

# Suunnittelutarve- ja poikkeamispäätösmenettelyjen toimivuus

Aleksi Heinilä





# Suunnittelutarve- ja poikkeamispäätösmenttelyjen toimivuus

**Aleksi Heinilä**

Helsinki 2014

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ



Ympäristöministeriö  
Miljöministeriet  
Ministry of the Environment

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA I | 2014

Ympäristöministeriö  
Rakennetun ympäristön osasto

Taitto: Marianne Laune  
Kansikuva: Susanna Wähä

Julkaisu on saatavana vain internetistä:  
[www.ym.fi/julkaisut](http://www.ym.fi/julkaisut)

ISBN 978-952-11-4263-5 (PDF)  
ISSN 1796-170X (verkkokj.)

## SISÄLLYS

<b>1 Johdanto</b> .....	5
<b>2 Maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmästä ja tavoitteista</b> .....	9
2.1 Maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteista .....	9
2.1.1 Yleistä .....	9
2.1.2 Maankäyttö- ja rakennuslaille asetetut tavoitteet .....	10
2.2 Maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmästä .....	13
2.2.1 Yleistä .....	13
2.2.2 Maankäyttö- ja rakennuslain systematiikan lähtökohta .....	13
<b>3 Poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisut ja MRL:n järjestelmä</b> .....	18
3.1 Poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisut MRL:n järjestelmässä .....	18
3.1.1 Suunnittelutarveratkaisut MRL:n systematiikassa .....	18
3.1.2 Poikkeaminen MRL:n systematiikassa .....	24
3.2 Poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisut numeroina .....	27
3.2.1 Suunnittelutarveratkaisut .....	27
3.2.2 Poikkeamispäätökset .....	30
3.3 Poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisujen edellytyksistä .....	35
<b>4 Yhteenveto ja johtopäätökset</b> .....	41
4.1 Lupamenettelyihin liittyviä ongelmia .....	41
4.2 Ongelmien syitä .....	43
4.3 Ratkaisumahdollisuuksia .....	48
4.4 Yhteenveto selvityksen sisällöstä .....	52
<b>Lähteet</b> .....	53
Kirjallisuus .....	53
Virallislähteet .....	54
<b>Kuvailulehti</b> .....	55
<b>Presentationsblad</b> .....	56



# 1 Johdanto

Tämä selvitys on osa maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) kokonaisarviointia, jonka tarkoituksena on arvioida lain toimivuutta ja vaikuttavuutta. Kokonaisarvioinnin yhtenä painopistealueena on alueidenkäytön ohjausjärjestelmän toimivuus erityisesti yhdyskuntarakenteen hallinnan näkökulmasta, ja suunnittelutarve- ja poikkeamismenettelyillä on erityisesti tämän painopistealueen osalta keskeinenkin merkityksensä. Selvityksen tarkoituksena on tuoda esiin suunnittelutarveratkaisuja ja poikkeamispäätöksentekoa koskevia näkökohtia, joilla on merkitystä arvioitaessa sitä, onko MRL:n muuttamiselle tarvetta ja minkä tyyppisiä muutokset voisivat olla. Yksityiskohtaisia pykäläehdotuksia ei kuitenkaan esitetä, sillä erilaisia ratkaisumahdollisuuksia jäljempänä esitettyihin ongelmiin on runsaasti, kun kyse on viime kädessä koko MRL:n järjestelmän toimivuudesta ja siihen mahdollisesti tehtävistä muutoksista.

Molemmat lupamenettelyt liittyvät varsin kiinteästi suunnittelujärjestelmään, ja niillä on osin huomattavakin merkitys suunnittelujärjestelmän toimivuuden kannalta. Selvityksen sisällön näkökulmasta keskeiseksi tehtäväksi muodostuukin näiden menettelyiden roolin tarkastelu osana maankäyttö- ja rakennuslain systematiikkaa. Tätä systemaattista kokonaisuutta tarkastellaan maankäyttö- ja rakennuslaille asetettujen tavoitteiden näkökulmasta.

Vaikka MRL on ollut voimassa jo toistakymmentä vuotta, ei tämän kaltaista tutkimusta aiheesta ole varsinaisesti tehty. On syytä pyrkiä täsmentämään sitä, mistä oikeastaan on puhe kun puhutaan suunnittelutarve- ja poikkeamispäätöksistä. Eri intressien näkökulmasta asia näyttäytyy eri tavalla, ja näin tarkasteltuna käsitys kokonaisuudesta saattaa helposti jäädä puutteelliseksi. Epäilemättä tätäkin tutkimusta on mahdollista arvostella joitakin alueiden käyttöön liittyviä moninaisia intressejä suosivaksi ja toisia syrjiväksi, mutta lähtökohtana on käytetty nimenomaan niitä intressejä ja tavoitteita, jotka on määritelty eduskunnan säätämän maankäyttö- ja rakennuslain ja sen järjestelmän tavoitteiksi. Näkökulmana on siis se, ovatko MRL:lle asetetut tavoitteet tältä osin toteutuneet ja mitkä tekijät mahdollisesti voivat olla näiden tavoitteiden toteutumisen esteitä.

Voimassa olevan lainsäädännön, sen systematiikan ja tavoitteiden ohella tarkastellaan myös sitä, kuinka puheena olevia menettelyitä on käytännössä (sekä hallinto- että oikeuskäytännössä) sovellettu. Tähän liittyen on käytettävissä muun ohella paitsi käynnissä olevaan kokonaisarviointiin, myös jo aiemmin MRL:n toimivuuden seurantaan liittyen laadittuja selvityksiä. Näistä keskeisiä ovat poikkeamispäätöksiä ja suunnittelutarveratkaisuja hallintolainkäytössä koskevat selvitykset, joita on laadittu lain toteutumisen seurantaan liittyen käytännössä koko MRL:n voimassaoloajan.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Eduskunta edellytti MRL:n hyväksyessään, että uuden rakennuslainsäädännön toimivuutta seurataan kiinnittäen erityistä huomiota kansalaisten yhdenvertaisuuteen ja vaikutusmahdollisuuksiin, kaupan suuryksiköiden sijoittumiseen, kuntien väliseen yhteistoimintaan ja viranomaisten voimavaroihin, ks. EV 248/1998 vp, s.1.



MRL:n toimivuuden kokonaisarvioinnin eräänä painopistealueena on siis ohjausjärjestelmän toimivuus yhdyskuntarakenteen hallinnan näkökulmasta. Yhdyskuntarakenteen ja muun alueidenkäytön taloudellisuus on määritelty MRL:ssa erääksi alueiden käytön suunnittelun tavoitteeksi (MRL 5 §).<sup>2</sup> Yhdyskuntarakenteen eheys on keskeisesti esillä myös kaavojen sisältövaatimuksissa ja valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa.

Maankäytön suunnittelu on keskeisin keino ohjata yhdyskuntarakennetta. Yhdyskuntarakenne voi hajautua myös kaavoituksen seurauksena, mutta se ei ole tämän selvityksen kohteena.<sup>3</sup> Tässä tarkasteltavien menettelyiden liittyessä paljolti maankäytön suunnittelusta erilliseen rakentamiseen, voidaan näillä menettelyillä arvioida olevan huomattava merkitys yhdyskuntarakenteen kannalta. Suomalaisissa olosuhteissa yhdyskuntarakenteen hajautumiskehityksestä on todettu esimerkiksi, että selvimminkin se "ilmenee kaupunkiseutujen reunamilla alhaisen tiheyden taajama-alueiden laajenemisena, joka johtuu pääosin kaupunkiseutuja ympäröivän haja-asutusalueen hajarakentamisesta. Yhdyskuntarakenteen hajautumisen tuloksena syntyy suunnittelematonta taajama-alueita ilman palveluita ja infraverkostoja."<sup>4</sup> Tässä kehityksessä suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamismenettelyillä ja niitä aiemmassa lainsäädännössä edeltäneillä menettelyillä on ollut keskeinen rooli.<sup>5</sup> Suunnittelutarveratkaisulla syntyykin usein varsin tiivistä, suunnittelematonta rakentamista kaupunkiseutujen lievealueille ja siellä erityisesti teiden varsille. Tämän kehityksen seurausten hallinta on myöhemmin vähintäänkin haasteellista.<sup>6</sup>

On syytä tässäkin mainita se, että sekä erilaisten yleisten että yksityisten etujen näkökulmasta on hyvin merkityksellistä, millainen yhdyskuntarakenne on ja tapahtuuko siinä eheytymistä tai hajautumista. Hajautuneesta yhdyskuntarakenteesta aiheutuu huomattava määrä erilaisia välittömiä ja välillisiä haitallisia vaikutuksia ja kustannuksia niin kunnille, valtiolle kuin yksityisillekin. Välittömät kustannukset liittyvät esimerkiksi liikenneväylien rakentamis- ja parantamistarpeisiin ja välillisiä kustannuksia aiheutuu erilaisten palveluiden järjestämisestä.<sup>7</sup> Yksityisten näkökulmasta yhdyskuntarakenne vaikuttaa merkittävästi muun ohella päivittäiseen liikkumistarpeeseen sekä mahdollisuuksiin käyttää erilaisia kulkutapoja päivittäisillä matkoilla. Laajemmasta kuin kansallisesta näkökulmasta yhdyskuntarakenteella on sekä välittömiä että välillisiä vaikutuksia myös esimerkiksi ilmastonmuutoksen näkökulmasta.<sup>8</sup> Tutkimusten mukaan kaupunkirakenteen tiiviys ja kaupunkiseudun liikenteen energiankulutus ovat suorassa yhteydessä, minkä lisäksi liikenteellä on myös muita haitallisia ympäristövaikutuksia.<sup>9</sup> Sen lisäksi, että hajautunut yhdyskuntarakenne aiheuttaa kasvihuonekaasupäästöjä, se edellyttää myös enemmän infrarakentamista. Myös rakentaminen on yksi merkittävä kasvihuonekaasupäästöjen lähde.<sup>10</sup> Voidaan siten todeta, että yhdyskuntarakenteen hajautumiskehitys on haitallista yhtä lailla

<sup>2</sup> Yhdyskuntarakenteen voidaan tiivistää tarkoittavan asuin-, työpaikka-, palvelu- ja virkistysalueiden muodostamaa toiminnallista kokonaisuutta ja niitä yhdistäviä liikenneverkkoja sekä niiden tarvitsemia vesi-, tietoliikenne- ja energiahuoltoverkkoja. Ks. esim. Koski 2008, s. 7.

<sup>3</sup> Esim. kaupunkiseutujen yhdyskuntarakennetta maakuntakaavoituksessa tarkastelleen selvityksen mukaan keskeinen yhdyskuntarakenteen kannalta kielteisen kehityksen mahdollistava tekijä maakuntakaavoissa oli kaavoihin liian laajoina merkityt taajama-alueet. Laitinen – Vesisenaho 2011, s. 7, 17–18, 22.

<sup>4</sup> Ristimäki – Kalenoja – Tiitu 2011, s. 8, jossa mainitaan myös, että muista energiaa kuluttavista sektoreista poiketen liikenteen energiankulutuksen on tulevina vuosikymmeninä ennakoitu kasvavan huomattavasti ja globaalilla tasolla kestävän kehityksen suurimpia haasteita on henkilöautoliikenteen kasvun hallinta.

<sup>5</sup> Ks. esim. Oinonen – Vesala – Ristimäki 2013, s. 46–50.

<sup>6</sup> Ks. Oinonen – Vesala – Ristimäki 2013, s. 49.

<sup>7</sup> Kuntataloudelle yhdyskuntarakenteesta aiheutuvia kustannuksia on tarkasteltu mm. Kimmo Kosken selvityksessä "Kuntatalous ja yhdyskuntarakenne", Suomen ympäristö 42/2008.

<sup>8</sup> Ks. esim. Ristimäki – Kalenoja – Tiitu 2011, s. 8 ja siinä viitattu. Yhdyskuntarakennetta ja kasvihuonepäästöjä Suomessa on tarkasteltu esimerkiksi tutkimuksessa "Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenne ja kasvihuonekaasupäästöt", Suomen ympäristö 12/2010.

<sup>9</sup> Kuoppa – Mäntyselä (toim.) 2010, s. 11.

<sup>10</sup> Ks. myös Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 208/2010, s. 7–9, 14–16.



sekä taloudellisesta että ympäristönäkökulmasta tarkasteltuna. Taloudellisen yhdyskuntarakenteen merkitystä tulee tulevaisuudessa korostamaan entisestään myös se, että maamme väestö ikääntyy eurooppalaisessakin mittakaavassa voimakkaasti. Ikääntyvät ihmiset tarvitsevat erityisiä sosiaali- ja terveyspalveluita, peruspalveluita lähietäisyydellä ja asuntoja, joita ei tarvitse kunnostaa.<sup>11</sup>

Yhdyskuntarakenteen hajautumista on pyritty ehkäisemään jo kauan ennen ilmastomuutoskehityksen tunnistamista, mutta sen tulisi entisestään korostaa vaatimusta yhdyskuntarakenteen taloudellisuudesta ja tehokkuudesta (muiden ohella taloudellisten resurssien, luonnonvarojen käytön ja ekotehokkuuden näkökulmista).<sup>12</sup> Esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuuskertomuksessa koskien valtiota tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä todetaan, että ”yhdyskuntarakenteen eheyttäminen koetaan laajasti yhdeksi tärkeimmäksi yhdyskuntien kehittämistavoitteista. Viime vuosina erityisesti voimistunut huoli ilmastomuutoksesta on nostanut yhdyskuntarakenteen eheyttämisen entistä konkreettisemmin esiin.”<sup>13</sup> Nykyisenkaltaista yhdyskuntarakenteen hajautumista onkin pidetty kestävämmänä tulevaisuuden näkökulmasta.<sup>14</sup> Tarkasteltaessa kehitystä viimeisten parinkymmenen vuoden aikana on todettu, että tapahtuneen rakentamisen suurimmat ongelmat ovat nimenomaan kasvavien kaupunkiseutujen reuna-alueilla. Siellä syntyy suunnittelematonta taaja-asutusta, jossa käyttökustannukset (palvelut, työssäkäynti, infrastruktuuri) pitemmällä ajanjaksolla ovat suuria niin asukkaille kuin kunnillekin.<sup>15</sup>

Tällaisen rakentamisen lupa-asiassa on tyyppitapauksessa kyse yksittäisen asuinpientalon suunnittelutarveratkaisusta. Oman talon rakentamista voitaneen kuvata tietynlaiseksi suomalaiseksi unelmaksi, johon ei ole sinänsä syytä suhtautua väheksyen. Yksittäinen rakennushanke koetaankin yleisesti positiiviseksi.<sup>16</sup> Omakotitalorakentamiseen liittyykin erilaisia arvolutauksia, kun asuinpientalon rakentamiseen asemakaava-alueen ulkopuolelle liittyy helposti tietynlainen ajatus nimenomaan maaseudulle rakentamisesta, ”punaisesta tuvasta ja perunamaasta”. Tähän on vaikea liittää negatiivisia mielikuvia. Yksilötason preferensseillä on siis myös merkitystä yhdyskuntarakenteen kannalta.<sup>17</sup> Yksi kaavoituksen haaste onkin pyrkiä vastaamaan erilaiseen kysyntään niin, että yhdyskuntarakenteeseen ja sen taloudellisuuteen liittyvät seikat tulevat samanaikaisesti huomoiduksi.<sup>18</sup> Yksittäisten lupapäätösten kautta tämä ei näyttäisi olevan käytännössä mahdollista.

Erityisesti maltillisemmän kasvun kuntien näkökulmasta kyse on usein uusista veronmaksajista, eikä tähän yleensä liity arvioita näiden veronmaksajien vaikkapa koulukuljetusten muodossa aiheuttamista kustannuksista tai yhdyskuntarakenteesta johtuvista tulonsiirroista jotka voivat olla merkittäviä. Yllä mainittuja haittoja ja ongelmia kuitenkin syntyy, kun kymmeniä ja satoja pientaloja rakennetaan kaupunkiseutujen reuna-alueilla vuosittain yhä kauemmas palveluista ja työpaikoista. Eräs vaikeus asioiden käsittelemisessä liittyykin siihen, että lupakäsittelyissä on kyse yksittäisistä (tai korkeintaan muutamista) rakennuspaikoista, mutta yhdyskuntara-

<sup>11</sup> Oinonen – Vesala – Ristimäki 2013, s. 12, 13.

<sup>12</sup> Ks. ”ekotehokkaan yhdyskunnan” käsitteestä ja sen yhteyksistä yhdyskuntarakenteen eheyteen Sairinen (toim.) 2009, s. 23–25 ja siinä viitattu.

<sup>13</sup> Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 208/2010, s. 23.

<sup>14</sup> Sairinen (toim.) 2009, s. 9.

<sup>15</sup> Oinonen – Vesala – Ristimäki 2013, s. 70. Yhdyskuntarakenteen hajautumisesta Eurooppalaisena kysymyksenä ks. ”Urban Sprawl in Europe. The Ignored Challenge.” EEA Report No. 10/2006, jossa on muun ohella paikannettu hajautumisen moninaisia ja eri tasoisia syitä (s. 17–20) ja sen vaikutuksia (s. 28–36). Raportissa todetaan muun ohella (s. 5), että ”Urban sprawl is synonymous with unplanned incremental urban development, characterised by a low density mix of land uses on the urban fringe”. Suomessa tämän selvityksen kohteena olevilla lupamenettelyillä on ollut ja on edelleen tämän tyyppisen rakentamisen syntymisessä varsin merkittävä osa.

<sup>16</sup> Kononen – Pihala 2007, s. 14–15.

<sup>17</sup> Ks. Sairinen (toim.) 2009, s. 8.

<sup>18</sup> Ks. Kononen – Pihala 2007, s.15.

kenne muodostuu pidemmällä aikavälillä yksittäisten lupien muodostaessa (toisiinsa muun ohella yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen välityksellä vaikuttavan) pidempiaikaisen soveltamiskäytännön.

Puhuttaessa mistä tahansa pientalorakentamisesta asemakaava-alueiden ulkopuolella puhutaan usein *hajarakentamisesta*. Kuitenkin, seurattaessa aiemman rakennuslain (370/1958, RakL) systematiikkaa jossa hajarakentamisen käsite oli määritelty, hajarakentamiseksi tulisi oikeastaan kutsua ainoastaan sitä rakentamista, joka tapahtuu asemakaava- ja MRL 16 §:n mukaisten suunnittelutarvealueiden ulkopuolella.<sup>19</sup> Tämä on omiaan sekoittamaan asiasta käytävää keskustelua ja hämärtämään sitä mistä itse asiassa puhutaan kun varsinainen hajarakentaminen eli asemakaava- ja suunnittelutarvealueiden ulkopuolelle suoraan rakennusluvin tapahtuva rakentaminen ja suunnittelutarvealueilla tapahtuva rakentaminen sekoitetaan. Juridisesti määriteltyinä hajarakentaminen merkitsee siis sitä rakentamista asemakaavoitettujen ja suunnittelutarvealueiden ulkopuolelle, joka voimassa olevan lainsäädännön mukaan on mahdollista suoraan rakennusluvalla.<sup>20</sup>

Yhdyskuntarakenteen näkökulmasta ongelmalliseksi on koettu erityisesti kasvavilla kaupunkiseuduilla toisinaan myös varsinainen hajarakentaminen suunnittelutarvealueiden ulkopuolella. Tällöinkin ongelmat liittyvät erityisesti kaupunkiseutujen lähialueille. Tällaiset hajarakentamiseen käytettävät alueet sijaitsevat yhdyskuntarakenteessa syrjäisimmillä paikoilla keskeisempien alueiden ollessa jo suunnittelutarvealuetta suoraan lain nojalla. Tällaisilla alueilla kunta ei voi MRL:n mukaisin ohjauksin vaikuttaa rakentamisen sijoittumiseen yhdyskuntarakenteessa tai maisemassa, haja-asutusalueelle myönnettyjen rakennuslupien määrään taikka tilojen tasapuoliseen kohteluun. Tällainen esimerkiksi yleiskaavoihin perustumaton suoriin lupiin tapahtuva rakentaminen johtaa vähitellen suunnittelemattoman yhdyskunnan muodostumiseen.<sup>21</sup> On myös voitua havaita, että kun lainsäädännössä jäljempänä esitetyllä tavalla on jaettu alueet erilaisiin kategorioihin sen mukaan minkälaista suunnittelua tai lupamenettelyä hankkeen toteuttaminen edellyttää (suunnittelutarvealueisiin, rantavyöhykkeisiin ja niiden ulkopuolelle jäävään hajarakentamisalueeseen), vaikuttavat näiden alueiden määrittelyt myös tosiasiallisesti rakentamiseen. Suoraan rakennusluvalla tapahtuva rakentaminen pyrkii toisinaan sijoittumaan mahdollisimman lähelle rantaa tai suunnittelutarpeen ylittävää tiheämpää rakentamista kuitenkin niin, että se ei muodollisesti sijoitu näille alueille ja on siten mahdollista suoraan rakennusluvalla.

<sup>19</sup> RakL 4.1 §:ssä määriteltiin se, mikä on rakennuslain järjestelmässä *taaja-asutusta* (jonka lain 5.1 §:n mukaan tuli perustua detaljikaavoitukseen), ja 4.2 §:ssä määriteltiin muu kuin taaja-asutus *haja-asutukseksi*. Taaja-asutuksen ja suunnittelutarvealueen käsitteet eivät vastaa täysin toisiaan suunnittelutarvealueen käsitteen ollessa aiempaa taaja-asutuksen käsitettä hieman joustavampi ja jossain määrin laajempi, mutta ne ovat lopulta varsin lähellä toisiaan ja taaja-asutuksen voidaan sanoa sisältyvän MRL 16 §:n suunnittelutarvealueen määritelmään. MRL 16.1 §:ssä suunnittelutarvealue on määritelty varsin pitkälti samalla tavoin kuin RakL 4 §:ssä. MRL 16.1 §:n ohella suunnittelutarvealueisiin sisältyvät myös MRL 16.2–3 §:ssä määritellyt tapaukset, joilla suunnittelutarvetta koskevia säännöksiä myös sovelletaan.

<sup>20</sup> Yhdyskuntarakenteesta lähtevässä tarkastelussa haja-asutusalueella tarkoitetaan taajaman ulkopuolista aluetta, ks. *Oinonen – Vesala – Ristimäki* 2013, s. 30. Määritelmä on osin yhtenevä lainsäädännöstä lähtevän määritelmän kanssa, mutta ei identtinen, kun taajamatiheydellä (jo) tapahtunut rakentaminen ja suunnittelutarvealueen määritelmä eivät ole identtisiä. Suunnittelutarveratkaisuista noin kolme neljäsosaa on sijoittunut YKR-taajamien alueille tai niiden lievealueille, joskin kuntakohtaisten erojen on havaittu olevan melko suuria (*Oinonen – Vesala – Ristimäki* 2013, s. 48).

<sup>21</sup> *Kononen – Pihala* 2007, s. 15. Myöhemmin suunnittelutarvekynnyksen ylityksessä tällainen rakentaminen tulee suunnittelutarvealuetta koskevien säännösten soveltamisen piiriin.

## 2 Maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmästä ja tavoitteista

### 2.1

### Maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteista

#### 2.1.1

#### Yleistä

Pyrittäessä selvittämään lain ja lainsäätäjän tarkoitusta ja tavoitteita, tukeudutaan keskeisesti lainvalmisteluaineistoon ja myös lain tavoitesäännöksiin.<sup>22</sup> MRL sisältää useampiakin tavoitesäännöksiä kun lain yleisen tavoitteen ohella lakiin sisältyvät erityiset tavoitesäännökset koskien sekä alueiden käytön suunnittelua että rakentamisen ohjausta (MRL 1, 5 ja 12 §:t). Erityisesti yksittäisten säännösten tavoitteiden ja lainsäätäjän tarkoituksen osalta voidaan tukeutua siihen, mitä lain esitöissä on sanottu siitä mitä näillä säännöksillä on tavoiteltu. Lainsäädännölle asetettujen tavoitteiden määrittäminen ei kuitenkaan ole aina yksinkertaista.

Nykyisessä lainsäädäntökäytännössä yleisiin tavoitesäännöksiin voidaan suhtautua monella tavalla.<sup>23</sup> Toisinaan niiden merkitystä vähätellään eikä niitä pidetä samalla tavalla velvoittavina säännöksinä kuin muita säännöksiä, mutta esimerkiksi *Tapio Määttä* on korostanut niiden merkitystä ja asemaa myös käytännön lain tulkinnassa.<sup>24</sup> MRL:n osalta *Olavi Syrjänen* on korostanut lain alueiden käytön suunnittelun tavoitesäännösten merkitystä kaavojen sisältövaatimusten näkökulmasta.<sup>25</sup> Syrjäsen mukaan myös MRL:n ”yleisiä säännöksiä koskeva luku on keskeinen lain soveltamisen kannalta, sillä luku määrittelee lain tarkoituksen, keskeiset tavoitteet ja keinot tavoitteiden saavuttamiseksi.”<sup>26</sup>

Lain tulkinnassa lainsäätäjän tarkoituksen ja lain tavoitteiden merkityksen voidaan sanoa korostuvan erityisesti niin sanotuissa ”kiperissä” soveltamistilanteissa. Tilanteissa, joissa on epäselvää minkälaista ratkaisua lainsäädäntö käsillä olevassa yksittäistapauksessa edellyttää tai minkälaiset ratkaisut se sallii, korostuvat lainsäätäjän tarkoitukseen ja lainsäädännöllä tavoiteltuihin asiantiloihin liittyvät argumentit lain tulkinnassa. Lain tavoitteenasettelu on keskeinen kiinnostuksen kohde toisaalta myös lainsäädäntötutkimuksessa, jossa pyritään selvittämään, miksi ja miten lainsäädäntö syntyy ja kuinka se laaditaan, miten lainsäädäntöä toteutetaan ja millaisia ovat sen vaikutukset.<sup>27</sup> Tässä selvityksessä pyritään edellä kuvatun perusteella arvioimaan

<sup>22</sup> Tältä osin on todettava, ettei sääntelyn tarkoitusta tai tavoitteita koskeva oikeustieteellinen käsitteistö ole ”erityisen selkeää tai vakiintunutta” (*Tala* 2005, 218; täsmällisemmin *Määttä* 2011, s. 218–219).

<sup>23</sup> Esim. *Tala* (2005, s. 218–221) tunnistaa kolmenlaisia lähestymistapoja lain tavoitteenasetteluun, jotka vaihtelevat ”vakavasta ja myötämielisestä” ”vähättelevään ja kyyniseen”.

<sup>24</sup> *Määttä* 2011 passim.

<sup>25</sup> *Jääskeläinen – Syrjänen* 2010, s. 132.

<sup>26</sup> *Jääskeläinen – Syrjänen* 2010, s. 102.

<sup>27</sup> Ks. *Tala* 2005, s. 217–218.

MRL:n järjestelmää ja sen vaikutuksia keskeisesti MRL:n (suunnittelu)järjestelmän ja sen tavoitteiden näkökulmasta.

Erityisesti kaavoitus- ja rakentamisoikeuden ollessa kyseessä on syytä huomioda, että lain tavoitteiden paikantamisessa on kyse moniulotteisesta kysymyksestä. Tavoitteet eivät ole välttämättä helposti löydettävissä tavoitesäännösten ja esitöiden selväsanaisista lausumista. Maankäyttöön ja rakentamiseen liittyy merkittäviä taloudellisia ja muita intressejä, mikä näkyy muun ohella siinä, että kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön uudistaminen on ollut varsin vaikeaa siihen sisältyvien poliittisten jännitteiden ja ristiriitojen johdosta.<sup>28</sup> Tämä heijastuu myös esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain esitöihin, joiden yhtenä keskeisenä tosiasiallisena tehtävänä tämänkaltaisessa tilanteessa on ollut pyrkiä mahdollisuuksien mukaan edesauttamaan lakiesityksen hyväksymistä.

Tämä seikka lienee vaikuttanut jossain määrin myös MRL:ssa käytettyyn käsitteistöön. Esimerkiksi suunnittelutarveratkaisun edellytyksiä koskevan MRL 137 §:n otsikkoa ”Rakennusluvan erityiset edellytykset suunnittelutarvealueella” voidaan nähdäkseni pitää jossain määrin harhaanjohtavana, kun kyse ei ole käytännössä rakennuslupamenettelystä vaan suunnittelutarveratkaisumenettelystä, jossa noudatettava menettely poikkeaa rakennuslupamenettelystä ja jonka osalta myös esimerkiksi muutoksenhakua koskeva sääntely poikkeaa merkittävästi rakennusluvasta.<sup>29</sup> Kuitenkin, pyrittäessä arvioimaan MRL:n järjestelmää lain tavoitteiden ja niiden toteutumisen näkökulmasta, muodostavat lain julkilausutut tavoitteet perustellun lähtökohdan tarkastelulle.

#### 2.1.2

### Maankäyttö- ja rakennuslaille asetetut tavoitteet

Myös maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä yhdyskuntarakenteen ohjaaminen oli todettu ongelmalliseksi. Yhdyskuntarakenteen hajautumisen todettiin edelleen olevan erityisesti kaupunkiseutujen ongelma, eikä rakennuslainsäädännön katsottu tarjoavan riittäviä välineitä alue- ja yhdyskuntarakenteen tavoitteelliseen ohjaamiseen. Yhdeksi keskeiseksi ongelmaksi todettiin suunnittelemattoman rakentamisen suuri määrä detaljikaava-alueiden ulkopuolella. Sen ohjaaminen erityisesti rakentamispaineisilla alueilla todettiin vaikeaksi.<sup>30</sup>

Maankäyttö- ja rakennuslakia koskevassa hallituksen esityksessä lain keskeiseksi tavoitteeksi on määritelty ”parantaa alueiden käytön suunnittelun edellytyksiä yhdyskuntakehityksen, toimintojen sijoituksen ja ympäristön ohjauksessa kestävää kehitystä edistävään, ympäristöhaittoja vähentävään ja luonnonvaroja säästävään suuntaan.”<sup>31</sup> Tämä lausuma korostaa lain systematiikan jäljempänä käsiteltyä *suunnittelulähtöisyyttä* ja sitä, että lain tavoitteet on ajateltu saavutettavan nimenomaan maankäytön suunnittelun keinoin.<sup>32</sup>

<sup>28</sup> Rakennuslain kokonaisuudistuksesta alettiin keskustella jo noin kymmenen vuoden kuluttua sen voimaantulosta. Jo tällöin tarvetta perusteltiin sillä, että lukuisten muutosten seurauksena laki oli tullut hankalaksi ja vaikeasti tulkittavaksi sitä soveltaville. Vuonna 1984 lakiehdotus rakennuslainsäädännön uudistamiseksi oli kirjoitettu jo hallituksen esityksen muotoon, mutta se ei edennyt eduskuntaan saakka. Vuonna 1994 hallituksen esitys rakennuslainsäädännön uudistamiseksi raukesi eduskunnassa. Ks. *Jääskeläinen – Syrjänen* 2010, s. 34.

<sup>29</sup> Vrt. *Aer* 2010, s. 23. MRL:ia säädettäessä ongelmalliseksi koetusta taaja-asutuspoikkeuslupamenettelystä pyrittiin jäljempänä kuvatulla tavoin pääsemään eroon.

<sup>30</sup> HE 101/1998 vp, kohta 2.3. Nykytilan arviointi.

<sup>31</sup> HE 101/1998 vp, ”Esityksen pääasiallinen sisältö”.

<sup>32</sup> Ks. myös *Jääskeläinen – Syrjänen* 2010, s. 104, jossa on katsottu, että ”koko lain tarkoituksena on hyvällä suunnittelulla aikaansaada ja säilyttää hyvää ympäristöä ja parantaa huonoa ympäristöä (...).”

*Hollo* on pitänyt kehityksen ominaispiirteensä sitä, että kaavoitus kaavahierarkian kannalta ei ole toteutunut ajoissa niin, että yleispiirteisiä kaavoja olisi saatu valmiiksi ohjaamaan yksityiskohtaista kaavoitusta eikä toisaalta yksityiskohtainkaan kaavoitus ole tullut ajoissa kattamaan sellaisia alueita, joihin kohdistuu rakentamis- ja muita kehittämispaineita. *Hollo* käyttää tästä tilanteesta ilmaisua ”kaavoituksen ja rakentamispaineen epätasapaino”.<sup>33</sup>

Lakia säädettäessä pyrkimyksenä olikin parantaa alueiden käytön suunnittelun edellytyksiä ja lakia säädettäessä pyrittiin siihen, että maankäytön suunnittelu perustuisi aiempaa enemmän kokonaisvaltaiseen näkemykseen. Poikkeuslupien määrää ja tarvetta oli tarkoitus vähentää oleellisesti kaava- ja rakennuslupajärjestelmää kehittämällä.<sup>34</sup> Erityisesti kasvavien kaupunkiseutujen osalta tavoitteena oli, että rakennettujen alueiden uudistamista voitaisiin tarkastella alueellisesti tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina. Kaupunkiseutujen kansainvälistä kilpailukykyä ja elinkeinoelämän toimintamahdollisuuksia pyrittiin edistämään myös alueiden käytön suunnittelulla. Tavoitteena oli että suunnittelulla luodaan edellytykset yhdyskuntarakenteelle, jossa palvelujen saatavuus ja saavutettavuus on riittävässä määrin turvattu. Yhdyskuntarakenteen ohjaamisessa tavoiteltiin rakennetta, jossa liikennetarve vähenee ja jossa edistetään joukkoliikennettä.<sup>35</sup>

Lain yleistä tavoitetta koskeva MRL 1 § sisältää sekä sisällöllisen että menettelyllisen tavoitteen. Säännöksen mukaan lain tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävästä kehityksestä. Tavoitteena on myös turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa. Suunnittelun laadun ja asiantuntemuksen monipuolisuuden lain yleisinä tavoitteina on ajateltu osaltaan turvaavan lain muiden tavoitteiden toteutumista hyvän ympäristön ja laadukkaan rakentamisen ratkaisuna.<sup>36</sup>

Säännöksen taustalla sekä sisällöllisen että menettelyllisen elementin osalta voidaan nähdä Suomen perustuslain (PL, 731/1999), erityisesti sen ympäristöperusoikeutta (20 §) koskevan säännöksen vaikutus.<sup>37</sup> Uudessa perustuslaissa on muissakin kohdin korostettu yksilön suoria vaikuttamismahdollisuuksia, ja säännösten sanamuotojen perusteella voitaisiin sanoa tämän koskevan nimenomaan elinympäristöä koskevaa päätöksentekoa. PL 2.2 §:n mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja *elinympäristönsä* kehittämiseen. Säännöksen perustelujen mukaan säännös ilmaisee sen periaatteen, etteivät yksilön mahdollisuudet vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristön kehittämiseen voi kansanvaltaisessa yhteiskunnassa rajoittua pelkästään mahdollisuuteen äänestää vaaleissa.<sup>38</sup> Mainitun ympäristöperusoikeussäännöksen 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Myös PL 14.3 §:ssä säädetään julkisen vallan tehtäväksi edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Merkityksellinen tässäkin suhteessa on myös julkiselle vallalle PL 22 §:ssä säädetty perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus.

<sup>33</sup> *Hollo* 2006, s. 143.

<sup>34</sup> HE 101/1998 vp, kohta 3.1, Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi.

<sup>35</sup> HE 101/1998 vp, kohta 3.1, Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi.

<sup>36</sup> HE 101/1998 vp, 1 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

<sup>37</sup> MRL:ia säädettäessä voimassa oli vielä perustuslakia edeltänyt hallitusmuoto (94/1919) vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen jälkeisessä muodossaan.

<sup>38</sup> HE 1/1998 vp, s. 74.

Myös alueiden käytön suunnittelun tavoitteita koskeva MRL 5 § sisältää sekä nettelyyn liittyviä että sisällöllisiä elementtejä. Säännöksen mukaan

Alueiden käytön suunnittelun tavoitteena on vuorovaikutteiseen suunnitteluun ja riittävään vaikutusten arviointiin perustuen edistää:

1. turvallisen, terveellisen, viihtyisän, sosiaalisesti toimivan ja eri väestöryhmien, kuten lasten, vanhusten ja vammaisten, tarpeet tyydyttävän elin- ja toimintaympäristön luomista;
2. yhdyskuntarakenteen ja alueiden käytön taloudellisuutta;
- 2a. riittävän asuntotuotannon edellytyksiä,
3. rakennetun ympäristön kauneutta ja kulttuuriarvojen vaalimista;
4. luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen säilymistä;
5. ympäristönsuojelua ja ympäristöhaittojen ehkäisemistä;
6. luonnonvarojen säästeliästä käyttöä;
7. yhdyskuntien toimivuutta ja hyvää rakentamista;
8. yhdyskuntarakentamisen taloudellisuutta;
9. elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä;
10. palvelujen saatavuutta; sekä
11. liikenteen tarkoituksenmukaista järjestämistä sekä erityisesti joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen toimintaedellytyksiä.

Alueiden käytön suunnittelun aineellisten tavoitteiden toteuttamisen tulisi siis perustua sekä vuorovaikutteiseen suunnitteluun että riittävään vaikutusten arviointiin. Eräänä tavoitteena lakia säädettäessä olikin, että vaikutusten arviointi kytketään tiiviimmin maankäytön suunnitteluun.<sup>39</sup> MRL 5 §:n perustelujen mukaan säännös sisältää ne keskeiset asiat, joita kaavoituksella pyritään edistämään.<sup>40</sup> Lain perusteluissa on useassa kohdin korostettu maankäytön suunnittelun perustumista aiempaa enemmän kokonaisvaltaiseen näkemykseen. Alueiden käytön huomattavan yhdyskuntataloudellisen merkityksen vuoksi kaiken suunnittelun tavoitteena on korostettu yhdyskuntarakenteen, alueiden käytön ja yhdyskuntarakentamisen taloudellisuutta.<sup>41</sup>

Osaksi MRL:n tavoitteistoa voidaan mieltää myös valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, jotka ovat alueiden käytön suunnittelujärjestelmän ylin, valtakunnallinen taso. Niiden on tarkoitettu konkretisoivan maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteita ja kaavojen sisältövaatimuksia ja ne pyrkivät varmistamaan valtakunnallisesti merkittävien seikkojen huomioon ottamisen kaavoituksessa.<sup>42</sup> Varsinaisista lain tavoitesäännöksistä poiketen valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat suoraan sovellettavia säännöksiä maankäytön suunnittelussa, mutta lain tavoiteasettelun kannalta niillä on merkitystä tavoitesäännöksiä konkretisoivan roolinsa kautta. Myös valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa ovat yhdyskuntarakenteelliset näkökohdat varsin merkittävässä roolissa, niin ensimmäisessä tavoitteita koskevassa valtioneuvoston päätöksessä (30.11.2000) kuin myös tavoitteiden tarkistusta koskevassa päätöksessä (13.11.2008).

<sup>39</sup> HE 101/1998 vp, kohta 3.1, Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi.

<sup>40</sup> HE 101/1998 vp, 5 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

<sup>41</sup> Jääskeläinen – Syrjänen 2010, s. 131–132.

<sup>42</sup> Ks. esim. Turunen 2003, s. 40.

Lain tavoitteisiin, jotka ovat usein yhtäältä sekä yleisiä että yksityisiä, pyritään muun lainsäädännön, erityisesti perustuslain, asettamat vaatimukset huomioiden. Näin ollen näihin tavoitteisiin pyrittäessä on otettava huomioon ympäristöperusoikeuden ja osallistumismahdollisuuksia koskevien säännösten ohella esimerkiksi maanomistajien ja muiden oikeudenhaltijoiden omaisuudensuoja osana perusoikeusjärjestelmää. Hyvin keskeinen tässä tutkimuksessa tarkasteltavien menettelyiden osalta ovat myös PL 6 §:n yhdenvertaisuutta koskevat säännökset.

Monilta osin MRL:in säätäminen on merkinnyt muutosta laille asetettujen tavoitteiden toteutumisen suuntaan. Voitaneen kuitenkin muun ohella jäljempänä esitetyn perusteella sanoa, ettei MRL:lla ole pystytty vastaamaan yhdyskuntarakenteen hajautumiseen siltä osin, kuin on kyse suunnittelemtoman rakentamisen suuresta määrästä detaljikaava-alueiden ulkopuolella ja erityisesti sen ohjaamisesta erityisesti rakentamispaineisilla alueilla. Suunnittelutarveratkaisujen määrä on jäljempänä esitettävällä tavalla merkittävä erityisesti kasvavilla kaupunkiseuduilla, eikä niiden määrässä voida arvioida tapahtuneen merkittävää vähenemistä.

Syitä tähän voidaan löytää osin myös maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen yhteydessä omaksutuista ratkaisuista, jotka perustuivat vahvasti aiemman rakennuslain systematiikalle, eivätkä uudistukset nimenomaan suunnittelemtoman rakentamisen ohjaamisessa olleet sellaisia, että niillä olisi aiempaa tehokkaammin voitu ohjata suunnittelemtonta rakentamista. Tietyiltä osin voitaisiin jopa esittää muutoksen suunnan olleen päinvastainen. Näitä näkökohtia tarkastellaan yksityiskohtaisemmin seuraavassa.

## 2.2

### Maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmästä

#### 2.2.1

##### Yleistä

Maankäyttö- ja rakennuslain koko systematiikan perusta on hyvin vahvasti aiemmassa rakennuslaissa. Vaikka kyseessä oli kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön kokonaisuudistus joka sisälsi merkittäviä uudistuksia suhteessa aiempaan, vanhan rakennuslain rakenteet näkyvät hyvin selvästi myös MRL:n systematiikassa.

Myös suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamismenettelyt perustuvat aiemman rakennuslain sisältämiin menettelyihin ja rakenteisiin, vaikka niitä koskeva sääntely pintatasolla uudistui merkittävästi. Onkin tarpeen tarkastella, kuinka lainsäädännölle asetetut tavoitteet ja pintatason sääntelyssä tehdyt muutokset käytännössä kohtaavat. Tässä suhteessa on havaittavissa myös tiettyjä ongelmia.

#### 2.2.2

##### Maankäyttö- ja rakennuslain systematiikan lähtökohta

Aiemman rakennuslain 5.1 §:ssä säädettyä niin sanottua taaja-asutuskieltoa on luonnehdittu esimerkiksi rakennuslain keskeisimmäksi säännökseksi ja "ensimmäiseksi periaatteeksi".<sup>43</sup> Taaja- ja haja-asutuksen käsitteiden erottelua on kuvattu yhdeksi kaavoitus- ja rakentamisoikeuden lähtökohdista.<sup>44</sup>

<sup>43</sup> Ks. *Majamaa* 1981, s. 7; *Larma – Hallberg – Jatkola – Wirilander* 1992, s. 14. Ks. myös *Majamaa* DL 2003, s. 602 sekä *Syrjänen* 1999, s. 128 ja siinä viitatu lähteet.

<sup>44</sup> EIF II/*Kuusiniemi*, s. 549.



Lainkohdan mukaan taaja-asutukseen saa käyttää ainoastaan sellaista aluetta, jolle on vahvistettu asemakaava tai rakennuskaava.<sup>45</sup> Toisin sanoen tehokkuudeltaan tietyn rajan ylittävän asutuksen muodostumisen tulee perustua yksityiskohtaiseen maankäytön suunnitteluun. Haja-asutusluonteinen rakentaminen (joka siis ei ylitä taaja-asutuksen kynnystä) on mahdollista ilman maankäytön suunnittelua suoraan rakennusluvalla.<sup>46</sup> Vaikka vakiintuneesti puhutaan ”taaja-asutuskiellosta”, olisi säännöksen sisältö huomioon ottaen kuvaavampaa puhua taaja-asutuksen *suunnitteluvelvollisuudesta*. Vastaavasti rantarakentamisen osalta käytetään toisinaan ilmausta ”rantarakentamiskielto”, vaikka kyse on rantarakentamisen (lähtökohtaisesta) suunnitteluvelvollisuudesta.

Taaja-asutuksen suunnitteluvelvollisuutta koskeva säännös kuvastaa nähdäkseni keskeisimmin kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön järjestelmän lähtökohdaksi ja keskeiseksi periaatteeksi paikantuvaa ideaa: *alueiden käytön tulee perustua riittävään suunnitteluun*, ja säännöksen tarkoituksena on suunnittelemtoman ja järjestämättömän asutuksen syntymisen ehkäiseminen.<sup>47</sup> Se, mikä missäkin tilanteessa on riittävä, riippuu kulloisestakin alueesta ja rakennushankkeesta, mutta tiheän asutuksen suunnitteluvelvollisuus ilmaisee sen keskeisen kynnyksen, jonka ylittäessä rakentaminen on suunniteltava yksityiskohtaisella kaavalla.<sup>48</sup> Samalla MRL 16 §:n mukaista suunnittelutarvetta koskeva sääntely on aiempaa rakennuslakia vastaavalla tavalla edelleen lain keskeisin mekanismi tämän riittävän suunnittelun toteuttamisessa.

Rantavyöhykkeillä ja -alueilla kuivan maan suunnittelutarvetta asiallisesti varsin pitkälti vastaava säännös sisältyy MRL 72.1–2 §:ään. Rantarakentamista koskeva lähtökohtainen suunnitteluvelvollisuus toteutetaan MRL 72.1 §:n vaatimukset täyttävällä, rantarakentamiseen oikeuttavalla kaavalla, jollainen voi olla joko ranta-asemakaava taikka tietyt vaatimukset täyttävä yleiskaava. MRL 137 §:n mukaista suunnittelutarveratkaisua vastaa rantavyöhykkeillä ja -alueilla asiallisesti MRL 171 §:n nojalla myönnettävä poikkeus MRL 72.1 §:n (ranta-alueilla MRL 72.2 §:n) suunnitteluvelvollisuutta koskevasta säännöksestä. Tämän selvityksen aiheen näkökulmasta on merkityksellistä se, että nämä *molemmat keskeiset suunnitteluvelvollisuudet on mahdollista sivuuttaa yksittäistapauksellisilla lupapäätöksillä*.

Tiettyjen alueiden osalta on siis erityisesti säädetty, mikä on riittävä suunnittelun taso. Sama koskee myös tiettyjä *hankkeita*. Esimerkiksi MRL 71 a §:n mukaiset vähittäiskaupan suuryksiköt ovat hankkeita jotka edellyttävät MRL:n mukaan aina asemakaavatasoista suunnittelua.<sup>49</sup> Seudullisesti merkittävät vähittäiskaupan suuryksiköt edellyttävät lisäksi poikkeuksetta maakuntakaavallista perustaa. Niiden tulee MRL

<sup>45</sup> RakL 5.3 § sisälsi tähän yleisen poikkeuksen. 3 momentin mukaan sen estämättä, mitä 1 momentissa on säädetty, saa rakentaa jo olevaan asuntoon tai maanviljelystilaan kuuluvan talusrakennuksen. Poikkeus oli siis varsin suppea koskiessaan yksinomaan talusrakennusten rakentamista. Rakennuslain aikana muodostui varsin paljon oikeuskäytäntöä sen suhteen, millainen rakentaminen on mahdollista ilman RakL 5.2 §:n mukaista taaja-asutuspoikkeuslupaa, ks. esim. KHO 1982 A II 39, KHO 1984 A II 64, KHO 1984 A II 65, KHO 26.5.1988/2210 (lrs). Käytäntö on jatkunut lähtökohdiltaan samankaltaisena myös MRL:n (jonka 137.2 § sisältää jokseenkin vastaavan säännöksen) aikana, ks. esim. KHO 22.4.2010/874 ja KHO 2012:40.

<sup>46</sup> RakL 4.2 §:n mukaan muu kuin taaja-asutus oli siis haja-asutusta.

<sup>47</sup> Ks. *Larma – Hallberg – Jatkola – Wirilander 1992*, s. 14.

<sup>48</sup> Näin myös *Syrjänen*, joka kirjoittaa (*Jääskeläinen – Syrjänen 2010*, s. 131): ”MRL korostaa suunnittelun tarpeesta lähtevää alueiden käytön ohjausta, jota on mahdollista tarpeen mukaan tiukentaa, mutta myös keventää siellä, missä tarve on vähäisempää.”

<sup>49</sup> Vähittäiskaupan suuryksiköitä ei ole mahdollista MRL:n järjestelmässä toteuttaa poikkeamispäätöksellä taikka suunnittelutarveratkaisulla jäljempänä käsitellyn ”ehdottoman luvanmyöntämiseen” johdosta. Vähittäiskaupan suuryksiköiden osalta voidaan siis puhua *ehdottomasta asemakaavoituspakosta*. Tämä ei toisaalta kuitenkaan tarkoita sitä, ettei vähittäiskaupan suuryksikön rakentamisen mahdollistavasta asemakaavasta olisi joltakin osin mahdollista hakea tai saada poikkeusta.

71 c §:n 2 momentin mukaan sijoittua joko maakuntakaavan mukaiselle keskustatointojen alueelle taikka olla muutoin osoitettu maakuntakaavassa.<sup>50</sup>

Onkin niin, että mitä intensiivisemmästä ja laajempia vaikutuksia omaavasta hankkeesta on kyse, sitä useammin tällainen hanke edellyttää asemakaavoituksen ohella myös yleispiirteistä kaavoitusta tuekseen, jotta MRL:n edellyttämä riittävän suunnittelun vaatimus tulisi täytetyksi. Pääsääntöisesti on kuitenkin niin, että laki ei edellä kuvattujen esimerkkien tapaan yksiselitteisesti määrittele riittävää suunnittelun tasoa, vaan se on tulkinnanvaraisempi kysymys ja kysymykseen vastaaminen riippuu kulloisestakin alueesta ja siitä, mitä alueelle on suunnitteilla.

Näin ollen myös yleiset kaavojen laatimisvelvollisuudet ilmentävät osaltaan edellä kuvattua järjestelmän riittävää suunnittelua koskevaa lähtökohtaa, ja kaavojen laatimisvelvollisuutta koskevilla säännöksillä on periaatteellisesti varsin merkittävä asema järjestelmän toimivuuden näkökulmasta.<sup>51</sup> Nämä velvollisuudet on säädetty kunkin kaavamuodon osalta erikseen. Asemakaavat on laadittava ja pidettävä ajan tasalla sitä mukaa kuin kunnan kehitys, erityisesti asuntotuotannon tarve, taikka maankäytön ohjaustarve sitä edellyttää (MRL 51 §). Kuntien tulee huolehtia tarpeellisten yleiskaavojen laatimisesta ja niiden pitämisestä ajan tasalla (MRL 36 §). Maakuntien liittojen tulee puolestaan huolehtia tarpeellisten maakuntakaavojen laatimisesta, niiden pitämisestä ajan tasalla ja kehittämisestä (MRL 27 §). Järjestelmän toimivuuden kannalta on merkittävää, kuinka näitä velvollisuuksia käytännössä toteutetaan. Suunnittelutarveratkaisujen suuri määrä on monesti oire siitä, että maankäytön suunnittelu ei pysy rakentamispaineiden edellyttämässä tahdissa.

Kun lain systematiikka lähtee siitä, että suunnittelutarvealueille tulisi laatia asemakaava, niin kaavojen laatimisvelvollisuutta koskevat säännökset näyttäisivät lähtökohtaisesti edellyttävän kunnilta asemakaavojen laatimista tällaisille alueille. Toisaalta on kuitenkin niin, että suunnittelutarvealueen määritelmä (joka siis pääosiltaan vastaa käytännössä rakennuslain taaja-asutuksen käsitettä) kattaa myös sellaisia alueita, joille asemakaavan laatiminen (josta seuraa kunnille myös huomattava määrä erilaisia velvoitteita) ei ole käytännössä tarkoituksenmukaista. Tällaisia voivat olla esimerkiksi alueet, jotka ovat aikanaan muodostuneet asutukseltaan siinä määrin tiiviiksi, että rakennuslain taaja-asutuksen ja MRL:n suunnittelutarvealueen kynnys on ylittynyt, mutta kehitys alueilla on sittemmin pysähtynyt (usein muuttunut taantumiseksi mikä usein johtaa myös palveluiden vähenemiseen), taikka alueilla ei ole ainakaan sellaisia rakentamispaineita, että lisärakentamisen määrä voitaisiin arvioida asemakaavoitusta välttämättä edellyttäväksi. Tämä kuitenkin synnyttää tietynlaisen jännitteen, kun lain systematiikka siis näyttäisi edellyttävän lähtökohtaisesti suunnittelutarvealueilla asemakaavoitusta. Tästä systemaattisesta näkökulmasta suunnittelutarveratkaisu on aina ”ongelma”, merkki siitä ettei jonkin tietyn alueen maankäyttöä ole suunniteltu vaikka suunnittelutarvealuetta koskevat säännökset sitä lähtökohtaisesti edellyttäisivät.

<sup>50</sup> Mainitun, 15.4.2011 (L:lla 319/2011) voimaan tulleen säännöksen mukaan merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön sijoittaminen maakuntakaavan keskustatoinnoille tarkoitetun alueen ulkopuolelle edellyttää, että vähittäiskaupan suuryksikön sijoituspaikaksi tarkoitettu alue on maakuntakaavassa erityisesti osoitettu tähän tarkoitukseen.

<sup>51</sup> Maankäytön suunnittelu on paitsi keskeinen osa kunnallista itsehallintoa, myös kuntien lakisääteinen velvollisuus.

Tällaisille alueille on toisinaan nykyisin mahdollista laatia MRL 44.2 §:n mukainen niin kutsuttu ”kyläyleiskaava”, jollainen voidaan laatia kyläalueille joilla rakentamispaineet eivät ole merkittäviä. Siitä huolimatta, että tällaisen MRL 16 §:n mukaisen suunnittelutarpeen poistavan yleiskaavan käyttöalaa on pyritty MRL:n I.I.2009 (L 1129/2008) voimaan tulleella muutoksella laajentamaan (aiemmin rakentamispaineet saattoivat olla ainoastaan ”vähäisiä”), on kyläyleiskaavainstrumenttia kritisoitu siitä näkökulmasta, ettei sen käyttäminen ole mahdollista siellä, missä kunnat toivoisivat voivansa tällaista suunnittelutarpeen poistavaa yleiskaavaa käyttää.<sup>52</sup> Usein kyse on tällaisissa tapauksissa taajamien lievealueista taikka alueista, joille muutoin kohdistuu rakentamispaineita ja joille kunta katsoo mahdolliseksi lisärakentamista ohjata.<sup>53</sup> Mainitulla lain muutoksella pyrittiin kyläalueiden rakentamisen helpottamisen ja tukemisen ohella myös vähentämään tarvetta rakentaa ”haja-asutusalueille” ohjaamattomasti sekä osaltaan vähentämään yhdyskuntien hajautumista.<sup>54</sup> Muutoksella on toisin sanoen kevennetty suunnitteluvollisuutta tietyiltä osin, jotta rakentaminen perustuisi maankäytön suunnitteluun eikä yksittäisiin lupamenettelyihin. Tämä on johdonmukaista edellä kuvatun lain riittävän suunnittelun idean kanssa, kun asemakaavatasoinen suunnittelu ei säännöksen määrittelemissä tapauksissa ole välttämättä tarpeen taikka tarkoituksenmukaista. Yksi harkittava kysymys onkin, olisiko MRL 16 §:n mukaisen suunnittelutarpeen poistavan yleiskaavan käyttöalaa vielä joltakin osin laajentaa. Vastaus kysymykseen ei kuitenkaan liene yksinkertainen.

Yksi merkittävä elementti riittävän suunnittelun idean ja sen toteutumisen näkökulmasta ovat myös sekä suunnittelutarveratkaisun että poikkeamis päätöksen edellytyksiin liittyvät, niin sanottua *ehdotonta luvanmyöntämisestettä* koskevat säännökset. Kun sekä suunnittelutarveratkaisu että poikkeaminen (usein) merkitsevät poikkeamista lain suunnitteluvollisuuksista ja siten suhteellistavat nämä velvollisuudet, koskee ehdottoman luvanmyöntämiseen ylittäviä hankkeita *ehdoton* asemakaavoituspakko. MRL 137.4 ja 172.2 §:n mukaan suunnittelutarveratkaisua taikka poikkeamista ei saa myöntää, jos se johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai muutoin aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia. Mikäli suunnittelutarveratkaisulla taikka poikkeamis päätöksellä olisi tällaisia kiellettyjä seurauksia, hankkeen toteuttaminen on mahdollista ainoastaan asemakaavoituksen kautta. Toisin sanoen tämän kynnyksen ylittävän rakentamisen osalta asemakaavatasoinen suunnittelun velvoite on ehdoton. Lain esitöissä on molempien säännösten kohdalla mainittu vähittäiskaupan suuryksiköt esimerkkinä tällaisia vaikutuksia omaavasta rakentamisesta.

<sup>52</sup> Tämä johtuu monissa kunnissa myös maapolitiikasta. Monissa kunnissa kunta asemakaavoittaa ainoastaan omistamiaan alueita.

<sup>53</sup> MRL 44.2 §:n säännöksen sanamuoto kuuluu kokonaisuudessaan: rakennuslupa enintään kaksiasuuntoisen asuinrakennuksen rakentamiseen voidaan 137 §:n 1 momentin estämättä myöntää, jos oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa on erityisesti määrätty kaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena. Määräys voi koskea vain kyläaluetta, johon ei kohdistu merkittäviä rakentamispaineita. Edellytyksenä on lisäksi, että yleiskaava ohjaa riittävästi rakentamista ja muuta maankäyttöä kyseisellä alueella. Yleiskaavan määräys sen käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena on voimassa enintään 10 vuotta kerrallaan. Säännös sisältää siis useita edellytyksiä tällaiselle kaavalle, joista keskeisimmät liittyvät rakentamispaineeseen ja siihen, että kyse on ”kyläalueesta”. Molemmat edellytykset ovat jokseenkin tulkinnanvaraisia, ja niitä on täsmennetty lain esitöissä varsin niukasti. Ks. HE 102/2008 vp, s. 12–13. Itse yleiskaavaa koskevat edellytykset liittyvät siihen, kuinka paljon yleiskaavalla osoitetaan rakentamista ja siihen, että yleiskaavan tulee ohjata rakentamista alueella riittävän täsmällisesti ja ehdottomin rakentamisrajoituksin.

<sup>54</sup> HE 102/2008 vp, s. 12.

Maankäyttö- ja rakennuslaki rakentuu siis edellä esitetyn mukaisesti sille ajatukselle, että alueiden käytön ja rakentamisen tulee perustua riittävään suunnitteluun. Järjestelmän voidaan siten sanoa perustuvan suunnittelulähtöisyydelle. Kaupungistumis- ja väestön keskittymiskehityksen myötä sellaisen rakentamisen merkityksen, joka ei ylitä MRL:ssä säädettyjä lähtökohtaisia suunnittelukynnyksiä (varsinaisen hajakentämisen), voidaan määrällisesti arvioida jatkuvasti vähentyneen. Jo koko rakennuslain voimassaoloajan käynnissä ollut kehitys, jossa rakentaminen keskittyy erityisesti kaupunkiseuduille, jatkuu edelleen. Suomen aluerakenne jatkaa polarisointumista, kun syrjäisten alueiden väestö vähenee ja väestönkasvua on pääasiassa kaupunkiseuduilla ja niiden välittömässä läheisyydessä.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> Ks. *Oinonen – Vesala – Ristimäki* 2013, s. 27, 69.

## 3 Poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisut ja MRL:n järjestelmä

### 3.1

#### Poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisut MRL:n järjestelmässä

##### 3.1.1

##### Suunnittelutarveratkaisut MRL:n systematiikassa

Rakennuslain 5.1 §:n taaja-asutuskieltoa ilman yksityiskohtaista kaavoitusta on siis pidetty rakennuslain järjestelmän keskeisimpänä säännöksenä. Säännös edellyttää, että sellaiseen asutukseen, joka on yhtenäistä ja jota varten on yhteisten tarpeiden tyydyttämiseksi syytä ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin (kuten teiden, viemärin tai vesijohdon rakentamiseen) saa käyttää vain aluetta, jolle on vahvistettu yksityiskohdainen kaava.<sup>56</sup> Toisin sanoen, kun asutus on riittävän yhtenäistä ja edellyttää erityisiä toimenpiteitä, on sen rakentaminen suunniteltava yksityiskohtaisella kaavalla.

Suunnittelematonta taaja-asutustyyppistä rakentamista haluttiin siis jo rakennuslain sääntämisaikana – lähes puoli vuosisataa sitten – rajoittaa ja ohjata, lähinnä kaupunkiyhdyskunnille aiheutuvien ylimääräisten kustannusten ja maaseudun osalta yhdyskuntarakenteen hajautumisen ehkäisemiseksi. Ongelmat ovat periaatteessa edelleen samat, mutta rakentamismäärien kasvaessa ongelmien mittasuhteet ovat kasvaneet huomattavassa määrin.<sup>57</sup>

Rakennuslaki sisälsi kuitenkin mahdollisuuden poiketa taaja-asutuskiellosta. RakL 5.2 §:n perusteella saattoi valtion viranomainen kuultuaan asianomaista kuntaa, erityisistä syistä myöntää yksittäistapauksessa tai jollakin alueella poikkeuksen RakL 5.1 §:stä. Rakennuslakia säädettäessä RakL 5.2 §:n mukaisilla taaja-asutuspoikkeusluvilla rakentamisen arvioitiin kuitenkin jäävän vähäiseksi. Tämän mukaisesti rakennuslakia koskevassa hallituksen esityksessä todettiin taaja-asutuspoikkeusluvasta, että ainoastaan erityisellä luvalla olisi sallittua muodostaa taaja-asutusta ennen kaavoitusta joillekin pienehköille alueille, mikäli siitä ei voida otaksua myöhemmin aiheutuvan haitallisia epäkohtia.<sup>58</sup>

Taaja-asutuspoikkeuslupamenettelystä tuli kuitenkin rakennuslakia sovellettaessa säännönmukaista hallintotoimintaa, ja RakL 5.1 §:n ilmaisema sääntö taaja-asutuksen yksityiskohtaisesta suunnittelusta usein käytännössä syrjäytyi. Taaja-asutuskiellosta ilman yksityiskohtaista kaavoitusta muodostui ainoastaan lähtökohtainen periaate,

<sup>56</sup> Ks. taaja-asutuksen käsitteen määritelmästä tarkemmin *Larma – Hallerg – Jatkola – Wirilander* 1992, s. 35–39.

<sup>57</sup> Ks. VNS 2/2000, s. 84. Suunnittelutarveratkaisujen määrää ja sijoittumista on tarkasteltu jäljempänä kohdassa ”Poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisut käytännössä”.

<sup>58</sup> *Larma – Hallberg – Jatkola – Wirilander* 1992, s. 42–43.

joka laajalti väistyi taajaan sovelletun poikkeuslupakäytännön vuoksi.<sup>59</sup> Rakennuslain voimassaolon aikana poikkeuslupasääntelyyn ei kuitenkaan lopulta tehty kovinkaan merkittäviä muutoksia.<sup>60</sup>

Pyrkimyksiä tähän suuntaan kuitenkin oli. Esimerkiksi vuonna 1994 eduskunnassa rauenneen kokonaisuudistushankkeen yhteydessä poikkeuslupajärjestelmästä pyrittiin luopumaan.<sup>61</sup> *Vihervuori* arvioi tuolloisia ympäristöministeriön kaavailuja tältä osin seuraavasti: "(...) nyt tehdyissä ehdotuksissa on paljon sellaista, joka ilman muuta parantaisi nykyistä järjestelmää. Esimerkiksi rakennuslain käenpoikasen eli poikkeuslupajärjestelmän korvaaminen johdonmukaisemmalla päätöksenteolla on jo lähes arvo sinänsä."<sup>62</sup>

Voidaan sanoa, että taaja-asutuspoikkeuslupamenettelystä sinänsä onkin päästy eroon, kun se MRL:n säätämisen yhteydessä korvautui suunnittelutarveratkaisumenettelyllä. Taaja-asutuspoikkeuslupamenettelyn häviäminen tapahtui kuitenkin lopulta lähinnä vain käsitteellisellä tasolla, kun lain systematiikan näkökulmasta vastaava menettely säilyi uudessakin laissa.<sup>63</sup> Lupamenettelyä koskeva sääntely toisaalta uudistui merkittävästi sekä toimivaltaisen lupaviranomaisen (maankäyttö- ja rakennuslaissa poikkeuksetta kunnan viranomainen) että lupaharkintaa ohjaavien säännösten osalta. Sikäli poikkeuslupajärjestelmästä voidaan kyllä sanoa luovutun, että nykyinen suunnittelutarveratkaisumenettely on yksiselitteisesti oikeusharkintainen. Tehtyjä muutoksia voidaan kuitenkin osin kritisoida systemaattisesta näkökulmasta.

Rakennuslain aikana taaja-asutuksen käsitteen ja (yksityiskohtaisen) kaavoituksen suhde oli lähtökohtaisesti edellä kuvatulla tavalla yksiselitteinen: taaja-asutus oli suunniteltava yksityiskohtaisella kaavalla. Tämä sääntö on ilmaistu selvästi RakL 5.1 §:n säännöksessä, vaikka lain 5.2 § sisälsikin mahdollisuuden poiketa säännöksestä yksittäistapauksissa.

Maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä tämä on ilmaistu epämääräisemmin. MRL 16.1 §:ssä määritelty suunnittelutarvealue on kuitenkin määritelty hyvin vastaavanlaisella käsitteistöllä kuin RakL:n mukainen taaja-asutus. Säännöksen mukaan suunnittelutarvealueella tarkoitetaan aluetta, jonka käyttöön liittyvien tarpeiden tyydyttämiseksi on syytä ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin, kuten teiden, vesijohdon tai viemärin rakentamiseen taikka vapaa-alueiden järjestämiseen.<sup>64</sup> Suunnittelutarvealueen käsitettä suhteessa taaja-asutukseen laventavat MRL 16.2–3 §:n säännökset. MRL 16.2 §:n mukaan suunnittelutarvealuetta koskevia säännöksiä sovelletaan myös sellaiseen rakentamiseen, joka ympäristövaikutusten merkittävyyden vuoksi edellyttää tavanomaista lupamenettelyä laajempaa harkintaa. MRL 16.3 §:n mukaan kunta voi oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä osoittaa suunnittelutarvealueeksi myös alueen, jolla sen sijainnin vuoksi on odotettavissa suunnittelua edellyttävää yhdyskuntakehitystä tai jolla erityisten ympäristöarvojen tai ympäristöhaittojen vuoksi on tarpeen suunnitella maankäyttöä. Yleiskaavan tai rakennusjärjestyksen määräys alueen osoittamisesta suunnittelutarvealueeksi on voimassa enintään 10 vuotta kerrallaan.

<sup>59</sup> Esim. vuonna 1992 julkaistussa RakL:n kommentaariteoksen painoksessa mainitaan että "poikkeusluparakentaminen on viime vuosina merkinnyt pyöreän luvun noin 10 % kaikesta rakentamisesta". *Larma – Hallberg – Jatkola – Wirilander* 1992, s. 43.

<sup>60</sup> Poikkeuslupia koskeviin säännöksiin tehdyt muutokset koskivat lähinnä poikkeamistoimivallanjakoa valtion ja kuntien viranomaisten kesken; ks. tästä esim. *Heinilä* 2003, s. 842.

<sup>61</sup> Ks. esim. *Vihervuori* 1992, s. 60.

<sup>62</sup> *Vihervuori* 1992, s. 62.

<sup>63</sup> Esimerkiksi rakennuslakitoimikunnan mietinnössä uudeksi rakennuslaiksi rakennuslupan erityisiä edellytyksiä suunnittelutarvealueella koskevasta säännöksestä todettiin muun ohella, että "periaate vastaisi nykyistä menettelyä taaja-asutusalueilla kuitenkin siten yksinkertaistettuna, että luvan käsittely kuuluisi kunnan viranomaiselle" (KM 1997:16, s. 120). Sama toteamus sisältyy myös säännöksen yksityiskohtaisiin perusteluihin.

<sup>64</sup> *Aer* (2010, s. 24) tosin esittää, ettei käsitteiden yhteneväisyydestä saisi tehdä liian pitkälle meneviä johtopäätöksiä.

MRL ei kuitenkaan sisällä RakL:n tapaan yksiselitteistä säännöstä siitä, että suunnittelutarvealueella rakentaminen tulee suunnitella asemakaavalla. Suunnittelutarvekaisua koskevan MRL 137.1 §:n mukaan sen lisäksi, mitä rakennusluvan edellytyksistä muutoin säädetään, rakennusluvan myöntäminen 16 §:ssä tarkoitetulla suunnittelutarvealueella, *jolle ei ole hyväksytty asemakaavaa*, edellyttää muun ohella että rakentaminen ei aiheuta haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle.<sup>65</sup> Näin ollen suunnittelutarvealuetta onkin saatettu pitää jopa aiempaan nähden täysin uudenlaisena maankäyttöllisenä aluekategoriana, jolle rakentaminen edellyttää lähtökohtaisesti suunnittelutarvekaisua, ei välttämättä niinkään asemakaavaa.<sup>66</sup> *Aerin* mukaan RakL:n mukaiset taaja-asutuksen kriteerit ratkaisivat sen, milloin alueen rakentamista ei voitu jatkaa ilman asemakaavaa tai poikkeuslupaa, suunnittelutarvealueella vastaavaa yhteyttä maankäytön suunnittelun vaatimukseen ei ole vaan kyse on vain alueesta, jolla rakentaminen ja muu maankäyttö edellyttävät tavanomaista lupamenettelyä laajempaa harkintaa.<sup>67</sup> Tällaisen tulkinnan mukaan suunnittelutarvealueella lähtökohtana ei olekaan asemakaavan laatiminen kuten RakL:n (lähes samoin sanamuodoin määritellyllä) taaja-asutusalueella, vaan rakentaminen yksittäistapauksellisilla luparatkaisuilla muodostuukin lähtökohdaksi. Tämän tulkinnan mukaan MRL:n myötä poikkeus olisi siten muuttunut pääsäännöksi. Lain esityöt ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntö ei varsinaisesti tue tällaista tulkintaa (ja tämän toteaa myös *Aer*<sup>68</sup>), mutta tästä huolimatta asialla voidaan nähdä olevan vähintäänkin periaatteellista merkitystä.

Mikäli hyväksytään ne edellä kuvatut lähtökohdat, että MRL pyrkii aiempaa paremmin vastaamaan yhdyskuntarakenteen taloudellisuuteen ja eheyteen ja että maankäytön suunnittelun edellytyksiä ja esimerkiksi vaikutusten arviointien asemaa oli tarkoitus lakia säädettäessä vahvistaa, voidaan suunnittelutarvekaisumenettelyn säätämisen yhteydessä tehty lainsäädännöllinen ratkaisu kuitenkin nähdä tältä osin *päinvastaisen suuntaiseksi* kuin mitkä olivat lain tavoitteet suunnittelujärjestelmään ja suunnittelujärjestelmän toimivuuteen liittyen. Kun taaja-asutuksen käsitteeseen liittyi lähtökohtainen kielto rakentaa ilman alueelle hyväksyttyä asemakaavaa, suunnittelutarvealueen käsitteeseen voidaan siis ajatella liittyvän lähtökohtaisesti vain erityisen lupamenettelyn.<sup>69</sup> Maankäytön suunnittelun ensisijaisuuteen liittyvien vaatimusten voidaan näin esittää suunnittelutarvealueiden osalta lieventyneen MRL:n myötä. Huomattavaa on se, että kyse on siis säännöksestä, jota rakennuslain voimassa ollessa kuvattiin lain keskeisimmäksi.

Lain esitöiden perusteella voidaan kuitenkin tehdä johtopäätös, että perusratkaisuihin taaja-asutuksen suunnitteluvollisuuden osalta ei ollut tarkoitus kajota siitä huolimatta, että säännökset pintatasolla uudistuivat merkittävästi. Hallituksen esityksen yleisperusteluissa todetaan muun ohella seuraavaa:

Ehdotuksessa korostetaan edelleen suunnittelun merkitystä maankäytön muutosten ohjaamisessa. Perinteiseen hajarakentamisoikeuteen ei puututa, mutta se syrjäytyy silloin, kun maankäytön suunnitelmallinen järjestäminen sitä edellyttää. [...] Suunnittelutarvealueella rakentaminen edellyttää pääsääntöisesti asemakaavaa. Myös erityinen lupaharkinta rakennuslupamenettelyssä voi tulla kysymykseen, mikäli rakentaminen ei aiheuta haittaa kaavoitukselle, alueiden käytön muulle järjestämiselle eikä yhdyskuntakehitykselle ja on ympäristöllisesti sopivaa.<sup>70</sup>

<sup>65</sup> Säännöksen otsikko on "Rakennusluvan erityiset edellytykset suunnittelutarvealueella". Otsikko on kuitenkin harhaanjohtava, kun kyse on siis muun ohella menettelysäännöksiltään täysin rakennusluvasta erillisestä ratkaisusta. "Suunnittelutarvekaisuun" viitataan sen sijaan muun ohella muutoksenhakua koskevissa MRL 25 luvun säännöksissä.

<sup>66</sup> Ks. *Aer* 2010, s. 21–23.

<sup>67</sup> Ks. *Aer* 2010, s. 24.

<sup>68</sup> Ks. esim. *Aer* 2010, s. 33–34.

<sup>69</sup> Ks. *Aer* 2010, s. 23 ja siinä viitattu.

<sup>70</sup> HE 101/1998 vp, yleisperustelut, kohta 3.2, keskeiset ehdotukset.



MRL 137 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa asia todetaan seuraavasti:

Suunnittelutarvealueen luonteen ja tarkoituksen mukaisesti maankäytön siellä tulee perustua riittävään suunnitteluun. Tämän mukaisesti ensisijainen lähtökohta on, että rakentaminen perustuisi alueelle hyväksytyyn asemakaavaan. Rakentaminen olisi kuitenkin mahdollista myös silloin, kun se on todettu sopivaksi sellaisessa lupamenettelyssä, jossa sopivuutta on voitu arvioida tavanomaista rakennuslupamenettelyä laajemmin myös yhdyskuntakehityksen, ympäristöarvojen ja tulevan maankäytön näkökulmasta. Periaate vastaisi nykyistä menettelyä taaja-asutusalueilla kuitenkin siten yksinkertaistettuna, että luvan käsittely kuuluisi kunnan viranomaiselle.<sup>71</sup>

Voimassa olevaa lainsäädäntöä on mahdollista kritisoida muun ohella siitä näkökulmasta, että nämä järjestelmän keskeiset lähtökohdat on ilmaistu säännösten tarpeettoman epämääräisesti. Syitä tähän voitaneen etsiä siitä, että ongelmalliseksi koettuun taaja-asutuspoikkeuslupamenettelyyn pyrittiin lainsäädännön tasolla tekemään mahdollisimman selvä ero. Säännösten perusteluiden näkökulmasta tämä ero ei kuitenkaan näyttäydä erityisen dramaattisena.

Myös oikeuskäytännössä MRL:n suunnittelutarvealuetta koskevia säännöksiä ja niiden esitöitä on tulkittu varsin johdonmukaisesti suhteessa edellä esitettyyn. Lähtökohtana suunnittelutarvealueillakin on toisin sanoen pidettävä sitä, että rakentaminen perustuu asemakaavaan (tietyissä erikseen määritellyissä tilanteissa myös yleiskaavaan).<sup>72</sup> Korkein hallinto-oikeus on oikeuskäytännössään todennut, että *suunnittelutarvealueella rakentamisen tulee perustua riittävään suunnitteluun*, ja että *ensisijaisesti rakentaminen suunnittelutarvealueella perustuu asemakaavaan*. Myönteinen suunnittelutarveratkaisu korvaa rakennushanketta koskevilta osin alueen asemakaavoituksen. Suunnittelutarveratkaisua ei toisaalta myöskään voida myöntää rakennushankkeelle, jota ei olisi mahdollista osoittaa asemakaavassa.<sup>73</sup>

Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä on myös todettu, että suunnittelutarvealueella (jonka maankäyttö siis lähtökohtaisesti tulisi tutkia ja ratkaista maankäytön suunnittelun keinoin) kaavoitukselle on jätettävä tietty *suunnitteluvara*. Suunnittelutarveratkaisulla ei siten voida *korvata* kaavoitusta, eikä rakentaminen suunnittelutarveratkaisulla voi tapahtua vastaavalla tehokkuudella kuin maankäytön suunnittelun kautta.<sup>74</sup> Tämän suunnitteluvaran jättämistä tulevaa kaavoitusta varten koskevan vaatimuksen voidaan arvioida olevan merkittävä puskuri järjestelmän toimivuuden näkökulmasta, ja tämän suunnitteluvaraa koskevan vaatimuksen huomioiminen myös hallintokäytännössä olisi siten hyvin tärkeää. Suunnittelutarveratkaisuja koskevan oikeuskäytännön perusteella on kuitenkin todettavissa, että varsin paljon suunnittelutarveratkaisuja käytetään myös sellaisissa hankkeissa, jotka edellyttäisivät asian ratkaisemista maankäytön suunnittelun keinoin.<sup>75</sup>

Merkityksellistä MRL:n säätämisen myötä uudistuneessa sääntelyssä on kuitenkin myös se, kuinka päätösharkintaa koskevat säännökset on muotoiltu. Suhteessa aiempaan taaja-asutuspoikkeuslupaa koskevaan sääntelyyn suunnittelutarveratkaisu on selvästi *oikeusharkintainen* lupa. Lupa on toisin sanoen myönnettävä, mikäli sen myöntämisen oikeudelliset – joskin tässä tapauksessa hyvin joustavasti muotoillut – edellytykset täyttyvät. Poikkeamispäätöksentekoon perinteisesti sisältyväksi luettu tarkoituksenmukaisuusharkinta korosti poikkeamisen harkinnanvaraisuutta ja erivapausluonnetta eli toisin sanoen sitä, että kyse on nimenomaan yksittäistapauksellisesta poikkeamisesta, ei säännönmukaisesta hallintoluvasta. Vaikka säännönmukaisen

<sup>71</sup> HE 101/1998 vp, 137 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

<sup>72</sup> Yleiskaava voi poistaa suunnittelutarpeen tietyin edellytyksin kyläalueilla (MRL 44.2 §) ja tuulivoimarakentamisen osalta (MRL 77 a §).

<sup>73</sup> KHO 2010:88 (kurs. lis.).

<sup>74</sup> KHO 2004:11.

<sup>75</sup> Ks. esim. Heinilä 2005, s. 23–25, 34.

hallintoluvan ja tällaisen yleisestä säännöstä poikkeamisen raja on samalla tavalla häilyvä kuin oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan, merkitsee siirtyminen selvästi oikeusharkintaiseen päätöksentekoon kuitenkin ainakin periaatteessa *askelta kauemmas* suunnittelun ensisijaisuuden periaatteesta ja siitä jo rakennuslain säätämisen yhteydessä ilmaistusta tavoitteesta, että tämän keskeisen säännöksen sivuuttaminen yksittäistapauksellisessa päätöksenteossa olisi nimenomaan poikkeuksellista, eikä säännönmukaista ja massaluonteista hallintotoimintaa. Voidaan siis sanoa, että samalla kun yhdyskuntarakenteen hajautuminen nähtiin MRL:ia säädettäessä tavoitetasolla hyvin merkittäväksi ongelmaksi jota nimenomaisesti MRL:n säätämällä pyrittiin ehkäisemään, muutettiin suunnittelutarveratkaisua koskevilla säännöksillä tältä osin sääntelyä vastakkaiseen suuntaan.<sup>76</sup> On oletettavaa, ettei lakia säädettäessä tämä ollut pyrkimyksenä. Kun kyse on edellä kuvatulla tavalla koko kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön systematiikan kannalta näin keskeisestä lainkohdasta, on hyvin merkityksellistä millaisia muutoksia siihen lakia muutettaessa tehdään.

Lupamenettelyn oikeusharkintaisuus on oikeusturvaan liittyvä kysymys. Tästä näkökulmasta lain esitöissä on todettu muun ohella seuraavaa:

Maankäyttö- ja rakennuslakiehdotuksen mukaan suunnittelutarvealue (16 §) korvasi rakennuslain taaja-asutussäännösten suunnittelun tarpeen arvioimisessa. Toisin kuin rakennuslain mukaisilla taaja-asutusalueilla olisi suunnittelutarvealueella rakentaminen mahdollista kunnan viranomaiselle kuuluvan laajennetun rakennuslupaharkinnan perusteella, johon liittyvät normaalit muutoksenhakumahdollisuudet. Kysymys ei siten olisi rakennuskieltoalueesta tai siihen verrattavasta tilasta. Suoraan laissa määriteltyjen suunnittelutarvealueiden ulottuvuus vastaisi pääosin nykyistä taaja-asutuksen määrittelyä. Suunnittelutarvealueiden osoittamiselle yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä olisi tarkoin määritellyt oikeudelliset rajat, jotka liittyvät yleisen edun kannalta keskeisiin kysymyksiin.<sup>77</sup>

Oikeusturvaan ja omaisuudensuojaan osana perusoikeusjärjestelmää liittyvät kysymykset ovat olennaisia näkökohtia lainsäädäntöä uudistettaessa. Rakennuslain taaja-asutuspoikkeuslupamenettelyä koskevat aineelliset säännökset olivat äärimmäisen suppeasti ja avoimesti muotoiltuja, ja MRL:n suunnittelutarveratkaisun edellytyksiä koskevat säännökset ovat oikeusturvanäkökulmastakin merkittävästi paremmin muotoiltuja, siitä huolimatta että säännökset edelleen ovat huomattavan avoimia ja joustavia. Erityisesti omaisuudensuojan näkökulmasta säännöksiä arvioitaessa olisi kuitenkin syytä huomioida myös se, mistä suunnittelutarvealueelle rakentamisessa on lain systematiikan ja maaomaisuuden taloudellisen hyödyntämisen näkökulmasta kysymys.

Rakennuslain mukaisen taaja-asutuksen muodostamisen on voitu sanoa olevan yhteiskunnan harkinnassa, kun taas haja-asutusluonteista rakentamista ei voida jättää hyväksymättä vaikkapa hankkeeseen liittyvien yhdyskuntarakenteellisten haittojen vuoksi. Rakennuslupaharkinta perustuu pitkälti teknisiin näkökohtiin. Hajarakentamisen osalta onkin puhuttu joskus maanomistusoikeuteen sisältyvästä haja- tai perusrakennusoikeudesta.<sup>78</sup> Suunnittelutarpeen alaisessa rakentamisessa on kuitenkin kyse "aidosta" hajarakentamisesta poikkeavasta maankäytöstä joka tapahtuu alueilla, joilla jo ennestään on tapahtunut rakentamista (osin tai kokonaan varsinaisena hajarakentamisena), taikka rakentamisesta, joka jo itsessään aiheuttaa maankäytön lähtökohtaisesti yksityiskohtaisen suunnittelun tarpeen. Kun erityisesti suunnittelutarvealueilla rakentamisesta syntyy yhteiskunnalle merkittäviä velvollisuuksia,

<sup>76</sup> Tämän muutoksen merkitys käy erityisen selvästi ilmi *Aerin* artikkelista "Oikeusharkinta suunnittelutarveratkaisuissa" (*Aer* 2010 passim.).

<sup>77</sup> HE 101/1998 vp, kohta säätämisyjärjestys.

<sup>78</sup> EIF II/*Kuusiniemi*, s. 549; *Hollo* 2006, s. 143. Määttä on väitöskirjassaan tarkastellut analyttisesti ja kattavasti maanomistusoikeutta nimenomaan maaomaisuuden käytön näkökulmasta ja myös perusrakentamisoikeuden käsitettä, ks. *Määttä* 1999, esim. s. 274–279.

kyse on näitä säännöksiä muotoiltaessa mitä suurimmassa määrin yksityisten etujen ja oikeuksien ja yleisten etujen ja yhteiskunnan velvoitteiden keskinäisen suhteen määrittelystä, toisin sanoen yhteiskunnallisesta tulojaosta.<sup>79</sup>

Perusrakennusoikeus, sikäli kuin käsitteen käyttämistä voidaan pitää mielekkäänä, liittyy siis käsitteenä lähinnä varsinaiseen hajarakentamiseen. Sekä rakennuslain että maankäyttö- ja rakennuslain sääntelyn näkökulmasta onkin jossain määrin kuvaavampaa puhua esimerkiksi hajarakentamisoikeudesta.<sup>80</sup> Sen – voitaisiin puhua myös esimerkiksi hajarakentamismahdollisuudesta – ei voida perustellusti esittää liittyvän suunnittelutarpeen alaiseen rakentamiseen. Sen ei liene myöskään koskaan ajateltu tarkoittavan sellaista määrää rakennuspaikkoja yksittäiselle maanomistajalle kuin maankäyttö- ja rakennuslainkin aikaisessa hallintokäytännössä on voinut tapahtua.<sup>81</sup>

*Syrjänen* on esittänyt, että rakennuslain aikaan maanomistajalle yleensä myös taaja-asutusalueella myönnettiin noin omakotitalon verran rakennusoikeutta.<sup>82</sup> Hajarakentamismahdollisuuksiin liittyville näkökohdille on mahdollista antaa (ja käytännössä merkittävästi annetaankin) merkitystä myös suunnittelutarvealueiden lupakäytännöissä, joskin asiaa on syytä tarkastella huomattavasti analyttisemmin kuin viittaamalla esimerkiksi perusrakentamisoikeuteen. Nykyisten, kuntakohtaisesti ja alueellisesti usein vaihtelevien<sup>83</sup> hallintokäytäntöjen myötä yksittäisen maanomistajan rakennuspaikkojen määrä suunnittelutarvealueella on saattanut muodostua hyvin merkittäväksi. Tällaista oikeutta ei rakennuslaki eikä sittemmin maankäyttö- ja rakennuslaki ole sisältänyt, eikä suunnittelutarvealueiden tämän tyyppisellä, tiiviillä (ja yhteiskunnalle erilaisia velvoitteita synnyttävällä) suunnitteleottomalla rakentamisella syntyvällä huomattavalla taloudellisella hyödyllä maanomistajalle ole yhteyttä ”perusrakentamisoikeuteen”. Tällaisen rakentamisen sääntely ei ole niin kiinteässä yhteydessä omaisuuden suojaan ja sen loukkauksiin kuin kriittisissä näkemyksissä usein annetaan ymmärtää. Maanomistusoikeuteen ei voida katsoa sisältyvän lähtökohtaisesti rajoittamatonta oikeutta hyödyntää maaomaisuutta millä hyvänsä tavalla, vaan maaomaisuuden käyttöön sisältyy rajoituksia muun ohella ympäristön kannalta kielteisten vaikutusten ehkäisemiseksi.<sup>84</sup> Toiselta puolen on selvää, että myös maanomistajien oikeusturvaan liittyvät kysymykset on huomioitava myös suunnittelutarvealueen rakentamista koskevia säännöksiä säädettäessä ja sovellettaessa. Perusoikeusjärjestelmä (omaisuudensuojaa koskeva perusoikeus mukaan lukien) edellyttää, että esimerkiksi hajarakentamisloukkauksen rajoittamiselle on hyväksyttävät perusteet ja että muut perusoikeusrajoitusten edellytykset täyttyvät.<sup>85</sup>

Kuten edellä on esitetty, maankäyttö- ja rakennuslain tarkoitettiin entistä paremmin vastaavan yhdyskuntarakenteen eheytyksen haasteisiin. Kuitenkin luopumalla taaja-asutuspoikkeusluvasta ja säätämällä siitä jo lähtökohtaisesti aiempaa säännönmukaisempi menettely, voidaan siis kuitenkin tulkita tehdyn itse asiassa

<sup>79</sup> Ks. myös *Määttä* 1999, s. 518, joka huomauttaa omistusoikeuden ja ympäristönäkökohtien konfliktiin liittyen että keskustelu, jossa on pohjimmiltaan kyse yhteiskunnallisesta tulojaosta, saatetaan toisinaan verhota omistusoikeus- ja oikeussuojaretoriikkaan.

<sup>80</sup> Ks. käsitteistä esim. *Määttä* 1999, s. 274 ja siinä viitattu.

<sup>81</sup> KHO:n ratkaisussa 2004:11 on linjattu, että viidentoista omakotitalon ja talousrakennuksen rakentamista suunnittelutarvealueella sijainneille viidelletoista erilliselle tilalle ei voitu toteuttaa suunnittelutarveratkaisulla nojautuen oikeusvaikutuksettomaan yleiskaavaan ja alueelle laadittuun maankäytön yleissuunnitelmaan. Kuitenkin yksittäisiä rakennuspaikkoja koskevat lupahakemuksina yhdyskuntarakenteen kannalta hyvin merkittävää rakentamista on muodostunut suunnittelutarveratkaisuihin. Suunnittelutarvealueilla on myös voitu havaita tapahtuvan jossain määrin myös sen kaltaista ilman maankäytön suunnittelua tapahtuvaa kiinteistöjalostusta, jossa tarkoituksellisesti hankitaan maa- ja metsätalousmaata joka sitten hyödynnetään kaikelta siltä osin rakentamiseen kuin kunnan suunnittelutarveratkaisukäytännöt sallivat.

<sup>82</sup> Ks. *Syrjänen* 1999, s. 128 ja siinä viitattu.

<sup>83</sup> MRL:n säätämisen yhteydessä toimivalta suunnittelutarveratkaisuihin säädettiin kunnille, kun taaja-asutuspoikkeuslupia myönsivät valtion viranomaiset.

<sup>84</sup> Ks. *Määttä* 1999, 273–274, jossa on myös käsitelty perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä perusrakennusoikeuteen liittyen, ja *Määttä* 2001, s. 319.

<sup>85</sup> Ks. *Määttä* 1999, s. 276 ja *Aer* 2010, s. 25.

toisensuuntaisia muutoksia suunnittelutarveratkaisua koskevaan sääntelyyn kuin mitä laki yhdyskuntarakenteen ja alueidenkäytön suunnitelmallisuuden osalta tavoitteli.

On toisaalta todettava, että suunnittelutarveratkaisun oikeudelliset edellytykset on MRL:ssä säädetty aivan olennaisesti kattavammin kuin rakennuslain taaja-asutuspoikkeuslupan edellytykset.<sup>86</sup> Kyse on kuitenkin siis edelleen hyvin avoimista ja tulkinnanvaraisista säännöksistä, joiden soveltamiskäytäntö hallinnossa voi olla hyvin monenlaista, ottaen erityisesti huomioon säännöksiä soveltavien viranomaisien huomattava lukumäärä sekä se, että kuntien sisällä suunnittelutarveratkaisun (samoin kuin poikkeamispäätöksen) tekevä taho voidaan määritellä varsin vapaasti.<sup>87</sup> Kysymys siitä, kuinka suunnittelutarveratkaisun oikeudelliset edellytykset muotoillaan, edellyttää nähdäkseni perusteellista ja kriittistä tarkastelua kun lain toimivuuden kokonaisarviointiin perusteella pohditaan lainsäädäntöön tehtäviä muutoksia.

### 3.1.2

#### Poikkeaminen MRL:n systematiikassa

Poikkeaminen merkitsee yksittäistapauksellista, viranomaisen myöntämään lupaan perustuvaa maankäyttö- ja rakennuslain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten noudattamatta jättämistä. MRL 171 §:n mukaisen poikkeamispäätöksen nojalla voidaan poiketa periaatteesta kaikista MRL:n tai sen nojalla annetuista rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevista säännöksistä, määräyksistä, kielloista ja muista rajoituksista.<sup>88</sup> Poikkeaminen toisin sanoen suhteellistaa mainitunlaiset MRL:n ehdottomiksi muotoillut säännökset, kiellot ja määräykset. Näin ollen myös sillä, miten poikkeamisen menettelyä käytännössä sovelletaan, on merkitystä lain systematiikan ja sen tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta.

Poikkeamisen menettelyä on siis kuvattu esimerkiksi ”rakennuslain käenpoikaseksi”.<sup>89</sup> Tämä kuvaus kohdistui ehkä erityisesti taaja-asutuspoikkeuslupaan, mutta myös nykyinen poikkeamisen menettely on merkityksellinen lainsäädännölle asetettujen tavoitteiden näkökulmasta. Myös siihen liittyy vähintäänkin potentiaalisia ongelmia tarkasteltaessa alueiden käytön ja rakentamisen suunnitelmallisuutta.

Maankäyttö- ja rakennuslain 72 § sisältää rantavyöhykkeitä ja -alueita koskien periaatteiltaan hyvin samankaltaisen suunnitteluelvoitteen kuin niin kutsuttua kuivan maan suunnittelutarvetta koskeva MRL 16 §. MRL 72.1–2 §:n mukaan meren tai vesistön ranta-alueeseen kuuluvalla rantavyöhykkeelle ei saa rakentaa rakennusta ilman asemakaavaa tai sellaista oikeusvaikutteista yleiskaavaa, jossa on erityisesti määrätty yleiskaavan tai sen osan käyttämisestä rakennuslupan myöntämisen perusteena. Sama kiello tai suunnitteluelvoite koskee myös ranta-alueita, jolla rakentamisen ja muun käytön suunnitteleminen pääasiassa rantaan tukeutuvan loma-asutuksen järjestämiseksi on tarpeen alueella odotettavissa olevan rakentamisen vuoksi.<sup>90</sup>

<sup>86</sup> Rakennuslain 5.2 §:n mukaan taaja-asutuspoikkeuslupan oikeudellisina edellytyksinä mainittiin ainoastaan erityisten syiden käsilläolo.

<sup>87</sup> MRL 137.5 §:n mukaan suunnittelutarveratkaisun edellytysten olemassaolon ratkaisee rakennuslupamenettelyn yhteydessä tai erillisessä menettelyssä kunnan päättämä viranomainen.

<sup>88</sup> Poikkeaminen on siis mahdollista vain rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevista määräyksistä. Esimerkiksi menettelyä koskevista säännöksistä ei näin ollen ole mahdollista poiketa.

<sup>89</sup> *Vihervuori* 1992, s. 60.

<sup>90</sup> Ks. rantavyöhykkeen ja ranta-alueen käsitteistä esim. *Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta* 2006, s. 334–339, *Jääskeläinen – Syrjänen* 2010, s. 427–430. Tässä tarkastelussa jätetään huomiotta käytännössä hyvin vähämerkityksinen MRL 72.4 §:n säännös, jonka mukaan kunta voi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta kuultuaan osoittaa rakennusjärjestyksessä alueet, joilla 72.1 §:ssä säädetty rajoitus ei ole voimassa sen johdosta, ettei alueella ole sen sijainnin vuoksi odotettavissa suunnittelua edellyttävää rakentamista eikä alueella ole erityisiä luonnon- ja maisema-arvoja tai virkistyskäytön tarpeita. MRL 72.3 §:ssä on myös säädetty tietyistä hankkeista, joita mainittu suunnitteluelvoite ei koske.

Edellä on MRL:n keskeiseksi lähtökohdaksi esitetty se, että maankäytön ja rakentamisen tulisi perustua riittävään suunnitteluun. Tämän lähtökohdan kannalta myös MRL 72 §:n mukainen suunnitteluveto on hyvin merkittävä. Se on samankaltainen kuin suunnittelutarvealueita koskeva veto sikäli, että kyseessä on suunnitteluveto, jonka osalta on määritelty se, mikä on riittävä suunnittelun taso.<sup>91</sup> Lain systematiikan näkökulmasta ei kysymyksessä ehkä ole yhtä keskeinen säännös kuin suunnittelutarvealuetta koskeva sääntely on, mutta rantarakentamiseen liittyviä arvoja ja rantarakentamisen suunnitelmallisuutta on pidetty siinä määrin merkittävänä yhteiskunnallisena intressinä, että suunnitteluvollisuus on katsottu tarpeelliseksi asettaa. Rakentamisen tulee perustua joko (ranta-)asemakaavaan tai tietyt vaatimukset täyttävään yleiskaavaan. Samankaltainen se on myös sikäli, että tämäkin suunnitteluveto voidaan yksittäistapauksissa sivuuttaa MRL 171 §:n mukaisella poikkeamispäätöksellä, ja myös näistä poikkeamispäätöksistä on nimestään huolimatta muodostunut säännönmukaista hallintotoimintaa. Siitä huolimatta, että poikkeamistoimivalta on säädetty valtion viranomaiselle ainoastaan muutamissa, MRL 171.2 §:ssä säädettyissä tapauksissa, ovat valtion viranomaiset (alueelliset ympäristökeskukset, nyttemmin ELY-keskukset) käsitelleet rantarakentamista koskevien poikkeamisasioiden suuresta määrästä johtuen määrällisesti lähes yhtä paljon poikkeamisasioita kuin kuntien viranomaiset, jotka pääsäännön mukaan poikkeamisasiat ratkaisevat.<sup>92</sup>

Toinen poikkeamispäätösten asiaryhmä, jolla on merkitystä maankäytön suunnittelun ja sille asetettujen tavoitteiden näkökulmasta, ovat poikkeamiset hyväksytyistä kaavoista. Kaavapoikkeukset myös muodostavat lukumääräisesti varsin merkittävän ryhmän poikkeamispäätöksistä rantapoikkeamisten ohella.<sup>93</sup> Nämä kaavat on lähtökohtaisesti laadittu suunnittelun vuorovaikutteisuuden ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksien vaatimukset täyttävällä tavalla, mutta poikkeamismenettely tapahtuu huomattavasti suppeampaa menettelyä noudattaen. Poikkeamismenettelyyn ei myöskään liity lähellekään samanlaisia selvityksiä kuin kaavoitusmenettelyyn, vaikkakin tavanomaiset hallinto-oikeudelliset asian selvittämismenettelyt toki koskevat myös poikkeamispäätöksentekoa.<sup>94</sup> Menettelyn keveys (helppous, edullisuus ja nopeus) suhteessa kaavojen muuttamiseen lieneekin keskeinen syy siihen, miksi poikkeamismenettelyä käytetään kaavamuutosten sijasta. Yleiseen poikkeamisvaltaan liittyvien, toisin sanoen MRL 171 §:n mukaisten poikkeamisten määrän ei voitane arvioida merkityksellisesti vähentyneen, vaikka MRL:n säätämisen yhteydessä tähän pyrittiinkin kannustamaan.<sup>95</sup>

Toiselta puolen poikkeamismenettely epäilemättä tuo joustavuutta lain järjestelmään, kun yksittäistapauksissa haitattomiksi arvioitavat poikkeamiset ovat toteutettavissa ilman raskaampaa kaavamuutosmenettelyä. Menettelyn keveys suhteessa kaavan muuttamiseen vaikuttaa kuitenkin helposti myös niin, että menettelyä saate-

<sup>91</sup> Edellä sanotun perusteella voidaan sanoa, että riittävän suunnittelun taso on rantavyöhykkeiden ja -alueiden osalta määritelty lainsäädännön tasolla täsmällisemmin kuin suunnittelutarvealueiden osalta, kun asia käy kohtuullisella täsmällisyydellä ilmi MRL 72.1 §:n sanamuodosta. Oikeuskäytännössä on toki jouduttu tämentämään sitä, kuinka yleiskaavan tulee olla laadittu, jotta se olisi MRL 72.1 §:ssä tarkoitettu yleiskaava, jossa on "erityisesti määrätty yleiskaavan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena." Tulkintaongelmat ovat kuitenkin koskeneet enimmäkseen ennen MRL:n säätämistä hyväksytyjä yleiskaavoja.

<sup>92</sup> Valtion viranomaisten ratkaisemat lupa-asiat ovat viime vuosina vähentyneet, lähinnä lainsäädäntömuutosten sekä rantojen yleiskaavoituksen etenemisen johdosta, ks. jälj. kohta 3.2.1.2.

<sup>93</sup> Näin esim. *Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta* 2006, s. 660. Ympäristöhallinnon tietokantaan tallennetuista lupatiedoista ei ole eriteltävissä, mitkä kunnan poikkeamisluvut ovat kaavapoikkeuksia, näin ollen täsmällisempiä lukuja ei voida esittää.

<sup>94</sup> Hallintolain (434/2003) 31 §:n mukaan viranomaisen on mm. huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

<sup>95</sup> Esim. MRL:n esitöissä (HE 101/1998 vp, s. 115) on arvioitu sen kannustamaan käyttämään kaavamuutosta poikkeamismenettelyn sijaan, että toimivalta MRL 171 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaisissa vähäisistä suuremmissa rakennusoikeuspoikkeuksissa on säädetty valtion viranomaiselle kunnan sijasta. Ks. rakennusoikeuspoikkeuksista myös *Heinilä* 2003, s. 856–857 ja siinä viitattu.

taan pyrkiä käyttämään silloinkin kun asia olisi voimassa olevan oikeuden mukaan ratkaistava kaavaa muuttamalla.<sup>96</sup> Kun yksittäisillä hankkeilla tapaa olla erilaisista syistä johtuen kiire, on luonnollista pyrkiä käyttämään aina keveintä mahdollista menettelyä hankkeen toteuttamiseksi. Yhtä luonnollista on, että poikkeamismenettelyä käytetään tällöin myös tilanteissa, joissa oikea menettely olisi kaavan muuttaminen. Poikkeamismenettely synnyttääkin helposti perusteettomia odotuksia sen suhteen, missä ajassa jonkin tietyn hankkeen edellyttämät viranomaismenettelyt olisivat läpivietävissä, kun menettelyyn liittyviä oikeudellisia rajoituksia ei tunnisteta.

Tästä näkökulmasta huomionarvoinen on MRL:n *vähäinen asemakaavamuutos*. Vähäisen asemakaavan laatimismenettelyyn liittyy eräitä, joskin sangen vähäisiä helpotuksia suhteessa normaaliin asemakaavan laatimismenettelyyn.<sup>97</sup> Myös vähäisen asemakaavamuutoksen käsitteellä on pyritty edesauttamaan sitä, että asioita ratkaistaisiin kaavoja muuttamalla pikemmin kuin poikkeamispäätöksin.<sup>98</sup>

Vähäisen asemakaavamuutoksen sisältöä on täsmennetty MRL 191 §:n muutoksen yhteydessä, joissa kunnan jäsenten valitusoikeus poistui näiltä vähäisiltä asemakaavamuutoksilta. MRL 191.3 §:n mukaan vaikutukseltaan vähäisenä ei ole pidettävä asemakaavan muutosta, jossa muutetaan rakennuskorttelin tai muun alueen pääasiallista käyttötarkoitusta, supistetaan puistoja tai muita lähivirkistykseen osoitettuja alueita taikka nostetaan rakennusoikeutta tai rakennuksen sallittua korkeutta ympäristöön laajemmin vaikuttavalla tavalla, heikennetään rakennetun ympäristön tai luonnonympäristön arvojen säilymistä taikka muutetaan kaavaa muulla näihin rinnastettavalla tavalla. Säännöksen perusteluissa käsitettä on lisäksi täsmennetty niin, että vaikutukseltaan vähäisenä voitaisiin pitää vain pienialaista muutosta, jolla ei ole yleistä merkitystä kuntalaisten kannalta ja jonka vaikutukset kohdistuvat kaava-alueelle tai sen välittömään läheisyyteen. Tällainen voi säännöksen perustelujen mukaan olla esimerkiksi kaava, jolla muutetaan korttelin sisäisiä järjestelyjä ja joka vaikuttaa vain saman tai viereisen korttelin maanomistajiin tai asukkaisiin. Esimerkkeinä rakennetun ympäristön tai luonnonympäristön arvojen säilymisen heikentämisestä on perusteluissa mainittu rakennusten suojelua koskevan kaavamääräyksen poistaminen.<sup>99</sup>

Poikkeamismenettelyn ja MRL:n systematiikan kannalta huomionarvoinen ja mielenkiintoinen kysymys on, *missä määrin poikkeamismenettelyssä voidaan ratkaista asioita, jotka asemakaavamuutoksina eivät olisi vähäisiä?* Voidaan arvioida, että poikkeamismenettelyä on yksittäistapauksellisesti käytetty myös tapauksissa, jotka eivät olisi asemakaavamuutoksina olleet vähäisiä. Edellä kuvattujen systemaattisten näkökohtien valossa ja muun ohella suunnittelun vuorovaikutteisuuden ja selvitysten riittävyyden näkökulmasta voitaisiin tulkita, että sellaisia maankäyttöratkaisuja ei poikkeamispäätöksellä voida tehdä, jotka asemakaavaa muuttamalla tehtyinä olisivat merkitykseltään vähäistä suurempia. Tällaisten hankkeiden voitaisiin katsoa aiheuttavan MRL 172.1 §:ssä tarkoitettua haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle (taikka johtavan jopa 172.2 §:ssä tarkoitettuun vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen), kun ne eivät kaavamuutoksinakaan täyttäisi vähäisyyden kriteeriä. Oikeus- tai hallintokäytännössä tällaista tulkintaa ei ole tehty. Se olisi nähdäkseni kuitenkin johdonmukainen, ja konkretisoisi sitä rajaa, mikä on mahdollista

<sup>96</sup> Ks. esim. Heinilä 2005, s. 27.

<sup>97</sup> Ks. maankäyttö- ja rakennusasetuksen (895/1999, MRA) 30 §, jonka mukaan jos valmisteltavana on vaikutukseltaan vähäinen asemakaavan muutos, osallisille voidaan varata tilaisuus mielipiteensä esittämiseen samalla, kun ilmoitetaan vireilletulosta. Tällöin ilmoitusta ei tarvitse julkaista sanomalehdessä. Jo alun perin MRA sisälsi 27 §:n säännöksen, jonka mukaan muista asemakaavoista poiketen vaikutukseltaan vähäistä asemakaavan muutosta koskeva ehdotus on pidettävä nähtävänä vähintään 14 päivän ajan lähtökohtana olevasta 30 päivästä poiketen.

<sup>98</sup> Ks. esim. HE 81/2006 vp, s. 29.

<sup>99</sup> HE 81/2006 vp, s. 29.

kaavasta poikkeamalla ja mikä edellyttää asian ratkaisemista kaavaa muuttamalla.<sup>100</sup> Vaikka MRL 191.3 §:ssä ja sen perusteluissa mainitut kriteerit ovat hieman vaikeammin sovellettavissa tilanteisiin joissa ei ole voimassa kaavaa (johon muutosta voidaan verrata), voitaisiin myös kysyä missä määrin suunnittelutarveratkaisu on mahdollista toteuttaa hankkeita, jotka asemakaavamuutoksina olisivat vähäistä merkittävämpiä?

Poikkeamista koskevan aineellisen sääntelyn muutokset suhteessa aiemman rakennuslain poikkeuslupasääntelyyn näkyvät lähinnä aiempaa täsmällisemmin säädetyissä edellytyksissä, joissa poikkeamisella sallitun haitan kynnystä on myös sanamuotojen tasolla alennettu.<sup>101</sup> Voidaan kysyä, onko tämä periaatteessa poikkeamisen sallitun käyttöalan kaventamista merkinnyt normi-impulssi välittynyt hallintokäytäntöihin? Vaikka poikkeamisen menettelyyn liittyy kysymyksiä ja ongelmia, voidaan toisaalta myös arvioida, että sekä käytännössä että periaatteellisesti ongelmat ovat lain systematiikan ja tavoitteiden – erityisesti tarkasteltaessa asiaa yhdyskuntarakenteeseen liittyvien tavoitteiden – kannalta jossain määrin suunnittelutarveratkaisumenettelyä vähäisempiä. Poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisuja koskevista käytännöistä tehdään joitakin määrällisiä havaintoja seuraavissa kappaleissa.

### 3.2

## Poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisut numeroina

### 3.2.1

#### Suunnittelutarveratkaisut

Suomi on kaupungistunut eurooppalaisessa katsannossa varsin myöhään ja kaupungistumiskehitys on edelleen voimakasta. Kaupunkimaisia alueita on maassamme vähän ja ne ovat pinta-alaltaan suhteellisen pieniä. Väestö ja työpaikat keskittyvät niihin kuitenkin edelleen. Tällaisten alueiden ympärille muodostuu kaupungin läheinen maaseutu, jonne kohdistuu aivan eritasoinen rakentamispaine kuin muualle maahan.<sup>102</sup>

Suurimpien kaupunkikeskusten kehyskunnissa rakentaminen asemakaava-alueiden ulkopuolelle on näin ollen hyvin merkittävää. Ympäristöministeriön vuoden 2007 tietojen mukaan pääkaupunkiseudulla 14 prosenttia kaikista omakotitaloista ja kehysalueella 35 prosenttia rakennetaan asemakaava-alueiden ulkopuolelle. Vuonna 2009 tehdyn kyselyn perusteella Helsingin, Tampereen, Turun, Oulun ja Jyväskylän

<sup>100</sup> Toiselta puolen, jos poikkeamisella mahdollisen raja olisi *sama* kuin vähäisellä asemakaavamuutoksella mahdollisen raja, voitaisiin vähäisen asemakaavamuutoksen nähdä olevan periaatteessa tarpeeton väline, kun sama hanke olisi mahdollista toteuttaa myös yksittäistapauksellisella lupapäätöksellä. Poikkeamisen voitaisiin näin ollen esittää soveltuvan vain vielä tätäkin vähäisempiin hankkeisiin.

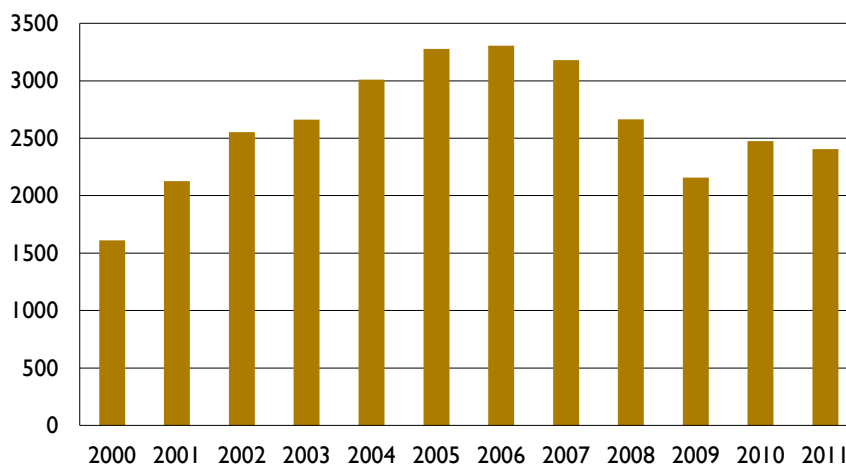
<sup>101</sup> RakL 132 §:n mukaan poikkeuslupa voitiin myöntää tapauksissa, joissa luvan myöntämisen ei havaita tuottavan huomattavaa haittaa kaavoituksen toteuttamiselle tai asutuksen muullekaan järjestämiselle taikka vaikeuttavan vähäistä enemmän luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista. Nykyisen MRL 172 §:n mukaan poikkeaminen ei saa aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle, vaikeuttaa luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista eikä vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista. Poikkeusta ei myöskään saa myöntää, jos se johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai muutoin aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia. Poikkeamisen oikeudellisiin edellytyksiin sisältyy myös MRL 171 §:ssä mainittu erityinen syy poikkeamiselle, joskin sen voitaisiin toisaalta myös argumentoida RakL:n oikeuskäytännön perusteella käytännössä tyhjenevän ainakin valtaosin 172 §:ssä säädettyihin oikeudellisiin edellytyksiin. RakL 5.2 §:n taaja-asutuspoikkeuslupan ainoana oikeudellisena edellytyksenä oli siis määritelty erityisten syiden olemassaolo, ja näiden syiden edellytettiin oikeuskäytännössä olevan maankäyttöön liittyviä, toisin sanoen seikkoja jotka tulevat käytännössä huomioon otetuiksi MRL 172 §:n nojalla muutoinkin.

<sup>102</sup> Oinonen – Vesala – Ristimäki 2013, s. 27.



kehyskunnissa asemakaavoittamattomalle alueelle sijoittui lähes 40 prosenttia uudesta omakotitalorakentamisesta.<sup>103</sup> Tilanteen voidaan arvioida olevan samansuuntainen muidenkin kasvukeskusten kehyskunnissa. Vuoden 2008 koko maan rakennuslupatietojen perusteella 37 % erillispientaloista sekä asuntojen lukumäärän että kerrosalan suhteen laskettuna sijoittui asemakaava-alueiden ulkopuolelle.<sup>104</sup> Seuraavassa esitetyt ympäristöhallinnon kuntien suunnittelutarve- ja poikkeamispäätöksiä koskevasta tietokannasta saadut luvut tukevat myös osaltaan johtopäätöstä siitä, että tilanne on varsin samansuuntainen käytännössä kaikilla kasvavilla kaupunkiseuduilla. On tosin tärkeää huomata, että kaupunkiseutujen reuna-alueiden pientaloja ei toteuteta poikkeuksetta suunnittelutarveratkaisuin, vaan osa rakentamisesta näilläkin alueilla tapahtuu suoraan rakennusluvin.

Maankäyttö- ja rakennuslain voimaan tulosta 1.1.2000 vuoden 2011 loppuun on käsitelty noin 31400 rakennuspaikkaa koskevaa maankäyttö- ja rakennuslain mukaista suunnittelutarveratkaisua.<sup>105</sup> Näistä kielteisiä on ollut vain noin 9 %. Aineistossa uusia rakennuspaikkoja koskeviksi luokiteltuja suunnittelutarveratkaisuja oli noin 54 %. Kun kielteiset päätökset huomioidaan, voidaan aineiston perusteella todeta, että suunnittelutarveratkaisuin on syntynyt puheena olevan jakson aikana jonkin verran yli 15000 uutta rakennuspaikkaa. Vuosittaiset päätösten lukumäärät seuraavat lähinnä talouden ja rakentamisen suhdanteita, mikä käy ilmi seuraavasta kuviosta.<sup>106</sup> Johtopäätöksiä siitä, että suunnittelutarveratkaisujen määrä olisi yleisesti joko lisääntynyt taikka vähentynyt, ei voida nähdäkseni tehdä.



Kuva 1. Suunnittelutarveratkaisujen määrä vuosittain ajalla 1.1.2000–31.12.2011.

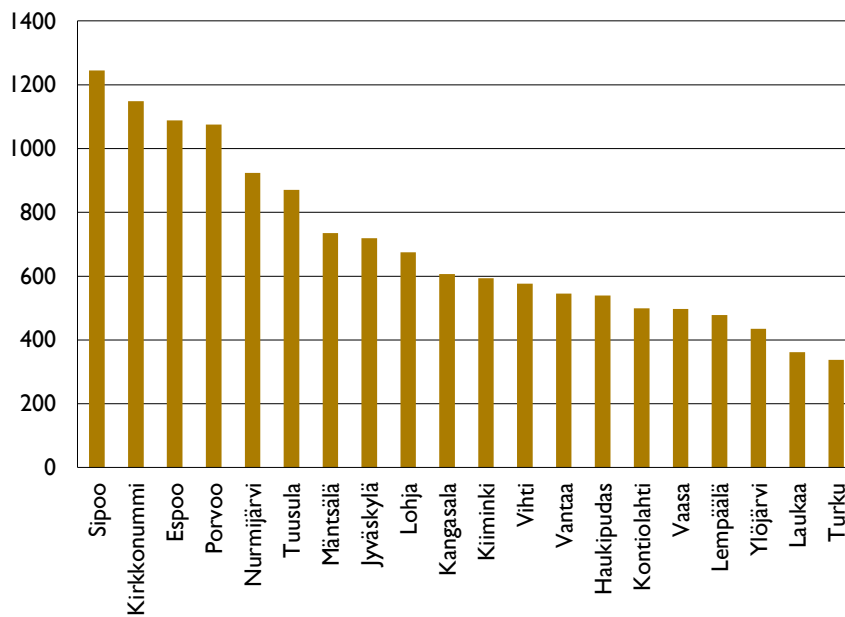
Kuten edellä on todettu, suunnittelutarveratkaisut keskittyvät hyvin vahvasti kaupunkiseuduille ja niiden kehyskuntiin. Seuraavasta kuviosta käyvät ilmi aineiston 20 suurinta kuntaa suunnittelutarveratkaisujen määrällä mitattuna.

<sup>103</sup> Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 208/2010, s. 38.

<sup>104</sup> Oinonen – Vesala – Ristimäki 2013, s. 26.

<sup>105</sup> Päätökset on tilastoitu lähtökohtaisesti rakennuspaikkakohtaisesti, joten esimerkiksi 4 omakotitaloa koskeva päätös on tilastoitu neljänä. Pääsääntöisesti suunnittelutarveratkaisut koskevat yksittäisiä pientaloja. Aineistossa ei ole mukana RakL:n mukaisia asioita, joita siirtymäsäännösten perusteella ratkaistiin vielä vuonna 2000.

<sup>106</sup> Ks. myös Oinonen – Vesala – Ristimäki 2013, s. 25.



Kuva 2. 20 suurinta kuntaa suunnittelutarveratkaisujen lukumäärän suhteen (rakennuspaikka-kohtaisesti) ajalla 1.1.2000–31.12.2011.

Pääkaupunkiseudun osuus suunnittelutarveratkaisujen osalta on huomattava. Kuvion kymmenen pääkaupunkiseudun kuntaa muodostavat yhteensä lähes 30 % (28,3 %) kaikista aineiston suunnittelutarveratkaisuilla käsitellyistä rakennuspaikoista.<sup>107</sup> Voidaan kuitenkin sanoa, että tilanne on samansuuntainen kaikilla suuremmilla kaupunkiseuduilla. Mittakaava vain on pienempi. Näin ollen ei ole perusteltua eriyttää lainsäädäntöä maan eri alueilla. Ongelmat ovat kaikilla kasvavilla kaupunkiseuduilla samankaltaiset. Mikäli säädettäisiin alueellisesti eriytettyä lainsäädäntöä muodostuisi hyvin suurella todennäköisyydellä merkittäviä ongelmia sen suhteen, minkälaiseksi rajanveto eri alueiden ja kaupunkiseutujen välillä muodostuisi.<sup>108</sup> Sääntelyn eriyttäminen saattaisi vaikuttaa myös alueiden kilpailukykyyn. Muunlaisten kannustimien ja sanktioiden käyttö olisi perustellumpaa, mikäli tällainen katsottaisiin esimerkiksi pääkaupunkiseudulla tarpeelliseksi.<sup>109</sup>

Edellisen kuvion kaksikymmentä kuntaa muodostavat joka tapauksessa lähes 45 % aineiston koko suunnittelutarveratkaisujen lukumäärästä. Suunnittelutarveratkaisut siis keskittyvät erittäin voimakkaasti tiettyihin kuntiin ja tietyille alueille. Aineistossa oli 125 kuntaa, joissa on tehty vähemmän kuin 20 suunnittelutarveratkaisua koko tarkasteluajan jaksolla, toisin sanoen vähemmän kuin kaksi vuodessa.

<sup>107</sup> Tuoreen selvityksen (Oinonen – Vesala – Ristimäki 2013, s. 43–44) mukaan Sipoossa ja Pornaisissa asemakaavoittamattomalla taajama-alueella asuu enemmän väestöä kuin asemakaavoitetulla taajama-alueella, ja Kirkkonummella ja Tuusulassa viidennes kuntien väestöstä asuu suunnitteleamattomalla taajama-alueella.

<sup>108</sup> Ylipäätään kaavoitus- ja rakennuslainsäädäntöä uudistettaessa olisi syytä pitää silmällä sitä, että järjestelmää ei ilman riittäviä perusteita monimutkaistettaisi. MRL:n voimassa ollessa tehdyt uudistukset ovat jatkuvasti tuoneet mukanaan uusia säännöksiä ja olleet pääsääntöisesti omiaan monimutkaistamaan lain soveltamista. Esimerkkinä tästä voidaan mainita vaikkapa MRL:n huomattavan monimutkaiset muutoksenhaakusäännökset.

<sup>109</sup> Pääkaupunkiseudun neljää kaupunkia (Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen) on jo pyritty kannustamaan yhteisen yleiskaavan laatimiseen säätämällä vuoden 2009 alusta voimaan tullut MRL 46 a §. Mikäli yhteinen yleiskaava laadittaisiin, näiden kuntien osalta ei sovellettaisi kehittämisseskustelua koskevaa MRL 8 §:ää, viranomaisen oikaisukehotusta koskevaa 195 §:ää, ja poikkeamistoimivalta siirtyisi 171.4 §:n mukaista alueellista poikkeamista lukuun ottamatta näiden kuntien alueella kunnille (MRL 171.5 §).

Suunnittelutarveratkaisuista kielteisiä on siis ollut noin 9 %. Kielteisten päätöstenkin osuus kuitenkin vaihtelee varsin voimakkaasti kunnittain. Aineistossa on 302 kuntaa, joissa ylipäätään on tehty suunnittelutarveratkaisuja. Näistä kunnista noin puolessa (148 kuntaa) ei ole tehty lainkaan kielteisiä päätöksiä, 46 kunnassa vain yksi kielteinen. Yhteensä kunnat, joissa ei ole tehty kielteisiä päätöksiä tai niitä on vain yksi, muodostavat siis noin 64 % kaikista kunnista joissa suunnittelutarveratkaisuja on tehty. Tässäkin joukossa on kuitenkin myös kuntia, joissa tehtyjen suunnittelutarveratkaisujen määrä lasketaan sadoissa.<sup>110</sup>

Kunnissa, joissa suunnittelutarveratkaisuja tehdään eniten, kielteisten päätösten osuus on jonkin verran keskimääräistä suurempi. Suunnittelutarveratkaisujen määrän perusteella 20 suurimmassa kunnassa kielteisten päätösten osuuden mediaani oli 14,8 % ja keskiarvo 12,2 %. Kaikki aineiston kunnat huomioiden kielteisten päätösten osuuden mediaani oli vain 0,5 % ja keskiarvo 4,9 %. Näiden lukujen valossa voitaneen sanoa, että suhtautuminen suunnittelutarveratkaisuihin ja suunnittelutarveratkaisuharkintaan vaihtelee kunnittain varsin paljon. Osin tämä selittyy rakentamispaineilla, sillä siellä missä rakentamispaine (ja samalla myös suunnittelutarveratkaisuja koskevien hakemusten määrä) on vähäistä, aiheutunee luvan myöntämisestä keskimäärin harvemmin myös esimerkiksi haittaa kaavoitukselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle. Kaikilta osin erot eivät kuitenkaan voine selittyä näillä seikalla, vaan on oletettavaa että kuntakohtaiset erot johtuvat myös siitä, että luvan myöntämisen oikeudellisia edellytyksiä arvioidaan lupaharkinnassa jossain määrin eri tavoin. Aineistossa on toisaalta myös kuntia, joissa suunnittelutarveratkaisujen määrä on suhteellisen vähäinen, mutta kielteisten päätösten osuus suhteellisen korkea.

Näiden lukujen perusteella voidaan kuntakohtaisten erojen lupien käsittelyssä arvioida olevan kohtuullisen suuria. Erityisesti muutoksenhakua koskevien selvitysten perusteella voidaan todeta, että suunnittelutarveratkaisujen edellytysten harkintaan hallintokäytännössä liittyy paikoitellen varsin merkittäviäkin ongelmia.<sup>111</sup>

### 3.2.2

## Poikkeamispäätökset

### 3.2.2.1

#### Valtion viranomaisten poikkeamispäätökset

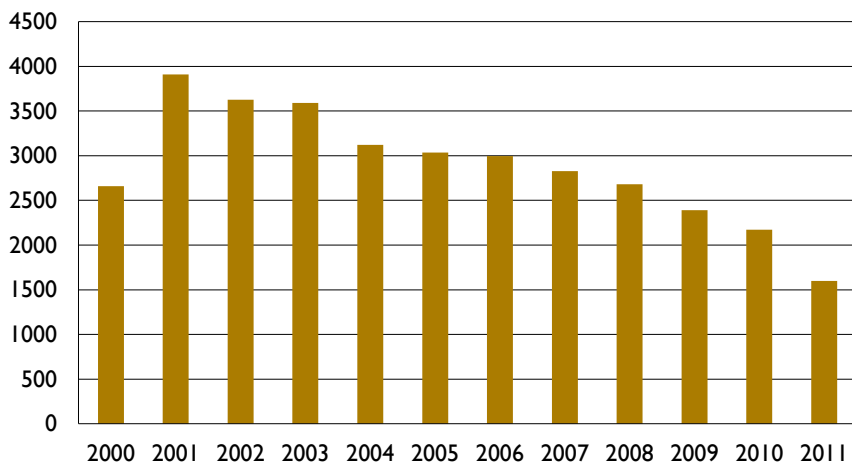
Aineistossa (MRL:n mukaiset päätökset ajalta 1.1.2000–31.12.2011) rakennuspaikkakohtaisesti eriteltyjä päätöksiä on noin 34600, joista myönteisiä on ollut hieman alle 27800. Näistä ylivoimaisesti suurimman osan muodostavat rantarakentamista koskevat poikkeamispäätökset, joita on noin 86 % kaikista valtion viranomaisen päätöksistä.

Poikkeamispäätösten osalta voidaan todeta valtion viranomaisen myöntämien poikkeamisten määrän vähentyneen koko MRL:n voimassaoloajan. Syytkin tähän ovat varsin selvät. Rantojen yleiskaavoitus rantarakentamiseen oikeuttavilla yleiskaavoilla on edennyt lain voimassaoloaikana huomattavasti. Samoin jo rakennuslain voimassa ollessa alkanut kehitys poikkeamistoimivallan siirtämiseksi yhä enenevässä

<sup>110</sup> Puheena olevassa joukossa on yksi kunta jossa on tehty yli 300 suunnittelutarveratkaisua, 3 kuntaa joissa on tehty 200–300 suunnittelutarveratkaisua ja 10 kuntaa joissa on tehty 100–200 suunnittelutarveratkaisua.

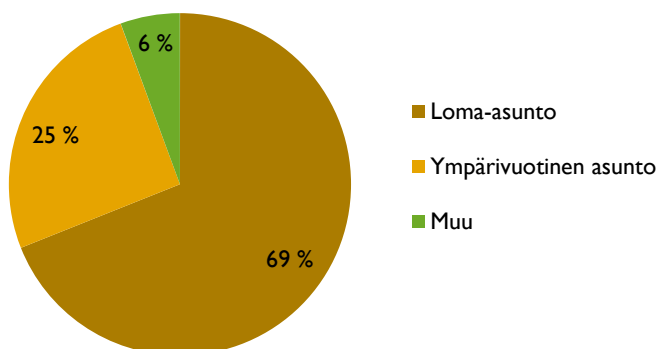
<sup>111</sup> Erityisesti kuntien myönteisten päätösten pysyvyys hallintolainkäytössä on ollut huomattavan heikko, ks. jälj. s. 43 ja laajemmin *Holopainen – Huttunen – Malin – Partinen* 2013, s. 43–47, 68–70, päätösten kumoutumisperusteista s. 48–50, 71–72. Ks. myös *Haapanala* 2013, s. 33.

määrin kunnille on jatkunut lain voimassaoloaikana.<sup>112</sup> Kaikista valtion viranomaisen ratkaisemista poikkeamisasioista hieman yli 80 % on ollut myönteisiä.<sup>113</sup>



Kuva 3. Valtion viranomaisen ratkaisemat poikkeamisasiat vuosittain ajalla 1.1.2000–31.12.2011.

Käyttötarkoituksittain eriteltynä valtion viranomaisen rantarakentamista koskevat poikkeamispäätökset jakautuvat seuraavassa kuviossa esitetyllä tavalla. Loma-asuntoja koskevat päätökset muodostavat siten näistä noin 70 %.

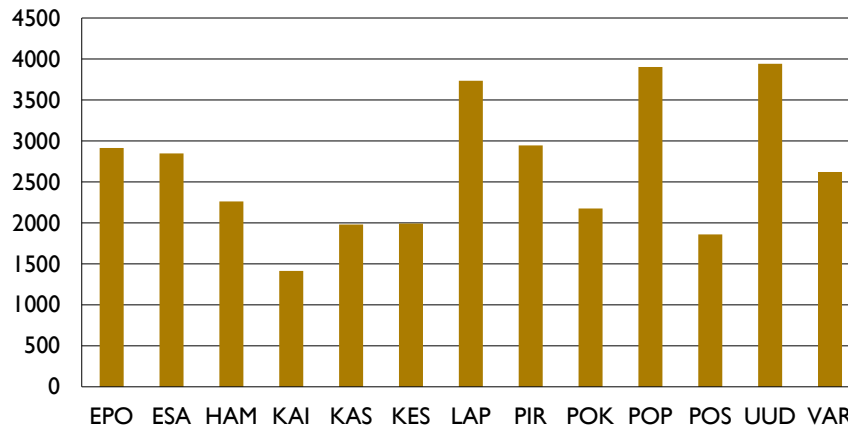


Kuva 4. Valtion viranomaisen rantarakentamisen suunnitteluvollisuutta koskevat poikkeukset käyttötarkoituksen mukaan eriteltyinä.

Aluekeskuksittain valtion viranomaisten myöntämät poikkeamispäätökset jakautuvat seuraavassa kuviossa esitetyllä tavalla.

<sup>112</sup> Näin myös *Haapanala* 2013, s. 25.

<sup>113</sup> Koska kuntien myöntämien lupien ja valtion viranomaisen myöntämien lupien seurannassa päätöksistä ei kerätä täsmälleen samoja tietoja, ei aineistosta pystytä esimerkiksi selvittämään, kuinka suuri osa valtion viranomaisen poikkeamispäätöksistä koski kokonaan uusia rakennuspaikkoja. Nykyisen toimivallanjaon mukaan olemassa olevilla rakennuspaikoilla toimivalta on harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta kunnan viranomaisella, mutta aiemmin esimerkiksi loma-asunnon korvaaminen olemassa olevalla rakennuspaikalla kokonaan uudella rakennuksella oli valtion viranomaisen toimivallassa. Voidaan kuitenkin arvioida, että valtion viranomaisten päätöksistä suurempi osuus kuin kuntien poikkeamispäätöksistä koskee uusia rakennuspaikkoja, johtuen rantarakentamista koskevista asioista ja niihin liittyvästä toimivallanjaosta.



Kuva 5. Valtion viranomaisten poikkeamispäätökset (rakennuspaikkakohtaisesti) aluekeskuksittain ryhmiteltynä ajalla 1.1.2000–31.12.2011.

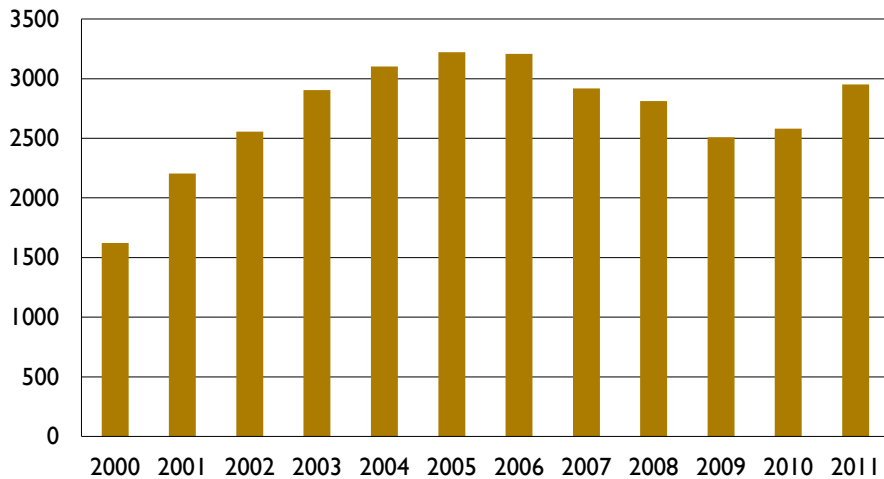
### 3.2.2.2

#### Kuntien poikkeamispäätökset

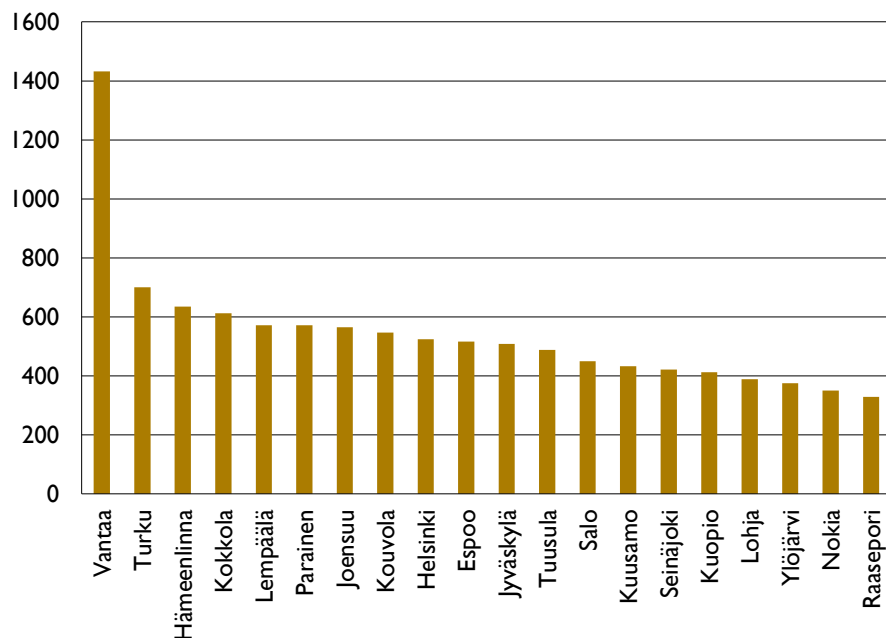
Maankäyttö- ja rakennuslain voimaan tulosta 1.1.2000 vuoden 2011 loppuun on kunnissa käsitelty noin 32500 rakennuspaikkaa koskevaa maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n mukaista poikkeamisasiaa. Näistä kielteisiä on ollut noin 5 %. Aineistossa uusia rakennuspaikkoja koskeviksi luokiteltuja poikkeamispäätöksiä oli noin 20 %. Kuntien poikkeamispäätökset koskevat siten pääsääntöisesti jo olemassa olevia rakennuspaikkoja ja niillä tapahtuvia muutoksia. Kuntien poikkeamispäätösten vuosittaiset lukumäärät seuraavat suhdanteita samaan tapaan kuin suunnittelutarveratkaisujenkin määrät. Niiden määrän ei voida sanoa maankäyttö- ja rakennuslain voimassaoloaikana vähentyneen.

Poikkeamispäätökset eivät keskity yhtä voimakkaasti samoihin kuntiin kuin suunnittelutarveratkaisut. Poikkeamispäätökset ovat kuitenkin tyypillisesti suurten kaupunkien lupapäätöksiä, joissa asemakaavoja ja asemakaavoitettua aluetta on runsaasti. Toiselta puolen aineistossa on 80 kuntaa, joissa on tarkastelujaksolla tehty alle 20 poikkeamispäätöstä. Vantaa näyttäytyy aineistossa poikkeustapauksena, sillä Vantaalla on käsitelty poikkeamispäätösmenettelyssä kaksinkertainen määrä asioita toiseksi eniten poikkeamisasioita käsitelleeseen kuntaan verrattuna. Kuitenkin, kun Vantaan päätöksiä tarkastellaan vuosittain, on niiden määrä vuosittain vähentynyt niin, että kun Vantaalla vuonna 2000 tehtiin peräti 281 rakennuspaikkaa koskeva poikkeamispäätös, niitä tehtiin vuonna 2001 enää 63 kappaletta. Samantyyppisten kuntien välinen vaihtelu poikkeamispäätösten määrän suhteen viittaa siihen, että kuntakohtaisia eroja on, ja ne voivat liittyä esimerkiksi hallintokulttuuriin (esimerkiksi siihen, minkälaisissa tapauksissa poikkeamista on tapana käyttää jonkun muun menettelyn sijasta)<sup>114</sup> ja kunnan olosuhteisiin kaavoitettujen alueiden ja esimerkiksi rakennuskieltojen osalta.

<sup>114</sup> Paitsi suhteessa kaavan muuttamiseen, rajanvetoa tehdään käytännössä myös sen suhteen, minkälaisia asioita katsotaan mahdolliseksi käsitellä varsinaisen poikkeamismenettelyn sijasta MRL 175 §:n mukaisina vähäisinä poikkeamisina rakennusluvan yhteydessä.

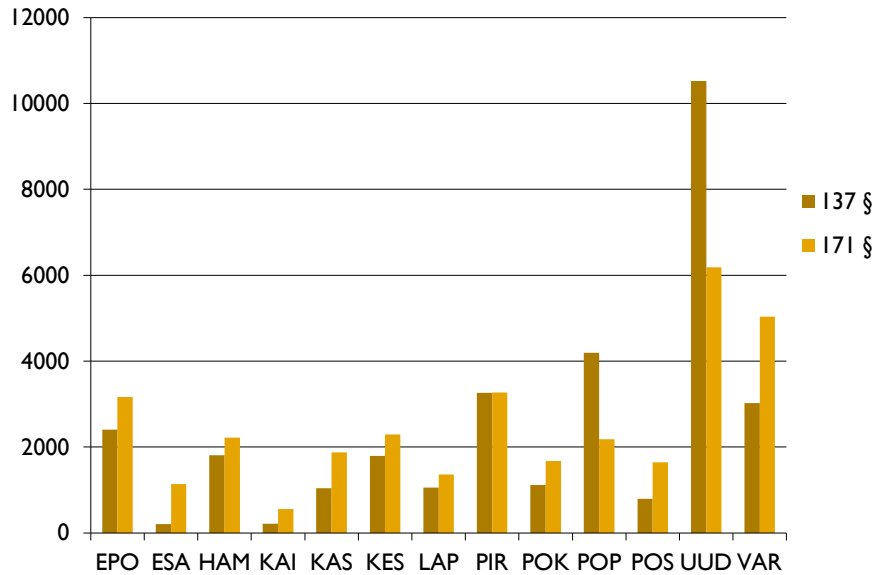


Kuva 6. Poikkeamispäätösten määrä vuosittain ajalla 1.1.2000–31.12.2011.



Kuva 7. 20 suurinta kuntaa poikkeamispäätösten lukumäärän suhteen (rakennuspaikkakohtaisesti) ajalla 1.1.2000–31.12.2011.

Päätösten alueellista jakaumaa voidaan pyrkiä kuvaamaan myös ryhmittelemällä kuntien lupapäätökset sen aluekeskuksen mukaan, jonka alueella ne sijaitsevat. Tämä jakauma on esitetty seuraavassa kuviossa.



Kuva 8. Kuntien päätökset aluekeskuksittain (rakennuspaikkakohtaisesti) ajalla 1.1.2000–31.12.2011.

Käyttötarkoituksen muutokset loma-asunnoista ympärivuotisiksi asunnoiksi ovat yksi asiaryhmä, johon liittyy myös yhdyskuntarakenteeseen liittyviä kysymyksiä. Käyttötarkoituksen muutokset kuuluvat nykyisen toimivallanjaon mukaisesti lähtökohtaisesti kuntien ratkaistavaksi, vaikka MRL:n voimassaolon alkuvuosina asiaan liittyi tulkintaepäselvyyksiä.<sup>115</sup> Kuntien kaikista poikkeamispäätöksistä noin 9 % koski loma-asuntojen käyttötarkoituksen muutoksia pysyviksi asunnoiksi. Ne muodostavat näin ollen lähes kymmenesosan ja siten kohtuullisen merkittävän ryhmän kuntien poikkeamispäätöksistä.<sup>116</sup> Kun huomioidaan vain myönteiset päätökset, käyttötarkoituksen muutoksella loma-asunnosta pysyvään asumiseen on aineiston mukaan muodostettu noin 2700 ympärivuotista asuinrakennuspaikkaa.<sup>117</sup>

Kun tarkastellaan suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamispäätösten määriä suhteessa RakL:n mukaisten poikkeuslupien määrään voidaan arvioida, että lupien määrässä on tapahtunut hienoista vähenemistä. Asiaa on kuitenkin vaikea arvioida kun keskeisin syy lupamäärien vuosittaisiin vaihteluihin ovat talouden suhdanteet. Rakennuslain viimeisen vuosikymmenen lupamääriä on kuvattu seuraavasti: ”Vuonna 1989 poikkeuslupia myönnettiin ennätysellisesti yli 10 000 kappaletta. Vuoden 1990 jälkeen poikkeuslupapäätökset vähenivät selvästi ja vuosikymmenen puolessa välissä lukumäärä jäi noin 5000:een. Tämän jälkeen poikkeuslupapäätösten määrä on jälleen kasvanut. Vuonna 1997 poikkeuslupia myönnettiin lähes 7500 ja vuonna 1998 noin 8000.<sup>118</sup> Edellä kuvattuun aikaväliin mahtuu sekä nousukauden huippu että syvä lama. MRL:n ensimmäisen kymmenen voimassaolovuoden aikana vuosittainen suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamispäätösten yhteenlaskettu lukumäärä on vaihdellut noin 4500 ja 6500 välillä, mediaanin ollessa noin 5400. Kuten edellä on havaittu, merkittevin

<sup>115</sup> Ks. tästä esim. Heinilä 2003, s. 849.

<sup>116</sup> Poikkeamisvalta on siis yleinen ja poiketa voidaan lähtökohtaisesti kaikista rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevista säännöksistä, määräyksistä, kielloista ja muista rajoituksista.

<sup>117</sup> Ks. ja vrt. Oinonen – Vesala – Ristimäki 2013, s. 51, 70, jossa todetaan, että lomarakennusten käyttötarkoituksen muuttumista vakituiseksi asumiseksi tapahtuu harvoin, eikä sillä ole käytännön merkitystä. Mikäli lukumäärä suhteutetaan maamme vajaan 500 000 lomarakennukseen, ei lukumäärä tietenkään vaikuta erityisen suurelta. Erityisesti syrjäseuduilla kehitystä tapahtuu toisaalta myös toiseen suuntaan kun asuinrakennuksia muuttuu vapaa-ajan asunnoiksi (Oinonen – Vesala – Ristimäki 2013, s. 51).

<sup>118</sup> VNS 2/2000, s. 85.



lupapäätösten väheneminen on tapahtunut valtion viranomaisen myöntämien poikkeamisten määrässä. Osa näistä päätöksistä on siirtynyt kunnan viranomaisen päätettäväksi, mutta osa tästä on mitä ilmeisimmin aitoa vähenemistä ja johtuu siitä, että rantojen yleiskaavoituksen eteneminen on jossain määrin vähentänyt poikkeamispäätösten tarvetta rantarakentamisessa. Tämä lieneekin ainoa näistä luvuista havaittavissa oleva merkittävämpi kehityssuunta. Toimivaltamuutosten ja rantojen maankäytön suunnittelun edistymisen ohella kyse on myös siitä, että rantarakentamisessakin on entistä useammin kyse jo olemassa olevien hankkeiden muutoksista, ei uusista rakennuspaikoista. Toisaalta valtion viranomaisen ratkaisemien poikkeamisasioiden määrä on edelleen huomattava, kun päätöksiä esimerkiksi vuonna 2010 oli noin 2200 kappaletta. Nämä päätökset koskevat siis pääsääntöisesti uuden loma- tai ympärivuotisen asuinrakennuksen rakentamista kaavoittamattomalle ranta-alueelle.

### 3.3

## Poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisujen edellytyksistä<sup>119</sup>

Poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisuiden edellytyksistä on säädetty merkittävästi kattavammin kuin mitä poikkeuslupien edellytyksistä rakennuslaissa, jossa edellytykset olivat sanamuotojen tasolla äärimmäisen niukasti ilmaistut. Sekä poikkeamis- että suunnittelutarveratkaisun edellytysten osalta voidaan kuitenkin todeta, että edellytykset on myös maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetty äärimmäisen avoimin ja abstraktein normein. Edellytykset ovat keskenään varsin samankaltaiset. Poikkeamispäätöksen oikeudellisenä edellytyksenä on (MRL 171 §:ssä edellytettyjen erityisten syiden lisäksi) MRL 172 §:n mukaan, että poikkeaminen ei saa

1. aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle;
2. vaikeuttaa luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista; eikä
3. vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista.

Poikkeusta ei saa myöntää, jos se johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai muutoin aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.

Suunnittelutarveratkaisun edellytyksenä taas MRL 137 §:n mukaan on, että rakentaminen

1. ei aiheuta haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle;
2. ei aiheuta haitallista yhdyskuntakehitystä; ja
3. on sopivaa maisemalliselta kannalta eikä vaikeuta erityisten luonnon- tai kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä eikä virkistystarpeiden turvaamista. (...)

Rakentaminen suunnittelutarvealueella ei myöskään saa johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.

<sup>119</sup> Tässä jaksossa ei ole tarkoitus kattavasti käsitellä ja tulkita poikkeamisen ja suunnittelutarveratkaisun oikeudellisia edellytyksiä ja esimerkiksi käydä läpi kattavasti näitä koskevaa oikeuskäytäntöä. Jaksossa ainoastaan tehdään joitakin huomioita näiden lupien oikeudellisiin edellytyksiin liittyen, joilla voi olla merkitystä säännösten mahdollisia muuttamistarpeita arvioitaessa. Sekä julkaistua että julkaisematonta oikeuskäytäntöä aiheeseen liittyen on käyty tätä esitystä kattavammin läpi esimerkiksi *Ritva Schiestlin* artikkelissa "Lupaharkinnasta poikkeamispäätöksissä ja suunnittelutarveratkaisuissa" (Rakennettu Ympäristö 3/2011, s. 18–20).

Säännöksissä luvan myöntämisen oikeudellisten edellytysten täytyminen tai täytymättä jääminen on siis sidoksissa esimerkiksi ”haitallisen yhdykuntakehityksen” aiheutumiseen tai siihen, aiheutuuko rakentamisesta ”haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle” taikka aiheutuuko luvan myöntämisestä tiettyjen ”tavoitteiden saavuttamisen vaikeutumista”. On selvää, että tällaisten säännösten tulkinta ja soveltaminen käytännössä edellyttää merkittävästi sekä oikeudellista että maankäytön suunnitteluun ja siihen liittyviin kysymyksiin liittyvää asiantuntemusta. Yksinomaan säännösten ja lain systematiikan (säännökset osana MRL:n järjestelmää) perusteella voitaisiin arvioida, että tällaisten abstraktien ja hyvin laajasti erilaisia intressejä päätöksenteossa huomioon otettavaksi velvoittavien säännösten soveltamisessa on lähes aina kyse yksittäistapauksellisesta, oikeustieteessä vakiintuneen kielenkäytön mukaisesti ”kiperästä” ratkaisutilanteesta, eikä helposti ratkaistavia tyyppitapauksia ole useinkaan käsillä.

Kuitenkin pyrittäessä yhdenmukaiseen tulkintalinjaan on kehittynyt varsin kaavamaisia arviointikriteereitä näiden abstraktien säännösten konkretisoimiseksi, jolloin tämä kaavoitukselliseksi harkinnaksi tarkoitettu arviointi saattaa tyhjentyä käytännössä emätilan (yleensä suunnittelutarveratkaisujen osalta rakennuslain voimaan tullessa v. 1959 vallinneeseen, rantarakentamisen osalta lähtökohtaisesti rantakaavoitusta koskevien säännösten voimaan tullessa v. 1969 vallinneeseen kiinteistönmuodostukseen) pinta-alan tarkasteluun suhteessa siitä muodostettujen rakennuspaikkojen määrään, toisin sanoen niin kutsuttuun emätilamitoitukseen. Pelkistetyimmillään emätilatarkastelun antama vastaus (ylittää kunta-/aluekohtaiset mitoitusluvut taikka ei niitä ylitä) käytännössä näin ollen ratkaisee sen, arvioidaanko hankkeen täyttävän maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetyt edellytykset. Kun nämä lupapäätöksenteon pohjana olevat mitoitusluvut vaihtelevat kuntakohtaisesti, käy vieläpä toisinaan niin, että nämä kaavamaiset arviointikriteerit muodostuvat sellaisiksi, että ne voimassa olevan oikeuden näkökulmasta tuottavat jopa säännönmukaisesti lain vastaisia ratkaisuja. Oikeuskäytännössäkin edellytetty emätilatarkastelu sinänsä palvelee periaatteessa sekä maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun turvaamista että suunnitteluviran jättämistä myöhemmälle kaavoitukselle, mutta edellä mainittujen edellytysten arvioinnin yksinomaiseksi välineeksi siitä ei ole.<sup>120</sup> Kuitenkin, kun ratkaistavia lupa-asioita on paljon ja resurssit ovat niukat, on ymmärrettävää että päätöksenteossa etsitään tämän tyyppisiä helposti sovellettavia kriteereitä varsinkin pyrittäessä yhdenmukaiseen ratkaisukäytäntöön ja maanomistajien yhdenvertaiseen kohteluun. Kyse on toisin sanoen tapauskohtaisen harkinnan ja päätöksenteon ennakoitavuuden tasapainon etsinnästä. Tapauskohtaisen harkinnan riskinä on päätöksenteon ennakoitavuuden heikkeneminen, ja ennakoitavuuteen pyrittäessä riskinä taas ovat kaavamaiset ratkaisut jotka eivät ota huomioon riittävästi päätöksenteon edellytyksiä ja tapauskohtaisia olosuhteita.

Emätilatarkastelun ”ongelma” osana suunnittelutarveratkaisun (ja toisaalta myös rantarakentamista koskevien poikkeamispäätösten) edellytyksiä on tietyllä tavalla se, että siitä muodostuu hyvin *konkreettinen* kriteeri kun sitä tarkastellaan esimerkiksi suunnittelutarveratkaisun hyvin abstrakteiksi ja avoimiksi muotoiltujen edellytysten valossa. Kun se antaa usein (kulloinkin sovellettujen mitoitusperiaatteiden perusteella) varsin yksiselitteisen kyllä/ei -vastauksen, muodostuu tästä vastauksesta tarpeettoman helposti myös vastaus siihen, myönnetäänkö lupa vai ei. Säännösten valossa suunnittelutarveratkaisun edellytysten arvioinnin tulisi kuitenkin olla huomattavasti monipuolisempaa ja moniulotteisempaa. Puhtaasti emätilatarkasteluun tyhjenevän luvan myöntämisen edellytysten arvioinnin voitaisiin päinvastoin suorastaan väittää johtavan oikeudellisten edellytysten vastaisesti epätaloudelliseen ja hajanaiseen

<sup>120</sup> Emätilatarkastelua koskevasta oikeuskäytännöstä ks. esim. KHO 2003:37.

yhdyskuntarakenteeseen, jossa myös maankäytön suunnittelun mahdollisuudet on rajattu varsin vähiin.<sup>121</sup>

Olisikin syytä harkita, millä keinoin suunnittelutarveratkaisun ja myös poikkeamis päätöksen oikeudellisia edellytyksiä voitaisiin edelleen konkretisoida siten, että sekä päätöksenteon moninaiset edellytykset tulisivat paremmin huomioiduiksi että säännökset hieman helpommin yksittäistapauksellisessa lupaharkinnassa sovellettaviksi. Tämä voi tapahtua säännöstasolla mutta myös soft law -tyyppistä ohjausta lienee mahdollista edelleen kehittää. Lupaedellytysten konkretisointiin pyrkiviä oppaita on sinänsä jo nykyisin käytettävissä.<sup>122</sup> Myös *Haapanala* on esittänyt, että sekä poikkeamisen edellytysten että suunnittelutarveratkaisujen edellytyksiä erityisesti kaupunkiseuduilla asemakaavoitettujen alueiden lievealueilla on syytä täsmentää.<sup>123</sup>

Niin sanotulla ehdottomalla luvanmyöntämisesteellä on MRL:n systematiikan kannalta hyvin merkittävä rooli. Ehdoton luvanmyöntämiseste määrittelee sen kynnnyksen, jonka ylittävä rakentaminen on mahdollista ainoastaan maankäytön suunnittelun keinoin. Hankkeita, jotka johtavat vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttavat merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia, koskee siis ehdoton (asema)kaavoituspakko, eikä laajalle vaikuttavien ja maankäyttöä sitovien hankkeiden toteuttaminen ilman kaavallista suunnittelua ole yleensä mahdollista.<sup>124</sup>

Ehdottoman luvanmyöntämisesteen käytännön merkitys on kuitenkin jäänyt paljon vähäisemmäksi. Lain esitöissä sekä suunnittelutarveratkaisun että poikkeamisen yhteydessä säännöksen tarkoittamasta merkittävästä rakentamisesta on mainittu esimerkkeinä vain kerrostalo pientaloalueella, suuri varastorakennus asuinalueella ja vähittäiskaupan suuryksikön rakentaminen. Myöskään julkaistussa oikeuskäytännössä ehdoton luvanmyöntämiseste ei ole useinkaan ollut esillä. Korkeimman hallinto-oikeuden julkaistusta ratkaisukäytännöstä KHO 2004:11 lienee ainoa, jossa rakentaminen on estynyt (myös) ehdottoman luvanmyöntämisesteen ylittymisen johdosta. Ratkaisussa korkein hallinto-oikeus totesi, että viidentoista omakotitalon rakentaminen talousrakennuksineen johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen, mitä ei voida ratkaista suunnittelutarveratkaisulla.

Vuosikirjaratkaisun 2004:11 olosuhteista korkein hallinto-oikeus totesi, että puheena olleelle Hirvaskankaan alueelle oli muodostunut suhteellisen runsaasti taajamaluonteista asutusta sekä Uuraisten kunnan että Äänekosken kaupungin alueelle. Tähän alueeseen kohdistui kummankin kunnan alueilla lisärakentamispaineita asuinrakentamiseen mutta myös teollisuus- ja liikerakentamiseen. Hirvaskankaan alueen kehitys edellytti erityisesti yhteisten tarpeiden tyydyttämiseksi oikeusvaikutteisen kaavan laatimista. Myös alueen sisäisen liikenteen järjestäminen ja rakennuspaikkojen tarkoituksenmukainen sijoittelu edellyttivät kaavan laatimista. Alueelle laadittu oikeusvaikutukseton yleiskaava ja epävirallinen maankäyttösuunnitelma eivät maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämällä tavalla antaneet riittävää perustaa alueen maankäytön järjestämiseen yksittäisellä suunnittelutaratkaisulla.

Hallinto-oikeuksien julkaistusta ratkaisukäytännöstä löytyy ehdotonta luvanmyöntämisestettä koskien myös Hämeenlinnan hallinto-oikeuden ratkaisu, jonka mukaan viiden 3 MW tuulivoimalan rakentaminen johti tuon tapauksen olosuhteissa merkittävään

<sup>121</sup> On myös kuntia, joissa juuri mainituista ongelmista johtuen tällaisia mitoituslukuja ei ole lainkaan haluttu määrittellä.

<sup>122</sup> Esim. Kuntaliitto on laatinut ja päivittänyt opasta ”Asemakaava-alueen ulkopuolinen rakentaminen. Suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamis päätökset. Valmistelijan opas”, jonka uusin painos on vuodelta 2009.

<sup>123</sup> *Haapanala* 2013, s. 27.

<sup>124</sup> *Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta* 2006, s. 573.

rakentamiseen.<sup>125</sup> Merkittävän rakentamisen tulkinta riippuu kuitenkin huomattavasti kulloisenkin rakentamishankkeen olosuhteista, kyse ei ole vain hankkeen koosta vaan myös siitä, minkälaiseen ympäristöön se sijoittuu. Näin ollen oikeuskäytännön suhteellisen vähäisen määrän lisäksi ehdottoman luvanmyöntämisesteen käytännön tulkinnan haasteellisuutta lisää sen väistämätön paikkasidonnaisuus.<sup>126</sup>

Ehdottoman luvanmyöntämisesteen käytännön merkityksen vähäisyys johtunee kuitenkin ensisijaisesti siitä, että erityisesti suunnittelutarveratkaisujen kautta syntyvä, usein käytännössä merkittävä rakentaminen syntyy tyypillisesti vasta *useiden, kymmenien tai jopa satojen yksittäisten luparatkaisujen* kautta, jotka puhtaasti yksittäisinä ratkaisuin arvioituna eivät johda säännösten tarkoittamaan merkittävään rakentamiseen, vaikka kerralla rakennettuna näin väistämättä olisi. Vastaavalla tavalla on toisinaan argumentoitu myös muiden edellytysten osalta. Lupapäätöksissä on toisin sanoen saatettu esimerkiksi säännönmukaisesti todeta, ettei asuinpientalon rakentaminen ”*yksittäisenä hankkeena*” aiheuta haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle taikka haitallista yhdyskuntakehitystä. Kuitenkin usein on jokseenkin selvää, että näitä kiellettyjä seurauksia aiheutuu kun alueen muut maanomistajat käyttävät maataan rakentamiseen vastaavalla tehokkuudella.

Ehdotonta luvanmyöntämisestettäkin voisi olla syytä arvioida oikeudellisesti vastaavalla tavalla kuin muita edellytyksiä, arvioiden sitä myös muiden maanomistajien rakentamismahdollisuuksien näkökulmasta. Toisin sanoen johtaako luvan myöntäminen merkittävään rakentamiseen mikäli muut alueen maanomistajat käyttävät maataan rakentamiseen vastaavalla tehokkuudella. Tämän tyyppinen tarkastelu on omiaan ainakin vähentämään sitä ongelmaa, että rakentaminen muodostuu merkittäväksi käytännössä vasta lukuisien yksittäisten lupien seurauksena. Joissakin tapauksissa tämän tyyppistä suunnittelutarveratkaisulla tapahtuneen rakentamisen ”kokonaisarviointia” merkittävän rakentamisen osalta on tehtykin.<sup>127</sup>

<sup>125</sup> Hämeenlinnan HaO 15.02.2013 13/0072/2 (ei lainvoimainen). Ratkaisunsa perusteluissa hallinto-oikeus totesi, että hankkeessa on kysymys viiden kookkaan ja kaukomaisemassa selvästi erottuvan tuulivoimalan sijoittamisesta sekä geologisesti että maisemallisesti ja kulttuurihistoriallisesti arvokkaille alueille taikka tällaisten alueiden vaikutuspiiriin. Hankkeen kokoa ja vaikutuksia arvioitaessa on otettava huomioon samalla alueella jo sijaitseva pienempi tuulivoimala. Tuulivoimaloiden sijoittumisalue on myös jo ennestään olemassa oleva voimala mukaan lukien laaja, vaikkakin asumaton metsäalue. Tuulivoimalat tulisivat sijaitsemaan selvästi ympäröivää asutusta korkeammalla kallioalueella. Esitetyn selvityksen perusteella tuulivoimaloiden toiminnasta aiheutuu ympäristöön myös melua ja välkettä. Hanke poikkeaa selvästi alueella ennestään olevasta rakentamisesta ja alueen nykyisestä maankäytöstä.

<sup>126</sup> Esimerkiksi ratkaisussa Hämeenlinnan HaO 20.03.2013 13/0146/2 hallinto-oikeus katsoi kuuden 2-3 MW nimellistehoisen tuulivoimalan rakentamisen mahdolliseksi suunnittelutarveratkaisulla hankkeen sijoituessa noin 200 hehtaarin suuruiselle metsätalosalueelle, jossa tuulivoimarakentamisen ja muun alueiden käytön yhteensovittamistarve oli vähäinen.

<sup>127</sup> Näin on tehty esimerkiksi Kuopion hallinto-oikeuden julkaisemattomissa ratkaisussa 19.7.2011 nro 11/0276/3 ja 27.9.2011 nro 11/0342/3. Molemmissa tapauksissa taajaman läheisyydestä johtuen alueisiin, joille hakemukset sijoittuivat, arvioitiin edelleen kohdistuvan lisärakentamispaineita asuntorakentamiseen. Molemmissa tapauksissa hallinto-oikeuden mukaan alueen kehitys ja hakemuksen tarkoittama rakentaminen edellyttivät yhteisten tarpeiden tyydyttämiseksi yksityiskohtaisen kaavan laatimista. Molemmissa tapauksissa myös todettiin, että suunniteltu lisärakentaminen ottaen huomioon myös maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimus kaventaisi kunnan suunnittelumahdollisuuksia tulevassa kaavoituksessa. Tämänkaltaisissa olosuhteissa yksittäisten asuinpientalojen rakentamista koskevien hankkeiden katsottiin johtavan vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen ja aiheuttavan siten haittaa kaavoitukselle ja alueiden käytön muullekin järjestämiselle.

Tämän kaltainen argumentaatio voidaan nähdäkseni tukea myös vuosikirjaratkaisuun KHO 2004:11, jossa kuitenkin oli siis kyse konkreettisesta, 15 omakotitaloa käsittävästä hankkeesta. Rakentamisen lopputuloksen sen enempiä kuin sen, antavatko suunnittelutarveratkaisut riittävän perustan alueen maankäytön järjestämiseksi, näkökulmasta merkitystä ei kuitenkaan liene sillä, kuinka monen yksittäisen suunnittelutarveratkaisun kautta rakentaminen alueelle tapahtuu ja onko kyse yksittäisistä asuinpientaloista vaiko esim. kymmenestä yhdellä luvalla rakennettavasta pientalosta. Ongelman voi toki ajatella syntyvän siitä, voidaanko potentiaalinen (eikä siis tosiasiallinen ja tiedossa oleva) rakentaminen ottaa huomioon merkittävän rakentamisen kynnystä arvioitaessa, mutta nähdäkseni näin voitaisiin tehdä kun samanlaisissa olosuhteissa kaikille alueen maanomistajille pitäisi lähtökohtaisesti pystyä takaamaan samanlaiset rakentamismahdollisuudet. Ks. ja vrt. *Aer* 2010, s. 31.

Toisaalta yksittäisen hankkeen toteuttamisen voidaan todeta edellyttävän maankäytön suunnittelua myös ilman, että argumentaatiossa tukeudutaan ehdottomaan luvanmyöntämisesteeseen. Mikäli hanke on sellainen, että sen toteuttaminen muun ohella rajaisi alueen myöhemmän suunnittelun vaihtoehtoja ja muuta maankäyttöä, sen tulkitaan aiheuttavan MRL 137.1 §:n 1 kohdassa tarkoitettua haittaa kaavoitukselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle. Tämä on todettu myös KHO:n ratkaisukäytännössä.

Esimerkiksi golfkentän rakentamista koskeneessa vuosikirjaratkaisussa KHO 2008:37 korkein hallinto-oikeus totesi, että kun otettiin huomioon rakentamisen luonteesta, hankkeen laajuudesta ja alueesta sekä sen ympäristöstä saatu selvitys, ei tapauskohtaisessa suunnittelutarveharkinnassa voitu saada sellaista riittävää selvitystä, jonka perusteella hanketta olisi voitu arvioida asemakaavan sisältövaatimusten kannalta. Hankkeen toteuttamismahdollisuudet tuli selvittää alueen yksityiskohtaisessa kaavoituksessa, jolloin voitiin ottaa huomioon myös alueen muiden maanomistajien rakentamistarpeet ja muu maankäyttö. Hankkeen hyväksymisellä olisi ollut suunnitteluvaihtoehtoja rajaava vaikutus alueen mahdollisessa myöhemmässä kaavoituksessa. Hakemukseen suostuminen olisi näin ollen aiheuttanut maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua haittaa kaavoitukselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle.

Tässä ratkaisussa korkein hallinto-oikeus ei siis argumentaatiossaan tukeutunut ehdottomaan luvanmyöntämisesteeseen. Voidaankin sanoa, että tässä tapauksessa itse rakentaminen ei ollut merkittävää tai aiheuttanut merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia, mutta hankkeen maankäytölliset vaikutukset olivat kuitenkin sellaiset, että sen toteuttaminen oli mahdollista ainoastaan yksityiskohtaisessa kaavoituksessa, jolla alueen maankäyttö kokonaisuutena ratkaistaan.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden suhdetta suunnittelutarveratkaisutaiikka poikkeamisharkintaan on tarkasteltu varsin vähän. On todettu, ettei niillä ole välittömiä oikeudellisia vaikutuksia rakennusluvan myöntämisedellytyksiin taikka suunnittelutarveratkaisun tai poikkeamispäätöksen myöntämisedellytyksiin. Niillä on kuitenkin todettu voivan olla välillistä merkitystä erityisesti arvioitaessa suunnittelutarveratkaisun tai poikkeamispäätöksen kaavoituksellisten edellytysten täyttymistä. Suunnittelutarveratkaisu tai poikkeaminen ei saa aiheuttaa haittaa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet huomioon ottavan kaavan laatimiselle tai toteuttamiselle (poikkeamisessa on usein kyse kaavasta poikkeamisesta ja suunnittelutarvealue on alue, jolle lähtökohtaisesti tulisi laatia kaava).<sup>128</sup> Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden merkitys on vastikään todettu myös oikeuskäytännössä. Lyhyenä ratkaisuselosteena julkaistussa, asuinrakennuksen rakentamista joen rantavyöhykkeelle poikkeamismenettelyssä koskevassa ratkaisussa KHO 4.3.2013/796 korkein hallinto-oikeus antoi painoarvoa valtakunnallisille alueidenkäyttötavoitteille arvioidessaan poikkeamisen oikeudellisten edellytysten täyttymistä.<sup>129</sup> Vaikka lieneekin niin, että valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla on kohtuullisen harvoin

<sup>128</sup> Ks. Jääskeläinen – Syrjänen 2010, s. 215; Turunen 2003, s. 12. MRL 173.3 §:n mukaan ELY-keskuksen lausunto on aina pyydettävä poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisua koskevassa asiassa muun ohella, kun poikkeaminen koskee aluetta, jota koskevat erityiset valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet.

<sup>129</sup> Lyhyen ratkaisuselosteen mukaan rakennushankkeessa oli kysymys asuinrakennuksen rakentamisesta joen rantavyöhykkeelle. Asiassa oli selvitetty, että rakennuspaikan kohdalla kerran sadassa vuodessa toistuva ylin laskennallinen tulvakorkeus HQ 1/100 oli  $N_{43} + 75,40$  metriä ja rakennuspaikan korkeus vaihteli välillä  $+74,38$ – $74,93$ . Tähän nähden ja kun myös otettiin huomioon, mitä valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa on lausuttu lisääntyviin myrskyihin ja rankkasateisiin varautumisesta, rakennuspaikan oli katsottava sijaitsevan tulvavaara-alueella. Kun otettiin huomioon valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kohdan 4.3 erityistavoitteet ja maankäyttö- ja rakennuslain 116 §:n 2 momentti, edellä tarkoitettulle tulvavaara-alueelle ei tullut sijoittaa uutta rakentamista. Poikkeamisen myöntämiseen maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentin rakentamisrajoituksesta ei siten ollut saman lain 172 §:n 1 momentissa tarkoitettuja edellytyksiä.

kovin merkittävää vaikutusta yksittäistapauksellisessa lupaharkinnassa, korostaisi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden aseman tässä suhteessa täsmällisempi määrittely lupaharkinnan kaavoituksellista luonnetta. Vastaavalla tavalla kuin kaavan sisältövaatimukset välillisesti konkretisoivat luvan myöntämisen kaavoituksellisten edellytysten arviointia, voi tällainen rooli olla myös valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla (joiden on siis kuvattu täsmentävän sekä lain tavoitteita että kaavojen sisältövaatimuksia). On arvioitavissa, ettei valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista useinkaan liene saatavissa kovin konkreettista tulkinta-apua yksittäisessä ratkaisutilanteessa. Osana päätöksenteon perusteita ne kuitenkin voivat olla ohjaamassa päätöksentekoa MRL:n tavoitteiden mukaiseen ja valtakunnallisesti yhdenmukaiseen suuntaan. Arvioitaessa sitä, aiheutuuko suunnittelutarveratkaisun tai poikkeamispäätöksen myöntämisestä haittaa kaavoitukselle, arvioidaan asiaa vastaavalla tavalla välillisesti myös kaavan sisältövaatimusten kautta.<sup>130</sup>

Olenneisinta suunnittelutarveratkaisuharkinnassa on kuitenkin sekä lainsäädännön tavoitteiden että MRL:n järjestelmän toimivuuden näkökulmasta nähdäkseen sen pisteen tunnistaminen, jossa rakentaminen jollakin alueella ei voi enää perustua suunnittelutarveratkaisuihin vaan alueen maankäyttö on ratkaistava (lähtökohtaisesti yksityiskohtaisella) kaavalla. Tässä harkinnassa tulee myös ottaa riittävästi huomioon maanomistajien yhdenvertaiset rakentamismahdollisuudet myös tulevaisuudessa eli myös se potentiaalinen rakentaminen, joka yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen kautta olisi sallittava myös muille alueen maanomistajille. Tämä ei ole helppo tehtävä, ja asian merkityksenkin vuoksi lainsäädännön tulisi pyrkiä mahdollisimman hyvin tukemaan tätä tehtävää.

Yksinkertaista ei toisaalta ole myöskään luvan myöntämisen edellytyksiä koskevien säännösten konkretisoiminen. Mahdollista olisi esimerkiksi kirjata luvan myöntämisen edellytyksiin (ja pyrkiä täsmentämään) tiettyjä keskeisiä oikeuskäytännössä esiin tuotuja edellytysharkinnan kannalta keskeisiä näkökohtia. Yksi tällainen oikeuskäytännössä esiin tuotu edellytysharkinnan kannalta olennainen harkintakriteeri on esimerkiksi riittävän suunnitteluvaran jättäminen myöhempää kaavoitusta varten. Poikkeamismenettelyn osalta voisi olla hyödyllistä sen käyttöalan määrittely myös vähäisen asemakaavamuutoksen kriteereiden kautta siten, ettei poikkeamismenettelyssä olisi mahdollista sallia toimenpiteitä, jotka eivät asemakaavamuutoksena täyttäisi vähäisen asemakaavamuutoksen kriteereitä.

Myös ehdottoman luvanmyöntämisesteen kynnyksen täsmällisempi määrittely ja kynnyksen alentaminen voisivat olla keinoja ohjata lupamenettelyjen käyttämistä enemmän lain systematiikan ja tavoitteiden tarkoittamaan suuntaan. Mikäli ehdoton suunnitteluveto tulisi vastaan aikaisemmin toimisi järjestelmä enemmän siten kuin sitä luotaessa on tarkoitettu. Tällöin myös sekä lain sisällölliset että menettelylliset tavoitteet toteutuisivat aiempaa paremmin. Tämän vastapainona saattaisi toisaalta olla tarpeen myös pohtia, olisiko kaavoitusmenettelyä (ja ehkä jopa kaavoituksesta seuraavia velvoitteita esimerkiksi infrastruktuurin osalta) joidenkin alueiden osalta mahdollista keventää ja toisaalta oikeusturvakysymyksenä myös sitä, kuinka kunnan kaavoitusmonopolin kääntöpuolena oleva kaavoitusvelvollisuus maankäytön ohjaustarpeen niin edellyttäessä tulisi aiempaa paremmin toteutetuksi.

<sup>130</sup> Ks. esim. suunnittelutarveratkaisujen osalta KHO 2008:37 ja rantarakentamista koskevan poikkeamispäätösten osalta KHO 2003:37. Ylemmänasteisten kaavojen ohjausvaikutuksen osalta ks. esim. KHO 2010:88.

## 4 Yhteenveto ja johtopäätökset

### 4.1

#### Lupamenettelyihin liittyviä ongelmia

Huolimatta siitä, että järjestelmän näkökulmasta suunnittelutarve- ja poikkeamis- päätösten tulisi lähtökohtaisesti edelleen olla poikkeuksia pääsäännöstä, ovat ne käytännössä edellä esitettyjen lukujen perusteella säännönmukaista hallintotoimintaa kuten rakennuslainkin aikana. Suunnittelutarveratkaisua koskevan sääntelyn osalta voidaan myös tulkita, että tämä menettelyn säännönmukaisuus on saanut ilmauksensa myös säännösten sanamuodoissa.

Lain järjestelmä kuitenkin rakentuu edelleen sille aiemmin kuvatulle oletukselle, että maankäyttö ja rakentaminen perustuu riittävään suunnitteluun ja että esimerkiksi suunnittelutarvealueilla tämän riittävän suunnittelun toteuttava väline on asemakaava. Kun lähtökohdat ovat nämä ja käytäntö kuitenkin esimerkiksi kasvavien kaupunkiseutujen reuna-alueilla usein toisenlainen, on selvää että tästä jännitteestä syntyy ongelmia eivätkä myöskään lainsäädännön tavoitteet erityisesti yhdyskuntarakennetta koskien voi toteutua.

Suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamispäätöksenteko toimii tosiasiallisesti toisinaan jokseenkin irrallaan ja riippumattomasti suhteessa lain systematiikkaan, tavoitteisiin ja myös suunnittelujärjestelmään. Tämä näkyy esimerkiksi siinä, että myönteisen päätöksen edellytyksiä koskeva harkinta tyhjenee joissakin kunnissa tyyppitapauksissa yksinomaan niin kutsuttuun emätilatarkasteluun, eli rakennuspaikkojen määrään suhteessa emätilan pinta-alaan, näiden mitoituslukujen usein vaihdellessa kuntakohtaisesti. Mikäli rakentamisen lasketaan olevan mitoitusperiaatteiden mukaan mahdollista, katsotaan tällöin myös suunnittelutarveratkaisun myöntämisedellytysten olevan olemassa. Näin siitä huolimatta, että esimerkiksi suunnittelutarveratkaisun oikeudelliset edellytykset käytännössä velvoittaisivat paljon moniulotteisempaan harkintaan.<sup>131</sup>

Yleistyksiä tehtäessä on kuitenkin huomioitava, että suhtautuminen puheena oleviin lupamenettelyihin ja sitoutuminen maankäytön suunnittelun asettamiin vaatimuksiin vaihtelee merkittävästikin kunnittain. Lupamenettelyillä rakentamiseen liittyvät ongelmat aktualisoituvat enemmän tai vähemmän riippuen siitä, minkälainen käytäntö kussakin lupaviranomaisessa on muodostunut erityisesti edellytysten tulkinnan ja menettelyllisten seikkojen kuten asiaan liittyvien selvitysten suhteen samoin kuin siihen, minkälaisen hankkeiden katsotaan edellyttävän kaavan laati-

<sup>131</sup> Voidaan sanoa, että vastaavanlainen päätöksenteon kaavamaistuminen (huolimatta säännösten joustavuudesta) pätee myös esimerkiksi valtion viranomaisen rantarakentamista koskevaan poikkeamispäätöksentekoon: poikkeamisen edellytysten katsotaan yleensä olevan olemassa, mikäli emätilakohtainen rakennuspaikkojen lukumäärä muunnettua rantaviivakilometriä kohden ei ylitä. Muunlainen ratkaisu edellyttää varsin painavia, esimerkiksi luonnonsuojeluun liittyviä perusteita.

mista tai muuttamista. Esimerkiksi suunnittelutarveratkaisuharkinta eri kuntien välillä voi vaihdella merkittävästikin. Monissa kunnissa se kuitenkin näyttää käytännössä tyhjenevän pitkälti emätilatarkasteluun, jolloin moniulotteisempi yhdyskuntarakenteellisten ja maankäytön suunnitteluun liittyvien seikkojen tarkastelu jää käytännössä tekemättä. Maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun ja siihen liittyvän emätilatarkastelun voidaan toiselta puolen katsoa ainakin ideaalitulanteessa turvaavan myös voimassa olevan oikeuden edellyttämän suunnitteluvaran jäämistä myöhemmälle maankäytön suunnittelulle, mutta millään tavalla suunnitelmallista yhdyskuntarakennetta tällä tavalla ei käytännössä synny.

Toisaalta on niin, ettei kaikkia maankäytön suunnittelun korvaavaan yksittäistapaukselliseen lupaharkintaan liittyviä ongelmia voida poistaa kehittyneelläkään luvan myöntämisen edellytysten harkinnalla. Korkein hallinto-oikeus on todennut ratkaisuisaan, että suunnittelutarveratkaisussa arvioidaan, olisiko kyseinen hanke mahdollista osoittaa alueelle laadittavassa kaavassa (huomioiden lisäksi riittävän suunnitteluvaran vaatimus hankkeen toteuttamisen jälkeenkin). Yksittäistapaukselliseen lupamenettelyyn liittyy kuitenkin jokseenkin väistämättä vaillinaiseksi jäävän laaja-alaisemman tarkastelun ohella olennaisia rajoitteita: yksittäisellä luvalla ratkaistaan vain tietyn hankkeen toteuttaminen, sillä ei ole käytännössä mahdollista sitovasti ratkaista ympäröivää maankäyttöä kuten vaikkapa sitä, että jokin tietty alue jää vapaa-alueeksi esim. virkistys- tai muuta yleistä käyttöä varten. Myös korkein hallinto-oikeus on ratkaisukäytännössään todennut yksittäisiin lupiin perustuvan rakentamisen rajoitukset.<sup>132</sup>

Maankäyttö- ja rakennuslain seurantaan liittyvissä selvityksissä on havaittu, että sekä poikkeamispäätöksistä että suunnittelutarveratkaisusta merkittävä määrä kumotaan muutoksenhaussa. Lähes puolet (48 %) kunnan viranomaisen tekemistä suunnittelutarveratkaisua koskevista valituksista hyväksyttiin hallinto-oikeuksissa vuosina 2008–2010. Myönteisistä suunnittelutarveratkaisusta kumottiin peräti 72 %.<sup>133</sup> Kuntien poikkeamispäätöksiin kohdistuneista valituksista hyväksyttiin vastaavalla tarkastelujaksolla 44 % ja myönteisiin päätöksiin kohdistuneista valituksista hyväksyttiin 65 %. Näitä lukuja on syytä pitää merkittävänä oikeusturvaan ja oikeusvarmuuteen liittyvänä ongelmana. Päätöksenteon oikeudellisessa laadussa on tässä suhteessa merkittävästi kehittämistä.<sup>134</sup> Lisäksi myös näiden lukujen perusteella voidaan tehdä johtopäätös, että erityisesti myönteisten päätösten pysyvyyden ollessa näin heikko, on maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmän toimivuus ja tavoitteiden toteutuminen tältä osin kyseenalaista. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että vastaavalla tarkastelujaksolla ELY-keskusten tekemistä MRL:n mukaisista poikkeamispäätöksistä valitus hyväksyttiin vain 8 %:ssa hallinto-oikeuksien ratkaisuja.<sup>135</sup>

Päätösten kuvatus kaltaisen heikko pysyvyys on ollut havaittavissa eri selvityksistä lain voimaan tulosta saakka.<sup>136</sup> Päätösten kumoutumisperusteiden osalta voidaan selvitysten perusteella todeta, että yksittäisillä luparatkaisuilla ratkaistaan usein asioita jotka järjestelmän näkökulmasta tulisi ratkaista kaava laatimalla tai sitä muuttamalla.

<sup>132</sup> Esimerkiksi golfkentän rakentamista koskevassa ratkaisussa KHO 2008:37 korkein hallinto-oikeus totesi, että kun otettiin huomioon rakentamisen luonteesta, hankkeen laajuudesta ja alueesta sekä sen ympäristöstä saatu selvitys, ei tapauskohtaisessa suunnittelutarveharkinnassa voitu saada sellaista riittävää selvitystä, jonka perusteella hanketta voitaisiin arvioida asemakaavan sisältövaatimusten kannalta.

<sup>133</sup> *Holopainen – Huttunen – Malin – Partinen* 2013, s. 43, 45–46.

<sup>134</sup> Näin myös *Haapanala* 2013, s. 33.

<sup>135</sup> *Holopainen – Huttunen – Malin – Partinen* 2013, s. 68–69.

<sup>136</sup> Ks. esim. *Heinilä* 2005 sekä *Partinen* 2009.



Edellä on jo monessa kohdin käsitelty suunnittelemattoman, yksittäisiin lupamenettelyihin perustuvan rakentamisen aiheuttamia haittoja. Yhteenvedonmaisesti niistä voidaan koota seuraavanlainen luettelo:

- Lupamenettelyitä käytetään kaavoituksen sijasta säännönmukaisena rakentamisen toteuttamistapana silloinkin, kun lainsäädäntö lähtökohtaisesti edellyttäisi kaavan laatimista tai kaavan muuttamista. Tällöin
- yksittäistapauksellisilla luparatkaisuilla rakennettaessa ei pystytä ottamaan huomioon eikä ratkaisemaan seikkoja, jotka kokonaisvaltaisella suunnittelulla tulisivat huomioon otetuiksi ja ratkaistuiksi. Näin ollen
- yhdyskuntarakenne hajautuu, maankäytön suunnittelun edellytykset ja mahdollisuudet heikkenevät, maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimuksen huomioonottamismahdollisuudet vähenevät, suunnittelemattoman rakentamisen sijoittuminen on usein yhdyskuntarakenteeseen liittyvien seikkojen ohella epäedullista myös muiden seikkojen näkökulmasta. Samalla
- syntyy osallistumisvajetta toteutettaessa hankkeita vuorovaikutteisesta maankäytön suunnittelusta erillisillä yksittäisillä päätöksillä. Samalla
- syntyy selvitysvajetta kun kokonaisvaltaisia maankäytöllisiä selvityksiä ei lupapäätösten yhteydessä kaavojen tapaan tehdä. Toisin sanoen
- maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteiden toteutuminen vaikeutuu sekä lain sisällöllisten että menettelyllisten tavoitteiden osalta.

#### 4.2

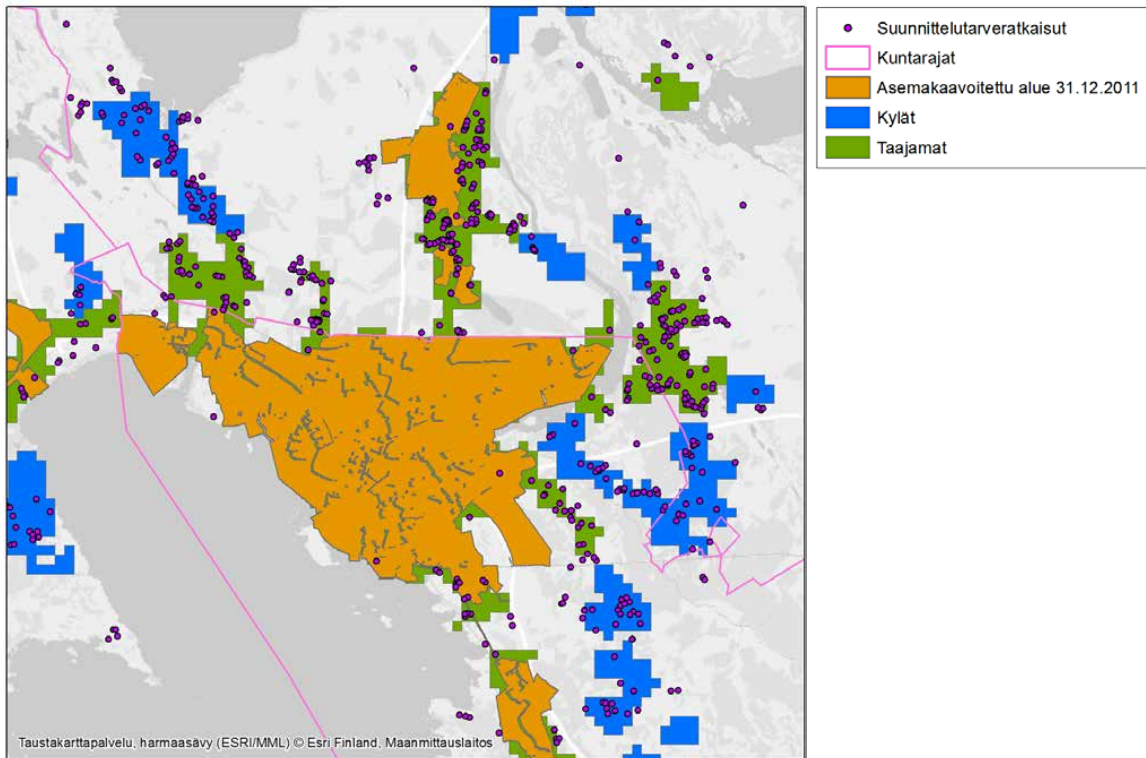
### Ongelmien syitä

*Kuntarajojen* on todettu vaikuttavan monesti yhdyskuntarakenteeseen sitä hajauttavasti. Maankäytön suunnittelussa ja rakentamisessa ylipäätään on kyse paljolti myös kaupunkien, kaupunkiseutujen ja alueiden välisestä keskinäisestä kilpailusta. Kun kunnat kilpailevat asukkaista ja työpaikoista, on tämä monella kaupunkiseudulla johtanut kaupunkiseutujen reunakuntien alhaisen tiheyden alueiden lisääntymiseen ja kasvamiseen. Hajaantuminen on myös MRL:n säätämisen jälkeen jatkunut varsinkin kasvavilla kaupunkiseuduilla, ja se tapahtuu usein suunnittelutarveratkaisuilla. Niiden määrä kertoo yhtäältä hajarakentamispaineesta, mutta toisaalta osin myös maapolitiikan ja maankäytön suunnittelun toimivuuden ongelmista.<sup>137</sup> Erityisesti kaupunkiseutujen reunakunnissa ja -alueilla maapolitiikan ja maankäytön suunnittelun resurssit ovat usein hyvin alimitoitettut suhteessa rakentamispaineisiin. Tällaisissa kunnissa ei usein ole reserviä eikä keinoja suunnitella siihen tahtiin kuin kehitys edellyttäisi.<sup>138</sup> Tämä voi johtaa pidemmällä aikavälillä siihen, että kaupunkikeskusten ympärillä juuri ne alueet jäävät suunnittelematta taikka niiden alueiden suunnittelun mahdollisuudet ja vaihtoehdot supistuvat liiaksi, jotka olisivat yhdyskuntarakenteen eheyden kannalta tärkeitä. Valtiontalouden tarkastusviraston raportissa onkin kuvattu Suomen tilanne sellaiseksi, jossa aluesuunnittelu säätelee heikosti kaupunkien lievealueiden suunnittelua.<sup>139</sup>

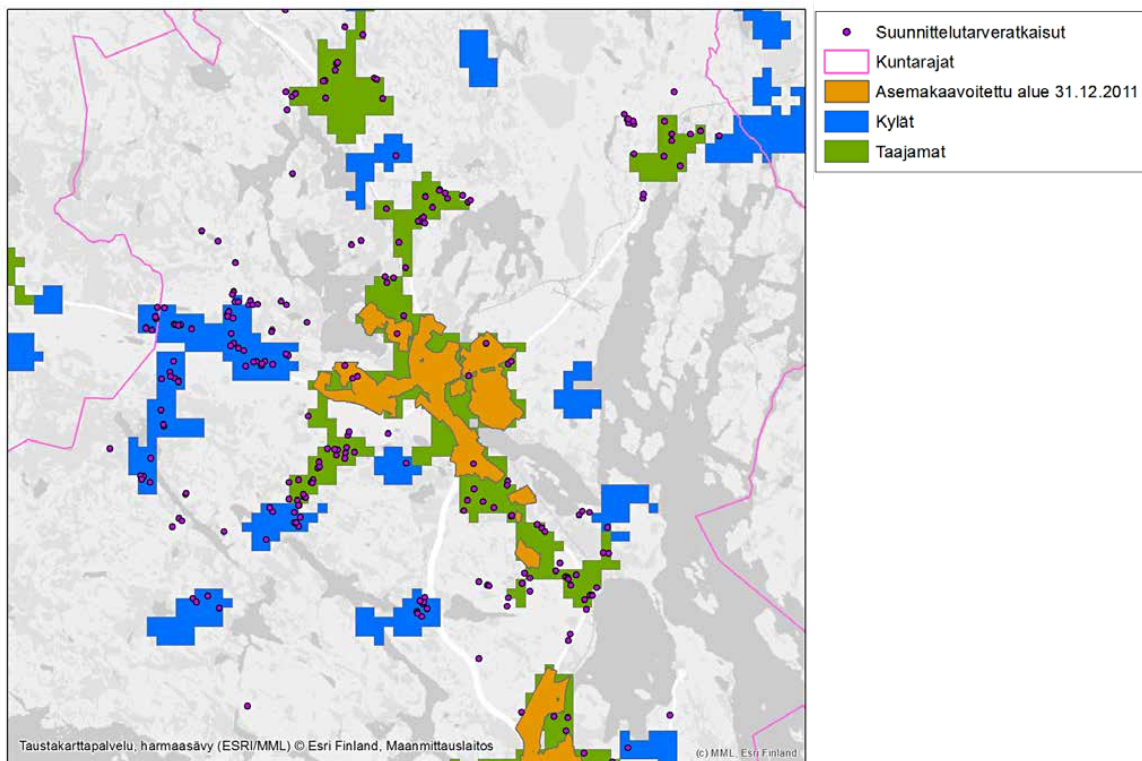
<sup>137</sup> Oinonen – Vesala – Ristimäki 2013, s. 46.

<sup>138</sup> Näin myös Sairinen ja Maijala, Sairinen (toim.) 2009, s. 8.

<sup>139</sup> Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 208/2010, s. 36.



Kuva 9. Suunnittelutarveratkaisujen vaikutus yhdyskuntarakenteeseen samoin kuin kuntarajojen vaikutus rakentamisen lupamenettelyihin käy havainnollisesti ilmi Joensuun seudulla.



Kuva 10. Suunnittelematon rakentaminen on muokannut yhdyskuntarakennetta myös esimerkiksi Siilinjärven kunnan keskustaajaman läheisyydessä.

Kuten edellä on todettu on vaikea hahmottaa tällaisen rakentamisen merkitystä kokonaisuuden kannalta, kun rakentaminen perustuu yksittäisiä, varsin usein yksittäisinä pienehköjä hankkeita koskeviin lupamenettelyihin. Kun lupien edellytyksiä koskevat säännökset vielä ovat sisällöltään abstrakteja ja joustavia, on päätöksenteko varsin haasteellista vaikka luvan myöntämisen edellytykset sinänsä edellyttävät hankkeen arvioimista nimenomaan maankäytön suunnitteluun ja yhdyskuntarakenteeseen liittyvien seikkojen näkökulmasta. Käytännössä usein kuitenkin liian helposti todetaan, ettei luvan myöntäminen yksittäisenä hankkeena aiheuta haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle. Näissä lupamenettelyissä ei voida myöskään ratkaista maankäyttö kuin kyseisen hankkeen osalta, ympäröivään maankäyttöön ei ole mahdollista vaikuttaa.

Keskeinen ongelmien syy on *yksittäisen lupamenettelyn suhteellinen nopeus ja keveys suhteessa maankäytön suunnittelun vaatimaan aikaan ja resursseihin*. On luonnollista, että rakentamishankkeissa pyritään etsimään aina menettelyllisesti nopein keino, jolla hanke päästään toteuttamaan. Näin ollen lupamenettelyssä mahdollisen rakentamisen rajat toisinaan venyvät pidemmälle kuin lainsäädäntö mahdollistaisi. Hankkeiden aikataulut ovat usein kaavoitusmenettelyn edellyttämään aikaan nähden epärealistisiä, eikä aikatauluja laadittaessa kaavoituksen edellyttämää aikaa ole otettu ainakaan riittävästi huomioon. Tietyntyyppinen MRL:n järjestelmän ja tosiasiallisen maankäytön ja rakentamisen välinen jatkuva jännite syntyykin siitä, että suunnittelujärjestelmä perustuu lähtökohtaisesti kokonaisvaltaiseen ylhäältä alas -suunnitteluun, jossa yksityiskohtaisemmat suunnitelmat lähtökohtaisesti perustuvat yleispiirteisempään maankäytön suunnitteluun. Tosiasiallisesti maankäyttö ja rakentaminen kuitenkin perustuu varsin usein hankelähtöiseen toimintaan jonka lähtökohdat voidaan mieltää päinvastaisiksi. Silloin, kun hankkeella ei ole maankäytön suunnittelussa luotua perustaa tai se on puutteellinen, keskeinen kysymys on usein se, kuinka kevyillä MRL:n mukaisilla menettelyillä ja nopeasti jokin hanke on mahdollista toteuttaa. Esimerkiksi poikkeamismenettelyn mahdollisuus synnyttää oikeudellisesta näkökulmasta perusteettomia odotuksia hankkeiden toteuttamismenettelyjen näkökulmasta, kun poikkeamismenettelyyn liittyviä oikeudellisia rajoituksia ei osata ottaa huomioon.

Asemakaava, jolle suunnittelutarvealueen rakentamisen tulisi lähtökohtaisesti perustua, synnyttää kunnille muun ohella merkittäviä infrastruktuurin rakentamis- ja kunnossapitovelvollisuuksia. Monissa kunnissa asemakaavojen laadinnassa käytäntönä on, että niitä laaditaan vain kunnan omistukseen hankituille alueille. Maapolitiikan toteuttaminen ei kuitenkaan ole välttämättä kovin aktiivista. Näin monet sellaiset alueet joilla kunnalla ei ole maanomistusta, jäävät suunnittelutarpeen olemassaolosta huolimatta vaille yksityiskohtaista maankäytön suunnittelua. Tämä järjestelmän ja käytäntöjen välinen jännite heijastuu myös maankäytön suunnitteluun ja aiheuttaa paineita ja voimassa olevan lainsäädännön antamiin mahdollisuuksiin suhteutettuna ylimitoitettuja odotuksia erityisesti yleiskaavoituksen suhteen. Usein esiintyykin tilanteita, joissa yleiskaavalla pyritään ratkaisemaan alueen maankäyttö, vaikka lain edellyttämä suunnitteluväline olisi asemakaava. Tämä tulee esiin esimerkiksi tilanteina, joissa MRL 44.2 §:n mukaista suunnittelutarpeen poistavaa, niin kutsuttua kyläyleiskaavaa pyritään käyttämään tilanteissa joissa se ei lain mukaan ole mahdollista, taikka sitten käytäntönä, jossa laaditaan yleiskaava mutta alueen rakentaminen tapahtuu kuitenkin suunnittelutarveratkaisuin. Tällöin maankäyttö tulee tietyllä tarkkuudella (toisinaan varsin yksityiskohtaisestikin) suunniteltua, mutta suunnittelusta ei seuraa kunnille asemakaavan kaltaisia velvoitteita eivätkä kaavaan perustuvat oikeudet ja velvollisuudet muutoinkaan ole samalla tavalla yksiselitteisiä kuin asemakaava-alueilla. Tällaisilla alueilla syntyy käytännössä niiden toteutuessa varsin paljon odotuksia, paineita ja ristiriitoja erilaisten asumisen tarvitsemien järjestelyiden osalta. Esimerkiksi liikenneväylien kunnossapito, valaistus ja kevyen lii-

kenteen väylien rakentaminen ovat tällaisia kysymyksiä. Kun kohtuullisen tehokasta asuinrakentamista suunnitellaan muutoin kuin yksityiskohtaisella kaavalla, on myös lain tavoitteiden ja kaavojen sisältövaatimusten toteutuminen kyseenalaista. Esimerkiksi edellä mainittuihin liikenteellisiin seikkoihin liittyen MRL 39.1 § edellyttää, että yleiskaavaa laadittaessa on otettava muun ohella huomioon mahdollisuudet liikenteen, erityisesti joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen, sekä energia-, vesi- ja jätehuollon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen ympäristön, luonnonvarojen ja talouden kannalta kestäväällä tavalla. Toisaalta yleiskaavaa ei välineenä (eikä toisaalta siten lähtökohtaisesti sen sisältövaatimuksiakaan) ole tarkoitettu MRL:n järjestelmässä (niin sanottuja kyläkaavoja lukuun ottamatta) tiiviin asuinrakentamisen yksityiskohtaisimmaksi suunnitteluvälineeksi, vaikka yleiskaava maankäytön suunnittelun välineenä onkin hyvin joustava. Yleiskaavalla voidaan suunnitella maankäyttöä yleispiirteisellä tasolla myös suunnittelutarvealueella, mutta järjestelmän lähtökohtana on suunnittelutarpeen kynnyksen ylittävän rakentamisen suunnitteleminen asemakaavalla, jonka alueella myös esimerkiksi infrastruktuurin toteuttamis- ja kunnossapitovelvollisuudet samoin kuin maanomistajien oikeudet ja velvollisuudet ovat selvästi määritellyt.

Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden julkaisemattomassa ratkaisussa KHO 11.5.2011 t. 1249 (ään. 3-2) oli kyse Mäntsälän kunnan Arolan-Jokelanseudun yleiskaavasta. Kaavan tavoitteena oli sen selostuksen mukaan ohjata rakentamista ja muuta maankäyttöä alueella, jolle ei ollut tarkoitus laatia asemakaavaa. Kaavaselostuksen mukaan rakentamismahdollisuuksien emätilatarkasteluun perustuvan mitoituksen pyrkimyksenä on, että alueen kylämäinen luonne säilytetään ja maanomistajien tasa-puolinen kohtelu toteutuu mahdollisimman hyvin. Mitoitus toimii kaavaselostuksen mukaan alueen suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamislupien käsittelyn pohjana. Kaava-alueita koskeissa yleismääräyksissä oli määritelty edullisuusvyöhykkeittäin I.I.1958 olemassa olleiden emätilojen rakentamismahdollisuudet tässä laskennassa käytettävien sääntöjen osalta, mutta toisaalta kaavamääräyksessä myös todettiin, että rakentamismahdollisuuksien toteutuva lukumäärä voi jäädä enimmäismäärää pienemmäksi maankäyttö- ja rakennuslain 137 tai 136 §:n perusteella tai yleiskaavan aiheuttaman rajoituksen vuoksi.

Maakuntakaavassa kaava-alue rajautui etelässä taajamatoimintojen alueen aluevaraukseen, ja tästä alueesta kaava-alueelle oli osoitettu taajamarakenteen laajenemisuunta. Kaava-alue sijaitsi kokonaisuudessaan kunnan rakennusjärjestyksessä osoitetulla suunnittelutarvealueella. Kaavaselostuksen mukaan kylän liikenteellinen sijainti on edullinen, kun otetaan huomioon, että moottoritien lähin ramppi ja oikoradan asema Haarajoella sijaitsevat vain pari kilometriä kaava-alueen eteläpuolella. Matkaa Helsinkiin kertyy noin 40 kilometriä ja junalla matka taittuu puolessa tunnissa. Selostuksen mukaan oikoradan myötä työssäkäynti- ja asiointimahdollisuudet pääkaupunkiseudulle ja Lahden suuntaan paranivat entisestään. Pääkaupunkiseudun läheisyys ja hyvät kulkuyhteydet ovat vaikuttaneet siihen, että alueelle kohdistuu rakentamispaineita.

Ratkaisussa oli kyse maanomistajien valitusten johdosta lähinnä siitä, oliko edullisuusvyöhykejakoon perustuva, kaavamääräyksissä määritelty emätilakohtainen rakentamisen määrä kohdellut maanomistajia yhdenvertaisesti. Näin ollen oikeuskysymyksenä ei varsinaisesti ollut, oliko yleiskaava lain näkökulmasta oikea väline kuvatuunlaiseen alueen maankäytön suunnitteluun. MRL:n systematiikka ja tavoitteet samoin kuin alueen olosuhteet huomioiden voitaisiin nähdäkseni olla perustellusti sitä mieltä, että alueen maankäyttö olisi tullut ratkaista yksityiskohtaisella kaavalla. Yleiskaavaan tällaisen alueen maankäytön yksinomaisena ohjaajana liittyvät ongelmat tulivat kuitenkin esiin myös kaavamääräyksissä samoin kuin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa. Vähemmistöön jääneet hallintoneuvokset olisivat kumonnet valituksen kohteena olleen edullisuusvyöhykerajauksen, rakentamismahdollisuuksien määrää koskevan kaavamääräyksen ja siihen liitetyn luettelon rakennusoikeuksien

siirroista oikeusvaikutusten epäselvyyden vuoksi lainvastaisina. Vähemmistö katsoi, ettei määräyksillä voida näiltä osin niiden tarkoituksesta huolimatta sitovasti ohjata tapauskohtaista rakennuslupamenettelyä ja sitä kautta alueen yhdyskuntarakenteen kehittämistä. Vähemmistö toi myös perusteluissaan esiin sen, että yleiskaava on lain mukaan yleispiirteinen maankäytön suunnitelma, jonka pääasiallinen tehtävä on ohjata alueelle laadittavaa asemakaavoitusta, samoin kuin sen, että kaava-alue on kokonaisuudessaan lain 16 §:ssä tarkoitettua suunnittelutarvealuetta. Vähemmistön voidaan näin ollen arvioida antaneen merkitystä myös systemaattisille lähtökohdille suhteessa alueen olosuhteisiin, vaikkakin oikeuskysymys koskikin tässä ratkaisussa lähinnä siis vain maanomistajien yhdenvertaista kohtelua.

Voitaneen arvioida, että syyt käyttää yleiskaavaa myös rakentamispaineisilla alueilla yksityiskohtaisimpana kaavamuotona liittyvät erityisesti maapolitiikkaan samoin kuin asemakaavoituksesta kunnille koituviin velvoitteisiin ja kustannuksiin. Kärjitetysti ilman asemakaavaa sallittu tiivis rakentaminen saatetaan nähdä keinona, jolla kuntaan saadaan ”hyviä veronmaksajia” näennäisesti ilman kunnalle koituvia välitömiä kustannuksia. Tällaisesta toiminnasta voidaan arvioida kuitenkin seuraavan sekä yhdyskuntarakenteellisia että muita ongelmia, kun yleiskaavoitukselle ja lupakäytännöille asetetut tavoitteet ja keinot ovat jännitteisiä tai suorastaan ristiriitaisia.

MRL:n kokonaisarviointissa onkin syytä pohtia myös sitä, olisiko perusteita ja mahdollisuuksia laajentaa yleiskaavan käyttöalaa rakentamisen suorassa ohjaamisessa nykyisestä, tai voitaisiinko asemakaavoitusta joltakin osin kehittää kevyemmäksi. Kuntien maapolitiikalla lienee tässä suhteessa kuitenkin suuri merkitys. Maankäyttö- ja rakennuslaki sinänsä sisältää jo varsin merkittävän valikoiman maapoliittisia keinoja, ongelmat tässä suhteessa liittynevät lähinnä siihen, kuinka laajasti ja aktiivisesti näitä keinoja tosiasiallisesti käytetään.

Edellä sanotusta ja esimerkiksi *Oimosen, Vesalan ja Ristimäen* tuoreesta selvityksestä käy ilmi, että suunnittele mattomalla tiiviillä rakentamisella joka tapahtuu kaupunkiseutujen lievealueilla suureksi osaksi suunnittelutarveratkaisuin, on varsin merkittävä ja lain tavoitteiden samoin kuin valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisen kannalta merkityksellinen yhdyskuntarakenteellinen kysymys. Vaikka kyse on yksittäisistä luparatkaisuista, ne tuottavat yhdyskuntarakennetta joka on MRL:n tavoitteiden näkökulmasta ongelmallinen. MRL:n järjestelmän toimivuuden näkökulmasta ongelmaksi muodostuu se, laaditaanko MRL:n mukaisia kaavoja silloin kun järjestelmä sitä edellyttäisi. Kyse on siten kokonaisuutena tarkasteltuna varsin merkittävästä kysymyksestä, merkittävämmästä kuin yksittäisen lupapäätöksen sisällöstä (tyyppitapauksessa yksittäisen asuinpientalon rakentaminen) käy ilmi.

Muutoksenhakua koskevista selvityksistä käy ilmi, että erityisesti kuntien myönnteisiä suunnittelutarveratkaisuja valvovat lähinnä ELY-keskukset (jotka ovat naapurien ohella merkittävin valittajaryhmä näissä asioissa).<sup>140</sup> *Haapanalan* selvityksen mukaan ELY-keskusten ohjauksen ja valvonnan on osin arvioitu suuntautuvan liiaksi yksityiskohtiin kuten esimerkiksi yksittäisiin lupapäätöksiin.<sup>141</sup> Tässä selvityksessä esitetyn perusteella voidaan pitää järjestelmän tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta varsin tärkeänä, että nämä lupapäätökset täyttävät lain asettamat vaatimukset. Kuten edellä on todettu, näiden päätösten oikeudelliseen laatuun liittyy edelleen ongelmia. Erityisesti suunnittelutarveratkaisujen mutta osin myös poikkeamispäätösten merkitys lain systematiikan ja tavoitteiden näkökulmasta on sellainen, että niiden lainmukaisuutta on pidettävä varsin merkittävänä kysymyksenä lain tavoitteiden ja toimivuuden näkökulmasta.

<sup>140</sup> Ks. esim. *Holopainen – Huttunen – Malin – Partinen* 2013, s. 33–34.

<sup>141</sup> *Haapanala* 2013, s. 34.



## Ratkaisumahdollisuuksia

Olisi sinänsä mahdollista esittää, että yksinomaan lain tulkinnan ja soveltamisen keinoin edellä kuvattuja ongelmia voitaisiin korjata siten, ettei hallinto- ja oikeuskäytännön välillä olisi liian usein sellaista ristiriitaa kuin tällä hetkellä näyttäisi olevan. Näin voitaisiin esittää sillä perusteella, että sekä suunnittelutarveratkaisun että poikkeamispäätöksen edellytykset on lähtökohtaisesti säädetty laissa varsin kattavasti, joskin siis hyvin joustavin ja abstraktein ilmaisin. Näille abstrakteille säännöksille voidaan ja tulee antaa konkreettisempi sisältö niitä tulkittaessa ja yksittäistapauksiin sovellettaessa.

Laajemminkin tarkasteltuna voitaisiin väittää, että laki periaatteessa sisältää kaikki tarpeelliset säännökset – kuten esimerkiksi säännökset siitä, milloin kaavan laatimiseen tulisi ryhtyä – jotta järjestelmä voisi toimia. Käytännössä tilanteen muuttaminen paremmin maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteita toteuttavammaksi samoin kuin muutoinkin toimivammaksi kuitenkin edellyttäne muutoksia myös lainsäädäntöön.

Suunnittelutarve- ja poikkeamissäännöksiä ei voida tarkastella yksinään, irrallaan MRL:n kokonaisuudesta, vaan menettelyillä on hyvin kiinteä yhteys maankäytön suunnittelujärjestelmään. Näiden menettelyiden merkitys kokonaisuuden osana onkin paljolti riippuvainen siitä, kuinka maankäytön suunnittelujärjestelmä muutoin toimii. Mikäli esimerkiksi asemakaavoja laadittaisiin aina kun rakentamispaineesta johtuvaa maankäytön ohjaustarvetta jollakin alueella on, ei suunnittelutarveratkaisuin tapahtuva suunnittelematon tiiviikö rakentaminen muodostuisi ongelmaksi. Onkin syytä harkita sekä lainsäädäntöön liittyviä että muita toimenpiteitä, millä lakiin liittyvät suunnitteluelvoitteet toteutuisivat nykyistä paremmin.

Järjestelmää on tarkasteltava myös siltä kannalta, kuinka kynnystä suunnitteluun ryhtymiselle voitaisiin madaltaa siten, että velvoitteista tarvitsisi puhua mahdollisimman harvoin. Ensisijainen syy sille, miksi maankäytön suunnittelu usein laahaa rakentamispaineiden ja suunnittelutarpeen jäljessä on resurssien niukkuus. Toisaalta asemakaavojen laadinnasta seuraa kunnille velvoitteita, joista aiheutuvien kustannusten kattamiseksi asemakaava-alueiden rakentamistehokkuuden on oltava riittävän korkea. Alhaisemman tehokkuuden asemakaavojen laatimista ei pidetä taloudellisesti järkevänä, ja monesti myös ajatellaan, että suunnittelemattomasta rakentamisesta ei aiheudu kunnille ja yhteiskunnalle kustannuksia tai että kustannukset olisivat suhteellisen vähäisiä (ja lyhyellä aikavälillä tarkasteltuna tämä voi myös pitää paikkansa). Toisaalta monissa kunnissa asemakaavoitetaan vain alueita, jotka on ennen kaavoitusta hankittu kunnan omistukseen. Näistä seikoista huolimatta maankäyttö- ja rakennuslaki lähtee siitä, että suunnittelutarvealueiden rakentaminen suunnitellaan (MRL 44.2 §:ssä tarkoitettuja kyläalueita lukuun ottamatta) asemakaavalla.

Näiden kysymysten ohella olisi myös syytä pohtia, voisiko suunnitteluelvoitteiden toteuttamiseen liittyviä oikeudellisiakin mekanismeja joltakin osin tehostaa. Tällä hetkellä kunta (tai kunnan liitto) voidaan velvoittaa täyttämään suunnitteluelvoitteensa MRL 177 §:n mukaisen menettelyn (määräys suunnitteluelvoitteen toteuttamiseksi) kautta. Tätä keinoa (jota vastaava menettely sisältyi myös RakL:iin) on kuitenkin käytetty erittäin harvoin, useimmiten liittyen kulttuuriympäristön suojelukysymyksiin. Eräs syy menettelyn vähäiselle käyttämiselle lienee se, että sen on katsottu olevan puuttumista kunnan kaavoitusmonopoliin ja sitä kautta itsehallintoon. Menettelyä voitaisiin kuitenkin MRL:n tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta arvioida uudelleen, kun maankäytön suunnittelu on oikeuden ohella myös velvollisuus, silloin kun se lain mukaan on tarpeen.

Joka tapauksessa järjestelmän toimivuuden kannalta olennainen kysymys on, *kuinka maankäytön suunnittelu saataisiin toteutumaan silloin, kun se MRL:n voimassa-*

*olevien säännösten mukaan on tarpeen.* Paitsi järjestelmän tavoitteiden ja toimivuuden näkökulmasta, tätä voidaan perustella yhtä lailla myös maanomistajien oikeusturvan näkökulmasta.

Yksinkertaisin keino päästä eroon suunnittelutarve- ja poikkeamismenettelyihin liittyvistä ongelmista olisi tietenkin luopua näistä menettelyistä. Tällöin suunnittelutarvealueilla (samoin kuin ranta-alueilla) voitaisiin rakentaa vain suunnittelutarpeen poistava kaava laatimalla, ja jos haluttaisiin rakentaa joltakin osin kaavasta poiketen, se tapahtuisi yksinomaan kaavamuutoksen kautta. Tällainen järjestely kuitenkin muodostuisi käytännössä varsin raskaaksi, ja esimerkiksi poikkeamismenettelyn tarjoama jousto on nykyisessä järjestelmässä usein tarpeen. Mikäli tämän tyyppiseen ratkaisuun päädyttäisiin, olisikin samalla perusteltua tarkastella sitä, minkä tyyppinen rakentaminen olisi syytä jättää suunnittelutarpeen ulkopuolelle. Samoin pieniä (asema)kaavamuutoksia koskevaa menettelyä olisi epäilemättä tarpeen keventää olennaisestikin. Olisi myös perusteltua säilyttää edelleen vähäisen poikkeamisen mahdollisuus jollainen on nykyisinkin mahdollista myöntää rakennusluvan yhteydessä.

Menettelyiden voitaisiin toisaalta myös antaa säilyä olennaisilta osin nykyisellään, mutta pyrkiä täsmentämään niiden edellytyksiä, kuten edellä ja myös *Haapanalan* tuoreessa selvityksessä on esitetty. Tällä tavoin menettelyiden käyttöä pyrittäisiin ohjaamaan paremmin järjestelmän tavoitteiden ja menettelyiden systemaattisen paikan mukaiseksi jolloin myös hallintokäytäntö olisi alueellisesti yhdenmukaisempaa. Nykyinen hallintokäytäntö näyttää monin paikoin johtavan suunnittelemattoman varsin tiiviin rakentamisen jatkuvaan leviämiseen, mikä ei ole ympäristön eikä talouden näkökulmasta kestävää eikä MRL:n tavoitteiden mukaista kehitystä.

Toisaalta erityisesti suunnittelutarveratkaisua koskevaa sääntelyä olisi mahdollista ja perusteltuaakin muuttaa merkittävämmiin jotta sen luonne yksittäistapauksellisena kaavoitusharkintana kävisi selvemmin ilmi. Vastaavalla tavalla voitaisiin tällöin käsitellä myös poikkeamista ranta-alueen suunnittelutarpeesta, joka on suunnittelutarveratkaisua vastaavassa asemassa ranta-alueilla.<sup>142</sup> Jo MRL:n säätämisen yhteydessä omaksuttu ratkaisu oli tämän kaltainen, kun taaja-asutuspoikkeuslupa korvattiin suunnittelutarveratkaisulla ja edellytyssäännökset muotoiltiin aiemmasta poikkeavalla tavalla. Kuten edellä on esitetty, MRL:n säätämisen yhteydessä tehdyt muutokset voidaan kuitenkin osin nähdä myös lain tavoitteille vastakkaisina.

On perusteltua pohtia, millä keinoin suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamismenettelyjen käyttöalaa voitaisiin rajata paremmin lain systematiikan ja sen tavoitteiden mukaiseksi. Esimerkkinä tällaisesta rajauksesta voisi olla se, että sellaiset toimenpiteet, jotka asemakaavamuutoksina eivät olisi vähäisiä, eivät olisi mahdollisia toteuttaa (vähäistä asemakaavan muuttamismenettelyäkin kevyemmässä) poikkeamismenettelyssä. Voimassa olevan lain niin kutsutun ehdottoman luvanmyöntämiseen kynnystä olisi mahdollista hyödyntää näiden menettelyjen käyttöalaa rajattaessa. Lain toimivuuden ja tavoitteiden näkökulmasta tämän kynnyksen madaltaminen ja täsmentäminen olisi perusteltua, jotta suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamismenettelyjä ei käytettäisi silloin, kun käsiteltävä asia on maankäytöllisiltä vaikutuksiltaan sellainen, että se tulisi muun ohella vuorovaikutukseen ja vaikutusarviointeihin liittyvistä syistä käsitellä kaavoitusmenettelyssä.

Kaavan laatiminen tai sen muuttaminen on varsin raskasta sekä menettelyllisesti että selvitysten näkökulmasta, kun nämä vaatimukset suhteutetaan suunnittelutarveratkaisu- tai poikkeamismenettelyyn. Näissä lupa-asioissa sovellettava menettely on merkittävästi kevyempi kuin kaavaa laadittaessa ja muutettaessa. Myös lupamenettelyissä hallintokäytännössä säännönmukaisesti vaadittavien selvitysten voidaan

<sup>142</sup> Vastaavan kaltaista kaavallista harkintaa sisältyy tietenkin myös poikkeamispäätöksentekoon silloin, kun mahdollistetaan rakentaminen joltakin osin kaavasta poiketen.

sanoa olevan merkittävästi kevyempiä.<sup>143</sup> Näiden menettelyjen välistä eroa tulisi pystyä mahdollisuuksien mukaan pienentämään, jotta kynnyksen laatia kaava taikka muuttaa sitä ei olisi niin korkea tai toiselta puolen kiusaus resurssien niukkuuden vallitessa ratkaista asia lupamenettelyssä niin suuri. Jo MRL:ia säädettyä pyrittiin esimerkiksi poikkeamistoimivallan jakoa koskevilla ratkaisulla kannustamaan siihen, että poikkeamisen sijaista asia ratkaistaisiin kaavaa muuttamalla.<sup>144</sup> Muutosten tulisi olla sellaisia, että niillä todella on käytännön merkitystä.

Yksi täsmentämistä edellyttävä seikka näyttäisi olevan se, mistä suunnittelutarvealueessa on suunnittelujärjestelmän näkökulmasta kyse ja mitä se tarkasti ottaen edellyttää maankäytön suunnittelun suhteen. Kuten aiemmin on esitetty, RakL:n järjestelmässä tämä asia oli selvästi ilmaistu lain tasolla, MRL:n järjestelmässä asia on siinä määrin epäselvä, että sitä on jouduttu käsittelemään oikeuskäytännössä ja asiasta on kirjallisuudessaakin esitetty erilaisia näkemyksiä.<sup>145</sup> Lain tasolla olisi toisin sanoen syytä määrittellä, että suunnittelutarvealue on alue, jolle tulisi laatia asemakaava.

Toisaalta myös yleiskaavan asemaa suunnittelutarpeen poistamisessa voidaan – poikkeuksena edellä mainitusta lähtökohdasta – uudelleen arvioida. Tällä hetkellä yleiskaava voi poistaa MRL 16 §:n mukaisen suunnittelutarpeen MRL 44.2 §:n mukaisilla kyläalueilla tietyin edellytyksin. Asemakaavan ohella suunnittelutarpeen voi siis poistaa myös tietyt vaatimukset täyttävä yleiskaava. Yleiskaavan käyttämiseen suunnittelutarpeen poistavana kaavana myös muualla kuin MRL 44.2 §:n mukaisilla alueilla kohdistuu selvästi odotuksia ja paineita (johtuen kaikesta siitä, ettei yleiskaavasta synny kunnalle vastaavanlaisia velvoitteita kuin asemakaavan laadinnasta; toisaalta se voidaan alhaisemman tehokkuuden alueilla nähdä aivan riittäväksi suunnitteluvälineeksi). Tähän kuitenkin liittyy muun ohella aiemmin kuvattuja ongelmia ja kysymyksiä, ja yleiskaavan käyttöalan laajentaminen voi vaikuttaa asemakaavojen laatimisen vähenemiseen ainakin alueellisesti. Asia edellyttääkin sen hyötyjen ja haittojen perusteellista arviointia.

Voitaisiin toisaalta myös pyrkiä luomaan järjestelmä, jossa olisi useamman tasoista suunnittelutarvetta, ensinnäkin sellaista joka edellyttää aina asemakaavan ja toisaalta vähäisempää, joka voitaisiin poistaa myös tietyt vaatimukset täyttävällä yleiskaavalla. Lähtökohtaisesti ei vaikuta kuitenkaan järjestelmän toimivuuden ja säännösten yhdenmukaisen soveltamisenkaan näkökulmasta järkevältä lisätä järjestelmään uusia tulkinnanvaraisia kynnyksiä, vaan pikemminkin tulisi pyrkiä yksinkertaistamaan järjestelmää aina kun se on mahdollista ja perusteltua. Olisi kuitenkin periaatteessa mahdollista pyrkiä esimerkiksi määrittämään jokin tietty rakentamistehokkuus, joka olisi mahdollista toteuttaa suoraan yleiskaavalla (joka tässä tapauksessa siis olisi riittävä suunnitteluväline poistamaan suunnittelutarpeen). Tätä tehokkaampi rakentaminen olisi mahdollista vain asemakaavalla.

<sup>143</sup> MRL 9 §:n mukaan kaavan tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia. MRA 1 § täydentää tätä säännöstä. Sen mukaan MRL 9 §:ssä tarkoitettuja kaavan vaikutuksia selvitettäessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus, aikaisemmin tehdyt selvitykset sekä muut selvitysten tarpeellisuuteen vaikuttavat seikat. Selvitysten on annettava riittävät tiedot, jotta voidaan arvioida suunnitelman toteuttamisen merkittävät välittömät ja välilliset vaikutukset: 1) ihmisten elinoloihin ja elinympäristöön; 2) maa- ja kallioperään, veteen, ilmaan ja ilmastoon; 3) kasvi- ja eläinlajeihin, luonnon monimuotoisuuteen ja luonnonvaroihin; 4) alue- ja yhdyskuntarakenteeseen, yhdyskunta- ja energiatalouden sekä liikenteeseen; 5) kaupunkikuvaan, maisemaan, kulttuuriperintöön ja rakennettuun ympäristöön. Poikkeamismenettelyssä (jota koskevia menettelysäännöksiä sovelletaan myös suunnittelutarveratkaisua tehtäessä) asian selvittämistä koskien sovelletaan hallintolain (434/2003) yleistä asian selvittämistä koskevaa 31 §:ää, joka sekin sinänsä edellyttää asian riittävää selvittämistä ja tarpeellisten tietojen ja selvitysten hankkimista asian ratkaisemiseksi.

<sup>144</sup> Ks. esim. *Heinilä* 2003, s. 856–857.

<sup>145</sup> Ks. *Aer* 2010, esim. s. 24.



Järjestelmään joka tapauksessa sisältyy väistämättä tietty sisäänrakennettu ja pysyvä jännite. Se perustuu aiemmin kuvatulla tavalla riittävän suunnittelun ajatukselle ja suunnittelutarvealueella tämä riittävä suunnittelu toteutetaan järjestelmän periaatteiden mukaan lähtökohtaisesti asemakaavalla. Kuitenkin on olemassa lupamenettely, jolla rakentaminen on mahdollista järjestelmän näkökulmasta ensisijaisesta suunnittelusta huolimatta. *Aer* kirjoittaa seuraavasti: ”Suunnittelutarvealueen käsitettä ei ole oikeudellisesti liitetty maankäytön suunnittelujärjestelmään. [...] Suunnittelutarvealueella todettujen toimenpiteiden tarpeesta ei siten seuraa toteutettavissa olevaa oikeudellista velvoitetta suunnitteluun, asemakaavoitukseen tai erityisiin toimenpiteisiin yhteisten tarpeiden tyydyttämiseksi. Suunnittelutarvealuekäsitteestä ei voida tällaisia oikeusseuraamuksia johtaa. Toimenpiteiden tarve ei toisaalta merkitse, että alueen rakentaminen olisi kielletty, vaikka erityisiä toimenpiteitä ei toteutettaisikaan.”<sup>146</sup> Tämä kuvastaa sitä jännitettä joka lain systematiikan ja käytännön välille automaattisesti muodostuu. Suunnittelutarve merkitsee tarvetta maankäytön suunnitteluun (kaavalla joka suunnittelutarpeen poistaa) ja kunnille (maakuntakaavojen osalta maakuntien liitoille) on säädetty lähtökohtainen velvollisuus suunnitella maankäyttöä kun tarve on. Kaikki suunnittelutarvealueet eivät kuitenkaan koskaan tule kaavoitetuksi ainakaan suunnittelutarpeen poistavalla kaavalla.

Myös Ruotsin plan- och bygglagen (2010:900) 4 luvun 2 § sisältää detaljikaavoitusvelvollisuuden tietyjä alueita koskien. Tällaisia alueita ovat muun ohella uudet taaja-asutusalueet tietyin edellytyksin (en ny sammanhållen bebyggelse, om det behövs med hänsyn till omfattningen av bygglovspliktiga byggnadsverk i bebyggelsen). Plan- och bygglagen 9 luvun 31 §:n mukaan rakennusluvan myöntäminen detaljikaava-alueen ulkopuolella edellyttää, ettei toiminta edellytä asemakaavaa muun ohella 4 luvun 2 §:n nojalla. Detaljikaavan tarpeen harkinta on siten lähtökohtaisesti mukana aina harkittaessa rakennusluvan myöntämistä asemakaava-alueen ulkopuolelle, asemakaavan tarpeen harkinnan sisältyessä lupaharkintaan. Maankäyttö- ja rakennuslaissa voidaan ajatella olevan hieman samankaltainen mekanismi sikäli, että (viimeistään) rakennuslupavaiheessa arvioidaan, onko kyse suunnittelutarvealueesta tai muutoin suunnittelutarpeen kynnyksen ylittävästä rakentamisesta. MRL:ssä tämä ei kuitenkaan johda lähtökohtaisesti kuin siihen, että rakentaminen edellyttää suunnittelutarveratkaisua. Kaavoituksen käynnistämiseen liittyvää harkintaa tai päätöksentekoa lupaharkintaan ei sisälly. Suunnittelutarvealueen käsitteen yhteys maankäytön suunnitteluun voidaan siis nimestään huolimatta nähdä vain välilliseksi.

Nykyjärjestelmän puitteissa onkin myös niin, että on olemassa suunnittelutarvealueita, joita ei käytännössä tulla kaavoittamaan suunnittelutarpeen poistavilla kaavoilla. Erityisesti tämän tyyppisillä alueilla voitaisiin pohtia yleiskaavan aseman kasvattamista rakentamisen suorassa ohjaamisessa. Tältä osin rajankäynti luultavasti kuitenkin lienee lainsäädännön mahdollisista muutoksista huolimatta jatkuvaa, sillä yleiskaavan käyttämiseen asemakaavan sijasta on edellä sanotulla tavoin merkittäviä paineita myös rakentamispaineisten taajamien lievealueilla. Toiveita kevyempien suunnitteluvälineiden luomiseen on kunnissa laajalti.

<sup>146</sup> *Aer* 2010, s. 24.

## Yhteenveto selvityksen sisällöstä

- Yhdyskuntarakenteen hajautumisen merkitys yhteiskunnallisena ongelmana on MRL:n voimassa ollessa entisestään korostunut.
- Viimeisten parinkymmenen vuoden aikana tapahtuneen rakentamisen suurimmat ongelmat ovat nimenomaan kasvavien kaupunkiseutujen reuna-alueilla. Siellä syntyy suunnittelematonta taaja-asutusta, jossa käyttökustannukset (palvelut, työssäkäynti, infrastruktuuri) pitemmällä ajanjaksolla ovat suuria niin asukkaille kuin kunnillekin.
- Vaikka suunnittelematoman rakentamisen ongelmat olivat korostetusti esillä MRL:ia säädettäessä, ei kysymyksen aiempaa tehokkaampaan ehkäisyyn löydetty MRL:ia säädettäessä käytännön keinoja. Samalla kun yhdyskuntarakenteen hajautuminen nähtiin MRL:ia säädettäessä tavoitetasolla hyvin merkittäväksi ongelmaksi jota nimenomaisesti MRL:n säätämällä pyrittiin ehkäisemään, muutettiin suunnittelutarveratkaisua koskevilla säännöksillä osin sääntelyä pintatasolla pikemminkin päinvastaiseen suuntaan.
- Suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamismenettelyt ovat edelleen säännönmukaista hallintotoimintaa.
- Selvitysten perusteella suunnittelutarveratkaisuja ja poikkeamismenettelyä käytetään liian usein tilanteissa, joissa kaavoitus olisi tarpeen.
- Olennainen kysymys on, kuinka lainsäädännön tasolla pystyttäisiin turvaamaan suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamismenettelyä koskevien säännösten yhteydessä lain systematiikan lähtökohtana olevan riittävän suunnittelun toteutuminen.
- Pyrkimyksenä tulisi olla maankäytön suunnittelun esteiden paikantaminen ja poistaminen siten, että kaavoitus oikealla suunnitteluvälineellä saataisiin toteutumaan silloin, kun se on tarpeen.
- Olennaista on myös kaavoituksen ja lupamenettelyiden välisen kuilun kaventaminen ja sen kynnyksen tunnistaminen ja täsmentäminen, jossa rakentaminen on mahdollista vain suunnittelutarpeen poistavalla kaavalla (poikkeamismenettelyn osalta kaavaa muuttamalla).

## Kirjallisuus

- Aer, Janne:* Oikeusharkinnasta suunnittelutarveratkaisuissa. Teoksessa Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpää 60 vuotta juhlaKirja. Helsinki 2010, s. 21–37.
- EEA Report No. 10/2006: Urban Sprawl in Europe. The Ignored Challenge. Copenhagen 2006.
- Encyclopædia Iuridica Fennica II.* Maa-, vesi- ja ympäristöoikeus. Jyväskylä 1995. (EIF II/kirjoittaja) *Haapanala, Auvo:* ELY-keskukset alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaajina. Selvitys elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toiminnasta maankäyttö- ja rakennuslain viranomaistehtävissä. Ympäristöministeriön raportteja 6/2013. Helsinki 2013.
- Hallberg, Pekka – Haapanala, Auvo – Koljonen, Ritva – Ranta, Hannu:* Maankäyttö- ja rakennuslaki. 2., uudistettu painos. Jyväskylä 2006.
- Heinilä, Aleks:* Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen poikkeamistoimivalta: pääsääntö ja poikkeukset. LM 5/2003, s. s. 841–866.
- Heinilä, Aleks:* Poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisut hallintolainkäytössä. Suomen ympäristö 785. Helsinki 2005.
- Heikki Holopainen – Kimmo Huttunen – Kimmo Malin – Hanna Partinen:* Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa. Tarkastelussa kaavat, suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset sekä valituslupa-asiat. Helsinki 2013.
- Hollo, Erkki J.:* Maankäyttö- ja vesioikeus. Jyväskylä 2006.
- Jääskeläinen, Lauri – Syrjänen, Olavi:* Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen. Käytännön käsikirja. 3. uudistettu painos. Hämeenlinna 2010.
- Kononen, Aarno – Pihala, Anita:* Yhdyskuntarakenne hajaantuu kehyskuntien maaseutualueilla – onko kaavoituksella keinoja sen hallintaan? Maankäyttö 2/2007 14–16.
- Koski, Kimmo:* Kuntatalous ja yhdyskuntarakenne. Suomen ympäristö 42/2008. Helsinki 2008.
- Kuoppa, Jenni – Mäntysalo, Raine (toim.):* Kestävä yhdyskuntarakenne ja elinympäristö. Ympäristöklusterin neljännen ohjelmakauden tuloksia. Espoo 2010.
- Lahti, Pekka – Moilanen, Paavo:* Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenne ja kasvihuonekaasupäästöt. Kehitysvertailuja 2005–2050. Suomen ympäristö 12/2010. Helsinki 2010.
- Laitinen, Jouni – Vesisenaho, Minna:* Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenne maakuntakaavoissa. Arviointi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vaikuttavuuden kannalta. Suomen ympäristö 2/2011. Helsinki 2011.
- Larma, Otto – Hallberg, Pekka – Jatkola, Tapani – Wirilander, Juhani:* Rakennuslaki ja -asetus. Neljäs uudistettu painos. Jyväskylä 1992.
- Majamaa, Vesa:* Oikeudesta rakentaa poikkeusluvalla. Vammala 1981.
- Majamaa, Vesa:* Maanomistajan asemasta maankäyttö- ja rakennuslaissa. DL 2003, s. 599–607.
- Määttä, Tapio:* Maanomistusoikeus. Jyväskylä 1999.
- Määttä, Tapio:* Oikeustieteellisestä keskustelusta, omistusoikeusajattelun muutoksesta ja oikeusjärjestelmän jännitteistä. Lakimies 2/2001, s. 318–325.
- Määttä, Tapio:* Lainsäätäjän kunnioittamisasenne, tavoitteellinen lainluku ja lakien tavoitesäännökset vallitsevassa tuomariniideologiassa. Teoksessa "Lainvalmistelu, tutkimus, yhteiskunta. Jyrki Talan juhlaKirja. Toim. Pakarinen, Auri – Hyvärinen, Anna – Ervasti, Kaijus. Jyväskylä 2011.
- Oinonen, Kari – Vesala, Satu – Ristimäki, Mika:* Rakennetun ympäristön kehityspiirteitä. Ympäristöministeriön raportteja 12/2013. Helsinki 2013.
- Partinen, Hanna:* Suunnittelutarveasiat hallintotuomioistuimissa vuosina 2003–2007. Ympäristöministeriön raportteja 13/2009.
- Ristimäki, Mika – Kalenoja, Hanna – Tiitu, Maija:* Yhdyskuntarakenteen vyöhykkeet. Vyöhykkeiden kriteerit, alueprofiilit ja liikkumistottumukset. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 15/2011. Verkkojulkaisu.
- Sairinen, Raimo (toim.):* Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen ja elinympäristön laatu. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja B 96. Espoo 2009.
- Schiestl, Ritva:* Lupaharkinnasta poikkeamispäätöksissä ja suunnittelutarveratkaisuissa. Rakennettu Ympäristö 3/2011, s. 18–20.
- Syrjänen, Olavi:* Harkintavalta kaavoituksessa ja rakentamisessa. Tampere 1999.
- Tala, Jyrki:* Lain tavoitteenasettelu oikeustieteen kannalta. Teoksessa Oikeus – kulttuuria ja teoriaa. JuhlaKirja Hannu Tolonen 2005. Toim. Tala, Jyrki – Wikström, Kauko. Turun yliopisto, Oikeustieteellinen tiedekunta 2005, s. 217–236.
- Turunen, Timo:* Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltaminen kaavoituksessa. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000-sarja, Opas 9. Helsinki 2003.
- Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 208/2010. Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä. Helsinki 2010.
- Vihervuori, Pekka:* Muutamia ajatuksia rakennuslain kehittämisen suunnasta. YJ 3–4 1992, s. 60–62.

## Virallislähteet

EV 248/1998 vp. Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

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

HE 81/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

KM 1997:16. Rakennuslakitoimikunnan mietintö. Uusi maankäyttö- ja rakennuslaki.

VNS 2/2000 vp. Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista.

## KUVAILULEHTI

Julkaisija	Ympäristöministeriö Rakennetun ympäristön osasto		Julkaisu-aika Tammikuu 2014	
Tekijä(t)	Aleksi Heinilä			
Julkaisun nimi	<b>Suunnittelutarve- ja poikkeamispäätösmenettelyjen toimivuus</b>			
Julkaisusarjan nimi ja numero	Ympäristöministeriön raportteja 1/2014			
Julkaisun teema				
Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut				
Tiivistelmä	<p>Selvitys on osa maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) kokonaisarviointia, jonka yhtenä painopistealueena on alueidenkäytön ohjausjärjestelmän toimivuus erityisesti yhdyskuntarakenteen hallinnan näkökulmasta. Suunnittelutarve- ja poikkeamismenettelyillä on erityisesti tämän painopistealueen osalta varsin keskeinen merkitys. Selvityksen tarkoituksena on ollut tuoda esiin suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamispäätöksentekoa koskevia näkökohtia, joilla on merkitystä arvioitaessa sitä, onko MRL:n muuttamiselle tarvetta ja minkä tyyppisiä muutokset voisivat olla. Molemmat lupamenettelyt liittyvät varsin kiinteästi maankäyttö- ja rakennuslain suunnittelujärjestelmään, ja niillä on huomattava merkitys suunnittelujärjestelmän toimivuuden kannalta. Selvityksen sisällön näkökulmasta keskeistä onkin ollut näiden menettelyiden tarkastelu osana maankäyttö- ja rakennuslain systematiikkaa. Tätä systemaattista kokonaisuutta tarkasteltiin maankäyttö- ja rakennuslaille asetettujen tavoitteiden näkökulmasta, samoin kuin käytännön soveltamistoiminnan näkökulmasta.</p> <p>Maankäytön suunnittelu on keskeisin keino ohjata yhdyskuntarakennetta. Suomalaisissa olosuhteissa yhdyskuntarakenteen hajautumiskehitys ilmenee kaupunkiseutujen reuna-alueilla alhaisen tiheyden taajama-alueiden laajenemisenä, joka johtuu pääosin kaupunkiseutuja ympäröivän haja-asutusalueen hajarakentamisesta. Tässä kehityksessä suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamismenettelyillä ja niitä aiemmassa lainsäädännössä edeltäneillä menettelyillä on ollut hyvin keskeinen rooli. Tämän kehityksen seurausten hallinta on myöhemmin hyvin haasteellista. Nykyisenkaltaista yhdyskuntarakenteen hajautumista onkin pidetty kestävämmänä tulevaisuuden näkymänä muun ohella ilmastonmuutoksen näkökulmasta.</p> <p>Vaikka suunnittelemattoman rakentamisen ongelmat olivat korostetusti esillä maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä, ei kysymyksen aiempaa tehokkaampaan ehkäisyyn käytännössä löydetty lakia säädettäessä käytännön keinoja. Yhdyskuntarakenteen hajautuminen nähtiin tavoitetasolla hyvin merkittäväksi ongelmaksi jota MRL:n säätämällä nimenomaisesti pyrittiin ehkäisemään, mutta pintatason sääntelyyn tämä ei ilmeisestikään ole riittävästi heijastunut. Suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamismenettelyt ovatkin edelleen säännönmukaista hallintotoimintaa aivan kuten aiemman rakennuslainkin voimassa ollessa.</p> <p>Selvitysten perusteella suunnittelutarveratkaisuja ja poikkeamismenettelyä käytetään liian usein tilanteissa, joissa kaavoitus olisi tarpeen. Olennainen kysymys on, kuinka lainsäädännön tasolla pystyttäisiin turvaamaan suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamismenettely koskevien säännösten yhteydessä lain systematiikan lähtökohtana olevan riittävän suunnittelun toteutuminen. Pyrkimyksenä tulisi olla maankäytön suunnittelun esteiden paikantaminen ja poistaminen siten, että kaavoitus oikealla suunnitteluvälillä saataisiin toteutumaan silloin, kun se on tarpeen.</p>			
Asiasanat	Maankäyttö- ja rakennuslaki, kaavoitus, suunnittelutarveratkaisu, poikkeamispäätös, suunnitteluvollisuus, taajasaetus, haja-asutus, kunta, elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus, valitus, muutoksenhaku, hallinto-oikeus, korkein hallinto-oikeus			
Rahoittaja/ toimeksiantaja	Ympäristöministeriö			
	ISBN 978-952-11-4263-5 (PDF)		ISSN 1796-170X (verkkokj.)	
	Sivuja 56	Kieli suomi	Luottamuksellisuus julkinen	
Julkaisun myynti/ jakaja	Julkaisu on saatavana vain internetistä: <a href="http://www.ym.fi/julkaisut">www.ym.fi/julkaisut</a>			
Julkaisun kustantaja	Ympäristöministeriö			
Painopaikka ja -aika	Helsinki 2014			

## PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Miljöministeriet Avdelningen för den byggda miljön	Datum	Januari 2014
Författare	Aleksi Heinilä		
Publikationens titel	<b>Suunnittelutarve- ja poikkeamispäätösmenettelyjen toimivuus</b> (Förfarandena för avgörande om planeringsbehov och undantag ur funktionsperspektiv)		
Publikationsserie och nummer	Miljöministeriets rapporter 1/2014		
Publikationens tema			
Publikationens delar/ andra publikationer inom samma projekt			
Sammandrag	<p>Utredningen utgör en del av helhetsbedömningen av markanvändnings- och bygglagen (132/1999, MarkByggl). Ett prioriterat område har varit att undersöka hur väl systemet för styrning av områdesanvändningen fungerar, i synnerhet med tanke på tätortsstrukturen. Förfarandena för avgörande om planeringsbehov och undantag har en synnerligen central roll om man ser till just detta prioriterade område. Målet med utredningen har varit att föra fram olika perspektiv på avgöranden om planeringsbehov och på undantagsbeslut, eftersom dessa har betydelse när man bedömer vilka behoven att ändra MarkByggl är och vilka slags ändringar det kan vara fråga om. Båda tillståndsförfarandena är nära kopplade till planeringssystemet i markanvändnings- och bygglagen, och de har också stor betydelse för planeringssystemets funktionalitet. Med tanke på utredningens innehåll har det också varit viktigt att studera dessa förfaranden som en del av markanvändnings- och bygglagens systematik. Denna systematiska helhet granskades med tanke på de mål som ställts för MarkByggl, men också med tanke på det praktiska tillämpningsarbetet.</p> <p>Det mest centrala sättet att styra tätortsstrukturen är att planera markanvändningen. I finländska förhållanden framträder splittringen av tätortsstrukturen i form av allt större områden med låg befolkningstäthet i stadsregionernas utkanter, vilket huvudsakligen beror på splittrat byggande i de glesbebyggda områden som omger stadsregionerna. I denna utveckling har förfarandet för avgörande om planeringsbehov och förfarandet vid undantag en mycket central roll, liksom även de förfaranden som föregått dem enligt tidigare lagstiftning. Det kommer senare att vara mycket utmanande att hantera följderna av denna utveckling. En sådan splittring av tätortsstrukturen som förekommer i dag har också i framtidsperspektiv ansetts vara ohållbar, bl.a. med tanke på klimatförändringen.</p> <p>Även om problemen med oplanerat byggande togs upp till grundlig behandling redan när markanvändnings- och bygglagen bereddes, hittade man under beredningen av lagen inga praktiska lösningar på hur problemet kunde förebyggas effektivare än tidigare. Splittringen av tätortsstrukturen ansågs på målnivå vara ett betydande problem som man uttryckligen strävade efter att förebygga genom MarkByggl, men detta har tydligen inte i tillräcklig grad återspeglat sig i regleringen på ytnivå. Förfarandena för avgörande om planeringsbehov och undantag utgör fortfarande regelrätt förvaltningsverksamhet, precis som när den förra bygglagen gällde.</p> <p>Utredningar visar att förfarandena för avgörande om planeringsbehov och undantag för ofta används i situationer där det skulle krävas planläggning. En väsentlig fråga är hur man i lagstiftningen ska kunna trygga att en tillräcklig planering är utgångspunkt för lagens systematik i samklang med bestämmelserna om förfarandena för avgörande om planeringsbehov och undantag. Man bör sträva efter att lokalisera och avlägsna hinder för planeringen av markanvändningen så att planläggning med de rätta planeringsverktygen kan förverkligas när det krävs.</p>		
Nyckelord	Markanvändnings- och bygglagen, planläggning, avgörande som gäller planeringsbehov, undantagsbeslut, planeringsförpliktelse, tätbebyggelse, glesbebyggelse, kommun, närings-, trafik- och miljöcentral, besvär, ändringsökande, förvaltningsdomstol, högsta förvaltningsdomstolen		
Finansiär/ uppdragsgivare	Miljöministeriet		
	ISBN 978-952-11-4263-5 (PDF)	ISSN 1796-170X (online)	
	Sidantal 56	Språk Finska	Offentlighet Offentlig
Beställningar/ distribution	Publikationen finns tillgänglig endast på internet: <a href="http://www.ym.fi/julkaisut">www.ym.fi/julkaisut</a>		
Förläggare	Miljöministeriet		
Tryckeri/tryckningsort och -år	Helsingfors 2014		



Maankäytön suunnittelu on keskeisin keino ohjata yhdyskuntarakennetta. Suomalaisissa olosuhteissa yhdyskuntarakenteen hajautumiskehitys ilmenee kaupunkiseutujen reuna-alueilla alhaisen tiheyden taajama-alueiden laajenemisena, joka johtuu pääosin kaupunkiseutuja ympäröivän haja-asutusalueen hajarakentamisesta. Tässä kehityksessä suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamismenettelyillä ja niitä aiemmassa lainsäädännössä edeltäneillä menettelyillä on ollut hyvin keskeinen rooli.

Selvityksessä on tuotu esiin suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamispäätöksentekoa koskevia näkökohtia, joilla on merkitystä arvioitaessa sitä, onko MRL:n muuttamiselle tarvetta ja minkä tyyppisiä muutokset voisivat olla. Molemmat lupamenettelyt liittyvät varsin kiinteästi maankäyttö- ja rakennuslain suunnittelujärjestelmään, ja niillä on huomattava merkitys suunnittelujärjestelmän toimivuuden kannalta. Selvityksessä menettelyitä on tarkasteltu osana maankäyttö- ja rakennuslain systematiikkaa, ja tätä kokonaisuutta käsitellään myös sekä maankäyttö- ja rakennuslaille asetettujen tavoitteiden että käytännön soveltamistoiminnan näkökulmasta.



Ympäristöministeriö  
Miljöministeriet  
Ministry of the Environment

ISBN 978-952-11-4263-5 (PDF)  
ISSN 1796-170X (verkoj.)