteissa oli mahdotonta ennakoida, saako rakennuslupa lainvoiman. Tilannetta selkeyttää myös se, että *olennaisen haitan* harkinta sidotaan aiempaa konkreettisemmin kunnan ajankohtaisiin kaavoitussuunnitelmiin ja kaavoituskatsauksessa esitettyihin tietoihin. Sääntely lisää myös ennakoitavuutta, koska rakentamisen vaikutuksia arvioidaan suhteessa kunnan omiin, julkisesti ilmoitettuihin suunnittelutavoitteisiin. Kokonaisuutena tarkasteltuna lakiuudistukset näyttävät vahvistavan maanomistajan asemaa erityisesti oikeusvarmuuden, ennakoitavuuden ja omaisuudensuojan näkökulmasta.

Suurin osa suunnittelutarveratkaisuista koskee pientalojen sijoittamista, ja *olennaisen haitan* kriteerin korkea soveltamiskynnys rajaa tyyppitapaukset soveltamisalan ulkopuolelle. Ristiriita syntyy siitä, että juuri näiden tyyppitapausten vuoksi alueella on lähtökohtaisestikin suunnittelupainetta.<sup>75</sup> Käytännössä *olennaisen haitan* kriteerillä siirretään päätäntävaltaa muilta toimijoilta kunnille ja vahvistetaan kunnan kaavoitusmonopolia niin, että todennäköisesti tuomioistuinratkaisut tulevat mukailemaan enemmän kunnan tahtotilaa ja vähentämään kontrollimekanismeja esimerkiksi tilanteissa, joissa kunnalla olisi perusteltua syytä parempaan suunnitteluun, mutta ei varsinaista halua toteuttaa sitä.

---

<sup>74</sup> Häkkäinen 2016, s. 116.

<sup>75</sup> Heinilä 2024, s. 769–770.

Kunnan harkintavalta alueensa kaavoituksen ja rakentamisen suunnittelun suhteen ei siis juurikaan kapene, mutta uusin AKL:ää koskeva hallituksen esitys lyhentää kaavallisten rakennuskieltojen ja toimenpiderajoitusten aikoja maanomistajan hyväksi. Uuden esityksen voisi katsoa lisäävän painetta kuntia kohtaan ja tuovan selkeyttä maanomistajan asemaan.

On kuitenkin huomattava, että HE 70/2026 vp lähtee vasta lausuntokierrokselle eikä sääntelyn lopullinen sisältö ole vielä varmistunut. RakL:n valmisteluhistoria osoittaa, että uudistuspakettia on korjattu ja täydennetty useaan otteeseen jo ennen lain voimaantuloa. Todennäköisesti myös AKL:n kokonaisuuteen tulee vielä muutoksia jatkovalmistelun aikana. Uudistuspaketin lopullinen vaikutus riippuu siitä, minkä sisältöisenä laki lopulta tulee voimaan, millaiseksi uusi oikeuskäytäntö muodostuu ja kuinka aktiivisesti kunnat tosiasiallisesti käyttävät valmiissa laissa niille annettua harkintavaltaa.