SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 206

Ari Ekroos

KAUNEUS JA RUMUUS YMPÄRISTÖOIKEUDESSA

Ympäristöoikeudellinen tutkimus maisemaa ja kaupunkikuvaa koskevasta lainsäädännöstä

With an English Summary

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN
JULKAISUJA

A-sarja N:o 206

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 206

ARI EKROOS

KAUNEUS JA RUMUUS YMPÄRISTÖOIKEUDESSA

Ympäristöoikeudellinen tutkimus maisemaa ja kaupunkikuvaa koskevasta lainsäädännöstä

With an English Summary

HELSINKI 1995

KAUNEUS JA RUMUUS YMPÄRISTÖOIKEUDESSA

Ympäristöoikeudellinen tutkimus maisemaa ja kaupunkikuvaa koskevasta lainsäädännöstä

KIRJOITTANUT

ARI EKROOS

OIKEUSTIETEEN LISENSIAATTI

Yliopistollinen väitöskirja, joka Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan suostumuksella esitetään julkisesti tarkastettavaksi Porthanian luentosalissa III maanantaina 16. päivänä lokakuuta 1995 kello 12.

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Verkkokirjan ISBN 978-951-855-673-5

© 1995 Suomalainen Lakimiesyhdistys
ja Ari Ekroos

ISSN 0356-7206

ISBN 951-855-156-1

Vammalan Kirjapaino Oy Vammala 1995

Mea-Marialle

ALKUSANAT

Tutkimuksen »valmistuttua» tulee haikea olo. On vaikea lopettaa. Tulisi tutkia vielä sitä, selvittää tuota, lisätä jotakin, poistaa toisaalta ja täsmentää tätä. Joskus on kuitenkin »lopetettava». Nyt on se aika. On aika kiittää niitä henkilöitä ja tahoja, jotka ovat tukeneet tutkimustyötä.

Professori *Vesa Majamaan* kannustava työnohjaus edesauttoi merkittävällä tavalla työn valmistumista. Oikeustieteellisen tiedekunnan määräämät esitarkastajat professori *Veikko O. Hyvönen* ja professori, hallintoneuvos *Erkki J. Hollo* ripeällä toiminnallaan ja huomautuksillaan antoivat panoksensa myös lopputulokseen. Hollon kanssa käydyillä epämuodollisilla keskusteluilla on ollut merkityksensä tutkimukselle ainakin oikeudelliseen tutkimukseen liittyvien yleisempien kysymysten kannalta. Apulaisprofessori *Yrjö Sepänmaan* kannustavat kommentit valoivat luottamusta tutkimusaiheen mielekkyyteen ympäristöestetiikan näkökulmasta.

Merkittävällä tavalla tutkimukseen vaikuttivat myös professor *Anne Mie Draye*, jonka kanssa käydyt keskustelut avasivat uusia näköaloja tutkimuksen kansainvälisen viitekehyksen suuntaan, ja professor *Marc Boes*, jonka ystävällinen suhtautuminen ulkomaiseen tutkijaan mahdollisti henkiset ja aineelliset puitteet tutkimukseen Katholieke Universiteit Leuven'in Instituut voor Milieurecht'in tiloissa. Director *Margaret Butler* ystävällisesti tarkasti tutkimuksen englanninkielisen tiivistelmän, josta hänelle lämmin kiitos.

Kiitos myös kaikki tutkijakollegat, joiden kanssa käydyt keskustelut ovat vaikuttaneet tutkimukselliseen maailmankuvaani ja lukuisat virkamiehet, joita olen vaivannut kysymyksilläni ja aineistopyynnöilläni. Erityinen kiitos kuuluu myös Eduskunnan kirjaston ystävälliselle henkilökunnalle, joka on suhtautunut avuliaasti ja pitkämielisesti tutkijaan.

Suomen Akatemian ympäristötieteellinen toimikunta on suonut taloudelliset resurssit tutkimuksen suorittamiseen. Myös Suomen Kulttuurirahaston Uudenmaan rahastolle ja Osuuspankkijärjestön Kyösti Haatajan säätiölle sekä Maaliskuun 25. päivän rahastolle kiitos taloudellisesta tuesta. Kiitokset myös Suomalaiselle Lakimiesyhdistykselle, joka hyväksyi teokseni kirjasarjaansa.

Suurin kiitos kuuluu kuitenkin vaimolleni *Marja Ekroosille*, joka on kannustuksellaan ja kommenteillaan edesauttanut tutkimusta sekä lukuisin tavoin avustanut tutkimuksen viimeistelyssä.

Keravalla juhannusaattona 1995

Ari Ekroos

SISÄLLYS

ALKUSANAT VII
SISÄLLYS IX
LÄHTEET XV
LYHENTEET XXVII

I LÄHTÖKOHDAT

1. OIKEUS JA KAUNEUS 1

2. TUTKIMUKSEN PERUSTAN HAHMOTTELUA 3
   2.1 Alkuhuomautuksia 3
   2.2 Esteettisyys ja muut ympäristöarvot 8
      2.2.1 Lähtökohtia ympäristöarvojen tarkastelulle 8
      2.2.2 Esteettisyys kulttuuriarvo 12
      2.2.3 Esteettisen suhde terveyteen 16
      2.2.4 Esteettisen suhde luonnon toimintakyvyn ylläpitämiseen ja luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseen 22
      2.2.5 Vapaus ja »yhteiskuntasopimus» – yleisesti esteettisen kontrolloinnin oikeutuksesta moniarvoisessa yhteiskunnassa 26
   2.3 Ympäristönkäyttö 30
      2.3.1 Ympäristön hyödyntäminen ja muuttaminen 32
      2.3.2 Ympäristönsuojelu (pilaantumisen ehkäisy ja luonnon toimintakyvyn ylläpitäminen sekä tässä maiseman ja kaupunkikuvan suojelu) 34
      2.3.3 Ympäristön säilyttäminen 34
      2.3.4 Ympäristönkäytön tavoitteista ja periaatteista 35

3. TERMINOLOGISIA KYSYMYKSIÄ 38
   3.1 Esteettisyys – kauneus ja rumuus 38
   3.2 Maisema ja kaupunkikuva vai ympäristökuva 41

4. TUTKIMUSTEHTÄVÄSTÄ JA -ONGELMASTA 44
   4.1 Esteettisyyden oikeudelliseen asemaan liittyvät kysymykset 44
   4.2 Lainsäädäntöön liittyvät seikat 51

5. LAINSÄÄDÄNTÖMME ESITTELYÄ JA TUTKIMUKSEN RAJAUSTA 52
   5.1 Ympäristönkäytön suunnittelulainsäädäntö 53
   5.2 Kieltoja ja ennakkovalvontajärjestelmää koskeva lainsäädäntö 56
   5.3 Ympäristönkäytön jälkikontrollia koskeva lainsäädäntö 56
   5.4 Tutkimuksen rajausta – ulkopuolelle jäävästä lainsäädännöstä 57

6. TUTKIMUKSEN RAKENTEESTA 63

II YMPÄRISTÖNKÄYTÖN SUUNNITTELU

1. JOHDANTOA ... 64

2. YLIKANSALLISESTA YMPÄRISTÖNKÄYTÖN SUUNNITTELUSTA ESTEETTISELTÄ KANNALTA ... 65
2.1 Johdantoa ... 65
2.2 Kansainväliset sopimukset ... 67
2.2.1 Maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelu ... 68
2.2.2 Euroopan rakennustaiteellinen perintö ... 71
2.3 Euroopan Unionin normistosta ... 72
2.3.1 Maisemansuojelu osana luonnonsuojelua ... 72
2.3.2 Kulttuuriympäristön suojelu – maiseman ja kaupunkikuvan suojelu ... 74

3. VALTAKUNNAN TASON YMPÄRISTÖNKÄYTÖN SUUNNITTELU ... 76
3.1 Yleisestä ja erityisestä valtakunnan tason suunnittelusta ... 77
3.2 Luonnon monimuotoisuuden säilyttämistä koskevat arvot ... 79
3.2.1 Luonnonsuojeluohjelmat sääntelemätöntä luonnonsuojelusuunnittelua ... 79
3.2.2 Luonnonsuojelualueiden perustaminen maisemaan liittyvien esteettisten arvojen kannalta ... 81
3.2.3 Vesiympäristön suojelua koskeva erityissuunnittelu ... 84
3.2.4 Ruotsi, Tanska, Flander ja Ranska ... 85
3.3 Kulttuuriarvojen suojelu – maiseman ja kaupunkikuvan suojelua koskeva erityislainsäädäntö ... 94
3.3.1 Maisemansuojelu ... 94
3.3.1.1 Pohjoismaissa ei erityislainsäädäntöä ... 94
3.3.1.2 Valtakunnallisesta maisemasuunnittelusta Suomessa ... 96
3.3.1.3 Valtioneuvoston periaatepäätös valtakunnallisesti arvokkaista maisema-alueista ... 100
3.3.1.4 Flander ja Ranska ... 102
3.3.2 Rakennettuun ympäristöön liittyvät kulttuuriarvot ... 109
3.3.2.1 Esteettisten arvojen säilyttäminen rakennussuojelussa ... 110
3.3.2.2 Valtion omistamien rakennusten suojelusta ... 113
3.3.2.3 Kirkollisten rakennusten suojelusta ... 114
3.3.2.4 Ruotsi, Tanska, Flander ja Ranska ... 114
3.3.3 Muinaismuistot ja maisemalliset arvot ... 120
3.3.3.1 Muinaismuistojen säilyttäminen ... 120
3.3.3.2 Ruotsi, Tanska, Flander ja Ranska ... 122
3.4 Valtakunnallinen tieliikennesuunnittelu ... 125
3.5 Saariston kehityksen edistäminen ... 126
3.6 Valtakunnallisesta metsien käytön suunnittelusta ... 127
3.6.1 Suojametsälaki ... 128
3.6.2 Erämaalaki ... 131
3.6.3 Metsänparannuslaki ... 132
3.6.4 Ruotsi, Tanska, Flander ja Ranska ... 133
3.7 Maatalousmaan käytön suunnittelu maisemalliselta kannalta ... 136
3.7.1 Maisemansuojelu maatalouden ympäristötuen edellytyksenä ... 136
3.7.2 Tanskassa runsaasti erityissäännöksiä (Ruotsi, Flander ja Ranska) ... 141
3.8 Ympäristövaikutusten arvioinnista suunnittelussa esteettisten arvojen kannalta. 143

3.8.1 Ympäristövaikutusten arviointi menettelyllinen kysymys ... 143
3.8.2 YVA:n merkityksestä aineellisen lainsäädännön soveltamisessa ... 143

4. VÄLIPORTAAN ALUETASON YMPÄRISTÖNKÄYTÖN SUUNNITTELU ... 147
4.1 Seutukaavoitus maisemaan liittyvien esteettisten arvojen kannalta ... 148
4.1.1 Laatiminen ja maisemansuojelu ... 149
4.1.2 Välillinen vaikutus alemmanasteisen suunnittelun kautta ... 152
4.1.3 Välitön vaikutus ympäristön muuttamiseen ... 155
4.1.4 Ruotsi, Tanska, Flander ja Ranska ... 156
4.2 Tiesuunnittelu – yleiset tiet ... 159
4.2.1 Yleiset säännökset tiesuunnittelusta ... 160
4.2.2 Erityissäännös – luonnonsuojelu ja muinaismuistot ... 162
4.2.3 Ruotsi, Tanska, Flander ja Ranska ... 164
4.3 Sähköverkkosuunnittelusta ... 166
4.4 Luonnonsuojelua koskeva päätöksenteko ... 168
4.4.1 Vapaaehtoinen luonnonsuojelu ... 168
4.4.2 Ruotsi, Tanska ja Ranska ... 169

5. PAIKALLINEN YMPÄRISTÖNKÄYTÖN SUUNNITTELU ... 171
5.1 Yleiskaavoitus esteettisten ja muiden kulttuuriarvojen säilyttämisen kannalta ... 171
5.1.1 Yleiskaavan laatiminen sekä maiseman ja kaupunkikuvan suojelu ... 173
5.1.2 Yleiskaavan välillinen ja välitön vaikutus ... 176
5.1.3 Ruotsi, Tanska, Flander ja Ranska ... 177
5.2 Yleinen yksityiskohtainen ympäristönkäytön suunnittelu ... 179
5.2.1 Asemakaava – yleistä ... 179
5.2.1.1 Johdantoa ... 179
5.2.1.2 Rakennuskaavasta ... 182
5.2.1.3 Historiasta ... 183
5.2.1.4 Asemakaavamerkinnöistä ja -määräyksistä ... 189
5.2.2 Yleiset kaupunkikuvaa ja esteettisiä seikkoja koskevat säännökset – hyvä ja yhtenäinen rakennustapa ... 190
5.2.3 Kauneuden vaatimuksia koskeva säännös ... 194
5.2.4 Kulttuurimuistomerkkejä, kauniita näköaloja ja erityisiä kauneusarvoja koskeva säännös ... 198
5.2.5 Erityissäännökset ... 201
5.2.5.1 Puistot ja virkistysalueet ... 201
5.2.5.2 Rakennettuun ympäristöön liittyvät erityisarvot ... 204
5.2.6 Suojelua koskevasta erityissäännöksestä rakennuslain 135:ssä ... 209
5.2.7 Asemakaavallisen maiseman ja kaupunkikuvan suojeluun liittyvistä kohtuullisuuskysymyksistä ... 212
5.2.8 Ruotsi, Tanska, Flander ja Ranska ... 214
5.3 Rantakaavoitus – erityinen yksityiskohtaisen kaavoituksen muoto ... 220
5.3.1 Yleistä rantojen käytön suunnittelusta ... 220
5.3.2 Rantakaavan laatimista koskevat erityiset säännökset ... 221
5.4 Rakennusjärjestyksestä ... 225
5.5 Tonttijaosta ... 227
5.6 Yksityisten teiden suunnittelusta ... 228
5.7 Luonnonmuistomerkit ympäristönkäytön suunnittelua kunnallisella tasolla ... 230

III ENNAKKOVALVONTAJÄRJESTELMÄ – KIELLOT JA LUVAT

1. JOHDANTOA ... 232

2. RAKENTAMISEN LUPAJÄRJESTELMÄ ESTEETTISELTÄ KANNALTA ... 233
2.1 Lupajärjestelmän perusteet ... 233
2.1.1 Rakennuslupa – yleistä ... 233
2.1.2 Toimenpidelupa – yleistä ... 236
2.1.3 Poikkeusluvat – yleistä ... 236
2.1.4 Ruotsi, Tanska, Flander ja Ranska ... 236
2.2 Rakentamista koskevat esteettiset, maisemalliset, kaupunkikuvalliset, kulttuurihistorialliset vaatimukset – yleistä ... 239
2.2.1 Yksityiskohtaisesti kaavoitetut alueet ja haja-asutusalueet ... 239
2.2.2 Toimenpidelupa (ns. rakennustöiden lupa) ... 240
2.2.3 Poikkeuslupajärjestelmästä ... 244
2.2.3.1 Yleinen poikkeuslupa ... 244
2.2.3.2 Taaja-asutuspoikkeuslupa ... 246
2.2.4 Esteettisiä vaatimuksia koskevat yleiset säännökset ... 247
2.2.5 Ruotsi, Tanska, Flander ja Ranska ... 251
2.2.6 Rakennuslupa haja-asutusalueella ... 257
2.2.7 Historiasta (asemakaavalaki ja rakennussääntö) ... 258
2.2.8 Etuvertailusta rakennuslupaharkinnassa ... 260
2.3 Ympäristöön sopeutuminen ja paikalle soveltuminen ... 262
2.3.1 Yleistä ... 262
2.3.2 Rakennettuun ympäristöön sopeutuminen ... 263
2.3.3 Maisemaan sopeutuminen ... 269
2.3.3.1 Rakennusten sopeutuminen »haja-asutus»ympäristöön ... 269
2.3.3.2 Rantarakentaminen erityiskysymys ... 273
2.3.3.3 Erilaisten rakennelmien sopeutumisesta ympäristöön ... 276
2.3.4 Erityiset arvot ... 278
2.4 Rakennuslupa ja rakennuksen sopusuhtaisuus ... 281
2.5 Rakennuksen purkamisen ennakkovalvontajärjestelmä ... 285
2.5.1 Johdantoa ... 285
2.5.2 Lupa purkamiseen rakennuskieltoalueilla ... 285
2.5.3 Purkamisilmoitus ... 287
2.5.4 Poikkeuslupa ... 288
2.5.5 Ruotsi, Tanska, Flander ja Ranska ... 288

3. ULKOMAINONTAA KOSKEVA SÄÄNTELY ... 290
3.1 Johdantoa ... 290
3.2 Ulkomainontaa koskeva sääntely taajamien ulkopuolella ... 291
3.2.1 Luonnonsuojelulain mukainen ennakkovalvonta ... 291
3.2.2 Ruotsi, Tanska, Flander ja Ranska ... 292
3.3 Ulkomainonta taajamissa ... 295
3.3.1 Rakennuslainsäädäntö ja ulkomainonta ... 295
3.3.2 Ruotsi, Tanska, Flander ja Ranska ... 297

4. VESIENKÄYTÖN LUPAJÄRJESTELMÄÄN LIITTYVÄT ESTEETTISET KYSYMYKSET ... 298
4.1 Johdantoa ... 298

4.2 Vesilain kieltojärjestelmästä esteettisten arvojen kannalta ... 299
4.2.1 Muuttamiskielto ... 299
4.2.2 Sulkemiskielto ... 302
4.2.3 Pilaamiskielto ... 302
4.3 Lupajärjestelmästä esteettisten arvojen suojan kannalta ... 304
4.3.1 Yleistä ... 304
4.3.2 Erityiskysymykset (kulkuväylät, säännöstely, ojitus ja järjestely, veden johtaminen, jätevedet jne.) ... 305
4.3.3 Rakentamista koskevat yleiset säännökset ... 307
4.3.4 Lupaharkintaa koskeva erityissäännös – luonnonsuojelu ja muinaismuistot ... 309
4.3.5 Etuvertailusta ... 311
4.3.6 Ehdoton luvanmyöntämiseste – huomattavat, laajat ja suuret vaikutukset 315
4.3.7 Lupaehdot ... 316
4.4 Ruotsin vesilainsäädännöstä (Tanska, Flander ja Ranska) ... 316

5. MAA-AINESTEN OTTAMISEN LUPAJÄRJESTELMÄ ... 318
5.1 Esteettisperusteiset kiellot maa-aineslaissa ... 319
5.1.1 Yleissäännös – kauniin maisemakuvan turmeleminen kielletty ... 319
5.1.2 Erityissäännökset – luonnon merkittävät kauneusarvot ja erikoiset luonnonesiintymät ... 322
5.1.3 Rakennuslain 124a:n mukaisen toimenpidelupajärjstelmän edellyttämät esteettiset vaatimukset ... 324
5.2 Ottamisluvan myöntämisestä ... 326
5.2.1 Yleistä ... 326
5.2.2 Lupaharkinnasta ... 328
5.2.3 Lupamääräyksistä ... 330
5.3 Ruotsi, Tanska, Flander ja Ranska ... 332

6. METSIEN KÄYTTÖÄ KOSKEVA SÄÄNTELY ... 336
6.1 Johdantoa ... 336
6.2 Toimenpidelupa puiden kaatamiseen ... 336
6.3 Metsänkäytön kontrollijärjestelmä ... 337
6.3.1 Yksityismetsien käsittely ... 337
6.3.2 Ruotsi, Tanska, Flander ja Ranska ... 341

7. MUINAISMUISTOJA KOSKEVA ENNAKKOVALVONTA ... 346

8. SÄHKÖLINJAT MAISEMALLISELTA KANNALTA ... 347
8.1 Sähköverkon rakentamista koskeva ennakkovalvontajärjestelmä ja oikeus tehdä sähkölinja ... 347
8.2 Ruotsi, Tanska, Flander ja Ranska ... 351

9. YMPÄRISTÖN PILAANTUMISEN EHKÄISEMISTÄ KOSKEVASTA LUPAJÄRJESTELMÄSTÄ ESTEETTISTEN ARVOJEN KANNALTA ... 352
9.1 Johdantoa ... 352
9.2 Ilmansuojelulaki ja esteettiset kysymykset ... 353
9.3 Naapuruussuhdelain immissiokielto ja esteettiset seikat ... 356
9.4 Terveydensuojelulaki – terveys ja esteettiset arvot ... 358
9.5 Meluntorjuntalaki – esteettiset vai terveydelliset perusteet ... 359
9.6 Jätelaki ja kaatopaikat – esteettisperusteinen harkinta ... 360

IV JÄLKIVALVONTA

1. JOHDANTOA 362

2. RAKENNUSTEN KUNNOSSAPITO JA ESTEETTISET SEIKAT 363
2.1 Esteettiset kysymykset osana jälkivalvonnan edellytyksiä 363
2.2 Esteettisistä perusteista – ympäristön rumentamisen kielto 365
2.3 Muut kuin rakennukset esteettisperusteisen jälkivalvonnan kohteena 366
2.4 Rakennuksiin kohdistuvien esteettisperusteisten määräysten mahdollisuudesta . 369
2.5 Ruotsi ja Tanska 370

3. ROSKAAMINEN 371
3.1 Roskaamiskielto jätelaissa 371
3.2 Ruotsi ja Tanska 374

V PÄÄTELMIÄ

1. SÄÄNNÖSTEN LUOKITTELUA JA OIKEUSKÄYTÄNNÖN ANALYYSIÄ 375
1.1 Johdantoa 375
1.2 Sanamuotojen mukaista luokittelua 376
1.2.1 Kauneuden asema näennäisesti vahva (esim. maa-aineslaki) 376
1.2.2 Kauneus muiden arvojen joukossa (esim. rakennuslaki ja vesilaki) 378
1.2.3 Esteettisiä arvoja ei mainittu (esim. tielainsäädäntö) 384
1.2.4 Ympäristöarvot vailla nimenomaista huomiota (esim. yksityismetsälaki). 385
1.3 Kokoavaa oikeusvertailua 386
1.3.1 Kielellisiä yleishavaintoja 386
1.3.2 Yleistä tuomioistuinkontrollista 387
1.3.3 Maisemansuojelua koskevasta erityislainsäädännöstä 388

2. PÄÄTÖKSENTEKIJÄLLE ASETETTAVISTA VAATIMUKSISTA AINEELLISEN LAINSÄÄDÄNNÖN JA ARVOJEN VALOSSA 389
2.1 Päätöksentekijä kriitikkona – tuomari kriitikon kriitikkona 389
2.2 Päätöksentekijänä maallikko – asiantuntijoiden roolista 391
2.3 Tuomioistuimet ja asiantuntijat 395

3. DE LEGE FERENDA 397
3.1 Lainsäädännöllä vaikuttamisen mahdollisuuksista 397
3.2 Sanamuodoista 399
3.3 Muutamia lainsäädännön kehittämisajatuksia 402

4. LOPUKSI 406

SUMMARY 410
OIKEUSTAPAUSHAKEMISTO 422
ASIAHAKEMISTO 425

LÄHTEET

Aarnio, Aulis: Laintulkinnan regulatiivinen periaate. Pohdintaa yhden oikean ratkaisun mahdollisuudesta. LM 1989 s. 594–617.

Aarnio, Aulis: Minun oikeusteoriani. Oikeus 1994:2 s. 167–171.

Aarnio, Aulis: Muodon uusi tuleminen? LM 1994 s. 273–286.

Aarrevaara, Eeva; Juola, Heli; Juola, Tuomo ja Ukkola, Outi: Rakennetun kulttuuriympäristön suunnittelu. YM, AKO, Selvitys 4/1995.

Adorno, Theodor W.: Esteettinen teoria (otteita). Moderni/Postmoderni. (toim. Jussi Kotkavirta ja Esa Sironen) s. 67–87. Jyväskylä 1986.

Aho, Heikki ja Haapanala, Auvo: Rakennussuojelu kaavoituksessa ja rakentamisessa. SKL 1978/14 s. 12–16.

Airaksinen, Timo: Arvojen yhteiskunta. Erään taistelun kuvaus. Juva 1994.

Aksig, Erik; Brix, Bo; Paabøl, Karen og Toft-Petersen, Lisbeth: Råstofloven. Charlottenlund 1992.

Alueidenkäytön ja luonnonsuojelun EU-rahoitusmahdollisuudet.YM, AKO, Muistio 8/1995.

Andersen, Bendt: Byggeret. Copenhagen 1966.

Andersen, Bendt: Lands-, region- og kommuneplanlægning. (Dansk miljøret II)

Andersen, Bendt ja Christiansen, Ole: Kommuneplanloven. Gylling 1989.

Andersen, Bendt: Kommuneplanloven. København 1976.

Andila, Carl-Gustav: Rantakaavan tarpeellisuus. Rakennusvalvontauutiset 1985/2 s. 26–28.

Asema- ja rakennuskaavamerkinnät ja -määräykset. YM, KRO, Opas 2/1992.

Askær, Svend: Om lokalplaner og partielle byplanvedtægters detaljeringsgrad. Landinspektøren 1980 s. 261–275.

Audier, Jacques: Droit rural, droit forestier. Paris 1993.

Backer, Inge Lorange: Naturvern og naturingrep. Forvaltningsrettslige styringsmidler. Stavanger 1986.

Ball, Simon ja Bell, Stuart: Environmental Law. Gosport 1994.

Ballesteros, Jesús: Postmodernity Decadence or Restance. División de derechos humanos Universidad de Navarra, Pamplona, 1992. Berriozar (Navarra) 1992.

Barraque, Bernard: La source du Lizon (ou les limites historiques du droit de l'environnement en France). RJE 1991 s. 465–471.

Basse, Ellen Margarethe: Miljøankenævnet. København 1987.

Bauman, Zygmunt: The Fall of the Legislator. Postmodernism A Reader (Ed. Thomas Docherty) s. 128–140. Cambridge 1993. (Bauman, Z., Legislators and Interpreters, Basil Blackwell, Oxford, 1987, pp. 110–126.)

Beck, Ulrich: Riskiyhteiskunnan vastamyrkyt. Organisoitu vastuuttomuus. Tampere 1990.

Beckerman, Wilfred: How Would you Like your »Sustainability», Sir? Weak or Strong? A Reply to my Critics. EV 1995 s. 169–179.

Bender, Bernd und Sparwasser, Reinhard: Umweltrecht. Heidelberg 1990.

Berglund, Hadar: Stadsbyggnadslagstiftning och grannelagsrätt. Göteborg 1929.

Berleant, Arnold: Mitä on ympäristöestetiikka. Ympäristö, arkkitehtuuri, estetiikka (toim. Arto Haapala, Martti Honkanen ja Veikko Rantala) s. 66–85. Helsinki 1995.

Betænkning nr. 1198 fra Bygningskulturudvalger. Bygningsbevaring. 1990.

Betänkande med forslag till stadsplanelag och författningar som därmed hava samband. Stockholm 1920.

Betänkande med forslag till lag angående stadsplan och tomtindelging m.m.. Stockholm 1904.

Bexelius, A.; Nordenstam, A. och Körlof, V.: Byggnadslagstiftningen. Stockholm 1974.

Beyleveld, Deryck and Brownsword, Roger: The Implications of Natural-Law Theory for the Sociology of Law. Post-Modern Law (ed. Anthony Carty). Edinburg 1990.

Birnie, Patricia W. and Boyle, Alan E.: International Law & Environment. Oxford 1992.

Bjerken, Torsten: Byggnadslov. De rättsliga reglerna om ansökan, prövning och kontroll. Uddevalla 1977.

Bonsdorf von, Pauline: Arkkitehtuuria määrittelevien kirjoitusten episteeminen tulkinta. VTT Tiedotteita 1234. Espoo 1991.

Bonsdorf von, Pauline; Burman, Christian; Lehtonen, Hilkka; Norvasuo, Markku; Rautsi, Jussi; Sepänmaa, Yrjö; Säätelä, Simo ja Vuorela, Pertti: Rakennetun ympäristön kauneus ja laatu. VTT, Tiedotteita 1234. Espoo 1991.

Bramstång, Gunnar: Byggnadsnämnds estetiska bedömningar av byggnads yttre utforming. Ett viktigt detaljproblem vid sanering av sommarstugebebyggelse. Forvaltingsrättslig tidskrift 1965 s. 107–135.

Bufford, Samuel: Aesthetic Legislation in Vaud: A Swiss Model Adaptable for American Use. The American Journal of Comparative Law 1976 s. 391–446.

Burman, Christian ja Säätelä, Simo: Rakennetun asuinympäristön laatutaso. VTT Tiedotteita 1234 s. 72–91. Espoo 1991.

Burman, Christian; Honkanen, Martti; Koho, Timo; Korpela, Kalevi; Kyttä, Marketta; Lehtonen, Hilkka; Siitonen, Petri; Säätelä, Simo ja Tuovinen, Pentti: Ympäristön kokeminen ja havainnollistaminen. VTT, Tiedotteita 1235. Espoo 1991.

Calderaro, Norbert: Droit du littoral. Paris 1993.

Carty, Anthony: Introduction: Post-Modern Law. Post-Modern Law (ed. Anthony Carty). Edinburg 1990.

Charles, Hubert: L'esthétique contrôlée. (Le juge administratif et l'esthétique à travers la jurisprudence: de l'arrêt Gomel – 1914 – à nos jours). L'esthétique urbaine (ed. G. Duby, J. Rivero, G. Vedel, J. de Lanversin). Extrait de la revue »Droit et Ville», no 33. 1992.

Christiansen, Ole ja Vaaben, Inger: Landsplanlægning – befjelser, retsvirkninger og praksis. Juristen 1983 s. 134–152.

Clark, Walter H. Jr.: Mies kajakissa. Alligaattorin hymy, Ympäristöestetiikan uusi aalto (toim. Yrjö Sepänmaa) s. 138–140. Jyväskylä 1994.

Council of Europe: Explanatory report on the Convention for the Protection of the Architectural Heritage of Europe. 1986.

Council of Europe: Monument Protection in Europe. Deventer 1979.

Dalloz: Code de l'environnement. Paris 1994.

De Pue, E.–Lavrysen, L.–Stryckers, P.: Milieuzakboekje. Deurne 1994.

Dickie, George: Estetiikka. Hämeenlinna 1981.

Didón, Lars Uno; Magnusson, Lars; Millgård, Olle och Molander, Stefan: Plan- och bygglagen. En kommentar. Göteborg 1987.

Docherty, Thomas (ed.): Postmodernism A Reader. Cambridge 1993.

Douzinas, Costa and Warrington, Ronnie with McVeigh, Shaun: Postmodern Jurisprudence. The Law of Text in the Text of Law. London 1991.

Douzinas, Costa and Warrington, Ronnie: Signifying Alta(e)rs: The Aesthetic of Legal

Judgement. Law and Aesthetics (ed. Roberta Kevelson) s. 151–176. New York 1992.
Draye, Anne Mie (ed.): Het Bosdecreet van 13. juni 1990. Een nieuw Bosbeleid voor Vlaanderen. Leuven 1991.
Draye, Anne Mie: Monumenten en Landschappen in België. Juridische aspecten. Antwerpen 1993.
Draye, Anne Mie ja van Calster, Geert: The Protection of Historical Centres: European Context. 1994. (julkaisematon konferenssiesitelmä)
D'Hooghe, David: Het Bosdecreet: de regeling voor privé-bossen. Het Bosdecreet van 13. juni 1990. Een nieuw Bosbeleid voor Vlaanderen (ed. Anne Mie Draye) s. 73–90. Leuven 1991.
Eaton, Marcia Muelder: Soveltava estetiikka. Alligaattorin hymy, ympäristöestetiikan uusi aalto (toim. Yrjö Sepänmaa) s. 170–200. Jyväskylä 1994.
Eaton, Marcia Muelder: Estetiikan ydinkysymyksiä. Jyväskylä 1994.
Ehdotus Suomen kaupunkien yleiseksi rakennussäännöksi. KM 1911:3.
Ehdotus maatalouden ympäristötukiohjelmaksi. MMM 19.12.1994. Helsinki 1994. (Maatalouden ympäristötukityöryhmä. Ehdotus maatalouden ympäristötukiohjelmaksi. MMM, Työryhmämuistio 1994:19.)
Ehdotus uudeksi vesioikeuslaiksi. KM 1939:3.
Ekroos, Ari: Luonnonvaraoikeudesta. YJ 1987/3–4 s. 1–16.
Ekroos, Ari: Asemakaavamääräysten oikeudellisista rajoista. Lisensiaatin tutkimus 1989.
Ekroos, Ari: Asemakaava(määräyste)n laillisuuden harkinnasta. YJ 1990/4 Juhlanumero Erkki J. Hollo 1940 – 28/11 – 1990 s. 1–26.
Ekroos, Ari: Ympäristönsuojelun hallinnollis-oikeudellinen ohjaus. YM, YSO, Selvitys 116/1992.
Ekroos, Ari: Kestävästä kehityksestä. SYS Julkaisuja 22/1993 s. 71–92. Helsinki 1993.
Ekroos, Ari: Ajatuksia rakennuslain uudistusehdotuksesta. YJ 1993/2 s. 74–88.
Ekroos, Ari: Luonnonsuojeluohjelmiin liittyvistä oikeusturvakysymyksistä. YJ 1993/2 s. 25–30.
Ekroos, Ari: Kestävä kehitys ja yleiskaavan oikeellisuus. YJ 1993/3–4 s. 56–61.
Ekroos, Ari: Ympäristölainsäädännön uudistuksella on jo kiire. Ympäristönsuojelu 1993/2 s. 16–17.
Ekroos, Ari: Metsälainsäädäntö ja ympäristö Suomessa, Ruotsissa, Tanskassa ja Belgian Flanderissa. YJ 1994/2–3 s. 48–80.
Ekroos, Ari: Ranskan metsälainsäädäntö ja ympäristö. YJ 1995/1 s. 2–10.
Ekroos, Ari: Luonnon itseisarvosta eli Ison-Persmäen perinnöstä. Ympäristö 1995/1 s. 44.
Ekroos, Marja: Saastuneet maa-alueet ja jätehuoltovastuu Suomessa ja Euroopan Yhteisössä. Tampere 1994.
Ekroos, Marja: Ympäristövastuu. Opas yrityksille. Vantaa 1995.
Eriksson, Anders: Rätten till skadestånd vid miljöskador. Stockholm 1986.
Ersättning för miljöskador. SOU 1983:7.
Erämaakomitean mietintö. KM 1988:39.
EU:n rakennustuotedirektiivi. YM, ARO, Opas 1/1995.
Euroopan integraatio ja metsäsektori (toim. Raija-Riitta Enroth). Jyväskylä 1992.
Eyben von, W. E.: Dansk miljøret 1–4. København 1977.
Ferry, Luc: Uusi ekologinen järjestys. Jyväskylä 1993.
Forssman, Hilding: Stadsplanelagen. Stockholm 1946.
Fromageau, Jérôme ja Guttinger, Philippe: Droit de l'environnement. Paris 1993.
Fukuyama, Francis: Historian loppu ja viimeinen ihminen. Juva 1992.
G. Duby, J. Rivero, G. Vedel, J. de Lanversin (ed.): L'esthétique urbaine. Extrait de la revue »Droit et Ville», no 33. 1992.

Givaudan, Antoine: De la disponibilité d'esprit du décideur devant l'esthétique urbaine. L'esthétique urbaine (ed. G. Duby, J. Rivero, G. Vedel, J. de Lanversin). Extrait de la revue »Droit et Ville», no 33 s. 115–120. 1992.

Godfrey-Smith, William: The Rights of Non-Humans and Intrinsic Values. Environmental Philosophy (ed. Don Mannison, Michael McRobbie and Richard Routley) 1982.

Grosse, Pierre: Les lois d'esthétique. Toulouse 1945.

Grönfors, Kurt: Fra spredte felter. Om rättsskydd för affektionsvärden. TfR 1963 s. 597–605.

Grönfors, Kurt: Om rättskydd för skönhetsvärden. JFT 1973 s. 153–167.

Haapala, Arto; Honkanen, Martti ja Rantala, Veikko (toim.): Ympäristö, arkkitehtuuri, estetiikka. Helsinki 1995.

Haapanala, Auvo: Vahvistetut yleiskaavat maankäytön ohjaajina. KR-tiedote 3/1984 s. 8–12.

Haapanala, Auvo: Asemakaavamääräyksistä. SKL 5/1978 s. 14–16.

Haapanala, Auvo: Asema- ja rakennuskaavamääräyksistä. Suomen Kunnat 1977 s. 1628–1631.

Habermas, Jürgen: Moderni ja postmoderni arkkitehtuurissa. Moderni/Postmoderni (toim. Jussi Kotkavirta ja Esa Sironen) s. 115–133. Jyväskylä 1986.

Habermas, Jürgen: Moderni – keskeneräinen projekti. Moderni/Postmoderni (toim. Jussi Kotkavirta ja Esa Sironen) s. 95–113. Jyväskylä 1986.

Haila, Yrjö ja Levins, Richard: Ekologian ulottuvuudet. Tampere 1992.

Hallberg, Pekka: Menettelykäytännöstä rakennusasioissa. Oikeus 1981 s. 18–26.

Hallberg, Pekka: Harkintavallasta rakennuslain poikkeuslupa-asioissa. LM 1985 s. 957–972.

Hallituksen esitys Eduskunnalle
- yleisiä teitä koskevan lainsäädännön uudistamiseksi. HE 6/1953.
- rakennuslainsäädännön uudistamisesta. HE 91/1954.
- vesilainsäädännön uudistamiseksi. HE 64/1959.
- laiksi yksityisistä teistä annetun lain muuttamisesta sekä laiksi eräiden alueiden siirtämisestä ja liittämisestä kiinteistöön yksityisistä teistä annetussa laissa säädetyssä tietoimituksessa. HE 19/1974.
- jätehuoltolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi. HE 48/1975.
- jätehuoltolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi. HE 142/1975 II.
- sähkölaiksi sekä laiksi elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain 3:n muuttamisesta. HE 21/1977.
- laiksi yleisistä teistä annetun lain muuttamisesta. HE 79/1980.
- soranottolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi. HE 88/1980.
- saariston kehityksen edistämistä koskevaksi lainsäädännöksi. HE 23/1981.
- laiksi Ounasjoen erityissuojelusta. HE 279/1982.
- rakennussuojelua koskevaksi lainsäädännöksi. HE 45/1983.
- vesilain muuttamiseksi. HE 266/1984.
- koskiensuojelulaiksi. HE 25/1986.
- laiksi jätehuoltolain muuttamisesta. HE 195/1986.
- laiksi rakennuslain muuttamisesta. HE 135/1989.
- laiksi Kyrönjoen erityissuojelusta. HE 34/1990.
- erämaalaiksi. HE 42/1990.
- laiksi ympäristövahinkojen korvaamisesta ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. HE 165/1992.
- rikoslainsäädännön kokonaisuudistuksen toisen vaiheen käsittäviksi rikoslain ja eräiden muiden lakien muutoksiksi. HE 94/1993.
- laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. HE 319/1993.
- sähkömarkkinalaiksi. HE 138/1994.

- laiksi maa- ja metsätalouden rakennepoliittisista toimenpiteistä sekä maaseutuelinkeinolain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta. HE 164/1994.
- ympäristöhallintoa koskevaksi lainsäädännöksi. HE 241/1994.
- ilmailulaiksi ja laiksi suuronnettomuuksien tutkinnasta annetun lain muuttamisesta. HE 294/1994.
- laiksi rakennuslain muuttamisesta. HE 320/1994.

Hassan, Ihab: Toward a Concept of Postmodernism. Postmodernism A Reader (ed. Thomas Docherty) s. 146–156. Cambridge 1993. (Hassan, I., The Postmodern Turn, Ohio State University Press, Columbus, 1987, pp. 84–96.)

Hollo, Erkki J.: Pilaamiskiellon sisältö vesilain mukaan. Vammala 1976.

Hollo, Erkki J.: Suojelumääräyksistä ja niiden aiheuttamasta korvausvelvollisuudesta. Maanmittaus 1978/3–4 s. 58–74.

Hollo, Erkki J.: Maa-ainesten ottamisen edellytykset ja oikeudelliset vaikutukset. Rakentaminen, maankäyttö ja kaavoitus. Lakimiesliiton koulutuskeskuksen julkaisuja n:o 51 s. 30–44. Mänttä 1988.

Hollo, Erkki J.–Kuusiniemi, Kari (toim.): Rakennuslaki ja oikeuskäytäntö. Jyväskylä 1989.

Hollo, Erkki J.: Ympäristöoikeus. Jyväskylä 1991.

Hollo, Erkki J.: Johdatus ympäristöoikeuteen. Jyväskylä 1993.

Hollo, Erkki J. ja Parkkari, Juhani K. (toim.): Kansainvälinen ympäristöoikeus. Jyväskylä 1994.

Holma, Kyösti: Tieoikeudesta yleiseen tiehen. Vammala 1982.

Honkanen, Martti: Ruoholahti-kokeilun arkkitehtuurikritiikki. VTT Tiedotteita 1235 s. 71–84.

Honkanen, Martti: Arkkitehtuurikritiikin perusteet. VTT Tiedotteita 1235 s. 60–70.

Huet, Michel: Le droit de l'architecture. Paris 1990.

Hughes, David: Environmental Law. London 1986.

Hyvönen, Veikko O.: Kiinteistöjärjestelmä ja kiinteistönmuodostamisoikeus. Jyväskylä 1982.

Hyvönen, Veikko O.: Kaavoitus- ja rakentamisoikeus. Jyväskylä 1988.

Hyvönen, Veikko O.: Omaisuudensuojan ja ympäristönsuojan välisestä suhteesta. LM 1994 s. 417–441.

Jameson, Fredric: Postmodernismi eli kulttuurin logiikka myöhäiskapitalismissa. Moderni/Postmoderni (toim. Jussi Kotkavirta ja Esa Sironen) s. 227–279. Jyväskylä 1986. (Postmodernism, or The Cultural Logic of Late Capitalism. Postmodernism A Reader (ed. Thomas Docherty). Cambridge 1993.)

Jonzon, Sven–Gösta; Delin, Lars och Bengtsson, Bertil: Naturvårdslagen. En kommentar. Stockholm 1988.

Jätehuoltokomitean mietintö. KM 1970:B114.

Jätelakitoimikunnan osamietintö I: Ehdotus jätelaiksi. KM 1992:19.

Jätelakitoimikunnan osamietintö II: Ehdotus jäteasetukseksi. KM 1992:37.

Jääskeläinen, Lauri: Mitä rakennusvalvonnalla on annettavana 90-luvulla? Kaavoitus ja rakentaminen 1991/3 s. 25–26.

Kangas Pekka: Seutu- ja yleiskaavoituksen vaikutus rakennusvalvontaan. Rakennusvalvontauutiset 1980/4 s. 5–7.

Kangas, Pekka: Seutukaava erityisesti yleiskaavoituksen kannalta. Seutusuunnittelu 1980/2 s. 4–6.

Kangas, Pekka: Ajatuksia seutukaavojen vaikutuksista erityisviranomaisten toimintaan. YJ 1982/1 s. 13–17.

Kangas, Pekka: Vahvistetulla yleiskaavalla helpotuksia rantarakentamiseen. Kaavoitus ja rakentaminen 1986/2 s. 7–8.

Kansallispuistokomitean mietintö. KM 1976:88.

Kemppinen, Jukka: Oikeus kulttuuri-ilmiönä. Helsinki 1990.

Kemppinen, Jukka: Tätä kaikki asianosaiset noudattakoot. Korkein oikeus, laki ja yhteiskunta 1918–1990. Helsinki 1992.

Kevelson, Roberta (ed.): Law and Aesthetics. New York 1992.

Kiinteiden muinaisjäännösten hoito-opas. Metsähallituksen luonnonsuojelujulkaisuja, Sarja B nro 2, 1993.

Kinnunen, Aarne: Luonnonestetiikka. Ympäristöestetiikka (toim. Aarne Kinnunen ja Yrjö Sepänmaa) s. 35–56. Mänttä 1983.

Kinnunen, Aarne ja Sepänmaa, Yrjö (toim.): Ympäristöestetiikka. Mänttä 1983.

Kinnunen, Aarne: Esteettisestä elämyksestä. Helsinki 1990 (1969).

Kiss, Alexandre and Shelton, Dinah: International Environmental Law. New York 1991.

Kiviniemi, Matti: Metsäoikeus. Jyväskylä 1992.

Klami, Hannu Tapani: Finalistinen oikeusteoria. Tutkimus oikeudellisen päätöksenteon ja oikeusnormipropositioiden tavoitteellisesta justifioinnista ja kontrollista. Turun yliopiston yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja A:19:1979. Turku 1979.

Klami, Hannu Tapani: Rakennuslupa/poikkeuslupa; oikeuskysymys/tarkoituksenmukaisuuskysymys. Jaottelun teoreettista taustaa. Oikeustiede 1980 s. 9–43

Klami, Hannu Tapani: Tavoitteellisista sääntelykriteereistä ympäristöoikeudessa. YJ 1985/1 s. 15–27.

Klami, Hannu, Tapani: Rakennuslupa, kaava ja yleiset oikeusperiaatteet. Rakennusvalvonta-uutiset 1985/4 s. 14–23.

Klami, Hannu: Omistusoikeus ja yhteiskunta. LM 1994 s. 442–451.

Kloepfer, Michael: Umweltrect. München 1989.

Koester, Veit og Thorup, Søren: Bygningsfredningsloven af 1979 – forarbejder, folketingsbehandling samt andet materiale vedrørende loven. Fredningstyrelsen 1981.

Koivuaho, Pekka: Maa-ainesten oton ympäristövaikutusten oikeudellisesta sääntelystä. Helsinki 1987.

Kolb, David: Postmodern Sophistications, Philosophy, Architecture, and Tradition. Chicago & London 1990.

Konst i offentlig miljö. Betänkande av utredningen om konst i offentlig miljö. SOU 1995:18.

Kontturi, Osmo ja Lyytikäinen Ari: Assessment of Glaciofluvial Landscapes in Finland for Nature Conservation and other Multiple Use Purposes. Striae 22(1985) s. 41–59.

Korhonen, Helena: Seutukaavan ohjausvaikutus rantakaavaan. KR-tiedote 1985/4 s. 12–13.

Koskenniemi, Martti: Mitä kansainvälinen ympäristöoikeus on? Ajatuksia ympäristönsuojelun kansainvälisistä strategioista. Kansainvälinen ympäristöoikeus (toim. Erkki J. Hollo ja Juhani K. Parkkari) s. 29–45. Jyväskylä 1994.

Kosko, Bart: Sumea logiikka. Jyväskylä 1993.

Kotkavirta, Jussi ja Sironen, Esa (toim.): Moderni/Postmoderni. Jyväskylä 1986.

Krämer, Ludwig: The Interdependency of Community and Member State Activity of Nature Protection Within the European Community. Ecology Law Quarterly 1/1993 s. 25–45.

Kuusiniemi, Kari: Ympäristönsuojelu ja immissioajattelu. Jyväskylä 1992.

Kylmälä, Jouko: Rakennus- ja ympäristövalvonnan pakkokeinot tehokkuuskysymyksen edessä. Rakentaminen, maankäyttö ja kaavoitus. Lakimiesliiton koulutuskeskuksen julkaisusarja n:o 51 s. 108–116. Helsinki 1988.

Kärki, Pekka: Kulttuuriperinnön suojelua koskevat kansainväliset sopimukset ja suositukset. Kansainvälinen ympäristöoikeus (toim. Erkki J. Hollo ja Juhani K. Parkkari) s. 137–145. Jyväskylä 1994.

Laintarkastuskunnan lausunto 2/1980 vesilain muuttamisesta.

Lainvalmistelukunnan ehdotus asemakaavalainsäädännöksi sekä yleiseksi rakennussäännöksi, perusteluineen. LVK 1924:2.

Lainvalmistelukunnan ehdotus asetukseksi, joka koskee eräitä naapurien välisiä suhteita ynnä perustelut. LVK 1914:3.
Lainvalmistelukunnan asemakaavalakiehdotus perusteluineen. 1949.
Laki- ja talousvaliokunnan mietintö 4/1922 luonnonsuojelua koskevan hallituksen esityksen 24/1922 johdosta.
Laki- ja talousvaliokunnan mietintö 1/1930 hallituksen asemakaavalakiehdotuksen johdosta.
Laki- ja talousvaliokunnan mietintö 3/1956 hallituksen esityksen johdosta rakennsuslainsäädännön uudistamiseksi.
Laki- ja talousvaliokunnan mietintö 9/1984 hallituksen esityksen johdosta rakennussuojelua koskevaksi lainsäädännöksi.
Larma, Otto: Asemakaavamääräyksistä. Juhlajulkaisu Suomalainen Lakimiesyhdistys 1898 – 22/10 – 1948 s. 540–553. Vammala 1948.
Larma, Otto: Maaseudun uusi rakennuslainsäädäntö selitettynä. Hämeenlinna 1949.
Larma, Otto; Hallberg, Pekka; Jatkola, Tapani ja Wirilander, Juhani: Rakennuslaki ja -asetus. Jyväskylä 1992.
Lebreton, Jean-Pierre: Droit de l'urbanisme. Paris 1993.
Lehtojensuojelutyöryhmän mietintö. KM 1988:16.
Lehtonen, Hilkka: Arkkitehtuuri- ja yhdyskuntasuunnittelu etsimässä itseään. VTT Tiedotteita 1234 s. 18–31. Espoo 1991.
Lovforslag nr. L 87, Forslag til skovlov, FT 1988–89.
Luonnonläheinen metsänhoito. Metsänhoitosuositukset. Metsäkeskus Tapion julkaisuja 6/1994.
Luonnonolosuhteet seutusuunnittelussa. Seutusuunnittelun keskusliitto 1986.
Luonnonsuojelulakikomitean mietintö. KM 1966:A5.
Luonnonsuojelulakikomitean mietintö. KM 1966:B28.
Luonnonsuojelulakityöryhmän mietintö. Ehdotus uudeksi luonnonsuojelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi lainmuutoksiksi. YM, AKO, Työryhmän raportti 3/1994.
Luonnonsuojelun oikeusturvatyöryhmän mietintö. YM, YSO, Työryhmän mietintö 74/1993.
Luonnonsuojelutoimikunnan mietintö. KM 1969:B24.
Luonnonvarainneuvosto (kirj. Ari Ekroos, Ullamari Salomaa ja Veikko Marttila): Kestävän kehityksen periaatteesta uudistuvien luonnonvarojen käyttöä koskevassa lainsäädännössä. Luonnonvarajulkaisuja 12. Helsinki 1987.
Lyotard, Jean-François: Ylevä ja avantgarde. Moderni/Postmoderni (toim. Jussi Kotkavirta ja Esa Sironen) s. 159–178. Jyväskylä 1986.
Lyotard, Jean-François: Vastaus kysymykseen: mitä postmoderni on? Moderni/Postmoderni (toim. Jussi Kotkavirta ja Esa Sironen) s. 145–157. Jyväskylä 1986. (Answering the Question: What Is Postmodernism? Postmodernism A Reader (ed. Thomas Docherty). Cambridge 1993.)
Lyster, Simon: International Wildlife Law. Dyfed 1985.
Maa-aineslainsäädännön muuttamistarpeet. YM, Maa-ainesasiain neuvottelukunta, Selvitys 12/1990.
Maankamaratoimikunnan mietintö. KM 1975:14.
Maankäytön ohjauksen uudistaminen. Ympäristöministeriön työryhmän mietintö. YM, KRO, Työryhmän raportti 1/1993.
Maaseutumaisematyöryhmän mietintö. Maatalous maaseudun monimuotoisuuden ylläpitäjänä. MMM, Työryhmämuistio 4/1995.
Maisema-aluetyöryhmän mietintö II. Arvokkaat maisema-alueet. YM, YSO, Mietintö 66/1992.
Maisema-aluetyöryhmän mietinnöstä annetut lausunnot. YM, AKO, Muistio 2/1994.
Maisema-aluetyöryhmän mietintö I. Maisemanhoito. YM, YSO, Mietintö 66/1992.
Maisemansuojelun kehittämistoimikunnan mietintö. KM 1985:4.

Maisemansuojelun kehittämistoimikunnan mietinnöstä annetut lausunnot. YM, YLSO, Sarja C/14, 1986.
Maisematoimikunnan mietintö. KM 1980:44.
Majamaa, Vesa: Asemakaavamääräyksistä. LM 1984 s. 1157–1181.
Majamaa, Vesa: Oikeudesta rakentaa poikkeusluvalla. Vammala 1981.
Majamaa, Vesa: Yleinen etu ja ympäristöoikeus. Juhlajulkaisu Matti Ylöstalo 1917 – 4/2 – 1987. SLMY C; 21.
Majamaa, Vesa: Kuusiniemi, Kari: Ympäristönsuojelu ja immissioajattelu. Virallisen vastaväittäjän Helsingin yliopiston oikeustieteelliselle tiedekunnalle antama 12.11.1992 päivätty lausunto. LM 1993 s. 113–118.
Martin, Gilles J.: La responsabilité civile pour les dommages a l'environnement et la convention de Lugano. RJE 1994 s. 121–136.
Marttila, Veikko: Luonnon- ja maisemansuojelunäkökohdat loma-asutuksen suunnittelussa. SM, KRO, Tutkimus 1976:51.
Marttinen, Kari; Saastamoinen, Salla ja Similä, Jukka: EU:n ympäristöoikeus ja Suomi. Helsinki 1994.
Marttinen, Kari ja Saastamoinen, Salla: Ruotsin ja Saksan ympäristöoikeudelliset kokonaisuudistukset. YM, YPO, Selvitys 3/1995.
Meri- ja järviluonnon suojelun tarveselvitys. KM 1985:18.
Metsäranta, Pirkko: Rakennussuojelu kaavoituksessa ja rakentamisessa. Rakennusvalvontauutiset 1986/1 s. 11–13.
Metsäranta, Pirkko: Rakennussuojelua ja rakennusvalvontaa koskevien säännösten soveltamisongelmista. Oikeus 1982 s. 22–28.
Metsätalouden ympäristöohjelmatyöryhmän mietintö. Metsätalous ja ympäristö. MMM, Työryhmän mietintö 1994:3.
Metsätalouden ympäristöohjelma. MMM:n ja YM:n vahvistama. MMM ja YM. Helsinki 1994.
Meurman, Otto I. ja Murén, Edvard: Västäräkistä vähäsen eli asemakaavalain 2 huomion kohteena.
Michanek, Gabriel: Energirätt. En undersökning från mark- och miljörättslig utgångspunkt med särskild inriktning på frågor om energihushållning. Göteborg 1990.
Michanek, Gabriel: Svensk miljörätt. Oskarshamn 1993.
Miljöpolitikens principer. SOU 1994:133.
Miljö- och fysisk planering. Plan- och byggutredningen. SOU 1994:33.
Minkkinen, Panu: Kafkan penotopia eli laki ilman oikeutta. Oikeus 1993:3 s. 287–293.
Modeen, Tore: Det rättsliga skyddet av historisk och arkitektonisk värdefulla miljöer och byggnader i Finland. JFT 1971 s. 9–36 ja 184–212.
Morand-Deviller, Jacqueline: L'esthétique décrétée. L'esthétique urbaine (ed. G. Duby, J. Rivero, G. Vedel, J. de Lanversin). Extrait de la revue »Droit et Ville», no 33. 1992.
Morand-Deviller, Jacqueline: Esthétique et patrimoine. AJDA special/1993 s. 89–97.
Morand-Deviller, Jacqueline: Environnement et paysage. AJDA 1994 s. 588–595.
Murén, Edvard: Joustavan normin käsitteestä ja tulkinnasta julkisen oikeuden alalla. DL 1964 s. 403–424.
Murén, Edvard: Kohtuuton rakennuslain 135:ssä. SKL 2/1975 s. 39–44.
Murén, Edvard: Rakennussuojelu kaavoituksessa. Kaavoitus ja rakentaminen. Lakimiesliiton koulutuskeskuksen julkaisusarja N:o 17 s. 143–165. Helsinki 1975.
Mäenpää, Olli: Hallintolupa. Vammala 1985.
Mälkki, Esko; Niemelä, Jouko ja Rautavuoma, Markku: Maisemakuvan arviointi vaikeaa. Suomen Kunnat 1983/8 s. 32–35.
Næss, Arne: The Deep Ecology and Ultimate Premises. The Ecologist 4–5/1988.

Nielsen, Viggo; Brix, Bo; Koester, Veit og Plougmann, Ole: Naturfredningsloven. København 1973.
Niemi, Matti: Rakennuksen suojelun aiheuttamasta korvausvastuusta. Lapin korkeakoulun oikeustieteiden osaston JUHLAKIRJA s. 276–301. Rovaniemi 1986.
Niemi, Matti Ilmari: Yhteiskuntasopimus ja siviilioikeuden perusteet. LM 1995 s. 240–260.
Nordberg, Lauri: Maa-ainesten ottamista koskevan lupahakemuksen ratkaiseminen. Uutta kiinteistölainsäädäntöä. Lakimiesliiton koulutuskeskuksen julkaisusarja n:o 40 s.118–134. Vammala 1984.
Norvasuo, Markku: Katsaus essu-hankkeen osatutkimuksiin. VTT Tiedotteita 1234 s. 32–50. Espoo 1991.
Nousiainen, Kevät: Prosessin herruus. Helsinki 1993.
Nuotio, Kimmo: Oikeustieteen tutkija oikeuden äärellä. Oikeus 1994:2 s. 172–178.
Pallasmaa, Juhani: Ihmisen paikka – aika, muisti ja hiljaisuus arkkitehtuurikokemuksessa. Ympäristö, arkkitehtuuri, estetiikka (toim. Arto Haapala, Martti Honkanen ja Veikko Rantala) s. 178–194. Helsinki 1995.
Palmgren, Sten: Kompetensfordelningen i stadsplaneringen. En förvaltningsrättslig undersökning av förhållandet mellan stat och kommun i stadsplaneärenden. Publikationer från institute för offentlig rätt vid Helsingfors universitet C:18. Helsingfors 1985.
Passmore, John: Man's Responsibility for Nature. Surrey 1980.
Penttilä, Hannu: Yleiskaava avuksi ranta-alueiden suunnitteluun. Kaavoitus ja rakentaminen 1988/3 s. 16.
Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 3 (20.3.1981) toiselle lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä n:o 88 (1980 vp.) soranottolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
Pietilä, Jorma: Tonttirekisterikiinteistön muodostaminen Suomen voimassa olevan olevan oikeuden mukaan. Vammala 1969.
Pietilä, Jorma: Vesioikeus. Vammala 1979.
Pohjonen, Soile: »Mystiikka» ja polysentria/pluralismi. Oikeus 1993:1 s. 88–95.
Pokka, Hannele: Rakennettujen vesistöjen jälkivalvontajärjestelmät. Vammala 1991.
Prieur, Michel: Droit de l'environnement. Paris 1991.
Profous, George ja Loeb, Robert E.: The Legal Protection of Urban Trees: A Comparative World Survey. JEL 1990 s. 179–193.
Protected Landscapes in the United Kingdom. Countryside Commission. Manchester 1992.
Putkonen, Lauri: Kulttuurihistoriallisesti arvokkaat teollisuusympäristöt. YM, KRO, Tutkimus 4/1988.
Pöyhönen, Juha: Sopimusoikeuden järjestelmä ja sopimusten sovittelu. Vammala 1988.
Rakennettu kulttuuriympäristö. Valtakunnallisesti merkittävät kulttuurihistorialliset ympäristöt. MV ja YM. MV:n rakennusosaston julkaisuja 16. Helsinki 1993.
Rakennuksen purkamista ym. koskevat rakennuslain ja -asetuksen uudet säännökset. SM, KRO, yleiskirje 26.9.1975 N:o 3025/501/75/LN.
Rakennusasetuskomitean mietintö. KM 1957:B76.
Rakennuslakiehdotuksen tarkistamiskomitea. KM 1952:B10.
Rakennussuojelua koskeva uusi lainsäädäntö. Kaavoitusta ja rakentamista koskeva yleiskirje nro 178 (YM 3961/501/85 ja OM 8321/552/85).
Rakennussuojelukomitean mietintö. KM 1974:80.
Rantanen, Tero ja Ylä-Kotola, Mauri: Hysteerinen yhteiskunta – johdatus postmoderniin kulttuuritalouteen ja Suomeen vuonna 2017. Helsinki 1994.
Rautamäki, Maija: »Maisemoinnista». Ympäristö ja terveys 1984 s. 570–575.
Rautiala, Martti: Rantakaava. Helsinki 1973
Rawls, John: Oikeudenmukaisuusteoria. 1988.

Redman, Michael: European Community Planning Law. JP&EL 1993 s. 999–1011.
Regeringens proposition 1992/93:226 om en ny skogspolitik.
Reid, Colin T.: Nature Conservation Law. Edinburg 1994.
Rentto, J.-P.: Elämänmuotojen keskustelua. LM 1990 s. 149–166.
Rentto, Juha-Pekka: Oikeuden ja vähän kohtuudenkin tähden. Rationaalisesta yksimielisyydestä ja oikeasta ratkaisusta. LM 1991 s. 1233–1274.
Rentto, Juha-Pekka: Vapaus ja vastuu. Yksilönautonomia, »ihmisoikeudet» ja sosiaalipolitiikka. Yksilön vastuu ja sosiaaliset oikeudet (toim. Erkki Kemppainen), Sosiaali- ja terveyshallitus. Raportteja 76 s. 31–59. Helsinki 1992.
Repo, Matti V.: Vesilain 2 luvun 4:stä uittosäännönvaraisen rakentamisen sääntelijänä. SYS:n julkaisuja 1/1981 s. 27–46.
Repo, Matti V.: Oikeudesta uittaa puutavaraa. Oikeusdogmaattinen tutkimus puutavaran uitosta kolmessa Pohjoismaassa. Vammala 1990.
Revsbech, Karsten: Planer og forvaltningsret. København 1986.
Romi, Raphaël: Le droit et le paysage selon la loi no 93–24 du janvier 1993. Actualité legislative Dalloz 1993, 10e cahier, s. 107–110.
Romi, Raphaël: Droit et administration de l'environnement. Paris 1994.
Roots, Guy: Tilting at Windmills: Development Control and Renewable Energy. JP&EL 1993 s. 515–520.
Rorty, Richard: Postmodernist Bourgeois Liberation. Postmodernism A Reader (ed. Thomas Docherty) s. 323–328. Cambridge 1993. (Journal of Philosohy, LXXX, 10 (1983), 583–589.)
Roskaantumisen ehkäisemistä koskevat ohjeet. YM, YLO, Julkaisu B:3. 1984.
Ruokonen, Erkki: Asemakaavasta erityisesti oikeudelliselta kannalta. Kysymyksiä rakentamisen alalta. Lakimiesliiton koulutuskeskuksen julkaisusarja N:o 1 s. 28–45. Helsinki 1970.
Ruokonen, Erkki: Asemakaava kulttuurihistoriallisesti ja rakennustaiteellisesti arvokkaiden rakennusten ja kaupunkikuvan suojaajana. SKL 1972 s. 37–45.
Rutherford, Leslie: Protecting Word Heritage Sites. Coal Contractors Limited v Secretary of State for the Environment and Northumberland County Council. JEL 1994 s. 369–384.
Sainio, Viljo: Elinkeinotoiminnan harjoittamisesta johtuvat suhteet naapureihin Suomen yksityisoikeuden mukaan. Tampere 1929.
Salo, Heikki: Jätehuolto ja siihen liittyvä lainsäädäntö. Helsinki 1990.
Sarre, Philip: Towards Global Environmental Values: Lessons from Western and Eastern Experience. Environmental Values 1995 s. 115–127.
Scheinin, Martin: Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa. Jyväskylä 1991.
Sederholm, Helena: Vallankumouksia norsunluutornissa. Modernismin synnystä avantgarden kuolemaan. Jyväskylä 1994.
Sepänmaa, Yrjö: Tarkoituksenmukaisuus ympäristön kauneuden kriteerinä. Ympäristöestetiikka. (Toim. Aarne Kinnunen ja Yrjö Sepänmaa) s. 199–232. Mänttä 1983.
Sepänmaa, Yrjö: The Beauty of Environment. Helsinki 1986.
Sepänmaa, Yrjö: Maa-aineslaki harjujen kauneuden turvana. SYS:n julkaisuja 11/1988 s. 187–211.
Sepänmaa, Yrjö: Kauneuden käsite & Ympäristö kokonaistaideteoksena. VTT Tiedotteita 1294. Espoo 1991.
Sepänmaa, Yrjö (toim.): Alligaattorin hymy. Ympäristöestetiikan uusi aalto. Jyväskylä 1994.
Serres, Michel: Luontosopimus. Tampere 1994.
Seutukaavamerkintöjä, -määräyksiä ja -selostusta koskevat ohjeet. YM, KRO, Kaavoitusohjeita 1/1984.
Seutukaavan ohjausvaikutus kuntien kaavoitukseen. SM, KRO, yleiskirje 22.12.1982 N:o 3814/

512/82/PK.
Sevón, Kjell: Käsi ja käsite. Oikeus 1993:1 s. 96–108.
Siitari-Vanne, Eija: Rakennetun ympäristön suojelusta. Helsinki 1994.
Skorup, Ulf: Renhållningslagen. Kristianstad 1982.
Soidensuojelun perusohjelma. KM 1977:48.
Soidensuojelun perusohjelma II. KM 1980:15.
Spinoza de, Benedictus: Etiikka. (Suomentanut ja selitykset laatinut Vesa Oittinen.) Jyväskylä 1994.
Ståhlberg, Pauli: Ydinvastuusta. Vahingonkorvausoikeudellinen tutkimus erityisesti ydinvoimalaonnettomuudesta aiheutuvien vahinkojen kannalta. Vammala 1993.
Suomen metsäluonnon monimuotoisuuden turvaaminen. YM, AKO, Muistio 3/1994.
Tammio, E. H. I.: Asemakaavamääräyksistä rakentamisrajoituksena. Juhlajulkaisu Suomalainen Lakimiesyhdistys 1898 – 22/10 – 1948 s. 484–494. Vammala 1948.
Taylor, Paul W.: Respect for Nature. A theory of Environmental Ethics. 1986.
Telling, A. E.: Planning Law and Procedure. Chatham 1990.
Thomson, George: La communauté Européenne et le paysage. RJE 4/1993 s. 541–576.
Thorne (Woodward), John: Green Belts and »Institutions Standing in Extensive Grounds». JP&EL 1994 s. 308–313.
Tolvanen, Jukka Pekka: Kansainvälinen luonnonsuojeluoikeus ja maankäyttö. Kansainvälinen ympäristöoikeus (toim. Erkki J. Hollo ja Juhani K. Parkkari) s. 243–297. Jyväskylä 1994.
Tuominen, Laura: 1900-luvun rakennusperintö. YM, KRO, Selvitys 8/1992.
Tuovinen, Pentti: Ympäristökuvan ja siihen liittyvien merkitysten analysointimetodiikasta. VTT Tiedotteita 1235 s. 141–171. Espoo 1991.
Tuovinen, Pentti: Ympäristökuva ja symboliikka. Ympäristökuvaan ja siihen liittyvien merkitysten analysointimetodiikasta. Yhdyskuntasuunnittelun täydennyskoulutuskeskuksen julkaisuja A 20. Espoo 1992.
Tuukkanen, V.: Asemakaavamääräyksistä. SKL 1939 s. 73–77.
Uggla, John ja Tammio, E. H. I.: Asemakaavalaki ja rakennussääntö. Porvoo 1933.
Untermaier, Jean: Les carrières, l'environnement et la loi du 4 janvier 1993. RJE 1994 s. 5–36 et RJE 1994 s. 175–208.
Vahvistetun yleiskaavan uudet käyttömahdollisuudet. YM, KRO, Opas 1/1990.
Valtakunnallinen lintuvesien suojeluohjelma. KM 1981:32. (MMM:n lintuvesityöryhmä.)
Valtakunnallinen harjujensuojeluohjelma. KM 1980:41. (MMM:n harjujensuojelutyöryhmä.)
Vesilain tarkistamiskomitean mietintö. KM 1972:B134.
Vesilakikomitean mietintö. KM 1958:B97.
Vesistöjen erityissuojelutyöryhmän mietintö. Erityissuojelua vaativat vesistöt. YM, YSO, Työryhmän mietintö 63/1992.
Vihervuori, Pekka: Viranomaisen asianosaispuhevallasta vesiasioissa. Tutkimus edunvalvonnan edellytyksistä vesien käyttöä koskevassa päätöksenteossa. Vammala 1981.
Vihervuori, Pekka: Rantaoikeuden perusteet. Vammala 1985.
Vihervuori, Pekka: Ympäristö- ja kiinteistöoikeudellisen korkeakoulututkimuksen haasteet ja vaikeudet. Oikeustieteen tila ja tulevaisuus. 1. oikeustieteen päivät. Vaasa 1985.
Vihervuori, Pekka: Vesistön järjestelyn ja ojituksen oikeuskysymykset. Jyväskylä 1987.
Vihervuori, Pekka: Maa-ainesten ottaminen ja suojelu. Jyväskylä 1989.
Vihervuori, Pekka: Tekolammikosta Runebergin lähteeseen. YJ 1990/4 s. 129–142.
Vilkka, Leena: Ympäristöetiikka. Helsinki 1993.
Virkkunen, Leo: Rantakaava. Kysymyksiä rakentamisen alalta. Lakimiesliiton koulutuskeskuksen julkaisusarja N:o 1 s. 94–112. Helsinki 1970.
Vuorinen, Jyri: Estetiikan klassikoita. Juva 1993.

Vuorinen, Jyri: Esteettinen määritelmä. Tampere 1995.
Waltari, Markku: Sähkölaki ja sähköntoimitusehdot – kommentaari oikeustapauksineen. Helsinki 1984.
Westerlund, Staffan: Miljöskyddslagen. En analytisk lagkommentar. Göteborg 1990.
Westring, Hjalmar: Stadsplan och tomtindelning. Stockholm 1909.
Wiiala, Arvid: Yksityiset tiet. Vammala 1962.
Wirilander, Juhani: Rasitteesta maankäyttömääräyksenä. Vammala 1979.
Wulf, Helge: Landboret. Fredriksberg 1992.
Yhteinen tulevaisuutemme. Ympäristön ja kehityksen maailmankomission raportti. Helsinki 1988. (Brundtlandin komissio)
Yleiskaavamerkinnät ja -määräykset. SM, KRO, Kaavoitusohjeita 2/1980.
Yleistielakityöryhmän mietintö 31.5.1995. Liikenneministeriö.
Yli-Laurila, Matti: Muuttuva rakennusjärjestys. YM, KRO, Selvitys 2/1993.
Ylinen, Jaakko: Modernin kaupunkiympäristön estetiikasta. Ympäristöestetiikka (toim. Aarne Kinnunen ja Yrjö Sepänmaa) s. 150–171. Mänttä 1983.
Ylitalo, Antti: Suojametsälaki pienvesien kalakantojen turvaksi. Suomen luonto 1988/1.
Ympäristön kokeminen ja havainnollistaminen. Esteettisesti ja laadullisesti korkeatasoinen fyysinen ympäristö ja uudet suunnitteluteknikat. Osa 2. VTT Tiedotteita 1235. Espoo 1991.
Ympäristövahinkotoimikunnan mietintö. KM 1990:17.
Ziff, Paul: Mikä vain nähty. Alligaattorin hymy, Ympäristöestetiikan uusi aalto (toim. Yrjö Sepänmaa) s. 141–149. Jyväskylä 1994.

LYHENTEET

ABF	l'architecture des bâtiments de France
AJDA	L'Actualite juridique – Droit administratif.
AKL	Asemakaavalaki 145/1931
AKO	(ympäristöministeriön) alueiden käytön osasto
AYK	alueellinen ympäristökeskus
BADP	Decreet houdende becherming van het archeologisch patrimonium 30 juni 1993
BD	Bosdecreet van 13 juni 1990 (Flander)
BFL	Lov om bygningsfredning 1986-02-10 nr 81 (Tanska)
BL	Byggelov 1990-07-29 nr 495 (Tanska)
BML	Bestuur Monumenten en Landschappen
BPA	Gemeentelijk Bijzonder Plan van Aanleg (yksityiskohtainen kaava, Flander)
BS	byggnadstadga
C. urb.	Code de l'urbanisme (Ranska)
CAA	Cours administratives d'appel
CE	Conseil d'Etat
CF	Code forestier (Ranska)
CR	Code rural (Ranska)
DG	Directorate General (EU)
DL	Defensor Legis
DsU	Utbildningsdepartementet (Ruotsi)
EEC	European Economic Community
EML	Erämaalaki
EP	European Parliament
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
EU	Euroopan Unioni
EV	Environmenltal Values
FT	Folketinget (Tanska)
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
HE	Hallituksen esitys Eduskunnalle
HO	hovioikeus
ISA	Ilmansuojeluasetus 716/1982
ISL	Ilmansuojelulaki 67/1982
JFT	Tidskrift, utgiven av Juridiska Föreningen i Finland
JHL	Jätehuoltolaki 673/1978
JP&EL	Journal of Planning and Environmental Law
JäteL	Jätelaki 1072/1993
JäteA	Jäteasetus 1390/1993
KCML	Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen
kh	kunnanhallitus

KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
KM	komiteanmietintö
KML	Lag om kulturminnen m.m. 1988:950 (Ruotsi)
KO	kihlakunnan oikeus
kpv	kaupunginvaltuusto
KRO	(ympäristöministeriön) kaavoitus- ja rakennusosasto (nykyisin AKO)
KTM	kauppa- ja teollisuusministeriö
LA	Loi no 77–2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture (Ranska)
LaV	lakivaliokunta
LBL	Lov om landbrugsejendomme 1989-07-17 nr 504 (Tanska)
LKH	lääkintöhallitus
LM	Lakimies
LS	länsstyrelse
LSL	Luonnonsuojelulaki 71/1923
LtVM	Laki- ja talousvaliokunnan mietintö
LunL	Lunastuslaki 603/1977
LVK	lainvalmistelukunta
MaaRTL	Laki maa- ja metsätalouden rakennepoliittisista toimenpiteistä
MAL	Maa-aineslaki 555/1981
MeluL	Meluntorjuntalaki 382/1987
MH	Metsähallitus
MHA	Asetus metsähallituksesta 1525/93
MHL	Laki metsähallituksesta 1169/93
ML	Miljöskyddslagen 1969:387 (Ruotsi)
MLW	Wet van 7 augustus 1931 op het Behoud van Monumenten en Landchappen (Flander)
MML	Muinaismuistolaki 295/1963
MMM	Maa- ja metsätalousministeriö
MPL	Metsänparannuslaki 140/1987
MrakL	Laki rakentamisesta maaseudulla 683/1945
MSDD	Decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van Monumenten en Stads- en Dorpsgezichten (Flander)
MV	Museovirasto
NaapL	laki eräistä naapuruussuhteista 26/1920
NBL	Lov om naturbeskyttelse 1992-1-3 nr 9 (Tanska)
NBW	Wet 12 juli 1973 op het natuurbehoud (Flander)
NJA	Nytt juridisk arkiv
NRL	Lagen om hushållning med naturresurser 1987:12 (Ruotsi)
NVL	Naturvårdslagen 1991:641 (omtryct) (Ruotsi)
OJ	Official Journal of the European Communities
OM	Oikeusministeriö
OVL	Lov om offentlige veje 1991-5-31 nr 430 (Tanska)
PAC	le plan d'aménagement d'une zone d'aménegement concreté
PBL	Plan- och bygglagen 1987:10 (Ruotsi)
PL	Lov om planlægning 1991-6-6 nr 388 (Tanska)
POS	Plan d'occupation des sols (yksityiskohtainen kaava) Ranska
Prop.	Regeringens propositioner (Ruotsi)
RJE	Revue Juridique de l'environnement

RakA	Rakennusasetus 266/1959
RakJ	Rakennusjärjestys
RakL	Rakennuslaki 370/1958
rakltk	rakennuslautakunta
RakSL	Rakennussuojelulaki 60/1985
RO	raastuvanoikeus
ROSW	Wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de Ruimtelijke Ordening van de Stadebouw
RS	Rakennussääntö 41/1932
RÅ	Regeringsrättens årsbok (Ruotsi)
RåL	Råstoffloven 1992-3-10 nr 165 (Tanska)
SD	Le schéma directeur (yleispiirteinen kaava) Ranka
SKL	Suomen Kunnallislehti
SL	Skovlov 1989-06-07 nr 138 (Tanska)
SLMY	Suomalainen lakimiesyhdistys
SM	Sisä(asiain)ministeriö
SML	Suojametsälaki 196/1922
Smp	Sisäasianministeriön päätös
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
SOU	Statens offentliga utredningar (Ruotsi)
SVF	Skogsförordning 1993:1096
SVL	Skogsvårdslagen 1993:553 (omtryckt) (Ruotsi)
SvVL	Vattenlagen 1983:291 (Ruotsi)
SYS	Suomen ympäristöoikeustieteen seura r.y.
SähköA	Sähköasetus 925/1979
SähköL	Sähkölaki 319/1979
TA	Tribunaux administratifs
THL	Terveydenhoitolaki 469/1965
TieL	Laki yleisistä teistä 243/1954
TSL	Terveydensuojelulaki 763/1994
TVH	Tie- ja vesirakennushallitus (nyk. Tielaitos)
TVL	Lov om vandlob 1992-05-19 nr 404
VahL	Vahingonkorvauslaki 412/1974
VL	Vesilaki 264/1961
VN	Valtioneuvosto
VNp	Valtioneuvoston päätös
VO	Vesioikeus
VägL	Väglagen 1971:948 (Ruotsi)
WTO	World Trade Organisation
WW	Wet betreffende de onbevaarbare waterlopen 28 december 1967 (Belgia)
YJ	Ympäristöjuridiikka
YksML	Yksityismetsälaki 412/1967
YksTL	Yksityistielaki 358/1962
YLML	Ympäristölupamanettelylaki 735/1991
YM	Ympäristöministeriö
YMA	Asetus ympäristöministeriöstä 54/1995
YSO	Ympäristöministeriön ympäristönsuojeluosasto
YVA	Ympäristövaikutusten arviointi
YVAA	Asetus ympäristövaikutusten arvionista 792/1994

YVahL	Ympäristövahinkolaki 737/1994
YVAL	Laki ympäristövaikutusten arvioinnista 468/1994
ZERK	les zones d'exploitation et de réaménagement coordonnées de carrière
ZPPAUP	Zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager

I LÄHTÖKOHDAT

1. OIKEUS JA KAUNEUS

Kauneuden ja oikeuden maailmat saattavat tuntua täysin vierailta toisilleen. Niillä on kuitenkin yhteyksiä useilla tasoilla.

Onnistunutta lakia tai tuomioistuinratkaisua voitaisiin kuvailla kauniiksi. Lakia tai tuomioistuimen ratkaisua voidaan tarkastella puhtaasti esteettisesti eli kiinnittämättä huomiota muuhun kuin sen itsensä tarjoamiin »esteettisiin elämyksiin». Tavanomaisesti kauneus ja oikeus eivät näytä kohtaavan tällaisissa yhteyksissä, mutta postmodernin oikeustieteen piirissä myös tällaiseen viittaavaa tarkastelua on harrastettu.[1]

Taide ja lakikin kohtaavat joskus. Niiden kohdalla terminologia onkin jo siirtynyt astetta alemmalle ja konkreettisemmalle tasolle. Sattumalta Taide ja Laki kohtaavat esimerkiksi Brysselissä metroasemalla, jonka nimi on risteävien katujen mukaisesti kaksikielisesti Arts/Loi–Kunst/Wet. Tämän tutkimuksen kohteena ei kuitenkaan ole taide ja sitä koskevat oikeudelliset ja/tai esteettiset kysymykset, vaan ympäristön käytön sääntelyyn liittyvät esteettiset seikat.

Lainsäädäntömmekin tuntee kauneuden ja sen kanssa saatetaan joutua tekemisiin myös oikeudellisessa päätöksenteossa, jolloin yksittäistapauksellisesti voidaan joutua ratkaisemaan, onko jokin kohde kaunis. Esteettisyys ja kauneus eivät ole reaalimaailmassamme eriytyneet muista arvoalueista niin täydellisesti kuin teoriassa on oletettu.[2] Ympäristölainsäädäntömme sisältää useita säännöksiä, joissa nimenomaisesti mainitaan sana kaunis. Vastaavasti useissa säännöksissä käytetään »kauniin vastakohtaa» eli sanaa ruma. Oikeus ja kauneus eivät näin ympäristölainsäädäntömme kautta ole vieraita toisilleen. Tämän tutkimuksen sai aikanaan alulle kauneuden ja oikeuden välisen kytkennän havaitsemisen

---

[1] Ks. tällaisesta lähestymistavasta esim. *Douzinas* and *Warrington* (ed. Kevelson) s. 151–176.

[2] Eriytyminen saattaa koskea prosessia, mutta ei kohdetta. Ks. *Nousiainen* (1993) s. 169 ja 581.

ja esteettisillä arvoilla argumentoitujen tuomioistuinten päätösten aikaansaama uteliaisuus ja ihmetys.

Oikeus ja kauneus voivat kohdata myös esimerkiksi maalaustaidetta koskevissa yksityisoikeudellisissa riita-, vahingonkorvaus-, tekijänoikeus- tai rikosasioissa. Pitäydyn tutkimuksessa kuitenkin ympäristöoikeuden alueella.[3]

Ympäristölainsäädännössämme kauneus liittyy yleensä visuaalisiin kysymyksiin, vaikka havaitsemmekin ympäristöämme, jonka erottamattomia osia toisaalta olemme, useiden aistien yhteisvaikutuksena.[4] Moderni maailmamme on näet näköaistimme dominoima ja suurin osa inhimillisestä elämästämme nojautuu näköaistin tuomiin virikkeisiin.[5] Jäljempänä tarkastelenkin pääasiassa visuaalisiin kysymyksiin liittyvää ympäristölainsäädäntöä. Joissakin kohdin kuitenkin sivutaan kuulo-, haju- tai tuntoaistin kautta havainnoitavia seikkoja, joille ympäristölainsäädäntömmekin antaa merkitystä.

Edellä tehtyä eräänlaista tutkimuksen rajausta täsmennetään jäljempänä tarkemmin negatiivisesti eli rajaamalla ulkopuolelle joitakin tutkimuksen pääajatusten kannalta vähemmän tärkeitä asioita. Positiivisesti määriteltynä tutkimus käsittäisi kaiken sen ympäristölainsäädännön, jossa kauneus ja oikeus kohtaavat. Tämä kohtaaminen on ymmärretty laajasti siten, että en edellytä tarkasteltavalta lainsäädännöltä kauneuden (tai esteettisyyden) nimenomaista toteamista, vaan lievempi viittaus kauneuteen riittää saattamaan lainsäädännön tutkimuksen piiriin. Näin ympäristölainsäädäntö lähes kokonaisuudessaan on tavalla tai toisella tutkimuksen kohteena. Tutkimuksen ulkopuolelle jää siis muu kuin ympäristölainsäädäntö. Ympäristölainsäädäntöä ei tässä kuitenkaan määritellä, vaan se määrittyy myöhemmin tämän tutkimuksen kuluessa.[6]

Sekä oikeuden että kauneuden maailma on monien muutosten kourissa moderniksi kutsutun ajanjakson päättyessä. »Uudelle ajalle» voidaan antaa nimek-

---

[3] Kysymys on siis oikeudellisesta suhtautumistavasta tiettyyn reaalimaailman ilmiöön. Ks. oikeudellisuudesta *Kemppinen* (1992) s. 436–437. Hänen esimerkkinsä »järven» sekä esteettinen että liikenteellinen suhtautuminen voi tulla oikeudellisen suhtautumisen kohteeksi. Kuten Kemppinenkin toteaa, kulttuurin kannalta ilmiöiden (esim. ympäristöön liittyvät esteettiset arvot) juridisuus ei ole ominaisuus, joka voitaisiin selvittää analyysillä. Tämä ei nähdäkseni estä niihin liittyvien – jopa – »aineellis»oikeudellisten kysymysten tarkastelua.

[4] Ks. ympäristön havaitsemisesta esim. *Berleant* (toim. Haapala ym.) s. 76–80 ja *Pallasmaa* (toim. Haapala ym.) s. 181.

[5] *Ballesteros* on jännittävästi liittänyt näköaistin dominanssin moderniin yhteiskuntaan, jossa kaikki tulee näköaistin kautta. Hän tuo esiin modernia aikaa edeltäneen ajan, jolloin kuuloaisti oli tärkeämmässä asemassa, koska jumala puhutteli ihmisiä. Ks. *Ballesteros* (1992) s. 20–23.

[6] Ks. *Hollon* ympäristöoikeuden rakennetta koskevat pohdiskelut *Hollo* (1991) s. 18–20 ja *Vihervuori* (1985) s. 88 sekä *Ekroos* (1987) s. 6–8.

si esimerkiksi postmoderni. Elämme – koskapa emme – kriisiaikaa, uuden etsimisen aikaa. Uutta aikaa ei kuitenkaan luoda tyhjästä, vaikka pesäeron tekeminen menneeseen onkin tärkeätä, vaan olemme aina tavalla tai toisella menneisyytemme vankeja. Tämän tutkimuksen aiheen kannalta »aikakauden vaihtumiseen» liittyvät kysymykset ovat mielestäni kaksinkertaisesti tärkeitä. Onhan tutkimuksessa kysymys kahdesta tärkeästä inhimillisen kulttuurin – tajunnan – kannalta tärkeästä osa-alueesta, joista keskusteltaessa ei voida myöskään unohtaa inhimillisen elämän perusteita – eläimellisyyttä eli luonnollisuutta ihmisyyden osana.

Tutkimus rakentuu kolmen peruskiven varaan, joita ovat ympäristö, oikeus ja esteettisyys. Oikeudellisessa piirissä tutkimus kuuluu ympäristöoikeuteen.[7] Estetiikan kannalta tutkimus taas – hipaisten – sivuaa ympäristöestetiikkaa. Ympäristön kannalta liikutaan yhteiskuntatieteiden alueella.

Ennen kuin pääsen käsiksi varsinaiseen aiheeseen – kauneuteen ja oikeuteen, on tarpeen selvittää eräitä ihmistä ja ympäristöä koskevia perusteita. Tämä luo pohjan tutkimuksen – erään mahdollisen tarinan – ymmärtämiselle.

2. TUTKIMUKSEN PERUSTAN HAHMOTTELUA

2.1 Alkuhuomautuksia

Modernin yhteiskunnan kritiikki, jonka lähtökohdat ovat toisaalta ns. ympäristötietoiselta taholta ja toisaalta taiteen ja arkkitehtuurin maailmasta sekä myöhemmin myös tieteen piiristä, on keskeinen teema. Taiteen ja arkkitehtuurin sekä tieteen piirissä kysymys on modernin jälkeisestä ajattelusta ja yhteiskunnasta, jota näin voi kutsua myös postmoderniksi.[8] Ympäristötahon kritiikki ei ole tavallisesti kutsunut modernin jälkeistä aikaa tällä nimellä, vaikka myös ympäristötaho on hahmotellut uutta maailmaa.[9] Molemmille tahoille on kuitenkin yh-

[7] Ympäristöoikeus on nähdäkseni oma kokonaisuutensa, jolla on liittymäkohtia nykyisellääkin oikeusaloista ainakin hallinto-oikeuteen, yksityisoikeuteen, rikosoikeuteen, vero-oikeuteen jne.

[8] Nimike sinänsä ei ole kovinkaan tärkeä, vaan se, että jokin on »muuttunut». Ks. myös *Rorty* (ed. Docherty) s. 328.

[9] Ks. konkreettisesti esim. modernin maatalouden kritiikistä *Haila ja Levins* (1992) s. 206–211 ja 214–219. Paino tässä kritiikissä on nimenomaan sanalla moderni. Tämä kritiikki on tavallaan yleistettävissä modernin luonnontieteellisen ajattelun kritiikiksi.

teistä ainakin anti-cartesiolaisuus.[10] Erityisesti ympäristöliikkeiden piirissä modernin yhteiskunnan kritiikki on ollut varsin ankaraa. Osa tästä kritiikistä on koko kulutuspainotteisen elämänmuotomme kritiikkiä ja osittain taaksepäin katsovaa eli paluusta entiseen »luonnonmukaiseen» elämänmuotoon haaveilevaa. Osa ympäristöliikkeiden kritiikistä on »aidosti» postmodernia ja tähän kritiikkiin liittyy myös paikallisen ja alueellisen päätösvallan korostaminen.[11]

Termi postmoderni nousi esille 1980-luvun[12] kuluessa ja se sai aikaan myös melkoisen vastareaktion[13]. Käsite, joka on erittäin moniselitteinen kuten modernikin[14], levisi taiteen ja arkkitehtuurin piiristä tieteeseen samalla tavoin kuin termi moderni n. 400–500 vuotta ennen sitä.[15] Tavallaan on liian »aikaista» arvioida, elämmekö nyt modernin jälkeistä aikaa vai emme.[16] Monet seikat puoltavat tällaista tulkintaa. Aikalaisena on mahdotonta arvioida tarkasti muutosten ajankohtaa tai voimakkuutta ja erityisesti pysyvyyttä. Ylipäätään on tavallaan hyödytöntä leimata aikakausia yhdellä merkillä. Nähdäkseni mikään ajanjakso historiassa ei ole ollut vain – ei edes moderni aika – sen ideologian tai ajattelun leimaama, joksi historian kirjoittajat haluavat sen kirjata. Tätä aikaa, jota nyt siis elämme, voidaan kutsua vaikkapa ihmiskunnan kypsyyden ajaksi eli ajaksi, jossa lapsuusmaailma päättyy.[17] Tämän ajan etiikan tavoitteena näyttäisi olevan oman itsen-

---

[10] *Beyleveld* ja *Brownsword* pitävät tätä asennetta postmodernille ajattelulle ominaisena. Ks. *Beyleveld* ja *Brownsword* (ed. Carty) s. 147. Asenne on erittäin yleinen myös ympäristöfilosofiassa ja ympäristöllisessä kritiikissä. Ks. myös *Kemppinen* (1990) s. 142, joka nähdäkseni varsin osuvasti pitää mekanistisen maailman illuusiota oikeuskulttuurin kriisin perussyynä.

[11] Luonnollisestikin paikallista valtaa tulisi käyttää ympäristöliikkeen asettamien ehtojen mukaisesti. Ylipäätään postmoderniin yhteiskuntaan »siirtymisessä» on kysymys myös »vallanvaihdosta» ja näin puhtaasta uudella ajalla ratsastamisesta.

[12] *Ballesteroksen* ja *Kolbin* mukaan termiä postmoderni käytti ensimmäisenä nykyisen kaltaisessa merkityksessä ilmeisesti Arnold *Toynbee* vuonna 1946. Ks. *Ballesteros* (1992) s. 127 ja *Kolb* (1990) s. 4–5. *Ballesteroksen* mukaan termiä postmodernismi käytti myös Federico de *Onis* teoksessaan Antología de la poesía española e hispanoamericana vuonna 1935. Ks. termin historiasta tarkemmin *Ballesteros* (1992) s. 127 ja 134–135. Ks. lisäksi *Hassan* (ed. Docherty) s. 147–148. Ks. myös *Kemppinen* (1992) s. 9, joka toteaa postmodernin vaikutuksen olleen suomalaiseen oikeusajatteluun välillistä ja vähäistä.

[13] Ks. kritiikistä esim. *Habermas* (toim. Kotkavirta ja Sironen) s. 115–132, joka näki postmodernin ajattelun taustalla toisaalta »uuskonservatiivit» ja toisaalta »radikaalit kasvukriitikot». Ks. myös esim. *Beck* (1990) s. 252.

[14] On huomattava, että postmoderni ja postmodernismi voidaan yhteiskuntaa ja taidetta koskevina käsitteinä jollakin tarkkuudella erottaa toisistaan samoin kuin moderni ja modernismi. Ks. *Sederholm* (1994) s. 15–17.

[15] Ks. modernismin leviämisestä esim. *Ballesteros* (1992) s. 19–21.

[16] Ks. tästä myös *Rantanen* (Rantanen ja Ylä-Kotola) s. 2–3.

[17] Ks. *Ferry*, joka on postmodernin kriitikko, (1993) s. 205. Ks. postmodernille ajattelulle tyypillisistä piirteistä myös esim. *Bauman* (ed. Docherty) s. 133–140.

sä toteuttaminen sillä ajatuksella, että laki on jokaisen sisimmässä ja kaikkea muuta kuin meille ulkoa määrätty.[18] Kysymys on näin subjektiivisista ja samalla myös relatiivisista seikoista.

Nyt näyttää suurten tarinoiden (uskontojen ja aatteiden) aika olevan ohi.[19] Tämän myötä yleensä kulttuurin sisäisten seikkojen asema voi tulla »taas» keskeiseksi.[20] Tämä ei luonnollisestikaan tarkoita, ettei suuria tarinoita voisi muodostua edelleenkin. Ympäristötietoisuudesta olisi voinut tulla tällainen absoluuttinen ideologia/ekoaate. Joskus ympäristötietoisuuteen liittyykin uskonnon piirteitä, mutta käytännössä ympäristöasian omaksuminen eri tahoilla on tapahtunut niin laajalti, ettei mitään yhtä ainutta lähestymistapaa ole – ehkä onneksi – olemassa, vaikka ympäristöstä kannetaankin yleisesti huolta. Ympäristön tilan parantaminen, suojelu, säilyttäminen jne. on siten ainakin läntisessä maailmassa lähes kaikkien tavoitteena. Tässä suhteessa ympäristötietoisuus tai vaikkapa kestävä kehitys muistuttaa tavoitteena esimerkiksi demokratiaa, oikeudenmukaisuutta tai yhdenvertaisuutta.[21] Kuitenkin yhteiskunnalliset perusarvot nojautuvat nyt mielestäni ensisijassa ympäristöllisiin lähtökohtiin. Ympäristöarvot ovat tunkeutuneet kaikille elämänaloille siten, että ne ovat osana lähes kaikkia moniarvoisen yhteiskunnan toimintoja.[22] Modernin jälkeisellä yhteiskunnalla ei – oman moniarvoisen väljän määritelmänsä mukaan – ole yhtä kiintopistettä. Tästä huo-

---

[18] *Ferry* (1993) s. 215.

[19] Ks. *Fukuyama* (1992) s. 93, joka jopa väläyttää meille *Hegelin* ja *Kojèven* määrittelyihin tukeutuen »historian loppua».

[20] *Ferry* (1993) s. 227–230.

[21] Ks. myös jäljempää ympäristönkäytön tavoitteiden yhteydestä ja *Ekroos* (SYS/1993) s. 74–76 ja 87–88.

[22] Ks. *Ballesteros* (1992) esim. s. 100 ja 191, joka katsoo postmodernin yhteiskunnan arvojen kulmakiviksi ympäristön, feminismin ja ihmisoikeudet. Yhdyn *Ballesteroksen* käsityksiin täysin siis vain yhdessä kohdassa, vaikka hänen ajatuksensa ovatkin omieni lähtökohtina. *Ihmisoikeudet* ovat mielestäni »tekninen» (muodollinen) kysymys. Ne ovat tietysti tärkeitä kysymyksiä niillä maapallon alueilla, joista ne puuttuvat, enkä niiden kehittämisestä tältä osin ole eri mieltä. Liberaaleissa demokratioissakin voidaan jossain määrin kehittää ihmisoikeuksia. Nämä kysymykset ovat kuitenkin toisen kokoluokan asioita, kun niitä verrataan koko planeetan »pelastamiseen». Ympäristönkin kannalta ihmisoikeuksilla on tietysti merkityksensä. Ympäristöasiat ovat kuitenkin kuin »metatason» kysymys verrattuna ihmisoikeuksiin. Toinen seikka on se, että klassiset ihmisoikeudet ja ympäristöön liittyvät arvostukset voivat olla myös ristiriidassa. *Feminismissä* voisi mielestäni olla enemmänkin mahdollisuuksia postmodernin maailman perustaksi kuin ihmisoikeuksilla. Erityisesti globaalista näkökulmasta naisen aseman kohottaminen tuntuisi liberaalin demokratian (länsimaisista) arvoista tarkasteltuna tärkeältä (unohtaen tarkasteltavana olevan kulttuurin omat arvot). Myös feminismillä voi olla liittymäkohtansa ympäristönkäyttöön. Feminismi ei kuitenkaan mielestäni ratkaise ympäristönkäytön ongelmia. En usko, että naisen (pehmeämmäksi kutsuttu) arvomaailma voisi yksinään johtaa ympäristönkäytön

limatta huoli ympäristöstä näyttää olevan lähes ainoita kysymyksiä, joista edes tavoitetasolla on »yksimielisyys». Onko näin siis jo tavallaan ajatuksena olemassa *Serres'n* tarkoittama luontosopimus, jonka yksityiskohdista tosin käydään ankaria neuvotteluja?[23]

Lähtökohtani poikkeavat melkoisesti yleensä modernin jälkeiseen yhteiskuntaan liitetyistä tekijöistä.[24] Tässä ei kuitenkaan ole mielekästä tarkastella postmodernia tai sen kritiikkiä seikkaperäisesti.[25] Kuitenkin oletan nyt ajan tavallaan vaihtuneen. Nähdäkseni tällaisen oletuksen perusteleminen »rationaalisesti» on mahdotonta. Ekologinen asennoituminen on nykyisin niin arkinen seikka, että se kuuluu kaikille tahoille, eikä ole kenenkään yksinoikeuden piirissä.

Modernille ajalle oli länsimaissa tyypillistä yleisen koulutustason jatkuva nousu ja erittäin nopea tiedonvälityksen kehitys. Tieto ja tiede ovatkin modernissa »kehittyneessä» maailmassa syrjäyttäneet uskonnon. Tieteestä on tavallaan tullut uskomusjärjestelmien korvaaja, jonka pappeja tiedemiehet ja muut ns. asiantuntijat ovat. Samalla kaikki asiat on haluttu ratkaista enemmän tiedon kuin arvojen ja tunteiden – uskomusten avulla.

Asiantuntijavalta on kuitenkin modernin jälkeisessä yhteiskunnassa kohdannut entistä kovempaa vastarintaa, koska ihmiset eivät nähdäkseni enää usko auktoriteetteihin samalla tavalla kuin ennen. Esimerkkinä tästä voidaan tuoda esiin moderni arkkitehtuuri ja samalla tavoin myös ns. postmoderni arkkitehtuuri sekä ympäristökysymykset ylipäätään.

Modernin jälkeisessä yhteiskunnassa ei näin ole yhtä hallitsevaa yhdenmukaista ideologiaa tai tavoitetta, vaan on rajattomasti menettelytapoja, joilla voidaan edetä erilaisiin osatavoitteisiin. Tavallaan kulttuurisia mahdollisuuksia on siten edelleen rajattomasti. Joka tapauksessa aina on ollut ja on olemassa joitakin rajoja, joita tekninen kehityskään ei ole – vielä – voinut poistaa. Tässä rajallisessa tilassa on siis ainoastaan ekologinen aspekti hillitsevänä tekijänä.

---

kestävyyteen. (Oikeastaanhan kestävä ympäristönkäyttö on äärimmäisen »kova» tosiasia, eikä sitä »kovempaa» tekijää voi olla ihmisen arvomaailmassa.) Feminismi voi siis olla relevantti yhteiskunnallinen muutosvoima, mutta se olisi eri tasolla (alempana) kuin ympäristö. Postmodernille yhteiskunnalle feminismi voisi kuitenkin antaa omia vivahteitaan.

[23] Ks. *Serres* (1994) esim. s. 65–67, jossa hahmotellaan sopimuksen perustaa. Hänen mukaansa yhteiskuntasopimukseen tulisi lisätä symbioottinen ja vastavuoroinen luontosopimus. *Serres'*ille yhteiskuntasopimus ei riitä. Hänen mukaansa ihminen on suhteessa luontoon loinen, joka ottaa kaiken, mutta ei anna mitään. Symbioosioikeus määrittyisi vastavuoroisuuden kautta, jolloin ihminen antaisi luonnolle niin paljon kuin luonto antaa ihmiselle. *Serres'*n ajattelu on suhteellisen helposti ymmärrettävää, mutta sen selittäminen kohtaa melkoisia vaikeuksia.

[24] Ks. »äärimmäisistä» – hysteerisistä – näkökulmista esim. *Ylä-Kotolan* (1994) s. 113–123.

[25] Ks. käsitteestä myös esim. *Lyotard* (toim. Kotkavirta ja Sironen) s. 156 ja *Jameson* (toim. Kotkavirta ja Sironen) s. 271.

Näin modernin yhteiskunnan loputtoman kasvun ideologialta on tässä mielessä pudonnut pohja pois.

Rajallinen tila johtaa erilaiseen tilanteeseen toisaalta suhteessa ns. kulttuuriympäristöön ja toistaalta ns. luontoympäristöön. Kulttuuriympäristön osalta on mahdollista edelleenkin rajattomasti kehittää uutta, mutta luontoympäristön osalta on olemassa reunaehtoja. Nämä asettavat joitakin rajoja myös kulttuuriympäristön laajenemisen suhteen. Tässä suhteessa elämän perustaan liittyvät seikat hallitsevat vieläkin kulttuuri-ihmistä. Käytännön tasolla nämä rajat eivät suinkaan ole näin dramaattisia, kun asiaa tarkastellaan yleisellä tasolla, vaikka ne yksittäisten ihmisten tai kohteiden osalta saattavatkin sitä olla.

Modernille ajalle oli tyypillistä kaksiarvoinen luokittelu. Myös luonto ja kulttuuri on erotettu omiksi lohkoikseen.[26] Näiden välistä yhteyttä ei tavallisesti aiemmin pidetty tärkeänä tai ne nähtiin yhteensopimattomina. Tyypillistä oli myös luonnon alisteisuus kulttuurimaailmalle. Kulttuurin ja luonnon yhteys on kuitenkin nähtävissä usealla tasolla. Tällainen yhteys on tavallaan välttämätön, sillä kulttuurikin on pohjimmiltaan luonnon tuotetta ja näin se edelleenkin on riippuvainen luonnosta. Vieläkin tärkeämpää on kuitenkin huomata, että kulttuuria ja luontoa on mahdotonta tarkkarajaisesti erottaa toisistaan.[27] Jäljempänä tätä yhteyttä kuvataan »sumean» arvojanan muodossa, jossa kulttuuri (tässä tutkimuksessa erityisesti esteettisyys) ja luonnon toimintakyky ja monimuotoisuus ovat näennäisesti ääripäissä, mutta joiden välillä on kiinteä yhteys. On myös huomattava, ettei nykyisin oikeastaan mikään kolkka maailmassa ole kulttuurin ulottumattomissa ja että koskemattomaksi kutsumamme luontokin on näin ihmisen vaikutuspiirissä. Myös tämä – aiemmin mahdoton – seikka saattaa kulttuuria ja luontoa yhteen. Koskaan aiemmin näet koko luonto ei ole ollut ihmisen vaikutuksen piirissä, vaikka myös aiemmin ihmisen vaikutukset ovat olleet huomattavia tuolloin tietoisuudessa olleeseen ympäristöön.

Yleiseltä kannalta yhteiskunta ei aikakauden vaihtumisen myötä perusrakenteeltaan ilmeisestikään muutu, vaan liberaalin demokratian puitteissa – ainakin näennäisesti – vapauden määrä suhteellisesti kasvaa. Modernin jälkeiselle yhteiskunnalle on ominaista pirstoutuminen, moniarvoisuus ja monikeskeisyys.[28] Ympäristöoikeudessa (ja ympäristöä koskevassa päätöksenteossa) yhdentyminen ja keskittyminen näyttää kuitenkin väistämättömältä. Tämä johtuu (praktisella tasolla) modernin yhteiskunnan sektoroituneesta ympäristökäsityksestä, joka pa-

[26] Ks. myös esim. *Kolb* (1990) s. 62–63.

[27] Tällä kannalla oli omista lähtökohdistaan myös *Spinoza*. Ks. *Spinoza* (1994) s. 136–137 ja 209–210.

[28] Ks. myös *Ylä-Kotola* (1994) s. 85–86.

himmillaan johti ongelmien siirtoon ympäristösektorilta toiselle. Toisaalta se johtuu ympäristön kokonaisvaltaisuudesta ja rajallisuudesta (maapallon tilassa). Kokonaisvaltainen ja rajallinen ympäristö palautuu ympäristönkäyttöön, jonka tärkein aspekti ovat luonnonvarat. Samalla kun »perinteinen» ympäristöoikeus yhdentyy (pyrkii kohti laajempia kokonaisuuksia), ympäristökysymykset tulevat osaksi myös muille oikeuden aloille. Tästä esimerkkinä voidaan mainita vaikkapa kansainvälinen kauppa ja sen sääntely (oikeastaan vapauttaminen) GATT:n ja WTO:n toimesta.

Modernin jälkeinen yhteiskunta näyttää ympäristöesteettisessä piirissä kääntyvän entistä selvemmin kohti relativistista ajattelua. Jos tähän kehitykseen lisätään vielä todellinen moniarvoisuus, ei esteettisten seikkojen kontrollointi enää voi perustua entisen kaltaiselle ajattelulle. Minkä arvomaailman mukaan esteettistä kontrollia voidaan tällöin suorittaa? Tähän kysymykseen palataan myöhemmin tutkimuksessa.

Toisaalta esteettiset kysymykset nousevat enemmän esille maissa, joissa ne ovat aiemmin jääneet – käytännössä – toisarvoisiksi, kuten Suomessa. Jos uutta ajattelua ei tarvittaisi, ei päädytä myöskään arvomuutoksen tarpeellisuuteen. Toisaalta arvomuutos on jo käynnissä ja osittain tapahtunut. Modernissa (ja postmodernissa) maailmassa on kasvu määriteltävä jotenkin uudestaan. Määrällisen kasvun rajat ovat joka tapauksessa olemassa olevia reunaehtoja, vaikka tekninen kehitys voi johtaa määrällisen kasvun mahdollisuudetkin uusille urille. Oikeudellisessa maailmassa uuden aikakauden vaikutukset tuntuvat varsin pitkällä viiveellä.[29]

2.2 Esteettisyys ja muut ympäristöarvot

2.2.1 Lähtökohtia ympäristöarvojen tarkastelulle

Tämän jakson tarkoituksena on luoda pohjaa myöhemmälle ympäristöarvojen tarkastelulle, jossa hahmotellaan esteettisten ja muiden kulttuuriarvojen asemaa ympäristöarvojen joukossa. Ensimmäinen näistä jaksoista koskee nimenomaan näitä arvoja. Seuraavissa jaksoissa rajataan (ja hahmotellaan) esteettisen suhdetta terveyteen ja luonnon toimintakyvyn ylläpitämiseen. Hahmottelu aloitetaan ihmisen perustarpeiden tasolta. Näistä perustarpeista muodostetaan (muodostuu)

[29] Oikeudellisen tutkimuksen piirissä on kuitenkin havaittavissa – jopa Suomessa – joitakin merkkejä uudenlaisesta suhtautumistavasta. Ks. esim. *Pohjonen* Oikeus 1993:1 s. 88–95, *Sevón* Oikeus 1993:1 s. 96–108 ja *Minkkinen* Oikeus 1993:3 s. 287–293 ja tähän liittyvästä keskustelusta *Nuotio* Oikeus 1994:2 s. 172–178 ja *Aarnio* Oikeus 1994:2 s. 167–171.

arvoja.[30] Arvoja muodostuu myös ihmisen tajunnassa (»ei-eläimellisessä osassa»).[31] Arvot taas ovat osittain tavallaan »metafyysisiä» eli ne eivät perustu »luonnontieteelliseen» (tai matemaattiseen) taikka muun »eksaktin» tiedon kaltaiseen tietoon. Ne ovat enemmän myyttien ja tunteiden varassa, vaikka järjelläkin on merkitystä niiden muotoutumisessa.[32] Arvot ovat lähtökohtaisesti kaiken yhteiskunnallisen toiminnan perustana ja lainsäädännössämme pyritään edistämään tiettyjä arvoja.[33] Tämän tutkimuksen kohteena on ympäristöön liittyvien esteettisten arvojen asema ympäristölainsäädännössä.

Arvojen valinta ei näin olisi kovinkaan pitkälle rationaalisesti perusteltavissa, vaan kysymys on monella tavalla tunteisiin liittyvistä seikoista.[34] Tavallaan lähtökohdissani, kun hylätään moderni jaottelu luontoon ja ihmiseen, palataan lähtökohtaan, että ihminen on osa luonnon kokonaisuutta.[35] Luonnon herättämät ajatukset, joita kutsun tunteiksi, antavat jollekin (esim. luonnolle tai kauneudelle) arvon.[36] Tämän arvon kautta taas ihmisille muotoutuu velvollisuuksia esimer-

---

[30] Mielestäni myös kauneus yleisesti on mahdollista lukea perustarpeiden joukkoon, vaikka se ei ehkä kuulukaan hengissäpysymisen kannalta välttämättömiin perustarpeisiin.

[31] Jaottelu – ihminen/eläin, aine/henki – sinänsä on epäonnistunut eli on muistettava, että ihminen on kokonaisuus. Ks. jaottelusta myös *Rentto* (1992) s. 36–41.

[32] Ks. myös esim. *Kolb* (1990) s. 14–15 ja *Aarnio* LM 1989 s. 612 sekä *Niiniluoto* Parnasso 5/1988 s. 273, joka korostaa »yhteisten kokemusten», sosiaalisen toiminnan ja keskustelun merkitystä arvojen »järkevyyden oivaltamisessa», mutta toteaa, ettei arvoja tarvitse perustella myyttien, uskontojen tai auktoriteettien avulla. Tähän toteamukseen haluaisin yhtyä uskontojen ja auktoriteettien osalta, vaikka se lieneekin reaalimaailmallemme vierasta.

[33] Arvojen kautta taas muodostetaan tavoitteita, jotka johtavat periaatteisiin ja sääntöihin. Teoriassa (tarpeet ja arvot) tavoitteet, periaatteet ja säännöt on mahdollista erotella. Käytännössä tällainen erottelu on usein mahdotonta, kun tavoitteet, periaatteet ja säännöt ovat sotkeutuneet vyyhdeksi, jossa on kovin vaikea erottaa tavoitteita periaatteista ja periaatteita säännöistä. Usein tavoitteet jo sisältävät periaatteille tyypillisiä toimintaohjeita tai sitten periaatteiksi kutsutut eivät tällaisia toimintaohjeita sisällä. Periaatteet on taas saatettu muotoilla säännöiksi. Käytännössähän monet tavoitteet ja periaatteet kirjoitetaan joitain arvoja palvelevien säännösten muotoon. Tavoitteiden ja periaatteiden kirjoittaminen säännöksiksi ei vielä vie niiden luonnetta, eikä välttämättä muuta niitä säännöiksi. Toisaalta voidaan kysyä, mitä ovat sellaiset (»puhtaat») säännöt, joiden taustalla ei olisi joitain arvoja, tavoitteita tai periaatteita? Arvojen hahmottaminen sääntöjen taustalta on nykyisenkaltaisessa modernissa ja monimutkaisessa yhteiskunnassa hankalaa. Vielä vaikeampaa se voi olla postmodernissa modernia moniarvoisemmassa yhteiskunnassa. Ks. myös *Ekroos* (1993/SYS) s. 74–77.

[34] Arvojen vertailu on tästäkin lähtökohdasta varsin hedelmätöntä. Ks. *Rentto* LM 1990 s. 155–156, joka toteaa, että arvonäkökohdat ovat keskenään verrannottomia. Verrannottomuus taas merkitsee hänen mukaansa sitä, että erilaiset inhimilliset hyvät eivät ole minkään niille yhteisen hyvän ilmentymiä ja että jokaisen on laadittava itselleen oma mittapuu. Ks. myös *Rentto* LM 1991 s. 1258–1265.

[35] Ks. myös *Spinoza* (1994) s. 27 ja 209.

[36] Samoin myös *Ferry* (1993) s. 210.

kiksi luontoa kohtaan. Tässä ketjussa ei siis tarvita itseisarvon[37] käsitettä, eikä kohde myöskään tarvitse oikeushenkilön asemaa.[38] Tällainen arvottaminen on tyypillistä vain ihmisille eli vapaille olennoille, jotka voivat luoda arvoja myös ainakin näennäisen pyyteettömästi. Nähdäkseni tarvitaan aina subjektiivisuutta päättämään siitä, onko jokin seikka arvokas vai ei.[39] Kukaan »asiantuntija» ei siis voi »objektiivisesti» päättää arvojen valinnasta toisten ihmisten puolesta.

Joidenkin ympäristöfilosofien mukaan arvon liittäminen johonkin edellyttää aina myös eettistä kannanottoa siitä, miten tätä olentoa pitäisi kohdella. Heidän näkemyksensä on rajoittunut erityisesti siinä mielessä, että näin määriteltynä arvot liittyisivät vain elävään luontoon (= olento).[40] Jotenkin tästä rajoittuneesta näkemyksestä saattaa johtua sekin, että he luokittelevat aina arvot välineellisiksi tai itseisarvoiksi. Tällainen luokittelu taas johtaa tavallaan tarpeettomaan keskusteluun ihmiskeskeisestä näkökulmasta.[41]

Nähdäkseni kaikki arvot ovat ihmiskeskeisiä ja humanistisia, koska ihmiset muodostavat näitä arvoja.[42] Itseisarvosta osa ympäristöfilosofeista puhuu ikäänkuin muina kuin ihmisolentoina, joita he eivät kuitenkaan voi olla. Juuri tästä käy ilmi »syväekologien» mustavalkoinen objektiivinen ajattelu. He näet sivuuttavat subjektiivisen ja humanistisen näkemyksen arvojen syntymisessä.

---

[37] Keskustelu itseisarvosta on sinänsä ympäristöfilosofian piirissä suhteellisen vanhaa, mutta itseisarvoteorian kannatus näyttää olevan yhä kasvamassa. Ks. vanhemmasta keskustelusta esim. *Vihervuori* (1981) s. 36. Ks. myös *Airaksinen* (1994) s. 31–32, *Ekroos* YJ 1993/2 s. 26–27 ja *Ekroos* Ympäristö 1/1995 s. 44.

[38] Ks. myös *Haila ja Levins* (1992) s. 309–310, jotka ovat tavallaan välittävällä kannalla. He katsovat, että luonto on itseisarvo ihmiselämän erottamattomana osana. Heidän mukaansa tämä eettinen periaate kasvaa siitä oivalluksesta, että luonto on ihmiselämän ja inhimillisen kulttuurin edellytys. Heidän mielestään luonnon muuttaminen sinänsä ei ole kuitenkaan ihmiseltä kiellettyä.

[39] Ks. *Ferry* (1993) s. 142–143. Kuten *Ferry* toteaa, uskottelu tieteeseen perustuvista käytännön toimista tai historian objektiivisuudesta on Leninistä Hitleriin aina samalla päättynyt inhimilliseen katastrofiin.

[40] Ks. esim. *Vilkka* (1993) s. 125.

[41] *Vilkka* yrittää synnyttää arvot ihmisen ja luonnon välisestä vuorovaikutuksesta, kun hän on ensin hylännyt subjektin ja objektin välisen jaon. Hänen mukaansa objektiiviset arvot ovat löydettävissä eli niitä ei luoda kuten subjektiivisia arvoja. Samalla hän myös katsoo, ettei ole perusteita puhua arvojen subjektiivisuudesta tai objektiivisuudesta. Olen itsekin varsin valmis luopumaan tästä jaottelusta tai ainakin tämän kaltaisesta kaksiarvoisesta ajattelusta, joka ei näe sävyjä näiden välillä. Kuitenkin tämän tutkimuksen aiheen kannalta subjektiivisuuden ja objektiivisuuden välistä jaottelua ei ole mielekästä ainakaan vielä hylätä. Jaottelulla näet on varsin suuri merkitys edelleenkin kaikessa arvoihin perustuvassa, tavallaan valtakysymyksiä koskevassa keskustelussa. Ks. *Vilkka* (1993) s. 141.

[42] Ks. myös *Ferry* (1993) s. 196–197 sekä *Rentto* (1992) s. 34, joka erottaa toisistaan tiedollisen (= inhimillinen tietoisuus voi olla vain inhimillistä tietoisuutta) ja moraalisen lajismin (= ihminen kaiken olevaisen itseoikeutettu mitta).

Mielenkiintoisesti 1600-luvun lopun näkemykset eläimistä oikeussubjekteina tuo esiin *Ferry*. Osa nykyisistä ympäristöfilosofeista haluaisi tavallaan palata takaisin tähän esimoderniin aikaan.[43] Esimoderniin maailmankuvaan kuului se, että luonnon oliot korotetaan juridisiksi henkilöiksi. *Ferry* toteaa näin ajattelevien filosofien ja juristien haluavan sanan varsinaisessa merkityksessä postmoderneiksi, mutta taantuvat kuitenkin esimoderneiksi. Nähdäkseni kritiikki osuu oikeaan, sillä osa ympäristöfilosofeista ja muista kirjoittajista näyttää todellakin edustavan moderneja ajatuksia niiden alkeellisimmassa merkityksessä, vaikka he samalla kieltävätkin lähes täydellisesti tekniikan piiriin kuuluvan modernin (teknologisen) maailman.

Nähdäkseni luonnon kauneutta tuskin arvostetaan itseisarvoisesti eli ilman mitään hyötyä. Hyödyllisyys voidaan toki asettaa kyseenalaiseksi. Tosin luonnon kauneutta »rakastava» ihminen ilmeisestikin kokee jonkinlaisen esteettisen elämyksen[44] – positiivisen tunteen – joka aina ei ole edes pyyteetön. Vaikka luontoa pitäisi kauniina ilman esteettisen maailman perusteluja eli lähinnä luonnon itsensä tai sen toiminnan vuoksi, on kuitenkin kysymys jotenkin myös omasta – jos ei hyödystä – niin ainakin tyytyväisyyden tunteesta, jonka »koskematon» luonto tuottaa. Jos pitää luontoa itseisarvona, argumentoi ihmisenä ikäänkuin kehässä, kun ei ota huomioon sitä, että on ihminen, joka tunteidensa kautta muodostaa arvoja itselleen.[45]

Taloudelliset arvot ovat tavallaan muun arvonmuodostuksen kautta hahmottuvien arvojen eräs »alalaji».[46] Taloudellisten arvojen vastakohtana mainitaan tavallisesti tunnearvot, joilla ei ole markkinoilla – ainakaan kovin suurta – arvoa. Esteettisistä arvoista jotkut voidaan punnita myös markkinoilla. Esimerkiksi taiteeseen ja rakennuksiin liittyvät esteettiset arvot voivat olla myös taloudellisen arvonmuodostuksen kannalta merkittäviä.[47] Samalla tavoin esimerkiksi asuinpaik-

---

[43] Ks. *Ferry* (1993) s. 7–8 ja 15.

[44] Elämykseen voi toki liittyä »tietoa» kohteesta ja juuri tämän tiedon vuoksi kohde koetaan esteettisesti arvokkaaksi.

[45] Esimerkiksi *Beardsleyllä* esteettiset ominaisuudet ovat asioissa itsessään, mutta arvo on peräisin siitä tyydytyksestä, jonka ihmiset saavat näistä ominaisuuksista. Tällöin ei nähdäkseni ole kysymys itseisarvosta. Ks. esim. *Eaton* (1994) s. 153. Useiden »ekofilosofien» suuri erehdys on nähdäkseni se, että he yrittävät edelleen muodostaa (tavallaan modernistien tapaan) objektiivisia arvoja johdettuna luonnosta ja/tai historiallisesta kehityksestä. Ks. myös *Ferry* (1993) s. 143–144 ja 196–197.

[46] Esimerkiksi vahingonkorvausoikeudesta tuttu arvojen jaottelu materiaalisiin ja immateriaalisiin ei ole kovinkaan hedelmällinen lähtökohta tämän tutkimuksen kannalta. Esteettisillä arvoilla, jotka tavallisesti katsotaan immateriaalisiksi, voi olla myös materiaalista arvoa vaihdannassa ja markkinoilla, kun näitä arvoja arvostetaan yhteisöllisesti.

[47] Ks. taloudellista ja esteettisistä arvoista myös *Grönfors* JFT 1973 s. 164–167.

kaan tai loma-asunnon ympäristöön liittyvät esteettiset arvot – tavallisesti ns. »viihtyisyys» – vaikuttaa myös taloudelliseen arvoon. Esteettinen arvo voidaan punnita esimerkiksi kiinteistökaupan yhteydessä. Luonnollisesti esteettinen arvo on normaalitapauksessa vain osa kohteen kokonaisarvosta. Suuri osa esimerkiksi ympäristöön liittyvistä esteettisistä arvoista ei tule punnittavaksi markkinoilla, vaan julkinen valta (ja tavallaan yhteisöllinen arvostus) arvottaa tietynlaisen kohteen arvokkaaksi. Tällainen arvottaminen saattaa vaikuttaa myös markkinoilla tapahtuvaan arvonmuodostukseen ainakin kahdella eri tavalla niukkuuden kautta. Jos julkinen valta pyrkii hankkimaan tietyn kaltaisia arvokkaita alueita omistukseensa (tai hallintaansa), kohdistuu vastaavasti muihin kohteisiin enemmän kysyntää. Tavallaan niukkuus eli se, että kohteiden määrä on vähentynyt, on ylipäätään johtanut siihen, että esimerkiksi ns. alkuperäinen luonto on tullut arvokkaammaksi eli siihen kohdistuu yhteisöllinen arvo. Tämä pitää erityisesti paikkansa, kun on kysymys erikoisesta ja tätä kautta harvinaisesta luonnon esiintymästä. Suuri osa yhteisön arvostamista esteettisistä arvoista ei tule markkinoilla arvotettaviksi, mutta ne saattavat välillisesti vaikuttaa myös markkina-arvoon. Tällaisesta tilanteesta on nähdäkseni kysymys esimerkiksi asuntoalueen kaavoituksen ja rakennusluvan myöntämisen yhteydessä.

Seuraavissa jaksoissa hahmotellaan ensinnä esteettisyyttä ympäristöarvona. Tämän jälkeen tarkastellaan esteettisyyden suhdetta terveyteen. Kolmanneksi koetetaan muodostaa esteettisyyden suhdetta luontoon (sen toimintakykyyn ja monimuotoisuuteen). Näin muotoillaan tämän tutkimuksen käyttöön ympäristön arvojärjestelmä.

2.2.2 *Esteettisyys kulttuuriarvo*

Yleisesti on mahdollista todeta, että esteettisyys kuuluu ympäristöarvojen kentässä laajempaan ryhmään, joita voidaan kutsua kulttuuriarvoiksi. Kulttuurillisten ja luontoon liittyvien arvojen ero ei nähdäkseni ole kovinkaan selvä. Näin osa tässä tutkimuksessa esteettisyyden eli kulttuuristen arvojen piiriin luettavista seikoista olisi mahdollista katsoa myös luonnon arvojen sisälle kuuluvaksi. Jäljempänä esille käyvällä tavalla on mahdollista kuitenkin päätyä – osittain ehkä tutkimusaiheen johdattelemana – määrittelyyn, jossa kulttuurisilla tekijöillä on huomattavasti tärkeämpi merkitys kuin luontoon liittyvillä seikoilla. Aiemmin on jo todettu, että kaikki arvot ovat lähtökohtaisesti inhimillisiä eli laajemmin ajateltuna kulttuurin tuotteita. Näin ylätasolla kaikki arvot olisivat kulttuuriarvoja. Kuitenkaan edellä ei tarkoiteta tätä tasoa, vaan alempaa tasoa, jolla luonto ja kulttuuri erotetaan ikäänkuin niiden luonteen mukaan.

Tutkimuksen tässä vaiheessa esteettisyyttä ei eroteta muista kulttuuriarvoista, vaan esteettisyys toimii yleisenä kulttuuriarvojen »edustajana». Ylipäätään tällaisen jaottelun tekeminen on varsin hankalaa. Määritelmä on lähinnä tekninen ja sen merkitys on kielenkäytöllinen eli käyttäessäni termiä esteettinen vältyn tavallaan toistolta. Käyttämällä tätä termiä jätän siis tavallisesti lausumatta, että tarkoitan myös muita kuin varsinaisen esteettisen arvoalueen piiriin kuuluvia seikkoja, joita ovat mm. kulttuurihistoria, rakennushistoria, rakennustaide, arkkitehtuuri, rakennustekniikka jne.[48] Esimerkiksi rakennustaiteelliset ja arkkitehtuuriin liittyvät arvot ovat selvästi esteettisiä ja historiallisiin arvoihin yleiskäsitteenä luetaan käytännössä usein kuuluviksi myös »esteettisiä» arvoja. Usein myös luonnonhistoria, geologia, erikoiset luonnonesiintymät jne. kuuluvat kulttuuristen ympäristöarvojen joukkoon, mutta niiden osalta kysymys on luonnonarvoista, joita tarkastellaan kulttuurin kautta, joten ne luetaan tavallisesti esteettisen ulkopuolelle. Muutkin luonnonarvot, jotka sinänsä muodostuvat kulttuurin muovaamien arvojen pohjalta, eivät siten nähdäkseni ole itseisarvoja.

Esteettisyys (kauneus) on yleisesti tunnustettu arvo, joka on kehittynyt inhimillisen kulttuurin mukana.[49] Esteettisyyden arvo muodostuu niistä positiivisista tunteista, joita »esteettiset elämykset» saavat aikaan ihmisissä.[50] Miksi ihmiselle esteettisyys on tärkeä? Lyhyt vastaus tähän kysymykseen olisi se, että ihminen haluaa muutakin kuin tyydyttää perustarpeensa (ravinto ja suoja). Ihmi-

[48] Käsitteistöni on tässä suhteessa »vanhahtava», sillä suuntaus on ainakin lainsäädännössä pikemminkin pois puhtaista esteettisistä käsitteistä kohti yleisempää kulttuurista terminologiaa. Tällainen kehitys on yleismaailmallinen ja jopa Ranskassa kehitys on ollut tämän suuntainen. Ks. *Morand–Deviller* AJDA 1993/S s. 92. Tällaista kehitystä on mahdollista kutsua moderniksi »epäselvien» käsitteiden välttämiseksi.

[49] Ks. myös esim. *Aarnio* LM 1989 s. 612, joka pitää kauneutta perushyvänä.

[50] Estetiikassa on keskusteltu siitä, onko esteettinen arvo »sisäinen arvo» vai »välinearvo». Sisäisellä arvolla ei kuitenkaan tässä yhteydessä tarkoiteta sitä, että arvo olisi riippumaton kokijasta. Kohteen tietyt ominaisuudet ovat asioissa itsessään, mutta arvo on peräisin siitä tyydytyksestä, jonka ihmiset saavat näistä ominaisuuksista. Esteettinen välinearvo taas tarkoittaisi sitä, että esteettisen arvon katsotaan sisältyvän moraalisiin seurauksiin tai oppimiseen. Ks. esim. *Eaton* (1994) s. 153–171. *Eaton* toteaa myös, että esteettisillä objekteilla voi olla yhteiskunnallista arvoa. Hänen mukaansa kulttuurissamme uskotaan esteettisesti arvokkaiden asioiden hyödyttävän koko yhteiskuntaa. Esteettiset arvot voivat joutua ristiriitaan muiden yhteiskunnallisten arvojen kanssa. *Eatonin* mukaan tarvitaan keinoja määritellä, onko jollakin esteettistä arvoa, ja keinoja verrata tätä arvoa muuntyyppisiin arvoihin. *Eaton* itse määrittelee esteettisen arvon asian tai tapahtuman arvoksi, joka johtuu sen kyvystä aiheuttaa sellaista mielihyvää, jonka tunnetaan olevan lähtöisin objektin perinteisesti huomion ja pohdinnan arvoisina pitämistä piirteistä. Esteettisen kokemuksen (»elämyksen») *Eaton* määrittelee tietyssä traditioissa huomion ja pohdinnan arvoisina pidettyjen asioiden tai tapahtumien sisäisten piirteiden kokemiseksi.

nen on tajunnassaan kehittänyt kulttuurimaailman, jonka arvomaailmaan nämä esteettiset arvot kuuluvat.[51] Esteettiset arvot liittyvät pelkästään tähän kulttuuriseen arvomaailmaan (esim. maalaustaide). Nämäkään arvot eivät ole irrallaan konkreettisesta maailmasta, vaan tavallisesti – tavalla tai toisella – kuvaavat sitä. Ympäristöä koskevat muutokset liittyvät kuitenkin tiukemmin konkreettisen maailmaan. Ympäristöä koskeva esteettinen tarkastelu (ympäristöestetiikka) on monella tavoin lähempänä kaikkien ihmisten elämää. Ympäristön esteettisyys arvona on tavallaan osa yleistä esteettistä arvoa. Ihmisillä on siis tarve esteettisiin ympäristöihin.[52]

Pyrkimys kauneuteen (esteettisyyteen) kuulunee ihmisyyden perustan siihen osaan, joka voi olla eläimellistä alkuperää, mutta joka on irtautunut ihmisellä »eläimellisistä» mielihyvän tunteista.[53] Erityisesti visuaalisten (ja myös muihin aisteihin perustuvien) esteettisten elämysten kohdalla tämä pitänee paikkansa. Ihmisen visuaalisten esteettisten elämysten maailma on ihmisen kulttuurillisen kehityksen kautta »irtautunut» kulttuuriin sidonnaiseksi »elämysmaailmaksi» (esteettiseksi maailmaksi), jossa esteettistä (kauneutta) on tarkasteltava suhteessa tuohon inhimilliseen kulttuuriin.[54]

Tällaiset karkeat erottelut eivät ole tarkkarajaisina kovin käyttökelpoisia; onkin siis muistettava niiden sumeus. Kysymys ei siis ole siitä, että ihminen olisi

---

[51] Huomattavaa on se, että esteettisiä elämyksiä voivat kokea ilmeisestikin vain ihmiset. Ks. myös *Kinnunen* (1990) s. 43–46 sekä *Vuorinen* (1995) *Tuomas Akvinolaisen* kannan esille tuoden s. 74.

[52] Ks. myös *Sepänmaa* (VTT 1294) s. 61, *Lehtonen* (VTT 1234) s. 24, *Tuovinen* (1992) s. 2 sekä esim. maisematoimikunta (KM 1980:44) s. 12–13.

[53] Ks. myös *Haila* ja *Levins* (1992) s. 27, jotka päätyvät siihen, että on mahdotonta vetää rajaa luonnon ja »minän» välille. Heillä kysymys on välineellisen luontonäkemyksen, joka pitää luontoa välineenä inhimillisten tavoitteiden toteuttamiseksi, kritiikistä. Oma näkemykseni ei nähdäkseni ole välineellinen, vaikka olenkin lähinnä esitysteknisistä syistä tehnyt lähtökohtaisen erottelun ihmisen (järjen) ja luonnon (eläimen) välillä. Erotteluni on puhtaasti menettelyllinen, eikä siihen liity olettamusta, että ihmisellä olisi oikeus luonnon hallitsemiseen. Tässä suhteessa oikeudesta puhuminen ei ylipäätäänkään johda mihinkään, koska oikeus on vain (ainakin toistaiseksi) ihmisten välinen kysymys. Luonnon hyödyntämiseen eri lajeilla on erilaiset mahdollisuudet ja vain ihminen (nykytilanteessa) vaikuttaa kaikkeen maapallolla tapahtuvaan toimintaan. Ihmisen ja luonnon välinen ero on inhimillisessä vapaudessa ja kulttuurissa, joka muilta lajeilta puuttuu. Tästä johtuen ihminen tavallaan on luonnon yläpuolella. Tästä myös johtuu, että ihmisillä on tavaton vastuu koko maapallon tulevaisuudesta. Ks. myös *Ferry* (1993) s. 83–84.

[54] Nähdäkseni *Kinnunen* osuu varsin oikeaan todetessaan, että esteettinen elämys, samoin kuin mystinen ja uskonnollinen, ovat uskomuskäsitteitä, jotka eivät ole mahdollisia ilman tiettyä ideologiaa. Hänen mukaansa esteettinen elämys on yhteydessä uskomuksiin, tietoihin ja vakaumuksiin. Se siis edellyttää yhtenäistä maailmankuvaa tai taidekäsitystä eli yleisesti ottaen yhtenäistä kulttuuritaustaa. Ks. *Kinnunen* (1990) s. 99–195.

joko eläimellinen tai vain inhimillinen.[55] Samalla tavoin lainsäädännössä ei ole mahdollista erottaa muodollisia kysymyksiä aineellisista. Silti on tavallaan mahdotonta olla käyttämättä jaottelevaa terminologiaa, vaikka pitäisimmekin maailmaa kokonaisuutena, jossa ihminen on osa ympäristöä, eikä siitä erillinen. Joudumme siis ainakin »esitysteknisistä syistä» tekemään joitakin jaotteluita. Erottelut – esimerkiksi eläin/ihminen, ympäristö/ihminen, luonto/kulttuuri, aineellinen/muodollinen jne. – eivät ainakaan tässä tutkimuksessa tarkoita vastakohtia tapaan A ja ei-A, vaan lähtökohtana on jonkinlainen ykseys tai kokonaisnäkemys.[56]

Ympäristöön liittyvien esteettisten elämysten kirjo on niin laaja, että erittäin suuri joukko ihmisistä on tavalla tai toisella niiden piirissä. Ympäristöön liittyvien esteettisten elämysten ei näet aina tarvitse perustua yksinomaan näköaistin perusteella tehtyihin havaintoihin, vaan usein kyse on eräänlaisesta kokonaiselämyksestä, johon liittyy useita tekijöitä. Tällaisesta on nähdäkseni kysymys ulkoilussa ja retkeilyssä, joissa ulkona »luonnossa» tai myös rakennetussa ympäristössä oleskeleminen tuottaa elämyksellistä mielihyvää. Usein tähän »oleskeluun» liittyy liikuntaa, jonka tuottama elämys yhdistyy ulkona olemisen elämykseen ja mahdollisiin visuaalisiin elämyksiin.[57]

Objektiivisen[58] tai subjektiivisen näkökulman valinta esteettisen maailman tarkasteluun johtaisi tutkimuksen valitulle uralle. En tee valintaani kuitenkaan ainakaan tässä vaiheessa, vaan tarkastelen kysymystä tutkimuksessa jäljempänä ja palaan aiheeseen tutkimuksen viimeisessä luvussa. Usein toistettu subjektiivinen ja relativistinen sanonta »kauneus on katsojan silmässä» johtaa helposti (ala)kulttuurisidonnaiseen tarkasteluun. Äärimmilleen viety relativismi[59] johtaa

[55] Tällaisia jaotteluita vastustavat esim. feministit. Muita vastakohtapareja ovat esim. kulttuuri/luonto, mies/nainen, sielu/ruumis, itse/toinen. Vastaavaan luetteloon olisi helppo lukea myös kaunis/ruma jne. En kuitenkaan ole varma onko tällaisten jaotteluiden täydellinen hylkääminenkään kovin hedelmällistä. Jaottelut toimivat tavallaan ääripäinä, mutta niiden väliin jää erittäin laaja *sumea* alue, jossa ääripäitä edustavien seikkojen arvo vaihtelee. Kulunutta sanontaa käytettäessä kyse ei siis ole luokkaerosta vaan aste-erosta. Ks. sumeudesta tarkemmin yleisesti esim. *Kosko* (1993) s. 35.

[56] Ks. myös *Berleant* (toim. Haapala ym.) s. 72.

[57] Esimerkiksi omat melontaelämykseni ovat suuressa määrin (visuaalis)esteettisiä, mutta osittain liikunnallisia tai osittain myös kajakin hallitsemiseen liittyviä. Kysymys on siis kokonaisaistimuksesta. Ks. aiheeseen (melontaan ja kajakkiin) liittyen myös *Clark* (toim. Sepänmaa 1994) s. 138–140, jonka välineellisyyteen liittyvää kritiikkiä luonnollisestikin vastustan, sillä oikeastaan vain alastomana liikkuminen tai oleskelu on hänen tarkoittamassaan mielessä välineetöntä. Yhdyn kuitenkin *Clarkin* näkemykseen liikunnasta (esim. merimelonnasta erilaisissa olosuhteissa) performanssina.

[58] Ks. objektiivisuuden lopusta esim. *Carty* (ed. Carty) s. 86.

[59] Ks. myös esim. *Tuovinen* (1992) s. 153–156, joka toteaa, että esteettiset ominaisuudet ovat

oikeudellisessa esteettisiä kysymyksiä koskevassa maailmassa kuitenkin suuriin ongelmiin, joihin palataan myöhemmin tarkemmin. Monet ns. modernin jälkeisen ajan ajattelun suurimmat ongelmat liittyvätkin mielestäni juuri äärirelativismiin[60], eikä tällaisella ajattelulla liene tulevaisuutta.[61]

Objektiiviseen ja samalla aina jossakin määrin absoluuttiseen auktoriteettiin nojautuvan esteettisen maailman ongelmat ovat vaikeita. Oikeudellisen maailman kannalta objektiivinen esteettinen maailma antaa edes teoriassa mahdollisuuden oikeaan ratkaisuun oikeudellisessa tulkintatilanteessa, joka koskee esteettistä kysymystä. Myös tällaisiin lainsäädännön tulkintatilanteisiin liittyviin ongelmiin palataan myöhemmin.

2.2.3 Esteettisen suhde terveyteen

Arvot muodostunevat toisaalta ihmisen (eläimellisistä) perustarpeista ja toisaalta ihmisen tajunnasta (ja kulttuurista). Perustarpeiksi voidaan katsoa ainakin ravinto, suoja ja lajin säilyminen. Näistä perustarpeista ihminen on muodostanut tajunnassaan arvoja, joista ihmisen terveys (≈ mahdollisimman pitkä elämä) on suurimmalle osalle ihmisistä tärkeä arvo. Ihmisen arvomaailma kuuluu ihmisen tajuntaan, vaikka sen taustalla ovatkin eläimelliset perustarpeet.[62] Esteettisyyden ja terveyden suhteesta on ensinnä todettava, että arvopunninnassa ja myös teoreettisella tasolla terveys on ainakin selvissä tapauksissa painavampi arvo.[63]

Terveys on sosiaalinen eli ihmisen tajunnan piiriin kuuluva kysymys, vaikka terveydelle haitalliset ilmiöt (sairaudet) ovatkin biologisia ilmiöitä.[64] Eli sa-

---

suhteellisia vaikkakaan eivät irrationaalisia tai puhtaasti subjektiivisia. Kauneuden tulkinta on kuitenkin hänen mukaansa subjektiivista.

[60] Ks. *Fukuyama* (1992) s. 375–375 ja 405, jonka mukaan relativismi on modernille tyypillinen ilmiö. Hänen mukaansa relativismi ei ainoastaan ammu jalkoja alta »ehdottomuutta» julistavilta opeilta, dogmeilta ja käsityksiltä, vaan myös suvaitsevuuden, erilaisuuden ja ajatuksenvapauden arvostamiselta. *Fukuyama* toteaa, että ellei mikään voi olla ehdottomasti totta, jos kaikki arvot ovat kulttuurisidonnaisia, silloin myös mm. periaatteet mm. ihmisten tasa-arvoisuudesta joutuvat pakostakin romukoppaan.

[61] Nähdäkseni postmodernin lähtökohtiin tavallaan kuuluu myös se, että käsitteen sisälle mahtuu myös vastakkaisia näkemyksiä. Näin esimerkiksi postmodernina aikana on myös mahdollista ajatella esteettisiä kysymyksiä enemmän sumeina relatiivisuuden ja absoluuttisuuden suhteen.

[62] Tosiasioista ei voi johtaa arvoja. *Humen* giljotiinikin johtaa siihen, että arvojen perustan täytyy olla toisaalla. Ks. *Humen* estetiikkaa koskevista näkemyksistä esim. *Vuorinen* (1993) s. 157–158.

[63] Ks. myös *Sepänmaa* (VTT 1294) s. 46–50. Terveyden ja »luonnon» suhde on selvempi, vaikka terveys onkin nykyisin selvästi kulttuuri-ihmisen piiriin kuuluva asia. Terveyden negaatio – sairaus – on näet varsin luonnollinen ilmiö. Ks. myös *Airaksinen* (1994) s. 147.

[64] Ks. *Haila ja Levins* (1992) s. 157.

malla tavoin kuin esteettisyyskin, on terveys ylätasolla kulttuurikysymys, vaikkei terveys (kohteenomaisesti) kuulukaan kulttuurin piiriin, vaan on biologian alaan kuuluva. Biologisina olentoina me kaikki tosiaan pidämme terveyttä arvossa, mutta on heti lisättävä; tiettyyn rajaan saakka. Terveys(kään) ei ole meille ehdoton arvo joka tilanteessa.[65] Tässä terveyttä tarkastellaan ensinnä modernisti ja luonnontieteellisesti lähinnä ilmiöiden kannalta ja vasta jäljempänä ihmisen tajuntaan kuuluvana ilmiönä.

Tässä yhteydessä on myös muistutettava, että epäesteettisyys saattaa johtaa myös terveydellisiin ongelmiin aiheuttaessaan mahdollisesti mielenterveydellisiä ongelmia. Sama koskee tietysti myös epäviihtyisyyttä. Tämä yhteneväisyys voi tapahtua ilman tilanteen tarkastelua ylätasolta käsin. Tilanteet, joissa esteettisyyteen tai viihtyisyyteen liittyvät epäkohdat saisivat aikaan laajoja (mielen)terveydellisiä ongelmia, ovat suhteellisen harvinaisia. Joillekin »herkille» ihmisille nämä tilanteet voivat olla todellisia. Ihmisten herkkyys muistuttaa tässä suhteessa muita suurelle joukolle »haitattomia» vaikutuksia. Tällaiset vaikutukset voivat kuitenkin erityisryhmille aiheuttaa suuriakin terveydellisiä ongelmia.

Tämän tutkimuksen kannalta terveys lukeutuu lähtökohtaisesti tutkimuksen ulkopuolelle. Terveys kuuluu siis ylätasolla pääasiassa ei-esteettisen piiriin.

Terveydellisten ja esteettisten »haittojen» erilaisuus tulee selvästi ilmi niiden toteamistavassa. Kun kyseessä ei ole terveyden kannalta selvästä tapauksesta (esimerkiksi ihmisen välittömästä kuolemasta), vaaditaan lääketieteellistä selvitystä jonkin toiminnon vaikutuksista ihmisten terveyteen. Vaikkei tämä edellytäkään täydellistä näyttöä, asioiden selvittäminen vaatii kuitenkin modernin luonnontieteen (lähinnä lääketieteen) tutkimuksia, ennen kuin asioihin saadaan selvyyttä. Terveydellisestä haitasta edellytetään siis »objektiivista» näyttöä. Objektiivisuus ei tarkoita tässä täydellisen ehdotonta ja yksimielistä modernin tieteen mielipidettä.[66] Terveydellisten vaikutusten selvittäminen siis edellyttää modernin luonnontieteen käyttöä.

Moderni luonnontiede (tässä tapauksessa lääketiede) on edennyt ihmisen terveydenkin osalta niin laajalle ja syvälle, että sen tuloksena lähes kaikkeen ihmisen toimintaan katsotaan liittyvän ihmisen terveydelle haitallisia elementtejä. Samalla ihminen (ja ihmisen terveys) on pilkottu yhä pienempiin osiin ja yhä pienemmistä asioista tulee ihmisen terveyden jollekin osalle haitallisia. Ihminen

---

[65] Ks. *Ferry* (1993) s. 146.

[66] Kuitenkin joskus (ainakin eräässä KHO:n ratkaisussa, KHO 1986 A II 88) terveyteen liittyvissä kysymyksissä kynnys on siirtynyt varsin alhaiselle tasolle, sillä pelkkä epätietoisuus toiminnan mahdollisista terveydellisistä haitoista on aikaansaanut toimintaan puuttumisen viihtyisyyteen liittyvällä perusteella. Ks. tarkemmin em. ratkaisusta *Kuusiniemi* (1992) s. 406–407.

kokonaisuutena (edes elimellisenä kokonaisuutena) on jäänyt tässä tieteen kehityksessä vähemmälle huomiolle.

Myös terveydellisten haittojen suhteellisuus (»haitallisuuden aste») on joskus kadonnut, kun lääketiede esimerkiksi tuo esiin aina uusia »ympäristöterveyshaittoja». Tällainen tilanne on johtanut tietysti äärimmäiseen varovaisuuteen, mutta sen ohessa siitä saattaa aiheutua jopa mielenterveydellisiä ongelmia. Luonnollisesti äärimmäinen varovaisuus on paikallaan, kun kysymys on ihmisen toiminnan terveydelle aiheuttamista haitoista. Kritiikki kohdistuu lähinnä »ylivarovaiseen» modernin luonnontieteen aikaansaamaan kokonaisuuden unohtavaan kulttuuriin, joka perustuu näennäiseen objektiivisuuteen ja absoluuttisuuteen. Kehityksen jatkuessa näet modernin luonnontieteen huomio kohdistuu edelleen ihmisten terveydelle yhä vähemmän haitallisten vaikutusten havaitsemiseen. Tällä modernin tieteen yhä pienempiin osiin menemisellä ei näyttäisi olevan »tieteen kehityksessä» vaihtoehtoa. Lopulta modernista »objektiivisesta» tieteestäkin tulisi tämän kehityksen tuloksena jossakin määrin relatiivista (ja ehkä moniarvoista). Relatiivisuus johtuu siitä, ettei tilannetta voi enää hallita näennäisen objektiivisin menetelmin. Tässä suhteessa terveydelliset kysymykset saattavat jo nyt muistuttaa esteettisyyteen liittyviä seikkoja. Moderni luonnontiede siis näyttäisi lähestyvän tässä suhteessa yhteiskuntatieteitä, jotka ovat joutuneet hyväksymään relativismin hieman aiemmin.

Esteettisyydestä (kauneudesta tai rumuudesta) kuka tahansa voi nopeasti sanoa mielipiteensä. Mielipiteen esittämisen relevanssi ei siis tavanomaisesti (normaalissa kielenkäyttötilanteessa) edellytä mielipiteen esittäjältä tutkimusta tai selvitystä. Lähtökohtaisesti olisi mahdollista ajatella, että kenen tahansa mielipide mistä tahansa ympäristökohteesta on aina yhtä painava. Esteettisten arviointien mielekkyys vaatii kuitenkin mielipiteeltä perusteluja. Perustelut eivät kuitenkaan ole täysin välttämättömiä. Perustelut eivät ainakaan edellytä esittäjältään »objektiivista» modernia tieteellistä tutkimusta. Modernin luonnontieteen analogioiden käyttö (tai kopiointi) »ihmistieteissä» ja yhteiskuntatieteissä näyttää johtaneen nykyisellään umpikujaan, sillä nämä tieteet ovat pääasiassa ihmisen tajunnan aikaansaamaan maailmaan ja inhimilliseen kulttuuriin liittyviä, eikä niistä ole voitu saada »tietoa» edes siinä rajallisessa mielessä kuin luonnontieteissä. Myös auktoriteetit ovat menettäneet nykyisessä yhteiskunnassa merkityksensä, eikä tässäkään mielessä »objektiivista» tietoa kauneudesta ole »enää» saatavissa. Auktoriteettiuskon poistuminen näyttämöltä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö jokin esteettinen kohde voisi olla erittäin suuren ihmisjoukon mielestä esteettinen (kaunis).[67]

[67] Kuten *Burman* ja *Säätelä* (VTT 1234) s. 77 toteavat, ihmiset ovat yleensä samaa mieltä hy-

Jos positiivinen esteettinen elämys kuuluisi selvästi ihmisen eläimellisiin perustarpeisiin, olisi sen puolesta argumentointi helpompaa. Tällöin voitaisiin jopa modernin luonnontieteen analogioin helpommin puolustella objektivistista estetiikkaa. Kaikkia ongelmia ei edes tällainen tilanne poistaisi, kun otetaan huomioon, että ihmisellä tajunta ja eläin ovat kietoutuneet tiukasti toisiinsa.

Terveyteen liittyvästä tiedosta poiketen esteettisistä seikoista saamamme tieto on siis »täydellistä» siinä suhteessa, että niistä esteettistä elämystä enemmän tiedon saaminen on tavallaan mahdotonta, kun hyväksytään tiedon »epätyydyttävyys». Tämä ei luonnollisestikaan estä estetiikan tutkimusta, kysymys on vain ajatuskokeesta. Terveydellisistä kysymyksistä taas tällaisen »täydellisen» tiedon saaminen on mahdotonta, koska luonnontiede näyttää johtavan loputtomasti kohti pienempiä tekijöitä.

Ympäristöarvoista puhuttaessa esteettisyyden ja terveyden väliin jäävä viihtyisyys on ongelmallinen monessakin suhteessa. Ympäristönkäytössä terveys ja esteettisyys tavallaan edustavat ympäristölainsäädännössä suojattujen hyvien ääripäitä. Näiden ääripäiden välillä on viihtyisyys, johon kuuluu toisaalta piirteitä, jotka joissain yhteyksissä lähentävät sitä esteettiseen maailmaan. Toisissa yhteyksissä viihtyisyys taas lähenee terveyttä. Lisäksi on syytä huomauttaa, että terveyden, viihtyisyyden ja esteettisyyden väliset rajat ovat ylipäätäänkin varsin epämääräisiä. Myös käsiteparia siisteys – epäsiisteys voidaan pitää jossakin määrin esteettisinä mutta toisaalta ne ovat myös terveyteen liittyviä termejä. Ympäristölainsäädännössä näitä termejä on jossakin suhteessa käytetty viihtyisyyteen liittyen. On myös mahdollista katsoa, että raja terveyshaittojen ja viihtyisyyshaittojen välillä on niin epämääräinen, että sen ylläpitäminen eritavoitteisia suojelusäännöksiä säilyttämällä on kyseenalaista.[68] Teorian tasolla ajatukseen on helppo yhtyä. Viihtyisyys ei näyttäisi tuovan mitään erityistä arvoa mukanaan ympäristön käytön arvomaailmaan. Käytännön tasolla (ympäristölainsäädännössä) viihtyisyys omana arvona (tai tavoitteena) on kuitenkin yleiskielessä helposti erotettavissa terveellisyydestä. Käytännön ratkaisutoiminnassakin karkea erottelu on suuressa osassa tapauksia mahdollista tehdä. Viihtyisyys siis tuo erään vivahteen terveellisyyden ja esteettisyyden väliselle janalle ja näin rikastaa kielenkäyttöä (terminologiaa). »Puhtaana» viihtyisyytenä eli ilman terveys- ja/tai kauneusvivahdetta se tuskin voi kuitenkaan käytännön toiminnassakaan esiintyä.

---

västä ja huonosta (esteettisestä) laadusta. Tämä ei kuitenkaan tarkoita objektiivisuutta, ks. myös s. 88.

[68] Ks. *Kuusiniemi* (1992) s. 289–290. *Kuusiniemen* lähestymistavasta johtuen viihtyisyys on hänellä ehkä lähempänä terveyttä kuin tässä tutkimuksessa.

Esteettisyyden osalta päädytään erittäin helposti subjektiiviseen ja relatiiviseen ajatteluun. Relatiivinen ajattelu taas johtaa helposti siihen, että mitä tahansa voidaan pitää esteettisenä. Esteettisyydessä relatiivisuus on kuitenkin nähtävissä vain erilaisten arvojen välisenä relatiivisuutena. Objektivistiset teoriat saattavat edelleen olla mahdollisia tiettyjen arvojen tai kulttuurien – oikeastaan osakulttuurien – sisällä.[69] Voisiko modernin jälkeinen esteettisiä arvoja koskeva ajattelu siis sittenkin sisältää myös objektivistisia piirteitä tai voisiko relatiivisuuden johdonmukaisesta seuraamisesta aiheutuva umpikuja olla näin osittain vältettävissä?

Esteettisyyden osalta siirtymä objektiivisuudesta subjektiivisuuteen tapahtui 1700-luvulla. Yleistyksenä on mahdollista todeta, että antiikissa ja keskiajalla pohdiskeltiin kauneuden objektiivisia edellytyksiä ja filosofit olettivat yleensä, että oli mahdollista esittää kauneutta koskevia objektiivisia arvostelmia.[70] *Kant* katsoi, että aistimukseen, joka ei ole täysin subjektiivinen, liittyvä mielihyvän tai mielipahan tunne on subjektiivinen ja siten myös esteettinen. Hänen mukaansa kauneutta ei voi koskaan todistaa sellaiselle, joka ei ole sitä itse kokenut.[71] *Beardsley* yhdisti subjektiiviset ja objektiiviset kauneuden edellytykset.[72] Hän lähtee siitä, että kauneus ratkaistaan aina in casu.[73] Samanlainen lähtökohta on äärimmäisen välttämätön myös juridiikan kannalta. Oikeudellista ratkaisutoimintaa helpottaa muutoksenhakijan esittämien vaatimusten ja perustelun sattumanvaraisuus. Tuomioistuimet ovat näet pääsääntöisesti sidoksissa vaatimuksiin.[74] Näin suurimmasta osasta tapauksia tulee kauneuden kannalta selviä, kun kauneutta ei tavallaan ole riitautettu. Tuomioistuin joutuu nähdäkseni kuitenkin aina vaikean tapauksen eteen, kun kauneus tai rumuus asetetaan muutoksenhaussa kyseenalaiseksi. Yleinen teoria, kun sitä ei edes ole, ei tässä tilanteessa voi auttaa tuomioistuinta. Tuomioistuimen on pakko tehdä päätös myös esteettisten kysymysten osalta. Oikeastaan tuomioistuimet ovat ainoita instansseja, joiden on aina, kun kiista kauneudesta tuodaan esiin, pakko ratkaista asia. Hallintoviranomaisen osalta tilanne ei ole täysin vastaava, sillä sen ei tarvitse hallintoasioissa yleensä ottaa kantaa esitettyihin väitteisiin ja vaatimuksiin.

---

[69] Ks. *Eaton* (1994) s. 173.

[70] Ks. tarkemmin esim. *Dickie* (1981) s. 17–22. Francis *Hutcheson* tuodaan tavallisesti esiin estetiikan subjektivoijana. Ks. myös *Vuorinen* (1993) s. 151 ja 388–389.

[71] Ks. *Kant* (Kritik der Urteilskraft) § 1 s. 4 ja *Vuorisen* kokoamat *Kantin* näkemykset, *Vuorinen* (1993) s. 181–185.

[72] Ks. esim. *Dickie* (1981) s. 124 ja *Vuorinen* (1993) s. 377 ja 388–389.

[73] Hänellähän kauneuden »tekijät» ovat: yhtenäisyys, intensiivisyys ja kompleksisuus. Ks. *Dickie* (1981) s. 124.

[74] Suomalaisessa hallinto-oikeudessa on myös piirteitä asian oikeasta ratkaisemisesta vaatimuksista huolimatta tai niihin suuremmalti huomiota kiinnittämättä.

Täysin subjektiivinen näkemys johtaisi lainsäädäntöön perustuvan ympäristöön liittyvien esteettisten kysymysten kontrolloinnin mielettömään tilanteeseen.[75] Miten kukaan voisi ylipäätään argumentoida esteettisyydellä, jos se on täysin subjektiivista? Metatasolla eli tuomioistuimissa, joiden tarkoitus on oikeusturvan antaminen, tilanne olisi ensiastettakin vaikeampi, kun päätös olisi aina tavallaan lähtökohtaisesti mielivaltainen ja (hallinto)tuomioistuinten taas tulee antaa oikeusturvaa hallintoviranomaisten mielivaltaisia päätöksiä vastaan. Subjektiivisuuteen liittyy myös asiantuntijoiden mielipiteiden käyttäminen päätöksenteossa tai sen kontrollissa. Voiko ns. asiantuntijan mielipide olla painavampi kuin maallikon?[76]

Eaton katsoo, että teoreettinen tutkimus voisi auttaa esteettisiin kysymyksiin liittyvien käytännön tilanteiden ratkaisemisessa.[77] Oikeudellisesta ja filosofisesta näkökulmasta tuntuu kovin vaikealta ajatella, että esteettisen lainsäädännön teoreettinen perusta voisi ratkaista tai eliminoida »loputtomat kiistat siitä, mistä ihmiset pitävät». Tässä mielessä *Eaton* tuntuu olevan tavallaan objektiivisen ajattelun kannattaja. Toisaalta hänen määritelmänsä objektiivisuudesta on varsin lavea ja relatiivinen, sillä hän katsoo, että esteettinen arvo on objektiivista siinä määrin kuin se riippuu tietyistä kulttuurin traditioista.[78] Näiden traditioiden tarkastelu hänen mukaansa paljastaa, mitä ihmiset tietyssä kulttuurissa arvostavat esteettisesti. Tällaisen yleisen määritelmän yhteydessä ei luonnollisestikaan ole otettu kantaa siihen, miten ihmisten arvostuksista on mahdollista saada tietoa.

Yhteenvedonomaisesti on mahdollista ajatella objektiivisuuden ja subjektiivisuuden ääripäiden välille jana, jonka välinen alue on varsin sumea, kun otetaan samalla huomioon siirtymä absoluuttisesta relatiiviseen suuntaan.

Objektiivinen ja subjektiivinen aikajanalla:

	SUMEA	
OBJEKTIIVINEN	———————————	SUBJEKTIIVINEN
<1700-luku	NYT	1700-luku<
	EI-KAKSIARVOINEN	

[75] *Beardsley* toteaa, että äärimmäinen subjektivismi johtaa myös perustelujen tarpeettomuuteen. Relatiivisuuden osalta hän katsoo, ettei kritiikin ylimpiä periaatteita voi oikeuttaa, vaan niistä on olemassa vain päätös. Ks. *Dickie* (1981) s. 133–136 ja 145–148. Tämä tarkoittaa sitä, ettei kauneudesta tarvitse olla samaa mieltä.

[76] Ks. myös *Eaton* (1994) s. 189.

[77] *Eaton* (toim. Sepänmaa) s. 179.

[78] *Eaton* (toim. Sepänmaa) s. 173.

Kun esimodernina aikana liikuttiin absoluuttisen ja objektiivisen alueella, modernina aikana siirryttiin subjektiivisen alueelle. Modernin jälkeisenä aikana näyttävät kaikki mahdollisilta eli on mahdollista esittää kaikenlaisia kantoja. Objektiivisuus ja subjektiivisuus saattavat näin tavallaan menettää merkityksensä, kun absoluuttisuudella ei näyttäisi enää olevan elintilaa.[79]

2.2.4 *Esteettisyyden suhde luonnon toimintakyvyn ylläpitämiseen ja luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseen*

Ihminen osana luontoa on osa sen toimintaa ja monimuotoisuutta. Luonnon toimintakyky ja monimuotoisuus ovat pohjimmiltaan (pitkällä aikavälillä) ihmisen perustarpeiden tyydyttämisestä johtuvia arvoja, koska ihminen on osa luontoa. Ihmisen ympäristön käyttö on tullut yhä haitallisemmaksi muulle luonnolle. Tähän on johtanut ihmisen tajunnan kehitys, joka on luonut ihmiselle uusia tarpeita. Näiden tarpeiden liittyminen varsinaisiin perustarpeisiin on heikentynyt ja suurin osa nykyisistä (teollistuneen maailman)[80] tarpeista liittyykin ihmisen tajunnan aikaansaamiin arvoihin.

Ympäristönkäytön tasolla luonnon toimintakykyyn ja monimuotoisuuteen liittyvät kysymykset voivat olla esteettiselläkin arvoalueella esteettisyyttä koskevia tai muiden arvoalueiden kysymyksiä, joita arvioitaisiin esteettisesti. Samalla tavoin ne voisivat olla »puhtaasti» esteettisiä kysymyksiä, jos maailmaa tarkastellaan kokonaistaideteoksen luontoisesti ulkoapäin. Seuraavassa tarkastellaan luonnon toimintakykyä ja monimuotoisuutta suhteessa esteettisyyteen »ylätasolla» (esteettinen – ei-esteettinen akselilla).

Luonnosta puhuttaessa ei voida sivuuttaa paria luontoon ja sen kauneuteen liittyvää teoreettista kysymystä. Ensinnäkin erottelu luonnon ja kulttuurin välillä on – ainakin maisemalliselta kannalta – varsin epämääräinen.[81] Tarkoitan täs-

---

[79] Objektiivisuuden ja subjektiivisuuden väliselle janalle jää siis nykyisin varsin laaja sumea alue, jolla näiden erokohta on erittäin hämärä. Objektiivisuus voi näet »heikoimmillaan» tarkoittaa sitä, että esimerkiksi esteettisyyden suhteen ei käytetä »esteettisen arvoalueen ulkopuolisia» tekijöitä. Tällaisia seikkoja voisivat olla esimerkiksi jotkin arvottajan täysin henkilökohtaiset ominaisuudet (ystävyys, sukulaisuus jne.) tai »tekijään/suunnittelijaan» liittyvät – negatiiviset tai positiiviset – vastaavat seikat (em. lisäksi esim. omistussuhteet, rahoituskysymykset jne.).

[80] Myös ei-teollistunut maailma näyttää pyrkivän teollistuneemman maailman luomaa aineellista hyvinvointia kohti. Tässä suhteessa modernin »länsimaisen» maailman voittokulku näyttää edelleen jatkuvan.

[81] Ks. myös *Sepänmaa* (VTT 1294) s. 63, joka kirjoittaa tässä yhteydessä luonnon käsitteellistämisestä. Ks. teoreettiselta kannalta myös *Airaksinen* (1994) s. 146–154.

sä kulttuurilla lähinnä ihmisen toimintaa.[82] Erottelulla ei juurikaan ole merkitystä tavallisen kielenkäytön kannalta, sillä varsin usein normaalipuheessamme luonto tarkoittaa jotakin elävää – »vihreää» – ympäristössämme eli luonto alkaa jo välittömästi kerrostalon pihamaalta. Puhumattakaan maalaismaisemasta, joka on selvästikin luontoa, vaikka se olisikin esim. maa-ja metsätalouskäytössä, taikka kesäasunnon ympäristöstä. Kuitenkin teoriassa esimerkiksi Suomessa kulttuurin piiriin kuuluvat kaikki suojelualueiden ulkopuoliset alueet. Jopa osa LSL:n nojalla suojelluista alueista on kulttuurin eli ihmisen käytön piirissä joltakin osin. Suojelualueet ovat myös siinä mielessä kulttuurin piirissä, että niiden osalta on tehty valinta tietynlaisen ympäristön (luonnon) säilyttämisestä.[83] Osalla suojelualueista joudutaan suorittamaan toimenpiteitä tietynlaisena halutun kaltaisen luonnon säilyttämiseksi. Alkuperäistä – kulttuurin ulkopuolista – luontoa on myös jossakin määrin suojeltujen alueiden ulkopuolella. Tähän luontoon kohdistuu varsin suuria odotuksia myös suojelun suhteen.

Toinen teoreettinen kysymys liittyy luonnon kauneuteen. Nykyisin ns. alkuperäisen luonnon kauneutta ei – ainakaan länsimaisen kulttuurin piirissä – kukaan aseta kyseenalaiseksi, vaan sitä pidetään lähtökohtaisesti kauniina.[84] Luonto ei siis voisi olla rumaa.[85] Ajatus luonnon lähtökohtaisesta kauneudesta lähtee kai olettamasta, että ihmisestä riippumaton kohde ikäänkuin ihmisen ulottumissa ole-

[82] Ks. myös *Adorno* (toim. Kotkavirta ja Sironen) s. 71, jonka mukaan luonnonkauniin käsitteeseen lisättiin 1800-luvulla luonnonkauniin suoranainen vastakohta eli kulttuurimaisema.

[83] Kysymys on analogisesti ympäristötaiteen johdosta käydystä keskustelusta, joka koskee kohteen nimeämistä. Nimeämisen kautta luontokohde tulee osaksi kulttuurin piiriä. Samalla tavoin voi käydä joskus myös kulttuurikohteelle. Esimerkiksi kiinteät muinaisjäännökset, jotka ovat »tavalliselle ihmiselle» näkymättömiä, tulevat – yleensä asiantuntijoiden suorittaman – nimeämisen kautta »uudestaan» kulttuurikohteiksi. Ks. nimeämistä koskevasta keskustelusta esim. *Sepänmaa* (VTT 1234) s. 54 ja *Ziff* (toim. Sepänmaa) s. 141–149.

[84] Ks. esim. *Sepänmaa* (VTT 1294) (ja hänen mainitsemansa kirjallisuus) s. 43 ja *Adorno* (toim. Kotkavirta ja Sironen) s. 74–78.

[85] Aikaisemmin (vielä 1900-luvun puolellakin) luonnon rumuus oli tavallaan käsitteellisesti mahdollista. Esimerkiksi hellenistisenä aikana luontoa pidettiin suurimpana taideteoksena, mutta luontoon kuului myös rumaa, jonka tehtävänä oli korostaa kaunista. Ks. *Vuorinen* (1993) s. 80. Ks. myös *Sepänmaa* (VTT 1294) s. 40, jossa esitellään luonnon rumuutta koskevaa kirjoittelua sekä *Sepänmaa* (toim. Kinnunen ja Sepänmaa) s. 210 ja *Kinnunen* (toim. Kinnunen ja Sepänmaa) s. 42. Ks. myös esim. *Vuorinen* (*Kant, Hegel, Tolstoi ja Sartre*) s. 203, 241–248, 320 ja 338. *Kant* taas toi esille ajatuksen, jonka mukaan luonnon kauneus muuttaa suhteemme luontoon, koska sen ansiosta tajuamme luonnon pelkän tarkoituksettoman mekanismin sijasta lainomaisena järjestelmänä, jonka periaate ylittää ymmärryksemme, mutta joka kuitenkin on sopusoinnussa tietokykyjemme kanssa (näemme luonnon analogisena taidon ja taiteen kanssa) (s. 203). *Hegelillä* luonnon kauneus on erilainen eri »kehitystasoilla» (kivikunta, kasvikunta, eläinkunta, ihminen). *Hegelin* mukaan luonnon kauneus ei kuitenkaan saavuta missään täydellisyyttä ja tämän puutteen paikkaa taide (s. 241–248). *Tolstoin* mukaan taas sanomme

vana olisi aina kaunis. Osittain tähän ajatteluun liittyy myös se, että luontoa ei tarkastella ainoastaan ulkoisesti (visuaalisesti), vaan tarkasteluun liittyy esimerkiksi tieto luonnon toiminnasta ja monimuotoisuudesta.[86] Näin myös se, että luonto muodostaa ihmisestä riippumattoman toimintajärjestelmän (jonka osa ihminenkin tosin on), johtaa luonnon lähtökohtaiseen kauneuteen. Näkemys luonnon kauneudesta liittyy nähdäkseni tavallaan myös edempänä esille tuotuun »itseisarvoajatteluun». Ainakin se johdonmukaisesti seurattuna johtaa vastaavanlaisiin ongelmiin käytännön toiminnan tasolla. Jos näet »alkuperäinen» luonto on aina kaunis ja jos tälle kauneudelle annetaan ehdoton pysyvyyssuoja, ei ihmisen toiminnalle jää kovinkaan laajoja mahdollisuuksia. Toisaalta jos kyse on vain ns. alkuperäisestä luonnosta, ei luonnon lähtökohtainen kauneus kata kovinkaan laajaa aluetta. Lähtökohtaisesti kauniin luonnon alaa ei voi ulottaa ns. alkuperäisen luonnon ulkopuolelle, koska tällaisella alueella ollaan tekemisissä kulttuuriympäristön kanssa. Tällaisen kohteen osalta kyse on ihmisen vaikutuksen esteettisestä kontrollista, joten siinä liikutaan lähtökohtaisesti selvemmällä ihmismaailman alueella.

Ihminen näyttää olevan »voittamassa» ja »hallitsemassa» eli käyttämässä kaikkea muuta ympäristöä (maapallolla). Ihminen on siis lajina noussut täydellisesti muiden lajien yläpuolelle. Samalla ihminen on huomannut, että muun luonnon (ympäristön – maailman) toimintakyvystä ja monimuotoisuudesta riippuu myös ihmisen tulevaisuus aikavälillä, jonka pituus on tuntematon. Luonnon evoluution eli »arvoneutraalilta» kannalta tietty laji voisi tuhota oman ja suuren osan muiden lajien kehityksestä.[87] Koko maailmaa ei ihminenkään – eikä edes kaikkia ihmisiä – ilmeisesti pystyisi täydellisesti tuhoamaan. Tuho voisi kylläkin koskea suurta osaa nykyisistä lajeista.

Ihmisen arvomaailman ja eläimellisten perustarpeiden (lajin säilymisen) kannalta tilanne on hallittavissa. Ihminen siis voi havaita oman lajinsa aiheuttamat vaikutukset ympäristölle, eikä suurin osa ihmispopulaatiosta salli »luonnollista» populaatioiden »harvennusta», jota esimerkiksi ravinnon puute, elinolosuhteiden muuttuminen tai sairaudet aiheuttaisivat. Tämä johtaa siihen, että ihmi-

---

luonnonkohdetta kauniiksi, kun onnistumme ilmaisemaan jonkin intuitiomme heijastamalla sen kohteeseen (s. 320). *Sartren* mielestä luonnonkauneus ei ole ohjattua luomista kuten taide, vaan esimerkiksi maiseman katselija asettaa mielessään veden, puut ja taivaan suhteeseen toistensa kanssa ja näkee tässä järjestystä, jonka kokee kauniina. Luontokohde vetoaa *Sartren* mielestä oikkuun, kun taideteoksessa kauneus on tarkoituksellista (s. 338).

[86] Nämä seikathan kuuluvat – ainakin näennäisesti – »objektiivisen» tiedon piiriin.

[87] Ks. *Haila* ja *Levins* (1993) s. 20, jotka »biologiselta kannalta» toteavat, että biosfäärin mittakaavassa tapahtuva evoluutio ei ole tae sille, että yksittäiset lajit, ihminen mukaan luettuna, säilyisivät hengissä. Ihmislajin tuhoutuminenkin olisi laajasta näkökulmasta »luonnollista».

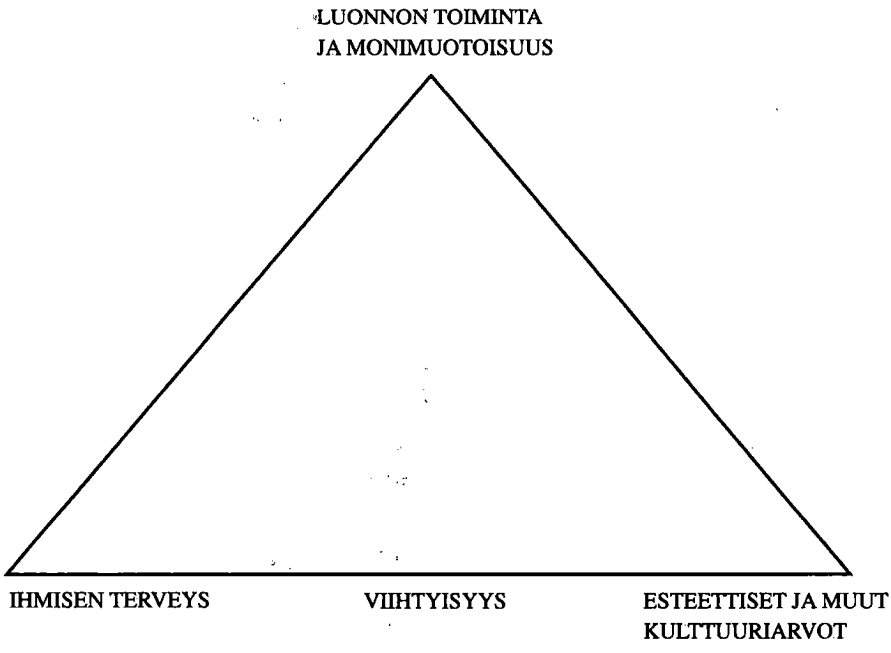
sen on muutoin (arvomaailmaansa sopivalla tavalla) pyrittävä ratkaisemaan ympäristönkäyttönsä aiheuttamat ongelmat.

Esteettisyys ja luontoon (sen toimintakykyyn ja monimuotoisuuteen) liittyvät arvot eivät ole ääripäissä samalla tavoin kuin terveys ja esteettisyys. Näiden osalta kysymys oli vain ihmistä koskevista asioista. Luonnon ja esteettisyyden välillä yhteys muodostuu ihmisen arvomaailman kautta. Kuten olen jo aiemmin todennut luonnon itseisarvosta keskustelemisen taustallakin on näet nähtävä ihmisen arvot.

Erityisesti ns. alkuperäisen luonnon osalta esteettisyyden ja luonnon monimuotoisuuden säilyttämisen arvomaailman välillä on monia yhtäläisyyksiä. Näitä yhtäläisyyksiä käsitellään tarkemmin lainsäädännön tarkastelun yhteydessä.

Luonnon toimintakykyyn ja monimuotoisuuteen liittyvillä seikoilla argumentointi vaatii – terveyden tavoin – modernin tieteen tuottamaa »objektiivista» tietoa. Samoin kuin terveyttä koskeva tieto, on tämäkin tieto suhteutettava ihmisen arvomaailmaan. Myöskään luonnon toimintaa ja monimuotoisuutta koskevilla seikoilla argumentointi ei ole kenen tahansa suoritettavissa. Tässä mielessä se luonnontieteellistä tietämystä edellyttävänä on rinnastettavissa terveyteen.

Ympäristöarvot näyttäisivät kaavion muodossa seuraavalta:



Ympäristöllisistä perusarvoista muodostuu siis kolmio, jonka kulmina (ääripäinä) olisivat terveys, luonto ja esteettisyys (kulttuuri).[88] Esteettisyyden ja terveyden välialueelle kuuluisi viihtyisyys. Esteettisyyden ja luonnon yhdistäisi kokonaisvaltainen näkemys ympäristöstä, jossa luonto ja kulttuuri ovat lähtökohdiltaan yhteneväisiä. Terveys ja luonto taas ovat tavallaan luonnontieteellisinä yhteydessä toisiinsa.[89]

2.2.5 Vapaus ja »yhteiskuntasopimus» – yleisesti esteettisen kontrolloinnin oikeutuksesta moniarvoisessa yhteiskunnassa

Modernin yhteiskunnan perustaan kuuluu vapaus. Ihmisen vapaus on perustavaa laatua oleva arvo, joka liittyy ihmisen tajuntaan. Vapaus ei kuitenkaan ole täydellistä (absoluuttista) vaan relatiivista ja rajoitettua.[90] Ihmisyksilön vapaus rajoittuu toisen ihmisyksilön vapauteen ja yhteiskunnan perustaksi voidaan katsoa vapaiden ihmisyksilöiden sopimus – »yhteiskuntasopimus».[91]

Kyky irtautua eduista (vapaus) määrittää ihmisen arvon ja tekee ihmisolennosta ainoa henkilön (= kyky toimia pyyteettömästi).[92] Ihminen on muista lajeista poiketen vapaa valitsemaan myös ruman tai vaarallisen. Ihminen on siis vapaa päättämään siitä, millaisia arvoja hän edistää. Kaikille elollisille olennoille yhteinen vapauden laji liittyy oman olemassaolon suojeluun. Eliö on vapaa silloin, kun sillä on kyky ja mahdollisuus suojella omaa hyväänsä, ottaen huomioon sen biologisen luonteen asettamat lainalaisuudet.[93]

Kulttuuria ei voi typistää kansalliseksi, kielelliseksi tai sivistykselliseksi perinteeksi, joiden piiriin kuuluttaisiin luonnonmukaisesti, toisin sanoen tiedosta-

---

[88] Nämäkin arvot tuntuvat jossakin määrin yhteismitattomilta, vaikka niillä onkin yhteinen nimittäjä ympäristö. Tässä yhteydessä arvoja ei ole asetettu »arvo» järjestykseen. Ks. ympäristöarvoista ja niiden järjestyksestä myös *Sarre* EV 1995 s. 124–125, jolla esteettiset kysymykset kuuluvat – tosin toisenlaisessa arvojärjestelmässä – »kolmannelle etusijalle» (third priority).

[89] Kaaviosta olisi mahdollista tehdä myös kolmiulotteinen, jolloin siihen sisältyisivät myös arvojen negaatiot.

[90] Ks. vapaudesta myös *Rentto* (1992) s. 42–49.

[91] Tässä yhteydessä yhteiskuntasopimusta käytetään – kuten yleensä muuallakin – yleisnimityksenä varsin epämääräiselle ilmiölle, joten täsmällisten viittausten (esim. *Rousseau, Locke, Hobbes* jne.) tekeminen on nähty tarpeettomaksi. Ks. yhteiskuntasopimuksesta tarkemmin esim. *Niemi* LM 1995 s. 242–248 sekä *Airaksinen* (1994) s. 67–70 ja 80–84 sekä 104–111. Ks. yhteiskuntasopimuksesta yleisesti esim. *Fukuyama* (1992) s. 203 ja kriittisesti *Serres* (1994) s. 60–64.

[92] Ks. *Ferry* (*Kanttia* ja *Rousseauta* seuraten) (1993) s. 71–83. *Kantin* mukaan vapaus (käytännöllinen järki – *Kant*) eikä älykkyys erottaa ihmisen eläimestä. Eläimet eivät siirrä mitään uutta perintöä sukupolvelta toiselle.

[93] Ks. *Vilkka* (*Tayloria* myötäillen) (1993) s. 116–118.

matta ja vastoin tahtoa; kulttuuri ei suinkaan ole vain niitattuna juurtumisen arvoihin, vaan sen todellinen kohoaminen alkaan irtaantumisella luontomaailmasta.[94] Jos meiltä siis puuttuisi kyky irtautua perinteisestä kulttuurista, joka on meille toiseksi luonnoksi määrätty, me jäisimme eläinten tavoin luonnon koodien ohjaamiksi. Nykyajan luonnonmukainen oikeus, valistusfilosofia ja Ranskan vallankumouksen perintö huipentuvat siinä vapaa-ajattelun humanistisessa käsityksessä, että lain on perustuttava yksilöiden tahtoon kansaksi järjestäytyneessä poliittisessa ihmisjoukossa.

Ihmisen tajunnan tuottaman vapauden perusteita on joskus haettu luonnosta. Luonnossa eläinten on katsottu olevan vapaita (ja vielä villejäkin). Eläintä (ei edes kehittynyttä ja yhdyskunnissa elävää) ja ihmistä ei kuitenkaan voida rinnastaa. Vaikka ihminen onkin perustaltaan eläin, ihmisen kehittyneet aivot (verrattuna kehittyneisiinkin ja ihmiselle »sukua» oleviin eläimiin) ovat kuitenkin tehneet eläimestä tajunnalla varustetun eläimen eli ihmisen. Eläintä on myös verrattu koneeseen. Eläin vain vaistonvaraisesti perimäänsä perustuen tyydyttäisi perustarpeitaan. Näin tajuntaa vailla oleva eläin ei olisi vapaa. Tietysti on muistettava, että evoluutio on edelleen käynnissä ja että erittäin pitkällä aikavälillä (ihmisen mittakaavassa) kaikki lajit – myös ihminen – kehittyvät edelleen. Kuitenkin esimerkiksi ihmisen kohdalla ei voida »paremman maailman» toivossa »odottaa» ihmisen kehittymistä, jos nimittäin »nykyihminen» (homo sapiens) ilmaantui n. 40.000 vuotta sitten.[95]

Ihminen on siis kehittynyt lähinnä tajuntansa maailmassa, jonka on mahdollistanut lajin aivojen kehittyminen. Tärkeä seikka ihmisen tajunnan (ja myös ihmisen tekniikan) kehityksessä on ollut inhimillinen kieli ja muisti, jolla tietoa on siirretty lajin sisäisesti sukupolvelta toiselle.[96] Muistin kannalta kirjoitustaito nopeutti ihmisen tajunnallista (ja teknistä) sekä kulttuurista kehitystä. Samalla tajunnasta tuli entistä merkityksellisempi. Vapaus taas on ihmisen tajunnan tuotetta. Myös ihmisen esteettiset elämykset ovat (pääosin) ihmisen tajuntaan (ja kulttuuriin) liittyviä. Mikä siis oikeuttaa yhteiskunnan (eli muut ihmiset) rajoit-

[94] Ks. *Ferry* (1993) s. 41–45.

[95] Jos maataloutta harjoittaneiden »korkeampien kulttuurien» (kirjoitustaito ja jäänteitä siitä) ajaksi katsotaan n. 5.000 vuotta 40.000 vuodesta, niin A4 arkin pitkällä sivulla (n. 29 cm) näiden kulttuurien aika on n. 3,63 cm eli 1/8. (500.000:sta vuodesta (tulen »keksimisestä») 2,9 mm (eli 1/100)). Vaikka lajin kehitys olisi nopeaakin (tai jopa nopeutuvaa), ei liene edellytyksiä olettaa ihmisen paljoakaan kehittyneen lajina (eläimenä). Ainakaan eläimellisyyden merkitystä ei voida unohtaa, vaikka suurta osaa siitä ihminen hallitseekin kulttuurillisesti tajunnallaan.

[96] Ks. myös *Haila ja Levins* (1992) s. 250–251 ja 259, jotka toteavat ihmisen muuttuneen tiiviimmän integraation myötä generalistisemmaksi suhteessaan ympäristöön. Tätä he kuvaavat murrokseksi, joka mahdollisti ihmisen irtautumisen ekologiasta.

tamaan toisen ihmisen vapautta esteettisin perustein? Onko ihminen tajunnassaan luonut itselleen myös positiivisen esteettisen elämyksen tarpeen?

Eräs lähestymistapa esteettiseen vapauden rajoittamiseen kulkisi (mielen)terveyden kautta. Jos negatiivisten esteettisperusteisten tunteiden (elämysten) katsotaan aiheuttavan mielenterveydellisiä ongelmia, ihmisen terveyteen (oikeastaan tässäkin ihmiseen kokonaisuutena) liittyvät syyt edellyttäisivät esteettistä kontrollointia. Puhekielessä – ilmeisen alitajuisesti – käytetään tähän viittaavaa terminologiaa, kun sanotaan »silmän sairastavan» jotain kohdetta tarkasteltaessa. Tällainen terminologia tosin yleensä liittyy oikeastaan rakentamisen laatukysymyksiin.

Jos esteettiset elämykset olisivat ihmislajin elämän peruskysymyksiä (perustarpeita), esteettisyyden asettaminen arvoksi olisi helpompaa. Tällöinkään käytännön tilanteissa esteettisten seikkojen huomioon ottaminen ei kuitenkaan olisi selvää (vrt. terveys). Ainoastaan absoluuttisten esteettisyyteen liittyvien seikkojen painoarvo olisi suhteellisen selvä (vrt. terveys ja kuolema). Vaikeat tilanteet muodostuisivat tällöinkin ongelmallisiksi (ja »tulkinnanvaraisiksi»). Totalitaarisessa yhteiskunnassa, joka perustuu ehdottomaan auktoriteettiin, voisi esteettisyys (tai terveys taikka mikä tahansa) olla käytännön argumentaatiossa aina ehdottoman vahvassa ja »objektiivisesti» (oikeastaan siis subjektiivisesti) ratkaistussa asemassa.

Moderni yhteiskunta (moderneine objektivistisine luonnontieteineen) ei koskaan ole pystynyt luomaan objektiivista esteettisyyttä koskevaa tiedettä. Tämä ei johdu yrityksen puutteesta. Erilaisia esteettisiä teorioita on näet pyritty eri aikoina muodostamaan.[97] Lisäksi taiteen piirissä on aina esiintynyt erilaisia suuntauksia. Suuntauksia (muoteja) on ollut myös ympäristöestetiikan (erityisesti arkkitehtuurin) piirissä. Näistä viimeisimpiä näyttäisivät olevan ns. moderni (ja postmoderni) arkkitehtuuri (Suomessa erityisesti funktionalismi), jonka arvomaailman liittymät ja analogiat moderniin luonnontieteeseen (ja tekniikkaan) ovat suhteellisen selviä.[98] Tämän suuntauksen vahva asema Suomessa liittyy moniin mielenkiintoisiin seikkoihin, joille voidaan hakea liittymäkohtia suomalaisesta (ohuesta) kulttuurista ja yhteiskunnasta.

Yhteiskunnan (eli vapautta rajoittava) esteettinen – kuten ylipäätään rakentamisen – kontrolli erityisesti yleisen lainsäädännön keinoin on Suomessa pääosiltaan 1900-luvun asia.[99] Muualla kontrollilla on pidemmät perinteet. Tämä joh-

---

[97] Tässä tutkimuksessa ei ole mielekästä selostaa tällaisia teorioita. Ks. niistä esim. *Dickie* (1981) tai *Vuorinen* (1993) taikka *Eaton* (1994).

[98] Ks. esim. *Tuovinen* (1992) s. 75 ja *Tuovinen* (VTT 1235) s. 154 sekä *Ylinen* (toim. Kinnunen ja Sepänmaa) s. 154.

[99] Toki kontrollia oli kaupungeissa jo ennen 1900-lukua, mutta rakentaminen oli suhteellisen

tuu luonnollisesti urbaanin ja teollisen kehityksen myöhäisyydestä Suomessa. Suomessa tälle ajalle on (erityisesti arkkitehtuurissa) ominaista modernismi. Suurin osa esteettisiä seikkoja koskevasta lainsäädännöstämme siis nojautuu selvästi modernismin arvoihin. Modernia aikaa pidemmällä aikavälillä esteettisten seikkojen kontrolloinnissa on ilmeisesti havaittavissa aaltoliikettä. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan kuitenkin oikeastaan ainoastaan modernin yhteiskunnan aikaa (ja erityisesti 1900-luvun lainsäädäntöä), jolloin esteettinen kontrolli näyttää laajentuneen ja syventyneen.

Tässä yhteydessä kysymys on erityisesti rakentamiseen ja ympäristön muuttamiseen liittyvästä esteettisestä kontrollista. Ympäristön muuttamisen kontrolli laajeni ja syveni myös muiden arvoalueiden kannalta tarkasteltuna. Moderni luonnontiede on 1900-luvulla »edistynyt» kiihtyvällä nopeudella. Samalla yhteiskunta on monimutkaistunut ja laajentunut globaaliksi. Modernina aikana kontrolli on tiukentunut myös esteettiseltä kannalta ja samaan ajankohtaan kuuluu tietysti myös auktoriteettiargumentaation kausi. Objektivistinen tiede pyrki esteettiseen yhdenmukaisuuteen auktoriteettien voimalla. Auktoriteeteistä oikeudellisesti voimakkain on lainsäädännön tukema viranomainen, jonka päätös voidaan kuitenkin asettaa oikeudelliseen punnintaan oikeudessa. Näin esteettisistäkin seikoista tulee oikeudellista harkintaa, jossa tuomioistuin toimii viimeisenä auktoriteettina. Käytännössä oikeudet näyttävät kuitenkin olleen jossain määrin haluttomia ottamaan itsenäisen auktoriteetin asemaa, vaan ne usein tukeutuvat asiantuntijoihin. Asiantuntijoina toimivat tavallisesti viranomaiset, jolloin auktoriteettiasema kulkee kai kehässä. Toisaalta tuomioistuimet eivät ole sallineet kovinkaan ankaraa esteettistä kontrollia (erityisesti jälkivalvonnassa). Totalitaristisesta esteettisyyden kontrollista ei liberaaleissa demokratioissa (ns. länsimaissa) ole kuitenkaan missään vaiheessa ole ollut kysymys. Vaikka monet maat (esim. Suomi) ovatkin olleet varsin »vähäarvoisia», niin näissäkin yhteiskunnissa on kuitenkin sallittu muitakin arvoja. Kovinkaan moniarvoisia (kansalaisyhteiskuntia) nämä yhteiskunnat eivät kuitenkaan ole olleet.

Monet seikat (joista osa on jo aiemmin ollut esillä) ovat johtaneet objektivistisen tieteen ongelmiin. Samaan ilmiöön liittyy myös auktoriteettien ja auktoriteettiargumentaation väistyminen. Voitaisiin ehkä sanoa, että auktoriteettien väistyminen johtuu yleisestä tietotason noususta, joka perustuu toisaalta koulutukseen ja toisaalta tiedonvälityksen (median) kehitykseen. Näiden seikkojen ohella myös muut tekijät ovat vaikuttaneet yhteiskunnan muutokseen. Pohjoismaisesta oikeusvaltiosta kehittyneissä hyvinvointivaltioissa esteettinen kontrol-

vähäistä ja kaupungit pieniä, eikä se perustunut yleiseen, koko valtakuntaa koskeneeseen, lainsäädäntöön.

li on saanut varsin pikkutarkkoja muotoja. Oikeastaan tällainen (holhoava, auktoriteettiperusteinen) hyvinvointivaltio myös itse kasvoi ulos itsestään laajemman koulutuksen ja avoimuuden sekä moniarvoistumisen kautta.

Kuten olen todennut siirtyminen moniarvoisempaan postmoderniin yhteiskuntaan johtaa myös relativistisempaan esteettiseen kontrolliin. Tähän tilanteeseen liittyy myös melkoisia ongelmia. Miten näet ensinnäkin voidaan perustella esteettisen kontrollin tarve (eli arvomaailma)? Eikö jokaisen esimerkiksi tulisi saada rakentaa aina oman arvomaailmansa mukaisesti? Tästä aiheutuu erityisiä ongelmia lainsäädännön taholla. Miten siis käytännössä lainsäädäntö voi ottaa huomioon yhteiskunnan moniarvoisuuden? Oikeudellisen kulttuurin muutokset ovat edelleenkin erittäin hitaita ja niihin liittyy melkoinen viive. Yhteiskunnalliset muutokset voivat olla nopeitakin, mutta oikeudellisessa elämässä ne näkyvät hitaasti vasta viiveen jälkeen. Näin oikeudellinen elämä (»konservatiivisena») tasoittaa yhteiskunnallisia muutoksia. Oikeudellisen kulttuurin traditio näyttää siis osittain elävän omaa elämäänsä yhteiskunnallisia muutoksia huomioon ottamatta. Edellä mainittu ei koske (lainsäädäntöä eikä) lainvalmistelua, joka saattaa pyrkiä melkoisen nopeaankin »edistykseen».) Moniarvoinen oikeusvaltio edellyttää kuitenkin ainakin teoriassa toisentyyppistä lainsäädäntöä kuin auktoriteettiperusteinen hyvinvointivaltio.

2.3 Ympäristönkäyttö

Tutkimuksessa ympäristö nähdään globaalina kokonaisuutena, jossa kaikki vaikuttaa johonkin ja joka on jatkuvassa muutostilassa.[100] Vaikka ympäristö ja sen käyttö onkin lähtökohtaisesti kokonaisuus, se joudutaan tutkimuksessa pirstomaan pienempiin osiin. Moderni tiede ja yhteiskunta taikka ylipäätään ihmisen käsityskyky ei nimittäin ole voinut hallita ympäristöä kokonaisuutena, vaan ympäristö jakautui ja jakautuu edelleenkin teknisessä ja yhteiskunnallisessa kysymyksenasettelussa helpommin käsiteltäviin osiin.

---

[100] Ks. *Haila ja Levins* (1992) s. 152, jotka toteavat, että ympäristöstä on olemassa kaksi toisiaan täydentävää ympäristön määritelmää, ympäristö ihmiskunnan kotina sekä ympäristö yhteiskunnan toimeentulon perustana. Näistä on myös johdettavissa kaksi lähestymistapaa ympäristöongelmien määrittelylle: pesän likaaminen sekä luonnon tuottokyvyn vaarantuminen. Ks. myös *Haila ja Levins* (1992) s. 278, jossa he toteavat, että luonto nähdään (antiikin ja valistuksen ajattelun johdosta) ihmiselle ulkopuolisena, yhtenäisenä ja harmonisena kokonaisuutena. Tällaisen luontonäkemyksen perustan he katsovat romahtaneen, eikä romanttiselle ihanteelle elämästä sopusoinnussa luonnon kanssa ole edellytyksiä. He lähtevätkin tarkistamaan länsimaiseksi kutsumaansa luontonäkemystä.

Globaali näkökulma vaatii ympäristönkäytön (eli itse asiassa koko maapallon tilan) ottamista yläkäsitteeksi.[101] Nykyisellään ihminen käyttää koko maapalloa hyväkseen. Hyväksikäyttö voi olla nimenomaista ja tarkoituksellista, jolloin jokin ympäristön osa on ihmisen käytössä. Käyttö voi olla myös »tahatonta» eli ei-tarkoituksellista, kun ihmisen toiminnasta esimerkiksi vapautuu aineita ympäristöön. Tässä tahattomuus ei tarkoita sitä, etteikö ihminen yleensä tietäisi vapauttavansa aineita, vaan sitä, että nimenomaisena tarkoituksena ei ole aineiden vapauttaminen, vaan muu ihmisen toiminta. Ihminen siis käyttää maapallon tilaa hyväkseen tyydyttäessään omia tarpeitaan. Tarpeet ovat yleensä liittyneet ihmisen elinehtojen perustaan eli ravintoon ja suojaan. Teollistuneessa maailmassa tarpeiden tyydytys on irtautunut perustarpeista (ravinnosta), mutta suuressa osassa ei-teollistunutta maailmaa kysymys on edelleen ainoastaan niiden tyydytyksestä. »Kehittyneemmät» yhteiskunnat ovat näyttäneet lisäävän perustarpeita siten, että kysymys ei enää ole esimerkiksi perustuslain perusoikeuksien tasolla perustarpeiden tyydyttämisestä, vaan pidemmälle menevistä ns. hyvinvointivaltioon liittyvistä tarpeista.

Ympäristönkäytössä on lähtökohtaisesti kysymys ns. luonnonvarojen käytöstä.[102] Käsitettä luonnonvarat käytetään joskus siten, että niihin kuuluu ympäristö ja jopa ihmiskunta kokonaisuudessaan. Näin ihmisetkin nähdään luonnonvarana. Lähtökohta on oikea eli ihmiset ovat eläiminä (lajina) osa luontoa. Tämän tutkimuksen käyttöön luonnonvarat määritellään kuitenkin siten, että ihmiset eivät kuulu luonnonvaroihin.

Ympäristönkäyttö on aina ollut kaiken elämisen edellytys. Siirryttäessä moralisoivalle tasolle voidaan todeta, että ympäristönkäyttö nykyisellään ei mahdollista maapallon tilan nykymuotoista käyttöä kovinkaan pitkään. Tämä tarkoittaa nykytietämyksen mukaan sitä, että ihmiset tänään kaventavat jälkeläistensä (ns. tulevien sukupolvien) mahdollisuuksia elää samalla tavoin kuin ihmiset nyt elävät. Tällainen kehitys voi johtaa ihmisen ja/tai nykyisen ympäristön tuhoon. Tuho on mahdollista nähdä myös luonnollisena tapahtumana. Ihmisen eläimellinen itsesäilytysvaisto pyrkii kuitenkin välttämään lajin tuhoa. Tästä johtuu, että ihmisen on ollut ryhdyttävä lajin säilymistä turvaaviin toimenpiteisiin. Onnistuessaan toimenpiteet voivat johtaa sellaiseen ympäristön (luonnonvarojen) käyttöön, joka pitkittää ihmislajin elinaikaa maapallon tilassa. Tällaista ympäristönkäyttöä olisi mahdollista kutsua lajin kannalta järkeväksi tai kestäväksi.[103]

---

[101] Ks. esteettiseltä kannalta – maapallo kokonaistaideteoksena – myös *Sepänmaa* (VTT 1294) s. 71–81.

[102] Ks. ympäristönkäytöstä myös *Hollo* (1993) s. 16.

[103] Ks. jäljempää ympäristönkäyttöä koskevista tavoitteista ja periaatteista. Ks. myös *Ekroos* (1993/SYS) s. 74–77.

Ympäristönkäyttöön liittyvät ihmisen toimet on jäljempänä jaettu kolmeen pääryhmään: ympäristön hyödyntämiseen ja muuttamiseen (ympäristön(hyväksi)-käyttö), ympäristön »pilaantumisen» ehkäisemiseen (ympäristönsuojelu) sekä luonnon monimuotoisuuden ja kulttuuriympäristöjen säilyttämiseen (ympäristön säilyttäminen). Erilaisissa ympäristönkäyttömuodoissa ympäristön esteettinen arvottaminen ilmenee eri tavoin. Esimerkiksi rakentamisen (ja sitä yleensä edeltävän yksityiskohtaisen kaavoituksen) yhteydessä kysymys on paljolti ihmisen luoman – tulevan tai olemassa olevan – ympäristön esteettisestä arvioinnista. Samalla tavoin on kysymys ihmisen luomaan kulttuuriympäristöön liittyvästä esteettisestä arvottamisesta esim. rakentamisen jälkivalvonnan kohdalla, joka koskee ympäristön käyttämistä tietyllä tavalla. Maisemansuojelun (yleensä kysymys ympäristön säilyttämisestä) – erityisesti »alkuperäisen» luonnon – yhteydessä kysymys on taas »luonnon» piirteiden esteettisestä arvottamisesta. Myös maa-ainesten ottamisessa näkökulma on vastaavanlainen, vaikka käytännössä kysymys on usein »ainoastaan» ympäristön suojelemisesta.

2.3.1 Ympäristön hyödyntäminen ja muuttaminen

Edempänä ovat ympäristö ja sen erilaiset käyttömuodot olleet tarkastelun kohteena yleisesti. Tässä jaksossa tarkastelun kohteena on ympäristön hyödyntäminen ihmisen tarpeiden tyydyttämiseksi.

Pohjimmiltaan monet ympäristöön liittyvät esteettiset kysymykset johtuvat ympäristön hyödyntämisestä, vaikka ne aktualisoituvat ympäristön muuttamisen yhteydessä. Periaatteessa kaikki ihmisen ympäristöön kohdistuvat toimet muuttavat ympäristöä. Muutos voi olla ihmisen ja/tai luonnon kannalta arvioituna joko positiivinen tai negatiivinen. Ympäristön pilaaminenkin on siis ympäristön muuttamista. Ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseen johtavassa toiminnassa (esim. energian tuottaminen fossiilisilla polttoaineilla tai paperiteollisuus) ei kuitenkaan ole kysymys nimenomaisesta tarkoituksesta muuttaa ympäristöä, vaan ympäristön (luonnonvarojen) muusta ihmisen hyväksi käyttämisestä. Ihminen voi ja hänen täytyy muunnella luontoa aivan samoin kuin hänen täytyy ja hän voi suojella sitä. Ihmisellä on velvollisuutensa luontoa kohtaan myös muuta kautta kuin luonnon itseisarvon korostamisen kautta. Toisaalta tällöin on kysymys ihmisen oman ympäristön ylläpidosta, mutta toisaalta myös arvoista, joita ihminen on luonut pyyteettömästi luontoon kohdistuen.[104] Ympäristön säilyttäminen ei ole ympäristön muuttamista, vaan ihmisen tietoista ympäristön pitämistä ennallaan (mu-

[104] Ks. myös *Haila ja Levins* (1992) s. 239–243. He mainitsevat esimerkkeinä muutoksista jokien kulkusuunnan kääntämisen, maan kaivamisen tai täyttämisen, metsän raivaamisen tai is-

seointia – konservointia). Luonnonsuojelun osalta säilyttäminen on kuitenkin jossain suhteessa ongelmallista, sillä luonto ei välttämättä pysy ennallaan, vaan on jatkuvassa muutostilassa.

Varsinaisesta ympäristön muuttamisesta on kysymys, kun tarkoituksena on muuttaa ympäristö toisenlaiseksi eli muuttaa sen käyttötarkoitusta.[105] Käyttötarkoituksen muutos voi olla muutos luonnontilaisesta ihmisen kontrolloimaksi tai ihmisen käytössä jo olevan ympäristön käyttötarkoituksen muutos. Viimeksi mainittuun ryhmään kuuluvat myös ihmisen luoman ympäristön muutokset (esim. rakennetun ympäristön muutokset). Helppoina esimerkkeinä ympäristön muuttamisesta voidaan mainita rakentaminen (esim. rakennuksen, tien tai sillan), vesistön säännöstely ja maanviljelysmaan raivaaminen sekä käytöstä poistettujen aineiden ja esineiden (jätteiden) varastointi. Metsien käsittelyn ja maa-ainesten ottamisen voisi nähdä ympäristön muuttamisen kannalta ongelmallisina, sillä näissähän on kysymys muusta kuin nimenomaisesta muutoshalukkuudesta eli luonnonvarojen hyödyntämisestä. Tosiasiassa metsäluonto myös muuttuu tämän hyödyntämisen seurauksena. Joka tapauksessa ne ovat näkyviä toimenpiteitä, olipa tarkoitus mikä tahansa.[106] Kuitenkin molemmissa on kysymys ihmisen hyödyntävästä tarkoituksesta ja muutoksesta, joten nämäkin ympäristön hyödyntämisen muodot voidaan lukea ympäristön muuttamiseen kuuluviksi. Tutkimuksessa käsittelemäni lainsäädäntö koskee suurelta osaltaan nimenomaan ympäristön – näkyvää – muuttamista eli kysymys on muutosten kontrolloinnista.

Ympäristöhistoriallisesti ihminen on ilmeisesti muuttanut ympäristöään jo ennen maanviljelyksen kehittymistä ja vakiintumista, sillä jo varhaiset metsästäjät saattoivat merkittävästi vaikuttaa eläinkantoihin ja mahdollisesti jopa metsästää lajin sukupuuttoon. Maanviljelyksen myötä ympäristön muutoskehitys voimistui valtavasti verrattuna aiempaan ympäristönkäyttöön.[107]

---

tuttamisen ja populaation hävittämisen tai hoitamisen. Edellytyksenä kuitenkin on, että toiminnoissa noudatetaan jotakin suunnitelmaa, joka perustuu aiempaan kokemukseen ja tähtää tiettyihin tavoitteisiin. Nähdäkseni määritelmä on suhteellisen ahdas siinä mielessä, että se edellyttää suunnitelmallisuutta ja kokemusta sekä tiettyjä tavoitteita. Edellytyksenä voisi olla yleisemmin halu muuttaa ympäristöä ihmisten tavoitteiden toteuttamiseksi.

[105] Ks. *Haila* ja *Levins* (1992) s. 21–28, jotka toteavat, ettei ihminen voi todella tuhota luontoa, mutta sitä voidaan muuttaa merkittävästi. Ihminen ei myöskään ole ainut laji, joka kuluttaa ja muuttaa ympäristöään. Heidän mukaansa kyse ei ole siitä, muuttaako ihminen luontoa vai ei, vaan siitä, miten ja mitä tarkoitusta varten muutoksia tehdään. Näin he erottavat eettisen ja moralistisen suhtautumisen luontoon. Eettisesti siis on mahdollista vastustaa ympäristön muuttamista, mutta moraalin kannalta tällainen väite on mieletön, koska ihminen on »luonnon olio ja elää luonnosta riippuvaisena».

[106] Ks. myös *Sepänmaa* (1986) s. 150–151.

[107] Ks. tarkemmin *Haila ja Levins* (1992) s. 253–256.

2.3.2 Ympäristönsuojelu (pilaantumisen ehkäiseminen ja luonnon toimintakyvyn ylläpitäminen sekä tässä maiseman ja kaupunkikuvan suojelu)

Ympäristönsuojelu on mielestäni käsitteellisesti ympäristönkäyttöä alemman tason kysymys, joka aktualisoituu vasta silloin, kun kestävässä ympäristönkäytössä on »epäonnistuttu». Ympäristönsuojelu on käsitteenä alisteinen ympäristönkäytölle. Ympäristönsuojelun tavoitteena voidaan yleisesti todeta olevan ihmisten terveyden ja ekosysteemien toimintakyvyn suojaaminen, jotka toki voidaan nähdä myös osana ympäristönkäytön tavoitteistoa. Periaatteisiin, jotka koskevat ympäristönkäyttöä – ns. ympäristönsuojeluperiaatteisiin, ei tässä yhteydessä pureuduta tämän tarkemmin. Ympäristönkäytön ympäristönsuojeluun liittyviin periaatteisiin palataan kuitenkin lyhyesti myöhemmin.

Ympäristön pilaantumisen ehkäisemisessä on kysymys sellaisesta ihmisen toiminnasta, jonka välilliset vaikutukset johtavat ympäristön muuttumiseen. Tällaisia hankkeita ovat esimerkiksi ympäristöä päästöjen muodossa pilaavat hankkeet. Tällöin kysymys on yleensä uusiutumattomista luonnonvaroista vapautuvien aineiden päästämisestä ympäristöön. Päästöt ympäristöön aiheuttavat (ainakin pitkällä aikajänteellä) ympäristön muuttumista. Esimerkiksi kasvihuonekaasut aiheuttavat ilmaston muutoksia, jotka taas johtavat muunkinlaisiin ympäristömuutoksiin. Sekä rikin ja typenoksidien että otsonin päästöt aiheuttavat metsäkuolemia ja vesistöjen happamoitumista eli ympäristömuutoksia. Ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskeva lainsäädäntö ei ole tutkimuksessa erityisesti tarkastelun kohteena, vaan sitä ainoastaan sivutaan. Kokonaisesteettiseltä kannalta myös tällä lainsäädännöllä on merkityksensä erityisesti, jos ympäristöä tarkastellaan »kokonaistaideteoksena». Tämän tutkimuksen kannalta keskeistä on maiseman ja kaupunkikuvan suojelu, jonka perusta voi olla esteettisyyteen tai muihin kulttuuriarvoihin (esim. historiallisiin) nojautuva.

2.3.3 Ympäristön säilyttäminen

Ympäristön (luonnon ja kulttuurin) säilyttäminen on toinen ympäristönkäyttöön alakäsitteenä kuuluva käsite. Tavallisesti tällöin puhutaan luonnon osalta luonnonsuojelusta tai uudemman terminologian mukaan luonnon monimuotoisuuden säilyttämisestä. Monimuotoisuuden säilyttäminen onkin ympäristön säilyttämisen tavoite. Säilyttämisen tasolle joudutaan ympäristönkäytön ja -suojelun epäonnistuessa. Säilyttäminen pyrkii tavanomaisesti jättämään »alkuperäistä» luontoa tuleville sukupolville. Luonnonsuojelun historia alkaa modernissa yhteiskunnassa 1900-luvun alkupuolelta. Ihmisten terveyden suojelun, naapureiden välisten suh-

teiden sääntelyn, riistan ja kalakantojen sääntelyn sekä metsänkäsittelyn sääntely ovat vanhinta osaa ympäristölainsäädännössä. Näihin nähden luonnonsuojelu on nuorempaa ympäristönkäytön sääntelyä.

Samalla tavoin kuin luonnon säilyttämisessä myös kulttuurin säilyttämisessä on usein kysymys kulttuurin monimuotoisuuden jättämisestä jälkipolville. Monimuotoisuus voi kulttuurikohteiden osalta olla joko esteettisyyteen tai muihin kulttuuriarvoihin (erityisesti historiaan) perustuvaa. Kulttuurin monimuotoisuuden säilyttämiskohteita ovat lainsäädännöllisestä näkökulmasta muinaismuistot ja historialliset (vanhat) rakennukset. Myös erityiset esteettiset maisemalliset tai kaupunkikuvalliset arvot saattavat olla säilyttämisen kohteena siten, että kaikenlaiset muutokset eliminoidaan.

Ympäristön säilyttäminen pitää sisällään sekä ympäristön säilyttämisen tulevaisuuden ihmisille että ympäristön suojelemisen sen itsensä takia. Rakennettuun ympäristöön liittyvien kulttuuriarvojen säilyttäminen on usein »museoivaa» suojelua, eikä tällaisen ympäristön kehittymiseen jää monastikaan mahdollisuuksia, kun luontoympäristöön liittyvät arvot ovat lähtökohtaisestikin luonnon omien muutosvoimien piirissä, jollei kohteen muutoksia, koska ne ovat kulttuurin tuotteita, pyritä nimenomaan estämään.

Edellä on hahmoteltu ympäristönkäytölle perustuvaa käsitejärjestelmää, jossa ympäristönsuojelu ja ympäristön säilyttäminen tulisivat kysymykseen vain silloin, kun ympäristönkäyttötasolla ei ole pystytty toimimaan kestävällä (ja säästävällä) tavalla. Ideaalinen maailma ei siis vaatisi ympäristönsuojelua ja säilyttämistä. Tällaista ideaalimaailmaa ei kuitenkaan ole kuin teoreettisessa mielessä ja ihmisten maailman tilassa (ympäristössä) joudutaan myös suojelemaan ja säilyttämään ympäristöä.

2.3.5 Ympäristönkäytön tavoitteista ja periaatteista

Arvotasolta »alaspäin» siirryttäessä tulevat vastaan ensinnä tavoitteet ja periaatteet. Nähdäkseni arvotason ja tavoite-periaatetason välillä suoritettava harppaus on varsin suuri, sillä tällä alemmalla tasolla abstrakteja arvoja ikäänkuin konkretisoidaan. Hyppäys saattaa muistuttaa siirtymistä eettiseltä tasolta moraalin pariin.

Esittelyn perustana on yhtäältä edellä tässä pääluvussa suoritettu ympäristönkäytön jaottelu ympäristön muuttamiseen, ympäristönsuojeluun ja ympäristön (luonnon) monimuotoisuuden säilyttämiseen. Esteettisiä seikkoja koskevassa lainsäädännössä jaottelu käyttöön, suojeluun ja säilyttämiseen toimii hieman erilaisin määritelmin kuin ympäristönkäytössä yleensä. Se tarkoittaisi (objektiivisen relatiivisen määritelmän mukaisesti) ympäristön kulttuurinmukaista

»luonnollista» eli kulttuuriin sopivaa esteettistä käsittelyä. Tällainen kulttuurinmukainen käsittely ei aiheuttaisi esteettisiä seikkoja koskevia ristiriitoja. Kysymys olisi siis eräänlaisesta ideaalikäytöstä (vrt. ympäristön kestävä käyttö). Suojelu taas tarkoittaisi esteettisten seikkojen erityistä huomioon ottamista. Tällainen painoarvo saattaisi johtua esimerkiksi ympäristön erityisestä herkkyydestä (esteettisessä mielessä), erityisistä esteettisistä arvoista tai muista esteettiseen kulttuuriin liittyvistä syistä. Säilyttämisen tasolla oltaisiin täydellisellä muutokset kieltävällä kannalla. Kysymys olisi siis eräänlaisesta ympäristön esteettisestä museoinnista. Lähes tällainen tilanne on aina ns. luonnonsuojelussa ja joskus rakennussuojelussa sekä usein myös muinaismuistojen suojelussa.

Ympäristönkäytössä (ja luonnonvarojen käytössä) ihmiskunta on YK:n välityksellä asettanut tavoitteeksi kestävän kehityksen. Kestävästä kehityksestä puhuttaessa on siirrytty »neutraalilta käsitetasolta» ihmiskunnan yleisten tavoitteiden tasolle.[108] Nykyisellä yhteiskunnalla ei näyttäisi olevan kovinkaan montaa muuta »yhteisesti hyväksyttyä» – ainakin näennäisesti – aineellista tavoitetta kuin kestävä kehitys.[109] Tämän tavoitteen sisältö onkin jo toinen – kokonaan eri tason – kysymys.[110]

Kestävä kehitys on myös »eläimellinen» tavoite, sillä siinä on kysymys lajin säilymisestä. Tässäkin ajatuksessa on jotakin »luonnonfilosofiasta» lainattua, sillä ajatus on johdettu luonnosta. Kestävään kehitykseen liittyy myös – ainakin välillisesti muita kuin lajin oman tulevaisuuden kannalta välttämättämiä arvoja. Tällaisia ovat esimerkiksi esteettisiin arvoihin liittyvät kysymykset, joissa arvo ei ainakaan suoraan liity ihmisen eläimellisiin tarpeisiin, vaan enemmän kulttuurisiin tarpeisiin.

Kestävä kehitys on tavoitteena erittäin moni-ilmeinen, enkä tässä pyri selvittämään sitä seikkaperäisesti. Tämän tutkimuksen käyttöön riittää sen »perusmääritelmä»: »kestävällä kehityksellä tarkoitetaan sitä, että ihmiskunnan nykyiset perustarpeet tyydytetään viemättä tulevilta sukupolvilta mahdollisuutta tyydyttää omat tarpeensa».[111] Kestävästä kehityksestä puhutaan usein periaatteena. Mielestäni kestävä kehitys ei kuitenkaan sisällä edes yleisellä tasolla sellaista toimintaohjetta, jota ympäristönkäytön periaatteelta vaaditaan. Kestävä kehitys

---

[108] Ks. esim. *Ekroos* (SYS/1993) s. 74–83.

[109] Vrt. *Otto Neurath*, jonka laivalla ei ole mitään muuta tavoitetta kuin purjehtia mahdollisimman hyvin ja *Habermas*, *Kolb* (1990) s. 70.

[110] Ks. kestävän kehityksen *vahvaa* tai *heikkoa* merkityssisältöä koskevasta keskustelusta esim. *Beckerman* EV 1995 s. 169–179.

[111] *Brundtlandin* komission raportti (1988) s. 26.

voidaankin nähdä yläkäsitteenä (tavoitteena), joka täsmentyy kehitystä samaan suuntaan vievissä periaatteissa.[112]

Täsmentäviksi periaatteiksi voidaan katsoa ympäristönkäytön ylätasolla uusiutuvien luonnonvarojen kestävän käytön periaate ja uusiutumattomien luonnonvarojen säästävän käytön periaate. Kestävään kehitykseen kuuluu myös luonnonvarojen »käyttösuhteen» muuttuminen eli siirtyminen yhä enemmän uusiutuviin luonnonvaroihin. Tämä ajatus kuuluu osittain jo säästävän käytön periaatteen sisälle. Ympäristönkäytön periaatteita on muitakin, mutta ne voivat tässä yhteydessä (ja tällä tasolla) jäädä mainitsematta.[113] Tavoitteiden ja periaatteiden erottelu on mahdollista asettaa kyseenalaiseksi; käytän erottelua kuitenkin tietoisena tästä perustellun kritiikin mahdollisuudesta.

Jos ympäristönkäyttö voisi olla kaikkien luonnonvarojen osalta sellaista, että uusiutumattomat luonnonvarat eivät kuluisi ja uusiutuvia luonnonvaroja käytettäisiin ideaalisesti niiden tuottokykyä vastaavalla tavalla, maailma olisi vailla merkittäviä ympäristöongelmia. Kun tällainen ympäristönkäyttö ei ole ollut todellisuutta, on jouduttu ympäristöongelmiin, joita on pyritty ratkaisemaan ns. ympäristönsuojelun (ja ns. luonnonsuojelun) keinoin. Kuten tunnettua ympäristönsuojelu alkoi ihmisten terveyden suojeluna ja naapurien välisten suhteiden sääntelynä. Ympäristönsuojelun varsinainen kehityskausi alkoi kuitenkin 19(60)–70-luvulla, jolloin ympäristönsuojelussa siirryttiin immissiokulttuurista emissiokontrolliin. Tärkeä askel ympäristönsuojelun historiassa olivat 1980-luvun kansainväliset sopimukset eräiden aineiden päästöjen vähentämisestä.[114] Tässä yhteydessä ei ole tarpeen perusteellisesti käsitellä ympäristönsuojelun historiaa.[115]

En tässä seuraa (ympäristö)etiikan polkuja oikeuksien suuntaan, vaan jätän tämän osittain tavoitteiden ja periaatteiden jälkeisen tason huomioimatta.[116]

---

[112] Ks. kestävästä kehityksestä myös *Haila ja Levins* (1992) s. 220, jotka tuovat varsin hyvin esiin erilaisia kestävälle kehitykselle eri arvomaailmoista johdettuja vaatimuksia.

[113] Huomattava on, että monikaan ympäristönkäytön periaatteista ei ole varsinainen oikeusperiaate. Esimerkiksi ympäristöoikeuden perusoppikirjoja lukiessa joutuu tavallaan hämmennyksiin, sillä periaatteet näyttävät vaihtelevan melkoisesti. Ks. esim. *Prieur* (1991) s. 51–130, *Hollo* (1991) s. 32–38, *Kloepfer* (1989) s. 71–96, Miljöpolitikens principer (SOU 1994:133), Ympäristöoikeuden johtavat periaatteet (SYS:n julkaisuja 22), *Romi* (1994) s. 81–117, ja *Ekroos* (SYS/1993).

[114] Suomessa ja monissa muissakin maissa ympäristönsuojelu eteni sektoreittain (vesi, jätteet, ilma, melu, maaperä).

[115] Ks. ympäristönsuojelun ja erityisesti ympäristönsuojelulainsäädännön kehityksestä esim. *Kuusiniemi* (1992) s. 38–92 ja *Hollo* (1991) s. 21–23 .

[116] Periaatteeni poikkeavat melkoisesti esimerkiksi syväekologian piirissä esitetyistä osittain melko yksityiskohtaisistakin periaatteista. Ks. esim. *Vilkka* (1993) s. 81 ja *Næss* The Ecologist 4–5/1988 s. 130. Ks. subjektiivisiin oikeuksiin liittyvistä ongelmista myös *Rentto* (1992) s. 32–34.

Oikeuksista voidaan puhua toisaalta eettisestä näkökulmasta, jolloin oikeudet ovat eettisen ajattelumme tuotteita ja toisaalta oikeusjärjestyksen näkökulmasta, jolloin oikeudet ovat oikeusjärjestyksen tunnustamia. Oikeusjärjestyksen sisällä oikeudet voivat nojautua sääntöihin tai joskus myös periaatteisiin. Oikeudet ovat sekä eettisellä että oikeusjärjestyksen tasolla tavallaan jäykistettyjä (pelkistettyjä) arvoja tai tavoitteita. Oikeusjärjestyksen piirissä (ja myös etiikan tasolla) oikeuksilta vaaditaan melko suurta yksilöintiä, eikä mikä tahansa arvo tai tavoite voi muodostaa oikeutta.

Oikeudet koskevat nähdäkseni aina ihmistä, eikä eläimillä tai muilla luontokappaleilla voi olla oikeuksia muutoin kuin välillisesti eli ihmisten oikeuksien kautta.[117] Jätän siis myös huomioimatta esimerkiksi oikeudenmukaisuuden arvona, vaikka juuri oikeudenmukaisuus näyttää ympäristöetiikan piirissä olevan keskustelun kohteena.

3. TERMINOLOGISIA KYSYMYKSIÄ

3.1 Esteettisyys – kauneus ja rumuus

Esteettisyyttä käytetään tässä tutkimuksessa laajalti yläkäsitteenä siten, että se pitää sisällään lähes kaikki kulttuurisiin ympäristöarvoihin liittyvät tekijät. Itse termiä esteettinen ei Suomen ympäristölainsäädäntö – toisin kuin Ranskan[118] tunne, vaan siinä käytetään termejä »kaunis» ja »ruma».[119]

---

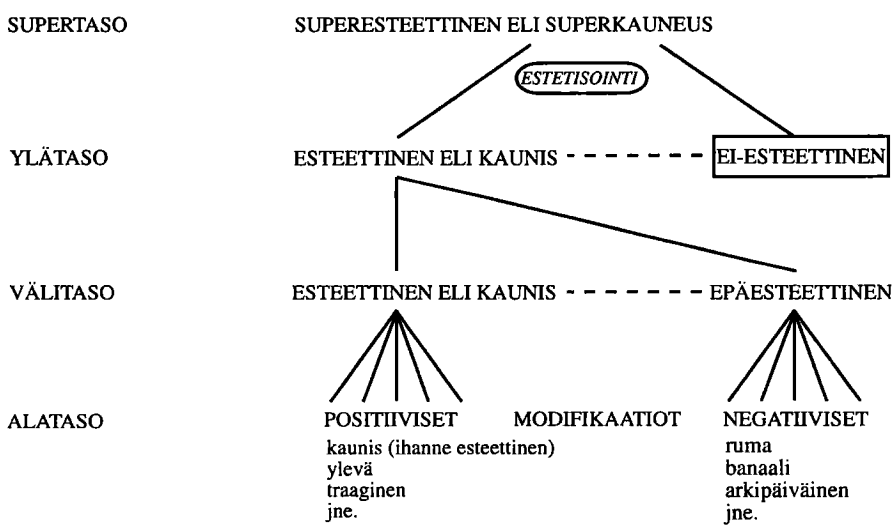
[117] Ks. myös *Ferry* (1993) s. 207.

[118] Ylipäätäänkin Ranskan lainsäädännössä käytetyn esteettisen terminologian kirjo on laajempi sisältäen esteettisen lisäksi pittoreskin. Ks. tarkemmin II ja III luvuista.

[119] Sana kaunis (eri taivutusmuodoissaan) esiintyy CD-ROM lakikirjassa (1995/2) kahdeksassa säännöksessä ja sana ruma kuudessa säännöksessä. Kuriositeettina voidaan mainita, että esteettinenkään ei ole lainsäädännölle täysin tuntematon termi. Sitä näet käytetään seuraavissa neljässä säännöksessä: Pohjoismaiden välillä peruskoulun aineenopettajien, käytännöllis-esteettisten aineiden opettajien ja erityisopettajien sekä lukion ja ammatillisten oppilaitosten aineenopettajien ja käytännöllis- esteettisten aineiden opettajien yhteispohjoismaisista työmarkkinoista tehtyjen sopimusten eräiden määräysten hyväksymisestä sekä sopimusten soveltamisesta annetun lain (101/1988) 1 § (nimikesäännös); kynnysarvot ylittävistä tavara- ja palveluhankinnoista sekä rakennusurakoista annetun asetuksen (243/1995) 43 § (tarjouksen hyväksyminen); Euroopan talousalueesta tehdyssä sopimuksessa tarkoitetuista vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja teletoiminnan alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun asetuksen (567/1994) 21 § (tarjousten valintaperusteet) sekä lasten päivähoidosta annetun lain (36/1973) 2 a § (304/1983) (päivähoidon tavoitesäännös).

Edellä olen käyttänyt esteettisen käsitettä, vaikka pyrin määrittelemään sitä vasta tässä jaksossa. Tässä tehtävän määrittelyn tarkoituksena on selventää käsitettä edellä selvitettyä normaalimmassa yhteydessä. Käsitettä esteettinen tarkastellaan pääasiassa *Sepänmaan* esittämien ajatusten pohjalta.[120] Määrittelen esteettisen kauneuden[121] synonyymiksi esteettisellä arvoalueella. *Sepänmaalla* esteettinen tarkoittaa ylätasolla erottelua suhteessa ei-esteettiseen. Välitasolla esteettisen »vastakohtana» on epäesteettinen eli yleiskielellä ruma. Esteettisen (kauniin) ja epäesteettisen (ruman[122]) välille muodostuu asteikko, jossa tarkasteltava kohde voi olla olematta arvoltaan hyvä tai huono eli neutraali. *Sepänmaalla* alatasolle sijoittuu kauneus normaalissa arkikielessä. Tällöin kysymys on ongelmattomasta kauneuden toteamisesta, jolloin kauneus on kauneutta harmonisuuden ja sopusuhtaisuuden merkityksessä. Kaavioon kuuluu myös supertaso, jolla kysymys on superesteettisyydestä eli maailman estetisoimisesta.[123]

Esteettisyyttä koskeva kaavio:



[120] *Sepänmaa* (VTT 1294) s. 12–28.

[121] Ks. sanasta kaunis, joka on suomen kielessä germaaninen laina, kielellisesti ja käyttötavoista tarkemmin myös *Vuorinen* (1993) s. 17. Itse sanalla ei luonnollisestikaan ole tarkkaa määritelmää. Ks. myös *Eaton* (1994) s. 10–11.

[122] Eriytyneessä kielenkäytössä – esimerkiksi maisemansuojelua koskevassa selvitystyössä – on maisemaa »rumentavien» tekijöiden osalta käytetty termejä »häiriö» tai »vaurio». Ks. esim. maisema-aluetyöryhmä (YM, YSO, Mietintö 66/1992) s. 193 ja maisematoimikunta (KM 1980:44) s. 45–49.

[123] *Sepänmaa* (VTT 1294) s. 19–21 ja superesteettisestä s. 24.

Sepänmaan kaavionkin kaltaisesti edellä tässä tutkimuksessa on lähestytty tutkimuksen aihetta »superesteettisen – superkauneuden» tason kautta. *Sepänmaa* tarkoittaa superkauneudella maailman estetisoimista. Itse olen lähestynyt aihetta kuitenkin ympäristönkäytön näkökulmasta, jota voidaan tarkastella myös superkauneuden kautta. Superkauneus voitaisiin taas rinnastaa kestävään kehitykseen tai muihin ihmisen maapallon kehitykselle asetettamiin yleisiin tavoitteisiin tai oikeastaan arvoihin. Nämä arvot liittyvät toisaalta ihmisen eläimelliseen osaan, mutta kuten edellä on todettu niillä on myös liittymänsä ihmisen thymokseen (»inhimilliseen» osaan).

Kaunis (esteettinen) tarkoittaa eri tasoilla toisistaan poikkeavia asioita. Supertasolla (ympäristökokonaisuuden tasolla) kauneus oikeastaan irtautuu esteettisestä merkityksestään rinnastuen kestävyyteen. Samalla siitä tulee ilmeisesti myös muun kuin pelkän esteettisen arvoalueen termi. Väli- ja alatasolla (ympäristön muuttamisen tasolla) kauneutta käytetään lähempänä tavanomaisen kielenkäytön merkitystä. Tämän tutkimuksen kannalta esteettisyyttä käytetään tällöin visuaaliseen ympäristöön liittyen.

Suurin osa tutkimuksesta asettuu kaavion terminologian mukaisille väli- ja alatasoille. Tutkimuksessa siis liikutaan oikeudellisesta näkökulmasta esteettisen ja epäesteettisen välillä sekä näiden modifikaatioiden piirissä. Ylätason ei-esteettisen määrittelemisen vuoksi seuraavissa jaksoissa tarkastellaan esteettisyyden suhdetta muihin ympäristöoikeuden suojaamiin oikeushyviin nähden.

Tämän tutkimuksen kannalta tärkeätä lainsäädännön tarkastelussa on estetisointi eli se, että ympäristölainsäädäntöä tutkitaan nimenomaan esteettiseltä kannalta.[124] Estetisointi on siten lainsäädännön (ja ympäristöoikeuden) tarkasteluun valittu näkökulma. Ei-esteettinen maailma (ympäristö) jää siis pääasiassa tutkimuksen ulkopuolelle. Maailman (ympäristön) ja oikeuden estetisointi ei jättäisi montaakaan ihmisen toimintoa vaille esteettistä merkitystä. Tästä johtuu, että tarkastelun kohteena on vain jäljempänä tarkemmin määritelty ympäristöoikeus (-lainsäädäntö).

Esteettisen määrittely tehdään tässä tutkimuksen kielenkäyttöä varten, jolloin lainsäädäntöä tarkasteltaessa kauneus tarkoittaa samaa kuin esteettinen.[125] Kysymys on lainsäädännössä pääasiassa kaavion mukaisesta välitason ja joskus alatason esteettisyydestä (kauneudesta). Lakikielessähän ollaan yleiskielen tasolla. Alatasolla liikutaan kuitenkin suhteellisen harvoin. Osa tutkimuksesta kuuluu esteettisen ylätasolle, sillä tutkimuksessa nimenomaan rajataan lainsäädäntöä sillä

[124] Kysymys ei luonnollisestikaan ole itse lainsäädäntöön – teksteihin – kohdistuvasta esteettisestä tarkastelusta.
[125] Ks. myös *Vuorinen* (1995) s. 67–72.

perusteella, kuuluuko säännös esteettisyyden piiriin vai onko se ei-esteettisen piiriin kuuluva. Tämä on tavallaan tutkimuksen rajausta positiivisesti. Supertasolle palataan lyhyesti tutkimuksen loppuosassa.

Esteettisen vastakohtana tutkimuksessa käytetään välitason termiä epäesteettinen, joka vastaavasti on esteettisellä arvoalueella ruman synonyymi. Ruma on lainsäädännössäkin käytetty termi. Estetiikan (esteettisen arvoalueen) ääripäät ovat siten esteettinen (kaunis) ja epäesteettinen (ruma).[126]

Ympäristölainsäädännössä kauneutta (esteettisyyttä) käytetään tavoitteellisessa ja/tai arvostelevassa merkityksessä. Termillä siis luodaan esteettisen arvostelun perustaa. Kuvailevaa eli neutraalia (ei-kiittävää tai ei-moittivaa) merkitystä lainsäädännössä ei voida käyttää. Tämä ei näyttäisi oikein olevan mahdollista edes puhtaasti tavoitteellisissa säännöksissä. Lainsäädäntö luo velvollisuuksia tai oikeuksia, jotka tässä tapauksessa koskevat esteettisiä seikkoja. Tavallaan kuitenkin sellainen ympäristölainsäädäntö, jossa esteettisiä tavoitteita (arvoja ja arvostelmia) ei nimenomaisesti lausuta, on tutkimuksen kannalta jossain määrin ongelmallista aluetta, vaikkei sitä voidakaan kutsua neutraaliksi. Nähdäkseni tällaistakin lainsäädäntöä on mahdollista tarkastella esteettiseltä kannalta. Lainsäädäntö saattaa nimittäin sisältää piilevästi myös esteettisten seikkojen huomioon ottamisen. Selvästi piilevänä (oikeastaan nimenomaisina) esteettiset seikat ovat silloin, kun lainsäädäntö sisältää yleisen ilmauksen ympäristönäkökohtien huomioon ottamisesta. Toisaalta tällöin yleislauseke näkyvämmin pitää sisällään kaikki ympäristöarvot eli myös esteettisyyden.

Jos lainsäädäntö ei sisällä edes mainintaa ympäristöarvojen huomioonottamisesta, voivat ne ja sitä kautta myös esteettiset seikat vaikuttaa käytännön ratkaisutoimintaan. Tällaisessa tilanteessa irtaudutaan kuitenkin siinä määrin lainsäädännöstä, että tilannetta on kovin vaikea lähestyä oikeudellisella (lainopillisella) tutkimuksella. Mainitun kaltaisessa (kuten muissakin edellä mainituissa) tapauksissa kysymystä on kuitenkin mahdollista lähestyä »kokonaistaideteoksen» tai ympäristönkäyttöä koskevien yleisten tavoitteiden ja periaatteiden näkökulmasta.

3.2 Maisema ja kaupunkikuva vai ympäristökuva

Ympäristön visuaalisesta »yleiskuvasta» voidaan käyttää otsikon mukaisia nimityksiä. Ympäristö on myös mahdollista visuaaliselta kannalta jakaa kahteen

[126] Ks. kuitenkin *Vuorinen* (1993) *(Beardsley)* s. 376.

osaan eli maisemaan ja kaupunkikuvaan.[127] Joskus puhutaan myös maisemakuvasta. Tavallisesti maisemaa käytetään ei-urbaanista ympäristöstä puhuttaessa. Kaupunkikuva olisi tällaisessa järjestelmässä maiseman »vastakohta» eli urbaaneja alueita koskeva. Kielellisesti käsitteessä kaupunkikuva (ja maisemakuva sekä ympäristökuva) kuva viittaa jännittävästi ihmisen muovaamaan ympäristöön. Kaupunkikuva viittaisi näin konkreettiseen kuvaan eli tavallaan taiteen maailmaan. Kaupunki taas mielestäni viittaa kaupungin käsitteeseen riippumatta muodollisesta kuntamuodosta. Monen suomalaisen (maaseutu)kaupungin (tai kirkonkylän) kohdalla kaupungin tunnusmerkistö ei ilmeisestikään täyttyisi. Tästä johtuu, että Suomessa onkin otettu käyttöön myös taajamakuvan käsite.

Maisemaa voitaisiin käyttää myös yläkäsitteenä, jolloin maisema voisi olla joko kaupunkimaisema (ja taajamamaisema) tai (muu) maisema. Näin tarve kaupunkikuvan käsitteeseen oikeastaan poistuisi tämän tutkimuksen kannalta. On myös todettava, että urbaanin ja ei-urbaanin maiseman välinen rajanveto on käytännössä äärimmäisen vaikeaa.[128]

Suomessa kulttuuriympäristöön kuuluvat – kuten edellä on todettu – lähes kaikki suojelualueiden ulkopuoliset alueet.

Kielellisesti maiseman käsite on mielenkiintoinen myös vertailevassa mielessä. Ruotsiksi maisema on »landskapbild» (tai vain landskap), mutta »landskap» tarkoittaa myös mm. maakuntaa (ja maisemamaalausta). Samoin saksan kielessä »Landschaft» tarkoittaa sekä maakuntaa että maisemaa (ja maisemamaalausta).[129] »Landschaftsbild» tarkoittaa varsinaisesti maisemaa (maisemakuvaa). Germaanisissa kielissä »bild» (kuva) tarkentaa käsitteen koskemaan nimenomaan maisemaa erotukseksi muista merkityssisällöistä. Toisaalta nederlandiksi (»hollanniksi») – pelkkä – »landschap» tarkoittaa maisemaa ja sana gezicht (»näkymä») lisäämällä saadaan aikaan kaupunki/kyläkuvaa tarkoittava sana (stads- en dorpgezicht).

---

[127] Ks. tarkemmin näistä käsitteistä *Tuovinen* (1992) s. 151.

[128] Maisemansuojelua koskevassa selvitystyössä jaottelu on tehty siten, että erotetaan toisistaan luonnonmaisema, maaseudun kulttuurimaisema ja kaupunkimaisema. Ks. maisematoimikunta (KM 1980:44) s. 11 ja maisema-aluetyöryhmä (YM, YSO, Työryhmän mietintö 66/1992) s. 10 sekä maisemansuojelun kehittämistoimikunta (KM 1985:4) s. 3, jossa jaottelu on kulttuurimaisema ja luonnonmaisema.

[129] Ruotsin kielessä skapnad (josta skap tuntuisi olevan lyhennys) tarkoittaa hahmoa, vartaloa, rakennetta, ulkomuotoa. Saksan kielessä schaft (varsi, runko) ei näyttäisi viittaavan samalla tavoin ulkomuotoon, hahmoon tai rakenteeseen, vaikka olisikin mahdollista puhua »maanrungosta». Kummassakin kielessä skapa (ruotsi) ja schaffen (saksa) verbimuoto liittyy jumalan tekemään luomiseen. Myös tätä kautta sanojen alkuperä voisi olla ymmärrettävissä ja tarkoittavan »maanluomista», vaikka sanoilla on myös muita merkityksiä.

Suomen kielessä taas sana kuva ei tuo yleiskielessä mitään lisää maiseman käsitteeseen, vaikka kuva viittaakin ihmisen luomiin esteettisiin kohteisiin. Suomessa maisemalla ei myöskään ole merkitystä »maakunta».

Englanniksi maisema on landscape, joka tarkoittaa myös maisemamaalausta. Englannin kielessä – »scape» tuo yhdyssanaan maisemallisen merkityksen (esim. riverscape, seascape ja moonscape). Kaupunkimaisema (kaupunkikuva) on tämän kaavan mukaisesti »townscape». Kuitenkaan »scape» ei itsessään ole maisema. Sanalla »landscape» ei englannin kielessä ole »muiden» germaanisten kielten kaltaista merkitystä, joka viittaisi maakuntaan, vaikka sanat ovatkin samankaltaisia. Myös englannin kielen sana »scenery» tarkoittaa maisemaa, näkymää ja jopa luontoa, mutta sen merkitys on nähdäkseni enemmän (nimenomaiseen) näkymään kuin maisemaan yleisesti viittaava.

Ranskan kielessä on kaksi maisemaa tarkoittavaa sanaa; »paysage», joka tarkoittaa maisemaa ja maalausta, sekä site, joka tarkoittaa maisemaa, näköalaa, seutua ja paikkakuntaa. »Site» on ongelmallinen käsite, jonka kääntämiseen ei ole luontevaa vastinetta suomen kielessä. Sanan »paysage» kantana on pays eli maa, maakunta, isänmaa ja kotiseutu. Näin lähtökohta myös ranskassa on siis sama kuin germaanisissa kielissä. »Site» tarkoittaa maisemaa, näköalaa, seutua ja paikkakuntaa, kun englannin kielessä site tarkoittaa enemmänkin sijaintia ja paikkaa.[130] Ranskan kielen (ja lainsäädännön) osalta on myös huomattava, että »paysage» tarkoittaa sekä luonnon- että kulttuurimaisemaa eli suomalaisittain eroa maiseman ja kaupunkikuvan välillä ei tehdä.

Olisi jossakin mielessä luontevaa valita yleiskäsitteeksi ympäristökuva, joka pitäisi sisällään maisemakuvan, kaupunkikuvan ja kyläkuvan.[131] Tässä tutkimuksessa valinta tehdään kuitenkin tämänhetkisen yleiskielen mukaisesti siten, että jatkossa käytetään edelleenkin kahta termiä eli maisemaa ja kaupunkikuvaa[132], vaikka tällainen menettely ei olekaan kovinkaan »rationaalista» kielenkään kannalta, sillä yleiskäsite maisema saattaisi yksinään olla riittävän täsmällinen käsite.[133]

---

[130] Tavallaan termi *site* pitää sisällään myös esteettistä arvottamista. *Buffordin* mukaan käsitteeseen kuuluu kaksi vaatimusta. Ensinnäkin sen tulee olla jossakin suhteessa esteettinen ja siihen tulee kuulua joitakin piirteitä luonnosta. Ks. *Bufford* (1976) s. 413.

[131] *Tuovinen* (1992) s. 13–14.

[132] Näiden termien välillä on epätasapaino, sillä tasapainoisemmat termit olisivat maisemakuva ja kaupunkikuva. Maiseman kannalta ei nähdäkseni kuitenkaan tarvita lisämäärettä kuva ja kaupunkikuvan osalta taas kuvaa ei voida poistaa merkityssisällön vuoksi.

[133] Säädöskielessä käytetään termejä maisema (esim. RakL 123a §), maisemakuva (esim. MAL 3), ympäristökuva (esim. RakA 73 §) sekä kaupunkikuva (esim. RakA 62 §), joten sitä kautta ei ole mahdollista saada valmista mallia terminologian suhteen.

4. TUTKIMUSTEHTÄVÄSTÄ JA -ONGELMASTA

Suuri osa tutkimuksen käynnistysvaiheen ongelmista on ratkennut tai muuttunut, eikä niiden kuvailu enää tunnu tarpeelliselta. Tutkimuksen kuluessa on puolestaan löytynyt uusia ongelmia, joiden ratkaisu vaatisi syvempää tutkimusta. Ongelmien määrä näyttää vain kasvavan tutkimuksen »edettyä» raportointivaiheeseen. Seuraavassa lähestytään tutkimustehtävää ja -ongelmaa tutkimuksen raportointivaiheen näkökulmasta.

Edempänä selvitettyjä mm. ympäristöarvoihin, ympäristönkäyttöön ja terminologiaan liittyviä kysymyksiä ei tässä yhteydessä enää käsitellä. Näiden merkitys tutkimuksen näkökulmalle on kuitenkin niin huomattava, että myös ne voitaisiin katsoa tutkimusongelmaan kuuluviksi seikoiksi. Seuraavassa jaksossa pitäydytään kuitenkin ympäristöoikeuden ja -lainsäädännön »sisäisten» asioiden esittelyyn, vaikka niiden erottelu kokonaisuudesta saattaakin olla monelta kannalta keinotekoista. Oikeudellisia ongelmia voidaan luonnehtia meta-tason kysymyksiksi, jotka liittyvät sääntelyn yleisiin perusteisiin. Onko sääntely siis ylipäätäänkään mielekästä? Jos tähän kysymykseen vastataan myönteisesti, voidaan kysyä, kenen tulisi tehdä päätös ja miten – mahdollinen – muutoksenhaku tulisi järjestää. Näihin kysymyksiin palataan erityisesti tutkimuksen lopulla. Lähempänä konkreettista tasoa lähtökohtana on lainsäädännössä käytetty terminologia. Säännösten loogis-formaalista tulkintaa ei voida sivuuttaa, vaikkei pelkästään sen nojalla ole yleensä olekaan mahdollista tehdä asiallisia päätöksiä. Sisällölliset ratkaisut tehdään yleensä muilla perusteilla. Kuitenkin myös aineellisilla säännöksillä on merkityksensä. Ne näet kertovat niistä arvoista, joita lainsäädäntö pyrkii turvaamaan. Tulkinnat eivät ole myöskään avoimia, vaan juuri lainsäädännössä nimenomaisesti ilmaistut tai tulkinnan kautta hahmotellut arvot voidaan ottaa huomioon. Eräänä tutkimuksen tämän tason tavoitteena on ympäristöön liittyvien esteettisten arvojen »etsintä» laajasta ympäristölainsäädännön kentästä.[134]

4.1 Esteettisyyden oikeudelliseen asemaan liittyvät kysymykset

Esteettisiä seikkoja tarkastellaan osana ympäristöoikeutta ja sen tavoitteita. Kun vapautta (tavallisesti omistusoikeutta) rajoitetaan yhteiskuntasopimuksen (ylei-

[134] Lähestymistapa olisi voinut olla täysin toinenkin. Olisi esimerkiksi ollut mahdollista lähestyä aihetta ainoastaan objektiivissävytteisesti »maiseman suojelun» näkökulmasta, jolloin monet esim. »meta-tason» ongelmat olisivat ehkä olleet vältettävissä.

sen edun) nojalla, rajoitusten perusteena ovat myös esteettiset seikat. Terminologiselta kannalta tässä tutkimuksessa siis pysytellään vapauden tasolla, eikä huomion kohteena ole niinkään konkreettinen omistusoikeuteen kajoaminen.[135] Samalla tavoin tutkimuksessa ei käytetä yleisen edun käsitettä, kun tarkastelun kohteena ovat esteettisiin seikkoihin perustuvat rajoitukset. Kysymys on lähinnä lähestymistavasta ja terminologiasta, joka on ylemmällä ja yleisemmällä tasolla. Tästä johtuu myös se, että tarkastelu on tavallaan (ehkä vain näennäisesti) »lähempänä» arvoperustaa, kun huomiotta jätetään esimerkiksi edellä mainitut »välittävät» käsitteet. Ylipäätäänkin pysytellään koko tutkimus huomioon ottaen meta-tasolla eli tutkimusasennetta leimaa lainsäädännön osalta kokonaisajattelu, eikä niinkään yksittäisten säännösten – »oikeaan» – soveltamiseen liittyvä ennakointi konkreettisessa tapauksessa.

Erilaisissa tilanteissa vapauden rajoittaminen ilmenee eri tavoin. Suunnittelusta johtuvat rajoitukset koskevat ympäristön muotoutumisen (ja muuttamisen eli käytön) perustaa. Esimerkiksi kaavoituksessa kaikki ratkaisut vaikuttavat myös ympäristön muotoutumiseen siihen liittyvien esteettisten arvojen kannalta. Tarkoituksena on siis nimenomaan ympäristön muotoilu ennakollisen suunnittelun kautta. Rakennetussa (tai rakennettavaksi aiottu) ympäristössä ne ovat erilaisia kuin ei-rakennetussa (»luonnontilainen ja maaseutumainen»). Kielto/lupalainsäädännössä kontrolloidaan konkreettista (jo toteuttamispäätöksen omaavaa) ympäristön muuttamista. Tällöin esimerkiksi rakennuksen ulkomuodolle ja ympäris-

[135] Käytännön tasolla ei tavallisesti synny suoraa ristiriitaa omistusoikeuden suojan ja esteettisten arvojen välille. Tämä ristiriitahan on – ainakin näennäisesti – ratkaistu lain säätämisvaiheessa. Ratkaisu ei nähdäkseni ole järjestelmässämme kuin äärimmäisen vähäisessä määrin oikeudellinen. Säätämisvaiheessa nämä kysymykset nousivat jossakin määrin esille MAL:n Eduskuntakäsittelyn aikana. Ks. myös jäljempää pääluvusta III ja perustuslakivaliokunnan lausunto 3/1981 III eriävä mielipide s. 38. Jo AKL:n valmistelussa oli päädytty sille kannalle, että esteettisten arvojen suoja oli tarpeen »yleisedun» vuoksi. Ks. esim. LVK 1924:2 s. 90 sekä jäljempää pääluvusta II. Ristiriita on kuitenkin olemassa yleisemmällä arvojen tasolla. Tällöin on mahdollista käyttää tavallaan »esteettisen maailman» käsitteitä subjektiivisuus ja objektiivisuus argumentaatiomallien lähtökohtina. Näin siirrytään »esteettisen maailman» sisälle, jossa vapaus näyttää ympäristöön liittyvien esteettisten arvojenkin suhteen olevan läsnä. Tästä johtuu, ettei tässä tutkimuksessa seurata vapaudesta omistusoikeuden tietä, vaan tarkastellaan vapautta ja sen sukulaista subjektiivisuutta ikään kuin esteettisen maailman sisällä. (Molemmat tiet saattavat johtaa samaan tuntemattomaan päämäärään.) Käytännön päätöksentekotilanteessa on kysymys lainsäädännön tunnustamien arvojen välisestä suhteesta, jossa omistajan vapaus on esteettistenkin kysymysten osalta lähtökohta, mutta tätä vapautta voidaan rajoittaa esteettisiin arvoihin liittyvien syiden vuoksi. On myös muistettava, ettei mikään arvo voi toteutua täydellisesti. Näin sekä vapaus että esteettisyys jäävät käytännössä täydellisesti toteutumatta. Ks. vapaudesta/omistusoikeudesta ja siihen liittyvästä ympäristöllisestä keskustelusta myös *Kuusiniemi* (1992) s. 154–159 ja *Majamaa* LM 1993 s. 114.

töön sopeutumiselle asetetaan vaatimuksia. Kysymys on siis suoraan «vapauden rajoittamisesta» ja hankkeen hyväksyttävyydestä. Jälkikontrolli taas pyrkii siihen, että ympäristön muutoksia ei tehtäisi ennakkokontrollin vastaisesti tai ilman vaadittavia lupia. Jälkivalvonta liittyy yleensä kiinteästi ennakkovalvontaan eli jälkivalvonnassa on usein kysymys luvanmukaisuuden kontrolloinnista. Tämä puoli jälkivalvonnasta jää tutkimuksessa vähälle huomiolle. Sen sijaan joissakin tapauksissa kysymys on myös itsenäisestä aineellisiin säännöksiin perustuvasta »vapauteen» puuttumisesta. Juuri nämä seikat ovat tutkimuksen kannalta mielenkiintoisia.

Erilaisissa sääntelytapauksissa kysymys on erityyppisestä esteettisiin (ja kulttuuriin liittyvien) arvoihin liittyvästä suojasta. Kyse saattaa näin olla esimerkiksi täydellisestä suojasta muuttumattomuutta vastaan (säilyttäminen), ikään kuin »vähimmäis»suojan antamisesta muutostilanteessa (suojelu) taikka muutoksesta aiheutuvien »haittojen eliminoimisesta» (käyttö). Tällaisissa tilanteissa (tavallisesti suunnittelun tai lupamenettelyn yhteydessä) tilannetta harkitaan ennakolta.

Ennakkovalvontamenettelyn yhteydessä aloitteentekijänä on muu kuin asiaa harkitseva viranomainen tai muu toimielin, kun taas jälkikontrolli voi olla joko ennakolliseen menettelyyn perustuvaa hankkeen oikeellisuuden kontrollia tai suoraan säännöksiin perustuvaa kontrollia. Jälkivalvontatilanteissa aloitteen tekijänä on yleensä viranomainen itse, vaikka faktinen jälkikontrollin alullepanija saattaa olla muukin taho. Jälkivalvonnan yhteydessä siis viranomainen ikään kuin haluaa muutosta. Suunnittelun[136] (laajasti ymmärrettynä) yhteydessä aloitteentekijä voi taas olla joko lopullisen päätöksen tekevä viranomainen tai joku muu taho. Osalle suunnittelusta on kuitenkin tyypillistä toteutumisen epävarmuus, kun taas osa on varsin konkreettista.

Seuraavassa kaaviossa on esitetty joitakin teoriassa mahdollisia ympäristön muutostilanteita äärimmäisen karkeasti jaoteltuna.[137]

---

[136] Suunnittelun ja ennakkovalvontamenettelyn välinen ero on varsin epäselvä. Tässä tutkimuksessa suunnittelun piiri on erittäin laaja. Jäljempänä palataan suunnitteluun hieman tarkemmin.

[137] »Tavallisen» luonto- ja kulttuurimaiseman säilyttäminen (museoiminen) eli täydellinen suojelu »kauniina» on inhimilliseltä kannalta ongelmallista. Tällöinhän kaikkinainen muutos – »kehitys» – suljetaan kokonaan pois. Erityisesti tämä koskee kaupunkikuvaa silloin kuin siihen ei liity poikkeuksellisen suuria erityisarvoja.

ERÄITÄ YMPÄRISTÖMUUTOKSIA

YMPÄRISTÖ	NYKYTILA	MUUTOS	LOPPUTULOS
luonnontila	kaunis	maa-aineslupa	ruma/kaunis
luonnontila	kaunis	säilyttävä suun.	kaunis
kulttuuriympäristö	kaunis	kaava	kaunis/ruma
kulttuuriympäristö	ruma	jälkivalvonta	kaunis

Esteettisissä seikoissa näkökulma voi olla oikeudellisesti joko ympäristön muuttajan (toimija) tai ei-toimijan (säilyttäjän) taikka yleisen edun (kontrolloija). Roolit eivät ole selviä ja ne voivat joskus yhtyä. Oikeudellista suojaa voi hakea toimija, ei-toimija ja julkinen valta. Toimija voi tarvita oikeussuojaa »mielivaltaista» päätöksentekoa vastaan. Mielivallalla tarkoitetaan tässä oikeusturvan vastakohtaa. Objektivistisessa oikeusjärjestyksessä oikeusturva edellyttäisi auktoriteettiargumentaatiota, jota parhaiten kuvannee lain sanamuotoon tiukasti sidoksissa oleva argumentaatio. Näin mielivaltainen päätöksenteko olisi »vain» sanamuodon vastaista argumentaatiota.

Relatiivisessa ajattelussa mielivallan käsite on varsin mielenkiintoinen. Oikeusturva nimittäin tarkoittaisi lähinnä finalistista argumentaatiota suhteessa kyseessä olevaan arvomaailmaan ja tavoitteistoon.[138] Mielivalta olisi näin arvomaailman ja tavoitteiston vastaista päätöksentekoa. Esteettisten kysymysten osalta tavoitteet ovat kuitenkin konkreettisesti erittäin epämääräisiä.

Esteettinen ja yleinen oikeudellinen argumentointi näyttävät muistuttavan toisiaan. Eräs tärkeä ero näiden välillä liittyy ns. vaikeisiin tapauksiin. Esteettisestä argumentaatiosta puuttuu näet lain kaltainen auktoriteetti. Normaalisti oikeudellisessa päätöksenteossa on myös »helppoja» asioita eli asioita, joiden ratkaiseminen on mekanistista. Oikeudellisessa argumentaatiossa vaikeiden tapausten määrä on siten huomattavasti vähäisempi kuin esteettisissä ratkaisuissa. Esteettisessä suhteessa mikä tahansa kohde voidaan tehdä esteettiseksi kohteeksi. Kohdetta siis aletaan tarkastella esteettiseltä kannalta ja sen ominaisuuksista aletaan käyttää esteettistä argumentaatiota. Esteettisellä argumentaatiolla voidaan aina perustella minkä tahansa kohteen positiivisia esteettisiä (kauneutta) ominaisuuksia tai luoda kohteelle negatiivinen esteettinen luonne (rumuus). Kun kysymys on oikeudellisesta esteettisiä seikkoja koskevasta päätöksenteos-

[138] Ks. yleisesti oikeudellisen sääntelyn tavoitteellisuudesta *Klami* (1979) s. 58–71 ja s. 179–185 ja ympäristöoikeuden kannalta *Klami* YJ 1985/1 s. 18–19.

ta, ongelmat ikään kuin »kaksinkertaistuvat». Tällöin näet arvioidaan oikeudellisesti esteettisin perustein tehtyä lainsäädäntöön perustuvaa ratkaisua eli onko ratkaisu »oikea» – lainmukainen.[139]

Jos hyväksytään esteettisten kysymysten subjektiivinen luonne, olisiko oikeudella edessään aina »hard-case»? Vai olisiko ratkaisu jo lähtökohtaisestikin aina mielivaltainen? Jos ratkaisu olisi aina lähtökohtaisesti (äärisubjektiivisena) mielivaltainen, mikä tahansa ratkaisu olisi siis oikea. Päätöksen perusteleminen olisi näin mahdotonta.[140]

Tilanne on toisenlainen, jos ollaan objektiivisen (tai ainakin objektiivisemman) esteettisyyden kannalla. Teoriassa tällöin voisi olla olemassa myös vähemmän vaikeita tapauksia. Käytännössä näiden tilanteiden esiintyminen voi olla kuitenkin harvinaista, jos lähtökohdaksi otetaan esimerkiksi *Eatonin* objektiivinen näkemys, jonka objektiivisuuden ydinkysymyksenä on kulttuuritradition mukaisuus. Tällöin tuomioistuimella näyttäisi kuitenkin olevan edes teoriassa mahdollisuus »rationaaliseen» oikeusturvan antamiseen myös esteettisiä kysymyksiä koskevissa asioissa. Käytännössä kulttuuritradition mukaisuuden arviointi on kuitenkin erittäin hankalaa ja tuomioistuimen esittämiin perusteluihin kohdistuu nähdäkseni aivan erityisiä vaatimuksia.

Oikeudellisella tasolla ympäristön muuttamisessa kysymys on muuttumattomuuden suojasta ja suojasta muutoksissa. Näihin liittyy myös ennalleen saattamista (ja korvauksia sekä rangaistuksia) koskeva suoja. Ennalleen saattaminen saattaa liittyä myös maiseman esteettiseen »hyvyyteen» muutoksen jälkeen (esim. maa-ainesten otto ja jälkihoito).

Tutkimuksessa pyritään lähinnä oikeuskäytännön tarkastelun kautta luonnostelemaan oikeudellis-esteettisen argumentaation vähimmäisvaatimuksia. Samalla hahmotellaan esteettisiä seikkoja koskevan päätöksenteon lähteitä asiantuntemukseen liittyen. Oikeudelliselta kannalta voisi kysymys olla (näennäisesti) oikeuslähteistä. Erottelisin kuitenkin oikeuslähteet ratkaisulähteistä samoin kuin oikeusperiaatteet ratkaisuperiaatteista.[141] Ratkaisulähteet ovat luonnollisestikin laajempi kokonaisuus kuin ratkaisuperiaatteet. Esteettisiä kysymyksiä kos-

---

[139] Ks. *Honkanen* (VTT 1235t) s. 67 ja *Honkanen* (VTT 1235) s. 74 erilaisista arkkitehtuurikritiikin muodoista. Päätöksentekijä esittää »kritiikkinsä» auktoriteettina. Tuomioistuin taas arvioi tämän »kritiikin» onnistuneisuutta suhteessa voimassa olevaan normistoon. Päätöksentekijän asiantuntemus vaihtelee käytännön tilanteissa linjalla asiantuntija – maallikko, mutta tuomioistuin lienee tästä näkökulmasta yleensä maallikko.

[140] Ks. argumentointiin liittyvästä mielenkiintoisesta keskustelusta esim. *Rentto* LM 1991 s. 1234–1244, joka kritisoi päätöksenteon auditorio-ajatteluun liittyvää suostuttelua ja korostaa yksilöllistä moraalia. Ks. myös *Aarnio* LM 1989 s. 605–617.

[141] Ratkaisuperiaatteet eivät tässä yhteydessä tarkoita ratkaisuperiaatetta oikeusperiaatteen osana. *Kuusiniemi* kutsuu ratkaisuperiaatteeksi kutsumiani periaatteita »oikeuden ideologista arvope-

kevassa ratkaisussa arvioidaan asiaa esteettisyyden (kauneus ja rumuus) ja muiden kulttuuriarvojen kannalta, joita voivat olla ainakin kulttuuri yleiskäsitteenä, historia, arkkitehtuuri, taide jne. Kun taas arvioidaan tätä ratkaisua oikeudellisesti, lähteinä ovat oikeuslähdeopin mukaisesti lähtökohtaisesti säännökset (laki, asetus ja alemmanasteiset), lakien esityöt, oikeuskäytäntö ja oikeustiede. Jos säännökset sisältävät esteettistä terminologiaa tai jos niiden esitöiden mukaan esteettiset kysymykset kuuluvat esimerkiksi jonkin yleislausekkeen nojalla (esim. »ympäristönäkökohdat») harkinnan piiriin, päätöksenteko ajautuu aineellisten kysymysten osalta pohtimaan sitä, onko viranomainen harkinnut esteettisiä kysymyksiä oikein. Oikeuskäytännöllä tai oikeustieteellä ei nähdäkseni esteettisiä seikkoja koskevassa oikeudellisessa päätöksenteossa voi olla kovinkaan merkittävää asemaa, vaikka joissakin erityistapauksissa nämä lähteet saattavat tuoda esteettiset seikat harkinnan piiriin esimerkiksi lainsäädännön epäselvyyden tai muun seikan vuoksi.[142]

Ainoan oikean ratkaisun filosofia on helppo hylätä.[143] On kuitenkin mahdollista kysyä, onko parhaita mahdollisia esteettisiä ratkaisuja tai esteettiset vähimmäisvaatimukset täyttäviä ratkaisuja? Näitä ratkaisuja voi olla tietysti useampiakin, mutta onko niitä mahdollista jotenkin erottaa huonommista?

Tutkimuksessa käydään hallinto- ja oikeuskäytäntö läpi siinä laajuudessa kuin se on tutkimuksen kannalta tarpeen. Tutkimuksen laajuus[144] – koko ympäristölainsäädäntö – asettaa sen suhteen omia rajoituksiaan.[145] Tämä tarkoittaa sitä, että päähuomio kiinnittyy käytännössä lähinnä ns. ennakkopäätöksiin (prejudikaatteihin) ja niiden perusteluihin eli niissä käytettyyn argumentaatioon, jos ympäristöasioissa ylipäätään on aineellisen lainsäädännön osalta mahdollista sellai-

rustaa ilmentäviksi» periaatteiksi. Ks. *Kuusiniemi* (1992) s. 142. Ks. oikeusperiaatteisiin liittyvästä suomalaisesta keskustelusta esim. *Pöyhönen* (1988) s. 13–46 tai *Scheinin* (1991) s. 29–39. Ks. myös *Ekroos* (SYS/1993) s. 74–77.

[142] Tutkimus ei siis ole empiirinen, koska nähdäkseni empiirinen tutkimusote, josta tehtäisiin yleistyksiä, ei johtaisi toivottuun tulokseen.

[143] Ks. perusteista esim. *Rentto* LM 1991 s. 1258–1278, joka korostaa arvojen henkilökohtaisuutta ja yhteismitattomuutta sekä sitä, että »reilu kompromissi» voisi olla ulospääsykeino arvoongelmasta auditorioajattelun sijasta.

[144] Tutkimuksessa on siis »poikettu» »virallisohjeiden» mukaisesta suppean aihepiirin ajatuksesta. Tässä tutkimuksessa on ajatuksena laajalle aihepiirille keskeisten ydinkysymysten tarkastelu. Nähdäkseni tällaisenkin tutkimuksen tulisi olla mahdollista, vaikka tämä yritys olisikin tässä mielessä vajavainen.

[145] Tarkasteltava oikeuskäytäntö ei ajallisesti painotu esimerkiksi lähivuosiin, sillä aineelliselta kannalta vanhempi aineisto on yhä relevanttia. Ylipäätäänkin on todettava, että 1990-luvun alkupuolelta on varsin vähän – erityisesti julkaistua – mielenkiintoista oikeuskäytäntöä, joka koskee esteettisiä kysymyksiä (esim. MAL:n ja RakL:n mukaista harkintaa). Tämä voi johtua osittain siitä, että lähiaikoina eli MAL:n säätämisen jälkeen ei ole tehty merkittäviä lainsäädännön uudistuksia.

sista puhua (erityisesti tämä koskee esteettisiä kysymyksiä). Esimerkkeinä käytetään tosin myös muita kuin »varsinaisia ennakkopäätöksiä». Argumentaatio on käytännössä tärkeimmän huomion kohteena sen vuoksi, että esteettisten seikkojen osalta (kun on ratkaistu esim. kauneus tai rumuus) ei päätöksellä sinänsä voine olla kovinkaan suurta »ennakkotapausmerkitystä».[146] Esimerkiksi oikeuskäytännön yleistäminen aineellisessa mielessä tuntuu aiheen kannalta mahdottomalta, vaikka yksittäiset ratkaisut voivat ollakin mielenkiintoisia. Sama koskee varsin suurta osaa aineellista ympäristölainsäädännöstä. Ympäristölainsäädäntöön perustuvat päätökset ovat aina ainutlaatuisia ja niiden yleistäminen on monasti äärimmäisen vaikeaa. Usein pienikin muutos päätöksenteon premisseissä tekee näet koko ratkaisusta erilaisen. Ympäristö ei sitä paitsi koskaan voi olla samanlainen kuin toisessa paikassa.[147] Tämä kritiikki pitänee paikkansa suuressa osassa oikeudellista päätöksentekoa. Kuitenkin näen ympäristöoikeuden tässä suhteessa erilaisena. Osittain tämä erilaisuus voi johtua ympäristöoikeuden »nuoruudesta» verrattuna moniin perinteisempiin oikeudenaloihin, vaikkei ympäristöoikeus olekaan niin nuorta – 1970–1980-luvuilla »keksittyä» – kuin usein esimerkiksi julkisuudessa tavallisesti oletetaan. Tähän liittyy kuitenkin myös se, että ympäristölainsäädännön uudistuminen ja kehittyminen on ollut viimeaikoina erittäin nopeaa.

Esteettisiä seikkoja koskevan ympäristölainsäädännön (-oikeuden) kannalta oikeuskäytäntö (ja hallintokäytäntö) ei siis voi luoda yleisiä sääntöjä siinäkään määrin kuin muussa ympäristölainsäädännössä on ehkä mahdollista. Voidaanko yksittäistapauksessa kuitenkin löytää esteettiset vaatimukset täyttävä ratkaisu ja onko jokin toinen ratkaisu toista parempi tässä suhteessa? Oikeuskäytäntöä käytetään tutkimuksessa lähinnä esimerkkeinä elävässä elämässä esiintyneistä ongelmatilanteista.[148]

---

[146] Kaikkia ratkaisuja ei kuitenkaan voida »kommentoida» ja »analysoida» riittävästi ja oikeuskäytännön kritiikkikin tuntuu ratkaisun lopputuloksen kannalta yksittäistapauksissa hedelmättömältä. Yleisemmällä tasolla voidaan jo tässä vaiheessa todeta, ettei maiseman ja kaupunkikuvan esteettisiin arvoihin liittyvissä tapauksissa argumentaatio ole kovinkaan kehittynyttä.

[147] Ks. myös *Klami* LM 1994 s. 449, joka on erittäin kriittinen ylipäätäänkin ns. oikeudelliseen harkintaan esimerkiksi esteettisiin kysymyksiin liittyen. Hänen mielestään oikeusharkintaisuus on näennäistä, koska viimekätinen argumenttien valinta on ideologista. Ks. myös *Klami* YJ 1985/1 s. 16–17, jossa hän katsoo esim. kauneuden tarkoituksenmukaisuuskysymykseksi. – Mikä olisikaan *oikea* taho ratkaisemaan tällaisia »ideologisia» tai »tarkoituksenmukaisuuteen» liittyviä kysymyksiä? Voisiko lainsäädäntö olla ympäristöön liittyvien esteettisten kysymysten suhteen täysin vapaata?

[148] Valitettavasti tutkimuksessa ei ole mahdollista käyttää kuvia edes mielenkiintoisempien ratkaisujen havainnollistamisen tukena. Jos käytössä olisi kuva-aineistoa esimerkiksi ympäristön muutosta edeltävältä ajalta (ennen päätöksentekoa) ja lopputuloksesta, olisi omakohtaisesti mahdollista arvioida päätöksenteon onnistuneisuutta myös aineellisessa mielessä.

Esteettisten seikkojen painoarvoa verrataan oikeus- ja hallintokäytännössä muihin huomioon otettaviin arvoihin. Osa näistä arvoista on ympäristöllisiä (muita ympäristöarvoja edistävää). Osa taas voi olla muita kuin ympäristöllisiä arvoja edistäviä. Esteettiset arvot voivat teoriassa olla myös ristiriidassa muiden ympäristöarvojen kanssa, vaikka käytännössä näin tapahtuukin suhteellisen harvoin.[149] Muiden arvojen kanssa ympäristöarvot (ja tietysti esteettiset) ovat ristiriidassa varsin usein – lähes aina.

Vaikka tutkimuksen kohteena lähtökohtaisesti eivät olekaan muodolliset menettelyä ja viranomaisia koskevat kysymykset, joudutaan aineellisen lainsäädännönkin kautta tarkastelemaan myös päätöksentekijää koskevia kysymyksiä. Kenelle siis kuuluu valta esteettisistä kysymyksistä päätettäessä? Lähinnä tällöin joudutaan miettimään viranomaisten, maallikkojen ja asiantuntijoiden asemaa.[150]

4.2 Lainsäädäntöön liittyvät seikat

Tavanomaiseen tapaan tutkimuksen eräs tarkoitus on systematisoida esteettisiin kysymyksiin liittyvää lainsäädäntöä. Kun tutkimuksen kohteena ovat esteettiset seikat, lainsäädäntö pyritään systematisoimaan esteettisten vaikutustensa kannalta ja näin tavallaan luomaan esteettistä lainsäädäntöä koskeva järjestelmä. Selvää on, että lainsäädäntö, jossa käytetään esteettistä terminologiaa, kuuluu tutkimuksen piiriin. Lainsäädännössä käytetyillä sanamuodoilla on näin varsin suuri merkitys. Tässä suhteessa myös oikeusvertailu tuottaa mielenkiintoisia näkökulmia. Kuitenkin koko ympäristölainsäädännöstä pyritään löytämään esteettisen harkinnan piiriin kuuluvia säännöksiä.

Huomio kiinnittyy pääasiassa aineelliseen lainsäädäntöön, joilla on merkitystä esteettiseltä kannalta.[151] Tutkimuksen ulkopuolelle jäävät näin menettelyl-

[149] Esimerkkinä voitaisiin mainita vaikkapa tuulivoiman rakentaminen, joka on uusiutuvana energiana »ympäristöystävällistä», mutta jonka maisemalliset vaikutukset ovat mittavia. Jos ympäristöön liittyvät esteettiset arvot ovat ristiriidassa esim. terveydellisten kysymysten kanssa, terveys voittanee aina. Ks. myös *Rentto* LM 1991 s. 1268, joka kutsuu näitä arvoja »verrannottomiksi».

[150] Ks. *Eatonin* (1994) s. 167 esittämiä erinomaisia kysymyksiä, jotka liittyvät esteettisten kysymysten tutkimiseen ja päätöksentekoon: Onko kaikkien mielipiteitä pidettävä samanarvoisina? Pitääkö ottaa huomioon vain käyttäjät? Vai ainoastaan suunnittelukoulutusta saaneet ihmiset? Tai ainoastaan paikalliset asukkaat?

[151] Kysymys on tässä yhteydessä »muodosta» suppeassa merkityksessä. *Aarnion* kantaan muodon merkityksestä nyt (modernin jälkeisenä aikana) – kuten aina – on helppo yhtyä, vaikka

liset ja viranomaisjärjestelmään liittyvät sekä muut muodolliset säännökset. Menettelyllisillä (esimerkiksi puhevalta) ja viranomaisia koskevilla säännöksillä on luonnollisesti merkityksensä myös esteettisiä seikkoja koskevassa päätöksenteossa. Ne ovat kuitenkin monessa suhteessa toissijaisia ja päätöksenteko nojautuu aina kuitenkin aineelliseen lainsäädäntöön. Menettelyllisiä kysymyksiä ei ole kokonaisuudessaan unohdettu, sillä niillä on monasti suuri merkitys myös aineellisen lainsäädännön »toteutumisen» kannalta. Tästä tutkimuksesta ne on kuitenkin jätetty taka-alalle lähinnä laajuuteen liittyvistä syistä. Menettelyllisistä seikoista syntyy kuitenkin ylimalkainen kokonaiskuva aineellisen lainsäädännön selvittämisen yhteydessä. Erityisesti tämä pitää paikkansa oikeusvertailevan aineiston kohdalla.

Tutkimuksen lähtökohtaiseksi ongelmaksi on edellä kuvattu se, että lähes kaikella ympäristölainsäädännöllä ohjaillulla toiminnalla on vaikutuksensa myös esteettisiin seikkoihin. Tavoitteena on selvittää, millainen vaikutus toisaalta suoranaisesti esteettisiä seikkoja koskevalla lainsäädännöllä ja toisaalta epäsuorasti sitä koskevalla lainsäädännöllä on käytännössä. Miten hyvin esteettiset seikat tulevat huomioon otetuiksi erityyppisessä lainsäädännössä? Tutkimuksessa pyritään myös hahmottamaan eri lainsäädäntösektoreille yhteisiä piirteitä sekä tuomaan esiin näiden välillä vallitsevia eroavaisuuksia. Tehtävänä on näin tutkia myös miten yleislausekkeisiin perustuva lainsäädäntö ja erityisiin (esteettisiä seikkoja koskevia) säännöksiin perustuva lainsäädäntö käytännön toiminnassa eroavat toisistaan. Miten suuri merkitys on siis sillä, että jokin asia on lainsäädännössä nimenomaisesti mainittu?

5. LAINSÄÄDÄNTÖMME ESITTELYÄ JA TUTKIMUKSEN RAJAUSTA

Tämän jakson tarkoituksena on esitellä tutkimuksessa käsiteltävä lainsäädäntö. Esittely ei ole tyhjentävä, vaan siinä tuodaan esiin ainoastaan – esteettiseltä kannalta – tärkeimmät Suomen lainsäädännön mukaiset säännökset. Jäljempänä tutkimuksessa tarkastellaan pääpiirteittäin[152] Ruotsin, Tanskan, Belgian Flanderin ja Ranskan esteettisiä eli lähinnä maisemallisia ja kaupunkikuvallisia seikkoja

---

tämä tutkimus onkin »sisältöorientoitunut». Ei kuitenkaan *Aarnion* tarkoittamassa merkityksessä. Ks. *Aarnio* LM 1994 s. 281–286.

[152] Oikeusvertailu suoritetaan Suomen lainsäädännön varsinaisen tarkastelun yhteydessä jäljempänä, eikä vertailumaiden lainsäädäntöä esitellä erikseen omina kokonaisuuksinaan.

koskevia säännöksiä.[153] Tämän jakson esittely toimii samalla käsiteltävän lainsäädännön toisena jäsentelyperusteena.Tarkastelu nojautuu ympäristöä koskevan päätöksenteon jakamiseen kolmeen lohkoon eli ympäristönkäytön suunnitteluun, kielto/lupajärjestelmään ja jälkikontrolliin.

Esteettisen arvottamisen luonne eri lainsäädännön mukaisessa ratkaisutoiminnassa vaihtelee melkoisesti sen mukaan, onko kysymys ympäristön muuttamisesta, suojelemisesta vai säilyttämisestä. Ympäristön muuttamistilanteissa kysymys on toisaalta olemassa olevien esteettisten arvojen tiedostamisesta ja arvottamisesta ja toisaalta – erityisesti rakentamisessa – myös uusien esteettisten arvojen luomisesta. Joskus tämä uusien esteettisten arvojen mahdollisuus tunnutaan keskustelussa unohdettavan, kun tavallisesti ympäristön muutostilanteissa pyritään säilyttämään tai ainakin suojaamaan ympäristöön liittyviä esteettisiä arvoja. Monien ympäristömuutosten osalta on toki niin, että niissä hävitetään olemassa olevat arvot, eikä luoda mitään tältä kannalta mielenkiintoista tilalle. Ympäristön säilyttämiseen tähtäävän lainsäädännön mukaisessa päätöksenteossa esteettinen arvottaminen liittyy yleensä aina olemassa olevien arvojen löytämiseen ja arvottamiseen. Tilanne on näissä tapauksissa tavallaan yksinkertaisempi kuin muuttamisen mahdollistavan lainsäädännön mukaisessa päätöksenteossa, koska säilyttämisen yhteydessä esteettiset arvot eivät teoriassakaan joudu varsinaisesti vastakkain, vaan niitä koskevat ristiriidat liittyvät muihin arvoihin.

5.1 Ympäristönkäytön suunnittelulainsäädäntö

Suomea velvoittavaa, laajasti ymmärrettynä ympäristönkäytön suunnittelua koskevaa normistoa on sekä ylikansallisella että kansallisella tasolla. Kansainvälisistä sopimuksista maailman luonnon- ja kulttuuriperinnön suojelua koskeva sopimus (SopS 19/1987) ja Euroopan rakennustaiteellisen perinnön suojelua koskeva sopimus (SopS 9/1992) ovat ylikansallista suunnittelunormistoa. EU:n yli-

[153] Vertailumaiden valinta on – kuten aina – jossakin määrin sattumanvaraista, sillä esim. kaikkien Länsi-Euroopan maiden ottaminen mukaan tutkimukseen on usein »teknisistä» syistä mahdotonta. Ruotsi on vertailukohteena lähinnä sen ympäristöllisten olosuhteiden suhteellisen samankaltaisuuden vuoksi. Suomen ja Ruotsin lainsäädännöllä on myös pitkä yhteinen historiansa ja Suomessa Ruotsin lainsäädäntöä on aina pidetty esikuvana. Ympäristölainsäädännössä ruotsalaisia malleja ei kuitenkaan ole seurattu kovinkaan paljoa. Tanska ja sen ympäristölainsäädäntö on aina ollut edelläkävijän asemassa. Jo tämä seikka puoltaa Tanskaa oikeusvertailun kohteena. Ranska edustaa vertailumaiden joukossa »suurta» – monessa mielessä – eurooppalaista oikeusjärjestystä. Flanderin (Belgian) asema vertailumaana perustuu eniten sattumaan eli siihen, että tutkimusta tehtiin Belgiassa vuoden ajan.

kansallisesta sääntelystä erityisesti luonnonsuojelua koskevilla direktiiveillä on suunnittelullinen luonne.

Suomessa ympäristönkäytön suunnittelun yleislaki on RakL. Sen suunnittelujärjestelmä koskee kaikkea ympäristöä. Suunnittelu perustuu RakL:ssa kaavajärjestelmään, joka on portaittainen. Yleisestä suunnittelujärjestelmästä kuitenkin tavallaan puuttuu ylimmäntasoinen porras eli yleinen valtakunnan tason suunnittelujärjestelmä. RakL:n ympäristönkäytön suunnittelujärjestelmä jaetaan tavallisesti kahteen lohkoon eli yleispiirteiseen ja yksityiskohtaiseen kaavoitukseen.

Yleispiirteistä ympäristönkäytön suunnittelua on seutukaavoitus ja yleiskaavoitus. Seutukaavoitus on eräässä mielessä hallinnon väliportaan (aluehallinnon tason) suunnittelua, vaikka se ei kuulukaan valtion viranomaisille. Yleiskaavoitus taas on vain yhtä kuntaa koskevaa suunnittelua. Yleispiirteisen kaavoituksen merkitys esteettiseltä kannalta on yleensä konkreettisessa mielessä suhteellisen vähäinen. Toisaalta yleispiirteiset kaavat luovat puitteet ympäristön muutoksille yleisemmällä tasolla ja näin niiden laatimisen yhteydessä tehdään arvovalintoja ympäristönkäytön yleisemmästä linjasta (esim. asuminen, elinkeinoelämä, liikenne, suojelu jne.).

Yleistä yksityiskohtaista ympäristönkäytön suunnittelua voidaan Suomessa harjoittaa kolmen kaavamuodon nojalla. Näitä yksityiskohtaisia kaavamuotoja ovat asema-, rakennus- ja rantakaava. Asemakaava on tämän tutkimuksen kannalta tärkein kaavamuoto, vaikka se lähtökohtaisesti onkin vain kaupunkien yksityiskohtainen kaava. Asemakaavan laatimista koskevissa säännöksissä nimittäin viitataan suoraan esteettisiin arvoihin. Asemakaava, vaikka se onkin »vain» yksityiskohtaista ympäristönkäytön» suunnittelua, voi tilanteesta riippuen muotoilla ympäristöä erittäin yksityiskohtaisesti. Tietysti on muistettava, että kaava on vasta suunnitelma, joka ei välttämättä toteudu (eli kaava ja sen toteuttaminen on erotettava toisistaan). Rakennuskaava on asemakaavaa yksinkertaisempi yksityiskohtainen kaavamuoto. Rantakaava on oma erityinen yksityiskohtainen kaavamuotonsa. Oikeastaan rantakaavaa ei tulisi lukea yleiseen ympäristönkäytön suunnitteluun, sillä se koskee vain tiettyä ympäristötyyppiä – ranta-aluetta. Rantakaavoituksella on siis merkitystä vain rantamaiseman kannalta.

RakL:n aluekohtaiseen suunnittelujärjestelmään liittyvät kuntakohtainen rakennusjärjestys, joka tosin on osa normijärjestelmää, ja asemakaava-alueilla tonttijako.[154]

---

[154] Tonttijako asemakaava-alueilla voi taas vaikuttaa alueen konkreettiseen muotoutumiseen myös esteettiseltä kannalta. Erityisesti tähän vaikuttaa tonttien koko ja muotoilu. Tonttijaon varsinainen tehtävä on kuitenkin kiinteistönmuodostuksellinen. Kiinteistönmuodostamista kos-

Erityisestä valtakunnan tason ympäristönkäytön suunnittelusta ei ole kovinkaan monia säännöksiä. Tällaiseen suunnitteluun kuuluvat valtakunnalliset luonnonsuojeluohjelmat, liikenneväyläsuunnitelmat (tie- ja rautatiesuunnittelu) sekä sähkö(linja)suunnitelmat. Siitä huolimatta, että lainsäädäntö ei tunnekaan valtakunnan tason ympäristönkäytön suunnittelua, tällaisella suunnittelulla on suuri konkreettinen merkitys myös esteettisten arvojen kannalta. Erityinen valtakunnan tason suunnittelu on tietyllä tavalla »projektiluontoista» ja sen toteuttaminen kuuluu suunnittelijalle. Tämän vuoksi sen toteutuminen on varmempaa kuin yleisen ympäristönkäytön suunnittelun, vaikka tätä eroa ei voidakaan pitää kovin suurena.

LSL:n mukaisella suojelulla voidaan suojella luontoa myös pelkästään esteettisin perustein. LSL:n mukainen suojelu saa aikaan kiellon, joka estää suojellun alueen muuttamisen. LSL:n kannalta tärkeimpiä ovat tämän tutkimuksen kannalta ne edellytykset, joiden nojalla alue voidaan suojella. Näilläkään seikoilla ei luonnonsuojelun käytännön toiminnassa ole ollut kovinkaan suurta merkitystä, kun suojelu on viimeaikoina perustunut lähes yksinomaan suojeluohjelmiin eli niiden toteuttamiseen. Luonnonsuojeluohjelmissahan luonnonsuojelullinen arvo on jo punnittu ja suojelusta päätettäessä se on otettu annettuna. Samalla tavoin myös maisemansuojelua koskeva suunnittelu on ollut sääntelemätöntä ympäristönkäytön erityissuunnittelua.

Erityisen valtakunnantasoisen ympäristönkäytön suunnittelun piiriin kuuluvat myös esimerkiksi RakSL:n, MML:n, eräiden metsälakien sekä muutamien muiden lakien mukaiset suunnittelujärjestelmät. RakSL:n mukaisessa rakennusten suojelussa myös esteettiset seikat voivat olla rakennuksen suojelun perustana, vaikka pääasiallisesti arvot ovat muita kulttuuriarvoja. MML:n mukaisella kieltojärjestelmällä voi olla merkitystä myös esteettiseltä kannalta. Esteettiset seikat eivät kuitenkaan ole MML:n tavoitteissa ensisijaisia, vaan kysymys on kulttuurihistoriallisten arvojen säilyttämisestä.

Erityiseen ympäristönkäytön suunnitteluun kuuluu väliportaan alueellisella tasolla myös TieL:n mukainen tiesuunnittelu ja paikallisella tasolla YksTL:n mukainen suunnittelu. Molemmilla on myös erittäin merkittäviä maisemallisia

---

keva lainsäädäntö jätetään tutkimuksessa muutoin huomiotta, vaikka sillä nykyisinkin on oma – tosin suhteellisen – vähäinen merkityksensä maiseman kannalta. Nykyisen maaseutumaisemamme syntymisen kannalta kiinteistönmuodostusta koskevalla lainsäädännöllä on ollut huomattava merkitys. Isojaosta (1700-luvulta) näet alkoi kyliemme hajautuminen ja sitä seuranneet monet muut jakotoimitukset ovat osaltaan syynä suomalaiseen »haja-asutukseen». Ks. isojaosta ja kiinteistönmuodostamislainsäädännön historiasta tarkemmin *Hyvönen* (1982) s. 96–102 sekä kiinteistönmuodostamisesta maisemalliselta kannalta maisematoimikunta (KM 1980:44) s. 18 ja maisema-aluetyöryhmä (YM, YSO, Mietintö 66/1992) s. 11.

vaikutuksia. Molempien lakien mukainen suunnittelu on oikeastaan projektisuunnittelua eli suunnitelmat koskevat tietyn tien rakentamista.

Maatalouslainsäädäntömme ei sisällä aineellisia esteettisiä seikkoja koskevia säännöksiä. Kuitenkin EU:n normijärjestelmän mukaisesti maatalouden ympäristötuella on mahdollista merkittävästi edistää myös maisemansuojelua.

5.2 Kieltoja ja ennakkovalvontajärjestelmää koskeva lainsäädäntö

Kielto/lupajärjestelmää koskeva lainsäädäntö on seuraavassa jaoteltu siten, että esittely etenee ympäristönkäyttöä koskevasta lainsäädännöstä luonnon (ympäristön) säilyttämiseen pyrkivään lainsäädäntöön. Lopuksi esitellään vielä sellaista lainsäädäntöä, joka ei oikeastaan sovi tällaiseen jaotteluun.

RakL:ssa säädetään rakentamiseen liittyvästä lupajärjestelmästä. Uudisrakentaminen on pääsääntöisesti kiellettyä ilman viranomaisen lupaa. Eräänä tärkeänä seikkana RakL:n (oikeastaan RakA:n) mukaisessa lupaharkinnassa, joka liittyy rakentamiseen (uudisrakennukset ja muut toimenpiteet) ovat esteettiset seikat. VL:n mukaisessa lupajärjestelmässä kielletään vesistön muuttaminen (oikeastaan myös pilaaminen) ilman lupaa muun ohessa esteettisin perustein. Myös VL:n mukaisessa lupaharkinnassa esteettisillä seikoilla on merkityksensä. Maa-ainesten ottamiseen vaaditaan aina MAL (ja RakL 124a §:n) mukaan lupa. Maa-ainesten ottamisen lupaharkinnassa esteettisillä seikoilla on poikkeuksellisen vahva asema.

YksML:ssa säädettyyn metsän hävittämiskieltoon ei sisälly esteettiin seikkoihin perustuvaa tunnusmerkistöä. Tästä huolimatta YksML:n ennakkovalvontajärjestelmässä voidaan ottaa huomioon myös esteettisiä tavoitteita. Tämän vuoksi myös YksML on otettu tämän tutkimuksen piiriin. Myöskään sähkölainsäädännön (SähköL ja sähkömarkkinalaki) piirissä ympäristöllisiä saatikka esteettisiä seikkoja ei tuoda nimenomaisesti esille. Sähkölainsäädännön mukaisella toiminnalla on kuitenkin merkityksensä myös maisemalliselta kannalta.

5.3 Ympäristönkäytön jälkikontrollia koskeva lainsäädäntö

Ympäristönkäytön jälkikontrollia koskeva lainsäädäntö pitää sisällään toisaalta hallinnollisen menettelyn piiriin kuuluvia asioita ja toisaalta yleisissä tuomioistuimissa käsiteltäviä kysymyksiä. Tämän tutkimuksen kohteena ovat ainoastaan ne hallinnollisen päätöksenteon piiriin kuuluvat asiat, joissa päätöksenteon perustana ovat erityiset – aineelliset – ympäristöön liittyviä esteettisiä seikkoja kos-

kevat kysymykset. Näin esimerkiksi hallinnollisten pakkokeinojen käyttöä muin perustein koskevat säännökset jäävät tutkimuksen ulkopuolelle. Samalla tavoin rangaistusjärjestelmä ja ympäristövahinkojen korvaamista koskeva järjestelmä jäävät tutkimuksessa huomiotta.

Rakennusten kunnossapitoa koskevat RakL:n säännökset oikeuttavat viranomaisen puuttumaan rakennukseen ympäristöineen myös esteettisin perustein. Roskaamiskiellosta säädetään JäteL:ssa. Kiellon tunnusmerkistössä myös (negatiivisilla) esteettisillä seikoilla on merkityksensä. Sekä roskaamista että rakennuksen kunnossapitoa koskevia viranomaisten toimia voidaan tehostaa hallinnollisin pakkokeinoin (uhkasakko ja teettämisuhka). Hallinnollisia pakkokeinoja voidaan käyttää myös muissa niskoittelutapauksissa eli esimerkiksi silloin kun ympäristöä muuttavan (tai pilaavan) toiminnan harjoittaja ei noudata viranomaisluvasta johtuvia velvollisuuksiaan. Tällöin toimintaan puuttumisen perusteena voivat olla myös esteettiset seikat.

5.4 Tutkimuksen rajausta – ulkopuolelle jäävästä lainsäädännöstä

Edellä tehtyä tutkimuksen positiivista rajausta on täydennettävä negatiivisella laajuuden rajauksella. Tutkimuksen ulkopuolelle ovat jo aiemmin rajautuneet puhtaasti muodollinen eli menettelyyn ja viranomaisjärjestelmään liittyvä lainsäädäntö. Tämän vuoksi esimerkiksi asianosaisia ja viranomaisia koskevia kysymyksiä ei tutkimuksessa seikkaperäisesti selvitellä. Menettelyllisen lainsäädännön piiriin luen myös YVAL:n ja YVAA:n. YVAa koskevaa lainsäädäntöä ei näin käsitellä tutkimuksessa koko laajuudessaan. Kuitenkin YVA-lainsäädäntöön liittyviä tämän tutkimuksen kannalta keskeisiä kysymyksiä selvitetään lyhyesti suunnittelua koskevassa pääluvussa.

Ympäristövahinkojen korvaamista koskevat säännökset rajataan kokonaisuudessaan tutkimuksen ulkopuolelle. Näiden säännösten nojalla on mahdollista saada korvauksia myös esteettisiä seikkoja koskevista vahingoista.[155] Ympäristövahinkojen korvaamista koskevat säännökset voidaan jakaa kolmeen ryhmään. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat erityislainsäädäntöön perustuvat ympäristövahinkojen korvaamista koskevat säännökset. Tällainen säännös on esimerkiksi MAL 9 §:ssä, jonka nojalla myös esteettiset vahingot voivat tulla korvattaviksi ja NaapL:ssa, jonka nojalla ei ole mahdollista saada korvausta visuaalisista esteet-

[155] Ks. ympäristövahingoista yleisesti esim. *Hollo* (1991) s. 711–754, *Ståhlberg* (1993) 139–152 tai *Ekroos*, Marja (1995) s. 32–59 taikka *Routamo* ja *Ståhlberg* (1995) s. 81–95.

tisistä vahingoista.[156] Toiseen ryhmään kuuluu lainsäädäntö, joka edellyttää ympäristövahinkojen korvauksista ratkaisua ennakkovalvontaa koskevan päätöksenteon yhteydessä. Nämä säännökset kuuluvat oikeastaan ensimmäiseen ryhmään, mutta niitä olisi lähinnä menettelyllisistä syistä tarpeen tarkastella erikseen. Esimerkiksi VL:n ympäristövahinkojen korvaamista koskevat säännökset kuuluvat tähän ryhmään.[157] Kolmanteen ryhmään kuuluvat yleiset ympäristövahinkojen korvaamista koskevat säännökset. YvahL:n ja VahL:n säännökset ovat tällaisia säännöksiä.

Suomen YVahL – toisin kuin Ruotsin vastaava laki – ei pääsääntöisesti koske esteettisten vahinkojen korvaamista silloin kun ne ilmenevät erillisinä.[158] YVahL 1 §:n mukaan laissa tarkoitettuna ympäristövahinkona korvataan tietyllä alueella harjoitetusta toiminnasta johtuva vahinko, joka on ympäristössä aiheutunut 1) veden, ilman tai maaperän pilaantumisesta; 2) melusta, tärinästä, sä-

---

[156] Ks. esim. KKO 1992:19, jossa katsottiin, että kiven louhinta-alueesta ja sille rakennetusta meluvallista naapuritilan omistajalle maiseman rumentumisena ilmenevä aineeton vahinko ei ollut sellainen eräistä naapuruussuhteista annetun lain 17 §:ssä tarkoitettu rasitus, josta hän mainitun lain 21 §:n nojalla saisi vahingonkorvausta. Alioikeus oli velvoittanut korvaamaan piha-alueen kauneuden ja viihtyisyyden vähenemisenä ilmenevästä maisemallisesta haitasta NaapL:n nojalla 10.000 mk ja tärinästä 59.000 mk. HO kumosi päätöksen. KKO totesi perusteluissaan, että sanamuotonsa mukaan NaapL 17 §:n säännös tarkoittaa sellaisia haittoja, jotka kiinteistöllä harjoitettavan toiminnan johdosta tunkeutuvat naapurikiinteistön alueelle ja jotka koetaan pysyvänä kohtuuttomana rasituksena. Naapurikiinteistön omistajalle maisemanäkymän rumentumisena ilmenevä aineeton vahinko ei ole mainitunlainen rasitus. Myös lain perustana olevassa lainvalmistelukunnan ehdotuksessa vuodelta 1914 asetukseksi, joka koskee eräitä naapurien välisiä suhteita, on lähdetty siitä, ettei säännös koskisi pelkästään esteettistä tai muuta psyykkistä harmia, jota naapurikiinteistöllä oleva laitos aiheuttaa. Näin ollen naapurilla ei ole oikeutta saada louhimoalueesta ja sille rakennetusta meluvallista aiheutuneesta maisemahaitasta vaatimaansa vahingonkorvausta.

[157] Ks. VL 11 luku (erityisesti 11:3). Myös muiden lakien mukaisissa korvausjärjestelmissä saattavat esteettiset arvot tulla korvauksen piiriin. Esimerkiksi ratkaisussa KKO 1980 II 28, joka koski TieL:n mukaista korvausta, katsottiin, että kun tienpitoaineen ottaminen oli aiheuttanut tilan rantamaiseman kauneusarvon turmeltumisen, korvaus tästä menetyksestä oli määrättävä erikseen sisällyttämättä sitä tienpitoaineesta määrättyyn korvaukseen.

[158] Ruotsin miljöskadelagenin (1986:225) 3 §:n mukaan sietokynnyksen ylittävät esteettiset haitat esimerkiksi maiseman rumentumisesta voivat tulla korvattaviksi. Ks. myös SOU 1983:7 s. 250 ja *Eriksson* (1987) s. 41–42. Ympäristövahinkoja koskeva Euroopan Neuvoston sopimus (Lugano) mahdollistaa myös maisemallisten seikkojen ja kulttuurihistoriallisten tekijöiden tulemisen ympäristövaarallisen toiminnan aiheuttamien vahinkojen korvauspiiriin. Sopimuksen mukainen vahinko tarkoittaa henkilö- ja esinevahinkojen ohessa, »loss or damage by impairment of the environment» (ympäristön heikentyminen). Sopimuksen 2 Art. 10. kohdan mukaan näet ympäristöön kuuluu myös kulttuuriperintö sekä maisema (»Environment» includes: natural resources both abiotic and biotic, such as air, water, soil, fauna and flora and the interaction between the same factors; property which forms part of the cultural heritage; and the characteristic aspects of the landscape. Ks. myös *Martin* RJE 2–3/94 s. 124–125 viitteineen.

teilystä, valosta, lämmöstä tai hajusta; taikka 3) muusta vastaavasta häiriöstä.[159] YVahL:n mukaan korvattavia vahinkoja ovat henkilö-, esine- ja taloudelliset vahingot (5 §). Myös esteettisistä vahingoista on kuitenkin mahdollista saada korvausta, jos ne liittyvät muihin vahinkoihin, esimerkiksi ilman pilaantumisen aiheuttamasta metsän tuhoutumisesta.[160] YVahL:n mukaisten korvausten määräämiseen sovelletaan VahL 5 lukua. Taloudellisesta vahingosta, joka ei ole yhteydessä henkilö- tai esinevahinkoon, voi saada korvausta ainoastaan, jos vahinko ei ole vähäinen. Rikoksella aiheutettu vahinko on kuitenkin aina korvattava. Niissä tapauksissa, joissa esteettisistä vahingoista ei ole mahdollista saada korvausta YVahL:n nojalla eli valtaosassa tapauksia, on korvausta kuitenkin mahdollista saada VahL:n mukaisesti, jos sen mukaiset edellytykset täyttyvät.

Yleisesti ympäristövahinkojen korvaamisen kannalta keskeistä on korvausvastuun peruste eli edellytetäänkö vahingon aiheuttajalta tuottamusta vai onko tämä aina vastuussa aiheuttamistaan vahingoista (ns. ankara vastuu). VahL edellyttää vahingon aiheuttajalta tuottamusta (tai tahallisuutta), kun YVahL 7 §:n mukaan noudatetaan ankaran vastuun periaatetta. Esteettisten vahinkojen osalta pääsäännöksi muodostuu näin tuottamusvastuu, kun YVahL:n soveltaminen sulkeutuu pois. VahL:n kannalta helppoja tapauksia ovat ne esteettiset vahingot, joissa vahingon aiheuttaja on toiminut sellaisella alueella, joka ei ole hänen omistuksessaan tai hallinnassaan. Näissä tapauksissa on vahingon kärsinyt menestyk-

[159] Lain tarkoittama vahinko voi ilmetä yksinkertaisesti veden tai maaperän pilaantumisena niin, ettei sitä enää voida käyttää tavanomaiseen tarkoitukseensa. Maaperän saastuminen viljelyyn kelpaamattomaksi taikka veden pilaantuminen juomakelvottomaksi ovat tällaisia suoria vahinkoja. Vahinko voi lisäksi ilmetä laissa ominaisuuksiltaan vastaavan pilaantumisen tai häiriön kautta. Tällainen tilanne olisi silloin, jos vahingon aiheuttanut tekijä kulkeutuisi ilman välityksellä, vaikka ilma sinänsä ei olisikaan laissa tarkoitetulla tavalla pilaantunutta.

[160] YVahL 1 §:n perusteluissa, HE 165/1992 s. 21, todetaan: »Ehdotettu 3 kohta ei kuitenkaan merkitsisi häiriön käsitteen ulottamista laadultaan kokonaan toisenlaisiin ympäristömuutoksiin, vaikka niistä muissa yhteyksissä käytettäisiinkin ympäristövahingon nimitystä. Esimerkiksi maaperän tai puuston muuttamistoimenpiteiden vaikutukset maisemaan eivät olisi momentissa lueteltuihin häiriöihin verrattavia. Tällaiset vaikutukset eivät olisi laissa tarkoitettuja häiriöitä, vaikka niistä koituisikin yksityistaloudellista vahinkoa. Asiaan ei vaikuta se, onko muutoksen välittömänä kohteena menetyksen kärsijän omaisuus vai ei. Ympäristövahingosta voi kuitenkin olla kysymys silloin, kun taloudellisesti merkittävä maiseman menetys välillisesti aiheutuu samaan kiinteistöön vaikuttavasta 1 §:n mukaisesta häiriöstä, esimerkiksi ilman pilaantumisesta ja siitä seuraavasta metsän tuhoutumisesta. Sinänsä voi kauniin maiseman menettämisellä olla rahallista merkitystä esimerkiksi kiinteistön arvon alenemisen muodossa, vaikka itse fyysinen muutos tapahtuisikin kokonaan kiinteistön rajojen ulkopuolella. MAL 9 §:ssä annetaan nimenomaisesti korvaussuojaa tällaisille menetyksille. Näitä vahinkotyyppejä ei missään tilanteessa luettaisi lakiehdotuksessa tarkoitetuiksi ympäristövahingoiksi.» Ks. myös samasanaiset ympäristövahinkotoimikunnan (KM 1990:17) lakiehdotuksen 2 §:n perustelut.

sellisesti saanut korvauksia myös esteettisistä arvoista.[161] Jos taas korvausta vaaditaan ympäristön muutoksista, jotka on toteutettu esimerkiksi naapurikiinteistöllä, pääsäännöksi muodostuu korvauksettomuus. Kuitenkin myös esteettisten vahinkojen kannalta oman erityisryhmänsä muodostavat vielä rikoksella aiheutetut vahingot, joissa korvauksia on mahdollista saada myös naapurikiinteistöllä aiheutettujen muutosten johdosta.[162] Joissakin tilanteissa myös lupaviranomainen voi joutua vahingonkorvausvelvolliseksi, sillä VahL 3:2:n mukaan julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai lai-

[161] Tällaisesta korvausasiasta oli kysymys ratkaisussa KKO 1981 II 10. S:t olivat ryhtyneet taiteilija Alpo Jaakolan omistamaan taloon johtavan tilustien reunasta poistamaan etukäteen sopimatta puu- ja pensaskasvillisuutta parantaakseen tien kuntoa ja kataneet myös AJ:n tilan puolelta 15 puuta. KO hyläten J:n vaatimukset taloudellisesta menetyksestä tuomitsi haaskauksesta S:t sakkoon, korvauksena puiden arvon 100 mk ja maisemallisena sekä immateriaalisena menetyksenä 6000 mk. HO katsoi oikeaksi kumota rangaistuksen ja vapauttaa velvollisuudesta korvata vahingot. KKO totesi, että S:t olivat ilman laillista oikeutta kataneet puita ja pensaita. Rikos oli kuitenkin vähäpätöinen ja johtunut olosuhteisiin katsoen anteeksiannettavasta ajattelemattomuudesta eikä yleinen etukaan vaatinut rangaistukseen tuomitsemista. Se katsoi kuitenkin näytetyksi, että puilla oli J:lle taiteellisessa työssä erityistä merkitystä. Hänelle aiheutuneen vahingon suuruutena pidettävä puiden arvona ja maisemallisen arvon menetyksenä 10.000 mk. KKO kuitenkin sovitteli korvausta VahL 2:1.2:n nojalla 4000 mk:ksi. Ks. myös KKO 1976 II 27, joka koski puiden luvatonta kaatamista, KKO 19.10.1977 t. 2262, jossa oli vahingoitettu haapoja lovettamalla ja KKO 6.5.1964 t. 429, jossa oli lumilingolla vioitettu arvokasta pihakuusta siten, että puun kauneusarvo oli alentunut. Ks. varhaisemmista vastaavanlaisista tapauksista Ruotsissa *Grönfors* JFT 1973 s. 160–161 (NJA 1898 s. 290 ja NJA 1919 s. 1).

[162] Tällaisesta asiasta oli kysymys ratkaisussa KKO 1987:57, jossa B oli suorittanut omalla alueellaan paljaaksihakkuun hakematta RakL 124a §:n edellyttämää lupaa kh:lta. B velvoitettiin suorittamaan naapurilleen A:lle vahingonkorvausta kiinteistön arvon alentumisesta, joka aiheutui maisemaa rumentavasta hakkuusta. Ks. ratkaisusta tarkemmin myös *Majamaa* DL 1987 s. 75–81. Ks. kuitenkin KKO 24.2.1984 t. 988, jossa päädyttiin vastaavanlaisessa tilanteessa päinvastaiseen lopputulokseen. HO tuomitsi B:n sakkoihin ja velvoitti korvaamaan kuolinpesälle maisemakuvan turmelemisesta ja alueen rantakaavassa varattuun tarkoitukseen käyttämisen vaikeuttamisesta. KKO katsoi, että hakkuuluvan saaminen väärältä viranomaiselta oli aiheutunut osittain seikoista, joista B:tä ei voitu moittia, joten rikos oli vähäpätöinen ja johtunut olosuhteisiin nähden anteeksiannettavasta huomaamattomuudesta. Yleinen etukaan ei vaatinut KKO:n mielestä rangaistukseen tuomitsemista. Vahingonkorvauskanne hylättiin ennenaikaisena ja B vapautettiin suorittamasta tuomittuja korvauksia. Ks. myös rikoksella saavutetun hyödyn konfiskointia koskeva KKO 1992:173, jossa katsottiin, että RakL:n säännösten rikkominen ei ollut kohdistunut välittömästi kaupunkiin määrätyn edun tai oikeuden haltijana eikä siitä ollut syntynyt kaupungille rikokseen perustuvaa korvausvaatimusta. Kaupungin rakltk:lla oli RakL 146a §:n nojalla vain oikeus ilmoittaa tällainen toimenpide syyttäjäviranomaiselle syytteen nostamista varten, mutta ei oikeutta ajaa syytettä siitä. A suorittanut n. 1,5 hehtaarin laajuisella alueella avohakkuun ilman kh:n lupaa, vaikka alueella oli tuolloin voimassa RakL 124.3a §:n mukainen YM:n vahvistama toimenpidekielto. RO tuomitsi A:n sakkoihin ja konfiskoi rikoksella saavutetun hyödyn 45.000 mk. HO katsoi, että jutussa ei ollut esitetty selvi-

minlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon. Edellytyksenä vahingonkorvausvelvollisuudelle on lisäksi se, että toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu.[163]

Tutkimuksen ulkopuolelle jäävät myös esteettisistä seikoista johtuvista rajoituksista aiheutuvat korvaukset. Tällaiset säännökset eivät siis koske »esteettistä vahinkoa», vaan tilannetta, jossa ympäristönkäyttöä rajoitetaan esteettisellä (tai muulla kulttuuriperusteella) ja ympäristökohteen omistajalle aiheutuu tästä taloudellisia menetyksiä.

Ympäristörikoksia koskevien rangaistussäännösten tunnusmerkistöihin sisältyy myös esteettisiä seikkoja. Esteettiset kysymykset sisältyvät kuitenkin yleensä avoimiin tunnusmerkistöihin, jolloin esteettisiä arvoja ei ole erikseen mainittu rikoksen tunnusmerkistössä.[164] Ympäristörikoksia koskevat säännökset jätetään tutkimuksessa kuitenkin lähemmin tarkastelematta. Tämä johtuu pääasiassa siitä, että näiden säännösten merkitys on pääasiassa välillinen eli säännök-

---

tystä A:n tietoisuudesta uudesta toimenpidekiellosta. Kaupungin ilmoitustaululla ja sanomalehdessä tapahtuneen toimenpidekiellosta kuuluttamisen ei voitu katsoa riittävän siihen, että kiellon rikkomisesta voisi joutua rikosoikeudelliseen vastuuseen, ellei kiellon rikkoja todella ollut kiellosta tietoinen. Näin oli jäänyt näyttämättä, että A olisi tahallaan rikkonut kysymyksessä olevaa toimenpidekieltoa. KKO katsoi em. perusteilla, ettei ollut syytä muuttaa HO:n päätöstä.

[163] Julkisyhteisön korvausvelvollisuudesta »esteettisestä vahingosta» oli kysymys Kouvolan HO:n ratkaisussa 27.10.1994 nro 1948. HO totesi, että asemakaavan vastaisesti rakennettu terminaalirakennus on rumentanut T:n omakotitalon ympäristöä. Terminaalirakennus on sijoitettu T:n tonttia n. 2–3 metriä korkeammalle tontille ja n. 7 metriä korkeana se varjostaa T:n taloa länsi-luoteen suunnasta. HO:n katsoi, että terminaalirakennuksen peltinen pintamateriaali poikkeaa vieressä olevien rakennusten kaavanmukaisesta punatiilestä. Ulkonäkönsä ja kokonsa vuoksi rakennus poikkeaa huomattavasti T:n rakennuksesta eikä sopeudu jo rakennettuun ympäristöön. Näistä syistä HO katsoi T:n kiinteistön arvon alentuneen. HO:n totesi lisäksi, että varastorakennuksen kaavan muutoksen jälkeen saama rakennuslupa ei poistanut kaupungin vahingonkorvausvelvollisuutta. HO arvioi, että kaupungin virheestä oli aiheutunut T:n kiinteistölle 200.000 markan arvon alennus. Kuitenkin HO katsoi, että kaupungin tuli vastata T:n kiinteistön arvon alennuksesta ainoastaan 100.000 markkaa, koska »ympäristö ei joka suhteessa vastaa sitä, mitä varsinaiselle omakotialueelle rakentava voi odottaa». Lisäksi T:t saivat meluja immissiokorvauksia yhteensä 20.000 markkaa. Tässä yhteydessä ei ole mahdollista selvittää ko. tapauksen kaikkia vaiheita, mutta T:t olivat voittaneet ennen vahingonkorvausprosessia useita juttuja KHO:ssa (12.5.1987 t. 1727, kantelu rakennuslupapäätöksestä; 5.5.1989 t. 1437, poikkeuslupa-asia sekä 6.3.1990 t. 810, rakennusvalvonta-asia), mutta hävinneet kaavan muuttamista koskeneessa asiassa (KHO 17.1.1991 t. 141), joka mahdollisti po. rakennuksen rakentamisen »laillisesti». Lisäksi EOA oli huomauttanut rakltk:a virheellisestä menettelystä päätöksellään 3.10.1988/3151. Ks. em. KHO:n ratkaisuista tarkemmin jäljempää.

[164] Rikoslain uudistuksen (578/1995) yhteydessä ne ympäristörikoksia koskevat säännökset, joista voi seurata vankeutta, otettiin rikoslakiin (48-luku). Lähes kaikki näistä säännöksistä ovat

sillä on ympäristöön liittyvien esteettisten arvojen suojan kannalta lähinnä ennaltaehkäisevä merkitys.

Kulttuuriarvojen ja samalla esteettisten arvojen suojelua ja säilyttämistä koskevia taloudellisia tukimuotoja koskevat säännökset rajataan tutkimuksen ulkopuolelle. Käytännön suojelutoiminnan kannalta tällaiset säännökset ovat erittäin merkityksellisiä, mutta ne on jätetty tämän tutkimuksen ulkopuolelle lähinnä tutkimuksen laajuuteen liittyvistä syistä. Maatalouden osalta EU:n ympäristötukea koskevan asetuksen mukaisia maatalouden tukimuotoja selvitetään kuitenkin ydinkohdiltaan.

---

myös ympäristöön liittyvien esteettisten arvojen turvan kannalta merkityksellisiä, vaikka niissä ei esteettistä terminologiaa käytetäkään. *Ympäristön turmelemisesta* (48:1.2) voidaan tuomita sakkoon tai vankeuteen sellainen henkilö – tai nykyisin sakkoihin myös yhteisö (48:8) – joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta ryhtyy muuttamaan ympäristöä vastoin SML:n, RakL:n, VL:n tai MAL:n säännöksiä taikka näiden lakien nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä taikka kaavaa tai lupaa siten, että teko on omiaan aiheuttamaan ympäristön *huonontumisen* vaaraa. Säännöksessä tarkoitettu huonontuminen voi olla myös ympäristön esteettisen laadun heikkenemistä. Sinänsä rangaistavuuskynnys on tässä suhteessa melko alhainen, mutta rangaistavuus edellyttää myös aina jonkin ympäristön muuttamista koskevan lain rikkomista. Ks. tarkemmin HE 94/1993 s. 190–192, jonka mukaan mm. maiseman turmeltuminen ja viihtyisyyden väheneminen voisivat olla ympäristön huonontumista. Ympäristön turmelemisesta (48:1.1) voidaan tuomita myös henkilö, joka jättää ympäristöön esineen siten, että teko on omiaan aiheuttamaan ympäristön roskaantumisen vaaraa. Myös ympäristöpäästöillä on välillinen vaikutuksensa ympäristöön liittyviin esteettisiin arvoihin, joten myös niitä koskevalla ympäristön turmelemisen tunnusmerkeillä on ennaltaehkäisevä merkitys esteettisten seikkojen kannalta. (Törkeästä ympäristön turmelemisesta tuomittaisiin vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään kuudeksi vuodeksi vankeuteen. Ympäristörikkomuksesta, joka on ympäristön turmelemisen lievempi tekomuoto, taas tuomittaisiin sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.) Myös *luonnonsuojelurikokseen* (48:5) voi liittyä »alkuperäiseen» luontoon kuuluvien esteettisten arvojen loukkauksia. Luonnonsuojelurikoksesta on näet tuomittava sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi henkilö, joka oikeudettomasti hävittää tai turmelee LSL:ssa tai sen nojalla suojeltavaksi säädetyn tai määrätyn taikka toimenpidekieltoon määrätyn luonnonalueen. Ks. myös HE 94/1993 s. 195–197. Samalla tavoin myös *rakennussuojelurikokseen* (48:6) voi liittyä rakennettuun ympäristöön liittyvien esteettisten arvojen loukkauksia, sillä siitä on tuomittava henkilö, joka hävittää rakennettuun ympäristöön kuuluvan kohteen, joka on RakL:ssa tai sen nojalla annetulla määräyksellä suojeltu tai RakSL:n nojalla suojeltu tai asetettu toimenpidekieltoon. Vastaavasti tuomittaisiin rakennussuojelurikoksesta myös MML:n mukaisen kiinteän muinaisjäännöksen turmelija (48:6.2). Ks. myös HE 94/1993 s. 197–199. Ks. tarkemmin rikoslain muutoksesta ympäristörikosten osalta HE 94/1993 s. 177–200. Rikosoikeudellisista keinoista myös konfiskaatiolla (rikoslain 2:16) on ennaltaehkäisevä merkityksensä myös ympäristön esteettisten arvojen säilyttämisen kannalta.

6. TUTKIMUKSEN RAKENTEESTA

Edempänä esille tuotujen »lähtökohtien» yhteys jatkotutkimukseen on merkittävä, sillä voimassa olevaa oikeutta tarkastellaan niiden kannalta. Erilaisten ympäristöarvojen (esteettisyys (kulttuuri), terveys ja luonto) ja ympäristönkäyttömuotojen (muuttaminen, suojelu ja säilyttäminen) merkitys jäsentävänä tekijänä on huomattava, vaikka tarkastelun kohteena oleva voimassaoleva oikeus onkin jaoteltu muilla perusteilla. Lähtökohdat on nähdäkseni pidettävä mielessä erityisesti tutkimuksen kokonaisuuden vuoksi eli sirpaleisuutta yhdentävänä tekijänä. Näin voidaan nähdä, että ympäristöön liittyvät esteettiset arvot ja esteettinen arvottaminen koskevat kaikentyyppistä ympäristölainsäädäntöä, olipa sen funktiona sitten ympäristön muuttamisen, suojelun tai säilyttämisen sääntely.

Tutkimuksen pääluvut II, III ja IV pitävät sisällään pääasiassa lainsäädäntöä ja oikeuskäytäntöä. Näissä pääluvuissa tarkastellaan ympäristöoikeuden järjestelmää tietyn ympäristöarvon – esteettisyyden – kannalta. Tutkimuksen rakenne seuraa näiden lukujen osalta edellä lainsäädännön esittelyn yhteydessä käytettyä jäsentelyä.

Ensinnä (II pääluvussa) tarkastellaan ympäristönkäytön suunnittelulainsäädäntöä. Tämä jakso on jaoteltu neljään lukuun suunnittelutason mukaisesti eli ylikansalliseen, valtakunnalliseen, alueelliseen ja paikalliseen suunnittelutasoon. Suhteellisesti eniten huomiota kiinnitetään maisemansuojelua koskevaan valtakunnalliseen suunnitteluun sekä yksityiskohtaiseen kaavoitukseen.

Pääluvun III sisältönä on ennakkovalvontajärjestelmiä koskeva lainsäädäntö. Tarkastelun kohteena on siis ympäristönkäyttöä koskevat lupajärjestelmät. Suhteellisesti suurimman huomion saavat tässä pääluvussa rakentamista koskevat säännökset.

Kolmanneksi (IV pääluvussa) huomion kohteena ovat ne jälkivalvontajärjestelmään kuuluvat säännökset, joissa käytetään erityistä esteettistä terminologiaa. Näin tämä pääluku jää väistämättä laajuudeltaan edellisiä päälukuja pienemmäksi.

Lainsäädäntöä koskevien jaksojen jälkeen pääluvussa V tehdään näihin jaksoihin nojautuen yhteenvetoa ja johtopäätöksiä tutkimuksen teemaan liittyen. Pääluvussa V palataan näin osittain I pääluvussa esille tuotuihin yleisempiin teemoihin. Sen lisäksi käsitellään yleisellä tasolla oikeusvertailua sekä päätöksentekijöitä koskevia yleisiä kysymyksiä aineellisen lainsäädännön soveltajina ja oikeusturvan antajina. Pääluvussa V esitetään myös joitakin näkemyksiä de lege ferenda -näkökulmasta.

II YMPÄRISTÖNKÄYTÖN SUUNNITTELU

1. JOHDANTOA

Tässä pääluvussa tarkastellaan nimikkeen »suunnittelu» alla lainsäädäntöä, jonka yhteisenä nimittäjänä on pyrkimys ennakolliseen ympäristönkäytön kontrollointiin. Osa tästä lainsäädännöstä on lähtökohdiltaan ympäristöä säilyttävää tai suojelevaa, mutta suuri joukko myös ympäristön muuttamisen kontrollointia koskevaa.

Ympäristönkäytön suunnittelu on ymmärretty erittäin laajasti siten, että suunnittelun piiriin kuuluu toisaalta suoraan lakiin perustuvia suojelujärjestelmiä, esimerkiksi MML:n mukainen suoraan lain säännöksiin perustuva kohdesuojelu, ja toisaalta varsin konkreettisia hankkeita, joissa suunnitelma koskee tiettyä lähitulevaisuudessa suoritettavaa toimenpidettä, esimerkiksi YksTL:n mukainen tiesuunnittelu. Tarkastelun kohteena on pääasiassa lainsäädäntöön perustuva suunnittelu eli huomion ulkopuolelle jää esimerkiksi osa erilaisesta »inventoivasta» suunnittelusta. Yhteisenä nimittäjänä erilaisten suunnittelujärjestelmien tarkastelussa ovat luonnollisesti vaikutukset maisemaan tai kaupunkikuvaan liittyviin esteettisiin arvoihin.

Ympäristönkäytön suunnittelun tarkastelu on jaettu neljään suunnittelutasoon. Jakso aloitetaan ylikansalliselta tasolta, jonka jälkeen huomio kohdistetaan valtakunnan tasolla tapahtuvaan suunnitteluun. Seuraavaksi siirrytään tarkastelemaan valtiollista väliportaan (aluetason) suunnittelua. Viimeiseksi huomion kohteena on paikallinen ympäristönkäytön suunnittelu.

2. YLIKANSALLISESTA YMPÄRISTÖNKÄYTÖN SUUNNITTELUSTA

2.1 Johdantoa

Kansallisvaltioiden harjoittaman suunnittelun »yläpuolelle» on hahmotettavissa ylikansallinen ympäristönkäytön suunnittelu.[1] Ylikansallinen suunnittelu on taas mahdollista jakaa sekä vertikaalisesti että horisontaalisesti. Ylikansallinen suunnittelu voidaan jakaa esimerkiksi globaaliin, maanosalliseen tai muuta useampaa valtiota tai niiden osaa koskevaan suunnitteluun. Se koskee tavallisimmin ainoastaan tiettyä kohdetta eli esimerkiksi tietyn eläin- tai kasvilajin elinympäristöä. Koko maailmaa tai edes maanosaa koskevaa yleistä – tavallaan »kaavaa» – koskevaa alueiden käyttöä koskevaa suunnitelmaa ei ainakaan toistaiseksi ole pyritty laatimaan. Joillakin kansainvälisillä julistuksilla ja sopimuksilla on kuitenkin pyritty oman erityisalansa suhteen ohjaamaan tietynlaisen ympäristön käyttöä maailman tai maanosanlaajuisesti. Yleisemmästä maailmaa kokonaisuutena käsittelemään pyrkivästä suunnittelusta voidaan mainita esimerkkinä ns. biodiversiteettisopimus[2] ja erityisesti ilmastonmuutosta[3] koskeva puitesopimus, vaikka nämäkin koskevat »ainoastaan» tiettyä ympäristön osa-aluetta.[4]

EU:n piirissä maanosallinen (sen osaa koskeva) ympäristönkäytön suunnittelu on luonnollisesti vahvimmalla pohjalla, vaikka EU ei harjoitakaan kattavaa

---

[1] Ympäristönkäytön suunnittelu tarkoittaa tässä yhteydessä sekä yleistä »ympäristöpoliittista» suunnittelua, joka ei välttämättä ole alueellisesti kohdistettua, että alueellisesti kohdennettua suunnittelua, jossa alueita osoitetaan tiettyihin käyttötarkoituksiin.

[2] Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus (SopS 78/1994). Vaikka sopimuksen tavoitteisto on pääasiallisesti nimenomaan luonnon monimuotoisuuden säilymistä koskeva, on sillä näin välillinen merkitys myös maisemansuojelun kannalta. Lisäksi erityisesti kulttuuriympäristön (ja nimenomaan kulttuurinsuojelun) kannalta erityisesti sopimuksen 8 artiklan j-kohdan ja 10 artiklan c-kohdan mukaisilla alkuperäiskansoja ja paikallisia yhteisöjä koskevilla – tosin väljillä – velvollisuuksilla on tavallaan välittömästi maisemallisia vaikutuksia.

[3] Ilmastonmuutosta koskeva Yhdistyneitten Kansakuntien puitesopimus (SopS 61/1994). Luonnollisesti myös tällä sopimuksella on välillinen vaikutus lähes kaikkialla maailmassa myös maisemallisesti sekä kaupunkikuvallisesti, vaikkei sopimuksessa sen yleisen luonteen vuoksi näitä seikkoja tuodakaan esille.

[4] Näillä sopimuksilla ei ole alueellisesti kohdennettuja tavoitteita, vaan niiden yleismaailmallinen suunnitelmallisuus on ilmaistu verbaalisesti. Huomiotta jätetään myös luonnonsuojelua (monimuotoisuuden suojelua) koskevat kansainväliset sopimukset, joiden merkitys maisemaan liittyvien esteettisten arvojen suojan kannalta on välillinen. Ks. näistä sopimuksista esim. *Kiss* ja *Shelton* (1991) s. 243–305.

ympäristönkäytön suunnittelua.[5] Unionisopimuksessa (ns. Maastrichtin sopimus) ympäristönkäytön suunnittelua koskeva EU:n toimivalta näennäisesti lisääntyi 130s artiklan muutoksen myötä. Muutos on kuitenkin siinä mielessä näennäinen, että tätä ennenkin yhteisöllä on ollut mahdollisuus ryhtyä ympäristönkäytön suunnittelua koskeviin toimenpiteisiin. Näistä erimerkkeinä voidaan mainita luonnonsuojelua koskevat direktiivit. Itse asiassa 130s artikla koskeekin »vain» päätöksentekomenettelyä.[6] EU:n puitteissa on laadittu myös ympäristönkäytön erityislohkoja (esimerkiksi liikenne) koskevia suunnitelmia. Tällaisella suunnittelulla ei useinkaan ole säädännäistä pohjaa.

Seuraavassa selvitetään lyhyesti joitakin ylikansallisia järjestelyitä, joiden tarkoituksena on jonkinasteinen maiseman, kaupunkikuvan tai muun kulttuuriympäristön suojelua koskeviin toimenpiteisiin ryhtyminen »suunnittelullisin keinoin». Tarkastelu on jäsennelty kahteen pääjaksoon, joista ensimmäinen koskee kansainvälisiä sopimuksia ja toinen EU:n toimenpiteitä. Huomion kohteena ovat ainoastaan sellaiset »normit», joilla on konkreettisia vaikutuksia ympäristönkäyttöön. Huomiotta on siis lähes kokonaisuudessaan jätetty sellaiset toimet, joiden vaikutus on lähinnä abstraktilla tavalla tavoitteellinen. Ulkopuolelle on näin jätetty kokonaisuudessaan ns. soft law'n piiriin kuuluvat kansainvälisoikeudelliset asiakirjat (suositukset, päätöslauselmat ja julistukset) sekä ylikansallisen sääntelyn (EU:n) osalta muut toimenpiteet kuin asetukset ja direktiivit.[7]

Yleisesti on todettava, että tutkimuksessa pidetään silmällä konkreettisen ympäristönkäytön suunnittelulliselta kannalta merkittävimpiä normeja. Näitä ovat sellaiset normit, jotka edellyttävät kartalla osoitettuja alueita. Tällaisenkin suunnittelun osalta kansallisvaltioiden oma päätösvalta on varsin huomattava, sillä konkreettinen suunnittelu tapahtuu niiden toimesta. Ylikansalliset organisaatiot eivät siten itse laadi suunnitelmia, vaan niiden rooli on lähinnä tavoitteiden ja

[5] Ks. yleisesti EU:n ympäristönkäytön suunnittelun piiriin kuuluvasta normistosta *Redman* JP&EL 1993 s. 999–1011, jonka mukaan EU:n ympäristönkäytön suunnittelunormisto on alkanut vaikuttaa Britannian ympäristönkäytön suunnittelujärjestelmään.

[6] Ympäristönkäytön suunnittelu (tässä yhteydessä tarkoittaen konkreettista alueiden käyttöä koskevaa suunnittelua) edellyttää pääsääntöisesti 130s artiklan mukaan neuvostolta yksimielisyyttä, kun muut ympäristöä koskevat päätökset voidaan neuvostossa tehdä määräenemmistöllä.

[7] Muut kuin asetukset ja direktiivit eli varsinaisesti ympäristöpolicy'a koskevat asiakirjat jätetään seuraavassa tarkastelun ulkopuolelle, vaikka niiden merkitys onkin ympäristöpolitiikan linjauksina varsin suuri. Näin jatkossa ei seikkaperäisesti selvitetä esimerkiksi ympäristöohjelmien tai resoluutioiden (esim. Council Resolution of 25 February 1992 on the Community policy concerning the European coastal zone (92/C 59/01)) vaikutusta maisemalliselta kannalta.

kriteereiden asettajan.[8] Alueellisesti kohdennettujen, ylikansallisella tasolla hyväksyttyjen kohteiden asema on »auktoriteettiargumentaation kannalta» erittäin vahva, sillä ylikansallinen hyväksyntä luo kansallisellakin tasolla erittäin voimakkaan tunteen siitä, että kohde on merkittävä.

Yleisesti on todettava, että vaikka ylikansallisten toimien (velvoittavat normit, kansainväliset sopimukset, julistukset, suositukset, päätöslauselmat jne.) välitön konkreettinen merkitys onkin – tapauksesta riippuen – muodollisesti varsin heikko, on niiden abstrakti yleinen vaikutus kuitenkin huomattava.[9] Vaikutus ei kuitenkaan ole oikeudelliselta kannalta konkreettinen. Erityisesti Suomessa ylikansallisten »normien» auktoriteettiargumentaatioarvo on ollut varsin suuri, vaikka ne eivät olisikaan suoranaisesti oikeudellisesti velvoittavia. Kysymys on nähdäkseni enemmän ympäristöpoliittisesta argumentaatiosta, joka voidaan mielestäni – ainakin jollakin tarkkuudella – erottaa ympäristöoikeudellisesta argumentoinnista. Toisaalta ylikansalliset toimenpiteet ovat ikään kuin osoituksia yleismaailmallisesta ja kaikille ihmisille yhteisestä arvomaailmasta, joten ne ovat tavallaan »objektiivisempia» ja siten kansallisten toimien »yläpuolella».[10]

2.2 Kansainväliset sopimukset

Seuraavassa tuodaan esille kaksi kansainvälistä sopimusta[11], joista toisella – maa-

[8] Analogia kunnan ja valtion välisen ympäristönkäytön suunnittelun suhteen ei kuitenkaan ole toimiva, sillä valtion viranomaiset myös itse laativat ympäristönkäytön suunnitelmia, vaikka niillä ei ehkä olekaan kaavoitukseen rinnastettavia oikeusvaikutuksia.

[9] Vaikutus saattaa oikeudellisesti – oikeudellisessa maailmassa – tuntua heikolta. Yleisen mielipiteen ja tiedonvälityksen kehityksen kannalta erityisesti »soft law» (suositukset ja julistukset) ja muut »pehmeät» keinot näyttävät kuitenkin olevan varsin merkittävä osa ympäristökeskustelua. Ks. myös *Lyster* (1985) s. 10–14 ja heikkouksista *Koskenniemi* (toim. Hollo ja Parkkari) s. 43.

[10] Ks. myös *Koskenniemi* (toim. Hollo ja Parkkari) s. 35–36, joka toteaa kansainvälisten ympäristöjuristien (»vihreän muutoksen liikkeen») omaavan idealistisen uskon kansainväliseen oikeuteen kansainvälisen yhteisön edistysvoimana ympäristöllisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

[11] Tässä yhteydessä jätetään tarkemmin selvittelemättä yleissopimus Euroopan arkeologisen perinnön suojelusta (La Valetta 1992, SopS 26/1995). Sopimuksen tarkoituksena on suojella arkeologista perintöä, jolla tarkoitetaan mm. muinaisilta ajoilta periytyviä jälkiä ihmisen toiminnasta (art. 1). Jokainen sopimusvaltio sitoutuu mm. luetteloimaan arkeologista perintöä ja suojelemaan sitä suojelualueita perustamalla (art. 2). Lisäksi sopimusvaltiot sitoutuvat mm. pyrkimykseen sovittaa yhteen ja yhdistää arkeologiset ja maankäytön suunnittelun tarpeet varmistamalla arkeologien osallistumisen suunnitteluun; sekä varmistamaan, että ympäristövaikutusten arvioinnissa ja sitä seuraavassa päätöksenteossa otetaan huomioon muinaisjäännökset ja niiden ympäristö sekä ryhtymään toimenpiteisiin maankäyttöhankkeiden yhteydessä ta-

ilmanperintösopimuksella – on konkreettisia alueellisia vaikutuksia.[12] Toisessa – Euroopan rakennustaiteellisen perinnön suojelua koskevassa sopimuksessa – taas asetetaan varsin konkreettisia valtioita koskevia velvollisuuksia.[13] Sopimusten konkreettisuus on siis erilaatuista. Sopimukset ovat myös alueelliselta ulottuvuudeltaan erilaisia, kun toinen koskee koko maailmaa (maapalloa) ja toinen lähinnä Länsi-Eurooppaa. Euroopan rakennustaiteellinen perintö on luonnollisestikin osa maailman perintöä ja tässä mielessä sopimukset osittain ovat päällekkäisiä. Myös asialliselta ulottuvuudeltaan sopimukset ovat poikkeavia, sillä maailmanperintösopimus kattaa sekä luonto- että kulttuuriympäristön, kun rakennustaiteellista perintöä koskeva sopimus koskee nimensä mukaisesti vain kulttuuriympäristöä. Sopimuksia ei seuraavassa ole mielekästä tarkastella seikkaperäisesti, vaan esille tuodaan ainoastaan tämän tutkimuksen kannalta keskeisiä seikkoja.

2.2.1 Maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelu

Maailmanperintösopimuksessa[14] suunnittelulliselta kannalta keskeisimpiä ovat maailmanperintöluetteloon otetut kohteet, jotka ovat »yleismaailmallisesti erityisen arvokkaita» (art. 11).[15] Kohteiden inventointi kuuluu kuitenkin sopimuk-

---

vatun arkeologisen perinnön suojelemiseksi mahdollisuuksien mukaan löytöpaikaltaan (art. 5). Ks. sopimuksesta ja siihen liittyvistä suosituksista lyhyesti esim. *Kärki* (toim. Hollo ja Parkkari) s. 144.

[12] Esimerkiksi vuoden 1992 Itämeren suojelusopimuksella (sen luonnonsuojeluartikla 15 sekä suositukset, jotka on annettu sopimuksen nojalla) on välillisiä konkreettisia vaikutuksia – Suomen omien toimenpiteiden vuoksi – myös maisemallisesti, mutta sopimuksen tarkoituksena ei kuitenkaan ole maisemaan liittyvien arvojen suojeleminen, vaan Itämeren suojeleminen pilaantumiselta. Sopimukseen perustuvien suositusten osalta on oikeudelliselta kannalta pidettävä mielessä niiden suositusluonne, joka tuntuu joskus Suomessa unohtuvan. Ks. tästä esim. luonnonsuojelulakityöryhmän tarkistettu mietintö (YM, AKO, Työryhmän raportti 5/1995) s. 15 ja 18–19.

[13] Jäljempänä käsiteltävien sopimusten ohessa aihepiiriä koskevat myös lukuisat suositukset ja julistukset, joita ovat esimerkiksi: UNESCO: Recommendation concerning the safeguarding of the beauty and character of landscapes and sites, 11.12.1962, 31st plenary meeting; Suositus kulttuuri- ja luonnonperinnön kansalliseksi suojelemiseksi, hyväksytty UNESCON yleiskokouksen 17.istunnossa 16.11.1972 Pariisissa; Suositus historiallisesti huomattavien alueiden suojelusta ja merkityksestä nykypäivinä, hyväksytty UNESCON yleiskokouksen 19. istunnossa 26.11.1976 Nairobissa; sekä Mexicon kulttuuripoliittinen julistus, hyväksytty UNESCON järjestämässä Maailman kulttuuripoliittisessa (Mondiacult) konferenssissa Mexicossa 6.8.1982.

[14] Yleissopimus maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemisesta (Pariisi 1972), SopS 19/1987. Ks. sopimuksesta yleisesti HE 206/1986, *Kiss* ja *Shelton* (1991) s. 243–249, *Lyster* (1985) s. 208–238, *Birnie* ja *Boyle* (1992) s. 468–470, *Kärki* (toim. Hollo ja Parkkari) s. 139–140 sekä *Tolvanen* (toim. Hollo ja Parkkari) s. 264–268.

[15] Lisäksi Maailmanperintökomitea laatii, pitää ajan tasalla ja julkaisee olosuhteiden vaatiessa

sen osapuolena olevalle valtiolle, eikä luetteloon voida näin merkitä kohdetta ilman valtion suostumusta.[16] Vaikka sopimuksen nimenomaisen maininnan (art. 12) mukaisesti luetteloon merkitsemättömän kohteen suhteen »ei ole millään tavoin katsottava merkitsevän» kohteen vähempiarvoisuutta, on kuitenkin nähdäkseni ilmeisen selvää, että luetteloon merkitsemättömän kohteen asema on suhteellisesti ottaen heikompi kuin luetteloon merkityn kohteen. Tämä johtuu osittain siitä, että jo luetteloon merkitseminen edellyttää kohteelta erityistä arvoa ja edustavuutta, eikä pelkkä sopimusvaltion oma näkemys kohteen arvosta riitä luetteloon merkitsemisen edellytykseksi. Maailmanperintökomitea siis arvioi ehdotettuja kohteita itsenäisesti laatimiensa perusteiden mukaisesti yleismaailmallisesti. Tällöin kohteiden osalta edellytetään yleismaailmallista edustavuutta (oikeastaan harvinaislaatuisuutta), eikä ainoastaan valtionsisäinen erityislaatuisuus riitä luetteloon merkitsemiseksi. Edellä esitettyjen asia-argumenttien lisäksi myös nimenomaan auktoriteettiargumentaation kannalta luetteloon merkityn kohteen status on varsin korkea, onhan kohde tällöin ikäänkuin »objektiivisesti arvioiden» todettu yleismaailmallisesti erityisen arvokkaaksi.[17]

»Uhanalaisen maailmanperinnön luettelo» nimistä luetteloa kohteista, joiden säilyttämiseksi on ryhdyttävä laajakantoisiin toimenpiteisiin ja joiden hyväksi on pyydetty apua sopimuksen mukaisesti.

[16] Suomen esityksestä maailmanperintöluetteloon on merkitty kolme kulttuurikohdetta, Suomenlinna, Vanha Rauma ja Petäjäveden puukirkko. Suomalaisten luontokohteiden arviointi on tätä kirjoitettaessa edelleen kesken.

[17] Esimerkiksi tätä kirjoitettaessa julkisuudessa esiintyneessä Suomenlinnan ja Vallisaaren välisen Kustaanmiekan salmen väylän »oikaisemista» koskevassa kiistassa, joka – tällä kertaa – sai alkunsa Tallink-nimisen matkustaja-aluksen karilleajosta 22.4.1995, nähdään käytännössä mikä merkitys Suomenlinnan maailmanperintö-statuksella on käytännössä. Helsingin kaupungin satamalautakunta haluaisi louhia 40 metriä Vallisaaresta väylän saattamiseksi turvallisemmaksi. Tätä vastustaa mm. MV, jonka tukena ovat myös »UNESCOn asiantuntijat» (Helsingin Sanomat 17.6.1995). Mielenkiintoinen puoli asiassa on se, että kysymys on – ainakin näennäisesti – ihmisten turvallisuuden ja kulttuuriarvojen välisestä ristiriidasta. Oikeudelliselta kannalta asia näyttäisi maailmanperintösopimuksen artiklojen valossa selvältä, sillä sehän velvoittaa sopimusvaltion tekemään kaiken voitavansa kohteiden hyväksi (4 art.). Lisäksi sopimus velvoittaa valtioita ryhtymään mm. asianmukaisiin hallinnollisiin toimiin perinnön suojelemiseksi ja säilyttämiseksi (5 art. d-kohta). Kun sopimus velvoittaa valtioita olemaan ryhtymättä tahallisiin toimiin, jotka vahingoittavat luonnon- tai kulttuuriperintöä toisen valtion alueella (art. 6), niin omalla alueella olevan perinnön osalta sama kielto lienee itsestään selvä. Käytännössä olisi ilmeisestikin ainakin Suomen valtion asiana noudattaa sopimusta ja ryhtyä toimenpiteisiin sen suojelemiseksi, jos Helsingin kaupunki päättäisi ryhtyä em. toimenpiteisiin. Päätöksenteossa huomioon otettavia seikkoja ovat myös, miten suureksi uhaksi kohteelle kyseinen toimenpide »tulkitaan» ja mitä muita mahdollisuuksia on väylän turvallisuuden lisäämiseksi (esim. johteet) ja miten ne mahdollisesti vaikuttavat suojelukohteeseen. Oikeuskäytännössä on tiettävästi ainakin kerran pohdittu sitä, johtuuko sopimuksesta sopimusvaltiota koskeva velvollisuus suojella maailmanperintöluetteloon merkittyä kohdetta. Kysymykses-

Sopimuksessa erotetaan toisistaan toisaalta kulttuurikohteet (»kulttuuriperintö») ja luontokohteet (»luonnonperintö»), jotka ovat yleismaailmallisesti erityisen arvokkaita (1 art.).

Kulttuuriperintöön kuuluvat pääluokittain rakennusmuistomerkit, rakennusryhmät ja paikat (art. 1). Rakennusmuistomerkit ovat historian, taiteen tai tieteen kannalta arvokkaita. Rakennusryhmien arvo taas perustuu niiden arkkitehtuuriin, yhtenäisyyteen tai maisemalliseen sijaintiin. Paikat ovat historialliselta, esteettiseltä, etnologiselta tai antropologiselta kannalta arvokkaita. Esteettiset seikat ovat sopimuksen mukaisessa kulttuuriperinnön määrityksessä varsin keskeisessä asemassa ja maailmanperintökomitea voi siis joutua arvioimaan myös ehdotetun kohteen esteettistä arvoa. Esteettiset kysymykset eivät kuitenkaan ole yksinomaisia, vaan kohdetta ikäänkuin harkitaan kulttuuriarvojen kokonaisuuden kannalta.

Luontoperinnöllä tarkoitetaan elottomia ja elollisia luonnonmuodostumia, jotka ovat esteettiseltä tai tieteelliseltä kannalta arvokkaita; geologisia tai fysiologisia muodostumia sekä tarkoin rajattuja alueita, jotka ovat tieteen tai luonnonsuojelun kannalta arvokkaiden, uhanalaisten eläin- ja kasvilajien elinympäristönä; sekä luonnontilaisia paikkoja tai tarkoin rajattuja luonnonalueita, jotka ovat tieteen, luonnonsuojelun tai luonnonkauneuden kannalta arvokkaita (art. 2). Myös luonnonperinnön määritelmässä esteettiset seikat ovat varsin vahvasti esillä.

Edellä mainitun maailmanperintöluettelon lisäksi sopimus sisältää muun ohessa yleisiä määräyksiä valtioiden velvollisuuksista, jotka koskevat määritelmän mukaisten kohteiden määrittämistä, suojelemista, säilyttämistä, esittelemistä sekä tuleville sukupolville välittämistä (art. 4–7).

---

sä oli padon rakentaminen Gordon-jokeen Tasmaniassa (Australiassa), joka olisi vaikuttanut maailmanperintöluetteloon merkittyyn luonnonkohteeseen eli Länsi-Tasmanian Erämaa-alueen kansallispuistoon. Kiistassa olivat vastakkain toisaalta Tasmanian (osa)valtio, joka katsoi, että sopimus oli ainoastaan poliittisesti »velvoittava», ja toisaalta Australian valtio, joka piti sitä oikeudellisesti velvoittavana. Australian korkein oikeus (High Court of Australia) päätyi asiassa The Commonwealth of Australia v. The State of Tasmania äänestyksen jälkeen (4–3) sille kannalle, että Australialla on velvollisuus sopimuksen 4 ja 5 artiklojen nojalla ottaa huomioon sopimus. (Vähemmistö oli päinvastaisella kannalla.) Ks. ratkaisusta tarkemmin *Lyster* (1985) s. 223–227, joka pitää ratkaisua merkittävänä, mutta toteaa sopimuksen 3 artiklaan nojautuen, ettei sopimus anna sopimusosapuolille tai maailmanperintökomitealle oikeutta sanoa toiselle osapuolelle, että se on velvollinen suojelemaan kohdetta, vaikka se olisikin maailmanperintöluettelossa. Ks. myös *Rutherford* JEL 1994 s. 379–383, joka kritisoi maailmanperintöluetteloon merkittyjen kohteiden asemaa Britanniassa ratkaisun Coal Contractors Limited v Secretary of State for the Environment and Northumberland County Council kommentissaan. Itse asia, joka koski Hadrian's Wall nimistä kohdetta, ratkesi maisemallisten arvojen kannalta positiivisesti, eikä tuomioistuin (Queen's Bench Division, David Keene QC, sitting as a Deputy Judge, 9 December, 1993) ottanut päätöksessään kantaa maailmanperintöluetteloon merkityn kohteen asemaan.

2.2.2 *Euroopan rakennustaiteellinen perintö*

Rakennusperintösopimuksessa[18] sopimuspuolille asetetaan suhteellisen ankaria velvollisuuksia suojeltavien kohteiden suhteen (art. 3–4). Sopimuspuolet sitoutuvat ryhtymään lakisääteisiin toimenpiteisiin[19] rakennustaiteellisen perinnön suojelemiseksi ja antamaan tästä määräyksiä. Sopimuspuolet sitoutuvat myös tunnistamaan ja pitämään luetteloa rakennustaiteellisen perinnön piiriin kuuluvista kohteista (art. 2).

Sopimuksessa rakennustaiteellinen perintö jaotellaan pääkohdittain historiallisesti, arkeologisesti, taiteellisesti, tieteellisesti, yhteiskunnallisesti tai teknisesti huomattaviin kulttuurimuistomerkkeihin, rakennuskokonaisuuksiin ja ulkoilmakohteisiin (art. 1).[20] Kulttuurimuistomerkeillä (monuments) tarkoitetaan »huomattavan mielenkiintoisia» rakennuksia ja rakenteita. Rakennuskokonaisuus (group of buildings) määritellään huomattavan mielenkiintoiseksi kaupunki- tai maaseuturakennusten ryhmäksi, joka on riittävän eheä muodostaakseen topografisesti erotettavan kokonaisuuden. Ulkoilmakohteilla (sites) tarkoitetaan osittain rakennettuja kohteita, jotka riittävän erillisinä ja eheänä luonnon ja ihmistyön yhdistelmänä muodostavat huomattavan mielenkiintoisen, topografisesti erotettavan kokonaisuuden.

Sopimuspuolet sitoutuvat noudattamaan säilyttämisperiaatteita, joiden mukaan rakennustaiteellisen perinnön suojelu on kaavoituksen keskeisenä tavoitteena ja että tämä tavoite otetaan huomioon myös rakentamista koskevia lupia myönnettäessä (art. 10). Sopimus edellyttää myös, että sopimuspuolet antavat rakennustaiteellisen perinnön säilyttämiselle, tunnetuksi tekemiselle ja korostamiselle keskeisen sijan kulttuuri-, ympäristö- ja suunnittelupolitiikassaan.[21]

---

[18] Yleissopimus Euroopan rakennustaiteellisen perinnön suojelusta (Granada 1985), SopS 9/1992. Ks. sopimuksesta yleisesti *Kärki* (toim. Hollo ja Parkkari) s. 143–144, *Draye & Calster* (1994) s. 19–20 sekä Council of Europe: Explanatory report on the Convention for the Protection of the Architectural Heritage of Europe (1986).

[19] Itse asiassa sopimus edellyttää lainsäädännön laatimista, jonka mukaan suojelukohteisiin (tai kohteisiin, joiden osalta suojelu on saatettu vireille) tai niiden ympäristöön vaikuttavat suunnitelmat alistetaan toimivaltaiselle viranomaiselle. Lisäksi rakennuskokonaisuuksien ja niiden osien osalta sopimus edellyttää suunnitelmien alistamista toimivaltaiselle viranomaiselle, kun suunnitelmaan liittyy rakennuksen purkaminen, uusi rakennus tai huomattava muutos, joka rumentaisi kokonaisuutta.

[20] Sopimuksen suomennos (esim. »huomattavan mielenkiintoinen», ... of conspicuous ... interest ...) on tältä kohdin varsin kömpelö ja ylipäätäänkin sopimuksen suomennos on paikoin jopa harhaanjohtava. Esimerkiksi »site» on käännetty ulkoilmakohteeksi, joka ei nähdäkseni yleisnimikkeenä ole määritelmänsä yleiskuvaaja. Mielestäni parempi käännös olisi ollut vaikkapa »kulttuuri- ja luontokohde». (Maailmanperintösopimuksessa »sites» on suomennettu »paikoiksi».)

[21] Ks. myös *Draye & Calster* (1994) s. 19.

Lisäksi rakennusperintösopimus sisältää määräyksiä myös erilaisista lisätoimenpiteistä (mm. taloudelliset tukimuodot ja ilmansuojelu), rangaistuksista, osallistumisesta, tiedotuksesta ja säilyttämisperiaatteiden koordinoimisesta.

2.3 Euroopan Unionin normistosta

2.3.1 Maisemansuojelu osana luonnonsuojelua

EU:n luonnonsuojelua koskevien toimenpiteiden piirissä vain elinympäristödirektiivi[22] (ns. habitatdirektiivi) ja lintudirektiivi[23] ovat myös maiseman kannalta merkittäviä, vaikka niiden ensisijainen tarkoitus onkin eläin- ja/tai kasvilajien suojelu eli yleisellä tasolla luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen. Myös ympäristövaikutusten arviointia koskevalla direktiivillä on merkitystä maisemansuojelun kannalta.

On osittain kyseenalaista, olisiko EU:lla ylipäätäänkään toimivaltaa kulttuuriarvoperusteisen maisemansuojelun suhteen.[24] Nähdäkseni tällainen toimivalta olisi argumentoitavissa samalla tavoin kuin luonnonsuojelunkin (esim. elinympäristöjen) osalta on tehty eli lähtemällä kestävästä kehityksestä ja selittämällä kulttuurimaisema osaksi Euroopan yhteistä perintöä sekä toteamalla (erilaisten tyypillisten) maisemien uhanalaisuus. EU:lla ei kuitenkaan ole (ainakaan vielä) perinnettä kulttuurinsuojelun puolella.[25] Ilmeisestikin kulttuurinsuojelun osalta argumentaatio ei olisi yhtä helppoa kuin luonnonsuojelun osalta, mutta (poliittisen) tahdon ollessa olemassa se ei liene myöskään ylivoimaisen vaikeata. Myös erilaisten »maisemaluetteloiden» laatiminen saattaisi osoittautua hieman hankalammaksi kuin eläin- ja kasvilajeja koskevien luetteloiden laatiminen. Toisaalta jo elinympäristödirektiivin liite 1 sisältää – tosin luonnontieteellisin perustein laadittuja – aluetyyppiluetteloita.

---

[22] Council Directive 92/43/EEC on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora.

[23] Council Directive 79/409/EEC on the conservation of the wild birds.

[24] Ylipäätään EU:n tulevalla kehityksellä ja erityisesti subsidiariteetti-periaatteen tulevilla – poliittisilla – tulkinnoilla on huomattava merkitys myös yleisesti ympäristöpolitiikan ja samalla luonnonsuojelua sekä maisemansuojelua koskevan EU:n policyn muotoutumiseen.

[25] Ks. myös *Krämer* Ecology Law Quarterly 1/1993 s. 44–45, joka melko yksiselitteisesti rajaa maisemansuojelun kansallisten viranomaisten toimivaltaan kuuluvaksi. Tällä hän kuitenkin tarkoittaa varsinaista päätöksentekoa, johon EU kuitenkin toisaalta voi yrittää vaikuttaa erityisesti taloudellisilla keinoilla. EU lisäksi kerää yleisesti luonnonsuojelua ja samalla myös maisemia koskevaa tietoa. Tämän tiedon varassa EU voi Krämerin mukaan tarvittaessa löytää keinot mahdollisten ongelmien ratkaisemiseksi.

Ilmeisestikin EU:n maisemansuojelu olisi mahdollista aloittaa juuri integroituna ekologiseen luonnonsuojeluun. Tällainen kehityshän on jo erittäin vähäiseltä osalta alkanut elinympäristödirektiivin myötä. Näin maisemansuojelu vähitellen saattaisi tulla osaksi EU:n luonnonsuojelua koskevaa policy'a. Toisaalta maisemalliset kysymykset – niihin liittyvät arvot – ovat suurelta osin varsin kiinteästi kansalliseen kulttuuriin liittyviä.[26] Niiden suhteen ei siis ole olemassa vastaavanlaista yksityiskohtiin asti ulottuvaa kiinteää yhdyssidettä kuin esimerkiksi eläin- ja kasvilajien kohdalla on olemassa. Maisemallisten arvojen osalta on mahdollista hahmotella yleisiä, kaikille jäsenvaltioille yhteisiä suuntaviivoja kuten esimerkiksi maaseutumaiseman suojelu rakentamiselta tai metsän suojelu laajoilta aukkohakkuilta, mutta yksityiskohtien suhteen tilanne voi olla ongelmallisempi. Suomi on tässä suhteessa hyvä esimerkki, sillä maisemamme poikkeaa varsin paljon lähes kaikkien muiden EU-maiden – jopa Ruotsin – maisemasta. Vastaavasti varsin suurelta osin merenpinnan alapuolella oleva ja suhteellisen tasainen Alankomaat on maisemallisesti varsin omalaatuinen alue. Monien muiden EU:n alueen »maisemien» erot eivät kuitenkaan noudattele kansallisvaltioiden rajoja. On siis ajateltavissa erilaisia »maisema-alueita», jotka ulottuvat kansallisvaltioiden rajojen ulkopuolelle. Tällaisia ovat esimerkiksi Välimeren (tiettyjen) ranta-alueiden maisemat, vuoristoalueiden (Alpit tai Pyreneet) maisemat taikka Belgian, Luxemburgin, Ranskan ja Saksan rajaseutujen maisemat. Kuitenkin myös esimerkiksi maaseudun rakennuskanta saattaa poiketa melkoisestikin geologisesti jossakin määrin samankaltaisilla alueilla. Lisäksi on muistettava, että (lähes) kaikki jäsenvaltiot ovat ryhtyneet toimenpiteisiin maiseman suojaamiseksi ja voi olla varsin kyseenalaista, voitaisiinko EU:n toimenpiteillä saada aikaan parempi suojelutilanne kuin kansallisin toimenpitein on mahdollista aikaansaada. Toinen kysymys on luonnollisestikin EU:n rahoittamien hankkeiden yhteydessä tehtävä maisemallinen arviointi ja siitä johtuva mahdollinen hanketta koskeva maisemallisten edellytysten harkinta.

Elinympäristödirektiivin tavoitteena on direktiivin liitteissä 2, 4 ja 5 lueteltujen lajien elinympäristöjen eli habitaattien säilyttäminen ja suojelu. Sen tavoitteena ei siten nimenomaisesti ole maisemansuojelu, joka perustuisi esteettisiin tai muihin suoranaisiin kulttuuriarvoihin. Direktiivin mukaisten elinympäristö-

[26] Eräänä vähäisempänä ongelmana voisi teoriassa nousta esiin se, kenen toimivaltaan maisemansuojelu EU:n sisällä kuuluisi, sillä DG X:llehän kuuluvat kulttuuriin liittyvät seikat, kun luonnonsuojelu kuuluu DG XI:lle ja maatalousasioita käsittelevän DG:nkin kannalta maisemat ovat merkityksellisiä. DG X on näet jo aloittanut maisemaan – tosin lähinnä kaupunkikuvaan – liittyvää kulttuurista suojelua koskevat alustavat toimenpiteet. Lähivuosien aikana on mahdollista, että nämä toimenpiteet saavat entistä konkreettisempia muotoja eri hankkeiden osalta, vaikkei varsinaisesti ylikansallista suojelua koskevaa normistoa luotaisikaan.

jen suojelu johtaa normaalisti kuitenkin myös tällaisten alueiden maisemallisten piirteiden säilymiseen. Näin direktiivillä on välillisesti merkitystä myös maiseman säilymisen kannalta.[27] Tämän tutkimuksen kannalta direktiivi ei kuitenkaan ole keskeinen, koska sen tavoitteet eivät ole välittömästi maisemansuojelullisia. Maisema tosin mainitaan direktiivin 3 ja 10 artikloissa, jotka koskevat NATURA 2000 verkostoa, josta on tarkoitus luoda elinympäristödirektiivin ja lintudirektiivin mukainen suojeltujen elinympäristöjen verkosto.

Elinympäristödirektiivin 3 artiklan (3 kappaleen) mukaan siellä, missä jäsenvaltiot pitävät sitä tarpeellisena, tulee niiden pyrkiä parantamaan NATURA 2000 verkoston ekologista yhtenäisyyttä ylläpitämällä ja missä se on tarkoituksenmukaista, kehittämään maiseman piirteitä, jotka ovat erittäin merkittäviä villille eläimistölle ja kasvistolle 10 artiklassa viitatulla tavalla. Direktiivin 10 artiklan 1 kappaleessa toistetaan edellä mainittu »velvollisuus» ja sen 2 kappaleessa tuodaan esiin esimerkkejä tällaisista maiseman piirteistä. Näitä ovat villien lajien muuton, leviämisen ja geneettisen vaihdannan kannalta tärkeät maiseman lineaariset ja jatkuvat rakenteet tai rakenteet, jotka toimivat askelmina (stepping stones). Esimerkkeinä edellä mainituista abstrakteista ilmauksista artiklassa mainitaan joet ja jokivarret, pellonreunat (lähinnä reunakasvillisuus kuten pensasaidat), lammet sekä pienehköt metsiköt. Direktiivistä käy näiltä osin selvästi ilmi sen tavoite nimenomaan lajien suojelua edistävänä järjestelynä, jonka kannalta maisemaan liittyvät esteettiset tai kulttuuriset arvot ovat toissijaisia.

Lintudirektiivin merkitys maisemalliselta kannalta on välillinen. Joillakin direktiivin mukaisilla jäsenvaltioiden toteuttamilla toimenpiteillä on siten merkitystä myös maiseman säilymisen kannalta, kun jäsenvaltiot suojelevat lintujen kannalta tärkeitä elinympäristöjä. Direktiivissä korostetusti esillä olevien kosteikkoalueiden osalta nämä välilliset maisemalliset vaikutukset ovat näkyvimpiä.

2.3.2 Kulttuuriympäristön suojelu – maiseman ja kaupunkikuvan suojelu

EU:lla ei ole velvoittavaa normistoa, joka koskisi maiseman tai kaupunkikuvan suojelua kulttuuriarvojen säilyttämisen kannalta. EU ei siis ole ryhtynyt toimenpiteisiin, joiden nimenomaisena tarkoituksena olisi näiden arvojen suojelu yleisesti.[28] Monilla EU:n toimenpiteillä on kuitenkin vaikutuksensa myös kulttuuri-

---

[27] Ks. direktiivistä yleisesti esim. *Reid* (1994) s. 250–261 tai *Marttinen, Saastamoinen* ja *Similä* (1994) s. 329–336.

[28] Toimivallan suhteen ei EU-sopimuksen mukaan kuitenkaan ole ongelmia, sillä sen 128 artiklan mukaan yhteisö myötävaikuttaa jäsenvaltioiden kulttuurin kukoistukseen pitäen arvos-

arvojen säilymisen ja suojelun kannalta. Koska tässä yhteydessä ei ole mielekästä ryhtyä seikkaperäisesti selvittämään kaikkia EU:n toimenpiteitä, joilla voi olla merkitystä kulttuuriarvojen kannalta, tuodaan seuraavassa esiin vain joitakin olennaisia aloitteita ja toimia, joihin EU:n piirissä on ryhdytty.[29] Kulttuuriarvojen säilymiseen vaikuttavat toimenpiteet voidaan jaotella epäsuoriin ja suoriin. Silmällä pidetään kuitenkin ainoastaan laajasti ymmärrettynä suunnittelun piiriin kuuluvia toimenpiteitä.

Epäsuorista kulttuuriarvojen säilymiseen vaikuttavista toimenpiteistä tärkeimmät liittyvät toisaalta ympäristövaikutusten arviointiin ja toisaalta ilmansuojelua koskeviin toimenpiteisiin.

Ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin[30] 3 artiklan mukaan erilaisia hankkeita suunniteltaessa on otettava huomioon myös hankkeen mahdolliset suorat ja epäsuorat vaikutukset maisemaan ja kulttuuriperintöön (»kulttuuriarvoihin»).[31] On kuitenkin muistettava, ettei ympäristövaikutusten arviointi menettelyllisenä kysymyksenä takaa kulttuuriarvojen tai maisemallisten arvojen säilymistä, jollei aineellinen lainsäädäntö tarjoa mahdollisuuksia hankkeen epäämiseen. Toki ympäristövaikutusten arvioinnilla on merkittävä tehtävä mm. kulttuuriarvojen esille tulemisen kannalta ja tätä kautta nämä arvot tulevat päätöksentekijöiden tietoisuuteen.

Ilman pilaantuminen on suuri ongelma myös kulttuuriarvojen säilymisen kannalta, vaikka yleensä tässä yhteydessä kyse onkin ensisijaisesti ihmisten terveyden suojelusta ja ympäristön (»luonnon») suojelemisesta haitallisilta vaikutuksilta. Kulttuurikohteiden eli lähinnä rakennusten, monumenttien ja patsaiden osalta ilman epäpuhtauksien haitalliset vaikutukset saattavat olla suhteellisen nopeitakin. Tässä suhteessa ongelmallisimpia ovat rikkidioksidi ja typen oksidit. Ilman pilaantumisen ehkäisemiseksi onkin annettu useita direktiivejä, joiden osit-

---

sa niiden kansallista ja alueellista monimuotoisuutta tuoden esille niiden yhteistä kulttuuriperintöä. Pyrkimyksenä on myös jäsenvaltioiden välisen yhteistyön rohkaiseminen sekä tarvittaessa niiden toiminnan tukeminen ja täydentäminen mm. Euroopan kannalta merkittävän kulttuuriperinnön säilyttämisessä ja suojaamisessa. Edellä mainittujen tavoitteiden toteuttamiseksi neuvosto voi vahvistaa kannustustoimia, joihin ei sisälly jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamista. Menettelyllisesti noudatetaan 189 b artiklaa (co-decision) ja päätöksenteossa edellytetään neuvostossa yksimielisyyttä. Lisäksi neuvosto voi antaa komission ehdotuksesta suosituksia. Myötävaikuttaminen järjestelyihin jäsenvaltioiden kulttuurien kukoistuksen edistämiseksi on myös yhteisön/unionin toiminnan osa sopimuksen 3 artiklan p-kohdan mukaan. Myös kulttuuriympäristön suojelun suhteen subsidiariteettiperiaate saattaa jatkossa olla keskeinen tekijä EU:n toiminnan rajoittajana.

[29] Ks. lyhyesti myös *Redman* JP&EL 1993 s. 1007 ja 1011.

[30] Directive 85/337/EEC on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment.

[31] Ks. yleisesti YVA-direktiivistä esim. *Marttinen, Saastamoinen* ja *Similä* (1994) s. 197–204.

tainen tavoite on myös kulttuurimuistomerkkien suojelu, vaikka niiden päätavoite onkin luontoympäristön suojeleminen.[32]

EU-tasolla ei ole laadittu *suoranaisia* velvoittavia normeja, jotka koskisivat ympäristöön liittyvien kulttuuriarvojen suojelua.[33] Kysymys on lähinnä erilaisista taloudellisista tukimuodoista tällaisia arvoja omaavien kohteiden ylläpitämiseen ja korjaamiseen. Esimerkiksi EU:n rakennerahastojen kautta on mahdollista saada tukea ja Euroopan investointipankin kautta lainoja myös kulttuurikohteisiin. EU:lla on lisäksi kulttuuriperintöohjelma, jonka tarkoituksena on kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten ja monumenttien konservoinnin tukeminen.[34] Lisäksi on huomautettava, että maataloutta koskevalla ympäristötuella on merkityksensä myös kulttuuriarvojen säilymisen kannalta.[35]

3. VALTAKUNNAN TASON YMPÄRISTÖNKÄYTÖN SUUNNITTELU

Valtakunnan tason suunnittelulla voi olla suuri merkitys ympäristölle. Sekä yleinen että erityinen valtakunnan tason ympäristönkäytön suunnittelu voi olla merkityksellistä myös esteettiseltä kannalta. Merkitys voi olla joko ylätasolla tai alemmilla tasoilla. Suomessa suurempi merkitys on erityisillä valtakunnan tason suunnitelmilla, kun yleistä lakisääteistä suunnittelua ei ole. Valtakunnan tason ym-

---

[32] Tässä yhteydessä näiden direktiivien selostaminen on nähdäkseni tarpeetonta. Ks. niistä lyhyesti esim. *Marttinen, Saastamoinen* ja *Similä* (1994) s. 253–276.

[33] Toistaiseksi ympäristön kulttuuriarvoja koskien on käyty lähinnä keskustelua, josta on mainittava ainakin EP Resolution on the Environment in Urban Areas (OJ no C 12/370, 16.1.89), Commission Green Paper on Urban Development (September 11th 1990), EP Resolution on the Urban Environment (O.J. no C 267/156, 14.10.91) ja Report of the EP Committee on culture, youth, education and media (January 29th 1993). Tämän lisäksi komissio on mm. antanut taloudellista tukea kulttuuriympäristön suojelua koskeviin pilottiprojekteihin ns. rakennusperintöohjelman puitteissa (vuodesta 1984 lähtien), symbolista tukea poikkeuksellisen arvokkaita kohteita kohdanneiden vahinkojen korjaamiseksi (esim. Uffizi galleria Firenzessä) sekä tukea tutkimukseen ja tukea tietoisuuden lisäämiseksi. Tällä sektorilla on kuitenkin mahdollista odottaa nimenomaisiakin toimenpiteitä, sillä komissio on tehnyt esityksen uudeksi RAPHAEL-kulttuuriperintöohjelmaksi.

[34] Ks. tarkemmin *Draye & Calster* (1994) s. 5–7 ja Alueidenkäytön ja luonnonsuojelun EU-rahoitusmahdollisuudet (YM, AKO, Muistio 8/1995) s. 20. Suomessa on haettu EU:n tukea monien uskonnollisten monumenttien osalta – teemavuoden 1995 mukaisesti – ja esimerkiksi Helsingin tuomiokirkon apostolien korjaamiseen on tällaista tukea myönnetty (Helsingin Sanomat 19.4.1995).

[35] Ks. tarkemmin jäljempää tästä pääluvusta maatalouslainsäädännön yhteydestä.

päristönkäytön suunnittelu on seuraavassa jaettu yleiseen ja erityisen suunnitteluun.

3.1 Yleisestä ja erityisestä valtakunnan tason suunnittelusta

Yleisestä valtakunnan tason ympäristönkäytön suunnittelusta ei ole säännöksiä, eikä valtakunnan »kaavoja» myöskään ole pyritty laatimaan.[36] Yleiseksi valtakunnan tason ympäristönkäytön suunnitteluksi ei nimittäin voida katsoa esimerkiksi valtakunnallista luonnonsuojelusuunnittelua (luonnonsuojeluohjelmia) tai tiesuunnittelua, koska nämä ovat sektorisuunnittelua. Niistä siis puuttuu yleiselle ympäristönkäytön suunnittelulle tyypillinen yhteensovittava aspekti. Tätäkin vastaan voidaan kylläkin argumentoida esimerkiksi sillä, että seutukaavoituskin on edennyt vaiheittain (eli oikeastaan sektoreittain). Kuitenkin seutukaavoituksen tarkoituksena on RakL 22.2 §:n mukaan yhteensovittava suunnittelu (»seutukaava on laadittava niin, että siinä varataan vastaisen kehityksen edellyttämät riittävät alueet eri tarkoituksia varten»). Käytännössä siis »seutukaava» on laadittu vaiheittain, vaikka vaihekaavojakin on käsitelty aina erillisinä seutukaavoina. Toki myös sektorisuunnittelu on yhteensovittavaa, mutta tällaisen sektoroituneen suunnittelun tarkoituksena ei kuitenkaan ole kaikkien ympäristönkäytöllisten intressien yhteensovittaminen.

RakL:ssa ainoa viittaus valtakunnan tason suunnitteluun liittyy seutukaavan laatimista koskevaan säännökseen. RakL 22.2 §:n mukaan seutukaava on mahdollisuuksien mukaan sopeutettava valtakunnansuunnitteluun. Alkuperäinen RakL:n teksti ei tuntenut edes tällaista viittausta. Säännös tuli RakL:iin vuoden 1968 muutoksessa (493/68). Tuolloin olivat olemassa vuonna 1956 perustettu valtakunnansuunnittelutoimisto ja valtakunnansuunnitteluneuvosto.[37] Näille organisaatioille kuului (myös) valtakunnallinen alueiden käytön suunnittelu. Organisaatio lakkautettiin kuitenkin vuonna 1973. Nykyisellään valtakunnan tason ym-

[36] Ruotsissa »luonnonvaralaki» (naturresurslagen, NRL, lagen om hushållning med naturresurser m.m., 1987:12) on yleinen ympäristönkäytön suunnittelua koskeva laki. Sen 2:6 sisältää erityisen luonto- ja kulttuuriarvojen suojelua koskevan säännöksen. Sen mukaan näitä arvoja on mahdollisimman pitkälti suojeltava toimenpiteiltä, jotka voivat ilmeisesti vahingoittaa (skada) luonto- tai kulttuuriympäristöä. Lisäksi 2:6.2:n mukaan alueita, jotka ovat valtakunnallisesti merkittäviä, on suojeltava em. toimenpiteiltä. Ks. NRL:n näistä säännöksistä yleisesti esim. *Didon* ym. (1987) s. 64–67 ja *Michanek* (1993) s. 34–42. Tanskassa »valtakunnansuunnittelu» kuuluu ympäristöministeriölle. Säännökset suunnittelusta ovat PL 2–5:ssä. Ks. myös *Andersen* (von Eyben II) s. 35–44 ja *Christiansen* ja *Vaaben* Juristen 1983 s. 134–152.

[37] Ks. tarkemmin *Hyvönen* (1988) s. 524 ja *Larma* ym. (1992) s. 30–31.

päristönkäytön suunnittelu kuuluu lähinnä YM:n alueidenkäytön osastolle.[38] Valtakunnan tason suunnittelua harjoittavat myös muut ministeriöt, joista ympäristönkäytön kannalta tärkeimpiä ovat MMM, SM ja liikenneministeriö.[39] Lisäksi VN:n kansliassa[40] on suunnitteluyksikkö (A VN:n kansliasta 88/1990) ja aluepoliittisesta suunnittelusta säädetään laissa aluepolitiikasta (1168/1988). Tarkasteltavana olevan RakL 22.2 §:n säännöksen viittaus valtakunnansuunnitteluun on kuitenkin niin epämääräinen, että sen merkitys jää epäselväksi. RakL:n uudistamisen yhteydessä valtakunnallisten arvojen asemaa tullaan korostamaan, kun kaavajärjestelmässä ollaan luopumassa alistusmenettelystä.[41]

Yleinen valtakunnan tason ympäristönkäytön suunnittelu pyrkii harvoin muotoilemaan (hahmottamaan) ympäristöä sillä tarkkuudella, että esteettisiä kysymyksiä voitaisiin arvioida tai niillä argumentoida yleistä tasoa konkreettisemmin. Jos kuitenkin valtakunnan tason suunnittelussa syrjäytettäisiin esimerkiksi »kansallismaisemaan» kuuluviksi katsottavia esteettisiä arvoja (muutettaisiin esimerkiksi nykyinen käyttömuoto toiseksi), tulisivat myös esteettisiin seikkoihin liittyvät argumentit mukaan päätöksentekoon tai sen oikeudelliseen kontrolliin. Tällöin tämä argumentaatio oikeastaan nojautuisi esteettisyyteen sinänsä (ylätasolla), eikä esteettisyyteen akselilla esteettinen – epäesteettinen (alataso). Ympäristön muutoksissa tällainen taso saattaa olla yleisempikin. Tämä johtuu siitä, että silmällä pidetään nykyisen käytön esteettisiä arvoja, joita ei kuitenkaan verrata »suunnitellun» käytön esteettisiin arvoihin. Näin nykyisten esteettisten arvojen asema on korostettu. Tällainen »konservatiivinen» asenne on monissa tapauksissa perusteltu, mutta se voi johtaa myös epätyydyttävään lopputulokseen, jos kaikkea olemassaolevaa on kunnioitettava ja se on pysytettävä. Äärimmäisestä nykyiseen käyttöön pitäytyvästä arvomaailmasta ei kuitenkaan ole ollut pelkoa, vaan tilanne on ainakin Suomessa oikeastaan ollut päinvastainen.

Valtakunnan tason ympäristönkäytön erityissuunnittelu on tämän tutkimuksen kannalta ongelmallinen alue. Tämä johtuu lähinnä siitä, että tämänkaltaisesta

---

[38] Tästä ei kuitenkaan ole nimenomaisia säännöksiä. Kysymys voisi olla sekä yleisestä että erityisestä ympäristönkäytön suunnittelusta.

[39] Myös näiden osalta on kysymys lähinnä erityisestä suunnittelusta, vaikka SM:n toimivaltaa voidaan pitää yleisempänä. SM:n tehtävä näet on mm. edistää omatoimista ja tasapainoista alueellista ja hallinnollista kehitystä vahvistamalla itsehallintoon perustuvia kuntia, tukemalla alueiden kehittämistoimintaa sekä huolehtimalla palvelukykyisestä valtion alue- ja paikallishallinnosta; sekä ylläpitää ja parantaa väestön turvallisuutta, yleistä järjestystä sekä omaisuuden ja ympäristön suojaa (A SM:sta 1 §).

[40] VN:n ohjesäännön (87/1990) 4 §:n mukaan VN:n kanslia käsittelee asiat, jotka koskevat mm. kulloinkin ajankohtaisia yhteiskuntapoliittiseen suunnitteluun liittyviä tehtäviä, jotka eivät kuulu minkään ministeriön toimialaan

[41] Ks. Eduskunnassa rauennut RakL:n uudistamista koskenut HE 320/1994 s. 4–6 ja 12–13.

suunnittelusta ei ole kovinkaan paljon säännöksiä. Suunnittelu on nimittäin pääosaltaan lailla sääntelemätöntä.

3.2 Luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen

3.2.1 Luonnonsuojeluohjelmat sääntelemätöntä luonnonsuojelusuunnittelua

Luonnonsuojeluohjelmat ovat VN:n periaatepäätökseen perustuvaa ympäristönkäytön suunnittelua. Luonnonsuojeluohjelmissa osoitetaan alueellisesti toivottu ympäristön käyttötarkoitus. Yleisesti ilmaistuna käyttötarkoitus on luonnonsuojelu, vaikka luonnonsuojeluohjelmat (periaatepäätökset) koskevatkin erilaisia luontotyyppejä ja tästä aiheutuu myös eri alueille erilaisia ympäristönkäytöllisiä tavoitteita. Kysymys on siis luonnon säilyttämistä koskevasta ympäristönkäytön suunnittelusta.

Muodollisoikeudellisesti luonnonsuojeluohjelmilla ei ole oikeudellista merkitystä. LSL:ssa ei nimittäin ole säännöksiä ohjelmista. Vain MPL:ssa[42] ja RakA:ssa[43] on säännöksiä, joissa nimenomaisesti mainitaan luonnonsuojeluohjelmat.

VN:n periaatepäätöksiä suojeluohjelmista on tehty seuraavasti: kansallis- ja luonnonpuistoverkon kehittämisohjelma (24.2.1978, 2.4.1980), soidensuojelun perusohjelma (19.4.1979, 26.3.1981), lintuvesiensuojeluohjelma (3.6.1982), har-

[42] MPL 2.2 §:n mukaan metsänparannushankkeen toteuttaminen ei saa olennaisesti vaarantaa sellaisen luonnonsuojeluhankkeen toteuttamista, joka sisältyy VN:n hyväksymään ohjelmaan ja jonka tarkoituksena on luonnonsuojelualueen perustaminen. Säännöksellä on merkityksensä luonnonsuojelun (luonnon monimuotoisuuden säilyttämisen) kannalta ja esteettisessäkin suhteessa se voi olla merkityksellinen. Luonnonsuojeluohjelmien statuksen kannalta se on kuitenkin toissijainen ja se koskee vain MPL:n mukaisia asioita, joissa on pääasiassa kysymys taloudellisten resurssien jaosta »metsän parantamiseen». Metsänparannus sinänsä voi olla luonnon monimuotoisuuden säilyttämisen kanssa ristiriitaista toimintaa. Tässä yhteydessä on otettava huomioon myös MPL 2.1 §:n säännös, jonka mukaan rahoitettavat työt on pyrittävä ohjaamaan ensi sijassa taloudellisesti edullisimpiin kohteisiin ottaen samalla huomioon maan eri osien olosuhteet sekä ympäristönsuojelu- ja työllisyysnäkökohdat. (Näiden seikkojen tarkastelu kuuluu metsälainsäädännön yleistarkastelun yhteyteen.)

[43] RakA:n luonnonsuojeluohjelmia koskevat säännökset ovat menettelyllisiä ja ne palvelevat oikeastaan viranomaisten tiedollisia tarpeita. RakA 53.3 §:n (ja 124.3 §:n) mukaan on nimittäin pyydettävä AYK:n lausunto, jos rakennuslupaa haetaan suojeluohjelman alueella. Näin alueellinen luonnonsuojeluviranomainen (AYK) saa tiedon rakentamishankkeesta ja voi tarvittaessa ryhtyä luonnon monimuotoisuutta turvaaviin toimenpiteisiin. (LSL:n keinovalikoimaa tarkastellaan lähemmin myöhemmin.)

jujensuojeluohjelma (3.5.1984), lehtojensuojeluohjelma (13.4.1989 ja rantojensuojeluohjelma (20.12.1990).[44]

Luonnonsuojeluohjelmien toteutus (eli varsinainen lakiin perustuva suojelu) on tehty LSL:n nojalla. Harjujensuojeluohjelmaa ei kuitenkaan ole toteutettu LSL:n nojalla, vaan sen toteutus on tapahtunut MAL:n mukaisessa lupamenettelyssä. Rantojensuojeluohjelman toteuttamisessa on lisäksi pyritty etenemään myös kaavoituksen (lähinnä yleiskaavoituksen) keinoin.

Esteettiseltä kannalta suojeluohjelmista mielenkiintoinen on rantojensuojeluohjelma. Siinä on näet pyritty myös esteettisten seikkojen suojeluun, vaikka itse periaatepäätöksessä onkin rantojensuojelun tarvetta pyritty perustelemaan erityisesti luonnontieteellisin syin. Rantojensuojeluohjelman alueet ovat päätöksen mukaan arvokkainta meri- ja järviluontoamme. Ohjelma on näin edellyttänyt rantojen luonnon arvottamista. Ohjelmaan kuuluvat alueet ovat ohjelman mukaan nimenomaan valtakunnallisesti arvokkaita ja täyttävät luonnonsuojeluarvoltaan LSL:n vaatimukset edustaen monipuolisesti suomalaisen rantaluonnon eri tyyppejä. Alueiden arvottaminen on näin edellyttänyt valtakunnallisen arvon kriteerin luomista erottamaan valtakunnallisen arvon muista mahdollisista arvoista (esim. maakunnallisista tai paikallisista).

Esteettiseltä kannalta kaikkein merkityksellisin suojeluohjelma on harjujensuojeluohjelma, jonka tavoitteena on erityisesti maisemallisten arvojen säilyttäminen. Periaatepäätöksessäkin todetaan muun ohessa, että »harjut ovat varsinkin vesistöihin liittyessään edustavinta ja kauneinta suomalaista luonnonmaisemaa». Ohjelmalla pyritään lisäksi geologisten, luonnonmaantieteellisten, biologisten, virkistyskäytöllisten, kulttuurihistoriallisten sekä pohjavesiin liittyvien arvojen turvaamiseen. Alueiden päävalintaperusteina ovat olleet tyypillisyys-, monipuolisuus- ja harvinaisuuskriteerit. Harjujensuojeluohjelmalla pyritään estämään luonnontilaa ja maisemakuvaa peruuttamattomasti ja oleellisesti heikentävät toimenpiteet eli tavallisimmin maa-ainesten ottaminen. Ohjelmaa ei toteutetakaan LSL:n keinoin, vaan MAL:n mukaisen lupaharkinnan piirissä. Tämän vuoksi harjujensuojeluohjelmaa käsitellään myös jäljempänä MAL:n yhteydessä.

---

[44] Periaatepäätökset nojautuvat YM:n (ja sitä ennen MMM:n) aloitteesta tehtyihin selvityksiin eli erityiseeen ympäristönkäytön suunnitteluun, joita ovat Kansallispuistokomitean mietintö (KM 1976:88), Soidensuojelun perusohjelma (KM 1977:48), Soidensuojelun perusohjelma II (KM 1980:15), Valtakunnallinen lintuvesien suojeluohjelma (KM 1981:32, MMM:n lintuvesityöryhmä), Valtakunnallinen harjujensuojeluohjelma (KM 1980:41, MMM:n harjujensuojelutyöryhmä), Lehtojensuojelutyöryhmän mietintö (KM 1988:16) sekä Meri- ja järviluonnon suojelun tarveselvitys (KM 1985:18). Ks. maisemansuojelua koskevasta suunnittelusta jäljempää tästä pääluvusta.

Oikeastaan LSL:n mukainen luonnonsuojelualueiden perustaminen (valtion maalle) on valtakunnallista ympäristönkäytön »suunnittelua». Suunnitelman toteutuminen tosin varmistuu heti aluetta koskevan lain tai asetuksen tullessa voimaan, mutta tarkoituksenahan on osoittaa kyseessä oleva alue luonnonsuojelutarkoitukseen määräämättömäksi ajaksi. Tällöin suunnitelma samalla muuttuu käytännön toimenpiteiksi.

3.2.2 Luonnonsuojelualueiden perustamisesta maisemaan liittyvien esteettisten arvojen kannalta

LSL:n luonnonsuojelualueiden perustamiseen liittyvää järjestelmää ei tavanomaisesti ole tarkasteltu suunnittelulliselta kannalta, vaan omana luonnonsuojelua koskevana erityistapauksena. Nähdäkseni luonnonsuojelualueen perustaminen on ympäristönkäytön suunnittelua, joka huipentuu perustamispäätökseen. Päätöksen jälkeen alueen käyttötarkoitus on pysyvästi sidottu ja alue ei voi olla enää »normaalin» ympäristön käytön tai muutosten kohteena. Perustamispäätös ei siis yleensä välttämättä edellytä muita toimenpiteitä, vaan suunnitelma ikäänkuin toteutuu perustamispäätöksen tultua voimaan. Tässä suhteessa LSL:n mukainen luonnonsuojelusuunnittelu eroaakin muusta suunnittelusta, joka ei välttämättä toteudu suunnitelman hyväksymispäätöksellä, vaan jonka toteutuminen jää tavallisesti myöhempien toimien varaan (esimerkiksi yksityiskohtaisen kaavan toteuttaminen tai tiesuunnitelman toteutumisen riippuvuus rahoituksesta).

Kun LSL 1.3 § edellyttää, että suojelualue perustetaan joko lailla tai asetuksella, olisi mahdollista myös katsoa, että luonnonsuojelualueen perustamista koskeva päätös on osa normijärjestelmää, eikä lainkaan suunnittelua. Muodollisesti näin luonnollisestikin on. Tämä ei kuitenkaan nähdäkseni poista luonnonsuojelualueen perustamiseen liittyvää suunnittelullista luonnetta, sillä päätöksentekotasosta ja –muodosta riippumatta kyse on tulevaisuuteen suuntautuvasta ympäristön käytön suunnittelusta eli luonnonsuojelun ollessa kyseessä alueen varaamisesta käytön ja muutosten ulkopuolelle.

Myös esimerkiksi koskiensuojelulait ja erämaalaki ovat tästä näkökulmasta suunnitelmia, joilla niiden mukaiset kohteet on osoitettu säilytettäviksi eli joidenkin ympäristön taloudellisten käyttömuotojen ulkopuolelle.

Ajateltaessa maiseman kauneutta ympäristöestetiikan kannalta, ei ns. alkuperäinen luonto oikeastaan voi olla muuta kuin kaunis. Tämä johtaa siihen tilanteeseen – samoin myös luonnon monimuotoisuuden kannalta – että ns. alkuperäinen luonto tulisi kokonaisuudessaan suojella kaikilta muutoksilta. Tällainen ajattelutapa näyttää saavan jalansijaa erityisesti luonnon monimuotoisuuden kannalta, vaikka se johtaisikin äärimmilleen vietynä käytännössä ihmisen toi-

minnan lopettamiseen esimerkiksi Suomen metsäluonnossa. Kauniiden maisemien osalta mielipide ei – ainakaan vielä – ole kääntynyt tähän suuntaan, vaan kysymykseen tullevat vain kvalifioidusti kauniit maisemat. Näin ihminen siis antaa erityisen arvon oman arvomaailmansa varassa tietyille maisemille. Tällainen arvostus on luonnollisesti varsin kulttuuri- ja aikasidonnaista.

Nimenomaista tavoitesäännöstä nykyinen LSL ei sisällä.[45] Yleisesti on mahdollista todeta, että luonnonsuojelun tavoitteena on luonnon monimuotoisuuden ja luontoon liittyvien esteettisten arvojen säilyttäminen. Näin myös nimenomaan »maiseman kauneuteen» liittyvien arvojen säilyttäminen on keskeistä LSL:n mukaisia alueita perustettaessa.[46]

LSL 1.1 §:n mukaan valtiolle kuuluva alue voidaan sen luonnon säilyttämiseksi koskemattomana erottaa yleiseksi luonnonsuojelualueeksi (ns. luonnonpuistoksi) ja LSL 1.2 §:n mukaan luonnonkauniin tai muuten luontonsa puolesta huomattavan paikan säilyttämiseksi vastaisuutta varten sellaisenaan (taikka jonkin eläin- tai kasvilajin rauhoittamiseksi) voidaan myös muodostaa erityinen suojelualue (ns. kansallispuisto).[47] LSL 1 §:n säännöksen sanatarkka tulkinta johtaisi teoriassa siihen, että luonnonkaunis paikka voitaisiin muodostaa vain erityiseksi suojelualueeksi eli esteettiset seikat eivät voisi lainkaan vaikuttaa argumentaatiossa.[48] On kuitenkin huomattava, että kansallispuistot ovat enemmän kulttuuriympäristöjä kuin luonnonpuistot.

Käytännössä edellä mainitulla asialla ei kuitenkaan ole merkitystä, sillä luonnonsuojelualueiden perustamista perustellaan varsin harvoin ainoastaan luonnonkauneuteen liittyvillä syillä. Pikemminkin perusteita haetaan nykyisin lähes poik-

---

[45] Luonnonsuojelulakityöryhmä (YM, AKO, Työryhmän raportti 5/1995, s. 39) ehdottaa uuteen LSL:iin tällaista säännöstä (1 §). Sen mukaan uuden LSL:n tavoitteena olisi 1) luonnon monimuotoisuuden ylläpitäminen; 2) luonnon uusiutumis- ja tuottokyvyn turvaaminen; 3) luonnonkauneuden ja maisema-arvojen vaaliminen; 4) luonnonvarojen ja luonnonympäristön kestävän käytön tukeminen; 5) luonnontuntemuksen ja yleisen luonnonharrastuksen lisääminen; sekä 6) luonnontutkimuksen edistäminen.

[46] Jatkossa jätetään vaille huomiota erityisesti suojeltavia lajeja koskevat LSL 16c §:n säännökset, joilla voi olla myös vähäistä maisemallista merkitystä, sillä näiden säännösten tarkoituksena on nimenomaisesti luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen.

[47] Ks. luonnonsuojelusta yleisesti myös *Hollo* (1991) s. 139–133.

[48] Säännösten sanamuodollinen ero johtuu lainsäätäjän ajattelusta, jonka mukaan luonnonpuistot muodostettaisiin syrjäisille alueille »luonnon säilyttämiseksi koskemattomana» ja kansallispuistot alueille, joille on helppo päästä. Luonnonpuistojen tarkoituksena oli »antaa jälkimaailmalle niin luotettava kuva kuin mahdollista maasta sellaisena kuin tämä oli ennenkuin vielä ihminen oli alkanut sitä muutella» eli luonnonpuistojen tarkoitus oli näin etupäässä tieteellinen. Kansallispuistot ajateltiin taas »luonnonnähtävyyksinä» enemmän virkistyskäyttöön, joissa hoitotoimenpiteet, esimerkiksi näköalalinjojen aukaiseminen tai muut hakkuut näköalan aukaisemiseksi olivat tarpeellisia. Ks. LtV mietintö 4/1922 s. 1–2.

keuksetta luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseen liittyvistä seikoista. Nämä seikat ovatkin helpommin »luonnontieteellisesti» perusteltavissa, kun auktoriteettiargumentaatio on saatavissa »asiantuntijoina» toimivilta tieteenharjoittajilta. Luonnonkauneuden perusteleminen ei näet ole – ainakaan ainoastaan – tieteellinen asiantuntijakysymys, vaan se voidaan nähdäkseni aina asettaa varsin helposti kyseenalaiseksi. Myös ympäristöesteettisen teorian kannalta ongelma poistuu, jos kaikki alkuperäinen luonto – luonnonpuiston perustamisen edellytys – on lähtökohtaisesti kaunista. Näin luonnon monimuotoisuuden arvo eli tavallaan tieto tästä olisi – ylätasolla – osana esteettistä arvoa ja ne toimisivat yhdessä ympäristön säilyttämisen argumentaatiossa.

Luonnonsuojelualueen, erityisesti luonnonpuiston, mutta myös kansallispuiston, perustamisessa on kysymys ympäristön säilyttämisestä eli tavallaan yrityksestä pitää luonto ihmisen päätöksellä tietyn kaltaisena. Usein luonto ei kuitenkaan kunnioita ihmisen päätöstä vaan muuttuu »itsestään». Luonnossa mikään ei näet ole pysyvää, vaan kaikki on jatkuvassa muutostilassa. Luonnonpuistojen eli alkuperäisen ajatuksen mukaan koskemattomaksi jätettävien alueiden osalta ei tässä suhteessa synny kovinkaan suurta ongelmaa. Jos taas halutaan säilyttää jokin luontokohde, jonka muodostumisessa ihmisen vaikutus on ollut huomattava, on tilanne hankalampi, sillä näissä tapauksissa luonto ei säilykään. Ympäristön säilyttäminen edellyttää siis aktiivisia ihmisen toimenpiteitä.

Luonnonsuojelualueilla, jotka tulevat Suomessa pääsääntöisesti valtion omistukseen, sulkeutuvat pois lähes kaikki muut käyttömuodot. Näin esteettisten ja muiden arvojen välinen mahdollinen konflikti syntyy ennen lopullisen päätöksen tekemistä ja tämän jälkeen konflikti tavallaan näennäisesti poistuu suojelun pysyvyysvaikutuksesta johtuen. Käytännössä arvokonflikti on joissakin erityistapauksissa syntynyt myös suojellun alueen ja muun ympäristönkäyttömuodon suhteen.[49] Luonnonsuojelualueisiin ei kuitenkaan kohdistu »jatkuvia» käyttömuotokonflikteja, joissa punnittaisiin luonnon monimuotoisuuteen ja kauneuteen liittyviä arvoja suhteessa esimerkiksi taloudellisiin arvoihin. Kysymys on tässä suhteessa nimenomaan säilyttämisestä eikä »vain» tietynlaisten arvojen suojelusta. Suojelupäätöstä tehtäessä siis suoritetaan arvojen punninta, jossa luonnon monimuotoisuuteen ja kauneuteen liittyvät arvot suhteutetaan muihin arvoihin. Kun alue hankitaan – vapaaehtoisesti tai lunastamalla – valtion omistukseen ennen suojelupäätöksen tekemistä, ei arvokonflikti tule kovinkaan hyvin esiin itse LSL:n

[49] Tällaisesta asiasta oli kysymys esim. KHO:n ratkaisussa 4.3.1981 t. 1204, joka koski Porvoon–Pernajan moottoriliikennetietä ja vapaaehtoista luonnonsuojelualuetta, vaikkakin luonnonsuojelupäätös tehtiin tiesuunnitelman laatimisen jälkeen. Ks. myös KHO 1968 A II 150 ja KHO 1971 A II 76 sekä tiesuunnittelun yhteydestä.

mukaisessa päätöksentekoprosessissa, vaan se saattaa näkyä esimerkiksi lunastuslupapäätöstä tehtäessä. Tavallisesti arvoristiriita näkyy kuitenkin hankintaa edeltävän suunnitteluprosessin aikana, jolloin tehdään alustavia selvityksiä tietyntyyppisten luontoarvojen suojelemisesta. Kun luonnonsuojelu nykyisellään perustuu lähinnä edellä selvitettyihin luonnonsuojeluohjelmiin (VN:n periaatepäätöksiin), niin myös tässä päätöksentekovaihessa VN:ssa joudutaan – ainakin teoriassa – arvoja punnitsemaan.

Yleisen ja erityisen suojelualueen muodostamisesta säädetään lailla, jos alue on yli 500 hehtaarin suuruinen tai taloudellisesti erityisen tärkeä. Muussa tapauksessa suojelualue perustetaan asetuksella (LSL 1.3 §). Ennen alueen perustamista sen on oltava (käytännössä) valtion omistuksessa. Teoriassa suojelualue olisi mahdollista perustaa myös käyttöoikeuden lunastamisen jälkeen, mutta käytäntö ei ole edennyt tähän suuntaan (LSL 18.1 §).

Yleisellä suojelualueella ei saa suorittaa LSL 2.1 §:ssä säädettyjä toimenpiteitä. Erityisen suojelualueen (kansallispuiston) osalta suojelun sisällöstä määrätään asetuksella (LSL 2.2 §). Lisäksi suojelualueelle voidaan laatia järjestyssääntöjä sekä käyttö- ja hoitosuunnitelmia, joissa annetaan tarkempia määräyksiä suojelualueella liikkumisesta (LSL 3 §).

3.2.3 Vesiympäristön suojelua koskeva erityissuunnittelu

Vesiympäristön suojelua koskevasta suunnittelusta säädetään kolmessa erityislaissa, joita ovat koskiensuojelulaki (35/1987), laki Ounasjoen suojelusta (703/83) ja laki Kyrönjoen suojelusta (1139/1991).[50] Lisäksi vesiympäristön suojelusuunnitteluksi voidaan katsoa vesistöjen erityissuojelua koskeva selvitystyö, jota tehtiin vesistöjen erityissuojelutyöryhmän toimesta.[51] Näiden toimenpiteiden tavoitteena on nimenomaan vesiympäristön säilyttäminen sen luonnonmukaisen toiminnan, luonnon monimuotoisuuden ja esteettisten arvojen vuoksi.

Koskiensuojelulaki kieltää uuden voimalaitoksen rakentamisen vesistöihin, jotka luetellaan lain 1 §:ssä.[52] Samalla tavoin myös Ounasjoen ja Kyrönjoen suojelusta annetut lait kieltävät uuden voimalaitoksen rakentamisen tiettyyn osaan näitä vesistöjä. Muut toimenpiteet sensijaan ovat sallittuja, joten lait eivät »täydellisesti» suojele kohteita ympäristön muutoksilta, vaikka voimalaitosrakentaminen onkin taloudelliselta kannalta varsin merkittävä vesistöön kohdistuva muu-

[50] Ks. vesienkäytön lupajärjestelmästä jäljempää pääluvusta III.

[51] Vesistöjen erityissuojelutyöryhmän mietintö (YM, YSO, Työryhmän mietintö 63/1992). Tätä ennen samaa aihepiiriä oli selvittänyt suojeluvesityöryhmä (KM 1977:49), jonka ehdotukset eivät johtaneet toivottuihin tuloksiin.

[52] Luettelossa on yhteensä 53 vesistöä tai vesistön osaa.

tostoimenpide.[53] Jokimaisemaan liittyvät esteettiset arvot ovat olleet eräänä syynä tähän erityislainsäädäntöön, vaikka luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseen, kalastukseeen ja virkistykseen liittyvät arvot ovatkin olleet kaikkein keskeisimpiä.[54] Erityisesti Kyrönjoen suojelun osalta maisemalliset arvot olivat varsin huomattavasti esillä lain perusteluissa[55], mutta myös Ounasjoen suojelun perusteet olivat osittain maisemallisia.[56]

Vesistöjen erityissuojelussa, joka tätä kirjoitettaessa on lainsäädännön muutosten tai muiden hallinnollisten toimenpiteiden osalta vailla päätöksiä, on kysymys erityisiä arvoja omaavien vesistöjen suojelusta. Nämä arvot ovat vesistöjen erityissuojelutyöryhmän luokituksessa lähinnä luonnon monimuotoisuuteen ja luonnontilaisuuteen liittyviä.[57] Vesimaisemaan liittyvät esteettiset tai kulttuuriarvot ovat työryhmälle – vain – muita suojeluarvoa lisääviä tekijöitä.[58]

3.2.4 Ruotsi, Tanska, Flander ja Ranska

Ruotsin »luonnonsuojelulain» (naturvårdslagen 1964:822, NVL) nojalla voidaan perustaa kansallispuistoja (nationalpark) ja luonnonreservaatteja (naturreservat)

---

[53] Ks. myös esim. *Hollo* (1991) s. 174–176.

[54] Ks. esim. HE 25/1986 s. 3, koskiensuojelulaiksi, jossa todetaan, että joki- ja koskiluonnon ja sen kulttuuriarvojen säilyttäminen hyväksytään »nykyisin» varsin yleisesti.

[55] Ks. HE 34/1990 s. 1, jossa todetaan, että jokivarren vanha asutus ja jokiluonto pienehköine koskineen ovat arvokas maisemakokonaisuus.

[56] Ks. HE 279/1982 s. 1. Siinä todetaan, että se edustaa tyypillistä lappilaista jokiluontoa ja vesistössä esiintyvät lähes kaikki erityiset maisema- ja maastotyypit, jotka ovat aikanaan esiintyneet muuallakin Kemijoen vesistöalueella.

[57] Ks. Vesistöjen erityissuojelutyöryhmän mietintö (YM, YSO, Työryhmän mietintö 63/1992) s. 47–54, jossa tärkeitä kriteereitä ovat edustavuus (vesistötyypin, veden laadun, hydrologian, lajien ym. kannalta), luonnontilaisuus, merkitys uhanalaisille lajeille, harvinaisuus tai ainutlaatuisuus (hydrologiselta, limnologiselta, geologiselta tai biologiselta kannalta), monimuotoisuus tai vaihtelevuus (biologiselta kannalta) sekä merkitys tutkimukselle, opetukselle, ympäristön tilan seurannalle ja vertailuvesistökäytölle.

[58] Vesistöjen erityissuojelutyöryhmän (YM, YSO, Työryhmän mietintö 63/1992) suojelukohdeluettelossa on vain kaksi kohdetta (yhteensä 68), joiden osalta erityisinä arvoina tuodaan esiin esteettisiin seikkoihin perustuvia tekijöitä ja näistäkin vain toinen, Puujärvi (Karjaanjoen vesistöalue) todetaan »maisemallisesti kauniiksi» järveksi. Oulankajoen, Kitkajärven ja Kitkajoen vesistön osalta erityisiä arvoja perustellaan mm. jokikanjoneilla ja rotkolaaksoilla, jotka ovat ainakin visuaalisia tekijöitä. Vesistöjen erityissuojelun kannalta esteettiset arvot eivät siis ole olleet keskeisiä. Tämä voi johtua siitä, että modernin maailman ihmisille ainoastaan luonnontieteellinen tieto voi olla argumentaation perustana. Toivottavasti anteeksiantamaton esteettisten arvojen laiminlyönti johtuu siitä, että maamme sisältää niin paljon erityisen kauniita vesistökohteita, että niiden luetteloiminen – puhumattakaan arvottamisesta – olisi ollut mahdotonta.

sekä luonnonmuistomerkkejä (naturminnen). Maisemansuojelun kannalta merkittävimpiä alueita ovat kuitenkin 19 §:n mukaiset »luonnonhoitoalueet».[59]

Kansallispuisto voidaan perustaa valtiolle kuuluvalle maalle. Kansallispuiston tarkoituksena on säilyttää suurehko yhtenäinen alue, jonka maisematyyppi on luonnollisessa tilassaan tai merkittävästi muuttumattomana (NVL 4 §).[60] Ruotsin kansallispuistot palvelevat siis lähes ainoastaan maisemansuojelullisia tarpeita, vaikka samalla ne luonnollisesti ovat merkittäviä myös luonnon monimuotoisuuden säilyttämisen kannalta. Perustamispäätöksen kansallispuistoista tekee hallitus.

Kansallispuistoista on annettu erityinen asetus (nationalparksförordning 1987:938), jossa luetellaan 22 kansallispuistoa ja näiden puistojen tarkoitus. Luettelon 9. ensimmäisen kansallispuiston tarkoituksena on tunturimaiseman (tai tähän liittyvän) säilyttäminen luonnollisessa tilassa. Garphyttanin ja Ängsön kansallispuistojen tarkoituksena on säilyttää vanha viljelymaisema merkittävässä määrin muuttumattomassa tilassa. Aarniometsän säilyttäminen on joidenkin puistojen tarkoituksena ja osa puistoista on saaria (Gotska Sandön, Blå Jungfrun ja Djurö). Joidenkin puistojen tarkoituksena on metsä-, järvi- ja laaksomaiseman (sprickdalslandskap) säilyttäminen. Asetuksen mukaan luonnonpuistoja tulee hoitaa ja hallita niiden perustamistarkoituksen edellyttämällä tavalla (3 §) ja Statens naturvårdsverket voi antaa tästä tarkempia määräyksiä.

Tanskan NBL:ssa ei ole Ruotsin ja Suomen lainsäädännön kaltaisia säännöksiä luonnonsuojelualueista eli kansallispuistoista ja muista luonnonsuojelualueista, vaikka Tanskan luonnonsuojelulain (naturbeskyttelselov 1992-01-03 nr 9, NBL) 6 luvun mukaisesti onkin mahdollista rauhoittaa (gennemføre fredning) maa- ja vesialueita (erityisesti NBL 33 § (yleissäännös), 38 § (rauhoitusmääräykset) ja 40 § (suojelupäätös)). NBL 6 luvun mukaisella suojelulla pyritään huolehtimaan NBL 1 §:n mukaisten tavoitteiden toteutumisesta.

Suojelu perustuu NBL:ssa paljolti suoraan lain säännöksiin suojelluista luontotyypeistä. NBL 2 luvun mukaan suojeltuja luontotyyppejä ovat mm. järvet (yli 100 m^2), joet (YM:n osoittamat), nummet, suot, rantaniityt ja hakamaat (maa-alueet yli 2500 m^2). Näiden luontotyyppien muuttaminen on pääsääntöi-

---

[59] Ks. näistä jäljempää aluetason suunnittelun yhteydestä tästä pääluvusta. NVL:ssä on myös muita maiseman kannalta merkittäviä säännöksiä. Näistä tärkeimpiä ovat on NVL 15–16 §:t, joiden mukaan 100 m rantaviivasta on rannansuojelualualuetta, jolla rakentaminen on pääsääntöisesti kiellettyä. Rannansuojelualueet eivät alkuperäisen tarkoituksensa mukaisesti palvele yksinomaan luonnonsuojelua, vaan niiden tarkoitus oli jokamiehenoikeuksien suojaaminen. Ks. tarkemmin *Jonzon* ym. (1988) s. 102–125 ja *Michanek* (1993) s. 94–95.

[60] Ks. *Jonzon* ym. (1988) s. 65–66, jotka toteavat, että kyseessä on »kulttuurinen» luonnonsuojelu. Ks. myös *Michanek* (1993) s. 82–92.

sesti kiellettyä.[61] Lisäksi suojeltuja ovat kivi- ja maapaadet (sten- og jorddiger) ja hiekkadyynialueet. Ympäristön käytön ja muuttamisen kannalta tärkeitä ovat myös suojavyöhykkeitä (beskyttelseslinier) koskevat säännökset, jotka koskevat ranta-alueita (100 m), järviä ja jokia (150 m) sekä metsiä (300 m).[62]

Maisemansuojelun kannalta tärkeä säännös – kuten kaiken NBL:n mukaisen suojelun – on NBL 1 §:n tavoitesäännös.[63] Sen yleisen osan (1 mom.) mukaan NBL:n tulee myötävaikuttaa siihen, että maan luontoa ja ympäristöä suojellaan siten, että yhteiskuntakehitys voi tapahtua kestävän kehityksen pohjalta kunnioittaen ihmisten elinehtoja ja säilyttäen eläin- ja kasvielämää.[64] Erityisesti NBL:llä tähdätään 1.2 §:n mukaan siihen, että 1) luontoa suojellaan käsittäen villien eläinten ja kasvien kannat ja niiden elin- ja kasvupaikat sekä maisemalliset, kulttuurihistorialliset, luonnontieteelliset ja opetukselliset arvot; 2) parannetaan, palautetaan tai hankitaan alueita, jotka ovat merkityksellisiä villeille kasvi- ja eläinlajeille sekä maisemallisille ja kulttuurihistoriallisille intresseille (eduille); ja 3) kansalaisille annetaan oikeus liikkua ja oleskella luonnossa sekä ulkoilumahdollisuuksien kehittämiseen. Lain mukaisessa toiminnassa on painotettava myös sitä, että alueella voi sijaintinsa vuoksi olla merkitystä yleisölle. Lain soveltamisessa (lovens beføjelser) on lisäksi asetettava painoa metsäalan lisäämiselle ja hiekan etenemisen vastustamiselle[65] (2 §). NBL 2 §:n tavoitteet ovat suojaavia ja korjaavia siten, että alkuaan osittain ihmisten toiminnasta aiheutuneita ongelmia pyritään korjaamaan pitkällä aikavälillä.

Maisemalliset ja kulttuurihistorialliset arvot on mainittu sekä 1.2,1 §:ssä että 1.2,2 §:ssä. Mielenkiintoista on se, miten Tanskan NBL:ssa on maiseman ja kulttuurihistorian suojelu tuotu mukaan yhteen luonnonsuojelun kanssa. Tanskalainen luonnonsuojelu ja erityisesti »luonnonsuojelulaki» saavat näin aivan uuden ulottuvuuden ja merkityksen laajempana sekä tiukemmin kulttuuriin sidoksissa

[61] On kuitenkin huomattava, että NBL 65 §:n nojalla voi ympäristöministeriö erityisestä syystä myöntää poikkeuksen 8.1, 11.3, 12.1, 13 ja 14.1–2 §:n rajoituksista. Amtsrådet taas voi myöntää poikkeuksen 19 §:n ja maaseutualueella 16.1 ja 17.1 §:n rajoituksista sekä erityisestä syystä 3.1–3, 4.1, 15.1 ja 18.1 §:n säännöksistä. Kunnanhallitus voi taas taaja-asutusvyöhykkeellä (byzone) ja loma-asuntovyöhykkeellä myöntää poikkeuksen 16.1 ja 17.1 §:n säännöksistä. Ks. vanhan lainsäädännön osalta myös *Nielsen* ym. (1973) s. 263–271.

[62] NBL 15, 65, 67, 69, 87 §:n nojalla on annettu asetus rakennus- ja suojeluetäisyyksistä (bekendtgørelse om bygge- og beskyttelseslinier 1992-6-22 nr. 547), jossa on tarkempia säännöksiä etäisyyksistä ja poikkeuksia niistä.

[63] Ks. tavoitteista yleisesti myös *Nielsen* ym. (1973) s. 10–19.

[64] NBL:n 1.1 § on sanamuodoltaan täsmälleen samanlainen kuin MBL:n, »kaavoituslain» ja vesilain vastaava säännös.

[65] Nimenomainen tavoitesäännös johtuu siitä, että NBL:ään otettiin vuoden 1992 uudistuksessa mukaan aiemmin lov om sandflugtens bekæmpelse'en sisältyneet säännökset.

olevana. Tanskan olosuhteet huomioon ottaen tämä on ymmärrettävää, sillä Tanskassa ei ole kovinkaan paljon »täysin koskematonta» luontoa ja suurin osa pinta-alasta on tavalla tai toisella ihmisen muokkaamaa ympäristöä. Lisäksi maa on suhteellisen tiuhaan asuttu. »Vanhassa» kulttuurimaassa on näin luonnonsuojelukin osa kulttuuria ja sitä kautta ihmisen toimintaa luonnon hyväksi.

Maisemalliselta kannalta merkityksellinen on myös NBL 20 §:n säännös, joka koskee julkisten laitteiden (offentlige anlæg) sijoittamista »haja-asutusalueelle» (åbne land) (kaupunki- tai kyläalueen ulkopuolelle). Ensisijaisesti säännös koskee julkisia sähkö- ja tielinjoja, mutta se koskee myös vähäisempiä julkisia ja yksityisiä laitteita.[66] NBL 20 §:n mukaan tällaiset laitteet tulee sijoittaa tai muotoilla siten, että mahdollisimman suuressa määrin otetaan huomioon maisemalliset arvot ja muut NBL 1 §:ssä mainitut intressit. Ympäristöministeriö voi lisäksi antaa sellaisia määräyksiä, että julkisten laitteiden sijoittaminen ja muotoilu tulee hyväksyttää ympäristöministeriöllä tai amtsråd'illa (NBL 20.2 §).[67]

NBL:ssä ei enää ole varsinaista erityistä luonnonsuojelun suunnittelujärjestelmää, mutta NBL 68.2 §:n mukaan ympäristöministeriö voi laatia koko maan kattavia yleiskatsauksia (oversigter) suojeluintresseistä.[68]

Flanderin luonnonsuojelulailla[69] (wet 12 juli 1973 op het natuurbehoud – NBW) ei ole maisemansuojelun kannalta kovin suurta merkitystä, koska Flanderissa on säädetty erityistä maisemansuojelulainsäädäntöä (MLW).[70] Kuitenkin myös NBW:n mukaiset luonnonsuojelualueet voivat palvella maisemansuojelullisia tarpeita, vaikka pääpaino niissä onkin kasvien ja/tai eläimien taikka habitaattien suojelussa. Ylipäätäänkin luonnonsuojelu on ollut Flanderissa suhteellisen heikossa asemassa.

Luonnonsuojelualueita ovat NBW:n mukaisesti luonnonreservaatit ja luonnonpuistot. Luonnonreservaatit voivat olla yleisiä (integraal) tai suunnattuja (gericht) (art. 7–8). Luonnonreservaatti voidaan NBW:n mukaan perustaa joko valtion maalle (staatsnatuurreservaat[71]) tai yksityisen maalle (erkend natuurreservaat), jolloin päätös alueen suojelusta tehdään yksityisen omasta hakemuksesta.

---

[66] Ks. *Nielsen* ym. (1973) s. 203.

[67] Ks. Karnov s. 1596. Ks. myös tie- ja sähkölainsäädännön yhteydestä.

[68] NBL:n edeltäjän Naturfredningslov'in 35.2 §:n mukaan ympäristöministeriö saattoi laatia kartoituksia, analyysejä ja arviointeja suojeluintresseistä.

[69] Luonnonsuojelua koskevan erityislainsäädännön, jota ei ole kovin paljoa, osalta on huomattava dyyniensuojelulaki (decreet 14.07.93 houdende maatregelen tot bescherming van de kustduinen). Ks. tarkemmin *De Pue* ym. (1994) s. 374–377.

[70] Ks. tarkemmin jäljempää tästä pääluvusta.

[71] Koko Flanderin alueen valtionreservaattien pinta-ala on vain 3.500 ha eli n. 0,25 % Flanderin pinta-alasta. Luonnonsuojelutarkoituksiin (alueiden hankinta, vuokraus ja hallinta) oli Flanderin budjetissa varattu vuonna 1993 100 milj. Bf eli n. 16 milj. FIM.

Luonnonreservaatin alueella mm. metsästys, kasvien kerääminen tai vahingoittaminen, kaivaminen ja maaperän ainesten ottaminen on kielletty (art. 11).[72]

Myös metsäreservaatteja koskevat säännökset ovat NBW:ssä. Näiden alueiden tarkoituksena on suojella tunnusomaisia ja erikoisia kotimaisia puulajeja sekä ehjiä metsäalueita (art. 20). Flanderissa vastaavanlaiset säännökset ovat nykyisellään metsälaissa (bosdecreet).

Luonnonpuistot ovat laajempia suojelualueita, joiden tarkoituksena on suojella luonnon monimuotoisuutta, tieteellisiä arvoja, kotimaista kasvistoa ja eläimistöä, ilman ja veden puhtautta taikka maaperää (art. 25). Käytännössä luonnonpuistoja ei kuitenkaan ole perustettu, joten kysymys on teoreettisesta suojelusta.[73]

Ranskassa luonnonsuojelusta – suojelualueista – säädetään Code rural'issa (décr. no 89-804 du 27 oct. 1989; L. no 91-363 du 15 avr. 1991), jonka uusi II osa (livre) on nimeltään »protection de la nature».[74] Koska Ranskassa maisemansuojelu on järjestetty runsaalla erityislainsäädännöllä, seuraavassa selvitetään vain karkeasti luonnonsuojelualueita ja niiden perustamista koskevaa lainsäädäntöä, vaikka myös ne ovat maiseman säilyttämisen kannalta varsin tärkeässä asemassa.

Maisemalliselta kannalta tärkeitä luonnonsuojelualueita Ranskassa ovat – suomalaisittain luokiteltuna – kansallispuistot (parcs nationaux; art. L. 242-1–241-20), muut luonnonsuojelualueet (luonnonreservit, réserves naturelles; art. L. 242-1–242-10), vapaaehtoiset luonnonsuojelualueet (réserves naturelles volontaires; art. L. 242-11–242-12) ja seudulliset luonnonpuistot (parcs naturels régionaux; art. 244-1. Näiden lisäksi C. rural'in nojalla on mahdollista perustaa suojelualueita (périmetres de protection et zones de protection; art. L. 242-15–242-18).[75]

Kansallispuiston perustamisen edellytyksiä koskevassa säännöksessä (art. L. 241-1) ei mainita maisemaa, koska sitä koskee maisemansuojelusta annettu erityislainsäädäntö[76], vaan kansallispuisto voidaan perustaa muiden luontoarvojen

---

[72] Ks. tarkemmin kielletyistä toimenpiteistä esim. *De Pue* ym. (1994) s. 275.

[73] *De Pue* ym. (1994) s. 278.

[74] Nykyisin laissa, jonka nimi on »luonnonsuojelulaki» (loi no 76–629 du 10 juillet 1976, relative à la protection de la nature), säädetään enää eläinsuojelusta (de la protection de l'animal) ja ympäristövaikutusten arvioinnista.

[75] Ks. muista luonnonsuojelualueista *Prieur* (1991) s. 360–361 (rannikkoalueita koskeva erityislainsäädäntö), 367–368 (vuoristoja koskeva erityislainsäädäntö), 369–371 (kosteikkoalueet) ja 403 (biotooppien suojelu, C. rural, R. 211–12) sekä 381–382 (luonnoltaan herkät alueet, C. urb, art. L. 142-1).

[76] Vanhemmat kansallispuistot voivat kuitenkin olla tavallaan – nykyisen terminologian mu-

säilyttämiseksi.[77] Lopullisen päätöksen kansallispuiston perustamisesta – luokittelua (classé) koskevasta päätöksestä – tekee CE (décret en Conseil d'Etat[78]), jonka jälkeen se julkaistaan säädöskokoelmassa.[79]

Muiden luonnonsuojelualueiden, jotka koskevat pinta-alaltaan rajoitetumpia alueita kuin kansallispuistot, perustamisen edellytykset ja perustamista koskevat menettelymuodot ovat pääsääntöisesti samat kuin kansallispuistonkin. Tällainen alue voidaan kuitenkin nimenomaisten säännösten mukaisesti perustaa myös inhimillisen kulttuurin tuotteina syntyneiden kohteiden suojelemiseksi.[80] Muu luonnonsuojelualue voidaan perustaa ainoastaan tieteelliseen tarkoitukseen. Niiden osalta perustamispäätöksen tekee ympäristöministeriö, mutta jos omistaja vastustaa alueen perustamista, vaaditaan »valtioneuvoston päätös».[81]

Vapaaehtoinen luonnonsuojelualue voidaan perustaa omistajan oman hakemuksen perusteella tieteellisesti tai ekologisesti edustavan kasvillisuuden ja eläimistön suojelemiseksi (art. L. 242-11 ja 242-12). Myös tällaisen alueen perustamisesta tehdään »valtioneuvoston päätös».[82]

Ranskassa luonnonsuojelualueiden ympäristö voidaan määrätä »luonnonsuojelualueen suoja-alueeksi». Päätöksen suoja-alueesta voi tehdä ympäristöministeriö tai préfet. Suoja-alue voidaan perustaa sekä kansallispuiston että muun luonnonsuojelualueen turvaksi.[83] Suoja-alueella erilaiset suojelualueeseen haitallisesti vaikuttavat toimenpiteet ovat kiellettyjä.

---

kaisesti – sekä luonnonsuojelu- että maisemansuojelualueita, koska ne perustuvat vuoden 1930 lainsäädäntöön.

[77] Suojelupäätös voidaan tehdä seuraavien luontoarvojen säilyttämiseksi: de la faune, de la flore, du sol, du sous-sol, de l'atmosphère, des eaux et, en général, d'un milieu naturel présente un intérêt spécial.

[78] Ranskassa lopullinen päätösvalta monissa luonnon- ja maisemansuojelua koskevissa asioissa on Conseil d'Etat'illa, joka suomeksi käännettynä olisi »valtioneuvosto». CE ei kuitenkaan vastaa Suomen VN:a, joka on maan hallitus, vaan se on toisaalta ylin hallintotuomioistuin ja toisaalta hallituksen neuvonantaja lainsäädäntöä koskevissa asioissa. Jatkossa sen päätöksestä (décret en Conseil d'Etat) käytetään nimitystä »valtioneuvoston päätös», vaikka se suomalaisittain onkin hieman harhaanjohtava. CE:n rooli luonnon- ja maisemansuojelupäätöksiä koskevissa asioissa liittyy myös oikeusturvan antamiseen kansalaisille, sillä monissa asioissa »valtioneuvoston» tulee tehdä päätös ainoastaan silloin, kun alueen omistaja vastustaa suojeluhanketta.

[79] Ks. tarkemmin *Prieur* (1991) s. 386–391.

[80] Esimerkiksi des jardins botaniques et arboretums (art. 242-1 3-kohta) sekä des sites présentant un intérêt particulier pour l'étude de l'évolution de la vie et des premières activés humaines (art. 242-1 7-kohta).

[81] Ks. tarkemmin esim. menettelystä *Prieur* (1991) s. 395–401.

[82] Ks. tarkemmin *Prieur* (1991) s. 402.

[83] Tässä on kuvattu tämän järjestelmän pääpiirteet erittäin karkeasti. Itse asiassa kansallispuistojen osalta »suoja-alueita» kutsutaan nimellä »zones périphériques» (art. L. 241-10 ja R. 241-

Ranskassa rantojen käytöstä ja suojelusta on annettu *erityislainsäädäntöä*. Näillä säännöksillä on huomattava merkitys myös maisemalliselta kannalta. Seuraavassa esitellään lyhyesti eräitä aiheen kannalta tärkeimpiä rantoja koskevia erityissäännöksiä.[84] Näitä ovat »rantalain» yleiset säännökset (loi no 86-2 du 3 janvier 1986, relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral)[85] sekä rakennuslain (C. urb.) ja maaseutulain (C. rural) rantojen käyttöä koskevat erityissäännökset[86]. Lisäksi myös kuntien, läänien, seutujen ja valtion välisestä toimivallan jaosta annettu laki sisältää erityisiä ranta-alueita koskevia säännöksiä.[87]

Ranskan rantalain tavoitteista säädetään sen 1 artiklassa. Näiden tavoitteiden joukkoon kuuluu myös maisemansuojelu ja luonnonsuojelu, mutta laki ei ole yksinomaan suojelullinen, vaan pikemminkin rantojen suojelullisia ja taloudellisia (esim. turismi, maatalous ja metsätalous) käyttömuotoja yhteensovittava.[88] Rantalaissa on useita säännöksiä, joilla pyritään edistämään rantojen maisemallista ja ekologista suojelua (esim. art. 25–29).[89] Lisäksi siinä on erityisiä uimarantoja koskevia säännöksiä (art. 30–34).

49–241-51) ja muiden luonnonsuojelualueiden (réserve naturelle) »suoja-alueita», joita on kahta tyyppiä, »périmètres de protection» (art. L.242-15–242-17 ja R. 242-36) ja »zones de protection» (art. L. 242-18 ja R. 242-37). Ks. myös *Prieur* (1991) s. 401–402

[84] Ranskassa on rantaa n. 5.500 km, josta n. 50 % on rakennettu (josta 20 % tiheästi). Ks. Ranskan rantalainsäädännöstä kokonaisuudessaan *Calderaro* (1993) tai lyhyesti *Prieur* (1991) s. 348–364.

[85] Käytännön kannalta merkittävä on myös asetus (décret no 79–716 du 25 août 1979, jolla hyväksyttiin rantojensuojelua koskeva ohjesääntö (directive sur la protection et l'aménagement du littoral).

[86] C. urb. titre IV (du livre Ier), chapitre VI, dispositions particulières au littoral, art. L. 146-1–146-9 ja 160-6–160-8 (lisäksi erityisiä säännöksiä meren takaisille alueille art. L. 156-1–156-3) ja C. rural titre IV (du livre II), chaptre III, conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (art. L. 243-1–243.14).

[87] Loi no 83-8 du 7 janvier 1983, relative à la réparation de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat 57 artiklassa säädetään erityisestä ranta-alueita koskevasta yleispiirteisestä suunnittelusta (des schémas de mise en valeur de la mer), jossa tulee ottaa huomioon rantojen suojelu. Ks. tarkemmin *Calderaro* (1993) s. 179–186 ja *Prieur* (1991) s. 354–355.

[88] Lain soveltamisen kannalta keskeinen säännös on 2 artikla, jossa määritellään ne kunnat – »rantakunnat» (communes littorales), joihin tätä lakia sovelletaan. Säännöksellä on merkitystä myös muiden lakien (esim. rakennuslaki ja maaseutulaki) soveltamisessa. Lakia sovelletaan pääsääntöisesti kuntiin, jotka sijaitsevat meren tai yli 1.000 ha:n suuruisen järven rannalla taikka merkittävien jokien rannoilla (näistä kunnista on laadittu »valtioneuvoston päätöksellä» luettelo).

[89] Lain soveltamisen ja erityisesti suojelun kannalta huomattava on myös rantojensuojelua koskeva ohje (instruction du 22 octobre 1991, sur la protection et l'aménagement du littoral), jonka

Rakennuslain erityisen säännöksen mukaan rannikon läheisyydessä on kaikissa lupamenettelyissä järjestettävä tai varmistettava vapaa käynti rannalle (art. L. 146-3). Rakennuslain mukaisena pääsääntönä on, että olemassa olevissa taajamissa (les agglomérations et villages existants) voidaan rakentamista laajentaa, mutta laajentamisessa on varmistettava sen sopeutuminen ympäristöön (art. L. 146-4).[90] Muilla alueilla rakentaminen taas vaatii pääsääntöisesti ympäristönkäyttöä koskevan suunnitelman (POS tai SD[91]). Näiden kunnallisten suunnitelmien on puolestaan sopeuduttava valtiollisiin ja seudullisiin suunnitelmiin. Lisäksi kaikilla taajamien ulkopuolisilla alueilla rakennusten ja muiden laitteiden sijoittaminen 100 metrin etäisyydelle (korkeimman vedenkorkeuden mukaisesta) rantaviivasta (vesirajasta) on kielletty (art. L. 146-4-III)[92]. Yksityiskohtaisella kaavalla (POS) tätä rakentamisen ulkopuolelle jäävää aluetta on mahdollista laajentaa ympäristön herkkyyden tai rannikon eroosion vuoksi.[93] Rakennuslain ranta-alueiden käyttöä koskevan yleissäännöksen mukaan kaikessa rannikkoja koskevassa päätöksenteossa on otettava huomioon mm. ranta-alueiden merkittävät ja tyypilliset maisemalliset suojeltavat arvot (art. L. 146-6). Rakennuslaissa on myös teitä koskeva erityissäännös, jonka mukaan kaikkien uusien teiden minimietäisyys rannikosta on 2.000 metriä (art. L. 146-7).[94] Lisäksi uusien teiden rakentaminen uimarannoille, dyyneille tai rantajyrkänteille (corniche) on kiellettyä.

Maaseutulain nojalla on mahdollista »valtioneuvoston päätöksellä» suojata ranta-alueita rakentamiselta (art. L. 423-1) perustamalla erityinen suojelualue. Tällaista suojelualuetta kutsutaan nimellä »conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres».

Ranskassa myös vuoristoalueita koskien on annettu erityislainsäädäntöä. Erityislainsäädännöstä tärkein on vuoriston suojelu- ja kehittämislaki (loi no 85-30 du 9 janvier 1985, relative au développement et à la protection de la montagne). Lisäksi vuoristoalueista on annettu erityisiä säännöksiä »maaseutulaissa» ja »rakennuslaissa».[95]

1. luku koskee suojelua ja jonka 1.1.4 luvussa annetaan ohjeita säilytettävien alueiden identifioimisesta. Ks. suojelusta tarkemmin *Calderaro* (1993) s. 423–431 ja *Romi* (1994) s. 457.

[90] Ks. tarkemmin *Calderaro* (1993) s. 354–363.

[91] Ks. näistä jäljempää paikallisen ympäristönkäytön suunnittelun yhteydestä tästä pääluvusta.

[92] Kielto ei kuitenkaan koske julkisille laitoksille tarpeellisia laitteita ja rakennuksia. Ks. tarkemmin 100 metrin säännöstä *Calderaro* (1993) s. 364–365.

[93] Ks. myös *Prieur* (1991) s. 356.

[94] Ks. myös *Calderaro* (1993) s. 412–416.

[95] C. rural, art. L. 113-1–113-2 (vuoristomaatalous) ja C. urb., art. L. 145-1–145-13 (rakentaminen ja suojelu) sekä C. urb., art. L. 445-1–445-4 (remontées mécaniques et aménagements de domaine skiable eli laskettelualueita koskevat erityissäännökset). Näiden säännösten yleispiirteistäkin selostamista on pidetty tässä yhteydessä tarpeettomana. Ks. niistä tarkemmin esim. *Prieur* (1991) s. 364–369 ja erityisesti maisemalliselta kannalta *Romi* (1994) s. 457.

Luonnonsuojelulainsäädännön mukaiset järjestelmät ovat pääpiirteiltään samankaltaisia kaikissa muissa maissa paitsi Tanskassa, jonka NBL:n mukainen järjestelmä ei – enää – perustu erillisten päätösten varaiseen suojelualueiden muodostamiseen. Tanskan järjestelmässä maisemalliselta kannalta mielenkiintoinen säännös on NBL 20 §, jonka kaltaista muiden maiden järjestelmät eivät tunne. Yleisiltä linjoiltaan toisaalta Suomen ja Ruotsin luonnonsuojelulainsäädäntö ehkä samankaltaisista olosuhteista johtuen ja toisaalta Ranskan ja Flanderin järjestelmät – olosuhteiden erilaisuudesta huolimatta – ovat varsin lähellä toisiaan. Yleisenä huomiona voidaan todeta myös, että ranskalaiselle ympäristön käyttöä sääntelevälle järjestelmälle on ominaista melkoinen erityislainsäädännöstä johtuva hajanaisuus.

Ranskassa luonnonsuojelun lähtökohdat ovat olleet enemmän maisemallisia ja niiden esteettiseen arvoon perustuvia kuin varsinaisesti niiden luonnontieteelliseen arvoon nojautuvia. Maisemansuojelulainsäädäntö on siis palvellut myös muita kuin luonnonsuojelullisia päämääriä, kun taas esimerkiksi Suomessa luonnonsuojelulainsäädäntö on palvellut *myös* maisemansuojelullisia päämääriä.[96] Vaikka lähtökohdat näennäisesti ovatkin erilaisia, ei ero kuitenkaan ole kovinkaan suuri, kun ajatellaan luonnonsuojelulainsäädännön kehittymistä vuosisadan alkupuolella.

Suomessakin esteettiset seikat ovat olleet varsin keskeisessä asemassa, vaikka lainsäädäntömme ja siihen nojautuva käytäntö onkin nyttemmin kehittynyt – ehkä modernismin hengessä – enemmän luonnontieteelliseltä kuin »humanistiselta» pohjalta. Tavallaan on paradoksaalista, että nykyisin Suomessa ollaankin oltu jossakin määrin neuvottomia maisemansuojelua koskevan lainsäädännön säätämisen suhteen. Näyttää näet siltä, että maisemansuojelu on ikäänkuin keksitty uudestaan.[97] Osittain Suomen tilanne saattaa johtua osittain siitä, että esteettisten seikkojen osalta modernissa yhteiskunnassa ei osatakaan argumentoida, kun käytettävissä ei ole luonnontieteellisen kaltaiseen päättelyyn nojautuvaa auktoritatiivista argumentaatiomallia. Päätöksentekijällä ei siis ole olemassa vahvaa – asiantuntemukseen perustuvaa – auktoriteettia, joka tavallaan päättäisi asian päätöksentekijän puolesta, vaan »itsetunnoton» päätöksentekijä päätyy tyhjän päälle joutuessaan itse argumentoimaan asiassa. Vaikka päätöksentekijä ei ehkä tiedostakaan kaikkia esteettisiin kysymyksiin liittyvän argumentoinnin ongelmia, ei tämä tavallaan uskalla argumentoida lainkaan.

---

[96] Itse asiassa ns. luonnonsuojelulainsäädäntö eriytyi Ranskassa vuoden 1930 maisemansuojelulaista vasta 1960- ja 1970-luvulla. Ks. tarkemmin *Prieur* (1991) s. 387 ja 395.

[97] Ks. esim. luonnonsuojelulakityöryhmän ehdotus (YM, AKO, Työryhmän raportti 5/1995) s. 43.

3.3 Kulttuuriarvojen suojelu – maiseman ja kaupunkikuvan suojelua koskeva erityislainsäädäntö

Seuraavassa maiseman ja kaupunkikuvan suojelua koskeva valtakunnan tasoisen suunnittelun tarkastelu on jaettu kolmeen osaan. Ensinnä huomio kohdistetaan maisemaan liittyvien kulttuuriarvojen suojeluun. Sen jälkeen tarkastellaan rakennettuun ympäristöön liittyviä esteettisiä ja muita kulttuuriarvoja. Lopuksi luodaan lyhyt katsaus muinaismuistojen säilyttämistä koskevaan »suunnittelujärjestelmään». Silmällä pidetään nimenomaan esteettisten ja muiden kulttuuriarvojen erityistä suojelua ja säilyttämistä koskevaa sääntelyä.

Suomen lainsäädännön osalta huomion kohteena ovat RakSL:n ja MML:n säännökset. Kulttuurimaiseman (ja osittain myös luonnonmaiseman) eli yleisesti maiseman suojelun osalta Suomessa ei – vielä – ole nimenomaisia säännöksiä, vaan kysymys on nykyisellään – samoin kuin luonnonsuojelusuunnittelussakin – sääntelemättömästä suojelusuunnittelusta.

3.3.1 Maisemansuojelu

3.3.1.1 Pohjoismaissa ei erityislainsäädäntöä

Suomessa, Ruotsissa ja Tanskassa ei – toisin kuin Ranskassa ja Flanderissa – ole maisemansuojelua koskevaa erityislainsäädäntöä[98], jonka nojalla perustettai-

[98] Myös *Saksassa* maisemansuojelu kuuluu liittovaltion luonnonsuojelulain, Bundesnaturschutzgesetz, piiriin. Luonnonsuojelusuunnittelusta säädetään lain toisessa osassa (5–7 §) ja maisemansuojelualueista lain 15 ja 18 §:ssä. Saksassakin maisemaan liittyvät esteettiset arvot ovat keskeisiä suojelun perusteena. Ks. Saksan maisemansuojelua koskevasta lainsäädännöstä tarkemmin esim. *Kloepfer* (1989) s. 552–555 ja 568–570 sekä *Bender* ja *Sparwasser* (1990) s. 374–376 ja 383–384. *Britanniassa* maisemansuojelun lainsäädäntö jakautuu useiden lakien piiriin siten, että Englannissa ja Walesissa tärkeimmät maisemansuojelua koskevat lait ovat National Parks and Access to the Countryside Act (1949), jonka mukaisia maisemansuojelualueita ovat National Parks ja Areas of Outstanding Natural Beauty; Nature Conservancy Council Act (1973), jonka mukaisilla suojelualueilla National Nature Reserve, Local Nature Reserve ja Site of Special Scientific Interest on merkitystä myös maiseman säilyttämisen kannalta. Nämä viimeksi mainitut suojelukeinot koskevat myös Skotlantia, jossa edempänä mainitut National Parks -alueet alueet ovat National Scenic Area -alueita ja jossa on säädetty erityinen Natural Heritage (Scotland) Act, jonka mukaiset alueet ovat nimeltään Natural Heritage Area. Tämän lisäksi Skotlannissa on suojeltu mm. vuoristoalueita. Pohjois-Irlannin osalta maisemansuojelua koskeva lainsäädäntö on pääpiirteiltään samanlaista kuin Englannissa ja Walesissa. Britanniassa on myös joitakin vapaaehtoisiin järjestelyihin perustuvia maisemansuojelua koskevia järjestelyitä, jotka perustuvat taloudelliseen tukeen. Lisäksi esimerkiksi rannikkoalueilla oli vuonna 1991 44 heritage coast -nimistä aluetta, joiden rantaviivan yhteispi-

siin erityisiä maisemansuojelualueita, vaan »kulttuuriin liittyvän luonnonmaiseman» suojelu on järjestetty pääasiassa luonnonsuojelulainsäädännön keinoin.[99] Yleensä ei ole mahdollista erottaa luonnonmaisemaa ja kulttuurimaisemaa tarkkarajaisesti toisistaan, mutta lähinnä esitysteknisistä syistä näin on tässäkin tutkimuksessa tehty. Tässä yhteydessä tarkastelun kohteena on vain ns. maaseudun kulttuurimaisema.[100]

Valtakunnalliseen ympäristönkäytön suunnitteluun kuuluvat myös erilaiset luontoa ja ympäristöä koskevat inventoinnit ja selvitykset, joilla ei yleensä ole lainsäädännöllistä pohjaa. Näiden selvitysten ja inventointien tuloksena ryhdytään myöhemmin yleensä myös muihin toimenpiteisiin. Suomessa inventoinnit ovat yleensä johtaneet erityisesti luontokohteiden osalta VN:n periaatepäätökseen, joka koskee tietyntyyppisten kohteiden suojelua tulevaisuudessa. Näin maaseudun kulttuurimaisemankin suojelua koskeva suunnittelu on Suomessa edennyt – samoin kuin luonnon monimuotoisuuden säilyttämistä koskeva suunnittelu – nimenomaisten säännösten puuttumisesta huolimatta.[101] Suunnitelulliselta kannalta sääntelemättömyydestä ei ilmeisestikään ole ollut haittaa, vaikka oikeudelliselta – esimerkiksi oikeusturvan – kannalta tällaiseen alueellisesti kohdennettuun suunnitteluun onkin mahdollista kohdistaa kritiikkiä. Sääntelemätön suunnittelu ei myöskään voi kovinkaan tehokkaasti turvata niitä arvoja, joiden vuoksi sitä harjoitetaan. Näin Suomessa harjoitettu maisemansuojelusuunnittelu ei näh-

---

tuus on 1.493 km. Näiden alueiden asema perustuu lähinnä kaavoituslainsäädäntöön. Ks. tarkemmin maisemansuojelusta Britanniassa esim. *Ball* ja *Bell* (1994) s. 427–435, *Hughes* (1986) s. 172–193 sekä Protected Landscapes in the United Kingdom s. 3–7. Sekä Saksassa että Britanniassa myös yleisellä ympäristönkäytön suunnittelujärjestelmällä – kaavoituksella – on huomattava merkitys maiseman suojelun ja säilyttämisen kannalta. Ks. Saksan, Britannian sekä eräiden muiden maiden maisemansuojelulainsäädännöstä oikeusvertailevasta näkökulmasta myös *Morand-Deviller* (ed. Duby) s. 75–85.

[99] Ks. luonnonmaiseman suojelusta edeltä. Ruotsissa taas NVL 19 §:n mukaisilla luonnonhoitoalueilla pyritään nimenomaan myös kulttuurimaiseman suojeluun. Ks. näistä tarkemmin jäljempää (väliportaan suunnittelun yhteydestä) tästä pääluvusta.

[100] Ks. luonnonmaiseman suojelusta edempää tästä pääluvusta ja »kaupunkimaiseman» suojelusta jäljempää tästä pääluvusta. Ks. yleisemmin terminologisista kysymyksistä edempää pääluvusta I. Ks. myös maisema-aluetyöryhmän mietintö (Maisemanhoito, YM, YSO, Mietintö 66/1992) s. 10, joka seuraa jaottelun – luonnonmaisema, kulttuurimaisema ja kaupunkimaisema – osalta maisematoimikunnan mietinnössä (KM 1980:44) s. 11, tehtyä vastaavaa luokittelua.

[101] Sen sijaan rakennetun kulttuuriympäristön suojelun osalta suunnittelussa – inventoinneissa ja selvityksissä – on tavallisesti edetty »suoraan» rakennussuojelua koskevan lainsäädännön (RakL ja RakSL) antamin keinoin. Ks. tällaisesta suunnittelusta esim. Rakennettu kulttuuriympäristö, Valtakunnallisesti merkittävät kulttuurihistorialliset ympäristöt (MV ja YM, MV:n rakennusosaston julkaisuja 16, 1993) sekä jäljempää tästä pääluvusta rakennussuojelun yhteydestä.

däkseni ole voinut turvata riittävän tehokkaasti esimerkiksi maisemaan liittyviä esteettisiä arvoja.

3.3.1.2 Valtakunnallisesta maisemasuunnittelusta Suomessa

Maaseudun maisemasuunnittelun voidaan katsoa alkaneen vuonna 1977, jolloin MMM asetti maisematoimikunnan.[102] Sen tehtävänä oli ensinnäkin selvittää ne periaatteet, joita luonnonmaiseman ja maatalouden muovaaman perinteisen maisemakuvan suojelemisessa olisi noudatettava ja ne perusteet, joiden nojalla tällaisia maisemakokonaisuuksia voidaan valita suojelun piiriin. Toiseksi toimikunnan tuli kartoittaa arvokkaat ja katoamassa olevat alkutuotantomuotojen muovaamat maisemakokonaisuudet. Maisematoimikunta antoi mietintönsä (KM 1980:44) vuonna 1980.

Maisematoimikunnan mietinnössä tehtiin tärkeitä maisemaa koskeviin käsitteisiin ja arvoihin liittyviä määrittelyjä. Käsitteiden osalta – edellä esille tuodun jaottelun luonnonmaisema, kulttuurimaisema ja kaupunkimaisema lisäksi – mietinnössä määriteltiin maisemansuojelu maiseman arvoihin pohjautuvaksi toiminnaksi, joka pyrkii säilyttämään maiseman hyväksi todetut ominaisuudet.[103] Maisemansuojelu todettiin osaksi luonnon- ja ympäristönsuojelua ja sitä luonnehdittiin ihmisen toimesta muuttuvan kulttuurimaiseman vaalimiseksi pyrkimyksenä maisemakuvan säilyttäminen ja kehittäminen sekä jo pilaantuneen maiseman parantaminen hyväksyttävään kuntoon. Lisäksi todettiin, että maisemansuojelu ei vastusta teknistä kehitystä vaan se pyrkii ohjaamaan sitä niin, että luonnonainekset ja ihmisen rakennelmat sulautuvat mahdollisimman sopusointuiseksi kokonaisuudeksi.[104] Maisemansuojelu nojautuu näidenkin määritelmien mukaisesti varsin vahvasti esteettiseen arvottamiseen. Maiseman arvojen osalta toimikunta tuo esille esteettiset, historialliset, käyttö- ja luonnonsuojelulliset arvot sekä

---

[102] Luonnollisesti jo tätä ennen myös maaseudun kulttuurimaisemaan liittyviä kysymyksiä oli jossakin määrin tarkasteltu esim. LSL:n ja RakL:n uudistushankkeiden yhteydessä.

[103] Maisematoimikunta (KM 1980:4) s. 14.

[104] Maisematoimikunta erotteli toisistaan myös yleisen ja erityisen maisemansuojelun. Tätä erottelua on noudatettu myös myöhemmissä maisemaa koskevissa selvityksissä. Yleisellä maisemansuojelulla tarkoitetaan kaikkia maisemakuvaa ylläpitäviin ja muuttaviin toimintoihin liittyviä säännöksiä ja toimenpiteitä, joilla huolehditaan maisemien tasosta ja edistetään hyvän maiseman syntymistä, hoitoa ja säilymistä koko maassa. Erityisellä maisemansuojelulla tarkoitetaan suojelutoimintaa, joka kohdistetaan ympäröivää yleismaisemaa arvokkaammaksi todettuihin luonnon- ja kulttuurimaisema-alueisiin niiden maisemakuvan ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi. Toimikunta totesi, että yleinen ja erityinen maisemansuojelu limittyvät käytännössä toisiinsa, eikä käytännön toimintamuotoja voida rajata vain toiseen kuuluviksi. Ks. tarkemmin maisematoimikunta (KM 1980:4) s. 14.

maiseman arvot tieteelliseen tutkimukseen, opetukseen, harrastus- ja virkistystoimintaan liittyen.[105] Maiseman esteettiset arvot mainitaan mietinnössä ensimmäisinä ja muutoinkin ne ovat mietinnössä varsin korostetusti esillä.

Maisemansuojelun kehittämisen osalta maisematoimikunta teki lukuisia yleisiä ja erityisiä maisemansuojeluun liittyviä käytäntöä, hallintoa ja lainsäädäntöäkin koskevia ehdotuksia.[106] Toimikunnan mietinnön liitteenä oli niinikään »alustava ehdotus arvokkaiksi maisemakokonaisuuksiksi», joka sisälsi 73-kohtaisen luettelon.[107] Arvokkaat maisemakokonaisuudet ovat toimikunnan määritelmän mukaan alueita, jotka ovat alkutuotannon muovaamia, pinta-alaltaan suurehkoja, maisemakuvaltaan ehjiä ja sopusointuisia sekä usein myös vaihtelevia. Lisäksi toimikunta esitti »suppean» luettelon tunnetuimmista näköalamaisemista[108] ja »esimerkkejä» kansallisesti arvokkaista luonnonnähtävyyksistä, historiallisista maisemanähtävyyksistä sekä rakennus- ja rakennelmanähtävyyksistä[109]. Toimikunta edellytti tarkempien inventointien suorittamista arvokkaimpien maisemanähtävyyksien selvittämiseksi.

Maisemansuojelun kehittämistoimikunta asettiin vuonna 1982 laatimaan maisematoimikunnan mietinnön pohjalta tarvittavat lainsäädännölliset ehdotukset

---

[105] Maisematoimikunta (KM 1980:4) s. 13–14. Esteettiset arvot perustuvat – tavanomaisen määritelmän mukaisesti – toimikunnan mukaan ensi sijassa ihmisen kykyyn kokea tunneperäisiä elämyksiä, sillä ihmisen perustarpeisiin kuuluu nähdä ympäristössään kauneutta. Ks. myös maisemansuojelun kehittämistoimikunta (KM 1985:44) s. 4–5, jossa maisemaan liittyvät arvot ilmaistaan samoin kuin maisemansuojelutyöryhmän mietinnössäkin. Vrt. maisema-aluetyöryhmän inventoinnissa käyttämät »arvioinnin perusteet» (YM, YSO, Mietintö 66/1992) s. 189–193, joissa toisaalta esteettistä terminologiaa pyritään välttämään mahdollisimman pitkälti, mutta toisaalta pyritään määrittelemään »maisemakuvan ominaisuuksien arviointiin soveltuvia yleisiä tekijöitä». Menettely on nähdäkseni ymmärrettävä pyrkimyksenä objektiivisuuteen. Voidaan kuitenkin kysyä menetetäänkö näennäisen objektiivisuuden tavoittelun kautta jotakin – ehkä kauneus – maiseman arvosta? Toki on todettava, että maisema-aluetyöryhmän käyttämät kriteerit ovat »tarkempia» kuin sen edeltäjien käyttämät, mutta olihan sen käytettävissä aiemman valmistelun aineisto.

[106] Osa näistä ehdotuksista ja huomioista on tuotu esiin tässäkin tutkimuksessa eri ympäristön muutoshankkeiden yhteydessä.

[107] Ks. maisematoimikunta (KM 1980:44) s. 92–97 ja 177–187. Mietinnössä on myös lueteltu, s. 189–191, muita toimikunnan tietoon tulleita arvokkaita kulttuurimaisema-alueita. Näitä alueita on yhteensä 99 kpl.

[108] Tähän viitteelliseen luetteloon kuului vain 5 kohdetta: Aavasaksa, Koli, Pallas, Vehoniemi ja Vuokatti. Ks. maisematoimikunta (KM 1980:44) s. 110.

[109] Esimerkkejä esitetään yhteensä 14, joista Airisto, Aulanko, Kuusamon kosket, Punkaharju ja Ruissalo ovat luonnonnähtävyyksiä; Koljonvirta ja Porrassalmi ovat historiallisia maisemanähtävyyksiä; sekä Korsholma, Olavinlinna, Raasepori, Suomenlinna, Svartholma, Petäjäveden vanha kirkko, Pielpajärven erämaakirkko ja Louhisaari ovat rakennusnähtävyyksiä. Ks. maisematoimikunta (KM 1980:44) s. 111–112.

yleisen ja erityisen maisemansuojelun kehittämiseksi ja se antoi mietintönsä vuonna 1985 (KM 1985:4). Yleisen maisemansuojelun osalta kehittämistoimikunta esitti monia lainsäädännön uudistamista koskevia ehdotuksia, joista useimmat eivät ole vieläkään toteutuneet.[110] Erityisen maisemansuojelun osalta maisemansuojelun kehittämistoimikunta ehdotti VN:n periaatepäätöstä maisemansuojeluohjelmasta.[111] Se ehdotti myös lakia erityisen maisemansuojelun toteuttamisesta, jonka nojalla olisi voitu asetuksella perustaa maisemansuojelualueita.[112] Toimikunnan ehdotukset eivät kuitenkaan johtaneet uuteen lainsäädäntöön tai edes VN:n päätöksen antamiseen.

Vuonna 1986 asetti YM maisema-aluetyöryhmän selvittämään maamme arvokkaat kulttuuri- ja luonnonmaisema-alueet sekä niillä tarvittavat hoitotavat ja hoidosta aiheutuvat kustannukset. Työryhmä antoi 2-osaisen perusteellisen mietintönsä vuonna 1992.[113]

Yleisesti työryhmä edellytti maisema-alueilta, että ne ovat »visuaalisesti tai muulla tavalla selvästi hahmottuvia kokonaisuuksia ja että niillä on huomattavaa merkitystä esimerkiksi rakennuskannan ja muiden kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden kohteiden, uhanalaisten ja harvinaisten eliölajien ja niiden elinympäristöjen, harvinaistuvien perinnemaisemien tai hyvin hoidetun viljelymaiseman ja kauniin maisemakuvan säilyttämisessä».[114]

Maisema-alueiden inventointi aloitettiin luonnonpiirteiden selittämisellä. Tämän jälkeen tutkittiin kulttuuripiirteitä, kulttuurihistoriaa sekä maankäyttöä.[115] Kulttuuriarvojen osalta tärkeitä tekijöitä työryhmän inventointiperiaatteissa olivat alueen harvinaisuus (esim. 1600- ja 1700-luvun rakennuskanta), monipuoli-

[110] Ks. näistä »yleisistä» maisemansuojelua koskevista ehdotuksista tarkemmin muun lainsäädännön yhteydestä toisaalta tästä tutkimuksesta sekä pääluvusta V.

[111] Maisemansuojelun kehittämistoimikunta (KM 1985:44) s. 86.

[112] Ks. maisemansuojelun kehittämistoimikunta (KM 1985:4) s. 167–169 ja 181–184 (lakiehdotus). Maisema-aluetyöryhmä (YM, YSO, Mietintö 66/1992) s. 155, ehdotti, että YM ryhtyisi valmistelemaan maisemansuojelua yleisesti ohjaavan lainsäädännön valmistelua. Ks. myös luonnonsuojelulakityöryhmän mietintö (YM, AKO, Työryhmän raportti 3/1994) s. 13–14 ja 33 sekä luonnonsuojelulakityöryhmän tarkistettu mietintö (YM, AKO, Työryhmän raportti 5/1995) s. 25–26 ja 43 joissa ehdotetaan uuteen LSL:iin erityisiä maisemansuojelua koskevia säännöksiä. Luonnonsuojelulakityöryhmän ehdotuksen mukaan maisemanhoito- ja suojelualueet perustettaisiin pääsääntöisesti YM:n päätöksellä.

[113] Maisema-aluetyöryhmän mietintö (YM, YSO, Mietintö 66/1992, Maisemanhoito (mietintö I) ja Arvokkaat maisema-alueet (mietintö II)). Maisema-alueiden inventointi osoittautui mittavaksi hankkeeksi, joka valmistuakseen edellytti 16 henkilötyövuoden työmäärää.

[114] Ks. maisema-aluetyöryhmä (YM, YSO, Mietintö 66/1992) s. 46. Inventoinnin yksityiskohtaiset periaatteet ovat mietinnön liitteessä I, s. 189–194. Käytännössä inventoinnin suorittivat seutukaavaliitot, mutta lopullisen arvottamisen teki työryhmä itse.

[115] Maisema-aluetyöryhmä (YM, YSO, Mietintö 66/1992) s. 190–191.

suus (esim. historiallinen kerrostuneisuus) ja alkuperäisyys (alkuperäisin arvokkainta). Näitä täydentävinä lisäkriteereinä pidettiin symboliarvoja (esim. huomattavat tapahtumat tai henkilöt), identiteettiarvot (esim. pohjalainen latomeri) sekä nykyisen toiminnan liittyminen vanhaan. Maisemahäiriöt (esim. vanhaan huonosti sopeutuvat uudet rakennukset ja rappeutuneet rakennukset) taas vastaavasti »alensivat» arvoa.

Vasta kolmanneksi työryhmän inventointia koskevissa periaatteissa tuodaan esiin itse »maisemakuva».[116] Maisemakuvan arvioinnissa tuli kiinnittää huomiota ensisijaisesti kokonaisvaikutelmaan, johon katsottiin maisemaelementtien sopusoinnun ratkaisevasti vaikuttavan.[117] Maisemakuvaa tarkasteltiin sekä fyysisten tekijöiden että sen luomien mielikuvien valossa. Periaatteissa tunnustetaan, että visuaalisten piirteiden ja esteettisten ominaisuuksien arviointi on varsin usein subjektiivista, ja todetaan myös, että »äärimmilleen yksinkertaistettuna tämä (tarkastelijan vaikutelmat) merkitsee mielipidettä siitä, näyttääkö maisema tarkastelijan mielestä rumalta ja tylsältä vai kauniilta ja vaikuttavalta».[118] Yleisinä maisemakuvan ominaisuuksien arviointiin soveltuvina tekijöinä arviointikriteereissä mainitaan eheys ja yhtenäisyys, vaihtelevuus, vaikuttavuus sekä huomattavat yksittäiset maisemaelementit ja maisemaa jäsentävät osatekijät.[119]

Inventoinnin ulkopuolelle jätettiin alueet, jotka edustivat pelkästään alkuperäistä luontoa. Näiden alueiden osalta työryhmä katsoi luonnonsuojeluohjelmien – erityisesti kansallis- ja luonnonpuistojen kehittämisohjelman – mukaisten alueiden toteuttamisen turvaavan monien luonnonmaisemien säilymisen.

---

[116] Maisema-aluetyöryhmä (YM, YSO, Mietintö 66/1992) s. 192–193.

[117] Kokonaiskuvaa huonontaviksi katsottiin esim. lentokentät, voimalinjat, liikenneväylät, avolouhokset ja huonosti sijoitetut rakennukset.

[118] Työryhmän kriteereissä pyrittiin siis mahdollisimman pitkälti välttämään subjektiivista – »pelkkiin esteettisiin arvoihin» – nojautuvaa arvottamista. Nähdäkseni tällainen menettely ei suinkaan tee valinnoista objektiivisempia, sillä arvottamiseen liittyy aina arvovalintoja, joiden perusta ei ole yksinomaan järkiperäistä, tieteellistä ja objektiivista. Nähdäkseni »ihanteellisen», tunteisiin perustuvan arvottamisen eliminointiin liittyy myös vaara tärkeimmän asian eli maiseman kauneuden unohtamisesta eli tarkan analysoinnin tuloksena saatetaan menettää itse esteettinen elämys. Yleensä kai käy päinvastoin eli että esteettisen elämyksen kokemisen jälkeen aletaan kehitellä perusteluita tälle elämykselle, vaikka päinvastainenkin eteneminen lienee mahdollinen. Joskus jopa analysoinnin tuloksena voidaan »löytää» esteettinen elämys myös sellaisesta kohteesta, joka ensin ei tehnyt tällaista vaikutelmaa. Toisaalta esteettisten tekijöiden hienoinen toissijaisuus voisi johtua siitäkin teoreettisesta lähtökohdasta, että lähes kaikki kulttuurimaisemat ovat argumentoitavissa esteettisesti arvokkaiksi.

[119] Ks. tarkemmin maisema-aluetyöryhmä (YM, YSO, Mietintö 66/1992) s. 192. Näistä tekijöistä suurin osa on tuttuja yleisen (ja ympäristöestetiikankin) piirissä esitettyjä esteettisyyden kriteereitä. Ks. esim. *Dickie* (1981) s. 124–132.

Inventoinnin ulkopuolelle jäivät myös »laajat» taajama-alueet eli kaupungit ja suuret asutuskeskukset.[120]

Tehtyjen inventointien perusteella maisema-aluetyöryhmä valitsi valtakunnallisesti ja maakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet.[121] Lisäksi se nimesi suuren määrän arvokkaita perinnemaisemia. Yhteensä valtakunnallisesti arvokkaita maisema-alueita valittiin 150 kpl (pinta-ala 680.000 ha eli 2 % maan kokonaispinta-alasta), maakunnallisesti arvokkaita alueita 171 kpl ja perinnemaisemia 149 kpl.[122] Näiden alueiden osalta työryhmä esitti myös alueiden hoidon perusteet.[123]

Maisema-aluetyöryhmä ehdotti konkreettisten toimenpiteiden osalta VN:n periaatepäätöstä arvokkaiden maisema-alueiden hoidosta, jossa velvoitettaisiin maaseutu- ja ympäristöhallinto laajaan yhteistyöhön maisemanhoidon järjestämiseksi ja turvaamaan kulttuurimaisemiemme arvokkaimmat piirteet.[124] Työryhmä korosti kaavoituksen merkitystä maisemanhoidon kannalta ja se ehdotti arvokkaille maisema-alueille laadittavaksi yleiskaavoja sekä niiden ottamista seutukaavoihin. Lainsäädännön osalta työryhmä ehdotti maisemansuojelua yleisesti ohjaavan lainsäädännön valmistelun aloittamista. Tämän lisäksi se ehdotti maaseutu-, metsä-, rakennus-, vesi- ja tielainsäädännön soveltamista ja tarpeen mukaan muuttamista siten, että ne edistäisivät arvokkaiden maisema-alueiden ympäristöarvojen säilymistä ja etenkin perinnemaisemien hoidon järjestämistä.[125]

3.3.1.3 Valtioneuvoston periaatepäätös valtakunnallisesti arvokkaista maisema-alueista

Periaatepäätöksen valtakunnallisesti arvokkaista maisema-alueista ja maisemanhoidon kehittämisestä teki VN 5.1.1995. Sen mukaan maaseudun kulttuurimaisemat ovat tärkeä osa kansallista kulttuuri- ja luontoperintöämme. Niiden arvot perustuvat luonnonympäristöön ja ihmisen toiminnan saavutuksiin. Maiseman kulttuurihistoriallisiin arvoihin kuuluvat monet ihmisen toiminnan tulokset kuten viljelykset, laitumet, rakennukset, rakennelmat ja tiestö. Periaatepäätöksessä todetaan niinikään, että luonnonympäristön ja kulttuuriympäristön sopusoin-

[120] Maisema-aluetyöryhmä (YM, YSO, Mietintö 66/1992) s. 46.
[121] Ks. maisema-aluetyöryhmä (YM, YSO, Mietintö 66/1992) s. 65–69. Tarkemmat selostukset alueista ovat mietinnön 66/1992 osassa II.
[122] Maakunnallisesti arvokkaiden maisema-alueiden osalta ei esitetty karttarajauksia, joten niistä ei ole pinta-alatietoja. Perinnemaisemien osalta inventointia on edelleen tarkoitus jatkaa.
[123] Maisema-aluetyöryhmä (YM, YSO, Mietintö 66/1992) s. 79–105.
[124] Mietintö sisältää jopa ehdotuksen VN:n päätöksen sisällöksi. Ks. Maisema-aluetyöryhmä (YM, YSO, Mietintö 66/1992) s. 149.
[125] Maisema-aluetyöryhmä (YM, YSO, Mietintö 66/1992) s. 155.

tu on luonut kulttuurimaisemien suuret kauneusarvot. Näiden arvojen säilyminen edellyttää, että maaseudun perinteiset elinkeinot ja asutus pidetään elinvoimaisina ja että maisemanhoitoa tuetaan. Periaatepäätöksen mukaan viranomaisten tulee toiminnallaan edistää maisemanhoidon tavoitteita. Periaatepäätöksen liitteenä on 156-kohtainen lääneittäinen luettelo valtakunnallisesti arvokkaista maisema-alueista.[126]

Maisemallisten arvojen säilymistä edistetään periaatepäätöksen mukaan myös maa- ja metsätalouden lainsäädännössä sekä lähinnä yleispiirteisen kaavoituksen (seutukaavoitus ja yleiskaavoitus) ja muun maisemanhoidon suunnittelun avulla.[127] Lisäksi arvokkailla maisema-alueilla käytettäisiin taloudellisia tukimuotoja kuten avustuksia rakennuskannan kunnostukseen ja maatalouden ympäristötuella.[128]

Periaatepäätöksellä pyritään myös perinnebiotooppien eli perinteisten maankäyttötapojen muovaamien kohteiden kuten luonnonlaitumien ja niittyjen hoitamisen edistämiseen tukemalla niiden hoitoa osana maatalouden erityistä ympäristönhoitoa. Perinnebiotooppien osalta hoitoa tuettaisiin tekemällä hoitosopimuksia, jotka laadittaisiin maataloushallinnon toimesta ja kustannuksella.

Tätä kirjoitettaessa maatalouden ympäristötuen käytännön toteuttamista koskevat päätökset ovat vielä – EU:n komissiosta johtuvista syistä – lopullisesti tekemättä.[129] Yleisesti on kuitenkin mahdollista todeta, että maisemansuojelussa ja hoidossa Suomessa päästiin käytännön tason toimenpiteisiin vasta EU:n maatalouspolitiikkaan kuuluvien toimenpiteiden kautta.[130]

---

[126] Alueiden yhteispinta-ala on 7.300 km², joista peltoa on 3.000 km² eli n. 12 % Suomen peltoalasta. Luettelo arvokkaista maisema-alueista perustuu melko pitkälti maisema-aluetyöryhmän laatimaan luetteloon, jossa oli 150 aluetta (pinta-ala 6.800 km²). Alueista 27 on luonteeltaan maisemanähtävyyksiä taikka historiallisia tai luonnonkauniita nähtävyyksiä.

[127] Mikäli luonnonsuojelulakityöryhmän (YM, AKO, työryhmän raportti 5/1995) uuteen LSL:iin ehdottamat säännökset (27–30 §) maisemanhoito- ja suojelualueista toteutuvat, suuri osa periaatepäätöksen mukaisista alueista ilmeisestikin »toteutettaisiin» perustamalla maisemanhoito- ja suojelualue. Työryhmän ehdottamia alueita voitaisiin perustaa sekä luonnonmaiseman että kulttuurimaiseman kauneuden, historiallisten ominaispiirteiden tai muiden maisemaan liittyvien erityisten arvojen säilyttämiseksi ja hoitamiseksi. Ks. työryhmän ehdotuksista myös tämän tutkimuksen pääluvusta V.

[128] Periaatepäätökseen kuuluu myös ns. perinnebiotooppien eli perinteisten maankäyttötapojen muovaamien kohteiden kuten luonnonlaitumien ja niittyjen hoitamista edistävä osa.

[129] Ks. maataloutta koskevasta sääntelystä myös jäljempää tästä pääluvusta.

[130] Ajallisesti maisematoimikunnan asettamisesta (1977) maisemansuojelua koskevaan periaatepäätökseen ja maatalouden ympäristötukeen (1995) kului n. 18 vuotta. Nämä toimenpiteet – merkittävyydestään huolimatta – jättävät vielä monia seikkoja vaille ratkaisua, sillä aineellisen lainsäädännön osaltahan ei ole tätä kirjoitettaessa tapahtunut oikeastaan lainkaan uudistuksia.

3.3.1.4 Flander ja Ranska

Flanderissa (ja muutoinkin Belgiassa) on perinteisesti ollut erityistä maisemansuojelua ja kaupunkikuvan suojelua koskevaa lainsäädäntöä. Nykyisin monumenttien ja kaupunkikuvan – oikeastaan kaupunki- ja kyläkuvan (stads- en dorpsgezichten) – suojelusta säädetään vuonna 1976 annetussa Flanderin laissa (Decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van Monumenten en Stads- en Dorpsgezichten – MSDD), kun maisemansuojelua koskevat säännökset ovat edelleen vuonna 1931 annetussa (Belgian) laissa (Wet van 7 augustus 1931 op het behoud van monumenten en landschappen – MLW[131]).[132]

Flanderin erityinen maisemansuojelulainsäädäntö perustuu siis vuonna 1931 säädettyyn lakiin monumenteista[133] ja maisemista. Edellytyksenä maiseman suojelemiselle on MLW 6 artiklan mukaan, että maisema on kansallisesti, historiallisesti, esteettisesti tai tieteellisesti tärkeä.

Ehdotuksen maiseman suojelemiseksi (luettelon suojeltavista maisemista – rangschikking) tekee Flanderin hallitus (Vlaamse Regering). Ehdotus annetaan tiedoksi viranomaisille (alue- ja paikallisille), jotka voivat antaa lausuntonsa ehdotuksesta sekä omistajille, jotka voivat tehdä ehdotuksen johdosta huomautuksia. Lausuntojen ja huomautusten jälkeen »monumentti- ja maisemahallitus» (Bestuur Monumenten en Landschappen, BML) käsittelee ehdotusta ja pyytää vielä kuninkaallisen monumentti- ja maisemakomission lausunnon (Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen[134] van het Vlaamse Gewest, KCML). Lopullisen suojelupäätöksen tekee Flanderin hallitus.[135] Tämän jälkeen suojelupäätös julkaistaan virallisessa lehdessä.

Suojelupäätöksessä on tarkemmin määritelty kiinteistön käyttöä koskevat rajoitukset (art. 6). Suojelupäätös ei saa kuitenkaan MLW 6 artiklan 3 kappaleen

---

[131] Lakia on muutettu vuonna 1972 ja 1993 Flanderin lainsäädännöllä (gewijzigd bij decreet van 13 juli 1972 ja decreet 14 juli 1993 tot wijzigingd).

[132] Liittovaltioksi vuonna 1993 muuttuneessa Belgiassa vanha ympäristölainsäädäntö (wet) on edelleen näennäisesti koko valtakuntaa koskevaa. Uusi ympäristölainsäädäntö (Flanderissa decreet) säädetään nykyisin pääsääntöisesti »valtioiden» (Flander, Wallonia ja Bryssel) osalta erikseen näiden parlamenttien toimesta. Sama koskee myös vanhan lainsäädännön muutoksia. Suomalaisesta näkökulmasta lainsäädäntö tuntuu näin hierarkisesti varsin sekavalta, kun Flanderissa wet ja decreet ovat samantasoisia säännöksiä eli parlamentin hyväksymiä »lakeja».

[133] Lakia ei Flanderissa enää sovelleta monumenttien (rakennusten) suojeluun, vaan niitä koskee decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van Monumenten en Stads- en Dorpsgezichten.

[134] Komissio perustettiin jo vuonna 1835. Tässä mielessä Belgiassa rakennusten ja maiseman suojelu aloitettiin ensimmäisenä Euroopassa. Ks. suojelun »varhais»historiasta tarkemmin *Draye* (1993) s. 21–38. Nykyisin komissio on jakautunut liittovaltion mukaisesti kolmeen osaan.

[135] Vuoden 1993 alussa Flanderissa oli suojeltu (luetteloitu) 586 maisemaa. Nämä alueet ovat pinta-alaltaan varsin pieniä. Ks. *Draye* (1993) s. 183.

mukaan rajoittaa maanviljelijän vapautta viljellä maataan.[136] Tavallisesti suojellulla maisema-alueella on kielletty mm. uudisrakentaminen, alueen käyttö matkailuvaunualueena, jätteiden varastointi, mainoslaitteiden asettaminen, vesistön tai muun vesialueen muuttaminen, teiden päällystäminen homogeenilla materiaalilla kuten asfaltilla tai betonilla, nesteen tai kaasun pumppaaminen, joka voi vaikuttaa haitallisesti kasveihin tai eläimiin jne. Omistajan kirjallisella suostumuksella voidaan kieltää myös mm. maatalousrakennusten rakentaminen, maanpäälliset tai maanalaiset johdot, tuotantopuutavaran istuttaminen (erityisesti amerikantammi, havupuut ja kanadanpoppeli), kemiallisten torjunta-aineiden käyttö, maan kaivaminen jne.[137]

Flanderin hallituksen valtuuttama viranomainen (eli BML) voi sallia suojelupäätöksessä kiellettyjen toimenpiteiden suorittamisen. Ennen suostumuksen antamista sen on pyydettävä lausunto (läänin, provinciale) KCML:ltä ja kyseisen kunnan kunnanhallitukselta.

MLW:n mukainen maisemansuojelu on erityisesti luonnonkauneuden suojelun osalta rinnakkainen kaavoituslainsäädännön (ROSW) mukaisen kaavallisen suojelun kanssa.

Ranskan maisemansuojelua ja rakennusten suojelua koskeva erityislainsäädäntö on jakaantunut siten, että maisemansuojelusta (des monuments naturels et des sites) on annettu oma vuonna 1930 säädetty lakinsa, jota täydentää vuoden 1993 uusi laki merkittävien maisemien suojelusta, ja toisaalta historiallisten rakennusten (les monuments historiques) suojelusta on oma lakinsa, joka on vuodelta 1913.

Ranskassa maiseman suojelusta on säädetty erityisessä »maisemansuojelulaissa» (loi du 2 mai 1930, ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque (D.P. 1930.4.326)).[138] Sen mukaisen suojelun aineelliset edellytykset käyvät ilmi jo lain nimestä. Näitä ovat siis kohteen taiteellinen, historiallinen ja tieteellinen luonne sekä »tarunomaisuus» ja »kauneus»[139].

---

[136] Echter zal het koninklijk besluit de vrijheid van de landbouwer niet kunnen beperken, wat de aanplantingen en de verbouwingen betreft.

[137] Ks. *Draye* (1993) s. 186–187.

[138] Laki korvasi vuonna 1906 säädetyn maisemansuojelulain (loi organisant la protection des sites et monuments naturels de caractère artistique) – *loi Beauquier*. Ks. maisemansuojelua koskevan lainsäädännön historiasta ennen vuoden 1930 lakia esim. *Barraque* RJE 1991 s. 465–470 ja *Romi* (1994) s. 444–450. Ranskassa myös ympäristöön liittyvien esteettisten arvojen oikeudellisella tutkimuksella on varsin pitkä perinne. Tämän alan ensimmäinen oikeustieteellinen väitöskirja on Pierre de Gorsse'n Les lois d'estétique (Toulouse 1945).

[139] Pittoresque, joka ranskan kielessä on lainasana italiasta – pittoresco (kantana pittore, maa-

Esteettiset seikat ovat siis suojelun edellytyksissä keskeisessä asemassa.[140] On huomattava, että maisemansuojelulaissa ovat suojelukohteina sekä »luonnonkohteet (monuments naturels) että muut maisemakohteet (sites[141]), joilla on jokin (tai useampi) edellä mainittu ominaisuus.

Maisemansuojelulain mukaisia suojelukeinoja ovat nykyisin – kuten muussakin ranskalaisessa maisemallista ja kaupunkikuvallista suojelua koskevassa lainsäädännössä – luettelointi (inscription) ja luokittelu (classement).[142] Pääsääntö on, että vain arvokkaimmat kohteet luokitellaan.[143] Maisemansuojelu kuuluu Ranskassa läänien (département) tehtäviin.

Suojeltavia maisemakohteita koskevan luettelon[144] laatii lääninhallitus, jonka tulee pyytää asiasta myös kuntien lausunnot. Ennen lopullista päätöksentekoa lausunnon antaa myös läänin maisemakomissio (la commission départementale des sites). Luettelointipäätöksen tekee luonnonkohteiden osalta ympäristöministeriö ja »kaavoitusministeriö» (ministre chargé de l'urbanisme) muiden kohteiden osalta. Jos kohteeseen kuuluu molemman laatuisia alueita, päätös tehdään yhteisesti (décision interministérielle). Luetteloidut kohteet julkaistaan myös säädöskokoelmassa (Journal officiel). Luettelointi ei edellytä omistajan suostumusta, mutta päätöksestä on ilmoitettava omistajalle, jolla on valitusoikeus päätöksestä.

Luetteloinnin suoranaiset oikeusvaikutukset ovat – ranskalaisittain – suhteellisen rajalliset. Luetteloinnin päätarkoitus on, että tällaisen kohteen osalta ei vaikeuteta mahdollista tulevaa luokittelua. Luettelointi johtaakin ilmoitusvelvollisuuteen kaikista kohdetta koskevista toimenpiteistä lukuun ottamatta normaalia käynnissä olevaa ja kunnossapitoa koskevaa maatilan käyttöä. Ilmoitus tulee tehdä préfet'ille 3 kk ennen toimenpiteeseen ryhtymistä. Préfet'in tulee tämän jälkeen pyytää hankkeesta erityisen arkkitehtuuriviranomaisen (l'architecte des bâtiments de France – ABF) ja lääninmaisemakomission lausunnot. Ilmoitus johtaa tämän

---

lata), on suomeksi maalauksellinen tai viehättävä, mutta suomalaisessa lakikielessä käytettäisiin ilmeisestikin vähemmän vivahteikasta kieltä. Tämän vuoksi sana pittoresque on tässä tutkimuksessa useimmiten käännetty kauneudeksi. Ks. *Romi* (1994) s. 445.

[140] Ks. yleisesti *Prieur* (1991) s. 374–381, *Romi* (1994) s. 442–450 sekä *Fromageau* ja *Guttinger* (1993) s. 182–184.

[141] *Site* tarkoittaa ranskan kielessä tavallisesti maiseman osa-aluetta (ja näköalaa), mutta senkään kohdalla – kuten ei paysage'nkaan – ei tehdä eroa luonnon tai (maalais-)maiseman ja kaupunkikuvan välillä. Paysage taas tarkoittaa laajempaa alueellista kokonaisuutta. Ks. *Romi* (1994) s. 449 ja erityisesti hänen lähteensä *Gorsse* (1945) s. 79.

[142] Kohteita oli luetteloitu vuoteen 1993 mennessä n. 7.000 kpl ja niistä oli edelleen luokiteltu n. 2.500 kpl. Kohteiden koko vaihtelee melkoisesti, mutta suurimmat niistä ovat jopa 10.000 ha:n laajuisia. Ks. *Fromageau* ja *Guttinger* (1993) s. 182.

[143] *Prieur* (1991) s. 375 ja *Romi* (1994) s. 447.

[144] Säännökset luetteloinnista ovat maisemansuojelulain 4 artiklassa.

jälkeen neuvotteluun hallinnon ja omistajan välillä. Neuvottelussa selvitetään hankkeen vaikutukset kohteeseen. Luetteloidulla alueella on rakennuslupaviranomaisen pyydettävä ABF:n lausunto[145] (C. urb., art. R. 421-38-5). Luetteloidulla alueella on myös olemassa leiriytymiskielto ja mainosten sijoittaminen on kiellettyä taajamissa sijaitseviin kohteisiin.

Maisema-alueiden luokittelu (classement) on luettelointia voimakkaampi maisemansuojelukeino. Aloitteen luokittelusta tekee läänin maisemakomissio (commission départementale des sites). Luokitteluprosessin kuluessa tai sitä ennen voidaan ryhtyä suojatoimenpiteisiin (mesures de sauvegardes) kohteen arvojen säilyttämiseksi (art. 9). Toimenpidekielto, jonka antaa päätöksentekoviranomainen (ministeriö), voi olla korkeintaan 12 kk:n pituinen. Tänä aikana alueella ei saa ryhtyä muutostoimenpiteisiin ilman ministeriön myöntämää erityistä poikkeuslupaa. Toimenpidekielto ei kuitenkaan voi koskea normaalia maatilan käyttöä.

Päätöksen luokittelusta tekee ympäristö- tai kaavoitusministeriö, ja jos omistaja vastustaa suojelua, suojelupäätös tehdään »valtioneuvostossa» (décret en Conseil d'Etat[146]). Ennen päätöksen tekemistä tulee kuulla valtakunnallista maisemansuojelukomissiota (art. 5-1 ja 8). Myös luokittelupäätös julkaistaan säädöskokoelmassa.[147] Julkisyhteisön omistaman alueen osalta päätös tehdään samassa järjestyksessä ministeriön päätöksellä, mutta jos muut ministeriöt (lähinnä ministre des Finances) tai viranomaiset vastustavat suojelua, päätöksen tekee »valtioneuvosto» (art. 6-7). Jos yksityisen omistama alue on jo lunastettu valtiolle, päätös tehdään yksinkertaisella ministeriön päätöksellä (simple arrête ministériel).[148] Ranskassa on runsaasti maisemansuojelulain mukaista erityisesti luokittelua koskevaa oikeuskäytäntöä.[149]

---

[145] Ks. ABF:n vahvasta asemasta myös *Charles* (ed. Duby ym.) s. 110.

[146] Ks. »valtioneuvoston päätöksestä» luonnonsuojelun yhteydestä edempää tästä pääluvusta.

[147] Luokittelupäätös on mahdollista purkaa samassa järjestyksessä (art. 14).

[148] Erityistapaus on järvi tai joki, joka voi tuottaa sähköenergiaa alle 50 kW. Tällaisen alueen suojelu edellyttää sähköasioista vastaavan ministeriön suostumusta (art. 8). Jollei suostumusta saada, päätös on tehtävä asetuksella.

[149] Esimerkiksi ratkaisussa CE 17 nov. 1976 (Cts Lemarchand) katsottiin, että lintujen suosima dyyni- ja laguunialue oli maisemansuojelulain 4 artiklan mukainen suojelukohde sen tieteellisen ja kauneudellisen (pittoresque) arvon vuoksi. Ratkaisu osoittaa hyvin sen, että maisemansuojelu palvelee Ranskassa myös yleisempää luonnonsuojeluintressiä. Ratkaisu CE 26 juill. 1985 (Mme Malgat) koski Seine-joen rantakiinteistön osaa. Siinä CE katsoi, että rantaalue oli luonteeltaan kaunis (pittoresque) ja suojelun arvoinen yleisen edun kannalta, koska alueella oli kaksi saarta, näkymä joelle ja suojaava kasvillisuus. Maisemansuojelun kannalta kielteinen on ratkaisu CE 4 juill. 1986 (Ste d'exploitation des sablières modernes). Siinä CE katsoi, että alue, jolla oli useita rakennuksia, ei ollut yhtenäinen. Tämän vuoksi se ei ollut luonteeltaan kaunis. Ks. oikeuskäytännöstä laajemmalti myös Dalloz (1994) s. 760–765 ja *Romi* (1994) s. 449 alav. 98.

Maisema-alueen luokittelun oikeusvaikutukset ovat varsin moninaisia.[150] Luokitellun alueen muuttaminen vaatii ministeriön myöntämän erityisen luvan (art. 12 ja rakentamisen osalta C. urb., art. 421-38-6).[151] Tämän lisäksi aluetta koskevasta omistajanvaihdoksesta on tehtävä ilmoitus ministeriölle (art. 11). Luokitellulla alueella ulkomainokset ovat kokonaan kiellettyjä (art. 4-2, loi 29 déc. 1979, relative publicité). Kiellettyä on myös leiriytyminen (art. 2, décr. no 68-134, 9 févr. 1968, relatif au camping). Luokiteltu alue voidaan myös lunastaa valtiolle. Omistaja voi vaatia korvauksia luokittelupäätöksen aiheuttamista käytön rajoituksista 6 kk:n kuluessa päätöksestä. Korvauskysymykset ratkaisee »lunastustuomari» (juge de l'expropriation).[152]

Maisemansuojelulainsäädäntöä täydentävä *uusi laki* säädettiin vuonna 1993 (loi no 93-24 du 8 janvier 1993, sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matiére d'enquêtes publiques) ja siihen liittyvä asetus[153] annettiin vuoden 1994 huhtikuussa. Uusi laki on luonteeltaan täydentävä. Se ei siis korvaa mitään vanhaa maisemansuojelukeinoa. Uuden lainsäädännön tarkoituksena on maisemallisesti erittäin merkittävien (territoires remarquables par leur intérêt paysager) alueiden suojaaminen erityisin toimintaohjein – direktiivein (art. 1). Merkittävän maiseman käsitettä tarkennetaan asetuksen 1 artiklassa.[154] Sen mukaan merkittävyyden kannalta on tärkeää ensinnäkin yleisesti maiseman eheys ja yhtenäisyys (unité et cohérence). Erityisinä perusteina maiseman merkittävyydelle voi olla erityinen monipuolisuus perinteen kannalta. Maisema voi myös olla todisteena elämänmuodosta ja asuinpaikasta taikka teollisesta, käsityöläis-, maanviljelyllisestä ja metsätaloudellisesta toiminnasta ja traditiosta.

Uuden lain mukainen tärkein suojelukeino on valtion antamat maisemaa koskevat »direktiivit» (»toimintaohjeet»).[155] Direktiiveissä paikannetaan maisema-

---

[150] Ks. tarkemmin *Prieur* (1991) s. 379.

[151] Yksityiskohtaisella kaavalla (POS) ei ole mahdollista vaikuttaa maisemansuojelulain mukaisiin rajoituksiin.

[152] Myös oikeusvaikutusten osalta on olemassa runsaasti oikeuskäytäntöä, jossa tavallisimmin on ollut kysymys joidenkin toimenpiteiden luvanhakuvelvollisuuden olemassaolosta tai ylipäätään toimivaltaan liittyvistä kysymyksistä, eikä tämän »vaiheen» oikeuskäytännössä ole kovinkaan usein ratkaistu aineellisia kysymyksiä. Ks. tarkemmin esim. Dalloz (1994) s. 768–772.

[153] Décret no 94-283 du 11 avril 1994, pris pour l'application de l'article 1er de la loi no 93-24 du 8 janvier 1993, sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matiére d'enquêtes publiques, et relatif aux directives de protection et de mise en valeur des paysages. Asetuksessa, jossa on 15 artiklaa, säädetään suhteellisen tarkasti direktiivien antamismenettelystä.

[154] Ks. myös *Morand-Deviller* AJDA 1994 s. 591 ja *Lebreton* (1993) s. 157–158.

[155] Samassa yhteydessä uudistettiin myös muuta maisemansuojelua koskevaa lainsäädäntöä.

alueet ja annetaan perusperiaatteet maiseman rakenteen suojaamiseksi (art. 1). Aloite direktiivien laatimisesta voi tulla valtion tai alueellisten organisaatioiden taholta. Varsinainen direktiivipäätös annetaan »valtioneuvoston päätöksen» muodossa. Direktiiveillä on myös oikeusvaikutuksia. Ne kohdistuvat erityisesti ympäristönkäytön suunnitteluun eli yleispiirteisten suunnitelmien ja yksityiskohtaisten kaavojen (POS) tulee olla direktiivien kanssa yhteensopivia (compatibles).[156]

Ranskan rakennuslainsäädännön (C. urb.) mukaiset *suojavyöhykkeet* (*secteurs sauvegardés*) ovat kaupunkikuvan (ja maiseman) suojelun kannalta tärkeässä asemassa. Suojavyöhyke voidaan perustaa rakennuksen ympärille alueen historiallisen, esteettisen tai luonnollisen luonteen säilyttämiseksi ja parantamiseksi (art. L. 313-1).[157]

Päätöksen suojavyöhykkeestä tekee arkkitehtuurista ja kaavoituksesta vastaava ministeriö (par arrête ministériel), mutta jos kunta lausunnossaan vastustaa suojavyöhykettä, päätös tehdään »valtioneuvoston päätöksen» muodossa (par décret en Conseil d'Etat).[158] Suojavyöhykkeelle laaditaan suojelusuunnitelma (plan de sauvegarde), joka johtaa myös yksityiskohtaisen kaavan (POS) muuttamiseen. Suojelusuunnitelman laatiminen kuuluu valtion viranomaisille, vaikka myös kunnat osallistuvat suunnitelman laatimiseen. Suojelusuunnitelman oikeusvaikutukset ovat verrattavissa yksityiskohtaisen kaavan oikeusvaikutuksiin.[159]

Suojavyöhykkeellä erilaiset ympäristöä muuttavat toimenpiteet (rakentaminen, maa-ainesten ottaminen jne.) vaativat valtion viranomaisen (ABF) hyväksynnän (art. R. 313-19-2). Ilman tällaista hyväksyntää ei kunnallinen viranomainen voi myöntää lupaa.

Näistä tärkeimmät ovat Code rural'in seudullisia luonnonsuojelualueita koskevat uudistetut säännökset ja sen mukaiset uusjakojen (remembrement) yhteydessä tehtävät ympäristöselvitykset sekä Code de l'urbanismen rakennuslupamettelyä ja -harkintaa koskevien säännösten muutokset. Ks. tarkemmin *Morand-Deviller* AJDA 1994 s. 593–594, *Romi* Actualité législative Dalloz 1993 s. 107–110 ja *Romi* (1994) s. 460–461. Ks. myös rakennusluvan ja luonnonsuojelualueiden yhteydestä.

[156] Ks. *Romi* (1994) s. 459.

[157] Tärkeimmät suojavyöhykkeitä koskevat säännökset ovat C. urb., art. L. 313-1–313-3 ja R. 313-1–313-23. Ks. suojavyöhykkeistä *Prieur* (1991) s. 686–687, *Huet* (1990) s. 79–80, *Romi* (1994) s. 450–451 ja erityisesti *Lebreton* (1993) s. 152–156.

[158] Suojavyöhykkeet eivät *Lebreton*'in mukaan ole käytännössä kovinkaan merkittävä instrumentti, sillä niitä on valmisteltu n. 70, joista vain 30 on lopulta hyväksytty. Ks. *Lebreton* (1993) s. 156.

[159] Ks. tarkemmin yksityiskohtaisen kaavoituksen yhteydestä jäljempää tästä pääluvusta.

Kulttuuriperinnön ja maiseman suojaamiseksi voidaan perustaa *erityisiä suoja-alueita* (*des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager*). Ne perustuvat kuntien, läänien, alueiden ja valtion kompetenssista annetun lain (loi no 83-8 du 7 janvier 1983, rélative à répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat) 69–72 artikloihin.[160] Kulttuuriperinnön suojaamisesta on annettu myös erityinen suoja-alueita koskeva asetus (décret no 84-304 du 25 avril 1984, relatif aux zones de protection du patrimoine architectural et urbain). Sen nojalla perustettavista alueista käytetään lyhennettä ZPPAU (les zones de protection du patrimoine architectural et urbain). Nykyisin – vuoden 1993 muutosten, joissa maisema liitettiin suojelun kohteeksi säännöksiin, jälkeen – alueista voidaan käyttää lyhennettä ZPPAUP (P = paysage).[161]

Kyseisen lain mukainen suoja-alue voidaan perustaa suojeltujen rakennusten ja muinaismuistojen sekä maisemakohteen (site) ympärille suojaamaan kohdetta. Suojelun »motiiveina» ovat tällöin 70 artiklan nimenomaisen säännöksen mukaisesti esteettiset, historialliset tai kulttuurilliset seikat. Tällaisen alueen perustamisen edellytyksenä ei kuitenkaan ole se, että suoja-alueella olisi kulttuurimuistojen suojaamisesta vuonna 1913 annetun lain tai luonnonmuistomerkkien suojaamisesta vuonna 1930 annetun lain mukainen kohde.

Suoja-alueen perustamisesta päättää valtion seudullinen edustaja (arrête du représentant de l'Etat dans la région, préfet de région), mutta päätöstä ei ole mahdollista tehdä vastoin kunnallisia intressejä, sillä kunnanvaltuuston tulee antaa suostumuksensa alueen perustamiseen (art. 70). Suoja-alueen ulottuvuus ei ole sidoksissa vuoden 1913 lain mukaiseen 500 metriin, vaan se voi olla laajempi tai suppeampi.[162]

Oikeusvaikutuksiltaan suoja-alue muistuttaa erityisesti ZPPAU-alueilla rakennuslainsäädännön mukaisia yksityiskohtaisen kaavan mukaisia rajoituksia (servitudes). Suoja-alueet ja niitä koskevat rajoitukset otetaan POS:n liitteeksi. Ympäristön muuttamista koskevat toimenpiteet (rakentaminen, purkaminen, metsittäminen jne.) vaativat suoja-alueella ABF:n lausunnon. Jos luvan myöntävän viranomaisen (maire tai muu) ja ABF:n käsitykset luvan myöntämisestä eroavat, lopullisen päätöksen tekee seudullinen viranomainen (art. 71).

Maisemansuojelua koskeva lainsäädäntö Flanderissa ja Ranskassa muistuttavat perusteiltaan toisiaan ja Flanderin lainsäädäntöä kehiteltäessä lieneekin pi-

---

[160] Ks. *Prieur* (1991) s. 692–694, *Lebreton* (1993) s. 156–158, *Huet* (1990) 80–81 ja *Romi* (1994) s. 463–464.
[161] Ks. *Lebreton* (1993) s. 157 ja *Romi* (1994) s. 456 ja 463.
[162] *Prieur* (1991) s. 693.

detty silmällä kehitystä myös Ranskassa. Ranskan järjestelmä on kuitenkin lukuisten muutosten huomattavasti monimuotoistama. Esimerkiksi vuoden 1993 uuden »maisemansuojelulain» mukaiset direktiivit erittäin merkittävien alueiden suojaamiseksi ovat tuoneet Ranskan järjestelmään täysin uuden instrumentin. Lisäksi Ranskassa erilaiset suojavyöhykkeet (C. urb.) ja suoja-alueet (ZPPAUP) ovat merkittäviä varsinaisten maisemansuojelualueiden ulkopuolisten ympäristönmuutosten kontrolloinnin kannalta.

3.3.2 Rakennettuun ympäristöön liittyvät kulttuuriarvot

Rakennettuun ympäristöön liittyvien kulttuuriarvojen suojelun erityislainsäädäntö jakautuu Suomessa siten, että muiden kuin valtion omistamien kohteiden osalta sovelletaan RakSL:ia ja valtion omistamien rakennusten suojelusta on annettu oma asetuksensa (480/1985). Tämän lisäksi kirkollisten rakennusten suojelussa on otettava huomioon kirkkolain (1054/1994) säännökset. Edellä mainittujen säännöstöjen lisäksi rakennussuojelun kannalta keskeisessä asemassa ovat RakL:n säännökset. Seuraavassa selvitetään kuitenkin vain rakennussuojelun erityislainsäädäntöä. Suunnittelulliselta kannalta huomiotta jää myös sääntelemätön inventointi ym. työ, jota suoritetaan viranomaisten, esimerkiksi YM:n ja MV:n toimesta tavallaan niiden yleistoimivallan ja -tehtävien puitteissa.[163]

[163] Ks. erityisesti Rakennettu kulttuuriympäristö, Valtakunnallisesti merkittävät kulttuuriympäristöt (YM ja MV, MV:n rakennushistorian osaston julkaisuja 16, Helsinki 1993), johon on valittu 1772 valtakunnallisesti merkittävää kulttuurihistoriallista ympäristöä. Näihin kohteisiin sisältyvät myös maisema-aluetyöryhmän mietinnön (YM, YSO, Mietintö 66/1992) mukaiset kohteet. Selvityksen tarkoituksena on olla pohjana laadittaessa valtakunnallista kulttuuriympäristöohjelmaa sekä läänien ja kuntien kulttuuriympäristöohjelmia. Sillä on luonnollisestikin huomattavaa merkitystä myös yleisemmin ympäristönkäytön suunnittelun kannalta. Selvityksen pohjana oli vuonna 1979 SM:n ja MV:n yhteistyönä valmistunut vastaava selvitys (309 kohdetta), jota täydennettiin seutukaavaliittojen, LH:n, maakuntamuseoiden ja muiden tahojen tuottamalla aineistolla. Selvitys perustuu erityisesti seutukaavaliittojen suorittamiin kulttuurihistoriallisiin inventointeihin, joista on valikoitu valtakunnallisesti merkittävät kohteet. Selvityksen mukaan (s. 17–18) kulttuurihistorialliset inventoinnit perustuvat arvottamisen pohjalta tehtyyn valintaan ja arvottamisen kaksi pääkategoriaa olivat *historiallinen* ja *esteettinen*. Arvottamisessa käytettiin selvityksen mukaan mm. seuraavia seikkoja: arkkitehtoniset arvot, historialliset arvot, ympäristölliset arvot (vuoden 1979 selvityksen mukainen kolmijako); harvinaisuus, edustavuus, alkuperäisyys, yhtenäisyys, kerroksisuus, symbolikohde, avainkohde ja liittyminen ympäristöön (vuoden 1979 täydentävät kriteerit). Nöyrästi selvityksessä korostetaan, että arvottamismallit eivät tarjoa keinoja »eksaktiin», yleispätevään valintaan. Ks. muista valtakunnallisista kulttuurihistoriallisista inventoinneista selvityksen s. 14–15.

3.3.2.1 Esteettisten arvojen säilyttäminen rakennussuojelulaissa

Rakennussuojelua koskevaa lainsäädäntöä ei systemaattiselta kannalta ole mahdollista tarkastella kokonaisuudessaan saman otsikon alla, vaan sitä on mielekästä tarkastella keinovalikoiman kannalta sopivassa asiayhteydessä. Tämän vuoksi seuraavaksi tarkastellaan vain RakSL:n mukaista rakennussuojelua[164] eräänä suunnittelulainsäädännön erityisosana, vaikka RakSL:n mukaisessa suojelussa ei olekaan kysymys puhtaasti suunnittelusta.[165] RakSL:n mukainen suojelu on kuitenkin suunnittelua samassa mielessä kuin LSL:nkin mukainen suojelu. Tällainen suojelu sitoo näet kohteen pääsääntöisesti tulevaisuudessa tietynlaisten ympäristön muutosten ulkopuolelle. Tässä mielessä suojelu siis johtaa »suunnitelmaan», vaikka suunnitelmaa ei ehkä laaditakaan samassa merkityksessä kuin suunnittelussa, joka tähtää ympäristön muuttamiseen (»kehittämiseen»). Myös vireilletulon osalta RakSL:n mukaiseen menettelyyn liittyy tiettyä sattumanvaraisuutta.

Tavoitteena RakSL:lla on kansallisen kulttuuriperinnön säilyttämiseksi suojella kulttuurikehitykseen tai historiaan liittyviä rakennuksia, rakennusryhmiä ja rakennettuja alueita (RakSL 1 §).[166] Rakennussuojelun lähtökohdat ovat luonnollisesti kulttuurillisia ja yleiseltä kannalta RakSL tähtää vain näiden tavoitteiden turvaamiseen. RakSL:n mukaisessa suojelussa ei siis – toisin kuin RakL:n mukaisessa toiminnassa – lähtökohtaisesti pyritä kompromissiin erilaisten arvojen (ja tavoitteiden) välillä, vaan tavoitteena on säilyttäminen ja suojelu. Erilaisten arvojen yhteensovittamista joudutaan suorittamaan näiden suojelutavoitteiden toteuttamiskeinojen suhteen.

RakSL 2 §:ssä tarkennetaan kulttuurillista tavoitetta. Rakennushistoria, rakennustaide, rakennustekniikka, erityiset ympäristöarvot, rakennuksen käyttö tai siihen liittyvät tapahtumat taikka rakennuksen ainutlaatuisuus tai tyypillisyys ovat seikkoja, jotka tekevät rakennuksesta[167] suojelun arvoisen.[168] Näistä arvoista

---

[164] Muuta rakennussuojelua koskevaa lainsäädäntöä tarkastellaan yksityiskohtaisen kaavoituksen (asemakaava) sekä rakentamisen ennakko- ja jälkivalvontajärjestelmien (rakennuksen purkaminen) yhteydessä sekä lyhyesti myös seutukaavoituksen yhteydessä.

[165] Myös suunnittelutason suhteen RakSL on ongelmallinen, sillä vaikka ensisijaisesti toimivaltainen viranomainen onkin AYK, suuri osa rakennussuojeluun liittyvästä suunnittelusta tapahtuu muilla tahoilla ja tasoilla. Tässä on päädytty käsittelemään rakennussuojelua valtakunnallisella tasolla lähinnä tutkimuksen systematiikkaan liittyvien seikkojen vuoksi.

[166] Ks. rakennussuojelulainsäädännön historiasta *Siitari-Vanne* (1994) s. 32–38.

[167] Rakennukseen luetaan kuuluvaksi myös sen kiinteä sisustus ja RakSL:n mukainen suojelu voi koskea myös rakennuksen osaa ja rakennuksen kiinteää sisustusta sekä siltaa, kaivoa tai muuta sellaista rakennelmaa samoin kuin rakennukseen liittyvää puistoa taikka muuta vastaavaa rakentamalla tai istuttamalla muodostettua aluetta (RakSL 2 §).

[168] Ks. yleisesti *Hollo* (1991) s. 268–270.

erityisesti rakennustaiteelliset arvot ovat selvästi – oikeastaan ainoastaan – esteettisiä.[169] Myös muihin säännöksessä mainittuihin arvoihin liittyy myös esteettisiä arvoja ja tavallisesti arvoja ei ole tarpeen erotella, koska ne kaikki yhdessä tai erikseen tekevät kohteesta RakSL:n kannalta arvokkaan. Esteettisten arvojen tulee liittyä kulttuuri- ja/tai historiallisiin arvoihin, jotta rakennus voisi omata suojeluarvoja. Rakennetun ympäristön esteettiset arvot ovat aina kulttuurillisia.[170]

Jos rakennuksella on kulttuurihistoriallista merkitystä RakSL 2.1 §:ssä edellytetyllä tavalla, AYK voi määrätä rakennuksen suojeltavaksi (RakSL 5 §). AYK:n on alistettava päätöksensä YM:n[171] vahvistettavaksi.[172] YM:n on pyydettävä suojeltavaksi määräämistä koskevasta päätöksestä opetusministeriön lausunto, jos päätös aiotaan vahvistaa MV:n kannasta poikkeavasti. RakSL:n mukainen suojelu on yksityiskohtaisesti kaavoitetulla (asema- tai rakennuskaava) tai yksityiskohtaisesti kaavoitettavaksi aiotulla alueella (rakennuskieltoalueet) osittain toissijainen suojelukeino, sillä näillä alueilla rakennussuojelun tulisi ensisijaisesti perustua kaavoissa annettaviin suojelumääräyksiin.[173] Tämä »periaate» ei kuitenkaan ole ehdoton sääntö, sillä RakSL:n mukaiseen menettelyyn voidaan tietyin edellytyksin ryhtyä myös em. alueella (RakSL 3 §). Kun suojelu ei ole mahdollista RakL:n nojalla, kun rakennuksen säilymistä ei voida riittävästi turvata RakL:n säännösten nojalla tai kun rakennuksella on huomattavaa valtakunnallista merkitystä taikka kun siihen on muutoin erityistä syytä, voidaan RakSL:n mukaista suojelua käyttää myös yksityiskohtaisesti kaavoitetulla tai rakennuskieltoalueella. RakL:n ja RakSL:n mukaisten keinojen välinen rajanveto ei siis ole ehdoton, vaan viranomaiselle (AYK) jää varsin paljon harkintavaltaa sen suhteen, voidaanko RakSL:n mukaiseen suojeluun ryhtyä. Edellytykset on mahdollista jaotella yhtäältä kaavoituksellisiin ja toisaalta muihin syihin.

---

[169] Ks. rakennetun ympäristön arvoista rakennussuojelukomitean mietintö (KM 1974:80) s. 9–15. Komitean »abstraktien» arvojen perusta on esteettisissä ja historiallisissa arvoissa. Esteettinen arvo ei kuitenkaan ole nimenomaisesti tullut RakSL 2 §:ään esim. sanamuotona »kaunis» tai »esteettinen».

[170] Kulttuuri on ainakin tämän tutkimuksen näkökulmasta yläkäsite, jonka alle kuuluvat myös esteettiset seikat. RakSL:ssa kulttuuriarvot toimivat sekä yläkäsitteen tasolla että täsmentyneempinä alemmalla tasolla ilmaistujen seikkojen kautta. RakSL:n osalta esteettiset arvot suojeluperustana ilmaistaan erityisesti termillä »rakennustaide». Ne siis voivat olla yksinäänkin suojelun perustana. Vrt. *Siitari-Vanne* (1994) s. 41–42.

[171] Ennen RakSL:n muutosta (1152/1993) päätös oli alistettava VN:n vahvistettavaksi.

[172] Vuoden 1992 lopussa oli RakSL:n nojalla suojeltu 112 rakennusta tai rakennusryhmää. Ks. Rakennettu kulttuuriympäristö (MV:n rakennushistorian osaston julkaisuja 16,1993) s. 13.

[173] Tämä on lainsäätäjän nimenomainen tarkoitus. Ks. HE 45/1983 s. 2 ja 8.

Kaavoitukselliset syyt ovat teoreettisesti tarkasteltuna ainakin yksityiskohtaisen kaavoituksen[174] osalta sellaisia, että niitä ei oikeastaan voisi edes olla olemassa. Tämä johtuu nähdäkseni siitä, että RakL:n säännökset (erityisesti 34 § ja jossakin määrin myös 135 §) johtavat velvollisuuteen ottaa rakennettuun ympäristöön liittyvät kulttuuri- ja esteettiset arvot huomioon yksityiskohtaisessa kaavoituksessa. Teoriassa suojelun tulisi aina olla mahdollista ja RakL:n mukaisten keinojen riittäviä rakennuksen säilymisen turvaamiseen. Käytännössä saattaa kuitenkin muista kuin varsinaisesti kaavoituksen sisällöllisistä syistä (esim. menettelylliset kysymykset) johtua, että »pikainen» suojelu ei ole mahdollista kaavoituksellisin keinoin. Käytännössä saattaa myös esiintyä tilanteita, joissa esimerkiksi kohtuullisuutta tai maanomistajien tasapuolista kohtelua koskevat seikat johtavat siihen, ettei suojelu toteutuisi kaavoituksen kautta, vaikka nykyisellään säännökset eivät tällaista tulkintaa tuekaan.[175]

Muut syyt (valtakunnallinen arvo tai muu erityinen syy) voivat olla olemassa kaavoituksellisista keinoista huolimatta. Valtakunnallisesti kulttuuriarvojen kannalta merkityksellinen rakennus on siis mahdollista suojella RakSL:n mukaisella päätöksellä siitä huolimatta, että myös kaavoitukselliset keinot voisivat olla käyttökelpoisia. Samalla tavoin jokin muu erityinen syy voi johtaa RakSL:n mukaiseen suojelupäätökseen.[176]

Suojelupäätökseen on AYK:n otettava määräykset kohteen kulttuurihistoriallisen arvon säilyttämiseksi. Määräykset voivat RakSL 6 §:n mukaan koskea 1) kohteen säilyttämistä suojelun edellyttämässä kunnossa; 2) rakennuksen käyttöä siten, ettei sen kulttuurihistoriallista arvoa vaaranneta; sekä 3) rakennuksen entistämistä sekä rakennuksessa suoritettavien muutostöiden ja mahdollisen lisärakentamisen rajoittamista siten, ettei näillä vaaranneta suojelun tarkoitusta.[177] Suojelupäätöksessä voidaan antaa myös MV:lle oikeus antaa tarkempia mää-

---

[174] Yleispiirteisen kaavoituksen osalta tilanne voisi teoriassa olla sellainen, ettei suojelu olisi mahdollista RakL:n nojalla. Toisaalta niissäkin on mahdollista antaa RakL 135 §:n mukaisia suojelumääräyksiä. Toinen seikka ovat yleispiirteisten kaavojen mukaisen suojelun tehokkuuteen tai oikeusvaikutuksiin liittyvät seikat.

[175] Ks. asemakaavoituksen yhteydestä ja *Ekroos* (1989) s. 167–199.

[176] HE 45/1983 esitys ei tuo esiin mitä erityiset syyt voisivat olla (ks. s. 8). LtV mietinnössä (nro 9/1983 vp s. 4) todetaan, että erityinen syy voisi olla se, että RakL:n mukaisia keinoja ei ole käytetty. Tämä johtuu lähinnä siitä, että LtV poisti säännöksestä HE:ssa olleen virkkeen: »Rakennuksen suojelua koskeva asia voidaan panna vireille tämän lain nojalla myös, milloin rakennus on rakennuslain mukaisessa menettelyssä jäänyt suojelematta.» Ks. myös Kaavoitusta ja rakentamista koskeva yleiskirje nro 178: Rakennussuojelua koskeva uusi lainsäädäntö (YM 3961/501/85 ja OM 8321/552/85).

[177] Suojelua koskevassa oikeuskäytännössä esteettiset seikat ovat yksinään olleet argumentaatiossa erittäin harvinaisia. Ks. RakSL:n mukaisesta oikeuskäytännöstä esim. *Siitari-Vanne* (1994) s. 53–56.

räyksiä suojelumääräysten soveltamisesta sekä myöntää suojelumääräyksistä vähäisiä poikkeuksia (RakSL 6.1 §).[178] RakSL 8.2 §:n mukaan suojelumääräykset on laadittava yhteisymmärryksessä omistajan kanssa, mikäli tämä on mahdollista.[179]

3.3.2.2 Valtion omistamien rakennusten suojelusta

Kulttuurikehitykseen tai historiaan liittyviä valtion omistamia rakennuksia suojellaan valtion omistamien rakennusten suojelusta annetun asetuksen (480/1985) 1 §:n mukaan kansallisen kulttuuriperinnön säilyttämiseksi.[180] Kulttuurihistoriallista merkitystä tarkennetaan A:n 2 §:ssä, jonka mukaan suojelun kohteita ovat sellaiset valtion omistamat rakennukset, joilla on tällaista merkitystä rakennushistorian, rakennustaiteen, rakennustekniikan, erityisten ympäristöarvojen, rakennuksen käytön tai siihen liittyvien tapahtumien taikka rakennuksen ainutlaatuisuuden tai tyypillisyyden kannalta. Esteettiset arvot valtion omistamien rakennusten suojelun edellytyksenä ilmaistaan samoin kuin RakSL:ssakin eli käytetään termiä rakennustaide. Myös erityisiin ympäristöarvoihin voi varsin usein kuulua myös ympäristöön liittyviä esteettisiä arvoja.

Päätöksen valtion omistaman rakennuksen suojelusta tekee VN opetusministeriön esityksestä (A 3 §).[181] MV:n tehtävänä taas on tehdä esityksiä valtion omistamien rakennusten suojelusta (A 4 §), mutta myös muut viranomaiset, virastot, laitokset, maakuntaliitot, seutukaavaliitot, kunnat ja yhdistykset voivat tehdä perusteltuja esityksiä valtion omistamien rakennusten suojelusta (A 5 §).

Sen viraston tai laitoksen, jonka hoidossa tai korjaushuollossa suojeltavaksi määrätty rakennus on, tulee hoitaa ja kunnossapitää sitä huolellisesti (A 6 §). Suojeltua rakennusta ei saa ilman MV:n lupaa muuttaa tai käyttää niin, että rakennuksen kulttuurihistoriallinen arvo vähenee. Suojeltua rakennusta koskeva korjaus- tai muutostyötä koskeva suunnitelma sekä käyttötarkoituksen muutosta koskeva suunnitelma on laadittava yhteistyössä MV:n kanssa.[182]

---

[178] Tällainen säännös on katsottu tarpeelliseksi, koska suojelumääräysten laatiminen niin tarkoiksi, ettei niiden toteuttaminen käytännössä voisi aiheuttaa ongelmia, on lähes mahdotonta. Ks. HE 45/1983 s. 8. Säännös ei siis avaa mahdollisuuksia kovinkaan suuriin poikkeamisiin suojelumääräyksistä.

[179] RakSL sisältää säännöksiä myös muista kuin suunnittelullisista seikoista kuten turvaamistoimenpiteistä (osa kieltojärjestelmää ja jälkivalvontaa) sekä korvauksista ja avustuksista.

[180] Ks. tarkemmin *Siitari-Vanne* (1994) s. 58 ja *Hollo* (1991) s. 277–278.

[181] MV pitää luetteloa A:n nojalla suojelluista rakennuksista.

[182] Valtion omistamia kohteita (rakennuksia ja niiden ympäristöjä) oli A:n ja sitä edeltäneen A:n nojalla suojeltu vuoden 1992 lopussa yhteensä 328 kpl. Ks. Rakennettu kulttuuriympäristö (MV:n rakennushistorian osaston julkaisuja 16, 1993) s. 13.

3.3.2.3 Kirkollisten rakennusten suojelusta

Kirkollisten rakennusten suojelua koskevat säännökset ovat kirkkolain (1054/1994) 14 luvussa, joka yleisesti sääntelee kirkollisia rakennuksia.[183] Kirkkolain 14:5:ssä säädetään kirkollisten rakennusten suojelusta ja 14:6:ssä rakennussuojelun valvonnasta[184] sekä 14:7:ssä rakennussuojelun kustannuksista[185]. Kirkollisia rakennuksia ovat kirkkolain 14:2:n mukaan kirkot, kellotapulit, siunaus- ja hautauskappelit sekä hautausmaalla olevat niihin rinnastettavat rakennukset. Lisäksi kirkkopihaan sekä sen ja hautausmaan aitaan ja porttiin sovelletaan mitä kirkollisista rakennuksista on säädetty.

Kirkolliset rakennukset, jotka on rakennettu ennen vuotta 1917, ovat suojeltuja suoraan kirkkolain 14:5:n nojalla. Kirkkolaissa on siis muusta rakennussuojelua koskevasta lainsäädännöstä poiketen osittain käytössä suoraan lakiin perustuvat suojelujärjestelmä, jossa rakennuksen ikä on keskeisin tekijä. Tätä nuoremman rakennuksen voi kirkkohallitus[186] määrätä suojeltavaksi, jos suojeluun on sellainen syy, jonka johdosta vastaavan rakennuksen suojelusta voitaisiin päättää RakSL:n mukaan. Suojelun perustana voivat tällaisten rakennusten osalta olla yleisesti kulttuurihistorialliset arvot ja niihin kuuluvat esteettiset arvot (rakennustaiteelliset seikat). Kovinkaan keskeisinä ei esteettisiä seikkoja voida pitää kirkollisten rakennusten suojelua koskevassa kirkkolain järjestelmässä.

Kirkon käyttämättä jättämistä sekä kirkollisen rakennuksen purkamista tai olennaista muuttamista tarkoittavaa korjaamista koskeva päätös on kirkkolain 14:2:n mukaan alistettava kirkkohallituksen vahvistettavaksi. Jos tällainen hanke koskee suojeltua rakennusta, on kirkkohallituksen ennen asian ratkaisemista varattava MV:lle tilaisuus antaa siitä lausuntonsa.

3.3.2.4 Ruotsi, Tanska, Flander ja Ranska

Ruotsin rakennussuojelua koskevat säännökset pitävät sisällään pääpiirteiltään samankaltaisen suojelusäännöstön kuin Suomen RakSL. Ruotsissa säännökset

---

[183] Ks. »vanhan» kirkkolain mukaisesta suojelusta, joka ei kovinkaan paljoa poikkea »uuden» kirkkolain järjestelmästä, erityisesti *Siitari-Vanne* (1994) s. 59–64 ja *Hollo* (1991) s. 277–278.

[184] Säännökset koskevat lähinnä viranomaisten valtuuksia ja pakkokeino-oikeuksia.

[185] Säännöksen mukaan seurakuntaa, joka ei voi toiminnassaan käyttää omistamaansa suojeltua kirkollista rakennusta tai saada siitä muutoin kohtuullista hyötyä, ei voida velvoittaa sellaisiin suojelutoimenpiteisiin, joista aiheutuvat kustannukset ovat ilmeisessä epäsuhteessa siihen, mitä seurakunta voi osoittaa kaikkien kirkollisten rakennustensa hoitoon ja kunnostamiseen.

[186] Esityksen kirkollisen rakennuksen suojelemiseksi voi tehdä myös tuomiokapituli, seurakunta tai MV.

ovat kuitenkin yleisessä laissa kulttuurimuistoista (lag 1988:950 om kulturminnen m.m., KML)[187], jonka soveltamisala kattaa muinaismuistot, rakennusmuistot, kirkolliset kulttuurimuistot ja kulttuuriesineiden maastaviennin. KML:n soveltamisala on kuitenkin enemmän kulttuurihistoriallinen kuin RakSL:n ja »normaali» rakennussuojelu toteutuu PBL:n kautta.[188] LS voi julistaa rakennusmuistoksi (byggnadsminne) rakennuksen, joka on erityisen merkittävä kulttuurihistorialliselta arvoltaan tai joka on erityisen merkittävällä kulttuurihistoriallisesti arvokkaalla alueella (KML 3:1). Säännös ei koske valtion omistamia rakennuksia, joista on annettu erillinen asetus (F 1988:1229 om statliga byggnadsminnen), eikä kirkollisia rakennuksia, joista säädetään KML 4 luvussa.

Verrattuna Suomen RakSL:n säännöksiin KML sisältää vain yleisen säännöksen kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten suojelusta.[189] KML ei siis esimerkiksi sisällä nimenomaista säännöstä siitä, että esteettiset seikat voisivat olla eräänä syynä kulttuurilliseen suojeluun. Luonnollisesti myös esteettiset tekijät voivat olla osana kulttuurihistoriallista arvoa, mutta ne eivät yksinään riitä tekemään rakennuksesta KML:ssa tarkoitetulla tavalla suojelun arvoista, vaan tällöin tulisi ilmeisesti käyttää kaavoituksellisia keinoja.[190] KML:ssa ei kuitenkaan ole sen suhdetta PBL:iin järjestävää säännöstä (vrt. RakSL 3 §).[191] KML:ssa on nimenomaiset säännökset suojelupäätöksen muuttamisesta ja sen kumoamisesta sekä päätöksestä poikkeamisesta. Menettelylliseltä kannalta merkittävin ero on ehkä alistusvelvollisuutta koskevan säännöksen puuttuminen.

Tanskan rakennussuojelulaissa – lov om bygningsfredning (BFL) (lovbekendtgørelse 1986-02-10 nr 81)[192] – on ensinnäkin Suomen ja Ruotsin rakennussuojelulainsäädännön kaltainen rakennusten suojelluksi julistamista koskeva säännös (BFL 3 §). Sen mukaan ympäristöministeriö voi rauhoittaa merkittäviä ark-

---

[187] Ks. myös laista myös *Michanek* (1990) s. 209–212 ja *Siitari-Vanne* (1994) s. 59–73. KML:iin ja PBL:iin nojautuvan säännellyn suunnittelun lisäksi Ruotsissa on laadittu erilaisia inventointeja ja kulttuuriympäristöohjelmia. Ks. näistä esim. Miljö- och fysisk planering (delbetänkande av Plan- och byggutredningen, SOU 1994:33) s. 127–131.

[188] Ks. jäljempää rakennussuojelu kaavoituksessa ja rakennuksen purkamisen lupajärjestelmä.

[189] KML:ssa on kuitenkin yleissäännös (1:1), jonka mukaan kulttuuriympäristön suojelu ja hoito on kansallinen asia, josta vastuu kuuluu kaikille tahoille. Jokaisen, joka suunnittelee tai suorittaa työtä on katsottava, että vahinkoja kulttuuriympäristölle mahdollisimman pitkälle ehkäistään tai rajoitetaan.

[190] Ks. DsU 1987:9 s. 156 ja 161.

[191] Myös NRL 6 § sisältää säännöksen kulttuuriarvojen suojelusta. Sen mukaan kulttuuriarvoja on mahdollisimman pitkälti suojeltava toimenpiteiltä, jotka voivat vahingoittaa näitä arvoja. Alueet, joilla on valtakunnallista intressiä kulttuuriarvojen kannalta, on suojeltava vahingollisilta toimenpiteiltä.

[192] Ks. myös *Siitari-Vanne* (1994) s. 77–79.

kitehtonisia tai kulttuurihistoriallisia arvoja omaavan rakennuksen, joka on yli 100 vuotta vanha.[193] Jos rakennuksella on erityistä arvoa, se voidaan suojella sen iästä riippumatta. Myös esteettiset arvot voivat olla tällaisia erityisarvoja.[194] Ennen vuotta 1536 rakennetut rakennukset ovat suoraan BFL 4 §:n nojalla suojeltuja. (BFL 3 ja 4 §:t eivät kuitenkaan koske kirkollisia rakennuksia, joihin sovelletaan kirkkolainsäädäntöä (lovgivning om folkekirken). BFL 9 §:n mukaan suojeltu rakennus tulee pitää asianmukaisessa kunnossa (vastaava yleissäännös on myös BL 14 §:ssä). Kaikenlainen rakennustoimenpide, joka koskee suojeltua rakennusta, vaatii ympäristöministeriön luvan (BFL 10 §). Luvanhakuvelvollisuus koskee myös erilaisten kylttien asettamista rakennuksen seinälle tai katolle. Luonnollisesti myös suojellun rakennuksen purkaminen vaatii ympäristöministeriön luvan (BFL 11 §). Jos purkulupa evätään, omistajalla on oikeus vaatia, että valtio ottaa rakennuksen haltuun korvausta vastaan (BFL 12 §), jos luvan epääminen aiheuttaa merkittävän epäkohdan omaisuuden tuottoarvolle ja vastaavasti sijaitsevien ja käytettävien rakennusten tuottoarvolle, mutta joita ei koske purkuluvan epääminen. Jos valtio ja omistaja eivät pääse sopimukseen rakennuksen luovutuksesta ja sen ehdoista, päätöksen tästä tekee »lunastusviranomainen» (taksationsmyndighederne efter lov om offentlige veje) (BFL 12.3 §). Korvauksista voidaan myös BLF 15 §:n mukaisesti sopia, jolloin valtiolla ei ole »lunastusvelvollisuutta». Korvaus- ja lunastussäännökset eivät koske julkisyhteisöjen omistuksessa olevia rakennuksia.

Myös Tanskassa kaavoituksella on huomattava merkitys rakennussuojelussa. BFL:n 1.3 §:n (tavoitesäännös) mukaan rakennussuojeluviranomaisten tulee tulee antaa ohjeita kaavoitusviranomaisille rakennussuojeluintressien turvaamiseksi. BFL:ssa ei kuitenkaan ole Suomen RakSL:n kaltaista keinovalikoiman valintaa koskevaa säännöstä.

Suomen ja Ruotsin rakennussuojelua koskevaan lainsäädäntöön verrattuna BFL:n pääsääntö eli 100:n vuoden ikäraja on poikkeava, vaikka tätä nuorempiakin rakennuksia on mahdollista suojella myös BFL:n keinoin.[195] Tanskan BFL ei kuitenkaan ole tässä suhteessa moniin Euroopan maihin verrattuna poikkeus.[196] Myös automaattinen suojelu ennen vuotta 1535 rakennettujen rakennusten osalta poikkeaa Suomen ja Ruotsin lainsäädännöstä. Suomessa ennen tuota ajankoh-

---

[193] Bygningskulturudvalget on ehdottanut, että ikäraja laskettaisiin 50 vuoteen. Ks. Betænkning nr. 1198 fra Bygningskulturudvalger, Bygningsbevaring, 1990, s. 23–24.

[194] Bygningskulturudvalger korostaa, että arkkitehtonisten tai kulttuurihistoriallisten arvojen arvioinnissa on kysymys nimenomaan kauneudesta. Se jaottelee suojeluarvot osa-arvoihin, joista useat liittyvät esteettisyyteen. Ks. s. 21–22. Ks. myös *Koester* ja *Thorup* (1981) s. 99–101.

[195] Ks. ikärajasta rakennussuojelussa yleisesti *Tuominen* (1992) s. 17 ja 45–60.

[196] Englannissa ikäraja on 30 vuotta ja Alankomaissa 50 vuotta. Ks. Betænkning 1198 s. 24.

taa rakennetut rakennukset ovat varsin harvinaisia ja ne lienevätkin suojeltuja RakSL:n tai kaavoituksellisin keinoin.

Erikoista BFL:ssa on myös sen säännökset suojellun rakennuksen purkamisesta, vaikka purkamislupajärjestelmä onkin osittain vain osa korvauskynnystä, eikä purkamisluvan saaminen liene kovin todennäköistä. Suomen ja Ruotsin rakennussuojelulainsäädännössä vastaavia säännöksiä ei ole.[197]

Flanderin MSDD:n (Decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van Monumenten en Stads- en Dorpsgzichten) tarkoituksena on monumenttien, kaupunki- ja kyläkuvan suojeleminen, säilyttäminen ja parantaminen (art. 1). Monumentilla tarkoitetaan laissa ihmisen tai luonnon taikka yhdessä näiden toimesta syntyneitä kohteita, joilla on taiteellista, tieteellistä, historiallista, kansantieteellistä, teollis-arkeologista tai muuta sosiaali-kulttuurista arvoa (art. 2, 1-kohta).[198] Kaupunki- tai kyläkuvalla tarkoitetaan yhden tai useamman monumentin ja/tai kiinteistön muodostamaa kokonaisuutta ympäristöineen, joka on edellä monumenttien yhteydessä mainittujen arvojen vuoksi suojelun arvoinen (art. 2, 2-kohta). Ympäristö voi käsittää mm. istutuksia, aitauksia, vesistöjä, siltoja, teitä, katuja ja aukioita.

Suojelumenettely etenee MSDD 5–10 artikloiden mukaan siten, että ensin ministeriö (Minister tot wiens bevoegdheid de Nederlandse Cultuur) laatii ehdotusluonnoksen luetteloksi suojelun arvoisista kohteista. Tämän jälkeen ehdotusluonnoksen johdosta kuullaan asianosaisia ja pyydetään viranomaisilta lausuntoja. Ehdotusluonnoksesta ministeriö laatii ehdotuksen luetteloksi, joka julkaistaan virallisessa lehdessä. Julkaistua luetteloehdotusta kohtaan voidaan tehdä tämän jälkeen muistutuksia. Ministeriön on myös pyydettävä kuninkaallisen monumenttien ja maisemien suojelukomission (De Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen, Nederlandse sectie) lausunto luetteloehdotuksesta. Lopullisen suojelupäätöksen tekee »kuningas» eli käytännössä Flanderin hallitus (Vlaamse Regering). Suojelupäätös julkaistaan virallisessa lehdessä ja se annetaan tiedoksi omistajalle. Rijksdienst voor Monumenten- en Landschapszorg pitää suojelluista maisemista ja kaupunki- ja kyläkuvista luetteloa (art. 10).

Suojellun kohteen omistajan (ja haltijan) tulee MSDD 11 artiklan mukaan pitää kiinteistö hyvässä kunnossa ja tehdä tarvittavat yllä- ja kunnossapitotoimenpiteet. Omistaja ei saa myöskään rumentaa, vahingoittaa tai turmella koh-

[197] Tanskan BFL:n soveltamisala tuntuisi olevan huomattavasti laajempi kuin Suomen RakSL:n soveltamisala, joka taas on laajempi kuin Ruotsin KML:n soveltamisala. BFL:n soveltamisalan laajuus johtuu osittain siitä, että BL:ssa ei ole kovinkaan monia rakennussuojelua koskevia säännöksiä verrattuna esimerkiksi Ruotsin PBL:iin tai jopa Suomen RakA:een.

[198] Ks. *Draye* (1993) s. 89–94.

detta. Kunnossapidosta on annettu erityinen »valtioneuvoston» (hallituksen, muodollisesti kuninkaan) päätös[199], jossa on tarkempia säännöksiä suojeltujen kohteiden kunnossa- ja ylläpidosta.

Suojellun rakennuksen muutos (esim. väri, laasti, kylttien vaihtaminen) vaatii ministeriön (Vlaamse minister) luvan. Suojelun kohdetta (rakennusta tai aluetta) koskevan rakennusluvan myöntää ROSW:n mukainen rakennuslupaviranomainen, mutta sen on pyydettävä ministeriöltä lausunto toimenpiteen johdosta. Ministeriön lausunto on rakennuslupaviranomaista sitova (art. 11).

Ranskassa rakennussuojelusta (historiallisten monumenttien suojelusta) säädetään laissa, joka koskee historiallisten monumenttien suojelua (loi du 31 décembre 1913, sur les monuments historiques, (D.P. 1915.4.153)). Laki koskee myös muinaismuistojen suojelua, joten sitä voisi kutsua myös kulttuurimuistomerkkien suojelulaiksi. Tämän lain suojelukeinovalikoimaa täydentää rakennuslainsäädännön mukainen suojelu ja »luonnonmuistomerkkien» ja maiseman suojelusta säädetään erikseen omassa laissaan (loi du 2 mai 1930).

Kulttuurimuistomerkkien suojelusta annettu laki pitää sisällään kolme erilaista suojelukeinoa. Ensinnäkin sen mukaan kohde voidaan »luokitella» (classé) suojelluksi. Toiseksi kohde on mahdollista »luetteloida» (inscription) suojeltavaksi myöhemmin.[200] Kolmantena tämän lain mukaisena (art. 1, 13bis et 13ter) suojelumuotona on lakisääteinen suojavyöhyke.[201]

Suojelun kohteina ovat kulttuurimuistomerkkien suojelusta annetussa laissa »muinaismuistot» (les monuments mégalithiques, les terrains qui renferment des stations ou gisements préhistoriques) ja rakennukset (les immeubles dont le classement est nécessaire pour isoler, degager, assainis ou mettre en valeur un immeuble classé ou proposé pour le classement). Yleisinä suojelun edellytyksinä mainitaan lain 1 artiklassa historialliset ja taiteelliset seikat. Esteettiset seikat ovat siis keskeisiä rakennusten suojelun edellytyksissä. Käytännössä suojeluun vaikuttaa pääasiassa kolme seikkaa: kohteeseen liittyvät intressit (historialliset, esteettiset, ympäristölliset ja turismiin liittyvät), kohdetta koskevat riskit ja suojelun kustannukset.[202]

---

[199] K.B. 6 december 1976 tot bepaling van de algemene voorschiffen inzake instandhouding en oderhoud van de monumenten en de stads- en dorpsgezichten.

[200] Vuonna 1982 Ranskassa oli 12.250 luokiteltua ja 20.750 luetteloitua monumenttia. Vuoden 1990 valtion budjettiehdotuksessa oli varattu kulttuuriperintöä varten yhteensä n. 1,8 miljardia frangia (1,5 miljardia investointeihin ja 0,3 miljardia toimintamenoihin). Ks. *Huet* (1990) s. 83.

[201] Ks. rakennussuojelusta *Prieur* (1991) s. 682–685, *Lebreton* (1993) s. 151–152, *Fromageau* ja *Guttinger* (1993) s. 188–189 ja *Huet* (1990) s. 77.

[202] *Prieur* (1991) s. 684.

Historiallisista tai taiteellisista syistä suojeltavien rakennusten luokittelu kuuluu kulttuuriministeriölle (ministre des beaux-arts) (art. 1), joka tekee asiassa lopullisen päätöksen. Suojelu voidaan toteuttaa joko »käytön rajoituksina» (servitudes) tai lunastamalla. Suojelukohteen purkaminen ja muuttaminen samoin kuin muut siihen kohdistuvat toimenpiteet ovat luonnollisestikin kiellettyjä ilman ministeriön myöntämää lupaa (art. 13bis et 13ter).[203]

Kohteiden luettelointi (l'inscription sur l'inventaire supplémentaire) on tavallaan etappi kohti luokittelua. Luetteloinnin ja luokittelun aineelliset edellytykset ovat samat, mutta viranomainen, joka tekee päätöksen, voi ministeriön ohella olla myös préfet. Luetteloinnin seurauksena kaikista kohdetta koskevista toimenpiteistä on ilmoitettava 4 kk ennen niihin ryhtymistä asianomaiselle viranomaiselle (eri hankkeissa eri viranomainen).

Luokiteltujen ja luetteloitujen kohteiden ympäristö on suoraan kulttuurimuistomerkkien suojelusta annetun lain 1 artiklan (3-kohdan) mukaan suojavyöhykettä .[204] Suojavyöhyke koskee kohteen »näköpiiriä» ja tämän lisäksi se ulottuu 500 m:n etäisyydelle kohteesta (poikkeuksellisesti tätäkin ulommas). Suojavyöhykkeellä toimenpiteet (mm. rakentaminen, muutokset ja purkaminen) vaativat préfet'in hyväksynnän (art. 13bis et C. urb., art. 442-2).

Kulttuurimuistomerkkien suojelunkin kannalta ovat merkityksellisiä myös arkkitehtonisen ja urbaanin perinnön suoja-alueet (les zones de protection du patrimoine architectural et urbain – ZPPAU).[205]

Pääpiirteiltään tarkastelun kohteena olevien maiden rakennussuojelua koskeva lainsäädäntö on varsin samankaltaista. Jos tarkastellaan lakien soveltamisalaa, niin Ruotsi ja Ranska näyttäisivät kuuluvan samaan ryhmään, sillä niissä molemmissa sekä rakennussuojelu että muinaismuistojen säilyttäminen kuuluvat saman lain piiriin, kun Suomessa, Tanskassa ja nykyisin myös Flanderissa rakennussuojelulaki koskee vain rakennuksia. Esteettiset arvot näyttävät säännösten mukaan voivan olla rakennussuojelun perustana nimenomaisesti muissa maissa paitsi Ruotsissa, vaikka säännöksissä ei suoraan käytetäkään esimerkiksi termiä esteettinen tai kaunis, vaan termejä rakennustaide, arkkitehtoninen ja

[203] Ks. kohteiden luettelointia ja luokittelua koskevasta oikeuskäytännöstä esim. Dalloz (1994) s. 802–808 ja *Charles* (ed. Duby ym.) s. 102.

[204] Ks. tarkemmin *Prieur* (1991) s. 690–691.

[205] Ne perustuvat kuntien, läänien, alueiden ja valtion kompetenssista annettuun lakiin (loi no 83-8 du 7 janvier 1983, rélative à répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat) ja suojavyöhykkeitä koskevaan asetukseen (décret no 84-304 du 25 avril 1984, relatif aux zones de protection du patrimoine architectural et urbain). Ks. näistä alueista tarkemmin edempää.

taide. Ranskan järjestelmässä pistävät silmään – muihin maihin verrattuna – erilaiset varsinaisen kohteen ulkopuoliset suojavyöhykkeet ja suoja-alueet.

3.3.3 Muinaismuistot ja maisemalliset arvot

3.3.3.1 Muinaismuistojen säilyttäminen

Kiinteillä muinaismuistoilla on merkitystä myös esteettiseltä kannalta, vaikka niiden pääasiallinen merkitys onkin kulttuurihistoriallinen. Monasti muinaismuistot ovat varsin pieniä ja huomaamattomia kohteita, mutta ne saattavat olla myös maisemallisesti merkittäviä. Tällaisia ovat esimerkiksi pronssikautiset röykkiöt ja linnavuoret.[206] Näiden alueiden suojelullinen asema perustuu yleisempään kulttuurihistorialliseen arvoon, mutta välillisesti tämän suojelun kautta säilyvät myös maisemaan liittyvät esteettiset arvot. Lisäksi alueiden hoidossa on mahdollista ottaa huomioon myös yleisemmin maisemallisia seikkoja, vaikka varsinaisesti suojelua ja sen ulottuvuutta koskevassa argumentaatiossa ne jäävätkin syrjään.

Seuraavassa tarkastellaan lyhyesti niitä MML:n säännöksiä, joiden merkitys esteettiseltä kannalta on huomattavin. Tällöin kysymys on ns. kiinteistä muinaisjäännöksistä.[207] MML:n kielto- ja rajoitusjärjestelmä on yleisenä lainsäädäntönä muusta – suomalaisesta – ympäristönkäytön suunnittelusta poikkeava siinä mielessä, että tavallaan lainsäätäjä on laatinut »suunnitelman» tiettyjen alueiden säilyttämisestä, vaikka niiden alueellinen kohdentuminen ei ole ollut tiedossa tätä päätöstä tehtäessä.[208] Tämä on myös osoitus siitä, että kulttuurihistorialliset arvot on lainsäätäjän toimesta nostettu varsin korkealle tasolle. MML 1 §:n mukaan näet kiinteät muinaisjäännökset ovat rauhoitettuja ja niiden kaivaminen, peittäminen, muuttaminen, vahingoittaminen, poistaminen ja muu niihin kajoaminen on kiellettyä.[209] Kaikki muinaismuistot ovat siis suoraan MML:n nojalla rauhoitettuja.[210] Kiinteään muinaisjäännökseen kuuluu sellainen maa-alue, joka on tarpeen jäännöksen säilyttämiseksi sekä jäännöksen laadun ja merkityksen kan-

---

[206] Ks. muinaismuistojen maisemanhoidosta maisema-aluetyöryhmä (YM, YSO, Mietintö 66/1992) s. 127–128 ja erityisesti metsätalouden osalta Kiinteiden muinaisjäännösten hoito-opas (MH:n luonnonsuojelujulkaisuja, Sarja B nro 2, 1993).

[207] Irtaimilla muinaisesineillä ja laivalöydöillä ei ole merkitystä tämän tutkimuksen tarkoittamassa mielessä esteettiseltä kannalta, joten niitä koskevat säännökset on seuraavassa jätetty huomiotta.

[208] MML sisältää myös ennakkovalvontamenettelyn, jota tarkastellaan lyhyesti myös pääluvussa III.

[209] Ks. lainsäädännön historiasta *Siitari-Vanne* (1994) s. 15–19.

[210] Kiinteistä muinaisjäännöksistä on MML 2 §:ssä 9-kohtainen luettelo, jossa on mainittu yhteensä 41 kohdetta yleissäännökset mukaan luettuina. Sen mukaan kiinteitä muinaisjäännök-

nalta välttämättömän tilan varaamiseksi sen ympärille (suoja-alue) (MML 4 §).[211] Muinaismuistoasioissa toimivaltaisella viranomaisella, MV:lla, on oikeus tutkia muinaisjäännöstä, osoittaa sen rajat paaluilla, aidalla tai muilla merkeillä tahi ilmoittaa ne paikalle pannulla taulussa. Se voi myös kunnostaa muinaisjäännöksen ja suorittaa siihen kuuluvalla alueella raivausta ja muita suojelun ja hoidon kannalta tarpeellisia toimenpiteitä (MML 10 §). [212]

Muinaisjäännöksen rajat voidaan vahvistaa MV:n tai maanomistajan hakemuksesta, jos niitä ei ole maanmittaustoimituksessa määrätty, aluetta pakkolunastettu tai niistä ei ole kirjallisesti muutoin sovittu.Toimivaltainen viranomainen näissä asioissa on MML 5 §:n mukaan AYK.[213] Jollei muinaisjäännöksen rajoja ole vahvistettu, katsotaan rajojen kulkevan MML 5.3 §:n mukaan siten, että suoja-alueen leveydeksi tulee kaksi metriä luettuna jäännöksen näkyvissä

---

siä ovat: 1) maa- ja kivikummut, röykkiöt, kivikehät ja muut kiveykset ja kivilatomukset, jotka ovat ihmisten muinoin tekemiä; 2) pakanuuden aikaiset haudat ja kalmistot, myös sellaiset, joista maan pinnalla ei ole merkkejä; 3) kivet ja kalliopinnat, joissa on muinaisilta ajoilta kirjoituksia, kuvia tai muita piirroksia tahi maalauksia, hiomauria tai muita hionnan tahi hakkuun jälkiä taikka uhrikuoppia; 4) uhrilähteet, uhripuut, uhrikivet ja muut palvontapaikat sekä muinaiset käräjäpaikat; 5) muinaisilta ajoilta peräisin olevat asumusten jäännökset sekä asuin- ja työpaikat, niin myös muodostumat, jotka ovat syntyneet sellaisten asumusten tai paikkojen käyttämisestä; 6) muinaisaikaiset hylätyt linnat, linnamäet, linnoitukset, linnakkeet, vallit ja vallihaudat sekä niiden jäännökset, kirkkojen, kappelien, luostarien ja muiden huomattavien rakennusten rauniot sekä muinaiset hautapaikat, jotka eivät ole seurakunnan hoidossa olevalla hautausmaalla; 7) kivet, ristit ja patsaat, jotka muinoin on pystytetty jonkun henkilön tai tapahtuman muistoksi tai uskomuksellisessa tarkoituksessa, samoin kuin muut sellaiset muistomerkit; 8) muinaisten huomattavien kulkuteiden, tienviittojen ja siltojen sekä vartiotuli- ja muiden sellaisten laitteiden jäännökset; sekä 9) kiinteät luonnonesineet, joihin liittyy vanhoja tapoja, tarinoita tai huomattavia historiallisia muistoja. Näistä maisemalliselta kannalta tärkeimpiä (näkyvimpiä) ovat ehkä maa- ja kivikummut, röykkiöt; muinaisaikaiset hylätyt linnat, linnamäet, linnoitukset, linnakkeet, vallit ja vallihaudat sekä muinaisten huomattavien kulkuteiden jäännökset.

[211] Jollei muinaismuiston rajoja ole määrätty maanmittaustoimituksessa tai lunastettu taikka määrätty AYK:n päätöksellä, joka on perustunut MV:n tai maanomistajan hakemukseen (MML 5.1,2 §), rajojen katsotaan kulkevan siten, että suoja-alueen leveydeksi tulee kaksi metriä jäännöksen näkyvissä olevista ulkoreunoista (MML 5.3 §). (Suoja-alueesta on mahdollista saada korvausta MML 7 §:n nojalla.)

[212] Ks. myös *Siitari-Vanne* (1994) s. 19–26 ja 30–31 sekä *Hollo* (1991) s. 281–290.

[213] Nimenomaan tällaisilla suoja-alueen määräämistä koskevilla päätöksillä on merkitystä myös maisemaan liittyvien esteettisten arvojen kannalta, vaikka päätöksenteon perusteet liittyvätkin kohteen kulttuurihistoriallisiin arvoihin. Suoja-alueet voivat näet olla suhteellisen laajojakin. Esimerkiksi ratkaisussa KHO 12.2.1987 t. 432 oli kysymys suoja-alueen ulottuvuudesta, joka luonnollisesti on maisemalliselta kannalta merkittävä seikka. Ratkaisussaan KHO pysytti LH:n päätöksen, jossa suoja-alueeksi oli vahvistettu n. 350 m:n pitkä harjumuodostuma, jonka eteläkärjessä oli vallihautojen saartama linnavuori. Suoja-alue käsitti leveimmillään n. 140 m:n levyisen joen ja linnavuoren välisen vyöhykkeen.

olevista ulkoreunoista. Tarvittaessa AYK on toimivaltainen antamaan erityisiä kiinteän muinaisjäännöksen arvoa turvaavia määräyksiä. Tälläiset määräykset voivat koskea myös suoja-alueen ulkopuolella olevia alueita, jos tästä ei aiheudu omistajalle (tai muulle) huomattavaa haittaa. Jos kiinteä muinaisjäännös tuottaa sen merkitykseen verrattuna kohtuuttoman suurta haittaa, AYK voi antaa luvan kajota muinaisjäännökseen tavalla, joka 1.2 §:n mukaan on kielletty (ns. kajoamislupa) (MML 11.1 §). Lupaan on mahdollista sisällyttää ehtoja. Lupapäätös on alistettava OM:n vahvistettavaksi, jos päätös on MV:n lausunnon vastainen (MML 11.2 §).

Suurten julkisluontoisten hankkeiden ja kaavoituksen varalle MML:ssa on erityinen suunnittelua koskeva säännös. Sen mukaan yleisen tien tekemistä, rautatien, kanavan tai lentokentän rakentamista, vesistön säännöstelyä tai muuta yleistä työhanketta taikka kaavoitusta suunniteltaessa on hyvissä ajoin otettava selko siitä, saattaako hankkeen tai kaavoituksen toimeenpaneminen tulla koskemaan kiinteää muinaisjäännöstä (MML 13 §).[214] Tällaisessa tapauksessa asiasta on ilmoitettava MV:lle ja asiasta on neuvoteltava suunnittelijan ja MV:n välillä. Jos neuvottelu ei johda yksimielisyyteen, on MV:n alistettava asia VN:n ratkaistavaksi. Etuvertailu kulttuuriarvojen ja muiden arvojen välillä suoritetaan näin tavallaan poliittisella tasolla eli ei mene MML:n mukaisissa asioissa tuomioistuimen ratkaistavaksi.[215]

Jos maata kaivettaessa tai muuta työtä suoritettaessa tavataan kiinteä muinaisjäännös, jota aikaisemmin ei ole tunnettu, on työ muinaisjäännöksen kohdalla heti keskeytettävä. Lisäksi asiasta on ilmoitettava MV:lle tarpeellisia toimenpiteitä varten (MML 14 §). Jos työ on 13 §:ssä tarkoitettu, on meneteltävä tämän säännöksen mukaisesti eli suurten hankkeiden osalta on siis tässäkin vaiheessa erityismenettely.

3.3.3.2 Ruotsi, Tanska, Flander ja Ranska

Ruotsissa muinaismuistoja koskevat säännökset ovat KML:n 2 luvussa.[216] Kiinteät muinaismuistot (fornlämningar) ovat suojeltuja suoraan lain nojalla (KML

---

[214] Milloin yleisen tai suurehkon yksityisen työhankkeen toteuttaminen koskee muinaisjäännöstä siten, että siitä aiheutuu sen erityinen tutkiminen tai erityisiä toimenpiteitä sen säilyttämiseksi, on hankkeen toteuttajan korvattava tästä johtuvat kustannukset tai osallistuttava niihin, jos sitä ei ole katsottava olosuhteet huomioon ottaen kohtuuttomaksi (MML 15 §).

[215] Ks. tielainsäädännön yhteydestä, jonka mukaan (TieL 19 §) tieintressien ja muinaismuistojen välinen konflikti päätynee tiesuunnitelman osalta nykyisin tuomioistuimen ratkaistavaksi. Ks. myös VL 2:4, jonka mukainen muinaismuistoa koskeva intressi ratkaistaan VO:ssa.

[216] Ks. laista muinaismuistojen osalta yleisesti esim. *Michanek* (1990) s. 209–211.

2:1.1). Kiinteitä muinaismuistoja ovat erilaiset ihmisten luomukset, mm. haudat, kirkkomaat; erilaiset muistokivet ja merkit; ristit; käräjä- ja kauppapaikat; asuinpaikkojen jäännökset; linnojen, luostarien, kirkkojen tms. rauniot; sillat, satamat, tiemerkit, merimerkit tms. Myös luonnonmuodostelmat, jotka liittyvät vanhoihin kultteihin tms. ovat rauhoitettuja. Muinaismuistoon kuuluu niin suuri alue kuin on tarpeen sen säilyttämiseksi (KML 2:2).

Ilman lupaa ei kiinteätä muinaismuistoa saa liikuttaa, viedä pois, kaivaa ylös, peittää tai rakentamalla, istuttamalla tai muulla tavalla muuttaa tai vahingoittaa (KML 2:6). Jos rakentamisen tai muun toimenpiteen yhteydessä löydetään muinaismuistoja, on toimenpiteet välittömästi keskeytettävä (KML 2:10.2).

LS:lla ja museovirastolla (riksantikvarieämbetet) on oikeus ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin kiinteän muinaisjäännöksen suojelemiseksi ja hoitamiseksi (KML 2:7). LS voi myös antaa erityisiä määräyksiä kiinteän muinaisjäännöksen suojelemiseksi.

Tanskassa muinaismuistoja koskevat säännökset ovat luonnonsuojelulaissa (lov om naturbeskyttelse 1992-1-3 nr. 9, NBL). NBL 12 §:n mukaan muinaismuistoja koskee kajoamiskielto (»der må ikke foretages ændring i tilstanden af forntidsminder»). Myös maan muokkaus, lannoittaminen ja istuttaminen muinaismuistoalueella ja kahden metrin etäisyydellä siitä on kielletty (NBL 13 §).

Suojelun piirissä olevat muinaismuistot on luetteloitu NBL:n liitteessä. Liitteen 1 luvun mukaiset muinaismuistot (esim. kiviröykkiöt, kivihaudat, linnoitukset, rauniot, ristit jne.) ovat suojeltuja, jos ne ovat maastossa näkyviä. Liitteen 2 luvun mukaiset muinaismuistot (esim. myllyt, padot, sillat ja tiet, kivivallit, vallihaudat, kanaalit, asuinpaikat jne.) taas ovat suojeltuja vain, jos omistaja on saanut NBL 12.3 §:n mukaisen ilmoituksen niiden olemassaolosta ympäristöministeriöltä. Samoin liitteen 3 luvun mukaiset kohteet (esim. 1 kappaleen mukaiset, jotka eivät ole näkyviä, ja kivet ja puut, jotka liittyvät uskomuksiin, historiaan tai kulttuuritraditioon, sotahaudat, kivi- ja maapadot, peltourat, pyyntikuopat jne) ovat suojeltuja vain, jos omistaja on saanut ilmoituksen niiden olemassaolosta. Liitteen 1 ja 2 lukujen mukaisia muinaismuistoja koskee myös NBL 18 §:n mukainen 100 metrin suojaetäisyys, kun taas 3 luvun mukaisiin muinaismuistoihin ei tätä suojaetäisyyttä koskevaa säännöstä sovelleta. Tämän suojaetäisyyden piirissä ei saa muuttaa aluetta, eikä sijoittaa aitaa tai matkailuvaunua tai muuta tähän verrattavaa laitetta. Suojaetäisyys ei kuitenkaan koske maanviljelystä, metsänistutusta tai tavanomaista maatalouskäyttöön liittyvää aitaamista. Suojaetäisyys ei myöskään koske liitteen 1 luvun 10-kohdan mukaisia muinaismuistoja (ristit, kilometripylväs ja näihin verrattavia) (NBL 18.3 §).

Tanskan luettelointijärjestelmä on hienosyisempi kuin Suomen MML:n mukainen karkea järjestelmä ja se sulkee kaikki muinaismuistot samanlaisen suo-

jelun piiriin. Tanskalainen järjestelmä on tämän vuoksi myös huomattavasti kattavampi (esimerkiksi padot, myllyt jne.).

Maisemalliselta kannalta on tässä yhteydessä tuotava esiin myös NBL 19 §, jonka mukaan 300 metrin etäisyydellä kirkosta ei saa rakentaa yli 8,5 metrin korkuista rakennusta, paitsi jos kirkko on kylä/kaupunkialueella, joka on varattu rakentamiseen kaavassa (medmindre kirken er omgivet af bymæssig bebyggelse i hele beskyttelseszonen). Säännös ei varsinaisesti koske muinaismuistoja, mutta maisemalliselta kannalta säännös on luonnollisesti tärkeä.

Flanderin muinaismuistolain (decreet houdende becherming van het archeologisch patrimonium 30 juni 1993 – BAPD) 3 artikla sisältää määritelmiä ja siinä määritellään mm. arkeologinen perintö, (kiinteä ja irtain) arkeologinen monumentti, arkeologinen alue, jne. Arkeologisia monumentteja ovat kaikki jäännökset ja esineet tai muunlaiset jäljet ihmisen olemassaolosta todisteena aikakaudesta tai sivistyksestä.[217] Näistä seikoista kaivaukset tai löydöt voivat tuoda tärkeää tietoa tai tietolähteitä.

Arvokkaiden arkeologisten monumenttien ja alueiden suojelemiseksi on hallituksen (Vlaamse Executieve) laadittava luettelo (art. 13). Aloite suojelusta voi tulla myös muilta viranomaistahoilta (esim. Instituut voor het Archeologisch Patrimonium, Vlaamse Archeologische Raad, lääni, kunta, yhdistys, yksityinen). Kuulemis- ja lausuntovaiheiden jälkeen lopullisen päätöksen suojelusta tekee hallitus.

Myös »kajoamiskielto» luonnollisestikin sisältyy BAPD:iin (art. 6). Arkeologinen monumentti on siis jätettävä rauhaan, jollei kajoamiseen ole saatu hallituksen (Vlaamse Executieve) lupaa tai valtuutusta.

Ranskassa ei ole erillistä muinaismuistojen suojelua koskevaa lainsäädäntöä, vaan muinaismuistoista ja rakennusten suojelusta säädetään samassa laissa.[218] Niitä koskevat siis samat suojelun menettelymuodot eli luokittelu (classement) ja luettelointi (inscription) sekä suojavyöhykkeet ja -alueet.

Ruotsin ja Suomen muinaismuistoja koskeva sääntely on lähes identtistä. Tämä johtunee siitä, että Suomen MML:ia säädettäessä Ruotsin lainsäädäntö on ollut esikuvana. Tanskan lainsäädäntö, joka koskee muinaismuistoja, menee taas monessa suhteessa pidemmälle kuin Suomen tai Ruotsin lainsäädäntö. Erityisesti suojaetäisyyttä koskeva säännös johtaa siihen, että muinaismuistot ja samalla maisema ja esteettiset arvot ovat tehokkaamman suojan piirissä. Flanderissa muinaismuistoilla näyttäisi olevan erilainen merkitys kuin esim. Suomessa. BAPD:n mukainen suojelu painottuu enemmän varsinaisiin arkeologisiin koh-

[217] Ks. myös *De Pue* ym. (1994) s. 300–308.
[218] Ks. edeltä tästä pääluvusta.

teisiin kuin Suomen MML:n mukainen suojelu. Osa Suomen MML:n mukaisista kohteista olisi Flanderin lainsäädännön mukaisesti suojeltavissa monumentteina. Lainsäädännön eron syynä lienevät lähinnä kohteiden laatuun, määrään ja ikään liittyvät seikat. Suomessa muinaismuiston iän saavuttanut kohde voi Flanderissa tai Ranskassa olla tavanomainen monumentti.

3.4 Valtakunnallinen tieliikennesuunnittelu

Valtakunnallisesta tieliikennesuunnittelusta ei ole yksityiskohtaisia säännöksiä. Liikenneministeriöstä annetun asetuksen (816/1991) 4 §:n 9-kohdan mukaan liikennepoliittinen ja -taloudellinen suunnittelu ja -tutkimus kuuluu ministeriön liikennetalousosastolle. Samalle osastolle kuuluvat 4 §:n 2-kohdan mukaan yleisesti asiat, jotka koskevat yleisiä ja yksityisiä teitä. Osastolle kuuluvat 4 §:n 1-kohdan mukaan myös rautateitä ja rautatieliikennettä koskevat asiat. Tielaitoksen tehtävänä on tielaitoksesta annetun lain (47/1990) 1 §:n mukaan huolehtia ja vastata tieliikenneolojen kehittämisestä.

Tieviranomaiset (laitos ja ministeriö) ovat laatineet valtakunnallisia liikennesuunnitelmia.[219] Ympäristönkäytöllisessä suhteessa suunnitelmia ei suoraan voida verrata luonnonsuojeluohjelmiin, koska liikennesuunnitelmilta puuttuu VN:n periaatepäätöksen status. Liikennesuunnitelmilla ei näin ole niin vahvaa itseään toteuttavaa mekanismia kuin luonnonsuojelusuunnittelulla. Alemmanasteista suunnittelua (konkreettinen tiesuunnittelu) ohjaavaa merkitystä tällaisella suunnittelulla kuitenkin on. Liikennesuunnittelun perustana ovat arviot liikenteen kehittymisestä. Nämä liikenteen määrää (ja luonnetta) koskevat arviot eivät ole pysyviä, vaan niiden suhteen on nähtävissä vaihtelua. Tästäkin johtuu, että suunnittelun itseään toteuttava vaikutus on heikompi kuin luonnonsuojelusuunnittelussa, jossa uudet arviot yleensä johtavat alueiden lisäämiseen aikaisempiin suunnitelmiin verrattuna. Liikennesuunnittelussakin kasvutendenssiä on havaittavissa, mutta se näyttää joustavan myös toiseen suuntaan uudelleenarviointien seurauksena. Suunnitelmissa on kuitenkin usein vaihtoehtoisia linjauksia. Tästä luonnollisesti johtuu, että suunnitelmat tarkentuvat myöhemmin siten, että vaihtoehdot poistetaan ja niiden osalta muutospaineet tässä suhteessa poistuvat. Näin varmuus tietyn alueen tulevasta käytöstä ei ole yhtä vahva kuin luonnonsuojelusuunnittelussa.

Luonnollisesti myös valtakunnallisella liikennesuunnittelulla on melko vahvoja vaikutuksia ympäristönkäyttöön suunnitelma-alueilla, vaikkakaan tämä vai-

[219] Ks. yleisesti myös *Holma* (1982) s. 73.

kutus ei ole välitöntä. Yleiseltä kannalta tiesuunnittelussa on kysymys ympäristön muuttamisesta ja hyödyntämisestä. Tiesuunnittelu edistääkin pääsääntöisesti muita kuin ympäristöarvoja, jotka näin ovat lähtökohtaisesti tiesuunnittelun järjestelmässä alisteisessa asemassa muihin arvoihin nähden.[220]

3.5 Saariston kehityksen edistäminen

Saariston kehityksen edistämisestä on annettu oma erityinen lakinsa (494/1981). Laki on ns. aluepoliittista lainsäädäntöä, mutta sillä on myös ympäristöllisiä tavoitteita.

Saariston[221] kehityksestä annetun lain 2 §:n mukaan valtion ja kuntien toimin on pyrittävä mm. suojaamaan saariston maisemakuvaa ja luontoa ympäristöhaitoilta. Lain ensisijainen tavoite on kuitenkin saariston kiinteän asutuksen turvaaminen, mutta ympäristölliset tavoitteet ovat säännöksessä kuitenkin samantasoisia eli ne eivät ole muihin tavoitteisiin nähden alisteisessa asemassa.[222] Sään-

[220] Samankaltainen asema on ympäristöön liittyvillä esteettisillä arvoilla myös rautateitä ja ilmailualueita koskevassa valtakunnallisessa suunnittelussa. Valtion rataverkosta, radanpidosta ja rataverkon käytöstä annetun lain (21/1995) 10 §:n mukaan ratahallintokeskuksen tehtävänä on mm. valmistella rautatieliikennettä koskevia liikennepoliittisia esityksiä; huolehtia rataverkon ylläpitämisestä, rakentamisesta ja kehittämisestä; sekä valmistella laajat valtion rautatierakentamista koskevat suunnitelmat. Ratahallintokeskuksesta annetun asetuksen (283/1995) 3 §:n mukaan sen johtokunnan tehtävänä on vahvistaa mm. rataverkon rakentamista koskevat merkittävät suunnitelmat. Rautateiden rakentamisen ympäristöllisistä – saati maisemaan liittyvistä esteettisistä – edellytyksistä ei näissä säädöksissä ole lainkaan säännöksiä. Sama koskee myös LunL:ia, jonka nojalla varsinainen rautateiden rakentaminen ja maanhankinta toteutetaan. Toisin on asiain tila ilmailulain (281/1995) mukaisessa lentopaikan rakentamista koskevassa lupajärjestelmässä. Ilmailulain 42.1 §:n mukaan lentopaikan tai muun ilmailua palvelevan alueen rakentaminen vaatii ilmailulaitoksen luvan ja sama koskee myös niiden sellaisia muutoksia, joilla saattaa olla merkittäviä vaikutuksia lentoturvallisuuteen tai maisemakuvaan. Maisemakuva (ja siihen liittyvät esteettiset arvot) ovat siis ilmailulain tuntema suojeluobjekti, vaikka maisemakuvaa koskeva maininta onkin vain lentopaikan muutosten luvanhakukynnys. Laajentavan tulkinnan kautta lain mukaisessa lupamenettelyssä ja ilmeisesti myös 44.2 §:n mukaisissa lupaehdoissakin on siis mahdollista kiinnittää huomiota myös maisemallisiin seikkoihin. Luonnollisestikin lentopaikka vaatii myös YLML:n mukaisen ympäristöluvan ja alueella suoritettava rakentaminen RakL:n mukaisen rakennusluvan sekä LunL:n mukaisen luvan. Ks. myös HE 294/1994 ilmailulaiksi s. 28–30.

[221] Saaristo määritellään lain 3 §:ssä sellaisiksi merialueen ja sisävesistön saariksi, joihin ei ole kiinteää tieyhteyttä. Saaristokunnista on annettu erityinen VN:n päätös (1687/1993), jossa luetellaan saaristokunnat. Saaristokuntia on tätä kirjoitettaessa yhteensä 14. Tämän lisäksi kuntien saaristo-osiksi on luokiteltu 18 kunnan alueita.

[222] Ks. myös HE 23/1981 s. 5, jossa tosin todetaan, että »samalla» eli muiden tavoitteiden ohessa olisi pyrittävä maisemakuvan ja luonnon suojeluun.

nöksessä on kysymys nimenomaan suojelusta eli lain tavoitteena ei siis ole tilanteen säilyttäminen ennallaan. Ympäristönkäytön yhteydessä pyritään siis suojaamaan myös ympäristöön liittyviä esteettisiä arvoja.

Laki sisältää myös ympäristönkäytön suunnittelua koskevan erityissäännöksen, jonka mukaan RakL:n mukaisissa kaavoissa sekä muissa vastaavissa suunnitelmissa, on erityisesti otettava huomioon 2 §:ssä säädetyt tavoitteet (8 §). Näin saaristossa on ympäristönkäytön suunnittelussa kiinnitettävä erityistä huomiota maisemansuojeluun. Säännös tulisi sovellettavaksi lähinnä yleispiirteisen ympäristönkäytön suunnittelun (seutu- ja yleiskaavoituksen) yhteydessä.[223]

3.6 Valtakunnallisesta metsien käytön suunnittelusta

Suomessa ei ole säännöksiä yleisestä viranomaisten harjoittamasta metsienkäytön suunnittelusta[224], mutta on koko joukko säännöksiä, joita voidaan kutsua »erityiseksi» metsien käytön suunnitteluksi.[225] Näistä tärkeimmät ovat suojametsälaki (SML, 196/1922) ja erämaalaki (EML, 62/1991), jotka koskevat pääasiassa valtion omistamia alueita. Muutoin valtion metsien osalta säännöksiä varsinaisesta suunnittelusta ei ole olemassa, mutta MH:n toiminta- ja taloussuunnitelma ohjaa sen hallinnassa olevien metsienkäyttöä.[226] Yksityisomistuksessa olevia

[223] Laissa on myös erityiset säännökset ympäristönhoitoavustuksista, joita voidaan myöntää mm. saariston maisemakuvan säilyttämistä tai parantamista koskeviin toimenpiteisiin (12 §). Avustukset eivät HE:n mukaan ole tarkoitettuja ainoastaan ympäristönsäilyttämiseen tai -suojeluun, vaan niitä voitaisiin käyttää myös ympäristön muutostoimenpiteisiin (esim. sillat, penkereet, laiturit tms.). Toisaalta niitä voitaisiin käyttää myös maisemakuvaa *rumentavien* rakennusten tai laitteiden maalaamista, korjaamista, siirtoa tai poistoa koskeviin hankkeisiin. Ks. HE 23/1981 s. 7–8.

[224] Sama koskee myös vertailumaita Ruotsia, Tanskaa, Flanderia ja Ranskaa. Ks. suunnittelusta ja ennakkovalvonnasta niiden ja Suomen metsälainsäädännön osalta tarkemmin pääluvusta III.

[225] Tässä jätetään huomiotta edellä selvitetty »luonnon»suojelulainsäädäntö, joka metsien osalta on myös erityistä metsienkäytön suunnittelua. Samoin huomiotta jätetään yleinen ympäristönkäytön suunnittelu, jolla on vaikutuksensa – erityisesti seutukaavoituksella – myös metsien käytön suhteen.

[226] Suunnitelman hyväksyy MH:n johtokunta. MHL 2 §:n (1169/93) mukaan MH hoitaa, käyttää ja suojelee kestävästi sekä tuloksellisesti hallinnassaan olevia luonnonvaroja ja muuta omaisuutta. Säännöksen mukaan myös biologisen monimuotoisuuden suojelu ja tarkoituksenmukainen lisääminen tulee luonnonvarojen kestävän hoidon ja käytön olennaisena osana ottaa riittävästi huomioon yhdessä metsien hoidolle, käytölle ja suojelulle asetettujen muiden tavoitteiden kanssa. Nimenomaisia maisemallisia tavoitteita MH:lla ei kuitenkaan ole. Tosin yleislausekkeen mukaiseen luonnonvarojen hoitoon, käyttöön ja suojeluun kuuluu myös maisemallisista seikoista huolehtiminen.

metsiä – edellä mainittujen lakien piiriin kuuluvia suhteellisen rajoitettuja alueita lukuunottamatta – ei erityislainsäädäntö koske. Kuitenkin yksityismetsien osalta metsänparannuslain (MPL, 140/1987) mukaisen taloudellisen tuen myöntäminen on luettavissa suunnittelun piiriin. Seuraavassa esitellään SML:n ja EML:n sekä MPL:n mukaisia järjestelmiä.[227]

3.6.1 Suojametsälaki

SML kuuluu ympäristön säilyttämistä (ja suojelua) koskevaan lainsäädäntöön. SML:n tavoitteena on metsän säilyttäminen (SML 1 §). Metsän säilyttämiseen pyritään perustamalla suojametsäalueita tai suoja-alueita.[228] Näiden aluetyyppien perustamisen edellytykset poikkeavat toisistaan. Suojelun tavoitteet siis poikkeavat näissä kahdessa aluetyypissä. Lisäksi SML sisältää esteettiseltäkin kannalta mielenkiintoisen säännöksen metsän hakkuukiellon ja yksittäisen puun (tai puuryhmän) »hävittämiskiellon» (SML 6 §).

Suojametsäalueita voidaan perustaa metsärajan alenemisen ehkäisemiseksi (SML 1 §). Suojametsäalueita voidaan näin perustaa oikeastaan vain Lapin tunturialueilla, kun muualla Suomessa ei liene vaaraa metsärajan alenemisesta. Eteläisessä Suomessahan metsä peittää (käytännöllisesti katsoen) kaikkia alueita silloin, kun alue ei ole muussa käytössä. Eteläisessä Suomessa ei näin oikeastaan ole metsärajaa, joka voisi alentua. (Kallioalueet ja erityisesti rannikon kalliot ovat oma kysymyksensä, jossa ei ole kysymys metsärajan alentumisesta.) Suojametsäalueesta tekee (nykyisin) päätöksen MMM. Määrätessään jonkin alueen suojametsäalueeksi se harjoittaa erityistä ympäristönkäytön suunnittelua. Tätä suunnittelua on mahdollista verrata LSL:n mukaiseen suojelualueen perustamiseen, vaikka lähtökohtaisesti SML:n ja LSL:n välillä onkin merkittävä tavoite-ero. LSL:n tavoite näet lähtee luonnon monimuotoisuuden ja kauneuden arvosta sekä niistä johdetuista tavoitteista. SML:n tavoitteisto liittyy mielestäni enemmän metsien hyödyntämisen (ja ihmisen toiminnan suojaamisen) tavoitteisiin ja arvomaailmaan, vaikka laki palveleekin jossain määrin myös »luonnonsuojelullisia» tavoitteita.

Pääsääntöisesti suojametsäalueella on muun kuin valtion omistaman metsän käyttö muuksi kuin tilan kotitarpeeksi sallittu ainoastaan metsälautakunnan

---

[227] Ks. metsälainsäädännöstä yleisesti ympäristölliseltä kannalta myös Ekroos YJ 1994/2–3 s. 48–80 ja Ekroos YJ 1995/1 s. 2–10.

[228] Nähdäkseni SML:n tavoite ei ole yksinomaan puhdas »uhanalaisen ekosysteemin suojelu», vaan sen tavoitteet ovat myös ihmisten välittömien tarpeiden suojeluun liittyviä. Ks. myös *Kiviniemi* (1992) s. 125.

luvalla (SML 2.2 §).[229] Tätä pääsääntöä on vielä mahdollista tiukentaa ja rajoittaa myös porojen laiduntamista. Suojametsäalueista on annettu yksi päätös, jolla on perustettu suojametsäalueet Lappiin (VNp Lapin suojametsäalueesta 137/1939).

Suoja-alueen perustamisen edellytyksistä (oikeastaan »suojeluobjekteista») säädetään SML 5 §:ssä. Ensinnäkin suoja-alue voidaan perustaa, jos metsän säilyminen asutuksen tai viljelyksen suojaamiseksi tuulille erittäin alttiilla meren tai sisävesien saarilla ja rantamailla taikka ylänteillä ja jyrkänteillä vaatii suurempia rajoituksia metsänkäytössä, kuin YksML:ssa säädetään. Suoja-alue voidaan perustaa myös, jos metsän säilyminen maanvieremien ehkäisemiseksi tätä vaatii. Kolmas peruste suoja-alueen perustamiseksi on metsän säilyttäminen juoksuhietikoita vastaan (SML 5.2 §). Kaikissa tapauksissa »yleisenä» edellytyksenä suoja-alueen perustamiselle on, että edellä mainitut uhat vaativat suurempia rajoituksia metsänkäytössä kuin YksML:ssa säädetään. MMM päättää suoja-alueen perustamisesta. Määrätessään alueen suoja-alueeksi MMM voi antaa myös määräyksiä siitä, miten suoja-alueeseen kuuluvaa metsää tai metsämaata saadaan käyttää.

Suoja-alueita ei enää ole Suomen alueella, sillä vuonna 1928 (Karjalan kannaksen suoja-alue, VNp 116/1928) ja 1937 (Suomenlahden ulkosaarten suoja-alue, VNp 354/1937) perustetut suoja-alueet eivät enää kuulu valtakunnan alueeseen.

Suoja-alueilla voisi olla merkitystä myös maisemalliselta kannalta. Ne voisivat toimia maisemallisia muutoksia ehkäisevinä tekijöinä. Perustamisen edellytyksenä ovat kuitenkin »luonnonvoimista» (tuuli ja maanvieremä) aiheutuvat uhat ihmisen toiminnoille. Lisäksi alueilta edellytetään »erityistä alttiutta». Ilmeisesti näistä syistä ja osittain myös maanviljelyksen sekä ympärivuotisen saaristoasutuksen merkityksen vähentymisestä johtuen ei uusia suoja-alueita ole perustettu. SML 5 §:n säännöksiä ei myöskään ole pyritty tulkitsemaan laajentavasti – ilmeisesti tarpeen puuttuessa – siten, että suoja-alueita olisi pyritty perustamaan lain nimenomaisesta sanamuodosta poikkeavalla tavalla. Osittain tämä saattaa nykyisin johtua siitä, että päätösvalta (ennen SML:n muutoksia esittelyvalta) asiassa kuuluu MMM:lle, jolle maisemalliset kysymykset eivät suoranaisesti kuulu. Viranomaiset ovat näin tulkinneet SML:ia lainsäätäjän alkuperäisen »tahdon» mukaisesti.

Erityisesti maisemalliselta kannalta mielenkiintoisia ovat säännökset SML

[229] Suojametsien käsittelyn perustana ovat Eino *Oinosen*, Risto *Sarvaksen* ja Gustaf *Sirenin* laatimat »Lapin suojametsien käsittelyohjeet» (1958). Ks. metsien hoidosta Pohjois-Suomen erityisolosuhteissa myös Tapion metsänhoitosuositukset s. 45–46.

6 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan sellaisen kalaveden rannoilla, jotka eivät yksinomaan kuulu rannan omistajille älköön metsää, jos se edistää kalan viihtymistä, siten hakattako, että se tulee sanottuun tarkoitukseen hyödyttömäksi.[230] SML 6.2 §:n mukaan puuryhmää tai puuta, joka vanhoista ajoista on ollut maantunnuksena tai laivaliikenteen ohjauksena, älköön missään tapauksessa hävitettäkö tai vahingoitettako.

Kalan viihtymistä edistävän säännöksen alkuperäinen tarkoitus lienee nimenomaan kalataloudellinen. Tästä huolimatta säännös voisi olla myös maisemalliselta kannalta merkityksellinen. Luonnollisestikin kalan viihtymisen edistämisen (ja tältä kannalta hyödyttömäksi käymisen) osoittaminen voi tuottaa ylitsepääsemättömiä vaikeuksia, jolloin säännöksestä tulee maisemallisestikin käyttökelvoton. Ongelmia säännöksen käytössä tulisi myös viranomaistaholla, sillä on epäselvää, mikä viranomainen oikeastaan olisi toimivaltainen asiassa.[231] Ilmeisestikin metsäviranomaisten (metsälautakunnan) tulisi ottaa huomioon muös SML 6 §:n säännökset hakkuita hyväksyessään. Tätä kautta tilanne tulee kuitenkin ongelmalliseksi, sillä muulla kuin alueen omistajalla ei ole käytännössä mahdollista saada tietoa hakkuuaikeista. Myös asianosaisasemasta voisi muodostua ongelmallinen, sillä asianosaisuus määräytyisi ilmeisesti kalaveden omistuksen kautta. Näin ehkä vain kalastuskunta olisi asianosainen.[232]

Merkkinä (maantunnus tai laivaliikenteen ohjaus) olevan puun tai puuryhmän hävittämisen ja vahingoittamisen kielto liittyy näiden merkitykseen vesiliikenteelle tai muulle liikkumiselle. Niiden arvo ei siten lähtökohtaisesti ole esteettinen tai muutoin maisemallinen, vaan navigointiin tai suunnistamiseen liittyvä. Nykyisellään vesiliikenteen perustuessa väyläverkostoon, ainakin vilkkaimmin liikennöidyillä alueilla, ei säännöksellä ole kovin suurta merkitystä navigoinnin kannalta.[233] Säännöksen arvomaailma on nyt mahdollista muodostaa jopa sen kulttuurihistoriallisen merkityksen kautta. Säännöshän nimenomaan suojaa »vanhoista ajoista» lähtien olemassa olleita merkkejä. Nämä merkit ovat siten

---

[230] Erityisesti pienehköjen vesistöjen ja muiden vesialueiden rantojen hakkuilla on tuhoisa vaikutus kalakannoille. Ks. *Ylitalo* Suomen luonto 1/1988.

[231] Luonnollisesti jälkikontrollin puolelta eli rangaistussäännösten kautta olisi mahdollista saada aikaan ennaltaehkäisevä vaikutus. Tätä tehostaa se, että SML 10 §:ssä säädetään erityisestä menettämisseuraamuksesta.

[232] Rannan omistaja on useimmiten myös kalastuskunnan jäsen, joten tällä on vaikutusmahdollisuudet myös kalastuskunnan sisällä. Kuitenkaan se seikka, että rannan omistaja on vesialueen osaomistaja, ei tee säännöstä käyttökelvottomaksi. Jos taas vesialue on rannan omistajan yksityistä vesialuetta tilanne on selvä, eikä ulkopuolisella ole mahdollisuutta vedota SML 6.1 §:n säännökseen.

[233] Maamerkit ovat tavallisimmin vesistöjen rannoilla, mutta myös puuttomalla suoalueella tai tunturialueella tällaisella maamerkillä voi olla merkitystä. Ks. myös *Kiviniemi* (1992) s. 129.

vieläkin vesiliikenteen (ja muun liikkumisen) sekä muun vesillä liikkumisen historian ja kulttuurin kannalta merkittäviä, vaikka ne olisivatkin menettäneet muun vesiliikenteellisen merkityksensä. SML 6.2 §:n säännöksen ehdoton sanamuoto »älköön missään tapauksessa» nostaa kiellon asemaa siten, että tällaiseen puuryhmään tai puuhun kajoaminen on ehdottomasti kielletty. Näin muun lainsäädännön mukainen lupa tai suunnitelma ei nähdäkseni voisi »kumota» tätä ehdotonta kieltoa. Teoriassa vain »luonnollinen» kehitys voisi nähdäkseni saada aikaan tällaisen maamerkin tuhoutumisen. Säännöksen maisemaa säilyttävä merkitys on edellä selostetusta johtuen merkittävä, vaikka säännökseen liittyy monia ongelmallisia tulkintakysymyksiä. Käytännössä voi olla vaikea havaita, milloin on kysymyksessä säännöksen tarkoittama maamerkki. Samalla tavoin merkin olemassaolo on voinut unohtua, kun sitä ei enää ole käytössä tarvittu. Maamerkkien olemassaolohan perustuu lähinnä paikallisten ihmisten muistitietoihin.[234]

3.6.2 Erämaalaki

Erämaa-alueet ovat suoraan EML:n nojalla perustettuja erityisiä suojelualueita. Erämaa-alueet perustettiin alueiden erämaaluonteen säilyttämiseksi, saamelaiskulttuurin ja luontaiselinkeinojen turvaamiseksi sekä luonnon monipuolisen käytön ja sen edellytysten kehittämiseksi (EML 1 §). Erämaa-alueita ovat EML 3 §:ssä mainitut pääasiassa Pohjois-Lapissa sijaitsevat alueet, joita on yhteensä 12.[235] EML:n mukainen suojelu on LSL:n mukaista suojelua »kevyempää» siinä mielessä, että alueet eivät ole täysin käytön ulkopuolella. Osalla erämaa-alueiksi osoitetuista alueista näet luontaiselinkeinojen harjoittamisen ja luonnon virkistyskäytön lisäksi myös »luonnonmukainen metsänhoito» olisi mahdollista.[236] Erämaa-alueiden metsät säilytetään siis luonnontilaisina ja niissä harjoitetaan luonnonmukaista metsänhoitoa (EML 7.2 §). Teiden rakentaminen erämaa-alueelle on EML 5.1 §:n mukaan pääsääntöisesti kiellettyä, mutta VN voi antaa luvan tien rakentamiseen, jos tiellä on yleisen edun tai luontaiselinkeinojen harjoittamisen kannalta huomattava merkitys.

EML:n mukaiset erämaa-alueet on pysyvästi osoitettu ympäristön käytön ulkopuolelle säilytettäviksi erämaina. Tässä mielessä kyse on valtakunnan tason

---

[234] SML 6 §:n rikkomisesta oli säädetty varsin ankara rangaistusmaksimi eli 1 vuosi vankeutta (10 §). Rangaistuksen lisäksi on mahdollista tuomita puiden arvo menetetyksi valtiolle.

[235] Alueiden yhteispinta-ala on n. 14.880 km^2 eli n. 15 % Lapin läänin pinta-alasta (ja n. 5 % koko Suomen pinta-alasta).

[236] Ks. HE 42/1990 erämaalaiksi s. 3–4, jonka mukaan hoito- ja käyttösuunnitelmassa määrätään luonnonmukaisen metsänkäytön alueet. Ks. luonnonmukaisesta metsänkäsittelystä myös s. 13.

ympäristönkäytön suunnittelusta. Maisemalliselta kannalta laissa keskeisiä ovat teiden rakentamiskielto ja metsien käytön luonnonmukaisuus. Kyse on siis erämaaluonteen säilyttämisestä. Erämaa-alueiden tärkeimmiksi tunnusmerkeiksi kuvataan HE:ssä tiettömyys, laaja-alaisuus, asumattomuus ja syrjäisyys.[237] Tunnusmerkit ovat näin »maisemallisia» eli kysymys on enemmän luonnon esteettisten arvojen säilyttämisestä kuin luonnon monimuotoisuuden säilyttämisestä.[238] Kysymys on tavallaan tietynlaisen ympäristön säilyttämisestä sen tuottamien esteettisten elämysten vuoksi. Nämä elämykset voivat HE:n mukaankin perustua pelkästään tietoisuuteen tällaisen aluetyypin olemassaolosta.

3.6.3 Metsänparannuslaki

Yksityisten metsien käytön eräänlaisesta taloudellisesta suunnittelusta (oikeastaan taloudellisesta tuesta) säädetään MPL:ssa. Sen tavoitteena on puuntuotannon edistäminen. MPL 2.1 §:n mukaan metsänparannusvaroilla rahoitettavat työt on pyrittävä ohjaamaan ensi sijassa taloudellisesti edullisempiin kohteisiin ottaen samalla huomioon maan eri osien olosuhteet sekä ympäristönsuojelu- ja työllisyysnäkökohdat. MPL 2.2 §:ssä on erityinen säännös metsänparannushankkeiden suhteesta valtakunnan tason luonnonsuojelusuunnitteluun. Sen mukaan metsänparannushankkeen toteuttaminen ei saa olennaisesti vaarantaa sellaisen luonnonsuojeluhankkeen toteuttamista, joka sisältyy VN:n hyväksymään ohjelmaan ja jonka tarkoituksena on luonnonsuojelualueen perustaminen.

Metsänparannushankkeet ovat tietoista ympäristön muuttamista, jolla ympäristönkäyttöä (metsänkäyttöä) halutaan tehostaa ihmisen tarpeiden tyydyttämiseksi. Niillä on näin myös maisemallisia vaikutuksia. Esteettisten seikkojen harkinta sisältyy yleisiin ympäristönsuojelunäkökohtiin. Nämä seikathan on otettava huomioon metsänparannusvaroilla rahoitettavien töiden valinnassa. Esteettiset (ja muut ympäristönäkökohdat) ovat kuitenkin alisteisia MPL:n päätavoitteille, sillä ne tulee vain »ottaa huomioon». Alisteisesta asemasta ei kuitenkaan johdu, että esteettiset seikat jäisivät täysin vaille huomiota. Nähdäkseni esteettiset seikat voisivat ääritapauksissa jopa estää metsänparannuksen. Käytännössä huomioon ottaminen tavallisemmin tarkoittaa sitä, että esteettiset arvot ovat harkinnassa mukana »heikosti vaikuttavana» tekijänä muiden (maan eri osien olosuhteet ja työllisyysnäkökohdat) heikosti vaikuttavien tekijöiden ohessa.

---

[237] HE 42/1990 s. 3. Ks. erämaan käsitteestä myös erämaakomitean mietintö (KM 1988:39) s. 13–15 lähteineen.

[238] HE:n mukaan alueet ovat tärkeitä myös näiden metsän kannalta äärialueiden tutkimukseen liittyvien syiden vuoksi. Ks. HE 42/1990 s. 3.

Metsänparannushankkeen (-suunnittelun) ja luonnonsuojelusuunnittelun välinen ristiriita ratkeaa luonnonsuojelun hyväksi MPL 2.2 §:n nimenomaisen säännöksen mukaisesti. Säännöksen sanamuoto tosin mahdollistaa sen, että metsänparannushanke voi epäolennaisesti vaarantaa luonnonsuojeluhanketta. Säännös ei siten eliminoi metsänparannushankkeiden kaikkia vaikutuksia luonnonsuojeluhankkeisiin, vaikka käytännössä näin ilmeisesti käykin. Ympäristönkäyttö saa siis väistyä ympäristön säilyttämisen tieltä. Luonnonsuojelusuunnittelun arvot on näin MPL:ssa asetettu ympäristön muuttamisen arvojen edelle, vaikka itse luonnonsuojeluohjelmista ei LSL:ssa olekaan säännöksiä.[239]

3.6.4 Ruotsi, Tanska, Flander ja Ranska

Ruotsin metsälain (skogvårdslagen, SVL, 1979:429, omtryckt 1993:553[240]) valtakunnallista tasoa koskevat säännökset liittyvät lähinnä metsien suojeluun. Epäsuotuisassa paikassa sijaitseva vaikeasti uusiutuva metsä tahi metsä, joka tarvitsee suojelua eroosion estämiseksi tai metsärajan alenemisen ehkäisemiseksi, voidaan varata vaikeasti uudistuvaksi metsäksi tai suojametsäksi (SVL 15 §).[241] Tällaisessa metsässä hakkuu voidaan suorittaa vain metsänhoitohallinnon (skogsvårdsstyrelse[242]) luvalla (SVL 16 §).[243]

Tanskan metsälaki (skovlov 1989-06-07, SL) kuuluu lähes kokonaisuudessaan valtakunnan tason suunnittelun piiriin. SL:n yleisenä tavoitteena on säilyttää ja suojella Tanskan metsiä (SL 1.1,1 §).[244] Tavoitesäännöksessä tuodaan esiin myös maisemallisia ja muita ympäristöllisiä tavoitteita. Lain mukaisessa hallinnossa on näet 1.2 §:n mukaan myös asetettava painoa sille, että huolehditaan maisemallisten, luonnonhistoriallisten, kulttuurihistoriallisten ja ympäristönsuojelullisten sekä ulkoiluun liittyvien seikkojen huomioon ottamisesta. Näin met-

---

[239] Ks. myös *Kiviniemi* (1992) s. 195.

[240] SVL uudistettiin kokonaisuudessaan vuonna 1993. Tällöin mm. aiemmin Ädellövskogslag'issa (1984:119) olleet säännökset siirrettiin SVL:iin. Ks. yleisesti myös *Michanek* (1993) s. 110–112.

[241] Tarkempia säännöksiä on annettu SVF 17 §:ssä.

[242] Skogsvårdsstyrelse'jä on Ruotsissa yksi jokaisessa läänissä. Ne ovat skogstyrelse'n alaisia metsäalan paikallisviranomaisia Ruotsissa ja niillä on myös läänin eri osiin sijoitettua henkilökuntaa.

[243] Ks. näitä metsiä koskevasta ennakkovalvonnasta pääluvusta III.

[244] Tanskan metsälainsäädäntöä tarkasteltaessa on tärkeätä huomata, että Tanskan pinta-alasta vain n. 12 % on metsää ja että metsillä on tärkeä asema myös eroosien ehkäisemisessä. Tanska ei siten ole metsäluonnon laadun tai määrän suhteen vertailukelpoinen Suomen tai edes Ruotsin kanssa. Tästä ei kuitenkaan johdu, että metsälainsäädännön vertailu kokonaisuudessaan olisi hyödytöntä.

sien käytössä on otettava huomioon sekä materiaaliset että immateriaaliset arvot.[245] Lisäksi julkisen hallinnon omistuksessa olevissa metsissä tulee maisemallisille ja muille edellä mainituille seikoille antaa erityistä painoa (SL 2.1 §).

Valtiolle, kunnille tai kirkolle kuuluvat metsät ovat SL 3.1,1 §:n mukaan rauhoitettuja (fredskovspligtige). Lisäksi rauhoitettuja ovat rauhoitetuksi julistetut metsät (SL 3.1,2–3 ja 7 § sekä 16 §). Rauhoitettuja ovat myös tietyt SL 3 §:ssä mainitut metsät (esim. tietyt Etelä-Jyllannin metsät ja metsät, jotka kuuluivat julkiselle säätiölle). Osa Tanskan metsistä on rauhoitettu NBL:n mukaisesti.

Rauhoitettuja metsiä tulee käyttää SL 3 luvun mukaisesti metsänkäyttötarkoitukseen (SL 4.2 §) ja ne tulee pitää metsitettyinä (SL 4.2 §). SL 3 luvussa (15–18 §) ovat säännökset hyvästä ja monipuolisesta metsänkäytöstä. Tällä tarkoitetaan SL 15 §:n yleisen määritelmän mukaan metsän kasvattamista silmällä pitäen sekä puuntuotannon lisäämistä ja parantamista että maisemallisten, luonnonhistoriallisten, kulttuurihistoriallisten, ympäristönsuojelullisten ja ulkoilua koskevien seikkojen huomioon ottamisesta. SL 15.2 §:ssä määritellään tarkemmin mitä hyvällä metsänkäytöllä muun ohessa tarkoitetaan. Rauhoitettuja metsiä koskevat lisäksi SL 17 §:n tarkemmat säännökset.[246]

Metsäalueen ottaminen muuhun käyttöön vaatii aina ympäristöministeriön hyväksynnän siitä, ettei se ole rauhoitettu (SL 5 §). Rauhoitettua metsäaluetta koskee rakennuskielto, eikä sen maastoa saa muuttaa.

Flanderin metsälaissa[247] (bosdecreet van 13 juni 1990 – BD) valtakunnan tason suunnittelullisiin elementteihin kuuluvat lähtökohtaisesti tieteellisiä tarpeita palvelevat metsäreservaatit (art. 22–30). Päätöksen metsäreservaatin perustamisesta tekee Flanderin hallitus. Reservaatteja voidaan perustaa sekä Flanderin omistamalle että yksityiselle maalle. On myös mahdollista, että alue vuokrataan metsäreservaatin alueeksi, jolloin vuokra-aika on vähintään 54 vuotta. Yksityisen omistaman maan osalta metsäreservaatin perustaminen edellyttää tämän suostumusta, jolloin metsäreservaatti perustetaan vähintään 27 vuoden ajaksi. Jokaista reservaattia varten on laadittava hoitosuunnitelma, jossa on esitettävä tarkemmat suuntaviivat mm. alueen kasviston ja eläimistön, luonnon ja ekologisten ominaisuuksien huomioon ottamisesta (art. 25). Luonnollisesti metsäreservaatit palvelevat myös maisemallisia ja luonnonsuojelullisia tarpeita, vaikka pääpaino niiden osalla onkin tieteellinen. Metsäreservaattien alueella ovat kiellettyjä erilaiset alueen luonnetta muuttavat toimenpiteet, joista on luettelo lain 30 artik-

---

[245] Ks. myös Lovforslag nr. L 87, FT 1988–89: A 2419, s. 2451 ja 2439.

[246] SL 18 §:n nojalla voi ympäristöministeriö myöntää luvan poiketa 15 ja 17 §:n säännöksistä.

[247] Ks. lain tavoitteista ja ennakkovalvonnasta tarkemmin pääluvusta III. Ks. myös *Ekroos* YJ 1994/2–3 s. 58–60.

lassa. BD:n mukaiset metsäreservaatit ovat korvanneet NBW:n mukaiset metsäreservaatit Flanderin alueella.

Metsillä on myös Flanderissa suojelufunktioita, joilla pyritään mm. suojelemaan vedenhankintaa, eroosion vastustamiseen, ilmaston sääntelyyn ja vedenpuhdistamiseen (art. 16). Säännökset suojelusta ovat BD 90–107 artikloissa. Päätöksen suojametsäksi julistamisesta tekee Flanderin hallitus.

Ranskan Code Forestier'issa (CF) valtakunnan tason suunnittelu tulee esiin erityisesti metsien suojelufunktion osalta, joka liittyy toisaalta metsämaan suojeluun »luonnon tapahtumia vastaan» ja toisaalta metsien suojeluun ekologisten seikkojen tai ihmisten hyvinvoinnin vuoksi. Ekologiset ja ihmisten hyvinvointiin liittyvät syyt ovat tässä yhteydessä yllättäviä argumentteja verrattuna muiden maiden metsälainsäädäntöön.

Suojametsäksi voidaan luokitella (clasées) alue, joka on maaperän kiinteyden säilyttämiseksi tärkeä lumivyöryjen, eroosion, tulvien (veden) tai hiekan vastustamiseksi. Suojametsäksi voidaan luokitella myös alue, joka sijaitsee suuren asutuskeskuksen läheisyydessä (à la périphérie des grandes agglomérations), kun tähän on syytä ekologiselta tai ihmisten hyvinvoinnin kannalta (art. L. 411-1 ja art. R. 411-1).

Lopullisen suojametsäpäätöksen tekee préfet kuultuaan muita viranomaisia. Päätös julkaistaan »valtioneuvoston» päätöksenä (décret en Conseil d'Etat) säädöskokoelmassa.[248] Suojelupäätöksen mukainen yksityiselle kuulunut alue on tämän jälkeen julkisyhteisöjen metsähallintoa koskevien säännösten piirissä, eikä sitä voida hyödyntää vastoin suojelupäätöstä.[249] Alueen omistajalle maksetaan korvausta tämän kärsimistä taloudellisista menetyksistä (art. L 412-3). Tarkemmat suojelumetsiä koskevat säännökset on annettu CF:n »asetusosassa».[250]

CF:ssa on myös erityisiä vuoristometsiä koskevia säännöksiä, joiden tarkoituksena on mm. suojella metsää laiduntamista vastaan (art. L. 421-1). Myös dyynien »kiinnittämisestä» (fixation des dunes) on erityisiä säännöksiä (art. L. 431-1).[251]

Metsien suojelu toisaalta muita käyttömuotoja, erityisesti maataloutta, vastaan ja toisaalta metsien palosuojelu[252] ovat erittäin tärkeitä kysymyksiä Rans-

[248] Suojelupäätös liitetään yksityiskohtaiseen kaavaan. Ks. myös C. urb. art. L. 130-1, joka koskee metsäalueiden (espaces boisés) suojelua yksityiskohtaisen kaavoituksen yhteydessä.
[249] *Ks. Audier* (1993) s. 165 ja *Prieur* (1991) s. 303–305.
[250] Tärkeimmät näistä ovat CF:n artikloissa R. 412-14–412-17.
[251] Pas-de-Calais'n departement'in osalta on lisäksi säädetty erityisiä dyynejä koskevia säännöksiä (art. L. 432-1 jne.).
[252] Metsien palosuojelusta on annettu myös EU:n asetus (Council Regulation 92/2158/EEC on protection of the Community's forests against fire.

kan metsälainsäädännössä. CF sisältääkin varsin runsaasti näitä kysymyksiä koskevia säännöksiä. Metsien palosuojelua koskevat säännökset ovat CF:n kolmannen osan toisessa luvussa.[253] Erityisen palonaroista metsistä tulee laatia luettelo (les bois classés) (art. L. 321-1) ja näiden osalta on ryhdyttävä erityisiin palosuojelua koskeviin toimenpiteisiin. CF sisältää myös säännöksiä, jotka velvoittavat pensaikkojen poistamiseen asutuksen ja muiden toimintojen välittömästä läheisyydestä metsäpalon vaaran torjumiseksi (art. L. 322-1). Lisäksi CF:ssä on säännöksiä palonsuojeluväylistä (6 m) metsissä (art. L. 321-5-1). Metsäpalojen vaara on Etelä-Ranskassa[254] kesäkuukausina erittäin suuri ja Ranskassa metsää palaa vuosittain n. 40.000 ha. Metsiä suojellaan myös metsänraivausta (défrichement) vastaan. Metsänraivaus vaatiikin pääsääntöisesti aina luvan. Yksityismetsien osalta luvan myöntävä viranomainen on préfet ja julkisyhteisöjen omistamien metsien osalta maatalousministeriö.[255]

Valtakunnan tasoisen metsienkäytön suunnittelussa vertailumaille yhteinen piirre ovat suojametsät, joiden funktiot näyttävät vaihtelevan melkoisesti palonsuojelusta ihmisten hyvinvointiin. Tanskassa maisemalliset kysymykset ovat erityisen korostuneita. Suomen SML:n »vanhat» säännökset maamerkeistä ja rantametsiköistä ovat poikkeuksellisia.

3.7 Maatalousmaan käytön suunnittelu maisemalliselta kannalta

3.7.1 Maisemansuojelu maatalouden ympäristötuen edellytyksenä

Suomen maatalouslainsäädännössä ei ole lainkaan aineellisia säännöksiä, jotka koskisivat maatalousmaan käyttöä maisemalliselta kannalta.[256] Seuraavassa luodaan lyhyt katsaus maatalouden ympäristötukea koskeviin säännöksiin, vaikka erilaiset maisemaan ja kaupunkikuvaan vaikuttavat tukimuodot onkin pääsääntöisesti rajattu tutkimuksen ulkopuolelle. Maatalouden ympäristötuki on näet

---

[253] Ks. tarkemmin *Audier* (1993) s. 153–161.

[254] Erityisen palonherkkiä alueita (les régions) ovat Korsika, Languedoc-Roussillon ja Provence, Alpit, Côte d'Azur sekä näihin rajoittuvat »läänit» (les départements). Näiden osalta CF:ssä on erityisiä säännöksiä.

[255] Ks. tarkemmin *Audier* (1993) s. 161–163. Metsänraivauksesta on myös säädetty veronluontoinen maksu, joka on 1 f/m² (raivaus maataloutta varten) tai 3 f/m² (muissa tapauksissa), mutta se on kuitenkin vähintään 5000 frangia.

[256] On kuitenkin muistettava, että yleispiirteisissä kaavoissa on mahdollista osoittaa alueita myös maataloustarkoituksiin. Maataloustarkoitukseen voidaan alueita osoittaa myös rakennuskaavalla ja rantakaavalla. Rakennuskaavan osalta tämä edellyttää kuitenkin erityisiä syitä (RakL 96.2 §) ja rantakaavan osalta pääsääntöisesti maanomistajan suostumusta (RakL 123a.4 §).

poikkeuksellisen merkittävä instrumentti maisemansuojelun kannalta. Kysymys ei siis ole varsinaisesti ympäristönkäytön suunnittelusta, vaikka maatalouden ympäristötuen jakamiseen liittyy myös tällaisia piirteitä. Yleisesti maatalouden ympäristötuessa on kysymys korvauksen suorittamisesta sellaisesta »ympäristöhyödykkeestä», jonka viljelijät tuottavat pääsääntöisesti varsinaisen maatalouden harjoittamisen yhteydessä.[257]

Maatalouden ympäristötuen perusta on EU:n asetuksessa[258], joka koskee ympäristönsuojelun ja maaseudun säilyttämisen kanssa yhteensopivia maatalouden tuotantomenetelmiä velvoittaen jäsenvaltiot ympäristötukijärjestelmän käyttöönottamiseen.[259] Ympäristötukijärjestelmän tavoitteena on toisaalta vähentää maatalouden harjoittamisesta aiheutuvia haittoja ympäristölle ja toisaalta turvata viljelijöiden tulotasoa. Ympäristöllisenä tavoitteena on edistää sellaisten tuotantomenetelmien käyttöä, jotka vähentävät maatalouden aiheuttamaa ympäristökuormitusta, säilyttävät maatalousmaisemaa sekä edistävät luonnon monimuotoisuutta (EU:n asetuksen 1 artiklan 2 kappaleen c-kohta). Yleisesti on todettava, että maatalous on Euroopassa – Suomessa tosin suhteessa vähemmän – keskeisessä asemassa maaseudun maiseman kannalta, eikä maaseutumaiseman säilyttäminen ole mahdollista ilman maaseudulla asuvia ihmisiä.[260]

Suomessa maatalouden ympäristötuen perusteista säädetään laissa maa- ja metsätalouden rakennepoliittisista toimenpiteistä (1303/1994) ja vastaavassa asetuksessa (749/1995).[261] Sen 14 §:ssä säädetään maatalouden ympäristötuesta. Säännöksen mukaan MMM valmistelee EU:n ympäristötukiasetuksen mukaiset maatalouden ympäristöohjelmat ja niiden toimeenpanon yhteistyössä YM:n kans-

---

[257] Osa tukimuodoista on sellaisia, joista muiden elinkeinojen osalta ei suoritettaisi tukea, vaan toimenpiteet velvoitettaisiin suorittamaan toiminnanharjoittajien omalla kustannuksella.

[258] Council Regulation 92/2078/EEC on agricultural production methods compatible with the requirements of the protection of the environment and the maintenance of the countryside. EU:n maatalouden tukimuotoja on useita muitakin. Ehkä tärkeimmät näistä perustuvat asetukseen 93/2081/EEC (88/2052/EEC) (rakennerahastot), asetukseen 91/2328/EEC (maatilojen investointien tuki), direktiiviin 75/268/EEC (epäsuotuisten alueiden tuki) ja asetukseen 92/2080/EEC (maatalousmaan metsitystuki). Maataloutta koskevan normiston perusta on Rooman sopimuksen 38–47 artikloissa. Ks. EU:n maataloustukimuodoista tarkemmin esim. HE 164/1994 s. 15–31.

[259] Ks. EU:n maisemaa koskevista toimenpiteistä tarkemmin esim. *Thomson* RJE 1993 s. 541–576.

[260] Toinen kysymys on sitten se, minkälainen arvo maaseutumaiseman säilymiselle annetaan. Yleisesti eurooppalaisessa keskustelussa ja erityisesti esimerkiksi Ranskassa maaseudun ja sen maiseman säilyminen koetaan tärkeäksi asiaksi.

[261] Tämän tutkimuksen piirissä ei nähdäkseni ole mielekästä selvittää vertailumaiden maatalouden ympäristötukijärjestelmiä, joiden ylikansallinen normiperusta on sama eli edellä mainittu EU:n asetus.

sa. Maatalouden ympäristötukien yleisistä ehdoista ja enimmäistukimääristä päättää VN ja tarkemmat määräykset tukijärjestelmän toimeenpanosta antaa MMM kuultuaan YM:tä. Laki ei siis sisällä aineellisia säännöksiä maataloustuen myöntämisestä.[262] Keskeisiä instrumentteja järjestelmän kannalta ovat ympäristöohjelmat sekä VN:n ja MMM:n päätökset tukimääristä.[263] Ympäristötuen tavoitteena on siitä annetun VN:n päätöksen 2 §:n mukaan nimenomaisesti mm. korvata maisemanhoitotoimenpiteistä aiheutuvat kustannukset.

Ehdotuksessa maatalouden ympäristötukiohjelmaksi[264], joka on laadittu vuosiksi 1995–1999, myös maaseutumaisemaan liittyvät kysymykset ovat varsin vahvasti esillä. Ohjelman päämääränä on näet maataloustuotannon harjoittaminen kestävästi siten, että tuotanto kuormittaa ympäristöä nykyistä vähemmän, maaseudun kulttuurimaiseman säilyminen turvataan ja tuotannon harjoittamisedellytykset säilyvät hyvinä myös pitkällä aikavälillä. Ympäristötukiohjelman tavoitteena on myös ohjata tuotantomenetelmien käyttöä niin, että mm. maisemanhoidolle asetetut tavoitteet saavutetaan.[265] Ympäristötukiohjelmassa tuki on jaoteltu perustukeen, jota voidaan maksaa koko maassa ja erityistukimuotoihin.[266] Ympäristötukiohjelma on yleinen eli se koskee kaikkea ympäristötukea.[267]

---

[262] Ks. myös HE 164/1994 s. 51.

[263] Tätä kirjoitettaessa ei ole vielä tehty – lähinnä EU:n komissiosta johtuen – lopullisia päätöksiä maatalouden ympäristötuesta. Kuitenkin Suomessa on käytännön syistä tehty seuraavat ympäristötukea koskevat päätökset: VN:n päätös maatalouden ympäristötuesta (760/1995), MMM:n päätös maatalouden ympäristötuen perustuesta (768/1995) ja MMM:n päätös maatalouden ympäristötuen erityistuesta (MMM:n päätös 2.6.1995 nro 52/1995).

[264] MMM:n 19.12.1994 päivätty luonnos (jatkossa ympäristötukiohjelma), joka ei kovinkaan suuresti poikkea syksyllä 1994 maatalouden ympäristötukityöryhmän laatimasta ehdotuksesta maatalouden ympäristötukiohjelmaksi (MMM, Työryhmämuistio 1994:19). Kansallisen ympäristötukiohjelman laatimisvelvollisuus perustuu em. EU:n asetuksen 3 artiklaan.

[265] Alueellisesti tavoitteet on kohdennettu myös maiseman säilyttämisen osalta. A-tukialueella (Etelä-Suomi, peltoala yht. 383.292 ha, ks. tarkemmin ohjelman liite 10) tavoitteena on arvokkaiden kulttuurimaisemien säilyttäminen. B-tukialueella (yht. 742.567 ha) tavoitteena on hoitaa maaseutumaisemaa ja C-tukialueella (yht. 1.420.345 ha) tavoitteena on maiseman rappeutumisen ja metsittymisen estäminen maisemallisesti arvokkailla alueilla. Ks. tarkemmin ympäristötukiohjelma s. 16–17 ja alueellisten tavoitteiden osalta myös sen liite 9, jossa tavoitteet on lueteltu maaseutuelinkeinopiireittäin.

[266] Yhteensä ympäristötuen vuosittainen rahoitustarve on 1.700.000.000 mk, josta perustuen osuus on 1.360.000.000 mk ja erityistuen osuus 340.000.000 mk. Ks. ympäristötukiohjelma s. 36.

[267] Maisemaa koskevien toimenpiteiden osalta enemmänkin käytännön toimenpiteitä hahmotellaan maaseutumaisematyöryhmän mietinnössä (MMM, Työryhmämuistio 4/1995). Maaseutumaisematyöryhmä jaotteli maaseutumaisemaan vaikuttavat alueet neljään pääryhmään, joilla maisemanhoidossa on erityistavoitteita. Ensinnäkin maanviljelyssä ja kotieläintuotannossa tavoitteena on toisaalta esimerkiksi laajojen, yhtenäisten viljelyaluekokonaisuuksien ylläpitä-

Perustuen piiriin pyritään saamaan mahdollisimman suuri osa Suomen koko peltoalasta.[268] Ympäristötukiohjelmaan liittyminen on kuitenkin viljelijöille vapaaehtoista. Perustukea maksettaisiin koko maassa mm. maisemanhoitoon liittyvistä toimenpiteistä. Tarkoituksena on tällöin säilyttää avointa maisemaa sekä peltoviljelyn ja maaseutuasutuksen luomia ympäristöjä. Perustuen ehtona viljelijä sitoutuu viiden vuoden ajaksi ylläpitämään maaseutumaiseman kannalta tärkeää viljelymaisemaa, hoitamaan asuin- ja tuotantorakennusten ympäristöä ja pitämään kunnossa viljelemättömän alueen sekä pidättäytymään maaseutumaiseman kannalta arvokkaiden peltojen metsityksestä (VN:n päätöksen 5 §).[269] Perustuen maisemallisia edellytyksiä tarkennetaan MMM:n perustukipäätöksen 6 §:ssä. Sen mukaan maatilalla on ylläpidettävä MMM:n ohjeiden mukaisesti viljelymaisemaa ja viljelijän on vältettävä pellonreunojen, pientareiden ja tienvarsien käsittelyä torjunta-aineilla. Päätöksen perustuesta tekee kunnan maaseutuelinkeinoviranomainen (A:n 3 §). Maaseutumaiseman kannalta tärkeät kohteet selvitetään tilakohtaisessa ympäristönhoito-ohjelmassa.[270]

Erityistukimuotojen tavoitteena on ympäristötukiohjelman mukaan mm. hoitaa arvokkaita maisema-alueita ja perinnebiotooppeja sekä parantaa kulttuurimaiseman esteettisiä ja virkistyksellisiä arvoja.[271] Maisemanhoitoa koskevan tuen saamiseksi viljelijä tekee VN:n päätöksen 10–13 §:n mukaisesti tilaansa (tai sopi-

---

minen, hoito ja rikastuttaminen. Toisaalta tavoitteena on maisemaa elävöittävän laiduntamisen lisääminen sekä rantojen suojavyöhykkeiden, rantaniittyjen ja muiden ranta-alueiden laiduntamisen edistäminen. Toiseksi (peltojen) reunavyöhykkeillä tavoitteena on maaseutumaisemaa monipuolistavien reunavyöhykkeiden lisääminen ja palauttaminen; metsäsaarekkeiden säilyttäminen sekä puukujanteiden ja maisemapuiden säilyttäminen ja lisääminen. Kolmanneksi perinnebiotooppien osalta tavoitteena on niiden hoidon edistäminen siten, että umpeenkasvu ja rehevöityminen pysähtyy. Viimeiseksi erityiskohteiden, joita ovat maisemalliselta kannalta arvokkaat maisema-alueet, muinaisjäännökset ja perinteiset rakennukset ja rakennelmat, osalta ryhdyttäisiin erityisiin toimenpiteisiin niiden säilyttämiseksi. Ks. tarkemmin maaseutumaisematyöryhmä s. 14–48.

[268] Perustuen piiriin oletetaan saatavan n. 87 % peltoalasta. Ks. ympäristötukiohjelma s. 27.

[269] Maisemanhoidon ja luonnon monimuotoisuuden aiheuttamiksi kustannuksiksi (esim. viljelemättömän alueen kunnossapito, muut maisemanhoitotoimenpiteet ja pidättyminen kasvinsuojeluaineiden käytöstä) arvioidaan ympäristötukiohjelmassa 50–150 mk/ha. Perustuen kokonaisvaikutukset (maisema ja muut ympäristötoimenpiteet) arvioidaan eri alueilla 200–1140 mk:n välille. Tukea maksetaan VN:n ympäristötukipäätöksen 9 §:n mukaan A-alueella 1150–1730 mk/ha, B-alueella 600–850 mk/ha, C1-alueella 400–850 mk/ha ja C2–C4 alueilla 250–850 mk/ha riippuen viljelykasveista (monivuotisten puutarhakasvien osalta 4410 mk/ha). Ks. myös ympäristötukiohjelma s. 29 ja 35. Tuen perusteet tulevat suoraan EU:n asetuksen 4 artiklasta.

[270] Ks. ympäristötukiohjelma s. 18–21. Ks. myös maaseutumaisematyöryhmä (MMM, Työryhmämuistio 4/1995) s. 10, jossa tuodaan esille erityistuen osalta sovellettavat periaatteet.

[271] Arvokkaista maisema-alueista on annettu VN:n periaatepäätös 5.1.1995. Maaseutumaisematyöryhmä (MMM, Työryhmämuistio 4/1995) s. 37–38, esitti tarkempia tavoitteita ja toi-

mukseen perustuen toisen tilaa) koskevan hoitosopimuksen maatalouselinkeinopiirin kanssa. Sopimuskausi on pääsääntöisesti viisi vuotta, mutta maiseman kehittämistä ja hoitoa koskeva sopimus voidaan tehdä joko viideksi tai kahdeksikymmeneksi vuodeksi.[272] Sopimus edellyttää suunnitelmaa, jonka mukaisesti viljelijä sitoutuu toteuttamaan maatilaansa koskevat toimenpiteet (VN:n päätöksen 16.3 §). MMM:n erityistukipäätöksen 11.2 §:n mukaan maiseman kehittämistä ja hoitoa sopimus voidaan tehdä sopimusalueelle perustamis-, istutus-, kunnostus- tai hoitotoimenpiteistä, joilla lisätään viljelymaiseman monipuolisuutta, jäsennetään maisemarakennetta ja viljelymaisemaa, vahvistetaan paikallisia maiseman ominaispiirteitä, edistetään luonnoltaan, maisemaltaan, historiallisesti, kulttuurisesti tai muutoin tärkeiden alueiden ja kohteiden säilymistä. Sopimus voidaan tehdä myös toimenpiteistä, joilla korjataan maisemavaurioita ja hoidetaan alueita ja kohteita tai muutoin edistetään viljelymaiseman moni-ilmeisyyttä. Varsinaisten maiseman kehittämistä koskevien sopimusten ohella myös perinnebiotooppien hoidosta tehdyt sopimukset ovat merkittäviä maisemaan liittyvien esteettisten arvojen kannalta.

Erityistuen suuruus määräytyy lähtökohtaisesti todellisten kustannusten ja tulonmenetysten mukaan.[273] Maaseutumaisemanhoitoa koskevaa tukea suunnataan ympäristötukiohjelman mukaan pääasiassa valtakunnallisesti erityisen arvokkaiksi määritellyille alueille. Myös paikallisesti tärkeät alueet (esimerkiksi kylät) voisivat tulla erityistuen piiriin. Näidenkin alueiden osalta tehdään viljelijän kanssa sopimus. Arvokkaita maisema-alueita koskeva suunnittelu tehtäisiin ympäristötukiohjelman mukaan erillisinä maisemanhoitosuunnitelmina tahi yleistai seutukaavoituksen yhteydessä.[274]

---

menpide-ehdotuksia arvokkaiden maisema-alueiden osalta. Näitä alueita säilytetään ja kehitetään tasapuolisina maisemakokonaisuuksina ja niillä oleva perinteinen kulttuurimaiseman säilyminen turvataan. Maisemanhoito voisi työryhmän mukaan olla osa elinkeinonharjoittamista, jolloin maisemanhoidosta korvattaisiin siitä aiheutuva lisätyö ja kustannukset. Arvokkailla maisema-alueilla oleva arvokas rakennuskanta säilytettäisiin kunnossa ja uusi rakentaminen sopeutettaisiin vanhaan. Uudet maankäytön hankkeet sijoitettaisiin näillä alueilla »harkitusti» maisemakuvaan ja niiden miljööseen sopeuttamiseen kiinnitettäisiin erityistä huomiota. Arvokkailla maisema-alueilla ei lainkaan tuettaisi peltojen metsittämistä. Ks. arvokkaista maisema-alueista myös edeltä tästä pääluvusta valtakunnallista maisemansuojelua koskevan suunnittelun yhteydestä.

[272] Sopimusalan tulee MMM:n erityistukipäätöksen 11.1 §:n mukaan olla vähintään 5 ha.

[273] Yhteensä maisemanhoidon, luonnon monimuotoisuuden, perinnebiotooppien ja alkuperäisrotujen erityistukeen arvioidaan kuluvan 80.000.000 mk vuodessa. Ks. ympäristötukiohjelma s. 36. VN:n ympäristötukipäätöksen 21 §:n mukaan suunnitelmiin perustuvien sopimusten osalta (maiseman kehittäminen ja hoito) erityistuki maksetaan hyväksyttyjen kustannusten ja tulonmenetysten mukaan kuitenkin enintään 3.600 mk/ha.

[274] Ks. ympäristötukiohjelma s. 22 ja 25. Ks. myös maaseutumaisematyöryhmän mietintö

3.7.2 Tanskassa runsaasti erityissäännöksiä (Ruotsi, Flander ja Ranska)

Ruotsin maatalousmaan hoitoa koskeva laki (lag om skötsel av jordbruksmark 1979:425) sisältää luonto- ja kulttuuriarvojen huomioon ottamista koskevan yleissäännöksen. Sen mukaan maatalousmaan hoidossa ja muussa maatalouden maankäytössä on otettava huomioon luonnonsuojelun (naturvården) ja kulttuuriympäristön suojelua (kulturmiljövården) koskevat intressit (6a.1 §). Hallitus voi antaa lisäksi tarkempia määräyksiä siitä, miten em. intressit otetaan huomioon. Nämä määräykset voivat koskea mm. viljely- ja kulttuurimaiseman suojelua sekä kasvi- ja eläinlajien suojelua (6a.2 §). Määräykset eivät kuitenkaan saa olla niin voimakkaita, että nykyinen maankäyttö olennaisesti vaarantuu.[275]

Tanskan »maatalouslain» (lov om landbrugsejendomme 1989-07-17 nr 504, »landbrugsloven, LBL) 1 §:ssä säädetään maisemallisista tavoitteista osana muita tavoitteita. Sen 1-kohdan mukaan lain tavoitteena on suojella viljelymaata ja siihen liittyviä maisemallisia arvoja siten, että sekä maatalouden liiketaloudellisista eduista että ympäristön huomioon ottamisesta pidetään huolta.[276]

Maatalousomaisuutta koskee LBL 2.1 §:n mukaan maatalouden harjoittamisvelvollisuus (landbrugsejendomme er undergivet landbrugspligt).[277] Velvollisuudella on varsin suuri välillinen merkitys myös maisemaan liittyvien esteettisten arvojen säilymisen kannalta. Velvollisuus koskee maatalousomaisuutta kokonaisuudessaan. Maatalousministeriö voi myöntää luvan poiketa velvollisuudesta (LBL 4 §). Tavallisesti lupa voidaan myöntää, jos alue otetaan rakentamisen piiriin, jolloin kaavoituksella on merkitystä luvan myöntämisen kannalta. Lisäksi lupa voidaan myöntää erityisestä syystä. Lupaa ei erityisten syidenkään vuoksi tavallisesti myönnetä, jos alue on luokiteltu erityisen arvokkaaksi maatalousmaaksi LBL 3a.2 §:n mukaisesti (LBL 4.1,3 §). Velvollisuus voidaan kumota myös yli 35 ha:n suuruiselta metsäalueelta, jos alue saatetaan rauhoitetuksi metsäksi (fredskovpligt). Velvollisuuden kumoamisen ehdoksi voidaan asettaa ympäristöllisiä edellytyksiä, jos aluetta aiotaan käyttää metsä- tai virkistystarkoitukseen. Ehdot voivat koskea velvollisuuksia, joilla pyritään säilyttämään maisemallisia arvoja.[278]

(MMM, Työryhmämuistio 4/1995) s. 38, jonka mukaan arvokkaille maisema-alueille laadittaisiin maisemanhoitosuunnitelmat yhteistyössä alueen asukkaiden kanssa.

[275] Hallitus voi antaa myös varsinaisesti ympäristönsuojelua koskevia määräyksiä (6b §). Ks. myös *Michanek* (1993) s. 113–115.

[276] Ks. tarkemmin *Wulff* (1992) s. 250–251.

[277] Ks. velvollisuudesta yleisesti *Wulff* (1992) s. 254–259.

[278] Maatalousmaata on LBL 7a.1 §:n mukaan käytettävä asianmukaiseen maataloudelliseen tarkoitukseen siinä laajuudessa kuin sitä on ennestään harjoitettu, eikä mitään osaa maasta saa

LBL:ssä on myös rakennusten kunnossapitoon liittyvä säännös (8.5 §), jossa esteettisillä seikoilla on huomattava merkitys toimenpiteisiin ryhtymisen edellytyksenä. Mikäli maatalouskiinteistön rakennukset, jotka eivät ole käytössä, voimakkaasti rumentavat ympäristöään, voi maatalousministeriö käskeä omistajan tietyssä ajassa saattamaan rakennuksen sellaiseen kuntoon, ettei se enää rumenna ympäristöä voimakkaasti. Sama koskee myös osittain purettua tai palanutta asuinrakennusta.[279] Edellä mainittua säännöstä on käytetty suhteellisen harvoin vähäisiä tai syrjäisiä kiinteistöjä kohtaan.[280]

Flanderin (Belgian) vanhan »peltolakikirjan» (veldewetboek, wet 7 oktober 1886) 35 ja 35bis artikloissa on erityisiä säännöksiä puiden etäisyydestä viljelyksiin. Nämä säännökset koskevat viljelysten ja laitumien välisiä kasvillisuusvyöhykkeitä, joilla on huomattava merkitys maisemalliselta kannalta.[281]

Ranskassa varsinaisessa maatalouslainsäädännössä ei ole säännöksiä maisemallisista kysymyksistä.[282] On tietysti muistettava, että Ranskassa maaseutulakiin (Code rural) on koottu monia myös maaseudun ympäristöllisiä kysymyksiä koskevia säännöksiä. Näistä säännöksistä on erityisesti pidettävä mielessä varsinaista luonnonsuojelua koskevat säännökset, jotka tosin eivät pääsääntöisesti koske erityissäännöksin järjestettyä maisemansuojelua.

Tanskan maatalouslainsäädäntö näyttää maisemallisten seikkojen korostuneen aseman suhteen poikkeavan muiden tarkastelun kohteena olevien maiden lainsäädännöstä. Kaikissa kohdemaissa on luonnollisestikin – omiin erityispiirteisiin sovellettuna – voimassa EU:n maatalouden ympäristötukea koskeva asetus. Maatalouden harjoittamiseen – ympäristön käyttöön – liittyy kulttuurissamme

---

ottaa muuhun käyttöön. Kielto koskee mm. maa-ainesten hyödyntämistä lukuun ottamatta omaa käyttöä. Maa-ainesten ammattimaisesta ottamisesta säädetään RåL'ssa. (Ks. tarkemmin seuraavasta pääluvusta III.) Omistaja voi myös sallia toisen vähäisessä määrin käyttävän maata muuhun tarkoitukseen, jos maataloudellinen käyttö ei esty. Nämä poikkeukset koskevat esimerkiksi sähköpylväitä ja merimerkkejä. Maatalousministeriö voi kuitenkin myöntää poikkeuksen LBL 7a.1 §:n säännöksistä (LBL 7a.4 §). Maa-ainesten ottamista koskevaan maatalousministeriön lupaan voidaan asettaa ehtoja, jotka edellyttävät mm. että alue saatetaan ottamistoiminnan jälkeen sellaiseen tilaan, että se ei *rumenna* maisemaa.

[279] Myös velvollisuuden kumoamista koskevaan päätökseen voidaan LBL 8.5 §:n mukaan asettaa ehto, että huonosti hoidetut rakennukset poistetaan tai saatetaan asianmukaiseen kuntoon.

[280] Karnov 1992 s. 1443, viite 67.

[281] Flanderin alueella tällaisia istutuksia on säilynyt suhteellisesti vähemmän kuin Walloniassa (erityisesti Ardenneilla) tai esimerkiksi osissa Ranskaa (esim. Normandia ja Bretagne).

[282] Ranskassa kuten monissa muissakin maissa maaseutua kokonaisuudessaan ja nimenomaisesti myös maatalousmaata koetetaan suojella muilta käyttömuodoilta. Tällaisia säännöksiä, joiden merkitys on suuri myös maisemalliselta kannalta, on mm. rakennuslainsäädännössä (C. urb.), pakkolunastusta koskevassa lainsäädännössä (Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique) sekä maaseutulaissa (C. rural). Ks. myös *Prieur* (1991) s. 636–638.

varsin syviä maisemaan liittyviä esteettisiä arvoja. Näiden arvojen, jotka käytön tehokkuuden vuoksi ovat alisteisia muille arvoille, säilyttäminen käytön yhteydessä näyttää ainakin Länsi-Euroopassa edellyttävän ja oikeuttavan maatalouden taloudellista tukemista.

3.8 Ympäristövaikutusten arvioinnista suunnittelussa esteettisten arvojen kannalta

3.8.1 Ympäristövaikutusten arviointi menettelyllinen kysymys

Ympäristövaikutusten arviointia koskeva YVAL:n mukainen menettely kuuluu suunnittelun piiriin, vaikka siinä ei olekaan kysymys tietynlaisen ympäristön muutos- tai säilyttämishankkeen suunnittelusta.[283] YVAL:n mukainen menettely näet vain varmistaa sen, että ympäristövaikutukset otetaan huomioon tiettyjä sen mukaisia hankkeita suunniteltaessa.[284] Ympäristövaikutuksella tarkoitetaan YVAL:ssa hankkeen tai toimenpiteen aiheuttamia välittömiä ja välillisiä vaikutuksia mm. ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyisyyteen sekä yhdyskuntarakenteeseen, rakennuksiin, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön (YVAL 2.1,c §).[285]

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyä sovelletaan YVAL 4 §:n mukaan asetuksella tarkemmin säädettyihin hankkeisiin, joista saattaa aiheutua merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia Suomen luonnon ja muun ympäristön erityispiirteiden vuoksi tai joista Suomea velvoittavan kansainvälisen sopimuksen täytäntöönpaneminen edellyttää arviointia[286]. Lisäksi arviointimenettelyä sovelle-

---

[283] YVAL:n säätämisen yhteydessä tehtiin RakL:iin muutos, jonka mukaan kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman toteuttamisen ympäristövaikutukset sekä yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuri- ja muut vaikutukset (RakL 3 §). Lisäksi kaavaehdotusta valmisteltaessa kaavaan voidaan sisällyttää erityinen selvitys ympäristövaikutuksista, jos suunnitellulla maankäytöllä on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.

[284] Tässä yhteydessä kyse on siis tavallaan ympäristövaikutusten arvioimisesta suppeassa – tietyn lain mukaisessa – merkityksessä. Jo ennen YVAL:n säätämistä suuressa osassa ympäristön muuttamista koskevaa päätöksentekoa hankkeiden ympäristövaikutuksia arvioitiin. Kysymys ei kuitenkaan ollut erillisestä menettelyprosessista, vaan suunnitelman hyväksymistä tai luvan myöntämistä koskevaan päätöksentekoon kiinteästi kuuluneesta hankkeen ympäristövaikutusten arvioinnista.

[285] Ks. myös HE 319/1993 s. 13–14.

[286] Säännöksessä tarkoitetaan tässä yhteydessä sekä yleissopimusta hankkeiden valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista, Espoo 25.2.1991, että EU:n direktiiviä 85/337/EEC ympäristövaikutusten arvioinnista. Ks. direktiivistä tarkemmin esim. *Marttinen, Saastamoinen* ja *Similä* (1994) s. 197–204.

taan yksittäistapauksessa hankkeeseen, joka todennäköisesti aiheuttaa laadultaan ja laajuudeltaan edellä mainittuun verrattavia haitallisia ympäristövaikutuksia. Tällöin YM päättää YVAL 6 §:n nojalla, että arviointimenettelyä sovelletaan tällaisiin hankkeisiin.

Lisäksi YVAL 24 ja 25 §:ssä on yleisiä ympäristövaikutusten selvitysvelvollisuutta koskevia säännöksiä.[287] Ne koskevat hankkeita, joiden osalta ei ole velvollisuutta suorittaa varsinaista YVAL:n mukaista menettelyä. YVAL 24 §:n mukaan ympäristövaikutukset on selvitettävä ja arvioitava riittävässä määrin viranomaisten valmistellessa sellaisia suunnitelmia ja ohjelmia, joiden toteuttamisella saattaa olla merkittäviä ympäristövaikutuksia, mutta joihin ei sovelleta YVAL:n 2 luvun säännöksiä.[288] Huomattavaa säännöksessä on erityisesti se, että se koskee ainoastaan viranomaisten valmistelemia toimenpiteitä. YVAL 25 § koskee kaikkia toimijoita. Sen mukaan muusta kuin YVAL 4 §:ssä tarkoitetusta hankkeesta vastaavan on sen lisäksi, mitä erikseen säädetään, oltava riittävästi selvillä hankkeen ympäristövaikutuksista siinä laajuudessa kuin kohtuudella voidaan edellyttää.[289]

Pääsääntöisesti YVAL:a sovelletaan siis niihin hankkeisiin, jotka on lueteltu YVAA:n 5 §:ssä. Kaikilla tässä säännöksessä mainituilla hankkeilla on vaikutuksensa maisemaan tai kaupunkikuvaan, mutta erityisesti suurimittainen malmien ja kaivoskivennäisten louhinta (8-kohta); moottoriteiden, moottoriliikenneteiden, kaukoliikenteen rautateiden ja lentokenttien (kiitorata yli 2100 m) rakentaminen (10-kohta); padot ja tekoaltaat (14-kohta); sekä yli 200 ha:n laajuisen metsä-, suo- tai kosteikkoluonnon pysyväisluonteinen muuttaminen (17-kohta) omaavat tällaisia vaikutuksia. Yleisesti voidaan todeta, että YVAL:n mukainen menettely koskee ainoastaan laajamittaisia hankkeita.

Menettelyllisesti YVAL:n mukainen asia etenee pääkohdittain siten, että ensin hankkeesta vastaavan toiminnanharjoittajan on toimitettava yhteysviranomaiselle (pääsääntöisesti AYK) ympäristövaikutusten arviointiohjelma (suunnitelma tarvittavista selvityksistä ja arviointimenettelystä).[290] Tämän jälkeen yhteysviran-

---

[287] Ks. myös HE 319/1993 s. 21–22.

[288] Tällaisten hankkeiden osalta VN:lla on oikeus lisäksi YVAL 24.2 §:n nojalla antaa yleisiä ohjeita.

[289] Nämä YVAL 24 ja 25 §:n säännökset ovat muodollisia, mutta niillä on merkitystä myös aineelliselta kannalta. Maisemaan ja kaupunkikuvaan liittyvien esteettisten arvojen osalta tämä merkitys voi joissakin tapauksissa olla huomattavakin. Toisaalta säännösten sanamuodot (erityisesti 25 §:n osalta) – »riittävässä määrin», »riittävästi» ja »kohtuudella voidaan edellyttää» – ovat velvoittavuudeltaan suhteellisia. Näin kaikki mahdolliset, esimerkiksi esteettiset ja muut kulttuuriarvot, eivät välttämättä tule hankkeen suunnittelijan tai toteuttajan tietoon. Tällainen tietoisuus ei myöskään välttämättä riitä estämään hanketta.

[290] Jos hankkeella voi olla huomattava vaikutus laajalla alueella tai lukuisten henkilöiden oloihin,

omainen antaa arviointiohjelmasta lausuntonsa (YVAL 9 §). Hankkeesta vastaavan on tämän jälkeen selvitettävä hankkeen ja sen vaihtoehtojen vaikutukset arviointiohjelman ja yhteysviranomaisen lausunnon pohjalta sekä laadittava ympäristövaikutusten arviointiselostus (YVAL 10 §).[291] Arviointiselostuksesta yhteysviranomainen pyytää tarvittavat lausunnot ja varaa mahdollisuuden mielipiteiden esittämiseen selvitysten riittävyydestä ja tarkasteltujen vaihtoehtojen ympäristövaikutuksista. Arviointimenettely päättyy, kun yhteysviranomainen toimittaa arviointiselostuksen ja sen liitteet hankkeesta vastaavalle (YVAL 12 §).

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn tärkeimmät »oikeusvaikutukset» ovat, että viranomainen ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen tai tehdä muuta siihen rinnastettavaa päätöstä ennen kuin se on saanut käyttöönsä arviointiselostuksen ja yhteysviranomaisen siitä antaman lausunnon (YVAL 13 §). Tämän lisäksi hanketta koskevasta lupapäätöksestä on käytävä ilmi, miten arviointiselostus ja siitä annettu yhteysviranomaisen lausunto on otettu huomioon.

3.8.2 YVA:n merkityksestä aineellisen lainsäädännön soveltamisessa

Sellaista hanketta koskevasta lupa- tai siihen rinnastettavasta muusta päätöksestä, johon on sovellettu YVAL:n mukaista menettelyä, on siis YVAL 13.2 §:n mukaan käytävä ilmi, miten ympäristövaikutusten arviointiselostus ja siitä annettu yhteysviranomaisen lausunto on otettu huomioon. Vastaavanlainen säännös lisättiin YVAL:n säätämisen yhteydessä myös esim. VL 16:23a:ään, MAL 6 §:ään, SähköL 24 §:ään, TieL 25 §:ään ja YksML 2a §:ään.[292] Tätä huomioon ottamista ei kuitenkaan minkään säännöksen yhteydessä ole tarkennettu.[293] Tämä voisi tarkoittaa, että päätöksentekijä on ottanut arviointiselostuksen huomioon kirjoittamalla päätökseensä esim. »tätä päätöstä tehtäessä on YVAL:n mukainen ympäristövaikutusten arviointiselostus otettu huomioon». Kysymys olisi näin ainoastaan muodollisesta huomioon ottamisesta, sillä aineellisessa suhteessa ei päätöksentekijää velvoiteta ottamaan mitään muita kuin hanketta koskevan lainsäädännön mukaiset arvot huomioon.

---

yhteysviranomaisen on ilmoitettava arviointiohjelman vireilläolosta niille, joiden oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa (YVAL 8.2 §).

[291] Arviointiohjelmasta ja arviointiselostuksesta on säädetty tarkemmin YVAA 10 ja 11 §:ssä.

[292] Lisäksi RakL 3 §:ää muutettiin siten, että sen mukaan on kaavaa laadittaessa tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman toteuttamisen ympäristövaikutukset sekä yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuri- ja muut vaikutukset. Tämän säännöksen merkitys aineellisessa suhteessa on melko vähäinen kulttuuriarvojen kannalta, sillä näiden arvojen asema on RakL:ssa vanhastaan varsin keskeinen.

[293] Ks. HE 319/1993 s. 19 ja 23–27, jossa todetaan ainoastaan, että YVA-direktiivi ja -yleissopimus edellyttävät »huomioon ottamista».

Aineelliselta kannalta YVAL:n merkitys liittyykin pääasiassa siihen informaatioon, jota mahdollisesti saadaan YVAL:n mukaisessa menettelyssä esimerkiksi hankkeen maisemallisista ja kaupunkikuvallisista ympäristövaikutuksista.[294] Maisemallisten ja kaupunkikuvallisten seikkojen osalta tämä voi tarkoittaa sitä, että YVAL:n mukaisen menettelyn kautta saadun – seikkaperäisemmän – tiedon johdosta hankkeeseen ei myönnettäisi lupaa. Esteettisten kysymysten osalta tällaisen »tiedon» saaminen ei ole suoraan rinnastettavissa esimerkiksi ympäristövaikutuksista saatuun luonnontieteelliseen tietoon. Yleisemmin kulttuuriarvojen osalta tarkemman informaation saaminen on helpommin miellettävissä. Näin sellaisten arvojen kannalta, jotka eivät ole »yleisessä tiedossa», YVA-menettelyllä voi olla merkitystä myös esim. maisemalliselta ja kaupunkikuvalliselta kannalta.

On kuitenkin muistettava, että YVAL:n mukainen menettely koskee vain suuria hankkeita, joiden osalta hankkeen epääminen on varsin harvoin mahdollista ilman poikkeuksellisen suuria maisemaan tai kaupunkikuvaan liittyviä arvoja. Yleensä tällaiset poikkeuksellisen merkittävät esteettiset arvot ovat tiedossa. Kuitenkin esteettisistä arvoista saatu tieto voi vaikuttaa myös siihen, että nämä arvot otetaan paremmin huomioon hankkeen toteuttamista koskevia lupaehtoja tai muita lupaedellytyksiä harkittaessa. Yleisesti on kuitenkin todettava, että YVA-menettelyllä ei nähdäkseni voi olla läheskään niin suurta merkitystä kuin julkisuudessa tuotiin esille lainsäädäntöä valmisteltaessa.[295] Erityisesti tämä koskee maisemaan ja kaupunkikuvaan vaikuttavia ympäristön muuttamiseen liittyviä hankkeita.

---

[294] Toinen kysymys on se, että esim. VL:n ja MAL:n mukaisissa hankkeissa on jo tätä ennen näiden lakien mukaisen menettelyn yhteydessä saatu maisemaan liittyvää informaatiota. Tässä mielessä YVAL:iin mahdollisesti kohdistuneet odotukset eivät voine toteutua.

[295] Eräänä YVAL:n tavoitteena oli erilaisten lupamenettelyjen yhteensovittaminen. Tässä suhteessa ongelmat olisivat olleet ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevan lainsäädännön osalta poistettavissa ainoastaan aineellisesti ja menettelyllisesti yhdennetyllä »ympäristönsuojelulailla». Muiden sektoreiden osalta ympäristövaikutusten arviointi olisi ollut suhteellisen helposti liitettävissä erityislainsäädäntöön ilman erityistä menettelyllistä YVAL:ia.

4. VÄLIPORTAAN ALUETASON YMPÄRISTÖNKÄYTÖN SUUNNITTELU

Julkisen hallinnon kannalta väliportaan ympäristönkäytön suunnittelu erotetaan tässä erilliseksi jaksoksi. Valtion hallinnon osalta olisi mahdollista puhua myös valtion aluetason suunnittelusta. Väliporras voidaan toisaalta erottaa valtion keskushallinnosta ja toisaalta kunnallisesta hallinnosta.[296] Osa tarkasteltavasta suunnittelusta – lähinnä tiesuunnittelu ja sähkösuunnittelu – kuuluu valtion aluetason orgaaneille. Seutukaavoitus taas kuuluu kunnalliselle yhteis(itse)hallinnolle.

Jaksossa tarkasteltava suunnittelu on siten heterogeenistä, että seutukaavoitus on yleistä ympäristönkäytön suunnittelua ja muu suunnittelu on erityistä (sektorisuunnittelua). Myös suunnittelun tarkkuudessa (yksityiskohtaisuudessa) on tällä tasolla edellä mainitusta johtuvia erittäin suuria eroja. Seutusuunnittelu (tässä oikeastaan vain seutukaavoitus) näet on varsin yleispiirteistä, kun sektorisuunnittelun tarkoituksena on usein tietyn projektin toteuttaminen. Seutusuunnittelun »alapuolella» olevassa suunnittelussa (kaavoitus) ja konkreettisessa ympäristön muuttamiseen tähtäävässä projektissa seutusuunnittelu tarkentuu ja konkretisoituu. Seutusuunnittelun tarkoituksena ei tavallisesti olekaan ympäristön muuttaminen, vaan muuttamisen yleispiirteinen ohjaaminen.

Yleistä ympäristönkäytön suunnittelujärjestelmää tarkasteltaessa on muistettava, että Suomessa järjestelmä ei ole tosiasiallisesti hierarkinen siten, että ylemmällä tasolla suunniteltu ympäristönkäyttöä koskeva ratkaisu aina siirtyisi alemman tason suunnitteluun. Yleispiirteinen suunnittelu ei siis voi sitovasti osoittaa aluetta konkreettiseen tarkoitukseen. Ylemmäntasoinen suunnittelu on siis vain alemmantasoisen suunnittelun »ohjeena». Suunnittelun toteuttaminen on luonnollisesti toinen kysymys. Suunnittelu ei myöskään toimi alhaalta ylöspäin siten, että ylemmäntasoisiin suunnitelmiin vain kirjattaisiin alemmanasteisessa suunnittelussa tehtyjä ratkaisuja. Osa suunnittelusta voi toki olla tämänkaltaistakin. Eräänä syynä ylemmäntasoisen suunnittelun ei-sitovaan ohjaukseen on kunnallinen itsehallinto. Suunnittelujärjestelmäämme jää näin melkoisesti joustomahdollisuuksia. Täydelliseen ylemmäntasoiseen ohjaukseen ei suunnittelujärjestelmässämme liene koskaan pyrittykään. Käytännössä kaavoihin kohdistuva valtion viranomaisten kontrolli on kuitenkin antanut mahdollisuudet »valtakun-

[296] Väliportaan erottaminen omaksi ryhmäkseen voidaan asettaa kyseenalaiseksi, mutta sitä voidaan perustella sillä, että suunnittelu koskee väliportaassa usean kunnan aluetta. Jaottelun tärkein perusta on siis ollut kunnallisessa itsehallinnossa erotukseksi kunnallisesta yhteishallinnosta ja valtion hallinnosta.

nan tason» suunnittelun (oikeastaan valtakunnallisesti tärkeiden seikkojen) huomioon ottamiseen.[297]

4.1 Seutukaavoitus maisemaan liittyvien esteettisten arvojen kannalta

Seutukaavaa koskevat esteettiset kysymykset ovat (alatasolla) suhteellisen vähäisiä lähinnä seutukaavan yleispiirteisyydestä johtuen. Ylätasolla (ympäristönkäytön kokonaisuuden tasolla) seutukaavalla on suurempi merkitys ympäristön suunnittelun kokonaisuudessa. Seutukaavanhan tulee käsittää yleispiirteinen suunnitelma alueiden käyttämisestä eri tarkoituksiin (RakL 18.1 §).[298]

Seuraavassa ei selvitetä seutukaavoitusta koskevaa lainsäädäntöä kokonaisuudessaan, vaan silmällä pidetään vain esteettisten arvojen kannalta mielenkiintoisimpia säännöksiä. Säännökset seutukaavasta ovat RakL 18–27 §:ssä ja RakA 18–26 §:ssä. RakL:n sanamuodot johtavat helposti siihen käsitykseen, että seutukaava laadittaisiin kokonaisuutena, jossa kaikki ympäristönkäyttöä koskevat asiat olisi koottu yhdelle kartalle. Käytännössä seutukaavoja on kuitenkin laadittu vaiheittain eli erikseen koskien erilaisia ympäristönkäyttötyyppejä.[299]

Konkreettisissa kysymyksissä seutukaavan merkitys tulee esiin toisaalta seutukaavan ns. oikeusvaikutuksissa. Ensinnä on kuitenkin tarkasteltava seutukaavaa ja sen laatimista. Tässä vaiheessa on nimittäin mahdollista tehdä ympäristönkäyttöä koskevia yleispiirteisiä ratkaisuja. Näillä ratkaisuilla on luonnollisesti vaikutuksensa myös maisemaan liittyviin esteettisiin arvoihin. Seutukaavoituksen yhteydessä tehdään mm. rakennussuojeluun, luonnonsuojeluun ja maisemansuojeluun liittyviä arvovalintoja, joilla on merkityksensä myös muilla suunnittelutasoilla. Kysymys ei yleensä ole konkreettisesta ympäristönmuutoshankkeesta. Kuitenkin esimerkiksi maisemansuojelun osalta tehdään valintoja, jotka perustuvat – enemmän tai vähemmän – myös esteettiseen arvottamiseen.

---

[297] Tämän järjestelmän muuttaminen on tätä kirjoitettaessa vireillä ja tulevaisuudessa paikallista suunnittelua koskeva alistusjärjestelmä näyttää olevan poistumassa ja valtakunnalliset intressit pyritään ottamaan huomioon muin keinoin.

[298] Nykyisellään RakL:ssa ei enää ole lueteltu niitä tarkoituksia, joihin sen tulee alueita osoittaa. Alkuperäisen RakL 18.1 §:n mukaan seutukaavaa luonnehdittiin suunnitelmaksi, joka sisältää yleisohjeet alueen käyttämisestä asuntotarkoituksia, liikenneväyliä, maa- ja metsätaloutta, teollisuutta ja muuta elinkeinotoimintaa tahi muita yleisiä tarpeita kuin liikenneväyliä varten.

[299] Vaiheittaisuus tuli mahdolliseksi RakL 25 §:n muutoksessa vuonna 1968, jolloin muutoksella pyrittiin saamaan paikallaan polkenut seutukaavoitus käyntiin. Seutukaavojen laatiminen alkoi virkistys- ja suojelualueista sekä eräistä maa- ja metsätalousalueista. Ks. tarkemmin *Hyvönen* (1988) s. 543–545.

4.1.1 Laatiminen ja maiseman suojelu

Seutukaavan laatimisen kannalta keskeisimmät säännökset (oikeudelliset laatimissäännöt) ovat RakL 22.2 §:ssä.[300] Sen mukaan seutukaava on ensinnäkin laadittava niin, että siinä varataan vastaisen kehityksen edellyttämät riittävät alueet eri tarkoituksia varten. Seutukaavaa laadittaessa on kiinnitettävä huomiota seudun oloista johtuviin erityisiin tarpeisiin. Nämä seikat on säännöksessä ilmaistu ehdottomasti eli näihin seikkoihin ei liity niiden ehdottomuutta lieventäviä lisämääreitä. Säännökset sinänsä sisältävät joustavia normeja ja ovat siten varsin yleisluontoisia, eikä niissä anneta kovinkaan tarkkoja ohjeita seutukaavan laatimiseksi. Niissä ei myöskään tuoda esiin arvoja, joita seutukaavoituksen tulisi edistää. Seudun erityistarpeita ei näet tällaisiksi voida oikeastaan lukea, koska kysymys on nimenomaan tietyn seudun ympäristönkäytön suunnittelusta eli seudulliset erityistarpeet on kirjoitettu sisään jo seutukaavoituksen ideaan.

Esteettisten arvojen kannalta seutukaavoitusta koskevat säännökset vaikenevat. Sama koskee myös maisemansuojelua tai muita ympäristöarvoista johtuvia vaatimuksia. Tämä tarkoittaa sitä, että kaavoittajalla ei ole »velvollisuutta» ottaa näitä seikkoja huomioon. Sääntelemättömyys – se ettei esimerkiksi näitä arvoja ole nimenomaisesti ilmaistu – tarkoittaa sitä, että näihin arvoihin vetoaminen ei ole kovinkaan tehokkaasti mahdollista esimerkiksi muutoksenhakuprosessissa.[301] Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että seutukaavoitus itse olisi maisemansuojelun tai rakennussuojelun kannalta merkityksetöntä. Kun RakL:ssa ei kuitenkaan – vielä – ole myöskään selviä tavoitesäännöksiä, joissa tuotaisiin esiin myös seutukaavoitusta koskevia tavoitteita, on tilanne säännösten osalta epätyydyttävä.[302] Tosin on mahdollista todeta, että myös seutukaavoituksen taustalle on mahdollista hahmotella yleisiä RakL:n arvoja, jotka ovat toisaalta peräisin analogian kautta muista RakL:n säännöksistä ja toisaalta yleisestä RakL:n arvomaailmasta, joka tosin on jatkuvan kehityksen alaisena. Näin myös maisemalliset ja rakennussuojeluun liittyvät esteettisetkin arvot voidaan nähdä osana seutukaavoituksenkin arvomaailmaa eli myös ne olisi tällaisen tulkinnan kautta otettava huomioon.

---

[300] Ks. laatimissäännöistä yleisesti *Larma* ym. (1992) s. 113–115.

[301] Vrt. erityisesti asemakaavan laatimista koskeviin säännöksiin jäljempänä tässä pääluvussa.

[302] Kestävä kehitys on nähdäkseni liian yleisluontoinen ja tulkinnanvarainen, jotta sillä voisi konkreettisessa tapauksessa olla kovinkaan suurta merkitystä. Ks. kuitenkin ratkaisu KHO 1993 A 40, jossa päätöstä perusteltiin myös kestävällä kehityksellä. Ks. myös *Ekroos* YJ 1993/3–4 s. 56–61. Yksityiskohtaisempia tavoitesäännöksiä on ehdotettu lisättäväksi RakL:iin. Ks. esim. maankäytön ohjauksen uudistamistyöryhmä (YM, KRO, Työryhmän raportti 1/1993) s. 45 ja HE 320/1994 s. 30.

Seutukaava on po. säännöksen mukaan mahdollisuuksien mukaan sopeutettava seutukaava-alueeseen rajoittuvien alueiden seutukaavoitukseen sekä valtakunnansuunnitteluun. Tähän laatimissääntöön liittyy ehdollisuus, kun sanamuodossa on käytetty lieventävää (toki joustavaa) ilmaisua mahdollisuuksien mukaan. Säännöksen joustavuus on näin (teoriassa) toisella tasolla kuin edellä tarkastelluissa säännöksissä.

Seutukaavaa laadittaessa on pidettävä silmällä maankäytön taloudellisuutta ja sitä, ettei kaavan toteuttamisesta aiheudu maanomistajille kohtuutonta haittaa. Tämän säännöksen velvoittavuus on edelleen astetta heikompi kuin edellisen. Maankäytön taloudellisuutta ja kaavan toteuttamisesta maanomistajalle aiheutuvia haittoja on vain pidettävä silmällä. Seutukaavaa koskeva kohtuullisuussäännös ei näin ole normaali, vaan sanamuodon valossa muihin arvoihin nähden alistetussa asemassa. Teoriassa maankäytön taloudellisuus ja kohtuullisuus ovat näin alisteisia seutukaavan tavoitteille.[303] Yleisesti ilmaistuna tavoite olisi turvata vastaisen kehityksen tarpeet. RakL on tässäkin suhteessa arvomaailmaltaan erittäin avoin. Näin myös RakL:n yleiset – tosin nimenomaisesti julkilausumattomat – arvot, jotka koskevat myös seutukaavoitusta, esteettisyys mukaan luettuna voivat seutukaavoituksessa käydä vapauteen liittyvien maanomistajien oikeuksien ylitse. Toisaalta on huomattava, että kohtuullisuussäännös tavallaan »yleisenä» lainmukaisuuden poikkeussäännöksenä saattaa syrjäyttää yksittäistapauksessa ympäristölliset arvot. Näin esimerkiksi maisemansuojelu saattaisi joissakin tapauksissa joutua väistymään kohtuullisuuden vuoksi.

Edellä mainitut tarpeet seutukaavaliiton tulee selvittää, sillä sen tehtävänä on RakL 22.1 §:n mukaan huolehtia seutukaavan laatimisessa tarvittavien selvitysten ja tutkimusten toimittamisesta. Kohtuuttomuuden arvioinnissa huomiota on kiinnitettävä myös siihen, että sanamuodon mukaisesti kysymys on kaavan toteuttamisesta aiheutuvasta kohtuuttomasta haitasta. Tällöin tarkastelukulmana on ikäänkuin kaavan toteuttamisvaihe. Tämä onkin oikeastaan ainoa mahdollinen näkökulma harkita maanomistajille aiheutuvia vaikutuksia; eihän suunnitelma sinänsä – ilman potentiaalista toteutusta – voi aiheuttaa mitään vaikutuksia.

Seutukaava on RakA 18.1 §:n mukaan aina esitettävä kartalla. Seutukaavaan voidaan sisällyttää (karttaan tai liitteenä) alueiden käyttämisestä myös tarkempia määräyksiä eli seutukaavamääräyksiä (RakL 18.2 §). Lisäksi seutukaavaan

---

[303] On kuitenkin muistettava, että seutukaavoihin otettavat maisemaa koskevat suojelulliset merkinnät ja erityisesti määräykset perustuvat yleensä RakL 135 §:ään, jonka mukainen kohtuullisuuden arviointi on yleissäännöksestä poikkeavaa. Ks. jäljempää tästä luvusta ja seutukaavoitusohjeet (Seutukaavamerkintöjä, –määräyksiä ja -selostusta koskevat ohjeet, YM, KRO, Kaavoitusohjeita 1/1984) s. 21 ja 42–43.

kuuluu myös selostus, jossa esitetään suunnittelussa noudatetut periaatteet sekä yhdistelmä tutkimuksista ja selvityksistä (RakA 18.2 §). Selostus ei kuitenkaan ole varsinainen seutukaavan osa.[304] Selostuksessa tulee olla myös selvitys seudun kehityksestä ja eri tarkoituksiin varattujen alueiden määrästä sekä tarpeen mukaan vesihuollon järjestämismahdollisuuksista, vesiensuojelusta, luonnonsuojelusta, liikenteen järjestämisestä ja muista seikoista, jotka kaavan arvostelemiseksi voidaan katsoa tarpeellisiksi.[305] Toisin sanoen selostus sisältää seutukaavan tavoitteet ja periaatteet. Näihin tulisi myös seutukaavan oikeudellinen (ja tarkoituksenmukaisuuden) arviointi perustaa. Luonnollisesti myös RakL:n ja RakA:n säännöksillä on tässä arvioinnissa merkityksensä.

Seutukaavoissa osoitetaan alueita pääkohdittain »taajamatoimintoihin» (A), »keskustatoimintoihin» (C), palveluihin (P), teollisuuteen (T), virkistykseen (V), loma-asutukseen (R), liikenteeseen (L), erityistoimintoihin (E), suojeluun (S)[306], maa- ja metsätalouteen (M)[307] ja vesialueiksi (W).[308] Näistä maisemalliselta (säilyttämisen) kannalta tärkeimpiä alueita ovat S-alueet ja M-alueet, mutta kaikilla aluevarauksilla ja osa-aluemerkinnöillä[309] on vaikutuksensa ympäristön muotoutumiseen.[310]

---

[304] Ks. yleisesti *Larma* (1992) s. 686 ja *Hyvönen* (1988) s. 535–536.

[305] Seutukaavoituksen yhteydessä on suoritettu mm. rakennussuojeluun ja maisemansuojeluun liittyvää inventointia, joka on erityisten arvojen osalta johtanut myös säilyttämistä tai suojelua koskeviin merkintöihin ja määräyksiin itse seutukaavoissa. Ks. seutukaavoitukseen liittyvistä maisemallisista selvityksistä esim. Seutusuunnittelun keskusliitto (Luonnonolosuhteet seutusuunnittelussa, 1986) s. 94–96 ja maisemansuunnittelumenetelmästä em. liite 1 s. 82–93.

[306] Ratkaisussa KHO 1982 A II 48 katsottiin, että seutukaavan SU 1-aluevarauksen maankäyttöluokan rakentamismääräys, jonka mukaan oli sallittu vain varausperusteiden mukaisen käytön kannalta tarpeellinen rakentaminen ja rakennusten peruskorjaus, oli lainvastainen.

[307] M-merkintöjen osalta on olemassa runsaasti oikeuskäytäntöä, jossa on ollut kysymys MM2-merkintöjen, jotka oli tarkoitettu erityisesti ulkoilun ja ympäristönsuojelun huomioonottavan maa- ja metsätalouden harjoittamiseen, lainmukaisuudesta. Tällaisilla merkinnöillä on siis osittain pyritty myös maisemansuojelullisiin päämääriin. Ratkaisussa KHO 1980 A I 1, tällaista merkintää pidettiin lainvastaisena. Lainvastaisiksi todettiin myös MM2-alueille annetut rantarakentamista koskeneet rakentamismääräykset ratkaisussa KHO 1982 A II 49. Ratkaisussa KHO 1984 A II 49 kumottiin MM2-alueille annetut seutukaavamääräykset, joissa vain ympäristönhoidolliset näkökohdat huomioon ottava haja-asutusluonteinen rakentaminen oli sallittua. On siis todettava, että M-alueille annettavissa määräyksissä ja ylipäätään seutukaavassa ei ole mahdollista asettaa kovinkaan laajoja ja ankaria ympäristönkäyttöä koskevia rajoituksia.

[308] Ks. seutukaavoitusohjeet (YM, KRO, Kaavoitusohjeita 1/1984) s. 10–26. Merkinnät perustuvat SM:n RakL:n mukaisissa kaavoissa käytettävistä merkinnöistä 30.9.1959 annettuun päätökseen, jota on muutetttu seutukaavan osalta päätöksellä 49/1981.

[309] Arvokkaita maisema-alueita koskevaa ma-tunnusta voidaan seutukaavoitusohjeiden (YM, KRO, Kaavoitusohjeita 1/1984) s. 29, mukaan käyttää osoittamaan alkutuotantomuotojen muovaamia perinteisiä kulttuurimaisema-alueita ja arvokkaita maisemakokonaisuuksia.

[310] Lisäksi E-alueilla on merkitystä maiseman muuttamisen kannalta. Merkinnällä EO osoite-

Merkinnällä S voidaan osoittaa esimerkiksi rakennussuojelullisesti arvokkaita ympäristöjä ja arvokkaita näköalapaikkoja tai maisemanähtävyyksiä.[311] Suojelu voidaan osoittaa myös muilla ympäristönkäyttömerkinnöillä, jolloin merkinnän yhteydessä on mahdollista käyttää suojelumääräystä. Suojelumääräyksiä annetaan, jotta niillä olisi maankäyttöä rajoittava vaikutus, yleensä RakL 135 §:n nojalla. Myös V- ja M-merkinnöillä on mahdollista pyrkiä suojelullisiin päämääriin.[312] Näiden merkintöjen osalta kysymys ei kuitenkaan ole maisemallisesti säilyttävästä suojelusta, vaan tarkoituksena on sulkea ainoastaan tiettyjä (tavallisesti rakentamista) ympäristön muutoshankkeita pois. Kuitenkin esimerkiksi V-merkintä voi joissakin tapauksissa edellyttää ympäristön muuttamistoimenpiteitä, jotka ovat maiseman säilyttämisen kannalta ongelmallisia.[313]

4.1.2 Välillinen vaikutus alemmanasteisen suunnittelun kautta

Seutukaavan ns. oikeusvaikutuksilla on merkityksensä »alemmalla tasolla» eli toisaalta alemmantasoisia suunnitelmia (kaavoja) laadittaessa ja toisaalta konkreettisissa hankkeissa sellaisilla alueilla, joilla ei ole alemmantasoista suunnitelmaa (kaavaa). Seutukaava ei nimittäin ole voimassa yleis-, asema-, rakennus- ja rantakaava-alueilla (RakL 26.3 §). Seutukaavan oikeusvaikutukset kohdistu-

---

taan maankamaran ainestenottoalueet. Myös seutukaavan viivamerkinnöillä on merkityksensä maiseman kannalta. Esimerkiksi merkinnällä 12.18 (z) osoitettavalla pääsähkölinjoja koskevalla merkinnällä on sähkömarkkinalain myötä entistä suurempi merkitys maiseman esteettisten arvojen kannalta usein ongelmallisten toimintojen sijoittumisessa. Ks. tarkemmin jäljempää.

[311] Jatkossa VN:n periaatepäätöksen mukaiset arvokkaat maisema-alueet otettaneen seutukaavoihin, jos näin ei ole jo tehty. Näillä alueilla käytettäneen jatkossa myös suunnittelu-, rakentamis- ja suojelumääräyksiä. Maisema-aluetyöryhmä pitää myös maakunnallisesti arvokkaiden maisema-alueiden ottamista seutukaavoihin »suotavana». Ks. maisema-aluetyöryhmä (YM, YSO, Mietintö 66/1992) s. 122.

[312] Tällaisten merkintöjen osalta on runsaasti oikeuskäytäntöä. Esimerkiksi ratkaisussa KHO 1977 A II 50 (ään. 4–1) katsottiin, että alueen osoittaminen seutukaavassa virkistys- ja matkailukäyttöön (VI ja VI 1 alueet) oli RakL 22.2 §:ssä tarkoitetulla tavalla tarpeellista. Ottaen huomioon muun ohella alueen merkittävyyden sanotunlaisen käytön kannalta, kaavaa laadittaessa oli pidetty silmällä sitä, ettei kaavan toteuttamisesta aiheutunut maanomistajalle kohtuutonta haittaa. Valittaja oli katsonut mm. että virkistyskäyttö olisi liiaksi tullut rasittamaan alueen herkästi haavoittuvaa luontoa ja rikkomaan alueen harjumaisen maisemallisen kokonaisuuden. Ks. myös KHO 1982 A II 56, jossa päädyttiin vastaavanlaiseen lopputulokseen.

[313] Tällaisesta oli kysymys esimerkiksi ratkaisussa KHO 24.1.1991 t. 197, jossa virkistysaluevaraus (laskettelukeskus) oli sijoitettu maisemallisesti arvokkaalle mäelle ja sen järveen laskevalle rinteelle. KHO totesi, että kun otettiin huomioon olemassa olevista laskettelukeskuksista ja tulevasta kehityksestä saatu selvitys, aluevarausta ei voitu pitää vastaisen kehityksen edellyttämänä. KHO siis kumosi liittovaltuuston ja YM:n päätökset.

vat toisaalta viranomaisiin ja toisaalta suoraan ympäristön muutoksiin (oikeastaan muuttajiin eli maanomistajatahoon.)[314]

Seutukaava on RakL 26.1 §:n mukaan oleva ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa, asemakaavaa, rakennuskaavaa ja rantakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi.[315] Säännöksen viimeinen lause on sanamuodoltaan hieman epäselvä. Se voidaan ymmärtää toisaalta suunnittelua koskevaksi yleislausekkeeksi (»kaatosäännökseksi» luettelossa). Toisaalta se on mahdollista nähdä viittauksena konkreettiseen ympäristön muuttamista koskevaan toimintaan. Näiden vaihtoehtojen osalta olen päätynyt ensiksi mainitun kannalle eli että säännöksessä viitataan yleisesti alemmantasoiseen suunnitteluun laajasti ymmärrettynä, mutta RakL:n järjestelmän sisäisesti. Tulkinta perustuu lähinnä siihen, että ympäristön muuttamista koskevista oikeusvaikutuksista säädetään erikseen RakL 27 §:ssä. Seutukaavan ohjausvaikutus alemmantasoiseen suunnitteluun on tavallaan itsestään selvää ylhäältä alaspäin etenevässä suunnittelujärjestelmässä. Sanamuodon mukaisesti kysymys on kuitenkin vain ohjausvaikutuksesta (»on oleva ohjeena»), eikä sitovasta ohjauksesta (jota olisi kutsuttava oikeastaan määräämiseksi tai velvoittamiseksi). Sanamuodon joustavat normit mahdollistavat päinvastaisenkin tulkinnan, mutta ohjeellisuuden yleiskielen (ja erityisesti lakikielen) mukainen tulkinta ei nähdäkseni voi johtaa sitovuuteen. Seutukaava siis ohjaa alemmantasoista suunnittelua. Jos alueelle on laadittu yleiskaava, on ohjausvaikutus yksityiskohtaista kaavaa laadittaessa välillistä.

Maisemalliselta tai rakennussuojelulliselta kannalta ohjausvaikutus tarkoittaa lähinnä sitä, että mm. niihin liittyvät esteettiset ja ylipäätään kulttuuriarvot siirtyvät seutukaavasta alemmille suunnittelutasoille.[316] Näin seutukaavoittajan

---

[314] Ks. seutukaavan oikeusvaikutuksista *Larma* ym. (1992) s. 127–138 ja *Hyvönen* (1988) s. 551–566 sekä SM:n yleiskirje seutukaavan ohjausvaikutuksesta (KRO 22.12.1982, nro 3814/512/82/PK) s. 293–297.

[315] Ks. myös esim. *Hyvönen* (1988) s. 554–556 ja *Kangas* Seutusuunnittelu 2/1980 s. 4–6.

[316] Seutukaavan ohjausvaikutuksesta suhteessa rantakaavaan oli kysymys ratkaisussa KHO 1984 A II 56, jossa katsottiin, että kun rantakaavalla ei muodostettu taaja-asutusta eikä sen mukainen rakentaminen vaikeuttanut alueen käyttämistä seutukaavassa varattuun tarkoitukseen, seutukaava ei ollut esteenä rantakaavan vahvistamiselle. Ratkaisussa KHO 13.1.1995 t. 79 todettiin, että seutukaava oli ollut RakL 26 §:n 1 momentissa edellytetyin tavoin ohjeena rantakaavaa laadittaessa, kun otettiin huomioon asianomaisten alueiden merkitys seutukaavan tavoitteiden toteuttamisen kannalta ja RakL 27 §:n 1 momentti, rantakaava ei muilta kuin kahden rakennuspaikan osalta vaikeuttanut seutukaavan toteuttamista sillä tavoin, että rantakaava olisi seutukaavan vastaisena voitu jättää vahvistamatta. Ratkaisussa KHO 1984 A II 57 lopputulos oli päinvastainen, koska rantakaava laadittiin taaja-asutusta varten. Ks. myös KHO 17.2.1988 t. 660 jäljempää rantakaavoituksen yhteydestä.

tekemät arvovalinnat ohjaavat kunnallista kaavoittajaa. Kysymys on näin RakL:iin perustuvasta »auktoriteettiargumentaatiosta». Näin paikallisen suunnittelun yhteydessä – RakL:n mukaisessa ideaalitapauksessa – ylemmällä tasolla asetettuja arvovalintoja ei enää voida asettaa kyseenalaisiksi, vaan paikallinen taso voi tavallaan arvottaa ainoastaan »paikalliselta» kannalta tärkeitä kysymyksiä. Teoriassa tämä voi olla esteettisten arvojen kannalta joskus ongelmallista – ainakin, jos hyväksyttäisiin subjektivistiset ja relatiiviset alkuasetelmat. Maisemansuojelun kannalta tämä tarkoittaa sitä, että alemmantasoinen suunnittelu ei pääsääntöisesti voi supistaa suojelun alaa, vaikka kohdentumista ehkä voidaankin tarkentaa.

Viranomaisten on suunnitellessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta seutukaavan toteuttamista (RakL 26.2 §). Seutukaavan vaikutus kohdistuu näin muiden viranomaisten harjoittamaan suunnitteluun.[317] Säännöksen sanamuoto on velvoittavan tuntuinen. Kuitenkin siinä on kysymys »vain» seutukaavan toteuttamisen vaikeuttamisesta eli suhteellisesta rajoituksesta. Kirjaimellisesti ymmärrettynä säännös tarkoittaisi, ettei muiden viranomaisten suunnittelu saisi olla ristiriidassa seutukaavoituksen kanssa. Tällainen ristiriitaisuus näet varmasti vaikeuttaa seutukaavan toteuttamista, sillä seutukaavaviranomainenhan ei itse toteuta seutukaavaa, vaan RakL:n järjestelmässä toteuttaminen voi kuulua toisaalta alueiden omistajille ja joissain tapauksissa myös viranomaisille. Muiden viranomaisten suunnitelmien toteuttaminen taas kuuluu usein viranomaiselle itselleen eli ne ovat tietynlaisia projektisuunnitelmia (esimerkiksi yleisten teiden suunnittelu). Seutukaavan vaikutus muiden viranomaisten suunnitelmiin ei ole ollut kirjaimellisen sanamuodon mukaista, vaan muiden suunnitelmien »oikeellisuutta» harkittaessa ei RakL:n 26.2 §:lla ole ollut merkitystä. Muita suunnitelmia on siis harkittu lähinnä vain kyseessä olevan lainsäädännön nojalla.[318] Jos tarkastellaan seutukaavallisen suunnittelun sitovuuden rationaliteettia, voidaan havaita monia syitä seutukaavan kanssa ristiriitaiselle suunnittelulle, vaikka se järjestelmän (oikeastaan säännösten) kannalta olisikin tuomittavaa.[319] Vaikeuttaminen voitaisiin myös tulkita siten, että se tarkoittaisi seutukaavaa ja sen tavoitteita kokonaisuudessaan. Tällöin seutukaavan kanssa jossain suhteessa ristiriidassa oleva suunnittelu ei olisikaan seutukaavan toteuttamisen vaikeuttamista.

---

[317] Ks. tähän liittyvästä keskustelusta esim. *Kangas* YJ 1982/1 s. 13–17.

[318] Tällainen menettely on ollut muutoinkin tyypillistä Suomen pirstaleiselle ympäristölainsäädännölle, jossa hanketta arvioidaan erikseen aina sovellettavan lainsäädännön valossa.

[319] Ongelmia aiheuttavat tässä suhteessa esimerkiksi seutukaavoituksen ajantasaisuus ja kunnalliseen itsehallintoon liittyvät tekijät.

Tämän tulkinnan kautta ristiriitaisuuden ongelma relativoidaan. Ongelma ei kuitenkaan tässäkään tulkinnassa käytännössä poistu, vaan tavallaan muuttuu ylemmän tason kysymykseksi.

4.1.3 Välitön vaikutus ympäristön muuttamiseen

Seutukaavan oikeusvaikutuksia konkreettisessa ympäristön muuttamistilanteessa koskee RakL 27 §. Säännöksen mukaan myönnettäessä lupaa uudisrakennuksen rakentamiseen on katsottava, ettei alueen käyttäminen seutukaavassa varattuun tarkoitukseen vaikeudu. Kysymys on näin rakentamisrajoituksesta, jonka asiallisena perusteena voi olla esimerkiksi maisemaan liittyvien esteettisten arvojen suojelu eli tulevaisuudessa »maisemallisesti arvokkaiden» alueiden säilyttäminen.[320] Rajoitus tarkoittaa RakL:n ja yleensä ympäristölainsäädännön terminologiassa vähemmän ehdotonta vaikutusta kuin varsinainen kielto. Vaikeutumisella tarkoitetaan näin RakL:n terminologiassa rajoitustyyppistä ympäristönkäytön ohjausta. Lupa on, mikäli kysymys ei ole taaja-asutuksen muodostumisesta, kuitenkin myönnettävä, jos luvan epäämisestä aiheutuisi hakijalle huomattavaa haittaa eikä kunta tai, milloin alue on katsottava varatuksi muun julkisyhteisön tarkoituksiin, tämä lunasta aluetta tai suorita haitasta kohtuullista korvausta (RakL 27.1 §:n 2-virke). Kuten säännöksestä käy ilmi, rajoitusta on lisäksi lievennetty siten, että muuhun kuin taaja-asutukseen rakennuslupa on myönnettävä tai alue lunastettava taikka suoritettava kohtuullinen korvaus. Edellytyksenä luvan myöntämiselle on kuitenkin, että luvan epäämisestä aiheutuisi hakijalle huomattavaa haittaa, eikä aluetta lunasteta tai haitasta suoriteta kohtuullista korvausta. Kyseessä olevaa tilannetta on näin kutsuttu »rahat tai lupa» -periaatteeksi. Jos luvan epäämisestä (eli siis seutukaavan rakentamisrajoituksesta) ei aiheudu hakijalle huomattavaksi katsottavaa haittaa, ei myöskään säännöksen mukainen lunastus- tai korvaustilanne aktualisoidu. Monasti säännöstä on kuitenkin tulkittu siten, että lisämääreelle »huomattavaa» ei ole pantu kovinkaan suurta painoa. Näin huomattavan haitan kynnys on ollut alhaisempi kuin säännöksen sanamuodon mukainen »normaalitulkinta» ehkä edellyttäisikään. Luvan epäämisestä luonnollisesti näet aina aiheutuu hakijalle haittaa.[321]

RakL 27.1 §:n säännöksen merkitys esteettisten arvojen kannalta liittyy nimenomaan rakentamiseen niillä alueilla, joilla ei ole alemmantasoista kaavaa.

---

[320] Ks. yleisesti *Hyvönen* (1988) s. 561–564 ja *Larma* ym. (1992) s. 133–137 sekä *Kangas* Rakennusvalvontauutiset 1980/4 s. 5–7.

[321] Tässä yhteydessä ei ole mahdollisuutta puuttua tarkemmin mahdollisen korvauksen määrää koskevaan kysymykseen, joka kuuluu tutkimuksen ulkopuolellekin.

Näillä alueilla ympäristönkäytön ohjaus nojautuu siis seutukaavaan. Säännös ei kuitenkaan koske muunlaatuista ympäristön muuttamista kuin rakentamista. Muun ympäristön muuttamisen osalta seutukaavan oikeusvaikutukset ovat siis rajallisia. Luonnollisesti 26.2 §:llä on tässä suhteessa merkityksensä.

Säännöksen mukainen haitan arvioiminen voi aktualisoitua esimerkiksi niissä tilanteissa, joissa alueella on erityisiä maisemallisia arvoja eli ne on seutukaavassa osoitettu »suojelualueiksi». Kohden tällöin osoitettu kaavassa S-merkinnällä ja sen osalta on annettu suojelumääräyksiä RakL 135 §:n nojalla.[322] Arviointi suoritetaan kuitenkin »vasta» ympäristön muuttamista koskevan lupaprosessin yhteydessä.[323]

4.1.4 Ruotsi, Tanska, Flander ja Ranska

Ruotsissa seutukaavoituksella ei ole ollut kovinkaan suurta merkitystä, vaan kunnat ovat järjestäneet ylikunnallisen yhteistyönsä muilla tavoin. PBL 7:1:n mukaan seutukaavoitukseen (regionplan) ryhtymisestä päättää maan hallitus, kun on tarvetta useiden kuntien maa- ja vesialueiden yhteisen suunnittelun tai useiden kuntien yleiskaavoituksen nivomisesta yhteen, eikä näitä voida muulla tavoin toteuttaa. Seutukaavoituksessa on mahdollista osoittaa alueita esim. kulttuuriympäristön suojelualueiksi. Seutukaava on yleiskaavoituksen, yksityiskohtaisten kaavojen ja aluemääräysten laatimisen ohjeena ja seutukaavassa osoitetaan maa- ja vesialueiden käytön perusta sekä asutuksen ja laitosten sijoittumisen suuntaviivat (PBL 7:4).[324] Ruotsissa seutukaavalla on näin lähinnä välillinen vaikutus ympäristönkäyttöön. Ruotsin seutukaavalla ei siis ole varsinaisesti konkreettista toimintaa koskevia oikeusvaikutuksia.

Tanskan PL:n laatimista koskevassa säännöksessä on erityinen maininta kulttuuri- ja luontoarvojen säilyttämisestä.[325] PL 6.3 §:n 8-kohdan mukaan nimittäin seutukaavaan (regionplan) tulee ottaa kokonaisharkintaan perustuvia suuntaviivoja seudun (amtskommune) säilyttämisarvojen, joilla tarkoitetaan lähinnä kulttuurimaisemaa eli nummialueita ja herraskartanomaisemia sekä luonnonsuojeluintressejä, säilyttämisestä. Seutukaavaan tulee ottaa myös suuntaviivoja myös erityisen arvokkaan maatalousmaan turvaamista (6-kohta) ja virkistysalueiden sijainnista (9-kohta) sekä alueiden käytöstä maa-ainesten ottamiseen (10-kohta). Maisemalliset arvot ovat näin Tanskassa suhteellisen keskeisellä sijalla myös

[322] Ks. myös seutukaavoitusohjeet (YM, KRO, Kaavoitusohjeita 1/1984) s. 20–23 ja 42–43.
[323] Ks. jäljempää pääluvusta III.
[324] Ks. yleisesti myös *Didón* ym. (1987) s. 395–402.
[325] Ks. yleisesti seutukaavoituksesta *Andersen* (von Eyben II) s. 42–56.

seutukaavoituksessa. Myöskään Tanskassa seutukaavalla ei ole välittömiä oikeusvaikutuksia, vaan vaikutus on lähinnä välillistä alemmanasteisen suunnittelun kautta.[326]

Flanderin (ja Belgian) kaavoitusta ja rakentamista koskevan lain (Wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de Ruimtelijke Ordening van de Stedebouw – ROSW) 12 artiklan mukaan seutukaava (gewestplan) voi myös sisältää esteettisluontoisia määräyksiä. Seutukaavan päätarkoituksena on luonnollisesti olemassa oleviin oloihin perustuen osoittaa alueen taloudellisista ja sosiaalisista tarpeista johtuvia toimintojen sijoittumista sekä toimenpiteitä tieverkon kehittämiseksi.[327] Myös seutukaavoituksen yhteydessä on muistettava ROSW:n tavoitesäännös (art. 1), jonka mukaan sääntelyssä on otettava huomioon taloudelliset, sosiaaliset ja esteettiset näkökohdat sekä päämäärä maan luonnonkauneuden koskemattomuuden säilyttämisestä.

Seutukaavassa alueita voidaan pääluokittain osoittaa asunto-, teollisuus-, palvelu-, maaseutu- ja virkistysalueiksi sekä muihin maankäyttötarkoituksiin (K.B. 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerpgewestplannen en gewestplannen, art. 2). Edellä mainittuja pääluokkia on tarkennettu edellä mainitussa säännöksessä edelleen useisiin alaluokkiin, joita esimerkiksi asuntoalueiden osalta on 9 erilaista. Asuntoalue voidaan tarkemmin osoittaa kulttuurisesti, historiallisesti ja/tai esteettisesti arvokkaaksi alueeksi (K.B. 28.12.1972 2 artiklan 1.2.3-kohta).[328] Tällainen alue pyritään säilyttämään ennallaan.

Maaseutualueita voidaan osoittaa tarkemmin seutukaavassa maatalouden, metsätalouden, viheralueiden, luonnonsuojelun tai turismin tarpeisiin taikka puisto- tai »puskuritarkoituksiin». Myös maisemallisesti arvokas alue voidaan osoittaa seutukaavassa maaseutualueiden kategoriassa. Maisemallisesti arvokkaalla alueella asetetaan rajoituksia, joilla pyritään maiseman suojeluun. Näin toimin-

---

[326] Ks. *Revsbech* (1986) s. 151–163 ja 203–208 ja *Andersen* ja *Christiansen* (1989) s. 29–30.

[327] Flanderissa (ja koko Belgiassa) on ROSW:n mukaan periaatteessa neljä suunnittelutasoa (alueellinen (streek), seudullinen (gewest), koko kunta (yleissuunnittelu) ja kunnan osa (yksityiskohtainen suunnittelu). Käytännössä suunnitelmia on laadittu vain seudullisella ja kunnan yksityiskohtaisen suunnittelun tasolla. Flanderin alueella, joka on pinta-alaltaan 13.512 km², on 25 seutusuunnittelualuetta. Seutusuunnittelu on näin Suomen seutukaavoitukseen verrattuna varsin yksityiskohtaista. Seutusuunnittelun yksityiskohtaisuus on osittain syynä myös siihen, ettei kunnan yleissuunnittelu ole – säännöksistä huolimatta – saanut jalansijaa. Lisäksi on huomattava, että kunnat ovat Flanderissa (ja ylipäätään Belgiassa) suhteellisen pieniä. Esimerkiksi Brysselin kaupunki koostuu yhdeksästätoista kunnasta, Flanderin lainsäädäntö ei toisin sitä koske, vaan sillä lähiympäristöineen on oma lainsäädäntönsä.

[328] Flanderissa on myös muistettava maisemansuojelua koskeva erityislainsäädäntö. Ks. edempää tästä pääluvusta.

nat, jotka voivat aiheuttaa maiseman kauneuden vaarantumista, ovat maisemallisesti arvokkaalla alueella kiellettyjä (K.B. 28.12.1972 art. 15).

Seutukaavassa osoitetaan myös vedenhankinta-alueet, pääliikenneväylät ja -alueet (päätiet, rautatiet, lentokentät, vesitiet, muut liikennealueet ja korkeajännitejohdot). Seutukaavat myös ohjaavat näiden toimintojen sijoittumisen, eikä esimerkiksi sijoittumisen maisemallisia vaikutuksia enää arvioida varsinaisen toteutuksen yhteydessä.

Ranskan kaavajärjestelmä, joka perustuu C. urbanisme'en, ei jakaudu kunnallisesti samalla tavoin yleispiirteiseen ja yksityiskohtaiseen kaavoitukseen kuin esimerkiksi Suomessa, vaan Ranskassa on vain yksi kunnallinen kaavamuoto (POS) ja yksi useampaa kuntaa koskeva kaavamuoto (SD). Jäljempänä POS:ia kutsutaan yksityiskohtaiseksi kaavaksi. SD:iä taas kutsutaan yleispiirteiseksi kaavaksi, vaikka se oikeastaan on suomalaisittain ajatellen jotakin seutukaavan ja yleiskaavan väliltä. Kun muistetaan ranskalaisten kuntien keskimääräisesti varsin pieni koko, SD:t ovat alueellisesti tässä suhteessa hyvin verrattavissa suomalaisiin yleiskaavoihin.

Toisaalta Ranskankin osalta on muistettava erityinen ympäristönkäytön suunnittelu, joka koskee maisemaa, kaupunkikuvaa ja luontoa. Näitä koskee oma erityislainsäädäntö.[329] Tällainen erityissuunnittelu ei lähtökohtaisesti ole kunnallista. Lisäksi on pidettävä mielessä, että Ranskassa on rannikkoa (la loi »littoral» du 3 janvier 1986) ja vuoristoa (loi du 9 janvier 9 1985, relative au développement et à la protection de la montagne) koskevaa erityislainsäädäntöä.

Varsinaista yleistä seututason ympäristönkäytön suunnittelujärjestelmää ei Ranskassa ole lainkaan. Kuitenkin Ile-de-France'n alueella, Korsikalla ja meren takaisilla alueilla (les régions d'outre-mer) on myös seudullista suunnittelua, joka perustuu erityislainsäädäntöön.[330] Näistä merkittävin on Ile-de-France, joka on pinta-alaltaan 12.012 km^2 ja jonka alueella on n. 11 miljoonaa asukasta. Asukasmääränsä ja taloudellisen merkittävyytensä puolesta tämä seutu ei ole verrattavissa suomalaisiin seutuihin.

---

[329] Tämän lisäksi myös C. urb. sisältää säännöksiä erityissuunnittelusta (le plan d'aménagement d'une zone d'aménagemen concerté (PAC), jotka ovat konkreettisia suunnitelmia, joita laadittaessa myös suojelulliset seikat luonnollisestikin on otettava huomioon. Ks. tarkemmin *Lebreton* (1993) s. 387–406 ja *Prieur* (1991) s. 612–613. C. urb. sisältää myös suoja-alueita koskevan suunnittelujärjestelmän (le plan permanent de sauvegarde et de mise en valeur pour un secteur sauvegarde). Ks. näistä erityisen ympäristönkäytön suunnittelun (maisemansuojelun) yhteydestä. Ks. lisäksi *Prieur* (1991) s. 628–629 maaseutua koskevista erityisistä suunnitelmista.

[330] Ks. tarkemmin esim. *Lebreton* (1993) s. 146–149.

Ranskan rakennuslain tavoitesäännöksessä (art. L. 110) mainitaan sekä luontoympäristön että maiseman suojelu.[331] Rakennuslain perusperiaatteena on urbanisaation rajoittaminen (tai ainakin kontrollointi). Tavoitteena on siis rajoittaa tilan käyttöä (limiter l'utilisation de l'espace), säilyttää maatalousmaata, suojella metsämaata ja maisemaa, estää riskit luonnolle sekä teknologiasta johtuvat riskit (art. L. 121-10).

Lisäksi on muistettava, että yleispiirteisiä ja yksityiskohtaisia kaavoja laadittaessa on otettava huomioon mm. erityislainsäädännön nojalla muodostettuihin luonnonsuojelualueisiin tai kulttuurin suojelualueisiin liittyvät arvot ja muut »valtakunnalliset ja seudulliset intressit» (art. L. 111-1-1).

Seutukaavoituksella näyttää olevan varsin vaihteleva merkitys yleisesti ympäristönkäytön suunnittelujärjestelmässä ja näin myös maisemansuojelussa eri maissa. Tanskassa ja Flanderissa seutukaavoituksen merkitys näyttää ympäristönkäytön suunnittelun kannalta suurimmalta. Näissä maissa seutukaava-alueet (erityisesti Flanderissa) ovat myös – ainakin Suomeen verrattuna – suhteellisen pieniä. Ranskassahan ei ole lainkaan yleistä seutukaavoitusta koskevaa normistoa ja Ruotsissa seutukaavoituksen merkitys on ollut vähäinen[332]. Suomessa seututasoisen yleisen ympäristönkäytön suunnittelun merkitys on näin ainakin Ruotsiin ja Ranskaan verrattuna suhteellisesti suurempi.

4.2 Tiesuunnittelu – yleiset tiet

Aluetason konkreettinen tiesuunnittelu poikkeaa monessa suhteessa seutusuunnittelusta ja kuten edellä on selvitetty, näiden ympäristönkäytön suunnittelumuotojen tarkastelu saman otsikon alla johtuu lähinnä suunnittelutasosta – väliportaasta. Muodollisessa suhteessa (tielaitoksen organisaation kannalta) teiden varsinainen suunnittelu kuuluu tielaitokselle.[333] Säännökset yleisten teiden suunnittelusta ovat TieL 24–28 §:ssä ja pääasiassa TieA 11–19 §:ssä. Yleiset tiet ovat teitä, jotka on luovutettu yleiseen liikenteeseen (TieL 1.1 §).[334] Ne ovat joko maanteitä tai paikallisteitä (TieL 2 §).[335]

---

[331] Ks. säännöksen merkityksestä *Morand-Deviller* (ed. Duby ym.) s. 88.

[332] Ruotsissa onkin ehdotettu seutukaavoituksen statuksen nostamista. Ks. Miljö och fysisk planering (SOU 1994:36) s. 12–13 ja 185–192.

[333] Käytännön suunnittelu tapahtunee kuitenkin pääasiassa tiepiireissä tai konsulttien toimesta. Organisatorisilla kysymyksillä ei kuitenkaan ole merkitystä tämän tutkimuksen kannalta muutoin kuin jäsentelyä koskien.

[334] Kaduista ja rakennuskaavateistä on kuitenkin säädetty erikseen RakL:ssa.

[335] Ks. yleisesti esim. *Holma* (1982) s. 59–61.

Tiesuunnitelman tarkoituksena on yleisen tien tekeminen.[336] Ennen tiesuunnitelman laatimista on varsin usein tehty erilaisia selvityksiä ja moottori- ja moottoriliikenneteiden osalta ns. yleistiesuunnitelma, jossa tien sijainti ja sen vaikutukset on arvioitu.[337] Esteettisten seikkojen huomioon ottamista tiesuunnittelussa koskevat säännökset liittyvät nimenomaan tien tekemiseen. Tieverkkoa kehitettäessä on kiinnitettävä huomiota asutuksen sekä teollisuuden, kaupan, maa- ja metsätalouden sekä muiden elinkeinojen nykyisiin ja odotettavissa oleviin liikennetarpeisiin (TieL 10.1 §). Tieverkkoa kehitettäessä on huomioon otettava myös muu alueiden käyttö (ja muut liikennemuodot sekä niitä koskevat suunnitelmat) (TieL 10.1 §:n 2-virke). Säännökset on kirjoitettu siten, että sanamuodon mukainen tulkinta johtaa liikennetarpeiden ja muun alueiden käytön samanarvoisuuteen (molemmat on otettava huomioon). TieL:n yleisistä tavoitteista kuitenkin johtuu, että liikennetarpeilla ilmeisesti kuitenkin on suurempi painoarvo TieL:n järjestelmässä kuin muilla alueiden käytön tarpeilla. Tiesuunnittelussa esteettiset arvot ja ylipäätään ympäristöarvot eivät ole suoraan ristiriidassa vapauden kanssa, vaan ne ovat ristiriidassa lähinnä taloudellisten arvojen kanssa, joita viranomaiset edistävät ns. yleisen edun nimessä.

4.2.1 Yleiset säännökset tiesuunnittelusta

Ympäristön tietoisen muuttamisen eli uuden maantien rakentamisen yleisistä edellytyksistä säädetään TieL 7 §:ssä. Sen mukaan uusi maantie voidaan rakentaa, jos tien harkitaan olevan tarpeen kauttakulkevaa kaukoliikennettä taikka sellaista muuta yleistä liikennettä varten, jolla ei ole pääasiallisesti vain paikallinen merkitys taikka jos tietä on pidettävä muun yleisen tarpeen vaatimana. Uusi paikallistie voidaan rakentaa, jos tie pääasiallisesti on tarpeen kunnan sisäisiä tai muuta sellaista yleistä liikennettä varten, jolla on vain paikallinen merkitys (TieL 8 §). Tien parantamisen edellytyksenä on, että yleinen tarve tätä vaatii (TieL 9 §). Tien tekemisellä tarkoitetaan TieL 6 §:n mukaan uuden tien rakentamista sekä tien parantamista. Ennen tien tekemistä on TieL 25 §:n mukaan laadittava ja vahvis-

---

[336] Ks. tiesuunnitelmasta yleisesti esim. *Holma* (1982) s. 74–78, joka erottelee toisistaan sen rakennussuunnitelman ja perustamisluvan luontoisuuden. Vahvistettavaa tiesuunnitelman osaa voidaan *Holman* mukaan kutsua tieoikeuden perustamisluvaksi. Tämän tutkimuksen kannalta erottelulla ei nähdäkseni ole merkitystä, vaikkakin tiesuunnittelun konkreettinen luonne ylipäätään erottaakin sen selvästi yleisestä ympäristönkäytön suunnittelusta.

[337] Tämän käytännön kirjaamista TieL 24a §:ksi ehdotti mietinnössään yleistielakityöryhmä (liikenneministeriö, Yleistielakityöryhmä 31.5.1995) s. 8 ja 33. Yleissuunnitelma ohjaisi jatkossa tiesuunnitelman tekemistä »samalla tavoin» kuin yleispiirteiset kaavat ohjaavat yksityiskohtaisten kaavojen laatimista.

tettava tiesuunnitelma.[338] Tiesuunnitelman laatiminen kuuluu tielaitokselle (TieA 11 §). Uuden tien rakentamista koskevan tiesuunnitelman vahvistaa liikenneministeriö (TieL 24 § ja TieA 17.1 §).[339] Tien parantamista koskevan tiesuunnitelman vahvistaa tielaitos, jollei AYK tai maakunnan liitto taikka paikallistieasiassa AYK, maakuntaliitto tai kunta ole olennaisessa kohdin eri mieltä tiesuunnitelmasta taikka jos tie sitä parannettaessa muutetaan kulkemaan uutta suuntaa siten, että vanha tie pääosaltaan on tarpeen säilyttää yleisenä tienä. Näissä tapauksissa tiesuunnitelma on alistettava liikenneministeriön vahvistettavaksi (TieA 17.2 §). Tielaitos voi myös muutoin erityisistä syistä alistaa parantamissuunnitelman liikenneministeriön vahvistettavaksi.

Tien tekemistä koskevan yleissäännöksen mukaan tie on suunnaltaan, tasaukseltaan, leveydeltään ja muutoinkin tehtävä siten, että tien tarkoitus saavutetaan mahdollisimman edullisesti ja tuottamatta kenellekään enempää vahinkoa tai haittaa kuin tarve vaatii (TieL 10.1 §:n 3-virke). Säännös sisältää yleisen vahingon ja haitan minimointia koskevan periaatteen. Vahinko ja haitta on kuitenkin suhteutettava tietarpeisiin. Tämä periaate voi sanamuodon yleisyydestä johtuen olla myös maisemaan liittyvien esteettisten arvojen kannalta tärkeä. Sanamuoto »kenellekään» ilmeisesti edellyttää vahinkoa tai haittaa jollekin henkilölle. Sanamuotoa voidaan tulkita kahdella tavalla. Ahtaasti tulkittuna se tarkoittaisi tiedossa olevaa henkilötahoa. Laajasti tulkittuna se taas tarkoittaisi kaikkia mahdollisia henkilöitä, jotka voivat kärsiä monenlaisia haittoja tai vahinkoja. Maiseman kannalta laajempi tulkinta avaisi suuremmat mahdollisuudet esteettisillä seikoilla argumentointiin konkreettisessa tapauksessa. Suppean tulkinnan puolesta ainakin ympäristönäkökohtien kannalta puhuu kuitenkin se, että TieL 10.1 §:n 4-virkkeessä nämä seikat tuodaan nimenomaisesti esille.

Liikenneturvallisuuden sekä liikenne- ja tieteknisten seikkojen lisäksi on TieL 10.1 §:n 4-virkkeen mukaan tiesuunnitelmaa laadittaessa ja tietä tehtäessä kiinnitettävä huomiota ympäristönsuojelunäkökohtiin.[340] Näihin ympäristönsuojelunäkökohtiin sisältyvät myös maisemaan liittyvät esteettiset näkökohdat.[341]

---

[338] Ks. myös ympäristövaikutusten arvioinnin yhteydestä edempää tästä pääluvusta.

[339] Tiesuunnitelma on voimassa neljä vuotta suunnitelman vahvistamisesta. Määräajan kuluessa on tien suunta merkittävä maastoon ja ryhdyttävä tietyöhön. Uhkana on TieL 28 §:n mukaan tiesuunnitelman vahvistamispäätöksen raukeaminen. Erityisestä syystä VN voi pidentää määräaikaa kerrallaan enintään neljällä vuodella.

[340] Ks. myös *Holma* (1982) s. 204–210 ja *Hollo* (1991) s. 203.

[341] Ks. myös HE 79/1980 s. 8, jossa nimenomaisesti mainitaan esimerkkinä ympäristönsuojelullisista näkökohdista *maisemalliset kauneusarvot*. Säännös (4.1 §) tuli TieL:iin vuonna 1981 tehtyjen muutosten (51/1981) yhteydessä, jolloin lakiin tuotiin »huomattavasti yksityiskohtaisemmat» säännökset niistä seikoista, jotka on tiesuunnittelussa otettava huomioon. Ks. HE 79/1980 s. 3. Tällaista säännöstä oli ehdottanut luonnonsuojelulakikomitea mietinnössään jo vuonna 1966, (KM 1966:B28) s. 132.

Säännöksessä käytetty yleisluontoinen kielenkäyttö ei tuo esiin niitä perusteita, joihin konkreettisissa tilanteissa voidaan vedota. Toisaalta yleisluontoisuus jättää auki monia seikkoja, jotka yksityiskohtaisempi sanamuoto voisi sulkea pois. TieL 10.1 §:n viimeisessä virkkeessä oikeastaan toistetaan 3-virkkeessä oleva haittojen minimointia koskeva periaate. Sen mukaan tie on sijoitettava ja tehtävä siten, että tien ja liikenteen ympäristölle aiheuttamat haitat jäävät mahdollisimman vähäisiksi. Säännöksessä tosin nimenomaisesti tarkennetaan periaate koskemaan ympäristöllisiä haittoja. Säännöksen alaan kuuluvat myös esteettiset arvot.[342]

Teiden rakentamiseen liittyvät muut kuin ympäristölliset arvot ovat tavallisesti niin vahvoja, että ympäristölliset arvot saatikka pelkät maisemaan liittyvät esteettiset arvot harvoin voisivat kokonaan estää hankkeen toteutumisen.[343] Erittäin suurten ympäristöllisten arvojen ollessa kyseessä tämäkin voi olla mahdollista. Ympäristöllisten arvojen huomioon ottaminen tarkoittaakin tiesuunnittelussa ympäristön suojelemista tarpeettomilta haitoilta.[344] Joskus tämä voi tarkoittaa myöskin jonkin linjausvaihtoehdon hylkäämistä esimerkiksi suuria maisemallisia haittoja aiheuttavana.[345]

4.2.2 Erityissäännös – luonnonsuojelu ja muinaismuistot

Erityissäännös, joka koskee tienpidon suhdetta luonnonsuojeluun ja muinaismuistojen suojeluun, on TieL 19 §:ssä.[346] Sen mukaan tienpidossa on otettava huo-

---

[342] Tiesuunnittelun soveltumisesta yleiseen ja muuhun ympäristönkäytön suunnitteluun säädetään TieL 10.2 §:ssä.

[343] Tiesuunnittelussa ei ole kysymys »yksilön» vapauden rajoittamisesta esteettisellä perusteella, koska toteuttajana on julkisyhteisö, vaan »yhteisön» toiminnan rajoituksista »yksilöiden» yhteiseksi hyväksi.

[344] Arvokkailla maisema-alueilla esimerkiksi teiden perusparannuksen (oikominen, sorateiden päällystäminen ja kevyen liikenteen väylien rakentaminen) yhteydessä tulisi erityisarvot ottaa huomioon ja välttää kaavamaisia standardiratkaisuja. Näillä alueilla tiesuunnittelussa tulisi kiinnittää huomiota myös esim. vanhoihin siltoihin sekä tienvarsien kivi- ja puuaitoihin. Arvokkailla maisema-alueilla tulisi niinikään suhtautua kriittisesti uusien maanteiden rakentamiseen. Ks. tarkemmin maisema-aluetyöryhmä (YM, YSO, Mietintö 66/1992) s. 125.

[345] Menettelylliseltä kannalta on muistettava, että YVAA 5.1,10 §:n mukaan moottoriteiden ja moottoriliikenneteiden rakentamisessa on noudatettava YVAL:n säännöksiä ympäristövaikutusten arviointimenettelystä. TieL 25a.2 §:n mukaan tällaisten hankkeiden osalta tiesuunnitelmasta on käytävä ilmi, miten YVAL:n mukainen arviointi on otettu huomioon. Näillä säännöksillä ei siis ole aineellista sisältöä, mutta niillä on esimerkiksi maisemallisia arvoja koskevan informaation kannalta merkitystä. Ks. myös YVAL:n yhteydestä edempää tästä pääluvusta.

[346] Tienpito käsittää sekä tien tekemisen että kunnossapidon (TieL 4.1 §).

mioon, mitä erikseen on säädetty muinaismerkkien suojelemisesta ja luonnonsuojelusta.[347] Säännös siis viittaa MML:iin ja LSL:iin. Kuten aiemmin on todettu, näiden lakien säännöksillä on merkityksensä esteettiseltä kannalta.

TieL 19 §:llä on merkitystä lähinnä vain niissä tapauksissa, joissa MML:n tai LSL:n nojalla on ryhdytty erityisiin suojelutoimenpiteisiin eli suljettu alueita muun käytön ulkopuolelle. MML:n osalta tämä säilyttävä suojelu perustuu suoraan lainsäännöksiin. LSL:n mukaisissa tapauksissa sulkeminen muun käytön ulkopuolelle perustuu erillisiin suojelupäätöksiin. TieL 19 §:n säännöksellä on myös yleistä merkitystä siten, että siinä mainitut intressit asetetaan erityisasemaan suhteessa muihin ympäristöllisiin suojeluobjekteihin. Tällä erityisasemalla voisi olla merkitystä myös edellä esitetyn TieL 10 §:n yleissäännöksen kannalta luonnonsuojelun suhteen, sillä luonnon monimuotoisuuteen ja kauneuteen liittyvät arvot saattaisivat tulla TieL 10 §:n soveltamisessa paremmin esille TieL 19 §:n johdosta.[348] Säännöksiä siis ikäänkuin käytettäisiin yhteisharkintana niissä tapauksissa, joissa luontoon liittyvät arvot eivät perustuisi LSL:n mukaiseen suojeluun, vaikka TieL:n säännöksistä ei tällaiselle tulkinnalle saakaan nimenomaista tukea.

Oikeuskäytännössä on esiintynyt useita tapauksia, joissa TieL 19 §:n säännöstä on jouduttu tulkitsemaan. Näissä ratkaisuissa ei ole kuitenkaan ollut erityisesti kysymys maisemaan liittyvistä esteettisistä arvoista, vaan lähinnä luonnon monimuotoisuuden säilyttämisestä.[349] *Holma* toteaa vuonna 1982 oikeuskäytäntöön tukeutuen, että mm. luonnonsuojeluintressit tulevat tiesuunnittelussa huomioon otetuiksi paljon pienemmällä painoarvolla kuin tien tekemistä puoltavat tekijät. Hänen mukaansa luonnonsuojelu oli tiesuunnittelussa väistyvä seikka,

---

[347] Ks. yleisesti *Holma* (1982) s. 207–210 ja *Hollo* (1991) s. 204.

[348] Muinaismuistojen suhteen merkitys on vähäisempi johtuen lakisääteisestä suojelusta ja MML:n erityisistä menettelysäännöksistä, jotka koskevat »kajoamista» muinaismuistoon.

[349] Ks. Porvoo – Pernajan moottori- ja moottoriliikennetietä koskenut ratkaisu KHO 1981 A I 1 (ään. 4–1), jossa oli kysymys luonnonsuojelualueen perustamisesta erään tielinjausvaihtoehdon alueelle. Ratkaisussa KHO katsoi, että ottaen huomioon tiesuunnittelun nykyvaiheen ja Pernajanlahden pohjoispuolisten alueiden maankäytön kokonaissuunnittelun keskeneräisyyden sekä sen, että suojelu voitiin säädetyin edellytyksin tarpeen vaatiesssa lakkauttaa, suojelualueen muodostaminen edisti huomattavaa yleistä etua. Näin TVH:n valitus, joka koski suojelualueen perustamisen lainmukaisuutta, ei antanut aihetta LH:n suojelupäätöksen muuttamiseen. KHO siirsi asian kuitenkin pääasiassa tarkoituksenmukaisuutta koskevana hallituksen ratkaistavaksi, joka päätöksessään 25.9.1981 edellytti suojelupäätöstä muutettavaksi siten, ettei se olisi estänyt tien rakentamista suunnitelman mukaisesti. Ks. ratkaisun osalta *Majamaa* (1987) s. 262–266 ja *Holma* (1982) s. 208. (Mielenkiintoista ratkaisussa on myös se, että TVH oli hyväksynyt tiesuunnitelman 21.6.1978 ja LH oli 27.7.1979 antanut maanomistajien suojeluhakemuksen johdosta suojelupäätöksensä.) Ks. myös KHO 1968 A II 150 ja KHO 1971 A II 76, jotka koskivat luonnonsuojelualueen lakkauttamista.

jota koskevalla erityispäätöksenteolla ei syntynyt tien suunnittelulle voittamattomia esteitä.[350] Nähdäkseni tälle kannalle on edelleen jossakin määrin perusteita, vaikka suhtautuminen ympäristöarvoihin onkin ratkaisevasti muuttunut vuodesta 1982. Ympäristölliset arvot väistyvät ristiriitatilanteissa edelleenkin varsin usein, mutta tällaisten tilanteiden syntymistä pyritään ehkäisemään mahdollisimman pitkälle. Tämä koskee erityisesti poikkeuksellisen suuria ympäristöllisiä arvoja. Kaikkien mahdollisten konfliktien välttäminen ei kuitenkaan ole mahdollista[351] ja näissä tapauksissa ympäristön muuttumattomuuden suojasta joudutaan yleensä luopumaan ja pyrkimään mahdollisimman vähän haittaa aiheuttavaan ratkaisuun. Yleiseltä kannalta ongelmana on siis ympäristön säilyttäminen ja yhteensovittaminen ympäristön käyttöön.

4.2.3 Ruotsi, Tanska, Flander ja Ranska

Ruotsin tielain (Väglag 1971:948) 13 §:n mukaan tien rakentamisessa on katsottava, että sen sijainnista ja tekemisestä aiheutuu mahdollisimman vähäinen loukkaus ja haitta ilman kohtuuttomia kustannuksia. Tietä ei saa rakentaa siten, että luonnonsuojelua koskevien säännösten tai muiden ympäristön rakentamista tai käyttöä koskevien määräysten tarkoitus estyy (VägL 14.2 §).[352] Tietä ei myöskään saa rakentaa vastoin yksityiskohtaista kaavaa tai vastoin aluemääräyksiä (VägL 14.1 §).[353]

Vägkungörelsen 26 §:ssä on lisäksi erityinen maisema- ja luontoarvoja koskeva erityissäännös. Sen mukaan tiesuunnitelmaa laadittaessa on erityisesti otettava huomioon, että tie sopeutuu »pehmeästi ja luonnollisesti» maisemaan (5-kohta) ja että erityistä luontokohdetta tai luontoaluetta taikka muinaismuistoa ei tarpeettomasti vahingoiteta (6-kohta).

Ruotsissa on myös erityinen valtakunnallista, seudullista ja läänikohtaista tiesuunnittelua koskeva asetus (F 1991:1809 om rikstäckande väghållningsplan, regionala väghållningsplaner och planer för länstrafikanläggningar). Suunnitelmien

---

[350] Ks. *Holma* (1982) s. 207–210. Ks. luonnonsuojelun ja tiesuunnittelun välisestä problematiikasta myös *Majamaa* (1987) s. 261–266, jossa asiaa tarkastellaan perusteellisesti yleisen edun kannalta.

[351] Erittäin huomattavien kulttuuriarvojen – osittain myös esteettisten arvojen – yhteensovittamisesta tiesuunnitteluun, oli kysymys nelostietä koskevassa tiesuunnittelussa Rapolan harjun kupeessa Sääksmäellä, jossa päädyttiin lopulta toisen linjausvaihtoehdon kannalle. Toisaalta tämä täysin uutta tielinjaa tarkoittava vaihtoehto johtaa maisemallisiin ongelmiin toisessa paikassa.

[352] Ks. yleisesti myös *Michanek* (1990) s. 410–412 ja *Michanek* (1993) s. 236–240.

[353] Tiesuunnitelman on sisällettävä myös ympäristövaikutusten arviointia koskevat tiedot (VägL 15.1 §).

tarkoituksena on toimia teiden rakentamisen ja käytön tehostajina. Valtakunnallinen suunnitelma, jonka hyväksyy hallitus, laaditaan koko maata koskevien tarpeiden tyydyttämiseksi ja seudulliset suunnitelmat, jonka hyväksyy tielaitos (vägverket) laaditaan seudullisista tarpeista (2 §). Läänin aluetta koskeva suunnitelma, jonka vahvistaa LS, laaditaan tyydyttämään seudullisia ja paikallisia tarpeita. Kaikkiin asetuksen mukaisiin suunnitelmiin on liitettävä myös ympäristövaikutusten arviointia koskeva selvitys (4, 9 ja 16 §). Suunnitelmat laaditaan kymmeneksi vuodeksi ja niitä tarkistetaan kolmen vuoden välein. Asetuksen mukainen suunnittelu vastaa Suomessakin harjoitettua, tosin sääntelemätöntä tiesuunnittelua, joka tähtää yleiseen tieverkon kehittämistoimintaan. Ympäristövaikutusten arviointia koskevan selvityksen kautta Ruotsin tiesuunnittelussa myös maisemalliset ja muut ympäristölliset seikat saavat painoarvoa.

Tanskan tielainsäädännössä (lov om offentlige veje, OVL, 31-5-1991 nro 430 ja lov om private fællesveje 31-5-1991 nro 431) ei ole Suomen ja Ruotsin tielainsäädännön kaltaisia yleisiä mainintoja ympäristöllisten seikkojen huomioon ottamisesta teitä suunniteltaessa tai rakennettaessa. Tiesuunnittelussa on kuitenkin OVL 26 §:n mukaan otettava huomioon muu aluetta koskeva suunnittelu. Tätä kautta myös ympäristölliset seikat voivat vaikuttaa tiesuunnitteluun. Lisäksi teiden suunnittelussa on otettava huomioon NBL 20 §, jonka mukaan mm. tiet tulee sijoittaa tai muotoilla siten, että mahdollisimman suuressa määrin otetaan huomioon maisemalliset arvot ja muut NBL 1 §:ssä mainitut intressit.[354] Ympäristöministeriö voi lisäksi antaa sellaisia määräyksiä, että julkisten laitteiden sijoittaminen ja muotoilu tulee hyväksyttää ympäristöministeriöllä tai amtsråd'illa (NBL 20.2 §).[355]

Flanderissa teiden sijoittumisen ympäristöllinen harkinta suoritetaan seutukaavoituksen yhteydessä, joten varsinaisessa tielainsäädännössä ei ole säännöksiä näiden seikkojen huomioon ottamisesta.

Ranskassa teiden rakentamista koskeva lainsäädäntö ei sisällä erityisiä maisemaa koskevia säännöksiä. Teiden rakentamista koskee luonnollisestikin ympäristövaikutusten arvioinnista annettu yleinen lainsäädäntö.[356] Ranskassa myöskään rautateiden rakentamista koskevassa lainsäädännössä ei ole erityisiä maisemaa koskevia säännöksiä.

Suomen ja Ruotsin tielainsäädäntö näyttää poikkeavan Tanskan, Ranskan ja Flanderin lainsäädännöstä siinä suhteessa, että niissä teiden suunnitteluun liittyvät ympäristölliset kysymykset ratkaistaan erityisten tielainsäädännössä annet-

[354] Ks. teitä koskevasta oikeuskäytännöstä *Basse* (1987) s. 386–387.

[355] Ks. myös luonnonsuojelulainsäädännön (suunnittelun) yhteydestä.

[356] Loi no 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature ja sen soveltamista koskeva asetus, décret no 77-1141 du 12 oct. 1977.

tujen normien nojalla. Tanskassa NBL:n säännös teiden ja muiden suurten hankkeiden sijoittamisesta on varsin mielenkiintoinen asemansa vuoksi. Ruotsin tielainsäädännössä taas maisemallisista ja ylipäätään ympäristöllisistä seikoista on säädetty yksityiskohtaisemmin kuin Suomessa.

4.3 Sähköverkkosuunnittelusta

Alueellisesta tai valtakunnallisesta sähköhuollon suunnittelusta ei SähköL:ssa ole enää yksityiskohtaisia säännöksiä. Valtakunnallista suunnittelua koskevat säännökset SähköL 15–17 §:stä kumottiin vuonna 1989 (59/1989) ja SähköL 14 §:n säännös sähkömarkkinalain (386/1995) säätämisen yhteydessä vuonna 1995. Sähkömarkkinalaki kumosi myös alueellista sähköhuollon suunnittelua koskeneen SähköL 4 luvun. Sähköhuollon ja erityisesti sen ympäristövaikutusten kannalta ainoastaan SähköL 4 § sisältää ympäristön huomioon ottamista koskevia säännöksiä.[357]

Sähkölain 4 §:n säännös kuuluu periaatetason säännöksiin.[358] Nykyisellään sen merkitys on kuitenkin nimenomaisten säännösten valossa huomattavasti vä-

[357] Toinen ympäristöllisiä mainintoja sisältänyt säännös, SähköL 3 §:n tavoitesäännös, kumottiin sähkömarkkinalain säätämisen yhteydessä. Sen mukaan sähköhuoltoa koskevan yhteistoiminnan ja suunnittelun tarkoituksena oli ylläpitää ja kehittää koko valtakunnan ja maan eri osien sekä ympäristön tarpeet huomioon ottavaa, taloudellisesti ja teknisesti tarkoituksenmukaista sähkön tuotanto-, siirto- ja jakelujärjestelmää. Ks. yleisluontoisesti myös *Waltari* (1984) s. 17. Säännöksen ensisijainen tavoite oli sähköhuollollinen, mutta näitä tavoitteita toteutettaessa ympäristönäkökohdat oli otettava huomioon. Se oli tyyppiesimerkki lainsäädännöstä, jonka ensisijainen tarkoitus ei ole ympäristönsuojelullinen tai ympäristön säilyttämiseen liittyvä. Yleisluontoiseen lausumaan ympäristön tarpeet sisältyivät myös ympäristöön sisältyvät esteettiset arvot. Näin huomioon tuli ottaa esteettisten (lähinnä maisemaan liittyvien) arvojen lisäksi sekä luonnon toimintakyky ja monimuotoisuus että ihmisten terveys. Kysymys on lähinnä esteettisten arvojen suojelusta tai huomioon ottamisesta kyseisentyyppisessä ympäristönkäytössä. Muut kuin ympäristölliset (lähinnä taloudelliset) arvot ovat SähköL:n mukaisissa tilanteissa tavallisesti erittäin voimakkaita. Näin ristiriita muiden kuin ympäristöarvojen ja ympäristöarvojen välillä ei johda yleensä joko/tai -tilanteeseen (linja tai ei-linjaa), vaan kysymys on lähinnä paikan valinnasta ja sen kustannuksista suhteessa maisemallisiin arvoihin taikka muusta ympäristöllisten arvojen huomioon ottamisesta.

[358] Nykyisellään sähkölainsäädännössä ei ole lainkaan tavoitetason säännöstä, jossa ympäristölliset tekijät tuotaisiin esiin. Oikeastaan tämä on erikoista sen valossa, että sähkömarkkinalain esitöissä ympäristöllisiä seikkoja tuodaan varsin voimallisesti esiin. Oikeastaan ainoa nimenomainen ympäristösäännös koskee ympäristövaikutusten arviointia (sähkömarkkinalain 20 §). Toisaalta kaavoituksen merkityksen korostuminen sähköverkon (linjojen) rakentamisen osalta tuo ympäristölliset tekijät kaavoituksen kautta – välillisesti – mukaan. Ks. sähkömarkkinalain 19 ja 21 §:t, HE 138/1994 s. 37–38 ja jäljempää sähköverkon rakentamisesta tämän tutkimuksen pääluvusta III.

häisempi kuin ennen sähkömarkkinalain säätämistä. SähköL 4 §:n mukaan sähkölaitteet ja laitteistot on niin suunniteltava, rakennettava, valmistettava ja korjattava sekä niitä on siten huollettava ja käytettävä, ettei niistä aiheudu henkeen, terveyteen tai omaisuuteen kohdistuvaa vaaraa, etteivät ne sähköisesti, sähkömagneettisesti tai muulla tavoin häiritse kohtuuttomasti ympäristöä ja ettei niiden toiminta häiriinny helposti sähköisesti tai sähkömagneettisesti. Ympäristötekijät on säännöksessä otettu huomioon toisaalta sähköisten ja toisaalta muiden häiriöiden muodossa. Tämän tutkimuksen kannalta muut häiriöt ovat luonnollisesti mielenkiintoisempia, sillä niihin sisältyvät myös ympäristöön kohdistuvat »esteettiset häiriöt». Verrattuna muihin suojeluobjekteihin (lähinnä terveyteen ja omaisuuteen) ympäristö on heikommassa asemassa. Terveydelle ja omaisuudelle ei näet saa aiheuttaa vaaraa, kun taas ympäristöä ei saa kohtuuttomasti häiritä. Säännöksen sanamuodosta aiheutuu, että (»kohtuullisia») häiriöitä saa ympäristölle aiheuttaa. Vain kohtuuttomat ympäristöhäiriöt ovat näin kiellettyjä. Kohtuullisuus – kohtuuttomuus ovat joustavia normeja, joiden yleistäminen on suuressa osassa tapauksia mahdotonta. Kohtuuttomuuden harkinta on näin tehtävissä vain konkreettisissa yksittäistapauksissa. Teoriassa säännöksellä voisi olla merkitystä esimerkiksi sähkölinjoista päätettäessä.[359] Kohtuuttoman suuria maisemallisia (esteettisiä) häiriöitä ei siis saisi aiheuttaa. Nykyisellään sähkölainsäädäntö ei kuitenkaan sisällä mekanismia, jolla säännöstä voitaisiin soveltaa esimerkiksi sähkölinjojen rakentamista koskevassa lupaharkinnassa. Käytännössä säännökseen vetoaminen saattaisi onnistua ainoastaan silloin, kun maisemalla on erityisiä esteettisiä tai muita arvoja.[360]

Suunnittelulliselta kannalta sähkölainsäädännön uudistamisen yhteydessä kaavoituksen merkitys korostui huomattavasti. Erityisesti seutukaavojen aluevaraukset saivat näin myös säännösten mukaan keskeisen aseman. Jos näet nimellisjännitteeltään vähintään 110 kV:n sähköjohto rakennetaan muualle kuin kaavassa varatulle alueelle tai jos tällaista aluevarausta ei ole, johtoreitille tulee sähkömarkkinalain 21 §:n mukaan saada kunnan suostumus.[361]

Ruotsissa[362] ja *Tanskassa* ei ole erityisiä ympäristöllisiä säännöksiä sähkölinjojen suunnittelusta, vaan voimajohtojen rakentaminen kuuluu aina ennakko-

[359] Ks. kuitenkin ennakkovalvontajärjestelmästä jäljempää pääluvusta III.

[360] Tällaisia arvoja olisi ilmeisestikin arvokkailla maisema-alueilla, joille ei maisema-aluetyöryhmän (YM, YSO, Työryhmän mietintö 66/1992) s. 126, mielestä saisi rakentaa uusia suuria voimajohtolinjoja.

[361] Hieman oudosta sanamuodostaan huolimatta säännös tarkoittaa käytännössä sitä, että johtoreitin aluevaraus osoitettaisiin kaavassa (yleensä seutukaavassa). Ks. HE 138/1994 s. 37–38.

[362] Ks. Ruotsin osalta kunnallisesta energiasuunnittelusta *Michanek* (1990) s. 418–421 ja NRL:n mukaisesta harkinnasta erityisesti s. 84–95.

valvontajärjestelmän piiriin. *Flanderissa* sähkölinjojen suunnittelu kuuluu seutukaavoituksessa harkittaviin kysymyksiin. *Ranskassa* sähkölinjojen rakentamista koskevassa laissa on erityinen maininta maiseman huomioon ottamisesta.[363]

4.4 Luonnonsuojelua koskeva päätöksenteko

4.4.1 Vapaaehtoinen luonnonsuojelu

Vapaaehtoista luonnonsuojelua koskeva päätöksenteko on valtion väliportaan tasolla. Se ei kuitenkaan ole suunnittelua tällä tasolla, vaan lähinnä valtakunnallisten ohjelmien toteuttamista. Valtion väliportaan tasolle jää vain keinojen valintaa koskevaa suunnittelullista päätösvaltaa, mutta ei aineellista päätösvaltaa kuin nimeksi.[364]

Maanomistajan hakemuksesta AYK voi määrätä yksityisen alueen LSL 1.2 §:n mukaiseksi erityiseksi suojelualueeksi. Edellytyksenä AYK:n päätökselle on, että alueella on luonnonsuojelun kannalta huomattava merkitys (LSL 9.1 §).[365] Huomattava luonnonsuojelullinen merkitys voi luonnollisesti olla myös maisemallinen eli luonnon kauneuden säilyttämistä koskeva. Tämä käy ilmi oikeastaan myös LSL 9 §:n viittauksesta LSL 1.2 §:ään, jossa luonnonkauneus on erityisessä asemassa suojeluobjektina.

AYK:n päätökseen on otettava yksityiskohtaiset määräykset alueen luonnon suojelemisesta (LSL 9.2 §). Määräykset voivat olla myös esimerkiksi maiseman suojelua koskevia.

Teoreettiselta kannalta kysymys on maanomistajan vapauden rajoittamisesta hänen omasta tahdostaan luonnon monimuotoisuuteen tai kauneuteen liittyvistä arvoista johtuen. Kysymys ei näin näennäisesti olisi siis »yhteiskuntasopimukseen» perustuvasta vapauden rajoittamisesta, vaan henkilökohtaisesta arvot-

---

[363] Ks. tarkemmin ennakkovalvontamenettelyn yhteydestä seuraavasta pääluvusta.

[364] Luonnonsuojelulakityöryhmän ehdotuksen mukaan maisemanhoito ja –suojelualueiden perustamisen osalta päätösvalta kuuluisi pääsääntöisesti YM:lle, mutta se voisi siirtää päätösvaltansa AYK:lle. Ks. luonnonsuojelulakityöryhmä (YM, AKO, Työryhmän muistio 5/1995) s. 43.

[365] On myös mahdollista katsoa, että alueella ei ole luonnonsuojelullista arvoa. Tällaisesta asiasta oli kysymys ratkaisussa KHO 1970 A II 87, jossa LH oli hylännyt hakemuksen, koska alueella ei voitu katsoa olevan *luonnonkauneutensa* tai muutoin luontonsa puolesta sellaista yleistä merkitystä, että sen muodostaminen edistäisi huomattavaa yleistä etua. KHO katsoi ehdotetun suojelualueen edistävän huomattavaa yleistä etua. KHO kumosi LH:n päätöksen ja palautti asian LH:lle uudelleen käsiteltäväksi. Ko. ratkaisu on vanhahko, mutta nähdäkseni LH:n päätöksen kaltaisen ratkaisun tekeminen tulee olla mahdollista myös nykyisin.

tamisesta. Käytännössä tämä ihanteellinen kuva kuitenkin särkyy, sillä LSL 9 §:äänkin perustuvassa suojelussa on nykyisin lähinnä kysymys luonnonsuojeluohjelmien toteuttamisesta. Tämän vapaaehtoisuuden yllykkeenä käytetään rahaa, sillä omistaja saa automaattisesti korvauksen sellaisesta suojelusta, joka on suojeluohjelmien toteuttamista.[366]

4.4.2 Ruotsi, Tanska ja Ranska

Ruotsissa »aktiivisen» maisemansuojelun kannalta tärkeimpiä alueita ovat NVL 19 §:n mukaiset »luonnonhoitoalueet» (naturvårdsområde).[367] Luonnonhoitoalueeksi alue voidaan julistaa, jos alueella riittävät vähäisemmät rajoitukset kuin varsinaisella suojelualueella eli luonnonreservaattialueella. Päätöksen luonnonhoitoalueen perustamisesta tekee LS. Luonnonhoitoalueella siis riittävät ympäristönkäyttöä koskevat rajoitukset, joiden nojalla voidaan säilyttää luonnon- ja kulttuurimaisemaa. Tällaiset rajoitukset kohdistuvat tavallisimmin maa- ja metsätalouden harjoittamiseen.[368] Kysymys on siis maaseudun kulttuurimaiseman säilyttämisestä. Sännöksen nojalla on lisäksi mahdollista kieltää rakentaminen tai asettaa sitä koskevia määräyksiä tällaisella alueella. Määräykset voivat sisältää myös kiellon ryhtyä toimenpiteisiin ilman LS:n myöntämää lupaa. Rajoitusten asettamisessa pyritään mahdollisimman pitkälti yhteisymmärrykseen omistajien kanssa.

Luonnonreservaatiksi voidaan perustaa alue, jota tulee erityisesti suojella tai hoitaa, jos alue on merkityksellinen mm. sen kauneuden vuoksi (NVL 7 §). Muina syinä voivat – yhdessä tai erikseen – olla alueen merkitys luonnontuntemuksen kannalta tai merkitys virkistyskäytön kannalta.[369] Joka tapauksessa alueen kauneus on erillisenä tekijänä erittäin selvästi luonnonreservaatin suojeluobjektina. Päätöksen luonnonreservaatin perustamisesta tekee LS (tai kunta 43.3 §). Se ei kuitenkaan voi tehdä suojelupäätöstä, jos tarkoitus voidaan saavuttaa julistamalla alue NVL 19 §:n nojalla luonnonhoitoalueeksi (naturvårdsområde). Suojelupää-

[366] Vapaaehtoisen suojelun käyttäminen suojeluohjelmien toteuttamisessa johtuu lähinnä siitä, että LSL:n keinovalikoima on vajavainen, kun siinä ei ole säädetty viranomaisille oikeutta rajoittaa alueen käyttöä yksityisessä omistuksessa olevalla maalla luonnonsuojelullisin perustein. Ks. myös esim. luonnonsuojelun oikeusturvatyöryhmä (YM, YSO, Työryhmän mietintö 74/1993) s. 9–13.

[367] Ks. *Jonzon* ym. (1988) s. 160–175 ja *Michanek* (1993) s. 92. Myös virkistykselliset seikat voivat olla tällaisten alueiden perustamisen syynä.

[368] Metsänkäytön osalta tulevat lisäksi sovellettaviksi Skogvårdslag'in säännökset. Ks. niistä tarkemmin jäljempää. Ks. metsätalouden ja luonnonhoidon yhteensovittamisesta myös *Jonzon* ym. (1988) s. 170–175.

[369] Ks. yleisesti myös *Jonzon* ym. (1988) s. 69–91.

töksessä on osoitettava päätöksen perusteet ja kuvattava ne rajoitukset, jotka koskevat alueen käyttöä reservaatin tarkoituksen turvaamiseksi. Rajoitukset voivat NVL 8 §:n mukaan koskea mm. rakentamista (kielto), maa-ainesten ottamista, ojitusta, hakkuuta, istuttamista jne. LS voi myöntää erityisestä syystä myöntää poikkeuksen näistä rajoituksista (NVL 12.1 §).

Luonnonmuistomerkki voidaan NVL 13 §:n mukaan perustaa samoin edellytyksin kuin luonnonreservaattikin. Kiinteistölle kuuluva luontokohde (naturföremål) voidaan näin rauhoittaa myös ainoastaan sen kauneuden vuoksi.[370] Rauhoituspäätöksen tekee LS.[371]

Ranskassa seudullisella luonnonpuistolla voidaan Code rural'n mukaisesti toteuttaa ja edistää alueellista ympäristöpolitiikkaa. Seudullisilla luonnonpuistoilla voidaan edistää myös aluetasoista maisemansuojelua, sillä tällainen alue voidaan perustaa myös maisemallisten (sekä kulttuuri) arvojen säilyttämiseksi (art. L. 244-1).[372] Seudullinen luonnonpuisto perustetaan korkeintaan 10 vuoden määräajaksi, jota voidaan jatkaa. Perustamispäätöksen tekee ympäristöministeriö.

Ranskan rakennuslaki sisältää myös erityisiä säännöksiä luonnoltaan herkkien alueiden suojelusta[373]. Näiden alueiden suojelu kuuluu lääninhallituksen tehtäviin. Kyse on kuitenkin »vapaaehtoisesta läänin ympäristöpolitiikasta».[374] Maisemalliset seikat ovat keskeisiä C. urb. L. 142-1 artiklassa, jossa säädetään suojelun edellytyksistä. Herkkiä alueita koskeviin suojelutoimenpiteisiin ryhtyminen edellyttää kuitenkin yhteisymmärrystä kuntien kanssa ja toimenpiteiden tulee olla yleispiirteisen (SD) ja yksityiskohtaisen kaavoituksen (POS) sekä valtiollisen että seudullisen suunnittelun kanssa yhteensopivaa (art. L. 142-1 ja 142-3). Herkkien alueiden suojelukeinot ovat etuosto-oikeusalueet (zones de préemption) ja läänin »luonnonsuojeluvero» (une taxe départementale des espaces naturels sensibles[375]). Herkkinä alueina suojelluilla alueilla sovelletaan myös muiden C. urb. mukaisesti suojeltuja alueita koskevia menettelytapoja, jotka kos-

---

[370] Ks. myös *Jonzon* ym. (1988) s. 92–93.

[371] Luonnonreservaattia tai luonnonmuistomerkkiä (taikka luonnonhoitoaluetta) ei saa perustaa vastoin yksityiskohtaisen kaavan määräyksiä tai vastoin aluemääräyksiä (NVL 3.2 §).

[372] Ks. tarkemmin C. rural, art. R. 244-1–244-16 vuonna 1994 muutetussa (décret no 94-765 du 1er septembre) muodossa ja *Prieur* (1991) s. 631–634 sekä maisemalliselta kannalta *Romi* (1994) s. 459.

[373] C. urb., chapitre II (du titre IV du livre Ier), espaces naturels sensibles des départements, art. L. 142-1–142-12.

[374] Kaikissa lääneissä ei olekaan ryhdytty näihin suojelutoimenpiteisiin. Ks. *Prieur* (1991) s. 381–382.

[375] Ks. verosta tarkemmin C. urb. L. 142-2 artikla.

kevat rakentamista, rakennuksen purkamista tai muita muutoksia (art. L. 142-11 ja 142-12).[376]

Ruotsin ja Suomen lainsäädäntö on varsin samankaltaista, mutta Ruotsissa päätösvaltaa on annettu huomattavasti enemmän väliportaan tasolle kuin Suomen voimassa olevassa tai ehdotetussa lainsäädännössä. Tanskassa ja Flanderissa luonnonsuojelulainsäädännön mukaista päätösvaltaa ei kuulu nimeksikään väliportaan tasolle. Ranskassa luonnonsuojelun ja maisemansuojelunkin keinovalikoima on varsin runsas myös tällä tasolla.

5. PAIKALLINEN YMPÄRISTÖNKÄYTÖN SUUNNITTELU

Kunnalliseen ympäristönkäytön suunnitteluun kuuluu sekä yleispiirteistä että yksityiskohtaista kaavoitusta. Yleispiirteistä ympäristönkäytön suunnittelua harjoitetaan yleiskaavoituksen muodossa. Yksityiskohtaisia kaavamuotoja ovat asemakaava, rakennuskaava ja rantakaava.

Tässä jaksossa tarkastellaan lyhyesti myös yksityisten teiden suunnittelua ja luonnonmuistomerkkejä koskevaa sääntelyä. Molemmat »suunnittelumuodot» poikkeavat yleisestä ympäristönkäytön suunnittelusta, eikä käsittelylle samassa luvussa ole muita kuin paikallisuuteen perustuvia argumentteja.

Suunnittelun konkreettisuuden asteen kasvaessa myös vaikutukset ympäristön muotoutumiseen esteettisten arvojen kannalta syvenevät. Vaikutukset ovat nähtävissä sekä ylätasolla että alemmilla tasoilla. Yksityiskohtaisuuden myötä huomio kiinnittyy paikallisessa ympäristönkäytön suunnittelussa enemmän alemmille tasoille, vaikka yksityiskohtaisella suunnittelulla on myös ylätasolla merkityksensä.

5.1 Yleiskaavoitus esteettisten ja muiden kulttuuriarvojen säilyttämisen kannalta

Yleiskaavan merkitystä kunnallisen ympäristönkäytön suunnittelun perustana on viime aikoina pyritty korostamaan.[377] Tämä kehitys näyttää etenevän myös käy-

[376] Ks. näistä yleisesti rakentamisen yhteydestä pääluvusta III. Ks. myös edempää maisemansuojelua koskevan erityislainsäädännön yhteydestä edempää tästä pääluvusta.

[377] Myös Ruotsissa tämä näyttää ajankohtaiselta. Ks. Miljö och fysisk planering (SOU 1994:36) yleisesti s. 12 sekä kulttuuriympäristöjen ja viheralueiden kannalta s. 143–184.

tännössä, joten yleiskaava voisi jo lähitulevaisuudessa olla merkittävin tekijä kunnallisessa ympäristönkäytön suunnittelussa ja samalla myös maisemalliselta ja kaupunkikuvalliselta kannalta. Aikaisemmin – ja osittain vielä tänäänkään – yleiskaavoitus ei käytännössä ole ollut kovinkaan merkittävä tekijä, vaan sen merkitys on ollut suhteellisen heikko verrattuna esimerkiksi yksityiskohtaiseen kaavoitukseen ja poikkeuslupamenettelyyn.[378] Jatkossa yleiskaavalla tehtäisiin ympäristönkäyttöä koskevat kunnalliset periaatteelliset ratkaisut, jotka yksityiskohtaisessa kaavoituksessa mahdollisesti tarkentuisivat. Toisaalta yleiskaava näyttäisi jatkossa konkretisoituvan siten, että myös sen nojalla ympäristönkäytön muutokset voisivat toisaalta olla mahdollisia ja toisaalta se voisi toimia myös ympäristön muuttumattomuuden turvana.

Yleiskaavaa voidaan käyttää sekä ympäristön muutosten edistäjänä että ympäristön säilyttäjänä. Ympäristön muuttamiseen tähtäävässä kaavassa pyritään yhteensovittamaan erilaisia ympäristönkäyttöintressejä. Kysymys voi siis olla ympäristöön liittyvien esteettisten arvojen suojaamisesta ympäristön käytön yhteydessä. Esimerkiksi ranta-yleiskaavoilla, joilla pyritään ohjaamaan rantarakentamisen sijoittumista, on tällainen luonne. Maisemaan liittyvien esteettisten arvojen säilyttämisen kannalta yleiskaavassa onkin mahdollisuus laajempaan ja kokonaisvaltaisempaan tarkasteluun kuin yksityiskohtaisessa kaavoituksessa, jota yleiskaavalla on mahdollista ohjata.[379]

Seuraavassa yleiskaavaa koskeva tarkastelu on jaettu kolmeen osaan siten, että ensin käydään läpi yleiskaavan laatimista koskevat säännökset. Yleiskaava voidaan laatia joko koko kunnan alueelle tai osalle kunnan aluetta. Jatkossa yleiskaavaa käsitellään yleisellä tasolla siten, ettei erikseen tehdä eroa osayleiskaavan suhteen. Tämän jälkeen tarkastellaan yleiskaavan välillisiä ja välittömiä vaikutuksia ympäristönkäyttöön. Lopuksi luodaan lyhyt katsaus vertailumaiden yleiskaavoitusta koskeviin säännöksiin.

---

[378] RakL:n muutokset vuonna 1990 jo vahvistivat yleiskaavan asemaa siten, että RakL 29.4 §:n mukaisella erityisellä määräyksellä voidaan poistaa yleiskaavan mukaisten asemakaavojen alistusvelvollisuus. Ks. myös HE 135/1989 s. 4–5 ja 16. Ks. myös Vahvistetun yleiskaavan uudet käyttömahdollisuudet (YM, KRO, Opas 1/1990) s. 6–8.

[379] Seutukaavan varaukset luonnollisesti ohjaavat yleiskaavan laatimista ja myös muulla ympäristönkäytön suunnittelulla on vaikutuksensa yleiskaavoitukseen. Nykyisin erityisesti luonnonsuojelusuunnittelun (esim. rantojensuojeluohjelma) vaikutus on merkittävä. Jatkossa maisemansuojelua koskevalla suunnittelulla ja VN:n päätöksellä arvokkaista maisema-alueista on huomattava merkitys maisemaan liittyvien esteettisten arvojen huomioon ottamisessa yleiskaavoituksessa.

5.1.1 Yleiskaavan laatiminen sekä maiseman ja kaupunkikuvan suojelu

Yleiskaava on laadittava kaupungin (ja muunkin kunnan) yksityiskohtaisen kaavoituksen ja rakentamisen sekä muun maankäytön suunnittelemisen perustaksi (RakL 28 ja 119 §).[380] Sen tulee sisältää pääpiirteet alueiden käyttämisestä eri tarkoituksiin kuten asumiseen, elinkeinotoimintaan, virkistykseen sekä yleisiin tarpeisiin.[381] RakL 28.2 §:n mukaan yleiskaavaan voidaan sisällyttää yleiskaavamääräyksiä, joilla annetaan ympäristönkäyttöä koskevia tarkempia määräyksiä. Esteettisiä tai muita kulttuuriarvoja ei säännöksessä nimenomaisesti mainita, eikä myöskään maiseman tai kaupunkikuvan suojelemiseen tai säilyttämiseen liittyviä seikkoja.[382] Nämä seikat on kuitenkin mahdollista ottaa huomioon edellä mainittujen yleisten säännösten nojalla.

Kun yleiskaavan tulee sisältää pääpiirteet alueiden käyttämisestä eri tarkoituksiin, voidaan yleiskaavassa tehdä myös tarvittavat maisemallisia ja kaupunkikuvallisia seikkoja koskevat aluevaraukset sekä antaa niitä koskevia määräyksiä. Samoin kuin seutukaavan, myös yleiskaavan laatimisen taustalle on hahmoteltava RakL:n yleiset tavoitteet, joissa myös esteettiset ja muut kulttuuriarvot ovat varsin keskeisiä. Näin myös yleiskaavaa laadittaessa olisi otettava huomioon maisemaan ja kaupunkikuvaan liittyvät esteettiset arvot, vaikka asiasta ei olekaan nimenomaisia säännöksiä.

Varsinaisesta yleiskaavan laatimisesta ei ole RakL:ssa omia säännöksiä, vaan sen laatimisesta on voimassa mitä seutukaavan laatimisesta on RakL 22.2 §:ssä säädetty (RakL 29.1 §).[383]

Yleiskaavassa osoitettavat alueet jaotellaan yleiskaavamerkintöjen tasolla yhteentoista aluevarausryhmään, jotka edelleen pitävät sisällään tarkempia aluevarausmerkintöjä.[384] Näitä aluevarausten pääryhmiä ovat: asunnot (A), keskustatoiminnot (C), palvelut ja hallinto (P), teollisuus- ja varastointi (T), virkistys (V), loma- ja matkailu (R), liikenne (L), erityiset tarkoitukset (E), suojelu (S),

---

[380] Ks. yleiskaavasta ja sen laatimisesta yleisesti esim. *Hyvönen* (1988) s. 583–616 ja *Larma* ym. (1992) s. 145–149.

[381] RakA 4-lukukaan (27–31 §:t) ei pidä sisällään tarkempia säännöksiä yleiskaavan sisällöllisistä kysymyksistä.

[382] HE:ssä 320/1994 RakL:n muuttamisesta, joka raukesi Eduskunnassa talvella 1995, ehdotettiin muutosta myös RakL 28 §:ään. Ehdotuksen mukaan yleiskaavaa laadittaessa olisi ollut kiinnitettävä huomiota myös rakennetun ympäristön, kauniin maiseman ja luonnonarvojen vaalimiseen. Ks. muutoksen perusteluista HE 320/1994 s. 7 ja 15.

[383] Ks. tästä säännöksestä seutukaavoitusta koskevan esityksen yhteydestä edeltä tästä pääluvusta.

[384] Merkinnät perustuvat SM:n 30.9.1959 antamaan päätökseen (386/1959), jota yleiskaavamerkintöjen osalta on muutettu viimeksi vuonna 1980 (39/1980).

maa- ja metsätalous (M) sekä vesistöt (W).[385] Kaikilla aluevaraustyypeillä on luonnollisesti vaikutuksensa maiseman ja/tai kaupunkikuvan kannalta.[386] Maiseman tai kaupunkikuvan suojelun ja säilyttämisessä tärkeimpiä aluevarausmerkintöjä ovat S-alueet, joiden osalta tarkemmat merkinnät ovat SL (luonnonsuojelualue)[387], SM (muinaismuistoalue) ja SR (rakennuslainsäädännön nojalla suojeltava alue).[388] Erityistä maisemansuojelua koskevaa merkintää ei merkkipäätöksessä ole annettu.[389] Esimerkiksi maisemansuojelualue on mahdollista osoittaa yleismerkinnällä S ja sitä voidaan täydentää tarvittavilla asemakaavamääräyksillä.[390] S-merkinnällä on myös mahdollista osoittaa kaupunkikuvallisesti arvokkaita alueita.[391] SR-merkintä on kuitenkin ensisijainen niissä tapauksissa, joissa alue suojellaan RakL:n nojalla. Tällöin on tavallisimmin kysymys RakL 135 §:ään nojautuvista kaavamääräyksistä.[392] Näissä tapauksissa nimenomaan kaavamääräykset turvaavat kohteen säilymisen tai suojelun.[393]

Yleismerkintöjen ohessa on mahdollista käyttää myös kohdemerkintää /s (ja/tai muita kohdemerkintöjä), jolla pyritään säilyttämään alueen ympäristö. Merkintää käytetään lähinnä ohjaamaan yksityiskohtaista kaavoitusta ja sillä on mahdollista suojella maisemaa tai kaupunkikuvaa varsinaisten suojeltavaksi suunni-

---

[385] Ks. tarkemmin merkinnöistä Yleiskaavamerkinnät ja -määräykset (SM, KRO, Kaavoitusohjeita 2/1980) s. 18–31.

[386] Ks. yleiskaavojen erilaisista tehtävistä esim. *Haapanala* KR-tiedote 3/1984 s. 10–12.

[387] Tällaista merkintää koski ratkaisu KHO 3.7.1985 t. 2929, jossa valtakunnallisesti merkittävä harjualue osoitettiin SL-alueeksi.

[388] Yleiskaavassa ollut S-merkintä kumottiin erään tilan osalta ratkaisussa KHO 1988 A 57, koska ei ollut riittävää selvitystä varauksen tarpeellisuudesta. Saman yleiskaavan osalta muut suojeluvaraukset jäivät voimaan. KHO ei tosin ottanut näihin kantaa muodollisin perustein. Riittävän selvityksen puuttumattomuutta perusteltiin lähinnä sillä, että ko. tilan lähialueilla oleville tiloille ei ollut tehty suojelualuevarauksia sekä ko. järven pohjois- ja luoteisrannan rakennuskannan ja teiden vaikutuksella suojelualuevaraukseen.

[389] Arvokkaat maisema-alueet tulisi maisema-aluetyöryhmän (YM, YSO, Mietintö 66/1992) s. 122, mielestä osoittaa myös yleiskaavassa. Rakennettujen alueiden osalta voitaisiin käyttää s-merkintää tai yleiskaavamääräystä ja erityisen arvokkaissa kohteissa SR-merkintää. Rakentamattomat alueet taas osoitettaisiin MT-merkinnän mukaisiksi peltoalueiksi, muilla M-merkinnöillä tai S-merkinnöillä.

[390] Pelkästään maisemansuojelua koskevia yleiskaavoja on – toistaiseksi – laadittu varsin niukasti, mutta esim. Keravalla on vireillä tällaisen kaavan laatiminen lähinnä Keravanjoen ranta-alueille.

[391] Suojelullisiin päämääriin voidaan pyrkiä myös V-merkinnöillä, joiden pääasiallinen tarkoitus on virkistys-, urheilu-, ulkoilu- ja retkeilyalueiden osoittaminen. Tällaisten alueiden maisemallinen merkitys on siten välillinen.

[392] Ks. RakL 135 §:stä tarkemmin yksityiskohtaisen kaavoituksen yhteydestä edempää tästä pääluvusta.

[393] Ks. myös yleiskaavoitusohjeita (SM, KRO, Kaavoitusohjeita 2/1980) s. 28–29.

teltujen alueiden ulkopuolella.[394]

Yleisesti maiseman kannalta myös M-merkinnällä osoitetut alueet ovat tärkeitä.[395] Pysyviltä muutoksilta suojeltavat alueet, joita käytetään maa- ja metsätalouteen, osoitetaan merkinnällä MT. MU-merkinnällä taas voidaan osoittaa sellaisia alueita, joilla erityisiin kulttuuri- ja luonnonmaiseman arvoihin tulisi kiinnittää erityistä huomiota.[396] Merkintää voidaan edelleen tehostaa maisemallisten arvojen säilyttämiseen ja suojeluun tähtäävällä kaavamääräyksellä.[397]

Yleiskaavallisella suunnittelulla voidaan myös pyrkiä sijoittamaan ympäristön muuttumiseen johtavia toimenpiteitä. Ympäristön muutoksista maisemalliselta kannalta äärimmäisen näkyviä ovat mm. maa-ainesten ottamisesta johtuvat näkyvät jäljet ympäristössä.[398] Yleiskaavassa on mahdollista osoittaa maa-ainesten ottamisalueita merkinnällä EO.[399] Myös muut E-merkinnällä osoitettavat alueet (esim. EK-merkintä eli kaatopaikka-alue) ovat usein maisemansuojelun kannalta ongelmallisia.

---

[394] Ks. tarkemmin yleiskaavoitusohjeita (SM, KRO, Kaavoitusohjeita 2/1980) s. 36.

[395] Ratkaisussa KHO 1987 A 43 (ään. 3–2) oli kysymys alueen osoittamisesta maataloustarkoituksiin osayleiskaavassa, jonka pääasiallinen tarkoitus oli maa-ainesten ottamisen ohjaus. KHO katsoi, että kysymyksessä oleva yleiskaava ei perustunut riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin, eikä näin voitu arvioida sitä, onko yleiskaavaan RakL 124a §:n mukainen toimenpidekielto kaikilta osiltaan RakL 22.2 ja 29.1 §:ssä tarkoitetulla tavalla kaava-alueella tarpeellinen ja ovatko yleiskaavan aluevaraukset erityisesti maatalousalueiden (M) osalta lainmukaisia. Vähemmistöön jääneet hn:t katsoivat, että yleiskaava täytti edellä mainituissa säännöksissä mainitut edellytykset. KHO:n enemmistön perustelut eivät kerro millaisia tutkimuksia ja selvityksiä olisi tullut tehdä, jotta kaavaa olisi ollut mahdollista arvioida. Maa-ainesten ottamisen osalta ko. kaavoitustyön aikana ilmeisestikin oli tehty ehkäpä kaavoituksen yhteydessä laajamittaisimmat maa-ainesten ottamista koskevat selvitykset.

[396] Ratkaisussa KHO 1987 A 44 oli kysymys MU-aluetta koskevasta erityismääräyksestä, jolla kiellettiin muu kuin maa- ja metsätaloutta palveleva rakentaminen. Määräystä pidettiin tarpeellisena saaristoon sijoittuvan suunnittelualueen maankäytön järjestämiseksi.

[397] Ks. tarkemmin yleiskaavoitusohjeita (SM, KRO, Kaavoitusohjeita 2/1980) s. 30. Ratkaisussa KHO 1984 A I 2 (ään. 6–1) katsottiin, että ottaen huomioon MT- ja MU-aluevarausten laajuus kaavan toteuttamisesta aiheutui maanomistajille RakL 22.2 §:ssä tarkoitettua huomattavaa haittaa ja rakentamismääräys, jossa kiellettiin asuintiloja sisältävien rakennusten rakentaminen MT- ja MU-aluille, oli näin lainvastainen. Kysymys oli osayleiskaavasta, joka oli laadittu 2.160 ha:n suuruiselle alueelle, josta 8 ha oli osoitettu uudisrakentamiseen.

[398] On myös mahdollista laatia pelkästään maa-ainesten ottamisen ohjaamista sääntteleviä yleiskaavoja. Tällaisia yleiskaavoja on laadittu esim. Nurmijärvellä ja Tuusulassa.

[399] Ratkaisussa KHO 1987 A 43 (ään. 3–2), todettiin tällaisten määräysten laillisuus, mutta kaavapäätös kumottiin, koska yleiskaava ei perustunut riittäviin selvityksiin ja tutkimuksiin. Kun vahvistetussa yleiskaavassa osoitetaan alueita maa-ainesten ottamiseen, on tällä merkitystä myös maa-ainesten ottamista koskevan lupajärjestelmän kannalta. Tällaisella alueella lupaharkinta näet tapahtuu RakL:n eikä MAL:n mukaisesti. Ks. tarkemmin pääluvusta III.

5.1.2 Yleiskaavan välillinen ja välitön vaikutus

Yleiskaavat jaetaan tavallisesti kolmeen luokkaan: ensimmäisen, toisen ja kolmannen asteen yleiskaava.[400] Jaottelu perustuu ns. oikeusvaikutusten erilaisuuteen. Erityyppisillä yleiskaavoilla on siten poikkeavia välillisiä ja välittömiä vaikutuksia ympäristönkäyttöön.

Ensimmäisen asteen yleiskaavan hyväksyy kv, eikä sitä alisteta valtion viranomaisen (YM tai AYK) vahvistettavaksi.[401] Tavallisesti sanotaan, ettei tällaisella yleiskaavalla ole oikeusvaikutuksia. Ensimmäisen asteen yleiskaavalla on kuitenkin tosiasiallinen vaikutuksensa yksityiskohtaiseen kaavoitukseen ja myös rakentamiseen. Näin sillä on lähinnä välillinen vaikutus myös maisemaan ja kaupunkikuvaan.

Toisen asteen yleiskaava poikkeaa ensimmäisen asteen yleiskaavasta siinä, että se on valtion viranomaisen vahvistama (RakL 29.3 §). Siihen liittyy myös laissa säädettyjä ns. oikeusvaikutuksia.[402] Toisen asteen yleiskaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yksityiskohtaisia kaavoja (RakL 30.1 §).[403] Lisäksi muiden viranomaisten tulee katsoa, etteivät ne toimenpiteillään vaikeuta yleiskaavan toteutumista (RakL 30.2 ja 26.2 §). Edellä mainitut oikeusvaikutukset ovat luonteeltaan välillisiä siten, että ne kohdistuvat kunnan tai valtion viranomaisiin. Ne eivät siis välittömästi vaikuta ympäristönkäyttöön.

Toisen asteen yleiskaavalla on myös seutukaavaa vastaava välitön vaikutus ympäristönkäyttöön (RakL 30.2 ja 27.1 §). Rakentamiseen tällaisen kaavan alueella kohdistuu ns. suhteellinen rakentamisrajoitus eli rakentaminen ei saa vaikeuttaa alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen.[404] Tällaisella kaavalla on siis mahdollista saada aikaan suoraan rakentamista koskevia yleensä maisemallisista (harvemmin kaupunkikuvaan) seikoista johtuvia rajoituksia. Esimerkiksi S-merkinnällä varustetulla alueella on mahdollista rajoittaa rakentamista maisemallisin perustein. Lisäksi toisen asteen yleiskaavalla on mahdollista esimerkiksi ohjata maa-ainesten ottamista.

---

[400] Ks. yleisesti oikeusvaikutuksista *Hyvönen* (1988) s. 598–599 ja *Larma* ym. (1992) s. 155–167.

[401] HE:ssä 320/1994 tämä alistusvelvollisuus ehdotettiin poistettavaksi. Ks. esityksen perusteluista s. 5–8 ja 15.

[402] Oikeusvaikutukset vastaavat seutukaavan oikeusvaikutuksia. Ks. myös sen yhteydestä edeltä tästä pääluvusta.

[403] Esimerkiksi ratkaisussa KHO 1991 A 63 oli kysymys yleiskaavan (tosin kolmannen asteen) ohjausvaikutuksesta. Rantakaavaa laadittaessa ei yleiskaavaa ollut pidetty RakL 30 §:n edellyttämällä tavalla ohjeena.

[404] Ks. sekä välillisistä että välittömistä vaikutuksista myös seutukaavan yhteydestä edeltä tästä pääluvusta.

Kolmannen asteen yleiskaavan perusta on RakL 31 §:ssä, jonka mukaan yleiskaavassa voidaan erityisellä määräyksellä kieltää rakentamasta yleiskaava-alueella tai sen osalla niin, että alueen käyttämistä yleiskaavassa varattuun tarkoitukseen vaikeutetaan. Näillä kaavaan otetuilla erityisillä määräyksillä voidaan asettaa ehdottomampia rakentamisrajoituksia, toimenpiderajoituksia ja yleiskaavan toteuttamisen ajoittamista koskevia rajoituksia.[405] Kolmannen asteen yleiskaavan välilliset vaikutukset ovat samat kuin toisen asteen yleiskaavankin, mutta välittömät vaikutukset voivat olla sen vaikutuksiin verrattuna voimakkaampia.[406] Maiseman ja kaupunkikuvan suojelun kannalta kolmannen asteen yleiskaavalla olisi mahdollista saada aikaan tehokkaimpia oikeusvaikutuksia. Käytännössä tätä yleiskaavatyyppiä on kuitenkin ylipäätäänkin käytetty varsin harvoin.

5.1.3 Ruotsi, Tanska, Flander ja Ranska

Ruotsin PBL 4 luvussa on säännökset Suomen yleiskaavaa vastaavasta kunnallisesta suunnittelusta eli översiktsplanista. PBL 4:1,1:n mukaan yleiskaavasta tulee käydä selville maa- ja vesialueiden käyttöä koskevat kysymykset sekä asutuksen muodostaminen, muuttaminen ja säilyttäminen.[407] Muutoin yleiskaavaa koskevissa säännöksissä ei erityisesti pidetä silmällä maisemallisia tai kaupunkikuvallisia taikka kulttuurihistoriallisia seikkoja.[408]

Tanskan PL 11 §:n mukaan jokaisessa kunnassa tulee olla kuntakaava (kommuneplan), jossa määrätään toisaalta koko kunnan päärakenne ja toisaalta kunnan osien yksityiskohtaisen kaavoituksen (lokalplanernes) kehykset. Päärakenne antaa ylimmän tavoitteen kunnan kehitykselle ja alueiden käytölle eli asutus-, työpaikka-, liikenne-, palvelu- ja virkistysalueille. Kunnan osien yksityiskohtaisen kaavoituksen kehyksiä määrättäessä tulee kiinnittää huomiota mm. asutusolosuhteisiin, niiden joukossa asutuksen tai kaupunki/kyläympäristön (taajamakuvan, kaupunkikuvan – bymiljøer) säilyttämiseen (11.4,2 §).[409]

---

[405] Esimerkiksi maa-ainesten ottamisen ohjaamisessa ja yleispiirteisessä suunnittelussa käytetään juuri kolmannen asteen yleiskaavaa. Sen kautta maa-ainesten ottaminen saatetaan MAL:n ennakkovalvontajärjestelmästä RakL 124a §:ssä säädetyn toimenpidelupajärjestelmän piiriin.

[406] Ks. myös *Hyvönen* (1988) s. 599 ja *Larma* ym. (1992) s. 165–167.

[407] Ks. esim. *Didón* ym. (1987) s. 183–194.

[408] Ylipäätäänkin yleiskaava on oikeusvaikutuksettomana ollut Ruotsissa varsin heikko ympäristönkäytön ohjausväline. Ks. *Michanek* (1993) s. 63. Yleiskaavan merkitystä kulttuuriarvojen säilyttämisessä onkin ehdotettu korostettavaksi. Ks. Miljö och fysisk planering (SOU 1994:36) s. 143–184.

[409] Tanskassa Suomen yleiskaavaa vastaava suunnittelu näyttäisi olevan melko vahvassa asemassa. Ylipäätäänkin Tanskan kaavoitus näyttäisi ainakin säännösten valossa toimivan varsin

Flanderissa yleiskaavoituksella ei ole merkitystä maisemalliselta tai kaupunkikuvalliselta kannalta, sillä yleiskaavojen laatiminen on ollut varsin harvinaista.[410]

Ranskassa ainoa rakennuslain tuntema yleinen[411] yleispiirteinen kaavamuoto on schémas directeurs (SD), joka voidaan laatia usean kunnan alueelle.[412] SD on oikeusvaikutuksiltaan yksityiskohtaista kaavoitusta (POS) ohjaava.[413] Sen laatimisessa on otettava huomioon valtiolliset ja paikalliset (des collectivités locales) ohjelmat sekä julkiset palvelut ja laitokset. SD:n tavoitteena on myös edellä mainittujen ohjelmien ja palveluiden harmonisointi ja ohjaus.[414]

Yleissäännös SD:n laatimisesta on C. urb. L. 122-1 artiklassa. Sen mukaan SD:n tavoitteena on myös maiseman ja kaupunkikuvan säilyttäminen.[415] SD:ssä voidaan C. urb. R. 122-25 artiklan mukaan »osoittaa» alueita mm. maa- ja metsätalousalueiksi sekä muiksi metsäalueiksi; maisemansuojelu- tai kaupunkikuvansuojelualueiksi. SD:n merkitys on kuitenkin käytännössä maiseman ja kaupunkikuvan sekä niiden suojelun kannalta varsin vähäinen.[416]

Suomessa ja Tanskassa (sekä heikommin Ruotsissa) yleiskaavoituksen merkitys näyttäisi maisemaan liittyvien esteettisten arvojen suojelun kannalta suurimmalta. Ranskassa nämä seikat on toki otettava SD:n laatimisessa huomioon. SD:t eivät varsinaisesti ole yleiskaavoja, mutta yksityiskohtaiset kaavat saattavat kattaa kunnan koko alueen. Flanderissa taas seutukaava-alueet ovat usein suomalaisen kunnan kokoisia alueita.

---

tiukasti ylhäältä alaspäin, sillä seutukaava ei saa olla vastoin valtakunnallista suunnittelua (PL 6.2 §), kuntakaava ei taas saa olla ristiriidassa seutukaavan ja valtakunnallisen suunnittelun kanssa (PL 11.2 §) ja lokalplan ei saa olla ristiriidassa seutukaavan, kuntakaavan tai valtakunnallisen suunnittelun kanssa.

[410] Ks. myös seutukaavoituksen yhteydestä.

[411] Ks. erityissuunnittelusta toisaalta.

[412] Luonnollisesti valtiolla on väliintulo-oikeus tietyissä tapauksissa. Ks. ks. tarkemmin C. urb. art.122-1-1 viimeinen kappale ja *Lebreton* (1993) s. 120–121.

[413] Ks. oikeusvaikutuksista tarkemmin *Lebreton* (1993) s. 113–116 ja Prieur (1991) s. 591.

[414] Myös SD:n laatimisessa on muistettava C. urb. tavoitesäännös L. 111-1.

[415] Ks. *Prieur* (1991) s. 590 ja *Lebreton* (1993) s. 113.

[416] Maisemaa (SD:n laatimista) koskevaa oikeuskäytäntöä on Ranskassa suhteellisen vähän (suhteessa yksityiskohtaista kaavaa, POS:ia, koskevaan oikeuskäytäntöön). Ratkaisussa CE 22 juill. 1992 (Syndicat viticole de Pessac et Léognan) oli kuitenkin kysymys SD:tä koskevasta asiasta. CE katsoi, että SD:n muutos, jossa 1.200 ha:n suuruinen maa- ja metsätalousalue olisi osoitettu teknologiapuiston alueeksi, olisi vakavasti vähentänyt maatalousalueen pinta-alaa. Ratkaisussa on kysymys maa- ja metsätalousalueesta eikä erityisestä maisemansuojelusta. Käytännössä juuri tällaiset tapaukset ovat kuitenkin erittäin merkittäviä, sillä näiden osaltahan maisemalliset kysymykset – maa- ja metsätalouskysymyksiin liittyen – tulevat tavallaan »normaaliin» punnintaan, kun alueella ei ole erityislainsäädännön mukaista painoa.

5.2 Yleinen yksityiskohtainen ympäristönkäytön suunnittelu

5.2.1 Asemakaava – yleistä

5.2.1.1 Johdantoa

Asemakaava on tärkein ja vanhin yksityiskohtaisen kaavoituksen muoto. Suomessa asemakaavalla ja asemakaavoituksella on tätä kirjoitettaessa runsaan 60 vuoden ikä yleisessä lainsäädännössä.[417] Asemakaavan historia on yleismaailmallisesti yhtä pitkä kuin kaupunkimaisen kulttuurinkin.

Yksityiskohtaisessa kaavoituksessa myös kaavan laatimista koskevien säännösten konkreettisuusaste kasvaa. Osittain tämän vuoksi asemakaavan laatimista koskevat – luonnollisesti joustavat normit – ovat ainakin näennäisesti huomattavasti yksityiskohtaisempia kuin yleispiirteisissä kaavoissa. Yksityiskohtaisen kaavoituksen tarkoituksena on yleensä aina ympäristön muuttaminen. Muuttamista koskevassa suunnitelmassa voidaan myös säilyttää ympäristöä. Kysymys on siis lähinnä ympäristön suojaamisesta käytön yhteydessä.

Asemakaavaa koskevat säännökset ovat RakL 33–43 §:ssä ja RakA 32–41 §:ssä. Esteettiseltä kannalta tärkein säännös on RakL 34 §. Siinä tuodaan esiin asemakaavan laatimisessa huomioon otettavat arvot, tavoitteet ja periaatteet.[418] Toisaalta RakL 34 § sisältää nykyisen käytännön valossa asemakaavan laatimista koskevia sääntöjä eli se on myös asemakaavan laatijaa velvoittava, vaikka tällainen sitovuus ei ehkä ollutkaan alkuperäinen lainsäätäjän tarkoitus.[419]

Tärkein asemakaavan laatimista koskeva RakL 34 §:n[420] säännös kuuluu seuraavasti[421]:

* Asemakaava on laadittava maaston, maaperän ja muiden paikallisten olo-

---

[417] Asemakaavan historiaa kokonaisuudessaan ei kuitenkaan ole mahdollista tarkastella tässä yhteydessä. Esteettisiä seikkoja koskevilta osilta historiaan palataan jäljempänä.

[418] LVK:n AKL 2 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan säännös sisälsi eräitä yleisiä perusteita, joita on noudatettava asemakaavaa laadittaessa. Näiden näkökohtien, sääntöjen ja suuntaviivojen esittäminen laissa oli LVK:n mielestä omiaan selvittämään asemakaavakäsitettä. LVK:n mielestä määräykset »tuskin kaivannevat lähempää perustelua». Ks. lainvalmistelukunnan ehdotus asemakaavalainsäädännöksi (LVK 1924:2) s. 82.

[419] Joskus RakL 34 §:ää kutsutaan asemakaavan laatimista koskevaksi ohjeeksi, mutta kun kysymys on myös ympäristölainsäädännölle tyypillisestä velvoittavasta joustavasta oikeusnormista, ei ohjeellisuutta ole mahdollisuutta ymmärtää yleiskielen mukaisesti. Ylipäätäänkin kaavoituksen yhteydessä termeillä sääntö, määräys ja ohje on oma erityinen merkityksensä.

[420] Säännöksen 1 momentin virkkeet on tässä säännöksen selkeyttämiseksi erotettu toisistaan eri kohdiksi.

[421] Kursivoinnit kirjoittajan.

suhteiden mukaan sillä tavoin, että alue tulee tarkoituksenmukaisesti käytetyksi sekä että *yhtenäistä ja hyvää rakennustapaa* edistetään.

* Sen pitää tyydyttää terveellisyyden, paloturvallisuuden, liikenteen, viihtyisyyden ja *kauneuden* vaatimukset.
* Siinä on varattava tarpeelliset alueet niihin erilaisiin tarkoituksiin, joita kaupungin kehitys edellyttää.
* Asemakaavaa laadittaessa on *kulttuurimuistomerkkejä sekä kauniita näköaloja ja muita kauneusarvoja* mahdollisuuksien mukaan suojeltava ja säilytettävä.
* Lisäksi on asemakaavaa laadittaessa mikäli mahdollista otettava huomioon vallitsevat maanomistusolot sekä tarpeellista huomiota kiinnitettävä siihen, etteivät kustannukset asemakaavan toteuttamisesta muodostu liian rasittaviksi ja ettei yksityiselle maanomistajalle aseteta kohtuuttomia rajoituksia, jotka asemakaavalle asetettavia vaatimuksia olennaisesti syrjäyttämättä voidaan välttää. (1 mom.)
* Erityisesti on katsottava, että *puistoja ja muita virkistysalueita* järjestetään riittävästi kaupungin eri osiin ja ettei näihin tarkoituksiin aikaisemmin varattua alaa ilman erityistä syytä supisteta. (2 mom.)
* Asemakaavaa laadittaessa on erityisesti pyrittävä edistämään *rakennetun ympäristön* tarkoituksenmukaista hyväksikäyttämistä ja huolehdittava, ettei rakennettuun ympäristöön sisältyviä *perinne-, kauneus- ja muita arvoja* hävitetä. (3 mom.)[422]

Muilla asemakaavan sisältöä, muotoa ja laatimista koskevilla säännöksillä on niinikään merkityksensä myös ympäristöön liittyvien esteettisten arvojen kannalta. Tällaisia säännöksiä ovat erityisesti RakL 36 §, joka koskee asemakaavassa määrättäviä alueita ja asemakaavamääräyksiä, sekä RakA 33–34 §:t, joissa esitetään esimerkkejä asemakaavamääräyksistä. Näissä säännöksissä ei kuitenkaan aseteta esteettisiä asemakaavan laatimista koskevia vaatimuksia, joten ne jätetään tässä tutkimuksessa lähes huomiotta. Lisäksi on muistettava RakL 135 §, jonka nojalla on mahdollista suojella erityisiä arvoja kaikissa kaavamuodoissa.[423]

Tarkempia ohjeita asemakaavan laatimisesta annetaan RakA 32 §:ssä. Asemakaavaa laadittaessa on RakA 32.2 §:n mukaan erityisesti huomioitava mm. seuraavaa[424]:

---

[422] Ks. RakL 34 §:stä yleisesti esim. *Larma* ym. (1992) s. 173–180, *Hyvönen* (1988) s. 638–639, *Pietilä* (1969) s. 92–96, *Ruokonen* (1970) s. 33–36 ja *Palmgren* (1985) s. 51–70. Ks. asemakaavan oikeudellisesta arvioinnista myös *Ekroos* (1989) taikka tiivistetysti *Ekroos* YJ 1990/4 s. 1–26.

[423] Ks. tarkemmin jäljempää tästä pääluvusta.

[424] Tässä tuodaan esiin vain ne säännökset, joissa viihtyisyyteen ja maisemaan sekä kaupunkikuvaan liittyvät kysymykset ovat korostetusti esillä. RakA 32.2 §:n säännöksessä on yhteensä 19 kohtaa.

* Asuntoalueet on sopivasti sijoitettava sekä riittävästi eristettävä teollisuus- ja varastoalueista puistoilla, suoja-alueilla tai muulla sopivaksi katsotulla tavalla (5-kohta).
* Asemakaava-alueen eri osiin on järjestettävä tarpeellisessa määrässä toreja, puistoja, leikki-, urheilu- ja uimapaikkoja sekä muita viihtyisyyttä lisääviä alueita (8-kohta).
* Historiallisesti, kulttuurihistoriallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokkaita rakennuksia ja kaupunkikuvaa sekä sellaisia paikkoja, jotka näköalansa, sijaintinsa, kasvillisuutensa tai erikoisten luonnonsuhteidensa vuoksi ovat arvokkaita, on mikäli mahdollista suojeltava ja säilytettävä eikä ilman pakottavaa syytä hävitettävä (18-kohta).
* Kaavoitettavan alueen ja erityisesti rakennetun ympäristön tarkoituksenmukaista ja soveliasta käyttöä on yleensäkin edistettävä (19-kohta).

Tämä luettelo on koottu esimerkinomaisesti niistä säännöksistä, joilla on erityistä merkitystä esteettisten arvojen kannalta asemakaavaa laadittaessa. Lisäksi asemakaavan laatimisesta on annettu lukuisia ohjeita. Asemakaavamerkinnöistä ja -määräyksistä on myös annettu erityiset ohjeet.[425] Varsinaisten asemakaavan laatimiseen liittyvien kysymysten yksityiskohtaista tarkastelua en katso tarpeelliseksi tämän tutkimuksen puitteissa.

Asemakaavan laatimista koskevat säännökset on seuraavissa jaksoissa jaoteltu yleisiin ja erityisiin esteettisiä seikkoja koskeviin säännöksiin.[426] Yleisiä säännöksiä ovat tämän luokituksen mukaan RakL 34.1 §:n 1-virkkeessä mainittu hyvä ja yhtenäinen rakennustapa ja 2-virkkeessä mainittu kauneuden vaatimusten täyttyminen. Nämä seikat ovat myös yleisiä RakL:n tavoitteita, jotka tulee myös asemakaavaa laadittaessa ottaa huomioon. Asemakaavan laatimista koskevat erityiset esteettiseltä kannalta mielenkiintoiset säännökset ovat RakL 34.1 §:n 4-virkkeessä sekä RakL 34.2 ja 34.3 §:ssä.[427] Erityisissä vaatimuksissa on tavallaan kysymys enemmänkin säilyttävästä kaavoituksesta kuin yleisissä säännöksissä, jotka ovat enemmän ympäristön käyttöön (ja muuttamiseen) liittyviä.

---

[425] Nykyisellään ohjeet on annettu oppaan muodossa (Asema- ja rakennuskaavamerkinnät ja -määräykset, YM, KRO, Opas 2/1992 (jäljempänä asemakaavoitusopas)). Asema-, rakennus-, yleis- ja seutukaavoissa käytettävistä merkinnöistä on annettu erityinen SM:n päätös vuonna 1980 (SM:n päätös 15.1.1980 nro 39).

[426] Käytännössä asemakaavaa koskevalle harkinnalle on ominaista eräänlainen »kokonaisharkinta» ja esim. asemakaavoja koskevalle oikeuskäytännölle on ominaista monien tekijöiden kytkeytyminen samaan ratkaisuun.

[427] On luokittelukysymys, mitkä säännökset ovat yleisiä ja mitkä erityisiä. Oma luokitukseni on tehty esteettiseltä kannalta, mutta se toiminee myös muussa suhteessa. Yleisiä säännöksiä siis olisivat RakL 34.1 §:n 3 ensimmäistä virkettä. Erityisiä säännöksiä taas olisivat RakL 34.1 §:n 4- ja 5-virkkeet sekä 34.2 ja 34.3 §:t.

Asemakaavan lainmukaisuuden – oikeudellisen – harkinnan lähtökohtana ovat tietysti RakL:n ja RakA:n säännökset. Keskeisellä sijalla tässä harkinnassa ovat kuitenkin myös kaavan tavoitteet, jotka yleensä ilmaistaan myös kaavan selostuksessa. Kaavaa arvioidaan näin suhteessa niihin päämääriin, joihin sillä pyritään.[428]

Asemakaavoitukselle, kuten muullekin yleiselle ympäristönkäytön suunnittelulle eli RakL:n mukaiselle kaavoitukselle, on tyypillistä erilaisten tavoitteiden ja arvojen yhteensovittaminen. Näin asemakaavoitus voi olla sekä ympäristön käyttöön ja muuttamiseen tähtäävää että erilaisia arvoja suojelevaa ja säilyttävää.

5.2.1.2 Rakennuskaavasta

Rakennuskaava on toinen yleinen yksityiskohtaisen kaavoituksen muoto Suomessa. Se on eräänlainen historiallinen jäänne kuntamuotoerottelun ajalta, jota leimasi varsin suuri kaupunkien ja maaseudun välinen kehitysero.[429] Tämä aikakausi päättyi muodollisesti vuoden 1977 KunL:n voimaantuloon. RakL:n säätämisajankohtana (1950-luvulla) Suomi näet oli vasta »kaupungistumisen» kynnyksellä. Nyttemmin – monestakin syystä – kaupunkien ja »maaseudun» taajamien välinen ero on myös maisemalliselta kannalta kuroutunut umpeen. Oikeastaan maaseutu on osittain vain nimellisesti kaupungistunut ja osa kaupungeista aluerakenteeltaan jossain määrin maalaistunut. Tähän on erityisesti vaikuttanut nimellisten – »maalais»kaupunkien perustaminen sekä maaseutualueiden liittäminen kaupunkeihin.

RakL:n 95.1 §:n mukaan maalaiskunnan taaja-asutusta ja muuta sellaista aluetta varten, jonka rakentaminen ja muun maankäytön yksityiskohtainen järjestäminen on tarpeellista, on kunnan toimesta, sitä mukaa kuin kehitys vaatii, laadittava rakennuskaava.

Rakennuskaavan laatimista koskevissa säännöksissä ei esteettisiä arvoja (eikä muitakaan ympäristön laadullisia arvoja) tuoda samalla tavoin esiin kuin vas-

---

[428] Finalistinen (tavoitteellinen) argumentaatio muistuttaa taiteen piirissä käytyä keskustelua tavoitteellisesta arvottamisesta. Jos nimittäin kaavaa tarkastellaan sen tavoitteiden valossa, kysymys on analogisesta tilanteesta taiteen kanssa, jos taiteilijan tarkoitus on teoksen hyvyyden kriteeri. Harkintaan liittyy tällöin samankaltaisia ongelmia kuin taiteenkin arvottamiseen. Ks. myös *Dickie* (1981) s. 93–100.

[429] AKL 56–64 §:n säännökset rakennussuunnitelmasta olivat RakL:n rakennuskaavaa koskevien säännösten edeltäjiä, eikä RakL:n säätäminen johtanut tässä suhteessa kuin nimen muuttamiseen laatimista koskevien säännösten osalta. Ks. esim. HE 91/1954 s. 9. Ks. rakennuskaavan historiasta esim. *Hyvönen* (1988) s. 689.

taavissa asemakaavan laatimista koskevissa säännöksissä. Oikeastaan vain RakL 95.3 §:n rakennussuojelua koskevassa säännöksessä tällaisia arvoja ylipäätään mainitaan. Säännös on sisällöltään asemakaavaa koskevan RakL 34.3 §:n kaltainen ja se lisättiin RakL:iin vuonna 1985 RakSL:n säätämisen yhteydessä.

RakL:n rakennuskaavaa koskevissa säännöksissä ei nimenomaisesti viitata asemakaavan laatimista koskeviin säännöksiin.[430] RakA:ssa ei kuitenkaan ole omia sisällöllisiä vaatimuksia, jotka koskisivat rakennuskaavaa. RakA 114.2 §:n mukaan rakennuskaavasta on soveltuvin osin voimassa, mitä RakA 32–35 §:ssä on asemakaavasta säädetty, ottaen huomioon RakL 95.2 §:n säännökset. Hallintokäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että asemakaavan laatimista koskevia säännöksiä (lähinnä 34 §:ää) on kuitenkin »soveltuvin osin» noudatettava myös rakennuskaavaa laadittaessa.[431] RakL 95.2 §:n rakennuskaavan »yksinkertaisuutta» ja »edullisuutta» koskevilla säännöksillä on luonnollisesti merkityksensä suhteessa asemakaavan laatimista koskeviin säännöksiin. Säännöksestä voi johtua, että joitakin 34 §:n säännöksiä voidaan näiden syiden vuoksi osittain syrjäyttää. Nähdäkseni tulkinnan oikeutus perustuu muodollisesti siihen seikkaan, että RakA:n asemakaavan laatimista koskevien säännösten perusta on RakL 34 §:ssä. RakA:ssa ikäänkuin toistetaan ja samalla tarkennetaan RakL:ssa esille tuotuja arvoja, tavoitteita ja periaatteita. RakA:n säännöksissä ei näin voida tuoda RakL:n ulkopuolisia arvoja asemakaavan laatimisen sääntöihin (oikeastaan ohjeisiin). Näin RakL 34 §:n säännökset tulevat välillisesti (RakA:n kautta) sovellettaviksi rakennuskaavaa laadittaessa.[432]

Jäljempänä ei erikseen tuoda esiin rakennuskaavoitusta koskevia seikkoja, vaan yleistä yksityiskohtaista kaavoitusta eli asemakaavoitusta ja rakennuskaavoitusta tarkastellaan yhdessä.

5.2.1.3 Historiasta

Asemakaavan laatimista koskevien säännösten historiasta ei ole mahdollisuutta tuoda esiin moniakaan kehityskulkuja, vaan ainoastaan yleisluontoisia viittauksia. Laaja historiallinen katsaus olisi oma mielenkiintoinen – pääasiassa ei-

[430] Tällaista viittausta ehdotettiin myös rauenneessa RakL:n muutosehdotuksessa HE 230/1994 s. 16.

[431] Ks. myös esim. *Hyvönen* (1988) s. 693 ja *Larma* ym. (1992) s. 365.

[432] Ks. myös maankäytön ohjauksen uudistamistyöryhmä (YM, KRO, Työryhmän raportti 1/1993) s. 38 ja 48, ehdotus 95 §:ksi, jonka mukaan säännöksessä vain viitattaisiin RakL 34 §:ään rakennuskaavan sisältövaatimusten osalta, koska »rakennuskaavoitus on sisällöltään lähentynyt asemakaavoitusta».

oikeudellinen – tutkimuksensa, jossa kehitystä voitaisiin suhteuttaa yleiseen kulttuurihistoriaan.[433]

Yleisluontoisesti on mahdollista todeta, että suuri osa nykyisistä asemakaavan laatimiseen liittyvistä esteettisiä vaatimuksia koskevista säännöksistä tulee Ruotsista, jossa ne sisältyivät vuoden 1874 BS:n säännöksiin. Tämä tekee mielenkiintoiseksi keskustelun säännösten taustalla olevasta arvomaailmasta. Kysymys säännösten arvomaailmasta ja tavoitteista tulkinnan yhteydessä ei kuitenkaan ole niin mielenkiintoinen kuin voisi olettaa, sillä asemakaavaa koskeva arvomaailma on yleisellä tasolla muuttunut yllättävän vähän. Luonnollisesti säännösten voimassaoloaikaankin mahtuu monia erilaisia suuntauksia ja aikakausia. Erityisesti on muistettava tekninen kehitys ja tästä johtuvat seikat. Kuitenkin kaupungin perustekijät ihmisen kannalta ovat edelleen melko samanlaisia eli ihmiset eivät ole muuttuneet. Säännöksissä käytetyt joustavat normit ovat mahdollistaneet tarpeelliset tulkinnalliset muutokset, jotka ovat johtuneet ympärillä olevan maailman muutoksista. Säännösten muodollinen selkeyttäminen ja uudistaminen on tässä suhteessa toinen seikka ja aineelliset kysymykset toinen. Lainsäätäjän tahto ja näin myöskään säännösten valmisteluaineisto ei yleiseltä kannalta ole »vanhentunut», eikä yleensä johda normien tulkintaan niiden alkuperäisen ration vastaisesti, vaikkakaan lainvalmisteluaineisto ei luonnollisestikaan – ottaen huomioon tutkimuksen aiheen – anna kovinkaan paljon johtoa aineellisten kysymysten ratkaisemiseksi.

Asemakaavaa koskevat säännökset pysytettiin pääasiassa ennallaan RakL:n säätämisen yhteydessä.[434] Tämän vuoksi huomio on kiinnitettävä erityisesti AKL:n asemakaavaa koskeviin säännöksiin. RakL 34 §:n edeltäjä AKL (1931) 2 § oli sisällöllisesti yhteneväinen RakL 34 §:n kanssa. Sen mukaan asemakaavan tuli tyydyttää liikenteen, terveellisyyden, tulenvarmuuden ja kauneusaistin[435] vaatimukset. Asemakaavaa muodosteltaessa tuli myös kauneusarvoja ja kulttuurimuistomerkkejä sekä miellyttäviä maisemakuvia suojella ja säilyttää. Erityisesti oli lisäksi katsottava, että puistoja ja muita yleisiä istutuksia sekä yleisiä leikki- ja

---

[433] Ks. rakennuslainsäädännön historiasta yleisesti LVK 1924:2 s. 48–69, *Uggla* ja *Tammio* (1933) s. 11–13, *Pietilä* (1969) s. 81 (alav. 3 mainittu kirjallisuus), *Larma* ym. (1992) s. 1–13, *Hyvönen* (1988) s. 8–17 sekä erityisesti asemakaavamääräysten osalta *Ekroos* (1989) s. 9–28. Ks. lyhyesti Ruotsin ympäristönkäytön suunnittelun historiasta nykypäivän näkökulmasta Miljö och fysisk planering (SOU 1994:36) s. 50–57.

[434] HE 91/1954 s. 4.

[435] Terminologian kannalta »kauneusaisti» on mielenkiintoinen, sillä se viittaa näköön tai kuuloon verrattavaan aistiin. Tällaisen »aistin» olemassaolohan johtaisi tavallaan kauneuden luonnontieteellistymiseen. Kysymys onkin tavallaan (esi)modernista käsitteestä. Ks. kauneusaistista myös *Albertin* käsityksistä 1400-luvulta ja niiden vaikutuksista 1700-luvulla esim. *Dickie* (1981) s. 16–17.

urheilupaikkoja järjestettiin riittävästi kaupungin eri osiin ja ettei näihin tarkoituksiin jo aikaisemmin varattua alaa ilman pakottavia syitä supistettu. Lisäksi RS:ssä (1932) oli erityiset säännökset kauneusaistin vaatimusten täyttämisestä asemakaavaa laadittaessa koskien katujen ja yleisten paikkojen suunnittelua.[436]

AKL 2 §:n säännös perustui LVK:n (1924) ehdotukseen, jonka varhaisena esikuvana on mahdollista pitää erityisesti Ruotsin vuoden 1874 BS 12 §:ää. BS 12 §:n mukaan asemakaava tuli laatia siten, että se vastaa myös »kauneusaistin vaatimuksia vapaasta tilasta, kasvillisuudesta ja kauneudesta».[437] Suomessa jo vuonna 1912 mietintönsä antaneen rakennussääntökomitean (KM 1911:3) ehdotuksessa 4.1 §:ksi oli AKL 2 §:ää vastaava säännös.[438]

Esteettisten vaatimusten huomioon ottamisella yksityiskohtaista kaavaa laadittaessa on siis lainsäädännössä pitkä perinne sekä Suomessa ja Ruotsissa että muualla Euroopassa. AKL:n valmistelu oli aikanaan erittäin mittava lainsäädäntöhanke, jonka perustana oli myös mittava oikeusvertailu toisaalta Ruotsin lain-

[436] RS 7.1 §:n mukaan asemakaavaa laadittaessa on huomioon otettava, että kadut niin suunnitellaan, että ne suuntaan, nousuun, leveyteen ja muuhun järjestelyynsä nähden tyydyttävät liikenteen, terveellisyyden ja *kauneusaistin* vaatimukset sekä sopeutuvat niiden varrella olevien kortteleiden käyttö- ja rakennustapaan; ... että toreja ja muita liikenteelle tarpeellisia yleisiä paikkoja järjestetään riittävässä määrässä ja että ne asemaansa, laajuuteensa ja muotoonsa nähden niin suunnitellaan, että ne tyydyttävät liikenteen, terveellisyyden ja kauneusaistin vaatimukset. Lisäksi RakJ:stä koski erityissäännös (RS 7.2 §), jonka mukaan RakJ:een on otettava säännöksiä siitä, miten esipihat ja sellaiset korttelin sisustassa sijaitsevat alueet, joille ei saada rakentaa, ovat järjestettävät, istutuksilla *kaunistettavat*, aidattavat ja muuten hoidettavat kuin myös pihamaan alla olevan tilan käyttämisestä; ja on näitä säännöksiä noudatettava, mikäli ei asemakaavamääräyksissä toisin säädetä.

[437] BS 12 §: Stadsplan bör så uppgöras, att han på en gång motsvarar rörelsens behov af utrymme och bekvämlighet, sundhetens fordan på ljus och frisk luft, önskligheten af största möjliga trygghet mot mera utbredda eldolyckor, samt *skönhetssinnets* anspråk på fritt utrymme, omväxling och *prydlighet*. Ks. myös *Westring* (1909) s. 117. Kysymyksessä oli yleiseurooppalainen kaupunkikehitys, jonka ensimmäisiä ilmentymiä olivat *Haussmannin* Pariisin bulevardit ja korkeat talot. Ks. esim. Miljö och fysisk planering (SOU 1994:36) s. 50. Ks. myöhemmästä kehityksestä »Betänkande med förslag till byggnadsstadga för riket 1909» s. 9; »Betänkande med förslag till stadsplanelag och författningar, som därmed hava samband, avgivet den 15 december 1920», ehdotus 9 §:ksi s. 50–51; BS (1931) 15 § sekä BS (1947) 12 §. Ks. myös *Berglund* (1929) s. 64–65 ja *Forssman* (1946) s. 177–180.

[438] Komitean kaksi jäsentä huomautti, että esteettisiä vaatimuksia oli RS:ssä kovin niukasti painotettu. Tämä näkyi (em. jäsenten mielestä) verrattaessa esteettisiä säännöksiä niihin, jotka järjestivät puhtaasti käytöllisiä, terveydellisiä ja taloudellisia oloja. Heidän mielestään asemakaavaa koskevan 4.2 §:n olisi tullut kuulua: »Sen ohessa on kaupungin hallituksen alituisesti pidettävä huolta siitä, että kauneuden vaatimukset otetaan varteen sekä kaupunginasemakaavaa tehtäessä että silloin, kuin kaupungin toreja ja aukeita paikkoja sekä sen istutuksia ja katuja tehdään ja vähitellen saatetaan valmiiksi.» Ks. rakennussääntökomitea (KM 1911:3) s. 108–109.

säädännön suhteen ja toisaalta Euroopan suurten maiden (Saksa, Ranska ja Englanti) suhteen. *Uggla ja Tammio* toteavatkin juhlallisesti, että »nyt hyväksytty asemakaavalaki sisältääkin itse asiassa joukon säännöksiä ja periaatteita, joilla tavallaan voidaan sanoa olevan kansojenvälinen oikeudellinen pätevyys».[439] Absoluuttisestikin ja erityisesti relatiivisesti (verrattaessa tuon ajan tiedonvälityksellisiä resursseja nykyisiin) AKL:n valmistelu oli – ja on edelleenkin – mittavin ja perusteellisin rakennuslainsäädännön uudistamishanke Suomessa. AKL:ssa Suomen osalta voimaan tulleet asemakaavan laatimista koskevat säännökset ovat pysyneet voimassa (1.1.1932) olevana oikeutena nyt yli 60 vuotta (ja ylipäätään yli 120 vuotta), eikä tätä kirjoitettaessa ole näköpiirissä, koska säännöksiä aiotaan esteettisten vaatimusten osalta uudistaa.[440]

AKL:n yleisperusteluissa LVK toteaa lain tarpeellisuuden osalta, että kaupungistumiseen liittyen toisaalta oikeusturvaan liittyvät syyt ja toisaalta terveydenhoidollisiin, yhteiskunnallisiin ja esteettisiin näkökohtiin liittyvät syyt olivat vaatineet »viime aikoina» huomiota. AKL 2 §:n yksityiskohtaiset perustelut ovat LVK:lla erittäin ylimalkaiset.[441] Varsinaiset esteettisiäkin seikkoja koskevat yksityiskohtaiset perustelut ovat asemakaavan sisällöllisistä seikkoja säätelevän 3 §:n asemakaavamääräyksiä koskevien perustelujen yhteydessä. LVK totesi, että asemakaavamääräykset olivat »*ulkomaisesta* lainsäädännöstä lainattu» säännöstö, jonka pitäisi olla olla omansa tehokkaasti edistämään yhteiskunnan kehitystä yhteiskunnallisessa, terveydenhoidollisessa ja esteettisessä suhteessa. Esteettiset seikat ovat siis terveyden ohessa tärkeä yhteiskunnan kehitykseen liittyvä seikka.[442]

»Aikain kuluessa» oli LKV:n mukaan syntynyt yhä voimakkaampi mielipide, joka vaati tehokkaita toimenpiteitä kaupunkien rumentamista ja rumentavaa

---

[439] *Uggla* ja *Tammio* (1933) s. 17. He kuten LVK:kin tunnustavat myös Ruotsin lainvalmistelun merkityksen AKL:n säätämisessä. Ks. AKL:n valmisteluun liittyvästä oikeusvertailusta LVK 1924:2 s. 259–310. Ks. myös LVK 1924:2 s. 75, jossa todetaan AKL-ehdotusta laadittaessa kiinnitetyn »tarpeellista huomiota uudenaikaisessa ulkomaisessa lainsäädännössä noudatettuihin pääperiaatteisiin».

[440] Viimeisin ehdotus RakL 34 §:n uudistamiseksi on maankäytön ohjaustyöryhmältä (YM, KRO, Työryhmän raportti 1/1993) s. 47, joka ehdotti monia lisäyksiä, mutta jätti esteettisiä vaatimuksia koskevat kohdat ennalleen. Ks. kritiikkiä säännöksen uudistamisesta *Ekroos* YJ 1993/2 s. 81–83.

[441] *Uggla* ja *Tammio* (1933), s. 57, toteavat AKL 2 §:n osalta, että kauneusarvojen, kulttuurimuistomerkkien sekä miellyttävien maisemakuvien suojelemisesta ja säilyttämisestä annettu ohje tarkoittaa sanamuodostaan huolimatta, että näiden tarkoitusperien toteuttaminen riippuu kussakin tapauksessa tosiasiallisista ja taloudellisista edellytyksistä. He viittaavat tässä yhteydessä myös LtV:n mietintöön nro 1/1930 I vp. s. 1.

[442] LVK 1924:2 s. 86.

rakennustapaa vastaan. Toimenpiteitä vaadittiin myös sen takaamiseksi, että ainoastaan rakennustaiteellisesti arvokkaita rakennuksia rakennettaisiin huomattavampien katujen ja avonaisten paikkojen varrella. Oikeusvertailuun perustuen LVK totesi, että Euroopassa viranomaiset olivat usein paikoin suurpiirteisyyden ja sopusuhtaisen levollisuuden aikaansaamiseksi kaupunkikuvaan ottaneet itselleen määräämisvallan myöskin taiteelliseen yksityismuodosteluun nähden antamalla määräyksiä rakennustyylistä. Taiteellinen yksilöllisyys oli saattanut näin alistua kokonaisuuden vaatimuksiin ja mukautua viranomaisten yksityiskohtaisiin ohjeisiin.

Asemakaavamääräyksiä kaivattiin LVK:n mukaan myös sen vuoksi, että RakJ:n määräykset rakennustavasta olivat liian ylimalkaisia aikaansaadakseen yhtenäisyyttä rakennustapaan. Kokonaisvaikutus tuli näin sen mukaiseksi: vaihtelevia seinien ja listojen korkeuksia ja näkyviä palomuureja sekä viivojen sekasortoa sen rauhallisuuden sijasta, jonka yhtenäisesti määrätyt korkeussuhteet olisivat voineet aikaansaada. Asemakaavamääräykset tulisivat LVK:n AKL 3 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan olemaan apukeinoja kaupunkikuvan muodostamiseksi sopusuhtaiseksi sekä olevien kauneusarvojen sekä muiden kulttuuriarvojen suojelemiseksi ja säilyttämiseksi. Asemakaavamääräyksillä voitaisiin esimerkiksi määrätä noudatettavaksi yhtenäinen rakennustapa, yhtenäinen fasadiaine ja yhtenäinen fasadin käsittely sekä siinä suhteessa antaa rakentajille käytettäväksi fasadikaavoja taikka yleisiä fasadipiirustuksia määrättyjä talonpituuksia varten.[443]

AKL 3 §:n osalta *Uggla* ja *Tammio* toteavat, että asemakaavamääräyksillä voidaan velvoittaa rakentaja yhdenmukaiseen arkkitehtuuriin, julkisivujen rakennusaineiden käyttämiseen ja yhtenäiseen julkisivun käsittelyyn sekä sitä varten vahvistaa yhtenäisiä julkisivukaavoja määrätyille rakennusryhmille. Asemakaavamääräyksiä laadittaessa on erikoisesti kiinnitettävä huomiota kauneusarvojen ja määrätyn kaupunkikuvan suojelemiseen ja säilyttämiseen, vieläpä kaupungin tekemillä taloudellisilla uhrauksillakin.[444]

Myös esteettisten arvojen suojan ja omistusoikeuden suojan suhteen LVK otti kantaa. Se totesi, että on katsottu tarpeelliseksi osaksi yleisedun hyväksi, osaksi ympäristön hyväksi, rajoittaa omistusoikeutta melkoisesti. Kuitenkin oli sen mielestä oltava varovaisia, kun on kysymyksessä yksityisen edun rajoittaminen esteettisten näkökohtien hyväksi. Milloin asemakaavamääräyksen, joka on syntynyt kauneusvaatimuksen tyydyttämiseksi taikka kulttuurimuistomerkin tai miellyttävän maisemakuvan säilyttämiseksi katsotaan sisältävän niin suuren rajoituk-

[443] LVK 1924:2 s. 88–89.
[444] *Uggla* ja *Tammio* (1933) s. 76–77.

sen maanomistajan oikeuteen, ettei sitä voida vahvistaa, tulee yhteiskunnan LVK:n mukaan koettaa valvoa etujaan muilla tavoin tällaisissa asioissa. LVK viittasi tässä suhteessa RS-ehdotuksen 29 §:ään.[445]

RS 34 §:n mukaan, (RS-ehdotuksen 29 §) maistraatin tuli valvoa, ettei historiallisesti tai taiteellisesti arvokkaita rakennuksia tai kaupunkikuvaa turmella ja että ne rakennukset, jotka sellaisten rakennusten läheisyyteen rakennettiin, sopeutuivat näihin taikka eivät muotonsa tai kokonsa puolesta häirinneet kokonaisvaikutusta. Keinona maistraatilla olivat kuitenkin vain asiantuntevat selvitykset ja neuvot. Jollei muu auttanut, se saattoi kuitenkin evätä rakennusluvan, jos epäämisestä ei aiheutunut tuntuvaa taloudellista vahinkoa. Jos tällaista vahinkoa aiheutui, tuli maistraatin ennen päätöksen tekemistä hankkia kv:n lausunto.

Siinä tapauksessa, ettei yleisiä etuja tällä alalla voida huomioon ottaa kiinteimistön kauppa-arvoa huomattavasti vähentämättä, ei historiallisesti taikka taiteellisesti arvokkaita rakennuksia eikä ylimalkaan kaupunkikuvaa ja kaupunkiluontoa voida RS 34 §:n perustelujen mukaan suojella taloudellisitta uhrauksitta yhteiskunnan puolelta ja korvaamatta yksityiselle oikeudenomistajalle hänen vahinkonsa. Kunnalle oli sitä varten annettava tilaisuus lunastaa rakennus tai maa-alue oikeudenmukaisten perusteiden mukaan, ehkäistäkseen sen turmelemista taikka saadakseen aikaan eräitä rajoituksia omistajan oikeuteen omaisuuden käyttämiseen. Kun kysymyksessä olevia kulttuurietuja tuskin voidaan pitää sellaisena yleisenä tarpeena, jota pakkolunastuslaissa tarkoitettiin, ehdotti LVK erikoislainsäädännön valmistelun harkitsemista.[446] *Uggla* ja *Tammio* toteavat säännöksen osalta, että mikäli rakennusluvan epääminen ei aiheuta tuntuvaa taloudellista vahinkoa (vähennä huomattavasti kiinteistön kauppa-arvoa), olisi tässä sivistyksellisillä ja esteettisillä perusteilla säädetty omistusoikeuden rajoitus samanluontoinen kuin ne asemakaavasta ja asemakaavamääräyksistä johtuvat rajoitukset, joita AKL 2.1 §:n puitteissa voitiin voimaansaattaa yleisen edun perusteella ilman vahingonkorvausvelvollisuutta.[447] Muussa tapauksessa eli jos tuntuvaa taloudellista vahinkoa aiheutui, olisi maistraatin tullut jättää kysymys toistaiseksi avoimeksi ja antaa kaupungin viranomaisille tilaisuus yksityisoikeudellista tietä sopia asianosaisten kanssa. Tällöin olisi voinut tulla kysymykseen rakennuksen tai maa-alueen ostaminen tai korvauksen suorittaminen määrätyistä rajoituksista, jotka kohdistuvat omistajan oikeuteen käyttää kysymykseen tulevaa omaisuutta.

---

[445] LVK 1924:2 s. 90. Ks. RS 29 §:stä tarkemmin rakennussuojelun yhteydestä jäljempää tästä pääluvusta.

[446] LVK 1924:2 s. 235–236.

[447] *Uggla* ja *Tammio* (1933) s. 299.

5.2.1.4 Asemakaavamerkinnöistä ja -määräyksistä

Asemakaavamerkinnöillä osoitetaan – määrätään – alueita RakL 36.1 §:n mukaisiin erilaisiin käyttötarkoituksiin, joita ovat rakennuskorttelit, katualueet, torit ja katuaukiot, virkistysalueet, liikennealueet, vaara-alueet, erityisalueet ja vesialueet.[448] Asemakaavamerkintöjä täydentävät RakL 36.2 §:n mukaiset asemakaavamääräykset.[449] Merkintöjä ja määräyksiä ei asemakaavan osalta ole mielekästä erottaa toisistaan, sillä merkintöjen määräävästä luonteesta ja asemakaavan oikeusvaikutuksista johtuen sekä merkintöjä että määräyksiä voidaan pitää RakL 36 §:n sanamuodon mukaisesti määräyksinä.

Asemakaavamerkinnät on jaettu kymmeneen aluetyyppiin.[450] Näitä alueiden käyttötarkoituksia ovat asuminen (A), yleiset toiminnot (Y), liike- ja toimistotoiminnot (K), teollisuus ja varastointi (T), virkistys (V), loma- ja matkailu (R), liikenne (L), erityiset toiminnot (E), suojelu (S) ja vesialueet (W). Pääkäyttötarkoitukset jakautuvat edelleen tarkempiin alueiden käyttötarkoitusta osoittaviin merkintöihin. Varsinaisten aluemerkintöjen lisäksi myös muilla kuin varsinaisilla aluevarausmerkinnöillä on huomattava merkitys ympäristönkäytön kannalta. Nämä merkinnät koskevat esimerkiksi rakentamistehokkuutta, rakennusoikeutta, kerroslukua, kattokaltevuutta, rakennuksen korkeutta, rakennuksen sijoittumista, rakentamistapaa, istutuksia, korkeusasemaa, säilytettävää aluetta (/s) jne.[451]

Maiseman ja kaupunkikuvan suojelun sekä säilyttämisen kannalta merkittäviä alueita ovat toisaalta S-merkinnällä osoitetut suojelualueet, mutta varsinaiset »maisemanhoitoalueet» osoitetaan merkinnällä EM.[452] Suojelevien merkin-

---

[448] On huomattava, ettei RakL 36 §:ssä mainita maa- ja metsätalousalueita. Tämän vuoksi tällaisia alueita ei voida asemakaavassa osoittaa. Voi kuitenkin olla mahdollista osoittaa maa- ja metsätaloudellisessa käytössä olevia alueita esimerkiksi maisemansuojelullisesti tai kulttuurihistoriallisesti arvokkaaksi erityisalueeksi. Ratkaisussa KHO 11.3.1985 t. 916 (ään. 2–1–1–1) oli kysymys kulttuurihistoriallisesti arvokkaasta erityisalueesta (EH²), jonka maisemakokonaisuus, maanviljelysalueet sekä puusto oli pyrittävä säilyttämään. Ks. ratkaisusta jäljempää.

[449] Ks. asemakaavamääräyksistä tarkemmin esim. *Majamaa* LM 1984 s. 1160–1176, *Haapanala* SK 1977 s. 1628–1631, *Ekroos* (1989) s. 58–80, *Tuukkanen* SKL 1939 s. 73–77, *Tammio* (1948) s. 484–494 sekä *Larma* (1948) s. 540–553.

[450] Merkinnöistä on annettu 30.9.1959 SM:n päätös (386/1959), jota on asemakaavamerkintöjen osalta muutettu SM:n päätöksellä (39/1980). Asemakaavamerkinnöistä ja -määräyksistä on lisäksi annettu yleiset ohjeet (YM, KRO, Opas 2/1992). Ks. myös aikaisemmat asemakaavamääräyksiä koskevat ohjeet (SM, KRO, Kaavoitusohjeita 1/1977) ja Asema- ja rakennuskaavamerkinnät (SM, KRO, Kaavoitusohjeita 1/1980) sekä SM:n vahvistamatta jättämiä asemakaavamääräyksiä (SM, KRO, Tiedotuksia 3/1975).

[451] Ks. tarkemmin asemakaavoitusopas (YM, KRO, Opas 2/1992) s. 47–70.

[452] Ks. suojelualueista asemakaavoitusopas (YM, KRO, Opas 2/1992) s. 84–89.

töjen ohessa myös virkistysalueilla (V) on tärkeä merkitys maiseman ja kaupunkikuvan kannalta, vaikka ne eivät palvelekaan yksinomaan esteettisiä päämääriä, vaan näiden ohessa myös viihtyisyyttä.

Maisemalliselta kannalta ongelmallisimmiksi alueiksi koetaan yleensä maa-ainesten ottoalueet (EO) ja kaatopaikat (EK). Tällaisten alueiden osalta on asemakaavamääräyksin mahdollista toisaalta lieventää maisemallisia vaikutuksia ja toisaalta määrätä alueiden kunnostamisesta ja jälkikäytöstä.[453]

Esteettisten arvojen kannalta kaikki muutkin ympäristönkäyttötarkoitukset ovat tärkeitä ja kaikkien käyttötarkoitusten tulee täyttää jäljempänä tarkemmin selvitettävät asemakaavalle RakL:ssa asetetut vaatimukset. Edellä mainittuihin ja muihinkin asemakaavamerkintöihin ja niitä täydentäviin määräyksiin palataan jäljempänä asemakaavan laatimisnormien yksityiskohtaisemman tarkastelun yhteydessä.

5.2.2 Yleiset kaupunkikuvaa ja esteettisiä seikkoja koskevat säännökset – hyvä ja yhtenäinen rakennustapa

Hyvän ja yhtenäisen rakennustavan edistäminen on RakL:n perustavoitteita. Tämän tavoitteen edistämisen tärkeys tuodaan nimenomaisesti esiin myös RakL 34 §:n 1-virkkeessä, jonka mukaan asemakaava on laadittava maaston, maaperän laadun ja muiden paikallisten olosuhteiden mukaan sillä tavoin, että alue tulee tarkoituksenmukaisesti käytetyksi sekä että yhtenäistä ja hyvää rakennustapaa edistetään.[454]

Asemakaavan laatimisen perustan muodostaa tietysti alueen luonne eli maasto, maaperä ja muut paikalliset olosuhteet. Nämä ovat asemakaavan laatimisen lähtökohtia. Ne toimivat myös asemakaavan arvioinnissa niinä seikkoina, joihin kaavaratkaisua voidaan suhteuttaa. Asemakaavalliset ratkaisut tulee näin perustaa lähtökohdista suoritettuun alueiden tarkoituksenmukaiseen käyttöön. Tarkoituksenmukaisuus viittaa tässä yhteydessä myös siihen osaan asemakaavaa, joka jää kaavan laatijan eli kunnan itsehallinnon varaan. Tämä tarkoituksenmukaisuuden osuus kuitenkin kaventuu melkoisesti muiden asemakaavan laatimista koskevien säännösten johdosta.[455]

---

[453] Ks. myös asemakaavoitusopas (YM, KRO, Opas 2/1992) s. 40–41 ja 100.

[454] Ks. yhtenäisyydestä myös edeltä historiallisen katsauksen yhteydestä.

[455] Ks. asemakaavaharkinnan luonteesta »oikeusharkintana» *Palmgren* (1985) s. 82 ja 97 ja *Ekroos* (1989) s. 84–87 ja siinä mainitut lähteet ja ratkaisut (erityisesti KHO 1951 I 18). Ks. oikeusharkintaisuuden kritiikkistä esim. *Klami* YJ 1985/1 s. 16–25. Ks. keskustelusta myös jäljempää rakennuslupaharkinnan yhteydestä pääluvusta III.

Asemakaavan tulee edistää yhtenäistä ja hyvää rakennustapaa. Yhtenäisen ja hyvän rakennustavan osalta kysymys ei näin ole ehdottomasta laatimisohjeesta.[456] Edistäminen tarkoittaa asemakaavallista tavoitetta kohti yhtenäistä ja hyvää rakennustapaa. Yhtenäisyys ja hyvyys (sekä jopa rakennustapakin) ovat joustavia normeja, joiden joustavuuden aste on toisistaan poikkeava. Mitään asteikkoa joustavuudelle ei tässä pyritä muodostamaan, mutta tulkitsen näiden sanojen joustavuutta eri tavoilla, jolloin ne asettuvat järjestykseen. Oikeastaan kysymys on niiden arvioinnin käytännön helppoudesta tai »objektivistisesta» arvioinnista. Yhtenäisyys ja hyvyys voidaan luonnollisesti ymmärtää myös siten, että ne toimivat vain yhdessä. RakL:n terminologiassa näin yleensä onkin. Mielestäni käsite hyvä ja yhtenäinen rakennustapa on kuitenkin purettavissa hyvyyden ja yhtenäisyyden käsittäviin erillisiin osiin, vaikka ne luonnollisesti molemmat toimivat vain rakennustavan käsitteen kautta.

Hyvyys voi nähdäkseni tarkoittaa kaikkia rakennustavan aspekteja (arvoalueita), mutta yhtenäisyyttä voidaan tarkastella – lähes – ainoastaan visuaaliselta eli esteettiseltä kannalta. Yhtenäisyys ei siis tässä yhteydessä tarkoita esimerkiksi rakennustapaan liittyvää energiatalouden tai paloturvallisuuden yhtenäisyyttä. Näistä muista huomioon otettavista seikoista on lisäksi säädetty erikseen, joten niillä ei ole merkitystä rakennustavan yhtenäisyydessä. Yhtenäisyys koskee näin ainoastaan rakennustavan ulkoista yhtenäisyyttä. Kun kysymys on asemakaavasta ja sen rakennustavan yhtenäisyyttä edistävästä merkityksestä, voidaan yhtenäisyyttä tarkastella toisaalta kaava-alueen sisällä ja toisaalta suhteessa kaava-alueen ulkopuoliseen rakennuskantaan. Arvioitaessa yksittäistä asemakaavaa kysymys voi olla lähinnä kaava-alueen sisäisestä rakennustavan yhtenäisyydestä. Tällä yhtenäisyydellä on merkityksensä käytännön rakentamistoiminnassa rakennuslupamenettelyn kautta. Asemakaava-aluetta laajemman alueen rakennustavan yhtenäisyys kuuluu oikeastaan yleiskaavalliseen suunnitteluun. Toisaalta pieniä alueita käsittävässä ns. postimerkkikaavoituksessa myös kaava-alueen ulkopuoliseen rakennustavan yhtenäisyyteen on kiinnitettävä huomiota, vaikkei tästä nimenomaista säännöstä olekaan.[457] Asemakaavan alkuperäinen idea oli näet aluekokonaisuuden suunnittelu. Myös kaavamuutoksissa, joita muodollisesti arvioidaan kuten »neitseellisten» alueiden asemakaavoja, on rakennustapaan kiinnitettävä huomiota laajemmalla alueella. Yhtenäisyys ei voi olla yhtenäisyyttä itsessään, vaan se aina suhteutuu johonkin. Näin asemakaava-alueella rakennustapa suhteutuu koko alueen rakennustapaan. Jonkin korttelin rakennustapaa siis

[456] Ehdoton sanamuoto voisi kuulua esimerkiksi: »asemakaavan mukaisen rakennustavan tulee olla yhtenäinen ja hyvä».
[457] Ks. esim. KHO 1981 A II 48 jäljempää.

verrataan koko kaava-alueen rakennustapaan. Samalla tavoin yhtenäisyys voi vaatia vertaamista myös laajemman alueen rakennustapaan.

Yhtenäisyys on siinä mielessä avoin käsite, ettei se tarkoita täydellistä samankaltaisuutta, vaan kysymys on kulttuurisidonnaisesta käsitteestä. Tämän vuoksi on irrationaalista syyttää esimerkiksi tarkastelun kohteena olevaa säännöstä äärimmäisen yksityiskohtaisesta asemakaavallisesta ohjauksesta, jota erityisesti menneinä vuosina – mutta myös nykyisin – harjoitettiin.[458]

Rakennustavan hyvyyttä voidaan arvioida toisaalta esteettiseltä ja toisaalta muissa suhteissa (esimerkiksi rakennusteknisesti). Tämän tutkimuksen kannalta tarkastelukulma on luonnollisestikin esteettinen. Muilla kuin esteettisillä seikoilla on mielestäni säännöksessä olematon merkitys. Mielestäni hyvyys liittyy tässä yhteydessä kiinteästi yhtenäisyyteen. Hyvyydellä voidaan tarkoittaa absoluuttista (objektiivista) hyvyyttä tai relatiivista hyvyyttä. Säännöksessä on mielestäni tarkoitettu absoluuttista hyvyyttä. Kantani johtuu pääasiassa säännöksen tavoitteellisesta luonteesta. Tavoitteiden tasolla tällaiset objektivistiset absoluuttiset tavoitteet ovat mahdollisia. Ne ovat ikäänkuin jotain sellaista, jota ei koskaan voi saavuttaa, mutta jotka ovat kuitenkin tavoittelemisen arvoisia.[459] Asemakaavaa laadittaessa on näin edistettävä (absoluuttisen) hyvää rakennustapaa.

Kun kysymyksessä on tavoitesäännös, ei hyvän ja yhtenäisen rakennustavan edistämistä voida pitää absoluuttisena, vaan aina tavoitetta ei syystä tai toisesta ole saavutettu. Näin rakennustavan yhtenäisyys suhteellistuu vielä tässäkin mielessä. Selvissä tapauksissa tavoitteen laiminlyönti voisi johtaa asemakaavan lainvastaisuuteen. Tilanne on teoriassa tässä suhteessa toisenlainen kuin esimerkiksi maaperän kohdalla.[460] Jos maaperä ei olisi suunniteltuun tarkoitukseen sopiva (myös tähän liittyy tulkinnan mahdollisuuksia), sanamuodon (on laadittava) mukainen tulkinta johtaisi siihen, että lainvastaisuuden kynnys on alempana.

Hyvä ja yhtenäinen rakentamistapa eivät oikeuskäytännön argumentaatiossa yleensä esiinny absoluuttisina siten, että kysymys olisi hyvyydestä ja yhtenäisyydestä sinänsä. Varsinkin silloin, kun kysymys on kaupunkirakennetta täyden-

---

[458] Yleisen tavoitteen »liian tarkka» – säännösmäinen – noudattaminen voisi aiheuttaa ongelmia. Tällainen ajattelutapahan on jossakin määrin tyypillinen suomalaiselle laillisuustraditiolle. Ks. myös edeltä historiajaksosta LVK:n yhtenäisyyttä koskevista ajatuksista, LVK 1924:2 s. 88–89.

[459] Tavoitteiden ilmaiseminen relatiivisesti (lain säännöksessä) ei tuntuisi mielekkäältä. Tällöin nimittäin tavoiteltava arvo jo jollain tavoin asetettaisiin suhteeseen muiden tavoitteiden kanssa. Tavoitetasolla ristikkäisetkin päämäärät voivat olla itsenäisiä absoluuttisia tavoitteita, mutta käytännön ratkaisutoiminnan tasolla nämä tavoitteet suhteellistuvat.

[460] Nykyisin tosin maaperä varsin harvoin voi olla tässä suhteessa ongelmallinen. Toinen kysymys ovat luonnollisestikin maaperästä aiheutuvat kustannukset rakentamiselle.

tävästä kaavasta tai kaavamuutoksesta, (hyvyys ja) yhtenäisyys vaikuttaa suhteessa ympäröivien alueiden rakentamistapaan.

Tällaisesta ratkaisusta esimerkkinä voidaan mainita suhteellisen hyvin argumentoitu ratkaisu KHO 1981 A II 48.[461] Siinä vahvistava viranomainen SM, katsoi, että alue, jota asemakaavan muutos koski, muodosti kaupunkikuvallisesti yhtenäisen kokonaisuuden, jonka rakennuskanta sopeutui hyvin alueen itä- ja länsipuolella olevien kortteleiden rakennuskantaan. Ottaen huomioon myös sen, että asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan alueella olevat asuinrakennukset olivat hyväkuntoisia ja peruskorjauskelpoisia, asemakaavan muutosta laadittaessa ei rivitalojen ja muiden kytkettyjen rakennusten korttelialueeksi osoitetun alueen osalta ollut kiinnitetty riittävästi huomiota olevaan rakennuskantaan ja kaupunkikuvaan eikä kaavassa osoitetun rakentamisen sopeutumiseen alueen itä- ja länsipuolella olevien korttelien rakentamistapaan. Asemakaavan muutoksen ei siten voitu katsoa rivitalojen ja muiden kytkettyjen rakennusten korttelialueeksi osoitetun alueen osalta täyttävän sille alueen tarkoituksenmukaisen käytön ja hyvän ja yhtenäisen rakennustavan kannalta asetettavia vaatimuksia. SM siis hyväksyi valituksen ja jätti kv:n päätöksen vahvistamatta. KHO pysytti SM:n päätöksen.[462]

Hyvään ja yhtenäiseen rakentamistapaan pyritään asemakaavassa erityisesti niillä määräyksillä, jotka koskevat esimerkiksi rakentamistehokkuutta (e), rakennusoikeutta (esim. 320 m^2), kerroslukua (III), kattokaltevuutta (esim. $\alpha = 30°$), rakennuksen korkeutta[463], rakennuksen sijoittumista, rakentamistapaa, istutuksia, korkeusasemaa jne. Rakentamistavan suhteen voidaan antaa myös yhtenäisyyttä lisääviä määräyksiä, jotka koskevat esimerkiksi julkisivumateriaalia, julkisivun pituutta ja kattomuotoa.[464]

Yleisesti on mahdollista todeta, että hyvässä ja yhtenäisessä rakentamistavassa on kysymys esteettisten kysymysten huomioon ottamisesta »normaalissa»

---

[461] Vastaavanlainen on myös ratkaisu KHO 21.5.1977 t. 173a, jossa KHO totesi, että osoitettaessa alue osittain rivitalorakentamiseen ja osittain puistoalueeksi tulee alue maaston ja paikallisten olosuhteiden mukaan tarkoituksenmukaisesti käytetyksi, minkä lisäksi ympäröivä asutus huomioon ottaen edistetään yhtenäistä ja hyvää rakennustapaa. KHO siis pysytti valtuuston ja LH:n päätökset. Valittajien mukaan alue olisi pitänyt säilyttää rakentamattomana viheralueena.

[462] Keskeisinä tekijöinä hyvää ja yhtenäistä rakennustapaa koskevassa argumentaatiossa olivat siis ympäristön rakennuskanta ja kaupunkikuva.

[463] Korkeuden suhteen voidaan antaa useita määräyksiä, joita ovat rakennuksen vesikaton ylimmän kohdan korkeusasema (esim. +10,2), julkisivupinnan ja vesikaton leikkauskohdan ylin korkeusasema (esim. +15,2) ja julkisivun enimmäiskorkeus (8,4). Ks. myös asemakaavoitusopas (YM, KRO, Opas 2/1992) s. 53–54.

[464] Ks. asemakaavoitusopas (YM, KRO, Opas 2/1992) s. 64–65.

ympäristönkäytössä ja muuttamisessa. Kysymys ei siis ole varsinaisesti suojelusta tai säilyttämisestä. Esteettisiä arvoja punnitaan tässä suhteessa muihin arvoihin. Ne eivät siten yksinään ole määräävässä asemassa ja näyttävät saavan eri aikoina erilaisen painoarvon rakentamisessa. Usein varsinkin rakentamisen yhtenäisyyden esteettinen arvo johtaa ristiriitaan vapauden arvon kanssa. Näissä tilanteissa ristiriidan täydellinen poistaminen on mahdotonta. Luonnollisesti kaavallisen ohjauksen vähäisempi määrä tai sen poistaminen kokonaisuudessaan lisäisi vapautta. Täydellinen yhtenäisyyteen liittyvistä syistä johtuvan ohjauksen poistaminen lienee kuitenkin epätodennäköistä. Jos rakentamiskulttuuri on muutoin vahva ja perinteisiin sidoksissa, edellytyksiä ohjauksen poistamiselle olisi olemassa. Nähdäkseni Suomessa nämä ehdot eivät missään tapauksessa täyty. Toisaalta on todettava, ettei myöskään yhtenäisyyttä arvossa pitänyt ohjauksemmekaan ole pystynyt kovinkaan hyviin tuloksiin.[465] Rakentamistavan yhtenäisyyteen liittyvässä problematiikassa tulevat varsin hyvin esille esteettisperusteisen ohjauksen ongelmien erityislaatuisuus. Juuri ympäristönkäyttämisen – ei niinkään suojelun ja säilyttämisen – suhteen liikutaan ohjauksen legitimaation kannalta heikoimmilla jäillä.[466] Tällöin tavallaan ollaan lähimpänä aitoa esteettistä maailmaa, jossa asteikko – jos sitä on olemassa – on hienovaraisin.

5.2.3 Kauneuden vaatimuksia koskeva säännös

Varsinaisista kauneuteen liittyvistä asemakaavaa koskevista yleisistä vaatimuksista säädetään RakL 34 §:n 2-virkkeessä. Sen mukaan asemakaavan pitää tyydyttää terveellisyyden, paloturvallisuuden, liikenteen, viihtyisyyden ja kauneuden vaatimukset. Säännöksen sanamuoto on ehdoton »pitää». Näin säännöksessä mainituista arvoista johtuvat seikat on otettava ehdottomina huomioon asemakaavaa laadittaessa. Arvot on luonnollisesti ilmaistu joustavin (ei-yksiselitteisin) termein, joten säännös jättää tulkitsijalle harkintavaltaa. Sanaa »tyydyttää» ei mielestäni ole mahdollista tulkita mainittuja arvoja (kovinkaan paljon) lieventävänä seikkana. Säännöstä ei siis voida tulkita niin, että terveellisyyden, paloturvallisuuden, liikenteen, viihtyisyyden ja kauneuden osalta pyrittäisiin vain tyydyttävään tulokseen. Katson, että tarkoituksena on paras mahdollinen lopputulos. Jos sanamuotoa »pitää tyydyttää» verrataan sanamuotoon »on laadittava», on ensiksi mainittu sanamuoto hieman lievempi kuin jälkimmäinen.

---

[465] Joskus yhtenäisyyden suhteen ollaan menty monotonisuuteen asti tai mahdollisuudet mielenkiintoiseen rakentamiseen on estetty.

[466] Suojelun ja säilyttämisen osalta esteettisiin arvoihin liittyvät useimmiten selvästi myös muut kulttuuriarvot, jolloin argumentaatio tavallaan helpottuu. Näistä kulttuuriarvoista erityisesti historiallisuus – oikeastaan usein vain kohteen ikä – on painavin.

Tarkastelun kohteena oleva säännös ei ole ensisijaisesti ympäristön säilyttämistä tai suojelua koskeva, vaan sen pääasiallisena tarkoituksena on nähdäkseni tuoda esteettiset arvot huomioon otettavien seikkojen joukkoon ympäristönkäytön muutostilanteissa.[467] Luonnollisesti säännöksellä on merkityksensä myös maiseman ja kaupunkikuvan suojelun ja säilyttämisen kannalta niissä tilanteissa, joissa alueella on esteettisiä arvoja. Kuitenkin tämän yleissäännöksen tehtävä on pääasiassa muutostilanteiden kontrollointi, eikä varsinaisesti muutosten ehkäiseminen – säilyttäminen.

Säännöksessä mainitut arvot ovat keskeisiä asemakaavoituksessa huomioon otettavia seikkoja. Arvot on säännöksessä ilmaistu tasa-arvoisina ja ne voivat olla keskenään ristiriidassa. Tästä johtuukin, ettei säännöksen sanamuoto voi aina toteutua kaikkien arvojen kannalta maksimaalisessa muodossa. Asemakaavoitukselle, kuten kaikelle yleiselle ympäristönkäytön suunnittelulle, onkin ominaista tietynlainen kompromissihakuisuus. Kompromissista ei kuitenkaan voi aiheutua jonkin arvon täydellistä (suhteellisesti ottaen) laiminlyöntiä. Jos jonkin arvon suhteellinen merkitys ei ole tasapainossa kokonaisuuden kanssa eli sen huomioon ottaminen »on laiminlyöty», ei kaava enää tyydytä tämän arvon vaatimuksia. Näin kaava on lainvastainen. Yleisesti ilmaistuna edellä mainittu jää jossain määrin roikkumaan ilmaan. Asemakaavan kohdalla kysymys ei yleiseltä kannalta nähdäkseni ole etuvertailutilanteesta, koska kaavan tulee edistää niin monia erisuuntaisia arvoja, ettei niiden vertaaminen edes teoriassa tunnu mielekkäältä. Asemakaavan osalta on myös muistettava sen suunnittelullinen luonne eli asemakaavaa ei (teoriassa) laadita jonkin tietyn hankkeen toteuttamista varten kuin »poikkeustapauksissa». En nyt ajattele itse ympäristönkäytön muuttamispyrkimystä hankkeena. Käytännössä tällainen projektiluonteisuus lienee nykyisin enemmänkin sääntö kuin poikkeus eli edellä mainittu teoreettinen ideaalitilanne on suhteellisen harvinainen.

Luonnollisesti säännöksessä mainittuja arvoja verrataan suhteessa siihen »kehitykseen» (ympäristön muutokseen), jota asemakaavalla pyritään hallitsemaan.

---

[467] Tämän kaltaisesta tilanteesta esimerkkinä voidaan tuoda esiin ratkaisu KHO 1976 A II 68, vaikka sitä ei suoraan perusteltukaan RakL:sta lainatuilla fraaseilla. Siinä todettiin, että kun maantien oikaiseminen tuotti ilman liikenteellistä tai muuta pakottavaa syytä RakA 32.2 §:n 18-kohdassa tarkoitettuja seuraamuksia (»kaupunkikuvaa ... on ... suojeltava ja säilytettävä, eikä ilman pakottavaa syytä hävitettävä») kirkonkylän keskustassa olevan kirkonmäen yhtenäiselle maisemakuvalle ja arvokkaille luonnonsuhteille, rakennuskaava ei tyydyttävästi täyttänyt sille asetettavia vaatimuksia. (Kun ratkaisussa oli kysymys seuraamusten aiheuttamisesta, tarkoittanee tämä lähinnä »hävittämistä».) Ks. myös KHO 20.3.1985 t. 1064, jossa oli kysymys asemakaavan mukaan poistettavasta koivurivistä. KHO katsoi, että kaavaa laadittaessa ei ollut kiinnitetty huomiota kaupunkikuvallisiin näkökohtiin ja kumosi kv:n päätöksen.

Tämä kehitys voi olla varsin moninaista. Tavallisimmin se kuitenkin on rakentamista. Asemakaavaa laadittaessa ei näin yleensä enää aseteta kyseenalaiseksi kaavan laatimisen tarpeellisuutta, vaan tämä ratkaisu on tehty, kun on päätetty laatia asemakaava tietylle alueelle. Suunnitteluprosessi voi johtaa myös sellaiseen lopputulokseen, että kaavan laatiminen ei – syystä tai toisesta – enää ole tarpeen. Ympäristön esteettisen laadun kannalta tämän voi asettaa kyseenalaiseksi ylätasolla eli ylipäätään ympäristön muuttamisen tasolla.[468] Konkreettisella tasolla järjestelmän tulisi johtaa esteettiseltäkin kannalta hyvään lopputulokseen.

Esteettiseltä kannalta on tietysti äärimmäisen mielenkiintoista, että asemakaavan »pitää tyydyttää» (viihtyisyyden ja) kauneuden vaatimukset. Kauneuden vaatimuksilla voidaan ymmärtää tässä suhteessa monia asioita. Mielestäni tärkeintä tässä suhteessa on se, että asemakaavallisen ratkaisun tulee kokonaisuutena ja osina tyydyttää kauneuden vaatimukset.[469] Sen tulee siis olla kaikissa suhteissa kauneuden vaatimukset täyttävä.[470] Käytännössä asemakaavaa arvioitaessa käsillä on yleensä vain kartta ja asemakaavamääräykset sekä mahdollista muuta havaintoaineistoa. Tästä johtuu, että kauneuden arviointi ei voi olla kovinkaan yksityiskohtaista. Asemakaavaa arvioitaessa ei esteettisten vaatimusten täyttymistä tarkastella siten kuin esimerkiksi taideteosta. Yksityiskohtainen kauneuden arviointi tapahtuukin – tavallaan tarkentuu – esimerkiksi rakentamisen kohdalla myöhemmin rakennuslupamenettelyn yhteydessä. Arviointi ei näin myöskään voi olla samankaltaista kuin esimerkiksi rakennuslupaharkinnan yhteydessä. Asemakaavan osalta ei näet vielä ole olemassa kuin »suunnitelma» alueen käyttämisestä eli myöskään arviointi ei tavallisesti voi esteettisessä suhteessa olla

---

[468] Ympäristönkäytön ylä/kokonaistasolla kauneuden arviointia olisi mahdollista suorittaa (RakL:n sisäisestikin) suhteessa kestävän kehityksen tavoitteeseen. Kun RakL 1.2 §:n mukaan alue on kaavoitettava kestävää kehitystä tukevalla tavalla, olisi mahdollista ajatella, että asemakaavallista kauneutta tarkasteltaisiinkin tämän tavoitteen kannalta. Tämä tarkoittaisi, että kauneuden vaatimukset tyydyttävän asemakaavan tulisi edistää kestävää kehitystä. Mielenkiintoista on tässä suhteessa huomata, että RakL:iin on ikäänkuin tehty uudet tavoitteet tuomalla kestävä kehitys RakL 1.2 §:n säännökseen. Nykyisen RakL:n voitaisiin näin katsoa palvelevan erilaisia tavoitteita kuin aiemmin. Mielestäni näin ei kuitenkaan ole, vaan ympäristönkäytön yleisenä tavoitteena (arvona) kestävä kehitys (oikeastaan sitä tarkentavat periaatteet) ovat voineet jo aiemmin olla osana RakL:n tavoitteistoa, vaikkei tästä nimenomaista säännöstä laissa olekaan. Ks. RakL 1.2 §:stä myös *Ekroos* YJ 1993/3–4 s. 58 ja kestävästä kehityksestä tavoitteena *Ekroos* (SYS/1993) s. 74–77.

[469] Kauneuden vaatimusten luonteesta johtuen kaikilla asemakaavamerkinnöillä ja -määräyksillä on merkityksensä näiden vaatimusten täyttymistä arvioitaessa.

[470] Äärimmäisen suppeasti tulkittuna voitaisiin ajatella, että asemakaavakartan tulee tyydyttää kauneuden vaatimukset. Laajemmin tulkittuna voitaisiin ajatella, että vain rakentamisen tulee tyydyttää kauneuden vaatimukset.

kovin konkreettista.[471]

Kun kysymys on säilyttävästä (esimerkiksi rakennuksia ja kaupunkikuvaa koskevasta) yksityiskohtaisesta kaavasta, arviointi on tavallaan helpompaa kuin uuden täysin rakentamattoman alueen kaavaa arvioitaessa. Säilyttävän kaavan osalta asemakaavamääräyksiä arvioidaan suhteessa kaavan tavoitteisiin eli harkitaan sitä, turvaavatko määräykset nämä tavoitteet. Tältä kannalta kysymys ei ole »varsinaisesti» esteettisten seikkojen arvioinnista, vaan kaavan »tehon» arvioimisesta. Luonnollisesti kaavan tavoitteisiin liittyvien arvojen harkinnassa myös esteettiset seikat ovat tärkeitä. Tällöin arvioidaan, onko esimerkiksi säilytettävillä rakennuksilla sellaista kaupunkikuvallista tai muuta rakennussuojelullista arvoa, että ne tulee suojella eli onko kaavoittajalla RakL 34 §:n säännösten nojalla ikäänkuin velvollisuus säilyttää kaupunkikuva. Kysymys ei siis ole suoraan kaavan esteettisyyden arvioimisesta.

Täysin rakentamattoman alueen osalta esteettisten kysymysten arviointi voi osittain perustua viereisten alueiden eli ympäristöstä samoin kuin maastosta johtuviin seikkoihin. Joissakin suhteellisen harvoissa tapauksissa, kun kysymys on täysin neitseellisestä alueesta, esteettinen arviointi voisi teoriassa hakea tavallaan tukea suunnitellun ympäristön muutoksen esteettisistä vaikutuksista.

Viihtyisyys esiintyy RakL 34.1 §:n 2-virkkeessä omana asemakaavalle asetettavana vaatimuksena. Aiemmin tässä tutkimuksessa esitetyllä akselilla terveys – viihtyisyys – esteettisyys, viihtyisyys sisälsi aspekteja sekä terveellisyydestä että esteettisyydestä.[472] Näin viihtyisyys ei tässäkään mielestäni ilmene itsenäisenä arvona. Viihtyisyydellä on kuitenkin asemakaavoituksen ja rakentamisen yhteydessä mahdollista kuvata monia sellaisia terveellisyyteen ja esteettisyyteen liittyviä asioita, joita ei ehkä tavanomaisessa kielenkäytössä pidetä näihin kuuluvina taikka joiden liittyminen näihin on epäselvää. Esimerkiksi »lievästi» tai »epävarmasti» terveellisyyttä koskevat asiat on usein helpompi lukea viihtyisyyteen kuuluviksi. Samalla tavoin esimerkiksi esteettisyyteen kuuluvat muiden ais-

---

[471] Myös asemakaavan – suunnitelman – toimivuus on mahdollista nähdä kauneuteen liittyvänä seikkana, vaikka AKL:n ja RakL:n laatijat eivät ilmeisesti näin ajatelleetkaan, eikä kyseistä säännöstä ajateltu tällä tavoin edes funktionalismin kukoistusaikana. Ks. toiminnallisuudesta esteettisenä esim. *Sepänmaa* (VTT 1294) s. 50 ja arkkitehtuurin piirissä *Bonsdorf* (VTT 1234) s. 60–63. Oikeastaan juuri toiminnallisuuteen liittyvät syyt ovat olleet säännöksen uudistamisen tarpeellisena nähneiden tahojen argumentaation ydintä. Toiminnallisuutta (ei kuitenkaan esteettisessä merkityksessä) on vielä viime aikoihin asti – modernin ajan päättymisen jälkeen – pyritty korostamaan esimerkiksi ehdottamalla RakL 34.2 §:ään sanamuotoa, jonka mukaan asemakaavaa laadittaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, että muodostuva yhdyskuntarakenne on sosiaalisesti toimiva. Ks. maankäytön uudistamistyöryhmä (YM, KRO, Työryhmän raportti 1/1993) s. 63.

[472] Ks. edeltä pääluvusta I.

tialueiden kuin näköaistin piiriin kuuluvat kysymykset voidaan helpommin käsitellä viihtyisyyskysymyksinä. Näin viihtyisyys muodostaa käytännössä erittäin laajan liukuvan raja-alueen, jolla on usein mahdollista argumentoida sekä terveellisyyden että esteettisyyden avulla. Viihtyisyys on kielellisesti ja (lainsäädäntö)teknisesti hyvä – vaikkakin kovin epämääräinen – apuneuvo kuvaamaan po. välialueen arvoja, jotka tosin saavat arvonsa arvoakselin ääripäistä.

Oikeus- ja hallintokäytännössä kauneutta käytetään varsin harvoin argumentaation osana yksityiskohtaisia kaavoja koskevissa ratkaisuissa. Erityisesti tämä koskee tarkasteltavana olevan säännöksen mukaista »yleistä» kauneutta. Esimerkkinä tällaisesta ratkaisusta voidaan mainita KHO 9.10.1986 t. 3932, jossa perustelut ja lopputulos jäivät YM:n päätöksen varaan.[473] Ratkaisussaan YM katsoi, että ottaen huomioon tontin suuruus, kerrosluvun säilyminen ennallaan sekä asemakaavan muutokseen sisältyvä vaatimus asuntojen sijoittamisesta kahteen eri rakennukseen, ei asemakaavan muutoksen voitu katsoa olevan ristiriidassa myöskään hyvän ja yhtenäisen rakennustavan vaatimuksen kanssa eikä tontin voitu katsoa tulleen niin tehokkaasti tai tiiviisti rakennetuksi, että se vaarantaisi M-niemen alueen viihtyisyyttä tai hävittäisi siihen liittyviä kauneusarvoja. YM pysytti kv:n päätöksen. Ratkaisussa kysymys oli lähes kaikista RakL 34 §:n mukaisista kysymyksistä: rakennustavasta, viihtyisyydestä ja kauneusarvoista.

5.2.4 Kulttuurimuistomerkkejä, kauniita näköaloja ja erityisiä kauneusarvoja koskeva säännös

Yleisen kauneuden vaatimuksia koskevan säännöksen lisäksi RakL 34.1 § sisältää myös erityisen säännöksen esteettisten arvojen suojelusta. Sen mukaan asemakaavaa laadittaessa on kulttuurimuistomerkkejä[474] sekä kauniita näköaloja ja muita kauneusarvoja mahdollisuuksien mukaan suojeltava ja säilytettävä (RakL 34.1 §:n 4-virke). Sanamuoto »mahdollisuuksien mukaan» heikentää säännöksen velvoittavuutta.[475] Mainitut »suojeluobjektit» on siten tuotu erityisesti esille eli ne ovat erityisen tärkeitä suojelun ja säilyttämisen kohteita. Säännöksen luettelon ensimmäisen kohdan mukaiset kulttuurimuistomerkit ovat lähes poikkeuksetta myös esteettiseltä kannalta merkittäviä. Näin kulttuurimuistomerkit voidaan tässä oikeastaan nähdä »rakennetun» ympäristön esteettisiä arvoja heijastavana seikkana, vaikka kauniisiin näköaloihin ja muihin kauneusarvoihin sisältyy (asemakaavoituksessa) yleensä myös rakennettua ympäristöä.

---

[473] Ks. kauneusargumentaatiosta myös ratkaisuja seuraavasta jaksosta.

[474] Kulttuurimuistomerkin käsite on varsin laaja ja sen piiriin kuuluvat kaikki kulttuurihistorian kannalta tärkeät kohteet eli rakennukset, muistomerkit, patsaat, puistot jne.

[475] Ks. myös *Murén* SKL 2/1975 s. 40.

Tarkastelun kohteena olevan säännöksen sanamuodon velvoittavuus on heikompi verrattuna 1- ja 2- (sekä 3-) virkkeiden sanamuotoihin. Säännöksessä mainittuja esteettisiä seikkoja on suojeltava ja säilytettävä mahdollisuuksien mukaan. Säännöksessä on siis tarkoituksella annettu kaavan laatijalle oikeus päättää, onko mahdollisuuksia olemassa.[476] Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että esteettisten seikkojen asemaa yleisesti ottaen olisi heikennetty, vaan säännöksen pääfunktio liittyy sen luonteeseen erityissäännöksenä, jossa halutaan korostaa näiden arvojen suojelun ja säilyttämisen tärkeyttä. Säännös on siten erityissäännös suhteessa edellä mainittuihin yleissäännöksiin, joiden mukainen esteettinen laatu ei voi heikentyä sen seurauksena, että erityissäännöksen mukaisia mahdollisuuksia (erityiseen) suojeluun ja säilyttämiseen ei ole. Säännöksen funktio on siten selvästi suojeleva ja säilyttävä. Kuitenkin tarkasteltavana olevaa säännöstä on pidettävä yleissäännöksenä suhteessa jäljempänä tarkemmin esille tuleviin RakL 34.3 ja 135 §:iin.

Oikeuskäytäntöä, jossa on käytetty tarkastelun kohteena olevaan säännökseen perustuvaa argumentaatiota, on suhteellisen paljon. Ensimmäisiä ratkaisuja, jossa RakL 34 §:ssä tarkoitettua fraseologiaa käytettiin, on KHO 1958 II 343 (ään. 4–3), joka tosin on annettu AKL:n nojalla, mutta AKL:n ja RakL:n yhteneväisyydestä johtuen ratkaisu on edelleenkin relevantti. Ratkaisu koski asemakaavaa, joka oli laadittu Turun tuomiokirkon ympäristöön. Turun kv oli hyväksynyt asemakaavan muutoksen, joka alistettiin SM:n vahvistettavaksi. Muutoksesta valitti SM:öön myös rakennushallitus, jonka mukaan asemakaavan muutoksen mukainen uusi katuyhteys olisi suurelta osin hävittänyt valtion omistuksessa olleen rakennuksen, »maaherran makasiinin». Rakennushallituksen mielestä rakennus oli kuitenkin historiallisesti ja rakennustaiteellisesti arvokas kulttuurimuistomerkki, joka tuomiokirkkoa kehystävien toisten historiallisten rakennusten kanssa muodosti ehjän tuomiokirkon ympäristöön sopeutuvan kokonaisuuden. SM hylkäsi valituksen ja vahvisti asemakaavan muutoksen. Rakennushallitus valitti edelleen KHO:een. KHO katsoi, että asemakaavan muutosta muodosteltaessa kauneusarvoja ja kulttuurimuistomerkkejä ei ollut suojeltu ja säilytetty. Tämän vuoksi KHO kumosi SM:n päätöksen. Ratkaisussa oli kysymys pääasiassa kulttuurimuistomerkin (rakennuksen) säilyttämisestä, mutta laajemmin ratkaisu koskee myös kaupunkikuvan suojelua. Vastaavanlaisia ratkaisuja on sittemmin annettu lukuisia ja yleensä niissä on kysymys rakennusten suojelusta.[477]

---

[476] Ks. myös edeltä historia-jaksosta AKL:n säätäjien ja kommentoijien näkemyksiä.

[477] Ks. esim. KHO 1990 A 57 (ään. 4–1), jossa asemakaavan muutos jätettiin vahvistamatta, kun se ei täyttänyt asemakaavalle RakL 34 ja 135 §:ssä rakennettuun ympäristöön liittyvien perinne-, kauneus- ja muiden arvojen säilyttämistä koskevalta osalta asetettavia vaatimuksia.

Tavallaan myös ratkaisussa KHO 11.3.1985 t. 916 (ään. 2–1–1–1) oli kysymys kulttuurimuistomerkeistä ja erityisistä kauneusarvoista, vaikka kaavallisessa argumentaatiossa ei käytettykään esteettistä terminologiaa. Vantaan kv oli hyväksynyt Helsingin pitäjän kirkonkylän ja Pakkalan kaupunginosien eräiden osien asemakaavan muutoksen. Asemakaava-alueesta (n. 75 ha) oli n. 40 ha osoitettu kulttuurihistoriallisesti arvokkaaksi erityisalueeksi (EH^2), jonka maisemakokonaisuus, maanviljelysalueet sekä puusto oli pyrittävä säilyttämään. Alueelle sai kaavamääräyksen mukaan rakentaa maisemaan ja käyttötarkoitukseen soveltuvia, kuten alueella harjoitettavaa maanviljelystä palvelevia rakennuksia.[478] SM hyläten kaavamuutoksesta tehdyt valitukset vahvisti kv:n päätöksen. KHO katsoi, että kun otetaan huomioon ko. alueen sijainti kirkon läheisyydessä ja merkitys maisemallisena kokonaisuutena, alue oli kaavassa voitu määrätä erityisalueeksi. Kaavamerkinnän mukainen erityisalue ei merkinnyt valituksessa tarkoitetulla tavalla maanviljelysalueen muodostumista asemakaavassa, vaan saadun selvityksen mukaan kaavamerkinnän tarkoituksena oli historiallisesti arvokkaan maisemakokonaisuuden säilyttäminen, joka tosin edellytti alueen säilyttämistä pääosin avoimena peltomaisena maisematilana. Kun otettiin huomioon myös muut kaavassa EH^2-merkinnällä[479] varustetut alueet, nyt kysymyksessä olevia alueita oli mahdollista KHO:n mukaan edelleen käyttää maanviljelykseen ja siten niiden nykyiseen käyttötarkoitukseen. KHO:n mielestä ko. kaavamerkintä ei sinänsä sisältänyt maanomistajalle velvoitteita alueen maisemakokonaisuuden, maanviljelysalueiden ja puuston säilyttämiseen. Se esti kuitenkin alueen käyttämisen poiketen sillä tavoin alueen nykyisestä käytöstä, että alueen maisemakokonaisuus muodostuu kaavamerkinnän ja kaavamääräysten vastaiseksi. Milloin tästä käyttökiellosta johtuu, ettei maanomistaja enää voi käyttää aluettaan kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla, eikä maanomistajalle myönnetä poikkeusta rajoituksesta, kaupungilla on lunastusvelvollisuus.[480]

Tällä kertaa kysymys oli Porvoosta, jossa asemakaavasta puuttuivat »riittävät» suojelumääräykset. Ks. vastaavasti myös esim. KHO 21.12.1983 t. 5499 ja KHO 12.5.1983 t. 1672 (Hämeenlinna/Piparkakkutalo), jotka jäivät SM:n perustelujen varaan.

[478] Suurimman osan tästä erityisalueesta omistivat Vantaan seurakunnat.

[479] Normaalisti EH-merkinnällä (ilman indeksiä) osoitetaan hautausmaata ja siihen liittyviä rakennuksia varten varattavat alueet. Toki Pyhän Laurin kirkkoa ympäröi tavanomainen vanha hautausmaa.

[480] Ensimmäisessä eriävässä mielipiteessä katsottiin ko. kaavamääräyksen olevan sisällöltään epäselvä (esittelijän ehdotus). Toisen eriävän mielipiteen mukaan ko. kaavamääräyksen katsottiin olevan maanomistajalle kohtuuton. Kolmannen eriävän mielipiteen mukaan valittajien tilat eivät liittyneet kirkon ja K-joen väliseen kulttuurimaisemaan siten, että ko. kaavamääräys olisi voitu niiden osalta RakL 135.1 §:n nojalla antaa. Eri mieltä olleet hn:t (3 kpl) olisivat siis kaikki kumonneet kv:n päätöksen ainakin osittain, mutta he olivat perustelujen osalta erimielisiä.

Edellä selvitetty ratkaisu osoittaa varsin hyvin ainakin sen, että maisemallisten arvojen säilyttämiseen voidaan pyrkiä varsin erilaisilla kaavallisilla keinoilla ja että asemakaavamääräykset ovat ydinasemassa tällaisten arvojen säilyttämisessä. Tavallisemmin tarkasteltavan säännöksen mukaisia arvoja pyrittäneen kuitenkin säilyttämään EM-merkinnällä ja S-merkinnöillä sekä niihin liitetyillä asemakaavamääräyksillä, vaikka myös muiden aluevarausmerkintöjen puitteissa näitä arvoja koskeva yleissäännös on otettava huomioon.[481] Kysehän on kulttuurimuistomerkkien, kauniiden näköalojen ja erityisten kauneusarvojen suojelusta ja säilyttämistä.

5.2.5 Erityissäännökset (puistot ja rakennussuojelu)

5.2.5.1 Puistot ja virkistysalueet

Esteettisten arvojen kannalta toinen mielenkiintoinen erityissäännös koskee puistoja ja muita virkistysalueita. Asemakaavaa laadittaessa on erityisesti katsottava, että puistoja ja muita virkistysalueita järjestetään riittävästi kaupungin eri osiin ja ettei näihin tarkoituksiin aikaisemmin varattua tilaa ilman erityistä syytä supisteta (RakL 34.2 §). Säännöksen alkuosaa voidaan pitää normaaliin ympäristönkäyttöön tähtäävänä, vaikka siihen liittyy tavallaan myös suojelullisia aspekteja. Jälkimmäinen osa säännöksestä on selvästi säilyttävä eli tarkoituksena on olemassaolevien puistojen ja virkistysalueiden suojaaminen muilta ympäristönkäyttömuodoilta muutettaessa asemakaavoja tai laadittaessa asemakaavaa alueelle, jossa ennestään on tällaisia alueita.

Säännöksen arvotaustaksi ja tavoitteeksi sopisi varsin hyvin viihtyisyys. Tämän tutkimuksen käsitteistön mukaisesti kysymys on osittain esteettisestä ja osittain terveydellisestä tavoitteistosta. Arvojen ääripäiden esimerkkeinä voidaan nähdä puistojen esteettinen merkitys kaupunkikuvassa ja niiden mielenterveydellinen merkitys. Puistot voidaan myös ehkä nähdä osoituksena ihmisen jonkinlaisesta alkukantaisesta kaipuusta luontoon – vaikkakin ihmisen tiukasti kontrolloimaan.[482]

Tarkastelun kohteena olevalla säännöksellä oli LVK:n mielestä tahdottu täydellisemmin »kuin tähän asti» tyydyttää sellaisten avonaisten paikkojen tarve sekä ehkäistä »kunnissamme nykyään jotenkin usein esiintyviä pyrkimyksiä puisto-

[481] Ks. myös asemakaavoitusopas (YM, KRO, Opas 2/1992) s. 42–43 ja 86–89 ja varsinaisen rakennussuojelun osalta, johon palataan tarkemmin jäljempänä, s. 102–111.

[482] Tässä yhteydessä ei valitettavasti ole mahdollista tarkastella tarkemmin puistokulttuuria ja sen kehitystä.

alueiden aiheettomaan supistamiseen».[483] Tämä toteamus on edelleenkin varsin ajankohtainen.

Puistot ja muut virkistysalueet ovat asemakaavan laatimisen kannalta erityisessä asemassa siten, että muiden aluetyyppien osalta vastaavanlaista erityissäännöstä ei ole. Puistojen ja muiden virkistysalueiden asemaa on näin tietoisesti haluttu korostaa, sillä ne jossain määrin »heikkoja» intressejä edustavina voisivat syrjäytyä muiden ympäristönkäyttömuotojen tieltä. Heikkous tarkoittaa tässä yhteydessä heikkoutta suhteessa muihin käyttömuotoihin, joilla on yleensä omat »edunvalvojansa». Nykyisellään edunvalvojien piiri ja määrä on ilmeisesti niin suuresti kasvanut, etteivät puistot liene enää tässä suhteessa heikkoja. Kuitenkin puistot ja muut virkistysalueet voisivat syrjäytyä päätöksenteossa nykyisinkin ilman erityistä säännöstä, sillä »puolestapuhujien» tai käyttäjien määrä ei suinkaan ratkaise päätöksenteossa.[484]

Esteettisten arvojen kannalta tämä erityissäännös täydentää yleissäännöstä, jonka nojalla puistojenkin puolesta argumentointi toki on mahdollista. Säännös jättää asemakaavan laatijalle kuitenkin myös runsaasti harkintavaltaa, sillä puistoja ja muita virkistysalueita tulee järjestää riittävästi kaupungin eri osiin. Riittävyys on varsin relatiivista ja arvostuksista riippuvaa, eikä mitään ehdottomia yleisiä sääntöjä puistojen riittävyydestä suhteessa esimerkiksi asukasmäärään tai asuntojen pinta-alaan (taikka koirien määrään) voida laatia. Tehokkaasti rakennetulla suuren kaupungin keskikaupunkialueella, jossa on paljon asuntoja, puistojen riittävyys on toinen kysymys kuin pienen kaupungin väljällä omakotitaloalueella (jossa puistoja ei ehkä tarvita lainkaan). Puistojen riittävyys voidaan näin ratkaista vain tapauskohtaisesti. Sama koskee puistojen ja muiden virkistysalueiden alan supistamista, joka vaatii erityisiä syitä.

---

[483] LVK 1924:2 s. 83.

[484] Puistot ovat asemakaavoituksessa olleet vapauden ja taloudellisten arvojen sekä mm. esteettisten arvojen leikkauspisteessä varsin perinteisesti. Esim. ratkaisusta KHO 1957 II 296 (ään. 3–2), joka koski varsin vähäistä puistikkoa erään liiketalon edustalla, käyvät varsin hyvin ilmi puistoihin liittyvät ongelmat. As. oy Västäräkin edustalle oli asemakaavassa osoitettu puistikko. Yhtiön valituksen mukaan siitä tuli aiheutumaan haittaa talon käytölle ja erityisesti talossa oleville liikkeille. KHO:n enemmistö katsoi, että yhtiötä rasitettiin asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan sellaisella rajoituksella, joka oli katsottava kohtuuttomaksi ja joka asemakaavalle asetettavia vaatimuksia olennaisesti syrjäyttämättä voitiin välttää. KHO siis kumosi SM:n vahvistuspäätöksen. Nykyisten arvostusten nojalla tuskin ryhdyttäisiin muutoksenhakutoimiin tällaisessa asiassa, varsinkin kun kyseinen puistikko oli jo rakennettu ja näytti varsin hyvin »koristavan» kyseistä kadunkulmaa. Kuitenkin nykyisinkin kävelykatujen yhteydessä käytävässä keskustelussa argumentit muistuttavat varsin paljon yhtiön esittämiä, vaikkakin niiden osalta tilanne on melko tavalla toisenkaltainen. Ks. em. ratkaisua koskeneesta keskustelusta valokuvineen *Meurman* ja *Murén* SKL 1957 s. 288–290. Ks. myös KHO 1951 I 18, jossa päädyttiin päinvastaiseen lopputulokseen.

Säännöksessä käytetty terminologia »ilman erityistä syytä» jättää tulkitsijalle melkoisesti harkintavaltaa, kun syistä ei ole mainittu edes esimerkkejä. Säännös on kokonaisuudessaan nähdäkseni ymmärrettävä siten, että jo olemassa olevien puistojen ja muiden virkistysalueiden osalta »supistamiskielto» on ankarampi kuin näiden alueiden varaamiseen kehoittava säännös. Tämä johtuu osittain jo siitä, että puistojen tarpeellisuus (oikeastaan riittävyys) on asemakaava-alueilla kaavan laatimisen yhteydessä harkittu. Kaavamuutostapauksissa olemassaolevien puistojen ja muiden virkistysalueiden »suoja» on näin vahvempi kuin muiden tämänkaltaisten alueiden. Kaikissa tapauksissa erityisten syiden tulee olla vahvoja, jotta ne voisivat syrjäyttää sekä yleiset asemakaavan laatimista koskevat (esteettiset) säännökset (RakL 34.1 §) että po. erityiset säännökset. Kaavoituksen ulkopuolella olevien puistojen osalta kysymys on ongelmallisempi.[485]

Puistot ja muut virkistysalueet osoitetaan asemakaavassa V-alkuisella merkinnällä.[486] VP-merkintää käytetään silloin, kun alue on tarkoitus »rakentaa» puistomaiseksi alueeksi, kun taas VL-merkinnällä osoitettuja alueita ei ole tarkoitus rakentaa puistoiksi.[487] V-merkinnällä osoitettujen alueiden sisällä on myös mahdollista käyttää s-merkintää niiden alueiden kohdalla, joita ei muuteta puistorakentamisella.[488]

Puistojen osalta on olemassa runsaasti oikeuskäytäntöä, josta esimerkkinä voidaan mainita KHO 1991 A 81. Ratkaisussa oli kysymys puistoalueen supistamisesta.[489] Siinä KHO totesi, että kun otetaan huomioon rakennuskaava-alueen koko, puistoalueen supistamisen määrä sekä se seikka, että supistaminen

---

[485] Lainsäädäntömme ei myöskään tunne ns. Green-Belt-ajattelua, jolla olisi mahdollista varata yksityiskohtaisen kaava-alueen ulkopuolisia alueita virkistystarkoituksiin tai ylipäätään estää rakennetun alueen vähittäistä levittäytymistä. (Osittain tämä johtuu yleiskaavoitukseen (ja myös seutukaavoitukseen) liittyvästä tehottomuudesta sekä erityisesti taaja-asutuspoikkeuslupakäytännöstä ja lainsäädännöstä.) Esimerkiksi Englannissa (14 % pinta-alasta) (ja Wales'issä) niiden merkitys on erittäin huomattava, vaikka ne eivät täysin estäkään vaikeaa päätöksentekoa, joka liittyy kaupunkien kehitykseen. Ks. esim. *Telling* (1990) s. 25–26 ja *Thorne* JP&EL 1994 s. 308–313.

[486] Ks. asemakaavoitusopas (YM, KRO, Opas 2/1992) s. 31–33.

[487] Useinkaan tällaiset alueet eivät »rakentamattomina» ja hoitamattomina ole esteettisesti kovinkaan miellyttäviä. Tällaiset alueet nimittäin joutuvat varsin intensiivisen ohjaamattoman käytön kohteiksi, jolloin niiden näennäisesti luonnontilainen kunto heikkenee.

[488] Ks. myös asemakaavoitusopas (YM, KRO, Opas 2/1992) s. 32 ja 88–89.

[489] Ks. myös KHO 1975 A II 48, jossa todettiin, että erityistä syytä asemakaavassa puistoksi varatun alueen supistamiseen ei ollut olemassa. Päätös jäi SM:n perustelujen (ja lausunnon) varaan. Niiden mukaan erityistä tarvetta ei ollut, kun otettiin huomioon läheinen omakotialue sekä sen eteläpuolelle kaavoitetut kerros- ja rivitaloalueet ja alueelle laadittu kunnanosakaava, joka edellytti kaupunginosan huomattavaa lisäämistä ja se heijastui puistoalueen korostetumpana tarpeena. Ks. myös KHO 28.1.1977 t. 283, jossa kysymys oli kaavan kohtuullisuu-

katkaisee yhtenäisen puistoyhteyden, joka yhdessä Atrantien kanssa ulottuu kaava-alueen eteläosista Lempäälän kirkolle, puistoalueen supistamiselle ei ole korttelin 26 osalta hyväksyttävää syytä. Kun otettiin huomioon AK-2 korttelialueelle osoitetun lisärakennusoikeuden määrä, korttelialueen pieni koko ja kaavan mukainen asuinkerrostalon kerrosluku sekä se, että lähialueella sijaitsevat tai näille kaavoitetut rakennukset olivat valtaosin enintään kaksikerroksisia, rakennuskaavan muutos ei korttelialueen AK-2 osalta eikä edellä selostetun puistoalueen supistamisen osalta korttelissa AR-9 tyydyttävästi täyttänyt niitä vaatimuksia rakennetun ympäristön sopusuhtaisuudesta ja viihtyisyydestä, joita kohtuuden mukaan voidaan asettaa järjestetylle rakennustoiminnalle. Näiden syiden vuoksi KHO kumosi kv:n ja LH:n päätökset.[490]

Puiston supistamiseen liittyvien erityisten syiden harkinta on tyypillisesti yksittäistapauksellista. Kuitenkin on selvää, että tällaisten syiden harkinnassa ympäristölliset tekijät ovat merkittävässä asemassa eli tilanteet vaihtelevat sen mukaan, onko kysymyksessä tiheästi rakennettu keskusta-alue vai väljästi rakennettu kaupungin laita-alue.

5.2.5.2 Rakennettuun ympäristöön liittyvät erityisarvot

Rakennussuojelun tehostamiseksi RakL 34 §:ään lisättiin vuonna 1985 (RakSL:n säätämisen yhteydessä) uusi 3 momentti, joka sisältää rakennussuojelullisen asemakaavan laatimista koskevan erityissäännöksen. Säännös on osittain päällekkäinen RakL 34.1 §:n ja RakL 135 §:n kanssa.[491] Tästä johtuu, ettei säännös oikeastaan sopeudu RakL 34 §:n ja RakL:n muuhun systematiikkaan. Sopeutumattomuus johtuu päällekkäisyyden lisäksi erityisesti säädöstekniikasta ja siitä,

---

desta puistoalueiden osalta, kun valittajien tila oli kokonaisuudessaan osoitettu katu- ja puistoalueeksi. Kun otetaan huomioon kysymyksessä olevan ranta-alueen kapeus ja maastosuhteet, sen puistomaisena säilymisen merkitys Oulaisten kaupunkikuvalle sekä alueen aikaisempi kaavallinen maankäyttötarkoitus, ei ollut katsottava, että EK:lle ja hänen asiakumppaneilleen olisi maanomistajina asetettu kohtuuttomia rajoituksia, jotka olisi asemakaavalle asetettavia vaatimuksia olennaisesti syrjäyttämättä voitu välttää, taikka ettei kaava täyttäisi maanomistajien tasapuoliselle kohtelemiselle asetettavia vaatimuksia. Kysymys oli siis ns. suhteellisesta kohtuullisuudesta. Ks. myös jäljempää kohtuullisuudesta ja *Ekroos* (1989) s. 172–179 (ja siinä mainitut ratkaisut).

[490] LH oli ratkaisussaan todennut, että kerrostalon sijoittamiselle kortteliin 30 n. 270 metrin etäisyydelle kirkosta ei voitu katsoa olevan maastollisia eikä maisemallisiakaan esteitä. Mielenkiintoista ratkaisussa on myös se, että KHO käyttää argumentoinnissaan tavallaan esteettistä terminologiaa (»rakennetun ympäristön sopusuhtaisuus»).

[491] Ks. RakL 135 §:stä, joka on ollut keskeisessä roolissa asemakaavallisessa rakennussuojelussa, jäljempää tarkemmin.

että säännöksen kieliasua ei ole yhdenmukaistettu 34 §:n muiden säännösten kanssa.

Rakennetun kulttuuriympäristön asemakaavallinen suunnittelu ei ole irrallaan muusta suunnittelusta, vaikka yleispiirteisen kaavoituksen merkitys ei lienekään kovin suuri näiden arvojen kannalta asemakaavoituksessa.[492] Lähtökohtaisesti rakennetun ympäristön (kaupunkikuvan) säilyttäminen poikkeaa luonnonmaiseman säilyttämisestä, sillä se vaatii – ainakin pidemmällä aikavälillä – positiivisia toimenpiteitä.[493]

Rakennussuojelulla on perinteisesti ollut erityisasema rakennuslainsäädännössä. AKL:n yleisten rakennetun ympäristön ja kaupunkikuvan säilyttämistä ja suojelua koskevien säännösten lisäksi RS:ssä oli erityiset säännökset »toimenpiteistä vanhan kaupunginosan suojelemiseksi» (RS 83–86 §).[494] Säännösten tarkoituksena oli ikäänkuin suojella vanhoja kaupunginosia »nykyaikaiselta» terveelliseltä ja paloturvalliselta kaupungilta. Ajattelutavassa on mielenkiintoista se, että vanhan purkaminen on aina merkinnyt edistystä ja parannuksia joltakin toiselta kannalta. Vanhojen kaupunkien osalta se merkitsi parannuksia terveellisyyden ja tulenvarmuuden suhteen.

Alue voitiin RS 83 §:n mukaan julistaa vanhaksi kaupunginosaksi, jos oli peläättävissä, että RS:n soveltaminen tiettyyn asemakaavoitettuun alueeseen saattaisi turmella tai hävittää arvokkaita sivistysmuistomerkkejä tai kaupunginosan vanhanaikaisen leiman.[495] Päätös tuli tehdä siinä järjestyksessä kuin asemakaavan hyväksyminen ja vahvistaminenkin. Kysymys oli siis eräällä tavoin erityisestä asemakaavoituksesta. Tällaisella alueella voitiin asemakaavaa laadittaessa ja muutettaessa poiketa asemakaavan laadusta tai RakJ:ssä annetuista säännöksistä, mikäli se havaittiin tarpeelliseksi edellä mainittujen arvojen suojelemiseksi (RS 85.1 §). RakJ:ssä voitiin antaa lievempiä säännöksiä, kun se voitiin tehdä aiheuttamatta huomattavaa terveydellistä haittaa tai tulenvarmuuden vaarantamista (RS 85.2 §). Kv:n tuli, milloin toimenpiteeseen oli aihetta, viipymättä

---

[492] Ks. säilyttävästä suunnittelusta esimerkkien valossa *Aarrevaara* ym. (1995). Ks. muusta suunnittelusta edempää tästä pääluvusta. Ks. erityisesti Rakennettu kulttuuriympäristö (MV ja YM, MV:n rakennushistorian osaston julkaisuja 16).

[493] Samalla tavoin myös kulttuurimaisema edellyttää jatkuvaa ylläpitämistä ja hoitoa.

[494] LVK:n perustelut RS:n säännösten osalta ovat mielenkiintoiset. Ensinnä se totesi, että kaupunkirakennustaiteen johtavia periaatteita, jotka kuvastuvat tätä alaa koskevassa uudenaikaisessa lainsäädännössä on, että olevat kauneusarvot ja kulttuurimuistomerkit asemakaavaa laadittaessa suojellaan ja säilytetään. LVK:n mielestä tämä periaate kuitenkin joutuu usein ristiriitaan kaupunginjärjestelyä ja rakentamista koskevien normaalivaatimusten kanssa, jotka lainsäädäntö erikoisesti terveyshoidon ja tulenvarmuuden tyydyttämiseksi sisältää. Ks. LVK 1924:2 s. 248–249.

[495] Vanha Porvoo ja Helsingin Senaatintorin ympäristö olivat tällaisia alueita.

ottaa kysymys käsiteltäväkseen ja tehdä siitä esitys SM:lle (RS 84 §). Vanhan kaupunginosan erityisasema voitiin myös lakkauttaa samassa menettelyssä, jossa se oli vahvistettukin (RS 86 §).[496]

Eräänlaiseksi pääsäännöksi esteettisten ja kulttuurihistoriallisten arvojen säilyttämiseksi LVK katsoi asemakaavan ja sen määräykset, mutta sen mukaan RS:n määräämät »minimivaatimukset» voivat tuntua liian ankarilta, kun on kysymys sellaisesta kaupunginosasta, jossa vanhoista ajoista saakka on noudatettu taajempaa rakennustapaa. LVK perusteli erityissäännöksiä mm. sillä, että näin »jälkimaailmalle voitaisiin säilyttää ne vanhanaikaisen kaupunkikulttuurin jätteet, jotka vielä ovat olemassa». LVK katsoi myös, että em. arvojen suojeleminen ei ole ainoastaan lainsäädäntökysymys, vaan huomattavalta osaltaan riippuu siitä, missä määrin kunnalliset viranomaiset kannattavat ja tahtovat edistää näitä pyrkimyksiä, sekä kaupungin asukkaiden asianharrastuksesta ja maanomistajain myötävaikutuksesta. LVK:n mielestä lainsäädännön tulee ainoastaan osoittaa eräät suuntaviivat tätä kulttuurityötä varten sekä poistaa mahdolliset esteet.[497] Nämä perustelut ovat edelleenkin varsin ajankohtaisia.

RakL 34.3 §:n mukaan rakennetun ympäristön tarkoituksenmukaista hyväksikäyttämistä on asemakaavaa laadittaessa erityisesti pyrittävä edistämään ja huolehtimaan, ettei rakennettuun ympäristöön sisältyviä perinne-, kauneus- ja muita arvoja hävitetä.[498] RakL 34.3 §:n alkuosa on eräänlainen tavoitesäännös, kun sen mukaan rakennetun ympäristön tarkoituksenmukaista hyväksikäyttämistä on pyrittävä edistämään. Säännöksen tämän osan velvoittavuus ei näin ole kovin vahva. Sen sijaan säännöksen jälkimmäinen osa on ehdottoman velvoittava, kun perinne-, kauneus- ja muiden arvojen hävittäminen on kielletty asemakaavaa laadittaessa. Säännöksen jälkiosa tuo siten esiin RakSL:n yhteydessä tehdyn rakennussuojelun keinojen valintaa koskevan säännön. Kaavoitukselliset keinot ovat nimittäin ensisijaisia rakennussuojelussa ja RakSL:n mukaiset keinot pääsääntöisesti vasta toissijaisia.[499]

Rakennettuun ympäristöön liittyvät esteettiset arvot ovat RakL 34.3 §:ssä keskeisiä. Rakennussuojelussa on kysymys ympäristön muttumattomuuden suojas-

---

[496] Ks. myös *Uggla* ja *Tammio* (1933) s. 331–334.

[497] LVK 1924:2 s. 249.

[498] Ks. rakennussuojelusta kaavoituksessa tarkemmin *Siitari-Vanne* (1994) s. 131–170, *Larma* ym. (1992) s. 175 ja 561–565, *Modeen* JFT 1971 s. 10–33, *Ruokonen* SKL 1972 s. 37–45, *Murén* SKL 1975 s. 39–41, *Aho* ja *Haapanala* SKL 1978/14 s. 12–16 ja *Metsäranta* Oikeus 1982 s. 23–24 sekä Opetusministeriön ja YM:n yleiskirje 20.6.1985 (N:o 3961/501/85, YM) s. 369–371.

[499] Ks. tarkemmin edeltä rakennussuojelun yhteydestä ja jäljempää rakennuksen purkamista koskevan kontrollin yhteydestä.

ta. Esteettisiä arvoja sisältäviä rakennuksia ei asemakaavaa laadittaessa saa hävittää. Hävittäminen on tässä yhteydessä ymmärrettävä siten, että se koskee nimenomaisesti vain säännöksessä mainittuja arvoja. Näin se ei koskisi yleisesti po. arvoja omaavien rakennusten muuttamista. Muutosten tulee olla sellaisia, että arvot säilyvät (= eivät häviä). Säännös jättää kaavan laatijalle melkoisesti harkintavaltaa esteettisten (ja muiden) arvojen olemassaolon havaitsemisen suhteen. Toisaalta säännös on siten avoin, että asemakaavaa koskevasta päätöksestä valitettaessa ehkä jo pelkkä väite esim. esteettisten arvojen olemassaolosta johtaa siihen, että tuomioistuimen on viimekädessä »tulkittava» arvojen laatu (ja ratkaistava asia).

Yksityiskohtaisessa kaavassa rakennussuojelun kannalta keskeisiä ovat suojelumääräykset. Suojelumääräykset liitetään suojelua koskeviin merkintöihin, jotka osoittavat alueen käyttötarkoituksen. Merkintää s käytetään suojeltavasta alueesta, merkintää sr suojeltavasta rakennuksesta ja merkintää sr RakSL:n (tai sitä edeltäneen kulttuurihistoriallisesti huomattavien rakennusten suojelusta annetun lain, 572/1964) nojalla suojelluista rakennuksista.[500] Suojelumääräykset voivat esimerkiksi kieltää rakennuksen purkamisen kokonaan tai niissä voidaan asettaa edellytyksiä purkamiselle. Määräyksissä voidaan myös asettaa edellytyksiä rakennuksen kunnostamisen tai ylläpidon suhteen.

Ympäristön säilyttämistä koskevaa merkintää /s ja sitä täydentäviä määräyksiä on mahdollista käyttää yhdessä muiden aluevarausmerkintöjen kanssa, jolloin asemakaavamääräyksissä täsmennetään suojelua. Asemakaavaan voidaan myös ottaa määräyksiä, joiden tarkoituksena on varmistaa uudisrakennusten sopeutuminen olemassa olevaan suojeltuun ympäristöön, rakennuskantaan. Myös muilla kaavamääräyksillä (esimerkiksi rakennusoikeus ja kerrosluku) on huomattava merkitys myös rakennussuojelun kannalta.[501]

Nykyisellään RakL:nkaan mukaisessa rakennussuojelua koskevassa oikeuskäytännössä ovat kaupunkikuvalliset – puhumattakaan esteettisistä – seikat kovin harvoin keskeisinä argumentaatiossa. Aikaisemmin eli ennen RakL:iin RakSL:n yhteydessä tehtyjä muutoksia tällaiset ratkaisut olivat yleisempiä.[502] Yleensä kulttuuriarvoihin perustuvat syyt rakennuksen suojelemiseksi ovat sillä

---

[500] Ks. tarkemmin määräyksistä ja merkinnöistä asemakaavoitusopas (YM, KRO, Opas 2/1992) s. 102–111.

[501] Ks. asemakaavoitusopas (YM, KRO, Opas 2/1992) erityisesti s. 107–111.

[502] Tämä johtuu ilmeisestikin siitä, että ennen RakL 135 §:n muutosta (uutta 3 mom.) kohtuuttomat asemakaavamääräykset katsottiin kielletyiksi. Aiemmin asemakaavoituksessa ehkä käytettiin kaupunkikuvallista suojelua, joka kuuluu RakL 34 §:n mukaisen suhteellisen kohtuuden piiriin. Ks. tarkemmin *Ekroos* (1989) s. 179–180 ja 192–194. Ks. myös jäljempää tästä pääluvusta.

tavoin kietoutuneet yhteen, ettei niitä voi erotella toisistaan. Esimerkkinä tällaisesta ratkaisusta voidaan mainita KHO 1987 A 47, jossa todettiin, että asemakaavan muutos, joka ei miltään osin edellyttänyt kaupunkikuvallisesti, rakennustaiteellisesti ja kulttuurihistoriallisesti arvokkaan rakennuksen säilyttämistä, ei täyttänyt RakL 34.3 §:ssä säädettyjä vaatimuksia. Ratkaisu, joka jäi YM:n perustelujen varaan, koski ns. Leipätehdasta Kemissä.[503]

Joskus suojeltavien rakennusten kunto saattaa aiheuttaa ongelmia esteettiseltä kannalta. Monasti rakennukset ovat näet joutuneet niin huonoon kuntoon, että niitä on mahdollista kutsua jopa epäesteettisiksi. Kysymys on tällöin tavallaan »pinnallisesta» ajattelusta, jolloin ei kiinnitetä kovinkaan suurta huomiota itse rakennuksen mahdollisiin esteettisiin arvoihin tai sen esteettiseen arvoon kaupunkikuvan kannalta. On tietystikin ainakin teoriassa mahdollista, että muiden kulttuuriarvojen vuoksi suojellaan rakennus, joka ei ole esteettisesti lainkaan merkittävä ja jota esimerkiksi suurin osa ympäristön asukkaista ja jopa »asiantuntijoista» pitää rumana.

Ratkaisussa KHO 6.11.1986 t. 4393 valittaja väitti rakennuksen olevan epäesteettinen. Kuopion kv oli hyväksynyt Väinölänniemen kaupunginosan asemakaavan muutoksen, jossa oli annettu määräyksiä ns. Kaupunginhotellin rakennuksen suojelemiseksi. Kv:n päätöksestä YM:öön valittanut Oy S katsoi valituksessaan, että asemakaavan muutoksessa suojeltavaksi osoitettu rakennus oli ulkonäöltään ja sisustukseltaan epäesteettinen.[504] Rakennuksella ei valittajan mie-

---

[503] Ks. myös esim. KHO 17.2.1983 t. 594, joka jäi SM:n perustelujen varaan. SM katsoi, että erästä rakennusta oli pidettävä kaupunkikuvallisesti sillä tavoin merkittävänä, että asemakaavassa annettua rakennuksen säilyttämiseen pyrkivää kaavamääräystä oli alueen asemakaavalle asetettavat kaupunkikuvalliset vaatimukset huomioon ottaen pidettävä tarpeellisena. Lopputuloksen kannalta päinvastaiselle kannalle päädyttiin ratkaisussa KHO 1994 A 26, jossa oli kysymys eräiden Helsingin Sörnäisten teollisuuskortteleiden suojelusta. Päätöksessään KHO totesi, että asiakirjoista saatavan selvityksen perusteella alueella oleva myllyrakennus (v. 1935) oli merkittävä alueen kaupunkikuvan ja alueen teollisuushistorian kannalta, mutta se ei soveltunut muutettavaksi muuhun käyttötarkoitukseen. Tämän vuoksi asemakaava ei ollut lainvastainen, vaikka siihen ei ollut otettu myllyrakennuksen turvaavia kaavamääräyksiä. Alueella olevan Andstén:in kaakelitehtaan (1880-luvulta) jäljellä olevien osien ja margariinitehtaan (v. 1930) rakennusten KHO totesi sijaitsevan korttelin sisäosissa katujulkisivun takana. Tämän vuoksi ja kaakelitehtaan osalta sen vuoksi, että siitä oli säilynyt vain osa, sekä niiden arvosta saadun selvityksen nojalla, KHO katsoi, että asemakaava ei ollut lainvastainen, vaikka siihen ei ollut otettu em. rakennusten suojelua koskevia määräyksiä. Myllyrakennuksen osalta kysymys on tavallaan kaupunkikuvallisten arvojen ja toiminnallisten seikkojen (ei soveltunut muutettavaksi) ristiriidasta, joka KHO:n kokonaisharkinnassa ratkesi toiminnallisten tekijöiden hyväksi. Tehtaiden osalta argumentaatiossa oli tärkeänä tekijänä niiden »näkymättömyys» kadulle.

[504] Vaikka valittaja onkin rakennuksen omistaja, jolla on muita suunnitelmia alueen varalle, ei tämä tee argumentaatiota täysin mitättömäksi. Argumentaatio lähinnä osoittaa arvomaailmojen erilaisuutta ja lienee sinänsä vilpitöntä.

lestä muutoinkaan ollut kulttuuri- eikä muuta historiallista tai edes rakennustaiteellista arvoa eikä merkitystä kaupunkikuvaan. MV:n YM:lle antaman lausunnon mukaan ko. rakennuksen säilyttäminen oli perusteltua historiallisten, rakennushistoriallisten ja kaupunkikuvallisten syiden perusteella. YM katsoi, että annettuja määräyksiä oli rakennuksen historiallinen, rakennushistoriallinen ja kaupunkikuvallinen merkitys huomioon ottaen pidettävä tarpeellisina. YM siis vahvisti kv:n päätöksen. KHO katsoi, ettei ollut syytä muuttaa YM:n päätöstä.

Edellä selvitetty ratkaisu on hyvä esimerkki asiantuntijaviranomaisen auktoriteettiasemaan perustuvasta argumentaatiosta. Luonnollisesti asiantuntijaviranomainen osaa yleensä perustella kantaansa paremmin kuin esteettiseltä kannalta maallikko eli tässä tapauksessa valittaja. Näin päätöksen tekevän viranomaisen on suhteellisen helppo mennä asiantuntijan kannan taakse perustelematta ratkaisua kovinkaan tarkoin. Vaikka onkin käytännön tilanteessa helppoa olla omista arvolähtökohdistaan suojelun puoltaja, on kuitenkin nähdäkseni teoreettisesti tunnustettava »rationaalisen» päätöksenteon suunnattomat ongelmat niissä tapauksissa, joissa kysymys on puhtaasti esteettisestä arvioinnista.

5.2.6 Suojelua koskevasta erityissäännöksestä rakennuslain 135 §:ssä

Kaikille RakL:n kaavamuodoille yhteinen säännös erityisestä suojelusta on RakL 135 §:ssä.[505] Jos jotain aluetta on sen sijainnin, luonnonkauneuden tai erikoisten luonnonsuhteiden tahi historiallisesti tai taiteellisesti arvokkaiden muistojen, esineiden tai rakennusten taikka muusta niihin verrattavasta syystä erityisesti suojeltava, voidaan kaavassa antaa tarpeellisia määräyksiä (RakL 135.1 §).[506]

---

[505] AKL:ssa ei ollut vastaavaa säännöstä, mutta rakennussuojelun osalta RS 83 §:n säännöksiä »vanhasta kaupunginosasta» on mahdollista pitää vastaavanlaisena säännöksenä. Ks. siitä tarkemmin kaavallisen rakennussuojelun yhteydestä edeltä. Toisena esikuvana voidaan mainita LVK:n vuoden 1949 asemakaavalakiehdotuksen 131 §, joka koski »erinäisiä toimenpiteitä luonnonsuojelun ja kulttuuriarvojen hyväksi», joka tosin ei koskenut kaavoitusta, vaan erityistä luvanhakuvelvollisuutta. Ks. LVK:n asemakaavalakiehdotus s. 63. Ks. myös HE 91/1954 vp. s. 32, jossa ehdotuksen 134.1 § oli sisällöltään RakL 135.1 §:ää vastaava, mutta 2 momentti koski erityistä luvanhakuvelvollisuutta yksityiskohtaisesti kaavoitetun alueen ulkopuolella. LtV teki kielellisiä muutoksia 1 momenttiin, poisti ehdotuksen 2 momentin, koska siinä säädettyä järjestelyä oli sen mielestä pidettävä tehottomana, ja muutti ehdotuksen 3 momentin RakL 135.2 §:n kaltaiseksi. Ks. LtV mietintö 3/1956 s. 6 ja 20.

[506] Säännöstä käsitellään toiston välttämiseksi vain tässä yhteydessä, vaikka se koskeekin kaikkia kaavamuotoja. Sitä on käytännössä sovellettu laajimmin lähinnä asemakaavoituksen yhteydessä. Seutukaavan ja yleiskaavan osalta on huomattava, että RakL 135 §:n mukaisilla määräyksillä ei voi olla samanlaista tehoa kuin yksityiskohtaisten kaavojen osalta, koska yleispiirteisten kaavojen ns. oikeusvaikutukset ovat heikompia. Ks. säännöksestä myös *Ruokonen* SKL 1972

Asemakaavan laatimista koskevien säännösten järjestelmässä RakL 135 § on nähdäkseni »erityinen erityissäännös», jolla on haluttu varmistaa se, että kaavamääräyksiä voidaan käyttää erilaisiin suojelutarkoituksiin.[507] Säännöksellä ei näin ole velvoittavaa luonnetta eli se ei »pakota» kaavan laatijaa suojelemaan.[508] Säännös siis antaa vain valtuutuksen eli se on lähinnä toimivaltaa koskeva. Suojelun perusta (tarve ja velvollisuus) muodostuu näin asemakaavan yhteydessä RakL 34 §:n kautta ja muiden kaavojen osalta vastaavasti niiden laatimista koskevien säännösten kautta. RakL 135.1 §:n säännös tehostaa suojelun keinovalikoimaa ja on rinnakkainen kaavamääräyksiä koskevan 36.2 §:n »yleis»säännöksen kanssa. Varsinaisen velvoittavuuden puuttumisesta huolimatta RakL 135.1 §:n säännöksellä on jossain määrin merkitystä myös kuvaamassa (asema)kaavalla mahdollisesti suojeltavissa olevien kohteiden laatua ja luonnetta. Nähdäkseni tämänkaltainen merkitys säännöksellä on erityisesti yleispiirteisen kaavoituksen osalta. Yleispiirteisten kaavojen laatimista koskevat säännöksethän ovat varsin ylimalkaisia ja RakL:n yleiset tavoitteet ovat suhteellisen heikosti velvoittavia ja osin jopa sääntelemättömiä.

Ympäristöön liittyvien esteettisten arvojen kannalta säännöksessä mielenkiintoisimpia suojeluarvoja ovat luonnonkauneus ja taiteellisesti arvokkaat rakennukset. Nämä arvot sisältyvät edellä selostettuihin RakL 34 §:n yleisimpiin säännöksiin (»kauneusarvot», »kauneuden vaatimukset», »hyvä rakennustapa» ja »kulttuurimuistomerkit»). RakL 135.1 §:ssä luonnonkauneutta on käytetty samankaltaisesti kuin LSL 1 §:ssä. Kysymys on tässä yhteydessä erityisestä (kvalifioidusta) luonnon kauneudesta, jota peilataan ihmisen arvomaailmaa vastaan. Kysymys ei näin voi olla siitä, että »alkuperäinen» luonto aina olisi kaunis. Taiteellisesti arvokkaan rakennuksen käsite näyttää terminologisesti erilaiselta kuin RakL 34 §:ssä käytetyt sanamuodot, vaikka se nähdäkseni lähemmin tarkasteltuna sisällöltään vastaa tätä terminologiaa.

RakL:n systematiikan (lainsäädäntötekniikan) kannalta RakL 135 §:n laatijoiden ajattelua on mahdollista ymmärtää siten, että haluttiin välttää samansisältöisen säännöksen kirjoittaminen erikseen kaikkiin kaavamuotoihin. Samalla säännös kuitenkin joutui erilleen muista kaavojen laatimista koskevista säännök-

---

s. 41–45, *Murén* SKL 2/1975 s. 40–41, *Niemi* (1986) s. 279–283 ja *Siitari-Vanne* (1994) s. 149–152 ja 164–170.

[507] Ks. yleisesti *Larma* ym. (1992) s. 555–560 ja rakennetun ympäristön ja maisemansuojelun kannalta *Haapanala* SKL 1987/5 s. 16.

[508] Ks. myös *Murén* (1975) s. 144–145, jonka mielestä RakL 34 §:ään perustuva suojelu on välillistä, epäsuoraa ja yleensä yleisluontoisempaa ja RakL 135 §:ään perustuva suojelu säilyttämään velvoittavaa. On huomattava, että *Murén* puhuu nimenomaan säännösten mukaisesta kaavallisesta suojelusta, eikä itse säännösten luonteesta.

sistä. Näin säännöksen soveltaminen on teoriassa voinut irtautua muista säännöksistä. Irtautuminen on voinut johtaa oman kaltaiseensa soveltamiseen tai soveltamattomuuteen. Mielestäni »irtautumisteoriaa» tukee ainakin 135.2 §:n tulkintakäytäntö. Tätä säännöstähän on tulkittu siten, että sen mukaan kohtuuttomien määräysten antaminen olisi ylipäätään kiellettyä eli erityissäännöksenä suhteessa RakL 34.1 §:n 5-virkkeeseen nähden. Säännöksen sanamuoto ei mielestäni väistämättä johda tällaiseen tulkintaan, vaan se voitaisiin nähdä – RakL 34.1 § luonnollisesti huomioon ottaen – pelkkänä lunastusta koskevana säännöksenä. Lainsäätäjän tarkoitus oli kuitenkin selvästi se, että kohtuuttomiksi katsottavia määräyksiä on mahdollista antaa vasta sen jälkeen, kun kohde tai alue on lunastettu valtiolle.[509] Nykyisellään säännös ei koske RakL 135.3 §:n mukaisesti rakennussuojelua, joten sen osalta kohtuuttomat määräykset ovat mahdollisia.[510] Tällöin omistaja on oikeutettu korvaukseen RakSL 11 ja 12.2–3 §:n mukaisesti.[511] Kysymys on siis tavallaan »korvauksellisesta kohtuuttomuudesta».[512]

RakL 135 §:n mukainen suojelu jakautuu luontevasti kohteiden mukaisesti kahteen ryhmään eli toisaalta luonnonkohteisiin ja toisaalta kulttuurikohteisiin. Molemmissa ryhmissä esteettiset seikat ovat keskeisiä. Luonnonkohteiden suojelun toisena edellytyksenä on näet luonnonkauneus ja kulttuurikohteiden osalta taiteellinen arvo. Yleisesti ottaen säännöksellä on ollut tärkeämpi merkitys

[509] HE:ssa säännös (ehdotuksen 134.3 §) oli sanamuodoltaan selkeämpi: »Jos 1 momentissa mainitussa tarkoituksessa on puututtava maanomistajan oikeuteen siten, että siitä on kohtuutonta haittaa, on käytettävä pakkolunastusta, johon valtioneuvosto voi antaa luvan, ja älköön tällaisessa tapauksessa määräyksiä annettako, ennen kuin pakkolunastus on suoritettu.» Ks. HE 91/1954 s. 32. Säännöksen sanamuoto liittyi siis selvemmin RakL:ssa muutoin käytettyyn terminologiaan, jossa kohtuuttomuuteen tai kohtuullisuuteen yleensä liittyy jokin lisämääre (ks. esim. RakL 22.2, 34 ja 56 §). LtV ei perustellut tehtyjä muutoksia. Ks. LtV:n mietintö 3/1956 s. 6. Sanamuotoeroilla ei tosin ilmeisestikään ole ollut suurtakaan merkitystä käytännön kannalta. Ks. myös esim. rakennussuojelukomitea (KM 1974:80) s. 119, joka piti RakL 135.2 §:n järjestelmää mm. »omalaatuisena».

[510] Nähdäkseni – oikeuskäytännöstä päätellen – näiden muutosten jälkeen myös käytäntö muuttui siten, että kun aikaisemmin oli käytetty varsin paljon RakL 34 §:ään perustuvaa ns. kaupunkikuvallista suojelua, siirryttiin käyttämään RakL 135 §:n mukaisia määräyksiä.

[511] Ks. HE 45/1983 vp. s. 11–12 ja 17. Ks. kohtuullisuudesta myös seuraavasta luvusta ja tarkemmin *Ekroos* (1989) s. 167–200.

[512] Tällaisesta oli kysymys ratkaisussa KHO 1988 A 61, jossa todettiin, että suojelun mahdollinen kohtuuttomuus tai kunnan korvausvelvollisuuden puuttuminen eivät estäneet seurakunnan omistaman, mutta sille tarpeettoman rakennuksen suojelemista asemakaavan muutokseen otetulla suojelumääräyksellä. Ratkaisu on siinä mielessä erityistapaus, että siinä oli kysymys myös RakL 135.4 §:n mukaisesta julkisyhteisöjä koskevasta »korvauksettomasta kohtuuttomuudesta».

kulttuurikohteiden eli rakennusten suojelussa kuin luontokohteiden säilyttämisessä.[513] Tälle on olemassa yksinkertainen selitys ainakin yksityiskohtaisen kaavoituksen suhteen. Yksityiskohtaisesti kaavoitettavilla alueilla ei näet kovin usein ole ainakaan kovin suuria »luonnonkauniita» kohteita.[514] Yksityiskohtaista kaavoitusta ei ylipäätäänkään – lähinnä kunnan lunastusvelvollisuudesta johtuen – käytetä laajojen kohteiden suojeluun, vaikka vähäisempien luonnonkauniidenkin kohteiden osalta myös yksityiskohtaisilla kaavoilla voidaan merkittävällä tavalla säilyttää ympäristöön liittyviä esteettisiä arvoja. Rakennusten suojelussa taas suojelua ei yleensä perustella yksinomaan esteettisillä seikoilla, vaan suojeluargumentaatiossa käytetään yleensä kaikkia kulttuuriarvoja yhdessä.

5.2.7 *Asemakaavallisen maiseman ja kaupunkikuvan suojeluun liittyvistä kohtuullisuuskysymyksistä*

Asemakaavan laatimista eli myös kaupunkikuvaan ja maisemaan liittyvien esteettisten arvojen suojelua asemakaavalla rajoittavat RakL:n asemakaavan kohtuullisuutta koskevat säännökset.[515] Lähtökohtana on yleisen kohtuusperiaatteen mukaisesti, että asemakaava ei saa olla kohtuuton. RakL:n asemakaavaa koskevat säännökset pitävät kuitenkin sisällään ainakin neljää erilaista asemakaavaa koskevaa kohtuullisuutta/kohtuuttomuutta.[516] Kohtuus ei siis asemakaavan osalta olisi normaalin »möhkälemäisen» kohtuuden kaltaista, vaan asemakaavan

---

[513] Sekä luonto- että kulttuurikohteiden suojelussa käytetään S-merkintöjä ja niihin liittyviä määräyksiä. Ks. tarkemmin luontokohteiden osalta asemakaavoitusopas (YM, KRO, Opas 2/1992) s. 86–89 ja rakennusten osalta s. 103–111. Ks. seutukaavan osalta seutukaavoitusohjeet (YM, KRO, Kaavoitusohjeita 1/1984) s. 20–23 ja 26–29 sekä s. 35. Ks. yleiskaavan osalta yleiskaavoitusohjeet (SM, KRO, Kaavoitusohjeita 2/1980) s. 28–29 ja 36.

[514] Yleispiirteisen kaavoituksen osalta on muistettava suojelumääräysten heikkous suhteessa yksityiskohtaiseen kaavoitukseen.

[515] Asemakaavan laatimista rajoittavat myös jotkin »muut oikeudelliset periaatteet tai rajoitukset». Tällaisia ovat esim. yleiset harkintavallan rajoitusperiaatteet ja kansalaisten yhdenvertaisuusperiaate. Myös nämä voivat olla ristiriidassa asemakaavassa annettavien esteettisten arvojen suojaamiseksi annettujen määräysten kanssa, vaikka ne voivat toimia myös näiden arvojen puolesta. Ks. näistä tarkemmin esim. *Ekroos* (1989) s. 158–166. Asemakaavan lainmukaisuuden harkintaperusteina tulevat kysymykseen myös seuraavat seikat: laatimiseen liittyvät riittävät selvitykset, selvyys, yksityiskohtaisuus ja asemakaavallisten tarkoitusten palveleminen. Ks. näistä yleisesti *Ekroos* (1989) s. 88–89 ja 156–157 sekä *Ekroos* YJ 1990/4 s. 4–15.

[516] Ylipäätään kohtuus tai kohtuuttomuus mainitaan voimassa olevassa RakL:ssa 38 kertaa. Kaikki nämä säännökset eivät koske varsinaisesti kohtuullisuutta suhteessa esim. maanomistukseen, vaan joissakin niistä ilmaistaan jonkin muun seikan kohtuullisuus. Esim. rakennuskaavan laatimista koksevan RakL 95.2 §:n mukaan kaavan on tyydyttävästi täytettävä ne vaatimukset, joita kohtuuden mukaan voidaan asettaa järjestetylle rakennustoiminnalle. Ks. koh-

osalta voidaan hahmotella neliportainen kohtuullisuuden-kohtuuttomuuden asteikko[517], jonka piiriin kuuluvat: suhteellinen kohtuullisuus[518] (RakL 34.1 §:n 5-virke), »normaali» kohtuullisuus (RakL 135.2 §), korvaukseen oikeuttava kohtuuttomuus (RakL 135.3 §) ja korvaukseton kohtuuttomuus julkisyhteisölle[519] (RakL 135.4 §).[520]

Säännösten mukaan asemakaava voi olla kohtuuton ainoastaan maanomistajille, joiden osalta kysymys on taloudellisiin arvoihin palautettavissa olevasta kohtuuttomuudesta. Muiden tahojen osalta tulisi ilmeisesti turvautua yleiseen kohtuusperiaatteeseen. Näissä tapauksissa kaava saattaisi voida olla »kokonaisuutena» kohtuuton, jos se ei täyttäisi esimerkiksi ympäristön esteettisyydelle ja viihtyisyydelle asetettavia vaatimuksia kokonaisuuden kannalta, vaikkei sitä voitaisikaan katsoa minkään nimenomaisen säännöksen vastaiseksi.[521]

Rakentamattomaan ja rakennettuun ympäristöön liittyvät kysymykset joutuvat RakL 135 §:n kohtuussäännöksiä tarkasteltaessa eri ryhmiin sen vuoksi, että RakL 135.3 ja 135.4 §:t eivät voi koskea muuta kuin rakennussuojelua.[522] Näin RakL 135.1 §:ssä mainittujen luonnonkauniiden kohteiden osalta ei voida käyt-

---

tuudesta asemakaava-asioissa yleisesti esim. *Uggla* ja *Tammio* (1933) s. 19, Hyvönen (1988) s. 651, *Hollo* Maanmittaus 1978/3–4 s. 69–73 ja *Ekroos* YJ 1990/4 s. 18–24 sekä seikkaperäisimmin *Ekroos* (1989) s. 167–201.

[517] Ks. myös *Murén* SKL 1975 s. 39, joka on erotellut kohtuullisuussäännöksiä.

[518] Ks. tarkemmin *Ekroos* (1989) s. 169–190. Suhteellista kohtuullisuutta voitaisiin kutsua myös ehdolliseksi kohtuullisuudeksi tai tavoitekohtuullisuudeksi.

[519] Ks. RakL 135 §:n mukaisesta kohtuuttomuudesta tarkemmin esim. *Murén* SKL 1975 s. 39–44 ja *Ekroos* (1989) s. 191–200.

[520] Kyseiset säännökset kuuluvat seuraavasti: Lisäksi on asemakaavaa laadittaessa mikäli mahdollista otettava huomioon vallitsevat maanomistusolot sekä tarpeellista huomiota kiinnitettävä siihen, etteivät kustannukset asemakaavan toteuttamisesta muodostu liian rasittaviksi ja ettei yksityiselle maanomistajalle aseteta kohtuuttomia rajoituksia, jotka asemakaavalle asetettavia vaatimuksia olennaisesti syrjäyttämättä voidaan välttää (RakL 34.1 §:n 5-virke). Milloin määräystä ei voida antaa sen vuoksi, että se on maanomistajalle kohtuuton, voi valtioneuvosto antaa kunnalle luvan pakkolunastaa alueen (RakL 135.2 §). Asema- tai rakennuskaavaan voidaan ottaa 2 momentin säännöksen estämättä rakennussuojelulain (60/85) 2 §:ssä tarkoitetun kohteen suojelemiseksi tarpeelliset määräykset. Oikeudesta korvaukseen tässä tapauksessa on voimassa, mitä rakennussuojelulain 11 §:ssä sekä 12 §:n 2 ja 3 momentissa on säädetty (RakL 135.3 §). Mitä 3 momentissa on säädetty kunnan korvausvelvollisuudesta, ei koske julkisyhteisöjen omistamia rakennuksia (RakL 135.4 §).

[521] Ks. myös *Ekroos* (1989) s. 168.

[522] Ennen RakL 135 §:n muutosta, jolloin korvauksellinen kohtuuttomuus ja julkisyhteisön korvaukseton kohtuuttomuus lisättiin säännökseen, olivat tapaukset, joissa oli kysymys normaalista kohtuusharkinnasta, suhteellisen yleisiä. Ks. tällaisista ratkaisuista esim. KHO 1974 A II 69, jossa katsottiin (SM:n perustelujen mukaisesti), että suojelumääräysten oli katsottava tekevän mahdolliseksi tontin käyttämisen kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla. Ks. myös KHO 16.4.1986 t. 1474, jossa ottaen huomioon kaavan sallima rakennusoikeus ja kaavan vaikutuk-

tää (korvaukseen oikeuttavia) kohtuuttomia määräyksiä kuten rakennusten suhteen on asian laita.[523] Jos asemakaavallisen suojelun perustana käytetään yleisiä RakL 34 §:n säännöksiä, kysymykseen tulee normaali suhteellisen kohtuullisuuden arviointi eli harkitaan sitä, olisiko maanomistajaan kohdistuvat rajoitukset voitu välttää asemakaavalle asetettavia vaatimuksia olennaisesti (eli RakL 34 §:n laatimissäännöksiä) syrjäyttämättä. Mikäli nämä olennaiset tavoitteet eivät ole saavutettavissa ilman kohtuuttomia määräyksiä, voidaan määräykset sisällyttää kaavaan. Yleisesti on mahdollista todeta, että suhteellinen kohtuuttomuus aktualisoituu varsin harvoin.[524]

5.2.8 Ruotsi, Tanska, Flander ja Ranska

Ruotsin PBL ja PBF uudistivat yksityiskohtaista kaavoitusta koskevat säännökset kokonaisuudessaan myös aineellisesti. PBL:ssa, tai sen nojalla annetussa PBF:ssa, ei enää ole BS 12 §:n tai Suomen RakL 34 §:n kaltaisia säännöksiä esteettisistä seikoista.[525] Tämä ei luonnollisestikaan tarkoita sitä, että esteettis-

---

set kokonaisuudessaan katsottiin asemakaavan olevan kohtuuton maanomistajalle. Nykyisin ei normaali kohtuullisuusharkinta tulle enää esille rakennussuojelun yhteydessä, sillä kohtuuttomista määräyksistähän on oikeus saada korvaus. Julkisyhteisöille korvauksetonta kohtuuttomuutta koskevia ratkaisuja saattaa jatkossakin esiintyä. Tällaisista ensimmäisiä oli KHO 22.2. 1988 t. 696, jossa katsottiin, että suojelun mahdollinen kohtuuttomuus tai kunnan korvausvelvollisuuden puuttuminen ei ollut esteenä suojelumääräyksen sisällyttämiselle kaavaan koskien seurakunnan omistamaa ns. kuumesairaalan rakennusta. Ks. RakL 135 §:n mukaisesta kohtuullisuusharkinnasta tarkemmin *Ekroos* (1989) s. 191–200.

[523] Tällaiset kohteet lienevät asemakaavoituksessa ylipäätäänkin varsin harvinaisia.

[524] Useimmiten suhteellisen kohtuullisuuden osalta on harkittu puistojen kohtuullisuutta. Ks. tällaisista ratkaisuista esim. KHO 1951 I 18 (ei kohtuuton), KHO 1957 II 296 (kohtuuton), KHO 1962 II 8 (kohtuuton) ja KHO 26.9.1986 t. 3709, jossa päätöksen perustelut jäivät YM:n onnistuneen argumentoinnin varaan. YM totesi alueella olevan vanhoja savenottolammikoita, jotka yhdessä niiden välissä olevien kannasten kanssa muodostivat erikoisen ja mielenkiintoisen maisemakokonaisuuden. Näiden alueiden käyttäminen asemakaavassa osoitettua laajemmin yksityiseen rakennustoimintaan olisi ollut YM:n mukaan omiaan mm. särkemään maisemakokonaisuuden. YM katsoi, että tämän vuoksi maanomistajille ei, vaikkei heille oltukaan osoitettu aluetta rakennustoimintaan, voitu katsoa osoitetun sellaisia kohtuuttomia rajoituksia, joita asemakaavalle mm. maisemakuvan säilyttämiselle asetettavia vaatimuksia olennaisesti syrjäyttämättä olisi voitu välttää. Ennen vuoden 1985 rakennussuojelua koskevia RakL 135 §:n muutoksia myös kaupunkikuvalliset kysymykset saattoivat olla suhteellisen kohtuullisuusharkinnan piirissä, kun RakL 135.2 § kielsi kohtuuttomat rajoitukset myös rakennussuojelun osalta. Ks. tästä tarkemmin *Ekroos* (1989) s. 179–182.

[525] Vuoden 1947 BL:ssakaan ei tällaisia säännöksiä enää ollut, mutta vuoden 1959 BS:n, joka korvasi vuoden 1949 BS:n, 12.1 §:n mukaan asemakaavaa laadittaessa tuli kiinnittää huomiota mm. kauneus- ja viihtyisyysnäkökohdista johtuviin vaatimuksiin. Ks. *Bexelius* ym. (1974) s. 386–390.

ten arvojen paino yksityiskohtaisessa kaavoituksessa olisi heikentynyt PBL:n tultua voimaan Ruotsissa 1.7.1987. Esteettisiä seikkoja koskevat asiat on PBL:ssa vain säännelty toisenlaisin säännöksin.[526] PBL 2 luvussa säännellään yleisistä kaavoituksessa ja asutuksen sijoittamisessa PBL:ssa noudatettavista periaatteista. PBL 2 luvussa ei nimenomaisesti tuoda esiin esteettisiä (tahi maisemallisia tai kaupunkikuvallisia) seikkoja.[527]

Varsinaiset yksityiskohtaista kaavoitusta koskevat säännökset ovat PBL 5 luvussa.[528] Yksityiskohtaisen kaavan (detaljplan) laatimisvelvollisuudesta säädetään PBL 5:1:ssä. Sen mukaan yksityiskohtainen kaava on laadittava myös esimerkiksi rakennusten suojelemiseksi. Aineelliselta kannalta ehkä tärkein PBL:n yksityiskohtaista kaavoitusta koskeva säännös on PBL 5:7, jossa säädetään niistä määräyksistä, joita voidaan antaa PBL 5:3:ssä säädettyjen yleisten tarkoitusten lisäksi.[529] PBL 5:7:n mukaan määräyksiä voidaan antaa mm. rakennuksen suurimmasta laajuudesta maanpinnan ylä- tai alapuolella, jos tähän on ympäristöllisiä tai asumiseen liittyviä syitä taikka rakennuksen pienimmästä sallitusta koosta; rakennuksen, muiden laitteiden ja tonttien sijoittamisesta, muodosta ja tekemisestä; historiallisesti, kulttuurihistoriallisesti, ympäristöllisesti tai taiteellisesti erityisen arvokkaiden rakennusten (PBL 3:12) suojelusta ja näitä rakennuksia koskevasta purkukiellosta; maanpinnan kasvillisuudesta, muotoilusta ja korkeusasemasta.[530]

Yleisesti voidaan todeta, että Ruotsissa painopiste siirtyi rakennuslainsäädännön uudistuksen yhteydessä vuonna 1987 esteettisen (maisemallisen ja kaupunkikuvallisen) kontrollin osalta kaavoituksesta rakentamista koskevan ennakkovalvonnan suuntaan. Samassa yhteydessä säännökset ikäänkuin modernisoitiin eli niistä poistettiin ilmeisen hankalaksi koettu esteettinen terminologia.

Tanskan kaavoituslain (lov om planlægning, 1991-6-6 nr 388, PL), tavoitteena on erityisesti[531] (PL 2.2,2 §) luoda ja säilyttää arvokkaita rakennuksia, kaupunkikuvaa (bymiljøer) ja maisemaa. PL 13.2 §:ssä säädetään velvollisuudesta

[526] Ks. Ruotsin entisistä BL:stä ja BS:stä *Bexelius* ym. (1974) s. 136–156 ja 385–393. BS 12 §:n mukaan asemakaavan tuli tyydyttää terveellisyyden, kauneuden ja viihtyisyyden vaatimukset.

[527] Ks. tarkemmin *Didon* ym. (1987) s. 115–124.

[528] Ks. näistä yleisesti *Didon* ym. (1987) s. 211–214.

[529] Kulttuuriympäristön suojelua on ehdotettu edelleen tehostettavaksi yksityiskohtaisia kaavoja laadittaessa. Ks. Miljö och fysisk planering (SOU 1994:36) s. 23–27.

[530] Ks. tarkemmin *Didon* ym. (1987) s. 238–261 ja *Ekroos* (1989) s. 30–32.

[531] Yleisenä tavoitteena on PL 1.1 §:n mukaan suojella maan luontoa ja ympäristöä siten, että yhteiskuntakehitys voi tapahtua kestävältä pohjalta kunnioittaen ihmisten elinehtoja ja eläin- ja kasvimaailman säilymistä.

laatia yksityiskohtainen kaava (lokalplan).[532] Laatimiseen ryhtymisen syynä on voi olla myös se, että alueella aiotaan ryhtyä rakennusten purkamiseen.

PL 15.2 §:ssä säädetään niistä seikoista, joista lokalplanissa voidaan antaa määräyksiä. Määräyksiä voidaan antaa mm. asutuksen sijoittumisesta rakennuspaikalle sekä rakennuspaikan korkeusasemasta (6-kohta). Maiseman säilyttämisestä suhteessa rakentamiseen alueella, joka liitetään kaupunkimaiseen rakentamiseen tai kesäasutusrakentamiseen, voidaan antaa määräyksiä (10-kohta). Edelleen määräyksiä voidaan antaa olemassa olevien rakennusten säilyttämisestä siten, että rakennus voidaan purkaa, rakentaa uudestaan tai muutoin muuttaa vain kunnanhallituksen luvalla (14-kohta).[533]

Yleisesti on todettava, ettei PL:ssa käytetä yksityiskohtaisen kaavan osalta esteettistä terminologiaa. Maisemalliset ja kaupunkikuvalliset seikat ovat kuitenkin melko vahvasti esillä PL:n yksityiskohtaisen kaavan laatimista koskevissa säännöksissä eli kaavassa voidaan antaa erilaisia määräyksiä, joilla pyritään maiseman ja kaupunkikuvan suojaamiseen.

Flanderin rakennuslaissa (ROSW) ei ole erityisiä esteettisiä tai maisemallisia taikka kaupunkikuvallisia seikkoja koskevia säännöksiä, joita olisi noudatettava yksityiskohtaista kaavaa laaadittaessa.[534] ROSW 16 artiklan (4-kohdan) mukaan yksityiskohtaiseen kaavaan (Gemeentelijk Bijzonder Plan van Aanleg, BPA) voidaan ottaa määräyksiä, jotka koskevat rakennusten sijoitusta, kokoa ja kuntoa.[535] Määräykset voivat koskea myös rakennuksen sisäpihaa ja puutarhaa. Lisäksi yksityiskohtaisessa kaavassa voidaan antaa määräyksiä mm. tiealueista, rakentamattomista alueista ja kasvillisuudesta (art. 16, 5-kohta). Kaavassa voidaan alue määrätä myös viheralueeksi, metsäreservaatiksi, urheilualueeksi tai hautausmaaksi taikka julkisten rakennusten alueeksi tahi suojeltujen rakennusten alueeksi (art. 16, 6-kohta). Yksityiskohtaisten (ja kunnallisten yleispiirteisten) kaa-

---

[532] Ks. Tanskan rakennuslainsäädännöstä ennen PL:ää *Andersen* (von Eyben II) s. 70–87, *Andersen* ja *Christiansen* (1989) s. 174–255.

[533] PL 15 §:ää vastaavat säännökset olivat aikaisemmin Kommuneplanelov'in 18 §:ssä. *Andersen ja Christiansen* (1989) s. 230, toteavat maisemansuojelua koskevan säännöksen osalta, että kysymys ei ole luonnonsuojelulain (tuolloin naturfredningslov) kaltaisesta rauhoittamisesta, vaan alueen ympäristöllisen laadun säilyttämisestä. Kaavallinen rakennussuojelu täydentää rakennussuojelulakia, sillä siinä on mahdollista suojella laajempia kokonaisuuksia. Ks. *Andersen ja Christiansen* (1989) s. 242–244. Ks. myös *Andersen* (von Eyben II) s. 79–82 ja *Askær* Landinspektøren 1980 s. 268–274.

[534] Kuitenkin myös yksityiskohtaisen kaavoituksen yhteydessä on muistettava ROSW:n 1 artiklan tavoitesäännös, jonka mukaan ROSW:n mukaisessa ohjauksessa on otettava huomioon taloudelliset, sosiaaliset ja esteettiset näkökohdat sekä päämäärä maan luonnonkauneuden koskemattomuuden säilyttämisestä.

[535] Ks. myös *De Pue* ym. (1994) s. 65.

vojen osalta ei »kaavamääräyksiä» ole harmonisoitu siten kuin seutukaavan osalta on tehty eli niistä tarkoituksista, joihin alueita voidaan yksityiskohtaisessa kaavassa varata, ei ole annettu alemmanasteisilla säännöksillä tarkempia määräyksiä. Yksityiskohtaisessakin kaavassa on kuitenkin mahdollista antaa esimerkiksi esteettisiä seikkoja koskevia tarkempia määräyksiä.[536]

Ranskan rakennuslain (C. urb.) mukaan yksityiskohtaisen kaavan (POS)[537] tulee olla yleispiirteisen kaavan kanssa yhteensopiva. Lisäksi se ei saa olla kansallisten (valtiollisten) tavoitteiden vastainen (art. L. 123-1).[538] POS:n laatimisessa tulee myös suorittaa ympäristövaikutusten arviointi.[539] POS:ssa osoitetaan alueet eri käyttötarkoituksiin ja määrätään ylipäätäänkin tarkemmin alueiden käytöstä.

Maisemansuojelun asemaa korostettiin entisestään POS:ssa C. urb. vuoden 1993 muutoksissa. POS:a laadittaessa on mm. selvitettävä maisemansuojelulliset seikat ja maisemansuojelun kehittämisen mahdollisuudet (art. L. 123-1 (2. kappale)). POS:ssa on luonnollisestikin annettava tarpeelliset rakennuksen ulkomuotoa, kokoa ym. koskevat määräykset (art. L. 123-1 (1-kohta).

Maiseman ja kaupunkikuvan kannalta tärkein POS:n laatimista koskeva säännös on C. urb. L. 123-1 (7-kohta) artikla. Sen mukaan POS:ia laadittaessa on identifioitava ja paikannettava maisemalliset (ja kaupunkikuvalliset) elementit ja määriteltävä ne korttelit, kadut, rakennukset (monuments), maisemat (sites) ja suojavyöhykkeet, joiden osalta on esteettisistä, historiallisista tai ekologisista syistä tarpeen varmistaa niiden suojelu.[540]

---

[536] Ks. maisemansuojelun erityislainsäädännön ja kaavoituksen suhteesta, joka on rinnakkainen, myös *Draye* (1993) s. 200–206.

[537] POS voi kattaa koko kunnan alueen tai osan siitä (art. R. 123-1). Ranskassa yksityiskohtaisen kaavan laatimiseen oli vuoden 1991 puolivälissä ryhdytty 18.313 kunnassa (Ranskassa yhteensä n. 36.672 kuntaa) ja 13.388 kuntaan oli hyväksytty yksityiskohtainen kaava. Nämä kaavat kattoivat 244.000 km² Ranskan pinta-alasta (n. 45 % kokonaispinta-alasta 543.965 km²) ja ne koskivat 47 miljoonaa ihmistä (n. 4/5 koko väestöstä).

[538] POS:n hyväksyminen kuuluu vuonna 1983 tehtyjen valtion ja kunnan toimivaltaa koskeneiden muutosten – decentralisoinnin – jälkeen kunnanvaltuuston (conseil municipal) toimivaltaan. Préfet'illä on kuitenkin mahdollisuus vaatia kuntaa muut-tamaan POS:ia ylikunnallisten intressien vuoksi (C. urb., art. L 123-7-1 et 123-8). Tällaisia intressejä ovat erityisesti C. urb. L. 111-1-1 artiklassa mainitut syyt, jotka voinevat liittyä myös maiseman- tai kaupunkikuvan suojeluun, sillä nämä seikat ovat lain tavoitteissa varsin korkealla sijalla. Ks. myös *Lebreton* (1993) s. 102.

[539] YVA:n merkitys ei kuitenkaan Ranskassa ole maisemalliselta kannalta kovinkaan suuri. Ks. *Morand-Deviller* (ed. Duby) s. 90. Suomessa YVAan on asettu melkoisia ympäristöllisiä toiveita. Näiden toiveiden lunastamisen edellytyksiä ei YVAlla kuitenkaan nähdäkseni ole, sillä YVA koskee ainoastaan menettelyä, eikä se aineellisessa suhteessa siis lisää ympäristöseikkojen painoarvoa päätöksenteossa.

[540] C. urb. art. L. 123-1 (7-kohta): »identifier et localiser les elements de paysage et delimiter

Alueet jaotellaan POS:ssa päätyypeittäin »taajama-alueisiin» (U) ja »luonnon alueisiin» (N) (les zones urbaines et les zones naturelles) sekä näiden yhdistelmiin eli »taajama- ja luontoalueisiin».[541] POS:ssa on tuotava näkyviin korttelit, kadut, rakennukset (monuments) ja kaupunkikuva, jota on suojeltava esteettisistä, historiallisista tai ekologisista syistä sekä erityisesti alueet, joilla rakennuksen purkaminen vaatii erityisen purkuluvan (art. R. 123-18 II.6-kohta). POS:sta on myös käytävä ilmi mm. suoja-alueet (secteurs sauvegardés) ja maa-ainesten ottopaikat, jos tällaisia on kaava-alueella (art. R. 123-19). POS:ssa voidaan tietysti osoittaa viheralueita (art. L. 123-1 8-kohta) ja maatalousalueita (art. L. 123-1 9-kohta).

Luonnoltaan »rikkaat» (richesses naturelles) alueet, joita suojellaan niiden maataloudellisen arvon vuoksi, osoitetaan merkinnällä NC.[542] Maisemallisista (tai luontoarvoihin liittyvistä) syistä suojeltavat alueet osoitetaan merkinnällä ND. Tällaisia alueita on suojeltava esteettisistä, historiallisista tai ekologisista syistä (art. R. 123-18 I.2.d-kohta). NC- ja ND-alueilla on rakentaminen pääsäännön mukaan kiellettyä, mutta maatalouden harjoittamiseen liittyvät rakennukset ovat poikkeuksia tästä kiellosta.[543]

---

les quartiers, rues, monuments, sites et secteurs à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique, historique ou écologique et definir, le cas echeant, les prescriptions de nature a assurer leur protection;». Ks. myös *Romi* (1994) s. 455. Ratkaisussa CE 5 dec. 1984 (Mairie de la ville d'Anglau), CE totesi, ettei viranomainen ollut tehnyt POS:n hyväksymistä koskevassa päätöksessä virhettä, vaikkei se ollutkaan kieltänyt kaikkea rakennustoimintaa alueella, joka oli pittoreski ja miellyttävä (pittoresque et agréable), vaan oli POS:ssa osoittanut alueen rakentamiseen soveltuvaksi alueeksi.

[541] Ks. tarkemmin tästä jaottelusta C. urb. art. R. 123-18 ja *Lebreton* (1993) s. 83. Ratkaisussa Trib. adm. Orléans, 29 mars 1988 (Rommel), katsottiin, että viranomainen oli tehnyt virheen osoittaessaan ekologisesti sekä kasvillisuuden ja eläimistön kannalta merkittävän alueen (zone 2 NA) eli luonnoltaan herkän alueen vapaa-ajan toimintojen alueeksi, jolle olisi mahdollista rakentaa urheilulaitteita, hotelleja, kaupallisia palveluja sekä lomahuoneistoja.

[542] Ratkaisussa CE 30 janv. 1991 (Commune de Portes) oli kysymys SD:ssä maisemallisesti ja maataloudellisesti (viininviljelyalue, Bordeaux, Graves) arvokkaaksi luokitellusta alueesta. POS:n ei tällä alueella katsottu olevan yhteensopiva SD:n kanssa, kun siinä oli osoitettu 32 hehtaarin suuruinen alue tulevaisuuden rakennusalueeksi (zone NA, d'urbanisation future) kunnassa, jonka asukasluku oli 872. CE:n perusteluissa keskeisinä mainitaan nimenomaan alueen poikkeuksellisen suuri maataloudellinen arvo ja tämän lisäksi kunnan koko suhteessa asutuksen lisäämiseen.

[543] Varsin mielenkiintoinen on ND-aluetta koskeva ratkaisu Trib. adm. Paris, 13 févr. 1992 (Assoc. Boulogne Environnement), joka koski POS:n muutosta, jolla pyrittiin laajentamaan Roland-Garros stadionia. Päätöksessä kumottiin Pariisin kaupunginvaltuuston päätös, koska kaavassa maiseman- ja luonnonsuojelualueeksi (zone ND) osoitettua aluetta, joka oli merkittävä pariisilainen luonnonsuojelualue, olisi supistettu.

Yleiseltä kannalta POS:n oikeusvaikutukset ovat »normaaleja» yksityiskohtaisen kaavan oikeusvaikutuksia eli toiminnan kaava-alueella tulee noudattaa kaavassa osoitettuja suuntaviivoja ja määräyksiä. Nimenomaisista POS:sta johtuvista ympäristönkäyttöä rajoittavista vaikutuksista säännellään tarkemmin C. urb. R. 126-1–126-3 artikloissa sekä niiden nojalla annetussa erityisessä asetuksen liitteessä, jossa on luettelo[544] erilaisista POS:n aiheuttamista rajoituksista eri seikkojen vuoksi. Luettelon I osa koskee »perinnön» suojelemista koskevia rajoituksia (servitudes relatives a la conservation du patrimoine). Tämä osa jakautuu edelleen lukuihin A. luonnon perintö[545] ja B. kulttuuriperintö[546] sekä C. urheiluperintö. POS:ssa ja sen mukaisissa rajoituksissa on rakennuslainsäädännön omien säännösten lisäksi otettava huomioon luonnon ja kulttuuriperinnön suojelua koskeva erityislainsäädäntö.

Ranskassa kuten Suomessakin, mutta toisin kuin Ruotsissa ja Tanskassa[547], yksityiskohtaisen kaavan sisällön oikeellisuus on mahdollista saattaa valituksen kautta hallintotuomioistuimen (Ranskassa lopulta CE:n) ratkaistavaksi.[548] Esimerkiksi maiseman ja kaupunkikuvan osalta POS:ia koskevaa oikeuskäytäntöä onkin melko runsaasti.[549]

Ranskan rakennuslain nojalla on myös mahdollista POS:ssa osoittaa erityisiä metsäalueita (espaces boisés), joilla säilytetään, suojellaan metsää tai luodaan uusia metsäalueita. Tällaiset alueet ovat näin poissa asuinkäytöstä.[550] POS:ssa on samojen säännösten nojalla mahdollista myös suojella yksittäisiä puita, pensasaitoja ja pensasaitaverkostoja[551] sekä »linja-istutuksia» (des plantations d'alignements). Näiden säännösten mukaisten suojeltujen alueiden tai kohtei-

[544] Liste des servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol.

[545] Luonnon perintöön (patrimoine naturel) kuuluvat metsät, meren rannikot, vesialueet ja luonnonsuojelualueet.

[546] Kulttuuriperintöön kuuluvat suojellut historialliset rakennukset ja muinaismuistot sekä suojellut maisemat.

[547] Tanskan osalta on kuitenkin muistettava se, että yksityiskohtaiseen kaavoitukseen liittyvä viranomaisten harkinta on – ainakin teoriassa – mahdollista saattaa yleisen tuomioistuimen tutkittavaksi. Ks. tarkemmin *Revsbech* (1986) s. 454–475.

[548] Sisällöllisinä laittomuusperusteina käytetään yleisimmin päätöksen »virheellisyyttä» (erreur manifeste). Tämän lisäksi kaavalliset päätökset voivat olla lain vastaisia myös »harkintavallan väärinkäyttönä» (détournement de pouvoir) tai »oikeusvirheenä» (erreur de droit). Ks. tarkemmin erityisesti kaavoitusta koskien *Lebreton* (1993) s. 104–105.

[549] Ks. tästä oikeuskäytännöstä esim. Dalloz s. 816–820 ja erityisesti esteettiseltä kannalta *Romi* (1994) s. 453 (alav. 118) sekä *Charles* (ed. Duby) s. 103–114.

[550] Näitä alueita koskevat erityissäännökset ovat C. urb. artikloissa L. 130-1 - 130-6.

[551] Nämä ovat monin paikoin (esim. Normandiassa) ranskalaiselle maalaismaisemalle tyypillisiä pensasaitoja, jotka erottavat toisistaan esimerkiksi laitumia tai viljelyksiä jne.

den luonteen muuttaminen on kielletty ilman metsälain (C. forestier) 311-1 artiklan mukaista »raivauslupaa» (défrichement) (C. urb., art. L. 130-1)[552]. Näillä alueilla myös hakkuut vaativat préfet'in tai kunnanjohtajan (maire) myöntämän luvan.[553]

Suomen RakL on monessa suhteessa erilainen kuin Ruotsin PBL ja Tanskan PL. Esteettiseltä tai kaupunkikuvalliselta taikka rakennussuojelun kannalta RakL:n säännöksen poikkeavat huomattavasti PBL:n ja PL:n säännöksistä. Tärkeimmät erot johtuvat ilmeisestikin RakL:n ja erityisesti sen säännösten iästä. Esimerkiksi esteettisiä kysymyksiä koskevat säännöksethän ovat olleet lainsäädännössäkin lähes muuttumattomina jo yli 120 vuotta (vuodesta 1874 Ruotsin RS:ssä ja sittemmin Suomen AKL:ssa). Tanskan osalta on myös huomattava, että yleiskaava on Tanskassa ollut perinteisesti varsin merkittävässä asemassa – toisin kuin Suomessa tai Ruotsissa. Lisäksi Tanskan osalta on huomattava erityinen ympäristönkäytön suunnittelua koskeva lainsäädäntö (maatalous- ja metsäsekä luonnonsuojelulainsäädäntö) ja erityisesti maisemansuojelua koskevat säännökset NBL:ssa. Lisäksi Tanskan vyöhykelainsäädännöllä on käytännössä ollut huomattava merkitys maisemalliselta kannalta.

Ranskassa yksityiskohtaista kaavoitusta koskeva lainsäädäntö näyttäisi esteettisten arvojen suojelun kannalta velvoittavimmalta. Yleisesti voidaan kuitenkin todeta, että yksityiskohtaista kaavoitusta koskeva sääntely on pääpiirteiltään kaikissa vertailumaissa varsin samankaltaista. Yksityiskohtien ja käytännön osalta erot ovat joissakin suhteissa taas yllättävänkin suuria.

5.3 Rantakaavoitus – erityinen yksityiskohtaisen kaavoituksen muoto

5.3.1 Yleistä rantojen käytön suunnittelusta

Rantojen käytön suunnittelu on varsin laaja aihekokonaisuus, josta tässä yhteydessä käsitellään ainoastaan rantakaavoitusta. Rantojen käytön suunnitteluun kuuluu sen ohessa edempänä tässä pääluvussa esille tuotu rantojensuojeluohjelma, joka on erityistä valtakunnan tasoista ympäristönkäytön suunnittelua.[554] Nykyisin myös yleiskaavoituksella pyritään entistä enemmän ohjaamaan myös ranta-

[552] Ks. myös metsälainsäädännön yhteydestä.

[553] Ks. myös *Prieur* (1991) s. 594–597.

[554] Näiden lisäksi esim. elinympäristödirektiivillä ja Itämeren suojelua koskevalla sopimuksella (sen 13 artiklan mukaisella suosituksella) on lähinnä ympäristöpoliittista merkitystä myös rantojen käytön suhteen. Näiden ylikansallisten normien merkitys ei kuitenkaan ole rantamaisemaan liittyvien esteettisten arvojen suojan kannalta välitön.

alueiden käyttöä.[555] Luonnollisesti myös seutukaavoituksella on pyritty ohjaamaan rantarakentamisen sijoittumista ja rantakaavoitusta.[556]

Rantakaava on kolmas yksityiskohtaisen kaavoituksen muoto Suomessa. RakL[557] ei alunperin sisältänyt säännöksiä rantakaavoituksesta, vaan ne lisättiin RakL:iin vuonna 1969. Lähtökohtaisesti rantakaava poikkeaa muista kaavamuodoista siinä, että sen laatiminen ei kuulu viranomaisille, vaan pääsääntöisesti rantakaavan laatii (tai laadituttaa) maanomistaja. Esteettiseltä kannalta rantakaavaa koskevalla sääntelyllä on erityinen merkitys ranta-alueiden maisemalle. Rantakaavoituksen ohella myös mm. rakentamista, metsänkäyttöä ja luonnonsuojelua koskevilla säännöksillä on merkitystä rantamaisemaan. Rantakaavoitusta koskevat säännökset ovat siis vain osa rantamaiseman muuttamisen ja säilyttämisen kontrollijärjestelmää. Seuraavassa ei ole mahdollista puuttua kaikkiin rantarakentamista ja -kaavoitusta koskeviin seikkoihin, vaan tarkoitus on selvittää vain tärkeimpiä rantakaavan laatimista koskevia säännöksiä.

5.3.2 Rantakaavan laatimista koskevat erityiset säännökset

Rantakaavan laatimis»kynnyksestä» säädetään RakL 123a.1 §:ssä. Rantakaava on tarpeen, kun meren tai vesistön rannalla olevan alueen rakentamisen ja muun käytön suunnitteleminen on ajankohtaista pääasiassa loma-asutuksen järjestämistä varten, eikä rakentamisen luonne edellytä asema- tai rakennuskaavan laatimis-

---

[555] Ks. YM:n pyrkimyksistä esim. *Penttilä* Kaavoitus ja rakentaminen 1988/3 s. 16 ja *Kangas* Kaavoitus ja rakentaminen 1986/2 s. 7–8.

[556] Käytännössä on suhteellisen usein esiintynyt tapauksia, joissa on jouduttu pohtimaan seutukaavoituksen ohjausvaikutusta rantakaavoituksen suhteen. Esimerkiksi ratkaisussa KHO 17.2.1988 t. 660 oli kysymys seutukaavassa SU-1 merkinnällä osoitetusta »luonnonkauniista» alueesta, joka oli tarkoitettu muodostettavaksi suojelualueeksi LSL:n nojalla. Rantakaavassa po. suojeltavan lahden alue oli osoitettu M2 ja VP alueiksi ja kaavamääräyksen mukaan kumpikin alue pyrittiin säilyttämään mahdollisimman luonnontilaisena. Ranta-alueelle oli osoitettu kaksi venevalkama-aluetta, joille sai rakentaa laiturit ja n. 30 m²:n suuruiset venevajat. Loma-asuntojen korttelialue oli lähimmillään n. 30 m:n etäisyydellä rantaviivasta ja ohjeelliset rakennusalat olivat n. 60 m:n etäisyydellä rantaviivasta. Kaavamääräysten mukaan rakennukset oli toteutettava yhtenäisellä maisemaan soveltuvalla tavalla. KHO katsoi, että kun otettiin huomioon seutukaavan yleispiirteinen luonne, seutukaava oli otettu rantakaavaa laadittaessa RakL 26.1 §:ssä tarkoitetulla tavalla ohjeellisena huomioon. Ks. myös edempää seutukaavoituksen yhteydestä KHO 1984 A II 57. Ks. yleisemmin seutukaavan ohjausvaikutuksesta *Korhonen* KR-tiedote 1985/4 s. 12–13.

[557] Vertailumaissa ei ole voimassa vastaavanlaista erityistä rantojenkäytön suunnittelujärjestelmää. Osittain tämä johtuu siitä, että niissä ei ole – ainakaan sisävesien – rantoja ja jopa Ruotsissakin järviympäristö on paljolti erilainen kuin Suomessa. Näissä maissa rantojen käytön suunnittelu on järjestetty yleisen luonnonsuojelulainsäädännön puitteissa (erityisesti Tanska ja Ruotsi) sekä rantoja koskevalla erityislainsäädännöllä (esim. Ranska).

ta. Säännöksessä mainittuina tarpeellisuutta osoittavina seikkoina mainitaan, että alueella on alettu myydä, vuokrata tai ositella maata tällaista asutusta varten taikka alueella on odotettavissa maankäytön järjestämistä edellyttävän loma-asutuksen muodostumista.[558] Käytännössä tärkein ohje rantakaavan laatimisen tarpeellisuudesta oli annettu SM:n yleiskirjeessä vuodelta 1970 (30.3.1970 nro 762/501). Yleiskirjeen mukaan rantakaava ei ole ollut tarpeen, kun 1 km:n matkalla rantaviivaa enintään neljännes käytetään rakennuspaikoiksi ja rakentamattomaksi jätettävään osaan sisältyy ainakin yksi 250 m:n levyinen yhtenäinen vapaa-alue tai 2 km:n matkalle 500 m:n levyinen vapaa-alue. Rakennuspaikkoja sai näin kilometrillä olla enintään 4 tai 5. Rakennuspaikkojen rannan puoleisen rajan pituudeksi muodostui 60 tai 50 metriä.[559]

Rantakaavaa laadittaessa on pidettävä erityisesti silmällä, että kaavoitettava alue on tarkoituksenmukaisen suunnittelullisen kokonaisuuden aikaansaamiseksi riittävän laaja sekä että suunniteltu rakentaminen ja muu maankäyttö sopeutuu rantamaisemaan ja naapurialueiden maankäytön järjestämiseen (RakL 123a.3 §).[560]

Eräänlainen »pääsääntö» rantakaavan laatimisessa on rakennuskaavan laatimista koskevien RakL 95.2 §:n säännösten noudattaminen (RakL 123a.3 §:n 1-virke).[561] Näin oikeastaan RakL 34 §:ssä asemakaavasta säädetty on »voimassa» myös rantakaavaa laadittaessa, vaikka viittaussäännös onkin tavallaan kaksinkertaisesti välillinen. Edellähän todettiin, että rakennuskaavan laatimisessa on otettava huomioon mitä asemakaavasta on säädetty. Rantakaavaa laadittaessa on siis myös pidettävä silmällä RakL 34 §:n säännöksiä, joissa esteettiset kysymykset ovat vahvasti esillä. Rantakaavan laatimisen kannalta RakL 123a.3 §:n 2-virkkeen (»erityissäännöksen») sisältö on mielestäni kuitenkin tärkeämpi kuin viit-

---

[558] Ks. yleisesti *Larma* ym. (1992) s. 441–443 ja *Hyvönen* (1988) s. 718–720, *Andila* Rakennusvalvontauutiset 1985/2 s. 26–28 sekä *Rautiala* (1973) s. 22–51.

[559] Rantarakentamista koskeviin kysymyksiin palataan myöhemmin rakentamisen lupajärjestelmän yhteydessä seuraavassa pääluvussa III.

[560] Ks. laatimissäännöistä yleisesti *Larma* ym. (1992) s. 448–450, *Hyvönen* (1988) s. 735–736, *Rautiala* (1973) s. 52–58 sekä *Virkkunen* (1979) s. 106–108.

[561] Varsin usein rantakaavoja koskevissa KHO:n ratkaisuissa onkin käytetty RakL 95 §:n mukaista fraseologiaa. Tällaisesta ratkaisusta voidaan mainita esimerkkinä KHO 1975 A II 50, jossa katsottiin, että kun rantakaava-alueelle oli alueen pinta-alaan, rantaviivan pituuteen, rannan laatuun sekä yhteiskäyttöön tarkoitettujen alueiden määrään nähden suunniteltu liian paljon lomarakennusten rakennuspaikkoja, ei kaava, kun lisäksi otettiin huomioon rakennuspaikkojen sijoittelu, tyydyttävästi täyttänyt niitä vaatimuksia, jotka oli asetettava järjestetylle rakennustoiminnalle, eikä sopeutunut naapurialueiden maankäytön järjestämiseen. Ks. myös KHO 1973 A II 93 ja KHO 1977 A II 53 sekä KHO 1991 A 70, jossa argumentaatio kulkee samoja latuja. Ks. lomarakentamisesta myös yleiskaavaa koskeva KHO 1993 A 40, jossa argumentaatiossa käytettiin myös kestävään kehitykseen liittyvää terminologiaa.

taussäännös (»pääsääntö») huolimatta siitä, että sanamuodollisesti kysymys on »lisäksi» erityisesti silmällä pidettävistä seikoista. Esteettisten arvojen kannalta nimenomaan RakL 123a §:n säännöksessä huomion arvoisinta on se, että rakentamisen ja muun maankäytön tulee sopeutua rantamaisemaan. Luonnollisesti myös suunnittelualueen tarkoituksenmukaisella laajuudella on esteettiset vaikutuksensa samoin kuin sopeutumisella naapurialueiden maankäytön järjestämiseen, jotka oikeastaan kuvaavat saman asian eri puolia. Jos alue ei nimittäin ole riittävän laaja, ei välttämättä ole mahdollista saada aikaan naapurialueiden maankäytön järjestämiseen sopeutuvaa rantakaavaa.

Rantakaavoitus voi koskea myös alueita, joilla jo on rantarakentamista. Näillä alueilla kysymys on yleensä rantarakentamisen tiivistämisestä rantakaavalla. Ympäristön muutos esteettiseltä kannalta on tällaisella alueella yleensä vähäisempi kuin täysin rakentamattomilla alueilla. Tästä aiheutuu, että rantakaava on rantamaisemaan liittyvien esteettisten arvojen kannalta jossakin suhteessa ongelmallinen, kun sen laatimiseen (ja jopa hyväksytyksi tulemiseen) on alueen omistajalla oikeus. On kuitenkin muistettava, että myös tällaisen rantakaavan tulee täyttää RakL 123a §:ssä säädetyt edellytykset.

Rantakaavan laatimisella pyritään poikkeuksetta ympäristön muuttamiseen, eikä kaavalla näin itsessään ole säilyttäviä tai suojelullisia pyrkimyksiä. Toinen kysymys on se lähtökohta, että mahdolliset maisemallisiksi haitoiksi koettavat seikat on kaavan laatimista koskevan säännöksen mukaan pyrittävä eliminoimaan. Kaavan laatijalla ei siten ole lähtökohtaisesti säilyttäviä tai suojelullisia pyrkimyksiä vaan ympäristönkäyttöön liittyviä intressejä, mutta itse kaavalla on pyrittävä suojelemaan rantamaisemaa käytön aiheuttamilta ongelmilta eli sopeutettava käyttö (rakentaminen) rantamaisemaan. Toki myös rannan omistajan omassa intressissä on säilyttää rantamaisemaan liittyviä esteettisiä arvoja.

Säännöksissä, jotka koskevat rantakaavan laatimista, ei suoranaisesti käytetä esteettistä terminologiaa. Kaavalla osoitettavan rakentamisen maisemaan sopeuttamista koskeva säännös on kuitenkin pohjimmiltaan esteettisiin arvoihin nojautuva.[562] Kysymys on siis rantamaisemaan liittyvien esteettisten arvojen huomioon ottamisesta. Rantakaavoituksen yhteydessä vapauden ja esteettisten arvojen välinen ristiriita tulee ehkä selvemmin esille kuin muussa ympäristönkäytön suunnittelussa. Tämä johtuu nähdäkseni siitä, että rantojen käytön suunnittelun yhteydessä joudutaan sovittamaan yhteen tavallaan vain harvojen arvo-

[562] Ks. maisemansuojelusta loma-asutuksen suunnittelussa *Marttila* (1976) s. 16–27, joka tarkastelee toisaalta maiseman suurmuotoihin (saaristomaisema, meren ja suurten järvien rantamaisema, pienten järvien rantamaisema, jokien rantamaisema, tunturiseudun rantamaisema), lähimaisemaan ja kulttuurimaisemaan sopeutumista sekä antaa rantakaavaa laadittaessa huomioon otettavia yksityiskohtaisia maisemansuojeluohjeita.

jen välisiä ristiriitoja, kun muussa ympäristönkäytön suunnittelussa yhteensovittaminen koskee usein lukemattomia erilaisia arvoja ja päämääriä. Joskus rantakaavoituksen yhteydessä tämä yhteensovittaminen saattaa koskea ainoastaan vapautta ja esteettisyyttä. Kovin harvoin rantakaava jää vaille hyväksyntää tai vahvistamista pelkästään esteettisperusteiden seikkojen vuoksi.

Ratkaisussa KHO 1977 A II 54 käytettiin tällaista esteettisperusteista argumentaatiota. Siinä KHO totesi, että kun riittävää selvitystä ei ollut siitä, missä määrin ranta-alueelle voitiin sillä jo olevan loma-asutuksen lisäksi sijoittaa loma-asutusta erityisesti järven vedenpuhtauden säilymistä silmällä pitäen, ja kun lisäksi otettiin huomioon suunnittelualueen hajanaisuus ja se, että rakennuspaikat olivat suurelta osin omarantaisia ja että rakennuspaikkoja oli huomattavalta osin sijoitettu vesimaiseman ja vesiensuojelun kannalta aroille alueille kuten niemien kärkiin, rantakaava ei tyydyttävästi täyttänyt niitä vaatimuksia, joita kohtuuden mukaan voitiin asettaa järjestetylle rakennustoiminnalle. Perusteluista käyvät varsin oivasti ilmi ne seikat, joiden vuoksi kaava ei täyttänyt laissa säädettyjä vaatimuksia.[563] Vastaavanlainen ratkaisu on myös KHO 1992 A 71, jossa rantakaavalla oli tarkoitus muodostaa taaja-asutusta luonnonkauniiseen vuoriseen saareen. Laaja-alaisen rantojen käytön yleissuunnitelman puuttuessa ei ollut selvitetty, miten aiottu rakentaminen ja muu maankäyttö sopeutui rantamaisemaan ja naapurialueiden maankäytön järjestämiseen. Kun lisäksi alueen viemäröidyiksi aiottujen jätevesien puhdistuspaikka oli jätetty rantakaavassa vahvistamatta, kaava ei tyydyttävästi täyttänyt niitä vaatimuksia, joita kohtuuden mukaan voidaan asettaa järjestetylle rakennustoiminnalle. LH:n rantakaavan vahvistamispäätös siis kumottiin.[564]

---

[563] Ratkaisussa mainitun kaltainen argumentaatio lienee varsin laajalti hyväksyttävissä. Kysymys saattoi olla tavallaan »helposta» ratkaisusta, mutta argumentaation kannalta ratkaisu on mallikelpoinen.

[564] Esteettisiä seikkoja on päätöksessä kuitenkin käytetty ainoastaan välillisesti, sillä ratkaisun ytimenä ovat »riittävät selvitykset». Riittävät selvitykset (niiden puuttuminen) ovat KHO:n varsin usein käyttämä – tavallaan muodollinen – päätöksen kumoamisen peruste, jonka nojautuu harkintaan ympäristöllisten selvitysten määrästä. Tällainen argumentaatio jättää aina auki sen mahdollisuuden, että uusien selvitysten nojalla päädytään samaan lopputulokseen. Teoreettiselta kannalta on myöskin mahdollista kysyä, koska on riittävästi selvitetty ympäristöllisiä tekijöitä, jotta ympäristön – erityisesti luontoympäristön – muuttaminen olisi perusteltua. On ymmärrettävää, että tuomioistuimelle tällaisen argumentaation käyttäminen on mieluista, koska sen ei tällöin tarvitse sanoa – joidenkin asiaperusteiden nojalla – hankkeelle ehdottomasti ei (tai kyllä). Selvittelyt ovat tyypillinen ilmiö modernille ajattelulle, jossa kaiken tulee perustua tutkimuksille ja selvityksille. Mitkään selvitykset eivät kuitenkaan voi poistaa ympäristön muuttamiseen liittyviä ristiriitatilanteita, vaan niissä kysymys on arvovalinnoista, jotka perustuvat selvitysten ohessa enemmän tai vähemmän tunteisiin. Ks. riittävistä selvityksistä ja niitä koskevasta oikeuskäytännöstä asemakaavan osalta myös *Ekroos* (1989) s. 95–105.

Rantakaavaa laadittaessa on soveltuvin osin käytettävä asema- (ja rakennus)kaavojen kaavamerkintöjä ja -määräyksiä.[565] Ranta-alueiden herkästä maisemallisesta luonteesta johtuen rantakaava-alueilla voidaan joutua käyttämään muista kaavoista poikkeavia määräyksiä rakentamisen sopeuttamiseksi rantamaisemaan. Rantakaavassa on mahdollista osoittaa alueita eri tarkoituksia varten, kuten rakennusmaaksi, yhteiskäyttöalueiksi, yleisiksi alueiksi ja erityisin edellytyksin myös maatalousalueeksi (RakL 123a.3 ja 123a.4 §). Säännös jättää avoimeksi myös muiden kuin esimerkinomaisesti mainittujen alueiden osoittamisen rantakaavassa. Näin rantakaavassakin olisi mahdollista – teoriassa – osoittaa suojelualueita (S-merkinnät) tai erityisalueita (E-merkinnät). Käytännössä tällaiset alueet lienevät varsin harvinaisia, sillä maanomistaja kaavan laadituttajana ilmeisen harvoin osoittaa alueita näihin tarkoituksiin.

5.4 Rakennusjärjestyksestä

Rakennusjärjestys (RakJ) on osa varsinaista rakennuslainsäädännön (laki, asetus, rakentamismääräykset ja rakennusjärjestys) normijärjestelmää. RakJ on »kunnallinen säädös», eikä siis varsinaisesti osa suunnittelujärjestelmää.[566] RakJ:ssä on kuitenkin tämän tutkimuksen määrittelyjen kannalta myös suunnittelullisia vivahteita.[567]

RakJ:ssä annetaan ne paikallisista oloista johtuvat, kuntaa tai sen osaa koskevat määräykset, jotka katsotaan tarpeellisiksi sopivan ja hyödyllisen rakentamisen edistämiseksi sekä kaavoituksen toteuttamisen edistämiseksi (RakL 11.2 §). RakL 11.3 §:n mukaan määräykset voivat koskea muun muassa rakennuspaikan suuruutta, rakennuksen kokoa ja sen sijoittumista, rakennuksen sopeutumista ympäristöön, rakentamistapaa, istutuksia, aitoja ja muita rakennelmia sekä rakennuksen ympäristön hoitoa.

Alueita ei siis RakJ:ssä varsinaisesti osoiteta eri tarkoituksiin eli tässä suhteessa se ei ole suunnitelma, mutta RakJ:n määräykset voivat olla erilaisia kunnan eri alueella.[568] Tältä kannalta RakJ:een liittyy esimerkiksi ympäristöön

---

[565] Ks. asemakaavoitusopas (YM, KRO, Opas 2/1992) s. 15–16.

[566] Ks. RakJ:stä yleisesti *Larma* ym. (1992) s. 85–90 ja *Hyvönen* (1988) s. 78–91.

[567] Tässä ei ole mielekästä tarkemmin selvitellä tai problematisoida säännöksen ja suunnitelman välistä eroa RakL:n järjestelmässä. Ks. tästä tarkemmin esim. *Ekroos* (1989) s. 68–77 ja siinä mainitut lähteet tai *Wirilander* (1979) s. 85.

[568] Ks. maisemallisten kysymysten osalta maisema-aluetyöryhmä (YM, YSO, Mietintö 66/1992) s. 122–123.

sopeutumisen ja rakentamistavan osalta tietynlaisia suunnittelullisia elementtejä.[569]

Maisemaan liittyvien esteettisten arvojen suojelun ja säilyttämisen kannalta RakJ:n määräyksillä voi olla huomattava merkitys erityisesti haja-asutusrakentamisessa.[570] Lähes kaikilla määräyksillä on vaikutuksensa myös maisemalliselta kannalta. Jopa rakennuspaikan kokoa koskevilla määräyksillä on tässä suhteessa välillinen vaikutus.[571] Vaikutus ei kuitenkaan ole kategorisesti maisemallisesti positiivinen, vaan rakennuspaikkakoon suurentaminen voi johtaa rakentamisen entistä suurempaan hajanaisuuteen.

Selvää on, että rakennuksen kokoa, sijoittumista, ympäristöön sopeutumista ja rakentamistapaa koskevilla määräyksillä pyritään vaikuttamaan maisemallisiin seikkoihin.[572] Erityisesti rakentamisen ympäristöön sopeutumista koskevat määräykset ovat maisemalliselta kannalta tärkeitä.[573] RakJ:n määräyksissä voidaan esimerkiksi yleisesti edellyttää, että rakentamisessa on säilytettävä rakennuspaikan luonnonmukaisuus sekä säästettävä arvokkaita kasvillisuuden reunavyöhykkeitä ja luonnon merkittäviä kauneusarvoja. Julkisivuverhouksen suhteen

---

[569] RakJ:llä voidaan esimerkiksi maisemansuojelullisin perustein saattaa voimaan yleistä lainsäädäntöä (RakL ja RakA) tehokkaampi (tai kevyempi) ennakkovalvontajärjestelmä (lupa- tai ilmoitusjärjestelmä), joka koskee kaikkia rakennelmia.

[570] RakJ:n asema on nykyisin »dynaamisempi» eli se ei enää ole muuttumaton säännöstö, vaan se sopeutetaan koko kuntaa koskevaan ympäristönkäytön ohjausjärjestelmään (erityisesti yleiskaavaan).

[571] Rakennuspaikan koko vaihtelee RakJ:ssä eri aluetyyppien mukaan. Tavallisesti koko on ranta-alueilla 0,5–2 ha ja muilla alueilla 0,2–1 ha. Ks. tarkemmin *Yli-Laurila* (1993) s. 26 ja 76–78. Oikeuskäytännössä rakennuspaikan koko esiintyy ensimmäisiä kertoja ratkaisussa KHO 1957 II 8, jossa hyväksyttiin Kpp:n RakJ:n muuttaminen, joka koski asemakaavan ulkopuolella olevien rakennuspaikkojen koon suurentamista 2500 m²:stä 10000 m²:iin. Ratkaisu KHO 1988 A 64 koski ranta-alueiden rakennuspaikkojen kokoa. Sen mukaan Hangon RakJ:ssä ei voitu antaa suuria alueita saaristossa koskevaa rajoitusta, jonka mukaan rakennuspaikan tuli olla pinta-alaltaan alle 30.000 m²:n suuruisilla saarilla vähintään 20.000 m²:n suuruinen ja tätä suuremmilla saarilla vähintään 15.000 m²:n suuruinen, kun asiakirjoissa ei ollut perusteita, joiden nojalla olisi voitu katsoa tarpeelliseksi sopivan ja hyödyllisen rakentamisen edistämiseksi sekä vastaisen kaavoituksen toteuttamisen helpottamiseksi antaa alueille näin merkittävä rajoitus. RakJ:ssä voitiin kuitenkin antaa rajoitetulle alueelle selvitykseen paikallisista oloista perustuva rakennuspaikan pinta-alaa koskeva rajoitus, jolla vähimmäispinta-ala oli määrätty 20.000 m²:ksi.

[572] Ratkaisussa KHO 1965 A II 95 RakJ:n rakennusoikeutta ja rakennustapaa koskevia määräyksiä ei katsottu lainvastaisiksi. Ratkaisun osalta on muistettava, että nykyinen RakL 11.3 §:n sanamuoto tuli lakiin vasta vuonna 1989.

[573] RakJ:iin voidaan myös liittää ns. rakennustapaohjeita tai -määräyksiä, joissa annetaan tarkempia ohjeita tai määräyksiä rakennusten sopeutumisesta ympäristöön. Ne täydentävät joko yksityiskohtaisten kaavojen rakentamismääräyksiä tai niillä ohjataan haja-asutusalueiden rakentamista. Ks. tarkemmin *Yli-Laurila* (1993) s. 39–42.

RakJ:ssä voi olla määräys siitä, että puurakennusten muodostamassa ympäristössä ei muiden julkisivumateriaalien käyttö ole suotavaa.[574] Yleisesti on kuitenkin todettava, että RakJ:ssä käytetyt väljät muotoilut – joustavat normit – jättävät edelleen rakennusluvan harkitsijalle runsaasti harkintavaltaa. RakJ:n määräykset ikäänkuin ainoastaan toimivat muistuttajina RakL:n järjestelmän yleisten esteettisyyttä koskevien säännösten edellyttämien vaatimusten suhteen.

Erityisiä määräyksiä RakJ:ssä annetaan tavallisesti ranta-alueille. Näistä tärkeimmät ovat käytännön kannalta rakennuspaikan kokoa ja rakennuksen etäisyyttä rantaviivasta sekä rakennuspaikan rannanvastaisen rajan pituutta koskevat määräykset.[575]

RakJ:llä voidaan myös pyrkiä maisemansuojelullisiin päämääriin. Tietyillä erityisiä maisemallisia arvoja omaavilla alueilla on mahdollista edellyttää rakentamiselta erityisiä maisemaan sopeutumisen kriteereitä. Tällaiset RakJ:t ovat kuitenkin varsin harvinaisia.[576] RakJ:ssä ei ole kuitenkaan mahdollista varsinaisesti suojella tiettyä aluetta.

Yleisesti voidaan todeta, että RakJ:t koskevat ympäristönkäyttöä ja muuttamista. Ne eivät siis ensisijaisesti palvele ympäristön säilyttämistä tai suojelua. Ympäristön muuttamisen kontrollijärjestelmässä ne kuitenkin ovat merkittäviä myös ympäristön suojelemisen ja joskus jopa säilyttämisen kannalta.

5.5 Tonttijaosta

Asemakaava-alueella rakennuskortteleihin kuuluvat alueet jaetaan tontteihin. Kysymys on kiinteistönmuodostamista koskevasta jaosta. Tonttijaon suorittamisen suhteen ei RakL:ssa tai RakA:ssa ole asetettu esteettisiä vaatimuksia. Kysymys

---

[574] Ks. tarkemmin *Yli-Laurila* (1993) s. 25.

[575] Ks. tarkemmin *Yli-Laurila* (1993) s. 27–30. Rakennuksen etäisyys rantaviivasta on tavallisesti 50–150 metriä (poikkeuksellisesti jopa 200–300 metriä). Poikkeuksena ovat kuitenkin saunat (yleensä alle 15–25 m^2), joiden osalta määräykset edellyttävät 10–20 metriä. Ranta-alueita koskevat RakJ:n määräykset ovat varsin usein olleet muutoksenhaun kohteina. Esimerkiksi ratkaisussa KHO 1983 A II 65 katsottiin, että Kotkan RakJ:een voitiin ottaa kaava-alueen ulkopuolella olevan rakennuspaikan vähimmäispinta-alaa, rakennuspaikalle rakennettavien rakennusten lukumäärää, rakennuspaikasta käytettävää osuutta ja rakennusten vähimmäisetäisyyttä keskivedenkorkeuden mukaisesta rantaviivasta (75 m) koskevia määräyksiä.

[576] Ks. tarkemmin *Yli-Laurila* (1993) s. 35, jossa esimerkkeinä mainitaan Liedon ja Salon RakJ:t. Liedossa Aurajoen maisemansuojeluvyöhykkeellä on rakennuspaikalla 1 ha:n vähimmäiskoko, kun se muualla kunnassa on 0,5 ha. Salossa taas yleiskaavassa kulttuurihistoriallisesti arvokkaaksi osoitetulla Uskelanjoen rannalla rakennuspaikan vähimmäiskooksi on asetettu 2 ha.

on näet tavallaan teknisestä asemakaavaan perustuvasta toimenpiteestä, jonka vaikutukset ovat pääasiassa muita kuin esteettisiä. Tonttijaolla voi kuitenkin olla vaikutuksensa myös esteettisten arvojen kannalta. Erityisesti tämä koskee rakennusten kokoa (tonttien kadunpuoleisen reunan pituutta).[577] Tässä suhteessa merkitystä on myös tonttijakoa edeltävällä maanomistuksella, jolla on vaikutuksensa tonttijakoon.

Tonttijaon on RakL 37.3 §:n mukaan oltava tarkoituksenmukainen ja siinä on mahdollisuuksien mukaan kiinnitettävä huomiota vallitseviin maanomistusoloihin. RakA 44 §:n mukaan jokaisen tontin tulee rajoittua katualueeseen, toriin tai katuaukioon. Erityisestä syystä tontti voi kuitenkin rajoittua virkistys- tai liikennealueeseen, jonka kautta tontille on järjestettävissä ajokelpoinen yhteys. Tontit on säännöksen mukaan tehtävä sen muotoisiksi ja suuruisiksi kuin rakentamisen ja tontin käytön kannalta on tarkoituksenmukaista. Tonttijaon suorittajalle jätetään näin varsin paljon (tarkoituksenmukaisuus)harkintavaltaa.[578] Erityisesti tämä näyttää koskevan tontin kokoa.[579] Luonnollisestikin asemakaavalla ja sen määräyksillä sekä alueella itsellään on suuri vaikutus tonttijakoon, mutta tonttijaon suorittamiseen voi kuitenkin jäädä ympäristön muotoutumistakin koskevaan harkintavaltaa, eikä sitä voida tässä suhteessa pitää täysin mekaanisena tai pelkästään teknisenä toimituksena.[580]

5.6 Yksityisten teiden suunnittelusta

Yksityisistä teistä säädetään YksTL:ssa. Se sisältää säännökset, joihin yksityisten teiden rakentaminen ja kunnossapito perustuu.[581] Yksityisillä teillä on ympäristöä muuttava vaikutuksensa ja näin niiden rakentamista koskevilla säännöksillä on merkitystä myös maisemaan liittyvien esteettisten arvojen kannalta.

---

[577] Ks. yleisesti myös *Pietilä* (1969) s. 99 ja *Hyvönen* (1988) s. 670–672.

[578] Ks. myös *Pietilä* (1969) s. 150, joka korostaa tonttijaon sosiaalista funktiota.

[579] Tonttien koko vaikuttaa ratkaisevasti kaupunkikuvaan. Esimerkiksi Alankomaissa ja Belgiassa tonttikoko on suhteellisen pieni. Osittain tästä johtuu näiden maiden kaupunkikuvalle tyypillinen vaihtelevuus – monimuotoisuus. Tietystikin tonttikoko ja kaupunkikuvan moni-ilmeisyys johtuu myös muista tekijöistä kuin varsinaisista teknisistä tonttijaon laatimista koskevista säännöksistä. Tällaisia voivat olla esim. kiinteistöverotuksesta johtuvat seikat (Alankomaissa kiinteistöverotus perustui kaupungeissa kadun puoleisen julkisivun pituuteen). Myös muut historialliset tai kulttuuriin liittyvät tekijät ovat tässä suhteessa merkittäviä.

[580] Kaupunkikuvan ja viihtyisyyden kannalta epäonnistuneena esimerkkinä tonttijaon vaikutuksista voidaan tuoda esiin ns. kirvesvarsitontit. Myös rasitteella voidaan päätyä samankaltaiseen joskus epätyydyttävään lopputulokseen.

[581] Ks. yksityisistä teistä yleisesti *Holma* (1982) s. 65–70 ja *Hollo* (1991) s. 205–209.

Yksityisten teiden suunnittelu on projektisuunnittelua, joka liittyy konkreettiseen tiehankkeeseen. Tämän vuoksi yksityisten teiden suunnittelua ei ole tarkasteltu suunnittelua koskevassa jaksossa. Yleisten teiden suunnittelusta yksityisten teiden suunnittelu poikkeaa siinä suhteessa, että yleisten teiden suunnitteluun liittyy (valtion) viranomaisen laatima ja hyväksymä tiesuunnitelma. Kun taas yksityisen tien tekemisestä päätetään tietoimituksessa, joka on (muiden) maanmittaustoimitusten kaltainen toimitus. Tietoimituksen suorittaa maanmittausinsinööri kahden uskotun miehen tai kahden tielautakunnan jäsenen avustamana (YksTL 40.1 §).

Esteettiseltä ja muutoinkin yksityisen tien rakentamisen kannalta keskeisin säännös on YksTL 7 §. YksTL 7.1 §:n mukaan yksityinen tie on suunnaltaan, leveydeltään ja muutoinkin tehtävä sillä tavoin, että sen tarkoitus saavutetaan mahdollisimman edullisesti ja tuottamatta kenellekään suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin tarve vaatii.[582] Tämä eräänlainen vahinkojen ja haittojen minimointia koskeva säännös koskee myös esteettisiä kysymyksiä. Haitat ja vahingot suhteutuvat kuitenkin »tietarpeeseen». Näin säännös ei voi kokonaan estää ympäristön muuttamista tässä suhteessa. Tämä käy hyvin ilmi *Wiialan* toteamuksesta, joka koskee teiden rumentavia vaikutuksia. Hän toteaa, että jos jostakin pakottavasta syystä tie joudutaan suunnittelemaan maisemaa rumentavasti maastoon, on tien rakentamisen jälkeen suoritetuin mukauttamistoimenpitein huolehdittava siitä, että kauneusarvoja alentava vaikutus jää mahdollisimman vähäiseksi.[583]

Varsinaisesta tien tekemistä koskevasta harkinnasta säädetään YksTL 7.2 §:ssä. Sen mukaan tietä ei saa tehdä, jos sitä ei ole pidettävä tarkoituksenmukaisena. Tietä ei myöskään saa tehdä, jos tien tekemisestä voi aiheutua huomattavaa luonnon turmeltumista tai ympäristön kulttuuriarvojen vähentymistä tahi muu niihin verrattava yleisen edun loukkaus. YksTL 7.3 §:n mukaan 1 ja 2 momentin säännökset tien tekemisestä koskevat myös muuta alueen käyttämistä YksTL:n mukaiseen tarkoitukseen. YksTL:n 7.2 §:ssä säädetään ehdottomista yksityisen tien tekemisen kielloista. Luonnon turmeltumisen tai ympäristön kulttuuriarvojen vähentymisen tai muiden niihin verrattavien seurausten tulee siis

[582] Ruotsin yksityistielaissa (1939:608) ei ole erityistä säännöstä ympäristöllisten tai maisemallisten seikkojen huomioon ottamisesta.

[583] Ks. myös *Wiiala* (1962) s. 77–79. Hän toteaa, että taloudellisten ja teknisten näkökohtien lisäksi on yksityisteiden suunnittelussa otettava huomioon myös esteettiset seikat. Niinpä on aina pyrittävä näkemään se vaikutus, mikä tiellä on alueen maisemakuvaan. (On huomautettava, että *Wiialan* teoksen kirjoittamisajankohtana YksTL:ssa ei ollut 7.2 §:n erityissäännöstä, joka koskee ympäristöllisiä seikkoja.)

estää yksityisen tien tekeminen.[584] Säännöksessä on kuitenkin lievennetty tätä kieltoa sanalla huomattava. Näin kiellon kynnystä on tietoisesti nostettu, jottei mikä tahansa luonnon turmeltuminen tai ympäristön kulttuuriarvojen vähentyminen estäisi yksityisen tien rakentamista. Säännöksen 1-virkkeen mukainen tarkoituksenmukaisuusperusteinen kielto ei luonnollisestikaan sisällä tällaista erityistä määrettä. Tarkoituksenmukaisuuteen liittyvillä perusteilla tien tekemisen epääminen on näin jossain suhteessa helpompaa kuin varsinaisilla ympäristöperusteilla. Luonnollisestikin myös tarkoituksenmukaisuusperusteiseen tien tekemisen epäämiseen voi liittyä ympäristöllisiä seikkoja.

Luonnon turmeltuminen tai ympäristön kulttuuriarvojen vähentyminen voivat olla myös maisemallisia. Siis pelkästään esteettisiin arvoihin liittyvät syyt voivat estää tien tekemisen. Esteettiset syyt voivat myös estää muut toimenpiteet, joita alueella tehdään YksTL:n mukaisessa tarkoituksessa.[585] Esteettiset arvot ovat näin säännöksessä toisaalta osana muita kulttuuriarvoja ja toisaalta osana luontoarvoja. Säännöksen tavoite on YksTL:n sisällä pääasiassa suojelullinen eli tavoitteena on, että maisemalliset tekijät otetaan huomioon suunnittelussa. Kyse ei ole ympäristön säilyttämisestä ennallaan, vaan ympäristönkäytön (muuttamisen) yhteydessä huomioon otettavista tekijöistä. YksTL:n yleisenä tavoitteena näet on nimenomaan ympäristön muuttaminen, eikä sen suojelu tai säilyttäminen.[586]

5.7 Luonnonmuistomerkit ympäristönkäytön suunnittelua kunnallisella tasolla

Luonnonmuistomerkin[587] rauhoittaminen yksityiselle kuuluvalla alueella kuuluu nykyisin LSL 12 §:n mukaan kunnan toimivaltaan. Tällaiset päätökset ovat olleet yksittäistapauksellisia eli tavallaan ne eivät kuulu suunnittelun piiriin, mutta kunnissa on myöskin saatettu laatia selvityksiä kunnallisista luontoarvoista, joi-

[584] Ks. myös HE 19/1974 s. 1, jossa nimenomaisesti todetaan, että tien tekemistä ei olisi sallittava, jos siitä aiheutuu säännöksessä mainittu seuraus.

[585] Tässä suhteessa säännös on myös osa maa-ainesten ottamisen kontrollijärjestelmää, sillä sitä on sovellettava myös tienpitoainesten ottamiseen. Ks. HE 19/1974 s. 1.

[586] Maisemaan liittyvillä esteettisillä arvoilla on YksTL:n mukaisessa järjestelmässä jossakin määrin parempi asema kuin TieL:n järjestelmässä. Osittain tämä johtuu siitä, että yksityisten teiden rakentaminen palvelee pääsääntöisesti yksityistä etua, jolloin »yleisen edun» piiriin voidaan helpommin lukea esim. maisemallisia seikkoja, kun yleisten teiden rakentamisessa on vastakkain tavallisesti kaksi yleistä etua – maisemallinen ja rakentamista puoltava.

[587] Ks. luonnonmuistomerkin määrittelystä ja merkityksestä maisemalliselta kannalta edempää valtion alueella olevan luonnonmuistomerkin rauhoittamisen yhteydestä.

den perusteella suojelutoimiin on ryhdytty. On myös muistettava, että tällainen yksittäistapauksellinen päätös on muiden mahdollisten hankkeiden kannalta pääsääntöisesti poissulkevaa suunnittelua. Luonnonmuistomerkin alue on siis varattu luonnonsuojelutarkoitukseen. Edellytyksenä »yksityisen puun tai puuryhmän taikka muun luonnonmuodostuman» rauhoittamiselle on sen säilymisen merkitys tieteen tai erikoisuuden kannalta. Menettelyllisesti tällaisessa asiassa noudatetaan soveltuvin osin LSL 9 ja 11 §:n säännöksiä eli vapaaehtoista suojelua koskevia säännöksiä.[588]

Nähdäkseni säännöksen mukaiseen erikoisuuteen kuuluvat varsin kiinteästi myös esteettiset arvot. Usein juuri tällaiset muusta luonnosta poikkeavat – erikoiset – kohteet koetaan kauniina.

Yleensä luonnonmuistomerkit ovat kohteina varsin vähäisiä (yksi tai useampi puu, siirtolohkare, hiidenkirnu, kallio, kivimuodostelma[589] tms.), ja maisemalliselta kannaltakin niiden merkitys on suhteellisen pieni. Huomattavaa on kuitenkin se, että kyseessä on ainoa kunnan päätösvaltaan kuuluva – tosin yksityisten vapaaehtoisuuteen perustuva – erityinen luonnonsuojelullinen instrumentti. Luonnollisesti kaavoituksessa on mahdollista erityisesti esteettisten arvojen osalta suojata vastaavanlaisia kohteita ja yksityiskohtaisessa kaavoituksessa tähän on suoranainen velvollisuuskin RakL 34 §:n nojalla.

---

[588] Ks. yleisesti myös *Hollo* (1991) s. 147–148.

[589] Joissakin tapauksissa saattaa rajanveto luonnonmuistomerkin ja MML:n nojalla suoraan suojellun muinaismuiston välillä olla ongelmallinen. Myös SML:n mukaiset puut maamerkkeinä ovat suoraan lain nojalla suojeltuja.

III ENNAKKOVALVONTAJÄRJESTELMÄ – KIELLOT JA LUVAT

1. JOHDANTOA

Tässä jaksossa tarkastellaan esteettisiin arvoihin liittyviä kysymyksiä osana ympäristönkäyttöä koskevaa ennakkovalvontajärjestelmää. Tarkasteltavissa ennakkovalvontajärjestelmissä esteettisten seikkojen painoarvo vaihtelee melkoisesti ja kysymys on myös erilaisista, jopa eri aisteja koskevista esteettisistä kysymyksistä. Yhteinen tekijä tarkasteltaville säännöksille on nimenomaan se, että ne ovat osa lupajärjestelmää.[1] Säännösten ja samalla ympäristöön liittyvien esteettisten arvojen asema lupajärjestelmässä voi olla erilainen. Sama koskee myös säännösten muotoilua ja sanamuotoja.

Jäsentely, oikeastaan käsittelyjärjestys, tässä pääluvussa on pyritty laatimaan siten, että ennakkovalvonnan tarkastelu ensin etenee »yleisestä erityiseen». Näin ensinnä tarkasteltavissa lupajärjestelmissä (RakL ja VL) esteettiset seikat ovat vain eräs huomioon otettava seikka, kun jäljempänä tarkasteltavissa järjestelmissä (MAL) esteettisten seikkojen asema on ainakin näennäisesti eli sanamuodollisesti merkittävämpi. Lopuksi tarkastellaan eräitä tämän tutkimuksen kannalta merkitykseltään vähäisempiä erityiskysymyksiä, joissa esteettiset seikat ovat visuaalisia, mutta niiden asema on eräällä tavalla »alisteinen» tai ei-ensisijainen. Viimeisenä tarkastellaan lyhyesti pääasiassa muita kuin visuaalis-esteettisiä kysymyksiä osana ympäristönsuojelulainsäädännön järjestelmää.

---

[1] Ks. luvista yleisesti esim. *Mäenpää* (1985) s. 4–13.

2. RAKENTAMISEN LUPAJÄRJESTELMÄ ESTEETTISELTÄ KANNALTA

2.1 Lupajärjestelmän perusteet

Rakentamisen lupajärjestelmällä tarkoitetaan tässä yhteydessä RakL:ssa ja RakA:ssa säänneltyä rakentamista. Muita ympäristön muuttamista ja ympäristörakentamista koskevia ennakkovalvontajärjestelmiä tarkastellaan jäljempänä tässä tutkimuksessa. RakL:n lupajärjestelmän mukaisia lupia ovat rakennuslupa, toimenpideluvat (RakA 50 § ja RakL 124a §) sekä poikkeusluvat (taaja-asutus ja yleinen). Lisäksi rakentamista koskevan ennakkovalvontajärjestelmän piiriin kuuluu rakennuksen purkamista koskeva kontrolli, jota tarkastellaan erikseen tässä luvussa.

Säännellyistä ympäristön muuttamisen muodoista (talon)rakentaminen on ylivoimaisesti yleisin. Asuinrakentamisessa on kysymys ympäristön käyttämisestä ihmisen perustarpeen – suojan – tyydyttämiseksi. Inhimillisessä kulttuurissa rakentaminen on monella tavoin irtautunut tämän perustarpeen tyydyttämisestä ja rakentamisesta on tullut yhä enemmän osa ihmisen »tajunnan maailmaa» sekä tärkeä osa inhimillistä kulttuuria. Rakentamisen sääntely johtuu yhteisöllisistä vaatimuksista, jotka eivät mahdollista täysin vapaata ympäristönkäyttöä rakentamiseen. Rakentamisen sääntelyn historia onkin ainakin yhtä pitkä kuin »kaupunkimaisen» asumisen historia. Suomessakin kaupunkien rakentamisen sääntelyllä on pitkät perinteet. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan ole mahdollista tarkastella tätä historiaa edes esteettisiä kysymyksiä koskevan sääntelyn osalta.[2] Voimassa oleva rakennuslainsäädäntömme pohjautuu vahvasti ruotsalais-suomalaiseen rakentamisen sääntelyn traditioon, joka on saanut runsaasti vaikutteita pääasiassa muualta Länsi-Euroopasta.

2.1.1 Rakennuslupa – yleistä

Rakentamisen kontrollin kannalta perussäännös on RakL 7.1 §:ssä. Sen mukaan uudisrakennusta ei saa rakentaa ilman lupaa.[3] Säännös sisältää rakentamista kos-

[2] Ks. rakentamisen sääntelyn historiasta Suomessa yleisesti esim. LVK 1924:2 s. 48–64, *Uggla* ja *Tammio* (1933) s. 11–14, *Larma* ym. (1992) s. 1–5 ja *Hyvönen* (1988) s. 8–16.

[3] Vastaavanlainen säännös sisältyi vuoden 1931 AKL 72 §:n nojalla annettuun RS 28 §:ään, joka tuolloin koski rakentamista (kaupungin) asemakaava-alueelle. Ks. *Uggla* ja *Tammio* (1933) s. 288–289. Samansisältöinen muita kuin kaupunkeja (»maalaiskuntia») koskeva säännös oli

kevan kiellon. Kielto on kuitenkin RakL:ssa ainoastaan kuvaamassa sitä, että rakentamisen on pääsäännön mukaan alistuttava ennakkovalvontaan. RakL:n tavoitteena ei siten ole kieltää rakentamista, vaan rakentamisen kontrollointi. Kielto on siinä mielessä ehdoton, että siihen ei sisälly edellytyksiä tai seurauksia, joiden toteutuminen vasta tekisi rakentamisen kielletyksi.[4] Nämä edellytykset tulevat säännöksessä käytetystä terminologiasta. Tarkasteltaviksi tulevat näin käsitteet rakennus ja uudisrakennus. Kysymys on siis oikeastaan säännöksen tulkinnasta. Tälle tulkinnalle on annettu suhteellisen tarkkoja »ohjeita» RakL 130 ja 131 §:ssä. Säännöksissä on kysymys käsitteiden määrittelystä. Käsitteiden määrittelyllä ei kuitenkaan voida kokonaisuudessaan poistaa joustavien normien tulkinnanvaraisuutta.[5]

Uudisrakentaminen on 7.1 §:n kiellon ensimmäinen »edellytys». Uudisrakennuksen käsitteen tulkinnassa onkin ollut merkitystä rakentamisen luvanvaraisuutta arvioitaessa. Uudisrakennukseksi on RakL 130.1 §:n mukaan katsottava kokonaan uusi rakennus ja lisärakennus. Saman säännöksen mukaan uudisrakennusta koskevia säännöksiä on sovellettava myös uudestaan rakentamiseen sekä rakennuksen sisärakenteiden olennaiseen muuttamiseen ja muihin sellaisiin rakenteellisiin muutoksiin, jotka ovat uudestaan rakentamiseen verrattavia. Uudisrakennuksena ei kuitenkaan pidetä muutosta, joka on vähäinen rakennuksen arvoon verrattuna eikä muuta rakennuksen käyttötarkoitusta.[6] Rakennus on toinen tulkinnanvarainen termi, joka toimii 7.1 §:n mukaisen kiellon »edellytyksenä». RakL 131.1 §:n (769/1994) mukaan rakennuksena ei pidetä kooltaan vähäistä rakennelmaa eikä myöskään vastaavanlaista pienehköä laitosta. Säännöksen mukaan asiaa arvioitaessa kiinnitetään huomiota rakennelman ympäristöllisiin

---

myös vuoden 1945 MRakL 12 §:ssä. Ks. myös *Larma* (1949) s. 53–56. Yleisessä lainsäädännössä rakentamisen ennakkovalvontajärjestelmä tuli voimaan suhteellisen myöhään (1932/1949), mutta jo tätä ennen rakennusluvasta oli määräyksiä (oikeastaan säännöksiä) RakJ:ssä. Ks. myös rakennusluvasta yleisesti *Larma* ym. (1992) s. 65 ja 732–733 sekä *Hyvönen* (1988) s. 131–134.

[4] Poikkeuksista uudisrakentamisen ehdottomaan luvanvaraisuuteen säädetään RakL 7.2 §:ssä. Sen mukaan saa asemakaavan ja rakennuskaavan ulkopuolella olevalla alueelle ilman lupaa rakentaa jo olevaan asuntoon tai maanviljelystilaan kuuluvan talousrakennuksen, jollei RakJ:ssä ole toisin määrätty. Vastaava säännös oli jo MRakL 12 §:ssä. AKL:ssa ei tällaista säännöstä luonnollisestikaan ollut. Lisäksi RakL 7.3 §:n mukaan rakentamisesta ilman rakennuslupaviranomaisen lupaa puolustuslaitoksen erityisiä tarpeita varten säädetään asetuksella.

[5] Uudisrakentamisen ja rakennuksen käsitteiden tulkinnasta onkin olemassa varsin runsaasti ylimmänasteista oikeuskäytäntöä, jota tässä ei ole mahdollista dokumentoida. Ks. esim. *Hyvönen* (1988) s. 103–106, *Hollo* ja *Kuusiniemi* (1989) s.792–796 ja *Larma* ym. (1992) s. 507–513.

[6] Samansisältöinen säännös oli jo AKL 67 §:ssä ja MRakL 13 §:ssä.

vaikutuksiin.[7]

Itse RakL ei sisällä yleisiä – kaikkia alueita koskevia – ennakkovalvontaan liittyviä rakennuksen esteettistä arviointia koskevia säännöksiä.[8] Nämä säännökset ovat pääasiallisesti RakA:ssa. Ylipäätäänkin valtaosa rakentamista koskevista säännöksistä on RakA:ssa, eikä RakL:ssa.[9] Tämä johtuu nähdäkseni osittain rakentamisen sääntelyn ruotsalais-suomalaisesta historiasta, sillä aiemmin rakentamista koskevat säännökset olivat RS:ssä.[10] MRakL:ssa tosin sääntely oli laissa, mutta sääntelyn historia on yleisemmin toisella linjalla. RS:n asema ei kuitenkaan alunperin ollut nykyistä asetustasoa vastaava, vaan se vastasi lähinnä nykyistä lakitasoa. Kuitenkin rakentamista koskeva yleisen edun nimissä tapahtuva kontrolli on pitkälti ja syvälti jäänyt asetustasolle, vaikka muussa ympäristölainsäädännössä vastaava kontrolli on säädetty lain tasolla. Luonnollisesti suuri osa rakentamisen kontrollista tuleekin säännellä asetuksessa. Tätä puoltavat erityisesti sääntelyn joustavuuteen liittyvät syyt. Rakentamisen sääntelyn perusteista tulisi kuitenkin olla myös lain tasoisia tarkempia säännöksiä.

Käytännön rakentamisen kannalta myös rakentamismääräyskokoelmalla on huomattava merkitys. Siinä voidaan antaa RakL:ia ja RakA:sta täydentäviä, rakennusteknisiä ja muita vastaavia määräyksiä ja ohjeita (RakL 13 §).[11] Näistä määräyksistä ja ohjeista päättää YM. Rakentamismääräyskokoelman määräykset koskevat uudisrakentamista ja ne ovat velvoittavia, kun taas ohjeet eivät – sanamuodon mukaisesti – ole velvoittavia. Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan tarkemmin käsitellä rakentamismääräyskokoelmassa annettuja määräyksiä tai ohjeita. Niiden merkitys esteettisten arvojen kannalta on vähäinen, sillä ne koskevat pääasiassa teknisiä kysymyksiä, joilla toki on vähäisessä määrin merkitystä myös rakentamisen esteettisen puolen kannalta.[12]

Seuraavassa luvussa siirrytään tarkastelemaan RakA:n rakentamista koskevia säännöksiä erityisesti esteettisen kontrollin kannalta. Esille tuodaan siis vain esteettistä harkintaa koskevat nimenomaiset lähinnä aineellisoikeudelliset säännökset. Näin tarkastelun ulkopuolelle jätetään muut eli erityisesti menettelylliset kysymykset.

---

[7] Ks. myös AKL 67.2 §, joka vastasi alkuperäisen RakL:n 131.1 §:ää. MRakL:ssa ei tällaista säännöstä kuitenkaan ollut.

[8] Ks. kuitenkin haja-asutusalueita koskeneesta RakL 122 §:stä jäljempää tästä pääluvusta.

[9] Tilanne oli vastaavanlainen Ruotsissa ennen PBL:n säätämistä.

[10] Esteettisiä seikkoja koskevat säännökset olivat lähinnä RS 31 ja 34 §:ssä.

[11] Ks. yleisesti *Hyvönen* (1988) s. 26.

[12] Samalla tavoin myös EU:n rakennustuotedirektiivin (89/106/EEC, muutettu 93/68/EEC) normit ovat lähinnä teknisiä. Niissä ei siis puututa esteettisiin kysymyksiin, vaikka normit koskevatkin joitakin ympäristöllisiä seikkoja. Ks. ympäristöllisistä seikoista EU:n rakennustuotedirektiivi (YM, ARO, Opas 1/1995) s. 13, 30, 52 ja 150–185.

2.1.2 Toimenpidelupa – yleistä

Toimenpidelupajärjestelmän perusta on RakL 7.1 §:ssä. Sen mukaan sellaisten ympäristöön vaikuttavien rakennelmien ja laitosten sijoittamisen luvanvaraisuudesta, joihin ei vaadita rakennuslupaa, säädetään asetuksella.[13] Säännös on näin oikeastaan vain valtuutussäännös. Siinä huomio kiinnittyy kuitenkin siihen, että valtuutuskynnyksenä ovat vaikutukset ympäristöön. Näin se poikkeaa rakennuslupajärjestelmästä, jossa kielto on ehdoton. Tiettyihin RakA 50 §:ssä säädettyihin toimenpiteisiin on kuitenkin (aina) haettava lupa, vaikka rakennuslupaa tai muuta lupaa ei tarvittaisikaan.

2.1.3 Poikkeusluvat – yleistä

RakL:n poikkeuslupajärjestelmä on varsin kattava ja moninainen. Poikkeusluvat jaetaan kahteen ryhmään eli yleisiin poikkeuslupiin (RakL 132 §) ja taaja-asutuspoikkeuslupiin (RakL 5 §). Taaja-asutuspoikkeusluvilla ei ole esteettisten arvojen kannalta suoranaista merkitystä, koska (osittain näennäisesti) vasta rakennusluvan myöntämisen yhteydessä ratkaistaan rakennuksen ulkomuotoon ja ympäristöön soveltumista koskevat kysymykset. Tästä huolimatta myös taaja-asutuspoikkeusluvat vaikuttavat välillisesti ympäristöä koskeviin esteettisiin seikkoihin. Taaja-asutuspoikkeuslupahan tavallaan korvaa yksityiskohtaisen kaavan ja poikkeuslupaharkinnalla on näin merkityksensä myös ympäristöön soveltumisen kannalta.

Yleisen poikkeuslupajärjestelmän puitteissa on mahdollista poiketa kaikista rakennuslainsäädännön normeista. Siten yleisellä poikkeusluvalla on merkitystä myö maisemaan liittyvien esteettisten arvojen kannalta. Tällainen poikkeuslupa voidaan siis myöntää esimerkiksi yksityiskohtaisen kaavan esteettisiä vaatimuksia koskevista määräyksistä.

2.1.4 Ruotsi, Tanska, Flander ja Ranska

Ruotsin PBL:n rakennuslupavelvollisuutta koskeva perussäännös on PBL 8:1. Säännöksessä on 6-kohtainen luettelo »normaaleista» toimenpiteistä, jotka vaativat rakennusluvan. Rakennusluvan vaatii mm. rakennuksen rakentaminen; lisärakennuksen rakentaminen; rakennuksen käyttötarkoituksen muuttaminen; kantavien rakenteiden muuttaminen; tulisijojen, ilmastoinnin sekä vesi- ja jäte-

[13] Ks. toimenpideluvasta yleisesti *Larma* ym. (1992) s. 735–737 ja (»rakennustyöluvasta») *Hyvönen* (1988) s. 229–233.

vesihuollon muuttaminen merkittävästi sekä hissien asentaminen rakennukseen.[14]

Muiden kuin varsinaisten rakennusten lupavelvollisuudesta säädetään PBL 8:2:ssa. Sen mukaan rakennusluvan vaativat myös mm. huvipuistot, eläinpuistot, urheilupaikat, laskettelurinteet (hissilliset), leirintäalueet, ampumaradat, pienvenesatamat, uimarannat, moottoriradat, golfkentät, varastoalueet, tunnelit, maanalaiset tilat, tankit tms. (joista voi aiheutua onnettomuus), mastot, tornit, tuulivoimalaitokset, muurit ja parkkipaikat. Kunta voi myöntää poikkeuksen yleisestä luvanhakuvelvollisuudesta yksityiskohtaisessa kaavassa tai aluemääräyksissä (PBL 8:5).

Yksityiskohtaisesti kaavoitetulla alueella rakennuslupa vaaditaan myös rakennuksen uudestaan maalaamiseen (uusi väri), ulkovuorauksen ja kattomateriaalin muuttamiseen sekä muihin niiden ulkonäköön merkittävästi vaikuttaviin toimenpiteisiin (PBL 8:3.1,1). Myös talousrakennukset pääsääntöisesti vaativat yksityiskohtaisesti kaavoitetulla alueella rakennusluvan (PBL 8:3.1,3).[15]

Arvokkaita ympäristöjä koskeva erityissäännös rakennuslupavelvollisuudesta on PBL 8:6:ssa. Sen mukaan arvokkaalla alueella (område som utgör en värdefull miljö) kunta voi päättää, että rakennuslupa vaaditaan tiettyihin toimenpiteisiin. Tällainen päätös voi koskea PBL 8:3.1:n mukaisen toimenpiteen lupavelvollisuutta myös muulla kuin yksityiskohtaisesti kaavoitetulla alueella (väri, kyltit jne.) (1) ; yksi- tai kaksiasuntoisen rakennuksen maalaamista yksityiskohtaisesti kaavoitetulla alueella (2) sekä PBL 3:12:n mukaisen erityisesti säilyttämisen arvoisen rakennuksen kunnossapitoa (3). Lisäksi kunta voi tällaisella alueella aluemääräyksissä määrätä, että 3:4.2.1:n mukaiset toimet vaativat luvan. Erityisestä syystä kunta voi PBL 3:6.3:n nojalla määrätä, että rakennuslupa vaaditaan yksityiskohtaisesti kaavoittamattomalla alueella myös talousrakennuksen rakentamiseen. Kunta voi antaa PBL 3:6:n mukaiset määräykset yksityiskohtaisessa kaavassa tai aluemääräyksillä. Kunnalle jää harkintavaltaa sen suhteen, mikä on arvokas ympäristö.[16]

Tanskan rakennuslupajärjestelmän perusteista säädetään rakentamislain (byggelov, BL, lovbekendtgørelse 1990-07-29 nr 495) 2 §:ssä. Säännöksen mukai-

[14] Ks. *Didón* ym. (1987) s. 405–428.

[15] Toisin kuin Suomessa PBL:n mukaan ei siis nimellisesti erotella toisistaan varsinaista rakennuslupaa ja muihin toimenpiteisiin vaadittavaa lupaa, vaan kysymys on molemmissa tapauksissa rakennusluvasta. PBL 8:1–3:n säännöksiä ei kuitenkaan sovelleta tiettyihin toimenpiteisiin (esim. ei-merkittävä värin muutos yksityiskohtaisen kaavan alueella ja vähäisen aidan rakentaminen korkeintaan säännöksessä mainitun kokoisena tms.), jotka koskevat yksi- tai kaksihuoneistoisia rakennuksia ja niihin liittyviä lisärakennuksia.

[16] Ks. *Didón* ym. (1987) s. 444.

sia toimenpiteitä ei BL 16 §:n mukaan saa suorittaa ilman kunnanhallituksen lupaa. Toimenpiteitä, jotka vaativat luvan, ovat uuden rakennuksen rakentaminen (tai lisärakentaminen), uudestaan rakentaminen ja rakennuksen käyttötarkoituksen muuttaminen sekä rakennuksen purkaminen. Rakentamissäännössä (bygningsreglementet, BR[17]) voidaan antaa tarkempia säännöksiä rakennuslupavelvollisuudesta ja muista rakentamista koskevista seikoista (BL 3, 5, 6 ja 16.3–4 §). BR:ssä on lisäksi luotu ilmoitusmenettelyitä (BR 82, kap. 13.9 ja BR-S 85, afsnit 1.3). Nämä koskevat tiettyjä toimintoja, jotka eivät ole lupajärjestelmän piirissä (esimerkiksi tuulimyllyt ja maatilan talousrakennukset (BR 82) sekä autotallit, autokatokset, talousrakennukset, katetut terassit ym., joiden ala ei ole yli 50m²).

Flanderin rakennuslain (ROSW:n) mukaan rakentaminen vaatii pääsääntöisesti pormestarin ja kaupunginhallituksen muodostaman kollegion luvan (art. 44.1).[18] Lupa vaaditaan myös erilaisiin toimenpiteisiin. Laissa ei kuitenkaan ole rakentamista koskevia aineellisia säännöksiä.[19] Tällaisia säännöksiä voidaan antaa ROSW 59 artiklan nojalla, jonka mukaan »kuningas» eli hallitus voi antaa tarpeellisia määräyksiä, jotka koskevat mm. rakennusten kunnossapitoa ja rakennuksen kauneuden arviointia.

Ranskassa rakennuslupaa koskevat säännökset ovat rakennuslain – Code de l'urbanisme'n (C. urb.) – 4-osassa (livre IV). Pääsääntö luonnollisestikin on, että rakentaminen vaatii viranomaisen myöntämän luvan (art. L. 421-1). Lupa vaaditaan myös rakennusta koskeviin muutostöihin sekä muihin toimenpiteisiin, jotka luetellaan yleisesti »asetuksessa» (art. R. 421-1). Seuraavassa on mahdollista pitää silmällä ainoastaan rakennusluvan myöntämistä koskevia säännöksiä.[20]

Myös Ranskan rakennuslainsäädännön osalta on mielekästä erottaa toisistaan rakentaminen yksityiskohtaisesti kaavoitetulla alueella ja alueella, jolla ei ole yksityiskohtaista kaavaa. Tällainen erottelu tehdään myös C. urb. L. 421-2 artiklassa. Yksityiskohtaisesti kaavoittamattomalla alueella rakennusluvan myöntää joko kaupunginjohtaja tai prefet, mutta lupa myönnetään aina valtion nimis-

---

[17] Rakentamissääntöjä on annettu kaksi: BR-S 85, joka koskee pientaloja (BR for småhuse, 1985-03-01) (mm. omakotitalot, paritalot, rivitalot, autotallit, ulkorakennukset jne.) ja BR 82 (1982-12-01), joka koskee kerrostaloja ja elinkeinorakentamista (erhvervsbyggeri).

[18] Lupaharkinnassa on otettava huomioon myös ROSW:n tavoitesäännös (1 art. 2-kappale): Die ordening wordt ontworpen zowel uit economisch, sosiaal en esthetisch oogpunt als met het doel's lands natuurschoon ongeschonden te bewaren.

[19] Luonnollisesti sekä yleispiirteisellä että yksityiskohtaisella kaavoituksella on huomattava merkitys rakennuslupaharkinnassa, sillä rakentamisen tulee pääsääntöisesti olla kaavojen mukaista (ROSW art. 45 ja art. 46).

[20] Ks. muita toimenpiteitä koskevista säännöksistä C. urb. L. 441-1–443-2 artiklat.

sä (au nom de l'Etat), kun yksityiskohtaisesti kaavoitetulla alueella lupa myönnetään kunnan nimissä (au nom de la commune) (L. 111-1-2).[21] Yksityiskohtaisesti kaavoittamattomalla alueella on myös noudatettava pääsääntöisesti samoja säännöksiä.

2.2 Rakentamista koskevat esteettiset, maisemalliset, kaupunkikuvalliset ja kulttuurihistorialliset vaatimukset – yleistä

2.2.1 Yksityiskohtaisesti kaavoitetut alueet ja haja-asutusalueet

Rakentamista koskevan ennakkovalvontajärjestelmän tarkastelun jakaminen siten, että yksityiskohtaisesti kaavoitettuja alueita ja haja-asutusalueita tarkastellaan erikseen, olisi perusteltua. Kontrollin tarve näillä alueilla poikkeaa melkoisestikin. Sama koskee myös puuttumisen astetta (syvyyttä). Yksityiskohtaisesti kaavoitetulla alueella kontrolli on nimenomaan kaavasta johtuen yleensä tarkempaa kuin haja-asutusalueella. Yksityiskohtaisella kaavalla on siis mahdollista ratkaista varsin yksityiskohtaisestikin rakentamista koskevia esteettisiä kysymyksiä. RakA 53.1 ja 125.1 §:n mukaan näet rakennuslupahakemusta tutkittaessa tulee rakennuslupaviranomaisen katsoa, että rakennus on vahvistetun asemakaavan ja tonttijaon, rakennuskaavan tai rantakaavan mukainen sekä ottaa huomioon muutkin rakentamista koskevat määräykset.[22] Tiheämmin asutulla alueella myös esteettisen kontrollin tarve on suurempi eli yleisen edun valvonnan tärkeys on korostuneempi. Rakentajalla (tai rakltk:lla) ei siis ole vapaita käsiä esteettisiä seikkoja harkittaessa. Yksityiskohtaisessa kaavassa ei pääsääntöisesti määritellä rakennuksen yksityiskohtia, vaan suunnittelijalle jää tässä suhteessa varsin paljon mahdollisuuksia vaikuttaa myös rakennuksen ulkoasuun. Käytännössä yksityiskohtaiset kaavat saattavat kuitenkin äärimmäisen yksityiskohtaisesti määritellä nimenomaan rakennuksen ulkoasuun liittyviä seikkoja.[23]

Haja-asutusalueella esteettisen kontrollin tarve ei ole vähäisempi, vaan sen luonne on toinen, kun kontrollille ei ole kaavallista perustaa. Tämä voi johtua jo siitä, että yleinen etu ei vaadi tehokasta kontrollia. Haja-asutusalueiden rakentamista säänneltiin myös erityissäännöksin (RakL 122 §) ennen RakL:n muutosta (769/1994).

Kaavallisen (suunnitelullisen) perustan puuttuessa myös puuttumiskynnys tavallaan kasvaa, sillä viranomaisella ei ole käytössään kaavallista auktoriteet-

[21] Ks. *Prieur* (1991) s. 606–607.
[22] Ks. erityisesti RakA 9 ja 9a lukujen säännökset.
[23] Ks. tarkemmin *Majamaa* LM 1984 s. 1170–1176.

tia, jonka nojalla puuttua toimintaan. Näin haja-asutusalueella viranomaisen argumentointikyky rakentamiseen puututtaessa monasti joutuu suuremmalle koetukselle kuin yksityiskohtaisesti kaavoitetulla alueella. Lisäksi on huomattava, että osa rakentamisesta on ennakkovalvontakontrollin ulkopuolella (esim. talousrakennukset jne.). Naapureihin perustuva kontrollikaan ei – mahdollisten naapureiden puuttuessa – johda väliintuloon. Talousrakennusten osalta jo se, että ne eivät välttämättä ole ennakkovalvonnan piirissä (RakL 7.2 §), voi aiheuttaa kontrolloimattomuutta.

Jatkossa tarkastellaan yhdessä sekä yksityiskohtaisesti kaavoitetulle että yksityiskohtaisesti kaavoittamattoman alueen ulkopuolelle rakentamista muussa kuin kaupunkikunnassa (entisissä ns. maalaiskunnissa).[24]

Yksityiskohtaisen kaavan puuttuessa yleispiirteisen kaavoituksen ja erityisesti RakJ:n merkitys kasvaa myös maisemaan liittyvien esteettisten arvojen kannalta haja-asutusalueilla. Yleispiirteisen kaavoituksen merkitys voi tulla esiin esimerkiksi erityisessä maisemansuojelussa. Myös erityisellä ympäristönkäytön suunnittelulla (luonnonsuojeluohjelmat yms.) voi olla huomattava merkitys haja-asutusrakentamisen suhteen, vaikka itse rakennuslupamenettelyssä tällaisilla suunnitelmilla ei toistaiseksi ole ollut kovin suurta merkitystä.[25]

Jäljempänä tarkastellaan RakA:n esteettisiä vaatimuksia pääasiassa vain yksityiskohtaisesti kaavoitettuja alueita koskevien normien kannalta, koska suuri osa näistä vaatimuksista koskee myös haja-asutusalueita.

2.2.2 *Toimenpidelupa (ns. rakennustöiden lupa)*

Toimenpidelupaa koskevat säännökset on mahdollista jaotella toisaalta erityisiin säännöksiin (RakA 50 §), jotka koskevat nimenomaan toimenpidelupia, ja toisaalta niihin kysymyksiin, jotka ovat yhteisiä (yleisiä) rakentamista koskevia seik-

---

[24] Kaupunkien haja-asutusalueita varten ei ole säädetty erityisiä rakentamista koskevia säännöksiä, vaan kaupungeissa RakA:n yleiset rakentamissäännökset koskevat suoraan myös haja-asutusalueita – RakL:ssa taas tällaisia säännöksiä ei ole.

[25] Toinen kysymys on se, että alueella, joka kuuluu VN:n hyväksymään suojeluohjelmaan tai YM:ssä vireillä olevaan VN:n käsiteltäväksi tarkoitettuun ehdotukseen suojeluohjelmaksi taikka joka on varattu seutukaavassa virkistys- tai suojelualueeksi, on rakltk:n pyydettävä AYK:n lausunto. Suojeluohjelma-alueilla rakennuslupaa ei kuitenkaan voi evätä ohjelmaan perustuen, vaan näillä alueilla AYK voi asettaa alueen toimenpidekieltoon LSL 18 §:n nojalla tai ryhtyä muihin toimenpiteisiin alueen suojelemiseksi. Käytännössä siis suojeluohjelma varsin usein estää rakentamisen, vaikkei tosin rakennuslainsäädännön nojalla. Seutukaava-alueilla taas noudatetaan – edempänä seutukaavoituksen yhteydessä selvitettyä – RakL 27.1 §:n mukaista »rahat tai lupa» periaatetta.

koja. Toimenpidelupaharkinnassa on nimittäin soveltuvin osin noudatettava, mitä rakennusluvasta on säädetty (RakA 49.2 §). Näin edellä selvitetyt rakennusluvan myöntämistä koskevat seikat (RakA 53 §) tulevat sovellettaviksi myös toimenpidelupaharkinnassa.[26]

Toimenpidelupaa koskevan RakA 50.1 §:n säännöksen luettelossa on yhteensä 7 kohtaa. RakA 50.2 §:n mukaan RakJ:ssä voidaan määrätä, että RakA 50.1 §:n 3–7 kohtia ei sovelleta tai että niitä sovelletaan vain osassa kunnan aluetta taikka että luvanvaraisuuden sijasta käytetään ilmoitusmenettelyä. Edellä mainituissa kohdissa tarkoitettu lupa ei myöskään ole tarpeen, jos toimenpide perustuu vahvistettuun yleiskaavaan, asema-, rakennus- tai rantakaavaan taikka jos kunta on hyväksynyt tien tai kadun rakentamiseen kuuluvan sillan, meluesteen tai muun rakennelman rakentamisen.

Toimenpiteistä, jotka mainitaan RakA 50.1 §:ssä, tuodaan seuraavassa esiin ne, joilla on varsinaisia ulkoisia (visuaalisia) vaikutuksia. Huomiotta jäävät näin ne toimenpiteet, jotka koskevat esimerkiksi rakennuksen käyttötarkoitusta (voisi myös olla esteettinen kysymys), kantavia rakenteita, paloturvallisuutta tai terveellisyyttä. Suurin osa säännöksessä luetelluista toimenpiteistä on kuitenkin sellaisia, että niillä on myös ulospäin nähtävissä olevia vaikutuksia. Säännöksen kohdat koskevat erilaisia toimenpiteitä ja niissä luetellaan erilaisia esimerkkejä luvan vaativista toimenpiteistä. Kysymys on kuitenkin vain esimerkeistä. Säännöksen kohdat ovat siis avoimia, eikä niissä ole poissuljettu muita tunnusmerkit täyttäviä toimenpiteitä. Avoimuudesta johtuu myös se, että RakA 50 §:n eri kohdat ovat osittain päällekkäisiä. Säännöksen kohdat toimivat siten yleisinä luvanhakukynnyksinä. Samalla niillä on vaikutuksensa myös luvan myöntämisen edellytyksinä, vaikka ne onkin kirjoitettu pelkästään kynnysmuotoisiksi.[27]

RakA 50.1,3 §:n mukaan toimenpidelupaa on haettava sellaisen rakennelman tai laitoksen sijoittamiseen, jolla on merkittävää vaikutusta ympäröivän alueen maankäyttöön. Tällaisista laitoksista mainitaan säännöksessä esimerkkeinä suurehko varasto, muusta alueesta erotettu urheilu- tai kokoontumisalue ja muu kuin ulkoilulain (606/1973) nojalla perustettu asuntovaunualue. Tässä mainittujen toimenpiteiden kohdalla kysymys ei (välttämättä) ole varsinaisesta rakentamisesta, vaikka tällaisiin toimintoihin saattaa liittyä myös rakennuksia. Toimenpiteiden kriteerit on säännöksessä ilmaistu varsin yleisesti (»vaikutusta ympäröivän

[26] Toimenpidelupaharkinnassa, joka koskee RakA 50.1,3–7 §:ssä tarkoitettuja toimenpiteitä, sovelletaan RakA 53.4 §:n mukaan RakA 53 §:n säännöksiä »vain niiltä osin kuin on tarpeen toimenpiteen maankäytöllisten tai ympäristöllisten vaikutusten arvioimiseksi». Tämän tutkimuksen problematiikan kannalta säännöksellä, joka rajaa lupamenettelyn laajuutta, ei ole merkitystä.

[27] Vrt. esim. VL:n yleiskiellot.

alueen maankäyttöön»). Vaikutusten tulee kuitenkin olla merkittäviä, joten mikä tahansa vaikutus ei riitä saamaan toimenpidettä lupajärjestelmän piiriin. Merkittävyys antaa joustavana normina melkoisesti harkintavaltaa säännöksen tulkitsijalle, joka tässä tapauksessa on ensinnä rakennelman tai laitoksen sijoittaja. Viimekädessä jälkivalvonnan kautta tulkitsijaksi voivat joutua myös viranomaiset (jos lupaa ei ole haettu). Merkittävyyttä on arvioitava suhteessa ympäröivän alueen maankäyttöön. Kysymys on oikeastaan jo tässä lupakynnysvaiheessa ympäristöön sopeutuvuuden arvioinnista. Jos vaikutukset eivät ole merkittäviä – toiminto sopeutuu hyvin ympäristöön – ei lupaa vaadita. Jos vaikutukset voivat olla merkittäviä, saatetaan näitä vaikutuksia lieventää lupaehdoilla, jolloin toiminto saadaan sijoitettua ympäristöön ilman »liian» haitallisia vaikutuksia maankäytölle. Kun taas vaikutuksia ympäröivän alueen maankäytölle ei voida täysin eliminoida, saattaa tilanne johtaa luvan epäämiseen. Säännöksen kynnyskriteerit on ilmaistu ympäristönkäytöllisinä. Tämä ei voi tarkoittaa sitä, että esteettiset seikat (maisemalliset kysymykset) sulkeutuisivat pois säännöksen soveltamisen piiristä. Nähdäkseni yleiset maankäytölliset (oikeastaan ympäristönkäytölliset) seikat sisältävät (myös) esteettisiä luvanhakukynnyksiä.

Toimenpidelupa on saatava myös merkittävästi ympäristökuvaan[28] vaikuttavan maston, piipun, säiliön, sillan, julkisluonteisen muistomerkin, meluesteen, hiihtohissin ja muun rakennelman tai laitoksen pystyttämiseen (RakA 50.1,4 §).[29] Säännöksen yksityiskohtaisuus on huomattavasti suurempi ja joustavuus vastaavasti vähäisempi kuin edellä tarkastellun RakA 50.1,3 §:n, sillä mainitut esimerkit ovat omiaan jäykistämään säännöksen tulkintaa. Säännöksen luvanhakukynnyksenä ovat »merkittävät vaikutukset ympäristökuvaan». Säännökseen sisältyvä »kaatosäännös», jonka piiriin kuuluvat muut rakennelmat ja laitokset, ei ole avoin. Kaatosäännöksen mukaisiksi tulkittavia rakennelmia ja laitoksia on nimittäin (tavalla tai toisella) verrattava esimerkkiluetteloon, vaikka luonnollisesti muutkin ympäristökuvaan vaikuttavat rakennelmat ja laitokset voivat tulla kysymykseen luvanhakuvelvollisina. Kysymys tulee myös olla sanamuodon mukaisesti »pystyttämisestä» ja »merkittävästi» ympäristökuvaan vaikuttavasta hankkeesta. Säännös on suhteellisen neutraali luvan myöntämisen kannalta, vaikka merkittävät vaikutukset ympäristökuvaan toimivat myös lupaharkintaa ohjaavasti. Ympäris-

[28] Ympäristökuva tarkoittaa säännöksessä sekä kaupunkikuvaa että maisemaa. Tässä suhteessa säännöksessä käytetään RakA:ssa uutta terminologiaa.

[29] Laskettelurinteet ja niihin liittyvät hiihtohissit sekä mahdolliset muut toiminnot (esim. lomakeskukset) ovat maiseman kannalta erittäin suuria muutoksia. Arvokkaiksi luokitelluille maisema-alueille ei tällaisia toimintoja tulisi maisema-aluetoimikunnan (YM, YSO, Mietintö, 66/1992) s. 126, mielestä sijoittaa jatkossa lainkaan.

tökuvaan merkittävästi vaikuttaminen on selvästi esteettisen harkinnan piiriin kuuluva kysymys. Tästä saattaa johtua, että säännös on kaivannut tuekseen suhteellisen laajan esimerkkiluettelon. Esimerkkiluettelon keskeinen merkitys on siinä, että se helpottaa argumentointia säännöksen pohjalta. Säännöksessä käytetään termiä ympäristökuva, joka viittaa suoraan esteettisiin vaikutuksiin. Tässä suhteessä se on erityissäännös, vaikkei säännös annakaan johtoa lupaharkinnalle, vaan on ainoastaan lupakynnys.

Asuntovaunun tai -laivan taikka muun niihin verrattavan liikuteltavan laitteen pitämiseen maalla tai vedessä sellaista käyttöä varten, joka ei liity tavanomaiseen retkeilyyn tai veneilyyn, on RakA 50.1,5 §:n mukaan haettava toimenpidelupa. Jos tällaisen »laitteen» sijoituspaikka on ulkoilulain nojalla perustettu, ei lupaa kuitenkaan tarvita.[30] Säännöksen mukaiset toiminnot ovat erityistapauksia, joilla pyritään tavallaan ehkäisemään »lain kiertämistä». Normaalissa toiminnassa säännöksellä näin on harvoin soveltamisen sijaa.

Rakennuksen julkisivun muuttamiseen ja sen ulkoasuun olennaisesti vaikuttavaan ikkunajaon, ulkoseinän päällysteen, katon kattamisaineen tai näiden värityksen muuttamiseen sekä kiinteän aidan ja suurehkon laiturin rakentamiseen on myöskin haettava toimenpidelupa (RakA 50.1,7 §). Säännöksessä huomio kiinnittyy ensimmäiseksi siihen, että se ei lainkaan sisällä »kaatosäännöstä», vaan ainoastaan luettelon toimenpiteistä, jotka vaativat luvan. Vaikka säännöksessä ei varsinaista kaatosäännöstä olekaan, on siinä melkoisesti joustavia normeja. Tätä kautta säännös tulee sisällöltään yleisemmäksi. Joustavuudessaan (ja tulkinnanvaraisuudessaan) »suurehko laituri» on luonnollisestikin omaa luokkaansa.[31] Sanamuoto ei anna tulkitsijalle oikeastaan minkäänlaisia vihjeitä tulkinnan suunnasta. Suurehko viittaa siihen, että koko on merkitsevä tekijä säännöksen

[30] Ulkoilulain 19 §:n (1343/1994) mukaan leirintäalue on sijoitettava ja rakennettava ja sitä on hoidettava niin, ettei sen käyttö mm. vahingoita luontoa, aiheuta ympäristön pilaantumista tai roskaantumista eikä vähennä merkittävästi ympäristön viihtyisyyttä. Näiden säännösten mukaan myös maisemaan liittyvät esteettiset arvot ovat luettavissa ulkoilulain suojeluobjektien joukkoon. Lain 20 §:n mukaan leirintäalueen perustamisesta ja alueen toiminnan olennaisesta muuttamisesta on viimeistään kolme kuukautta ennen toiminnan aloittamista tai muuttamista tehtävä kirjallinen ilmoitus alueen sijaintikunnan määräämälle viranomaiselle, jona ei kuitenkaan voi toimia kh (kunnan leirintäalueviranomainen). Kunnan leirintäalueviranomainen voi antaa ilmoituksen johdosta määräyksiä. Jos 19 §:ssä mainittujen seurausten syntymistä ei voida määräyksin estää, kunnan leirintäalueviranomainen voi ulkoilulain 21 §:n mukaan kieltää aiotun toiminnan kyseisessä paikassa.

[31] »Suurehko laituri» saattaa vaatia myös VL:n mukaisen rakentamisluvan silloin, kun siitä on VL 1:15:ssa (muuttamiskielto) mainittuja seurauksia. Yleisesti lienee niin, että VL:n mukaisen luvan vaativa laituri on RakA:n mukaista »suurehkoa laituria» suurempi. Ks. laitureista myös *Vihervuori* (1985) s. 94–98.

tulkinnassa, mutta jättää avoimeksi ja paikasta (sekä ajasta) riippuvaiseksi, milloin laituri on suurehko.[32]

Myös itse julkisivun muuttaminen (ja värityksen muuttaminen) jättää tulkitsijalle mahdollisuuksia. Tällöin kysymys on kuitenkin muutoksen intensiteetistä. Luettelon sisältö on varsin heterogeeninen, sillä kiinteällä aidalla ja suurehkolla laiturilla ei näyttäisi olevan yhteyttä muihin luettelon mukaisiin toimenpiteisiin, jotka koskevat pääasiassa rakennuksen ulkomuodon muutoksia. Säännös koskee lähes ainoastaan luvanhakukynnystä, joka sekin perustuu lähinnä luettelon mukaisuuteen; näin sillä ei voi olla merkitystä luvan myöntämisen kannalta. Säännös on siis ainoastaan ympäristön muuttamisen kontrollijärjestelmää koskeva, eikä siinä ole erityisiä esteettisiä tai ympäristöllisiä luvan myöntämistä koskevia edellytyksiä.[33]

2.2.3 Poikkeuslupajärjestelmästä

2.2.3.1 Yleinen poikkeuslupa

Kaikista RakL:ssa säädetyistä tai sen nojalla annetuista rakentamista koskevista säännöksistä, määräyksistä, kielloista ja muista rajoituksista voi AYK (tai YM) myöntää poikkeuksen (RakL 132.1 §). Poikkeuksen myöntämisestä ei kuitenkaan saa aiheutua huomattavaa haittaa kaavoituksen toteuttamiselle tai asutuksen muulle järjestämiselle. Poikkeuslupaa ei saa myöntää vastoin kunnan kantaa asemakaavasta tai rakennuskaavasta johtuvasta taikka RakJ:een perustuvasta rakentamisrajoituksesta rakennuksen korkeuteen, kokonaan maanpäällisten kerrosten lukumäärään tai sallittuun kerrosalaan liittyvästä kysymyksestä. Kunta voi myöntää poikkeusluvan milloin kysymys ei ole rakentamisesta rantakaavan vaativalle alueelle vastoin seutu- tai yleiskaavaa, poikkeamisesta rakennusoikeudesta, poikkeamisesta kaavan suojelumääräyksestä taikka poikkeamisesta rakennuskiellosta (RakL 132.2 §). Rakltk voi lisäksi myöntää vähäisen poikkeuksen RakL 132.4 §:ssä säädetyin edellytyksin.

Poikkeuksen myöntämisen edellytykset on säännelty negatiivisesti eli tuomalla esiin niitä seurauksia, joita poikkeuksen myöntämisestä ei saa seurata. Edellytyksistä säädettäessä on käytetty myös varsin yleisluontoista terminologiaa.

---

[32] Ratkaisussa KHO 1984 A II 63 katsottiin, että n. 6,5–7 m leveä maa- ja kivipenger, joka ulottui 20 m:n etäisyydelle järveen, ei ollut RakA 121.1,6 §:ssä tarkoitettu laituri.

[33] Toimenpidelupa on saatava myös mainoslaitteiden sijoittamiseen (RakA 50.1,6 §). Mainoslaitteiden sääntelyyn palataan keskitetysti jäljempänä tässä pääluvussa.

Tämä johtuu toisaalta siitä, että kysymys on nimenomaan yleisestä poikkeamisvallasta, eikä tällöin ole mahdollista käyttää yksityiskohtiin menevää terminologiaa. Poikkeusluvan myöntäjällä on siten runsaasti harkintavaltaa.[34]

Kun poikkeus voidaan myöntää kaikista RakL:n piiriin kuuluvista normeista, kielloista ja rajoituksista, voi poikkeuslupa koskea myös esteettisiä kysymyksiä. Poikkeusten luonne on tässä suhteessa mielestäni kuitenkin erikoinen ja suhteellisen vähäinen, sillä esteettisistä seikoista ei tavallisesti ole olemassa yhteen ainoaan ratkaisuun johtavia normeja tai ne ovat muutoin epätäsmällisiä. Näin poikkeuksen saaminenkaan ei yleensä ole tarpeellista. Toinen asia on se, että poiketaan normeista, joilla pääasiassa säännellään joitakin esteettisiinkin seikkoihin liittyviä asioita.[35] Tällöin vaikutukset ovat nähdäkseni välillisiä, kun poikkeusta haetaan esim. kaavan määräyksestä, joka koskee esteettisen kontrollin piiriin kuuluvaa seikkaa.[36] Tilanne on siis samankaltainen kuin taaja-asutuspoik-

[34] Tässä yhteydessä ei ole mahdollista – eikä tarpeellista – tarkastella harkinnan luonnetta tarkoituksenmukaisuus- ja oikeusharkintaa koskevan kysymyksenasettelun pohjalta, jonka oikeudellinen perusta on korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain (74B/1918) 5 §:ssä. Ks. aiheesta esim. *Majamaa* (1981) s. 162–184 ja 218–227, *Hallberg* (1985) s. 957–972 ja *Klami* Oikeustiede 1980 s. 40–43 tai YJ 1985/1 s. 15–19 ja 24–27 sekä *Ekroos* (1989) s. 84–87. *Klami* näyttäisi rakennuslupaharkinnankin osalta olevan oikeusharkintaisuuteen nähden erittäin kriittinen. Hänen mielestään kauneuden punninta on selvästi tarkoituksenmukaisuuden piiriin kuuluvaa. Mikä sisällöllinen kysymys voisi ollakaan »selvästi» oikeudelliseen harkintaan kuuluvaa? Lisäksi on huomattava, että yleisillä tarkoituksenmukaisuusharkintaakin koskevilla harkintavallan rajoitusperiaatteilla voidaan päätyä »aineellisen» harkinnankin osalta lähes samaan lopputulokseen kuin suomalaisessa ns. oikeusharkinnassa. On toki myönnettävä, että tuomarit eivät olisi hyviä ratkaisemaan kauneuteen liittyviä kysymyksiä rakennuslupaviranomaisina. Mikä olisikaan vaihtoehto muutoksenhaun osalta? Tulisiko »asiantuntijoiden» päättää nämä kysymykset? Muutoksenhaussahan on kysymys lähinnä »vain» – tässä tapauksessa – hallintoviranomaisen päätöksenteon argumentaation kontrollista ja tuomioistuimet (KHO) puuttuvat erittäin harvoin esim. esteettisiin kysymyksiin. Nähdäkseni tuomioistuin ei – valitettavasti – voi paljoakaan sille, että yleinen rakentamiskulttuuri kehittyy johonkin suuntaan – »hyvään tai huonoon». Ks. päätöksentekijään liittyvistä kysymyksistä myös jäljempää pääluvusta V.

[35] Joskus poikkeusluvan myöntämisen yhteydessä käytetään esteettistä terminologiaa tai kohdealue on arvotettu esteettisesti (esim. maisemallisesti tai kaupunkikuvallisesti arvokas). Tällaisesta oli kysymys esimerkiksi ratkaisussa KHO 1978 A II 65, joka koski poikkeusluvan myöntämistä yleiskaavan laatimisen vuoksi annetusta rakennuskiellosta. Päätöksessään KHO katsoi, että luvan epäämisellä (LH ei ollut myöntänyt lupaa) ei voitu katsoa mainittavasti edistettävän niitä tavoitteita, joita varten rakennuskielto oli annettu. Argumentoinnissaan KHO nojautui kaavoittajan lausuntoon, jonka mukaan ko. rakennushanke (pientalo) sopeutui alueella jo olemassa olevaan asutukseen eikä se estänyt läheisen Krabbäckenin puron maisemallisesti merkityksellisen laakson suojaamista. Tämän vuoksi KHO kumosi LH:n päätöksen ja palautti asian uudelleen käsiteltäväksi.

[36] Poikkeusluvan hakeminen esim. ympäristöön sopeutumista koskevien vaatimusten täyttymisestä ei ilmeisestikään edes tule rakentajan mieleen, vaan rakentajan oletuksena on aina, että rakennus täyttää nämä vaatimukset.

keusluvankin kohdalla. Luonnollisesti on muistettava, että vasta rakennusluvan yhteydessä ratkaistaan lopullisesti useimmat konkreettiset esteettiset kysymykset. Näin poikkeaminen kaavallisista kysymyksistä ei välttämättä johda esteettiseltä kannalta epätoivottavaan lopputulokseen pelkästään poikkeamisen vuoksi.

2.2.3.2 Taaja-asutuspoikkeusluvasta

Taaja-asutukseen saa käyttää ainoastaan sellaista aluetta, jolle on vahvistettu asemakaava, rakennuskaava tai rantakaava (RakL 5.1 §). Erityisestä syystä AYK (tai YM) voi myöntää poikkeuksen edellä mainitusta kiellosta (RakL 5.2 §).[37] Taaja-asutuspoikkeuslupa tavallaan yksittäistapauksellisesti korvaa yksityiskohtaisen kaavan. Näin lupaharkinnassa harkitaan rakentamishanketta laajemmalti kuin pelkästään kyseisen rakennuspaikan osalta.

Kh saa myöntää 5.2 §:n mukaisen poikkeusluvan, milloin kysymys on yksiasuntoisen asuinrakennuksen rakentamisesta kv:n hyväksymässä yleiskaavassa asumiseen varatulla alueelle sellaiselle rakennuspaikalle, jolla on ennestään yksi asunto (RakL 5a §). Kh:n poikkeuslupavalta ei kuitenkaan koske ranta-alueelle rakentamista eikä sellaista rakentamista, johon AYK tai YM saa 132.1 §:n mukaan myöntää poikkeusluvan.

Taaja-asutuksen käsitettä määritellään RakL 4.1 §:ssä. Sen mukaan taaja-asutuksella tarkoitetaan sellaista yhtenäistä asutusta, jota varten on yhteisten tarpeiden tyydyttämiseksi syytä ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin, niinkuin teiden, viemärin tai vesijohdon rakentamiseen. Yksityiskohtaisesti suunnittelemattoman taaja-asutuksen kiellon taustalla ovat nimenomaan suunnittelulliset seikat. Taaja-asutuksen tulisi RakL:n pääsäännön mukaan olla yksityiskohtaisesti suunniteltua. Esteettiseltä kannalta taaja-asutusta koskeva poikkeuslupajärjestelmä on merkityksellinen vain välillisesti eli suunnittelun kautta. Suunnittelemattomalla taaja-asutuksella voi näet olla myös epätoivottuja esteettisiä vaikutuksia. Taaja-asutuspoikkeuslupaa koskevassa harkinnassa ei esteettisillä seikoilla yleensä kuitenkaan nähdäkseni ole itsenäistä asemaa. Esteettiset seikat voivat kuitenkin vaikuttaa suunnittelullisten näkökohtien kautta ja olla tällä tavoin mukana päätöksenteon argumentaatiossa.[38] Sitä paitsi konkreettisten esteettisten kysymysten harkintahan kuuluu rakennusluvan myöntämisen yhteyteen.

---

[37] Ks. poikkeusluvasta ja lupaharkinnasta tarkemmin esim. *Hyvönen* (1988) s. 388–406 ja 431–432, *Hollo–Kuusiniemi* (1989) s. 28–170, *Larma* ym. (1992) s. 523–537 ja *Majamaa* (1981) s. 87–130.

[38] Oikeuskäytännössä tämän suuntainen argumentaatio on ollut varsin tavanomaista. Esimerkiksi ratkaisussa KHO 1976 A II 56 LH oli hylännyt poikkeuslupahakemuksen mm. topogra-

2.2.4 *Esteettisiä vaatimuksia koskevat yleiset säännökset*

Esteettiseltä eli maisemalliselta ja kaupunkikuvalliselta kannalta sisällöllisesti tärkein rakentamista koskeva säännös on asemakaava-aluetta koskien RakA 53.2,1 §:ssä ja rakennuskaava-aluetta koskien samansisältöisenä RakA 125.2,2 §:ssä sekä viittaussäännöksin rantakaava-aluetta koskien RakA 145e §:ssä.[39] Säännöksen mukaan rakennuslupahakemusta ratkaistaessa on katsottava, että rakennus soveltuu paikalle ja on muodoltaan sopusuhtainen ja ympäristöön sopeutuva.[40] RakA 53.2,1 §:n sanamuoto on ehdottoman velvoittava (»on katsottava»). Kuitenkin säännös pitää aineellisesti sisällään erittäin joustavia normeja.[41] Muut tärkeät rakennuksen ulkomuotoa ja ympäristöön soveltuvuutta koskevat säännökset on annettu nykyisin lähinnä RakA 9 (rakentamissäännöksiä) ja 9a luvussa (rakennussuunnittelu).

Rakennuksen muodon, värin ja muun ulkoasun on RakA 77.2 §:n mukaan sovelluttava ympäristöön.[42] Myös tämä säännös on ehdottoman velvoittava, mutta samalla erittäin joustava normi. Säännöksessä ei suoraan mainita, että rakennuksen tulisi tyydyttää kauneuden vaatimukset, vaikka kyse onkin rakentamista koskevien esteettisten vaatimusten täyttymisestä.[43] RakA 78.1 §:n mukaan asuinra-

---

fiaan ja luonnonkauneuteen liittyvillä »tarkoituksenmukaisuusperusteilla». Kysymys oli ranta-alueen »viimeisestä» rakennuspaikasta, jolla oli rantaviivaa n. 90 m. Päätöksessään KHO katsoi, että rakennus oli mahdollista sijoittaa rakennuspaikalle siten, että se ei vaikuttanut alueen luonnonkauneuteen. Muina tärkeinä tekijöinä ratkaisussa olivat kaavanlaatijan ja kh:n puoltavat lausunnot. KHO kumosi LH:n päätöksen ja palautti asian uudelleen käsiteltäväksi. Ratkaisusta käy välillisesti ilmi myös se, että poikkeuslupahakemuksen yhteydessä ei – vielä – ratkaista rakennuksen ympäristöön sopeutumista (»mahdollista sijoittaa ... siten ... ei vaikuttanut»).

[39] Jatkossa säännöstä tarkasteltaessa käytetään viittauksena vain RakA 53.2,1 §:ää.

[40] Säännös sai tämän muotonsa vuonna 1989. Tätä ennen paikalle soveltumisesta säädettiin RakA 53.2 §:n 1-kohdassa sekä sopusuhtaisuudesta 6-kohdassa.

[41] Ks. haja-asutusrakentamista koskevasta RakL 122 §:stä, jossa yleisemminkin ilmaistaan rakentamisen kannalta keskeiset arvot, tarkemmin jäljempää.

[42] Säännöksen nykyinen (A 1158/1993) sanamuoto kuten aiempikin (A 930/1989) vastaa sisällöllisesti alkuperäistä (RakA 77.1 §:n 2-virke), jonka mukaan »rakennuksella pitää olla ympäristöön sopeutuva muoto ja väri». Ilmeisestikin maisemansuojelun kehittämistoimikunnan (KM 1985:4) ehdottamalla sanamuodolla oli vaikutuksensa asetuksen muutoksessa, vaikka sen ehdotukset eivät sellaisenaan toteutuneetkaan. Toimikunta näet ehdotti myös RakA 77 §:n muuttamista siten, että sen mukaan rakennuksen tulee mittasuhteiltaan, muodoltaan, rakennusaineiltaan ja väriltään sopeutua muihin rakennuksiin sekä kaupunki- ja maisemakuvaan. Lisäksi rakennus olisi sijoitettava tontille tai rakennuspaikalle ottaen huomioon maaston sekä kaupunki- tai maisemakuvan vaatimukset.

[43] Ks. *Larma* ym. (1992) s. 776, jossa todetaan, että säännöksessä »kaihdetaan» sanaa kauneus.

kennuksen sijoittelussa ja tilojen järjestelyssä sekä muussa asuntosuunnittelussa on lisäksi otettava huomioon ympäristötekijät ja luonnonolosuhteet.

RakA 53.2,1 ja 77.2 §:t ovat näennäisesti päällekkäisiä eli säätelevät samaa asiaa, vaikka 77.2 §:n säännös onkin hieman tarkempi kuin 53.2,1 §. RakA 77 § on 9a luvussa, jonka otsikko on nykyisin rakennussuunnittelu, kun 53 § on 7 luvussa »Lupa rakentamiseen». Tämä erottelu kuten alkuperäinen erottelukin tulee rakennusasetuskomitealta, sillä RS ei vastaavaa erottelua tehnyt.[44] On siis mahdollista katsoa, että 77.2 §:n säännös täsmentää 53.2,1 §:ää. Täsmennystä ei kuitenkaan voida pitää (asian luonteestakin johtuen) kovinkaan merkittävänä.

Teoriassa olisi mahdollista katsoa, että RakA 53 § koskisi vain rakennusluvan myöntävää viranomaista, koska se velvoittaa viranomaisen lupaa myöntäessään ottamaan huomioon säännöksessä mainitut seikat. Lisäperusteluna tälle olisi mahdollista esittää, että 53 § on RakA:n 7 luvussa, jonka otsikko on: »Lupa rakentamiseen». Vastaavasti RakA 77 § koskisi rakentajaa ja suunnittelijaa, kun säännös on yleisessä »Rakennussuunnittelua» koskevassa RakA 9a luvussa ja kun säännös on kirjoitettu yleiseen muotoon. Käytännössä tällaista erottelua ei kuitenkaan ole mahdollista tehdä ainakaan rakennuslupa-asioissa, kun säännökset lisäksi koskevat jossakin määrin samaa asiaa. Rakentaja näet joutuu rakennusta suunnitellessaan ottamaan huomioon kaikki ne säännökset ja määräykset, jotka rakentamista normittavat eli myös RakA 53 §:n.[45] Myöskään argumentointi yleis/erityissäännös-perusteella ei nähdäkseni tuota tulosta. RakA 53 näet on erityissäännös rakennusluvan myöntämisen kannalta, mutta yleissäännös rakentamisen kannalta verrattuna 77 §:ään. RakA 77 § on taas nähtävissä yleissäännöksenä siten, että se koskee kaikkea rakentamistoimintaa eli se voi olla myös jälkivalvonnan perustana.[46]

Rakentajan, naapurin ja viranomaisten välisissä suhteissakaan ei em. säännöksillä näyttäisi olevan suurta merkitystä. Naapuri näet voi muistutuksessaan ja valituksessaan vedota yhtä tehokkaasti molempiin säännöksiin. Sama koskee myös viranomaista ja rakentajaa. Kyseessähän on nimenomaan ns. oikeusharkintaisesti ratkaistava asia. Toisaalta myös mahdollisiin tarkoituksemukaisuuskysymyksiin vetoaminen on mahdollista.

Teoriassa RakA 53.2,3 §:n (ja 77.2 §:n) säännöksen sisältö on jaettavissa kolmeen osaan: paikalle soveltuvuuteen, muodon sopusuhtaisuuteen ja ympäristöön

---

[44] Valitettavasti rakennusasetuskomitean mietintö (1957:B76) ei sisällä säännösten perusteluja, joten »asetuksensäätäjän» tarkoitus jää tässäkin suhteessa tuntemattomaksi.

[45] Ks. myös *Larma* ym. (1992) s. 746.

[46] Ylipäätäänkin erityis/yleissäännös-argumentointi on tavallisesti ainakin ympäristöoikeuden alalla erittäin hankalaa, sillä säännöksen yleisyys tai erityisyys näyttää yleensä riippuvan tarkastelukulmasta.

soveltuvuuteen. Käytännössä nämä kaikki seikat kuitenkin vaikuttavat toisiinsa, eikä niitä ole kovinkaan helppoa tarkastella toisistaan erillään.[47] Jatkossa erottelu on osittain oikeuskäytäntöä myötäillen tehty siten, että paikalle soveltuvuus ja ympäristöön sopeutuvuus on yhdistetty, mutta muodon sopusuhtaisuutta tarkastellaan näistä erillään. Ehkä tärkein perustelu tällaiselle jaottelulle on se, että muodon sopusuhtaisuus koskee nimenomaan rakennusta itseään, kun sekä paikalle soveltuvuudessa että ympäristöön sopeutumisessa on kysymys rakennuksen ympäristöstä johtuvista seikoista, joita verrataan suunniteltuun rakennukseen itseensä. Oikeuskäytännössäkin paikalle soveltuvuus ja ympäristöön sopeutuminen varsin usein esiintyvät yhdessä siten, ettei niitä kovin tarkasti eroteta. Lähtökohtaisesti (teoriassa) paikalle soveltuminen tarkoittaisi lähinnä muita kuin esteettisiä kysymyksiä, sillä muussa tapauksessa säännöksessä olisi selvää päällekkäisyyttä. Soveltuvuuteen liittyvät seikat olisivat tällöin lähinnä teknisiä (rakennuspaikan suhde rakennuksen tekniseen toteutukseen). Käytännössä erottelu ei kuitenkaan ole ollut näin selvä, vaikka joissakin tapauksissa kysymys onkin ollut nimenomaan teknisestä paikalle soveltumisesta. Ylipäätään rajanveto tässä suhteessa on ongelmallinen. Ei näet ole helppo todeta, milloin kysymys on teknisestä paikalle soveltumisesta ja milloin esteettisestä ympäristöön (paikalle) soveltumisesta.[48]

---

[47] Esimerkkinä ratkaisusta, jossa paikalle soveltuminen ja ympäristöön sopeutuminen tarkoittavat samaa asiaa, voidaan mainita KHO 12.9.1984 t. 4022, jossa rakltk oli hylännyt rakennuslupahakemuksen RakA 53.2,1 ja 6 §:n nojalla, koska rakennus ei soveltunut paikalle ja poikkesi ympäristöstään. Lisäksi rakennuksen osat ulottuivat rakennusrajan yli tontille RakJ 29.1 §:n vastaisesti. LO hylkäsi valituksen todeten, että ottaen huomioon asuntoalueen väljän rakentamistavan ja naapuritonteilla sijaitsevien rakennusten ulkomuodon ja koon, rakennus ei soveltunut paikalle eikä ympäristöönsä. Poikkeamista RakJ 29.1 §:sta ei voitu pitää vähäisenä. Valitus KHO:een kuitenkin peruutettiin. Minään ennakkotapauksena ratkaisua ei luonnollisestikaan voida pitää, mutta se käy ainakin esimerkkinä käytännön argumentaatiosta.

[48] Suhteellisen selvästi pelkästään paikalle soveltumisesta oli kysymys ratkaisussa KHO 1939 II 280, jossa katsottiin, että koska eläinsuojan järjestäminen po. rakennukseen saattoi aiheuttaa haittaa yleisölle ja lähellä asuville ja kun suunniteltu pesuhuone, jota oli pidettävä työhuoneena, oli sijoitettu lantalan ja käymälän välittömään yhteyteen, sen vuoksi ja kun rakennus niin ollen ei soveltunut sille paikalle eikä vastannut terveellisyyden vaatimuksia, KHO, huomioonottaen RS 31 §:n, hyläten valituksen jätti asian sen lopputuloksen varaan, johon LH päätöksessään oli johtunut. Ratkaisussa paikalle soveltumiseen liittyvät myös terveydelliset kysymykset. Paikalle soveltuminen saattaa joissakin tapauksissa ilmentyä myös esimerkiksi kaavan vastaisuutena ks. KHO 29.1.1982 t. 412 ja KHO 7.5.1985 t. 1745. Ks. toisin kuitenkin ratkaisussa KHO 31.12.1985 t. 6085, jossa rakltk oli myöntänyt luvan asuinrakennuksen laajentamiseen ja peruskorjaukseen. LO hylkäsi viereisen tontin haltijoiden valituksen. Voimassa olevan asemakaavan mukaan ko. tontilla olevan asuinrakennuksen rakennusala sai olla enintään 150 m² ja ullakosta voitiin 3/5 sisustaa asuintiloiksi. Aiotulla tavalla laajennettuna rakennus tulisi ylittämään 18 m²:llä sallitun rakennusalan. Kun tontin koko oli 1147 m² ja laajennus si-

Rakennussuojelua koskevista vaatimuksista on RakA 62 §:ssä erityissäännös. Sen mukaan rakltk:n on rakentamista ja rakennuksen tai sen osan purkamista koskevia lupia käsitellessään valvottava, ettei historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokkaita rakennuksia eikä kaupunkikuvaa turmella. Säännös koskee siis sekä varsinaisia rakennuslupia (ja toimenpidelupia) että rakennuksen purkamislupia. Säännös on tavoitteeltaan rakennussuojelullinen ja sen merkitys on nähdäkseni suurempi rakennuksen purkamista koskevana säännöksenä kuin yleisenä rakentamista koskevana säännöksenä.[49] Kuitenkin myös tämän säännöksen nojalla on rakennuslupaharkinnassa kiinnitettävä huomiota rakennustaiteellisesti arvokkaisiin rakennuksiin ja kaupunkikuvaan. Säännöksellä on erityinen merkitys esimerkiksi rakennuksen julkisivun muuttamista koskevassa lupaharkinnassa. Säännöksen sanamuoto on ehdoton, eikä siinä ole sen velvoittavuutta vähentäviä lisämääreitä. Käytännössä säännöksen piiriin kuuluvat lähinnä yksityiskohtaisesti kaavoitetut alueet, joilla rakltk:n on valvottava, ettei rakennustoiminta ole (erityisten) kaavamääräysten vastaista.

Edellä mainittujen säännösten lisäksi myös RakA 73.1, 74, 76 ja 148 §:ssä käytetään esteettistä terminologiaa.[50] Nämä säännökset eivät koske ainoastaan lupaharkintaa, vaan ne ovat yleisiä »rakentamissäännöksiä», joita on noudatettava kaikessa rakentamisessa.[51] Ne ovat siis »yleissäännöksiä», vaikka ne koskevatkin vain tiettyjä rakentamiseen liittyviä erityiskysymyksiä.

RakA 73.1 §:n mukaan rakltk voi katsoa ympäristökuvaan sopeutuvaksi asemakaavassa määrätyn rakennus- tai kattokorkeuden ylittävät tekniset ja muut vastaavat tilat sekä päädyt ja tornit. Tämä erityissäännös täydentää yleistä rakennuksen ympäristöön sopeutumista koskevaa säännöstä.

Rakennuskortteliin kuuluva maa on RakA 74.1 §:n mukaan pidettävä siistissä kunnossa. Jos rakennus on kokonaan tai osaksi palanut tai tuhoutunut taikka rakennustyö jätetty kesken, on tontti tai rakennuspaikka viipymättä RakA

---

joitettaisiin asemakaavassa rakentamiseen varatulle tontin osalle, oli rakennusoikeuden ylitystä pidettävä vähäisenä (RakL 132.2 §). Rakennus myös soveltui paikalle eikä aiheuttanut tarpeetonta haittaa naapurien tontille. Myöskään ei ollut ilmeistä, että rakennuslupa olisi koskenut valittajien etua sillä tavoin, että asemakaavamääräyksistä poikkeamisen vuoksi olisi rakennuspaikalla tullut ennen luvan myöntämistä toimittaa katselmus. KHO ei muuttanut päätöksen lopputulosta, vaan totesi lisäksi, että suunniteltu rakennushanke ylitti asemakaavan mukaisen rakennuksen pohjapinta-alan 18 m²:llä, mutta ei sallittua kerrosalaa. Rakennuksen laajennus sijoittui myös tontin rakentamiseen varatulle osalle.

[49] Ks. purkamiskontrollista tarkemmin jäljempää.

[50] Kaupunkikuvan kannalta merkittävä säännös on myös RakA 72 §, jonka mukaan rakennuksen ulkokatto saa kadulle ja pihalle päin kohota enintään 45°:een kaltevuuskulmassa julkisivupinnan yläreunasta.

[51] Ks. edeltä RakA 77 §:n yhteydessä lausuttua.

74.2 §:n mukaan siten järjestettävä, ettei se rumenna ympäristöä eikä vaaranna henkilöturvallisuutta. Säännökset ovat tavallaan jälkivalvontaa koskevia eli ne ovat päällekkäisiä RakL 124 §:n kanssa.[52]

RakA 76 §:n mukaan asuntotontille ja yleisen rakennuksen tontille ei saa sijoittaa laitosta, joka kipinöiden, tuhkan, noen, savun, lämmön, löyhkän, kaasujen, höyryjen, tärinän tai melun takia taikka muusta syystä aiheuttaa pysyväistä kohtuutonta rasitusta tontilla tai lähistöllä asuville.[53] Saman säännöksen mukaan asuntotonttia tai yleisen rakennuksen tonttia ei myöskään saa käyttää ympäristöä rumentavaan tai häiritsevään varastoimiseen. Tämäkin säännös on esteettisten kysymysten osalta pääasiassa jälkivalvontaa koskeva.

RakA 148 § on erityissäännös, joka koskee tilapäisen uudisrakennuksen rakentamislupaharkintaa. Sen mukaan tutkittaessa tilapäisen uudisrakennuksen rakentamista koskevaa lupahakemusta on otettava huomioon rakennuksen tarkoitus sekä lujuuden, terveellisyyden, liikenteen, paloturvallisuuden ja sopusuhtaisuuden vaatimukset.

Edellä lueteltujen säännösten lisäksi myös RakA 62 §:n rakennussuojelua koskevalla erityissäännöksellä on merkitystä rakennettuun ympäristöön liittyvien esteettisten arvojen suojan kannalta. Säännöksen mukaan rakltk:n on rakentamista ja rakennuksen tai sen osan purkamista koskevia lupia käsitellessään valvottava, ettei historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokkaita rakennuksia eikä kaupunkikuvaa turmella.

2.2.5 Ruotsi, Tanska, Flander ja Ranska

Ruotsin PBL:ssa on useita rakennuslupaa ja sen harkintaa koskevia säännöksiä, joilla on merkitystä myös esteettiseltä kannalta.[54] Rakennuslupaharkinnan kan-

[52] Ks. jälkivalvonnasta tarkemmin pääluvusta IV.

[53] Säännös on rinnakkainen NaapL 17 §:n kanssa, jossa säädetään yleisesti immissiokiellosta.

[54] Ruotsin PBL:n mukaan yksityiskohtaisesti kaavoitetulla alueella lupaharkinnan kannalta perussäännös on 3:11, jonka mukaan toimenpiteen tulee olla yksityiskohtaisen kaavan ja 3 luvun säännösten mukainen. Lupaharkinnasta yksityiskohtaisesti kaavoittamattomalla alueella säädetään 3:12:ssa. Sen mukaan toimenpiteen tulee täyttää 2 luvun, aluemääräysten ja 3 luvun vaatimukset. BL:n järjestelmässä säännökset olivat BS 56 §:ssä. Ks. *Bexelius* ym. (1974) s. 497–501. Aineelliset säännökset olivat BS 38.1 §:ssä, jonka mukaan: »Åt byggnads yttre skall givas sådan utforming och färg, som stads- eller landskapsbilden fordrar och som befinnes lämplig såväl for byggnaden i och för sig som för en god helhetsverkan.» Ks. aineellisista vaatimuksista *Bexelius* ym. (1974) s. 441–442. Ks. myös *Bjerken* (1977) s. 77–81, joka mm. toteaa, että näiden seikkojen osalta on kysymys arvovalinnasta, koska esteettisten seikkojen osalta ei ole olemassa lakeja. Ks. lisäksi *Bramstång* Förvaltningsrättslig tidskrift 1965 s. 107–135, joka loppuhuomautuksissaan katsoo esteettisten seikkojen harkinnan edellyttävän normaalia makua eikä yksinomaan asiantuntijanäkemyksiä.

nalta tärkeimmät näistä ovat PBL 3:1, 3:10 ja 3:12 sekä tontin käyttöä koskeva 3:15.[55] PBL 3:1 on rakentamislupaharkintaa koskeva yleissäännös, jonka mukaan rakennus on sijoitettava ja muotoiltava (utformas) siten, että rakennus sopeutuu kaupunki- tai maisemakuvaan ja rakennuspaikan luonto- ja kulttuuriarvoihin. Rakennuksen ulkoisen muodon sekä värin tulee lisäksi olla kyseessä olevan kaltaiselle rakennukselle sopiva ja rakennuksen tulee antaa (aikaansaada) hyvä kokonaisvaikutelma.[56] Säännös koskee kaikkea rakentamista eli myös rakennuksen muuttamista sekä rakennuksen kunnossapitoa. Säännöksessä rakentamista koskevat esteettiset vaatimukset jakautuvat siis toisaalta rakennuksen ympäristöön soveltumista ja rakennusta itseään koskeviin.[57]

PBL 3:10 koskee lisärakentamista, uudestaan rakentamista ja muuta rakennuksen muuttamista. Tällainen rakentaminen on suoritettava siten, että rakennuksen erityispiirteet otetaan huomioon ja että sen rakennustekniset, historialliset, kulttuurihistorialliset, ympäristölliset ja rakennustaiteelliset arvot otetaan huomioon. Lisärakentamisen, uudestaan rakentamisen ja muun rakennuksen muuttamisen tulee lisäksi täyttää 3:1–8:n vaatimukset. Lisäksi asuinkäyttöön otettava tontti on PBL 3:15:n mukaan järjestettävä sillä tavoin, että se on sopiva ottaen huomioon kaupunki- tai maisemakuvan sekä paikan luonto- ja kulttuuriarvot. Tämän vuoksi on mm. katsottava, että luonto-olosuhteet otetaan mahdollisimman pitkälle huomioon ja että merkittäviä haittoja ympäristölle ei ilmene.

Historiallisesti, kulttuurihistoriallisesti, ympäristöllisesti tai rakennustaiteellisesti erityisen arvokkaita rakennuksia taikka tällaisia rakennusalueita koskeva

---

[55] PBL 3 lukuun on ehdotettu lisättäväksi 17a §, joka koskisi historiallisesti, kulttuurihistoriallisesti, ympäristöllisesti tai taiteellisesti erityisen arvokkaita tontteja. Tällaista tonttia ei saisi säännösehdotuksen mukaan turmella. Ks. Miljö och fysisk planering (SOU 1994:36) s. 23 ja 340–341.

[56] Suomen RakA 53.2,1 §:ään verrattuna säännöksessä tuodaan nähdäkseni selvemmin esiin rakentamista koskevat ympäristölliset vaatimukset. Lisäksi on huomattava, että Ruotsissa ympäristöllisistä vaatimuksista on säädetty laintasoisella säännöksellä, kun Suomessa yleistä laintasoista säännöstä rakennuksen ympäristöllisistä vaatimuksista ei ole, vaan po. seikoista on säädetty asetustasolla.

[57] Ks. myös *Didón* ym. (1987) s. 127–130, jossa (departementschefen'iä siteeraten) todetaan, että yhtenäisyyttä koskeva säännös ei tarkoita, että kaikkien rakennusten tulisi olla samankaltaisia ja että rakennuksen ei aina tarvitse olla suuresti esteettisesti arvokas. Sanamuoto tarkoittaa lähinnä, että asuinympäristön tulee olla yleisesti kunnan asukkaiden arvostama. Silloin kun rakennus sijoitetaan paikalle, jossa ei ole muita rakennuksia, tulee sen soveltua paikan topografiaan ja maisemätyyppiin. Rakennuksen itsensä arvo riippuu arkkitehtuurista ja ulkoisten materiaalien valinnasta. Kysymys on myös punninnasta sopeutumisen, teknisten edellytysten ja esteettisten muotivirtausten välillä sekä arkkitehdin muotoilutahdon välillä. Ks. erityisesti vanhemmasta (BL:n aikaisesta) esteettisiä kysymyksiä koskevasta oikeuskäytännöstä *Bramstång* Förvaltningsrättslig tidskrift 1965 s. 108–113.

erityissäännös on PBL 3:12:ssa. Sen mukaan näitä em. tavalla erityisen arvokkaita rakennuksia (tai rakennusalueita) ei saa turmella. Säännöksessä ei tarkoiteta erityistä monumentaalista tai suurta historiallista arvoa, vaan myös rakennuksia, jotka ovat tietyn ajanjakson kannalta edustavia tai paikallisesti arvokkaita.[58] Säännös mahdollistaa rakennusten suojelun myös pelkästään esteettisin perustein. Käytännössä PBL 3:12:n mukainen suojelu lupaharkinnan yhteydessä ei ole mahdollista, jos se tarkoittaa, ettei omistaja voi enää käyttää rakennusta nykyiseen tarkoitukseen. Tämä johtuu siitä, että säännöksen mukaisesta suojelusta ei ole mahdollista saada korvausta. Jos siis halutaan puuttua rakennuksen nykyiseen käyttöön (= muuttaa sitä), on tämä tehtävä yksityiskohtaisella kaavalla, jonka mukaan omistajalla on oikeus korvaukseen.[59] Puuttuminen rakennuksen nykyiseen käyttöön ratkeaa luonnollisesti tapaus tapaukselta, eikä sen suhteen ole mahdollista esittää yleisiä sääntöjä.[60]

Tanskan BL (lovbekendtgørelse 1990-07-29 nr 495)[61] 6D.1 §:n mukaan lupaviranomainen eli kunnanhallitus (kommunalbestyrelse) voi saattaa BL:n mukaisen luvan riippumaan siitä, että rakennuksen ulkomuoto on suhteessa sen ympäristöön jotta saavutetaan hyvä kokonaisvaikutelma.[62]

Tanskan BL:ssa ei ole Suomen tai Ruotsin rakennuslainsäädännön kaltaista säännöstä rakennukselle itselleen asetettavista vaatimuksista, vaan esteettiset vaatimukset koskevat ainoastaan rakennuksen soveltumista ympäristöön.[63]

Erilaisia kylttejä ja mainoksia tms. koskeva erityissäännös ympäristöön soveltumisesta on BL 6D.2 §:ssä. Sen mukaan kyltit, valomainokset tms. eivät saa

---

[58] Ks. *Didón* ym. (1987) s. 161–162. Ks. BL 38.2 §:ssä olleen vastaavan säännöksen osalta myös *Bexelius* ym. (1974) s. 442. Ks. myös rakennusmuistojen suojelu KML:n mukaisesti rakennussuojelun yhteydessä.

[59] Ks. tarkemmin *Didón* ym. (1987) s. 162.

[60] Suomen rakennuslupajärjestelmässä vastaava säännös on RakA 62 §, mutta Suomen osalta on huomattava, ettei Suomessa ole lupajärjestelmää, joka antaisi rakltk:lle vastaavat mahdollisuudet esim. purkamista koskevassa asiassa. Muissa asioissa eli lähinnä rakennuslupa-asioissa säännökset vastaavat toisiaan ja jättävät joustavine normeineen viranomaiselle runsaasti harkintavaltaa. Säännösten historia on samankaltainen siten, että Suomen RakA:n säännöksen historia juontaa juurensa Ruotsin sääntelystä.

[61] Tanskan BL:ssa ei ole nimenomaista säännöstä siitä, että rakentamisen tulisi olla yksityiskohtaisen kaavan mukaista, mutta yksityiskohtaisella kaavalla (lokalplan) on muiden säännösten nojalla sama vaikutus. Tällaisia säännöksiä ovat erityisesti BL 4.3, 6A.3, 6B.5, 6C.4, 8.4, 9.2 ja 13.2 §:t, joiden mukaan yksityiskohtaisen kaavan määräykset syrjäyttävät em. BL:n nimenomaiset rakentamista koskevat säännökset.

[62] Säännös siirrettiin PL:sta BL:iin vuoden 1990 muutoksilla. Ks. myös Tanskan Lov om planlægning: 35–37 §:t – lupa landzonemyndigheden (amtsrådet 35.3 § tai kommunalbestyrelse (København jne)) landzone-alueilla.

[63] Ks. tarkemmin *Andersen* ja *Christiansen* (1989) s. 460–476.

olla haitaksi ympäristölle tai rumentaa ympäristöä. Kunnanhallitus voi lisäksi kiellolla tai määräyksellä varmistaa näiden vaatimusten täyttymisen. Näin ollen ainoastaan tässä säännöksessä käytetään varsinaisesti esteettistä terminologiaa.

Flanderin rakennuslaissa (ROSW:n) ei ole aineellisia rakentamiseen liittyviä esteettisiä vaatimuksia koskevia säännöksiä, vaan näiden vaatimusten täyttyminen on tavallaan järjestetty menettelysäännöksen kautta. Rakennusluvan myöntävä kollegio voi näet kaikissa rakennuslupaan liittyvissä esteettisiä kysymyksiä koskevissa ongelmissa pyytää neuvoa (lausuntoa) kunnalliselta neuvontalautakunnalta (Gemeentelijke Commissie van Advies) (art. 49). Lautakunta tulee olla kunnassa, jossa on yli 10.000 asukasta (art. 19). Pienemmissä kunnissa neuvoa voidaan pyytää seudulliselta neuvontalautakunnalta (Regionale Commissie van Advies).

Ranskan rakennuslain (C. urb.:n) rakennuslupaharkintaa koskevat säännökset ovat pääosin asetuksessa (réglementaire) ja laissa säädetään ainoastaan sen perusteista. Maisemalliselta ja kaupunkikuvalliselta kannalta tärkeimmät rakennuslupaharkintaa koskevat säännökset ovat R. 421-2 artikla (koskee rakennuslupahakemusta), R. 111-14-1 (koskee hakemuksen hylkäämistä ympäristöllisten syiden vuoksi), R. 111-14-2 (luvan ympäristöperusteita koskeva yleissäännös), R. 111-21 (erityissäännös, joka koskee rakennussuojelua sekä maiseman ja kaupunkikuvan suojelua) ja R. 421-19 (päätös voidaan jättää perustelematta).[64] Rakennusluvan kannalta myös maiseman ja kaupunkikuvan suojelua koskevalla erityislainsäädännöllä on huomattava merkitys, kun hanke koskee rakentamista niiden nojalla suojellun kohteen lähistölle.[65] Esimerkiksi C. urb. R. 421-38-4 artikla koskee rakentamista suojellun rakennuksen tai muun kohteen 500 metrin suojavyöhykkeelle.[66]

Rakentamisen lopputuloksen kannalta – esteettisessä ja maisemallisessa mielessä – on merkityksellinen myös arkkitehtuuria koskeva laki (loi no 77-2 du 3

---

[64] Ks. rakennuslupamenettelystä erityisesti *Lebreton* (1993) s. 185–219 ja yleisemmin ympäristöllisistä seikoista *Prieur* (1991) s. 606–611.

[65] Ratkaisussa CE 21 juill. 1989 oli kysymys yli 20000 m²:n suuruisen rakennuksen rakentamisesta maisemansuojelullisesti luokitellulle alueelle (le site inscrit de Juan-les-Pins) maisemansuojelullisesti luetteloidun alueen läheisyyteen (à proximité du site classe du Cap d'Antibes). Rakentaminen olisi edellyttänyt metsäisen puiston täydellistä hävittämistä ja luonnollisen kukkulan tasoittamista. CE katsoi, että hanke olisi ollut omiaan turmelemaan suojellun maiseman ja tämän vuoksi rakennusluvan myöntäminen oli ollut ilmeinen virhe. Ratkaisussa on huomionarvoista myös se, että sekä l'architecte des bâtiments de France että la commission départementale des sites lausunnoissaan vastustivat projektia eli asiantuntijat tavallaan helpottivat tuomioistuimen työtä lausunnoillaan.

[66] Ks. tarkemmin maisemansuojelua koskevan erityislainsäädännön yhteydestä ja esim. *Romi* (1994) s. 447.

janvier 1977 sur l'architecture, JO du 4 janvier 1977, LA). Ranskassa on näet rakentamista koskien olemassa tavallaan »arkkitehtipakko» tai arkkitehtimonopoli (le monopole des architectes) (C. urb. art. L. 421-2).[67] Arkkitehtuuria koskevalla lailla on – ainakin välillisesti – myös aineellisia vaikutuksia rakentamiseen. Sen tavoitesäännöksessä (art. 1) näet todetaan ensinnä, että arkkitehti on kulttuurin ilmaisija. Rakennustaiteellinen (arkkitehtoninen) luominen, rakennusten laatu sekä niiden liittäminen harmonisesti ympäristöön maisemaa ja kaupunkikuvaa kunnioittaen on yleinen etu, jota rakennuslupaviranomaisten ja muiden viranomaisten sekä tuomioistuinten tulee kunnioittaa.[68]

Kaavallisilla seikoilla on luonnollisestikin keskeinen asema rakennuslupaharkinnassa. Yksityiskohtaisesti kaavoitetulla (POS) alueella rakennusluvan myöntää kunta (kunnanjohtaja, maire) (art. L. 421-2-1).

Rakennuslupaharkinnassa on yleisen säännöksen mukaisesti kunnioitettava ympäristöä ja vältettävä ympäristölle vahingollisia seurauksia (art. R. 111-14-2). Rakennuslupahakemus voidaan hylätä useilla maisemaan tai kaupunkikuvaan tahi rakennussuojeluun liittyvillä perusteilla.[69]

---

[67] Ks. tarkemmin *Huet* (1990) s. 288–290 ja *Lebreton* (1993) s. 193–194. Tämä ei kuitenkaan koske vähäisiä muutoksia, joiden vaikutukset eivät näy rakennuksen ulkopuolelle (art. L. 421-2-, 4- ja 5-kappaleet). Arkkitehtipakko ei koske myöskään maatalousrakennuksia tai asuinrakennuksia, jotka ovat pinta-alaltaan alle 170 m² suuruisia. Arkkitehtuuria koskeva laki sisältää myös arkkitehtuuriviranomaisia ja arkkitehtiorganisaatioita koskevia säännöksiä sekä säännöksiä, jotka koskevat arkkitehdin ammatin harjoittamista ja oikeutta harjoittaa tätä ammattia.

[68] Artikla 1: »L'architecte est une expression de la culture. La création architecturale, la qualité des constructions, leur insertion harmonieuse dans le milieu environnant, le respect des paysages naturels ou urbains ainsi que du patrimoine sont d'interêt public. Les autorités habilitées à délivrer le permis de construire ainsi que les autorisation de lotir s'assurent, au cours de l'instruction des demandes, du repect de cet interêt.»

[69] Esimerkiksi ratkaisussa Trib. adm. Poitiers, 20 juin 1984, todettiin, että préfectoraatin rakennuslupapäätös oli virheellinen (entanché d'erreur manifeste), kun siinä oli myönnetty lupa rakentaa 61 erillistä rakennusta »kauniiksi» (viehättäväksi, maalaukselliseksi) luokitellulle alueelle (un secteur inscrit à l'inventaire des sites pittoresques). Päätöksessä otettiin huomioon selvitys rakennushankkeen tiiviydestä, yhdenmukaisuudesta ja sijainnista. Hanke olisi kohdistunut vakavasti naapurialueeseen vaarantaen (maisemansuojelua koskevan erityislainsäädännön mukaisesti) luokitellun saaren rannan suojelun. Lisäksi hanke olisi katkaissut näkyvyyden rantaan ja merelle suunnitellun rakennushankkeen takana sijaitsevilta jo olemassaolevasta 12 rakennuksesta. Ratkaisu on jossakin mielessä suhteellisen selvä, sillä olihan kysymys erityislainsäännön mukaisesti suojelun – tosin ei kaikkein vahvimman – piiriin kuuluvasta alueesta. Ks. tarkemmin RJE 1984 s. 251. Samantapainen rantarakentamista koskeva ratkaisu on CE 3 févr. 1992, jossa oli tosin enemmän kysymys rakentamisen suhteesta luonnonsuojeluun (dyynialue) (ks. ratkaisusta tarkemmin *Dutreil*, M., RJE 1992 s. 269–274). Kysymyksessä on ensimmäisen asteen hallintotuomioistuin tribunaux administratifs, jonka päätös jäi pysyväksi. Ranskassahan muutoksenhakutie johtaa hallintoviranomaisen päätöksestä ensin

Jos rakentaminen vaikuttaa haitallisesti luonnontilaiseen alueeseen tai on ristiriidassa C. rural'in artiklan L. 52-1 2- ja 3-kohdissa mainittujen aluevarausten kanssa tai metsätalouden harjoittamisen kanssa, rakennuslupahakemus voidaan evätä tai ottaa lupapäätökseen erityisiä määräyksiä, jotka koskevat näitä seikkoja (art. R. 111-14-1).[70]

Esteettiseltä kannalta tärkein yleissäännös on C. urb. artikla R. 111-21, joka koskee rakennuksen ulkomuotoa.[71] Sen mukaan rakennuslupahakemus voidaan hylätä tai lupapäätökseen liittää määräyksiä naapurialueista johtuvista syistä, jos rakennuksen ulkomitat tai ulkomuotoon liittyvät seikat vaikuttavat maisemaan tai kaupunkikuvaan tai rakennussuojeluun haitallisesti.[72] Tämän säännöksen osalta Ranskassa on runsaasti oikeuskäytäntöä, joka suomalaisen terminologian mukaan siis koskee rakennuksen ympäristöön soveltumista.[73] Ranskassa myös esteettisten kysymysten ratkaiseminen kuuluu – kuten Suomessa – viimekädessä ylimmälle hallintotuomioistuimelle eli CE:lle.[74]

Poikkeuksellisessa asemassa ovat rakennusluvan myöntämisen osalta kansalliseen puolustukseen liittyvä rakentaminen ja luokiteltuja (suojeltuja) rakennuksia (les immeubles classés) koskeva rakentaminen (art. L. 422-1). Suojeltujen rakennusten osalta vaaditaan kuitenkin niitä koskevan lain 9 artiklan mukainen

---

tribunaux administratifs'iin (26 kpl), jonka päätöksestä on mahdollista valittaa edelleen cours administratives d'appel nimiseen väliasteen hallintotuomioistuimeen. Nämä tuomioistuimet, joita on 5 kpl perustettiin vuonna 1989 helpottamaan CE:n työtaakkaa. Cours administratives d'appel'in päätöksestä voi valittaa edelleen CE:n, jos se myöntää muutoksenhakuluvan.

[70] Saman säännöksen nojalla on mahdollista evätä myös hakemus, joka vaarantaa maa- tai metsätalouden harjoittamista taikka kaivostoiminnan tahi maa-ainesten ottamisen.

[71] Rakennuksen sijoittamisessa on yleissäännöksen mukaan kiinnitettävä erityistä huomiota myös terveellisyyttä ja turvallisuutta koskeviin kysymyksiin (C. urb., art. 111-2).

[72] Ks. myös *Prieur* (1991) s. 671 ja 675–676. Kaupunkirakentamista koskevassa ratkaisussa Trib. adm. Nice, 10 mai 1991 katsottiin, että kunta (kaupunginjohtaja) ei voinut syyllistymättä virheeseen (»lainvastaisuuteen») myöntää lupaa modernin taiteen museolle Garibaldin aukion, joka on luonteeltaan tyypillisesti nicelainen, välittömään läheisyyteen. Tribunaux administratifs'n perustelujen mukaan hanke (museo) olisi, kun otettiin huomioon sen korkeus, koko ja väri, visuaalisesti loukannut erityisen herkkää kaupunkikuvaa ja sen harmoniaa. Italian yhdistäjänä tunnettu Garibaldi on syntynyt Nice'ssa ja on tämän vuoksi kaupungin kannalta tärkeä henkilö.

[73] Tässä yhteydessä ei valitettavasti ole mahdollista selvittää tätä oikeuskäytäntöä, vaan seuraavassa esitetään joitakin sattumanvaraisia esimerkkejä tästä oikeuskäytännöstä. Ks. esim. Dalloz (1994) s. 920–923, jossa selostetaan lyhyesti – Suomen lakikirjan tapaan – n. 25 ratkaisua ja viitataan useisiin kymmeniin muihin CE:n ratkaisuihin. Ks. oikeuskäytäntöä myös *Charles* (ed. Duby) s. 103–114.

[74] Tällainen käytäntö alkoi maisemien osalta *Gomel*'in asiasta, jossa CE antoi ratkaisunsa vuonna 1914 (CE, 4 avr. 1914, Rec., p. 488). Ks. *Prieur* (1991) s. 609 ja *Charles* (ed. Duby) s. 102.

hyväksyntä. Poikkeussäännöstä ei myöskään sovelleta luetteloituihin rakennuksiin (les immeubles inscrits) (art. L. 422-4).[75]

Ranskan rakennuslupaharkintaa koskevat säännökset poikkeavat siinä mielessä suomalaisista tai ruotsalaisista, että niissä säädetään tavallaan suoraan luvan hylkäämisestä tai ehtojen asettamisesta. Pohjoismaissa säännökset ovat tavallaan tavoitteellisia, vaikka ne ovatkin velvoittavia. Pohjoismaisissa säännöksissä siis asetetaan tavoite, joka hakijan tulee saavuttaa, ja lupaviranomainen arvioi näiden tavoitteiden saavutettavuutta suhteessa lupahakemukseen.

2.2.6 Rakennuslupa haja-asutusalueella

Yksityiskohtaisesti kaavoittamattomalle alueelle rakennus oli ennen RakL:n muutosta (769/1994) RakL 122 §:n mukaan rakennettava siten, että se kauneudeltaan tyydyttää kohtuulliset vaatimukset. Säännöksestä kävi hyvin ilmi se, että tarkoituksena ei ole esteettisesti jonkin parhaan mahdollisen ratkaisun löytämisestä, vaan esteettisten vähimmäisvaatimusten saavuttamisesta. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että esteettiset seikat tulisi laiminlyödä, vaan että tarkoituksena on kohtuuttomien esteettisten vaatimusten poissulkeminen. Kauneuden vaatimusten tyydyttämisen voisi oikeastaan katsoa tarkoittavan »tyydyttävää» ratkaisua esteettisessä suhteessa, eikä siis ideaaliratkaisua.

Rakennuslainsäädännön yleiset tavoitteet tuotiin tavallaan esille kumotussa RakL 122 §:ssä (769/1994), vaikka se koskikin ainoastaan haja-asutusalueita. Tämän yleissäännöksen mukaan rakennus oli rakennettava siten, että se lujuudeltaan, terveellisyydeltään, paloturvallisuudeltaan ja kauneudeltaan tyydyttää kohtuulliset vaatimukset. Säännöksessä esille tuotavat vaatimukset koskivat muiden säännösten nojalla kaikkea rakentamista RakL 122 §:n koskiessa ainoastaan haja-asutusrakentamista. Yksityiskohtaisesti kaavoitetulla alueella kaavan sisältöä koskevilla säännöksillä pyritään samaan lopputulokseen. Yksityiskohtaisesti kaavoitetulla alueella myös muiden kuin näiden rakentamisen perusseikkojen huomioon ottamiseen kiinnitetään enemmän huomiota.

RakL 122 §:n muutos tuntuukin perusteettomalta, sillä perusteluissa mainittu säännöksen »vanhuus» tai RakA:n säännökset eivät ole argumentteina kovin painavia. Pikemminkin säännöksen asiallinen sisältö olisi tullut ulottaa koskemaan kaikkea rakentamista eli myös yksityiskohtaisesti kaavoitettuja alueita.

---

[75] Jaottelu »luetteloituihin» ja »luokiteltuihin» rakennuksiin (monumentteihin) perustuu vuoden 1913 lakiin niiden suojelusta. Ks. pääluvusta II tarkemmin maisemansuojelusta ja rakennussuojelusta Ranskassa.

Muutosta tehtäessä ei ilmeisesti lainkaan ajateltu säännöksen yleisempää merkitystä.[76]

Etäisyyttä koskevat säännökset eivät suoranaisesti koske esteettisiä seikkoja (RakL 120 §). Niillä on kuitenkin merkitystä myös haja-asutusmaiseman kannalta. Alunperin etäisyyttä koskevien säännösten perusteena olivat paloturvallisuuteen liittyvät seikat. Myöskään rakennuspaikan kokoa koskevilla säännöksillä ei ole suoranaista esteettistä tehtävää (RakL 121 §).

Vaikka kyseessä ei olekaan »ideaaliratkaisuun» (objektiiviseen ja absoluuttiseen) – joita ilmeisesti voisi olla yksi tai useampia – tähtäävä säännös, ei tämä luonnollisestikaan poista esteettisyyden harkintaan liittyviä ongelmia. Kysymys on edelleenkin esteettisyyden tavoittelusta yleisen edun nimessä.

RakA ei sisällä nimenomaisia haja-asutusrakentamista koskevia säännöksiä, joiden tarkoituksena olisi esteettisten tai maisemallisten seikkojen sääntely. Näin jäljempänä selvitettävät yksityiskohtaisesti (rakennus-)kaavoitettuja alueita koskevat RakA 125.2,2 (53.2,1) ja 77.2 §:n säännökset koskevat RakA 137 §:n viittaussäännöksen nojalla myös rakentamista haja-asutusalueella. Säännöksen mukaan 125.2,2 (53.2,1) §:n säännöstä tulee noudattaa soveltuvin osin. Teoriassa siis haja-asutusalueelle rakennettavaan rakennukseen noudatettaisiin paikalle soveltumista, sopusuhtaisuutta ja ympäristöön sopeutumista koskevaa säännöstä vain »soveltuvin osin». Näin esteettisten seikkojen kontrolli on teoriassa säädetty myös tässä suhteessa hieman väljemmäksi haja-asutusalueella. Käytännössä tällaisen eron tekeminen on kuitenkin huomattavan hankalaa. Toisaalta jo se seikka, ettei esteettisistä seikoista ole muita kuin RakL:n ja RakA:n yleisiä säännöksiä, johtaa jossain määrin vähemmän intensiiviseen esteettisten seikkojen kontrolliin kuin yksityiskohtaisesti kaavoitetulla alueella. Yleisen edun vaatima kontrolli on näin myös tarkoituksella säädetty heikommaksi kuin yksityiskohtaisesti kaavoitetuilla alueilla.

2.2.7 Historiasta (asemakaavalaki ja rakennussääntö)

Esteettisiä vaatimuksia rakentamisessa koskevan säännöksen historia on yleisessä lainsäädännössä – RakJ:t poislukien[77] – jäljitettävissä Ruotsin vuoden 1874 BS:aan saakka.[78] Sen 38.1 §:n mukaan rakltk:n tuli rakentamisasioita ratkais-

[76] Ks. HE 112/1994 s. 4, jossa muutosta perusteltiin säännöksen vanhahtavuudella ja RakA 9a luvun säännöksillä.

[77] Kaupunkien RakJ:ssä rakennuslupavelvollisuudesta ja esteettisistä vaatimuksista oli säännöksiä jo tätä ennen.

[78] Sinänsä esimerkiksi kauneus on ollut ilmeisesti aina keskeisellä sijalla rakentamista koske-

tessaan ottaa huomioon, että rakennus tyydyttää kohtuulliset maun ja kauneuden vaatimukset.[79] Suomen vuoden 1856 »rakennusasetuksessa» vastaavanlaista säännöstä ei ollut. Ensimmäisen kerran yleisessä lainsäädännössä esteettisistä vaatimuksista, jotka koskevat rakentamista (rakennuslupaa), säädettiin Suomessa vasta vuoden 1931 RS:ssä. Esteettisiä vaatimuksia koskevan säännösehdotuksen teki tosin jo vuoden 1911 rakennussääntökomitea, mutta sen työ ei johtanut lainsäädäntöön.[80]

Rakentamisen esteettisiä seikkoja koskevan säännöshistorian kannalta on myös huomattava, että jo vuoden 1734 lain rakennuskaaren 29 luvun 1 §:ssä säädettiin seuraavasti: »Miten huoneita on kaupungissa rakennettava ja kunnossa pidettävä, niin myös mitä muutoin kaupungin hyödyksi ja kaunistukseksi on vaarinotettava, siitä on erittäin säädetty. Kuninkaan käskynhaltija pormestarin ja raadin kanssa pitäköön siitä huolen.» Tarkempia säännöksiä esteettisistä seikoista ei kuitenkaan annettu yleisenä lainsäädäntönä ennen Suomen vuoden 1856 asetusta (ja Ruotsissa vasta vuonna 1874), vaikka ehdotuksia olikin tehty.[81]

Esteettisistä seikoista säädettiin monisanaisemmin RS 31 §:ssä. Säännöksen mukaan rakennuslupa-anomusta tutkittaessa oli otettava huomioon (muun ohessa), »että rakennuksen ulkonäkö niin muotoon kuin julkisivuun ja katon kattamiseen käytettävän aineen nähden tyydyttää *aistikkuuden* ja *kauneuden* kohtuulliset vaatimukset, huomioon ottaen sekä rakennuksen sellaisenaan että sen aseman ja läheisyydessä olevat muut rakennukset». RS:n säännökset antoivat näin

---

vassa normistossa eli sen historia on yhtä pitkä kuin yhteisöllisen tavalla tai toisella normitetun rakentamisen historiakin. Tästä ovat esimerkkeinä *Vitruviuksen* (ennen Kristuksen syntymää teoksessa De archtectura libri decem esitetyt) rakennuksen kelvollisuutta koskevat periaatteet, jotka ovat firmitas (kestävyys), utilitas (tarkoituksenmukaisuus) ja venustas (kauneus/miellyttävyys). *Vitruviuksen* mukaan venustas-vaatimus täyttyy, kun rakennus ulkonäöltään on miellyttävä ja osien symmetria on oikeiden symmetrian mittojen mukainen. *Vitruviuksen* mukaan rakennuksen tuli myös sopia ympäristöönsä. Ks. tarkemmin *Vuorinen* (1993) s. 75–76.

[79] »Då nämnden pröfvar byggnadsfrågor, bör tillses, ... att byggnaderna tillfredställa billiga anspråk på smak och prydlighet.»

[80] Ks. rakennussääntökomitean (KM 1911:3) ehdotus 48 §:ksi s. 19.

[81] Ks. tarkemmin LVK 1924 s. 49–50. Esteettisistä seikoista kannettiin kuitenkin huolta, sillä esimerkiksi vuonna 1750 (25.4) kuninkaallisella kirjeellä määrättiin, että kaikkien kaupunkien tuli lähettää Kuninkaalliselle Majesteetille kartat ja suunnittelut rakennusalueista, kaduista ja niiden jaoituksesta, jotta Kuninkaallinen rakennusvirasto olisi voinut ehdottaa »mukavampaa, turvallisempaa ja yhtenäisempää rakennustapaa». Syynä tähän oli, että siihen asti jokaisella oli ollut tilaisuus oman mielensä mukaan rakentaa »ottamatta lukuun yhteiskunnan etua ja maan kaunistusta». Ks. myös *Bramstång* Förvaltningsrättslig tidskrift 1965 s. 114–124. Jo Maunu Eerikinpojan kaupunkilaki (1350-luvulta) sisälsi rakentamista koskevia säännöksiä. Rakennuslainsäädännön historiasta myös *Hyvönen* LM 1994 s. 429–430.

paremman kuvan huomioon otettavista seikoista kuin nykyiset RakA:n säännökset.

Paikalle soveltuminen ja ympäristöön sopeutuminen oli RS 31 §:ssä selvästi erotettu toisistaan, sillä niistä säädettiin eri kohdissa. Sen mukaan (paikalle soveltumisen osalta) rakennuslupa-anomusta tutkittaessa oli otettava huomioon, »että rakennus soveltuu sille paikalle, johon se on rakennettava, ja sijoitetaan niin, ettei sillä tarpeettomasti aiheuteta haittaa lähellä sijaitseville tonteille tai vaikeuteta niiden sopivaa rakentamista». Paikalle soveltuminen oli näin kytketty nykyisin RakA 53.2,3 §:ssä säädettyihin seikkoihin. Erillään paikalle soveltuminen ja ympäristöön sopeutuminen olivat myös rakennusasetuskomitean ehdotuksessa, jonka pohjalta RakA aikanaan laadittiin. Sen 54.2,1 § koski paikalle soveltumista (»soveltuu paikalle») sekä 54.2,10 ja 74 §:t ympäristöön sopeutumista sekä kauneutta (»rakennuksen ulkonäkö täyttää kauneuden kohtuulliset vaatimukset sekä sellaisenaan että myös ympäristöön nähden») (»rakennuksella pitää olla ympäristöön sopeutuva muoto ja väri»).[82] Alkuperäisessä RakA 53.2 §:ssä paikalle soveltuminen ja ympäristöön sopeutuminen olivatkin erillään omissa kohdissaan (1- ja 6-kohdat).

2.2.7 Etuvertailusta rakennuslupaharkinnassa

Esteettiset arvot ovat rakentamisessa tavallisesti ristiriidassa »taloudellisten arvojen» kanssa. Yksinkertaistetusti kysymys olisi siis siitä, että esteettisesti mielenkiintoisempien ratkaisujen katsotaan aiheuttavan tarpeettomia kustannuksia. Nähdäkseni tästä ei aina ole kysymys eli esteettisesti rikkaampi rakentaminen ei välttämättä aiheuta lisäkustannuksia, vaikka suhteellisen usein asianlaita lieneekin näin. Kysymys on tällöin arvovalinnasta eli miten »suuri hinta» ollaan valmiita maksamaan esteettisesti »paremmasta» ja viihtyisämmästä ympäristöstä. Useimmiten tämän harkinnan tekee rakennuttaja (yksityinen tai julkisyhteisö) varsinaisten käyttäjien puolesta. Nykyisin rakentamisessa varsin harvoin pyritään esteettisiin päämääriin »hinnalla millä hyvänsä». Rakennuttajakohtaiset erot ovat kuitenkin esteettistenkin arvojen tavoittelussa varsin huomattavia ja nämä erot johtuvat itse rakennuskohteiden runsaasta kirjoista. Esimerkiksi »hartiapankkirakentaja» ja ylipäätään omakotirakennuttaja tavoittelee hyvää lopputulosta toisenlaisin lähtökohdin kuin valtio uutta oopperataloa tai museota rakennuttaessaan. Samalla tavoin teollisuusyritykset eivät (yleensä) näyttäisi kiinnittävän huomiota esteettisiin kysymyksiin varsinaisia tuotantolaitoksia rakennettaessa,

[82] Ks. rakennusasetuskomitea (KM 1957:B76) s. 25 ja 33.

mutta suuryrityksen pääkonttorin suunnittelussa nekin saatetaan ottaa huomioon. Toisaalta esimerkiksi pankille tai vakuutuslaitokselle esteettisetkin arvot voivat olla toimistotiloja rakennutettaessa tärkeitä, kun taas valtion virastotalojen kohdalla taloudelliset kysymykset ovat nämä arvot usein syrjäyttäneet.

Muiden rakentamista koskevien arvojen, joita ovat ainakin paloturvallisuus, terveellisyys, energiataloudellisuus, tekninen turvallisuus (lujuus) ja yleinen ympäristöystävällisyys, merkitys ei enää nykyisin ole esteettisten arvojen kannalta kovin suuri.[83] Paloturvallisuus (samoin kuin terveellisyys ja lujuus) on rakennuslainsäädännön tavoitteistossa perinteisesti kulkenut aina esteettisyyden edellä.[84] Paloturvallisuutta koskevat seikat on näin tullut perinteisesti ottaa huomioon ennen esteettisiä kysymyksiä eli esteettiset seikat ovat olleet alistettuja paloturvallisuusnäkökohdille. Tästä ei kuitenkaan seuraa, että paloturvallisuus aina ja miten tahansa kulkisi esteettisyyden ylitse. Paloturvalliset ratkaisut on näet mahdollista toteuttaa monella tavalla. Näiden vaihtoehtojen välillä esteettiset seikat voivat vaikuttaa vastaavasti paloturvallisuuteen, vaikka lähtökohtana olisikin paloturvallisuuden ensisijaisuus. Erilaiset tavoitteet siis kietoutuvat yhteen siten, että aina ei voida yksiselitteisesti nähdä mitä tavoitetta jokin ratkaisu ensisijaisesti palvelisi. Toiset tavoitteet siis rajoittavat toisten tavoitteiden yksioikoista toteuttamista, vaikka teoriassa onkin mahdollista katsoa, ettei esteettisyys voisi tavoitteena olla paloturvallisuuden tai terveellisyyden edellä.

Muut arvot ovat rakentamisessa normaalisti rakennuksen »sisäisiä» ominaisuuksia. Ne eivät siis tavallisesti »varsinaisesti» näy ulospäin, vaikka luonnollisesti ylipäätään rakennuksessakin on otettava nämä seikat huomioon ja ne määräävät millainen rakennus normaalisti on. Rakennuksen sisällä paloturvallisuus voi olla myös näkyvämpää (esim. palo-ovet ja materiaalit). Rakennuksen ulkomuoto tai oikeastaan olemus ei kuitenkaan ole yksinomaan näiden tekijöiden sanelema, vaan esteettisillä seikoilla on määräävä asema nykyisessäkin rakentamisessa. Jos rakentamisen tarkoitus olisi yksinomaan suojan antaminen (turvallisuus, lujuus, paloturvallisuus, terveellisyys jne.), olisi mahdollista ajatella, että tämän »primitiivisen – eläimellisen» tarpeen tyydyttämiseksi vain näiden tekijöiden huomioiminen riittäisi. Rakentaminen on kulttuurisidonnaista siten, että inhimillisen kulttuurin kehityksellä erilaisilla ilmasto-alueilla on ollut huomat-

[83] Kuten *Kinnunen* (1990) s. 60, toteaa, eri arvojen yhteys näkyy vasta suhteellisen kompleksisissa tilanteissa, erikoisesti sellaisissa, joissa esteettinen on ikään kuin välineen asemassa, joissa esteettistä ei pidetä päämääränä. Päämääränä on esimerkiksi hyvä vene, ja se on muun muassa kaunis.

[84] Ks. myös *Jääskeläinen* Kaavoitus ja rakentaminen 1991/3 s. 25, joka nähdäkseni aiheellisesti toteaa, että »mitattavissa» olevat arvot ovat tulleet rakennusvalvonnassa varsin hyvin noudatetuiksi, mutta joustavissa normeissa olevat säännökset ovat jääneet vähemmälle huomiolle.

tava merkitys rakennuksen ulkomuodolle. Rakennuksiin liittyy siis monenlaisia syviä kulttuurisidonnaisia ja symbolisia merkityksiä.

2.3 Ympäristöön sopeutuminen ja paikalle soveltuminen

2.3.1 Yleistä

Ympäristöön sopeutumisen harkinnassa on kysymys arviosta siitä, onko suunniteltu rakennus lupahakemuksen perusteella sopusoinnussa ympäristönsä kanssa. Kysymys on siis paljolti esteettisiä seikkoja koskevasta arvioinnista, joka voi joutua myös oikeudellisen päätöksenteon kohteeksi.[85] Harkinta tapahtuu olemassaolevan ympäristön perusteella ja näin ympäristö vaikuttaa siihen minkälaisen rakennuksen katsotaan sopeutuvan siihen.

Erilaisten ympäristöjen osalta ei RakA:ssa ole tarkempia säännöksiä ympäristöön sopeutumisesta. Luonnollisestikaan kaupungin rakennettuun ympäristöön sopeutuva rakennus ei välttämättä sopeudu maaseudun rakentamattomalle alueelle (ja päinvastoin). Rakennuslupaharkinnassa ei ympäristöön sopeutumista suoraan arvioida esimerkiksi asemakaavaharkinnan mukaisella (hyvän ja) yhtenäisen rakennustavan kriteereillä. Kuitenkin on muistettava, että laajasti ymmärrettynä hyvän ja yhtenäisen rakennustavan edistäminen on eräs RakL:n tärkeimmistä tavoitteista. Tätä kautta myös yhtenäisyys vaikuttaa – vaikka ei suoraan – ympäristöön sopeutumisen harkinnassa. Ympäristöön sopeutumisen arviointi on mielestäni lähtökohtaisestikin säännöksen säätäjän ajattelun kannalta »vapaampaa» kuin sopusuhtaisuuden arviointi, eikä siinä koskaan ole haluttu pyrkiä täydelliseen objektiiviseen (tai yhteen ainoaan oikeaan) ratkaisuun.

Käytännön kannalta on todettava, että luvan hakija voi ennakolta ikään kuin »konsultoida» viranomaista tavallaan varmistaakseen ympäristöön sopeutumisen. Kysymys voi olla myös suoranaisesta neuvonnasta ja ohjauksesta, joka luonnollisesti on rakennusvalvontaviranomaisten tehtävänä.

Ympäristöön sopeutumisen kannalta huomioon otettavia seikkoja ovat yleisesti ainakin rakennuksen koko, ulkomuoto, rakennustapa, julkisivumateriaali, väritys, kattomuoto, kattomateriaali jne.[86] Luonnollisesti samat tekijät ympäris-

---

[85] Ks. rakennuslupaharkinnasta Ruotsin osalta myös *Bramstång* Förvaltningsrättslig tidskrift 1965 s. 107–108 ja Sveitsin Vaudin kanttonin kannalta *Bufford* (1976) s. s. 395–397 ja sääntelyn osalta s. 398–400.

[86] Ks. myös *Bramstång* Förvaltningsrättslig tidskrift 1965 s. 124–129, joka on poiminut seuraavat seikat ruotsalaisesta oikeuskäytännöstä: koko, muoto (mm. kattokaltevuus, kattokuvut, kivijalan korkeus) ja ulkomuoto (julkisivu, julkisivumateriaali, väritys, kattomateriaali).

tössä vaikuttavat harkintaan. Suurimmassa osassa tapauksia, jotka ovat tavallaan helppoja, ei näiden tai muiden ympäristöön sopeutumista koskevien seikkojen osalta esiinny luvanhakijan ja viranomaisen välillä erimielisyyttä. Ylipäätään voidaan todeta, että ainoastaan kaikkein »ongelmallisimpiin» hankkeisiin eli niihin, joiden viranomainen ei katso täyttävän edes »vähimmäisvaatimuksia» puututaan rakennuslupamenettelyssä. Käytännössä viranomaisille jää varsin runsaasti itsenäistä harkintavaltaa esteettisten kysymysten suhteen, eikä esimerkiksi kaavallinen ohjaus riitä ratkaisemaan näitä kysymyksiä.[87]

Seuraavassa tarkastelu on jaoteltu siten, että ensin huomion kohteena on sopeutuminen rakennettuun ympäristöön. Toiseksi ympäristöön sopeutumista tarkastellaan pääasiassa rakentamattoman ympäristön eli maisemaan sopeutumisen kannalta.

2.3.2 Rakennettuun ympäristöön sopeutuminen

Rakennetulla alueella ympäristöön sopeutuminen riippuu oleellisesti alueen rakennuskannasta. Yksityiskohtaisesti kaavoitetulla alueella kaavan määräykset saattavat ratkaista jopa yksityiskohtia myöten monet ympäristöön sopeutumista koskevat kysymykset, joten ne eivät enää nouse esiin rakennuslupavaiheessa.[88] Näissä tapauksissa kysymys on oikeastaan kaavan »tulkitsemisesta». Kaikkia kysymyksiä ei kuitenkaan ole voitu ratkaista yksityiskohtia myöten kaavassa, joten rakennuslupahakemuksen ratkaisijalle jää aina joissakin kysymyksissä omaa ratkaisuvaltaa.[89]

---

[87] Ks. myös *Klami* Rakennusvalvontauutiset 1985/4 s. 14–18, joka nähdäkseni perustellusti korostaa viranomaisten itsenäistä harkintavaltaa. Hänen mielestään tietämättömyys harkintavallasta on johtanut liian kaavamaisiin ratkaisuihin. *Klamin* mukaan rakennuslupamenettelyssä on viimeinen tilaisuus »kaavoituksen tarkistamiseen». Kaavan mukaisen rakennushankkeen ollessa kyseessä tämä vaatii melkoista itsenäisyyttä, vaikka kaavoihin jääkin usein varsin runsaasti »tulkinnanvaraa» niissä käytettyjen joustavien ilmaisujen vuoksi. Tämä on kuitenkin nähdäkseni mahdollista silloin, kun kaavan orjallinen seuraaminen johtaa RakA:n säännösten ja kaavan tavoitteiden vastaiseen lopputulokseen. Näissä tapauksissa viranomaisen on argumentaatiossaan pyrittävä »riittävän» perusteellisesti tuomaan esiin päätöksensä syyt. Valitettavan usein viranomaisilta ilmeisesti näyttää puuttuneen juuri argumentointikykyä esteettisten kysymysten suhteen.

[88] Ks. tarkemmin esim. *Majamaa* LM 1984 s. 1171–1174.

[89] Ratkaisu KHO 1992 A 76 (ään. 4–1) osoittaa, kuinka vaikeaa ympäristöön sopeutumisen harkinta saattaa suhteellisen vähäisessäkin asiassa olla. Ratkaisussa katsottiin, että lipputangon siirtämistä koskevan muutoksen tekeminen rakennusluvan yhteydessä vahvistettuun asemapiirrokseen merkitsi rakennuslupaehtojen muuttamista. Tällöin oli katsottava, että lipputanko uudella paikalla sopeutui ympäristöön eikä tuottanut tarpeetonta haittaa rakennuksessa olevan huoneiston käytölle. KHO totesi päätöslauselmassaan, että asiassa esitetty selvitys huo-

Ympäristöön soveltuminen on teoriassa kaksiarvoisella pohjalla siten, että rakennus joko soveltuu tai ei sovellu ympäristöön. Säännöksen mukainen teoreettinen lähtökohta ei käytännössä voi olla näin yksiselitteinen – mustavalkoinen. Käytännössä kysymys on tavallisesti – lukuunottamatta joitakin erittäin harvinaisia tapauksia – tilanteesta, jossa rakennus ehkä jossakin suhteessa soveltuu ja jossakin toisessa suhteessa ei sovellu. Rakennus voi myös soveltua hyvin ympäristöönsä, jolloin se soveltuu ympäristöön jopa »paremmin» kuin säännös varsinaisesti edellyttää. Toisaalta jos rakennus soveltuu huonosti ympäristöön, se ei välttämättä tarkoita sitä, ettei rakennus lainkaan soveltuisi ympäristöön. Joskus käytännössä käytetty termi »soveltuu tyydyttävästi» ympäristöön ei tarkoita ideaaliratkaisua (= hyvää soveltumista), vaan lähinnä vähimmäisvaatimusten täyttymistä. Harvinaiset ns. selvätkin tapaukset ovat aina jossakin määrin harmaita, koska harkinta ei ylipäätäänkään voi olla objektiivista ja absoluuttista. Näin harmaus on ikäänkuin kolmiulotteista eli asteikko on liukuva sekä arvioimisen osalta että myös harkinnan kohteen osalta.

Julkisivumateriaali saattaa vaikuttaa siihen, soveltuuko rakennus ympäristöönsä. Tällöin argumentaatio on helpompaa, koska on mahdollista seurata kaavamaista sääntöä tietystä julkisivumateriaalista.[90]

---

mioon ottaen lipputanko luvan mukaisella paikalla täyttää ympäristöön sopeutuvuuden vaatimuksen eikä aiheuta tarpeetonta tai kohtuutonta haittaa K:n huoneiston käytölle. LO:n päätöksen lopputulos jäi pysyväksi. Eri mieltä ollut hn katsoi kuitenkin, että lipputanko on siirretty liian lähelle lähintä parveketta. Lipputanko uudella paikallaan ei hänen mukaansa täyttänyt ympäristöön sopeutuvuuden vaatimusta ja aiheutti tarpeetonta haittaa K:n huoneiston käytölle.

[90] Tällaisesta tapauksesta oli kysymys ratkaisussa KHO 29.1.1982 t. 412, jossa rakltk oli hylännyt RakL 42.1 §:n ja RakA 53.2,6 §:n nojalla rakennuslupahakemuksen asuinrakennuksen laajentamiseksi ja vanhan osan peruskorjaamiseksi, koska tontin rakennusala ylittyisi 42 m²:llä ja rakennus sopeutuisi muodoltaan ja julkisivumateriaaliltaan huonosti ympäristöön. Se totesi rakentamisen tuottavan myös huomattavaa haittaa kaavoituksen toteuttamiselle. Valittajat vaativat rakltk:n päätöksen kumoamista sekä LH:n lausuntoa vastineessa esitetystä uudesta julkisivuratkaisusta. LO hylkäsi valituksen esittäen perusteluissaan, että tontin rakennusalan ollessa n. 107 m², rakennusala ylittyisi 42 m²:llä, mitä ylitystä ei voitu pitää vähäisenä. Hakijoiden olisi näin ollen tullut esittää RakL 132.1 §:ssa tarkoitettu poikkeuslupa, jotta rakltk olisi voinut myöntää luvan. LO lausui myös, ettei esitetty rakennuksen laajennus ja julkisivumuutos ehdotettujen materiaalien osalta soveltunut ympäristöön, koska ko. rakennus sijaitsi asuntoalueella, missä oli noudatettu yhtenäistä rakennustapaa ja rakennusten julkisivumateriaalina käytetty pääasiassa puuta. KHO ei muuttanut LO:n päätöstä. Ratkaisussa yhtenäisen rakennustavan kriteerinä käytettiin siis lähinnä rakennusmateriaalia. Ks. myös KHO 30.9.1981 t. 4507, jossa oli kysymys energiataloudellisen korjauksen yhteydessä suoritettavasta vaakalaudoitetun seinäpäällysteen muuttamisesta karaattilevypinnaksi siten, että päätyseinien yläosa olisi tullut pystylaudoitettavaksi. LO katsoi, että julkisivun muutos pintaverhouksen ja päätyjen pystylaudoituksen osalta ei sopeutunut ympäristöön. KHO ei muuttanut LO:n päätöstä. Ks. myös pakkokeinojen käyttöä koskeva ratkaisu KHO 30.9.1981 t. 4509, jossa uuden päällysteen osalta

Ympäristöön sopeutumisen kriteerinä on mahdollista myös käyttää tiettyä rakentamistyyliä (esim. rintamamiestalo) tai rakentamistapaa (esim. väljä, kattomuoto, kerrosluku), vaikka näistä seikoista ei olisikaan määräyksiä yksityiskohtaisessa kaavassa. Näissä tapauksissa kontrolli perustuu luonnollisestikin alueen yhtenäisyyteen. Jos alue nimittäin ei alunperinkään ole yhtenäisesti rakennettu, ei tällaisella argumentaatiolla juurikaan ole mahdollisuuksia tulla hyväksytyksi. Myös rakentamistyyli ja -tapa luonnollisesti kaavamaistavat harkintaa, mutta samalla argumentaatio tulee tavallaan helpommaksi.

Tietyn yhtenäisen alueen keskellä yhtenäisyyteen perustuva kontrolli voi olla tehokasta, kun taas epäyhtenäisen alueen reunalla yhtenäisyydellä ei voi olla argumentaatiossa suurta merkitystä. Epäyhtenäisen alueen keskellä ja yhtenäisen alueen reunalla argumentaatioon kohdistuu suurimmat vaatimukset. Näillä alueilla päätöksenteko useimmin muodostuu ns. vaikeaksi tapaukseksi. Yhtenäisen alueen keskellä argumentaatio taas on helpommin rakennettavissa ja alueen yhtenäisyydestä ja ylipäätään esteettisistä seikoista on helpompi kantaa huolta. Päätöksenteko on siis suhteellisesti ottaen helpompaa. Yhtenäisyysargumentaation merkitys on taas vähäisin epäyhtenäisen alueen reunalla. Oikeastaan tällaisella alueella yhtenäisyysargumentaatio joutuu ylivoimaisen tehtävän eteen. Myös muu esteettinen kontrolli heikkenee tämän johdosta.

YHTENÄISYYSKONTROLLIN TEHOKKUUS

ALUE	YHTENÄINEN	EPÄYHTENÄINEN
KESKELLÄ	TEHOKAS	NEUTRAALI
REUNASSA	NEUTRAALI	TEHOTON

Alueen yhtenäisyyden lisäksi merkitystä on myös sillä, miten rakentamishanke sijoittuu alueella. Jos rakennuslupaa haetaan yhtenäisen alueen »keskellä» – ideaalitapaus – ja hanke poikkeaa alueen rakentamistavasta tai -tyylistä, hakemuksen menestymismahdollisuudet ovat vähäisemmät kuin alueen »reunalla». Reuna-alueella (esimerkiksi puiston, metsän, pellon, virkistysalueen reuna) saattaa yhtenäisyydestä johtuva kontrolli olla heikompaa. Samalla tavoin vaikuttavia seik-

päädyttiin päinvastaiseen lopputulokseen lähes vastaavanlaisissa oloissa. Myös Finlandia-talon yhteydessä käyty keskustelu on koskenut pääasiassa julkisivumateriaalia, eikä niinkään esim. väriä.

koja ovat myös maastoon liittyvät näkökohdat (esimerkiksi mäki, vesielementti jne.). Tämä voi tarkoittaa myös sitä, että yhtenäisyysargumentaatio ylipäätään käy mahdottomaksi. Toisaalta reuna-alueella sen alueen luonteesta, johon hanke rajautuu, saattaa johtua muita ympäristöön sopeutumiseen liittyviä vaatimuksia. Äärimmäisessä tapauksessa saattavat ympäröivästä alueesta johtuvat seikat jopa olla ristiriitaisia tietyn alueen yhtenäisyyteen liittyvien seikkojen kanssa.

Kattomuotoja koskevista ratkaisuista käyvät hyvin ilmi alueen luonteesta johtuvat argumentaatioon liittyvät seikat.[91] Ratkaisussa KHO 1983 A II 107 (ään. 4–1) todettiin, että rakennusta ei voitu kattomuotonsa suhteen pitää ympäristöönsä sopeutumattomana sillä perusteella, ettei alueen vanhoissa rakennuksissa esiintynyt tuota kattomuotoa. Asiaa ratkaistaessa oli otettava huomioon alueen asemakaavamääräykset sekä rakennuspaikan koko ja sijainti maastossa.[92] Päinvastaiseen lopputulokseen päädyttiin toimenpidelupaa koskevassa ratkaisussa KHO 1983 A II 99, jossa rakennus oli kaava-alueen reunassa. KHO katsoi asemakaava-alueella sijaitsevan omakotitalon sopeutuvan ympäristöön, vaikka sen vesikatto muutettiin tasakatosta matalaksi harjakatoksi.[93] Toisenlaiseen lopputulokseen päädyttiin kattomuotoa koskevassa kysymyksessä ratkaisussa KHO 1983 A II 100, jossa katsottiin, ettei lupaa toimenpiteeseen asemakaava-alueella si-

[91] Tasakattoja koskevissa asioissa myös muut kuin yhtenäisyyteen liittyvät seikat – ovat olleet keskeisiä ja ovat johtaneet yhtenäisyyden hylkäämiseen. (Vähitellen kokonaiset alueet ovat kuitenkin muuttuneet yhtenäisiksi, kun kaikissa rakennuksissa on kattomuoto muutettu tasakatosta harjakatoksi.) Tekniset – vedenpitävyyttä – koskevat seikat ovat olleet voimakkaampia arvoja kuin yhtenäisyyteen liittyvät esteettiset arvot. Tällaiseen lopputulokseen päätyminen vastannee ainakin suomalaisten enemmistön arvomaailmaa. On myös huomattava, että ylipäätäänkin tasakatot ovat »rakentamiskulttuurillemme» vieraita eli niiden rakentaminen on ollut »oman» rakennuskulttuurin ja sen esteettisten arvojen hylkäämistä jonkin uuden »esteettisen muodin» mukaisesti.

[92] LO oli katsonut, että kattomuotona oli alueella yleensä harja- tai taitekatto ja että lähiympäristössä ei ollut tapahtunut uutta rakentamista. Vanhoissa rakennuksissa ei esiintynyt aumakattoa. Rakennuslupahakemuksen mukainen aumakatto poikkesi LO:n mielestä tyylillisesti Anttilanmäen rakennuskannasta. Rakennushanke ei siis LO:n mukaan ollut kattomuotonsa osalta ympäristöön sopeutuva. KHO perusteli ratkaisuaan seuraavasti: Kun otettiin huomioon asiakirjoista saatu selvitys ko. Lahden kp:n Asemantaustan kaupunginosan korttelin 25232 tonttia nro 5 koskevista voimassa olevista asemakaavamääräyksistä, nyt ko. tontin koosta ja tulevan uudisrakennuksen sijainnista mäen rinteen alla puistoalueen reunassa, KHO katsoi, ettei rakennusta LO:n esittämillä perusteilla voitu pitää ympäristöönsä sopeutumattomana. Tämän vuoksi KHO, ottaen huomioon RakA 53.2,6 §:n ja 77.2 §:n säännökset, kumosi LO:n ja rakltk:n päätökset ja palautti asian rakltk:lle uudelleen käsiteltäväksi.

[93] Rakltk oli hylännyt hakemuksen. LO katsoi, ettei muutos ollut ympäristöön sopeutuva. KHO perusteli ratkaisuaan tarkemmin seuraavasti: Kun otettiin huomioon asiakirjoista saatu selvitys ko. Kuusankosken kp:n I kaupunginosan korttelin 560 tonttia 3 koskevista voimassa olleista asemakaavamääräyksistä, asemakaava-alueen talojen kattojen rakennustasosta ja po. ra-

jaitsevan omakotitalon vesikaton muuttamiseksi tasakatosta aumakatoksi kaltevuussuhteessa 1:4 ollut myönnettävä, koska rakennus ei näin muutettuna sopeutunut ympäristöön.[94]

Epäyhtenäinen tai tyylillisesti vaihteleva rakennustapa saattaa johtaa siihen, että ympäristöön sopeutumisella argumentoiminen on täysin mahdotonta. Yhdelle hankkeelle asetettavilla vaatimuksilla ei näet ole mahdollista ikään kuin jälkikäteisesti vaikuttaa koko alueen vähäiseen yhtenäisyyteen eli paremman ympäristön tavoitteleminen ei oikein ole mahdollista.[95]

Rakennuslupaharkinnalle on myös ympäristöön soveltumisen kannalta tyypillistä eräänlainen vähimmäisvaatimuksiin liittyvän kynnyksen ylittyminen.[96] Harkinnassa ei siis pyritä saavuttamaan »parasta mahdollista» tulosta, vaan ylit-

---

kennuksen sijainnista kaava-alueen reunassa sekä suunnitellun katon kaltevuussuhde ja tontilla ollut puusto, rakennuksen oli katsottava hakemuksen mukaisesti muutettuna sopeutuvan ympäristöön. KHO ottaen huomioon RakA 50 § ja 53.2,6 §:n säännökset kumosi LO:n ja rakltk:n päätökset ja palautti asian rakltk:lle uudelleen käsiteltäväksi. Ks. myös jäljempää KHO 1984 A II 67, jossa katsottiin, ettei kateaineen muutos aiheuttanut historiallisesti ja rakennustaiteellisesti arvokkaan rakennuksen tai kaupunkikuvan tuhoutumista. Kateaineen muuttamista koski myös ratkaisu Ruotsista, RÅ 1990 Ref. 41, jossa tiiltä muistuttavan pellin käyttämisen katteena tiilten sijasta katsottiin täyttävän PBL 3:10:n vaatimukset 1900-luvun alussa rakennetussa asuinrakennuksessa. Regeringsrätten katsoi, että jos käytetään tiiltä muistuttavaa peltiä, voidaan katolle antaa sellainen ulkomuoto (karaktär), että rakennuksen erityisarvo kohtuullisessa määrin säilytetään. (Kammarrätten oli ollut toisella kannalla.) Rakennuksella ei varsinaisesti ollut erityistä arvoa, vaan kyse oli »normaalista» vanhasta rakennuksesta.

[94] Rakltk:n mielestä muutos ei olisi sopeutunut ympäristöön. LO totesi, että vaaditun suuruinen kattomuodonmuutos kaltevuussuhteessa 1:4 rakennetuksi aumakatoksi rikkoi yhtenäisen kaupunkikuvan eikä siten sopeutunut ympäristöön. KHO katsoi, että kun otettiin huomioon suunnitellun katon kaltevuussuhde sekä asiakirjoista saatava selvitys rakennuksen sijainnista po. omakotialueella, alueen yhtenäisyydestä ja sen omakotitalojen kattojen yhtenäisestä rakennustavasta, rakennus ei hakemuksen mukaisesti muutettuna sopeutunut ympäristöön. KHO:n ratkaisussa näyttävät olleen keskeisinä nimenomaan alueen luonnetta koskevat seikat.

[95] Tähän suuntaan argumentoitiin ratkaisussa KHO 16.11.1982 t. 5148, jossa rakltk oli hylännyt hakemuksen saada rakentaa omakotitalo sillä perusteella, ettei rakennus ollut sopusuhtainen eikä se sopeutunut ympäristöön. LO katsoi rakennuksen olevan muodoltaan sopusuhtaisen ja sopeutuvan alueen tyylillisesti vaihtelevaan rakennuskantaan. KHO ei lausunut päätöksessään itse asiakysymyksestä, koska se katsoi, ettei rakltk:lla ollut asiassa puhevaltaa.

[96] Vähimmäisvaatimusten täyttymistä koski ratkaisu KHO 30.11.1983 t. 5091: Rakltk myönsi luvan tilapäisen autovajan rakentamiseen. Viereisen tilan omistaja vaati päätöksen kumoamista, koska rakennusluvan myöntämisen yhteydessä ei ollut suoritettu RakL 132.3 §:n mukaista katselmusta, johon valittaja olisi naapurina pitänyt kutsua. Vaja oli myös ympäristöään rumentava eikä soveltunut asuntoalueelle. LO hylkäsi valituksen mainiten, että po. tilapäinen rakennuslupa oli voitu myöntää katselmusta toimittamatta. Autovaja sopeutui myös tyydyttävästi ympäristöön. KHO ei muuttanut LO:n päätöstä. Hankkeen tilapäisyys luonnollisestikin on vaikuttanut siihen, että ratkaisulta on edellytetty vain tyydyttävää sopeutumista.

tämään eräänlainen sietokynnys. Tämän kynnyksen korkeus on luonnollisesti harkittava tapauksittain, mutta järjestelmä edellyttää sen olemassaoloa, eikä siitä voida luopua.[97]

Myös huomattavat maastomuutokset saattavat joskus olla syynä siihen, että ympäristöön sopeutumista koskeva kysymys nousee esiin rakennuslupaa harkittaessa.[98]

---

[97] Käytännössä yhtenäisyyttä koskeva kontrollikynnys näytetään joskus unohdetun lähes kokonaan. Tällaisesta tapauksesta voidaan tuoda esiin KHO 12.5.1987 t. 1727. KHO pysytti LO:n päätöksen, jolla oli kantelun johdosta poistettu rakltk:n rakennuslupapäätös. Kyseinen rakennuspaikka oli osoitettu asemakaavassa pienteollisuusrakennusten korttelialueeksi (TP) ja asemakaavamääräyksissä olleen erityismääräyksen mukaan alueelle rakennettavien rakennusten ulkoseinän tuli olla punatiiltä. Rakltk oli myöntänyt luvan varastorakennuksen rakentamiseen ja seinien ulkomateriaali (pelti) ei ollut kaavan mukainen. Myös EOA huomautti rakltk:aa sen virheellisestä menettelystä. Ks. EOA:n kertomus 1988 s. 139–147. Myöhemmin asiassa tapahtui mm. seuraavaa: kyseiselle rakennukselle haettiin poikkeuslupaa, jota ei myönnetty (KHO 5.5.1989 t. 1437); vaadittiin rakltk:aa ryhtymään toimenpiteisiin luvattoman varastoinnin lopettamiseksi (ratkaisussa KHO 6.3.1990 t. 810 oltiin samalla kannalla); hyväksyttiin asemakaavan muutos, jolla tilanne saatettiin olemassa olleen tilanteen mukaiseksi (tämä siunattiin lopullisesti päätöksessä KHO 17.1.1991 t. 141); velvoitettiin purkamaan ko. rakennus, joka oli siirtynyt kaupungin omistukseen; haettiin uutta rakennuslupaa uuden kaavan mukaisesti. Kokonaisuudessaan asia sai farssin piirteitä ja se ilmentää varsin hyvin niitä suunnattomia ongelmia, joita yksityinen kansalainen voi kohdata, kun viranomaiset toimivat oman logiikkansa mukaisesti; ja tässä tapauksessa myös ympäristöön liittyvät esteettiset ja muutkin arvot unohtaen. Ks. kyseisen asian osalta vahingonkorvauksista (Kouvolan HO 27.10.1994, korvaus kaupungilta 100.000 mk) myös pääluvusta I.

[98] Tällaisesta seikasta oli kysymys ratkaisussa KHO 15.9.1983 t. 3626, jossa rakltk oli hylännyt hakemuksen saada rakentaa asuinrakennus ja autosuoja. Perusteluissaan rakltk totesi seuraavaa: Asuinrakennuksen kellarikerros oli sovitettu maastoon tavalla, joka aiheutti suhteellisen tasaisella tontilla tavanomaisesta poikkeavia maaleikkauksia ja täyttöjä. Täytöt muuttivat samalla maan luonnollista korkeutta etenkin naapuritontteihin nähden muuttaen samalla vedenjuoksua tontilla, mikä tulisi aiheuttamaan haittaa naapureille. Kellarikerroksen maanpäällisestä osasta oli rakennuksen pääasiallisen käyttötarkoituksen mukaisiksi tiloiksi katsottava eteinen, WC, takkahuone, pukuhuone, pesuhuone ja sauna. Nämä tilat oli näin ollen luettava kerrosalaan kuuluviksi. Koska kellarikerros täytti tältä osin kerroksen tunnusmerkit, oli rakennus katsottava osittain kaksikerroksiseksi ja siten asemakaavan vastaiseksi (vain yksikerroksiset sallittuja). Kun rakennus ei myöskään soveltunut paikalle, ltk hylkäsi hakemuksen. LO totesi päätöksessään maanpinnan kaltevuuden jäävän niin vähäiseksi, ettei pintavesistä aiheutunut naapureille haittaa. Pintavesien poisto oli myös sopivalla ojituksella järjestettävissä. Rakennuksen korkeusaseman ei voitu katsoa tuottavan naapuritonteille haittaa tai vaikeuttavan niiden sopivaa rakentamista. Rakennus soveltui paikalle ja oli ympäristöön sopeutuva. Hakemusta ei siis voitu näillä perusteilla hylätä. Asemakaavan mukaan tontille sai kuitenkin rakentaa vain sellaisen rakennuksen, jonka varsinainen kerrosluku oli I. Koska rakennus oli suunniteltu niin, että myös alimpana olevaan rakennuksen tilaan voitiin sijoittaa asuinhuoneita, ei rakennuksen tätä osaa voitu pitää kellarikerroksena. Näin ollen rakennus oli kaksikerroksinen ja sellaisena asemakaavan vastainen, minkä vuoksi LO hylkäsi valituksen. Päätös jäi täysin LO:n päätök-

2.3.3 *Maisemaan sopeutuminen*

2.3.3.1 *Rakennusten sopeutuminen »haja-asutus»ympäristöön*

Ympäristöön sopeutuminen tarkoittaa haja-asutusalueella yleensä toisenlaista sopeutumista kuin yksityiskohtaisesti kaavoitetulla alueella. Erityisesti silloin kun rakennuspaikan ympäristössä ei ole muita rakennuksia, ympäristöön sopeutuminen voi koskea vain »maisemaan» sopeutumista, jolloin voi olla kysymys luonto- tai kulttuuriympäristöstä. Tällöin olisi mahdollista käyttää myös termiä maisemaan sopeutuminen, vaikka maisemaan sopeutuminen voi haja-asutusalueellakin tarkoittaa myös olemassa olevaan rakennuskantaan sopeutumista. Haja-asutusrakentamisen osalta oli ennen RakL:n muutosta (769/1994) muistettava edellä selvitetyt RakL 122 §:ssä säädetyt erityiset sitä koskevat yleiset vaatimukset. RakL 122 §:n mukaanhan rakennus oli rakennettava siten, että se mm. kauneudeltaan tyydyttää kohtuulliset vaatimukset.[99]

Haja-asutusalueilla – kun rakennuspaikan lähiympäristössä ei ole rakennuksia – ympäristöön sopeutuminen ja paikalle sopeutuminen yhdentyvät samalla tavoin kuin yksityiskohtaisesti kaavoitetuillakin alueilla. Tämä tapahtuu vain erilaisista syistä. Haja-asutusalueella syynä on lähinnä se, että on kysymys luonto- tai kulttuuriympäristöön (esimerkiksi maanviljelys ja metsä) eli paikkaan sopeutumisesta.[100] Yksityiskohtaisesti kaavoitetulla alueella taas rakennuspaikalle soveltuva rakentaminen on jo kaavassa harkittu varsin pitkälle ja näin sijaa erityiselle paikalle soveltumiselle ei oikeastaan ole enää kovin paljoa olemassa. Paikalle soveltuminen voisi tarkoittaa – erityisesti haja-asutusalueiden osalta – säännöksessä myös sitä, että rakennus ylipäätään on mahdollista rakentaa kyseiselle paikalle.[101]

---

sen varaan, koska valitus KHO:een peruutettiin. Asiassa oli lopputuloksen kannalta ratkaisevasti merkitystä myös muilla kuin esteettisillä seikoilla.

[99] Oikeuskäytännössä argumentoitiin varsin harvoin suoraan RakL 122 §:n nojalla. Kuitenkin näin näytetään tehdyn esimerkiksi ratkaisussa KHO 17.8.1984 t. 3404, jossa rakltk oli myöntänyt luvan omakotitalon rakentamiseen. LO hylkäsi tehdyn valituksen, joka koski myös katselmuksen toimittamista, koska RakA 52.1 §:ssä säädetty katselmus oli toimitettava, jos se oli rakennuslupahakemuksen arvostelemiseksi tarpeellista. LO katsoi, että ottaen huomioon kysymyksessä olevan omakotitalon rakentamisen tähän tarkoitukseen varatulla alueella, oli asia voitu ratkaista katselmusta toimittamatta. Sama koski HMenL:ssa tarkoitettua katselmusta. LO:n mukaan rakennus täytti myös sille asetettavat kauneuden vaatimukset, sen sijoitus paikalle oli tarkoituksenmukainen eikä se aiheuttanut valittajalle tarpeettomasti haittaa. KHO hylkäsi katselmuksen toimittamista koskevan pyynnön eikä muuttanut LO:n päätöstä.

[100] Arvokkaiden maisema-alueiden osalta vaaditaan tässä suhteessa erityistä huomiota. Ks. myös maisema-aluetyöryhmä (YM, YSO, Mietintö 66/1992) s. 122.

[101] Nykyisin teknisin menetelmin rakentaminen näyttää olevan mahdollista oikeastaan mihin

Yleispiirteisten kaavojen merkitys ei haja-asutusrakentamisen ohjauksessa (rakentamisrajoitus) ole esteettisten arvojen kannalta verrattavissa yksityiskohtaisten kaavojen noudattamisvelvollisuuteen rakennuslupaa myönnettäessä.[102] Vahvistettujen yleiskaavojen ja seutukaavojen osalta lupaa myönnettäessä on katsottava, ettei alueen käyttäminen kaavassa varattuun tarkoitukseen vaikeudu, mutta lupa on myönnettävä haja-asutusrakentamiseen, jos luvan epäämisestä aiheutuisi hakijalle huomattavaa haittaa eikä kunta tai valtio lunasta aluetta tai suorita haitasta kohtuullista korvausta. Esimerkiksi seutukaavan maisemansuojelua koskevat varaukset ja kaavamääräykset voivat joissakin tapauksissa joutua tämän »rahat tai lupa» -harkinnan kohteeksi.[103]

Kun rakennuspaikan läheisyydessä on vanhastaan rakennuksia, ympäristöön sopeutumista koskevassa harkinnassa on otettava tämä ympäristö huomioon samoin kuin yksityiskohtaisesti kaavoitetullakin alueella.[104] Ympäristöön sopeutumiseen liittyviä seikkoja ei kuitenkaan ole kaavallisesti ratkaistu, joten pää-

---

tahansa. Tämän kysymyksen ratkaiseminen kuuluisi lähtökohtaisesti oikeastaan rakentajalle, joka maksaa erikoisesta rakentamispaikasta johtuvat kustannukset. Yleisen edun valvojan – luvan myöntäjän – tulee luonnollisesti kontrolloida erikseen terveellisyys, paloturvallisuus, tekninen turvallisuus ja esteettisyys.

[102] Yleiskaavan merkitys on tässä suhteessa kuitenkin tulevaisuudessa kasvamassa. Ks. myös edeltä pääluvusta II yleispiirteisen kaavoituksen välittömästä oikeusvaikutuksesta.

[103] Esimerkkinä seutukaavallisesta ohjauksesta, jossa myös oli kysymys maisemallisista kysymyksistä, voidaan mainita ratkaisu KHO 13.6.1986 t. 2443, jossa LO oli hylännyt valituksen rakltk:n lomarakennuksen rakentamista koskevasta hylkäävästä päätöksestä. Rakltk:n päätös oli perustunut siihen, että tila kuului vahvistetussa seutukaavassa suojelualueeseen, joka oli luonnonsuojelulainsäädännön nojalla muodostettu tai muodostettavaksi tarkoitettu (SU 1). Seutukaavan rakentamismääräyksen mukaan alueella sallittiin vain varausperusteiden käytön kannalta tarpeellinen rakentaminen sekä rakennusten peruskorjaus. LO katsoi lomarakennuksen rakentamistoimenpiteen johdosta alueen käyttämisen seutukaavassa varattuun tarkoitukseen vaikeutuvan. Luvan epäämisestä aiheutui hakijalle huomattavaa haittaa, mutta YM oli ilmoittanut olevansa valmis lunastamaan rakennuspaikan, mikäli hakija tätä vaati (RakL 27 §). KHO totesi, että ko. rakennuspaikka sijaitsi saaressa seutukaavan mukaisella suojelualueella, joka oli varattu rauhoitettavaksi alueeksi (SU 1). Kun otettiin huomioon saaren koko ja sijainti, sekä sille seutukaavassa varattu käyttötarkoitus, alueen käyttäminen seutukaavassa varattuun tarkoitukseen vaikeutui rakennustoimenpiteen johdosta. Luvan epäämisestä aiheutui hakijalle huomattavaa haittaa, mutta YM oli ilmoittanut olevansa valmis RakL 27.1 §:n mukaisessa järjestyksessä lunastamaan hakemuksessa tarkoitetun rakennuspaikan valtion omistukseen, mikäli hakija sitä luvan epäämisen jälkeen vaati. Tämän vuoksi KHO jätti päätöksen lopputuloksen pysyväksi.

[104] Tällaisesta ratkaisusta voidaan esimerkkinä mainita KHO 3.9.1982 t. 3872, jossa rakltk oli hylännyt lupahakemuksen, jossa haettiin lupaa tilapäisen hallirakennuksen rakentamiseen. LO kumosi ja palautti päätöksen rakltk:lle uudelleen käsiteltäväksi. LO totesi perusteluissaan, että RakL 132 §:n ja RakA 148 §:n mukaan tilapäisen rakennuksen sopeutumista ympäristöönsä ei voitu ottaa ratkaisun perusteeksi. KHO:een tekemässään muutoksenhakukirjeessä valittaja

töksentekijän kannalta tilanne on haja-asutusalueella ongelmallisempi. Tästä aiheutuu myös se, että esteettisiä seikkoja koskevaan argumentaatioon kohdistuu suurempia vaatimuksia, kun kaavallinen auktoriteettituki puuttuu. Argumentaatiota voisi näissä tapauksissa kutsua enemmän tavoitteelliseksi, kun kaavalliseen auktoriteettiin nojautuva argumentaatio ei ole mahdollista. Haja-asutusalueellakin rakentaminen saattaa olla riippuvainen muusta rakennuskannasta.[105] Haja-asutusalueella rakentaminen yleensä on »hajanaisempaa», eikä ympäröivä rakentaminen – ainakaan ko. rakennuspaikan ulkopuolinen – vaikuta niin dominoivasti ympäristöön soveltumiseen. Saman rakennuspaikan aiemmilla rakennuksilla luonnollisestikin on huomattavampi merkitys. Alueeseen liittyvällä kulttuurisella rakentamistavalla voi myöskin olla merkitystä ympäristöön sopeutumisen kannalta, vaikka suomalainen rakennuskanta onkin yleensä nykyisellään samankaltaista kaikilla maan kolkilla.[106] Tässä suhteessa ongelmat ovat jo syn-

esitti, että hallin suunniteltu sijainti kahden metsäsaarekkeen välissä ja hallin koko aiheuttivat sen, ettei se soveltunut ympäristöönsä. Viereinen jo aikaisemmin rakennettu halli sijaitsi metsän keskellä sopeutuen hyvin maisemaan, joten toisen hallin läheisyydellä ei voitu perustella uuden rakentamista. KHO jätti LO:n päätöksen lopputuloksen pysyväksi. Se katsoi, että kun otettiin huomioon suunnitellun hallin sijainti viereiselle tilalle rakennetun isomman kaarihallin läheisyydessä, nyt puheena olevan hallin muoto ja koko, ympäristön muukin rakennuskanta ja alueen muut olosuhteet, rakennus täytti sopusuhtaisuuden vaatimukset. Ratkaisu näyttää argumentoidun sopusuhtaisuudella, vaikka varsin selvästi asiassa oli ehkä enemmänkin kysymys ympäristöön sopeutumisesta kuten valittajakin oli todennut.

[105] Ratkaisussa KHO 28.3.1979 t. 1507 oli kysymys muun ohessa ilmeisesti myös tämänkaltaisista seikoista. Rakltk oli myöntänyt luvan 10 hevosen tallirakennukselle. LO katsoi, että rakennus soveltui paikalle. Sen mukaan rakennus oli sijoitettu siten, ettei se tarpeettomasti aiheuttanut haittaa lähellä sijaitseville kiinteistöille tai vaikeuttanut niiden sopivaa rakentamista. LO:n mukaan rakennus oli myös muodoltaan sopusuhtainen ja ympäristöön sopeutuva. KHO katsoi, ettei ollut syytä muuttaa LO:n päätöstä. Ratkaisussa oli RakA:n mukaisten kysymysten lisäksi kysymys myös siitä, ettei NaapL 17 §:n mukainen immissiokynnys ylittynyt.

[106] Tavallaan rakentamiskulttuuriin liittyviä kysymyksiä sivuavat tynnyrisaunoja koskevat KHO:n ratkaisut. Ratkaisussa KHO 15.5.1984 t. 2099 (ään. 3–1) rakltk oli hylännyt tynnyrisaunaa koskevan hakemuksen, koska rakennus ei soveltunut ympäristöön. LO katsoi, ettei ollut syytä muuttaa rakltk:n päätöstä. KHO taas oli sitä mieltä, että rakennus soveltui paikalle ja oli ympäristöön sopeutuva. (Eri mieltä ollut hn katsoi, ettei ollut syytä muuttaa LO:n päätöstä, kun otettiin huomioon ympäristöstä ja viereiselle tilalle rakennettavasta harjakattoisesta rakennuksesta saatu selvitys.) Ratkaisussa KHO 26.6.1985 t. 2719 (ään. 3–1) rakltk oli hylännyt tynnyrisaunaa koskevan hakemuksen, koska rakennus ei soveltunut rakennuspaikalle eikä ympäristöön. Valittaja katsoi valituksessaan LO:een, että rakennus oli siisti ja ympäristöön sopeutuva, koska se sijaitsi syrjäisellä paikalla metsän keskellä sorakuopan reunalla. LO hylkäsi valituksen. KHO katsoi valittajan esille tuomin perustein, että rakennus soveltui paikalle ja ympäristöön. Ratkaisussa KHO 11.2.1986 t. 504 rakltk oli hylännyt rakennuslupahakemuksen. LO kumosi rakltk:n päätöksen, koska rakennus soveltui ympäristöön. KHO katsoi, että kun otettiin huomioon tynnyrisaunan poikkeaminen muodoltaan ympäristön rakennuskannas-

tyneet aikoja sitten, eikä tällä tavoin kulttuurillisilla seikoilla argumentointi ole kovinkaan helppoa.[107]

Haja-asutusalueella suunnittelematon ja jopa huonosti alunperin ympäristöön sopeutuva rakennuskanta saattaa aiheuttaa, että myöhempi – ehkä kulttuurinmukaisempi – rakentaminen ei enää sovellukaan ympäristöön.[108] Näin ensimmäiset rakentajat saavat tavallaan hyödyn toiminnastaan. Luonnollisesti nämä kysymykset ovat erittäin subjektiivisia. Esimerkiksi ranta-alueella huonosti alunperin maisemaan soveltumaton rakentaminen saattaa saada aikaan tilanteen, jossa myöhemmälle rakentamisellekaan ei ole oikeastaan mahdollisuutta asettaa tiukempia rajoituksia. Jos tällaisia rajoituksia asetetaan, ne tavallaan tulevat niiden hyödyksi, jotka ensimmäisinä – maisemaan ehkä sopeutumatta – ovat rakentaneet.[109] Tällainen tilanne ei tietystikään ole rationaalinen, mutta siihen

---

ta sekä sijainti tien varressa rinteessä avoimella paikalla, rakennus ei ollut ympäristöön sopeutuva. Edellä mainitut ratkaisut on argumentoitu varsin hyvin ja kahden viimeisen vastakkaisesta lopputuloksesta huolimatta käyvät ilmi ne syyt, joiden vuoksi tynnyrisauna soveltui tai ei soveltunut ympäristöön.

[107] Ks. myös maisema-aluetyöryhmä (YM, YSO, Mietintö 66/1992) s. 123, joka toteaa, että maaseudun kulttuurimaisemia on yleisesti heikentänyt paikkakunnan perinteisten rakennustapojen unohtaminen. Toisin asianlaita on nähdäkseni monissa muissa maissa, joissa rakentamisen kulttuurillinen sidonnaisuus on säilynyt ja rakentaminen edelleenkin monasti noudattaa alueelle tyypillistä rakentamistapaa ja materiaaleja. Esimerkiksi Ranskassa sen eri alueilla noudatetaan varsin usein paikallisen kulttuurin mukaista rakentamistapaa ja materiaalivalintaa. Belgiassa taas esimerkiksi rakentamismateriaali näyttää erityisesti maaseudulla vaihtuvan Flanderille tyypillisestä punatiilestä Wallonian harmaaseen kiveen. Sama koskee myös rakentamistapaa, jossa on huomattavissa melkoisia eroja, vaikkei rakentamiskulttuuri vaihdukaan veitsellä leikaten Wallonian ja Flanderin »osavaltioiden» rajalla.

[108] Samoin tietysti voi olla myös yksityiskohtaisesti kaavoitetulla alueella, mutta tilanne ei tällöin ole ainakaan täysin suunnittelematon.

[109] Tähän liittyvästä problematiikasta, jossa tosin ei ilmeisestikään ollut kysymys olemassa olevan rakentamisen heikosta laadusta, voidaan mainita vaikka ratkaisu KHO 14.4.1982 t. 1497, jossa rakltk oli myöntänyt rakennusluvan 24 m²:n suuruisen loma-asunnon rakentamiseksi 460 m:n pituiseen saareen, jossa ennestään oli kolme loma-asuntoa. Rakennuspaikan viereisten alueiden haltijat vaativat päätöksen kumoamista, koska rakltk:n ei olisi tullut myöntää rakennuslupaa ilman alkukatselmuksen suorittamista ja koska rantakaava oli loma-asutuksen suunnittelemiseksi tarpeen. Edelleen ainakin poikkeuslupa olisi ollut tarpeen. Myös rakennuspaikka oli sopimaton ja se häiritsisi sijaitessaan 25 m:n etäisyydellä toista valittajaa. LO hylkäsi valitukset katsoen, ettei rantakaava ollut vielä tarpeen ottaen huomioon olemassa oleva asutus ja se, että lähin saarikin oli rakennettu siten, ettei sinne voinut muodostua uusia rakennuspaikkoja. Rakennuspaikka oli 2000 m²:n suuruinen ja rakennuksen kerrosala vain 24 m². Olosuhteet huomioon ottaen rakltk oli voinut ratkaista hakemuksen ilman RakA 124 §:ssä tarkoitettua katselmusta. Rakennuspaikka oli riittävän suuri ja tarkoitukseen sovelias ja rakennus oli ympäristöön soveltuva. Edelleen rakennus oli suunniteltu rakennettavaksi yli 10 m:n etäisyydelle rakennuspaikan rajoista, eikä se tarpeettomasti aiheuttaisi haittaa lähellä sijaitseville kiinteistöille tai vaikeuttaisi niiden sopivaa rakentamista. KHO katsoi, ettei ollut syytä muutta LO:n

puuttuminen – ainakaan jälkikäteen – ei liene käytännössä kovinkaan helposti mahdollista.[110]

Maiseman luonteella (esimerkiksi pelto, metsä, ranta, mäki, laakso jne.) on huomattava merkitys rakentamisen ympäristöön soveltumisen kannalta ja haja-asutusalueella tämä tulee korostuneemmin esille. Maaston ja kasvillisuuden muodot ovat siis keskeisessä asemassa kun harkitaan rakennuksen ympäristöön sopeutumista haja-asutusalueella.[111]

2.3.3.2 Rantarakentaminen erityiskysymys

Rantarakentaminen on erityistapaus haja-asutusalueelle rakentamisessa.[112] Ranta-alueella maisemalliset seikat tulevat korostetusti esille.[113] Kuitenkin on varsin harvinaista, että näkyvääkään rantarakentamista koskevaa rakennuslupahakemusta hylättäisiin ainoastaan ympäristöön sopeumattomuutta koskevilla perusteilla. Tämän taustalla on nähdäkseni suomalainen rantarakentamiskulttuuri, jonka erityispiirteet johtuvat paljolti siitä, että Suomessa ranta on (ollut) suhteellisen rajoittamaton resurssi (rannan määrä suhteessa asukaslukuun). Kun tällainen kulttuuri on kehittynyt se tarkoittaa myös sitä, että sen muuttaminen on erittäin vaikeaa – kuten on rantarakentamista koskevasta keskustelusta havaittu. Rakennuslupajärjestelmä on kuitenkin aina tarjonnut mahdollisuuden evätä rantarakennuslupa sillä perusteella, että rakennus ei sovellu ympäristöön. Käytän-

---

päätöstä. Ratkaisusta käy hyvin ilmi joskus esille tuleva ikäänkuin ensimmäisen toiset poissulkeva etuoikeus rakentaa. LO ei ratkaisussa kuitenkaan kovinkaan tarkkaan perustellut, miksi rakennus oli ympäristöön sopeutuva.

[110] Tilanne on varsin tavallinen muussakin ympäristönkäytössä. Esimerkiksi ns. rantojensuojelussa monasti ne, jotka ovat jo saaneet luvan rakentaa rannalle, kiivaimmin kannattavat tiukkoja rantarakentamista koskevia rajoituksia ja kieltoja. Joskus esitetään myös ajatus, että on oikeudenmukaista rajoittaa rantarakentamista tiukasti, koska kenelläkään ei ole oikeutta »pilata» rantoja. »Pilaaminen» tarkoittaa tällaisessa yhteydessä ikäänkuin premissiä, jonka mukaan (ranta)rakentaminen on aina haitallista, ei suotavaa, toimintaa.

[111] Täysin avoin maasto voi varsin usein aiheuttaa sen, että rakennusta ei katsota ympäristöön sopeutuvaksi. Tällaisesta oli kysymys esimerkiksi ratkaisussa KHO 8.10.1978 t. 3910, jossa rakltk oli hylännyt hakemuksen saada rakentaa aittarakennus. KHO katsoi, että rakentaminen paljaalle kalliolle ei sopeutunut muuhun ympäristöön.

[112] Nykyisin rantarakentamista pyritään ohjaamaan myös ns. rantayleiskaavoilla.

[113] Rantakaavan merkitys rantarakentamisen ympäristöön sopeutuvuuden kannalta vaihtelee melkoisesti tapauksittain. Jos kysymys on haja-asutusrantakaavasta, ohjaus ei yleensä ole kovin tehokasta, mutta lomakylätyyppisessä kaavassa ympäristöön sopeutumiseen joudutaan kiinnittämään erityistä huomiota. Rakennuslupaharkintavaiheeseen jää lähes aina myös rantakaava-alueella itsenäistä ympäristöön sopeutumista koskevaa harkintavaltaa. Lisäksi on huomattava, että n. 80 % rantarakentamisesta sijoittuu alueelle, jolla ei ole yksityiskohtaista kaavaa tai vahvistettua yleiskaavaa ja että n. 12 % rantarakentamisesta sijoittuu rantakaava-alueelle.

nössä ohjausta on – silloin kun on – harjoitettu neuvonnan kautta tai varaamalla rakentajalle mahdollisuus muuttaa lupahakemuksensa »vähimmäisvaatimukset» täyttäväksi.

Ilmeisesti väistymässä ollut käytäntö näyttää olleen, että lähes kaikki rantarakentaminen soveltuu ympäristöön. Taitekohta osunee jonnekin 1980-luvulle, jonka jälkeen soveltuvuuteen on alettu kiinnittää entistä enemmän huomiota. Rakltk:t ovat siis aiemmin varsin usein tulkinneet säännöksiä siten, että rantamökit lähes poikkeuksetta ovat soveltuneet ympäristöön – rantamaisemaan.[114] Oikeuskäytännössä on luonnollisestikin myös rantarakennuslupia evätty ympäristöön sopeutumattomuuden vuoksi.[115] Esimerkkinä voidaan mainita ratkaisu KHO 1977 A II 45, jossa katsottiin, että koska ponttoonien päälle rakennettu ja vuonna 1963 maalle vedetty sekä ulkorakennukseksi muutettu rakennus ei sopeutunut puuttomalle rannalle, ei rakennuslupaa voitu myöntää.[116] Rantarakentamista koskeva ratkaisu on myös KHO 17.8.1984 t. 3403, jossa kysymys oli

---

[114] Suurimmassa osassa tapauksia näin lieneekin »suomalaisten enemmistön» mielestä. Oikeuskäytännössä ei näet kovin usein – ottaen huomioon rantarakentamisen määrän – ole ollut kysymys rantarakentamisen ympäristöön sopeutumisesta. Rantarakentamiskäytännön jäljet taas ovat nähtävissä rannoillamme. Ehkä suurin osa rakentamisesta nähdäkseni sopeutuu ympäristöönsä suhteellisen hyvin, mutta se osa, joka ei sovellu näkyvänä tavallaan leimaa koko rantarakentamisen tason mahdollisesti alemmaksi kuin mitä se se todellisuudessa onkaan. Omat kokemukseni koskevat melonnan kautta pääasiassa meriympäristöä, mutta järvillä tilanne ei nähdäkseni ole sanottavasti toisenlainen.

[115] Rantarakentamisen ympäristöön sopeutumista koski myös KHO 1967 A II 119, jossa kesämökin rakennusluvan yhteydessä määrättyä, ulkoseinien vuorausta koskevaa ehtoa ei pidetty lakiin perustuvana. Rakltk oli myöntänyt rakennusluvan ehdolla, että rakennuksen vuoraukseen oli Minerit-levyn sijasta käytettävä lautavuorausta. Hakija K valitti LH:een. Rakltk lausui selityksessään LH:lle, että po. rakennuspaikan lähellä sijaitsevat loma-asunnot olivat hirsi- ja lautarakenteisia ja väriltään hyvin maastoon sopeutuvia. Kun valkoinen Minerit-levy ei niin ollen sopeutunut ympäristöön, LH hylkäsi valituksen. KHO katsoi, että koska po. seinälevyä, jota oli useaa eri väriä, ei voitu sinänsä pitää ko. ympäristöön sopeutumattomana, ei em. vuorausta koskeva ehto niin ollen ollut lakiin perustuva. KHO kumosi LH:n päätöksen ja rakltk:n päätöksen sanottua ehtoa koskevalta osalta. Kovin vaikeasti on ymmärrettävissä mitä KHO tarkoittaa perusteluissaan sanalla »sinänsä». Jälkikäteisesti arvioituna ratkaisua ei voida pitää missään suhteessa onnistuneena, mutta ratkaisuajankohtana Minerit-levy oli varsin »moderni» päällysmateriaali.

[116] Valittaja oli katsonut, että kyseessä oleva (varasto)rakennus (28 m^2) sopi hyvin ympäristöön ja että rakennus oli sijoitettu parhaalle mahdolliselle paikalle. LO ei muuttanut rakltk:n päätöstä ja se katsoi, että rakennus ei sopinut ympäristöön. KHO katsoi, ettei ollut syytä muuttaa LO:n päätöstä. Rannan puuttomuus näyttää ratkaisussa näytelleen merkittävää osaa. Jos rannalla ei ollut yhtään puuta, ratkaisu oli tässä suhteessa helppo. Jos rannalla kuitenkin on esimerkiksi yksi puu, onko se tällöin puuton? Ei, tällöin ranta on »lähes» puuton. Milloin sitten puuttomuus muuttuu metsäisyydeksi? Jos kysymys ei ole täysin puuttomasta luodosta, mikä on tällöin puuton ranta, mistä siis ranta alkaa, miten pitkä sen tulee olla, miten pitkä puutto-

veden päälle rakentamisesta. Rakltk oli hylännyt RakJ 96 §:n nojalla rakennuslupahakemuksen savusaunan rakentamiseksi aivan rantaviivaan. LO kumosi päätöksen ja palautti asian rakltk:lle. Sen mielestä RakJ 96 §:n mukaan rakltk voi myöntää poikkeuksen rakennuksen etäisyyttä rantaviivasta koskevista säännöksistä, mikäli maasto sitä edellytti. Nyt kysymyksessä olevan savusaunan oli katsottava soveltuvan maastoon ottaen huomioon rakennuspaikan koko, rantaviivan muoto ja paikalla jo olevat rakennukset (RakA 125.2,1 ja 11 § sekä 137.1 §). KHO kumosi LO:n päätöksen ja saattoi rakltk:n päätöksen voimaan. KHO katsoi, että saadun selvityksen mukaan kerrosalaltaan 36 m²:n suuruinen sauna ei pääasiallisesti veden päälle rakennettuna ja esteettömästi merelle näkyvänä soveltunut paikalle eikä alueen maasto vaatinut poikkeuksen myöntämistä RakJ 96 §:n määräyksistä.[117]

Rakennuslupajärjestelmän puitteissa ei ole mahdollista ottaa huomioon muita rantarakentamiseen liittyviä seikkoja kuin ympäristöön sopeutuminen. Esimerkiksi jokamiehenoikeuksien tai muiden virkistyskäyttötarpeiden huomioon ottaminen ei siis ole mahdollista. Myöskään luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseen liittyvät kysymykset eivät nähdäkseni voi säännönmukaisesti tulla harkintaan vaikuttavina seikkoina huomioon otetuiksi nykyisen käytännön mukaan.

---

man alueen tulee olla? Ratkaisusta käy hyvin ilmi ympäristöön sopeutumista koskevien tarkkojen sääntöjen mahdottomuus, sillä kyse on aina jossakin suhteessa sumeasta ratkaisusta. Tapaus nimittäin on ehkä helpoimpia, sillä siinähän elementteinä ovat vain rakennuspaikka (ympäristö, puuton ranta) ja rakennus. Jos tapauksessa on useampia tekijöitä, sumeus kasvaa entisestään. Ks. myös KHO 17.11.1975 t. 4461 (ään. 4–4), jossa todettiin, että suunniteltu rakennus sijaitsi luonnonkauniiseen Paarijoen kanjoniin kuuluvalla vesiuoman ja kalliojyrkänteen välissä olevalla alueella ja rakennus ei näin sijoitettuna soveltunut paikalle eikä sopeutunut ympäristöön. (Eri mieltä olleet hn:t katsoivat että saunarakennus soveltui ympäristöön.)

[117] Rantaviivaan rakentamista koski myös KHO 5.9.1984 t. 3886 (ään. 3–1), jossa rakltk oli hylännyt venevajan rakentamista tarkoittavan rakennuslupahakemuksen RakA 125.2,1 ja 11 §:n nojalla. Hakija vaati päätöksen kumoamista ja luvan myöntämistä, koska kyseinen paikka oli ainoa riittävän suojainen suurempi merenlahti eikä vajaa toisaalta voinut rannan laadun vuoksi rakentaa korkeammalle maallekaan. Vaja palvelisi neljää kesähuvilaa ja olisi parempi säilyttää näiden veneet vajassa kuin täysin näkyvillä kunkin rannassa. LO kumosi päätöksen ja palautti asian rakltk:lle katsoen, että venevaja oli sopiva paikalle ja että se myös sopeutuisi ympäristöön. KHO kumosi LO:n päätöksen todeten, että rakennuspaikka oli kivikkoisella rannalla salmen kapeimmassa kohdassa eikä vaja kokonsa puolesta ollut paikalle sopiva eikä se myöskään sopeutunut ympäristöön. – Eriävässä lausunnossa katsottiin, ettei ollut syytä muuttaa LO:n lopputulosta. KHO:n argumentaatiossa ydinkohtana näyttää olevan salmen kapeus suhteessa venevajan kokoon, sillä kivikkoisuudella ei voine ympäristöön soveltumisen kannalta olla merkitystä. Kivikkoisuus saattaisi kuitenkin tulla kysymykseen paikalle soveltumisen kriteerinä. Käytännön kannalta valittajan mainitsemat veneiden säilyttämiseen liittyvät argumentit ovat varsin relevantteja esteettiseltä kannalta, sillä varsin usein juuri veneet ovat rannassa näkyvinä ongelmallisia maisemalliselta kannalta.

Tämä ei tarkoita kuitenkaan sitä, etteikö – ainakin teoriassa – olisi mahdollista tulkita ympäristöön sopeutumista myös luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseen liittyvien arvojen kautta. Ympäristöön sopeutumisen olisi siis mahdollista tulkita tarkoittavan esimerkiksi sitä, ettei jonkin lajin säilymisen kannalta tärkeälle paikalle saisi rakentaa, koska rakentaminen ei tällöin sovellu ympäristöön (eikä paikalle). Tässä suhteessa tulkinnan muuttuminen ei näytä kovin todennäköiseltä, vaikkakin mahdolliselta. Lainsäädännön muuttaminen on luonnollisesti huomattavasti nopeampi ja tehokkaampi keino luonnon monimuotoisuuden säilyttämistä koskevien arvojen puolustamisessa.[118] Samalla tavoin ympäristönsuojeluakin koskevat kysymykset voisivat olla myös ympäristöön soveltumiseen liittyviä.[119]

2.3.3.3 Erilaisten rakennelmien sopeutumisesta ympäristöön

Erityisesti haja-asutusalueilla myös muut kuin varsinaisesti talonrakennusta koskevat kysymykset nousevat helposti esiin. Tällaisia rakennuslainsäädännön mukaisen luvan vaativia rakennelmia ovat mm. erilaiset linkkitornit, tuulivoimalat jne. Näiden osalta ympäristöön sopeutumiseen liittyvät kysymykset ovat tietyllä tavalla kärjistyneempiä, koska ne eivät tavallaan ole »perinteistä» rakentamista eli niiden osalta rakentamisen traditio liittyy pääosiltaan vasta ns. nykyaikaiseen yhteiskuntaan.[120]

---

[118] Ks. myös luonnonsuojelulakityöryhmä (YM, AKO, Työryhmän raportti 5/1995) s. 43 (ehdotus 26 §:ksi), jonka mukaan rantavyöhykkeelle ei saisi rakentaa ilman vahvistettua yleiskaavaa, asema-, rakennus- tai rantakaavaa.

[119] Tähän suuntaan viittaa, vaikkei täysin yksiselitteisesti argumentointi ratkaisussa KHO 28.2.1986 t. 795, jossa LO oli hylänyt valituksen rakltk:n päätöksestä, jolla oli myönnetty lupa kalustovajan rakentamiseen Pekkilän tilalle. Rakennuslupaehtojen mukaan konesuojan sai rakentaa 15 m:n etäisyydelle käytössä olevan tilustien keskiviivasta. Kun suoja rakennettiin mainitulle etäisyydelle tiestä, ei siitä ollut katsottava aiheutuvan liikenteellistä vaaraa tai muutakaan haittaa tilustien käytölle. Rakennuslupaehtojen mukaan rakentaja oli myös velvollinen huolehtimaan siitä, ettei öljyinen vesi päässyt saastuttamaan tilan alapuolella olevaa vesikaivoa. Lisäksi oli edellytetty, että koko rakennusalalle tehtiin betonilattia. LO katsoi, ettei konesuoja lupaehtojen mukaisesti rakennettuna aiheuttanut tilan alapuolella olevan kaivon pilaantumisvaaraa ja että rakennus soveltui paikalle ja oli ympäristöön sopeutuva (VL 1:22, YksTieL 19.1 § RakA 125.2,1,2,3,4,5,7 ja 11 § ja 137 §). KHO ei muuttanut LO:n päätöstä.

[120] Esimerkiksi tuulimyllyt (voimalat) voivat olla myös perinteisiä rakennelmia, mutta niiden rakentamistarkoitus on joka tapauksessa muuttunut. Tulevaisuudessa niiden sijoittamisen suhteen saattaa ilmetä suuria ongelmia juuri ympäristöön sopeutumisen kannalta. Näin on jo käymässä Tanskassa ja Britanniassa. Ks. esim. *Roots* JP&EL 1993 s. 515–520 ja *Basse* (1987) s. 375–381.

Puhelinlinkkitornin paikalle soveltumista koski ratkaisu KHO 1977 A II 47, jossa katsottiin, että uudisrakennuksena pidettävän puhelinlinkkitornin pystyttämiseen ei voitu myöntää rakennuslupaa, kun torni ei soveltunut suunnitellulle sijoituspaikalle.[121] Rakltk oli myöntänyt 60 m:n korkuisen ristikkorakenteisen puhelinlinkkitornin rakentamiseen luvan. Valittajat katsoivat, että se aiheuttaisi pysyvää kohtuutonta haittaa näköesteenä, rumentaisi M:n keskustaan sijoitettuna maisemakuvaa ja vaarantaisi ympäristön turvallisuutta. LO totesi, ettei torni vaatinut rakennuslupaa tai muutakaan RakL:n mukaista lupaa ja kumosi rakltk:n päätöksen. KHO katsoi, että linkkitornia oli pidettävä uudisrakennuksena ja että sen rakentamiseen näin tarvittiin rakennuslupa. Huomioon ottaen linkkitornin suunnitellun sijoituspaikan läheisyyden ympäröivään asutukseen nähden KHO katsoi, ettei torni soveltunut tälle paikalle. Näin KHO kumosi LO:n ja rakltk:n päätökset sekä hylkäsi rakennuslupahakemuksen.[122]

Vieläkin on suhteellisen harvinaista, että valittajat vetoaisivat nimenomaisesti esteettisiin tai maisemallisiin arvoihin, vaikka nykyisin näiden arvojen merkitys näyttääkin olevan kasvamassa. Maisemallisista arvoista oli kuitenkin ky-

[121] Päinvastaiseen lopputulokseen päädyttiin muuntoasemaa koskevassa ratkaisussa KHO 13.9.1982 t. 4087, jossa rakltk oli myöntänyt sähkölaitokselle luvan 47 m²:n suuruisen muuntoasemarakennuksen rakentamiseen. Valittajat vaativat päätöksen kumoamista, koska muuntoasema ja rakennettavat sähkölinjat aiheuttaisivat haittaa ympäristön asutukselle, lähellä oleva maa menettäisi rakennuskelpoisuutensa ja koska aiottu rakennuspaikka oli maisemallisesti tarkoitukseen soveltumaton. Vastineessa he vaativat kumoamista myös sillä perusteella, ettei NaapL:ssa tarkoitettua katselmusta ollut pidetty, että toimenpide tarkoitti taaja-asutuksen muodostamista ja että rakennusluvan hakija ei hallinnut rakennuspaikkaa. LO jätti tutkimatta valituksen muiden kuin niiden osalta, jotka olivat viereisten tai vastapäätä olevien rakennuspaikkojen omistajia tai haltijoita ja valitukset hyläten totesi, ettei muuntoasemasta voi aiheutua sellaista pysyvää kohtuutonta rasitusta, jota tarkoitetaan NaapL 17 §:ssä. Lupa oli siten voitu myöntää noudattamatta sanotun lain 18 ja 19 §:ssä säädettyä katselmusmenettelyä. Rakennuksen oli edelleen katsottava soveltuvan paikalle, eikä se aiheuttanut tarpeettomasti haittaa lähellä sijaitseville kiinteistöille. Rakennustoimenpide ei myöskään tarkoittanut alueen käyttämistä taaja-asutukseen. Kunta omisti rakennuspaikan, joten estettä luvan myöntämiselle ei ollut tältäkään osin. KHO katsoi, ettei ollut syytä muuttaa LO:n päätöstä. Ratkaisussa on mielenkiintoista se, että valittajat katsoivat paikan olevan maisemallisesti tarkoitukseen soveltumaton, mutta LO totesi vain, että »rakennuksen on katsottava soveltuvan paikalle» perustelematta »katsomusta» tämän tarkemmin.

[122] Tavallaan vastaavanlainen tapaus, jossa niinikään oli kysymys rakennusluvan tarpeellisuudesta, koski Ruotsissa ristin rakentamista mäen päälle. Ratkaisussa RÅ 1991 Ref. 95 katsottiin, että PBL:n säännökset eivät asettaneet estettä rakentaa 30 m korkea risti mäen päälle. Rakltk oli hylännyt hakemuksen. Gävleborgin LS taas oli hylännyt hakijan valituksen, koska hanke ei täyttänyt PBL 3:1:n maisemallisiin- ja luonto- sekä kulttuuriarvoihin liittyviä vaatimuksia. Sundsvallin Kammarrätten katsoi, että hankkeesta aiheutui maisemalle häiriö ja se hylkäsi valituksen. Regeringsrätten katsoi, että hanke ei ollut PBL 8 luvun tarkoittama, eikä se siksi vaatinut rakennuslupaa. Myöskään muut PBL:n säännökset eivät estäneet toimenpidettä.

symys esimerkiksi ratkaisussa KHO 17.3.1982 t. 1087, jossa rakltk oli myöntänyt A:lle luvan 3,5 m korkean autovajan rakentamiseen. B vaati päätöksen kumoamista, koska autovajan sijoittaminen luvan osoittamalle paikalle laskisi B:n tontin maisemallista arvoa ja aiheuttaisi hänelle käryhaittoja. Vaja tulisi sijaitsemaan vain 2 m:n päässä kunnan omistamasta puistoalueesta ja olisi vastoin vuonna 1949 laadittua asutussuunnitelmaa. Lisäksi B vaati, että LO määräisi jo aloitetut työt keskeytettäviksi sekä vajan siirtämistä 5 m:n etäisyydelle kunnan rajasta. LO hylkäsi valituksen seuraavin perustein: »Alueelle ei ollut vahvistettu rakennuskaavaa. Kh oli antanut luvan rakentaa kyseinen vaja vain 2 m:n etäisyydelle puistoalueen rajasta. Asiakirjojen mukaan vaja soveltui paikalle, eikä se aiheuttanut tarpeettomasti haittaa B:n kiinteistölle. Sillä seikalla, mihin kohtaan vaja oli aikanaan asutussuunnitelmassa merkitty, ei ollut asiassa oikeudellista merkitystä.» KHO ei katsonut olevan syytä muutaa LO:n päätöstä.[123]

2.3.4 Erityiset arvot

Erityisillä arvoilla tarkoitetaan tässä yhteydessä sekä kaupunkikuvaan että maisemaan liittyviä poikkeuksellisen suuriksi katsottavia arvoja. Tällaiset arvot voivat johtua pelkästään esteettisistä seikoista, mutta tavallisesti ne liittyvät kulttuurihistoriallisiin, rakennustaiteellisiin sekä maisemallisiin tekijöihin.[124]

Useimmiten erityiset arvot ovat käytännössä olleet kaupunkikuvallisia ja ylipäätäänkin ns. rakennussuojeluun liittyviä. Tässä suhteessa on palautettava mieleen myös RakA 62 §, jonka mukaan rakltk:n on valvottava, ettei historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokkaita rakennuksia eikä kaupunkikuvaa turmella. Myös yksityiskohtaisilla kaavoilla on tällaisten erityisarvojen suhteen huomattava merkitys.[125]

Oikeuskäytännössä kaupunkikuvalliset erityisarvot näyttävät varsin usein ilmenevän suhteellisen vähäisiäkin hankkeita koskevissa asioissa.[126] Tämä taval-

---

[123] LO ei näytä panneen paljoa painoa valittajan vaatimuksille, kun se totesi, että »asiakirjojen mukaan vaja soveltui paikalle».

[124] Ks. yleisesti esim. *Aho* ja *Haapanala* SKL 1978/14 s. 14–15 ja *Metsäranta* Oikeus 1982 s. 26, joka korostaa asiantuntijaviranomaisten merkitystä esim. esteettisen laadun selvittämiseksi.

[125] Ylikansallisella ympäristönkäytön suunnittelulla voi olla tässä suhteessa poikkeuksellisten suurten arvojen kannalta merkityksensä myös varsinaisten kohteiden lähialueilla. Tällaisen suunnittelun piirissä ovat erityisesti maailman luonnon- ja kulttuuriperinnön suojelua koskevan yleissopimuksen tarkoittamat luonnon- tai kulttuuriperintöluettelon mukaiset alueet. Myös Euroopan Neuvoston rakennustaiteellista perintöä koskevalla sopimuksella (SopS 9/1992) voi olla tässä suhteessa merkitystä. Ks. tarkemmin em. ylikansallisesta suunnittelusta pääluvusta II.

[126] Ratkaisu KHO 3.8.1985 t. 3777 koskee tällaista erityistapausta eli mainoksen sopeutumis-

laan osoittaa tällaisten arvojen merkityksen ja toisaalta varsinaisissa rakennussuojelua ja rakennuksen purkamista koskevissa asioissa kysymys on lähtökohtaisesti eri asiasta kuin vain erityisten arvojen huomioon ottamisesta.[127] Niissä kysymys on säilyttämisestä, kun vähäisemmissä hankkeissa on kysymys erityisten arvojen suojelusta. On huomattava, että varsinaisten – kaavallisesti tai RakSL:n nojalla – suojeltujen rakennusten osalta varsin harvoin näyttää oikeuskäytännössä esiintyvän kiistoja, jotka liittyvät erityisten arvojen säilyttämiseen. Tämä johtuu paljolti siitä, että suojelupäätöksissä on usein varsin tarkoin määritelty sal-

---

ta arvokkaaksi katsottuun kulttuuriympäristöön, vaikka siinä argumentaatio perustuikin asemakaavasta johtuviin suojelullisiin seikkoihin. Rakennustarkastaja oli hylännyt korimuotoisia markiiseja koskevan lupahakemuksen alueella, joka oli asemakaavassa osoitettu historiallisesti arvokkaan tai kaupunkikuvan säilymisen kannalta tärkeän rakennuksen rakennusalaksi. Alueella oli myös noudatettava alueen omaleimaisuuden säilymistä korostavia erityisiä asemakaavamääräyksiä. Rakltk ja LO eivät muuttaneet tätä päätöstä. KHO katsoi, että korimarkiisit eivät sopeutuneet ympäristöönsä eivätkä Vanhan Rauman kaupunkikuvaan. Ratkaisun argumentointi ei näytä tuottaneen erityisiä ongelmia millään päätöksentekotasolla, sillä kohdealueen arvo on ilmeisen kiistaton. Nyttemminhän Vanha Rauma on merkitty jopa Maailmanperintö -luetteloon. Ks. myös KHO 1935 II 1635 (ään. 4–1), jossa K oli Porvoon kp:n maistraatilta anonut lupaa saada suorittaa esittämiensä piirustusten mukaisesti sellainen julkisivun muutos, että eräästä ikkunasta sitä alaspäin suurentamalla olisi muodostettu näyteikkuna. Maistraatti hylkäsi hakemuksen, koska po. piirustukset eivät täyttäneet ympäristön rakennustaiteellisia vaatimuksia. Uudenmaan LH:n maaherra hylkäsi valituksen. KHO jätti maaherran päätöksen pysyväksi Porvoon kp:n RakJ 135 §:n ja RS 34 §:n säännösten nojalla. (Eri mieltä ollut hn katsoi jääneen selvittämättä, että julkisivun muutos ei täyttäisi niitä rakennustaiteellisia vaatimuksia, jotka RakJ:n mukaan voitiin asettaa.) Kaupunkikuvallisista kysymyksistä – tosin ilman »erityisiä» kulttuurihistoriallisia arvoja – oli kysymys myös ratkaisussa KHO 22.1.1973 t. 232, jossa omistaja oli hakenut lupaa muuttaa ikkunoita siten, että kaikista ikkunoista poistettaisiin lasijakolistat sekä sileissä seinäpinnoissa olevista ikkunoista toinen pystyvälikarmi. Näin symmetrisistä 9-ruutuisista ikkunoista olisi tullut pääasiassa 2-ruutuisia. KHO katsoi, että rakennus sijaitsi alueella, jolle olivat tyypillisiä 1920-luvun alkupuolella yhtenäiseen rakennustyyliin rakennetut tiilitalot niille ominaisine julkisivuineen (tyypillisenä piirteenä ikkunoiden jako useisiin pienehköihin ruutuihin). Kun otettiin huomioon rakennuksen sijainti sekä maaston korkeussuhteet ja vastapäätä sijaitseva puisto, mistä johtuen rakennuksen julkisivulla oli huomattava merkitys kaupunkikuvan kannalta, julkisivun muutos ei KHO:n mukaan sopeutunut ympäristöön.

[127] Ks. erityisillä arvoilla argumentoinnista myös KHO 1932 II 932, jossa LH ja kh olivat tavallaan vastakkain. Uudenmaan LH:n maaherra oli vahvistanut Helsingin Helenankatu 4:ää koskevat rakennuspiirustukset ehdolla, että kaupungin voimassa olevaa RakJ:tä tuli tarkasti noudattaa. Helsingin kh haki päätökseen muutosta. Valituksessaan se katsoi, että huomiota tuli kiinnittää hankkeen vaikutukseen monumentaaliseen Nikolainkirkkoon ja Helsingin kaupungin vanhaan arkkitehtoniseen keskustaan sekä häiritsevään vaikutukseen, joka kohdistui Aleksanterinkadun ja kauppatorin historiallisesti ja arkkitehtonisesti merkittävään kortteliin. Tämän vuoksi kh katsoi RakJ 38 §:n nojalla, että maaherran päätös tuli kumota. KHO katsoi, ettei ollut syytä muuttaa maaherran päätöstä.

littujen toimenpiteiden suorittaminen. Suojeltujen rakennusten osalta myös asiantuntijaviranomaisen (MV:n) suorittama ohjaus johtaa varsin usein hyväksyttävään ratkaisuun, eivätkä kiistat etene oikeuskäytännön tasolle.[128]

Näihin päiviin asti maisemallisilla erityisarvoilla ei ole ollut kovinkaan suurta merkitystä rakennuslupaharkinnan kannalta. Tässä suhteessa tilanne on kuitenkin muuttumassa, sillä inventoinnit[129] kansallisista »arvokkaista maisema-alueista» ja »perinnemaisemista» tuovat erityiset arvot esille.[130] Jatkossa myös arvokkaat maisema-alueet ja maakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet kuuluvat erityisiä arvoja omaavien alueiden piiriin.[131] Näillä arvoilla taas on vaikutuksensa myös rakennuslupaharkinnassa, vaikkei RakL:iin tai RakA:een otettaisikaan säännöstä tällaisen maisemasuunnittelun huomioon ottamisesta.[132] Tässä suhteessa VN:n periaatepäätöksellä valtakunnallisesti arvokkaista maisema-alueista ja maisemanhoidon kehittämisestä voi jatkossa olla huomattava merkitys myös rakennuslu-

---

[128] Ratkaisussa KHO 1984 A II 67 oli kuitenkin kysymys kateaineen muuttamisesta erityisiä arvoja omaavalla alueella. Siinä KHO katsoi, että: »Täckt med vågasbestmineritplattor anpassade byggnaden sig till omgivningen. Den historiskt och byggnadskonstnärligt värdefulla byggnaden eller stadsbilden blev inte förstörda på grund av takmaterialet». Vastaavanlainen ratkaisu, joka koski katon muuttamista valtakunnallisesti arvokkaassa kulttuuriympäristössä, on Ruotsista RÅ 1991 Ref. 103, jossa katsottiin, että neljän kattokuvun (kattolyhdyn/kattoikkunan) lisäämisen kulttuurihistoriallisesti arvokkaalla alueella olevaan rakennukseen katsottiin turmelevan ympäristön. Tämän vuoksi rakennuslupaa ei myönnetty PBL 3:12:n nojalla. Rakennus sijaitsi valtakunnallisesti arvokkaassa kulttuuriympäristössä (fiskeläget Skillinge). Ratkaisun lopputuloksen kannalta huomattava merkitys oli Ruotsin museoviraston (riksantikvarieämbetet) lausunnolla, jonka mukaan neljän kattokuvun rakentaminen turmelisi rakennuksen. Näin ei kuitenkaan kävisi rakennettaessa vain kaksi kattokupua, koska neljä kupua aiheuttaisi katonlappeen dominanssin menetyksen, joka taas on tyypillistä alueen rakennuksille. (Rakltk oli hyväksynyt kahden kuvun rakentamisen.) Ks. myös RÅ 1990 Ref. 41 edeltä.

[129] Maisema-aluetyörymän mietintö II (Arvokkaat maisema-alueet,YM, YSO, Mietintö 66/1992). Ks. myös mietintö I, Maisemanhoito. Ks. lisäksi Valtakunnallisesti merkittävät kulttuurihistorialliset ympäristöt (MV ja YM, MV:n rakennusosaston julkaisuja 16, 1993).

[130] Myös em. ylikansallisella suunnittelulla voi myös maisemallisten arvojen kannalta olla merkitystä.

[131] Ks. VN:n periaatepäätös 5.1.1995 valtakunnallisesti arvokkaista maisema-alueista. Suurella osalla näistä alueista ilmeisestikin kiinnitetään jatkossa erityistä huomiota rakentamisen maisemaan soveltumiseen. Myös maisema-aluetyöryhmän (YM, YSO, Mietintö 66/1992), mietintö II s. 203–204, luettelemilla maakunnallisesti arvokkailla alueilla sekä luetteloitujen perinnemaisemien osalta kiinnitettäneen erityistä huomiota näihin seikkoihin.

[132] Yleispiirteisten kaavojen – erityisesti seutukaavojen – mukaisilla maisemallisia arvoja koskevilla varauksilla on ollut tässä suhteessa merkitystä, mutta niiden vaikutus ei ole ollut kovinkaan huomattava. Luonnonsuojeluohjelmien – erityisen luonnonsuojelusuunnittelun – merkitys taas liittyy lähinnä luonnon monimuotoisuutta koskevien arvojen säilyttämiseen ja suojelualueiden perustamiseen, vaikka rantojensuojeluohjelman pohjana ovat myös maisemalliset arvot.

paharkinnan kannalta, koska näin rakennuslupaharkinnan tueksi tavallaan saadaan VN:n auktoriteetti.[133]

Auktoriteettiargumentaation – kansallisen tai ylikansallisen suunnittelun – käyttö ei kuitenkaan saisi sulkea pois esteettisiä erityisarvoja niiltä alueilta, jotka eivät kuulu näiden suunnitelmien piiriin. Tulisi siis olla mahdollista argumentoida maisemallisilla seikoilla silloinkin, kun kysymys ei ole erityisistä vaan »normaaleista» maisemallisista arvoista.[134] Tavallaan myös tässä on kysymys siitä, kenellä on valta sanoa, milloin erityisiä arvoja on olemassa. Erityisten arvojen suhteen on luonnollisesti olemassa selviä tapauksia. Tällaisia ovat Suomessa maisemanähtävyydet esimerkiksi Koli, Aulanko, Punkaharju jne. Normaaleissa tapauksissa argumentaation tulee voida tapahtua myös muutoin kuin auktoriteetin eli ylhäältä päin tulevan suunnittelun pohjalta.

2.4 Rakennuslupa ja rakennuksen sopusuhtaisuus

Rakennuksen sopusuhtaisuutta koskeva kysymys on »puhtaasti» esteettisen harkinnan piiriin kuuluva. Luonnollisesti rakennustekniset seikat määräävät minkälaisia rakennuksista ylipäätään tulee.[135] Tämä ei kuitenkaan ole ongelmallinen kysymys, kun rakentamisen perinne (oikeastaan kulttuuri) on pitkä. Näin rakennuksen esteettisiä seikkoja ei lähdetä »taiteellisessa mielessä» harkitsemaan puhtaalta pöydältä vaan rakennuksina eli suhteessa rakentamiskulttuuriin.

Milloin rakennus sitten on sopusuhtainen? Tämän kysymyksen ratkaiseminen yleisellä tasolla (esimerkiksi säännöksillä) ei ole mahdollista. Tästä on osoi-

[133] Ks. tarkemmin periaatepäätöksestä pääluvusta II.

[134] Se seikka, että kysymys ei ole erityisistä arvoista ei kuitenkaan voi sulkea pois normaalia RakA 53.2,1 §:n mukaista harkintaa. Ratkaisussa KHO 1981 A II 54, joka jäi LO:n päätöksen varaan, LO näyttää argumentoineen myös erityisten arvojen puuttumisella. LO katsoi, että kun masto haruksineen mahtui tontille eikä vaikeuttanut sen asemakaavan mukaista käyttöä, se soveltui paikalle. Mitä sitten tuli maston sopeutumiseen ympäristöön, niin LO katsoi, ettei asiaa voitu tarkastella pelkästään visuaalisten tekijöiden perusteella, vaan huomioon oli otettava myös hankkeen toiminnallinen sopeutuminen. Näin tarkasteltuna edellä kerrotunlaisen antennimaston oli katsottava sopeutuvan kyseessä olevaan omakotiympäristöön, joka ei asiakirjoista saadun selvityksen mukaan ollut maisemallisten tai rakennustaiteellisten arvojen vuoksi erityisen suojelun tarpeessa. Äärimmilleen vietynä ratkaisussa käytetyn kaltainen argumentointi johtaisi siihen, että toiminnalliset ympäristöön sopeutumista koskevat seikat voisivat aina syrjäyttää visuaaliset seikat tai sitten aina vaadittaisiin joitakin erityisiä arvoja, jotta suunniteltua hanketta koskeva lupahakemus voitaisiin hylätä. Esteettisen kontrollin osalta jouduttaisiin täydelliseen umpikujaan. Ks. myös Ruotsista RÅ 1991 Ref. 95.

[135] Myös muut arvot (terveellisyys, paloturvallisuus, energiataloudellisuus jne.) siis vaikuttavat rakennuksen ulkomuotoon.

tuksena jo sekin, ettei lainsäätäjä – tässä tapauksessa asetuksen säätäjä – ole asiaa ratkaissut, vaan on päätynyt joustavaan normiin, jonka merkityssisältö on kuitenkin RakL:n lupajärjestelmässä viimekädessä ratkaistava ns. oikeudellisena harkintana. Arviointi suoritetaan rakennuslupahakemuksen (lähinnä piirustusten) perusteella. Sopusuhtaisuuden ajatus (ja sen sääntely) pitää mielestäni sisällään myös »objektiivisuuden» siemenen. Näin säännöksen taustalla voidaan nähdä ajatus siitä, että sittenkin olisi olemassa »sääntöjä» (säännöt tässä ei-lainsäädännöllisessä merkityksessä), joiden avulla sopusuhtaisuus olisi harkittavissa. Säännöshän on laadittu velvoittavasti eli siten, että sopusuhtaisuus on aina saavutettava. Sopusuhtaisuutta ei siten arvioida suhteessa johonkin, vaan kysymys on nimenomaisesti tietyn rakennuksen sopusuhtaisuudesta eli rakennuksesta itsestään. Myös ympäristöllisillä seikoilla voi kuitenkin olla merkitystä tässä harkinnassa, vaikka se lähtökohtaisesti onkin rakennuskohtaista. Tässä kohdin sopusuhtaisuus eroaakin esimerkiksi ympäristöön sopeutumisesta, jossa rakennusta arvioidaan suhteessa tulevaan ympäristöönsä. Sopusuhtaisuus joustavana normina ei luonnollisestikaan kahlitse tulkintaa siten, etteivätkö sitä koskevat (ei-lainsäädännölliset) säännöt voisi muuttua eri aikoina erilaisiksi.

Rakennuksen sopusuhtaisuutta koskeva harkinta ei haja-asutusalueella poikkea yksityiskohtaisesti kaavoitetun alueen vastaavasta harkinnasta. Tämä johtuu siitä, että kyseessä on nimenomaan rakennusta koskeva kysymys. Tosin kaava ohjaa rakentamista varsin yksityiskohtaisestikin ja kaavassa on saatettu ratkaista myös rakennuksen sopusuhtaisuuden piiriin kuuluvia kysymyksiä. Tästä huolimatta rakltk:n päätösvalta on teoriassa suhteellisen itsenäinen sopusuhtaisuuteen liittyvissä kysymyksissä. Käytännössä tätä liikkumavaraa käytettäneen melko harvoin.[136]

Haja-asutusalueella rakentamisen traditio on erilainen kuin yksityiskohtaisesti kaavoitetulla alueella. Tästä saattaisi johtua myös joitain rakennuksen sopusuhtaisuuden harkintaan liittyviä kysymyksiä.

Toimenpideluvan vaativien laitteiden osalta (erityisesti esimerkiksi RakA 50.1,4 §:ssä tarkoitetut mastot, piiput, säiliöt ja hiihtohissit[137]) ei sopusuhtaisuuden harkinta tavallisesti aktualisoidu, vaikka nekin voivat tietysti olla enemmän tai vähemmän sopusuhtaisia.[138]

---

[136] Ks. myös *Majamaa* LM 1984 s. 1172–1175.

[137] Esimerkiksi sillan, muistomerkin, meluesteen tai aidan osalta tällainen harkinta lienee paikallaan.

[138] Ratkaisussa KHO 21.12.1988 t. 5097 oli kysymys tällaisen vähäisemmän toimenpiteen suorittamisesta eli aidan rakentamisesta. Helsingin rakennusvalvontaviraston päällikkö oli myöntänyt luvan rakentaa 1,5–1,3 m:n korkuisen yhteensä n. 25 metrin pituisen lauta-aidan. LO:een valittanut naapuri K katsoi, että lauta-aita oli sekä esteettisesti että hygieenisesti epäsopiva ja

Sopusuhtaisuutta koskevaa oikeuskäytäntöä on suhteellisen vähän. Tämä johtunee siitä, että päätöksentekijän – KHO:nkin – on erittäin vaikea argumentoida sillä. Alemmissa päätöksentekoasteissa sopusuhtaisuutta koskevia ratkaisuja on kuitenkin jonkin verran. Myös neuvonta ja epäviralliset yhteydenotot poistavat »sopusuhtaisuuteen» liittyviä ristiriitoja.[139] Viranomaisten esteettisiä kysymyksiä koskevasta vallankäytöstä suurin osa ilmeisestikin tapahtuu juuri tässä epävirallisessa vaiheessa, jolloin ristiriidat – ainakin näennäisesti – poistuvat, jos hallintoalamainen alistuu viranomaisen päätöksentekoon.

Sopusuhtaisuudella argumentoiminen on ilmeisestikin niin hankalaa, ettei (oikeus)käytännössä ole kovinkaan usein yritetty perustella sopusuhtaisuutta tai sen puuttumista. Ratkaisussa KHO 20.1.1988 t. 236 (ään. 3–1) sopusuhtaisuutta koskeva argumentaatio oli poikkeuksellisen laadukasta.[140] Tapauksessa rakltk oli äänestyksen jälkeen hylännyt rakennuslupahakemuksen, koska suunniteltu rakennus ei ollut muodoltaan sopusuhtainen eikä sopeutunut ympäristöönsä. Luvan hakija T oy valitti päätöksestä LO:een. Valituksessaan se katsoi, että rakennuspaikan ympäristö (Ylä-Pispalan kaupunginosa Tampereella) oli hyvin epäyhtenäinen ja että hakemus noudatti materiaaliltaan, massoitukseltaan ja väreiltään alueella yleisesti käytettyä tapaa. LO:lle antamassaan selityksessä rakltk totesi, että rakennuksen muodon sopusuhtaisuutta arvioitaessa oli erityisesti kiinnitet-

---

että se rumensi hänen kiinteistöään ja laskisi sen arvoa. LO katsoi, että aita täyttäisi sille asetettavat sopusuhtaisuuden ja ympäristöön sopeutuvuuden vaatimukset. KHO katsoi, ettei ollut syytä muuttaa LO:n päätöstä.

[139] Erityisesti jos rakentajalla on kiire, ei esteettisiä seikkoja yleensä haluta viedä tuomioistuimen tutkittavaksi, vaan hyväksytään viranomaisen ratkaisu. Ylipäätäänkin on melko sattumanvaraista millaiset tapaukset etenevät ylimpään tuomioistuimeen.

[140] Ratkaisu KHO 16.11.1982 t. 5148 käy hyvin esimerkkinä huonosta argumentaatiosta. Rakltk oli hylännyt hakemuksen saada rakentaa omakotitalo sillä perusteella, ettei rakennus ollut sopusuhtainen eikä se sopeutunut ympäristöön. Rakennus oli myös asemakaavamääräysten vastainen toiseen kerrokseen sijoitettavan kerrosalan osalta, koska se ylitti selvästi 50 %:a. LO kumosi rakltk:n päätöksen. LO katsoi rakennuksen olevan muodoltaan sopusuhtaisen ja sopeutuvan alueen tyylillisesti vaihtelevaan rakennuskantaan. Asemakaavan mukaan tontille sai rakentaa yksikerroksisen rakennuksen, jonka ullakolle sai kerrosluvun estämättä sijoittaa määrätyn osan kerrosalasta. Näissä oloissa LO katsoi, että ensimmäisen kerroksen yläpuolella olevista tiloista voitiin kerrosalaan lukea vain rakennuksen pääasiallisen käyttötarkoituksen mukaiset tilat (RakL 131 a.3 § ja RakA 53.2,6 §). KHO jätti rakltk:n valituksen tutkimatta, koska sillä ei asian ensi asteena ratkaisseena viranomaisena ollut oikeutta hakea muutosta eikä myöskään oikeutta käyttää asiassa kunnan puhevaltaa. Ks. myös KHO 1976 A II 64, joka koski vihannesten varastointiin tarkoitetun tilapäisen kaarihallin sijoittamista teollisuus- ja varastorakennusten korttelialueelle. KHO katsoi, että kun otettiin huomioon teollisuusalueen rakennuskannan laatu ja muoto, rakennuksen sijainti ja alueen muutkin olosuhteet, rakennus täytti sopusuhtaisuuden vaatimukset. Ratkaisussa KHO:n argumentointia »helpotti» ilmeisen paljon juuri ympäristö, vaikka se käyttääkin argumentaatiossaan sopusuhtaisuutta.

ty huomiota lounaissivun ikkuna-aukoitukseen ja alustan avoimuuteen. Suuret ikkunat ja rakennuksen paikoitusratkaisu tekivät rakltk:n mielestä rakennuksesta tornimaisen ja kun tornimaista vaikutelmaa lisäsivät parvekkeiden kannatinratkaisut sekä muut julkisivussa esiintyvät pystyaiheet, rakennus ei ollut sen mielestä sopusuhtainen. Myöskään valittajan väittämä radon-haittojen torjunta ei rakltk:n mukaan edellyttänyt Pispalan perinteisestä rakennustyylistä luopumista. LO katsoi, että kyseinen rakennus edusti muodoltaan ja materiaaliltaan uutta rakennustyyliä, mutta sen voitiin katsoa soveltuvan riittävän hyvin kaupunkikuvaan. Kun lisäksi otettiin huomioon Pispalan rakennuskannan moni-ilmeisyys, LO katsoi, että rakennus oli muodoltaan sopusuhtainen ja ympäristöön sopeutuva. KHO katsoi, että kun otetaan huomioon mainitut (alaosa avoin, ikkunat kahden kerroksen korkuisia ja parvekkeet ulkonevien kannatinpilareiden varaan) rakennuksen ulkomuotoon vaikuttavat seikat sekä rakennuksen korkeus suhteessa pinta-alaan, rakennus erottuisi kaupunkikuvasta sekä korttelin rakennuskannasta siten, ettei se täyttäisi sopusuhtaisuudelle ja ympäristöön sopeutumiselle asetettavia vaatimuksia.[141]

Vaikka sopusuhtaisuuden arviointi teoriassa onkin lähtökohtaisesti rakennukseen itseensä liittyvää, oikeuskäytännössä nämäkin seikat joskus näyttävät liittyvän yhteen kuten edellä selostetustakin ratkaista käy ilmi.[142]

---

[141] Eri mieltä ollut hn katsoi, että rakennus on sopusuhtainen ja ympäristöön sopeutuva.

[142] Samaan suuntaan argumentoitiin myös ratkaisussa KHO 3.9.1982 t. 3872, jossa rakltk oli viitaten kh:n osayleiskaavan laatimista koskevaan päätökseen RakL 132.1 §:n nojalla hylännyt lupahakemuksen, jossa haettiin lupaa tilapäisen hallirakennuksen rakentamiseen. LO kumosi ja palautti päätöksen rakltk:lle uudelleen käsiteltäväksi. LO totesi perusteluissaan, ettei kaavoitus ollut edennyt niin pitkälle, että sen toteuttaminen olisi ollut ajankohtaista. Kaavoitukselliset näkökohdat eivät olleet näin ollen luvan myöntämisen esteenä. RakL 132 §:n ja RakA 148 §:n mukaan tilapäisen rakennuksen sopeutumista ympäristöönsä ei voitu ottaa ratkaisun perusteeksi. KHO:een tekemässään muutoksenhakukirjeessä valittaja esitti, että rakltk:n ja kaavltk:n kielteinen kanta perustui paikalliseen asiantuntemukseen. Hallin suunniteltu sijainti kahden metsäsaarekkeen välissä ja hallin koko aiheuttivat sen, ettei se soveltunut ympäristöönsä. Viereinen jo aikaisemmin rakennettu halli sijaitsi metsän keskellä sopeutuen hyvin maisemaan, joten toisen hallin läheisyydellä ei voitu perustella uuden rakentamista. KHO jätti LO:n päätöksen lopputuloksen pysyväksi perustellen ratkaisuaan seuraavasti: Kun otettiin huomioon suunnitellun hallin sijainti viereiselle tilalle rakennetun isomman kaarihallin läheisyydessä, nyt puheena olevan hallin muoto ja koko, ympäristön muukin rakennuskanta ja alueen muut olosuhteet, rakennus täytti sopusuhtaisuuden vaatimukset. Suunniteltu rakentaminen ei myöskään tuottanut RakL 132 §:ssä tarkoitettua huomattavaa haittaa kaavoituksen toteuttamiselle tai asutuksen muullekaan järjestämiselle. Tämän vuoksi ja muutoin LO:n päätöksessä mainituilla perusteilla KHO katsoi, ettei ollut syytä muuttaa LO:n päätöksen lopputulosta. Pääpaino KHO:n argumentaatiossa on kuitenkin sopusuhtaisuuteen liittyvien seikkojen esille tuomisessa. Näitä näyttävät olevan lähinnä muoto ja koko. Näiden seikkojen osalta tarkempia sopusuhtaisuuden »periaatteita» ei kuitenkaan tuotu esiin, vaan argumentaatio näyttää olleen eräänlaista »koko-

2.5 Rakennuksen purkamisen ennakkovalvontajärjestelmä

2.5.1 Johdantoa

Rakennuksen purkamista koskeva ennakkovalvontajärjestelmä pitää sisällään sekä lupa- että ilmoitusjärjestelmän.[143] Lisäksi rakennuksen purkamisen kontrolli liittyy erittäin läheisesti ja erityisesti esteettisten arvojen kannalta rakennussuojeluun, jonka pääasiallinen keino on yksityiskohtainen kaavoitus ja toissijainen keino RakSL:n mukainen suojelu.[144] RakSL:n mukainen suojelu on lopullista siinä mielessä, että sen nojalla suojellun rakennuksen purkamiseen ei voi saada lupaa, vaikka suojelupäätös onkin mahdollista kumota samassa järjestyksessä kuin suojelupäätöskin tehdään (RakSL 10 §). Toinen asia ovat ne »vähäiset poikkeukset», joihin MV:lle voidaan antaa valtuutus RakSL 6.3 §:n mukaisesti. Kaavoitukseen perustuvalla rakennussuojelulla ei teoriassa ole RakSL:iin verrattuna näin voimakasta suojeluvaikutusta, vaan – ainakin teoriassa – on mahdollista myöntää poikkeuslupa RakL 132 §:n mukaisesti kaavan rakennussuojelua koskevasta määräyksestä. Seuraavassa näitä rakennuksen purkamisen ennakkovalvontajärjestelmiä (lupa, ilmoitus ja poikkeuslupa) tarkastellaan erikseen.[145]

2.5.2 Lupa purkamiseen rakennuskieltoalueilla

Rakennus on varsinaisen lupajärjestelmän piirissä vain yksityiskohtaisen kaavan laatimista koskevalla rakennuskieltoalueella (RakL 42a § ja 100a §).[146] Säännöksen mukaan alueella, jolla on voimassa RakL 42.2 §:n 3-kohdassa (kaavan laatiminen vireillä), 4-kohdassa (kaava hyväksytty, alistus vireillä) tai 5-kohdassa (kaavaa ei hyväksytty, kielto voimaan) taikka 100a.2 §:ssä tarkoitettu rakennuskielto, ei saa purkaa rakennusta ilman rakltk:n lupaa.

---

naispunnintaa», jossa kaikki asiaan vaikuttavat seikat on tuotu tarkemmin perustelematta esiin. Mielenkiintoista ratkaisussa on myös se, että valittaja oli argumentoinut nimenomaan ympäristöön sopeutumisella, mutta KHO argumentoi myös sopusuhtaisuudella.

[143] Ks. säännösten historiasta esim. *Hyvönen* (1988) s. 255.

[144] Ks. myös *Siitari-Vanne* (1994) s. 119–121, *Aho* ja *Haapanala* SKL 1978/14 s. 15 ja *Metsäranta* Oikeus 1982 s. 26.

[145] Kaavoituksellista ja RakSL:n mukaista rakennussuojelua on käsitelty edellä suunnittelujärjestelmän yhteydessä. Ville erityistä tarkastelua on jätetty RakL 143a §:n mukainen »poikkeus»lupa, joka liittyy pakkokeinojen käyttöön kuntaa kohtaan rakennussuojelullisin syin, jotta kunta ryhtyisi kaavoitukseen.

[146] RS 35 §:n mukaan lupajärjestelmä oli voimassa myös rakennuskorttelissa (asemakaava-alueella), ellei RakJ:ssä ollut toisin säädetty.

Luvan myöntämisen edellytyksistä säädetään RakL 42.2a ja 100.2a §:ssä. Lisäksi purkamisluvan myöntämisen edellytyksistä säädetään RakA 62.1 ja 128.1 §:ssä, joka on eräänlainen rakennussuojelun vaatimusten huomioon ottamista koskeva yleissäännös[147], jota on noudatettava kaikessa rakentamista koskevassa lupaharkinnassa.[148] Rakltk voi myöntää luvan rakennuksen purkamiseen RakL:n säännösten mukaan, kun toimenpiteen ei havaita tuottavan huomattavaa haittaa kaavoituksen toteutumiselle tai asutuksen muulle järjestämiselle.[149] Säännös ei siis sisällä itsenäisiä esteettisiä, kaupunkikuvallisia tai kulttuuriarvoihin liittyviä edellytyksiä luvan myöntämiselle (vrt. RakL 124a §), vaan edellytykset ovat lähinnä suunnittelullisia.[150] Luonnollisesti suunnittelullisiin edellytyksiin vedoten on mahdollista evätä lupa myös silloin kun varsinaiset syyt ovat edellä mainitun kaltaisia. Tällainen tilanne on kyseessä silloin, kun suunnittelulliset syyt – erityisesti RakL 34 §:ssä mainitut – vaativat rakennuksen säilyttämistä. Syynä olisi tällöin se, että kaava ei täyttäisi RakL 34 §:n vaatimuksia, kun rakennus, jonka purkamislupaa oli haettu, olisi purettu.

Erityisistä rakennussuojelullisista ja kaupunkikuvallisista edellytyksistä purkamisluvan myöntämiselle on lisäksi säädetty RakA 62.1 §:ssä (ja 128.1 §:ssä). Säännös koskee kaikkia rakentamista koskevia lupia.[151] Säännöksen mukaan rakltk:n on valvottava, ettei historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokkaita rakennuksia eikä kaupunkikuvaa turmella. Suojelukohteena ovat siis sekä rakennussuojelulliset että kaupunkikuvalliset arvot. Rakennussuojelulliset arvot liittyvät sanamuodonkin mukaan kulttuuriarvoihin. Historiallisesti arvokkaat rakennukset ovat ehkä puhtaammin kulttuurillisia siinä mielessä, että historiallisten arvojen ei tarvitse olla lainkaan yhteydessä esteettisiin arvoihin. Rakennustaiteelliset arvot taas ovat selvemmin esteettisiä arvoja, jotka luonnollisestikin ovat kulttuurisidonnaisia.[152] Kaupunkikuva liittyy selvästi yleisemmin kaupungin es-

---

[147] Yleisesti rakennuslupaharkinnan kannalta säännös on kuitenkin näitä arvoja koskeva erityissäännös.

[148] Vastaavanlainen säännös oli jo RS 34 §:ssä, ks. siitä tarkemmin *Uggla* ja *Tammio* (1933) s. 299. Ks. myös *Larma* ym. (1992) s. 759.

[149] Ks. myös *Larma* ym. (1992) s. 238–239 ja *Hyvönen* (1988) s. 256 sekä rakennuksen purkamista koskeva yleiskirje (SM, KRO, 26.9.1975, nro 3025/501/75/LN), jossa korostetaan kaavallisia edellytyksiä kuitenkaan yksilöimättä mitä niillä tarkoitetaan.

[150] Kulttuuriarvoihin liittyvistä seikoista rakltk voi – oikeastaan sen tulee – pyytää erityisviranomaisen lausunto RakA 52.2 §:n mukaisesti. Tällainen erityisviranomainen on Suomessa lähinnä MV, joka tosin yleensä tarkastelee purkamista ja ylipäätään rakentamista kulttuurihistoriallisten eikä esteettisten arvojen kannalta.

[151] Ks. myös edempää tästä pääluvusta.

[152] Oikeuskäytännössä puhtaasti esteettisiä seikkoja on käytetty argumentaatiossa varsin harvoin. Esimerkiksi ratkaisussa KHO 1984 A II 68 oli kysymys myös esteettisistä arvoista. KHO

teettiseen kokonaiskuvaan, jolloin rakennusta tarkastellaan osana laajempaa ympäristöä, kun rakennustaiteelliset ja historialliset arvot koskevat vain rakennusta itseään.

2.5.3 Purkamisilmoitus

Ilmoitusvelvollisuus rakennuksen purkamisesta on puhdas ilmoitusjärjestelmä, johon ei liity välitöntä määräysten tai ehtojen antamisvaltaa.[153] Järjestelmä palvelee siis ainoastaan viranomaisten tiedonsaantitarpeita, jotta olisi mahdollista tarvittaessa ryhtyä muiden säännösten mukaisiin toimenpiteisiin.

RakA 157 §:n mukaan rakennuksen tai sen osan purkamisesta on kirjallisesti ilmoitettava rakltk:lle. Ilmoitus on tehtävä 30 päivää ennen purkamistyöhön ryhtymistä.[154] Ilmoitusvelvollisuus ei kuitenkaan koske talousrakennuksen tai muun siihen verrattavan vähäisen rakennuksen purkamista yksityiskohtaisesti kaavoitetun alueen ulkopuolella. Ilmoitusvelvollisuus on siis pääsääntöisesti voimassa sekä yksityiskohtaisesti kaavoitetuilla että haja-asutusalueilla eli ilmoitusvelvollisuus on »normaali» rakennuksen purkamisen ennakkovalvontakeino, kun lupavelvollisuus koskee vain rakennuskieltoalueita.

Rakltk:lle on säädetty velvollisuus ilmoittaa (»tiedottaa») tietyissä tapauksissa purkamishankkeesta edelleen kh:lle ja AYK:lle. Tiedotusvelvollisuus on olemassa, jos rakennuksen purkamisesta saattaa aiheutua historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokkaan rakennuksen taikka kaupunkikuvan tai rakennetun ympäristön turmeltuminen (RakA 137.2 §). Rakltk joutuu näin ensin harkitsemaan, aiheutuisiko purkamisesta edellä mainittuja seurauksia. Tällainen »kynnys» jättää rakltk:lle jonkin verran harkintavaltaa, kun seurauksista, joiden johdosta velvollisuus on olemassa, on säädetty varsin joustavin normein. Käytännössä rakltk:t lienevät varsin varovaisia tässä suhteessa. Jos niillä on tietoa tällaisista arvoista, ne varsin kaavamaisesti ilmoittavat purkuhankkeesta edelleen AYK:lle. Tiedottamista koskevan säännöksen ajatus on myös se, että kh:n olisi tarvittaessa ryhdyttävä kaavoituksellisiin toimenpiteisiin em. seurausten ehkäi-

---

katsoi, että kun otettiin huomioon purkamiskiellon väliaikaisuus, rakennuksen kulttuurihistoriallinen ja arkkitehtoninen arvo sijaintikuntansa oloissa, sekä alueen kaavoituksesta saatu selvitys, RakL 42a.2 §:ssä tarkoitetun luvan myöntäminen rakennuksen purkamiseen tuotti huomattavaa haittaa. Ks. myös KHO 29.8.1974 t. 3145, jossa KHO katsoi, ettei maistraatti voinut myöntää rakennuslupaa uudisrakennuksen rakentamiseen ennen kuin oli ratkaistu kulttuurihistoriallisesti huomattavien rakennusten suojelusta annetun lain mukaisesti saatettiinko rakennus suojeltavaksi, kun otettiin huomioon RakA 62 §:n säännökset ja rakennuksen historiallisesta ja rakennustaiteellisesta arvosta saatu selvitys.

[153] Vrt. esim. MTL:n tai ISL:n mukainen ilmoitus.

[154] Ks. myös *Larma* ym. (1992) s. 878 ja *Hyvönen* (1988) s. 261.

semiseksi. AYK:n taas tulisi tarvittaessa – jopa kh:n toimenpiteistä riippumatta – ryhtyä toimenpiteisiin RakSL:n nojalla.[155]

2.5.4 Poikkeuslupa

Jos rakennus on kaavallisesti (asema- tai rakennuskaavallisesti) suojeltu, kieltävät kaavamääräykset rakennuksen purkamisen.[156] Näin pelkkä purkamisilmoitus ei laillistaisi rakennuksen purkamista. Teoriassa on kuitenkin mahdollista, että rakennuksen purkamiselle haettaisiin RakL 132 §:n mukainen poikkeuslupa.[157] Yleisen poikkeuslupavaltansa nojalla AYK tai YM voisi myöntää poikkeusluvan, jos purkamisen ei havaittaisi tuottavan huomattavaa haittaa kaavoituksen toteuttamiselle tai asutuksen muulle järjestämiselle. Kun kaavaa laadittaessa on jo harkittu rakennuksen suojelemista koskeva asia, lienee erittäin epätodennäköistä, että purkamisesta ei aiheutuisi säännöksessä mainittuja seurauksia. Näin poikkeusluvan saaminen suojellun rakennuksen purkamiseksi asema- tai rakennuskaava-alueella lienee mahdollista vain äärimmäisen harvinaisessa tilanteessa.[158]

2.5.5 Ruotsi, Tanska, Flander ja Ranska

Ruotsin PBL:n mukaan rakennuksen purkaminen vaatii yksityiskohtaisen kaavan alueella aina luvan, jollei kaavassa ole toisin määrätty (PBL 8:8).[159] Kunta voi lisäksi aluemääräyksissä (områdesbestämmelser) määrätä, että purkulupa vaaditaan muulla alueella.[160] Lupaa ei kuitenkaan vaadita sellaisen rakennuksen purkamiseen, jonka rakentaminen ei vaadi lupaa.

---

[155] Tällaisia toimenpiteitä ovat esim. toimenpidekielto RakSL 9 §:n ja rakennussuojeluasian vireillepano RakSL 7 §:n mukaisesti.

[156] Kaavamääräyksissä on kuitenkin varsin usein annettu rakltk:lle tietyin edellytyksin – silloin kun tähän on pakottava syy – oikeus myöntää purkulupa. Pakottava syy on kaavoitusohjeiden mukaan kyseessä silloin, kun rakennus on käynyt niin huonokuntoiseksi, ettei se täytä esimerkiksi lujuuden, terveellisyyden tai paloturvallisuuden vaatimuksia ja rakennuksen korjaaminen aiheuttaisi rakennuksen käyttömahdollisuuksiin nähden kohtuuttomia kustannuksia. Ks. asemakaavoitusopas (YM, KRO, Opas 2/1992) s. 104–105.

[157] Ks. myös *Hyvönen* (1988) s. 257.

[158] Toinen kysymys on kaavamääräyksen muuttaminen, joka sekin voinee käytännössä tulla varsin harvoin kysymykseen.

[159] Ks. uudistusehdotuksista Miljö och fysisk planering (SOU 1984:36) s. 35–37 ja 350–353.

[160] Ks. *Didón* ym. (1987) s. 448–450.

Purkulupa tulee PBL:n mukaan myöntää, jollei luvan myöntäminen ole vastoin yksityiskohtaista kaavaa (1), rakennusta tarvita asuntotarpeisiin (2) taikka rakennusta tule historiallisen, kulttuurihistoriallisen, ympäristöllisen tai taiteellisen arvon vuoksi säilyttää (3) (PBL 8:16). Kulttuuriset ja ympäristölliset arvot voivat siis estää rakennuksen purkamisen. Esteettiset arvot voivat nähdäkseni itsenäisesti tulla säännöksen mukaan kysymykseen sekä ympäristöllisten että taiteellisten arvojen kautta. Ympäristölliset arvot voivat pitää sisällään myös kaupunkikuvallisia eli esteettisiä arvoja. Rakennustaiteelliset arvot taas ovat nähdäkseni »puhtaasti» esteettisiä. Säännöksessä on mielenkiintoista myös se, että sen mukaan näiltä arvoilta ei vaadita erityistä merkitystä (kvalifiointia).[161] Lisäksi PBL 9:1–2:ssä on erityisiä säännöksiä purkutyön suorittamisesta, mutta nämä säännökset ovat lähinnä menettelyllisiä.

Tanskan BL 16 ja 2 §:n mukaan rakennuksen purkaminen vaatii aina kunnanhallituksen luvan. BL ei kuitenkaan sisällä purkamisen lupaharkintaa koskevia erityisiä säännöksiä. Purkamisesta on lisäksi tehtävä vähintään 14 päivää ennen toimenpidettä ilmoitus naapureille (BL 12.3–4 §). Tanskan BFL:ssa on lisäksi erityissäännös, joka koskee suojeltujen rakennusten purkamista.[162]

Flanderin ROSW:ssa rakennuksen purkaminen kuuluu yleisen rakentamislupavelvollisuuden piiriin eli purkaminen vaatii aina ROSW 44 artiklan mukaisen luvan.[163]

Ranskassakin rakennuksen purkamista koskevien säännösten perusta on rakennuslaissa (C. urb.). Tämän lisäksi rakennuksen purkamista koskevia säännöksiä on myös historiallisten rakennusten suojelusta vuonna 1913 annetussa laissa.

Lupa rakennuksen purkamiseen vaaditaan C. urb. L. 430-1 artiklassa mainituilla alueilla.[164] Tällaisia alueita ovat mm. suojavyöhykealueet (secteurs sauvegardés) (art. L. 313-1–313-5 mukaiset alueet), historiallisten rakennusten suojelusta vuonna 1913 annetun lain ja luontokohteiden (des monuments naturels et des sites) suojelusta vuonna 1930 annetun lain mukaiset alueet sekä yksityiskohtaisen kaavan mukaiset historiallisista, esteettisistä tai ekologisista syistä suojeltavat alueet.[165] Luvan rakennuksen purkamiseen myöntää niissä kunnissa, joissa

---

[161] Ks. myös *Didón* ym. (1987) s. 483–486. Ks. myös *Bjerken* (1977) s. 88–93 ja 172–175 ja *Bexelius* ym. (1974) s. 476–478.

[162] Ks. edempää rakennussuojelun yhteydestä pääluvusta II.

[163] Ks. myös *De Pue* ym. (1994) s. 73–78. Erityislainsäädännön nojalla suojellut rakennukset ovat luonnollisestikin lopullisen suojelun piirissä. Ks. tarkemmin *Draye* (1993) s. 119–130.

[164] Ks. purkamisluvasta esim. *Leberton* (1993) s. 222.

[165] Ks. tarkemmin C. urb. 430-1 artikla. Ks. näistä alueista myös kaavoituksen yhteydestä II-luvusta.

on yksityiskohtainen kaava, kunta (kunnanjohtaja, maire). Muissa kunnissa luvan myöntää valtion viranomainen eli préfet. Yleisesti ottaen purkulupamenettelyssä noudatetaan rakennuslupamenettelyä koskevia säännöksiä.

Purkulupahakemus voidaan hylätä, jos se vaarantaa suojeltujen rakennusten tai alueiden suojelua tai hyödyntämistä (art. 430-5). Hakemus voidaan myös hylätä, jos tämä on välttämätöntä rakennusperinnön suojelemiseksi. Edellä mainituilla perusteilla voidaan purkulupaan ottaa myös erityisiä määräyksiä. Suojellun historiallisen rakennuksen (loi 1913, art. 13bis) purkaminen ja rakennuksen purkaminen suojellulla maisema-alueella (site) (loi 1930, art. 9) sekä suojavyöhykealueella (C. urb., art. L. 313-2) vaatii myös valtion viranomaisen (ministeriö tai viranomainen, jolle asiat delegoitu) hyväksynnän (C. urb., art. 430-8).[166]

Rakennuksen purkamista koskeva ennakkovalvontajärjestelmä näyttää olevan kevein Suomessa (ilmoitus). Ruotsissa lupajärjestelmä koskee vain yksityiskohtaisesti kaavoitettuja alueita (tai områdesbestämmelser alueita) ja Tanskassa taas lupajärjestelmä kattaa kaikki alueet. Ranskan (ja Flanderin) järjestelmässä huomattava merkitys on erityislainsäädännön mukaisella suojelulla ja suoja-alueilla sekä valtion viranomaisten valvonnalla. Aineelliselta (ja esteettiseltä) kannalta taas itse purkamista koskevat säännökset ovat »heikoimmat» Tanskassa (ja Flanderissa), mutta järjestelmän kattavuus ja BL:n laaja soveltamisala saattavat johtaa suojelun kannalta kohtuulliseen lopputulokseen.

3. ULKOMAINONTAA KOSKEVA SÄÄNTELY

3.1 Johdantoa

Ulkomainonta on perinteisesti koettu ympäristön kannalta ongelmalliseksi. Kysymys on näin ollut lähinnä ympäristöön liittyvien esteettisten arvojen suojelusta.[167] Ulkomainonnasta on tämän vuoksi annettu erityisiä säännöksiä.

Ulkomainontaa tarkastellaan tässä yhtenä kokonaisuutena, vaikka säännökset ovatkin jakautuneet kahden eri lain piiriin. Rakennuslainsäädännön piirissä säännellään yleisesti ulkomainoslaitteiden sijoittamista. LSL:n järjestelmä taas sääntelee yleisesti ulkomainosten sijoittamista asema- tai rakennuskaavoittamat-

[166] Ks. *Prieur* (1991) s. 688–689.

[167] Ulkomainonnan sääntelyllä voidaan pyrkiä turvaamaan myös muita arvoja. Esimerkiksi tienvarsimainonnan sääntelyn eräänä perusteena ovat liikenneturvallisuuteen liittyvät seikat.

tomien alueiden ulkopuolelle. Suomessa on siis kaksi yleistä ulkomainoksia koskevaa sääntelyjärjestelmää[168], mutta näiden järjestelmien päällekkäisyys on poistettu nimenomaisella RakA 50.3 §:n säännöksellä, jonka mukaan LSL:n mukaiseen ulkomainoslaitteeseen ei sovelleta RakA:n säännöksiä.[169] Liikenneturvallisuuden kannalta ulkomainontaa koskevat myös mm. TieL 43 ja 60 §:t. Seuraavassa jätetään liikenneturvallisuuteen perustuva sääntely kuitenkin huomiotta. Huomion kohteena ovat siis vain maisemaan liittyvien esteettisten arvojen kannalta mielenkiintoiset säännökset.

Ulkomainontaa koskeva sääntely on LSL:ssa sikäli yleistä, että säännösten tarkoituksena on nimenomaan näiden sijoittumisen sääntely. Toinen seikka on, että tätä yleisyyttä on alueellisesti rajoitettu. Rakennuslainsäädännön (RakA 50 ja 121 §:n sekä 137 §:n) mukainen sääntely taas on yleistä siinä suhteessa, että se koskee rakentamista (toimenpidettä). Rakentamisen (toimenpiteen) sallittavuutta harkittaessa ympäristöön sopeutumista koskevilla seikoilla on huomattava merkitys.

3.2 Ulkomainontaa koskeva sääntely taajamien ulkopuolella

3.2.1 Luonnonsuojelulain mukainen ennakkovalvonta

Rakennelmien, laitteiden, tekstien ja kuvien asettaminen ulkosalle on mainos- tai muussa vastaavassa tarkoituksessa (ulkomainokset) kielletty (LSL 19.1 §). Kielto koskee vain alueita, joilla ei ole asema- tai rakennuskaavaa. Kiellosta on kuitenkin kaksi poikkeusta ja ylipäätäänkin kielto toimii oikeastaan vain luvanhakukynnyksenä.

Kieltoa ei ensinnäkään sovelleta ilmoitteluun, joka koskee kokous-, valistus-, huvi- tai muuta sellaista tilaisuutta taikka valtiollisia tai kunnallisia vaa-

---

[168] Myös Ruotsissa ja Tanskassa sääntely jakaantuu toisaalta rakennuslainsäädännön ja toisaalta luonnonsuojelulainsäädännön piiriin. Ranskassa ulkomainontaa koskevassa sääntelyssä erilaiset aluetyypit erotetaan toisistaan, mutta sääntely on samassa laissa. Ks. tarkemmin jäljempää.

[169] Toimivallan jakoa koski esimerkiksi ratkaisu KHO 1960 A II 796, jossa katsottiin, että kun mainoskilpi tuli asetettavaksi kaupungin asemakaavoitettavaan osaan, ei asiaa ollut käsiteltävä LSL:n vaan kaupungin RakJ:n mukaan. Samoin katsottiin myös ratkaisussa KHO 1984 A II 85, jossa todettiin, että ratkaistaessa, saatiinko mainostaulu sijoittaa LSL 19 §:ssä tarkoitetun taajaan rakennetun alueen ulkopuolelle, merkitystä ei ollut rakltk:n antamalla mainostaulun sijoitusluvalla (ns. rakennustöiden luvalla). Viranomainen voi ryhtyä mainostaulun LSL:n vastaisuuden perusteella toimenpiteisiin ilman että rakltk:n päätös sen vuoksi olisi purettava. Kontrolli on siis osittain päällekkäistä.

leja (LSL 19.2 §:n 1-virke). Tällaiset ilmoitukset saa asettaa paikalleen aikaisintaan kuukautta ennen asianomaista tilaisuutta, ja ne on poistettava viimeistään viikon kuluttua siitä, kun tilaisuus on pidetty (LSL 19.3 §). Toinen poikkeus kiellosta ovat liike-, työ-, toimisto-, liikunta- tai kokoushuoneistona käytettävät rakennukset ja niiden välitön läheisyys. LSL 19.2 §:n (2-virkkeen) mukaan tällaisissa rakennuksissa ja niiden välittömässä läheisyydessä saa ilmoittaa paikalla harjoitettavasta toiminnasta ja siellä myytävistä tavaroista. Ilmoitus on tällöin laadittava ja sijoitettava siten, että se mahdollisimman hyvin sopeutuu ympäristöön.

Kiellosta, josta säädetään LSL 19.1 §:ssä, voidaan poiketa myös AYK:n myöntämällä luvalla (LSL 19.4 §). Luvan myöntämisen edellytyksenä on, että ilmoitusta tai mainosta on pidettävä liikenteen tai matkailun kannalta taikka muun sellaisen syyn takia tarpeellisena. AYK voi liittää lupaan myös tarpeeksi katsomiaan ehtoja.[170] Luvanmyöntämisedellytyksiä koskevassa säännöksessä huomio kiinnittyy erityisesti siihen, että säännös ei sisällä lainkaan esteettisiä edellytyksiä mainokselle tai ilmoitukselle.[171] Vaikkei tällaisia edellytyksiä säännöksessä olekaan, säännös mahdollistaa kuitenkin esteettiseltä kannalta tarpeellisten ehtojen asettamisen lupapäätökseen. Tästä huolimatta AYK:lla ei ole ns. oikeusharkintaisesti mahdollisuutta evätä lupaa pelkästään esteettisin perustein. Ns. tarkoituksenmukaisuusharkinnan piiriin kuuluvilla luvan ehdoilla esteettisiä seikkoja on kuitenkin mahdollista kontrolloida.[172]

3.2.2 Ruotsi, Tanska, Flander ja Ranska

Ruotsin NVL 22 §:n mukaan pysyvän ulkomainoksen (tavla, skylt, inskrift, tms.) sijoittaminen vaatii hallituksen tai sen määräämän valtiollisen tai kunnallisen viranomaisen luvan.[173] Lupaa ei kuitenkaan tarvita elinkeinotoimintaan liittyviin

---

[170] Ks. LSL:n mukaisesta ulkomainonnasta myös *Hollo* (1991) s. 241–251.

[171] Tässä suhteessa kontrolli voisi nähdäkseni koskea lähes ainoastaan mainosten ympäristöön sopeutumista, eikä mainosten itsensä esteettistä kontrollia eli sitä, ovatko mainokset kauniita.

[172] Käytännössä esteettisperusteinen ulkomainonnan kontrolli lienee varsin harvinaista. Eräänä viitteenä tästä on se, että oikeuskäytännössä esteettiset seikat eivät ole osoittautuneet ongelmallisiksi eli LSL:n ulkomainontaa koskevassa vähäisessä oikeuskäytännössä on ollut kysymys muista kuin esteettisistä kysymyksistä. Ks. kuitenkin pakkokeinojen käyttöä (jälkivalvontaa) koskeva KHO 1984 A II 87, jossa mainostaulun todettiin sijaitsevan tyypillisessä lounaissuomalaisessa maaseutumaisemassa ja taulusta 100 m:n päässä sijaitsi kulttuurimaisemallisesti tärkeä maatila. Jatkossa ulkomainosten sijoittamisen kannalta on otettava huomioon myös VN:n päätöksen mukaiset arvokkaat maisema-alueet. Näillä alueilla mainosten sijoittaminen vaatii maisemaan liittyvien esteettisten arvojen kannalta erityistä huomiota.

[173] Ks. tarkemmin NVL:n mukaisesti ulkomainoskontrollista *Jonzon* (1988) ym. s. 183–191.

ilmoituksiin toiminnanharjoittamispaikalla tai kunnallisia asioita, yhdistystoimintaa, huutokauppaa taikka muuta näihin verrattavaa asiaa koskevaa ilmoitusta varten (NVL 22.2 §). Ilman lupaa tai luvan vastaisesti esille pantu taikka huomattavasti maisemaa rumentava (vanprydande i landskapsbilden) ilmoitus voidaan kuitenkin määrätä poistettavaksi tai muutettavaksi. Tilapäinen mainos tms. tulee kuitenkin poistaa viiden viikon kuluessa sen asettamisesta (NVL 22.3 §). Säännös ei luonnollisestikaan koske NVL 22.2 §:ssä tarkoitettuja ilmoituksia. NVL 22 §:n säännöksiä ei myöskään sovelleta tiealueella oleviin ulkomainoksiin taikka mainoksiin, jotka vaativat rakennusluvan tahi niihin mainoksiin, jotka eivät vaadi rakennuslupaa PBL 8:5.1,7:n mukaisesti (NVL 22.4 §).

Tanskan NBL 21 koskee ulkomainoksia (friluftsreklamer). Sen mukaan »hajaasutusalueelle» eli kaupunkien tai kylien (by) taikka kaupunkimaisen asutuksen ulkopuolelle (åbne land) ei saa sijoittaa kylttejä, kuvia, valomainoksia ja muita laitteita mainos- tai propagandatarkoituksessa (NBL 21.1 §).[174] Kielto ei kuitenkaan koske NBL 21.2 §:n mukaan 1) yritystoimintamainoksia, jotka ovat välittömässä yhteydessä toimintaan, kun ne eivät vaikuta dominoivasti maisemaan ja kun ne eivät näy pitkälle; 2) mainospropagandaa, joka on liikenneturvallisuusneuvoston (Råder for Større Færdselssikkerhed) hyväksymää; 3) vaalimainoksia; 4) vähäisiä opastuskylttejä, jotka liittyvät elinkeinotoimintaan tai kiinteistöllä tapahtuvaan toimintaan taikka kiinteistölle opastukseen lähimmältä yleiseltä tai yksityiseltä tieltä. Vähäisistä opaskylteistä voi ympäristöministeriö antaa tarkempia määräyksiä. Lisäksi urheilupaikoille voi amtsrådet antaa luvan sijoittaa mainoksia (NBL 21.3 §).

Tanskan MBL ei siis lainkaan sisällä varsinaista lupajärjestelmää, joka mahdollistaisi mainosten sijoittamisen yksityiskohtaisesti kaavoitettujen alueiden ulkopuolelle, vaan NBL 21.1 §:n kielto 21.2 §:n poikkeukset huomioon ottaen on ehdoton. Järjestelmä on näin suoraan lakiin perustuva. Maisemalliselta kannalta järjestelmä tuntuu tehokkaalta, kun elinkeinotoimintaankaan liittyvä mainostus ei saa olla maisemaa dominoivaa tai kauaksi näkyvää.

Flanderissa ulkomainonta kuuluu pääsääntöisesti kokonaisuudessaan rakennuslainsäädännön piiriin.[175]

Ranskassa mainostamisesta (mainokset ja julisteet – publicite et affichage) on erityisiä säännöksiä eri laeissa. Näistä maiseman ja kaupunkikuvan kannalta merkittävin on loi no 79–1150 du 29 décembre 1979, relative à la publicité, aux

[174] Ks. tarkemmin *Nielsen* (1973) ym. s. 344–357.

[175] Ks. jäljempää. Maisemansuojelualueilla on ulkomainonta luonnollisesti kokonaisuudessaan kiellettyä maisemansuojelulain nojalla. Ks. tarkemmin pääluvusta II ja *Draye* (1993) s. 186.

enseignes et préenseignes (J.O. 30 déc.) (jäljempänä ulkomainoslaki).[176] Lisäksi on annettu useita asetuksia, joissa on lakia täydentäviä ja sen soveltamiseen liittyviä erittäin yksityiskohtaisia säännöksiä, joiden selvittäminen tässä yhteydessä ei ole mielekästä.[177]

Suojeltuja rakennuksia ja maisemaa, kansallispuistoja, luonnonreservejä (réserves naturelles) sekä yksittäisiä puita koskee ulkomainoslain 4 artiklan mukaan täydellinen mainostamiskielto. Kaupunginjohtaja tai préfet voi saman säännöksen mukaan päätöksellään, kuultuaan kunnanvaltuustoa ja läänin tason viranomaisia, kieltää mainostamisen »kauniissa tai historiallisissa» rakennuksissa (immeubles présentant un caractère esthétique, historique ou pittoresque).

Asutuskeskuksien ulkopuolella ulkomainokset ovat pääsäännön mukaan kiellettyjä muualla paitsi erityisillä »mainosalueilla» (zones de publicité autorisée) (art. 6). Tällaiset mainosalueet tulee sijoittaa kauppa- ja teollisuusalueiden välittömään läheisyyteen. Mainosalueiden perustamisesta päätetään varsin yksityiskohtaisesti säännellyn valmistelun jälkeen, jossa kaikki etutahot ja viranomaiset ovat edustettuina (art. 13).

Ruotsin NVL:n mukainen ulkomainoksia koskeva sääntely vastaa pääosiltaan Suomen LSL:n mukaista sääntelyä. NVL 22.2 §:n säännös, joka koskee maisemaa huomattavasti rumentavan mainoksen poistamista, mahdollistaa kuitenkin pidemmälle menevän kontrollin kuin Suomen LSL. Säännös on mielenkiintoinen myös esteettiseltä kannalta, sillä sen mukainen harkinta – rumentavuuden arviointi – on esteettistä harkintaa. Tanskan ulkomainoslainsäädäntö on haja-asutusalueilla silmiinpistävän tehokas kieltäessään lähes kaikki ulkomainokset. Ranskan ulkomainoslainsäädännössä näyttävät maisemallisesti erityisen arvokkaat kohteet saavan erityiskohtelun. Tähän on syynä erityislainsäädännön niille tuoma asema. Ranskassa ulkomainontaa on lähestytty ikään kuin toisesta suunnasta kuin esimerkiksi Suomessa, kun lainsäädäntö tavallaan edellyttää erityisten mainosalueiden osoittamista.

---

[176] Ks. myös *Prieur* (1991) s. 676–681.

[177] Tällaisia asetuksia ovat esimerkiksi vuonna 1980 annetut asetukset (décret du 21 novembre 1980), joista toinen koskee asutuskeskuksia ja toinen taajamien ulkopuolisia alueita; vuonna 1982 annettu asetus (décret du 24 février 1982), joka koskee (yritysten) mainoskilpiä; sekä vuonna 1982 annettu asetus (décret du 6 septembre 1982), joka koskee ajoneuvojen käyttöä mainostamisessa. Seuraavassa tuodaan siis esiin vain eräitä ulkomainostamista koskevia pääsääntöjä.

3.3 Ulkomainonta taajamissa

3.3.1 Rakennuslainsäädäntö ja ulkomainonta

Rakennuslainsäädännön ulkomainontaa koskeva sääntely muodostaa säännösten osalta jossain määrin monimutkaisen järjestelmän. Tämän järjestelmän perusta on RakL 7.1 §, jonka mukaan sellaisten ympäristöön vaikuttavien rakennelmien ja laitosten sijoittamisen luvanvaraisuudesta, joihin ei vaadita rakennuslupaa, säädetään asetuksella. Ympäristöön vaikuttaminen on näin sääntelyn perusta.[178] Toimenpidelupaa koskevat säännökset ovat erikseen RakA 50 §:ssä (kaupunkialueet), 121 §:ssä (rakennuskaava-alue), 145e §:ssä (rantakaava-alue) ja 137 §:ssä (haja-asutusalueet). Säännöksistä 145e ja 137 §:t ovat viittaussäännöksiä rakennuskaava-aluetta koskevaan rakentamisen sääntelyyn.

Toimenpidelupa on RakA 50.1,6 ja 121.1,6 §:n mukaan haettava myynti-, tiedotus- tai mainoslaitteen sijoittamiseen, jollei laite ole vähäinen tai sitä sijoiteta rakennusluvassa hyväksytyllä tavalla taikka ratkaisu muutoin ole rakltk:n hyväksymä. RakA 50.3 (ja 121.3) §:n mukaan säännöstä ei sovelleta viranomaisen asettamaan tai sen luvalla asetettuun yleisiä tarpeita palvelevaan opasteeseen eikä sellaiseen laitteeseen, johon sovelletaan LSL 19 §:n säännöksiä. RakJ:ssä voidaan määrätä säännöksen soveltamatta jättämisestä, soveltamisesta vain osassa kunnan aluetta ja ilmoitusmenettelystä luvanvaraisuuden sijasta (RakA 50.2 ja 121.2 §).[179]

Ulkomainoslupaharkinnassa on noudatettava soveltuvin osin rakennusluvan myöntämistä koskevia säännöksiä (RakA 49.2 ja 120.2 §). Näin lupaharkintaa ohjaa esteettisten arvojen kannalta erityisesti edempänä käsitelty RakA 53.2,1 (ja 125.2,2) §:n säännös.[180] Sen mukaan myynti-, tiedotus- tai mainoslaitteen (rakennuksen) on sovelluttava paikalle ja sen oltava muodoltaan sopusuhtainen ja ympäristöön sopeutuva. Vastoin näitä tulkinnanvaraisia ympäristöllisiä kriteerejä ei mainoslaitetta saa sijoittaa.[181]

---

[178] Ks. rakennuslainsäädännön ulkomainoskontrollista *Hyvönen* (1988) s. 247–248, joka mm. korostaa vapaaehtoisen ohjauksen merkitystä käytännön toiminnan kannalta esteettisen laadun parantamiseksi. Ks. myös *Hollo* (1991) s. 251–253 ja *Larma* ym. (1992) s. 734–736.

[179] Teoriassa olisi myös mahdollista, että toimenpide (ulkomainos) perustuisi yksityiskohtaiseen kaavaan, jolloin lupa ei olisi tarpeen (RakA 50.2 §).

[180] RakA 53.4 §:n mukaan RakA 53.2 §:n säännöksiä sovelletaan ulkomainoksia koskevassa harkinnassa vain niiltä osin kuin on tarpeen toimenpiteen maankäytöllisten tai ympäristöllisten vaikutusten arvioimiseksi. Säännöksellä ei tämän tutkimuksen kannalta ole siis merkitystä.

[181] Lisäksi ulkomainoslupaharkintaan voisivat vaikuttaa myös RakA 62 §:n säännökset, vaikka ne eivät olekaan suoranaisesti rakennuslupaharkintaa koskevia. Ks. tarkemmin edempää. Ratkaisu KHO 3.8.1985 t. 3777 koskee tällaista erityistapausta eli mainoksen sopeutumista

Toimenpidelupajärjestelmän piirissä argumentoidaan ympäristöön sopeutuvuudella suhteellisen usein.[182] Tällaisesta oli kysymys esimerkiksi ratkaisussa KHO 1967 A II 48, jossa valomainoslaitteen, jota oli pidettävä RakJ 10 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuna mainoslaitteena, katsottiin muodoltaan, väriltään ja rakenteeltaan soveltuvan ympäristöönsä, eikä maistraatin olisi tullut hylätä laitteen asettamislupahakemusta sillä perusteella, ettei laite soveltunut kaupunkikuvaan.[183] Päinvastaiseen lopputulokseen päädyttiin ratkaisussa KHO 25.10.1989 t. 3788, jossa Helsingin rakennusvalvontaviraston päällikkö oli hylännyt luvan neljän mainostaulun sijoittamiseksi viiden vuoden ajaksi Helsinginkadun rautatien alikulkusillan betonisiin seinämiin. Rakltk oli pysyttänyt virastopäällikön päätöksen ja LO katsoi edellä mainituissa päätöksissä esitetyin perustein, että mainoslaitteet eivät soveltuneet kysymyksessä olevalle paikalle.[184]

---

arvokkaaksi katsottuun kulttuuriympäristöön, vaikka siinä argumentaatio perustuikin asemakaavasta johtuviin suojelullisiin seikkoihin. Rakennustarkastaja oli hylännyt korimuotoisia markiiseja koskevan lupahakemuksen alueella, joka oli asemakaavassa osoitettu historiallisesti arvokkaan tai kaupunkikuvan säilymisen kannalta tärkeän rakennuksen rakennusalaksi. Alueella oli myös noudatettava alueen omaleimaisuuden säilymistä korostavia erityisiä asemakaavamääräyksiä. Rakltk ja LO eivät muuttaneet tätä päätöstä. KHO katsoi, että korimarkiisit eivät sopeutuneet ympäristöönsä eivätkä Vanhan Rauman kaupunkikuvaan. Ratkaisun argumentointi ei näytä tuottaneen erityisiä ongelmia millään päätöksentekotasolla, sillä kohdealueen arvo on ilmeisen kiistaton. Nyttemminhän Vanha Rauma on merkitty jopa Maailman perintö -luetteloon.

[182] Sama koskee myös ulkomainontaa koskevaa jälkivalvontaa, jonka merkitys on varsin suuri, sillä lupa ulkomainoksen sijoittamiseen »unohtuu» käytännössä varsin usein. Ks. tästä oikeuskäytännöstä esim. KHO 1927 II 1602, jossa Helsingin maistraatti oli velvoittanut Vab:n maalauttamaan yhtiön omistaman Siltasaarenkadun varrella olevan talon päätyseinässä olevan reklaami-ilmoituksen sellaisella värillä, jonka julkisivupiirustusten tarkastustoimikunta hyväksyi uhalla, että maalaaminen muuten tultaisiin toimittamaan kaupungin viranomaisten toimesta yhtiön kustannuksella. MH hylkäsi yhtiön valituksen. KHO ei muuttanut maistraatin päätöstä. (Samansisältöisiä ratkaisuja ovat myös KHO 1927 II 1603 ja 1604.) Ks. myös esim. KHO 1984 A II 71, jossa katsottiin (päätös jäi LO:n argumentoinnin varaan), ettei suuren varastorakennuksen seinään kiinnitettyjä kilpiä (7,5*1,2 m ja 2,5*1,2 m) niiden suuruudesta huolimatta voitu määrätä poistettavaksi, koska kilvet soveltuivat muodoltaan ja väriltään ympäristöönsä eivätkä olleet huomattavasti häiritseviä. Ks. myös RakL:n mukaisen jälkivalvonnan yhteydestä pääluvusta IV.

[183] Ks. myös KHO 29.1.1980 t. 504, jossa huoltoaseman mittarikatoksen mainostaulun katsottiin sopeutuvan ympäristöönsä muodon, värin ja rakenteen puolesta, kun otettiin huomioon ympäristön maankäyttö.

[184] Valittaja (Etelä-Suomen Rautatiepiiri) perusteli valitustaan mm. sillä, että Töölönlahden rantamaiseman ja kaupunginpuutarhan käyttäminen hylkäysperusteena oli outo, koska mainostaulut massiivisen betonisillan seinissä valokuvissa ja piirroksissa esitetyllä tavalla eivät häiritsisi sillasta yli 300 m:n päässä olevaa kaupunginpuutarhaa tai Töölönlahtea. Valittajan mielestä 11 m^2:n suuruisen mainostaulun sijoittaminen pinta-alaltaan 80 m^2:n suuruiseen betoniseen seinämään ei voinut olla »huomattavasti häiritsevä» toimenpide. Ratkaisuissaan sekä LO että KHO

KHO katsoi, ettei ollut syytä muuttaa LO:n päätöstä.[185]

Ennakko- ja jälkivalvontajärjestelmän ulkopuolelle ovat kokonaan jääneet ikkunoihin kiinnitettävät mainosteipit, vaikka näiden vaikutus ympäristöön ei poikkeakaan muista mainoksista.[186]

3.3.2 Ruotsi, Tanska, Flander ja Ranska

Ruotsin PBL 8:3.1,2:ssa on erityinen kylttejä tai valomainoksia koskeva säännös. Sen mukaan näiden sijoittaminen tai merkittävä muuttaminen vaatii yksityiskohtaisesti kaavoitetulla alueella rakennusluvan. [187]

Tanskan BL 6D.2 §:n mukaan mukaan kyltit, valomainokset tms. eivät saa olla haitaksi ympäristölle tai rumentaa ympäristöä. Kunnanhallitus voi lisäksi kiellolla tai määräyksellä varmistaa näiden vaatimusten täyttymisen. Rakennusmääräyksillä (bygningsreglementet) on mahdollista antaa määräyksiä mainoslaitteista.

Flanderissa ulkomainonta, joka ylittää vähäisen mainoksen kynnyksen, vaatii pääsääntöisesti ROSW:n mukaisen rakennusluvan.[188]

Ranskassa taajamiin sijoitettavia ulkomainoksia koskee edellä mainittu ulkomainoslaki. Asutuskeskuksissa mainostaminen on sen 4 artiklassa mainittujen kohteiden (suojellut rakennukset ja suojeltu maisema) lisäksi kielletty mm. suojavyöhykkeillä, seudullisessa luonnonpuistossa, 100 metrin etäisyydellä suojellusta rakennuksesta ja sen »näköpiirissä» sekä arkkitehtonisen perinnön suojavyöhykkeillä (art. 7). Tällaisella alueella kaupunginjohtaja voi myöntää luvan »mielipide»ilmoitusten (l'affichage d'opinion) ja yhdistysten toimintaa kos-

---

jättivät perustelut virastopäällikön argumentaation varaan. Tällainen perustelemattomuus ei edes esteettisiä seikkoja koskevassa tuomioistuimen päätöksenteossa voi olla rationaalista. Toinen kysymys on se, että esim. ko. tapauksessa virastopäällikön argumentaatio saattoi asiallisesti olla oikeaan osunutta.

[185] Ks. myös KHO 8.3.1976 t. 1002, jossa katsottiin, että mainostaulua ei voitu pitää paikalle soveltuvana, kun se tyylillisesti rakennukseen huonosti soveltuvana heikensi kaupunkikuvaa. Ks. myös edeltä KHO 3.9.1985 t. 3777.

[186] Tällaisista oli kysymys (tosin jälkivalvonnan kannalta) ratkaisussa KHO 1983 A II 101, jossa pahvista tai paperista valmistettuja, teipein liikehuoneiston ikkunoihin kiinnitettyjä mainoksia ei pidetty Oulun kaupungin RakJ:ssä tarkoitettuina mainoslaitteina. Rakltk ei näin ollen voinut määrätä niitä poistettavaksi. Ulkomainontaa koskevan esteettisen kontrollin kannalta tällainen ratkaisu johtaa ongelmalliseen tilanteeseen, kun argumentaatio on ikäänkuin muodollista, eikä ympäristöllisistä seikoista aineellisesti johtuvaa.

[187] Ks. *Didón* ym. (1987) s. 430–431 ja vanhan lainsäädännön eli BS:n osalta *Bexelius* ym. (1974) s. 479–481.

[188] Ks. myös edempää rakennusluvan yhteydestä ja *De Pue* ym. (1994) s. 73–79.

kevien mainosten sijoittamisen aitaan tms. asetuksessa tarkemmin säännellyin edellytyksin. Muilla alueilla on mainostaminen asutuskeskuksissa pääsääntöisesti sallittua, mutta sen tulee olla asetuksen erittäin yksityiskohtaisten säännösten mukaista (art. 8). Myös asutuskeskukseen on mahdollista perustaa »mainosalue».

Taajamiin sijoitettavien ulkomainosten sääntely on Suomessa ja Ruotsissa sekä Flanderissa säännelty yleisen rakennuslainsäädännön keinoin siten, että mainosten sijoittaminen pääsääntöisesti vaatii luvan. Tanskassa taas kontrollijärjestelmä näyttää perustuvan jälkivalvonnalle, jossa puuttumisen edellyksenä käytetään myös suoraan esteettistä terminologiaa. Ranskassa erityislainsäädäntöön perustuvan järjestelmän lähtökohtana on taajamissa mainosvapaus poislukien arvokkaat kohteet.

4. VESIENKÄYTÖN LUPAJÄRJESTELMÄ JA MAISEMAAN LIITTYVÄT ESTEETTISET ARVOT

4.1 Johdantoa

Erään ympäristön elementin – veden – käytöstä on säädetty yhdessä säännöskokonaisuudessa eli VL:ssa. VL ja sen nojalla annetut lakia alemmanasteiset säännökset sääntelevät yksinomaan vesien käyttöä, eikä VL:n sääntelyjärjestelmällä ole toistaiseksi ollut oikeastaan lainkaan liittymäkohtia muuhun ympäristönkäyttöä koskevaan sääntelyyn. VL:ssa ei ole nimenomaisesti tuotu esiin sen tavoitteita. Yleisesti ilmaistuna VL:n tavoitteeksi voidaan katsoa vesien käyttö ja suojelu. Nämä tavoitteet ovat siten osittain ristiriitaisina. Tavallaan tästä yleisen tavoitteiston ristiriitaisuudesta johtuen VL:n mukaiselle päätöksenteolle on ominaista kompromissihakuisuus. Tämän tutkimuksen terminologian kannalta ristiriitaa ei kuitenkaan ole, sillä sekä suojelu että käyttö kuten säilyttäminenkin ovat tutkimuksen kannalta saman tavoitteiston alaisia toimintoja.

Seuraavassa ei ole mahdollista tarkastella VL:n järjestelmää kokonaisuudessaan.[189] Monien seikkojen osalta ei näin ole mahdollista analysoida koko järjes-

[189] Ks. vesilainsäädännöstä tarkemmin *Pietilä* (1979), *Hollo* (1976), *Vihervuori* (1981), *Repo* (1990) ja *Pokka* (1991) sekä yleiskatsauksellisesti esim. *Hollo* (1991) s. 165–199 ja 550–572.

telmää kovinkaan tarkasti.[190] Suurin huomio on kiinnitetty VL:n perussäännöksiin. Tarkastelussa on luonnollisesti keskitytty lähinnä ympäristöön liittyvien esteettisten arvojen kannalta mielenkiintoisiin seikkoihin.

Jakso on jäsennelty siten, että ensin tarkastellaan muuttamiskieltoa. Tämän jälkeen esitellään sulkemiskielto ja pilaamiskielto. Terminologisesti kieltojen nimitykset ovat – ainakin tämän tutkimuksen kannalta – jossain määrin ongelmallisia, sillä kaikissa kielloissa on kysymys ympäristön (vesistön) muuttamisesta. Myös kieltojen tunnusmerkistöt ovat osittain päällekkäisiä siten, että kieltojen erittelyn perusteet tuntuvat osittain kestämättömiltä. Jo tässä yhteydessä on muistutettava, että VL:n vesistöjä koskevat yleiskiellot eivät ole ehdottomia kieltoja, vaan niiden pääasiallinen tehtävä on toimia luvanhakukynnyksenä. Tämän lisäksi ne ilmeisestikin toimivat ilman erityistä viittaussäännöstäkin myös lupaharkintaa ohjaavina normeina. Jakson lopuksi esitellään pääpiirteissään VL:n lupaharkintaa koskevat säännökset.

4.2 Yleiskielloista esteettisten arvojen kannalta

4.2.1 Muuttamiskielto

Vesistön muuttamiskielto on VL:n yleiskielloista esteettiseltä kannalta mielenkiintoisin, sillä siinä on jo terminologisestikin kysymys ympäristön muuttamisesta.[191] Ympäristön muuttamisella tarkoitetaan tässä yhteydessä kuitenkin vain säännöksessä mainittuja toimenpiteitä ja seurauksia, eikä vesiympäristön muuttamista kokonaisuudessaan kuten edellä on todettu. Vesistön muuttamiskiellosta säädetään VL 1:15:ssä. Muuttamiskielto ei tarkoita ehdotonta kieltoa, vaan VL:n muut säännökset voivat tehdä siitä poikkeuksen ja erityisesti VL:n nojalla annetulla luvalla on mahdollista »poiketa» muuttamiskiellosta (»jollei jäljempänä olevista säännöksistä tai niiden nojalla annetusta luvasta muuta johdu»).[192]

---

[190] Esimerkiksi vesilainsäädännön historian, oikeusvertailun sekä oikeus- ja »hallinto»käytännön osalta ei ole mahdollista saavuttaa kovinkaan syvää tasoa, mutta tästä ei nähdäkseni ole kovinkaan suurta haittaa itse tutkimuksen pääaiheen eli esteettisten arvojen oikeudellisen aseman kannalta.

[191] Ks. muuttamiskiellosta yleisesti esim. *Pietilä* (1979) s. 33–34 ja *Vihervuori* (1987) s. 59–61 ja 243–247.

[192] Lisäksi on huomattava VL 1:16:n ja 1:17:n säännökset, joissa rajoitetaan muuttamiskiellon alaa veden johtamisen suhteen. Näiden säännösten merkitys on kuitenkin esteettisten arvojen

Vesistöstä ei saa johtaa vettä tai ryhtyä vesistössä tai maalla muuhun toimenpiteeseen siten, että siitä voi aiheutua vesistön aseman, syvyyden, vedenkorkeuden tai vedenjuoksun muutos, joka voi aiheuttaa erilaisia haitalliseksi tai vahingolliseksi katsottavia seurauksia (VL 1:15.1). Muuttamiskielto koskee myös toimenpidettä, josta voi aiheutua vesistön veden tai pohjan laadun muutos, jollei kysymys ole pilaamiskiellon piiriin kuuluvasta toimenpiteestä ja seurauksesta (VL 1:15.2). Muuttamiskielto ei kuitenkaan koske sellaista toimenpidettä, josta voi aiheutua vahinkoa tai haittaa ainoastaan yksityiselle, jos hän on toimenpiteeseen suostunut. Ylipäätäänkin yleisen ja yksityisen edun välisellä erottelulla on VL:n, erityisesti alkuperäisen järjestelmän, kannalta huomattava merkitys.

Haitallisista ja vahingollisista seurauksista on VL 1:15:n säännöksessä 6-kohtainen luettelo. Luettelon eri kohdat sisältävät useita haitallisia tai vahingollisia seurauksia. Lisäksi luettelon viimeinen eli 6-kohta on yleissäännös, jonka mukaan muulla luettelon kohdissa mainittuihin verrattavalla tavalla yleistä etua loukkaava seuraus kuuluu muuttamiskiellon piiriin.

Ensinnäkin vahinko tai haitta toisen vesialueelle, kalastukselle, maalle, rakennukselle tai muulle omaisuudelle on kielletty (VL 1:15.1,1). Säännöksen mukaisista seurauksista kaikki muut paitsi kalastukselle aiheutetut vahingot tai haitat voivat johtua myös maisemaan liittyvien esteettisten arvojen loukkauksista. Käytännössä ennen vuoden 1987 VL:n muutosta (467/1987) esteettiset kysymykset olivatkin muuttamiskiellon piirissä tämän säännöksen kautta. Säännös on varsin joustava, vaikka sanamuoto onkin ehdoton. Nykyisellään nämä seuraukset eivät nähdäkseni kuulu yleisen ympäristöedun piiriin, vaan niissä on kysymys yksityisen edun loukkauksesta. Näin yksityinen voi antaa myös sitovan suostumuksen säännöksessä mainitun seurauksen aiheuttamiseen.

Toiseksi tulvan vaaran, yleisen vedenvähyyden tai vesiluonnon ja sen toiminnan vahingollinen muuttaminen on VL 1:15.1,2:n mukaan kiellettyä. Yleisessä vedenvähyydessä ja vesiluonnon muutoksessa voi olla kysymys esteettisestä seurauksesta. Vedenvähyys on nähdäkseni myös visuaalinen kysymys. Vesiluonnon tai sen toiminnan muutokset ilmenevät visuaalisina muutoksina ja ne ovat esteettisiä kysymyksiä ainakin ylätasolla. Vedenvähyydessä kysymys on kuitenkin pääasiassa veden talouskäytön häiriintymisestä. Säännös sallii kuitenkin myös laajemman tulkinnan. Seuraukset kuuluvat yleisen edun piiriin, eikä yksityinen voi tavallisesti disponoida näistä kysymyksistä.

---

kannalta vähäinen. Myös VL 1:18:n säännöksellä (pohjaveden muuttamiskielto) voi erityistapauksessa olla merkitystä ympäristöön liittyvien kulttuuriarvojen kannalta. Ks. jäljempää KHO 1973 A II 125.

Vesiympäristöön liittyvien esteettisten arvojen suojan kannalta mielenkiintoisin säännös on VL 1:15.1,3. Sen mukaan luonnon kauneuden, ympäristön viihtyisyyden, kulttuuriarvojen tai vesistön käyttökelpoisuuden vedenhankintaan tahi virkistyskäyttöön soveltuvuuden melkoinen vähentäminen ei ole sallittua. Tämä 3-kohta tuli VL:iin vuoden 1987 muutoksen yhteydessä ja se on omiaan selventämään esteettisten seikkojen kuulumista VL:ssa suojattujen arvojen joukkoon, vaikka käytännössä esteettisiin kysymyksiin oli kiinnitetty huomiota jo ennen muutosta. Muutos tavallaan kirjasi VL:iin aiemman käytännön.[193]

Huomio kiinnittyy VL 1:15.1,3:n säännöksessä kuitenkin ensimmäiseksi siihen, että näiden seurausten osalta on käytetty lisämäärettä »melkoinen». Luvanhakukynnys on siten näiden seurausten kohdalla korkeampi kuin edellä (ja jäljempänä) selostettujen seurausten kohdalla. Säännöksessä luetellut suojeluobjektit ovat näin (suhteellisesti) heikommassa asemassa kuin edellä (ja jäljempänä) esille tuodut suojeluobjektit. Mainituista seurauksista luonnon kauneus, ympäristön viihtyisyys, kulttuuriarvot ja virkistyskäyttöön soveltuvuus ovat selvemmin esteettisiä kysymyksiä kuin aiemmin selvitetyt seuraukset. VL 1:15 sisältää tässä suhteessa kuitenkin melkoista päällekkäisyyttä. Äärimmäisen suppeasta näkökulmasta olisi nimittäin mahdollista katsoa, että ainoastaan luonnon kauneus olisi esteettinen kysymys. Tämän tutkimuksen lähtökohdat ovat kuitenkin huomattavasti laajemmat. Luonnollisesti on erityisen mielenkiintoista, että säännöksessä nimenomaisesti käytetään sanaa kauneus. Kauneus viittaa säännöksessä kuitenkin ainoastaan (alkuperäiseen) luontoon. Viihtyisyyteen ja kulttuuriarvoihin sekä virkistyskäyttöön soveltuvuuteen kuuluu myös esteettisiä tekijöitä (arvoja). Näissä yhteyksissä ei esteettisiä kysymyksiä tulisikaan unohtaa. Esteettiset kysymykset ovat osana näiden suojeluobjektien takana olevaa arvomaailmaa ja sen kautta ne ovat argumentoitavissa näiden suojeluobjektien osaksi. Myös tarkasteltavana olevassa säännöksessä esille tulevat seuraukset kuuluvat yleisen edun piiriin.

Lisäksi vesistön puhdistautumiskyvyn huonontaminen tai valtaväylän muuttaminen tai yleisen kulku- tai uittoväylän käyttämisen vaikeuttaminen taikka terveyden vaaran aiheuttaminen on kiellettyä (VL 1:15.1,4 ja 1:15.1,5). Näihin seu-

[193] HE:ssä 266/1984 s. 6–7, todetaan ensinnä, että kiellettyjä toimenpiteitä lueteltaessa ei nimenomaisesti mainita toimenpiteitä, jotka vahingollisesti muuttavat luontoa taikka vähentävät vesistöön liittyviä ympäristöarvoja. HE:n mukaan voimassaolevan säännöstön on tosin katsottava tarkoittavan näidenkin etujen turvaamista, mutta niiden mainitsemista tässä lainkohdassa on pidettävä tarpeellisena selvyyssyistä. Ks. myös s. 4, jossa tuodaan esiin samaa asiaa. Esteettisten kysymysten osalta vuoden 1987 muutokset perustuvat VL:n tarkistamiskomitean (KM 1972:B134) ehdotuksiin, ks. s. 6–7 ja 43, mutta jo luonnonsuojelulakikomitea (KM 1966:B28, s. 129–130) oli vuonna 1966 Ruotsin vanha vesilaki esikuvanaan ehdottanut vastaavia säännöksiä VL:iin. Ks. myös laintarkastuskunnan lausunto 2/1980 s. 35–36, 178–179 ja lakiehdotus s. 1.

rauksiin eivät esteettiset kysymykset liity välittöminä, vaikka välillisesti näidenkin suojeluobjektien taustalle voidaan hahmotella esteettisiä seikkoja. Säännöksissä on käytetty ehdotonta sanamuotoa, eikä niissä ole käytetty kieltokynnystä nostavia lisämääreitä.

4.2.2 Sulkemiskielto

Vesistön sulkemiskiellon merkitys esteettiseltä kannalta ei ole ehkä yhtä selvä kuin muuttamiskiellon.[194] Nähdäkseni sulkemiskiellon merkitys on esteettisten arvojen kannalta kuitenkin enemmän kuin välillinen. Sulkeminen on nimittäin myös visuaalisia vaikutuksia omaava toimenpide, jonka vaikutukset maisemaan ovat esteettiseltä kannalta erittäin suuria. Vesistön sulkeminen voidaan nähdä myös toiminnallis-esteettiseltä kannalta, jolloin esteettinen vaikutus korostuu.

Valtaväylän sulkeminen tai supistaminen rakentamalla on VL 1:12,3:n mukaan kiellettyä, ellei tähän ole saatu VO:n lupaa. Valtaväylä on joessa syvimmällä kohdalla veden vapaata juoksua, kulkemista, puutavaran uittoa ja kalan kulkua varten (VL 1:12.1). Valtaväylä on myös järven tai meren salmessa tai kapeikossa, jossa säännöllisesti harjoitetaan liikennettä tahi puutavaran uittoa taikka jota kala pääasiallisesti käyttää kulkutienään (VL 1:13). Valtaväylänä on kolmannes keskivedenkorkeuden mukaisesta vesistön leveydestä. Jos vesistössä harjoitetaan liikennettä tahi uittoa, valtaväylän leveys on vähintään seitsemän metriä (VL 1:12.2). VL:n mukainen valtaväylää ja sulkemiskieltoa koskeva sääntely palvelee pääasiassa liikenteellisiä tarpeita, mutta samalla myös esteettiset tarpeet tulevat tyydytetyiksi. »Veden vapaa juoksu» on säännöksessä lisäksi asetettu suojeluobjektiksi liikenteellisten ja kalataloudellisten seikkojen ohella. Nähdäkseni »veden vapaa juoksu» palvelee säännöksessä sekä visuaalisia (esteettisiä) että muita tarpeita. Sulkemiskieltoa koskeva säännös on VL:n yleiskielloista vähiten tulkinnanvarainen, vaikka senkin suhteen jää päätöksentekijälle jonkin verran harkintavaltaa. Harkintavalta on kuitenkin huomattavasti vähäisempi kuin muuttamis- ja pilaamiskiellon kohdalla.

4.2.3 Pilaamiskielto

Vesistön pilaamiskielto toimii luvanhakukynnyksenä kuten sulkemis- ja muuttamiskiellotkin.[195] Vesistöjen pilaantumisen ehkäisemistä koskevan ennakkoval-

---

[194] Ks. sulkemiskiellosta yleisesti *Pietilä* (1979) s. 32–33.

[195] Ks. pilaamiskiellosta tarkemmin *Hollo* (1976) erityisesti s. 53–60 ja *Pietilä* (1979) s. 35–36.

vontajärjestelmän kannalta pilaamiskielto ei kuitenkaan ole yksinomainen ennakkovalvontakynnys, vaan ns. ennakkotoimenpideasetuksella (A vesien suojelua koskevista ennakkotoimenpiteistä (283/1962)) on huomattava merkitys käytännössä »vesiensuojelun» kannalta. Ennakkotoimenpideasetuksella ei kuitenkaan ole merkitystä esteettisten arvojen suojaan nähden.

Vaikka pilaamiskiellon merkitys liittyykin pääasiassa ympäristön (vesistön) pilaantumisen ehkäisemiseen, sillä on merkitystä myös esteettisten arvojen kannalta, koska näiden asioiden erottaminen toisistaan on varsin keinotekoista. Tärkein erottava tekijä on se, että pilaamiskiellon tunnusmerkistössä on kysymys päästämisestä (tai johtamisesta), kun muuttamiskiellon terminologia perustuu pelkästään yleisemmälle toimenpiteen käsitteelle.

VL 1:19.1:n mukaan ilman VO:n lupaa ei saa ryhtyä toimenpiteeseen, joka voi aiheuttaa vesistön pilaantumista.[196] Tällaiseksi toimenpiteeksi katsotaan kiinteän, nestemäisen tai kaasumaisen aineen taikka energian johtaminen tai päästäminen vesistöön siten, että siitä joko välittömästi tai sen jatkuessa saattaa johtua sellainen vesistön veden tai pohjan laadun muutos, joka ilmenee 5-kohtaisen luettelon mukaisena haitallisena seurauksena. VL 1:19.2:n mukaan myös pilaavien aineiden jäälle panemista tai niiden viemistä taikka johtamista niin lähelle vesistön rantaa, että ne saattavat joutua veteen ja aiheuttaa haitallisia seurauksia, koskee pilaamiskielto. Pilaamiskielto koskee myös ns. pieniä vesiä (VL 1:2:n mukainen vesiuoma) sellaisten toimenpiteiden osalta, joista voi aiheutua yleistä taikka toisen yksityistä etua loukkaavia haitallisia vaikutuksia (VL 1:20).

Vesistön muutos voi ilmetä vesistön haitallisena madaltumisena (1); aiheuttaa vesiluonnon ja sen toiminnan vahingollista muuttumista tai ilmeistä vahinkoa kalakannalle (2); aiheuttaa vaaraa terveydelle (3); aiheuttaa ympäristön viihtyisyyden tai kulttuuriarvojen tahi vesistön vedenhankintaan tai virkistyskäyttöön soveltuvuuden melkoista vähentymistä (4); taikka aiheuttaa muun edellä mainittuihin rinnastettavan yleisen tai yksityisen edun loukkauksen (5) (VL 1:19.1,1-5). Esteettisten arvojen kannalta mielenkiintoisimpia ovat ympäristön viihtyisyyden, kulttuuriarvojen tai virkistyskäyttöön soveltuvuuden merkittävään vähentymiseen johtavat »toimenpiteet».[197] Nämä seuraukset ovat lähes täsmäl-

[196] Vesistön pilaantumisen ehkäisemisestä on lisäksi noudatettava, mitä vesistön tai meren suojelusta on Suomea velvoittavassa kansainvälisessä sopimuksessa määrätty (VL 1:19.3). Meren pilaamiskiellosta on säädetty erikseen merensuojelulaissa (1415/1994). Toimet, joista voi aiheutua meren pilaantumista, ovat kiellettyjä (1 §). Näin suomalaisesta aluksesta, avomeriyksiköstä tai ilma-aluksesta taikka Suomessa jätteellä lastatusta aluksesta tai ilma-aluksesta ei Suomen aluevesirajan ulkopuolella saa laskea mereen jätettä tai muuta ainetta (7 §).

[197] Myös tämä säännös sai vuoden 1987 muutoksessa uuden sisällön. Tämän tutkimuksen kan-

leen samoja kuin muuttamiskiellossakin, joten tässä yhteydessä on viitattava edellä selostettuun. Luonnollisesti vesiluonnon ja sen toiminnan vahingolliseen muuttamiseen liittyvät kysymykset voivat vaikuttaa myös maisemallisiin seikkoihin. Tältäkin osin pilaamiskiellon seurausluettelo vastaa muuttamiskiellon vastaavia seurauksia.

Vesistön pilaantumisen maisemalliset vaikutukset ovat tavallisesti visuaalisia, mutta ne voivat olla myös esimerkiksi hajuaistin perusteella havaittavia.[198] Visuaaliset pilaantumisesta aiheutuvat muutokset voivat olla joko välittömiä tai välillisiä. Välittömästi olisivat havaittavissa esimerkiksi päästölähteen välittömät hajuhaitat. Välillisten vaikutusten piiriin taas kuuluu esimerkiksi vesistön rehevöityminen, jolloin vesimaisema muuttuu pitkähkön ajan kuluesssa. Samalla tavoin välillisiin visuaalisten muutosten piiriin kuuluvat esimerkiksi levät, jotka tavallisesti koetaan – sinilevän terveydellisten haittojen ohessa – myös esteettisesti epämiellyttävinä. Ylätasolla vesiekosysteemin toimintaan – sen muuttumiseen tai vaikeutumiseen – liittyvät seikat ovat nähtävissä ongelmina myös esteettiseltä kannalta.

4.3. Lupajärjestelmästä esteetisten arvojen suojan kannalta

4.3.1 Yleistä

Vesistöön rakentamista koskevat yleiset säännökset ovat VL 2 luvussa.[199] Lisäksi VL:ssa on erityisiä rakentamista koskevia säännöksiä: voimalaitoksen rakentaminen (3:1–8), kulkuväylän tekeminen (4 luku), puutavaran uitto (5 luku), ojitus (6 luku), vesistön järjestely (7 luku), vesistön säännöstely (8 luku), veden johtaminen nesteenä käytettäväksi (9 luku) ja jäteveden vesistöön johtaminen (10 luku). Näihin erityisiin (rakentamis)hankkeisiin sovelletaan yleisiä rakentamista koskevia säännöksiä nimenomaisten viittaussäännösten nojalla (VL 2:1.3). Seuraavaksi tarkastellaan yleisiä säännöksiä, jotka koskevat rakentamista koskevan luvan myöntämistä. Erityisissä (rakentamista koskevissa) säännöksissä on

---

nalta tärkein lisäys suojeluobjektien joukkoon olivat kulttuuriarvot, sillä jo alkuperäinen sanamuoto piti sisällään ympäristön viihtyisyyden. Ks. HE 266/1984 s. 7.

[198] Esimerkiksi ratkaisussa KHO 1973 A II 124 oli kysymys tämän kaltaisesta seurauksesta. Siinä KHO totesi, että puunkuorien kaatamisesta lampeen aiheutuisi mm. veden laadun vahingollista muuttumista ja ympäristön viihtyisyyden melkoista vähentymistä. Tämän vuoksi lupaa ei myönnetty, koska ko. aineen poistaminen oli kohtuullisin kustannuksin muulla tavoin mahdollista.

[199] Ks. vesistörakentamisesta yleisesti esim. *Pietilä* (1979) s. 78–90 ja *Hollo* (1991) s. 165–176.

näistä poikkeavia säännöksiä, joten tarkastelu ei ole yleispätevä kaiken rakentamisen osalta.

Yleiset rakentamissäännökset koskevat, jollei erityisiä säännöksiä ole, kiinteän tai irrallisen laitteen taikka rakennuksen tai muun rakennelman kuten padon, penkereen, sillan, johdon, kuljetuslaitteen tai laiturin tekemistä vesistöön tai sen poikki, perkaamis-, paalutus- tai täyttämistyön suorittamista vesistössä, uuden uoman tekemistä sekä muuta niihin verrattavaa toimenpidettä (VL 2:1.1). Yleiset rakentamissäännökset koskevat luonnollisesti myös muuttamiskiellon (VL 1:15) mukaisesti luvanvaraisia toimenpiteitä. Luettelossa mainituista toimenpiteistä kaikki aiheuttavat visuaalisia vaikutuksia ja näin ne ovat vesiympäristöön liittyvien esteettisten arvojen kannalta merkittäviä. Merkittävyyden aste taas vaihtelee. Esimerkiksi vesistön alitse vedettävän johdon visuaaliset vaikutukset ovat varsin vähäisiä, sillä johdostahan on tavallisesti näkyvissä ainoastaan kaapelista vesillä liikkuvia varoittava taulu.[200]

Rakentamista eli oikeastaan ympäristön muuttamista koskevasta yleisestä luvanhakukynnyksestä säädetään myös VL 2:2:ssä. Säännöksessä viitataan ensinnä VL 1:12–15:iin eli sulkemiskieltoon ja muuttamiskieltoon (VL 2:2.1). VL 2:2.2:n mukaan rakentamisen seurauksesta riippumatta lupa on aina haettava sillan tai kuljetuslaitteen tekemiseen yleisen kulku- tai uittoväylän yli sekä vesi-, viemäri-, voima tai muun johdon taikka tunnelin tekemiseen tällaisen väylän alitse.

VL:n mukaisen (yleisen) rakentamisen lupaharkintaa koskevat useat säännökset.[201] Jäljempänä lupaharkinta on jaettu kolmeen osaan, mutta tätä ennen tarkastellaan eräisiin erityisiin rakennushankkeisiin liittyviä kysymyksiä. Sen jälkeen huomio kohdistetaan yleisiin rakentamista koskeviin säännöksiin (VL 2:3.1), joita on noudatettava myös lupaa vaatimattomassa vesi rakentamisessa (VL 2:3.2). Toiseksi tarkastellaan VL 2:6:n lupaharkintanormistoa. Kolmanneksi selvitetään lupamääräyksiä koskevia säännöksiä.

4.3.2 Erityiskysymykset (kulkuväylät, säännöstely, ojitus, järjestely, veden johtaminen, jätevedet jne.)

Rakentamista koskevia säännöksiä on noudatettava viittaussäännösten mukaisesti myös muita vesienkäyttöhankkeita koskevissa lupamenettelyissä, joista on eri-

[200] Tällaisen taulun esteettiset vaikutukset ovat varsin vähäisiä verrattuna esimerkiksi (maantie)siltaan, vaikka yleensä taulu on jossakin määrin ongelmallinen maisemalliselta kannalta. Tässä ei kuitenkaan ole mielestäni tarpeen erikseen perustella kaikkien toimenpiteiden esteettisiä vaikutuksia.

[201] Ks. lupaharkinnasta tarkemmin *Vihervuori* (1987) s. 59–67 ja erityisesti 247–255.

tyisiä säännöksiä muissa VL:n luvuissa. Tällaisilla hankkeilla on yleensä merkitystä myös maisemalliselta kannalta.[202]

Kulkuväylien osalta tällainen viittaussäännös on VL 4:5:ssä, jonka mukaan yleisen tai yksityisen kulkuväylän kuntoonpanemisen tai parantamisen osalta on lupamenettelyssä noudatettava 2 luvun säännöksiä. VL 6:2.1:ssä on ojitusta koskeva viittaussäännös VL 1 luvun yleiskieltoihin ja puron perkaamisen osalta myös VL 2:3:ään sekä VL 6:2.3:ssä yleinen viittaussäännös 2, 9 ja 10 lukuihin.[203] Vesistön järjestelyä koskien viittaussäännös on VL 7:3:ssä.[204] Lisäksi järjestelyn osalta VL 7:3.2:ssä on erityinen järven laskemista koskeva säännös, jonka mukaan lupaa ei saa myöntää, ellei kysymys ole pienehköstä järvestä, jonka merkitys vesistönä on vähäinen ja jolla ei ole erityistä luonnonsuojeluarvoa.[205] Vesistön säännöstelyn osalta viittaussäännökset ovat VL 8:1:ssä ja VL 8:6:ssä.[206] Jätevesien osalta VL 2 lukuun viitataan VL 10:24.2:ssä ja 10:24a:ssä sekä 1 lukuun 10:3:ssä, 10:4:ssä, 10:23:ssä ja 10:24:ssä.

Uiton osalta ei VL 5 luvussa kuitenkaan ole yleistä viittaussäännöstä VL 2 lukuun, vaan siinä on erikseen säädetty mm. ympäristöllisten seikkojen huomioon ottamisesta uiton osalta.[207] Tällainen säännös on järjestetyn uiton osalta VL 5:11:ssa, jonka mukaan uittosääntöä vahvistettaessa on otettava huomioon myös ympäristölliset seikat. Myös esteettiset seikat voivat tulla esiin tällaisessa asiassa. Näiden seikkojen nojalla argumentoitiin ratkaisussa KHO 1976 A II 89, jossa katsottiin, että pudotuspaikan rakentamisella loukattiin yleistä ja yksityistä etua enemmän kuin uiton tarkoituksenmukainen toimittaminen välttämättömästi vaati, joten uittosäännön muuttamista koskeva VO:n päätös kumottiin.[208]

---

[202] Tässä ei ole mahdollista seikkaperäisesti käsitellä näitä säännöksiä.

[203] Ks. ojituksesta maisemalliselta kannalta tarkemmin *Vihervuori* (1987) esim. s. 73.

[204] Ks. järjestelyn osalta tarkemmin *Vihervuori* (1987) s. 243–254 sekä erityisesti maisemalliselta kannalta s. 273.

[205] Ks. tarkemmin HE 266/1984 s. 11 sekä *Vihervuori* (1987) s. 46 ja 56.

[206] Suurten vesistöhankkeiden osalta on myös muistettava, että YVAA 5.1,14 §:n mukaan yli 10 km^2:n laajuiset tekoaltaat ja vesistön säännöstelyhankkeet, jos vesistön keskivirtaama on yli 20 m^3/s ja virtaama- ja vedenkorkeusolosuhteet muuttuvat olennaisesti lähtötilanteeseen nähden, edellyttävät YVAL:n mukaista menettelyä. Tällaisten hankkeiden (ja mahdollisten muiden YVAL:n mukaisten muiden hankkeiden) osalta hakemusasiakirjoihin on liitettävä YVAL:n mukainen arviointiselostus (VL 16:1a). Vastaavasti VO:n päätöksestä on käytävä ilmi, miten YVAL:n mukainen arviointi on otettu huomioon (VL 16:23a).

[207] Ks. uitosta tarkemmin (luvan myöntämisen kannalta) *Repo* (1990) s. 278–289.

[208] KHO katsoi, että ottaen huomioon Keihärinkosken merkityksen *luonnonkauneuden* ja maisemalliselta kannalta sekä hankkeen näissä suhteissa haitalliset vaikutukset ja siitä kalakannalle aiheutuvan vahingon hankkeesta saatavaan hyötyyn nähden, ko. pudotuspaikan rakentamisella loukattiin yleistä ja yksityistä etua enemmän kuin uiton tarkoituksenmukainen toimit-

4.3.3 Rakentamista koskevat yleiset säännökset

Rakentaminen on VL 2:3.1:n mukaan, jos sen tarkoitus voidaan saavuttaa ilman kustannusten kohtuutonta lisääntymistä hankkeen kokonaiskustannuksiin ja aiheutettavaan vahinkoon verrattuna, suoritettava siten, ettei aiheuteta säännöksen 4-kohtaisen (3-kohdassa kuitenkin 5 alakohtaa) luettelon mukaisia haitallisia tai vahingollisia seurauksia. Näitä seurauksia tarkastellaan esteettiseltä kannalta seuraavassa tarkemmin niiltä osin kuin ne koskevat esteettisiä kysymyksiä.

Kaikkea VL:n mukaista rakentamista koskee VL 2:3. Sen piiriin kuuluvat myös hankkeet, jotka eivät vaadi VL:n mukaista lupaa. VL 2:3:ssa on kuitenkin kohtuullisuussäännös, joka edellyttää eräänlaista etupunnintaa. Sitä ei kuitenkaan oikeastaan ole mahdollista suorittaa lupamenettelyn ulkopuolella. Kohtuullisuutta koskevassa etupunninnassa verrataan ensinnä kustannusten lisääntymisen kohtuullisuutta hankkeen kokonaiskustannuksiin. Toiseksi tätä kustannusten (lisääntymisen) suhdetta verrataan aiheutettavaan vahinkoon.

VL 2:3.1:ssä mainitut vahingolliset ja haitalliset seuraukset on vesirakentamisessa pääsääntöisesti ehkäistävä.[209] Rakentaminen on suoritettava siten, ettei hankkeesta aiheudu vältettävissä olevaa vahinkoa, haittaa tai muuta edunmenetystä rannan tai vesialueen omistajalle (VL 2:3.1,1). Omistajille ei säännöksen mukaan näin saa aiheuttaa myöskään maiseman esteettisiin arvoihin liittyvää vahinkoa tai haittaa. Säännös ei kuitenkaan tarkoita ehdotonta kieltoa, vaan kiellettyjä ovat ainoastaan sellaiset vahingot ja haitat, jotka voidaan välttää. Esimerkiksi sillasta aiheutuva esteettinen haitta ei ole kokonaan vältettävissä muutoin kuin jättämällä se rakentamatta. Säännös ei siis estä hankkeen toteuttamista, vaan siinä on kysymys haittojen minimoimisesta.

Enempää kuin tarkoitetun tuloksen saavuttamiseksi on välttämätöntä, ei saa vesistön puhdistautumiskykyä heikentää tai muutoin vahingollisesti muuttaa vesiluontoa tai sen toimintaa (VL 2:3.1,3-b). Sama koskee myös vesistön virkistyskäyttöön soveltuvuuden huonontamista (VL 2:3.1,3-c) sekä luonnonkauneuden, kulttuuriarvojen tai ympäristön viihtyisyyden vähentämistä (VL 2:3.1,3-d).[210] Säännöksessä mainitut suojeluobjektit ovat myös maisemaan liittyvien esteet-

---

taminen välttämättömästi vaati. Tämän vuoksi KHO kumosi VO:n päätöksen ja hylkäsi MH:n hakemuksen.

[209] Ks. VL 2:3:sta myös HE 64/1959 s. 7 ja vesilakikomitea (KM 1958:B97) s. 19 sekä ehdotus uudeksi vesioikeuslaiksi (KM 1939:3) s. 125, joiden mukaan säännöksen tarkoituksena on sen varmistaminen, ettei yleistä tai yksityistä etua aiheettomasti loukata ja että vesistön erilaiset käyttämisedut voidaan tyydyttää mahdollisimman vähäisessä määrin supistettuina.

[210] Näitä arvoja koskevat maininnat lisättiin VL:iin vuoden 1987 uudistuksen yhteydessä. Ks. edeltä ja HE 266/1984 s. 6–7. Esteettisten kysymysten osalta vuoden 1987 muutokset perus-

tisten arvojen kannalta tärkeitä. Tässä mielessä mielenkiintoisin on tietystikin luonnonkauneus. Säännöksessä luonnonkauneutta käytetään ilmeisen laajassa merkityksessä, kun »alkuperäisen» luonnon muita suojelunarvoisia tekijöitä ei tuoda esiin.[211] Kuitenkaan säännöksessä ei luonnonkauneutta liene ymmärretty siinä merkityksessä, että »alkuperäinen» luonto olisi aina kaunis, jolloin kauneus suojaisi luontoa kokonaisuudessaan. Pikemminkin säännöksen taustalla saattaisi olla ajatus siitä, että »alkuperäinen» luonto voisi olla myös ruma. Myös tämä säännös on haittojen minimointia koskeva, eikä sen nojalla hanke voisi teoriassa täydellisesti estyä.

Käytännössä tilanne on kuitenkin erilainen, sillä haittojen minimointikin voi johtaa luvan epäämiseen. Tällaisesta oli kysymys ratkaisussa 1982 A II 86, jossa katsottiin, että rakennettaessa hakemuksen mukaisesti turmeltiin maisemallisesti ainutlaatuisen Pulkkilanharjun *luonnonkauneutta* ja viihtyisyyttä enemmän kuin tarkoitetun tuloksen saavuttamiseksi oli välttämätöntä. Kun nämä seuraukset voitiin pääosiltaan välttää toteuttamalla hanke muulla tavoin, hakemus hylättiin.[212] Ratkaisussa on esteettisten arvojen kannalta keskeistä se, että suunnitelman mukainen hanke olisi turmellut ympäristön luonnonkauneutta ja viihtyi-

---

tuvat VL:n tarkistamiskomitean (KM 1972:B134) ehdotuksiin, ks. s. 6–7 ja 48. Ks. myös lain-tarkastuskunnan lausunto 2/1980 s. 35–36, 191 ja lakiehdotus s. 5. Ks. lisäksi luonnonsuojelulakikomitea (KM 1966:B28) s. 129–130. Esteettisiä arvoja saatettiin kuitenkin ottaa käytännössä huomioon jo ennen VL:n muutosta. Alkuperäisessä VL 2:3:n säännöksessä tosin jo mainittiin viihtyisyys, joka olikin VL 1:19:n (viihtyisyys) ohella ainoita säännöksiä, joissa käytettiin nimenomaisesti esteettisenkin piiriin kuuluvaa terminologiaa. Ks. myös ehdotus uudeksi vesioikeuslaiksi (KM 1939:3) ehdotus 29 §:ksi s. 5, jossa luonnonkauneus mainitaan säännöksessä, joka on nykyisen VL 2:5:n esikuva. Ks. VL 2:5:stä jäljempää.

[211] Luonnonkauneus ei säännöksessä myöskään rajaudu puhtaasti koskemaan vain »alkuperäiseen» luontoon liittyviä kauneusarvoja, vaan nähdäkseni sen piiriin kuuluu myös kulttuurin piirissä olevaa luontoa. Esimerkiksi maaseudun arvokkaat maisema-alueet lienevät lähtökohtaisesti – lähes poikkeuksetta – »luonnonkauniita». Arvokkaisiin maisema-alueisiin kuuluu useita kohteita, joihin kuuluu vesimaisemaa (joki- tai järvi- tahi merimaisemaa). Ks. myös maisema-aluetyöryhmä (YM, YSO, Mietintö 66/1992) s. 126, jossa katsotaan, että maisemakuvaa heikentäville hankkeille ei saisi myöntää VL:n mukaista lupaa. Ks. myös maisematoimikunta (KM 1980:44) s. 44, 47 ja 78–80.

[212] Asiassa oli hakijana TVH ja kyseessä oli Pulkkilanharjulla Käkisalmen silta, jonka vapaat aukot olivat suunnitelmassa 5+15+5 m ja maapengertä n. 2/3 salmen leveydestä. Helsingin vesipiirin vesitoimisto katsoi vesihallituksen kehotuksesta antamassaan muistutuksessa, että mikäli asiassa päädyttiin entisen sillan uusimisen sijasta kokonaan uuden sillan rakentamiseen, paikalle maisemallisesti ja ympäristönsuojelullisesti sopivampana ratkaisuna oli pidettävä asiakirjoissa esitettyä, salmen luonnontilaiselta rantaviivalta toiselle ulottuvaa 4-aukkoista siltavaihtoehtoa II c. TVH lausui pyrkineensä sillan suunnittelussa eri liikennemuotojen paikalliset tarpeet huomioon ottaen saavuttamaan rajoitettujen määrärahojen puitteissa myös maisemallisesti ja ympäristönsuojelun kannalta hyväksyttävän tuloksen. TVH:n esittämien kustan-

syyttä enemmän kuin oli välttämätöntä. Tärkeää on myös se, että esteettisistä syistä johtuvaa kustannusten nousua (900.000 mk eli 53%) ei pidetty kohtuuttomana. Oleellista on se, että päätös tehtiin lähes ainoastaan ympäristön kauneuteen ja viihtyisyyteen eli esteettisyyteen liittyvien syiden vuoksi, eikä muilla ympäristötekijöillä ollut päätöksenteossa mainittavaa roolia.[213]

Lisäksi rakentaminen on suoritettava siten, että vesistön (ja pohjaveden) erilaiset käyttämistarpeet voidaan tyydyttää mahdollisimman vähäisessä määrin supistettuna (VL 2:3.1,4). Säännös koskee välillisesti myös maisemallisia tekijöitä, sillä erilaisten käyttämistarpeiden joukkoon kuuluvat myös esteettiset »käyttämistarpeet».

4.3.4 Lupaharkintaa koskeva erityissäännös – luonnonsuojelu ja muinaismuistot

Erityinen luonnonsuojelua ja muinaismuistoja lupaharkinnassa koskeva säännös on VL 2:4:ssä. Tämän erityissäännöksen mukaan muinaismuistojen suojaami-

---

nusarvioiden mukaan olivat suunnitellun sillan ja sen penkereiden rakentamiskustannukset yhteensä n. 1.700.000 markkaa ja vaihtoehdon II c kustannukset yhteensä n. 2.600.000 markkaa. (Summissa oli näin 900.000 mk ero eli 53 %.) VO myönsi luvan hakemuksen mukaisesti. Vesihallitus haki muutosta ja lausui, ettei päätöksen mukaista siltaa voitu pitää vesimaisemallisesti eikä ympäristönsuojelullisesti parhaana ratkaisuna luonnonkaunista paikkaa ajatellen. Kun VL 2:11:n säännökset huomioon ottaen ratkaisua ei voitu perustaa yksinomaan rakennuskustannusten minimointiin, ei päätöstä voitu pitää myöskään lainmukaisena. KHO katsoi päätöksessään: »Toteutettaessa Käkisalmen uuden sillan rakentamishanke valituksenalaisella päätöksellä myönnetyn luvan mukaisesti turmeltiin ympäristön luonnonkauneutta ja viihtyisyyttä enemmän kuin tarkoitetun tuloksen saavuttamiseksi oli välttämätöntä. Mikäli siltahanke toteutettiin muulla asianmukaisella tavalla, kuten esimerkiksi vaihtoehdon II c mukaisesti, nämä seuraukset voitiin pääosiltaan välttää ilman kustannusten kohtuutonta lisääntymistä hankkeen kokonaiskustannuksiin ja aiheutettavaan vahinkoon verrattuna.» Näin ollen ja ottaen huomioon erityisesti Pulkkilanharjun maisemallisen ainutlaatuisuuden KHO katsoi, että yleinen etu ei vaatinut sillan rakentamista VO:n päätöksessä tarkoitetulla tavalla sekä myös, että toteutettaessa hanke sanotulla tavalla ei rakentamisesta saatava hyöty ollut siitä johtuvaan vahinkoon, haittaan ja muuhun edunmenetykseen verrattuna huomattava. Tämän vuoksi KHO, ottaen huomioon VL 3:3, 2:6.2 ja 2:11.3:n, kumosi VO:n päätöksen luvan myöntämisen osalta ja hylkäsi TVH:n hakemuksen.

[213] Ks. myös KHO 1982 A II 84, jossa katsottiin, että kääntösillan tilalle suunnitellun kiinteän sillan alikulkukorkeus olisi ollut sellainen, että liikennettä ei ilman huomattavaa haittaa olisi edelleen voitu vesistössä harjoittaa. Kiinteä silta penkereineen olisi myös haitallisesti muuttanut arvokkaana pidettävää luonnon- ja kulttuurimaisemaa. Sillan rakentamista koskeva lupahakemus hylättiin. Kyseessä oli Virtasalmen silta. Ratkaisussa esteettisyys ei kuitenkaan ollut argumentaation kannalta keskeisessä asemassa, vaan vesiliikenteelliset seikat toimivat sen rinnalla hanketta vastaan. Ks. siltarakentamisesta myös *Hollo* (1991) s. 183–185 sekä Ruotsin VL:n osalta *Grönfors* JFT 1973 s. 163.

sen sekä luonnonsuojelun osalta on vesistöön rakennettaessa noudatettava, mitä erikseen on säädetty.[214] Säännös on varsin epämääräinen viittaussäännös, jonka tulkinta näyttää edelleenkin tuottavan ongelmia.[215] Toisaalta vuoden 1987 VL:n muutoksissa ympäristöarvot tulivat entistä selkeämmin esiin myös VL:n sanamuodoissa. Näin olisi mahdollista katsoa, että VL 2:4:n merkitys olisi vastaavasti vähentynyt, koska luonnonsuojelua ja muinaismuistojen (kulttuuriarvojen) suojelua koskevat arvot tulevat paremmin esiin VL:n päätöksentekomenettelyssä muiden säännösten kautta.[216] Tämä pitääkin paikkansa, mutta ei poista niitä ongelmia, jotka liittyvät tapauksiin, joissa VL:n muiden säännösten nojalla mahdollisesti päädytään luvan myöntämisen kannalle.

Säännöstä olisi lähtökohtaisesti tulkittava siten, että LSL:n ja MML:n mukaiselle alueelle ei ole mahdollista myöntää näiden lakien mukaisia arvoja loukkaavaa lupaa.[217] LSL:n mukaisten kohteiden osalta tulisi siten ennen VL:n mukaisen luvan myöntämistä lakkauttaa suojelu LSL:n mukaisesti, mikäli hankkeeseen aiotaan ryhtyä. Samalla tavoin MML:n mukaisten kohteiden osalta voitaisiin VL:n mukaisiin toimiin ryhtyä ja lupa myöntää vain, jos MML sen sallii.[218] Käytännössä tilanteet ovat kuitenkin usein ongelmallisia niissä tapauksissa, joissa

---

[214] Säännöstä ei ole lainkaan perusteltu HE:ssä 64/1959 tai vesilakikomitean mietinnössä (KM 1958:B97). Myöskään ehdotuksessa uudeksi vesioikeuslaiksi (KM 1939:3) ei perusteltu säännöstä (29.2 §), vaikka se mainittiinkin yksityiskohtaisissa perusteluissa, ks. s. 122. Ks. säännöksestä myös *Vihervuori* (1981) s. 66 ja *Vihervuori* (1987) s. 98 ja 247 sekä *Repo* (1981) s. 27–46.

[215] Vastaavanlainen viittaussäännöshän on myös TieL 19 §:ssä. Ks. edeltä pääluvusta II.

[216] Ks. *Vihervuori* YJ 1990/4 s. 137.

[217] Ratkaisussa KHO 1985 A II 133 LH:n LSL 19.2 §:n mukainen (yksityistä) luonnonsuojelualuetta koskeva ratkaisu kumottiin, koska alueen muodostaminen luonnonsuojelualueeksi ei edistänyt huomattavaa yleistä etua. Kyseessä ei siis ollut VL:n mukainen ratkaisu, mutta LH:n päätöksestä KHO:een valittanut LS Oy katsoi, että luonnonsuojeluhankkeen tarkoituksena oli estää sen voimalaitoshanke (K-kosken perkaaminen ja läheisen H-kosken voimalaitoshankkeen toteuttaminen), joka oli vireillä ennen kuin LSL:n mukainen suojeluhakemus tehtiin. LH:n päätöksen rauhoitusmääräyksissä oli kielletty mm. ympäristön muuttaminen ja kaikenlainen muu toiminta, joka saattoi muuttaa alueen maisemakuvaa. Valittajan (LS Oy:n) mukaan rauhoitettu alue oli »lepikkoista rantatörmää, jolla harjoitetusta laiduntamisesta johtuen ei ollut aluskasvillisuutta». LH:n lausunnossa KHO:lle katsottiin mm., että rauhoitetut alueet muodostivat luonnonkauniin kokonaisuuden edustaen Etelä-Pohjanmaan jokivarsilehtoja ja että K-joki oli myös maisemallisen suojelun kannalta arvokas alue. YM:n lausunnossa KHO:lle taas todettiin, että rauhoitetulla alueella oli itsenäinen luonnonsuojeluarvo. KHO katsoi asiakirjoista saatavan selvityksen nojalla, ettei alueella yksinään tai yhdessä LH:n 4.11.1981 ja 5.11.1981 antamilla päätöksillä muodostettujen kysymyksessä olevan suojelualueen läheisyydessä sijaitseviin tiloihin K ja Ko kuuluvien suojelualueiden kanssa voitu katsoa olevan sellaista merkitystä, että sen muodostaminen suojelualueeksi edistäisi huomattavaa yleistä etua.

[218] Ks. myös KHO 1973 A II 125, jossa katsottiin, että pohjavedenottamohankkeen toimeenpano saattoi tulla koskemaan lähdettä, joka oli kiinteä muinaismuisto, ja ennen luvan myön-

VL:n mukaista hanketta ei aiota toteuttaa varsinaisesti suojellulla kohteella, vaan hankkeen vaikutukset kohdistuvat suojelukohteisiin välillisesti. Tällöin on ylipäätäänkin vaikea arvioida hankkeen vaikutuksia suojelukohteeseen.

4.3.5 Etuvertailusta

Rakentamista koskevan lupaharkinnan (ja etuvertailun) kannalta keskeisiä ovat VL 2:6:n säännökset. Säännöksen mukaisen harkinnan tarkastelu on aloitettava VL 2:6.3:stä, jonka mukaan 2:2.2:ssä tarkoitettuun rakentamiseen on lupa myönnettävä, jos hankkeen toteuttamisesta ei aiheudu yleistä eikä yksityistä etua koskevia vahingollisia tai haitallisia seurauksia. Haitattomalle ja vahingottomalle sillalle tai johdolle on näin myönnettävä lupa. Jos tällainen hanke ei ole haitaton, on noudatettava VL 2:6:n 1 ja 2 momentin säännöksiä. Luvan myöntämisen kannalta »ensimmäisestä» edellytyksestä on nähdäkseni näin säädetty viimeiseksi. Tämä johtuu siitä, että VL 2:2.2:n mukaiset hankkeet ovat aina luvanvaraisia riippumatta niistä aiheutuvista seurauksista. Näin VL 2:6.3:n säännös sisältää eräänlaisen oikotien tällaisten (haitattomien) hankkeiden toteuttamiselle. Säännöksen ydin lupaharkinnan kannalta on haitallisuuden ja vahingollisuuden arviointi. Jos vaikutukset merkittävällä tavalla kohdistuvat »luonnon kauneuteen», ylittyy säännöksen mukainen kynnys, eikä lupaa voida – vielä – myöntää po. säännöksen nojalla. Vesimaisemaan liittyvät esteettiset arvot näet kuuluvat yleisen edun ja yksityisenkin edun piiriin. Haitattomiksi katsottavat hankkeet eivät joudu varsinaiseen etuvertailuun. Jo haitattomuuden arvioinnissa päätöksentekijälle jää melkoisesti harkintavaltaa jossa vesimaisemaan liittyvät – ainakin vähäiset – esteettiset tai muut kulttuuriarvot voivat jäädä huomiotta.

Pääsäännöt rakentamista koskevasta lupaharkinnasta on otettu VL 2:6.1–2:iin. Ensinnäkin sellaisille hankkeille, jotka eivät sanottavasti loukkaa yleistä tai yksityistä etua, voidaan lupa myöntää, mikäli hanke hyötyisän tai suojaavan tarkoituksensa vuoksi on tarpeen vesialueen tai sen rannalla olevan kiinteistön järkiperäistä hyväksikäyttöä taikka muuta hyödyllistä taloudellista toimintaa varten (VL 2:6.1). Luvan myöntämisessä on luonnollisestikin otettava huomioon myös edellä mainitut VL 2:3:n säännökset. Ensimmäisenä edellytyksenä luvan myöntämiselle tämän säännöksen mukaisesti on se, että hanke »ei sanottavasti»

---

tämistä oli selvitettävä, ettei hanke ollut MML:n vastainen. Kyseessä oli pohjavedenottamon rakentamista koskeva asia. MV katsoi, että alueella oleva lähde (ns. Elävä lähde) oli mainittu uhrilähteenä G.A. Gottlundin muistiinpanoissa vuodelta 1858, joten kyseessä oli MML:n mukainen kohde. VO oli kuitenkin myöntänyt luvan. Ks. aihepiiristä myös *Vihervuori* YJ 1990/4 s. 140–142. MV:n mainitsemat kulttuurihistorialliset perusteet ovat varsin relatiivisia, eikä näin näytetä edellytettävän kovin paljoa lähteen erottamiseksi jostakin toisesta lähteestä.

loukkaa yleistä tai yksityistä etua. Kysymys on näin jälleen »haitattomuuden» harkinnasta. Tällaisessa tilanteessa on nähdäkseni erotettava toisistaan VL 2:2:n mukaiset ja muut hankkeet.

Jos kysymys on VL 2:2:n mukaisesta hankkeesta, joka aina vaatii luvan (silta yms.), ja ollaan VL 2:6.1:n mukaisessa harkinnassa, ei hanke voi olla täysin haitaton, koska tällöin lupa olisi myönnetty VL 2:6.3:n nojalla. Haitallisuuden asteen tulisi tällaisissa tilanteissa olla varsin vähäinen. Nähdäkseni tilanne on lähinnä teoreettinen, sillä elävässä elämässä sanottavaa vähäisempi yleisen tai yksityisen edun loukkaus on ilmeisestikin myös haitaton ja vahingoton. Teoriassa olisi kuitenkin mahdollista, että lupaa ei myönnettäisi VL 2:6.3:n nojalla vaan VL 2:6.1:ään perustuen.

Tarkasteltavana oleva säännös sallii vähäisen yleisen tai yksityisen edun loukkauksen ilman VL 2:6.2:n mukaista varsinaista etuvertailua. Kysymys ei näin ole »puhtaasta» haitattomuusedellytyksestä. Vähäisyyden (»ei sanottavasti») arvioinnissa harkintavaltaa jää melkoisesti päätöksentekijälle. Käytännössä tulkinta johtanee helposti siihen, että säännöstä tulkitaan kuin kysymys olisi »puhtaasta» haitattomuusedellytyksestä. Säännöstä tulkittaneen näin »kaksiarvologiikan» mukaisesti – kyllä tai ei, vaikka se sallisi myös kolmannen vaihtoehdon.[219] Teoreettisesti on kuitenkin mahdollista ajatella sellaisia tilanteita, joissa lupa myönnettäisiin, vaikka vähäiset haitat tiedostettaisiin.

Haitattomuus ei kuitenkaan ole ainoa VL 2:6.1:n mukainen luvan myöntämisen edellytys. Hankkeen tulee nimittäin säännöksen mukaan olla tarpeen hyötyisän tai suojaavan tarkoituksensa vuoksi vesialueen tai sen rannalla olevan kiinteistön järkiperäistä hyväksikäyttöä taikka muuta hyödyllistä taloudellista toimintaa varten. Tämän hyödyllisyysedellytyksen täyttäminen ei tuottane yleensä vaikeuksia. Jos hanke loukkaa (enemmän kuin sanottavasti) yleistä tai yksityistä etua, sovellettaviksi tulevat VL 2:6.2:n säännökset.

Milloin rakentamisesta siis aiheutuu VL 2 luvun säännösten (lähinnä VL 2:3.1:n) mukaisesti toteutettuna vähäistä suurempi yleisen tai yksityisen edun loukkaus tai rakentamiseen muutoin ei VL 2:6.1:n nojalla voida myöntää lupaa, on noudatettava VL 2:6.2:n säännöksiä. Luvan myöntämisen edellytyksenä tämän säännöksen mukaan on, että yleinen tarve vaatii rakentamista tai että rakentamisesta saatava hyöty on siitä johtuvaan vahinkoon, haittaan ja muuhun edunmenetykseen verrattuna huomattava. Vahinkoihin ja haittoihin kuuluvat myös vesimaiseman esteettisille arvoille aiheutettavat negatiiviset seuraukset. Näin myös ne on otettava etuvertailussa huomioon. Yleinen tarve voi säännöksen mukaan syrjäyttää yksityiset edut ja muut yleiset edut. Yleisen tarpeen ollessa ole-

[219] Ks. tarkemmin *Vihervuori* (1987) s. 254.

massa ei lupaharkinnassa suoriteta varsinaista etuvertailua, vaan vahinkoja ja haittoja pyritään ehkäisemään lähinnä lupaehdoin/määräyksin. Yleinen tarve on käytännössä ollut mahdollista tulkinnallisesti poistaa. Näissä tapauksissa on katsottu, että yleinen tarve ei vaadi tietynlaista ratkaisua.[220]

Luvan epääminen ympäristöön liittyviin esteettisiin arvoihin nojautuen vaatii yleensä »normaalista» poikkeavia esteettisiä arvoja tai muita kulttuuriarvoja. Tällaisista oli kysymys – ehkä kuuluisimmassa VL:n nojalla annetussa – ratkaisussa KHO 1978 A II 123 (ään. 3–3), joka koski Huopanankoskea. Siinä katsottiin, että arvioitaessa vesivoimalaitoksen rakentamisen aiheuttaman vahingon määrää, oli otettava huomioon myös menetettävän koskialueen maisemalliset ja kulttuurihistorialliset arvot, sen kalataloudellinen merkitys sekä oliko rakentaminen välttämätöntä vesistön tarjoamien etujen saamiseksi hyödylliseen käyttöön.[221] Esteettiset ja muut kulttuurihistorialliset arvot ovat ratkaisussa keskeisessä asemassa. Kun kyseessä ei ollut luonnontilainen alue, ilmeisesti juuri kulttuurihistorialliset arvot (Juhani *Ahon* lastukoski) painoivat vaakakupin lopullisesti ympäristöarvojen kannalta myönteiselle kannalle, vaikka KHO toteaakin koskialueen olevan erityisen luonnonkaunis. Ilmeisesti juuri tällainen kvalifikaatio oli tarpeen argumentaation kannalta, vaikka nähdäkseni koski sinänsä ja jo rakennettuna ei kovinkaan paljon poikkea keskisuomalaisesta koskesta yleensä.[222] Huomattavaa ratkaisussa on myös se, että KHO ei mitenkään

---

[220] Ks. myös ratkaisut KHO 1982 A II 82 ja 84 edeltä.

[221] Ratkaisussaan KHO katsoi, että asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan Huopanankoski oli eräs harvoista Keski-Suomessa vielä olevista luonnonvaraisista ja entistämiskelpoisista koskista. Arvioitaessa voimalaitoksen rakentamisesta aiheutuvan vahingon määrää oli otettava huomioon rakennettaessa häviävän koskialueen *erityinen luonnonkauneus* ja sen muut *maisemalliset* arvot sekä koskeen tässä tapauksessa liittyvät *kulttuurihistorialliset* arvot samoin kuin sen tuhoutuva vaelluskalakanta. Yleiseltä voimataloudelliselta kannalta katsottuna ei kosken rakentamisella, kun otettiin huomioon hakemuksessa tarkoitetusta voimalaitoksesta saatavan energiamäärän vähäisyys, ollut nykyisin huomattavaa merkitystä. Hankkeen työllistävä vaikutus olisi paikallinen ja verrattain vähäinen sekä rajoittuisi voimalaitoksen rakentamisen aikaan. Kosken merkitys luontonsa puolesta säilytettävänä alueena sekä siihen liittyen mahdollisena virkistysalueena ja matkailukohteena tuli harvinaisuutensa vuoksi kasvamaan, varsinkin jos koski saatettiin entistämistoimenpitein vastaamaan sen luonnontilaa. Ottaen huomioon kosken säilyttämisen merkityksen ja sen, ettei vesistön tarjoamien etujen saamiseksi hyödylliseen käyttöön ollut välttämätöntä rakentaa koskea, KHO katsoi, ettei yleinen tarve vaatinut rakentamista ja ettei po. hankkeesta saatavaa hyötyä voitu katsoa siitä johtuvaan vahinkoon verrattuna huomattavaksi. Kun edellytyksiä rakentamisluvan myöntämiselle ei näin ollen ollut, KHO, ottaen huomioon VL 2:6 ja 2:11 sekä 3:3.2:n säännökset, kumosi VO:n päätöksen ja hylkäsi hakemuksen. (Erimieliset hn:t olisivat pysyttäneet VO:n päätöksen, joka olisi merkinnyt luvan myöntämistä.)

[222] Koskiensuojelulain (ja Ounasjoesta annetun erityislain sekä Kyrönjoesta annetun erityislain) mukaiset »luonnontilaiset» kosket on osoitettu voimataloudellisen käytön ulkopuolelle,

perustellut luonnonkauneutta, vaan ilmeisesti otti kauneuden – ehkä asiakirjoista – annettuna.[223]

Varsinaisessa etuvertailussa on kysymys hyödyn vertaamisesta haittoihin. Hyöty on määrättävä VL 2:11:n mukaisesti (1 mom.). Sama säännös sisältää ohjeita myös vahinkojen ja haittojen arvioimisesta. Etuvertailu voi johtaa joko luvan myöntämiseen tai epäämiseen. Näin vasta etuvertailun jälkeen on mahdollista evätä rakentamista koskeva lupahakemus. Sekä yleisen tarpeen arviointi että etuvertailu jättävät runsaasti harkintavaltaa päätöksentekijälle.

Kun Huopanankoskessa oli kysymys kulttuuriarvojen kannalta erityisestä kohteesta, niin erityistä vähäisemmät maisema-arvot (tai esteettiset arvot) voivat johtaa siihen, ettei lupaa myönnetä. Näin käy usein pienehköissä hankkeissa, joissa yleinen tarve ei vaadi luvan myöntämistä ja etuvertailussa päädytään luvan epäämiseen. Näin kävi esimerkiksi ratkaisussa KHO 1969 A II 156, jossa todettiin, että tienpenkereen ja siihen kuuluvan kahden sillan rakentamisesta vesistöön aiheutui VL 2:6.1:ssa tarkoitettua suurempi yleisen ja yksityisen edun loukkaus. Tämän johdosta rakentamisesta saatavaa hyötyä ei voitu näin pitää siitä johtuvaan vahinkoon, haittaan ja muuhun edunmenetykseen verrattuna huomattavana.[224] Tässä ratkaisussa esteettiset kysymykset (tai kulttuuriarvot) eivät olleet yksinomaisia, vaan ne yhdessä muiden ympäristöarvojen kanssa johtivat lu-

---

joten Huopanankosken kaltaisia kiistoja esiintynee enää varsin harvoin. Toisaalta on todettava, että koskiensuojelulaki ei estä muita VL:n mukaisia hankkeita kuin voimalaitoksen rakentamisen.

[223] Ks. Huopanankoskesta myös KHO 1992 A 89, jossa kysymys vanhan voimalaitoksen uusimisesta, eikä kyseessä ollut koskiensuojelulain 1 §:ssä tarkoitetun uuden voimalaitoksen rakentaminen. Ks. myös voimalaitosluvan yhteydessä suoritettavaa kosken perkaamista koskeva KHO 20.4.1982 t. 1636, jossa katsottiin, että lisäperkaaminen mm. turmeli ympäristön viihtyisyyttä enemmän kuin kysymyksessä olevan voimalaitoksen vesivoiman saannin turvaamiseksi oli välttämätöntä. Tämän vuoksi ja ottaen huomioon kosken luonnonarvojen säilyttämisen merkityksen, KHO kumosi VO:n lupapäätöksen ja hylkäsi hakemuksen lisäperkaamisen osalta.

[224] KHO katsoi, että tienpenkereen ja siihen kuuluvien siltojen rakentaminen aiheuttaisi ympäristön *luonnonkauneuden* menetystä, merialueen puhdistumiskyvyn heikentymistä, vesitieyhteyksien vaikeutumista ja lähistöllä olevien kiinteistöjen käyttömahdollisuuksien ja arvon vähentymistä. Hankkeesta aiheutuisi näin ollen VL 2:6.1:ssa tarkoitettua suurempi yleisen ja yksityisen edun loukkaus. Sen vuoksi ja kun rakentamisesta saatavaa hyötyä, kun otettiin huomioon edellä mainitut siitä aiheutuvat vahingolliset seuraukset sekä se merkitys, mikä *luonnonkauneuden*, merialueen puhdistautumiskyvyn ja vesitieyhteyksien säilyttämisellä po. alueella oli raha-arvon lisäksi, ei voitu pitää siitä johtuvaan vahinkoon, haittaan ja muuhun edunmenetykseen verrattuna huomattavana, KHO, huomioon ottaen VL 2:6.2:n ja 2:11.3:n kumosi valituksenalaisen päätöksen ja hylkäsi A:n ja B:n hakemuksen. Kysymyksessä oli silta Espoon Suvisaaristossa (Svinö–Björkholmarne ja Saunala). Valittajat olivat perustelleet valitustaan nimenomaisesti myös esteettisillä seikoilla. He näet katsoivat, että penger myös rumensi maise-

van myöntämättä jättämiseen. Ympäristöarvot katsottiin tapauksessa sillan ja penkereen rakentamisesta koituviin mahdollisiin taloudellisiin tai muihin arvoihin verrattuna suuremmiksi.[225]

4.3.6 Ehdoton luvanmyöntämiseste – huomattavat, laajat ja suuret vaikutukset

Jos etuvertailussa tai yleisen tarpeen perusteella päädytään luvan myöntämiseen, on luvan myöntämistä (teoriassa) tarkasteltava myös VL 2:5:n nojalla, sillä yleinen tarvekaan tai etuvertailu ei voi syrjäyttää VL 2:5:n säännöksiä.[226]

VL 2:5:n mukaan rakentamiseen ei saa myöntää lupaa, jos rakentaminen vaarantaa yleistä terveydentilaa, aiheuttaa huomattavia ja laajalle ulottuvia vahingollisia muutoksia ympäristön luonnonsuhteissa tai vesiluonnossa ja sen toiminnassa taikka jos se suuresti huonontaa paikkakunnan asutus- tai elinkeino-oloja. Kysymys on siis ns. ehdottomasta luvanmyöntämisesteestä. Ehdottomana luvanmyöntämisesteenä ei nimenomaisesti mainita esteettisiä edellytyksiä luvan epäämiseksi. Kuitenkin ympäristön luonnonsuhteet ja vesiluonto pitävät sisällään myös luontoon liittyvät esteettiset arvot. Näin myös ne voivat olla osana yleistä etua, joka estää luvan myöntämisen.[227]

Käytännössä tämän säännöksen nojalla ei tiettävästi ole koskaan evätty lupaa, joten kysymys on toistaiseksi ollut lähinnä teoreettisesta mahdollisuudesta.[228]

---

maa ja hankkeen toteuttaminen aiheuttaisi häiriötä ja haittoja lähistöllä olevalle huvila-asutukselle sekä alentaisi kiinteistöjen arvoa rannassa ja sen läheisyydessä.

[225] Ks. myös KHO 1981 A II 89, jossa katsottiin, että myönnettäessä lupaa sillan penkereineen rakentamiseen yksityistielle, oli otettava huomioon myös vesistön puhdistumiskyky ja ympäristön viihtyisyys; sekä KHO 1982 A II 83, jossa todettiin, että L-muotoisesta mereen rakennetusta aallonmurtajasta aiheutui VL 2:6.1:ssa tarkoitettua suurempi yksityisen edun loukkaus. Rakentamisesta saatavaa hyötyä ei myöskään voitu pitää siitä johtuvaan vahinkoon, haittaan ja muuhun edunmenetykseen verrattuna huomattavana.

[226] Ks. myös yleisesti *Hollo* (1991) s. 170–171 sekä erityisesti *Hollo* (1976) s. 308–317.

[227] Tällä kannalla oli myös ehdotus uudeksi vesioikeuslaiksi (KM 1939:3), jossa VL 2:5:ää vastaavassa säännösehdotuksessa (29.1 §) luettiin luonnonkauneus yleisen edun piiriin. Ehdotuksen mukaan lupa voidaan evätä mm., jos rakentamisen harkitaan saavutettavaan hyötyyn verraten »suhteettomasti vähentävän luonnonkauneutta tahi loukkaavan muuta yleistä etua». Esteettisten seikkojen osalta kysymys oli siis hyödyn vertaamisesta luonnonkauneuteen, eikä suorasta luvanmyöntämisesteestä kuten muiden etujen kohdalla. Ehdotukseen 29 §:ksi oli otettu Ruotsin VL:ssa mainittujen esimerkkien (asutus ja viljelykset) lisäksi myös muita esimerkkejä ja näin »pyritty antamaan säännökselle laajempi sovellettavuus». Ks. ehdotus uudeksi vesioikeuslaiksi (KM 1939:3) s. 121–122. Myöhemmät lainvalmistelijat sitten unohtivat luonnonkauneuden, eikä alkuperäinen VL sisältänyt säännöstä sen huomioon ottamisesta lupaharkinnassa.

[228] Ks. *Vihervuori* (1987) s. 248–249.

4.3.7 Lupaehdot

Kun lupaharkinnassa on päädytty luvan myöntämisen kannalle, tulevat harkittaviksi (teoreettisesti tarkasteltuna) lupaehdot/määräykset.[229] Käytännössä lupaehdot vaikuttavat jo lupaharkinnassa siten, että niiden avulla hankkeesta aiheutuvat haitalliset seuraukset pyritään minimoimaan eli hanke pyritään niiden avulla tekemään mahdollisimman haitattomaksi. Vesimaisemaan liittyvien esteettisten arvojen kannalta lupamääräykset voivat olla hyvin merkittäviä, sillä niiden avulla voidaan pyrkiä suojaamaan näitä arvoja, kun lupa hankkeeseen myönnetään. Niillä siis voidaan pyrkiä siihen tilanteeseen, että luvan myöntäminen hankkeelle on ylipäätään mahdollista. Teoreettisesti (ja lainsäädäntötekniikan kannalta) olisi mahdollista ajatella, että lupaehtojen tarkastelu olisi suoritettava vasta luvan myöntämiseen päätymisen jälkeen. Käytännölle tällainen menettely on kuitenkin vierasta, sillä lupa-asiaa harkitaan tavallaan kokonaisuutena. VL 2 luvussa on useita lupaehtoja/määräyksiä koskevia säännöksiä. Näitä ei tässä pyritä tarkastelemaan seikkaperäisesti vaan lähinnä kuvailevasti. VL 2:14:ssä säädetään vedenkorkeutta tai vedenjuoksua koskevista lupamääräyksistä. Maa- ja kivikasojen tasoittamista koskevista lupamääräyksistä säädetään VL 2:15:ssä. Nimenomaan nämä (VL 2:14 ja 2:15) säännökset ovat tärkeitä myös maisemallisten arvojen suojelussa. Liikenteen kannalta tarpeellisista laitteista on säännökset VL 2:16:ssä. Kulkemiseen ja uittamiseen liittyvistä määräyksistä säädetään myös VL 2:17–21:ssä. Kalanhoitovelvoitteesta säädetään VL 2:22.1:ssä ja kalanhoitomaksusta VL 2:22.2:ssä. Vesistön puhtauden säilyttämiseksi vaadittavia laitteita tai toimenpiteitä koskevista määräyksistä säädetään VL 2:23:ssä.

4.4 Ruotsin vesilainsäädännöstä (Tanska, Flander ja Ranska)

Vesirakentamisen maisemallisten vaikutusten osalta tutkimus käsittää vain edellä olleen katsauksen Suomen lainsäädäntöön. Kaikkien muissa osissa mukana olevien vertailumaiden vesien käyttöä koskeva lainsäädäntö on siis tietoisesti jätetty lähes huomiotta. Tässä jaksossa tuodaan esiin vain joitakin lähtökohtia vertailumaiden lainsäädännön suhteen. Tämä johtuu osittain siitä, että vesilainsäädäntö näyttää lähes kaikissa vertailumaissa käsittävän erittäin laajan säännöstön. Näin seikkaperäinen katsaus vaatisi tutkimuksen muihin osa-alueisiin nähden liiaksi huomiota. Toisaalta vertailumaiden lainsäädännön niukkuus johtuu tässä siitä,

[229] Ks. lupaehdoista myös *Hollo* (1991) s. 173–174.

että missään muualla ei ole Suomeen verrattavissa olevia vesistöolosuhteita.[230] Tämä seikka taas tavallaan johtaa oikeusvertailun hyödyttömyyteen.

Ruotsin vesilaissa (vattenlagen, SvVL, 1983:291) ei ole säännöksiä, joissa nimenomaisesti luvan myöntämiskynnyksenä tai lupaharkintaan liittyen tuotaisiin esiin esteettisiä seikkoja. SvVL:n säännösten nojalla on kuitenkin mahdollista kiinnittää lupaharkinnassa huomiota myös esteettisiin kysymyksiin.[231] Vesien käyttöä koskevan ja lupaharkinnankin kannalta keskeisessä asemassa olevan SvVL 3:7:n säännöksen mukaan hankkeet on toteutettava siinä laajuudessa ja sellaisella tavalla, että tarkoitus saavutetaan ilman kohtuuttomia kustannuksia mahdollisimman vähäisin yleiselle ja yksityiselle edulle aiheutetuin loukkauksin ja haitoin. Toiminnanharjoittajalla on myös velvollisuus suorittaessa toimenpiteitä ehkäistä vahinkoja ennalta tai minimoida ne. Myös SvVL:ssa on etuvertailua koskeva säännös, jonka mukaan etujen tulee yleisestä ja yksityisestä näkökulmasta olla suurempia kuin hankkeesta aiheutuvat kustannukset ja vahingot.[232]

Tanskan vesilain (lov om vandløb, TVL, 1992-05-19 nr 404) tavoitesäännöksen mukaan TVL:n mukaisessa toiminnassa on otettava huomioon myös ympäristölliset vesistön laatua koskevat vaatimukset. Näihin vaatimuksiin sisältyvät myös mm. kulttuurihistorialliset ja maisemalliset näkökohdat, jotka fyysisesti liittyvät vesistöihin ja niiden ympäristöön.[233] TVL:ssa ei kuitenkaan ole säännöksiä, joissa nimenomaisesti tuotaisiin esiin maisemallisia tai esteettisiä seikkoja.

Flanderin (Belgian) vesilaissa (Wet betreffende de onbevaarbare waterlopen, WW, 28 december 1967), joka koskee »purjehduskelvottomia» vesiä, ei ole nimenomaisia säännöksiä esteettisten seikkojen huomioon ottamisesta.[234] Ylipää-

[230] Muun tässä tutkimuksessa selvitetyn lainsäädännön osalta ei näin suurta olosuhteiden poikkeavuutta nähdäkseni ole.

[231] Ks. Ruotsin vesilainsäädännöstä yleisesti *Michanek* (1994) s. 201–216. Ks. myös Ruotsin vanhan vesilainsäädännön mukaisista esteettisiä kysymyksiä koskevista kysymyksistä *Grönfors* JFT 1973 s. 163, jossa tuodaan esiin sekä siltaa (NJA 1950 s. 89) että maankuivatusta koskevat ratkaisut (NJA 1960 s. 726).

[232] SvVL:n harkinnan kannalta keskeisessä asemassa on suurten hankkeiden osalta NRL (SvVL 3:1). Lain nojalla ei saa myöskään myöntää lupaa vastoin yksityiskohtaista kaavaa tai aluemääräyksiä (SvVL 3:2). SvVL:n soveltamisessa on siis ympäristönkäytön suunnittelulla – Suomen VL:iin verrattuna – varsin vahva asema.

[233] Nimenomaisesti näitä seikkoja ei kuitenkaan vieläkään ilmaista laissa. Vuonna 1990 valtiopäiville annetussa ehdotuksessa TVL:ksi (lovforslag nr. L 24, Folketinget 1990–91) nämä seikat mainittiin erityisessä tavoitesäännöksessä.

[234] Ks. yleisesti esim. *De Pue* ym. (1994) s. 329–334.

täänkään laki ei sisällä kovinkaan monia yleisiä aineellisia säännöksiä, vaan se sääntelee lähes ainoastaan menettelyllisiä seikkoja.[235]

Ranskassa vesivoiman hyväksikäytöstä annetussa erityislaissa (loi du 16 octobre 1919, relative à l'utilisation de l'energie hydraulique) on maisemalliset seikat mainittu lupaehtoja koskevassa säännöksessä (art. 10).[236] Sen mukaan lupaehdoissa on erityisesti määrättävä maisemansuojelua koskevista seikoista. Muussa vesien käyttöä koskevassa lainsäädännössä esteettisiä seikkoja ei nimenomaisesti mainita.[237]

5. MAA-AINESTEN OTTAMISEN LUPAJÄRJESTELMÄ

Maa-ainesten ottamisen sääntelyjärjestelmä jakautuu kahteen lakiin. Maa-ainesten ottamisesta kaavoittamattomalla alueella säädetään MAL:ssa. Maa-ainesten ottamisesta asema-, rakennus- ja rantakaava-alueella sekä vahvistetun (ns. kolmannen asteen) yleiskaavan alueella säädetään taas RakL:ssa. Näiden kahden lain mukaisissa säännöksissä on useita eroja, joten säännösten tarkastelu erikseen on perusteltua.

MAL:n soveltamisalan piiriin kuuluu kiven, soran, hiekan, saven ja mullan ottaminen pois kuljetettavaksi taikka paikalla varastoitavaksi tai jalostettavaksi (MAL 1.1 §). MAL:n soveltamisalaan ei näin kuulu turpeen ottaminen. MAL ei myöskään koske kaivoslakiin[238] tai vesialueella VL:n nojalla VO:n lupaan perustuvaa ainesten ottamista (MAL 2.1,1 ja 2.1,3 §). Myöskään rakentamisen yh-

---

[235] Belgiassa ja erityisesti Flanderissa vesistöjen merkitys on ylipäätäänkin toisenlainen kuin esim. Suomessa, kun Flanderin alueella ei Suomen mittapuun mukaan ole oikeastaan ainoatakaan järveä ja sen alueen läpi kulkee vain yksi merkittävä joki Schelde (sivujokineen), koska Maas'kin vain sivuaa Flanderin aluetta rajajokena. Kanavilla sen sijaan on erittäin huomattava merkitys erityisesti liikenteelliseltä kannalta, mutta niiden sääntely ei kuulu »ympäristölainsäädännön piiriin». Lisäksi on huomattava, että osa Flanderin maapinta-alasta on meren pinnan tason alapuolella.

[236] Ks. vesienkäytöstä yleisesti esim. *Prieur* (1991) s. 553–556.

[237] Ranskassa vesien käyttöä koskevat mm. seuraavat lait: Code rural (I livre, titre III); Code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure (L. no 64-1245 du 16 déc. 1964); Code des portes maritimes (Décr. no 78-487 et 78-488 du 22 mars 1978); loi no 64-1245 du 16 décembre 1964, relative au régime et à la réparatition des eaux et à la lutte contre leur pollution sekä loi no 92-3 du 3 janvier 1992, sur l'eau. Tämän lisäksi Ranskassa on lukuisia vesihallintoa koskevia säädöksiä.

[238] Kaivoslaki (503/1965), jonka mukaisella toiminnalla on myös ympäristölliset vaikutuksensa, jätetään tämän tutkimuksen ulkopuolelle, koska se ei sisällä esteettisiä tai muitakaan ympäristöllisiä vaatimuksia koskevia säännöksiä lukuun ottamatta 71.2 §:n epämääräistä viittausta

teydessä irrotettujen ainesten ottamista ja hyväksikäyttöä ei MAL koske, kun toimenpide perustuu viranomaisen antamaan lupaan tai hyväksymään suunnitelmaan (MAL 2.1,2 §).

Seuraavassa tarkastellaan ensinnä luvan myöntämisen edellytyksiä eli niitä aineellisia säännöksiä, joiden nojalla lupaharkinnassa päädytään joko myönteiseen tai kielteiseen ratkaisuun. Tämän jälkeen huomion kohteena on varsinainen lupasääntely ja lopuksi lupamääräyksiä koskevat säännökset, joiden avulla ainesten ottamisesta aiheutuvia haittoja pyritään ehkäisemään. Näillä säännöksillä on luonnollisesti merkitystä myös luvan myöntämistä koskevassa harkinnassa, sillä lupamääräyksillä toiminta normaalisti voidaan rajoittaa sellaiseksi, että lupa on mahdollista myöntää. Lähtökohtana tarkastelussa on MAL 3.1 § (ainesten ottamisen rajoitukset), jonka mukaan MAL:ssa tarkoitettuja aineksia ei saa ottaa niin, että siitä aiheutuu kauniin maisemakuvan turmeltumista, luonnon merkittävien kauneusarvojen tai erikoisten luonnonesiintymien tuhoutumista taikka huomattavia tai laajalle ulottuvia vahingollisia muutoksia luonnonolosuhteissa. MAL:n säännökset ovat avoimesti esteettisiä termejä sisältävinä tämän tutkimuksen kannalta erittäin mielenkiintoisia. Seuraavassa huomio kiinnitetäänkin pääasiassa näihin säännöksiin.[239] MAL:n aineellisten säännösten jälkeen huomio kohdistetaan RakL 124a §:n vastaaviin normeihin. Vasta tämän jälkeen tarkastellaan lupamenettelyä koskevaa sääntelyä.

5.1 Esteettisperusteiset kiellot maa-aineslaissa

5.1.1 Yleissäännös – kauniin maisemakuvan turmeleminen kielletty

Kauniin maisemakuvan turmeleminen on siis maa-aineksia ottamalla kielletty. Säännös on yleissäännös, joka näennäisesti suojaa kaikki kauniit maisemat maa-ainesten ottamiselta.[240] MAL 3.1 §:n säännöksen tulkintaa ei ole ohjattu määri-

---

luonnonsuojeluun. Luonnonsuojelulakityöryhmä ehdottaa kaivoslain 6 §:ään säännöstä, jonka mukaan valtausta ei saisi tehdä LSL:ssa tarkoitetulla luonnonsuojelualueella tai maisemanhoitoja suojelualueella. Ks. luonnonsuojelulakityöryhmän tarkistettu mietintö (YM, AKO, Työryhmän raportti 5/1995) s. 53.

[239] Tässä tutkimuksessa ei ole katsottu tarpeelliseksi seikkaperäisesti selvittää mm. MAL:n säätämishistoriaan, soveltamisalaan, muutoksenhakujärjestelmään jne. liittyviä kysymyksiä, koska ne ovat tulleet riittävästi selvitetyiksi *Vihervuoren* (1989) maa-aineslainsäädäntöä koskevassa kattavassa tutkimuksessa: Maa-ainesten ottaminen ja suojelu. Jatkossa huomion kohteena ovat näin aineelliset maa-ainesten ottamista koskevat säännökset.

[240] Ks. säännöksestä seikkaperäisesti myös *Vihervuori* (1989) s. 157–164 (viitteineen) sekä esim. *Rautamäki* Ympäristö ja terveys 1984 s. 570 ja 575, *Nordberg* (1984) s. 120–125 ja *Kontturi* ja *Lyytikäinen* (1985) s. 44.

telmin tai muin lisäohjein. Näin se jättää luvan myöntämistä harkitsevalle viranomaiselle (kh) vallan päättää, milloin kysymys on kauniista maisema(kuva)sta.[241] Säännöksen tulkinnan, joka on ns. oikeusharkintaa, kannalta on siis keskeistä se, milloin maisema on päätöksen tekevän viranomaisen mielestä kaunis.[242] Turmeltumisen suhteen tulkinnalliset erimielisyydet eivät ole yhtä mittavia, vaikka nekin voivat olla varsin suuria. Se näet tarkoittaa maiseman laadun rajua muutosta, jonka seurauksena kaunis maisemakuva häviää.[243] Lähtökohtaisesti arvotetaan olemassa olevaa maisemaa, eikä siis kiinnitetä huomiota siihen, millainen maisemasta mahdollisesti ottamisen jälkeen tulee eli olisiko mahdollista saattaa maisema ottamisen jälkeen uudestaan kauniiksi.[244]

Säännöksen kannalta on mielekästä jakaa yleisesti maisema(kuva) kahteen pääryhmään, joista ensimmäinen olisi ns. luonnon maisema (jota koskee myös jäljempänä selvitettävä erityissäännös) ja toinen kulttuurimaisema. Oletetaan – toisin kuin tässä tutkimuksessa aiemmin on teoreettiselta kannalta hahmoteltu, että luonnon maisemaan kuuluu myös esimerkiksi metsätalouden piirissä hoidettu maisema. Näin luonnon maisemien määrä olisi melkoisen suuri. Jos näiden alueiden osalta presumoidaan – kuten ympäristökeskustelussa nykyisin

---

[241] Kh:lla ei kuitenkaan ole erityistä asiantuntemusta tämän seikan harkitsemiseen. Sen ei myöskään tarvitse pyytää minkään toisen viranomaisen tai muun tahon lausuntoa, joka koskisi maiseman kauneutta. Lausuntojen pyytämisvelvollisuus koskee näet ainoastaan niitä tilanteita, joissa alueella on huomattava merkitys seutukaavoituksen kannalta (seutukaavaliitto) tai valtakunnallista merkitystä luonnonsuojelun kannalta eli alue kuuluu suojeluohjelmaan (YM) (MAA 5.1 §). Lisäksi kh:n tulee pyytää AYK:n (aiemmin vesipiirin vesitoimisto) lausunto pohjaveden suojeluun liittyen, jollei sitä ole pidettävä tarpeettomana (MAL 13.1 §).

[242] MAL:n Eduskuntakäsittelyn aikana ehdotettiin myös sanojen »kaunis maisemakuva» poistamista. Perusteluna tälle esitettiin niiden epämääräisyys ja se, ettei maiseman kauneusarvoa ole mahdollista mitata. Ks. II LaV mietintö 1/1981 II vastalause (Juhantalo, Maijala, Miettinen, Ronkainen ja Ursin) s. 17. Osittain 3 §:n sanamuodon katsottiin myös aiheuttavan sen, että ehdotus olisi vaatinut perustuslain säätämisjärjestyksen. Ks. perustuslakivaliokunnan lausunto 3/1981 III eriävä mielipide (Zyskowicz, Ihamäki, Pystynen ja Muroma) s. 38 (em. LaV mietinnön liite). Ks. myös *Sepänmaa* (1988) s. 210, joka toteaa, että MAL:n kauneuspykälä on määrittelyhankaluuksien takia vaarassa menettää merkityksensä.

[243] Ks. myös HE 88/1980 s. 8 ja *Vihervuori* (1989) s. 164–167.

[244] Oletuksena siis ikään kuin on, että tuleva maisema ei voisi olla kaunis. Tämä johtuu siitä, että MAL:n tarkoitus on »luonnonsuojelullinen» (säilyttävä) eikä ainoastaan esteettisiä arvoja turvaava. Ks. myös *Nordberg* (1984) s. 122, joka toteaa, että »lainsäätäjä on tarkoittanut suojata Suomen luontoon kuuluvia alkuperäisiä kauneusarvoja». MAL:n luonne on siis säilyttävä toisin kuin esim. RakL:n, jonka järjestelmän tarkoituksena on lähinnä ympäristön muuttamisen kontrollointi. Tämä ero näkyy myös lupajärjestelmässä siten, että RakL:n puitteissa voidaan pyrkiä luomaan »uusia esteettisiä arvoja» ja näin voidaan – ainakin teoriassa – myös arvioida ympäristön nykyistä laatua tulevaan tasoon esteettistenkin arvojen kannalta.

tehdään, että luonnon maisema on lähtökohtaisesti kaunis[245], joudutaan melkoisten ongelmien eteen.[246] Tällöinhän maa-ainesten ottaminen ei olisi lainkaan mahdollista ns. luontokohteista.[247] Oikeuskäytännössä tällaisia kohteita eli ratkaisuja, joissa argumentaatio olisi rakentunut yleissäännöksen varaan, on esiintynyt varsin harvoin.[248] Tämä taas johtuu nähdäkseni siitä, että yleissäännöksen sijasta on pyritty käyttämään jäljempänä selostettavaa erityissäännöstä (lähinnä erikoisia luonnonesiintymiä), koska sen nojalla argumentaatio on tavallaan helpompaa.

Kulttuurin piirissä olevien alueiden osalta tilanne ei lähtökohtaisesti ole yhtä ongelmallinen. Kuitenkin myös tällaisten alueiden osalta arvottamiseen liittyvät ongelmat ovat tavallisesti valtavia. Eli sekään, että kaikki muut kuin kirjaimellisesti luonnontilaiset alueet luettaisiin kulttuurimaiseman piiriin, ei poistaisi ongelmia. Useimmiten tällaiset luonnontilaiset alueet ovat LSL:n nojalla suojeltuja, joten ne eivät tule kysymykseen maa-ainesten ottamisalueina. Ainoastaan niissä tapauksissa, joissa kysymys on vanhaan ottamiseen liittyvästä uudesta hankkeesta tai hankkeesta vanhan ottamisalueen lähistöllä, on ehkä helpompi todeta

---

[245] Tähän lopputulokseen päädytään helposti ainakin sen vuoksi, että nykyisin äärimmäisen harvoja ns. luontokohteita pidetään rumina. Ks. esim. *Sepänmaa* (VTT 1294) s. 34.

[246] Kuten *Sepänmaa* (1988) s. 201, toteaa, kaikkea luonnontilaista arvokastakaan ei kuitenkaan voida suojella.

[247] Lainsäätäjä edellytti maisemalta »objektiivista» kvalifikaatiota. HE:ssä, 88/1980 s. 8, näet todetaan: »Säännös ei suojaa mitä tahansa maisemaa, vaan on edellytettävä, että maisemakuvalla on katsottava olevan tiettyjä objektiiviseen arviointiin perustuvia kauneusarvoja.» Lainsäätäjä oli siis objektiivisen esteettisen maailman kannalla. Tämä näkemys on tavallaan lainsäätäjälle ainut mahdollinen, sillä subjektiivisen näkemyksen ja kauneuden sisältävän säännöksen yhdistelmä oikeusharkintaisessa luvan myöntämistä koskevassa säännöksessä merkitsisi koko järjestelmän haaksirikkoa. Ks. myös maankamaratoimikunta (KM 1975:14) s. 127–128, jossa todetaan komitean ehdottaman 2 §:n osalta, että tapaukset, joissa ainesten ottaminen olisi kokonaan kiellettävä, tulisivat harvoin kysymykseen. Komitea tosin ehdotti 2 §:ssä säännöstä, jonka mukaan ainesten ottamista ei saa suorittaa niin, että siitä aiheutuu maisemakuvan olennaista turmeltumista. Maiseman turmeltumisen osalta komitea edellytti olennaista huonontumista. Ks. maankamaratoimikunta (KM 1975:14) s. 144. Ks. myös luonnonsuojelulakikomitea (KM 1966:A5) s. 52 ja (KM 1966:B28) s. 97 sekä luonnonsuojelutoimikunta (KM 1969:B24) s. 29–30, joiden ehdotuksissa sanamuodot olivat luvanmyöntämisedellytysten suhteen ehdollisia.

[248] Tällaisesta oli ilmeisesti kysymys ratkaisussa KHO 1983 A II 127, jossa soranotto olisi katkaissut Saimaan Ruunaveden ja Karpalolammen luoteispuolella olevan pienen lammen välissä olevan, 5–8 m korkean ja laelta erityisen kapean harjun. Ottoalue olisi ulottunut Ruunaveden rantaan ja rikkonut maisemallisesti aran, erityisen kauniin rantavyöhykkeen sekä aiheuttanut kauniin maiseman turmeltumisen. Soran ottaminen olisi ollut ristiriidassa MAL 3.1 §:ssä säädettyjen rajoitusten kanssa. Ratkaisussa päädyttiinkin kielteiselle kannalle ja hahmoteltiin varsin onnistuneesti argumentaatiota kauniin maisemakuvan osalta.

se, ettei hanke turmele kaunista maisemakuvaa.[249] Näillä alueilla on näet jo tapahtunut näin.[250]

MAL 3 § on nähtävä sanamuodon mukaisesti – ehkä näennäisesti – ympäristön säilymistä turvaava, vaikka maa-ainesten ottamisessa itsessään on kysymys ympäristön – uudistumattomien luonnonvarojen – käytöstä ja ympäristön tietoisesta muuttamisesta tämän johdosta. Kontrollijärjestelmän tarkoituksena on siis pikemminkin maisemaan liittyvien esteettisten arvojen suojeleminen ympäristön muutosten yhteydessä. Suojelun kohteena ovat nimenomaan maisemaan liittyvät esteettiset arvot, jotka ovat maa-ainesten ottamisessa ristiriidassa ympäristön hyödyntämiseen liittyvien, pääasiassa taloudellisten arvojen kanssa. Laajemmasta näkökulmasta arvoristiriita kohdistuu kuitenkin ylipäätään ympäristön käyttämiseen ihmisten tarpeiden tyydyttämiseen.

5.1.2 Erityissäännökset – luonnon merkittävät kauneusarvot, erikoiset luonnonesiintymät

MAL:ssa tarkoitettuja aineksia ei siis myöskään saa ottaa niin, että siitä aiheutuu luonnon merkittävien kauneusarvojen tai erikoisten luonnonesiintymien tuhoutumista taikka huomattavia tai laajalle ulottuvia vahingollisia muutoksia luonnonolosuhteissa (MAL 3.1 §).[251]

Luonnon merkittävät kauneusarvot ovat yleiseen kauniiseen maisemakuvaan verrattuna erityiskysymys. Näin niiden turmelemisen kielto voidaan katsoa eri-

---

[249] Tälle kannalle on päädytty usein myös oikeuskäytännössä. Ks. esim. KHO 6.1.1986 t. 6, jossa mm. todettiin, että kaivamaton kapea harjanne kahden jo kaivetun alueen välissä ei muodostanut MAL 3.1 §:ssä tarkoitettua kaunista maisemakuvaa. Ks. myös KHO 29.4.1985 t. 1628, jossa ottamisalue sijaitsi järven rannalla 80–100 m:n etäisyydellä rantaviivasta. Toiselle kannalle päädyttiin ratkaisussa KHO 26.11.1985 t. 5490, jossa suunniteltu ottamisalue oli olennainen osa kylämaisemaa, ja siltä oli avoin näkymä paikallistielle. Alueella oli »pari pientä vanhaa kuoppaa», mutta muuten se oli metsittymässä olevaa vanhaa pihamaata, eikä sitä voitu pitää vanhana kaivualueena. Ottamisen katsottiin aiheuttavan kauniin maisemakuvan turmeltumista, eikä lupaa myönnetty. Ks. myös KHO 3.11.1986 t. 4304, jossa harjun ehjän osan katsottiin muodostavan kauniin maisemakuvan. Näissä tapauksissa oli korostetusti kysymys asutuksen läheisyydessä tapahtuvasta maa-ainesten ottamisesta, jolloin myöskin kauniin maisemakuvan osalta näytetään asettuvan herkemmälle kannalle.

[250] Joskus maa-ainesten ottamisella on mahdollista jopa parantaa aiemmin turmellun ympäristön laatua. Tällaista argumentaatiota käytettiin mm. ratkaisussa KHO 27.2.1986 t. 778, jossa suunnitelman mukainen lisäotto alueelta tapahtui laajentamalla jo kaivettua kuoppaa rinteessä. Ottaminen ei kuitenkaan katkaissut harjua eikä mataloittanut sen lakea. Muotoileminen saattoi kaivetun rinteen sopeutumaan paremmin ympäristöönsä. Luvalle ei ollut MAL 3.1 §:ssä tarkoitettuja esteitä.

[251] Ks. säännöksestä seikkaperäisesti myös *Vihervuori* (1989) s. 167–176 (viitteineen).

tyissäännökseksi.[252] Tavallaan säännös määrittelee yleissäännöstä. Se saattaa myös rajoittaa sen soveltamisen alaa, sillä myös »normaalia» kaunista maisemakuvaa saatettaisiin tarkastella ikäänkuin luontoon liittyviä erityisiä arvoja etsien. Tällaiset rajaukset eivät kuitenkaan olisi sallittuja säännöksen tulkinnassa.

Kauneusarvojen on siis oltava luontoon liittyviä.[253] Lisäksi niiden on oltava merkittäviä. Käytännössä ainakin kiven, soran ja hiekan ottaminen lähes aina vaikuttaa luonnon kauneusarvoihin, kun näitä aineksia otetaan muualta kuin jo aiemmin ottamistoiminnan piirissä olleelta alueelta. Saven ja mullan kohdalla tällaisia vaikutuksia luonnon kauneusarvoihin on ehkä harvemmin. Se, milloin nämä kauneusarvot ovat merkittäviä, jää päätöksentekijän harkintavaltaan.

Erikoisilla luonnonesiintymillä[254] ei säännöksen yhteydessä enää olisi esteettistä merkitystä, kun esteettisistä seikoista on sekä yleinen että erityinen säännös.[255] Esteettiset seikat ovat edellä mainituissa säännöksissä tulleet käytetyiksi loppuun, eikä erikoisiin luonnonesiintymiin tavallaan voisi – säännöksen sisäisen logiikan mukaisesti – liittyä esteettistä harkintaa. Toisaalta luonnonesiintymien erikoisuus voi joissakin tapauksissa olla esteettisluontoisiin seikkoihin perustuvaa.[256] Näin on erityisesti silloin, kun kysymys ei ole esimerkiksi puhtaasti

---

[252] HE:ssä 88/1980 s. 8, esimerkkeinä luonnon merkittävistä kauneusarvoista tuodaan esiin harjumuodostelmat, joista aukeaa laaja näköala. Tällaisessa ajattelussa harjumuodostelma eli ainesten oton kohde olisi suojelun kohteena ainoastaan välillisesti, sillä ensisijainen suojeluobjekti olisi näköala. Lopputulos on tietenkin sama eli sekä harjumuodostelma että näköala tulevat suojelluiksi, jolloin myös maisema säilyy. Näköalakriteerin noudattaminen voi kuitenkin käytännössä johtaa maisemansuojelun kannalta mielivaltaiseen lopputulokseen sen mukaan, aukeaako näköala tosiasiallisesti eli esimerkiksi sen mukaan millainen kasvillisuus alueella on. Näköalaa käytettiin argumentaation osana esimerkiksi ratkaisussa KHO 9.11.1984 t. 4983, jossa katsottiin louhinnan aiheuttavan sekä kauniin maisemakuvan että luonnon merkittävien kauneusarvojen tuhoutumisen ottamisen seurauksena.

[253] Oikeuskäytännössä nimenomaisesti luontoon liittyviä merkittäviä kauneusarvoja on esiintynyt yllättävän harvoin. Tällaiseksi ratkaisuksi on mahdollista katsoa KHO 9.11.1984 t. 4983, jossa todettiin, että tielle näkyvät kalliot kohosivat massiivisina ja omaleimaisina ympäristöstä ja niiltä avautui laaja ja kaunis näköala. Oikeuskäytännön nojalla onkin mahdollista päätellä, että esteettisiä kysymyksiä vältellen päädytään helpompaan ratkaisuun eli vedotaan erikoisiin luonnonesiintymiin.

[254] Näistä esimerkkeinä mainitaan HE:ssä, 88/1980 s. 8, erikoisen muotoiset kalliopaadet ja -solat.

[255] Sama koskee myös huomattavia tai laajalle ulottuvia vahingollisia muutoksia luonnonolosuhteissa. Säännös muistuttaa VL 2:5:n mukaista ehdotonta luvanmyöntämisestettä. Huomattavien tai laajalle ulottuvien vahingollisten muutosten piiriin ei MAL:n systematiikassa voine enää jäädä esteettisiä kysymyksiä.

[256] Ks. myös *Vihervuori* (1989) s. 176–180, joka toteaa, että *käytännössä* kaunis maisemakuva, luonnon merkittävät kauneusarvot ja erikoiset luonnonesiintymät saattavat argumentaatiossa esiintyä jopa kaikki yhdessä ilman tarkkoja rajoja.

geologisista seikoista.[257] Poikkeavuudet näet tavallisesti koetaan myös esteettisesti mielenkiintoisina. Monissa tapauksissa onkin helpompaa käsittää kohde erikoiseksi luonnonesiintymäksi kuin kauniiksi maisemaksi, sillä erikoisuuden argumentaatio on näennäisesti vapaa kauneuteen liittyvästä terminologiasta, joka varsin usein koetaan argumentaation kannalta ongelmalliseksi. Erikoisuus on mahdollista argumentoida esimerkiksi paikallisen harvinaisuuden kautta ja ylipäätäänkin siinä selvemmin on kysymys kohteen vertaamisesta toisiin kohteisiin.[258]

5.1.3 Rakennuslain 124a §:n mukaisen toimenpidelupajärjestelmän edellyttämät esteettiset vaatimukset

RakL 124a.1 §:n mukaan asema-, rakennus-, tai rantakaava-alueella ei saa suorittaa kaivamis-, louhimis-, tasoittamis- tai täyttämistyötä, puiden kaatamista tai muuta näihin verrattavaa toimenpidettä ilman kh:n lupaa.[259] Säännöksessä tätä kieltoa kutsutaan toimenpidekielloksi. Toimenpidekielto on myös voimassa alueilla, jotka ovat rakennuskiellossa asema- tai rakennuskaavan laatimista tai muut-

---

[257] Geologisiin seikkoihin perustui purkuratkaisu KHO 1985 A II 122, jossa todettiin, että myöntäessään soranottoluvan kh:lla ei ollut ollut selvitystä alueen geologisesta merkityksestä. Puutteellisen selvityksen johdosta kh ei ollut päätöstä tehdessään voinut ottaa huomioon MAL 3.1 §:n soveltamisen kannalta merkittäviä tosiseikkoja. Ks. myös KHO 18.9.1986 t. 3507, jossa oli kysymys poikkeuksellisen edustavasta muinaisrannasta, jonka säilyttäminen oli perusteltua siitäkin huolimatta, että se oli jo osittain tuhottu.

[258] Oikeuskäytännössä esiintyykin runsaasti ratkaisuja, joissa argumentaatio rakentuu erikoisuuden pohjalle. Esimerkiksi ratkaisussa KHO 1983 A II 126 seudun ainoaa säilynyttä pitkittäisharjumuodostumaa pidettiin MAL 3.1 §:ssä tarkoitettuna erikoisena luonnonesiintymänä. Ratkaisussa KHO 1986 A II 98 (ään. 4–1) taas katsottiin, että kallion louhimisesta aiheutui MAL 3.1 §:ssä tarkoitettua Etelä-Pohjanmaan oloissa erikoisen luonnonesiintymän tuhoutumista, kun otettiin huomioon myös kysymyksessä olevan laatuisten kalliomuodostelmien harvinaisuus alueella. Ratkaisussa KHO 14.1.1985 t. 211 puolestaan oli kysymys Vaasan läänissä erittäin harvinaisesta pitkästä, jyrkkärinteisestä ja terävälakisesta selänteestä, jota oli pidettävä erikoisena luonnonesiintymänä ja maisemallisesti edustavana harjumuodostelmana. Ks. myös KHO 7.12.1987 t. 5462, jossa todettiin, että ottamisesta olisi aiheutunut paikallisissa oloissa erikoisen luonnonesiintymän tuhoutuminen; sekä KHO 5.5.1987 t. 1564, jossa oli kysymys geologisesti tyypillisestä ja edustavasta osasta harjuvyöhykettä ja ottaminen olisi katkaissut tämän selänteen. Useissa ratkaisuissa on päädytty myös päinvastaiseen lopputulokseen. Ks. esim. KHO 27.9.1988 t. 3883 (ään. 3–2), jossa todettiin, ettei kallioalue ollut merkittävä luonnonesiintymä, eikä siitä avautunut näköalaa, joten lupaa ei voitu evätä; sekä KHO 1.6.1984 t. 2467, jossa katsottiin, ettei kalliomuodostumaa ollut pidettävä harvinaisena.

[259] Ks. RakL 124a §:n mukaisesta ennakkovalvonnasta yleisesti *Larma* ym. (1992) s. 477–490, *Hyvönen* (1988) s. 263–275 ja edempää tästä pääluvusta sekä erityisesti maa-ainesten ottamisen kannalta *Vihervuori* (1989) s. 141–154 ja 330–361 ja *Koivuaho* (1987) s. 83–86.

tamista varten (124a.2 §). Toimenpidekielto on voimassa myös yleiskaava-alueella, jos yleiskaavassa on erityisellä määräyksellä niin määrätty.[260] Säännöksessä tarkoitetaan yleiskaavalla kuitenkin vain vahvistettua ns. kolmannen asteen yleiskaavaa, jolla katsotaan olevan ns. oikeusvaikutuksia. Lupaa ei kuitenkaan vaadita, jos maa-aineksia otetaan vain omaa tai toisen tavanomaista kotitarvekäyttöä varten. Lupaa ei vaadita myöskään vähäiselle toimenpiteelle.

RakL 124a.1:n mukaan lupa on myönnettävä, jollei toimenpide vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen eikä turmele kaupunki- tai maisemakuvaa.[261] Lupaa kaivamis- ja louhimistyöhön myönnettäessä on soveltuvin osin noudatettava mitä MAL 3.2, 5, 6, 10–13, 16 ja 21 §:ssä on säädetty (124a.5 §). Luvan myöntämistä koskevat säännökset RakL 124a §:ssä jakautuvat näin toisaalta kaavallisiin ja toisaalta esteettisiin edellytyksiin. Luonnollisesti myös kaavalliset edellytykset voivat olla esteettisiä, jolloin säännöksen mukainen harkinta voisi teoriassa olla esteettisten arvojen kannalta päällekkäistä. Tällainen tilanne lienee lähinnä teoreettinen ja esteettinen harkinta ratkeaa pääasiassa kaupunki- ja maisemakuvan turmelemiskieltoa koskevan nimenomaisen säännöksen nojalla. Seuraavassa siis kaavalliset edellytykset jätetään huomiotta.

MAL:n maa-ainesten ottamista koskeviin säännöksiin (lähinnä 3.1 §:ään) verrattuna RakL 124a §:n säännös näyttää köyhemmältä.[262] Teoreettiselta kannalta tätä on pidettävä ongelmana, sillä olisi mahdollista väittää, ettei RakL 124a § näin sisältäisi lainkaan ottamistoimintaa koskevia esteettisiä laadullisia vaatimuksia.[263] Tältä kannalta katsottuna ja verrattuna MAL:iin säännös onkin puutteellinen. Maa-ainesten ottamisharkinnan symmetrisyyskin vaatisi samanlaista terminologiaa molemmissa lupajärjestelmissä.[264] Säännöksestä puuttuvatkin luonnon kau-

[260] Myös yleiskaavan laatimisen ajaksi on mahdollista saada toimenpidekielto enintään 5 vuodeksi kerrallaan. Kiellon määrää YM (124a.3 §). Niin ikään YM voi määrätä toimenpidekiellon jätettyään yleiskaavan vahvistamatta.

[261] Toimenpidekiellon perustuessa RakL 124a.2 tai 124a.3 §:iin luvan myöntämisen edellytyksenä on, ettei toimenpide tuota huomattavaa haittaa kaavan laatimiselle tai toteuttamiselle, eikä turmele kaupunki- tai maisemakuvaa.

[262] Ks. myös *Nordberg* (1984) s. 133, joka on sillä kannalla, että RakL 124a §:ssä suoja on laajempi, koska sen nojalla ei tarvita selvitystä kauneudesta. Nähdäkseni sanan kaunis puuttuminen ei voi poistaa esteettistä arvottamista, sillä turmeltumisen harkinta ei voi olla esteettisestä arvottamisesta vapaata, kun kohteena on kuitenkin kaupunkikuva.

[263] Ks. myös *Vihervuori* (1989) s. 340–341.

[264] On kuitenkin muistettava, että silloin kun kyseessä ovat kaavoituksen piirissä olevat alueet, RakL:n kaavoitusta koskevat säännökset – erityisesti yksityiskohtaisten kaavojen osalta – velvoittavat kaavaa laadittaessa ottamaan huomioon esteettiset arvot. Lisäksi on huomattava, että RakL:n järjestelmän peruslähtökohtana on nimenomaan ympäristön suunnitelmallinen muuttaminen.

neuteen, erityisiin luonnonesiintymiin sekä huomattaviin tai laajalle ulottuviin vahingollisiin muutoksiin luonnonolosuhteissa liittyvät edellytykset. Luontoon (sen suojeluun ja säilyttämiseen) sekä ympäristöön liittyvät arvot eivät säännöksen pohjalta olekaan yhtä hyvin suojattuja kuin MAL:ssa.[265] Kaavallisten edellytysten kautta ympäristöön (ja joskus myös luontoon) liittyvät arvot voivat kuitenkin olla suojattuja. Säännös ei kuitenkaan nähdäkseni ainakaan käytännön kannalta poikkea ratkaisevasti esteettisten vaatimusten kannalta MAL:n säännöksestä. Kaupunki- tai maisemakuvan turmeltumisen kielto vastaa MAL:n 3.1 §:n yleissäännöstä, vaikka siinä ei käytetäkään nimenomaisesti termiä kaunis.[266]

RakL 124a §:n säännös on jopa näennäisesti soveltamisalaltaan laajempi, vaikkakaan käytännössä tällä terminologisella kysymyksellä ei liene merkitystä, sillä kaupunkikuva ja maisemakuva ovat itse asiassa sama asia tai oikeastaan kaupunkikuva voisi olla yleisemmän käsitteen maisema(kuva)n alakäsite, vaikka tässäkin tutkimuksessa käytetään molempia termejä.

Maa-ainesten ottamisesta aiheutuvien haittojen minimoinnin osalta RakL 124a.5 §:ssä viitataan suoraan MAL 3.2 §:ään sekä MAL 5, 6, 10–13, 13a, 16 ja 21 §:iin.[267]

5.2 Ottamisluvan myöntämisestä

5.2.1 Yleistä

MAL:ssa tarkoitettuja aineksia ei saa ottaa niin, että siitä aiheutuu MAL 3.1 §:ssä mainittuja seurauksia. Ottamispaikat on MAL 3.2 §:n mukaan sijoitettava ja

---

[265] Tämä selittynee osittain sillä, että yksityiskohtaisesti kaavoitetuilla alueilla tällaisia arvoja varsin harvoin on olemassa. Niissä tapauksissa, joissa tällaisia arvoja on, velvoittavat kaavan laatimista koskevat säännökset näiden arvojen säilyttämiseen, joten maa-ainesten ottamistoiminta olisi tätä kautta mahdotonta. Käytännössä tilanne saattaa kuitenkin olla toinen. Samat ongelmat saattavat koskea myös kolmannen asteen yleiskaavan mukaisia alueita.

[266] Maisemakuvan turmeltumisesta oli kysymys ratkaisussa KHO 1981 A II 59, joka tosin koski RakL 124a §:n edeltäjän 42 §:n mukaista toimenpidekieltoa. KHO katsoi, että kalliolouhinta- ja asfalttiasemien perustamistyöt kaupungissa alueella, jossa oli voimassa RakL 42.2,3 §:ään perustuva rakennuskielto asemakaavan laatimista varten ja 42.4 §:ään perustuva toimenpidekielto, merkitsivät saadun selityksen mukaan pinta-alaltaan useiden hehtaarien laajuisen ja noin 15–20 metriä korkean kallioselänteen hävittämistä, jonka seurauksena alueen luonnontilaiset maisemalliset arvot hävisivät ja sen arvosteleminen, millaiseen tarkoitukseen aluetta myöhemmin voitiin käyttää, vaikeutui. Toimenpide aiheutti siten huomattavaa haittaa alueen asemakaavan laatimiselle ja toteuttamiselle ja turmeli kaupunkikuvaa. Edellytykset RakL 42.4 §:ssä tarkoitetun toimenpideluvan myöntämiselle niin ollen puuttuivat.

[267] Ks. näistä jäljempää MAL:n yhteydestä.

ainesten ottaminen järjestettävä niin, että ottamisen vahingollinen vaikutus luontoon ja maisemakuvaan jää mahdollisimman vähäiseksi eikä toiminnasta aiheudu asutukselle tai ympäristölle vaaraa tai kohtuullisin kustannuksin vältettävissä olevaa haittaa.[268] MAL 3 §:n säännöksiä on tarkasteltava kokonaisuutena, sillä säännökset (1 ja 2 mom.) voi nähdä jopa ristiriitaisina. Ristiriitaisuus voisi johtua siitä, että 1 momentti sisältää seurauksista riippuvan täydellisen kiellon, mutta 2 momentti on luvan myöntämisen kannalta myönteisempi.[269] Lupaharkinta saattaisi käytännössä toimia jopa ilman jompaa kumpaa säännöstä, vaikka 1 momentti on näistä säännöksistä »ehdottomampi».[270] Lähtökohtana on luonnollisestikin se, että 1 momentti sisältää kiellon, jonka mukaisten seurausten välttäminen vasta mahdollistaa 2 momentin soveltamisen.

Haittojen minimointia koskevan MAL 3.2 §:n mukaan ensinnäkin vahingollisten vaikutusten luontoon ja maisemakuvaan on jäätävä mahdollisimman vähäisiksi.[271] Toiseksi toiminnasta ei saa aiheutua asutukselle tai ympäristölle vaaraa. Kolmanneksi asutukselle tai ympäristölle ei saa aiheuttaa kohtuullisin kustannuksin vältettävissä olevaa haittaa. MAL 3.2 §:ään sisältyy siis haittojen minimoinnin lisäksi ehdoton vaaran aiheuttamisen kielto, joka koskee asutusta ja ympäristöä. Tämäkin säännös jättää melkoisesti harkintavaltaa päätöksentekijälle. Se kuitenkin selvästi eroaa muista saman momentin säännöksistä, joiden velvoittavuus on heikompi. Nämä vaarat eivät voi olla esteettisiä arvoja koskevia.

Myös luontoon ja maisemakuvaan kohdistuvien vahingollisten vaikutusten tulee jäädä mahdollisimman vähäisiksi. Keskeisiksi tulevat siis nimenomaan

---

[268] Säännöksen mukaisesta tilanteesta käy esimerkkinä KHO 20.10.1987 t. 4407, jossa ensin todettiin, että soranoton kohteena oleva harjumuodostuma edusti sinänsä kaunista maisemakuvaa liittyen saumattomasti viereiseen pelto- ja kulttuurimaisemaan. Suoritetuissa maastotarkastuksissa oli kuitenkin todettu, ettei ottamistoiminta turmelisi maisemakuvaa, koska kaivualue jäi mäntytaimiston suojaan ja oli muodoltaan sekä sijoitukseltaan siten notkelmaan sijoittunut, ettei se ollut erityisemmin havaittavissa harjun laelta kulkevalta tieltä tai vastakkaiselta suunnalta olevalta kantatieltä. Kysymys oli siis ottamisalueen näkymisestä.

[269] Ks. myös *Vihervuori* (1989) s. 211–223, joka kutsuu MAL 3.2 §:ää ottamisen toteuttamistapaa koskevaksi säännökseksi. Ks. lisäksi *Rautamäki* Ympäristö ja terveys 1984 s. 571, joka kritisoi MAL 3.1 §:ää, mutta pitää MAL 3.2 §:ää hyvänä säännöksenä.

[270] Ristiriidan poistaisi sellainen tulkinta, joka näkee 1 momentin ehdottomana luvanmyöntämisesteenä – ikäänkuin poikkeuksena pääsäännöstä, joka johtaa luvan myöntämiseen. Tällöin 2 momentti koskisi haittojen ja vahinkojen minimointia. Pääsääntö olisi tällaisen ajattelun mukaan 6 §:n 1-lause eli »lupa ainesten ottamiseen on myönnettävä».

[271] Tältä osin HE:ssä 88/1980 s. 8, mainitaan esimerkkinä sorakuopan vilkasliikenteiselle tielle näkymisen estäminen. Ks. keskustelusta tällaisen »piilottamisen» suhteen *Vihervuori* (1989) s. 166 ja 214. Laajemmasta luontoon liittyvästä esteettisestä näkökulmasta menettely ei luonnollisestikaan täyttäisi MAL 3 §:n edellytyksiä, mutta MAL:n sisäisen – osittain kaksinaismoralistisen – logiikan kannalta esimerkki on ymmärrettävissä.

mahdollisuudet välttää vahingollisia vaikutuksia. Maa-ainesten ottamisessa mahdollisuudet ovat jossain määrin rajallisia, sillä ainesten poisviemisestä aiheutuu aina näkyviä vaikutuksia sekä maisemakuvaan että luontoon.[272] Maisemakuvaan kohdistuvat vaikutukset ovat yleensä myös pysyviä. Luontovaikutusten kohdalla näin ei aina ole. Nämä luontoon ja maisemakuvaan kohdistuvat vahingolliset vaikutukset ovat tavallisesti pääasiassa esteettisiä, vaikka ne voivat kohdistua myös esimerkiksi luonnon monimuotoisuuteen.

Lisäksi asutukselle ja ympäristölle aiheutuvat haitat on vältettävä, mikäli tästä ei aiheudu kohtuuttomia kustannuksia. Asutukselle ja (muulle) ympäristölle aiheutuvat haitat eivät tavallisesti enää ole esteettisiä, koska esteettiset seikat harkitaan pääasiassa muiden säännösten nojalla. Kustannusten kohtuullisuuden harkinta jää päätöksentekijälle ja se on yksittäistapauksellista harkintaa.

5.2.2 Lupaharkinnasta

MAL sisältää luvan myöntämisen edellytyksiä koskevan nimenomaisen säännöksen (MAL 6 §), jonka mukaan lupa ainesten ottamiseen on myönnettävä, jos asianmukainen ottamissuunnitelma on esitetty eikä ottaminen tai sen järjestely ole ristiriidassa MAL 3 §:ssä säädettyjen rajoitusten kanssa.[273] Lupaharkinnassa on otettava huomioon myös lupamääräysten vaikutus.[274] Lupaa haettaessa on ainesten ottamisesta ja ympäristön hoitamisesta sekä, mikäli mahdollista, alueen myöhemmästä käyttämisestä esitettävä ottamissuunnitelma (MAL 5 §).[275] Suunnitelmaa laadittaessa on tarvittavassa laajuudessa selvitettävä vallitsevat luonnonolosuhteet sekä hankkeen vaikutukset ympäristöön ja luonnonolosuhteisiin. MAL:n lu-

---

[272] Kuten edempänä on todettu harkinnassa ei »neitseellisten kohteiden» osalta yleensä pohdita sitä, voitaisiinko kohdealue ottamisen jälkeen saattaa myös esteettiseltä laadultaan tyydyttävään kuntoon. Silloin kun on kysymys aikaisemman ottamistoiminnan »jälkien korjaamisesta» tällainen näkökulma on varsin keskeinen.

[273] Ks. lupamenettelystä ja -harkinnasta seikkaperäisesti *Vihervuori* (1989) s. 237–329 ja tiivistetysti esim. *Hollo* (1988) s. 36–40.

[274] Lupamääräyksin näyttää oikeuskäytännön valossa olevan mahdollista rajoittaa hanketta siten, että MAL 3.1 §:n mukaisia seurauksia ei aiheudu. Esimerkkinä tällaisesta ratkaisusta voidaan mainita KHO 9.8.1984 t. 3248, jossa LH katsoi, ettei suunniteltu soranotto ottamissuunnitelman ja annettujen lupamääräysten mukaisesti aiheuttanut alueella kauniin maisemakuvan turmeltumista tai luonnon merkittävien kauneusarvojen tai erikoisten luonnonesiintymien tuhoutumista.

[275] MAL ei sisällä ympäristöllistä – ottamisen vaikutuksiin nojautuvaa – luvanhakukynnystä, vaan maa-ainesten ottamiseen on pääsääntöisesti aina saatava lupa. Lupaa maa-ainesten ottamiseen ei kuitenkaan tarvita, jos aineksia otetaan omaa tai toisen tavanomaista kotitarvekäyttöä varten (MAL 4.2 §). MAL 3 §:n ainesten ottamista koskevat rajoitukset koskevat myös kotitarveottoa.

paharkintaa koskeva säännös ei sisällä varsinaista etuvertailua koskevaa säännöstä, vaan itse ottamista ja sen järjestelyä on tarkasteltava MAL 3:n rajoitusten valossa. Lisäksi (nimenomaisen säännöksen tuella) on otettava huomioon lupamääräykset. Tämä tarkoittanee käytännössä sitä, että ottamista ja sen järjestämistä on arvioitava sellaisen tilanteen mukaan, jossa lupamääräyksin on rajoitettu ottamistoimintaa. Käytännössä tilanne on samankaltainen kaikissa ympäristölupajärjestelmissä, vaikka tästä ei olekaan yleensä nimenomaista säännöstä. MAL:n mukaisissa asioissa lupamääräysten vaikutus lupaharkintaan on mielestäni kuitenkin vähäisempi kuin yleensä ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä (varsinaisia päästöjä) koskevassa lainsäädännössä. Tämä johtuu ainakin siitä, että ottamistoiminnasta (lähes) aina aiheutuu nähtävissä olevia seurauksia.

Yleisellä ympäristönkäytön suunnittelulla on nykyisin käytännössä huomattava merkitys maa-ainesten ottamista koskevassa lupaharkinnassa, vaikka tästä ei olekaan nimenomaista säännöstä MAL:n lupaharkintaa koskevissa säännöksissä.[276] RakL 124a §:ään perustuvan ottamisen osalta kaavalliset edellytykset ovat keskeisessä asemassa myös lupaharkinnassa, mutta nykyisin myös MAL:n nojalla tapahtuvaa ainesten ottamista pyritään ohjaamaan ympäristönkäytön suunnittelussa. Tässä suhteessa kunnallisesti keskeinen instrumentti on nimenomaan yleiskaavoitus. Myös seutukaavoituksella voi olla merkitystä maa-ainesten ottamisen kannalta. Kaavoituksen merkitys voi olla toisaalta ottamistoimintaa ohjaava siten, että siinä osoitetaan maa-ainesten ottamiseen mahdollisia alueita. Yleisesti ottaen kysymys on siitä, että maa-ainesten ottamiseen liittyvät haitat pyritään minimoimaan ohjaamalla se mahdollisimman haitattomalle paikalle. Suunnitelmallisesti edeten on ainakin teoriassa mahdollista ohjata ottaminen esimerkiksi maiseman kauneuden säilyttämisen kannalta optimaalisiin kohteisiin, sillä MAL:n mukaisessa tapauskohtaisessa harkinnassa voi joskus olla – ankarista sanamuodoista huolimatta – varsin sattumanvaraista, saavatko kauneusarvot MAL:ssa tarkoitettua suojaa. Kaavoituksella voidaan osoittaa alueita myös maa-ainesten ottamisen ulkopuolelle, jolloin alueet osoitetaan nimenomaisesti esimerkiksi suojelu- tai virkistyskäyttöön.

MAL:n kannalta erityiskysymys on harjujensuojeluohjelma, jonka mukaisilla alueilla ei maa-ainesten ottamislupia pääsääntöisesti myönnetä lainkaan.[277] Harjujensuojeluohjelman mukaiset alueet on valtakunnallisessa erityisessä ympäris-

---

[276] Ks. myös *Vihervuori* (1989) s. 190–208. Kunnallista suunnitelmallisuutta ehdotettiin laajennettavaksi Maa-ainesasiain neuvottelukunnan selvityksessä maa-aineslainsäädännön muuttamistarpeista. Ks. (YM, Maa-ainesasiain neuvottelukunta, Selvitys 12/1990) s. 11 ja 19.

[277] Maa-ainesten ottamishakemus myös muun erityisen luonnonsuojelusuunnittelun – suojeluohjelmien – alueella johtaa käytännössä aina – lähes poikkeuksetta – luvan epäämiseen.

tönkäytön suunnittelussa varattu muuhun kuin maa-ainesten ottamiseen, vaikka tästä ei MAL:ssa olekaan säännöstä, eikä myöskään harjujensuojeluohjelma perustu nimenomaiseen lainsäädäntöön.[278] Näiden alueiden osalta siis konstruoidaan MAL 3 §:n mukaisten luvanmyöntämisesteiden olemassaolo.[279] Samalla tavoin tehtäneen jatkossa myös arvokkaiden maisema-alueiden osalta, sillä näitä alueita koskevan VN:n periaatepäätöksen ja sen perustana olevan suunnittelun nimenomaisena tarkoituksena on maiseman säilyttäminen.[280]

5.2.3 Lupamääräyksistä

Lupamääräyksiä koskevat säännökset ovat MAL 11 §:ssä. Näitä säännöksiä on noudatettava myös RakL 124a §:n nojalla maa-aineslupaa myönnettäessä (RakL 124a.5 §).[281] Lupaan on liitettävä määräykset siitä, mitä hakijan on noudatettava hankkeesta aiheutuvien haittojen välttämiseksi tai rajoittamiseksi, jolleivät sanotut seikat käy ilmi ottamissuunnitelmasta (MAL 11.1 §). Nimenomaan lupamääräyksillä on mahdollista saattaa ottamistoiminta sellaiseksi, että on mahdollista – käytännössä – katsoa, ettei MAL 3 §:ssä mainittuja seurauksia aiheudu.

Lupamääräykset on MAL 11 §:ssä jaettu kahteen ryhmään. Tietyt lupamääräykset on annettava kaikissa maa-ainesluvissa (MAL 11.2 §), jolleivät ne sisälly ottamissuunnitelmaan. Lisäksi voidaan antaa muita lupamääräyksiä (MAL 11.3 §). MAL 11.4 §:ssä on lisäksi lupamääräysten kohtuullisuutta koskeva säännös. Sen mukaan määräykset eivät saa aiheuttaa luvan saajalle sellaista vahin-

---

[278] Oikeuskäytäntö on tässä suhteessa lähes aukoton. Ks. esim. KHO 1984 A II 89, jossa LH jätti vahvistamatta kh:n sille alistaman maa-aineslupapäätöksen, joka koski suunniteltuun valtakunnalliseen harjujensuojeluohjelmaan kuuluvaa harjualuetta. Kun po. harjualue ei sisältynyt VN:n sittemmin vahvistamaan sanottuun ohjelmaan, KHO kumosi LH:n ja kh:n päätökset ja palautti asian kh:lle uudelleen käsiteltäväksi. Ks. myös kuitenkin myös KHO 16.3.1993 t. 463, joka koski harjujensuojeluohjelman mukaista aluetta. Siinä LH katsoi, että ottaminen ei ollut ristiriidassa MAL 3 §:n kanssa, vaikka kysymys oli valtakunnallisen harjujensuojeluohjelman mukaisesta alueesta. (KHO:n ratkaisu asiassa koski – samoin kuin ratkaisussa KHO 16.2.1993 t. 462 – YM:n puhevaltaa, jota ei katsottu olevan olemassa.) Maa-ainesten ottamisluvan myöntämistä harjujensuojeluohjelman mukaisella alueella ilman erityisviranomaisen lausuntoa on pidetty varsin suurena menettelyvirheenä. Tällaisesta oli kysymys ratkaisussa KHO 21.6.1984 t. 2741, jossa katsottiin, että kun soranottoalue kuului harjujensuojeluohjelmaan, kh:n olisi tullut ennen luvan myöntämistä hankkia MMM:n lausunto sekä alistaa päätös LH:n vahvistettavaksi. Keskeistä purkukynnyksen ylittymisen kannalta ratkaisussa oli se, ettei päätöstä alistettu LH:n vahvistettavaksi, sillä harjujensuojeluohjelman katsotaan aina konstruoivan valtakunnallisen merkityksen luonnonsuojelun kannalta.

[279] Ks. myös *Vihervuori* (1989) s. 196–206.

[280] Ks. myös maisema-aluetyöryhmä (YM, YSO, Mietintö 66/1992) s. 125.

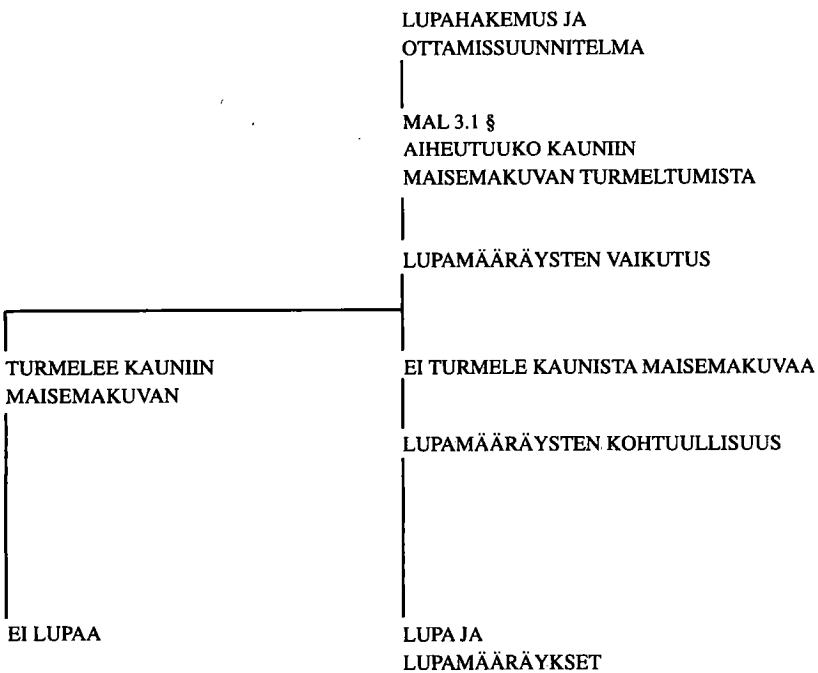
[281] Ks. määräyksistä tarkemmin *Vihervuori* (1989) s. 248–314 ja *Koivuaho* (1987) s. 94–104.

koa ja haittaa, jota on pidettävä hankkeen laajuuteen ja hänen saamaansa hyötyyn nähden kohtuuttomana.[282]

Ottamisalueen rajauksesta, kaivausten ja leikkausten syvyydestä ja muodosta sekä ottamistoiminnan etenemissuunnista; alueen suojaamisesta ja siistimisestä ottamisen aikana ja sen jälkeen; sekä puuston ja muun kasvillisuuden säilyttämisestä, uusimisesta ja uusista istutuksista ottamisen aikana ja sen jälkeen, on aina annettava lupamääräykset. Kaikilla näillä (pakollisilla) lupamääräyksillä on vaikutusta myös esteettiseltä kannalta.

Ottamiseen liittyvistä laitteista ja liikenteen järjestämisestä erityisesti pohjaveden suojelemiseksi; ajasta, jonka kuluessa MAL 11 §:n nojalla määrätyt toimenpiteet on suoritettava; sekä muista hankkeesta aiheutuvien haittojen välttämiseksi tai rajoittamiseksi tarpeellisista toimenpiteistä voidaan antaa lupamääräyksiä. Ainoastaan säännöksen mukaisella yleislausekkeella (muiden haittojen välttäminen tai rajoittaminen) on suoranaisesti merkitystä esteettiseltä kannalta.

Lupaharkinta etenisi teoriassa seuraavan kaavion mukaisesti:



[282] Ks. myös *Vihervuori* (1989) s. 291–296 ja *Koivuaho* (1987) s. 104–109.

5.3 Ruotsi, Tanska, Flander ja Ranska[283]

Ruotsissa maa-ainesten ottamista koskevat säännökset ovat NVL:n 18, 18a ja 18b §:ssä. Maa-aineksia (kiviä, soraa, hiekkaa, savea, multaa (jord), turvetta tai muita maa-aineksia) ei saa ottaa ilman LS:n lupaa (NVL 18.1 §).[284] Luvanhakuvelvollisuuden ulkopuolelle jää kuitenkin ainesten kotitarveotto. Maa-aineslupaan on otettava vahingollisia vaikutuksia luontoympäristöön rajoittavat tai estävät lupaehdot (NVL 18.2 §). NVL 3.2 §:n mukaan maa-aineslupaa ei voida myöntää vastoin yksityiskohtaista kaavaa tai aluemääräyksiä (områdesbestämmelser).

Ruotsin NVL ei sisällä kovinkaan täsmällisiä säännöksiä maa-ainesten ottamista koskevan luvan myöntämisen edellytyksistä. Kun otetaan huomioon myös NVL:n yleiset säännökset (1–3 §), on mahdollista todeta, että laki sallii ympäristön muuttamisen ja hyödyntämisen. Samalla se kuitenkin edellyttää vahinkojen rajoittamista ja estämistä. Maisemallisista (esteettisistä) edellytyksistä myöntää maa-aineslupa ei NVL:ssa ole erityisiä säännöksiä.

Ruotsin PBL 3:9:n mukaan kaivaminen tai täyttäminen, joka aiheuttaa korkeusaseman merkittävän muutoksen, vaatii yksityiskohtaisesti kaavoitetulla alueella (jollei kaavassa ole toisin määrätty) luvan (marklov). Kunta voi myös aluemääräyksissä määrätä, että lupa vaaditaan kaivamiseen, täyttämiseen, puiden kaatamiseen tai istuttamiseen alueella, joka on tarkoitettu asumiseen tai muun laitoksen läheisyydessä, joka tarvitsee suoja- tai turva-alueen.[285]

Tanskassa on maa-ainesten ottamisesta säädetty erityislaissa eli »raaka-ainelaissa» (råstoflov 1992-3-10 nr. 165, RåL). RåL:n piiriin kuuluu ainesten ottaminen sekä maa- että vesialueella ja sen mukaiseen harkintaan kuuluvat myös muut kuin maisemalliset seikat.[286] RåL:n soveltamisalaan kuuluvat maa-ainekset (oikeastaan raaka-aineet) luetellaan 2 §:ssä. Näitä ovat kivi, sora, hiekka, savi, kalkki, liitu, turve, multa ja muut näihin verrattavat ainekset.

RåL:n tavoitteista säädetään 1 §:ssä.[287] Tavoitteena on mm. varmistaa, että maa-ainesvarojen käyttö maalla ja merellä tapahtuu kestävän kehityksen suuntaan etuvertailun ja yhteiskunnallisen arvioinnin pohjalta ottaen huomioon 3 §:ssä

---

[283] Ks. Ruotsin ja Tanskan sekä Norjan ja Saksan järjestelmistä myös *Vihervuori* (1989) s. 65–92.

[284] Ks. tarkemmin NVL:n maa-ainesten ottamisjärjestelmästä *Jonzon* ym. (1988) s. 136–157 ja *Michanek* (1993) s. 96–97.

[285] Tällainen alue voi olla esim. luonnonsuojelualue, jolla on valtakunnallista intressiä. Ks. tarkemmin *Didon* ym. (1987) s. 454.

[286] Tanskassa (seutu)kaavoituksella on huomattava merkitys maa-ainesten ottamisen ohjaajana.

[287] Tavoitesäännös sai tämän muodon vuoden 1991 uudistuksessa, ks. FT 1990–91, Lovforslag nr. L 20, s. 11. Ks. myös *Aksig* ym. (1992) s. 36–46.

mainitut seikat ja että luonnosta otettavia maa-aineksia mahdollisimman laajalti korvataan jätetuotteilla.[288]

Tärkein säännös RåL:n soveltamisen kannalta on 3 §, jossa säädetään ainesten ottamisen etuvertailussa huomioon otettavista seikoista. Toisaalta lain soveltamisessa on asetettava painoa maa-ainesresurssien määrään ja laatuun sekä ainesresurssien hyödyntämisen turvaamiseen että elinkeinotoiminnallisiin seikkoihin. Toisaalta tulee lain soveltamisessa asettaa painoa ympäristönsuojelulle ja vesiensuojeluintressille, arkeologisten intressien suojelulle, luonnonsuojelulle – erityisesti maisemallisten arvojen säilyttämiselle ja tieteellisille intresseille, tarkoituksenmukaiselle kylä/kaupunkikehitykselle, infrastruktuurilaitoksille, maa- ja metsätalousintresseille, taistelulle hiekanvaellusta vastaan ja rannikkoturvallisuudelle, kalastuksellisille intresseille, laiva- ja lentoliikenteelle aiheutuville haitoille sekä muutoksille virtaus- ja pohjaolosuhteissa.[289]

Luvan maa-ainesten ottamiseen maa-alueelta myöntää RåL 7 §:n mukaan amtsrådet. Ranta-alueelle, jossa ei ole kasvillisuutta, voidaan maa-ainesten ottamislupa myöntää vain Kystinspektoratin suostumuksella. Ottamislupaan tulee ottaa ehtoja mm. alueen jälkihoidosta (10 §). Kun maa-aineksia otetaan muutoin kuin elinkeinotoimintana alle 200 m^3:n vuosittain, ei toiminnalle tarvita välttämättä lupaa, vaan sitä voidaan harjoittaa ilmoituksenvaraisesti. Ilmoitus tulee tehdä amtsrådet'ille (7.2 §).

Flanderin (Belgian) vuoden 1911 maiseman kauneuden suojelulaki (wet 12 augustus 1911 tot behoud van de schoonheid der landschappen) pitää sisällään vain 3 artiklaa, joista ainoastaan artikla 1 sisältää aineellisia säännöksiä. Sen mukaan jokaisen kaivoksen, louhoksen tai muun vastaavan ainesten ottajan sekä jokaisen julkisten töiden toimiluvan saajan on, siinä laajuudessa kuin on mahdollista, palautettava toiminnan jälkeen alue ennalleen. Lain artiklan 2 mukaan kuka tahansa Belgian kansalainen saattaa nostaa kanteen artiklan 1 loukkausta vastaan.[290] Käytännössä maiseman kauneuden suojelulailla ei kuitenkaan ole ol-

[288] Tanskan RåL kytkee mielenkiintoisella tavalla uudistumattomien luonnonvarojen hyödyntämisen ja maisemalliset seikat sekä jätteiden hyväksikäytön yhteen. Näiden seikkojen välille muodostuu selvä yhteys, sillä jos jäteraaka-aineita käytetään »luonnonraaka-aineiden» (uudistumattomien luonnonvarojen) (ensikätisten raaka-aineiden) asemesta, aineksia ei tarvitse ottaa niin paljoa, jolloin maisemalliset vauriot jäävät vähäisemmiksi. Toisaalta jos asiaa ajatellaan uudistumattomien luonnonvarojen kannalta, aineksia vain »säästetään», jolloin maisemallisilta vaurioilta vältytään vain »toistaiseksi». RåL 4 §:n nojalla voi YM antaa maa-ainesten ottamiseen ja käyttöön liittyviä määräyksiä.

[289] Ks. tarkemmin *Aksig* ym. (1992) s. 48–53 ja *Basse* (1987) s. 409–416.

[290] Ks. myös Koninklijk Besluit 15 April 1959 betreffende de toelating om graverijen te ontginnen, joka sisältää lähinnä menettelyllisiä maa-ainesten ottamista koskevia säännöksiä.

lut merkitystä, vaan sen säännökset ovat jääneet kuolleeksi kirjaimeksi.[291] Maa-ainesten ottamisen kannalta tärkeämpi kontrollijärjestelmä onkin uusi soravarojen hyödyntämistä koskeva laki (decreet van 14 juli 1993 tot oprichting van het Grindfonds en tot regelling van grindwinning), jonka pitkän aikavälin tavoitteena on mm. lopettaa ainesten ottaminen Limburg'in provinssista, joka on Flanderin alueella tärkein (oikeastaan ainoa merkittävä) maa-ainesten ottamisalue, vuoden 2006 alkuun mennessä. Tämä laki ei kuitenkaan sisällä ainesten ottamista koskevia aineellisia vaatimuksia.[292]

Ranskassa maa-ainesten ottamisesta säädetään Code minier'issä (Décr. no 56-838 du août 1956, D. 1956.305; B.L.D 1956.624), joka koskee kaikkien maaperän ainesten ottamista otettiinpa niitä maan pinnalta tai sen pinnan alta. Laki sisältää siten säännökset sekä kaivoksista että louhoksista, joihin maa-ainesten (soran, kiven, hiekan jne.) ottopaikat kuuluvat. Itse laissa (C. minier) on vain muutamia ainesten ottamista koskevia säännöksiä (art. 107–109-1).[293] Tärkeimmät maa-ainesten ottamista ja erityisesti sen lupajärjestelmää koskevat säännökset on annettu erityisessä asetuksessa (décret no 79-1108 du 20 décembre 1979, relative aux autorisations de mise en exploitation des carrières, à leur renouvellement, à leur retrait et aux renonciations à celles-ci).

Vuonna 1993 tehdyn uudistuksen[294] jälkeen maa-ainesten ottamista koskeva lupamenettely on yhdistetty »ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä» koskevaan (installations classées) lupamenettelyyn.[295] Lupanmyöntämisessä noudatetaan näin ympäristölupamenettelystä annetun lain (loi no 76-663 du 19 juillet 1976, relative aux installations classées pour la protection de l'environnement) tiettyjä säännöksiä (art. 3 ja 5) sekä edellä mainitun asetuksen säännöksiä.

Maa-aineslupaviranomainen on préfet, jonka on ennen luvan myöntämistä pyydettävä muiden viranomaisten lausunnot ja kyseisen kunnan lausunto lupahakemuksesta (art. 5). Jos maa-aineksia otetaan yli 5 ha:n suuruiselta tai pienemmältä alueelta yli 150.000 tonnia vuodessa, vaaditaan ennen luvan myöntämistä julkinen kuuleminen (enquête publique) ja YVA-menettely (décret, art. 7 ja 10). Edellä mainittua pienemmän hankkeen ollessa kyseessä ei tällaista kuulemismenettelyä vaadita, mutta YVA-menettely saattaa olla tarpeen muun toiminnan kuin varsinaisen ainesten ottamisen osalta. Myös julkisen kuulemisen ja YVA-menettelyn ulkopuolelle jäävässä lupahakemuksessa on selvitettävä muun

---

[291] Ks. tarkemmin *Draye* (1993) s. 43.

[292] Ks. maa-ainesten ottamisesta myös *De Pue* ym. (1994) s. 368–373.

[293] Ks. yleisesti *Prieur* (1991) s. 558–564 ja erityisesti *Untermaier* RJE 1994 s. 5–36 ja 175–208.

[294] Loi no 93-3 du 4 janvier 1993, relative aux carrières.

[295] Ks. tarkemmin *Untermaier* RJE 1994 s. 189–206.

ohessa ottamistoiminnan aiheuttamat maisemalliset häiriöt (décret, art. 9). Laajemmissa hankkeissa myös maisemallisten selvitysten tulee olla kattavampia. Maa-aineslupahakemus voidaan evätä ympäristöllisillä perusteilla, jotka mainitaan C. minier 84 ja 85 artikloissa ja asetuksen 9 artiklassa. Näitä ovat yleiset ympäristölliset ja maisemalliset seikat.[296] Näissä säännöksissä ei käytetä nimenomaisesti esteettisiä termejä luvan epäämisen perusteina.[297]

Ranskassa on myös mahdollista osoittaa alueita maa-ainesten ottamistarkoitukseen (les zones d'exploitation et de réaménagement coordonnées de carrière, ZERC). Säännökset tällaisesta suunnittelusta ovat C. minier'in 109-1 artiklassa.[298]

Ruotsissa ja muidenkin maiden maa-ainesten ottamislainsäädännössä lähtökohta on toisenlainen kuin Suomen MAL:ssa, joka sanamuodon mukaisesti kieltäisi maa-ainesten ottamisen eli ympäristön muuttamisen, jos ottamisesta aiheutuu esteettisiä häiriöitä. Teoriassa olisi mahdollista väittää, että järjestelmien välillä olisi melkoinenkin kuilu, kun toinen (MAL) kieltää muuttamisen ja pitää lupaa eräänlaisena poikkeuksena ja toinen (esimerkiksi NVL) »ainoastaan» edellyttää luonnolle aiheutuvien vahinkojen rajoittamista ja estämistä. Käytännössä kuilu ei kuitenkaan ole näin syvä, vaan MAL:n taustalla on nähtävissä sanamuodoista huolimatta myös maa-ainesten hyödyntämisen salliva ajattelutapa.

Ranskassa ja Tanskassa maa-ainesten ottamista koskevissa säännöksissä ei käytetä esteettistä terminologiaa, mutta maisemalliset arvot – siis tavallisesti nimenomaan esteettiset – nauttivat niissä yleisemmän terminologian nojalla varsin vahvaa suojaa.

Suomen MAL näyttää siis – ainakin tämän tutkimuksen mukaisen vertailun piirissä – olevan ainutlaatuinen siinä suhteessa, että sen mukaisen luvan myöntämisen tärkeä edellytys on nimenomaan esteettinen. Osittain tämä johtuu Suomen olosuhteiden erikoislaatuisuudesta – jääkauden aikaansaamista soraharjuista – vertailumaihin nähden. Osittain tämä saattaa myös johtua siitä, että maa-ainesten ottamista koskevan yleisen sääntelyjäjestelmän säätäminen kesti suhteellinen kauan siitä kun ongelmat oli tiedostettu. Tänä aikana ottamiseen liittyvät ongelmat kärjistyivät siten, että lain sanamuodoista – ei saa ottaa niin, että siitä aiheutuu kauniin maisemakuvan turmeltumista – kehittyi ainakin näennäisen ehdoton verrattuna ensimmäisiin ehdotuksiin.[299]

---

[296] Ks. *Prieur* (1991) s. 559 ja *Untermaier* RJE 1994 s. 11–17.

[297] Lisäksi C. minier'issä on säännöksiä entisten ottoalueiden jälkikäytön edistämisestä (C. minier, art. 83) sekä mursketuotteille erityinen maksu (5 centimes par tonne), jonka tuotolla pyritään edistämään entisten ottoalueiden jälkikäyttöä.

[298] Ks. suunnittelusta (POS) myös *Untermaier* RJE 1994 s. 191–200.

[299] Ks. esim. luonnonsuojelulakikomitea (KM 1966:A5) s. 52 ehdotus 32 §:ksi.

6. METSIEN KÄYTTÖÄ KOSKEVA SÄÄNTELY

6.1 Johdantoa

Metsän hakkuut ovat Suomessa erittäin merkittävä ympäristön muuttamistapa. Hakkuiden aiheuttama muutos ei kuitenkaan ole pysyvä ympäristön muutos edes ihmisen mittakaavassa. Toisaalta hakkuiden osalta ei ole mielekästä puhua myöskään tilapäisestä ympäristön muuttamisesta samassa mielessä kuin muun ympäristön tilapäisen muuttamisen yhteydessä (esimerkiksi tilapäinen rakennus).

Pääosa metsän hakkuista suoritetaan ainoastaan YksML:n kontrollijärjestelmän piirissä. Toisaalta pieni osa hakkuista – oikeastaan puiden kaatamisesta – suoritetaan RakL 124a §:n mukaisen toimenpidejärjestelmän nojalla. Käytännössä ongelmallisiksi ovat joskus osoittautuneet ne hakkuut, jotka kuuluvat sekä YksML:n että RakL:n kontrollijärjestelmien piiriin. Näissä tapauksissa on näet joskus »unohdettu» hakea RakL:n mukaista lupaa toimittaessa normaalisti YksML:n mukaisesti.[300]

Seuraavassa huomio kohdistetaan ensinnä RakL:n mukaiseen järjestelmään, jonka jälkeen tarkastellaan YksML:n mukaista kontrollia. Tämän jakson lopuksi luodaan katsaus vertailumaiden metsälainsäädännön mukaisiin järjestelmiin.

6.2 Toimenpidelupa puiden kaatamiseen[301]

Puiden kaataminen kuuluu RakL 124a §:n mukaisen toimenpidekieltojärjestelmän piiriin. Säännöksen mukainen toimenpidekielto on voimassa yksityiskohtaisesti kaavoitetulla alueella ja alueilla, jotka ovat rakennuskiellossa yksityiskohtaisen kaavan laatimista varten sekä kolmannen asteen yleiskaavan alueella.[302] Lisäksi toimenpidekielto voidaan määrätä koskemaan myös aluetta, jolla yleiskaavan laatiminen tai muuttaminen on vireillä. Tällöin toimenpidekiellon määrää YM tai AYK.[303] Puiden kaataminen vaatii näillä alueilla kh:n myöntämän luvan.[304]

---

[300] Ks. esim. vahingonkorvausratkaisut I pääluvusta.

[301] Puiden kaataminen yksityiskohtaisesti kaavoitetulla alueella vaatii pääsääntöisesti viranomaisen luvan yleensä rakennuslainsäädännön nojalla myös vertailumaissa. Näitä järjestelmiä ei ole tarpeellista erikseen selvittää tässä yhteydessä. Ks. niistä edeltä tästä pääluvusta. Ks. myös kaupunkipuiden suojasta yleismaailmallisesti *Profus* ja *Loeb* JEL 1990 s. 179–193.

[302] Ks. yleisesti *Larma* ym. (1992) s. 477–481 ja *Hyvönen* (1988) s. 263–284.

[303] Ks. yleisemmin toimenpidekiellosta tästä pääluvusta maa-ainesten ottamista koskevan sääntelyn yhteydestä.

[304] Käytännössä tämä päätösvalta on varsin usein delegoitu RakL 124a.6 §:n sallimalla tavalla jollekin lautakunnalle, tavallisimmin ympäristö- tai rakltk:lle.

Luvan myöntämisen esteettisenä edellytyksenä on RakL 124a.1 ja 124a.4 §:n mukaan, että puiden kaataminen ei turmele kaupunki- tai maisemakuvaa.[305] Näin kh:n on myönnettävä lupa, jos hakkuu ei turmele kaupunki- tai maisemakuvaa. Vaikka säännöksessä ei nimenomaisesti käytetäkään esteettistä terminologiaa, on selvää, että maiseman turmeltuminen tarkoittaa juuri maisemaan ja kaupunkikuvaan liittyvien esteettisten arvojen hävittämistä. Säännös on pääasiassa näitä esteettisiä arvoja suojeleva. RakL 124a §:n mukainen toimenpidejärjestelmä ei kuitenkaan ole ainoastaan säilyttävä siten, että sen pyrkimyksenä olisi ympäristön muuttamisen täydellinen ehkäiseminen. Säännöksen mukaisissa tapauksissa näet juuri kaavasta johtuvat seikat – esimerkiksi alueen osoittaminen asuntotarkoituksiin – saattavat olla syynä puiden kaatamiseen. Tietystikin silloin, kun alue on osoitettu kaavassa säilytettäväksi, on ympäristön muuttaminen puiden kaatamisen kautta yleensä poissuljettu. Normaalisti RakL 124a §:n mukaisessa kontrollissa on siis lähinnä kysymys muutosten kontrolloimisesta eli maisemallisten ja kaupunkikuvallisten seikkojen huomioimisesta puita kaadettaessa.[306]

6.3 Metsänkäytön kontrollijärjestelmä

6.3.1 Yksityismetsien käsittely

Yksityismetsien käyttöä koskevassa lainsäädännössä ei ole säännöksiä, joiden tarkoituksena olisi maiseman tai kulttuuriympäristön säilyttäminen tai suojelu.[307] Seuraavassa kuitenkin selvitetään lyhyesti YksML:n mukaista metsien käytön kontrollijärjestelmää, joka pääasiassa kuuluu ennakkovalvonnan piiriin.[308] Vaikka yksityismetsien käsittelyä koskeva lainsäädäntö ei sisälläkään säännöksiä esteet-

[305] Muut edellytykset ovat kaavallisia tai ylipäätään suunnittelullisia. Ratkaisussa KHO 1970 A II 115 käytettiin sekä maisemallisia että kaavallisia seikkoja argumentaatiossa. KHO totesi, että lupaa metsän hakkuuseen, vaikka hakkuu perustui piirimetsälautakunnan hyväksymään metsänhakkuusopimukseen, ei myönnetty alueelle, jolla oli voimassa RakL 100.4 §:ssä tarkoitettu puiden kaatamista koskeva kielto, koska hakkuu ilmeisesti olisi tuottanut huomattavaa haittaa rakennuskaavan laatimiselle ja toteuttamiselle sekä turmellut maisemakuvaa. Ks. myös KHO 19.9.1979 t. 3866, jossa päädyttiin päinvastaiseen lopputulokseen alueella, joka liittyi soranottoalueeseen.

[306] Tällaisesta voidaan esimerkkinä mainita KHO 1972 A II 64, jossa todettiin, että kh:n päätös katualueen reunassa olevan koivun kaatamisesta liikenneturvallisuuden parantamiseksi ei johtanut kaupunkikuvan turmeltumiseen. Ratkaisussa kysymyksessä oli myös etuvertailusta kaupunkikuva – liikenneturvallisuus.

[307] Ks. yleisesti metsälainsäädäntöön liittyvistä ympäristöllisistä seikoista *Ekroos* YJ 1994/2–3 s. 48–80.

[308] YksML:n sanamuodot ovat ennakkovalvonnan ja suunnittelun suhteen epäjohdonmukaisia. Ks. suunnitelmista tarkemmin *Kiviniemi* (1992) s. 83–85. Suunnittelun, ennakkovalvonnan ja

tisistä kysymyksistä, selvitetään yksityismetsälainsäädäntöä metsien maisemallisen merkittävyyden vuoksi.[309]

YksML 1.1:ssä säädetään: »Metsää älköön hävitettäkö.» Metsän hävittämiskiellossa on kysymys (mikro/yksityis)taloudellisesta metsän hyödyntämisen rajoituksesta, jolla pyritään kansantaloudellisiin päämääriin. YksML 1.2 §:n mukaan nimittäin metsän hävittämiseksi katsotaan sellainen hakkuu sekä hakkuun jälkeen maan sellaiseen tilaan jättäminen tai sellainen käyttäminen, että metsän luontainen uudistuminen tai viljelyllä toteutettava uudistaminen joutuu vaaraan. Metsän hävittämiseksi katsotaan myös kehitettäväksi kelvollisen metsän sellainen käsittely, joka on ristiriidassa sen järkevän kasvattamisen kanssa. YksML 2.1 §:n mukaan metsän hävittämisenä ei kuitenkaan pidetä hakkuuta, jos alue tehdään metsäpuiden siemenviljelmäksi, puutarhaksi tai pelloksi taikka käytetään rakennus- tai varastopaikaksi, teollisuus- tai tiealueeksi tahi muuhun sellaiseen tarkoitukseen. Hävittämisenä ei myöskään pidetä, jos metsää hakataan kotitarpeiksi eikä metsän luontainen uudistuminen sen johdosta joudu vaaraan eikä metsää saateta vajaatuottoiseksi.[310]

Metsän uudistaminen ja sitä edeltävä hakkuu on YksML 2.2 §:n mukaan tehtävä metsälautakunnan laatiman tai kysymyksessä olevan hakkuun osalta tarkastaman metsätaloussuunnitelman perusteella.[311] Se voidaan myös tehdä metsälautakunnan määräajaksi hyväksymän hakkuu- ja uudistamissuunnitelman mukaan.[312] Ympäristölliseltä kannalta suunnitelman laatimisesta tai sisällöstä taikka muutoinkaan menettelystä suunnitelmaan hyväksyttäessä tahi muutoksenhausta suunnitelman osalta ei ole olemassa säännöksiä.[313] Maiseman suojelulla ei siten ole asemaa YksML:n mukaisessa yksityismetsien taloudellista käyttöä koskevassa kontrollijärjestelmässä. Nämä seikat eivät voi olla myöskään suunnitelman hylkäämisen perusteena.[314]

---

jälkivalvonnan väliset rajat ovat varsin häilyviä, eikä tällaisella luokittelulla ole kovinkaan suurta käytännön merkitystä.

[309] Monien muiden maiden metsälainsäädäntö sisältää tällaisia säännöksiä ainakin tavoitetasolla ja Suomessakin metsälainsäädäntöä ollaan uudistamassa tähän suuntaan.

[310] Ks. yleisesti myös esim. *Kiviniemi* (1992) s. 54–80.

[311] Ks. myös *Kiviniemi* (1992) s. 38–45. Myös ns. luonnonsuojelusuunnittelulla (luonnonsuojeluohjelmilla) on merkitystä metsien käytön kannalta.

[312] Hakkuuoikeuden omistajan on lisäksi tehtävä metsälautakunnalle vähintään 7 päivää ennen hakkuun alkamista hakkuuilmoitus, jossa ilmoitetaan hakkuualueen sijainti ja laajuus, hakattavat puutavaramäärät sekä hakkuiden aloittamisaika (YksML 7 §). Hakkuuilmoitusta ei kuitenkaan tarvitse tehdä, jos kysymyksessä on metsälautakunnan määräajaksi hyväksymän hakkuu- ja uudistamissuunnitelman mukainen hakkuu.

[313] Menettelystä ja sisällöstä yleensä säädetään YMA 3 §:ssä.

[314] Ks. tarkemmin *Kiviniemi* (1992) s. 84.

Metsän hävittämiskiellolla ei siis ole maisemalliselta (esteettiseltä) kannalta suoranaista merkitystä. Metsän hävittämiseksi ei näin katsota kauniin tai maisemalliselta kannalta merkittävän metsän hakkuuta. Metsälainsäädännössä ei muutoinkaan ole säännöksiä metsän käyttöön liittyvistä maisemallisista (esteettisistä) kysymyksistä.[315] Välillisesti hävittämiskiellolla on kuitenkin merkitystä myös maisemallisesti. Hävittämiskielto nimittäin »makrotasolla» on osaltaan estämässä koko Suomen maiseman (oikeastaan ympäristön) muuttamista, sillä metsähän voisi (eteläisestä) Suomesta kadota oikeastaan vain jos lähes koko Suomi hakattaisiin kerralla. Hävittämiskielto toimii myös ympäristönkäytöllisiä muutoksia estävänä tekijänä (tosin erittäin vähäisessä määrin) (YksML 2.1 §). Välillisesti hävittämiskielto vaikuttaa myös siihen, että metsä pyritään hakkaamaan taloudellisesti optimaalisesti eli silloin kun sen kasvu hidastuu (tai loppuu).[316] Näin pyritään useimmiten mahdollisimman nopeisiin metsäympäristön muutoksiin eli pyritään kasvattamaan metsä mahdollisimman nopeasti. Hävittämiskielto toimii siis myös ympäristön »väliaikaisia» muutoksia nopeuttavana tekijänä.

Vaikka YksML:lla ei suoranaisia ympäristöllisiä tavoitteita olekaan, ei se myöskään suoranaisesti estä ympäristönäkökohdat paremmin huomioon ottavaa metsien taloudellista käyttöä. Metsien käsittelykäytännössä voi siis tapahtua – ja on tapahtunut – huomattaviakin muutoksia siitä huolimatta, että lainsäädäntö on pysynyt ennallaan. Metsänkäsittelykäytännön kannalta keskeisessä asemassa

---

[315] YksML:iin lisättiin YVAL:n säätämisen yhteydessä YVAa koskevat säännökset. Jos metsän hakkuusta on laadittava YVAL:n mukaisesti arviointiselostus hakkuuta varten on tehtävä hakkuu- ja uudistamissuunnitelma, eikä metsälautakunta saa tehdä suunnitelman hyväksymistä koskevaa päätöstä ennen kuin se on saanut käyttöönsä arviointiselostuksen (YksML 2a §). YVAA 5.1,17 §:n mukaan hanke, johon sovelletaan YVA-menettelyä on yli 200 ha:n laajuisen yhtenäiseksi katsottavan alueen metsä-, suo- tai kosteikkoluonnon pysyväisluonteinen muuttaminen toteuttamalla uudisojituksia tai kuivattamalla ojittamattomia suo- ja kosteikkoalueita, poistamalla puusto pysyvästi tai uudistamalla alue Suomen luontaiseen lajistoon kuulumattomilla puulajeilla. Yva-menettelyvelvollisuus koskee myös valtion metsiä ja MPL:n mukaisia hankkeita. Säännöksessä mainitunkaltaiset hankkeet ovat suhteellisen harvinaisia, joten tämän säännöksen nojalla YVA-menettely suoritetaan ilmeisesti suhteellisen harvoin. YVAA 7 §:n mukaan YM voi päättää, että muuhunkin hankkeeseen, jolla todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia, sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelyä. YVAL:n mukaisessa menettelyssä myös tällaiset seikat on otettava huomioon. Ks. tarkemmin YVAL:sta pääluvusta II.

[316] Hoidettua metsää voidaan esteettiseltä kannalta tarkastella myös omana »ympäristötaideteoksena», jonka metsänhoitaja (omistaja) on luonut. Tällaisen mielenkiintoisen rinnastuksen muihin »hoidettuihin» alueisiin (esim. puistot ja puutarha) nähden on tehnyt *Sepänmaa* (VTT 1294) s. 74–75. Tämä yllättävä ajatus tuo hyvin esiin sen, että esteettisen tarkastelun ei tarvitse metsänkään osalta pitäytyä ns. luonnon kauneuden piiriin. Kuitenkin hoitometsän osalta esteettiset seikat tuskin ovat ensisijaisia, mutta käytännössä metsämiehen silmä saattaa tehdä hakkuita suunnitellessaan valintoja myös esteettisellä perusteella.

ovat TAPIOn metsänhoitosuositukset, jotka suositusluonteestaan huolimatta ovat ohjanneet metsien käsittelyä varsin tehokkaasti. Ympäristölliset seikat ovat erittäin korostuneesti esillä – nimeä myöten – vuonna 1994 julkaistuissa uusissa metsänhoitosuosituksissa.[317] Suositusten alussa painotetaan yleisesti metsien monimuotoisuuteen, maisemaan, riistaan ja keräilytuotteisiin liittyviä seikkoja. Lisäksi varsinaisessa metsien hoitoa ja käsittelyä koskevassa pääluvussa ympäristöllisiä seikkoja tuodaan esiin varsin useasti.[318] Suuresta tosiasiallisesta merkityksestään huolimatta metsänhoitosuositukset eivät kuitenkaan ole velvoittavia, vaan nimensä mukaisesti suosituksia.

Metsänhoitosuositusten mukaan erityisen tärkeää maisemallisten kysymysten huomioon ottaminen on asutuksen lähimetsissä, rannoilla, saarissa, mäkien ja vaarojen lakimetsissä sekä teiden varsilla. Suosituksissa erotetaan toisistaan luonnonmaisema ja kulttuurimaisema, jolla tarkoitetaan ihmisen ja luonnon yhteisvaikutuksen luomia kokonaisuuksia (esim. niityt, hakamaat, metsälaitumet ja kaskimetsiköt).[319] Uudistushakkuut tulisi luonnonmaisemassa rajata toistamaan maiseman muotoja, jotta vältetään liian voimakas ristiriita hakatun alan ja puustoisen metsikön välillä.[320] Myös yksittäiset maisemapuut kuten aihkimännyt, haapa- ja raitaryhmät sekä suurikokoiset puut monipuolistavat suositusten mukaan lähimaisemaa. Myös harvennushakkuissa maisemalliset tekijät tulisi ottaa huomioon ja maisemalliset syyt voisivat johtaa siihen, että uudistuskypsässä metsikössä suoritettaisiinkin harvennus. Kulttuurimaiseman osalta korostetaan maiseman avoimuuden (viljelymaisema) tärkeyttä. Metsitettävät pellot suositetaan sulautettavaksi ympäröivään maisemaan ja asutuksen lähipeltojen metsityksessä on tärkeää, että rakennusten ympärille jätetään avointa tilaa riittävästi.[321]

Metsäsuunnittelun laajentamista ympäristölliset seikat huomioon ottavaan suuntaan on Suomessa ehdotettu mm. metsätalouden ympäristöohjelmatyöryh-

---

[317] Luonnonläheinen metsänhoito, Metsänhoitosuositukset, Metsäkeskus Tapio (johtokunta hyväksynyt 26.4.1994), 1994.

[318] Ks. metsänhoitosuositukset (TAPIO 1994) s. 7–17 (ympäristö yleisesti) sekä esim. s. 21, 24, 27, 31, 35, 40, 42, 45 ja 47 (ympäristöä koskevia mainintoja).

[319] Ks. metsänhoitosuositukset (TAPIO 1994) s. 10–11. Erottelu, luonnonmaisema – kulttuurimaisema, on ymmärrettävä, vaikka se teoriassa saattaakin olla kestämätön, koska luonnonmaisemakin tulee osaksi kulttuuria juuri metsänkäsittelyn myötä.

[320] Uudistusala tulisi suositusten mukaan tehdä rinnemailla vaakatasoon rinteen suuntaan nähden, jolloin alarinteen metsiköt pyrittäisiin uudistamaan ennen ylärinteitä. Kalliomaiden, luonnontilaisten soiden sekä kosteikkojen, lehtojen ja saarien metsiköitä ei tulisi lainkaan avohakata. Ks. metsänhoitosuositukset (TAPIO 1994) s. 24–25. Lakimetsissä tulisi erityisesti ottaa huomioon ns. suurmaisema. Ks. metsänhoitosuositukset (TAPIO 1994) s. 46.

[321] Ks. metsittämisestä myös metsänhoitosuositukset (TAPIO 1994) s. 47–48.

män mietinnössä[322] ja Suomen metsäluonnon monimuotoisuuden turvaamista koskevassa YM:n muistiossa[323].

6.3.2 Ruotsi, Tanska, Flander ja Ranska[324]

Ruotsissa pääosa metsien käyttöä koskevasta lainsäädännöstä on Skogvårdslag'issa (SVL, 1979:429, omtryckt 1993:553[325]). SVL:n tavoitesäännöksen ensimmäisen osan eli SVL 1.1 §:n mukaan metsää tulee hoitaa siten, että se antaa kestävästi hyvän tuoton samalla kun biologinen monimuotoisuus turvataan. Tavoitesäännöksen toisen osan (SVL 1.2 §) mukaan metsien hoidossa tulee ottaa huomioon myös muut yleiset intressit. Yleisten intressien piiriin kuuluvat muiden seikkojen ohessa myös maisemansuojelu ja kulttuuriympäristön suojelu.[326] Ympäristölliset seikat ovat suhteellisen vahvasti esillä myös muissa SVL:n ja metsäasetuksen (skogsvårdsförordning 1993:1096, SVF) säännöksissä.

Hallitukselle on SVL:ssa annettu yleinen ympäristöllisten seikkojen huomioon ottamista koskeva norminantovaltuus (SVL 30 §). Sen mukaan hallitus voi myös antaa määräyksiä siitä, miten luonnonsuojelun ja kulttuuriympäristön suojelun intressit otetaan huomioon metsänhoidossa.[327] Määräykset voivat koskea mm. hakkuualan suuruutta ja hakkuun suorittamista, hakkuutähteiden jättämistä, ojitusta ja sekä metsäautoteiden suuntaamista.[328]

Nykyisin Ruotsissa ei ole erityistä metsänhoitosuunnitelman laatimisvelvollisuutta, vaan mm. luonnonsuojelua ja kulttuuriympäristön suojelua koskevat edut turvataan SVL 14 §:n mukaisen ilmoitusvelvollisuuden kautta.[329] Metsän omistajan on tehtävä hakkuuilmoitus metsänhoitohallinnolle. Ilmoituksesta on myös käytävä ilmi, mitä omistaja aikoo tehdä ottaakseen huomioon luonnonsuojeluun ja kulttuuriympäristön suojeluun liittyvät intressit.[330] Omistajan on ilmoitettava

---

[322] Metsätalouden ympäristöohjelmatyöryhmä (MMM, Työryhmän mietintö1994:3).

[323] Suomen metsäluonnon monimuotoisuuden turvaaminen (YM, AKO, Muistio 3/1994).

[324] Ks. yleisesti ympäristöllistä seikoista näiden maiden metsälainsäädännössä *Ekroos* YJ 1994/2–3 s. 48–80 ja *Ekroos* YJ 1995/1 s. 2–10.

[325] SVL uudistettiin kokonaisuudessaan vuonna 1993. Tällöin mm. aiemmin Ädellövskogslag'issa (1984:119) olleet säännökset siirrettiin SVL:iin.

[326] Ks. Prop. 1992/93:226 s. 89 ja *Michanek* (1994) s. 104–106.

[327] Määräykset antaa SVF 30 §:n mukaan Skogsstyrelsen yhteistyössä naturvårdsverket'in ja Riksantikvarieämbetet'in sekä muiden viranomaisten kanssa.

[328] Määräykset eivät kuitenkaan saa estää nykyistä maankäyttöä (SVL 21.2 §).

[329] SVF 15 §:n mukaisilla Skogsstyrelsen'in antamilla määräyksillä voidaan tarkentaa mm. ilmoitusvelvollisuuden ympäristöllistä puolta.

[330] Itse hakkuun suorittamista koskevassa SVL 10 §:ssä ei kuitenkaan ole nimenomaisesti mainittu ympäristöllisiä seikkoja.

metsänhoitohallinnolle myös muista metsää koskevista toimenpiteistä kuin varsinaisista metsätaloudellisista hakkuista. Tällaisia toimenpiteitä ovat muut kuin metsän kehitystä edistävät harvennus- ja raivaushakkuut, hakkuut, joiden tarkoituksena on ottaa metsämaata muuhun kuin puuntuotannolliseen tarkoitukseen sekä hakkuun jälkeinen ojitus, joka ei edellytä luonnonsuojelulain (NVL) 18c §:n mukaista lupaa. Omistajan on myös ilmoitettava, mitä hän aikoo tehdä ottaakseen huomioon luonnonsuojelun ja kulttuuriympäristön suojelun intressit sellaisen hakkuun yhteydessä, joka on muuta kuin metsän kehitystä edistävää harvennusta tai raivausta.[331]

Vaikeasti uudistettavien metsien ja suojametsien[332] osalta on annettu erityisiä ympäristöllisiä säännöksiä SVL 16 §:ssä. Sen mukaan tällaisessa metsässä hakkuuta ei saa suorittaa ilman metsänhoitohallinnon lupaa.[333] Lupahakemuksessa tulee hakijan myös osoittaa mitä hän aikoo tehdä ottaakseen huomioon luonnonsuojelun ja kulttuuriympäristön suojelua koskevat seikat. Tunturimetsän[334] hakkuussa lupaa ei voida myöntää merkittävien luonnonsuojelullisten tai kulttuuriympäristön suojelua koskevien intressien vastaisesti.[335] Metsänhoitohallinto voi päättää miten em. intressit tulee ottaa huomioon. Se voi asettaa päätökseen mm. hakkuun laajuutta ja hakkuumenetelmää koskevia määräyksiä.[336]

---

[331] Ympäristövaikutusten arviointia koskevat säännökset lisättiin SVL:iin ja SVF:iin vuoden 1993 uudistuksen yhteydessä.

[332] Vaikeasti uudistettavien metsien ja suojametsien rajoista on annettu erillinen päätös (Skogsstyrelsens FS 1983:1). Hallitus voi määrätä osan vaikeasti uudistettavista metsistä tunturimetsiksi (fjällnära skog), joiden rajoista on annettu oma päätös (Skogsstyrelsens FS 1991:3).

[333] Ks. myös SVF 17 §, joka koskee Norrbottenin, Västerbottenin, Jämtlandin ja Kopparbergin läänien vaikeasti uudistuvia metsiä. Sen mukaan lupaa ei pääsääntöisesti saa myöntää alueella, joka tuottaa alle kuutiometrin puuta hehtaarilla, eikä metsäautotien rakentamiseen, jollei sen rakentaminen vastaa kustannuksia. Erityisestä syystä metsänhoitohallinto voi kuitenkin poiketa tästä pääsäännöstä.

[334] Tunturimetsät (fjällnära skog) ovat vaikeasti uudistettavia metsiä, jotka on luokiteltu tällaisiksi metsiksi hallituksen (tai muu viranomaisen) päätöksessä SVL 15 §:n mukaisesti.

[335] Ks. myös SVF 19–23 §:t, joissa on erityisiä tunturimetsiä koskevia säännöksiä. Tällaisella alueella voi metsänhoitohallinto suorittaa erityisen luontoarvojen kartoituksen valtion varoilla, jos nämä arvot eivät ole ennestään tiedossa, mutta arvojen oletetaan olevan suuria (SVF 19 §). Metsänhoitohallinto ei saa myöntää yli 20 ha:n suuruiselle samalle metsänhoitoyksikölle hakkuulupaa ilman erityisiä syitä (SVF 20.1 §). Metsänhoitohallinnon tulee myös lupaharkinnassa kiinnittää huomiota sellaisiin pienehköihin maa- tai vesialueisiin, jotka ovat uhanalaisten eläin- tai kasvilajien elinympäristöjä taikka jotka ovat muutoin erityisesti suojelunarvoisia harvinaisuutensa tai poikkeuksellisuutensa vuoksi (SVF 20.3 §). SVF 23 §:n mukaan tunturimetsäalueelle, jossa metsätalous on erityisen altis muiden maankäyttöintressien yhteydelle, voidaan laatia tarkempia toimintasuunnitelmia. Suunnitelman laatii metsänhoitohallinto yhteistyössä LS:n kanssa.

[336] SVL 18 §:n mukaisista rajoituksista on maanomistajalla oikeus saada korvaus NVL 25, 26, 27, 27a ja 31–36 §:n mukaisesti (SVL 19 §).

Tanskan metsälaki (skovlov 1989-06-07, SL) ei sisällä hakkuiden suorittamista koskevaa ennakkovalvontajärjestelmää (ilmoitusta tai lupaa), vaan koko järjestelmä perustuu jälkivalvontaan. Jälkivalvonnan kannalta tärkeässä asemassa on erityisesti SL 15 §, jossa on tärkeimmät säännökset hyvästä ja monipuolisesta metsänhoidosta. Hyvällä ja monipuolisella metsänhoidolla tarkoitetaan SL 15 §:n yleisen määritelmän mukaan metsän kasvattamista silmällä pitäen sekä puuntuotannon lisäämistä ja parantamista että maisemallisten, luonnonhistoriallisten, kulttuurihistoriallisten, ympäristönsuojelullisten sekä ulkoilua koskevien seikkojen huomioon ottamista.[337] Ympäristöministeriöllä[338] onkin varsin laajat jälkivalvonnalliset määräysvaltuudet SL 31 §:n nojalla.

Tanskassa ei myöskään ole metsänkäyttösuunnitelman laatimisvelvollisuutta, mutta käytännössä lähes kaikilla julkisessa omistuksessa olevilla metsillä on käyttösuunnitelma. Sellainen on usein laadittu myös suuremmille yksityismetsäalueille. Metsänkäyttösuunnitelma voi lisäksi olla edellytyksenä SL:n mukaisten lupien tai avustusten saamiselle.[339] Erityisesti julkisessa omistuksessa olevien metsien osalta metsänkäyttösuunnitelmilla on SL:n yleistenkin säännösten mukaisesti merkitystä myös ympäristölliseltä kannalta.

Yleisellä ympäristönkäytön suunnittelujärjestelmällä on merkityksensä metsien käyttöön Tanskassa.[340] Ympäristöministeriö voi nimittäin määrätä seutukaavoituksessa metsänkasvatusalueeksi (skovrejsningsområde)[341] osoitetun alueen rauhoitetuksi, kun alueelle on saatu valtion tukea metsänistutukseen.

Flanderin metsälaki (bosdecreet van 13 juni 1990 – BD) korvasi vuoden 1854 metsälain.[342] Uusi metsälaki on erittäin kattava ja se koskee sekä yksityisomistuksessä että julkisessa omistuksessa olevien metsien käyttöä.[343]

---

[337] Ks. myös Lovsforslag nr. L 87, Forslag til Skovlov (F.t. skovlov) s. 2471–2474.

[338] Toimivaltaa on mahdollista delegoida myös metsä- ja luontohallitukselle (skov- og naturstyrelsen) (SL 35 §).

[339] Ks. F.t. skovlov s. 2473.

[340] SL:n mukainen toiminta voi olla myös ristiriidassa ympäristönkäytön suunnittelun kanssa.

[341] »Metsänkasvatusalue» (A.) on alue, jolla metsän istuttaminen on erittäin toivottavaa. Jaottelu perustuu Struktur- og Planudvalget'in 2. osamietintöön (betænkning nr. 1122), jossa merkinnällä B. kuvattiin alueita, joilla metsänistutus on epätoivottavaa; sekä merkinnällä C. muita alueita. Ks. myös F.t. skovlov s. 2464–2465.

[342] Flanderissa on metsää n. 8 % sen pinta-alasta eli n. 1.080 km^2, josta n. 70 % (756 km^2) on yksityisessä omistuksessa. Koko Flanderin metsäala on siis n. 0,47 % Suomen metsäpinta-alasta.

[343] Lain soveltamisalaan kuuluu sekä metsien käyttö puuntuotantoon että metsien moninaiskäyttö. BD:n soveltamisalan ulkopuolelle jäävät vain hedelmätarhat, puutarhat, puistikot, puistot, rivi-istutukset (lijnbeplantingen; teiden, kanavien ja jokien varrella), pensaikot, koristeistutukset, joulukuusi-istutukset ja väliaikaiset istutukset (BD art. 3.3).

Metsien ekologista tehtävää koskevat säännökset ovat BD 18–21 artikloissa.[344] BD 18 artiklan mukaan julkisessa omistuksessa olevien metsien hallinnossa tulee muiden metsänkäyttömuotojen ohessa ottaa huomioon seuraavat päämäärät: luonnollisen floran ja faunan säilyttäminen, kotimaisten ja paikallisten puulajien edistäminen, luonnollisen uudistumisen stimulointi, sekä monimuotoisuuden ja ekologisen tasapainon edistäminen. Metsien ekologisen tehtävän edistämisen kannalta BD 43 artiklan mukaisilla hoitosuunnitelmilla on huomattava merkitys. Muussa lainsäädännössä olevien säännösten lisäksi julkisessa omistuksessa olevia metsiä koskevat BD 20 artiklan mukaiset kiellot. Muun ohessa kiellettyjä ovat maisemaan vaikuttavat alueen luonnetta muuttavat toimenpiteet, jotka eivät ole hoitosuunnitelman mukaisia.

Hoitosuunnitelma on laadittava pääsääntöisesti kaikille julkisessa omistuksessa oleville metsille sekä yksityisessä omistuksessa olevalle metsälle, jonka pinta-ala on vähintään 5 ha (BD art. 43). Hoitosuunnitelman laatii valtion metsille »metsähallitus» (Bosbeheer). Sama viranomainen hyväksyy myös muiden julkisyhteisöjen ja yksityisten laatimat suunnitelmat. Metsiä tulee hakata ja hoitaa suunnitelman mukaisesti. Suunnitelman sisällöstä BD:ssä ei kuitenkaan ole säännöksiä, vaan tarkemmat säännökset on annettu Flanderin hallituksen päätöksellä.[345] Suunnitelmalla voidaan BD 19 artiklan mukaan edistää myös BD:n ekologisia tavoitteita. Yksityisten metsien hyödyntäminen toteutuu hoitosuunnitelman mukaisesti. Jos hakkuu aiotaan suorittaa hoitosuunnitelman ulkopuolella tai alueella, joka ei ole hoitosuunnitelman laatimisvelvollisuuden piirissä, tulee sille saada metsähallituksen hyväksyntä (BD art. 81).

Ranskan metsälainsäädäntö koottiin Code Forestier'iin (CF) vuonna 1953.[346] Metsien käyttöä säännellään myös muussa ympäristölainsäädännössä. Luonnonsuojelua ja maisemansuojelua koskevat säännökset vaikuttavat myös metsien käyttöön.[347] Ranskassa myös kaavoituksella näyttäisi olevan huomattava merkitys metsäisten alueiden säilymisen kannalta.[348]

---

[344] Metsänkäyttömuodoista säädetään BD II luvussa. Näitä ovat pääluokittain taloudellinen (art. 8–9), sosiaalinen ja kasvatuksellinen (art. 10–15), suojelullinen (art. 16–17), ekologinen (art. 18–21) sekä tieteellinen (metsäreservaatit) (art. 22–30) tehtävä.

[345] Tällaisia onkin annettu Flanderin hallituksen päätöksellä. Ks. B.Vl.Ex. 04.12.91 betreffende het vaststellen van de beheersplannen voor de bossen, B.S., 07.03.92. Ks. myös *D'Hooghe* (ed. Draye) s. 77.

[346] Tällä hetkellä voimassa on vuonna 1979 säädetty CF (les décrets n° 79-113 et 79-114 du janvier 1979, JO, 7 févr. 1979).

[347] Ks. edeltä pääluvusta II.

[348] C. urb:n mukaan yksityiskohtaisessa kaavassa (POS) voidaan alue osoittaa metsäalueeksi (art. L. 130-1). Tällaisella alueella muut kuin metsänhoidolliset toimenpiteet ovat pääsääntöisesti kiellettyjä. C. urb:n (art. L. 313-1) nojalla perustettavilla suojavyöhykkeillä (secteurs

Ranskan metsälainsäädännön ympäristöllisiä tavoitteita ei tuoda kovinkaan tarkoin esille. CF:n tavoitesäännöksessä (art. L. 101) ilmaistaan yleisesti metsien käytön funktiot, joita ovat ekonominen, ekologinen ja sosiaalinen hyödyntäminen. Metsien ekologinen hyväksikäyttö liittyy taas luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseen.[349] Yksityismetsiä koskevan erityissäännöksen mukaan kaikissa metsissä on varmistettava biologisen tasapainon säilyminen ottaen samalla huomioon taloudelliseen kannattavuuteen liittyvät seikat (art. L. 211-1).[350] Ympäristölliset seikat on näin yksityismetsien osalta kytketty yhteen.

Julkisyhteisöjen omistamille metsäalueille on CF:n (art. R. 133-3) mukaan laadittava metsänhoito- (ja hakkuu)suunnitelma (le plan d'aménagement). Hakkuille, jotka eivät ole suunnitelman mukaisia, on saatava »metsähallituksen» (office national des forêts) erillinen hyväksyntä (art. R. 133-5). Yksityismetsälle taas on laadittava metsänhoitosuunnitelma (un plan simple de gestion), jonka hyväksyy aluetason metsäviranomainen (art. L. 221-1). Suunnitelmavelvollisuus ei koske alle kymmenen hehtaarin suuruisen yksittäisen metsäalueen omistajaa. Pienemmille omistusyksiköille on mahdollista laatia yhteisiä metsänhoitosuunnitelmia.[351] Suunnitelmassa määritellään kyseisen alueen metsänhoidon tavoitteet, määritellään hakkuiden määrä ja laatu sekä laaditaan ohjelma metsänparannustoimenpiteistä (art. L. 222-23). Onnettomuuksiin, tuhoihin tai tauteihin liittyviä hakkuita on mahdollista kuitenkin suorittaa alueellisen metsänhoitoviranomaisen hyväksynnän varaisesti. Suunnitelma laaditaan 10–30 vuoden aikavälille. Suunnitelmalla on merkitystä myös metsänparannusta koskevien taloudellisten tukien myöntämisen suhteen. Hakkuut alueilla, joille ei ole laadittu metsänhoitosuunnitelmaa, hyväksyy alueellinen metsänhoitoviranomainen.

Metsälainsäädännössä maisemaan liittyvät kysymykset eivät näytä säännösten valossa olevan kovin keskeisessä asemassa, vaikka ne muutoin saattavat tulla huomioon otetuiksi. Maisemaan liittyvät esteettiset arvot nauttivat kuitenkin välillisesti suojaa myös metsien »ekologista tehtävää» koskevan sääntelyn kautta. Ainoastaan Suomessa metsälainsäädännöstä puuttuu tätä kirjoitettaessa säännöksiä näistä seikoista. Kuitenkin Suomessakin on käytännön metsienkäsittelytoiminnassa ja sen ohjaamisessa pyritty ottamaan huomioon myös maisemallisia kysymyksiä.

---

sauvegardés), jotka voidaan perustaa mm. maiseman- tai luonnonsuojelullisten arvojen suojelemiseksi, on merkityksensä myös metsien käytön kannalta

[349] Ks. tarkemmin *Prieur* (1991) s. 277 ja s. 306–308 sekä *Audier* (1993) s. 133–134.

[350] Ks. *Audier* (1993) s. 147.

[351] Ks. tarkemmin *Audier* (1993) s. 148–149 ja *Prieur* (1991) s. 286–287.

7. MUINAISMUISTOJA KOSKEVA ENNAKKOVALVONTA

Muinaismuistoja koskevassa ennakkovalvontajärjestelmässä maisemaan liittyvillä esteettisillä arvoilla on välillinen ja melko vähäinen merkitys. Päätöksenteon perustana käytetään siis pääsääntöisesti aina muita kulttuuriarvoja kuin esteettisiä. Joissakin tapauksissa esteettiset seikat voivat kuitenkin olla tukemassa muihin kulttuuriarvoihin perustuvaa argumentaatiota. Seuraavassa luodaan lyhyt katsaus MML:n mukaiseen lupajärjestelmään.[352]

Jos kiinteä muinaisjäännös tuottaa sen merkitykseen verrattuna kohtuuttoman suurta haittaa, AYK voi antaa luvan kajota muinaisjäännökseen tavalla, joka MML 1.2 §:n mukaan on kielletty (ns. kajoamislupa) (MML 11.1 §). Lupaan on mahdollista sisällyttää ehtoja. Lupapäätös on alistettava opetusministeriön vahvistettavaksi, jos päätös on MV:n lausunnon vastainen (MML 11.2 §).[353] Käytännössä siis juuri MV useimmiten asiallisesti ratkaisee kajoamislupakysymyksen.

Ruotsin KML:n mukaan kiinteätä muinaismuistoa ei saa ilman lupaa liikuttaa, viedä pois, kaivaa ylös, peittää tai rakentamalla, istuttamalla taikka muulla tavalla muuttaa tai vahingoittaa (KML 2:6). Luvan muinaismuistoon kajoamiseen voi LS myöntää vain, jos siitä aiheutuu estettä tai haittaa, joka ei ole kohtuullisessa suhteessa muinaismuiston merkitykseen (KML 2:12). Kajoamislupaan voidaan asettaa ehtoja, jotka koskevat mm. muinaismuiston tutkimista tai sen säilyttämistä.[354]

Tanskan NBL 12 §:n mukaan muinaismuistoja koskee kajoamiskielto. Myös maan muokkaus, lannoittaminen ja istuttaminen muinaismuistoalueella ja kahden metrin etäisyydellä siitä on kielletty (NBL 13 §). Tästä kiellosta on mahdollista saada poikkeus NBL 65 §:n yleisen poikkeuslupasäännöksen nojalla. Sen mukaan ympäristöministeriö voi erityisestä syystä myöntää poikkeuksen mm. NBL 12 ja 13 §:n mukaisesta kiellosta.[355]

---

[352] Ks. MML:n suunnittelujärjestelmästä edeltä pääluvusta II.

[353] Muinaismuistojen osaltahan on voimassa suoraan lakiin perustuva kieltojärjestelmä. Jos maata kaivettaessa tai muuta työtä suoritettaessa tavataan kiinteä muinaisjäännös, jota aikaisemmin ei ole tunnettu, on työ muinaisjäännöksen kohdalla heti keskeytettävä. Lisäksi asiasta on ilmoitettava MV:lle tarpeellisia toimenpiteitä varten (MML 14 §). Ilmoitus on käsiteltävä MV:ssa kiireellisenä (MML 23 §). Ks. tarkemmin pääluvusta II.

[354] Ks. myös *Michanek* (1990) s. 209–210.

[355] Ks. tarkemmin *Nielsen* ym. (1973) s. 286–308 muinaismuistoista ja erityisesti poikkeusluvasta s. 270.

Flanderin BAPD:iinkin sisältyy myös kajoamiskielto (art. 6), josta voi saada poikkeusluvan. Arkeologinen monumentti on siis jätettävä rauhaan, jollei kajoamiseen ole saatu hallituksen (Vlaamse Executieve) lupaa tai valtuutusta.[356]

Ranskassa muinaismuistojen suojelusta säädetään yleisessä kulttuurimuistojen suojelua koskevassa laissa. Näin kulttuurimuistomerkkejä koskeva lupajärjestelmä on toisaalta erityislainsäädännössä ja toisaalta rakennuslainsäädännössä.[357]

8. SÄHKÖLINJAT MAISEMALLISELTA KANNALTA

8.1 Sähköverkon rakentamista koskeva ennakkovalvontajärjestelmä ja oikeus tehdä sähkölinja

Seuraavassa tarkastellaan sähkömarkkinalain ennakkovalvontajärjestelmää yleisesti ympäristölliseltä ja erityisesti esteettiseltä kannalta.[358] Tästä johtuu, että suuri osa ennakkovalvontajärjestelmästä jää muita seikkoja ja arvoja turvaavina käsittelyn ulkopuolle. Ennakkovalvontajärjestelmän ohella tuodaan jäljempänä esiin oikeutta sähkölinjan tekemiseen koskevia säännöksiä. Nämä säännökset mahdollistavat linjojen vetämisen ja niillä on siten merkitystä myös esteettisten arvojen kannalta.

Sähkömarkkinalain 19 §:n mukaan nimellisjännitteeltään vähintään 110 kV:n sähköjohdon rakentamiseen on pyydettävä sähkömarkkinaviranomaisen eli sähkömarkkinakeskuksen[359] lupa ja maan rajan ylittävän johdon rakentamiseen KTM:n lupa.[360] Lupaa ei kuitenkaan vaadita kiinteistön sisäisen sähköjohdon rakentamiseen. Luvan myöntämisen edellytyksenä on, että sähköjohdon rakenta-

---

[356] Ks. myös *De Pue* ym. (1994) s. 302.

[357] Ks. edempää pääluvusta II.

[358] Sähkömarkkinalaki kumosi SähköL:ssa olleen sähkölinjojen rakentamista koskeva ennakkovalvontajärjestelmän (SähköL 5 luvun). SähköL:n ennakkovalvontajärjestelmässä oli saman lain mukaisella suunnittelujärjestelmällä huomattava merkitys. Sähkömarkkinalaissa tämäntyyppisestä suunnittelujärjestelmästä on kokonaan luovuttu. Samalla kaavoituksen – erityisesti seutukaavoituksen – merkitys on korostunut sähköverkkojen rakentamisen ohjauksen kannalta. Ks. tarkemmin edeltä pääluvusta II. Ks. vanhan lainsäädännön osalta myös *Hollo* (1991) s. 686.

[359] Sähkömarkkinakeskuksesta on säädetty erikseen omassa laissaan (387/1995).

[360] SähköL 25 §:n mukaan asetuksella tarkemmin säädettävien sähkölaitteistojen rakentamisesta oli tehtävä ilmoitus KTM:lle tai ne oli sisällytettävä SähköL:n 4 luvun mukaiseen sähköhuollon aluesuunnitelmaan. SähköA 27.1,2 §:n mukaan sähkölaitteistosta, jonka nimellisjännite oli vähintään 220 kV:a, voitiin ilmoittaa suoraan KTM:lle. Sama koski myös muuta sähkölaitteistoa, joka siirtokyvyltään tai muutoin vastaa tällaista sähkölaitteistoa (SähköA

minen on sähkön siirron turvaamiseksi tarpeellista. Säännös ei sisällä lainkaan ympäristöön liittyviä luvanmyöntämisedellytyksiä.[361] Osittain tämä johtunee siitä, että luvassa ei määritellä sähköjohdon reittiä, eikä johtoreitille ennen luvan myöntämistä tarvitse olla sähkömarkkinalain 21 §:n mukaista aluevarausta tai kunnan suostumusta (19.3 §). Kuitenkin lain esitöiden mukaan »luvan myöntämistä harkitessaan lupaviranomainen ottaisi samanaikaisesti huomioon myös muut kuin sähköhuollolliset seikat, erityisesti ympäristönäkökohdat».[362] Lupajärjestelmän tarkoituksena on niinikään helpottaa sähköjärjestelmän tarpeiden ja ympäristönäkemyksien yhteensovittamista. Miksi sähkömarkkinalakiin ei kuitenkaan ole otettu – tavoitteellisia tai lupajärjestelmää koskevia – edes ylimalkaisia ympäristöllisiä seikkoja koskevia säännöksiä? Sähkölainsäädännön osalta tehdyt muutokset ovat ainakin nimenomaisten aineellisten säännösten osalta myös esteettisten arvojen suojan kannalta heikennyksiä.[363]

Jos nimellisjännitteeltään vähintään 110 kV:n sähköjohto rakennetaan muulle kuin kaavassa tätä varten varatulle alueelle tai jos tällaista aluevarausta ei kaavassa[364] ole, johtoreitille tulee saada kunnan suostumus (20 §).[365] Vaikka sana-

27.1,3 §). Laitteisto, jonka rakentamisesta oli tehty ilmoitus, voitiin pääsääntöisesti toteuttaa ilmoituksen mukaisesti. Jos KTM kuitenkin painavasta syystä katsoi, ettei laitteistoa tullut rakentaa ilmoituksen mukaisesti, oli sen ilmoitettava tästä ilmoituksen tekijälle. Tämän jälkeen KTM:n oli neuvoteltava viipymättä rakennuttajan ja sähkölaitosten edustavampien järjestöjen kanssa. Jollei neuvotteluissa saavutettu yksimielisyyttä KTM:n ja rakennuttajan välillä, laitteiston rakentamiseen oli haettava SähköL 24 §:n mukainen VN:n lupa. Käytännössä tällaisia erimielisyystilanteita ei kuitenkaan esiintynyt. Ks. HE 138/1994 s. 16.

[361] SähköL 24 §:n, joka koski sähköverkon osalta vain em. erimielisyystilanteita, mukaisen luvan myöntämisen edellytyksenä oli, että rakentaminen oli tarpeen valtakunnallisen sähköhuollon turvaamiseksi ja tarkoituksenmukaista maan energiatalouden kehittämisen kannalta. Lupaan voitiin liittää SähköL 4 §:ssä tarkoitetun vaaran ja häiriön välttämiseksi sekä sähköhuollon turvaamiseksi tarpeelliset ehdot (SähköL 24.3 §). Lupaehtoihin voitiin siten ottaa myös ympäristön kohtuuttoman häiritsemisen estäviä määräyksiä. Tällaiset ehdot voivat koskea myös esteettisiä seikkoja. Vaikka säännös jäikin sähköverkon osalta kuolleeksi kirjaimeksi oli siinä tästä huolimatta – ainakin teoreettiselta kannalta – uutta sähkömarkkinalain mukaista ennakkovalvontajärjestelmää paremmin mahdollistettu ympäristöllisten tekijöiden huomioon ottaminen.

[362] HE 138/1994 s. 16 ja 37.

[363] Jos ajatuksena on ollut, että ympäristövaikutusten arviointia koskevat säännökset (sähkömarkkinalain 20 §) ovat riittäviä ympäristöarvojen kannalta, ollaan suomalaisen oikeusjärjestelmän näkökulmasta nähdäkseni huonolla tiellä, sillä järjestelmämme perustuu vieläkin aineelliselle lainsäädännölle, vaikkakin se nykyisin onkin tavoitteellisempaa kuin aikaisemmin. On myös huomattava, että YVA-säännökset koskevat pääsääntöisesti ainoastaan yli 400 kV:n voimajohtojen rakentamista. Ks. myös YVAL:n yhteydestä edeltä pääluvusta II.

[364] Kaavalla tarkoitetaan lainvoimaista seutu-, yleis- tai yksityiskohtaista kaavaa. Ks. HE 138/1994 s. 38.

[365] SähköL 27.1 §:n mukaan kv:n suostumus oli saatava, jos sähkönsiirto- ja jakelulaitteisto aiottiin rakentaa kaupunkialueelle, jolle on vahvistettu asema- tai rakennuskaava.

muodollisesti kysymys onkin »suostumuksesta», on kyseessä itse asiassa lupa eli ennakkovalvontajärjestelmän piiriin kuuluva järjestelmä. Kunta ei kuitenkaan saa evätä suostumustaan tai asettaa sille ehtoja ilman pätevää syytä, jos epäämisestä tai ehdoista aiheutuu hakijalle kohtuutonta haittaa. Kunnalla on periaatteessa melko vapaat kädet päättää asiasta ja asettaa laitteiston rakentamiselle ehtoja. Päätöksenteossa on näin mahdollista käyttää myös esteettisiä perusteita ja ehdot voivat koskea esteettisiä kysymyksiä.[366]

Huomattavin uudistus sähkömarkkinalain 21 §:ssä SähköL 27 §:ään verrattuna on se, että osa aiemmasta kunnallisesta päätösvallasta siirtyy kaavoituksen piiriin eli yksittäistapauksellista suostumusta vaaditaan ainoastaan silloin, kun ei ole olemassa kaavavarausta. Suuri osa päätösvallasta siirtyy myös kuntien yhdessä käytettäväksi, sillä seutukaavoitus on sähköverkon reitin kannalta luontevin suunnittelutaso.[367] Kun sähköverkon linjausvaihtoehdot ratkaistaan ympäristönkäytön suunnittelun yhteydessä, voidaan ympäristönäkökohdat ja erityisesti maisemaan ja kaupunkikuvaan liittyvät esteettiset arvot ottaa huomioon entistä järjestelmää paremmin.[368]

Oikeudesta rakentaa (vetää) sähkölinja toisen omistamalle alueelle on lainsäädännössämme useita säännöksiä. Sähkölinjat on tässä yhteydessä mielekästä jakaa toisaalta siirto- ja runkojohtoihin ja toisaalta jakelujohtoihin. Seuraavaksi tarkastellaan ensinnä jakelujohtoja.

Jakelujohtojen osalta yleiset sähköntoimitusehdot antavat oikeuden rakentaa jakelujohto rakennukseen välittömästi liittyvälle maa- ja vesialueelle. Näin sähköverkkoon liittyessään omistaja samalla sopii myös jakelujohdon rakentamisoikeudesta. Tulkinnanvaraista sen sijaan on, milloin kysymys on rakennukseen välittömästi liittyvästä kohteesta. Tällöin kysymys on ratkaistava tapauskohtaisesti.[369]

NaapL 16 §:n mukaan omistaja on velvollinen sallimaan naapurin vetää puhelin- tai sähköjohdon kotitarpeeksi tiluksiensa kautta sekä pystyttää sitä varten tarpeelliset pylväät. Tämä velvollisuus ei kuitenkaan koske tonttia, puutarhaa tai puistoa. Erityiskäytössä oleva pihapiiri on näin erityisasemassa. Edellytyksenä velvollisuudelle on, että toimenpide voi tapahtua tuottamatta omistajalle »suurehkoa haittaa, eikä johdon vetäminen ole muuten lainkaan taikka on ainoastaan kohtuuttomilla kustannuksilla mahdollinen». Johto voidaan siis vetää säännök-

[366] Ks. myös HE 138/1994 s. 38, jossa todetaan, että suostumuksen antamisessa ja siihen mahdollisesti liittyvissä ehdoissa kunnan harkinta kohdistuisi maankäytöllisiin ja ympäristönäkökohtiin.

[367] Ks. myös HE 138/1994 s. 38.

[368] Ks. kaavoituksesta edeltä pääluvusta II.

[369] Ks. *Waltari* (1984) s. 53.

sen nojalla toisen maan kautta ensinnäkin, kun se muutoin ei ole mahdollista taikka toisesta linjauksesta aiheutuu kohtuuttomia kustannuksia. Toiseksi johdosta ei kuitenkaan saa aiheutua omistajalle suurehkoa haittaa. Kaikenlaista haitan aiheuttamista ei näin ole kielletty, vaan haitan tulee olla suurehkoa. Suurehko haitta on vähemmän kuin suuri haitta mutta enemmän kuin pelkkä »normaali» haitta. Haitta voi nähdäkseni olla luonteeltaan myös esteettistä.[370] Kun edellytyksenä on suurehko haitta, edellyttää tämä varsin suurta esteettistä häiriötä. Tällaisen häiriön mahdollisuus kuitenkin vähenee siitä syystä, että linjaa ei nimenomaisen säännöksen nojalla saa vetää pihapiiriin.

RakL 133 § on vaihtoehtoinen säännös NaapL 16 §:lle. RakL 133.1 §:n mukaan kiinteistön omistaja ja haltija on velvollinen sallimaan yhdyskuntaa tai kiinteistöä palvelevien johtojen sijoittamisen omistamalleen maalle.[371] Johtojen tulee näin nimenomaan palvella kyseessä olevaa yhdyskuntaa tai naapurialueiden kiinteistöjä. Näin esimerkiksi valtakunnalliset tai seudulliset johdot eivät kuulu säännöksen soveltamisalan piiriin. Säännös koskee lennätin-, puhelin-, voima-, lämpö-, valaistus- ja muita johtoja sekä viemäreitä ja vesijohtoja. Säännökset koskevat myös johtoihin liittyviä vähäisiä laitteita, rakennelmia ja laitoksia. Edellytyksenä velvollisuudelle on, että sijoittamista ei voida muulla tavoin tyydyttävästi järjestää kohtuullisin kustannuksin. Johtojen sijoittamisesta muulla tavoin on siis aiheuduttava kohtuuttomaksi katsottavia kustannuksia, jotta säännöstä voidaan soveltaa. Jos asianosaiset eivät sovi johtojen sijoittamisesta, määrää rakltk niiden sijoittamisesta (RakL 133.3 §).[372]

Siirto- ja runkojohdot eivät kuulune edellä mainittujen säännösten soveltamisalojen piiriin. Tällaisen johdon sijoittamisessa on noudatettava lakia kiinteän omaisuuden pakkolunastuksesta sähkölaitosta varten (168/1928). Sen 1.1 §:n mukaan voidaan maanomistaja tai haltija velvoittaa (täydestä korvauksesta) luopumaan maa-alueesta tai alistumaan käyttöoikeuden rajoitukseen, jos sellaista sähkölaitosta varten, jolla on yleisehkö merkitys, tarvitaan toisen kiinteistöä. Säännös koskee näin lunastamisen edellytyksiä, jotka poikkeavat hieman LunL:n yleisistä säännöksistä. Menettelyllisesti on kuitenkin noudatettava, mitä LunL:ssa on säädetty. Lain 1.2 §:n mukaan po. tarkoitukseen »älköön kuitenkaan otetta-

---

[370] Ks. NaapL:sta immissioiden kannalta seuraavasta luvusta. Nähdäkseni tämän säännöksen mukaisissa asioissa tilanne on toisenlainen kuin varsinaisissa immissioissa, joiden osalta esteettisiin kysymyksiin on suhtauduttu kielteisesti.

[371] Ks. myös *Larma* ym. (1992) s. 545–550 ja *Hyvönen* (1988) s. 294–301.

[372] RakL 103.2 § oikeuttaa kunnan asettamaan johtoja rakennuskaavatien alueelle, jolla ei ole rakennusta tai joka ei ole välttämätöntä rakennuksen käyttämistä varten, ja joka tarvitaan rakennuskaava-alueen tarkoituksiin. Näillä johdoilla ei kuitenkaan ole huomattavaa merkitystä esteettiseltä kannalta, koska yleensä kysymys on nykyisin maanalaisista johdoista.

ko maata lähempää kuin sadan metrin päästä talonasemasta tahi sen yhteydessä olevasta rakennuksesta tai puutarhasta, paitsi milloin tarkoitukseen ei voida erittäin suuretta haitatta ottaa muuta aluetta». Tämä (vanha) laki sisältää näin etäisyyttä koskevan erityissäännöksen, joka kuitenkin on ehdollinen suhteessa erittäin suureen haittaan. Etäisyyssäännöksellä on merkitystä myös maisemaan liittyvien esteettisten arvojen kannalta.[373]

8.2 Ruotsi, Tanska, Flander ja Ranska

Ruotsin sähkölain (lag innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar, 1902:71) 2 §:n mukaan voimajohdon rakentaminen vaatii hallituksen luvan (koncession).[374] Lupa vaaditaan myös johtoaluetta valmisteleviin toimenpiteisiin kuten kaivamiseen ja puiden kaatamiseen. Lupa voi olla joko tiettyä linjaa tai tietyn alueen linjoja koskeva.[375] Lupa voidaan myöntää vain jos se on yleiseltä kannalta sopivaa (2.2 §). Lupaharkinnassa on myös mahdollisuuksien mukaan otettava huomioon paikalliset olosuhteet, eikä lupaa voida myöntää vastoin yksityiskohtaista kaavaa tai aluemääräyksiä. Ruotsin sähkölaissa ei kuitenkaan ole erityisiä säännöksiä maisemallisten seikkojen huomioon ottamisesta sähkölinjoja suunniteltaessa tai rakennettaessa.

Tanskan sähkölainsäädännössä ei ole erityisiä säännöksiä maisemallisten tai ympäristöllisten seikkojen huomioon ottamisesta sähkölinjoja tai muita laitteita rakennettaessa tai suunniteltaessa. Tanskan sähkölain (lov om elforsyning, 1976-02-25 nr 54) mukaan yli 100 kV:n jännitteinen sähkönsiirtolaite vaatii aina energiaministeriön luvan (3 §). Tanskan sähkövoimajohtoja koskevan lain (lov om elektriske stærkstrømsanlæg, 1977-12-28 nr 669) mukaan yleisten töiden ministeriö (ministeren for offentlige arbejder) voi myöntää lunastusluvan alle 50 kV:n voimajohtoa varten, kun yleinen etu tätä vaatii (10 §).[376]

Flanderin sähkölainsäädännössä ei myöskään ole nimenomaisia säännöksiä, jotka koskisivat esteettisiä tai maisemallisia seikkoja. Kaavoituksella – lähinnä seutukaavoilla – on keskeinen merkitys voimalinjojen sijoittumisen kannalta Flanderissa.

---

[373] Myös LunL:n mukaisella menettelyllä voi olla merkitystä esteettiseltä kannalta, sillä vasta siinähän linjan sijainti lopullisesti yksityiskohdissaan ratkaistaan, vaikka SähköL:n mukaisella suunnittelulla ja ennakkovalvontajärjestelmällä onkin ensisijainen merkitys linjojen sijoittelussa.

[374] Voimalinja voi vaatia myös ML:n mukaisen luvan. Ks. esim. *Westerlund* (1990) s. 57 ja *Michanek* (1990) s. 253.

[375] Ks. myös *Michanek* (1990) s. 406–407.

[376] Ks. myös NBL 20 §, joka koskee suuria, maisemallisesti merkittäviä hankkeita.

Ranskan sähköenergian jakelulinjoja koskevassa laissa (loi du 15 juin 1906, sur les distributions d'energie (D.P. 1907.4.64) on yleinen maisemansuojelua koskeva säännös (art. 19). Sen mukaan voimalinjoista päätettäessä on päädyttävä tyydyttävään tulokseen myös maisemansuojelu huomioon ottaen. Luonnollisesti voimalinjojen suunnittelua koskevat myös YVA-säännökset.[377]

9. YMPÄRISTÖN PILAANTUMISEN EHKÄISEMISTÄ KOSKEVASTA LUPAJÄRJESTELMÄSTÄ ESTEETTISTEN ARVOJEN KANNALTA

9.1 Johdantoa

Tässä jaksossa tarkastellaan ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevaa lainsäädäntöä esteettisten arvojen kannalta. Pilaantumisen ehkäisemisellä tarkoitetaan tämän tutkimuksen käsitteistön mukaisesti ympäristön suojelua, joka on tavallaan osa ympäristönkäyttöä.[378] Lähtökohtana voidaan Suomen ympäristön pilaantumista koskevan lainsäädännön osalta pitää sitä, että se ei koske esteettisiä kysymyksiä, jotka ilmenevät visuaalisina.[379] Esiteltävässä lainsäädännössä esteettiset kysymykset eivät ole pelkästään visuaalisia, vaan ne liittyvät myös haju- tai kuuloaistimuksiin. Säännöksiä tarkastellaan kuitenkin myös visuaalisen ympäristön muuttamisen – oikeastaan muuttumisen – kannalta.

Huomion kohteena ovat lähinnä aineellisoikeudelliset säännökset, joissa kysymys on esteettisten arvojen piiriin kuuluvista seikoista. Ympäristön pilaan-

---

[377] Ks. erityisesti décr. no 77-1141 du 12 oct. 1977, pris pour l'application de l'article 2 de la loi no 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, art. 12, jossa säädetään YVA-menettelystä voimansiirtolinjojen osalta.

[378] Tätä jaksoa ei ole ollut mielekästä varustaa oikeusvertailevalla aineistolla.

[379] Päinvastainen lähtökohta on Ruotsissa, jossa ympäristönsuojelulain (miljöskyddslag, 1969:387) 1 §:n mukaiseen soveltamisalaan on katsottu kuuluvan myös »esteettiset häiriöt» (estetiska störningar). Ks. esim. Prop. 1969:28 s. 260 ja *Westerlund* (1990) s. 56–57 sekä *Michanek* (1990) s. 253. Ne tulevat sovellettaviksi yleissäännöksen (»eller annat sådant») nojalla. Myös käytännössä on joitakin lupahakemuksia hylätty hankkeiden maisemallisten vaikutusten vuoksi. Nämä päätökset ovat koskeneet lähinnä kaatopaikkoja. Ks. tarkemmin *Westerlund* (1990) s. 57, joka pohtii myös ML:n soveltamisalaa suhteessa rakentamiseen. Hänen mukaansa myös voimalinjat kuuluvat ML:n soveltamisalaan. Tässä yhteydessä on kuitenkin huomautettava, että ML:ssa ei ole aineellisia säännöksiä, jotka koskisivat esteettisiä seikkoja. Toinen kysymys on se, voidaanko ML:n mukaisessa lupaharkinnassa kuitenkin asettaa esimerkiksi näitä seikkoja koskevia määräyksiä. Nähdäkseni soveltamisalasta johtuvista syistä ne voisivat olla mahdollisia.

tumisen ehkäisemisen ennakkovalvontajärjestelmä jää näin vaille yksityiskohtaista tarkastelua.[380] Aineellisestakin lainsäädännöstä suuri osa jää vähäiselle huomiolle, koska sillä ei ole välittömästi merkitystä esteettisten arvojen kannalta.[381]

9.2 Ilmansuojelulaki ja esteettiset kysymykset

Ilmansuojelun (ja ISL:n) merkitys voi ilmetä esteettiseltä kannalta kahdella tasolla. Paikallisella tasolla on kysymys konkreettisista esteettisistä kysymyksistä, jotka liittyvät yleensä hajuaistimuksiin.[382] Myös visuaaliset seikat voivat tulla rajoitetussa määrin kysymykseen. Ylätasolla on kysymys ympäristön muutosten ehkäisemisestä. Nämä muutokset ovat yleensä hitaita prosesseja, joiden lopputulokset eivät ole täysin edes selvillä. Ylätasolla on näin kysymys lopulta myös näköaistin avulla havaittavista muutoksista.[383]

ISL:ssa ei ole ilman pilaamisen kieltoa, joka toimisi yleisenä luvanhakukynnyksenä (tai ennakkovalvontakynnyksenä), vaan ilmoitusvelvolliset on lueteltu ISA 7 §:ssä.[384] ISL 2 §:ssä säädetyllä ilman pilaantumisen määritelmällä on näin

[380] Tähän ovat syynä lähinnä tutkimuksen laajuuden rajaamiseen liittyvät syyt ja se, että ympäristönsuojelun ennakkovalvontajärjestelmästä on olemassa yksityiskohtaisia tutkimuksia (erityisesti *Kuusiniemi* (1992): Ympäristönsuojelu ja immissioajattelu ja *Kuusiniemi* (1993): Ympäristölupa) sekä yleisesityksiä (esim. *Hollo* (1991): Ympäristöoikeus).

[381] Vaille tarkempaa huomiota jää terveyttä, jätteitä ja kemikaaleja koskeva lainsäädäntö. Toisaalla tässä tutkimuksessa selvitetään roskaamista koskevia kysymyksiä, jotka perinteisesti ovat kuuluneet jätelainsäädännön piiriin. Kemikaalilainsäädännön ennakko- tai jälkivalvontajärjestelmillä ei ole juuri lainkaan merkitystä esteettiseltä kannalta. Myös ympäristölupamenettelylain (YLML) mukainen menettelyllinen puoli jää seuraavassa huomiotta. YLML:n mukaiseen menettelyyn kuuluvat ISL:n (ilmoitus), TSL:n (sijoituslupa), JäteL:n (jätelupa) ja NaapL:n (immissiolupa) mukaiset aineellisoikeudelliset säännökset.

[382] Ks. myös HE 35/1981 s. 11, jossa todetaan, että merkittävä viihtyisyyden vähentyminen voi ilmetä ilman epäpuhtauksista johtuvina huomattavina hajuhaittoina sekä alueen viihtyisyyden olennaisena vähentymisenä.

[383] Näitä muutoksia aiheuttavat esimerkiksi hiilidioksidipäästöt (ilmakehän lämpenemisestä aiheutuvat muutokset), rikkidioksidi- ja typen oksidipäästöt (happamoituminen ja metsämuutokset) ja CFC-päästöt (UV-säteilyn lisääntymisestä aiheutuvat muutokset). Tämän tason ongelmia on pyritty ratkaisemaan mm. kansainvälisin sopimuksin eli ylikansallisella ympäristönkäytön suunnittelulla. Sopimuksin on päätetty päästöjen rajoittamisesta, vähentämisestä ja lopettamisesta. Tällaisia sopimuksia ovat esim. Valtiosta toiseen tapahtuvaa ilman epäpuhtauksien kaukokulkeutumista koskeva yleissopimus 13.11.1979, SopS 15/1983 (rikkipäästöt, typen oksidit ja VOC-yhdisteet), Otsonikerroksen suojelua koskeva Wienin yleissopimus 22.3.1983, SopS 51/1988, Montrealin pöytäkirja otsonikerrosta heikentävistä aineista 16.9.1987, SopS 65–66/1988 (muutoksineen) sekä Yhdistyneiden Kansakuntien ilmaston muutosta koskeva puitesopimus 4.6.1992, SopS 61/1994.

[384] Nykyisin YLML:n mukaiseen ympäristölupamenettelyyn kuuluen ilman pilaantumisen vaaraa

huomattava merkitys lain soveltamisen kannalta. Ilman pilaantumisella tarkoitetaan ihmisen toiminnasta johtuvaa ilman koostumuksen tai sen ominaisuuksien muuttumista, josta joko välittömästi tai välillisesti aiheutuu haittaa terveydelle, merkittävää haittaa elollisen luonnon toiminnoille, muun ympäristön merkittävää vahingollista muuttumista, merkittävää taloudellista vahinkoa tai merkittävää viihtyisyyden vähentymistä taikka muu näihin rinnastettava yleisen tai yksityisen edun loukkaus. Esteettiseltä kannalta määritelmässä mielenkiintoisimpia suojeluobjekteja ovat elollisen luonnon toiminnot, muu ympäristö ja viihtyisyys.[385] Määritelmän mukaiset seuraukset ilmenevät suhteellisen harvoin yksinään siten, että kysymys olisi vain yhden edun loukkauksesta. Toinen kysymys voi olla se, että vain yhden suojeluobjektin osalta ylittyy merkittävyyskynnys. Säännöksessä huomio kiinnittyy ensinnä siihen, että kaikkien muiden seurausten paitsi terveyshaitan osalta edellytetään merkittävyyttä. Näin esimerkiksi »pelkästään» viihtyisyyden vähentymistä aiheuttavat muutokset eivät ole määritelmän mukaisesti ilman pilaantumista. Tällainen merkittävyyden käyttö voi aiheuttaa merkittävyyskynnyksen alenemisen käytännön tulkinnoissa.

Viihtyisyyteen kuuluu myös »puhtaasti» esteettisiä aspekteja. Viihtyisyys tulee tällöin yleensä hajuaistin kautta havaittavina vaikutuksina, vaikka viihtyisyyteen voi toki kuulua muitakin kysymyksiä.[386] Viihtyisyyteen voi liittyä myös visuaalisia seikkoja, jotka johtuvat »ilman koostumuksen muuttumisesta». Lisäksi viihtyisyyteen voi sisältyä kokonaisvaltaisia (kaikkien aistien kautta saatuja ärsykkeistä kuin informaation kautta muodostettua tuntumaa) tuntemuksia. Tällöin mukana voi olla puhtaasti esteettisiä tuntemuksia osana viihtyisyyden kokonaisuutta. Ylipäätäänkin viihtyisyys monesti esiintyy enemmän tai vähemmän epämääräisenä käsitteenä, jonka purkaminen osiin ei oikein onnistu. Kuten aiemmin tässä tutkimuksessa on esitetty, viihtyisyys on nähdäkseni eräänlaista terveydellisyyden ja esteettisyyden välimaastoa. Merkittävyyskriteeri voi kuitenkin sulkea pois viihtyisyyteen liittyvät vaikutukset ylipäätäänkin ja erityisesti näin voi käydä (puhtaasti) esteettisille viihtyisyyskriteereille.

---

aiheuttavasta toiminnasta (tai sen olennaisesta muuttamisesta) on toiminnanharjoittajan tehtävä ilmoitus AYK:lle (ISL 11 §). Ks. ISL:n mukaisesta ilmoitusmenettelystä tarkemmin *Kuusiniemi* (1993) s. 109–121. Ilmoitusvelvollisista säädetään tarkemmin asetuksella. Ilmoituksen johdosta annettavassa päätöksessä voidaan antaa erityisiä määräyksiä päästöjen rajoittamisesta, muista päästöjä koskevista suojelutoimenpiteistä ja päästöjä ja niiden vaikutusta ilman laatuun koskevan tarkkailun järjestämisestä (ISL 15 §). ISL:n mukaisessa menettelyssä on varsin usein käytetty juuri viihtyisyyttä osana argumentaatiota.

[385] Näiden lisäksi määritelmän mukainen merkittävä taloudellinen vahinko voinee olla myös esteettisperusteinen. Yleissäännöksenkin nojalla jokin esteettiseltä kannalta merkittävä seuraus on mahdollista konstruoida ilman pilaantumiseksi.

[386] Ks. viihtyisyydestä ISL:ssa tarkemmin *Kuusiniemi* (1992) s. 406–407.

Merkittävä muun ympäristön vahingollinen muuttuminen voi ilmetä myös esteettisinä seurauksina. Muuhun ympäristöön kuuluvat kaikki muut kuin säännöksessä nimenomaisesti mainitut ympäristölliset tekijät. Muunkin ympäristön osalta edellytetään merkittävää vahingollista muuttumista. Terminologisesti säännös edellyttää siis varsin korkeaa loukkaustasoa (kynnystä), sillä jäähän merkittävän vahingollisen muuttumisen alapuolelle monta vaikutustasoa. Kynnys asettuisi verrattaen alhaiselle tasolle, jos (muun) ympäristön haitallinen muuttaminen ylittäisi kynnyksen. Tätä korkeampi kynnys olisi merkittävä haitallinen muuttaminen. Edelleen kynnys asettuisi ylemmäs, jos (pelkästään) ympäristön vahingollinen muuttuminen katsottaisiin pilaantumiseksi. Säännös kuitenkin edellyttää muun ympäristön merkittävää vahingollista muutosta. Edellä selvitetyt tasot ovat lähinnä teoreettisia ja elävässä elämässä tasot ovat joka tapauksessa suhteellisia.[387] Muun ympäristön merkittävä vahingollinen muuttuminen voinee koskea lähinnä rakennuksia (ja muita inhimillisen kulttuurin tuotteita) ja niihin liittyviä esteettisiä ja muita kulttuuriarvoja sekä »elotonta luontoa», koska elollisen luonnon toiminnot on säännöksessä mainittu erikseen.

Merkittävä haitta elollisen luonnon toiminnoille voi ilmetä myös esteettisenä. Tällöin vaikutus kohdistuu ensin elolliseen luontoon, jonka muutokset sitten ovat näkyviä ja esteettiseltäkin kannalta tarkasteltavissa olevia. Joissakin tapauksissa olisi mahdollista jopa ajatella, että ilman pilaantuminen ei aiheuttaisi pysyviä muutoksia elollisessa luonnossa, vaikka esteettiset vaikutukset tulisivatkin ilmi. Luonnollisesti esteettisiä kysymyksiä tärkeämpänä on nähtävä (pysyvät) vaikutukset itse elolliseen luontoon.

Elollisen luonnon toiminnot tarkoittaa säännöksessä elollista luontoa kokonaisuudessaan. Lähes kaikki inhimillinen toiminta aiheuttaa vaikutuksia elolliseen luontoon, eivätkä nämä vaikutukset ole positiivisia, vaan yleensä haitallisia.[388]

Ilman pilaantumisen määritelmää käytetään ISL:ssa sekä yleisessä ilman pilaantumisen ehkäisemisessä[389] että ennakkovalvontamenettelyssä, joka nykyisin

---

[387] Ylipäätäänkin lienee niin, että säännöksen sanamuoto on saanut muotonsa suhteellisen sattumanvaraisesti. Sanamuotoa ei kuitenkaan ole mahdollista unohtaa, vaikkei sen pohjalta voitaisikaan tehdä kovinkaan pitkälle meneviä käytännön johtopäätöksiä. Ks. sanamuodon mahdollisista syistä »merkittävyyden» osalta *Kuusiniemi* (1992) s. 368.

[388] Ilmeisestikin ilman pilaantumisen kynnys on teoreettisesti tarkasteltuna alimmillaan elollisen luonnon toimintojen kohdalla, vaikka säännös edellyttää haitalta merkittävyyttä. Edes terveyshaitat, joilta siis ei edellytetä merkittävyyttä, eivät ilmeisestikään saa kynnystä käsitteellisesti yhtä alas. Käytännössä kynnystä ei ole kuitenkaan mahdollista viedä edellä selvitetyn teorian edellyttämälle tasolle, vaan inhimillisen toiminnan jatkuminen edellyttää ylempää kynnystasoa.

[389] Ilman pilaantumisen ehkäiseminen on myös edellytyksenä annettaessa ISL:n mukaisia yleisiä

on osana YLML:n mukaista ympäristölupamenettelyä. Ilman pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnanharjoittajan on ISL 7.1 §:n mukaan huolehdittava pilaantumisen ehkäisemisestä siinä laajuudessa kuin voidaan kohtuudella edellyttää. Tätä velvollisuutta arvioitaessa on otettava huomioon sen alueen ominaisuudet, jolla toiminnan vaikutus ilmenee, toiminnan vaikutus ilman laatuun, ilman pilaantumisen ehkäisemiseksi tarkoitettujen toimenpiteiden merkitys ilmansuojelun kannalta sekä näiden toteuttamisen tekniset ja taloudelliset edellytykset (ISL 7.2 §). Lisäksi on otettava huomioon toiminnan harjoittamisen edellytykset yleensä sekä toiminnan merkitys yleisen edun kannalta. Tämän tutkimuksen kannalta toiminnanharjoittajalla on velvollisuus rajoittaa myös ilmapäästöistä aiheutuvia maisemaan ja kaupunkikuvaan kohdistuvia luonteeltaan esteettisiä vaikutuksia. Toiminnanharjoittajan velvollisuus rajoittuu ensinnäkin ilman pilaantumisen määritelmän vuoksi. Lisäksi ISL 7 § sisältää velvollisuutta rajoittavia säännöksiä.

9.3 Naapuruussuhdelain immissiokielto ja esteettiset seikat

NaapL 17 §:n mukaisessa immissiokiellossa mainitaan myös esteettiseltä kannalta mielenkiintoisista seurauksista. Sen mukaan »älköön kukaan, mikäli ei jäljempänä toisin sanota, pitäkö varastoa tai käyttäkö kiinteistöä niin, että naapuri taikka muu, joka lähistössä omistaa maan tai huoneiston tahi sellaista nautintaoikeudella hallitsee taikka jonka etuihin se muuten saattaa koskea, kärsii siitä pysyväistä kohtuutonta rasitusta, kuten kipinöiden, tuhkan, noen, savun, lämmön, löyhkän, kaasujen, höyryn, tärinän, jyskeen taikka muun sellaisen kautta». Säännöksessä on näin yleinen immissiokielto, jota on täsmennetty erilaisin esimerkein. Esimerkeistä useat voisivat olla häiriöinä ainoastaan esteettisiä. Kysymys ei siis olisi terveyden kannalta merkittävistä immissioista. Häiriöiden voimakkuus ei tällöin ylittäisi esimerkiksi terveydellistä kynnystä. Toinen asia on, että terveydelliset kysymykset ylipäätäänkin kuuluvat pääasiassa TSL:n soveltamisen piiriin. Ainakin savu, (vesi)höyry, löyhkä ja jyske (melu) voisivat olla tällaisia häiriöitä. Tällöin voitaisiin ajatella ainakin kolmenlaisia tapauksia.

Ensinnäkin häiriö voisi olla sellainen, että sen voimakkuus ei ylittäisi terveydellistä kynnystä, mutta se olisi viihtyisyyshaitta. Viihtyisyyshän on tämän tutkimuksen systematiikassa toisaalta esteettisyyden ja toisaalta terveydellisyyden piiriin kuuluva (väli)käsite. Tällöin häiriö kohdistuisi itse kiinteistöön (ja

ohjeita ja määräyksiä. Tällaisia määräyksiä ja ohjeita voi antaa VN ISL 9 § ja 9a §:ssä mainituista seikoista.

sen asukkaisiin), mutta immissiokiellon kynnys ei ilmeisestikään ylittyisi. Kysymyksessä ei siis olisi kohtuuton rasitus.[390]

Toisessa tapauksessa häiriö ei lainkaan kohdistuisi suoraan naapurikiinteistöön (eli häiriö ei »tuntuisi» kiinteistöllä). Tällaisesta voisi käydä esimerkkinä savu tai höyry, joka peittää näkymän (näköalan) (ns. negatiivinen immissio).[391]

Häiriö voisi myös olla sellainen, että se vaikuttaa »vain» mielenterveydelliseltä kannalta. Voisiko esimerkiksi tietoisuus jonkun toiminnon haitallisuudesta tai vaarallisuudesta olla kohtuuton rasitus? Tällaisessa tapauksessa voi harvoin olla kysymys esteettiseltä kannalta mielenkiintoisesta toiminnosta. Ilmeisestikin immissiokielto edellyttää häiriöltä fyysisyyttä eli havaittavuutta. Toisaalta myös mielenterveydelliset ongelmat ovat havaittavia, vaikkei niitä havainnoidakaan luonnontieteiden keinoin ja niistä saattaa aiheutua myös »fyysisiä» oireita.[392]

Oikeuskirjallisuudessa esteettisiin immissioihin on perinteisesti suhtauduttu kielteisesti.[393] *Sainion* mukaan immissiokieltoa ei voitane tulkita niin laajasti, että siihen voitaisiin katsoa sisältyvän myös siveellistä tai esteettistä tunnetta loukkaavat ideaaliset immissiot, joita hän kutsuu ideaalisiksi eli immateriaalisiksi.[394] Esimerkkinä näistä hän mainitsee porttolan pitämisen tai rumentavan rakennuksen rakennuttamisen kauniiseen huvilaseutuun. Myös negatiivisten immissioiden suhteen *Sainio* on kielteisellä kannalla, jota mieltä myös tieteisoppi oli yksimielisesti. Negatiivisesta immissiosta hän esitti esimerkkinä valon, ilman, tulen tai näköalan riistämisen läheisiltä kiinteistöiltä. Ideaalisten immissioiden osalta *Sainio* kuitenkin hieman epäröi.[395]

---

[390] Tällaisesta voisi olla esimerkkinä epämiellyttävä haju, joka ei ole löyhkää, tai höyry, josta ei varsinaisesti ole haittaa, taikka melu, joka ei ylitä kynnystä eli ei ole »jyskettä».

[391] Esim. alempana sijaitseva toiminto, joka estää näkymän ylempää. Kysymys olisi siis »puhtaasti» esteettisestä häiriöstä. Voisiko tällainen pysyvä kohtuuton rasitus olla immissiokiellon tunnusmerkistön mukainen?

[392] Ks. näistä ns. psyykkisistä immissioista myös esim. *Westerlund* (1990) s. 58–61.

[393] Samalla kannalla olivat myös NaapL:n valmistelijat. Ks. LVK 1914:3 s. 60–61. Myös oikeuskäytäntö näyttää ainakin NaapL 21 §:n mukaisessa vahingonkorvausasiassa kääntyneen tälle kannalle. Esimerkiksi ratkaisussa KKO 1992:19 katsottiin näet, että louhinta-alueesta ja sille rakennetusta meluvallista naapurille maiseman rumentumisena ilmenevä aineeton vahinko ei ollut NaapL 17 §:ssä tarkoitettu rasitus, josta voisi NaapL 21 §:n nojalla saada korvausta. Esimerkiksi meluvallien aiheuttamat »esteettiset häiriöt» eivät siis ole lainsäädäntömme tuntemia immissioita, koska niitä ei ole mahdollista rinnastaa NaapL 17 §:ssä mainittuihin häiriöihin. Voivatko ne ja muut esteettiset häiriöt tästä huolimatta olla immissioita eli pysyviä kohtuuttomia rasituksia?

[394] Ks. *Sainio* (1929) s. 79–83.

[395] Ks. immissiokäsitteestä tarkemmin *Kuusiniemi* (1992) s. 14–20.

Jos rasitusta ei voida katsoa paikallisten olosuhteiden mukaan tavattomaksi tahi odottamattomaksi tai jos naapuruussuhde on syntynyt vasta sen jälkeen kuin käyttäminen aloitettiin taikka varasto sijoitettiin, ei rasitusta voida pitää kohtuuttomana (NaapL 17.2 §). Jos rasitus on ilmennyt tai lisääntynyt huomattavasti jälkeenpäin, ei prioriteettiperiaatetta kuitenkaan sovelleta.

NaapL 18 §:ssä säädetään ns. immissioluvasta eli päätöksestä siitä, kuinka lähelle naapurin maata laitos tai varasto, joka voi aiheuttaa NaapL 17 §:ssä mainittua kohtuutonta rasitusta, saadaan perustaa tai sijoittaa. Immissiolupa kuuluu nykyisin pääsääntöisesti menettelyllisesti YLML:n lupamenettelyyn (NaapL 18.2 §). Edellä mainitut esteettiset kysymykset tulisivat näin nykyisin harkittaviksi ympäristölupamenettelyn yhteydessä. Käytännössä näitä kysymyksiä ei liene kuitenkaan harkittu.

9.4 Terveydensuojelulaki – terveys ja esteettiset kysymykset

TSL:n tavoitteistoon eivät kuulu muut kuin terveydelliset seikat, eikä sen 9 §:n mukaisessa sijoituslupaharkinnassa voida käyttää muita kuin terveydellisiä perusteita. Esteettisillä seikoilla ei näin ole suoranaista merkitystä sijoituslupaa tai sen määräyksiä harkittaessa. Edellä sanotusta huolimatta myös esteettisiä kysymyksiä on mahdollista tarkastella ainakin teoreettisesta näkökulmasta THL:n mukaisen sijoitusluvan yhteydessä. Tällöin kysymys on lähinnä mielenterveydellisistä kysymyksistä.

Terveys ja esteettisyys ovat tämän tutkimuksen terminologiassa arvojanan ääripäissä. Terveys koskee ihmisen ensinnäkin ihmisen eläimellisen (fyysisen) osan hyvinvointia. Esteettisyys taas liittyy ihmisen tajunnan osan »hyvinvointiin». Vaikka kysymys onkin ääripäiden ilmiöistä, ei terveyttä ja esteettisyyttä voida missään tapauksessa pitää vastakohtina, vaan niiden välillä on hahmoteltavissa myös monia yhtymäkohtia. Ympäristönsuojelulainsäädännössä terveyden ja esteettisyyden välille on yleensä otettu suojeluobjektiksi viihtyisyys. Tässä ei kuitenkaan ole kysymys viihtyisyyden kenttään luettavissa olevista yhtäläisyyksistä. Terveyden relatiivisuus tulee esiin siinä, että sen määritelmä on mahdoton. Ihminen ei oikeastaan koskaan ole terve tai sairaus on luonnollista (normaalia) (ja luonnollinen »tervettä»).

Erityisesti mielenterveys on äärimmäisen relatiivinen käsite. Argumentaation kannalta terveydessä (oikeastaan sairaudessa) ei pystytä selvittämään syy/seuraussuhteita ja aiheuttajia, vaan tutkimus esittää todennäköisyyksiä. Samalla modernin luonnontieteen kehityksen mukaisesti edetään yhä pienempiin ja pie-

nempiin kokonaisuuksiin ja sairauden aiheuttajiin.[396] Lopultakin terveydessä on kysymys kokonaisuudesta ja sen tasapainosta eli oikeastaan »hyvinvoinnista». Mielenterveydessä tähän tasapainoon vaikuttavat myös esteettiset seikat. Mielenterveys taas voi vaikuttaa kokonaisuuteen myös muilla terveyden lohkoilla eli ilmentyä fyysisinä oireina. Ihminen on nähdäkseni sellainen kokonaisuus, jonka osien tarkastelu irrallaan johtaa epätäydelliseen käsitykseen ihmisestä. Tästä pääsemmekin helposti esteettiseen maailmaan.

Esteettisyys taas on joskus lähes täydellisen vapaata. Näin on yleensä taidemaailmassa, joka sinänsä on traditioidensa (kulttuurinsa) vallassa. Ei kuitenkaan ole mahdotonta murtaa näitä traditioita ja kulttuuria esteettisyyden kärsimättä. Esteettisyyden argumentointi ja argumentit eivät näin etene kumulatiivisesti tai pienempiä kokonaisuuksia kohti.[397]

Joistain lähtökohdista tarkasteltuna olisi nähdäkseni mahdollista argumentoida esteettisperusteisilla kysymyksillä myös TSL:n mukaista sijoituslupaa koskevassa päätöksenteossa. Tällöin esteettiset seikat on kuitenkin kuljetettava perusteluihin terveyttä koskevan argumentaation kautta. Mielenterveydelliset seikat voisivat tässä päättelyketjussa olla keskeisellä sijalla.

9.5 Meluntorjuntalaki – esteettiset vai terveydelliset perusteet

MeluL:n mukainen ennakkovalvontajärjestelmä ei ole osa ympäristölupamenettelyä. Pysyvistä melukysymyksistä päätetään ympäristölupamenettelyssä NaapL:n ja TSL:n nojalla (MeluL 12 §). MeluL:n mukainen ennakkovalvontajärjestelmä koskee näin vain tilapäistä melua aiheuttavia toimintoja.

MeluL:ssa ei ole yleistä melun aiheuttamisen kieltoa, vaan lain järjestelmä perustuu melun määritelmälle. Melulla tarkoitetaan terveydelle haitallista, ympäristön viihtyisyyttä merkityksellisesti vähentävää tai työntekoa merkityksellisesti haittaavaa ääntä taikka siihen rinnastettavaa tärinää (MeluL 2.1 §). Melun

[396] Tässä ei nyt tarkoiteta sitä, että lopullisen tiedon puuttuminen olisi käytännön päätöksenteon kannalta (yleensä) ongelma. Päätöksenteko perustuu nähdäkseni aina puutteelliseen tietoon, kun tiedon kerääminen ja syy/seuraussuhteiden selvittäminen on loputonta eli koskaan tietoa ei ole tarpeeksi. Päätös on kuitenkin tehtävä.

[397] Toinen seikka on se, että taidemaailma saattaa pirstoutua pienempiin osa-alueisiin ja näiden »uusien» alueiden sisällä muodostuu oma argumentaatiotapa, traditio ja kulttuuri. Tässä suhteessa analogia luonnontieteellisen ja esteettisen maailman välillä on olemassa. Tarkoitan siis sitä, että taideteosta ei voida analysoida pienempiin osiin, vaan se on aina kokonaisuus ja sitä tarkastellaan kokonaisuutena. Ympäristöestetiikka ei kovinkaan paljon poikkea taidemaailman lähtökohdista. Tämä pitää ehkä paikkansa vain siinä kulttuuritraditiossa, josta sitä tarkastelen.

aiheuttajalla on yleinen velvollisuus huolehtia meluntorjunnasta siinä laajuudessa kuin kohtuudella voidaan edellyttää (MeluL 3.1 §).[398] Tätä velvollisuutta arvioitaessa on otettava huomioon asutus, melulle herkät alueet ja toiminnot, alueen melutaso ja toiminnan vaikutus siihen sekä meluntorjuntatoimien merkitys melutason kannalta ja niiden toteuttamisen tekniset ja taloudelliset edellytykset (MeluL 3.2 §).[399] Käytännössä MeluL:n mukaisessa menettelyssä liikutaan nähdäkseni varsin usein lähellä esteettisiä kysymyksiä, vaikka argumentaation turvaksi koetetaankin saada objektiivisempia tekijöitä, jotka liittyvät terveyteen tai edes viihtyisyyteen.

9.6 Jätelaki ja kaatopaikat – esteettisperusteinen harkinta

Jätelainsäädännön osalta esteettiset kysymykset voivat tulla huomattavasti konkreettisemmin esille kuin edellä selvitetyssä muussa ympäristönsuojelulainsäädännössä.[400]

Maisemalliset seikat ovat kuuluneet jätelainsäädännön mukaisiin kaatopaikan perustamisen edellytyksiin.[401] JäteL edellyttää kaatopaikalta lain 42 §:n mukaista jätelupaa, joka on osa YLML:n mukaista ympäristölupaa.[402] Jäteluvan myöntämisen edellytyksistä säädetään JäteL 44 §:ssä, jonka mukaan lupa myön-

---

[398] VN voi myös antaa meluntorjuntaa varten tarpeellisia yleisiä ohjeita ja määräyksiä (MeluL 9 §).

[399] Ks. MeluL:sta myös *Kuusiniemi* (1992) s. 436–438.

[400] Toki myös edellä selvitetyn kaltaiset viihtyisyyskysymykset voivat tulla ratkaistaviksi JäteL:n nojalla.

[401] Kuitenkaan THL:n mukaisessa varsinaista sijoittumista koskevassa päätöksenteossa ei ole voitu (eikä myöskään nykyisen TSL:n) ottaa huomioon esteettisiä haittoja. Tällä – itsestään selvällä – kannalla oltiin myös ratkaisussa KHO 1973 A II 55, jossa valittaja katsoi kaatopaikan aiheuttavan terveydellistä ja esteettistä haittaa.

[402] JHL:ssa edellytettiin kunnan ylläpitävän tarvittavaa määrää kaatopaikkoja ja muita jätteenkäsittelypaikkoja. Jätehuoltoasetuksessa (307/1979) puolestaan täsmennettiin kaatopaikan suunnittelua, perustamista ja hoitamista koskevia vaatimuksia edellyttämällä mm. ettei kaatopaikasta saanut aiheutua huomattavaa maisemallista haittaa (7 §). Päätöksen kaatopaikan perustamisesta teki kv ja sen sijoittuminen muutoin ratkaistiin erikseen THL:n ja NaapL:n säännösten nojalla. Ks. myös *Hollo* (1991) s. 633–634, *Kuusiniemi* (1993) s. 94–95 ja *Salo* (1990) s. 93–95. Jo jätehuoltokomitea (KM 1970:B114) s. 162, pohti kaatopaikkojen rakentamisesta aiheutuvia maisemallisia ongelmia. Tätä ennen vastaavia edellytyksiä suunniteltiin sijoitettavaksi LSL:iin. Ks. luonnonsuojelulakikomitea (KM 1966:A 5) s. 40 ja luonnonsuojelulain tarkistuskomitean (KM 1969:B24) ehdotuksen 43.2 §. Kaatopaikkoja koskevat etäisyysvaatimukset asutuksesta ja teistä perustuivatkin paitsi esimerkiksi haju- ja eläinhaittojen torjumiseen myös kaatopaikan suojaamiseen siten, ettei siitä aiheutunut esteettisperusteista maisemahaittaa. Ks. esim. lääkintöhallituksen ohjekirje nro 1547/1974.

netään jos toiminta täyttää laissa ja sen nojalla säädetyt ja määrätyt vaatimukset. JäteA 8 §:ssä on lisäksi säädetty erityisiä vaatimuksia, jotka koskevat jätteen hyödyntämis- ja käsittelypaikkoja. Sen mukaan tällainen paikka on suunniteltava, perustettava, rakennettava ja hoidettava siten, ettei siitä eikä sen käytöstä aiheudu vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle. Tällöin on erityisesti huolehdittava siitä, että kaatopaikka on sellainen ja sitä käytetään siten, ettei siitä eikä sen liikenteestä aiheudu vaaraa tai haittaa ympäristön asutukselle tai kaatopaikan käyttäjälle eikä maiseman pilaantumista, maaperän saastumista tai ympäristön roskaantumista ja että tarvittaessa kaatopaikan suoto- ja valumavedet otetaan talteen ja puhdistetaan tai johdetaan muualle puhdistettaviksi.[403]

Maisemalliset kysymykset ovat JäteA:n kautta osa ympäristölupamenettelyä silloin, kun on kysymys kaatopaikan perustamisesta.[404] Säännös edellyttää myös esteettisten seikkojen harkitsemista, sillä maiseman pilaantuminen ei liene mahdollista muutoin kuin suhteessa siihen liittyviin esteettisiin arvoihin. Käytännössä esteettiset seikat eivät voine olla kovinkaan keskeisiä, sillä muut ympäristölliset seikat varsin pitkälti sanelevat kaatopaikkojen sijoittumista. Säännöksen taustalla lienee lähinnä ajattelu kaatopaikkojen näkyvyydestä esimerkiksi teille ja muille yleisessä käytössä oleville alueille. Näissä tilanteissa maiseman pilaantuminen lienee varsin selvää. JäteA 8 §:n säännös ei kuitenkaan sulje pois myöskään niitä tapauksia, joissa kaatopaikkaa ollaan sijoittamassa täysin asutuksen ja yleisessä käytössä olevien alueiden näkymättömiin. Näissäkin tapauksissa maisema voi pilaantua eli sen esteettinen arvo voi kaatopaikan vaikutuksesta vähentyä olemattomiin.

---

[403] Lisäksi JäteA 8 §:n mukaan kompostointi- tai lajittelulaitosten osalta on huolehdittava, ettei niistä aiheudu haju- tai meluhaittaa eikä maaperän saastumista, ympäristön roskaantumista tai muuta siihen rinnastettavaa kyseiselle laitokselle ominaista haittaa ja että valumavesien pääsy ympäristöön ehkäistään asianmukaisesti. Siirtokuormauspaikkojen on taas oltava sellaisia, ettei niistä aiheudu melu- tai pölyhaittaa taikka ympäristön roskaantumista.

[404] Näin Suomenkin ympäristön pilaantumisen torjuntaa koskevan lainsäädännön soveltamisala nimenomaisten säännöstenkin nojalla on laajentunut myös ympäristöön liittyvien esteettisten arvojen suuntaan. Osittain tämä johtuu ympäristölainsäädäntömme saattamisesta vastaamaan EU:n sääntelyä. Jätedirektiivin (muutos 91/156/EEC) 4 artikla näet edellyttää, että jätteiden käsittely ei saa haitallisesti vaikuttaa maisemaan. Lisäksi kaatopaikkadirektiiviehdotuksen (COM(93) 275 final, luonnos 21.2.1995) liitteen 1 mukaan kaatopaikan sijoittamisessa tulee suojella alueen luonnon- ja kulttuuriperintöä.

IV JÄLKIVALVONTA

1. JOHDANTOA

Jälkikontrollin alaan olisi mahdollista lukea kolmentyyppisiä säännöksiä. Ensinnäkin tässä pääluvussa käsiteltävä tavanomainen viranomaisvalvonta ja sen tehosteina käytettävät hallinnolliset pakkokeinot. Toiseksi tarkastelun kohteena voisivat olla ympäristövahinkojen korvaamista koskevat säännökset. Myös rangaistussäännöksiin nojautuva »jälkikontrolli» olisi mahdollista katsoa tämän otsikon alaan kuuluvaksi. Tässä pääluvussa käsitellään vain »normaalia» viranomaisten harjoittamaa jälkivalvontaa. Muut edellä mainitut jälkikontrollin muodot rajattiin tutkimuksen ulkopuolelle pääluvussa I.

Ärsykkeet jälkikontrollin käytölle voivat tulla toisaalta viranomaisilta itseltään tai toisilta viranomaisilta ja toisaalta »kansalaisilta».[1] Molemmilta tahoilta tulevat »aloitteet» voivat johtaa hallinnollisten pakkokeinojen käyttöön, kun edellytykset tähän ovat olemassa.

Jälkivalvonnan käyttö on mahdollista lähes kaikissa edellä selvitetyissä järjestelmissä, joihin liittyy ennakkovalvontamenettely, mutta myös muiden järjestelmien piirissä saattaa pakkokeinojen käyttö olla mahdollista. Tässä jaksossa käsitellään seikkaperäisemmin vain eräitä RakL:n (rakennuksen kunnossapito) ja JäteL:n (roskaamiskielto ja puhdistamisvelvollisuus) mukaisia jälkivalvontakeinoja. Tämä johtuu siitä, että niiden osalta on säädetty erityisiä esteettisiä vaatimuksia jälkivalvontaan ryhtymisen edellytyksenä.

---

[1] Useissa kunnissa (esim. Tuusula) suoritetaan viranomaisten toimesta tietyin määräajoin – yleensä vuosittain (esim. keväällä tai syksyllä) – järjestelmällisiä katselmuksia, joissa käydään läpi koko kunta juuri jälkivalvonnallisessa mielessä. Monissa kunnissa tämä katselmus suoritetaan eri hallinnonalojen yhteistyönä siten, että mukana ovat rakennusvalvonta ja ympäristövalvonta sekä palo- ja pelastustoimi. Joissakin kunnissa (esim. Helsinki) taas suoritetaan »jatkuvaa valvontaa».

2. RAKENNUSTEN KUNNOSSAPITO JA ESTEETTISET SEIKAT

2.1 Esteettiset kysymykset osana jälkivalvonnan edellytyksiä

RakL sisältää erityissäännökset rakentamista koskevan jälkivalvonnan perusteista. Näissä säännöksissä asetetaan aineellisoikeudelliset edellytykset jälkivalvonnalle. Tämän lisäksi RakL:ssa on menettelyllisiä jälkivalvontaa ja erityisesti hallinnollisia pakkokeinoja koskevia säännöksiä, joilla toteutetaan edellä mainittuja aineellisoikeudellisia säännöksiä.[2]

RakL 124 §:n mukaan rakennus on ympäristöineen pidettävä sellaisessa kunnossa, että se tyydyttää terveellisyyden, lujuuden ja paloturvallisuuden vaatimukset eikä aiheuta epäsiisteyttä tai rumenna ympäristöä.[3] Rakennusta ei rakltk voi määrätä korjattavaksi tai purettavaksi pelkästään sen vuoksi, että se rumentaa ympäristöään.[4] Purettavaksi tai korjattavaksi määräämisen edellytyksenä on RakL

[2] RakL mahdollistaa pakkokeinoihin ryhtymisen myös kuntaa vastaan RakL 143 §:n nojalla, milloin RakJ:n, asema- tai rakennuskaavan taikka tonttijaon hyväksyminen tai niiden, vahvistetun yleiskaavan tahi, jos tärkeä yleinen etu vaatii, rantakaavan muuttaminen on katsottava tarpeelliseksi. Näissä asioissa toimivaltainen viranomainen on YM. Jos YM:n määräystä ei noudateta, ministeriö voi ryhtyä toimenpiteisiin kunnan velvoittamiseksi siihen uhkasakolla. Myös yleiskaavan ja seutukaavan laatimisen osalta voidaan ryhtyä vastaaviin toimenpiteisiin. RakL 143 a §:n mukaan pakkokeinoja voidaan käyttää myös, jos asema- tai rakennuskaavaa on rakennettuun ympäristöön sisältyvien arvojen kannalta pidettävä ilmeisen vanhentuneena tai jos kaava muutoin on omiaan johtamaan perinne-, kauneus- tai muista syistä arvokkaiden rakennusten purkamiseen. Alueella, jota em. määräys koskee, on voimassa rakennuskielto ja kielto purkaa rakennusta tai sen osaa. Erityisestä syystä YM voi myöntää poikkeuksen näistä kielloista, jos rakentaminen tai purkaminen ei merkitse 1 momentissa tarkoitettujen perinne-, kauneus- ja muiden arvojen hävittämistä. Näiden RakSL:n yhteydessä RakL:iin lisättyjen säännösten nojalla kuntaa vastaan on mahdollista käyttää pakkokeinoja myös esteettisin perustein. Tällaiset tapaukset ovat käytännössä olleet äärimmäisen harvinaisia. Kuitenkin ratkaisussa KHO 25.1.1972 t. 204, joka tosin koski rakennuskaavan toteuttamista, puuttumisen asiallisena perusteena oli se, että vesi- ja viemärijohtotyön yhteydessä ympäristöön jätetyt kiviröykkiöt rumensivat ympäristöä. KHO katsoi, että em. työhön liittyi myös alueen tarpeellinen tasoittaminen ja siistiminen. Kun kunta oli laiminlyönyt tämän kohtuullisessa ajassa, KHO velvoitti kunnan RakL 144 §:n nojalla poistamaan ko. kivet sekä tasoittamaan ja siistimään alueen.

[3] Säännöksen esikuvana olivat RS 81 § (rakennuksen kunnossapito) ja 82 § (rakentamaton rakennusmaa). RS 81 §:n mukaan rakennus oli pidettävä sellaisessa kunnossa, että se tyydyttää terveellisyyden, kestävyyden ja tulenvarmuuden vaatimukset eikä aiheuta epäsiisteyttä tai rumentamista. Ks. myös LVK 1924:2 s. 248 sekä *Uggla* ja *Tammio* (1933) s. 329–330, jotka toteavat, että säännöksen tarkoituksena on tarjota suojaa terveydellisiä vaaroja, epäsiisteyttä ja rumentamista vastaan. Ks. myös *Kylmälä* (1988) s. 112.

[4] Tällaiseen lopputulokseen päädyttiin ratkaisussa KHO 1962 II 276, jossa katsottiin, ettei ra-

124.2 §:n mukaan ainoastaan vaarallisuus terveyden tai lujuuden kannalta.[5] Säännöksessä kysymys on nimenomaan rakennuksista. Kysymys on siis lähinnä rakennusluvan vaativista kohteista.[6]

Jos asuinrakennusta ei sen rakentamistapa huomioon ottaen pidetä kohtuullisia vaatimuksia edellyttävällä tavalla kunnossa, voi rakltk määrätä rakennuksen korjattavaksi, mikäli rakennusta edelleen aiotaan käyttää asumiseen (RakL 124.3 §).[7] Asuinrakennusten osalta voivat nähdäkseni myös viihtyisyyteen liittyvät seikat edellyttää korjattavaksi määräämistä, vaikka säännöksessä tätä ei nimenomaisesti ilmaistakaan. Kohtuullisten vaatimusten edellyttämä kunnossapito näet pitää sisällään myös viihtyisyyteen liittyvät seikat. Tällöin on kysymys nimenomaan asukkaiden viihtyisyyteen liittyvistä seikoista, eikä ympäristön yleisestä viihtyisyydestä.

Erityisiä säännöksiä hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä on RakL 144 §:ssä.[8] Uhkasakkolain (1113/1990) yleiset säännökset hallinnollisista pakkokeinoista väistyvät erityisten säännösten tieltä. Jos joku luvatta rakentaa rakennuksen tai ryhtyy muuhun toimenpiteeseen vastoin RakL:ia taikka sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä tai muutoin niskoittelee niiden mukaisten

---

kennusta voitu määrätä poistettavaksi sillä perusteella, että se huonon kuntonsa vuoksi vilkkaan liikenneväylän varrella sijaitsevana oli omiaan aiheuttamaan epäsiisteyttä ja rumentamaan ympäristöä. Määräalan omistaja velvoitettiin kuitenkin poistamaan talousrakennuksen palojätteet.

[5] Tällaisesta oli kysymys esimerkiksi ratkaisussa KHO 1927 II 1048, jossa Kajaanin maistraatti oli katsonut selvitetyksi, että Sammonkadun ja Tapionkadun välillä olevat rakennukset (paitsi lounaissivulla oleva ulkorakennus) olivat niin rappeutuneet, ettei niitä enää voitu panna kuntoon. Maistraatti velvoitti RS (1908) 30, 42 ja 97 §:n nojalla 100 mk:n uhalla purkamaan alueella olevat rakennukset. LH ja KHO katsoivat, ettei asiakysymyksen osalta ollut syytä muuttaa maistraatin päätöstä. Ks. myös KHO 1979 A II 86, jossa katsottiin, että rakennushallitus voitiin velvoittaa sakon uhalla määräajassa kunnostamaan hallitsemallaan kiinteistöllä sijaitsevat rakennukset. Ks. vielä KHO 1982 A II 37, jossa rakennuksen omistajalle RakL 144 §:n nojalla annettu rakennuksen kunnostamismääräys kumottiin, kun rakennus ei ollut sillä tavoin välittömästi kunnostuksen tarpeessa, että ottaen huomioon rakennuksen suojelua kulttuurihistoriallisesti huomattavien rakennusten suojelusta annetun lain nojalla koskevan asian vaiheen ja sen, että rakennuksen omistaja oli ilmoittanut heti purkavansa rakennuksen, kun se lain mukaan oli mahdollista, olisi perusteltua velvoittaa omistaja kunnostamaan rakennus.

[6] Luvan vaativien kohteiden osalta on kysymys myös RakA:n säännöstenmukaisuuden valvonnasta. Tällöin kyseeseen tulevat erityisesti RakA 7–9a lukujen säännökset. Myös muiden kohteiden osalta näillä säännöksillä on merkityksensä. Lisäksi on otettava huomioon RakJ:n ja erityisesti yksityiskohtaisten kaavojen määräykset.

[7] Säännös lisättiin RakL:iin vuonna 1975 (L 674/1975). Ks. säännösten epämääräisistä perusteluista HE 86/1974 s. 3.

[8] Ks. RakL:n mukaisista pakkokeinoista yleisesti esim. *Hyvönen* (1988) s. 903–928 ja *Larma* ym. (1992) s. 630–639.

velvollisuuksien täyttämisessä, rakltk:n on velvoitettava asianomainen noudattamaan säännöksiä ja määräyksiä, poistamaan tai muuttamaan tehdyn työn vaikutukset taikka palauttamaan vallinnut olotila ja täyttämään velvollisuutensa sakon uhalla tai sillä uhalla, että tekemättä jätetty toimenpide suoritetaan laiminlyöjän kustannuksella (RakL 144.1 §).[9]

Välittömällä hallintopakolla, josta säädetään RakL 145 §:ssä, ei voine olla kovin suurta merkitystä varsinaisesti esteettisiä seikkoja koskevan jälkivalvonnan kannalta. Huomattava on kuitenkin, että säännös ei sinänsä sulje pois välittömän hallintopakon käyttöä myös esteettisiä seikkoja valvottaessa, kun sen mukaan edellytyksenä välittömän hallintopakon käytölle on se, että »rakennustyöhön tai muuhun toimenpiteeseen ryhdytään vastoin» RakL:n säännöksiä tai sen nojalla annettuja määräyksiä. Esimerkiksi rakennussuojelua koskevissa kysymyksissä myös tällä säännöksellä voisi olla merkitystä myös esteettisten arvojen suojelun kannalta.

2.2 Esteettisistä perusteista – ympäristön rumentamisen kielto

Rakennus on siis ympäristöineen pidettävä sellaisessa kunnossa, että se tyydyttää terveellisyyden, lujuuden ja paloturvallisuuden vaatimukset eikä aiheuta epäsiisteyttä tai rumenna ympäristöä.[10] Säännös koskee ensinnäkin rakennusta (itseään). Toiseksi säännöksen soveltamisalaan kuuluu rakennuksen ympäristö.[11] Näin säännöksen nojalla ei ole mahdollista puuttua täysin rakentamattomiin alueisiin.[12] Esteettisinä puuttumisperusteina säännöksessä mainitaan epäsiisteys ja rumentaminen. Molemmat puuttumisperusteet koskevat sekä rakennusta itseään että rakennuksen ympäristöä. Säännös ei siis tarkoita sitä, että sekä rakennuksen että sen ympäristön tulisi olla tunnusmerkistön mukaisesti epätyydyttävässä tilassa, vaan kumpaankin kohteeseen voidaan puuttua toisistaan riippumatta.

---

[9] Käytännössä ennen varsinaisiin pakkokeinoihin ryhtymistä annetaan »mahdolliselle niskoittelijalle» kehotus saattaa asiaintila säännösten ja määräysten mukaiseksi. Suurin osa (esim. Tuusulassa n. 70%) laiminlyönneistä korjataankin kehotuksen jälkeen.

[10] Ks. yleisesti *Larma* ym. (1992) s. 473–475 ja *Hollo* (toim. Hollo ja Kuusiniemi) s. 741–746.

[11] Tässä suhteessa säännös on osittain päällekkäinen jäljempänä esille tulevan JäteL:n mukaisen roskaamiskiellon kanssa.

[12] Oikeuskäytännössä tällaisia tapauksia esiintyy silloin tällöin. Ks. esim. KHO 1983 A II 106, jossa katsottiin, ettei rakennuskortteliin kuulumatonta tilaa voitu määrätä siistittäväksi rakennusjätteistä RakL 124 §:n ja RakA 74 §:n nojalla. Luonnonsuojelulakityöryhmä (YM, Työryhmän raportti 5/1995 s. 50), joka ehdotti RakL 124.1 §:n säännöstä muutettavaksi siten, että yksityiskohtaisesti kaavoitetun alueen ulkopuolella olisi pitkäaikaiseksi tarkoitettu varastointi

Epäsiisteys tarkoittanee oikeastaan epähygieenisyyttä eli kysymys on lähes terveydellisiin seikkoihin kuuluvasta epäkohdasta. Epäsiisteys voidaan myös ymmärtää lähes epäviihtyisyyden synonyymiksi. Epäsiisteyden, epähygieenisyyden ja epäviihtyisyyden merkityssisältöjen eroavaisuudet ovat nähdäkseni niin vähäisiä, että ne tarkoittavat käytännön tilanteissa lähes samaa. Tämän tutkimuksen systematiikan kannalta kysymys on näin terveyden ja esteettisyyden välialueesta. Epäsiisteys voi olla joko vain näköaistin tai muidenkin aistien (tavallisesti kuitenkin hajuaistin) välityksellä havaittavissa oleva epäkohta. Tässä suhteessa se eroaakin toisesta esteettisestä puuttumisperusteesta eli rumuudesta.

Ympäristön rumentaminen voi säännöksessä tarkoittaa sekä rakennusta että sen ympäristöä eli tilannetta ajatellaan suhteessa »epäkohdan» ympäristöön. Kohdetta ei siis tarkastella irrallisena vaan suhteessa ympäristöönsä. Käytännössä »rumaksi katsottava» rakennus on aina eli siis yksinäänkin perusteltavissa ympäristöään rumentavaksi. Puuttumiskynnys voi näin vaihdella ympäristöstä johtuen. Teoriassa siis sama rakennus voisi jollain paikalla rumentaa ympäristöään, kun taas toisella paikalla se ei sitä tekisi. Säännöksen nojalla ei luonnollisestikaan voida puuttua itse rakennuksen rumuuteen, vaan sen kunnosta johtuvaan rumuuteen; rakennuksen rumuutta koskevat kysymyksethän on näet ratkaistu jo rakennuslupamenettelyssä. Myös rakennuksen ympäristön rumuuteen puuttuminen johtuu sen kunnosta, mutta sen osalta on kysymys toisenlaisesta tilanteesta. Ympäristö nimittäin varsin harvoin voi olla sinänsä ruma eli kysymys on aina sen kunnosta. Erityisesti tämä koskee luontoympäristöä ja kasvillisuutta, vaikka se olisi alkuaan ihmisen aikaansaamaa.

2.3 Muut kuin rakennukset esteettisperusteisen jälkivalvonnan kohteena

Rakennusta vähäisempien rakennelmien ja rakenteiden osalta, joista osa saattaa vaatia jopa toimenpideluvan ja osa taas ei tällaista lupaa vaadi, myös purkamista ja korjaamista koskevat määräykset ovat mahdollisia. Näiden kohteiden osalta ongelmalliseksi saattaisi taas muodostua se, että ne eivät välttämättä yksinään voi olla säännöksessä tarkoitetun jälkivalvonnan kohteina, vaan niiden tulee kuu-

---

muuallakin kuin rakennuksen ympäristössä järjestettävä niin, ettei se turmele tieltä tai muulta yleiseltä kulkuväylältä tai alueelta näkyvää maisemaa. Se ehdotti myös uutta RakL 124.4 §:a, jonka mukaan em. säännöstä rikottaessa voitaisiin omistaja määrätä ryhtymään sellaisiin toimenpiteisiin, joilla haitta estetään tai sitä lievennetään. Ehdotuksissa siis rajataan kontrolli koskemaan ainoastaan »yleisiltä alueilta» näkyviä »ympäristöhäiriöitä». Käytännön kannalta ehdotetuilla muutoksilla voisi olla nähdäkseni lähinnä marginaalista merkitystä koskien niitä tapauksia, joissa varastointia harjoitetaan sellaisilla alueilla, joilla ei ole rakennuksia.

lua rakennuksen ympäristöön. Tämä voi johtua siitä, että ne eivät ole rakennuksia. Kevyiden rakennelmien ja pienehköjen laitosten osalta RakL 131.2 §:ssä on kuitenkin erityissäännös. Sen mukaan rakltk voi määrätä rakennelman tai laitoksen poistettavaksi, jos se ei lujuudeltaan, terveellisyydeltään, turvallisuudeltaan tai ulkoasultaan täytä kohtuullisia vaatimuksia taikka jos se on ympäristöön soveltumaton. Tämänkin säännöksen mukainen kontrolli voi siis perustua esteettisiin seikkoihin, vaikka säännöksessä onkin käytetty erilaista – »modernimpaa» – terminologiaa kuin RakL 124 §:ssä.

Myös rakennuksen ympäristöön voidaan kohdistaa »siistimistä» eli epäesteettisyyden poistamista koskevia määräyksiä. Näin säännösten puolesta tavallaan selviä tapauksia ovat rakennusta vähäisemmät kohteet ja rakennusten ympäristöt. Niiden osalta joudutaan siis »ainoastaan» harkitsemaan, rumentaako kohde ympäristöään tai aiheuttaako se epäsiisteyttä.

Oikeuskäytännöstä on löydettävissä useita ratkaisuja, jotka koskevat vähäisiin rakennelmiin esteettisin perustein kohdistettuja velvoitteita. Esimerkiksi ratkaisussa KHO 1964 A II 118 kovalevystä rakennettu koppi määrättiin kauneussyistä poistettavaksi[13] ja ratkaisussa KHO 1964 A II 140 taas katsottiin ettei kioskia, joka todettiin ilman rakennuslupaa rakennettavaksi sallituksi rakennelmaksi, voitu määrätä poistettavaksi, koska se vastasi kauneudeltaan kohtuullisia vaatimuksia eikä haitannut liikennettä.[14] Oikeuskäytännössä näytetään useimmin käännytyn sille kannalle, että erilaiset rakennelmat eivät rumenna ympäristöä.

---

[13] Ks. myös esim. KHO 25.9.1974 t. 3582, jossa katsottiin, että kevyt rakennelma ei kauneudeltaan vastannut kohtuullisia vaatimuksia ja se oli siksi poistettava.

[14] Ks. myös KHO 1983 A II 90, jossa katsottiin, että kevyttä rakennelmaa (kioski) ei voitu määrätä poistettavaksi sillä perusteella, ettei se täyttänyt kohtuullisia kauneuden vaatimuksia, kun tuo kysymys oli aikanaan lainvoimaisesti ratkaistu järjestysoikeuden myöntäessä luvan kioskin paikalla pitämiseksi eikä olosuhteissa ollut tapahtunut olennaista muutosta. Salon rakltk oli RakJ 74 §:n nojalla määrännyt poistamaan epäsiistin ja kaupunkikuvaa rumentavan kioskin. Rakltk oli RakL 124.1, 131.2 ja 144 §:n sekä RakJ 74 §:n nojalla velvoittanut poistamaan kioskin sakon uhalla, koska kioski epäsiistinä, käytöstä poistettuna ja hoitamattomana oli rumentava eikä soveltunut ympäristöön ja kaupunkikuvaan. Valittaja katsoi, että kioskia ei voitu mainituilla perusteilla määrätä poistettavaksi. LO hylkäsi valituksen. KHO totesi ratkaisussaan, että lupa kioskille oli myönnetty vuonna 1957. Kysymys siitä, täyttikö kioski kohtuulliset kauneuden vaatimukset, oli tuolloin harkittu silloin voimassa olleiden määräysten mukaan ja lainvoimaisesti ratkaistu. Ks. myös KHO 1990 A 74, jossa oli kysymys 1950-luvun loppupuolella rakennetun leikkimökin soveltuvuudesta ympäristöön. Helsingin rakltk oli 10.000 markan sakon uhalla määrännyt R:t siirtämään leikkimökin asemakaavan mukaisen rakennusalan rajojen sisäpuolelle vähintään 4,5 m:n päähän tontin 14 rajasta ja samalla kääntämään leikkimökkiä 90 astetta niin, ettei leikkimökin pitempi sivu anna tontille 14 päin. LO katsoi, että leikkimökkiä ei voitu pitää ympäristöön soveltumattomana eikä asiassa oltu tuotu esiin muutakaan RakL 131.2 §:ssä tarkoitettua perustetta, jonka nojalla leikkimökki olisi voitu määrätä siirrettäväksi. Päätös oli LO:n mielestä perusteeton ja se kumosi sen. KHO katsoi, ettei

Tämä saattaa jossakin määrin myös johtua siitä, että »selvissä tapauksissa» eli niissä tapauksissa, joissa rakennelman omistaja on esteettisten seikkojen osalta samalla kannalla kuin viranomainen, ei valitusprosessiin ryhdytä »periaatteen vuoksi». Ylipäätäänkin puuttumiskynnys rumaan näyttäisi olevan suhteellisen korkea ja tämän kynnyksen korkeutta saattaa osaltaan nostaa myös oikeuskäytäntö, jossa ei yleensä kovinkaan hyvin argumentoida rumuuteen liittyviä seikkoja.[15]

Esimerkiksi ratkaisussa KHO 1972 A II 75 velvoitettiin RakL 144 §:n nojalla määräajassa tasoittamaan ja siistimään vesi- ja viemärijohdon rakentamisalue. Ratkaisussa KHO 29.1.1973 t. 329 puolestaan tontille varastoidun puutavaran katsottiin rumentavan ympäristöä ja se määrättiin poistettavaksi.[16]

---

ollut syytä muuttaa LO:n päätöstä. Ks. lisäksi KHO 19.9.1979 t. 3862, jossa katsottiin, ettei venevajaa voitu määrätä purettavaksi sillä perusteella, että se oli ruma. Saadun selvityksen mukaan vaja oli kuitenkin heikkokuntoinen ja se oli sijaintiinkin nähden lujuudeltaan vaarallinen ja siksi se oli poistettava. Ratkaisussa KHO näyttää siirtyneen argumentoinnin kannalta kestävämmälle pohjalle tai sitten KHO ei »muistanut» että rumuuttakin on mahdollista käyttää argumentoinnissa tällaisten rakennelmien osalta.

[15] Varsin hyvin argumentoitiin toiseen suuntaan ratkaisussa KHO 7.2.1974 t. 313, jossa KHO kumosi RakL 131.2 §:n nojalla annetun määräyksen purkaa uimakoppi. KHO katsoi, että koppi sijaitessaan matalassa ja ruohottuneessa lahdessa kallioisen niemen suojassa soveltui ympäristöön.

[16] Ks. myös KHO 10.10.1973 t. 3955, jossa tilalle varastoidun rauta- ja romutavaran katsottiin rumentavan ympäristöä. Ks. lisäksi KHO 23.8.1982 t. 3600, jossa A määrättiin poistamaan aluetta ympäröivä, ympäristöä rumentavaksi katsottu peltitynnyreistä tehty aita. Tilalla sijaitsevien rakennusten (venevaja, autotalli ja vaja) osalta ei katsottu selvitetyn, etteivät ne olisi soveltuneet ympäristöön. Ks. myös monimutkaisempi aitaa koskeva ratkaisu KHO 22.10.1986 t. 4147. Rakltk oli päätöksellään katsonut, ettei A:n tilan rajalla sijaitsevan aidan korottaminen rumentanut ympäristöä ja ettei aidan korottamisesta tai purkamisesta päättäminen kuulunut rakltk:n toimivaltaan. LO totesi, ettei aitaa korotuksineen voitu pitää RakL 131.1 §:ssa tarkoitettuna kevyenä rakennelmana tai pienehkönä laitoksena, eikä rakltk:lla niin ollen ollut valtaa määrätä aitaa poistettavaksi, kuten se oli todennutkin. Tästä johtuen rakltk:lla ei ollut myöskään ollut laillista perustetta antaa lausuntoa aidan soveltuvuudesta ympäristöön, joten LO poisti tämän lausuman. LO jätti tutkimatta vaatimuksen aidan korotusosan purkamisesta. KHO katsoi, että rakltk:n päätös oli annettu, paitsi A:n hakemukseen saada lupa aidan korottamiseen, myös naapurin vaatimukseen aidan korotusosan purkamiseksi. Rakltk:n oli katsottava hylänneen A:n hakemuksen, koska luvan antaminen ei kuulunut ltk:n toimivaltaan ja niin ikään hylänneen naapurin vaatimuksen sillä perusteella, että korotus ei rumentanut ympäristöä ja myös sillä perusteella, että purkamisesta päättäminen ei kuulunut ltk:n toimivaltaan. Koska päätöksen perustelua ei voida erikseen poistaa ja koska LO:n ei olisi pitänyt katsoa naapurin rakltk:ssa tekemää ja valituksessaan uudistamaksi katsottavaa vaatimusta aidan korotusosan purkamisesta LO:ssa tehdyksi uudeksi vaatimukseksi, KHO kumosi ja poisti LO:n päätöksen. Viivytyksen välttämiseksi KHO tutki asian palauttamatta sitä LO:lle. Po. aita ei sijainnut rakennuskaava-alueella eikä aidan korottaminen edellyttänyt RakJ:ssä tarkoitetun luvan saamista. Rakltk:lla oli kuitenkin RakL 124 §:n perusteella valta antaa aitaa koskevia

Kun on kysymys rakennuksen ympäristön siistimisestä tai rumentumisen poistamisesta, joka ei kohdistu rakennelmiin, näyttää käytännössä olevan helpompaa argumentoida kohteen rumuuteen liittyvillä seikoilla.

2.4 Rakennuksiin kohdistuvien esteettisperusteisten määräysten mahdollisuudesta

Varsinaiset rakennukset ovat esteettisistä syistä johtuvan RakL:n mukaisen jälkivalvonnan kannalta ongelmallisia tapauksia.[17] Lähtökohtana näyttäisi teoriassa olevan se, että niiden osalta korjaamista koskevia velvoitteita ei voitaisi asettaa.[18] Korjaamista vähäisempien velvoitteiden asettaminen olisi kuitenkin mahdollista. Mitä sitten tarkoittaa rakennuksen korjaaminen? Kuuluuko korjaamiseen esimerkiksi rakennuksen maalaaminen tai katon kunnossapito? Milloin siis on kysymys varsinaista korjaamista vähäisemmästä rakennuksen kunnossapidosta? Nämä kysymykset on ilmeisestikin ratkaistava tapauskohtaisesti. Rakennuksen korjaamisen, kunnossapidon ja ylläpidon, joka on korjaamista ja kunnossapitoa jokapäiväisempää rakennuksen huoltoa, välille muodostuu näin jana, jonka molemmissa päissä esteettisperusteinen jälkivalvonta ei ole RakL:n nojalla mahdollista.

---

määräyksiä. Asiassa ei ollut selvitystä siitä, että aidan korotus rumentaisi ympäristöä. Siten rakltk:lla ei ollut ollut perusteita määrätä korotusosaa purettavaksi, minkä vuoksi KHO hylkäsi valituksen. KHO ikäänkuin siirsi asian näyttökysymykseksi. Tässä suhteessa näytön esittäminen on luonnollisestikin hankalaa, jollei pelkkä naapurin väite rumuudesta riitä. Ratkaisussa argumentaatio on käännetty toisinpäin, sillä haja-asutusalueelle (aidan) rakentamisenhan tulee täyttää RakL 122 §:n erityiset kauneutta koskevan säännöksen vaatimukset.

[17] Ks. ongelmallisuudesta esim. *Larma* ym. (1992) s. 474–475, jotka toteavat: »Nämä perusteet ovat tyhjentävät. Siten esim. siisteys- tai ulkonäkökysymykset eivät yksistään voi johtaa tällaiseen määräykseen vaan tällaisten laiminlyöntien osalta voidaan muutoin antaa kehotus ja ryhtyä tarvittaessa RakL 144 §:ssä säädetyin edellytyksin toimenpiteisiin.» Toimittaessa suoraan RakL 144 §:n nojalla jouduttaisiin tavallaan etsimään esteettisiä vaatimuksia koskevat perusteet muualta kuin RakL 124 §:stä, jos ei voitaisi käyttää RakL 124 §:n erityissäännöstä, joka muutoin syrjäyttäisi RakL 144 §:n yleissäännöksen.

[18] Nykyisen sanamuodon taustalla on nähtävä RS 82.2 §, jonka mukaan ihmisille tai omaisuudelle vaaralliseksi rappeutunut rakennus voitiin määrätä purettavaksi, jos sitä ei voitu saattaa tyydyttävään kuntoon. Ks. myös LVK 1924:2 s. 248 sekä *Uggla* ja *Tammio* (1933) s. 330. Säännös koski siis alkuaan ainoastaan rakennuksen purettavaksi määräämistä, eikä kuten RakL 124.2 §:ssä myös korjaamista. Maaseudun rakentamislain (683/1954) 16 §:ssä oli RakL 124.1 §:ää vastaava säännös, mutta sen 17 §:n mukaan LH (kuten alkuperäisen RakL 124.2 §:kin mukaan) – ei siis rakltk – saattoi rakltk:n esityksestä määrätä rakennuksen purettavaksi tai korjattavaksi, mikäli rakennus oli omiaan tuottamaan palovaaraa taikka oli terveellisyyden tai kestävyyden kannalta vaarallinen, vaikka lain säännökset eivät muutoin koskeneetkaan lain voi-

RakL 124 § mahdollistaa sen, että myös esteettisten seikkojen vuoksi voidaan rakennukseen itseensä kohdistaa velvoitteita, joita voidaan tehostaa RakL 144 §:n mukaisin pakkokeinoin. Säännös on kuitenkin jossakin määrin epäselvä. Jos apuna käytetään muita RakL:n tai RakA:n säännöksiä taikka niiden nojalla annettuja määräyksiä, lopputulos on sama. Tällöin kyseeseen tulevat esimerkiksi RakL 122 § (kauneuden vaatimukset), RakA 53 § (ympäristöön sopeutuminen ja sopusuhtaisuus), 74 § (ympäristöön sopeutuminen), 76 § (ympäristöä rumentava varastointi) ja 78 § (viihtyisyys) sekä yksityiskohtaisten kaavojen ja RakJ:n määräykset. Näidenkään säännösten nojalla ei näyttäisi olevan mahdollista pakkokeinoin tehostaa peruskorjaamisen luonteista kehotusta, jonka antaminen olisi mahdollista vain RakL 124.2 §:n edellytysten täyttyessä.

2.5 Ruotsi ja Tanska[19]

Ruotsin PBL 3:13–18:t sisältävät säännökset rakennusten ja alueiden kunnossapidosta. PBL 3:13.1:n mukaan rakennuksen ulkovuoraus tulee pitää hoidetussa kunnossa.[20] PBL 3:13.1:n mukaisen hoidon (ulkovuoraus ja muut ominaisuudet) tulee soveltua rakennuksen arvoon historialliselta, kulttuurihistorialliselta, ympäristölliseltä ja taiteelliselta sekä ympäristön luonteen kannalta (PBL 3:13.2).[21] Erityisen arvokkaita rakennuksia (PBL 3:12:n mukaisia) tulee hoitaa niin, että niiden erityisarvot säilyvät (PBL 3:12.3).[22]

---

maantullessa olemassa olleita rakennuksia. Ks. tarkemmin *Larma* (1949) s. 63–65. RakL:n säätäjä näyttää seuranneen maaseudun rakennuslain 17 §:n säännöksiä, vaikka säännös ja sen sanamuoto johtui siitä, ettei laki koskenut olemassa olleita rakennuksia. Nykyinen RakL 124.2 §:n sanamuoto johtuu siis RS:n ja maaseudun rakennuslain yhteensovittamisesta, joka nähdäkseni epäonnistui. Toinen selitys säännökselle on se, että RakL:n valmistelijat olisivat lisänneet korjaamisen säännökseen ehkä ajatellen juuri »peruskorjauksen» luontoisia eli kokoluokaltaan purkamiseen rinnastettavia toimenpiteitä. Näistä lähtökohdista voidaan päätyä sille kannalle, että (perus)korjaamista vähäisempi puuttuminen on mahdollista. Tämänsuuntaisesti tuntuisi ajattelevan myös *Kylmälä*, joka käyttää argumentaatiossaan myös RakJ:stä (80 §). Hänen mukaansa RakJ:n määräykset täydentäisivät RakL 124 §:n yleissäännöstä. Ks. *Kylmälä* (1988) s. 112.

[19] Flanderissa ja Ranskassa ei rakennuslainsäädännössä ole erityisiä aineellisia säännöksiä, joissa asetettaisiin itsenäisiä esteettisiä vaatimuksia rakennetulle ympäristölle. Ks. kuitenkin kontrollijärjestemästä Ranskassa C. urb. luvut VI – controle ja VIII – infractions.

[20] Aiemmin vastaava tosin yleisemmässä muodossa ollut säännös oli BS 50 §:ssä, jossa käytettiin suoraan esteettistä terminologiaa. Sen mukaan rakennusta oli hoidettava niin, että se mm. ei »rumentanut ympäristöä» (vanprydnad icke uppkommer). Ks. tarkemmin *Bexelius* ym. (1974) s. 475–476.

[21] Ks. myös *Didón* ym (1987) s. 163–168.

[22] Myös Ruotsissa on runsaasti rakennusten kunnossapitoa koskevaa oikeuskäytäntöä. Esimerk-

PBL 3:17:n mukaan tontti on pidettävä hoidetussa kunnossa. Tonttia on myös hoidettava siten, että merkittäviä haittoja ympäristölle ei ilmene. Säännös koskee sekä rakennettuja että rakentamattomia tontteja. Rakltk voi päättää, että tontille on tehtävä istutuksia ja että olemassa oleva kasvillisuus on säilytettävä. PBL 3:18:n mukaan 3:15–17:t koskevat kohtuullisessa määrin myös yleisiä paikkoja ja muita laitoksia kuin rakennuksia.

Tanskan BL 14 §:n mukaan rakennus, rakentamattomat alueet ja näihin liittyvät laitteet tulee pitää asianmukaisessa kunnossa siten, että niistä ei aiheudu vaaraa asukkaille tai muille taikka muuta merkittävää rasitusta. Lisäksi tulee omaisuus pitää sijaintiin nähden sopivassa kunnossa (i en under hensyn til beliggenheden sømmelig stand). Säännöksessä ei siis ole nimenomaisesti käytetty esteettistä terminologiaa.

3. ROSKAAMINEN

3.1 Roskaamiskielto jätelaissa

JäteL 19 §:ssä säädetty roskaamiskielto on osa ympäristön esteettisperusteista kontrollijärjestelmää. Roskaamiskieltoon liittyvät puhdistamisvelvollisuutta (20 §) ja puhdistettavaksi määräämistä (21 §) koskevat säännökset tehostavat kieltoa.

---

kinä voidaan mainita ratkaisu RÅ 1992 Not 466 (ään. 4–1), jossa rakltk oli määrännyt P:n palauttamaan tämän omistamaan rakennuksen alkuperäisen luonteen ja maksamaan rakennusmaksuna 1408 Skr, koska rakennus oli maalattu uudestaan ilman rakennuslupaa. Göteborgin ja Bohusin LS katsoi, että rakennuksen väri poikkesi liiaksi muiden ympäristössä olevien rakennusten väristä. LS:n mielestä ei ollut edellytyksiä myöntää rakennuslupaa po. uudestaan maalaamiselle. LS poisti kuitenkin rakennusmaksun. Göteborgin kammarrätten oli samalla kannalla kuin LS, kun se katsoi, että rakennuksen väri poikkesi liian suuressa määrin alkuperäisestä väristä ja ympäristön rakennusten väristä. Tämän vuoksi poikkeaminen oli suurempi kuin voitiin kohtuudella hyväksyä hyvän kokonaisvaikutelman saavuttamiseksi. Regeringsrätten kumosi rakltk:n päätöksen. Sen mielestä po. tapauksessa ei ollut edellytyksiä puuttua värityksen muutokseen rakltk:n määräyksin. Tärkeänä osana perusteluja oli samankaltainen ratkaisu RÅ 1981 2:48, jonka mukaan edellytyksiä puuttumiseen ei ollut olemassa. (Eriävässä mielipiteessä todettiin, että tapauksessa oli kysymys esteettisten vaatimusten punninnasta ja kiinteistön omistajan toimintavapaudesta. Tapauksen osalta hän katsoi, että roosa väri keskellä punaista »navettariviä» (»ladugårdslänga») ei saa aikaan sellaista hyvää kokonaisvaikutelmaa, jota PBL 3:1:ssä tarkoitetaan. Eriävässä mielipiteessä painotettiin myös alueen yhtenäisen värityksen säilyttämisen tärkeyttä sen vuoksi, että yksi erivärinen rakennus ensimmäisenä poikkeuksena voi johtaa myöhemmin koko alueen värityksen kirjavoitumiseen.)

JäteL 19 §:n mukaan ympäristöön ei saa jättää roskaa, likaa eikä käytöstä poistettua konetta, laitetta, ajoneuvoa, alusta tai muuta esinettä siten, että siitä voi aiheutua vaaraa tai haittaa terveydelle, epäsiisteyttä, maiseman rumentumista, viihtyisyyden vähentymistä tai niihin rinnastettavaa muuta vaaraa tai haittaa.[23]

Nykyisellään roskaamiskielto pitää sisällään »tavanomaisen roskaamisen», joka johtuu irtainten esineiden jättämisestä ympäristöön. Aiemmin – vuoden 1987 muutoksen jälkeen – kiellon piiriin kuuluivat myös aineet (JHL 32 §). Näin säännös toimi käytännössä myös maaperän saastumisen ehkäisijänä.[24] Kuitenkin myös nykyisin yleisesti ottaen aineet kuuluvat roskaamisen (lika) piiriin silloin, kun on kysymys esimerkiksi seinien »töhräämisestä».

Roskaamiskiellon merkitys on lähinnä ennaltaehkäisevä, kun kiellon rikkomisesta seuraa puhdistamisvelvollisuus. Kielto on näin jälkivalvonnallisten keinojen edellytys. Se kieltää ympäristön muuttamisen säännöksen ilmaisemalla tavalla. Ympäristön muuttaminen roskaamalla ei tavallisesti ole tarkoituksellista, mutta se voi johtua esimerkiksi alueen valvonnan laiminlyönnistä. Tällaiseen ympäristön muuttamiseen ei luonnollisestikaan voi saada lupaa, vaan kielto on tässä mielessä ehdoton kuten säännöksen sanamuodostakin käy ilmi.

Esteettiseltä kannalta merkityksellisiä suojeluobjekteja roskaamiskiellon tunnusmerkistössä ovat epäsiisteys, maiseman rumentuminen ja viihtyisyyden vähentyminen.[25] Kielto näyttää pitävän sisällään osittain tai kokonaan päällekkäi-

---

[23] Vastaava roskaamiskielto sisältyi jo JHL:iin (673/1978). Roskaamiskieltosäännös otettiin vuoden 1979 JHL:iin, koska lainsäädännössä ei tuolloin ollut yleisesti kielletty roskaamista, vaikka paikallisiin järjestyssääntöihin usein sisältyikin tällaisia määräyksiä. Perusteluissa viitattiin erityisesti roskaamisen ympäristön kauneutta ja viihtyisyyttä vähentäviin ominaisuuksiin sekä maiseman rumentumiseen, ks. HE 48/1975 s. 7 ja HE 142/1975 II s. 7–8. Jätelakia säädettäessä haluttiin nimenomaisesti erottaa toisistaan tavanomaista roskaamista ja vakavampaa maaperän saastumista koskevat säännökset. Ks. tarkemmin jätelakitoimikunta (KM 1992:19) s. 55–56.

[24] Laissa 203/87, HE 195/1986 s. 6–7. Ks. tarkemmin esim. *Ekroos, Marja* (1994) s. 71–73 ja *Salo* (1990) s. 158–164. Ks. myös KHO 1984 A II 153, jossa katsottiin HIAB-kuormausnosturin rungosta, kuorma-auton moottorista vaihdelaatikkoineen ja suurikokoisesta metallilevystä sijoituspaikassaan aiheutuvan ympäristölle viihtyisyyden vähenemisenä ilmenevää haittaa yksityisille eduille, kun otettiin huomioon po. esineiden koko, laatu ja sijoituspaikan ympäristöoloista saatu selvitys sekä paikan näkyvyys ympäristön asukkaiden käytössä olevalle tielle. Kysymys oli näin ollen JHL 32 §:ssä tarkoitetusta roskaamisesta (ään. 5–2.). Vähemmistö katsoi, ettei kysymyksessä olevia esineitä voitu pitää ao. lainkohdassa tarkoitettuna roskana tai likana. Ks. lisäksi KHO 15.7.1991 t. 2381, jossa katsottiin, että ympäristönsuojelulautakunta oli JHL:n nojalla toimivaltainen määräämään ympäristön siistimiseksi tarvittavista toimenpiteistä, kun kiinteistöllä oli muun ohella käytöstä poistettuja autoja, kaivinkoneita ja sekalaisia rakennustarvikkeita. Ks. myös Ruotsista ratkaisu RÅ 1984 2:58, jossa oli kysymys romuautojen poistamisesta roskaamiskieltoon liittyvän puhdistamisvelvollisuuden nojalla.

[25] Terveydelliseen haittaan, epäsiisteyteen, maiseman rumentumiseen ja epäviihtyisyyteen rin-

siä suojeluobjekteja. Epäsiisteys ja viihtyisyyden vähentyminen[26] sekä osittain myös maiseman rumentuminen näet ovat eri tason asioita, sillä viihtyisyyden vähentyminen on nähdäkseni seuraus. Epäsiisteys ja joskus maiseman rumentuminenkin ovat yleensä tämän seurauksen syitä. Joissakin erityistapauksissa myös terveyshaitta (tai -vaara) voisi olla ajateltavissa viihtyisyyden vähentymistä aiheuttavana tekijänä. Säännöstä laadittaessa on terveydellisellä haitalla (tai vaaralla) ajateltu lähinnä vahinkoeläimistä (esimerkiksi rotat ja varikset) aiheutuvia hygieenisiä ongelmia. Tavallisesti terveydelliset kysymykset ovat kuitenkin siten suoranaisia (sekä syitä että seurauksia), ettei niiden osalta ole tarvetta tällaiseen erotteluun. Näyttöä koskevat seikat ovat luonnollisesti toinen kysymys.

Normaalitilanteessa ei ole epäselvyyttä siitä, milloin kysymys on roskaamisesta.[27] Puuttumiskynnyksen kannalta roskaamiskielto on ehkä jälkivalvonnan osalta helpoimmin arvioitavissa, sillä roskaamiseen ei liity taloudellisia arvoja siten, että jollakin taholla olisi varsinaista etua roskaamisesta. Puhdistamisvelvollisuuden toteuttaminen tietystikin aiheuttaa kustannuksia, mutta tällä ei nähdäkseni ole merkitystä puuttumiskiellon kannalta.

Ensisijaisesti roskaaja on velvollinen puhdistamaan roskaantuneen alueen (JäteL 20.1 §).[28] Jos roskaajaa ei saada selville tai tavoiteta taikka jos tämä laiminlyö velvollisuutensa, puhdistamisvelvollisuus voi riippua toisaalta alueen luonteesta tai sen kaavoituksellisesta tilasta. Yleisesti käytettäväksi tarkoitetun alueen haltija (tiealueet, ulkoilureittialueet, ulkoilu- ja virkistysalueet) on velvollinen puhdistamaan alueen, jos roskaajaa ei saada vastuuseen puhdistamis-

---

nastettavina muina JHL:n tarkoittamina haittoina pidettiin esimerkiksi alueen virkistyskäyttö- tai luonnonsuojeluarvon vähenemistä taikka taloudellisia vahinkoja kuten ajoneuvon renkaan rikkoutumista ympäristöön jätetyistä lasinsiruista tai nauloista, Roskaantumisen ehkäisemistä koskevat ohjeet (YM, julkaisu B:3/1984) s. 6.

[26] Viihtyisyyden melkoinen vähentyminen on myös osa JäteL 22.1 §:n mukaista maaperän saastuttamiskiellon tunnusmerkistöä. Lisämäärekin »melkoista» osoittaa, että maaperä voi nähdäkseni olla esteettisellä perusteella saastunut varsin harvoin. Mahdottomia tällaiset tilanteet eivät kuitenkaan ole, vaikka säännöksessä esteettinen tunnusmerkistö ehkä onkin vain varmistamassa, ettei mikään ympäristöllinen suojeluobjekti jää huomiotta ja ettei säännökseen jää aukkoa.

[27] Toinen kysymys on se, että myös »roskaamista» olisi mahdollista argumentoida esteettiseltä kannalta positiiviseen suuntaan. Roskaantuneelta »näyttävää» aluetta olisi mahdollista pitää esim. ympäristötaideteoksena, johon voitaisiin liittää esteettisiä arvoja argumentaation kautta. Useimmiten tällainen jälkikäteinen esteettisen arvon »luominen» ei kuitenkaan menestyne. Toinen kysymys voisivat olla »oikeat» ympäristötaideteokset, joiden joku (esim. naapuri) voisi ainakin väittää aiheuttavan roskaantumista esim. maiseman rumentumisen tai viihtyisyyden vähentymisen kautta.

[28] JäteL 20.1 §:n toisen virkkeen mukaan roskaajana pidetään myös huvi- tai muun sellaisen tilaisuuden järjestäjää, jos ympäristö roskaantuu tilaisuuden seurauksena.

velvollisuudesta. Samalla tavoin myös asema-, rakennus- tai rantakaava-alueella olevan alueen haltija on puhdistamisvelvollinen (JäteL 20.2 §).

Kun kysymys ei ole edellä mainituista eli JäteL 20.2 §:ssä tarkoitetusta alueesta, ympäristölautakunta voi määrätä alueen haltijan puhdistamaan roskaantuneen alueen, jos puhdistamisvelvollisuutta ei ole pidettävä kohtuuttomana. Kohtuuttomuustapauksissa AYK voi määrätä kunnan puhdistamaan alueen. AYK voi myös määrätä kunnan puhdistamaan alueen niissä tapauksissa, joissa roskaaja tai alueen omistaja on laiminlyönyt puhdistamisvelvollisuuden. Kunnalla on näin viimekädessä puhdistamisvelvollisuus muilla kuin JäteL 20.2 §:ssä tarkoitetuilla alueilla.

3.2 Ruotsi ja Tanska

Ruotsissa roskaamiskielto on NVL 23 §:ssä. Sen mukaan kukaan ei saa roskata jättämällä luontoon tai asutulle alueelle peltiä, lasia, muovia, paperia, jätettä tai muuta tavaraa. NVL 24 §:n nojalla ympäristö- ja terveyslautakunta voi määrätä roskaajan tai likaajan puhdistamaan alueen. Asutulla alueella toimivaltainen viranomainen on kuitenkin rakltk. Lisäksi Renhållningslagen (1979:596) sisältää vastaavanlaisen roskaamiskiellon.[29] Puhdistamisvelvollisuutta koskevaa säännöstä ei kuitenkaan sovelleta, jos asiasta on säädetty toisaalla eli esim. tielaissa tai PBL:ssa.

Tanskan NBL 28 §:n mukaan toisen maalle ei saa ilman omistajan lupaa heittää tai tuoda jätteitä. Säännös on NBL 4 luvussa, joka koskee yleisön liikkumista luonnossa. Se koskee myös muita kuin varsinaisia luontoalueita eli sitä sovelletaan myös taaja-asutusalueilla. Implisiittisesti jätteitä koskevat myös NBL 3 ja 15 §:t sekä säännökset, jotka koskevat lupavelvollisuuksia. Säännöksessä toisen alue koskee myös julkisyhteisön omistuksessa olevia alueita. NBL:n 74 §:n mukaan on mahdollista teettää NBL:n vastaisia toimenpiteitä ja asettaa sakon uhka toimenpiteiden suorittamiseksi.

---

[29] Ks. tarkemmin *Jonzon* ym. (1988) s. 192–197 (NVL:n kannalta) ja *Skorup* (1982) s. 72–73 (renhållningslagenin kannalta).

V PÄÄTELMIÄ

1. SÄÄNNÖSTEN LUOKITTELUA JA OIKEUSKÄYTÄNNÖN ANALYYSIÄ

1.1 Johdantoa

Seuraavassa pyritään luokittelemaan edellä pääluvuissa II, III ja IV käsiteltyä lainsäädäntöä. Lähtökohtina luokittelussa ovat säännökset ja niiden sanamuodot. Näistä lähtökohdista tarkastellaan (oikeus)käytäntöä ja esitetään arvioita ympäristöön liittyvien esteettisten arvojen »todellisen» suojan suhteen. Jakson tarkoituksena on saada yhteismitalliseksi edempänä tutkimuksessa tarkasteltu lainsäädäntö ja sen mukainen suoja esteettisille arvoille.

Tällainen tarkastelu on nähdäkseni perusteltu sen vuoksi, että edempänä tutkimuksessa selvitetyissä säännöksissä on käytetty erilaisia ilmauksia ja keinoja esteettisten arvojen suojaamiseksi. Lähtökohtaisesti tällainen tarkastelu on mahdollinen, vaikka huomion kohteena olevat normit poikkeavatkin melkoisesti toisistaan.

Oikeuskäytännön osalta on kuitenkin muistettava muutama seikka. Ensinnäkin on pidettävä mielessä edempänä tutkimuksessa esille tuotu epäilevä suhtautuminen ns. ennakkotapauksiin aineellisessa mielessä ympäristöoikeudessä yleensä ja erityisesti silloin, kun päätöksenteon kohteena ovat esteettiset kysymykset. Kuten aiemmin tutkimuksessa on käynyt ilmi, oikeuskäytäntöä on käytetty lähinnä esimerkkinä argumentaation ongelmallisuuden suhteen, eikä siitä näin voida tehdä kovinkaan pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Ylipäätäänkin on muistettava, että oikeuskäytännön valikoituminen on lähtökohtaisesti – ainakin ympäristöasioissa – varsin sattumanvaraista. Useinkaan ei ole mielekästä käyttää muutoksenhakukeinoja esimerkiksi sen vuoksi, että hankkeella on kiire tai menestymisen mahdollisuudet koetaan – joskus vastoin todellista asiain tilaa – vähäisiksi. Kun on kyse vähäisestä taloudellisesta intressistä, myös muutoksenhaun

kustannukset saattavat vaikuttaa muutoksenhakuun ehkäisevästi. Ristiriitoja pyritään nykyään myös nimenomaisten säännösten nojalla ennalta ehkäisemään mahdollisimman pitkälti. Onkin huomattavasti helpompaa taipua mahdollisiin viranomaisen vaatimiin muutoksiin kuin käydä muutoksenhakuprosessi loppuun saakka. Tällaisessa tapauksessa viranomainen käyttää tavallaan valtaansa epävirallisissa yhteyksissä ja osittain »neuvontatehtävänsä» ulkopuolella. Saattaa näet myös käydä niin, että ennakollisissa neuvotteluissa saatetaan myös joissakin tapauksissa joustaa esteettisten vaatimusten suhteen, vaikkakin muutoksenhaun kautta tällainen päätöksenteko on – lähinnä teoriassa – ainakin naapureiden kontrolloitavissa. Esimerkiksi esteettisiä seikkoja koskevat erimielisyydet voivat näin jäädä tulematta oikeuskäytännön kautta ilmi monestakin syystä.

Tässä jaksossa pyritään luomaan yleiskuva edellä tarkastellusta lainsäädännöstä. Ensinnä huomion kohteena on MAL, jossa esteettisten arvojen asema on korostetun vahva. Toiseksi selvitetään lainsäädäntöä, jossa esteettiset arvot enemmänkin suhteutuvat muihin arvoihin. Kolmanneksi tarkastellaan lainsäädäntöä, jossa esteettisiä arvoja ei nimenomaisesti mainita, mutta jossa ne sisältyvät ympäristöarvoja koskevaan yleislausekkeeseen. Viimeiseksi huomion kohteena on lainsäädäntö, joka ei sisällä mainintaa edes ympäristöarvojen – saatikka esteettisten arvojen – huomioon ottamisesta, mutta jonka mukaisessa toiminnassa esteettiset kysymykset voivat kuitenkin olla tosiasiallisesti keskeisessä asemassa.

1.2 Sanamuotojen mukaista luokittelua

1.2.1 Kauneuden asema näennäisesti vahva (esim. maa-aineslaki)

Esteettisten arvojen oikeudellinen suoja on säännösten mukaisessa tarkastelussa vahvin MAL:ssa, jonka luonne näin onkin lähtökohtaisesti säilyttävä, vaikkakin käytännössä paljolti vain suojaava. Minkään muun ympäristönmuutostoiminnan osalta suoja ei kuitenkaan ole säännösten nojalla yhtä ehdotonta. Tämä on ymmärrettävissä, koska ainesten ottaminen johtaa lopullisiin ympäristön muutoksiin, vaikka tällaiset muutokset eivät tosin kovinkaan paljoa eroa teiden rakentamisesta tai ylipäätään rakentamisesta. Maa-ainesten ottaminen on näennäisesti myös kauempana tavallisesta ihmisestä. Kansalaisethan tai »yleinen mielipide» »eivät käytä» aineksia, vaikka niiden ottaminen välillisesti tyydyttääkin heidän tarpeitaan.[1]

[1] Samalla tavoin myös ympäristön pilaantumisen suhteen ollaan kaukana tavallisista ihmisistä, sillä ensisijassa teollisuus ja maataloushan aiheuttavat ympäristön pilaantumista, vaikka to-

Esteettiset arvot nauttivat MAL:ssa näennäisesti täydellistä suojaa, kun ainesten ottaminen ei saa aiheuttaa kauniin maisemakuvan turmeltumista. Jos lähtökohtana on, että »alkuperäinen» luonto on aina kaunis, ei maa-ainesten ottaminen olisi lainkaan mahdollista tällaiselta alueelta. Lähtökohta on perusteltavissa ainakin siten, että luonto ei voi – enää – nykyisessä kulttuurissamme olla rumaa. Tällainen kaksiarvoinen ajattelu ei sinänsä ole hedelmällistä, mutta kärjistyksessä se on paikallaan. Ainakin joudumme MAL:n kohdalla kysymään, milloin maisemakuva on kaunis. MAL:n järjestelmän kautta umpikujastamme näyttäisi olevan ulospääsytie muiden kuin varsinaisten luontokohteiden osalta, mutta kulttuuriympäristön suhteen joudumme esittämään saman kysymyksen. Tätä joudumme lähes jokaisen maa-ainesten ottamista koskevan lupa-asian yhteydessä pohtimaan. Käytännössä maa-ainesten ottamiseen on kuitenkin myönnetty lupia. Miten tämä on mahdollista?

Ympäristöarvot ovat ylipäätäänkin keskeisessä asemassa MAL:ssa, sillä se ei näytä lainkaan tuntevan muita arvoja. Lupamääräysten kohtuullisuutta koskeva säännös tosin viittaa muidenkin arvojen olemassaoloon myös MAL:n mukaisessa lupaharkinnassa.

Vertailumaiden maa-ainesten ottamista koskevat lupajärjestelmät on laadittu toisenlaiselta pohjalta. Niissä eivät esteettiset seikat nauti vastaavanlaista suojaa. Edes Ranskassa, jossa esteettistä terminologiaa käytetään muutoin varsin runsaasti, nämä kysymykset eivät ole keskeisiä.

Käytäntö siis sallii ainesten ottamisen. Oikeuskäytännöstä käy jopa ilmi, että kauneuteen liittyviä seikkoja koetetaan mahdollisimman pitkälti välttää argumentaatiossa. Tämä saattaa johtua myös siitä, että järjestelmässä kauneuden asema on epärealistisen ylikorostettu, vaikka tärkein syy lienee se, että argumentaatio yksinomaan kauneuteen nojautuvilla seikoilla koetaan epävarmaksi, jollei kysymyksessä sitten ole valtakunnallisesti arvokas alue eli harjujensuojeluohjelman mukainen kohde. Nehän ovat käytännössä pääsääntöisesti jääneet ottamistoiminnan ulkopuolelle, vaikkei MAL niitä nimenomaisesti tunnekaan.

Ei siis ole mahdollista estää toimintaa näennäisen ehdottomin kielloin. Tämä ei ollut edes lainsäätäjän tarkoitus, sillä sanamuodoista huolimatta tavoitteena oli nimenomaan toiminnan kontrollointi – ei sen lopettaminen. Toki on myös todettava, että esteettisten arvojen suoja on myös käytännössä ilmeisesti vahvin juuri MAL:n järjestelmän piirissä.

---

dellisuudessa molemmissa on kysymys elämäntavastamme, johon kuuluu ympäristön hyödyntäminen. Ympäristön muuttamisenkin suhteen on kysymys NIMBY-syndroomasta (not in my backyard), joka on kuitenkin sukua freerider-ajattelulle. Ks. NIMBY:sta *Sarre* EV 1995 s. 119.

Nähdäkseni olisi ainakin teoreettisia perusteita MAL:n uudistamiseen siten, että siinä paremmin tuotaisiin esiin järjestelmän todellinen luonne ainesten ottamisen kontrolloijana.[2] Samassa yhteydessä olisi mahdollista kytkeä ainesten ottaminen resurssitaloudellisiin kysymyksiin ja suunnitelmallisuuteen sekä kaavoituksen että valtakunnallisen suojelusuunnittelun kannalta. Näin ainesten ottamistoimintaa olisi mahdollista ohjata sellaisiin paikkoihin, joissa siitä aiheutuvat haitat olisivat mahdollisimman vähäisiä. Nykyisinhän maa-ainesten ottamistoiminnan sijoittuminen on edelleenkin usein varsin sattumanvaraista, vaikkakin yleensä loogista ainesten kuljetusmatkojen suhteen.[3] Kuitenkaan esteettisistä edellytyksistä ainesten ottamisluvan myöntämisedellytyksenä ei tulisi luopua. Esteettisiin arvoihin nojautuvien seikkojen tulisi olla keskeisinä tavoitteina sekä lupaharkinnassa että maa-ainesten ottamista koskevassa suunnittelussa. Kielen »modernisoiminen» eli epämääräiseksi koetun kauneuden poistaminen ei näet poistaisi ongelmaa eli sitä, että kysymys ei voi tässä suhteessa olla muusta kuin ottamisen visuaalisten vaikutusten arvioimisesta, joka on paljolti esteettistä arvottamista.

1.2.2 Kauneus muiden arvojen joukossa (esim. rakennuslaki ja vesilaki)

Pääosassa ympäristölainsäädäntöämme esteettiset arvot on ilmaistu itsenäisesti, mutta niiden lisäksi lainsäädännön tavoitteena on turvata myös muita ympäristöarvoja ja muita kuin ympäristöarvoja. Tällaisessa lainsäädännössä on päätöksentekotilanteessa kysymys erilaisten arvojen suhteuttamisesta toisiinsa.

Tyypillinen esimerkki erilaisia arvoja yhteensovittavasta lainsäädännöstä on RakL, jonka mukaisessa toiminnassa – kaavoituksessa ja rakentamisessa – esteettiset arvot ovat muiden arvojen ohessa keskeisessä asemassa. Samantyyppinen tilanne on kyseessä myös VL:n mukaisessa lupaharkinnassa, jossa esteettiset arvot vaikuttavat osana harkintaa. Sekä RakL:n että VL:n järjestelmissä on kysymys pääasiassa ympäristön muuttamiseen liittyvistä visuaalisista esteettisistä seikoista, vaikka myös näissä järjestelmissä erityisesti viihtyisyyden kautta suojataan myös muita kuin visuaalisiin seikkoihin liittyviä esteettisiä arvoja. Toki myös viihtyisyyteen kuuluu visuaalisia tekijöitä. Ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevassa lainsäädännössä viihtyisyys eli yleensä muut kuin visuaaliset seikat ovat keskeisessä asemassa.

---

[2] Jossakin määrin tähän suuntaan pyrki myös maa-ainesasiain neuvottelukunta MAL 7a §:ää koskeneessa ehdotuksessaan. Ks. Maa-aineslainsäädännön muuttamistarpeet (YM, Maa-ainesasiain neuvottelukunta, Selvitys 12/1990) s. 11–13 ja 19.

[3] Joissakin kunnissa (esim. Nurmijärvi ja Tuusula) on jo laadittu maa-ainesten ottamista ohjaavia yleiskaavoja.

Oma erityiskysymyksensä on JäteL:n mukainen roskaamiskielto, jossa esteettiset seikat ovat osana kiellon tunnusmerkistöä. Roskaamiskiellossa ei siten ole kysymys erilaisten arvojen yhteensovittamisesta, vaan tunnusmerkistön täyttymisestä. Roskaamisen osalta kysymys ei luonnollisestikaan ole kauneudesta, vaan rumuudesta eli sen negaatiosta. Terminologian kannalta on todettava, että rumuutta käytetään lainsäädännössä ainoastaan JäteL:ssa ja RakL:n rakennuksen kunnossapitoa (124 §) ja kaavoitukseen ja tonttijakoon liittyviä merkkejä koskevissa säännöksissä (134 §) sekä RakA:n tuhoutuneen rakennuksen paikkaa (74 §) ja immissiokieltoa (76 §) koskevissa säännöksissä. Rumuutta ei ole mahdollista käyttää lainsäädännössä ilmaisemaan tavoitetta, vaan se on kytkettävä johonkin epätoivottavaan seuraukseen. Turmeleminen, jota käytetään esimerkiksi MAL:ssa ja RakL:ssa, tarkoittaa lähes samaa; siinä ei vain käytetä esteettisen arvoalueen terminologiaa. Teoriassa näillä negatiivisilla ilmaisuilla ei kuitenkaan ole suurtakaan eroa. Käytännönkään kannalta argumentaatio ei ilmeisestikään poikkea näiden seurausten osalta suuresti toisistaan, vaikka turmelemiseen voidaankin liittää myös muita kuin esteettisiä seurauksia. Tässä suhteessa se ulottuukin alaltaan myös esteettisen arvoalueen ulkopuolelle. Rumuuteen puututtaessa kysymys ei siis ole esteettisten arvojen suhteuttamisesta muihin arvoihin, vaan – kuten esimerkiksi MAL:n mukaisessa lupaharkinnassa – esteettisen »häiriön» voimakkuuden arvioimisesta. Esteettinen häiriö voi olla roskaamiskiellon tunnusmerkistössä myös yksinään puuttumisen perusteena, mutta varsin usein – lähes poikkeuksetta – rumentumisen ohessa myös muut tunnusmerkit täyttyvät. Käytännössä varsinkin JäteL:n mukaiset roskaamisasiat ovat tunnusmerkistön eli rumuuden ja muiden seikkojen kannalta tavallaan selviä. Niiden osalta ei siis ole kysymys »vaikeasta tapauksesta». JäteL:n mukainen roskaaminen on lähes kaikkien mielestä ympäristöä rumentavaa, joten tunnusmerkistön täyttymistä ei edes kiistetä eli ei esimerkiksi pyritä argumentoimaan roskaamista kauniiksi. Roskaaminenhan olisi mahdollista selittää vaikkapa ympäristötaideteokseksi tai muutoin esteettisesti vähemmän epätyydyttäväksi. Tässä suhteessa erityisen ongelmallisiksi voisivat lähinnä muodostua »taiteeksi» katsottavat graffitit, jotka nykyisellään katsotaan roskaamiseksi.

Rakentamisen osalta RakL:ssa tai RakA:ssa ei nykyisin käytetä puhtaasti esteettisiä termejä, kun RakL 122 §:n haja-asutusrakentamista koskevat säännökset kumottiin (sopusuhtaisuus sinänsä on nähdäkseni puhdas esteettinen termi). Osittain näillä alueilla esteettiset kysymykset tulevat huomioon otetuiksi yksityiskohtaisen kaavoituksen kautta, sillä sen laatimisen tavoitteistossa esteettiset kysymykset ovat keskeisiä. Myös ympäristöön sopeutumisessa on kysymys pääasiassa visuaalisesta ympäristöön sopeutumisesta, joten käänteisesti on myös kysymys siitä, ettei rakentaminen aiheuta epätoivottavia esteettisiä vaikutuksia

ympäristössä – »rumenna ympäristöä».

Kaavoituksessa ja rakentamisessa esteettisten arvojen osalta on tavallisesti pyritty vähimmäisvaatimukset täyttäviin ratkaisuihin – jos niihinkään. Esteettiseltä kannalta äärimmäiseen yksityiskohtaisuuteen menevät kaavamääräykset ovat tässä suhteessa nähdäkseni toinen kysymys. Niiden tarkoitus saattaa tavallaan olla esteettinenkin hyvä, mutta käytännössä tällaisten määräysten vaikutus lienee lähinnä liiaksi yhdenmukaistava ja tässä suhteessa esteettiseltä kannalta jopa haitallinen. Esteettisetkin arvot tulevat tällaisessa suunnittelussa ylhäältä eli kysymys on suunnittelijan arvoista. Tällainen menettely ei jätä kovinkaan paljon tilaa esteettiselle luovuudelle, vaan kahlitsee toteutuksen suunnitelman mukaisiin arvoihin. Yhtenäinen lopputulos saattaa näin vaihdella esteettiseltä kannalta erinomaisen ja epäonnistuneen välillä. On kuitenkin korostettava sitä, että ohjauksessa jää varsin paljon liikkumavaraa liian yksityiskohtaisen ja esteettiseltä kannalta täysin vapaan tilanteen välille, eikä hyvä lopputulos löydy kummastakaan ääripäästä.

Esteettiset arvot eivät siis kaavoituksessa ja rakentamisessa ole olleet ainakaan määräävässä asemassa. Tämä on johtunut osittain siitä, että esteettisiä seikkoja koskeva argumentaatio on koettu ongelmalliseksi verrattuna argumentointiin muilla »selvemmillä» arvoilla, joita ovat esimerkiksi terveellisyys, lujuus, paloturvallisuus ja jopa vapaus (omistusoikeus) sekä kohtuus. Nämä arvot tuntuvat helpommilta, vaikka loppujen lopuksi ne ovat – ainakin teoriassa – yhtä avoimia kuin esteettisyyskin.[4] Esteettisiin arvoihin nojautuvasta argumentaatiosta on nähdäkseni jäljellä käyttämätöntä potentiaalia. Olisi siis mahdollista huomattavasti useamminkin puuttua esteettisiin kysymyksiin rakentamista koskevien lupien yhteydessä (erityisesti haja-asutusalueilla sekä erilaisten vähäisempien rakennustoimenpiteiden yhteydessä myös yksityiskohtaisesti kaavoitetuilla alueilla) ja toisaalta kaavoituksen yhteydessä pyrkiä tavoitteellisemmin kaavoituksessa esteettisperusteisiin päämääriin. Kaavoituksen yhteydessä tilanne tuntuukin lähiaikoina tässä suhteessa muuttuneen. Nähdäkseni omistusoikeuden suoja ja siihen liittyvä kohtuullisuuskaan eivät tässä suhteessa rakennuslainsäädännössämme joudu kovinkaan usein näissä asioissa koetukselle. Toinen asia on luonnollisestikin se, kenen esteettisillä arvoilla argumentoidaan. Tähän kysymykseen puututaan jäljempänä.

Vaikka esimerkiksi rakennuslupaan kuuluvaa esteettistä harkintaa koskevat säännökset on kirjoitettu ehdottomaan ja velvoittavaan muotoon, ne (joustavina

[4] Toinen kysymys on se, että ne varsin yleisesti koetaan objektiivisimmiksi. Tästä tuntemuksesta voi myös johtua »todellisuutta», mutta tällöin objektiivisuuden perusta onkin »vain» tuntemuksen varassa. Taidamme siis tässä suhteessa aina kulkea jossakin määrin kehässä.

normeina) jättävät lupahakemuksen myöntäjälle runsaasti harkintavaltaa esteettisissä kysymyksissä. Samalla säännökset joustavat »ajan hengen» (aatteiden ja ideologioiden sekä arkkitehtuuri- ja suunnittelusuuntausten) mukaisesti, eivätkä ne ole olleet esteenä »huonolle tai hyvälle arkkitehtuurille», vaan asian ratkaisu on lähes aina ollut päätöksentekijän harkittavissa. Kysymys on kuitenkin oikeusharkintaisesta ratkaisusta, jolloin erityisesti hakemuksen epäävä ratkaisu vaatii asiantuntevat perustelut. Päätöksentekijä ei näin voi koskaan olla varma argumentaationsa kestävyydestä ja pysyvyydestä. Tästäkin seikasta saattaa johtua, että rakennuskulttuurimme on esteettisessä suhteessa ollut melko välinpitämätöntä eli puuttumiskynnys on ollut suhteellisen korkealla.

Etuvertailu VL:ssa poikkeaa jossakin määrin RakL:n mukaisesta lupaharkinnasta, sillä VL:ssa kysymys on etuvertailusta ja RakL:n mukaisessa lupaharkinnassa suoraan hankkeen säännösten – tavoitteiden – mukaisuudesta.[5] RakL:n mukaisessa järjestelmässä ei hankkeesta koituvilla hyödyillä ole merkitystä lupaharkinnassa. RakL:n järjestelmässä on siis »täysin hyödytönkin» – mitä sillä sitten voitaisiin tarkoittaakaan – rakentaminen mahdollista. Käytännössä kysymys on aivan samalla tavoin erilaisten arvojen yhteensovittamisesta. Vesirakentamisessa hyödyt ovat tavallisesti – lukuun ottamatta pieniä, lähinnä yksityisiä hankkeita – huomattavasti haittoja suurempia. Ne palvelevat tavallisesti yksityisinäkin hankkeina »yleistä etua» eli ovat nykyisen »kulutus»yhteiskunnan kannalta tarpeellisia.[6]

Suomen vesilainsäädäntö poikkeaa esteettisten arvojen aseman suhteen selvästi tämän tutkimuksen vertailumaiden lainsäädännöstä, sillä missään muualla vesien käyttöä koskevassa lainsäädännössä eivät esteettiset kysymykset ole yhtä keskeisiä kuin Suomessa.[7] Tämä johtunee pääasiassa siitä, että vesistöt ovat Suomessa leimaa-antavan keskeinen osa maisemaa.

Vesimaisema ja siihen liittyvät esteettiset arvot ovat myös herkempiä »häiriöille», sillä vesimaiseman osalta esteettisesti hankalia toimintoja ei ole mahdollista piilottaa tai suojata esimerkiksi kasvillisuudella kuten maa-alueella yleensä tehdään. Vesirakentamishankkeiden esteettiset vaikutukset ovat siis usein totaalisia eli maisemaan sopeutumisen suhteen ei tapahdu suuriakaan muutoksia

[5] Myös MAL:n osalta kysymys on tavoitteiden (mm. kauniin maisemakuvan säilyttäminen) mukaisuudesta eli ympäristön säilyttämisestä.

[6] Joskus aiemmin – ennen »teknistä vallankumousta» – vesirakentamishankkeet (erityisesti myllyt, sahat ja sillatkin) palvelivat lähinnä paikallista etua. Toisaalta tuolloin koko yhteisö (yhteiskunta) olikin varsin paikallinen.

[7] Lainsäädäntömme esikuvat tosin ovat Ruotsin vesilainsäädännössä, mutta Ruotsissa on siirrytty toisenlaiseen järjestelmään.

enää rakentamisen jälkeen.[8] Maisemaan sopeutuminen voikin tapahtua ainoastaan ihmisten mielissä sitä kautta, että kohde – rumanakin – käyttäjien silmissä tavanomaistuu, eikä siihen enää kiinnitetä huomiota.

Samalla tavoin – ruma on tavanomaistunut – on käynyt suurelle osalle muutakin suomalaista rakennettua ympäristöä.[9] Tavallaan tämäkin on johtanut melkoiseen yleiseen välinpitämättömyyteen esteettisiin kysymyksiin nähden. Tämä taas on ymmärrettävä suhtautumistapa – ainakin kansalaisten näkökulmasta, sillä ympäristön esteettisten arvojen suhteen kansalainen tuntee varsin usein voimattomuutta. Viranomaisten osalta tällainen välinpitämättömyys ei ole mahdollista, sillä lainsäädännön mukaan juuri heidän velvollisuutensa on edistää myös esteettisiä tavoitteita. Kansalaisten osaltakin on tosin myös oikeudellisesti mahdollista reagoida sekä kaavoituksen (kuntalaiset) että rakennuslupamenettelyn yhteydessä (naapurit). Välinpitämättömyys esteettisten arvojen suhteen palautuu suomalaiseen kulttuuriin, jossa nämä kysymykset nykyisin – osittain pohjoismaiseen moderniin tapaan – ovat edelleenkin vähemmän keskeisellä sijalla.[10] Tämä koskee nähdäkseni esteettisiä kysymyksiä yleensäkin, mutta erityisesti henkilökohtaisen elinpiirin ulkopuolisia (henkilön oma ulkonäkö ja kodin sisustus sekä joskus pihapiiri) esteettisiä kysymyksiä. Nämä seikat eivät kuitenkaan kuulu oikeudellisen tutkimuksen piiriin, eikä tässä tutkimuksessa ole mahdollista esittää niistä enempiä arviointeja. Suomalaiselle kulttuurin »ohuus» lienee jossakin määrin selittävä tekijä myös tässä suhteessa.[11] Olemme edelleenkin monessa suhteessa, myös esteettisten kysymysten, monin tavoin »lapsia», jotka omaksuvat uusia vaikutteita ennakkoluulottomasti. Samalla olemme yleensä unohtaneet myös mahdolliset omat perinteemme ja traditiomme.[12] Jonkinlainen

---

[8] Lukuun ottamatta ehkä patoaltaiden ympäristöjen muutoksia, joissa tällaista sopeutumista tapahtuu.

[9] Myös kaunis ympäristö voi tavanomaistua eli ihmiset turtuvat siihen. Siitä huolimatta tällainen ympäristö voi aina tarjota mahdollisuuden esteettiseen elämykseen. Tähän taas ei rumassa ympäristössä ole mahdollisuutta.

[10] Toki modernille maailmalle ne ovat olleet ylipäätäänkin jossakin määrin vieraita. Oikeastaan modernin loppuvaiheessa esteettisessä maailmassa esim. arkkitehtuurin funktionalismissa esteettiset kysymykset olivat tieteellisten ihanteiden mukaisia. Ks. funktionalismista esim. *Tuovinen* (VTT 1235) s. 154, joka tuo esille tähän aikaan liittyneen objektiivisen esteettisen maailman.

[11] Ks. suomalaisen arkkitehtuurin »kausista» *Bonsdorf* (VTT 1234) s. 60–75. Näitä olivat absoluuttinen (esteettis-formaalinen), toiminnallinen (muotoa ja kauneutta väheksyvä) ja merkityksellinen (kulttuurirelatiivinen).

[12] Jossakin suhteessa Suomi, jota joskus kutsutaan Euroopan amerikkalaisemmaksi maaksi, ja USA muistuttavat toisiaan. Esimerkiksi alueellisen tai seudullisen tradition puuttuminen on varsin usein molemmissa maissa ongelma. Ks. alueellisuudesta *Kolb* (1990) s. 164–166.

vaikutus suomalaisessa esteettisessä ajattelussa on myös ns. luterilaisella perinteellämme, joka – toisin kuin esimerkiksi katolinen – korostaa vaatimattomuutta ja »koreilemattomuutta». Lienee varsin ilmeistä, että suomalaiseen rakentamiseen jätti merkkinsä myös itäisen naapurimme neuvostoaika, jossa esteettisyyskin oli valjastettu – vain yhden – ideologian palvelukseen, samoin kuin tähän aikaan Suomessakin liittynyt raju vasemmistolaisuus.

VL:n mukaisessa oikeuskäytännössä on ollut mahdollista myös esteettisin perustein jopa hylätä tietynlainen hanke. Lopullisesti esteettiset arvot voivat äärimmäisen harvoissa tapauksissa estää hankkeen, sillä yleensä hanke on mahdollista toteuttaa jollakin toisella – esteettiseltä kannalta – vähemmän haitallisella tavalla. VL:n järjestelmässä onkin esteettisten seikkojen osalta kysymys vesimaisemaan liittyvien esteettisten arvojen suojelemisesta ympäristön käytön yhteydessä.

Luonnonsuojelua – luonnon monimuotoisuuden ja maiseman kauneuden säilyttämistä – koskevassa LSL:ssa (ja tulevassa mahdollisessa uudessa LSL:ssa) ei tavallaan ole lain sisällä olemassa ristiriitaisia tavoitteita, vaan tavoitteet ovat kaikki ympäristön säilyttämiseen liittyviä.[13] Tässä suhteessa LSL poikkeaa edellä tarkastellusta erilaisia arvoja yhteensovittavasta ympäristölainsäädännöstä, joka koskee enemmän ympäristön käyttöä ja suojelua kuin ympäristön säilyttämistä. Myös RakSL on tällainen vain säilyttäviä päämääriä omaava laki. Nykyisessä LSL:ssa vapauteen (omistusoikeuteen) liittyvät arvotkaan eivät ole keskeisessä asemassa, kun järjestelmän näennäisenä lähtökohtana on pääasiassa valtion omistuksessa olevan omaisuuden suojelu sekä vapaaehtoinen suojelu. Luonnon- ja maisemansuojeluun liittyvät arvoristiriidat näyttävätkin olevan pääasiassa – ainakin toistaiseksi – sääntelemättömän luonnonsuojelusuunnittelun puolella. Oikeudellisesta näkökulmasta ne olisikin pikaisesti saatettava sääntelyn piiriin.[14] Tätä vaatisi toisaalta luonnon- ja maisemansuojelu itse ja toisaalta myös vapauden rajoittamiseen liittyvät oikeusturvatekijät.

Rakennussuojelussa esteettiset arvot ovat korostuneemmin esillä RakL:n järjestelmässä, vaikka RakSL:n järjestelmä mahdollistaa myös pelkästään esteettisiin arvoihin perustuvan suojelun. RakSL:n arvot ovat yleisesti ilmaistuna kulttuuriin liittyviä ympäristöarvoja ja näiden arvojen joukkoon kuuluvat myös es-

[13] Teoriassa, mutta toistaiseksi varsin harvoin käytännössä, myös ympäristöllisten tavoitteiden välillä voi olla ristiriitoja. Tulevaisuudessa näin voi käydä huomattavasti useamminkin.

[14] Tätä ovatkin ehdottaneet mm. luonnonsuojelun oikeusturvatyöryhmä (YM, YSO, Työryhmän mietintö 74/1993) s. 14–19 ja 25–26 sekä ja luonnonsuojelulakityöryhmä (YM, AKO, Työryhmän raportti 5/1995) s. 21 ja 39. Luonnonsuojelulakityöryhmän ehdotukset eivät kuitenkaan koske olemassa olevia luonnonsuojeluohjelmia.

teettiset arvot. Se ei siis sisällä – ainakaan kovinkaan monia – ristiriitaisia arvoja. Kaavoitukselle taas on tyypillistä, kuten edellä on todettu, erilaisten arvojen yhteensovittaminen ympäristön muuttamisen yhteydessä. Varsin harvoin kaavoituksessa on näet kysymys puhtaasti ympäristön säilyttämisestä. Esimerkiksi rakennussuojelun yhteydessä näin kuitenkin yleensä on.

1.2.3 Esteettisiä arvoja ei mainittu (esim. tielainsäädäntö)

Monissa ympäristönkäyttöä koskevissa laeissamme ei esteettisiä arvoja tuoda nimenomaisesti esiin. Tällaisessa lainsäädännössä on tavallisesti »vain» ympäristöllisten seikkojen huomioon ottamista koskeva yleinen maininta. Esteettiset arvot tulevat myös tällaisen yleislausekkeen kautta osaksi lain arvomaailmaa, sillä esteettiset arvot ovat eräs, nähdäkseni varsin keskeinen, osa ympäristöarvojen runsaassa joukossa.[15]

Tielainsäädäntö (TieL ja YksTL) sekä sähkölainsäädäntö[16] (SähköL ja sähkömarkkinalaki) ovat lainsäädäntöä, jossa ympäristölliset kysymykset on jätetty pelkän yleisen säännöksen varaan. Näiden lakien mukaisessa – poislukien ehkä YksTL – toiminnassa esteettiset kysymykset ovat jääneet käytännössä ehkä aivan lähivuosia lukuunottamatta lähes huomiotta. Tätä esteettisten arvojen huomioon ottamisen laiminlyöntiä ei nähdäkseni selitä edes se, että sähkömarkkinalain (lähinnä voimalinjat) ja TieL:n mukaisessa suunnittelussa hanketta puoltavat intressit ovat erittäin vahvoja. Ne ovat yleensä luettavissa ns. yleisen edun piiriin, joka jättää alleen vähäisemmät edut. On kuitenkin kysyttävä, eikö maisemaan liittyviä esteettisiä arvoja olisi mahdollista paremmin ottaa huomioon niissä tapauksissa, joissa yleinen etu vaatii hankkeen toteuttamista. Tällöinhän tilanne muistuttaa jossakin määrin VL:n mukaista lupaharkintaa, jossa esteettiset seikat ovat joskus varsin selvästi voineet vaikuttaa lopputulokseen. Suhteellisen selvää näet on, että esteettiset arvot eivät – ainakaan yksinään voi – kokonaisuudessaan estää hanketta, vaikka teoriassa tämä voisi olla mahdollista silloin, kun hankealueella on erityisen suuria esteettisiä arvoja.

On siis selvää, että esteettisten arvojen asema on tielainsäädännössä ja sähkölainsäädännössä heikompi kuin RakL:n tai VL:n järjestelmissä. Mielenkiintoinen ratkaisumalli maisemallisten arvojen huomioon ottamisesta on Tanskan luonnonsuojelulaissa, jonka erityissäännöksen (NBL 20 §) mukaan maisemalli-

---

[15] Hyvä esimerkki tästä on VL:n järjestelmä, jossa ei ennen vuoden 1987 muutosta (467/1987) nimenomaisesti mainittu ympäristöön liittyviä esteettisiä arvoja, mutta oikeuskäytännössä ne nauttivat suojaa.

[16] Nykyisin sähkölainsäädäntö on tässä suhteessa varsin yleisluontoisten ympäristöllisiä arvoja koskevien säännösten varassa.

siin arvoihin on kiinnitettävä erityistä huomiota suurissa julkisluonteisissa työhankkeissa.

Vertailumaista Ranskassa on sähkölinjojen suunnittelua koskevassa laissa nimenomainen säännös esteettisten arvojen huomioon ottamisesta. Maisemalliset seikat taas ovat Suomen TieL:ia selvemmin esillä Ruotsin tieasetuksessa (26 §), jonka mukaan mm. tien on sopeuduttava pehmeästi ja luonnollisesti maisemaan.

1.2.4 Ympäristöarvot vailla nimenomaista huomiota (esim. yksityismetsälaki)

Ympäristölliset arvot ovat tätä kirjoitettaessa pääsääntöisesti vailla nimenomaista huomiota yleisessä maa- ja metsätaloudellista ympäristönkäyttöä sääntelevässä lainsäädännössämme. MPL:ssa, joka ei varsinaisesti koske ympäristön käyttöä, vaan käytön rahoitusta, on nimenomaisia ympäristöä koskevia säännöksiä. Tämän lisäksi SML:ssa (ja EML:ssa, joka onkin suojelulainsäädäntöä) on säännöksiä myös ympäristöllisistä seikoista.

Yksityismetsiemme käyttöä koskevassa YksML:ssa ei siis – vielä – ole säännöksiä yleisesti ympäristöllisten, puhumattakaan maisemallisten, kysymysten huomioon ottamisesta metsän (puu)taloudellisessa käytössä.[17] YksML:mme poikkeaa tässä suhteessa huomattavasti vertailumaiden lainsäädännöstä, sillä vertailumaiden lainsäädännössä ympäristöllisiin ja jossakin määrin myös maisemallisiin kysymyksiin on kiinnitetty huomiota. Kuitenkin käytännön metsätaloustoiminnassa on viime vuosina kiinnitetty lisääntyvässä määrin huomiota näihin seikkoihin. Tähän suuntaan toimintaa ovat ohjanneet myös TAPIOn metsänkäsittelyä koskevat suositukset, joiden asema käytännön tasolla on ilmeisestikin suurempi kuin itse lainsäädännön. Metsätaloudessa on näin metsätalouden oman »alakulttuurin» piirissä tapahtuneiden suunnanmuutosten seurauksena – lainsäädännön muuttumattomuudesta huolimatta – käytännössä otettu metsään liittyvät esteettiset arvot entistä enemmän huomioon. Tällainen suunnan muutos ei kuitenkaan nähdäkseni poista – vireillä olevaa – lainsäädännön uudistamistarvetta tässäkään suhteessa. Käytännön muutos on kuitenkin osoituksena siitä, että esteettiset arvot saattavat tulla huomioon otetuiksi, vaikka niistä ei olekaan erityistä säännöstä.

Maatalouslainsäädännössämme ei tätä kirjoitettaessa ole nimenomaisia säännöksiä esteettisten tai maisemallisten arvojen huomioon ottamisesta maatalou-

[17] Oma erityistapauksensa metsien käytön suhteen ovat RakL:n toimenpidejärjestelmän piiriin kaavoituksen kautta kuuluvat metsät, jotka ovat myös RakL:n lupajärjestelmän piirissä. Niiden osalta vaaditaan siis YksML:n mukaisten edellytystenkin täyttyessä myös toimenpidelupa, jonka lupaharkinta nojautuu osittain myös esteettisiin seikkoihin.

dellista toimintaa harjoitettaessa. Vertailumaista erityisesti Tanskassa (ja Ruotsissakin tavoitetasolla) maisemalliset kysymykset ovat osana maatalouslainsäädännön tavoitteistoa. Suomenkin maatalouslainsäädäntöä on maisemallisiin kysymyksiin liittyen vastikään uudistettu, sillä EU:n maatalouden ympäristötukea koskevan asetuksen johdosta maatalouslainsäädäntömme oli saatettava ympäristötuen osalta yhteensopivaksi EU:n sääntelyyn nähden. Kysymys on kuitenkin »ainoastaan» maatalouden ympäristöperusteisesta tuesta, ei siis aineellisesta lainsäädännöstä. Käytännön toiminnassakaan maisemallisiin kysymyksiin ei ole ilmeisestikään kiinnitetty kovinkaan suurta huomiota maatalouden harjoittamisessa, vaikka maatalouden ympäristöohjelmissa näille seikoille onkin asetettu painoarvoa. Jatkossa tilakohtaisissa jokaiselle tilalle laadittavissa ympäristösuunnitelmissa myös maisemalliset seikat on mahdollista ottaa varsin hyvin huomioon.

1.3 Kokoavaa oikeusvertailua

Tässä jaksossa kootaan lyhyesti yhteen havaintoja edempänä tutkimuksessa esille tuodusta eri maiden lainsäädännöstä. Tarkastelu on jaettu kolmeen osaan siten, että ensimmäiseksi huomion kohteena on lainsäädännössä käytetty terminologia. Tämän jälkeen tehdään selkoa tuomioistuinten roolista eri maissa esteettisiä kysymyksiä koskevissa muutoksenhakuprosesseissa. Viimeiseksi luodaan lyhyt kokoava katsaus erityiseen maisemansuojelua koskevaan lainsäädäntöön.

1.3.1 Kielellisiä yleishavaintoja

Kielelliseltä kannalta tässä tutkimuksessa esille tuodut maat voidaan jakaa kahteen pääryhmään, kun ryhmittelyn perusteena käytetään lainsäädännössä käytettyä esteettisiä kysymyksiä koskevaa terminologiaa. Ehkä hieman yllättäen Suomi, Flander ja Ranska kuuluvat samaan ryhmään. Toiseen ryhmään kuuluvat näin Ruotsi ja Tanska.

Ensiksi mainittujen maiden ryhmässä käytetään lainsäädännössä selvästi esteettistä terminologiaa eli kauneutta, rumuutta tai esteettisyyttä. Ruotsissa ja Tanskassa taas tällaista terminologiaa ei – enää – ole käytössä. Niiden lainsäädännössä esteettisiin kysymyksiin liittyviä seikkoja tarkoitettaessa käytetään »neutraalimpaa» terminologiaa eli yleisesti maisemaa tai kaupunkikuvaa.

Pohjoismaisen modernin tradition mukaisesti Ruotsissa ja Tanskassa lainsäädäntö on »puhdistettu» hankalaksi koetusta epämääräisestä terminologiasta. Tällainen näennäinen uudistaminen on varsin tavallista yleisessä hallinnon kielessä. Parhaimpia esimerkkejä uskosta sanojen – usein ongelmia hävittävään – voi-

maan lienee sosiaali- ja koulutoimeen liittyvä lainsäädäntö ja muu hallinnollinen kielenkäyttö. Esteettisen terminologian suhteen on nähdäkseni kyse samasta ilmiöstä. Suomessa ei ehkä – osittain ilmeisesti lainsäädännön uudistamisen »hitauteen» liittyvistä syistä – tällaista »puhdistusta» ehditty tehdä RakL:ssa. On huomattava, että Suomessa esteettinen terminologia lainsäädännössä itse asiassa jopa lisääntyi 1980-luvun aikana MAL:n säätämisen ja VL:n muutosten myötä. Näin lainsäädännössämme käytettyä terminologiaa ei suinkaan ole pidettävä ainoastaan jäänteenä vanhasta kielenkäytöstä, vaan kysymys on tietoisista terminologisista valinnoista.

Ranskan lainsäädäntö vastaa yleistä stereotypiaa siitä, että esteettisyys on ranskalaisille tärkeä asia. Ranskassa näet esteettistä terminologiaa on käytetty ja käytetään edelleen varsin estoitta. Esteettisten termien lisäksi Ranskan lainsäädännössä käytetään paljon myös neutraalimpaa termiä »maisema» (paysage/site).

Flanderin (Belgian) lainsäädännössä, joka monessa suhteessa muistuttaa Ranskan lainsäädäntöä, esteettistä terminologiaa käytetään niukemmin ja ehkä tavoitteellisemmin kuin Ranskassa. Flanderin ympäristölainsäädäntö on ylipäätäänkin aineellisessa suhteessa niukempaa kuin Suomen tai Ranskan lainsäädäntö. Englannin ja Walesin lainsäädäntö on tässä suhteessa ilmeisesti niukinta Euroopassa.

1.3.2 Yleistä tuomioistuinkontrollista

Esteettiset seikat saattavat muutoksenhaun kautta joutua hallintotuomioistuimen tutkittavaksi kaikissa muissa maissa paitsi Tanskassa, jossa ei tällaisia tuomioistuimia ole lainkaan. Tanskassa esteettistä kysymystä koskeva viranomaisen päätös saattaisi teoriassa tulla harkittavaksi yleisessä tuomioistuimessa. Käytännössä yleiset tuomioistuimet kuitenkin joutuvat ylipäätään ympäristöä koskevan päätöksenteon kanssa tekemisiin äärimmäisen harvoin. Tanskassa muutoksenhaku on ympäristöasioissa pääsääntöisesti järjestetty hallinnon sisäisenä siten, että muutoksenhakutie johtaa ympäristöministeriöön, jonka päätöksestä on mahdollista valittaa erityiseen ympäristövalituslautakuntaan (miljøklagenævnet), joka on luonteeltaan monessa suhteessa verrattavissa tuomioistuimeen.

Ruotsissa hallintotuomioistuimet joutuvat esteettisiä kysymyksiä koskevien asioiden kanssa tekemisiin lähinnä vain PBL:n mukaisissa rakentamista koskevissa lupa-asioissa. Ruotsissa näet hallituksen rooli ylimpänä muutoksenhakuviranomaisena on varsin keskeinen. Hallinnollinen muutoksenhaku ohjautuu Ruotsissa lopulta regerinsrättenin ratkaistavaksi.

Flanderissa muutoksenhaku hallintoasioissa johtaa ensinnä hallinnon sisäisesti ja tämän jälkeen on mahdollista valittaa hallintotuomioistuimeen, jonka nimi

on Raad van State (»valtioneuvosto»).

Ranskassa muutoksenhaku ohjautuu hallintotuomioistuimiin ensiasteen päätöksenteon jälkeen. Ranskassa hallintotuomioistuinjärjestelmä on kolmiportainen siten, että CE:n (»valtioneuvosto») ratkaistaviksi asia voi tulla vain jos se antaa muutoksenhakuluvan. Ranskassa lähes kaikki ympäristölainsäädännön mukaiset esteettisiä seikkoja koskevat kysymykset voivat päätyä viimekädessä CE:n ratkaistavaksi. Ranskassa hallintotuomioistuinten asema on esteettistenkin seikkojen ratkaisijana muutoksenhaun kautta suurinpiirtein yhtä keskeinen kuin Suomessa.[18]

1.3.3 Maisemansuojelua koskevasta erityislainsäädännöstä

Ranska ja Flander (Belgia) eroavat Pohjoismaista erityisesti siinä, että niissä maisemansuojelusta on annettu erityislainsäädäntöä. Tämä perinne on molemmissa maissa varsin pitkä. Maiden lainsäädännön yleispiirteinen samankaltaisuus ei myöskään ole sattumaa, sillä Belgiassa on varsinkin aikaisemmin seurattu melko tarkasti ranskalaista lainsäädäntöä. Kulttuuriarvojen suhteen Belgia ei kuitenkaan ole ollut pelkästään kopioijan asemassa, sillä juuri Belgiassa ryhdyttiin vuonna 1835 – ensimmäisenä Euroopassa – toimenpiteisiin arvokkaan (myös muun kuin kirkollisen) rakennuskannan säilyttämiseksi perustamalla »Commission pour la Conservation des Monuments du Pays».[19]

Ranskassa ja Belgiassa maisemansuojelua koskevan lainsäädännön historia on suhteellisen pitkä ja tavallaan meillä luonnonsuojeluksi kutsuttava lainsäädäntö on näissä maissa ollut nimenomaan osa maisemansuojelua koskevaa erityislainsäädäntöä. Ranskassa ensimmäinen maisemansuojelua koskeva laki (la loi sur la protection des sites et monuments naturels), joka tosin jäi »kuolleeksi kirjaimeksi»[20] säädettiin jo vuonna 1906. Tätä lakia seurasi uusi, tehokkaampi laki vuonna 1930.

Pohjoismaissa maisemansuojelu ei ole samalla tavoin ollut erityislainsäännöllä säänneltyä, vaikka Suomessakin on tehty jopa erityislainsäädäntöä koskevia ehdotuksia. Suomessa on VN:n arvokkaita maisema-alueita koskevan periaatepäätöksen myötä maaseudun kulttuurimaisemaa koskevien kysymysten osalta harjoitettu maisemansuojelua koskevaa suunnittelua, vaikka tästä ei erityislain-

[18] Tuomioistuimella on vahva asema myös esim. Sveitsin Vaud'in kanttoonissa. Ks. tästä *Bufford* (1976) s. 427–441, jonka mukaan tuomioistuimet ovat ratkaisseet 35 vuodessa n. 2700 esteettisiin seikkoihin liittyvää tapausta.

[19] Ks. tarkemmin rakennussuojelun varhaishistoriasta Belgiassa *Draye* (1993) s. 21–56. Ensimmäiset maisemansuojelua koskevat säännökset annettiin Belgiassa vuonna 1911.

[20] Ks. esim. *Romi* (1994) s. 445–447.

säädäntöä – vielä – olekaan.[21] Pohjoismaissa erityinen maisemansuojelu on perinteisesti kuulunut yleisen luonnonsuojelulainsäädännön alaan. Tosin tätä kirjoitettaessa vain Ruotsin NVL 19 §:ää on mahdollista pitää – Ranskan ja Flanderin lainsäädäntöä muistuttavana – erityisenä maisemansuojelua koskevana säännöksenä.

2. PÄÄTÖKSENTEKIJÄLLE ASETETTAVISTA VAATIMUKSISTA AINEELLISEN LAINSÄÄDÄNNÖN JA ARVOJEN VALOSSA

2.1 Päätöksentekijä kriitikkona – tuomari kriitikon kriitikkona

Ympäristölainsäädännön mukaisessa esteettisiä kysymyksiä koskevassa päätöksenteossa päätöksentekijä ei itse luo kauneutta, vaan arvioi sitä, onko esteettiset arvot otettu lainsäädännön vaatimalla tavalla huomioon.[22] Päätöksentekijä on siten jossakin määrin rinnastettavissa »taidekriitikkoon», joka arvostelee »taideteosta». Hankkeen suunnittelija/toteuttaja – olipa se säilyttävää suunnittelua tai ympäristön muuttamiseen tähtäävää hankesuunnittelua – olisi »taiteilija». On tietystikin selvää, että päätöksentekijän ja toiminnanharjoittajan välinen suhde poikkeaa melkoisestikin taiteilijan ja kriitikon välisestä suhteesta. Sama koskee tietysti myös kohdetta, joka taiteen piirissä palvelee lähinnä pelkästään esteettisiä päämääriä.[23] Ympäristönkäyttöä koskevassa päätöksenteossa hankkeet palvelevat monia muitakin arvoja.

Tuomioistuimen rooli esteettisiä kysymyksiä koskevassa päätöksenteossa, jota kutsutaan »oikeusharkinnaksi», muistuttaa »taidekriitikon» arvostelijan asemaa.[24] Kun esteettisiä seikkoja koskevat asiat tulevat tuomioistuimen harkittaviksi muutoksenhaun kautta, tuomioistuin arvioi – enemmän tai vähemmän muutoksen-

[21] Tässä suhteessa meilläkin on olemassa auktoriteettiin nojautuvaa »tietoa» maisemaan liittyvistä mm. esteettisistä arvoista. Toki asia-argumentaatiollekin jää jatkossakin – ainakin tällaisten alueiden ulkopuolisissa tapauksissa – tilaa. Asia-argumentaatio on siis tulevaisuudessakin ongelmatilanteiden valtaosassakin keskeisessä asemassa.

[22] Ks. päätöksentekijän mahdollisista suhtautumistavoista myös *Givaudan* (ed. Duby) s. 118–120.

[23] Tässä yhteydessä taiteen tehtävää yksinkertaistetaan huomattavasti, kun nähdäkseni ei ole tarpeen selvittää tarkemmin »taidemaailman» piirissä käytyä keskustelua taiteen funktiosta.

[24] Ks. luokittelusta arkkitehtuurikritiikin osalta *Honkanen* (VTT 1235) s. 61–67. *Honkanen* erottelee arkkitehtuurikritiikin toisaalta esittäjän kannalta (itsekritiikki, auktoriteettikritiikki, tie-

hakijan vaatimusten ja perustelujen pohjalta – onko päätöksentekijä eli kriitikko harkinnut tai »arvostellut» hankkeen »oikein».[25] Toisin sanoen tuomioistuin arvioi – luonnollisestikin valittajan vaatimuksista riippuen – sekä viranomaisen menettelyn (»arvosteluprosessin») että sen, onko harkinnassa päädytty lainsäädännön mukaiseen lopputulokseen.[26] Näennäisesti tuomioistuin siis arvostelee ainoastaan kriitikon menettelyä, mutta tietystikin myös tuomioistuimen on harkittava esteettisiä kysymyksiä, jotta se voisi arvioida, onko lainsäädäntöä »sovellettu oikein».[27] Tuomioistuinten osalta on lisäksi huomattava, että päätökset tehdään varsin usein »asiakirjoista saatavan selvityksen» nojalla tarkemmin tätä selvitystä esille tuomatta. Varsinkin ylimmät tuomioistuimet tekevät näet katselmuksia varsin harvoin.[28]

---

demieskritiikki, asiantuntijakritiikki, vertaiskritiikki ja maallikkokritiikki) ja toisaalta kohteen kannalta (valmisteleva toimenpide, suunnitelma, keskeneräinen kohde, valmis kohde ja entinen kohde). Ristiintaulukoimalla hän saa aikaan 30 erilaista mahdollista arkkitehtuurikritiikin tyyppiä.

[25] Tutkija toimii tuomioistuinten ratkaisuja tarkastellessaan »kriitikon kriitikon kriitikkona».

[26] »Valppaassa kansalaisyhteiskunnassa» kansalaiset »yleisen mielipiteen» muodossa kontrolloivat tuomioistuinten toimintaa.

[27] Ympäristöllisiä kysymyksiä ja näin myös ympäristöön liittyviä esteettisiä arvoja koskeva päätöksenteko on lähes yksinomaan ns. oikeusharkintaa, eikä viranomaisille jää paljoakaan puhtaasti ns. tarkoituksenmukaisuuteen liittyvää harkintavaltaa eli sellaista päätösvaltaa, jota ei voitaisi saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi myös aineellisesti. Pääasiassa tämän lähtökohdan vuoksi oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan välisen eron pohtimiseen ei tässä tutkimuksessa ole kiinnitetty huomiota. Tällä erolla ei olekaan kovin suurta merkitystä ympäristöoikeuden alalla. Ks. *Palmgren* (1985) s. 97 sekä *Ekroos* (1989) s. 84–87. Klamin mielestä oikeusharkintaisuus merkitsee »näennäisjuridisointia» silloin, kun KHO harkitsee oikeuskysymyksenä millainen rakennus on kaunis. Hän ei kuitenkaan esitä kenen tulisi lopullisesti asialliselta kannalta ratkaista esim. rakentamista koskevien joustavien normien tulkinta. Kauneuden harkinta joustavuudessaan onkin lainsäädännössä vertaansa vailla. Kuitenkaan se ei mielestäni suunnattomasti poikkea muihin arvoihin liittyvien kysymysten harkinnasta. Millaiseen lopputulokseeen siis päädyttäisiin, jos johdonmukaisesti kaikki arvoja koskeva päätöksenteko poistettaisiin tuomioistuinten toimivallasta? Ks. *Klami* LM 1994 s. 450–451. Vaikka olen *Klamin* kanssa samaa mieltä siitä, että oikeudellisella sääntelyllä on rajansa, yleiseltä kannalta kysymys ei nähdäkseni ole oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan välisestä erosta, vaan siitä, millä viranomaisella (tuomioistuin vai hallintoviranomainen) kokonaisuutena (puolueettomuus, asiantuntemus, luottamus jne. huomioon ottaen) on parhaat edellytykset tehdä asiallisesti lopullinen päätös. Ks. myös *Kemppinen* (1990) s. 54–59, joka positivismin kritiikin kautta päätyy – oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkintaankin liittyen – toteamukseen: »Mitä omituisempi ratkaisu on lakimiestraditioon verrattuna, sitä pitävämmin se on perusteltava.» Ympäristöön liittyvät esteettiset kysymykset lienevät hyvä esimerkki tällaisesta ratkaisutoiminnasta, vaikka pitävyyden täytyykin tarkoittaa »vain» jotakin argumentoinnin »laadun» suhteen.

[28] Teoriassa tällekin voisi löytää perustelut esteettisten kysymysten osalta siitä, että tuomioistuin voisi papereiden perusteella olla näennäisesti vapaa subjektiivisista mielipiteistä. Jos ase-

Seuraavassa »esteettistä vallankäyttöä» koskevassa jaksossa erotetaan ensiasteen päätöksentekijä ja tuomioistuin toisistaan. Ensiasteen päätöksentekijät eli hallintoviranomaiset joutuvat tekemisiin kaikkien tapausten kanssa.[29] Ne siis käyttävät esteettisiin kysymyksiin liittyvää valtaa jokapäiväisemmin kuin tuomioistuimet, joissa esteettisiä seikkoja koskevat valitukset ovat juttujen kokonaismäärään nähden melko harvinaisia. Tuomioistuimille asiat myös valikoituvat sattumanvaraisesti. Näin päätöksenteon luonne ja siihen liittyvien asiantuntijoiden sekä maallikkojen asema poikkeaa huomattavasti ensiasteen viranomaisessa ja tuomioistuimissa.

2.2 Päätöksentekijänä maallikko – ns. asiantuntijoiden roolista

Varsin usein esteettisiä kysymyksiä koskevan päätöksen tekee maallikoista kokoonpantu orgaani.[30] Kunnallisessa päätöksenteossa näin on lähes poikkeuksetta. Päätöksenteko kuuluu kunnallisella tasolla säännösten mukaan luottamushenkilöille (tavallisimmin kv, kh ja rakltk). On tietysti mahdollista ja varsin tavallistakin, että tällaisen orgaanin jäsenenä on ns. asiantuntija, mutta lähtökohtaisesti voidaan jäseniä pitää maallikkoina.[31] Tätä päätöksentekoa edeltää kuitenkin kunnissa viranhaltijoiden suorittama valmistelu, jossa asiat varsin usein tosiasiallisesti ratkaistaan. Viranhaltijat taas ovat oman alansa ammatti-ihmisiä ja joskus heitä voidaan luonnehtia myös ympäristöön liittyvien esteettisten kysymysten osalta – muodollisessa suhteessa – ns. asiantuntijoiksi (esimerkiksi ainakin osa arkkitehdeistä). Heillä on siis muodollista koulutusta esteettisistä kysymyksistä. Suurimmassa osassa kuntia viranhaltijatasollakin lienee kuitenkin varsin puutteellinen asiantuntemus esteettisissä kysymyksissä.

Valtion viranomaisten suhteen tilanne poikkeaa siinä suhteessa, että esteettisiä kysymyksiä koskeva päätöksenteko kuuluu varsin usein muodollisessa suhteessa asiantuntijaksi kutsuttavaksi kuuluvalle taholle. Näin ei kuitenkaan kai-

tutaan tälle kannalle, tuomioistuimelle ei jäisi kovinkaan paljoa aineelliseen lopputulokseen liittyvää ratkaisuvaltaa.

[29] VO on tässä suhteessa esteettisiä kysymyksiä harkitsevana ensiasteen kokoonpanona muodollisesti poikkeuksellinen, mutta käytännössä sen rooli lienee lupa-asioissa lähempänä hallintoviranomaista kuin yleistä tuomioistuinta.

[30] Ks. aiheeseen liittyen myös *Norvasuo* (VTT 1234) s. 38, joka katsoo, että ympäristön laadun ongelma ei ole pohjimmiltaan ja perusteiltaan koulutuksellinen. Tähän kantaan on helppo yhtyä.

[31] Ks. myös *Klami* Rakennusvalvontauutiset 1985 s. 14–17, jonka mukaan maallikkojen tietämättömyys harkintavallastaan johtaa liian kaavamaisiin ratkaisuihin ja ammattitaidottomuus on johtanut viranhaltijoiden vallan kasvuun.

kissa tapauksissa suinkaan ole. Esimerkiksi VO:n ei voida katsoa omaavan esteettistä asiantuntemusta.

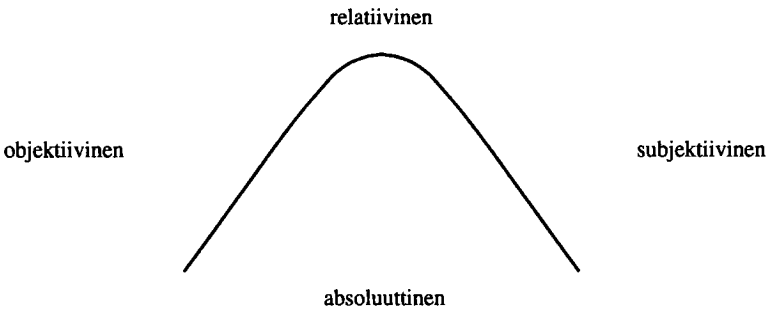
Asiallisessa suhteessa asiantuntijan käsite on ympäristöön liittyvissä esteettisissä kysymyksissä varsin avoin. On mahdollista väittää, ettei kukaan voi olla näissä kysymyksissä toista parempi asiantuntija tai kääntäen, että kaikki ovat yhtä hyviä asiantuntijoita. Muodolliselta kannalta maallikko saattaa siis olla asialliselta kannalta asiantuntija esteettisten kysymysten osalta. On tietysti mahdollista, että »maallikko» on esimerkiksi kokemuksen ja/tai oman perehtymisen kautta saavuttanut muodollisen koulutuksen saaneen henkilön kanssa tasavertaisen tai »paremman» aseman esteettisen asiantuntemuksen suhteen.

Jos kuitenkin pidettäisiin kiinni siitä, että vain muodollisessa suhteessa asiantuntemusta omaavat ovat myös asialliselta kannalta asiantuntijoita, niin mitä tahoja voitaisiin pitää todellisina asiantuntijoina? Yleisesti ottaen asiantuntijoita voisivat olla viranomaiset, joiden tehtäviin kuuluvat esteettiset kysymykset. Suomessa tällaisia valtion viranomaisia olisivat ehkä YM, opetusministeriö, AYK:t ja MV. Näiden organisaatioiden sisällä asiantuntemus kuuluu jollekin henkilölle, mutta asiantuntijavaltaa käyttää orgaani kokonaisuudessaan. Kunnissa näitä ovat erityiset kaupunkikuvalautakunnat tai muut erityiset tätä tarkoitusta varten kootut elimet sekä viranhaltijat, joiden tehtäviin tällaiset kysymykset kuuluvat. Ahtaammin ymmärrettynä asiantuntijaksi voitaisiin kutsua vain sellaista henkilöä, jolla on jotakin aivan erityistä tietämystä esteettisistä kysymyksistä. Tällöin voisi olla kysymys – luonnontieteellisen mallin mukaisesti – esimerkiksi ympäristöestetiikan tutkijasta. Samalla tavoinhan julkisuudessa nykyisin kutsutaan yhteiskuntatieteiden piirissä asiantuntijoiksi esimerkiksi alan professoreita. Pystyykö tällainenkaan »erityisasiantuntija» kuitenkaan ratkaisemaan esteettisiä kysymyksiä koskevia käytännön tilanteita paremmin kuin »täydellinen maallikko»? Tämä kysymys johtaa ensin kysymykseen siitä, kuka on esteettisten kysymysten osalta asiallisessa suhteessa maallikko. Muodollisessa suhteessa maallikoistahan oli jo edempänä puhetta. Vastaukset riippuvat nähdäkseni yleisestä suhtautumistavasta esteettisiin kysymyksiin. Näiden suhtautumistapojen mukaan tavallaan ratkeaa myös asiantuntijan ja maallikon välinen »paremmuus» esteettisiä kysymyksiä koskevassa päätöksenteossa.

On suhteellisen selvää, että esteettisissä kysymyksissä muodollista kokemusta tai käytännön harjaannusta saanut henkilö pystyy paremmin argumentoimaan esteettisiin arviointeihin liittyvissä kysymyksissä. Mutta tuoko tällainen argumentointitaito myös paremmuuden itse asian ratkaisemisen suhteen? Voisiko ylipäätäänkin argumentoimaan tottunut henkilö – esimerkiksi oikeudellisen koulutuksen saanut – perustella esteettisiä kysymyksiä yhtä hyvin kuin tässä suhteessa muodollisen koulutuksen saanut henkilö?

Jos lähtökohdaksi otetaan, että esteettiset kysymykset ovat objektiivisesti ratkaistavissa ja että tämä objektiivisuus on absoluuttista (ehdotonta), olisi asiantuntija selvästi parempi kuin maallikko päätöksentekijä. Jos taas katsotaan, että esteettisten seikkojen ratkaiseminen on subjektiivista ja tämä subjektiivisuus on absoluuttista, maallikko olisi yhtä hyvä päätöksentekijä kuin ns. asiantuntija. Edellä kuvatut lähtökohdat ovat teoreettisia ääripäitä ja niiden väliin jää harmaa – sumea – välialue, jolla erilaiset äärikantojen variaatiot ovat mahdollisia. Varsin usein esimerkiksi objektiivisen teorian kannalla olevat määrittelevät objektiivisuuden niin relatiivisesti, että objektiivisuus ei kovinkaan paljon eroa subjektiivisuudesta. Siinä mielessä objektiivisuudesta ei nykyisin olekaan kysymys, että esteettisyyden suhteen katsottaisiin olevan olemassa yleisiä »lakeja», joita noudattamalla aina päädyttäisiin esteettiseltä kannalta positiiviseen ratkaisuun.

Kuvion muodossa objektiivisuuteen ja subjektiivisuuteen liittyviä seikkoja voisi havainnollistaa seuraavasti, jolloin kuvaajaksi muodostuu absoluuttisuus ja relatiivisuus huomioon ottaen alaspäin aukeava U-kirjain.



Kun todellisuus ilmeisesti on jotakin tältä väliltä, objektiivisuus – subjektiivisuus, kamppailu maallikoiden ja asiantuntijoiden välillä jatkuu. Paineet »käyttäjämaallikkojen» äänen parempaan kuulumiseen ovat erittäin suuret. Asiantuntijat ovat näet näihin päiviin asti varsin pitkälti käyttäneet tosiasiassa valtaa esteettisissä kysymyksissä ikäänkuin objektiivisen mallin mukaisesti. Lopputulos ei ainakaan rakentamisen suhteen ole ollut kovinkaan hyvä.[32] Tästä lopputuloksesta eivät (erityis)asiantuntijatkaan voi nähdäkseni syyttää ainakaan »käyttäjämaallikoita» vaikka ehkä päätöksentekijämaallikoiden suuntaan arvostelua olisi

[32] Ympäristön säilyttämisen ja suojelun osalta tilanne on toisenlainen. Kritiikkiä on nähdäkseni ainakin jossakin mahdollista kohdistaa myös tähän suuntaan.

mahdollista joskus perustellusti kohdistaakin. Nykyisin myös monet ns. asiantuntijat haluavat siirtää valtaa ainakin »käyttäjämaallikoille».[33] Tästähän on ainakin näennäisesti kysymys esimerkiksi halussa kansalaisten osallistumismahdollisuuksien lisäämiseen. On kuitenkin huomattava, että asiantuntijat pitävät aina puolensa, eikä tosiasiallinen valta kovinkaan helposti lipsu heidän käsistään. He käyttävät suostuttelun kautta valtaa alemmalla tasolla. Nykyisessä keskustelussakin saattaa olla kysymys vain asiantuntijoiden välisestä kamppailusta vallasta, kun »uudet asiantuntijat» syrjäyttävät (»kansan tuella») vanhat – kunnes tulee heidän aikansa siirtyä sivuun.

Oikeudelliselta kannalta ei ainakaan nykyisessä järjestelmässämme ole oikeastaan muuta mahdollisuutta kuin päätyä – lähinnä oikeusturvaan liittyvistä syistä – jonkinlaiselle objektiiviselle kannalle esteettisten seikkojen suhteen. Kysymys ei luonnollisestikaan ole absoluuttisesti oikeasta ratkaisusta.[34] Jos subjektiivisuus hyväksyttäisiin äärimuodossaan, romahtaisi pohja esteettisiä kysymyksiä koskevalta lainsäädännöltä kokonaan. Tällaisessa tilanteessa päädyttäisiin näiden kysymysten osalta täydelliseen mielivaltaan. Nykyisen lainsäädännön oloissa ei vapaus koittaisi myöskään »käyttäjille», vaan he joutuisivat aina tyytymään viranomaisen ratkaisuun, joka voisi olla millainen tahansa. Esteettisistä arvoista vapaan lainsäädännön oloissa edellä kuvatun kaltaisia ongelmia ei syntyisi, koska ei olisi olemassa mitään puuttumisperusteita tällaisiin kysymyksiin. Täysin esteettisistä seikoista vapaa lainsäädäntö ja käytäntö on tietystikin teoriassa mahdollinen, mutta käytännössä esteettisiä seikkoja kuitenkin ilmeisestikin jouduttaisiin arvioimaan, vaikka esimerkiksi lainsäädännössä ei siihen viittaavaa terminologiaa käytettäisikään.[35] Oikeudellisen ratkaisutoiminnan rationaliteetti edellyttää aina järjestelmältä tietynlaista objektiivisuutta. Oikeudellisessa järjestelmässä näet on aina mahdollista päätyä myös absoluuttiseen ratkaisuun eli ylimmän tuomioistuimen ratkaisuun, jota on noudatettava.

---

[33] Ks. myös *Tuovinen* (VTT 1235) s. 158–159, joka toteaa, että arkkitehtien on hyväksyttävä oman makunsa sosiokulttuurinen määräytyneisyys. Hänen mukaansa arkkitehtien maun paremmuus perustuu sosiaalisessa kamppailussa saavutettuun voittoon, eikä tietämykseen universaalisti pätevästä ympäristön laadusta. *Tuovinen* päätyykin – kuten monet muutkin – käyttäjien ja asiantuntijoiden »yhteissuunnittelun» kannalle.

[34] Tuomioistuimet ovat tässä suhteessa yhtä huonoja tai hyviä ratkaisijoita kuin jotkin muutkin, eikä niillä ole itsestään selvää asemaa päätöksentekijänä, vaan niiden asema nojautuu kulttuuritraditioon ja nähdäkseni nykyisin entistä enemmän argumentoinnin laadukkuuteen.

[35] Tällöin ongelma tavallaan yritettäisiin piilottaa tai esteettiset arvot tulisivat »osaksi muita arvoja».

2.3 Tuomioistuimet ja asiantuntijat

Asiantuntijoiden rooli tuomioistuinten argumentaation kannalta on nähdäkseni ongelmallinen. Lähinnä tämä johtuu – ylimmän tuomioistuimen osalta – ratkaisun lopullisuudesta. Seuraavassa pidetään nimenomaan silmällä ylintä tuomioistuinta eli KHO:ta, mutta esille tuotavilla seikoilla on relevanssia myös alempien tuomioistuinten kannalta.[36] Seuraavassa asiantuntijoilla tarkoitetaan lähinnä viranomaisia eli muodollisessa suhteessa asiantuntijoita. Lähtökohtana on, että tuomioistuimet ja niiden jäsenet ovat muodollisesti maallikoita ja – objektivistisesti – maallikoita myös asiallisessa suhteessa. Tuomioistuimen jäsenellä saattaa olla sellaista erityistä perehtyneisyyttä esteettisiin kysymyksiin, että häntä voitaisiin pitää myös asiantuntijana. Käytännössä näin lienee äärimmäisen harvoin.

Edellisessä jaksossa päädyttiin näennäisesti objektiivisen teorian kannalle oikeudellisen järjestelmän perusteiden suhteen, mutta ei otettu kantaa sen suhteen, mikä taho tällaisen objektiivisen mielipiteen voi esittää. Absoluuttisen mielipiteen voi nähdäkseni esittää kuitenkin vain ylin tuomioistuin ja sen on ainakin verhoiltava päätöksensä objektiiviseen muotoon. Tuomioistuinten aseman ongelmallisuutta ei poista esimerkiksi se, että ne vain kontrolloivat muiden päätösten lainmukaisuutta (toimivat arvostelijoiden kriitikkoina), sillä – kuten edempänä on todettu – tuomioistuin joutuu ratkaisemaan saman esimerkiksi kauneutta koskevan kysymyksen kuin viranomainen, joka on ensi asteessa tehnyt asiaa koskevan päätöksen, jotta kriitikon kriitikkona toimiminen olisi mahdollista. Taiteilijan asemaan tuomioistuin ei kuitenkaan joudu, sillä sen rooliin ei kuulu esimerkiksi esteettisesti parempien ratkaisujen etsiminen.

Suomessa ei ole olemassa sellaista »asiantuntijaviranomaista», jonka tehtäviin esimerkiksi lainsäädännön nojalla kuuluisi esteettisiä kysymyksiä koskevien lausuntojen antaminen. Ranskassa ABF:lla on ainakin jossakin määrin myös tällainen rooli monissa asioissa eli siellä – muodollisessa suhteessakin – asiantuntijat näyttävät olevan korostetun vahvassa asemassa. Samalla tavoin Belgiassa KCM:n rooli maiseman ja kaupunkikuvan suojelua koskevissa asioissa on tämän suuntainen.[37] Esimerkiksi YM:llä ei tällaista asemaa ole. MV:n asema on lähempänä tätä, mutta käytännössä se yleensä argumentoi lähinnä kulttuurihistoriallisilla seikoilla. Suomessa ei myöskään millään julkisen hallinnon ulkopuolisella organisaatiolla ole tällaista asiallista asemaa.

---

[36] Kuten edeltäkin tutkimuksesta käy ilmi KKO joutuu esteettisten kysymysten kanssa tekemisiin varsin harvoin eli lähinnä korvaus- tai rikosasioita harkitessaan.

[37] Ruotsissa tärkeä rooli valtion suorittamassa rakennustoiminnassa on Statens konstråd'illa (SFS 1988:743). Ks. tarkemmin Konst i offentlig miljö (SOU 1995:18) s. 31, 81 ja 91.

Tuomioistuinten käytännössä viranomaisten antamilla lausunnoilla on kuitenkin myös esteettisissä kysymyksissä erittäin suuri merkitys.[38] Varsin usein päätösten lopputulos ratkeaakin juuri asiantuntijaviranomaisten kantojen mukaisesti.[39] Saattaisi siis olla mahdollista kysyä, luovuttavatko tuomioistuimet tavallaan tarpeettomasti itselleen kuuluvaa valtaa asiantuntijoille, joiden asiantuntemus on vain näennäistä? Nähdäkseni tuomioistuinten olisi mahdollista argumentoida ratkaisujaan myös muutoin kuin »asiantuntijoiden auktoriteettiin» vedoten. Näin niiden argumentointi saattaisi myös kehittyä tavoitteellisemmaksi. Esteettisissä kysymyksissä »absoluuttinen» ja »objektiivinen» auktoriteettiasema näet näyttäisi olevan ainoastaan tuomioistuimilla itsellään.

Tuomioistuinten käyttämät perustelut ovat keskeisessä asemassa niiden auktoriteettiaseman säilymisen kannalta. Esteettisten kysymysten osalta perusteluihin tulisi kiinnittää aivan erityistä huomiota, koska niiden suhteen relatiivisuus on erityisen läpinäkyvää.[40] Pelkkään auktoriteettiin, joita ovat esimerkiksi asiantuntijaviranomaiset, nojautuminen ei siis riitä, vaan tarvitaan asiallisia perusteluja. Myöskään lakitekstin – auktoriteetti sekin – toistaminen perustelujen keskeisenä osana ei voi riittää, vaan säännökset on kytkettävä joihinkin kohteen ominaisuuksiin. On siis kerrottava – ei vain »katsottava» – miksi jokin on kaunis tai ympäristöön sopeutuva taikka miksi jokin rumentaa ympäristöä tahi turmelee kaunista maisemaa. Joissakin tapauksissa on jopa itse tarkasteltava kohdetta ja sen perusteella luotava argumentaatio. Luonnollisestikin asiantuntijoiden kannanotot ovat tällöin apuna, mutta tuomioistuinten tulisi nähdäkseni myös itse pystyä argumentoimaan esteettisyyteen liittyvissä kysymyksissä. Aina ei myöskään ole mahdollista luottaa asiantuntijoiden kantoihin. Ne saattavat myöskin olla ristiriitaisia. Tuomioistuin ei ehkä aina voi päästä argumentoinnissaan ympäristöestetiikan erityisasiantuntijoiden tasolle, mutta perustelut ja niiden kehittäminen ovat myös moniarvoisessa modernin jälkeisessä yhteiskunnassa

[38] Ks. myös *Klami* YJ 1985/1 s. 23–24, joka aiheellisesti huomauttaa, ettei KHO pysty asettamaan kysymyksenalaiseksi informaatiomonopolin haltijoiden esittämiä tietoja ympäristöön liittyvissä kysymyksissä. Näin lienee monissa muissakin KHO:n päätettäväksi tulevissa asiaryhmissä. Kuitenkin ympäristöön liittyvien esteettisten arvojen osalta kyseenalaistaminen voisi olla helpompaa kuin muissa asioissa.

[39] Tilanne on toisenlainen Sveitsin Vaud'in kanttoonissa, jossa esteettiset kysymykset ratkaisee erityistuomioistuin. Sen viidestä jäsenestä kaksi on juridisen koulutuksen saaneita, kaksi arkkitehtiä ja yksi suunnittelija. Tämä tuomioistuin ei *Buffordin* mukaan epäröi käyttää esteettistä terminologiaa. Ks. *Bufford* (1976) s. 404–405.

[40] Perustelut eivät voi poistaa erimielisyyttä, mutta »hyvän» argumentoinnin kautta on mahdollista nähdä ratkaisun taustalla olevia arvoja. Ks. myös *Rentto* LM 1991 s. 1235 ja 1250.

ainoa mahdollisuus.[41] Onneksi lienee niin, että vaikka lähtökohtaisesti esteettinen arvottaminen onkin argumentoinnin kannalta ongelmallista, löytyy myös »helppoja tapauksia», joissa ei tarvita edes asiantuntijan auktoriteettia kertomaan kohteen arvokkuudesta. Vastaavasti lienee olemassa »helppoja tapauksia» esimerkiksi siinä suhteessa, että jokin kohde on esteettiseltä kannalta ongelmallinen (ruma). Ainakin näissä jutuissa tuomioistuinten on mahdollista päästä lähelle »yleisen mielipiteen» kantaa, joka sinänsä ei voi olla absoluuttisesti oikea.

3. DE LEGE FERENDA

3.1 Lainsäädännöllä vaikuttamisen mahdollisuuksista

Oikeuskulttuurissamme lainsäädännössä tuodaan esille sellaisia arvoja, joita yhteiskunnassa pidetään tärkeinä. Näitä seikkoja lainsäädäntömme pitää joko tavoittelemisen arvoisina tai suojeluobjekteina. Myös esteettiset arvot kuuluvat kulttuurissamme tärkeiden arvojen joukkoon. Tästä ovat osoituksena muun ohessa tutkimuksessa aiemmin esille tuodut esteettisiä kysymyksiä koskevat säännökset. Toinen kysymys on se, että lainsäädäntö ei voi muuttaa maailmaa »reaalimaailmassa» vallitsevien arvojen vastaisesti. Maailma ei siis muutu paremmaksi pelkästään sillä, että lain kirjaimessa sanotaan jotakin. Myös ympäristöön liittyvien esteettisten arvojen osalta tämä tulee varsin hyvin esille.

Maailmamme ei siis monista »hyvistä» – esteettisiä arvoja koskevista säännöksistä huolimatta – olekaan pelkästään kaunis. Esimerkiksi suurta osaa lähimenneisyydessämme rakennetuista rakennuksista pidetään varsin yleisesti rumina. Rakennuslainsäädäntömme on kuitenkin pysynyt ennallaan esimerkiksi kaupunkimaisen rakentamisen osalta yli 60 vuoden ajan. Tosin – ainakin pienen – osan tästä rakentamisesta saattaa aika ja muuttuvat arvostukset korjata kuten kokemukset suhtautumisestamme vanhaan rakennuskantaan osoittavat. Samalla tavoin maisemaamme on syntynyt esimerkiksi teiden ja voimalinjojen rakentamisesta sekä maa-ainesten ottamisesta arpia, joita monet pitävät rumina, vaikka esimerkiksi maa-ainesten ottamista koskeva lainsäädäntömme kieltää kauniin maiseman turmelemisen. Muut arvot – erityisesti reaalimaailman taloudelliset tosiseikat – ovat siis pystyneet vaikuttamaan rakentamiseemme enemmän kuin lainsäädäntö. Ideaalimaailmamme on kärsinyt takaiskuja. Emme kuitenkaan näiden kokemusten

[41] Tämä olisi ihannetapaus. Ks. myös *Bufford* (1976) s. 441, joka – ilmeisesti ulkopuolisena – näkee tilanteen olevan tällainen Sveitsin Vaud'issa.

johdosta turhautuneina voi hylätä säännöksiämme, vaan meidän on hyväksyttävä tavoitteita, joiden täydellinen saavuttaminen on mahdotonta, mutta joiden tavoitteleminen on arvokasta.[42] Esimerkkimme saattavat osoittaa, että lainsäädännöllä ei voida yksipuolisesti »opettaa» ihmisille sellaisia arvoja, joita he eivät koe tärkeiksi. Esteettisten arvojen kohdalla tämä tarkoittaa sitä, että kulttuurissa muutoin tapahtuvat muutokset ovat lainsäädäntöä tärkeämpiä tekijöitä ympäristömme muotoutumisen kannalta. Erityisesti »suunnittelu – ja arkkitehtuuri-ideologioiden» puitteissa tapahtuvilla muutoksilla on rakentamisen lopputuloksen kannalta erittäin suuri merkitys. Lainsäädäntöön otetut joustavin normein ilmaistut arvot eivät myöskään voi estää muualla kulttuurissa tapahtuvia muutoksia ja niiden heijastumista reaalimaailmaan, vaan ne ilmaisevat sitä, että yhteiskunta pitää tiettyjä arvoja lakiin kirjoittamisen arvoisina.

Esteettisiä kysymyksiä koskevaa lainsäädäntöä ei – monin kohdin – voida myöskään »tiukentaa» siinä mielessä, että ympäristön laatu tulisi »objektiivisesti» (ja absoluuttisesti) paremmaksi, mutta se voi tiukentua siinä suhteessa, että esteettisten seikkojen painoarvoa nostetaan etuvertailutilanteissa tai muissa soveltamistilanteissa. Tällaisia muutoksia on mahdollista tehdä myös lainsäädännön sanamuotoja muuttamalla. Ympäristönsuojelulainsäädännön kohdallahan kysymys on tiukennuksista esimerkiksi asettaen ankarampia päästörajoja tai laatuvaatimuksia. Tämäntyyppinen »tekninen» – mitattavissa oleva – lainsäädännön muuttaminen ei luonnollisestikaan esteettisiä kysymyksiä koskevan lainsäädännön osalta ole mahdollista. Esteettisten seikkojen aseman (painoarvon) vahvistaminen voidaan kuitenkin toteuttaa sanamuotoa ankaroittamalla (tai selventämällä taikka täsmentämällä) tahi tuomalla tällaiset arvot esiin sellaisessa lainsäädännössä, jossa niitä ei aiemmin ole ilmaistu. Lopputulos saattaa kuitenkin riippua enemmän arvojen ja kulttuurin muutoksista.

Viranomaisresursseilla samoin kuin kansalaisryhmien ja muiden etutahojen asemalla on vaikutuksensa myös aineellisen lainsäädännön kannalta. Muodollisia seikkoja (esimerkiksi menettelytavat ja puhevalta) koskevilla uudistuksillakin on lopputuloksen suhteen merkityksensä. Nämä kysymykset eivät kuitenkaan ole olleet tämän tutkimuksen kohteena. Sitä paitsi aineellisesta lainsäädännöstä tulisi käydä ilmi ne tärkeät seikat, joita viranomaiset edistävät, vaikka lopputuloksen sisältö olisikin epäselvä (esimerkiksi relatiivinen ja/tai subjektiivinen) kuten kauneuden suhteen on asian laita. Jos näet aineellisessa lainsäädännössä ei ole normeja, asia jää »ainoastaan» kulttuuriarvojen (tai sen normien) varaan. Luonnollisesti myös tällainen ratkaisu on mahdollinen ja hyväksyttäväkin, vaikkei

[42] Tällaisia tavoitteita olen joskus kutsunut »aidoiksi» tavoitteiksi. Nähdäkseni esimerkiksi kestävä kehitys on tällainen tavoite. Ks. Ekroos (SYS/1993) s. 76–77.

meidän oikeuskulttuurissamme kovinkaan yleinen. Kysymys olisi tällöin tavallaan julkisen vallan neutraalista suhtautumisesta. Tällainen asenne on kuitenkin varsin harvinainen Euroopassa ja vertailumaidenkin osalta tilanne on yleisellä tasolla samankaltainen eli esteettiset arvot käyvät ilmi lainsäädännöstä.[43] Menettely, jossa arvot jätettäisiin ilmaisematta, edellyttää suhteellisen vahvaa kulttuurin sisäistä arvomaailmaa. Äärimmäinen ideaalitilanne saattaisikin olla tämän kaltainen. Tällaisessa tilanteessahan ei tarvittaisi yhteisön puuttumista, jolloin myös kontrollin oikeutukseen (objektiivisuus/subjektiivisuus) liittyvät ongelmat poistuisivat. Järjestelmä ei kuitenkaan antaisi mitään edellytyksiä vallan kontrolloimiselle suhteessa säädöksiin, joten se voisi toimia vain ideaalimaailmassa.

Viranomaisten määrän tai menettelyjen lisääminen ei myöskään ratkaisisi esteettisiin arvoihin liittyviä ongelmia. Ennakko- ja jälkivalvonnan »kiristäminen» äärimmilleen ei siis poistaisi perusongelmaa, vaikka lopputuloksen kannalta – jos muita edellytyksiä olisi olemassa – tilanne saattaisikin »parantua». Samaan lopputulokseen voitaisiin päästä myös neuvonnan ja muun ei-sitovan ohjauksen tehostamisella. Muita kuin varsinaisesti hallinnollisia keinoja olisi mahdollista tuoda niiden rinnalle. Mitä ne voisivat olla? Taloudellinen ohjaus saattaisi olla mahdollista esimerkiksi maisemallisten muutosten osalta. Myös taloudellinen tuki esimerkiksi suunnitteluun voisi tuottaa tuloksia.

Lainsäädäntö on siis vain yksi keino – monien muiden ehkä tärkeämpien – keinojen joukossa tiettyjen tavoitteiden edistämiseksi.[44] Tämä tavoite on pääpiirteissään varsin selvä – esteettisesti hyvä ympäristö. Yksityiskohdiltaan ja toteuttamiskeinoiltaan – kuten kaikki »todelliset» tavoitteet – erittäin monimuotoinen »yhden oikean» ratkaisun puuttuessa.

3.2 Sanamuodoista

Lainsäädännössä käytetään nykyisin edelleen termejä kaunis ja ruma, joihin liittyy varsin suuri arvolataus. Oikeudellisessa mielessä käsitteet ovat joustavia normeja, mutta tässäkin kategoriassa ne ovat sisällöllisen – objektiivisesti ajatellen – epämääräisyytensä suhteen omassa luokassaan. Tällainen epämääräisyys on kuitenkin vain hyväksyttävä. Mitkä termit näet voisivat korvata kauniin ja ruman? Suljetaan tässä pois se mahdollisuus, että käytettäisiin termiä esteettinen, sillä tämä

[43] Edes Britannian lainsäädäntö ei ole puhtaasti tällaisella kannalla, sillä se antaa viranomaisille vallan tavallaan »edistää» tiettyjä arvoja, vaikkei aineellisessa lainsäädännössä näitä arvoja mainitakaan.

[44] Juuri näiden muiden keinojen – koulutus, ohjaus, opetus, keskustelu, kasvatus, neuvonta jne. – merkitystä on syytä korostaa, sillä kysymyshän on kulttuurisidonnaisista seikoista.

käsite on ainakin jossakin suhteessa – *Sepänmaalla* ylätasolla – neutraali, vaikkakin – alemmalla tasolla – sillä on myös positiivinen (kauneuden kaltainen) merkityksensä.[45] Ongelmat eivät näet poistu, vaikka termejä vaihdettaisiinkin. Nykyiselle lainsäädännölle tyypillinen määritteleminenkään ei näyttäisi esteettisen terminologian kohdalla tuovan selvyyttä asiaan.

Ruotsissahan ei – enää edes rakentamista koskevassa – lainsäädännössä käytetä sanoja kaunis ja ruma, vaan siellä lainsäädännössä puhutaan maisemallisista ja/tai kaupunkikuvallisista arvoista.[46] Tällainen menettely ei kuitenkaan johda siihen, ettei jouduttaisi esteettiseen arvottamiseen. Maisemalliset ja kaupunkikuvalliset arvot ovat lähes yksinomaan esteettisiä eli joudutaan samojen ongelmien eteen. Sama on lopputulos silloinkin, kun puhutaan esimerkiksi maiseman turmelemisesta, joka ei voine tarkoittaa mitään muuta kuin visuaalisesti negatiivisia maisemallisia vaikutuksia – kauneusarvojen häviämistä – eli maiseman rumentumista. Maisemahäiriö – tavallaan teknisenä terminä – ei sekään poista arvottamisen tarpeellisuutta. Sama koskee myös termiä maisemavaurio, joka on häiriötä vakavampi ongelma eli erityisen paljon maisemaa rumentava tekijä. Eikä puhuminen maiseman kannalta kielteisistä vaikutuksistakaan poista esteettisen arvottamisen ongelmaa. Myös käsite ympäristöön sopeutuminen – visuaaliselta kannalta – pitää sisällään esteettistä arvottamista. Kysymyshän on maisemaan tai kaupunkikuvaan sopeutumisesta, jolloin harkitaan, onko sijoittumisella maiseman kannalta haitallisia vaikutuksia vai ei. Visuaalinen arvottaminen taas ratkaisee tällaisten haitallisten vaikutusten olemassaolon.

Joidenkin kysymysten osalta saattaisi olla mielekästä, että esteettistä terminologiaa ei käytettäisi. Esimerkiksi tie- tai sähkölainsäädännössä saattaisi olla »rehellisempää» käyttää terminologiaa, joka liittyy maisemallisten arvojen huomioon ottamiseen, sillä tie- tai linjahankkeen yhteydessä tuskin on mahdollista päätyä ratkaisuun, joka »täyttäisi» kauneuden vaatimukset tai ei – ainakin jossakin suhteessa- rumentaisi taikka turmelisi – erityisesti luonnon – maisemaa. Ainutlaatuisten maisemaan liittyvien arvojen osalta voitaisiin myös edellä kuvattua terminologiaa käyttää, sillä näissä tapauksissa hanke voisi estyä esteettisten syiden vuoksi.

---

[45] Ks. myös *Vuorinen* (1995) s. 67–70.

[46] Syynä tähän voi olla se, että Ruotsin lainsäädännössä »modernisoituminen» eteni pidemmälle kuin Suomessa. Toisaalta myös Ruotsin lainsäädännölle tyypillinen »yleispiirteisyys» verrattuna Suomen lainsäädäntöön saattaa olla yksi selittävä tekijä. Suomessa siis ympäristölainsäädännössä ainakin näennäisesti aineelliset kysymykset säännellään yksityiskohtaisemmin kuin Ruotsissa. On kuitenkin muistettava, että Ruotsissa esteettiset kysymykset kuuluvat ML:n ja MSL:n piiriin, toisin kuin Suomessa on ympäristönsuojelulainsäädännön ja ympäristövahinkolainsäädännön osalta pääsääntöisesti katsottu.

Nykyisin lainsäädännössämme esteettisiin seikkoihin liittyvää terminologiaa käytetään varsin heterogeenisesti ja tässä suhteessa saattaisi olla koordinoimisen tarvetta. Esimerkiksi »puhtaasti» tavoitteellisissa säännöksissä, jotka ovat lain alkusäännöksen tyyppisiä, kauneuden käyttäminen ei tuottane ongelmia. Tavoitteellisesti kauneutta on mahdollista käyttää myös erilaisissa etuvertailuja tai -punnintoja koskevissa normeissa, joissa esiin on tuotu myös muita arvoja. Myös ympäristön säilyttämiseen liittyvässä suunnittelulainsäädännössä kauneutta voidaan käyttää tavoitteellisesti, vaikkei tällöin olekaan kysymys etuvertailusta. Ehkä huonoimmin kauneus näyttää sopivan säännöksiin, joissa on kysymys esimerkiksi luvan edellytysten harkinnasta – lähes yksinomaan – esteettisin perustein. Näissä tapauksissa saatetaan joutua – ainakin näennäisesti – tilanteisiin, joissa ympäristön muuttaminen on mahdotonta, vaikka tarkoituksena onkin ollut sen salliminen mahdollisimman vähin esteettisin vaikutuksin. Mahdotonta esteettisten termien käyttäminen ei tällaisessakaan tilanteessa ole, jos tarkoituksena on nimenomaan tietyntyyppisen – esteettiseltä kannalta – »haitallisen» toiminnan estäminen.[47]

Esteettistä terminologiaa on ylipäätäänkin käytettävä eri tavoin ympäristön muuttamisen, suojelun ja säilyttämisen yhteydessä. Kauneus voi olla esimerkiksi ympäristön säilyttämisen edellytyksenä ja sillä voidaan suojata maiseman kauneuteen liittyviä arvoja jossakin menettelyssä. Ympäristön muuttamisen yhteydessä saatetaan taas tavoitella kaunista lopputulosta. Tästähän on kysymys esimerkiksi kaavoituksessa, jonka tarkoituksena on ympäristön muuttaminen ja samoin rakentamisessa, jossa kauneus tarkoittaa näin nimenomaisesti rakennusta (nyt sopusuhtainen) ja ympäristöön sopeutuminen taas sitä, että se ei »rumenna» maisemaa.

On kuitenkin huomautettava, että esteettinen terminologia ei suinkaan ole tavattoman epäselvää, sillä aivan viime aikoinakin lainsäädäntöön on tuotu tai ehdotettu vastaavanlaisia – erityiseen kielenkäyttöön liittyviä – termejä, joiden sisältö on varsin »hämärä» ja verrattavissa tavoitteellisuuden suhteen kauneuteen. RakL 1.2 §:ssä mainittu kestävä kehitys on tässä suhteessa ehkä paras esimerkki.[48]

[47] Syvemmälti kysymys voi olla ylipäätäänkin velvoittavien normien asemasta postmodernissa yhteiskunnassa.

[48] Ks. myös *Ekroos* YJ 1993/2 s. 77–83.

3.3 Muutamia lainsäädännön kehittämisajatuksia

Seuraavassa on luetteloitu eräitä tutkimuksen esille tuomia lainsäädännön kehittämiseen liittyviä ajatuksia, joista osa on tuotu esille muissakin yhteyksissä. Lainsäädäntöä on tässä käsitelty tutkimuksen aiemmasta systematiikasta poiketen lakikohtaisesti. Ajatukset on esitetty varsin yleisellä tasolla, sillä ainakaan tämäntyyppisessä oikeudellisessa tutkimuksessa esitetyillä yksityiskohtaisilla – säännösmuotoon kirjoitetuilla – lainsäädännön uudistusehdotuksilla ei voi olla käytännössä kovinkaan suurta merkitystä. Yksityiskohtiin menevien ehdotusten esittäminen olisi nähdäkseni – oikeudellisesta tutkimuksesta riippumaton – tehtävä, jossa yhteiskunnalliset näkemykset laaja-alaisesti sovitetaan yhteen. Tutkimuksella ei siis mielestäni voida korvata »demokraattista» lainvalmistelua, eikä oikeudellisen tutkimuksen tulisi toimia joidenkin tiettyjen arvojen asian ajajina.

Rakennuslainsäädännön uudistaminen on tätä kirjoitettaessa ollut vireillä yli 25 vuoden ajan, mutta kokonaisuudistusta ei ole saatu aikaiseksi. Tämän johdosta onkin edetty osittaisuudistusten tietä. Nähdäkseni RakL:n kokonaisuudistus edes teknisessä – muodollisessa – mielessä olisi erittäin tärkeää, sillä vain tällaisen uudistuksen kautta on mahdollista saattaa rakennuslainsäädännön systematiikka tämän ajan vaatimusten tasolle. Myös asialliselta kannalta rakennuslainsäädäntöä tulisi tämänkin tutkimuksen aihepiirin osalta uudistaa useilta kohdin.

Ensinnäkin RakL:n tavoitteet, joihin esteettiset kysymykset kuuluvat monelta eri kannalta, olisi – kuten useissa ehdotuksissakin on tehty – kirjattava lakiin. Tässä yhteydessä olisi mahdollista terminologisesti käyttää yleisellä tasolla kauneutta ja yksityiskohtaisemmissa tavoitesäännöksissä maisemaa ja kaupunkikuvaa. Tavoitteita ei näet nähdäkseni pitäisi kirjoittaa ainoastaan yleisessä muodossa ensimmäiseen pykälään, vaan niitä voitaisiin »tarkentaa» erityisissä tavoitteita koskevissa säännöksissä. Olisin kuitenkin tavoitteiden erottelun suhteen empivällä kannalla eli en välttämättä erottelisi tavoitteita alueellisesti siten, että vain jotkut tavoitteet olisivat valtakunnallisia.

Yleispiirteisten kaavojen laatimista koskeviin säännöksiin tulisi ottaa tarkempia säännöksiä niiden laatimiseen liittyvistä arvoista. Tässä yhteydessä tulisi ilmaista myös esteettiset ja kulttuuriarvot – maisema ja kaupunkikuva – niiden laatimista ohjaavina samaan tapaan kuin nykyisin on asemakaavan osalta RakL 34 §:ssä tehty. Tätä kautta olisi mahdollista siirtää nykyisen RakL 135 §:n sisältö kaavojen laatimista koskeviin säännöksiin siten, että RakL 135 §:n kaltainen – ainakin systematiikan kannalta ongelmallinen – säännös olisi poistettavissa.

Yksityiskohtaisten kaavojen osalta tulisi mahdollisimman pitkälti pyrkiä yhdistämään ainakin asema- ja rakennuskaava yhdeksi kaavamuodoksi. Rantakaavankin laatimista koskevien säännösten yhdistäminen tähän kaavamuotoon saattaisi olla tarpeellista ainakin kaavan sisällöllisten vaatimusten osalta. Sisällölliseltä kannalta RakL 34 §:n kaltainen säännös saattaisi vaatia selkeyttämistä. Yksityiskohtaisen kaavan laatimista koskevien esteettisten vaatimusten osalta säännös on nähdäkseni tyydyttävä.[49]

Rakentamisen osalta itse laista tulisi käydä ilmi rakentamisen osalta noudatettavat perussäännökset.[50] Nykyisin RakL ei sisällä kovinkaan monia itse rakentamista koskevia säännöksiä, vaan nämä säännökset ovat RakA:ssa. Puutteet koskevat tältä osin erityisesti rakentamista »taaja-asutusalueilla». Rakentamisen perussäännökset voisivat olla samat sekä yksityiskohtaisesti kaavoitetuilla että hajaasutusalueilla. Tällaisissa rakentamista koskevissa »perussäännöksissä» myös sekä rakennusta itseään koskevat esteettiset vaatimukset että sen ympäristöön (maisemaan tai kaupunkikuvaan) sopeutumista koskevat edellytykset tulisi ilmaista yleisellä tasolla. Perussäännöksiä olisi sitten mahdollista tarkentaa asetuksessa yksityiskohtaisemmilla säännöksillä. Jälkivalvonnan osalta itsenäiset esteettisetkin puuttumisedellytykset ovat edelleen paikallaan, vaikka RakL 124 §:n säännöksen sanamuodon selkeyttäminen voisikin olla paikallaan. Jälkivalvonnan merkitys ei kuitenkaan voi olla kovinkaan suuri esteettisten kysymysten osalta, vaikka ennakkovalvontakontrollia kevennettäisiinkin, sillä jälkivalvonnassa puuttumiskynnys esteettisiin seikkoihin pysynee väistämättä varsin korkeana.

Tielainsäädännössämme esteettisten – maisemallisten – arvojen asemaa olisi mahdollista korostaa ilmaisemalla nämä arvot nimenomaisesti. Erityisesti TieL:n kohdalla tämä tarkoittaisi 10 §:n säännöksen muuttamista. YksTieL:n osalta olisi mahdollista käyttää jopa kauneudellisiin arvoihin liittyvää terminologiaa.

Sähkölinjojen osalta viimeisimmät muutokset jopa heikensivät esteettisten ja ylipäätään ympäristöllisten arvojen asemaa sähkölainsäädännön mukaisia päätöksiä tehtäessä, vaikka muutosten perusteluissa toisenlaisia päämääriä tuodaankin esiin. Sähkölainsäädäntöämme tulisi tässä suhteessa siis uudistaa siten, että ympäristöllisistä ja myös maisemallisista seikoista otettaisiin aineellisia säännök-

[49] Rakentamiseen liittyvien esteettisten kysymysten osalta voisi olla mahdollista myös keventää kaavojen ohjausvaikutusta. Näin neuvonnan ja muun ei-normitetun ohjauksen kautta voisi olla mahdollista luoda edellytyksiä mielenkiintoisemmalle rakentamiselle.

[50] Ks. maisemansuojelun kehittämistoimikunta (KM 1985:4) s. 174–176 ja 194, joka ehdotti mm. RakL 6a §:ään säännöstä, jonka mukaan rakentamisessa on erityisesti otettava huomioon sen soveltuminen maisemaan ja muuhun ympäristöön. Toimikunta ehdotti myös RakA 77 §:n muuttamista. Tämän ehdotuksen vaikutus ilmeisesti näkyy voimassa olevassa RakA 77 §:ssä.

siä SähköL:iin ja/tai sähkömarkkinalakiin. Säännökset voisivat olla toisaalta tavoitteita koskevia ja toisaalta nimenomaan lupaharkintaa koskevia.

Metsälainsäädännössä tulisi ympäristölliset ja maisemalliset tavoitteet tuoda esiin. Säännökset voisivat olla yleisiä tavoitesäännöksiä, tarkennettuja ympäristöä koskevia yleislausekkeita ja alemmantasoisen ympäristöperusteisen normiohjauksen kynnyssäännöksiä. Metsälainsäädännössä voitaisiin tuoda esiin metsänkäyttöön liittyviä maisemallisia tavoitteita, joissa olisi jopa mahdollista käyttää esteettistä terminologiaa.

Maatalouslainsäädännönkin osalta säännöksiä ympäristöllistä kysymyksistä ilmeisesti voitaisiin tarvita ainakin tavoitetasolla. Maatalouden ympäristötukeen liittyen myös maisemalliset kysymykset – muiden ympäristökysymysten ohessa – voitaisiin tuoda nykyistä lainsäädäntöä selvemmin esille, vaikka ympäristötuki onkin vain osa maatalouden taloudellista tukea.

Maisemansuojelua koskevan erityislainsäädännön säätämistä ehdotettiin maisemansuojelun kehittämistoimikunnan mietinnössä, mutta tällaisen erityislainsäädännön ohitse aika näyttää jo ajaneen.[51] Luonnonsuojelulakityöryhmän ehdottamat säännökset uudesta LSL:n mukaisesta suojelualuetyypistä – maisemanhoito- ja -suojelualueista – muistuttavat Ruotsin NVL 19 §:n mukaisia »kevyempiä» suojelualueita.[52] Myös muilla työryhmän ehdottamilla säännöksillä olisi merkitystä maisemalliselta kannalta. Erityisesti suoraan lain nojalla suojeltuja

[51] Maisemansuojelun kehittämistoimikunta (KM 1985:4) s. 181, ehdotti lakia erityisen maisemansuojelun toteuttamisesta, jonka nojalla olisi voitu perustaa asetuksella erityisiä maisemansuojelualueita. Ks. myös maisema-aluetyöryhmä (YM, YSO, Mietintö 66/1992) s. 130 ja 155. Luonnonsuojelulakityöryhmän (YM, AKO, Työryhmän raportti 5/1995) s. 43, uuteen LSL:iin ehdottamat säännökset maisemanhoito- ja suojelualueista seuraavat näitä ehdotuksia. Tosin LSL-ehdotuksessa päätöksen maisemansuojelualueen perustamisesta tekisi YM (tai AYK).

[52] Luonnonsuojelulakityöryhmän (YM, AKO, Työryhmän raportti 5/1995) LSL-ehdotuksen 27 §:n mukaan luonnon- tai kulttuurimaiseman *kauneuden*, historiallisten ominaispiirteiden tai siihen liittyvien muiden erityisten arvojen säilyttämiseksi ja hoitamiseksi voidaan alue muodostaa maisemanhoito- ja -suojelualueeksi. Esimerkkeinä maisematyypeistä, joita säännöksen nojalla voitaisiin suojella, tuodaan perusteluissa esiin (s. 26), maatalousmaisemat, asutut jokilaaksot, vaaramaisemat, vanhat kylänraitit sekä maisemallisesti näyttävät tai vanhan huvila-asutuksen vuoksi kauneusarvoja omaavat ranta-alueet. (Kysymys on siis lähinnä VN:n arvokkaita maisema-alueita koskevan periaatepäätöksen mukaisista alueista.) Työryhmän LSL-ehdotuksen 29 §:n mukaan maisemanhoito- ja -suojelualueella ei maiseman olennaisia piirteitä saisi muuttaa. Alueita koskevassa perustamispäätöksessä annettaisiin tarkemmat määräykset niistä toimenpiteistä, jotka alueella ovat kiellettyjä ja sallittuja. (Tarkempien määräysten antamisesta ei kuitenkaan ole ehdotettu säännöstä.) AYK voisi myöntää poikkeuksen maisemanhoito- ja -suojelualuetta koskevista määräyksistä. Säännösehdotuksissa tai niiden perusteluissa maiseman olennaisia piirteitä ei kuitenkaan millään tavoin tarkenneta, vaikka perusteluissa jopa todetaan, että em. määräyksillä ei voitaisi kieltää tai rajoittaa sellaista toimintaa, mikä ei muuta maiseman olennaisia piirteitä. Olennaisuus on näin käytännön ympäristön muutostoi-

luontotyyppejä koskevat säännökset (ehdotuksen 24 §) olisivat tässä suhteessa merkittäviä. Ehdotuksen tavoitesäännöksen (1 §) mukaan uuden luonnonsuojelulain tavoitteena olisi mm. luonnonkauneuden ja maisema-arvojen vaaliminen. Myös ehdotuksen säännöksellä, joka koskisi luonnonsuojelualueisiin vaikuttavia hankkeita ja suunnitelmia (ehdotuksen 57 §), olisi vaikutuksensa myös maisemalliselta kannalta.[53] Lisäksi yleisen selvilläolovelvollisuutta koskevan säännöksen (ehdotuksen 3 §) mukaan ympäristöä muuttavan hankkeen toteuttajan olisi otettava selkoa myös hankkeen vaikutuksista luontoon ja maisemaan.

Valtakunnallisesti arvokkaista maisema-alueista ja maisemanhoidon kehittämisestä annetulla VN:n päätöksellä (5.1.1995) ja maisema-alueita koskevilla selvityksillä on jatkossa käytännössä varsin suuri merkitys. Näillä alueilla maisemaa muuttaviin toimenpiteisiin suhtaudutaan erityisen kriittisesti. Näin tapahtunee siitäkin huolimatta, että aineellinen lainsäädäntömme ei tunne lainkaan tällaisia alueita. Niillä ei siis muodollisesti ole asemaa. Tämä – auktoriteettiaseman puuttuminen – ei kuitenkaan estäne asiallista argumentointia. Alueita koskevat esteettiset arvot siis kulkeutuvat päätöksentekoon yleisten säännösten kautta, vaikka tosiasiallisesti kysymys lieneekin auktoriteettiargumentaatiosta.

Suomessa eri ympäristölakien mukaisen päätöksenteon väliset suhteet ovat olleet pääsääntöisesti nimenomaisin säännöksin järjestämättä tai ne on järjestetty TieL 19 §:n ja VL 2:4:n kaltaisin epämääräisin viittaussäännöksin. Luonnonsuojelulakityöryhmän 57 §:ää koskevan ehdotuksen eräänä ajatuksena on – tosin ei maisemallisten arvojen osalta – yhdentää ympäristölainsäädäntöä siltä osin kuin se koskee luonnonsuojelua. Maisemallisten kysymysten osalta samantyyppinen säännös on Tanskan NBL 20 §:ssä, joka koskee suuria julkisia hankkeita. Myös Suomessa vastaavanlaisen säännöksen tarpeellisuutta voitaisiin harkita, vaikka erityislainsäädännön muutoksilla on mahdollista päätyä »yhtä hyvään» lopputulokseen.

Viittaussäännöksin suoritettava lainsäädännön integrointi jää kuitenkin tavallaan puolitiehen, sillä lainsäädäntöä olisi mahdollista yhdentää myös aineellisesti, jolloin lakien väliset ristiriidat poistuisivat. Tässä suhteessa lienee – aina-

menpiteiden osalta keskeinen tekijä. Tarkoitetaanko sillä esimerkiksi vain maastoon liittyviä maiseman piirteitä? Kuuluuko puusto aina maiseman olennaisiin piirteisiin? Ovatko rakennuksiin kohdistuvat muutostoimenpiteet (esim. kateaine tai väritys) olennaisia? Vaikka eri alueita koskevat määräykset tulisivatkin vaihtelemaan tapauskohtaisesti – kuten ehdotuksen perusteluissakin todetaan, voisi lainsäätäjä tuoda esiin »olennaisuuteen» liittyviä keskeisiä seikkoja, eikä jättää kaikkea mahdollisen hallinto- ja tuomioistuinkäytännön varaan. Varsinkin kun »olennaisuudella» on niin olennainen merkitys.

[53] Tämä säännös ei kuitenkaan luonnonsuojelulakityöryhmän (YM, AKO, Työryhmän raportti 5/1995) s. 31–32, mukaan koskisi maisemanhoito- ja -suojelualueita.

kin – kaksi vaihtoehtoista menettelyä. Ensinnä tulee mieleen laajan ympäristölain säätäminen Ruotsin ympäristökaariehdotuksen tapaan. Tätä tietä voitaisiin päätyä joko yhteen tai useampaan laajaan ympäristölakiin. Tällaisia olisivat esim. ympäristönkäytön suunnittelulaki, joka pitäisi sisällään sekä yleiset (nykyisen RakL:n säännökset) että erityiset (esimerkiksi LSL:n säännökset) ympäristönkäytön suunnittelua koskevat säännökset sekä ympäristön muuttamisen ennakko- ja jälkivalvontaa koskeva laki (esimerkiksi nykyisten VL:n, YLML:n, RakL:n, MAL:n ja YVahL:n säännökset). Toisena vaihtoehtona saattaisi olla jonkinlaisen tavoitteellisen kattolain – Ruotsin NRL:n tyyliin – säätäminen. Tällaisessa kattolaissa ei kuitenkaan ole mahdollista ratkaista käytännön ongelmia, vaan se voi toimia vain yleisenä ympäristöpoliittisena instrumenttina. Kumpikaan tie ei luonnollisestikaan käytännössä täysin poistaisi jonkinlaisen erityislainsäädännön tarvetta suhteessa yleiseen ympäristönkäyttöä koskevaan sääntelyyn. Aina näet jää tehtäväksi sellaisia rajanvetoja, että jotkut lait »jäävät» koonnin (kodifioinnin) ulkopuolelle. Tällaisen lainsäädännön osalta läpäisyperiaatteen turvana tarvittaisiin edelleen erityisiä säännöksiä.

Lainsäädännön kodifioinnin kautta olisi mahdollista päästä kohti suurempia hyvin jäsenneltyjä, yhtenäisempiä kokonaisuuksia.[54] Samalla tavoitetasolla myös luonnon ja kulttuurin arvomaailmat – kulttuuri ja esteettisyys, terveys, luonnon toiminta ja monimuotoisuus – voisivat yhdentyä. Myös ympäristön säilyttäminen ja muuttaminen olisi mahdollista niveltää paremmin yhteensopivalla tavalla toisiinsa. Tällainen yhdentäminen saattaisi myös omalta osaltaan vähentää ympäristönkäyttöön liittyviä ristiriitoja.

Esteettisten arvojen kannalta menettelylliset lainsäädännön uudistamiseen liittyvät kysymykset ovat kuitenkin tavallaan toisarvoisia. Monet muut tekijät ovat tässä suhteessa huomattavasti tärkeämpiä laisäädännön koonnin puolesta puhuvia seikkoja.[55] Kuitenkin myös ympäristöön liittyvien esteettisten arvojen kannalta lainsäädännön yhdentäminen voisi tuoda mukanaan positiivisia tuloksia.

4. LOPUKSI

Ympäristön muuttaminen ja hyväksi käyttäminen on ihmisen – kuten kaikkien muidenkin lajien – kannalta välttämätöntä. Ainoastaan ihminen näyttää kuiten-

[54] Ks. kodifiointihankkeista Ruotsissa ja Saksassa esim. *Marttinen* ja *Saastamoinen* (YM, YPO, Selvitys 3/1995).

[55] Ks. näistä esim. *Ekroos* (YM, YSO, Selvitys 116/1992) s. 74–105 ja 151–157 sekä *Ekroos* Ympäristönsuojelu 1993/2 s. 16–17.

kin pystyvän muuttamaan ympäristöään »pysyvästi» ja »totaalisesti». Ympäristöä ei voida tarkastella kokonaistaideteoksena siten, että tarkastelun kohteeksi otettaisiin muuttumaton maailma. Ympäristö ei näet ylipäätäänkään ole muuttumaton.

Nykyisen tietomme mukaan vain ihmiselle on muodostunut kulttuurin kautta ympäristöön liittyviä esteettisiä tarpeita. Omilla kulttuurin kautta muodostuneilla arvoillaan ihmisen on myös pyrittävä hallitsemaan ympäristön muuttamiseen liittyviä esteettisiä kysymyksiä.

Tarve esteettisesti arvokkaaksi koetun ympäristön säilyttämiseen on tärkeätä. Kuitenkaan ei ole mahdollista säilyttää kaikkea aina ennallaan.[56] Joudutaan siis tekemään arvovalintoja, joissa vaihtoehtoina ovat muuttaminen ja säilyttäminen. Muuttamisen syynä ovat yleensä muut kuin esteettiset arvot.[57] Esteettiseltä arvoltaan negatiiviseksi arvotetun alueen osalta myös muuttaminen voi johtua esteettisistä arvoista eli siitä, että kohde pyritään muuttamaan tässä suhteessa paremmaksi. Jos arvovalinnassa päädytään muuttamisen kannalle, olisi muutoksen tuloksena synnyttävä myös esteettiset vaatimukset täyttävä lopputulos. Näin ympäristön muutostilanteessa esteettinen kontrollointi on tärkeätä. Kysymys on siis esteettisten arvojen huomioon ottamisesta eli näiden arvojen »suojelemisesta» muutoksen yhteydessä. Kun siis ensin oli päädytty arvovalinnassa esteettisten arvojen säilyttämisen sijasta ympäristön muutoksen kannalle, on muutoksen yhteydessä esteettisiä arvoja suojeltava.

Esteettisten arvojen huomioon ottamista koskeva lainsäädäntö ei vanhene siinä mielessä kuin jokin muu lainsäädännön ala. Tästä hyvinä esimerkkeinä ovat Suomessakin voimassa olevat säännökset, jotka ovat historialtaan suhteellisen vanhoja. Lainsäädäntö mahdollistaa siis ainakin hitaahkot kulttuuriset muutokset. Samojen säännösten nojalla on mahdollista argumentoida varsin erilaisten ratkaisujen ja lopputulosten puolesta. Juuri esteettisiä seikkoja koskeva argumen-

[56] Laajasta näkökulmasta myös ympäristön hyödyntäminen on luonnollista. Toinen kysymys on se, että ympäristön tilan »heikentyminen» on estettävä eli sen kestokyky on säilytettävä. Tämä tulevaisuuden varmistaminen on ihmislajinkin intressissä. Johdonmukaisesti – äärimmilleen vietynä – ympäristön täydellinen säilyttäminen näet tarkoittaisi sitä, että tuleville sukupolville ei jäisi lainkaan jälkiä, eivätkä nekään saisi tällaisia jälkiä jättää.

[57] Muutosten osalta on muistettava myös ns. varovaisuusperiaate, joka tosin – kuten lähes kaikki ns. ympäristöperiaatteet – on menettelyllinen periaate. Aineelliset periaatteet ovatkin monilta osin mahdottomia. Varovaisuusperiaatteen merkitys – samoin kuin muiden ympäristöperiaatteiden – on ympäristöön liittyvien esteettisten arvojen kannalta välillinen. Esteettisten arvojen osalta ei ole mahdollista ajatella ympäristönkäyttöä koskevia aineellisia periaatteita siinä mielessä kuin esimerkiksi luonnon monimuotoisuuden ja toimintakyvyn sekä terveyden kannalta. Esteettisiä arvoja koskevat tavoitteet ovat yhtä arvokkaita kuin muutkin ympäristönkäyttöön liittyvät tavoitteet.

taatio on mielenkiintoista myös oikeudellisen argumentaation ulkopuolella. Perusteluthan näyttävät ns. asiantuntijoiden mielestä tekevän kohteesta esteettisesti arvokkaan. Tällainen esteettinen argumentaatio muistuttaa kehitykseltään monessa suhteessa juridista argumentaatiota, vaikka toki niiden välillä on monia eroavaisuuksiakin. Molempien suhteen on ainakin valittavissa joko asiallinen tai auktoriteettiin nojautuva argumentaatio. Kummassakaan ei myöskään ole oikeata ratkaisua, vaan kysymys on nimenomaan perusteluista.[58]

Auktoriteettiusko, johon myös modernin maailmankuvan asiantuntijoiden asema pitkälti on perustunut, näyttäisi olevan vähenemässä. Näin argumentaatiokin olisi muuttumassa entistä tavoitteellisemmaksi. Millään taholla ei siis enää ole sellaista ehdotonta auktoriteettiasemaa, että se voisi argumentoida ainoastaan asemansa perusteella. Tuomioistuimet ovat siinä suhteessa haasteellisessa tilanteessa, että niiden tulisi pystyä vieläkin parempaan tavoitteelliseen argumentaatioon, jotta ne voisivat säilyttää uskottavuutensa. Tavoitteiden erilaisuus taas johtaa objektiivisen ja absoluuttisen maailman ja sen argumentaation ongelmiin. Miten »rationaalinen» päätöksenteko voisi olla mahdollista, jos kaikilla on erilaiset tavoitteet? Tätäkin kautta joudutaan perustelujen korostamisen tarpeeseen. Yksimielisyyden saavuttamisen mahdottomuus on kuitenkin hyväksyttävä hinta siitä vapaudesta, jonka uudenlainen suhtautuminen tuo mukanaan. Tämä voi tarkoittaa myös »ihmiskunnan kasvattamisen mahdottomuutta». Miten on mahdollista »manipuloida» pitkälle koulutettuja »älykkäitä» ihmisiä, jotka ajattelevat ja haluavat ajatella itse? Ihmisten tunteiden (ja tiedon) kautta on kuitenkin mahdollista päätyä sellaisiin yleisiin yhteisiin päämääriin, että jopa entistä rikkaampi yhteisöllinen elämäkin on mahdollista.

»Yhteiskuntasopimukselle», jonka osana myös »luontosopimus» on, ei näyttäisi olevan vaihtoehtoa.[59] Tämä tarkoittaa myös sitä, että lainsäädäntö ja siihen perustuva oikeusjärjestys voivat säilyä myös modernin jälkeisessä maailmassa, eikä maailma monenlaisista ja yksilöiden erilaisista tavoitteista huolimatta suistu anarkiaan ja täysin hallitsemattomaan kaaokseen. Tavoitteellisen – asiallisen – argumentaationkin pohjana on oltava jokin ankkuri – auktoriteetti. Ilmeisesti ainut mahdollisuus on tässä suhteessa lainsäädäntö tai ainakin jonkinlainen sääntely.

Modernin jälkeinen aika ei ehkä tuota niin suuria ongelmia esteettisen kontrollin osalta kuin luonnontieteellisen argumentaation, koska esteettisessä maailmassa ongelmat on tunnistettu ja tunnustettu varhemmin – tavallaan avoimiksi

[58] Tuomioistuimen tasolla suuren eron tuo kuitenkin tuomioistuimen ratkaisupakko.

[59] Termit »yhteiskuntasopimus» ja »luontosopimus» ovat riittävän epämääräisiä ja sen vuoksi käyttökelpoisia.

ja subjektiivisluonteisiksi (kauneus katsojan silmässä). Toisin on luonnontieteellisen argumentaation osalta, jossa on totuttu selkeisiin »totuuksiin». Uudessa tilanteessa aiemmin absoluuttiseksi koettu informaatio onkin entistä laajemmin relativoitava.

Oikeudellisen järjestelmän asema muuttuu tavoitteellisemmassa maailmassa jossakin määrin. Yksi piirre voi olla se, että tuomioistuimet ylipäätään joutuvat ratkaisemaan suhteellisen vähän asioita. Toisaalta myös suhtautuminen tuomioistuinten päätöksiin muuttuu, vaikkei lähellekään niin pitkälle kuin joissakin »postmoderneissa» kirjoituksissa on pyritty menemään. Jossakin vaiheessa on otettava »usko» avuksi, kun argumentaatio loppuu. Oikeudellisessakin maailmassa palataan arvojen kautta tunteisiin, joiden perusteleminen näyttää mahdottomalta.

On kuitenkin todettava, että ihanteellisesta – »vanhanaikaisesta» – kauneuskäsityksestä on vaikea lainsäädännössä päästä. Lainsäädäntö on nykyisin ja ilmeisesti myös jatkossa muutoinkin ihanteellista. Sen ja erityisesti ympäristölainsäädännön tavoitteena on maailman muuttaminen. Tässä suhteessa se siis muistuttaa ympäristön muuttamista, vaikka usein kysymys on juuri tällaisten muutosten vastustamisesta eli ympäristön säilyttämisestä ja suojelemisesta. Suuri osa lainsäädännöstä on tavoitteellista (ennaltaehkäisevyyden kautta, jollei muutoin). Toinen ympäristölainsäädännön tehtävä on kontrollointi eli sen varmistaminen, että käytännön toimenpiteet ovat arvojen ja tavoitteiden mukaisia.

Ympäristön muuttamiseen liittyvien esteettisten seikkojen kontrollin tarpeellisuus näyttää selvältä myös auktoriteetit hylänneessä maailmassa. Samalla tavoin ympäristön säilyttäminen näyttää entisestään korostuvan. Kysymys on yhteisön edun suojelemisesta ja yksilön vapauden rajoittamisesta. Yleisen edun sisällön määräävät kansalaiset eli ihmisiä suojataan visuaalisesti ongelmallisilta vaikutuksilta – ei siis miltä tahansa. Pohjimmiltaan kysymys on kulttuurista. Tässä mielessä ihmisillä itsellään on valinnan vapaus. Tähän vapauteen liittyvät myös oikeudelliset keinot reagoida – osallistuminen, kuuleminen ja muutoksenhaku. Nämä keinot ovat kuitenkin järjestelmässämme lähes käyttökelvottomia, jos niiden tukena ei ole aineellista lainsäädäntöä, jonka tavoitteena on ympäristöllisten esteettisten arvojen – kauniin ympäristön – tavoitteleminen, suojelu ja säilyttäminen.

SUMMARY

I Introduction

The protection of aesthetic values in town and country planning is traditionally amongst the aims of environmental legislation.

Aesthetic considerations in the legal context differ according to various ways of using the environment (changing, protecting or preserving). Firstly, aesthetic argumentation need to be produced for building activities to decide when a building is harmonious and adapts to its setting. Secondly, aesthetic considerations play a rôle in projects chancing the environment (for instance land extraction or road planning) and thirdly, in preserving the environment (conservation area).

When changing the environment both the present and new form of the site should be evaluated from the aesthetic point of view. This evaluation is part of the decision making process within an environmental planning system or a permitting procedure. As a result of planning systems, areas may be subject to preservation due to their aesthetic importance.

1. Environmental values (human health, function and biodiversity of nature and cultural values including aesthetical values)

Values form the basis of our society and the legal system directly reflects values that are important in our society. Values are formed in our consciousness on the basis of our human needs. Everyone has his own set of values that is in continuous change.

Values are not solely based on scientific knowledge; myths and feelings may also have a rôle in the process. Man or our society is not always rational; the grounds for our values cannot be logically explained. Aesthetic values as part of environmental values belong to the family of cultural values. Therefore, the basis of aesthetics always closely follows cultural variations, even when the object of an aesthetic experience is »natural» nature. Aesthetic nature is a generally

recognized value which develops following human culture. The importance of these values is based on the positive feelings that aesthetic experiences create.

Having an opinion on aesthetics (beauty or ugliness) does not require any special knowledge. According to a subjective theory, all opinions of an object are equal. However, opinions have to be well argued in order to be meaningful. This argumentation differs from argumentation relating to environmental values. Another point is that argumentation and aesthetic interpretation may require analytical approach.

Accepting an objective view on aesthetic values does not abolish the need for argumentation. At present, objective theories are being defined in such a relative manner that the border line between objectivity and relativity is getting fuzzy. In actual fact, nobody even tries to group absolute definitions of »objective aesthetics».

Scientifically-valid information is required for questions related to the function of the environment and human health. On the basis of this information, apparently objective knowledge is gained. However, no knowledge is absolute and final but always relative as scientific development allows us to understand more. In contrast, the knowledge we gain from an aesthetic value is – at the moment of expression – complete in the sense that it is, at that point of time, final. In fact, scientific knowledge of values seldom can be obtained, as values are strongly linked with our emotions.

In the world of environmental values, between aesthetic and health falls environmental amenity which in turn comprises features of both. By the world of values a link is being formed between the nature (biodiversity and function) and aesthetics. This means that the valuation of biodiversity or beauty of nature is deeply human activity. Therefore, the value of nature cannot be separate from human valuation, an »intrinsic value» even if the objective is outside the human culture. Health and aesthetic values essentially belong to human culture. Health as a »biological phenomen» naturally belongs to nature but from the human perspective it is a pure cultural product. Namely, the opposite to health, i.e. illness, is a fully normal, biological phenomen.

The difference between »culture» and »nature» is fuzzy (related to aesthetic values) as the effects of human activities – intentionally or not – cover the whole world. The (original) natural area is relatively small even in Finland as most forests are in fact forest management areas and thereby belong to »culture». Recreational parks also belong to culture although they are also seen to be »nature». Interestingly, the man in the street often understands the word »nature» to mean backyards, parks and agricultural scenery.

The beauty of nature seems necessary by definition in western society as no

»ugly nature» is any more recognized. Nature no longer forms a threat to man. It is also independent from human activities and therefore felt to be something beyond reach and beautiful. Also the biodiversity of nature together with visual factors are highly valued.

2. Background

From the legal view point, it is of interest to study how aesthetic values can be protected by legislation. Freedoms such as ownership may be restricted on aesthetic grounds, i.e. the authorities have the control over the aesthetic environment: what it should be like or what kind of changes are acceptable.

This study concentrates firstly, on the position of aesthetical values in environmental legislation (meta-level) and secondly, on how these values are taken into consideration in activities using, protecting or preserving the environment. Procedural matters are not covered.

At first stage, aesthetic questions relating to the environment are settled by administrative authorities, i.e. state or municipal authorities. In Finland, as well as in other countries (in this study France, Denmark, Sweden and Flanders of Belgium), these decisions can be taken before a law court which is obliged to make a decision also on any aesthetic problems involved. From the view point of the rationality of legal decision-making these questions are extremely interesting. Several questions can arise. Firstly, how it is possible to argue on environmental related aesthetic questions if a subjective view of the nature of aesthetical values is adopted? Does legal decision making need to depend on a certain objective view? What does objectivity mean in a relative – post-modern – society? Would abandoning aesthetic controls be a solution to the present problems?

II Aesthetic values and environmental legislation

1. Environmental Planning

Environmental planning – as widely understood – comprises on the one hand protection systems directly based on legislation and on the other hand projects whereby a plan means specific concrete measures which are put into practice in the near future. Town and country planning form the core of the planning system as covered by the Building Act.

1.1 Supranational level

Over and above the planning exercised by various countries is supranational planning, i.e. international conventions or other rules and regulations as for instance within the European Union.

The importance of supranational planning varies. One significant example of the specific measures at this level essentially falling under this study is the World Heritage List (Convention for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, Paris 1972). Other conventions of relevance are the Convention for the Protection of the Architectural Heritage of Europe (Granada, 1985) and the European Convention on the Protection of the Archaeological Heritage (revised La Valetta, 1992).

Within the European Union the Bird Directive (79/409/EEC) and the Habitat Directive (92/43/EEC) also have a rôle to play in the protection of aesthetic values related to landscape. The primary aim of these supranational norms is by no means the protection of aesthetic values of the landscape; their effect is indirect. It is also to be noted that the EU has not yet taken any measures to regulate the protection of the cultural environment.

1.2 National level

1.2.1 Planning of Nature Conservation

In Finland, the protection of aesthetic landscape values has traditionally been covered by the Nature Conservation Act. According to this Act »original» nature can be preserved based on its natural beauty. In addition to various types of protection areas, special nature conservation plans have been drawn up. For landscape protection the Ridge Protection and Shore Protection Plans are significant.

Specific laws have also been enacted to protect rapids in their natural state as well as rivers such as Ounasjoki and Kyrönjoki from building.

1.2.2 Protection of Cultural Values

In Finland (as well as in Sweden and Denmark) – contrary to France and Belgium – there is no specific legislation for landscape protection. Instead, these aims are included in the Nature Conservation Act and the Building Act. Despite this lack of legislation aesthetic values of landscape have been surveyd. As a result, the Council of State lists 156 sites which are considered especially valu-

able at national level (Decision of 5 January 1995). It should be noted, however, that this decision has no legal effect as to land owners but is political by nature. In future, the protection of these sites will be realized by means of the new Nature Conservation Act (not yet enacted) and the Building Act.

Aesthetic values can also form the basis for protection under the system contained in the Act on the Protection of Buildings. In practice, it is the values relating to history of civilization that play a greater rôle.

The Act on the Protection of Ancient Monuments and Sites has only an indirect effect on the protection of environmentally related aesthetic values. This act contains a list of sites to be protected.

1.2.3 Other Planning Systems

In addition to the above-mentioned legislation, other laws also contain provisions aiming (among other things) at the protection of aesthetic values. For instance a specific law aimed at developing the Finnish archipelago also requires that the landscape is protected in all activities related to the development of living conditions. Other acts that also need to be mentioned are the Protected Forest Act and the Wilderness Reserves Act. The aim of the Act on Wilderness Reserves is to preserve wild areas in order to maintain the wild nature of these areas (especially in Lapland) thereby also protecting landscape values.

The function of agricultural legislation (based on Council Regulation No 2078/92 of 30 June 1992 on agricultural production methods compatible with the requirements of the protection of the environment and the maintenance of countryside) is mainly to support agriculture financially. However, with the help of special subsidies it is also possible to preserve and protect aesthetic features of the countryside.

Legislation on environmental impact assessment (based on EU Directive 85/337/EEC) contains no direct provisions on the protection of landscape. The importance of this legislation from the aesthetic point of view is based on the information that is produced during the assessment procedure. This information plays a rôle in the decision-making.

1.3 Intermediate level

In regional planning, areas may be designated for protection purposes (S-areas). Other reservation areas may also have a rôle from the aesthetic point of view.

The aesthetic assessment done in regional planning has its effect also on lower level (i.e. general and detailed) planning. Additionally, regional planning directly

affects construction activities. In particular, a building permit cannot be granted if a building jeopardizes the aesthetic values of the area. However, a permit must be granted in cases where the rejection would cause considerable harm to the applicant (provided that the State does not redeem the area or pay appropriate compensation).

When drawing up a road plan and building a road environmental views need to be taken into consideration. These considerations also cover aesthetical values related to the environment. Although the provisions require that such values are taken into account it is unlikely that they alone could hamper or prevent a project.

1.4 Local level

1.4.1 Municipal General Planning (Master Planning)

In municipal general planning, aesthetic values related to the environment may be protected by directing areas to protection purposes or issuing master planning regulations for areas directed to purposes other than protection.

Master plans direct detailed planning. Ratified Master plans – as well as regional plans – also have a legal effect as to the land owner. Therefore, a building permit may not be issued if the aims of the Master plan cannot be realized due to the particular building (provided that the applicant does not suffer significant harm).

1.4.2 Detailed planning

There are three types of detailed plans in Finland: town plans (towns), building plans (other habited areas than towns) and shore plans (shore areas). In the following only town planning is described, as the principles are generally speaking applicable to other forms as well.

Section 34 of the Building Act contains somewhat detailed provisions on how to draw up a town plan; this includes aesthetic considerations. Firstly, a town plan is to be drawn up to ensure that the land is practicably utilized and a good, homogenous manner of building furthered. Secondly, a town plan should meet the demands of beauty. Cultural monuments and scenic views and other aesthetic values must be protected and preserved as far as possible. Specifically, sufficient parks and other recreational areas need to be provided in various parts of a city. Without a special reason a reduction in the space reserved for these purposes is not allowed. It must also be ensured that traditional, aesthetic and

other values are not destroyed.

In addition, according to section 135 of the Building Act it is possible to preserve an area for its natural beauty or valuable historical or artistic associations, objects or buildings. Aesthetic values are thereby well brought out at a regulatory level. In practice, other values often supersede aesthetic values in detailed planning.

In a town plan aesthetically valuable site may be designated to a protected area (S-marking). It is also possible to safeguard aesthetic values by using special building regulations concerning for instance the following: permitted building volume, height of buildings, angle of inclination of the roof, number of storeys, etc.

1.4.3 Other plans at local level

Municipal building ordinances fall within the building legislation but they can also be used as planning instruments. From the landscape related aesthetic values, the most important provisions of Building Ordinances concern the size and position of buildings, adjustment to the environment, the size of the construction site (in an area of dispersed settlement) and distance from the shore line (normally 50–150 m).

In the planning and building of private roads aesthetic values are relatively better protected than is the case with public roads. This is also the case in terms of legislative provisions. Namely, section 7.2 of the Private Road Act prohibits the building of a road if it can cause considerable loss of cultural values to the environment or destroy nature.

2. Environmental permits

Environmental permitting legislation is applicable to specific construction projects that require a permit. Administrative authorities issuing a permit also have to consider aesthetic values related to the project where this is required by the respective legislation.

2.1 Building Permits

The Building Act contains the provisions on construction. This Act is mainly procedural including only a few substantial provisions that are mostly contained in the Building Decree.

Aesthetic requirements for construction projects relate on the one hand to

buildings as such and to their environments on the other. The Building decree provides that the building suits the location and its shape is harmonious and adapted to the setting. This is essentially aesthetic consideration.

More generally aesthetic values were safeguarded by section 122 of the Building Act (which only applied to an area of dispersed settlement). According to section 122, a building was to be constructed in such a way that it meets reasonable demands in terms of strength, health, fire safety and appearance. In case law it was seldom that the arguments put forward properly spelled out the aesthetic considerations the respective decision was based on. Surprisingly the section was repealed in 1994.

Demolition of a building requires a permit only in areas where there is a prohibition on building i.e. where a detailed plan is to be drawn up. However, there are no provisions on aesthetic issues in legislation concerning this permit. In other areas, there is only a notification procedure which is purely informative by nature. Naturally, demolition is prohibited if a detailed plan so stipulates.

2.2 Outdoor Advertising

Setting up of advertising installations is regulated by the Nature Conservation Act where the area is not covered by a detailed plan and by the Building Act where a detailed plan has been drawn up.

Nature Conservation Act contains, however, no aesthetic provisions on the placing of advertisements. The requirements as to adaptability and other aesthetic considerations contained in the Building Act also apply to outdoor advertising installations. In case law these arguments are often used.

2.3 Water law

According to the prohibition on altering a water system (Water Act section 1:15) it is not (without a permit) allowed to take measures which could markedly reduce natural beauty, environmental amenity or cultural values of the water body. Measures possibly resulting in such losses are for example construction of a bridge, pier, embankment, dam, harbour, power station, etc.

According to the general provision concerning construction projects, where no permit is needed building should not reduce natural beauty, environmental amenity or cultural values more than is necessary. In case law some applications for permits have been rejected mainly for aesthetical reasons (for example a bridge in a decision by the Supreme Administrative Court 1982 A II 86). These are however quite rare.

2.4 Land Extraction Act

In terms of legislative provisions, resources such as those covered by the Land Extraction Act are well protected in Finland. The protection is exceptionally strong compared to Sweden, Denmark, Flanders and France. Furthermore, it seems that the Land Extraction Act provides for a more efficient protection than is the case with the Building Act.

Resources, such as stone, gravel, clay, sand and earth, may not be quarried in such a way that beautiful scenery is ruined, that noteworthy aesthetic values in nature or unusual natural deposits are destroyed. Furthermore, the quarries have to be located and the extraction arranged so as to minimize their detrimental effects on nature and scenery. Despite these requirements, extraction permits are often granted for areas that are generally speaking considered beautiful (almost any area in present times is considered beautiful). In case law, aesthetic argumentation is common but seems rarely succesful. The arguments behind these decisions are naturally interesting.

2.5 Timber Felling

In Finland, timber felling significantly affects the landscape. The resulting change in the environment is not permanent although from the human perspective it takes a long time for the forest to look the same again. Timber cutting is mainly controlled by means of the Private Forest Act which does not – yet – contain provisions on aesthetic requirements. Nevertheless, in practice, aesthetic values are taken into account in special Silvicultural Recommendations, published by Forest Center TAPIO in 1994. It should also be noted that cutting a tree requires an acceptance of a municipal authority in areas covered by detailed planning as well as in areas where there is a prohibition on building.

2.6 Other permits

In addition to above mentioned many other measures require an advanced acceptance or permit from a public authority. For instance high power lines have an effect on the environment from the aesthetic point of view but the Electricity Act does not contain any provisions for safeguarding these values.

In the traditional environmental legislation (air and water pollution) aesthetic values are secondary to their main objectives, despite the fact that for instance long-lasting air pollution may dramatically affect the environment (for example

forest deaths as a result of acid rain). In terms of general amenities aesthetic values other than visual are protected by pollution permit systems.

3. Enforcement

Requirements for aesthetic controls as decribed above are mainly included in advanced controlling, i.e. permit systems where justification for any operation is needed before the measure is taken. In addition, almost all these systems offer a possibility for control measures afterwards and strengthening the efficiency of the system by conditional imposition of fines.

According to section 124 of the Building Act, buildings and their surroundings are to be maintained in a condition that meets hygiene, strength and fire safety requirements and does not cause untidiness or disfigure the surroundings. Aesthetic arguments used by law courts are of interest.

The Waste Act contains a prohibition against littering (Section 19). No litter, dirt, discarded machine, vehicle, vessel or other object may be left in the environment in such a way as to cause health hazards, uncleanliness, disfigurement of the landscape, decline in amenities, or other such harm or hazard. The one who litters an area is obliged to clean it up.

III Conclusions

1. Notes on legislative questions

Legal protection of aesthetic values seems to vary depending on the nature of the project on the one hand and the nature (or strength) of the aesthetic values on the other hand.

It seems that aesthetic values related to a specific environment cannot alone form a reason strong enough in order to prohibit any specific project. However, together with other environmentally-related values this is more likely. In a way this is understandable as it is two »public interests» that collide; aesthetic and other values. In major projects aesthetic values seem to suffer most. Generally speaking, aesthetic values are being valued alongside other values. A compromise is sought in town and country planning.

In actual fact, the manner in which aesthetic values are safeguarded depends more on facts other than legislative provisions, especially in building. For instance cultural development has an effect on the environment without any legislative measures. In Finland for example, the changes of the planning ideology

(modernisation) have in themselves been strong enough to supersede the traditional way of building and its aesthetic values. This has on its part led to parallel construction; buildings look alike all over the country.

How aesthetic values are being taken into account differs depending on the applicable legislation. Some laws disregard these questions and therefore aesthetic values have been neglected. This is the case for instance in building high power lines. In timber felling, in contrast, aesthetic values are being recognised despite the lack of legislative provisions.

From terminology point of view, legislation in Finland, France and Flanders is alike in the sense that aesthetic terminology is particularly used (such as »beautiful» or »picturesque»). In Sweden and Denmark terminology is neutral referring only for example to the protection of »landscape». The avoidance of special terminology does not however obviate the need for valuation as neutral terms such as landscape and townscape also contain an idea of the aesthetic values and thereby these considerations cannot be ignored.

2. *The Rôle of Decision Makers*

In the first stage, the protection of aesthetic values is quite often judged by laymen; municipal authorities are laymen as regards their competence in environment aesthetics. Sometimes these decisions are based on surveys and statements given by »experts». This »expert information» cannot, however, play a major rôle if the subjective theory of the nature of aesthetic values is accepted.

Law courts or judges come in to the picture in the second phase with a rôle to act as »a critic to critic», whilst the actual »artist» is the one who realizes the project. Law courts have to decide on whether the decision was made according to respective legislation in every ways. This means that at this stage it is the law courts that have to decide whether the project fullfills the requirements of »beauty», for instance.

In practice, law courts tend to follow, whenever possible, expert statements. Too often, however, argumentation is poor only repeating the wording of respective laws. As no other body is in a position to rule over these issues it is important to improve the argumentation as regards aesthetic questions. Experts could also be used more often in order to gain the necessary knowledge to make a decision.

3. *Final Remarks*

The protection and production of aesthetic values related to the environment will be important questions also in the future. The importance of aesthetic values even seems to increase.

It also seems that the era of objectivism and absolutism are left behind in the history of mankind. Belief in authority is tottering. Transition towards more relative thinking is prevailing although at least in Western countries values seem rather similar – society does not (yet) lean on purely subjective values. Therefore, in a post-modern society, law courts face difficult challenges as values other than aesthetic values simultaneously become more relative. Argumentation has to be developed as the belief in authority is no longer adequate in order to gain general acceptance in society.

Some kind of transition from »directly binding» legislation to a more objective-oriented direction seems to fit the present development, as there is no willingness to give up control as regards aesthetic issues. Absolute freedom is naturally theoretically possible. In practice, however, decisive factors might be hiding behind other provisions and values. Furthermore objective-oriented legislation will be needed, as a purely procedural approach would leave argumentation fully free. Legislation aimed at the protection and preservation of the aesthetic values of the environment is therefore still necessary.

OIKEUSTAPAUSHAKEMISTO

Korkein oikeus (KKO):

KKO 6.5.1964 t. 429 s. 60
KKO 1976 II 27 s. 60
KKO 19.10.1977 t. 2262 s. 60
KKO 1980 II 28 s. 58
KKO 1981 II 10 s. 60
KKO 24.2.1984 t. 988 s. 60
KKO 1987:57 s. 60
KKO 1992:19 s. 58, 357
KKO 1992:173 s. 60

Korkein hallinto-oikeus (KHO):

KHO 1927 II 1048 s. 364
KHO 1927 II 1602 s. 296
KHO 1927 II 1603 s. 296
KHO 1927 II 1604 s. 296
KHO 1932 II 932 s. 279
KHO 1935 II 1635 s. 279
KHO 1939 II 280 s. 249
KHO 1951 I 18 s. 202, 214
KHO 1957 II 8 s. 226
KHO 1957 II 296 s. 202, 214
KHO 1958 II 343 s. 199
KHO 1960 II 796 s. 291
KHO 1962 II 8 s. 214
KHO 1962 II 276 s. 363
KHO 1964 A II 118 s. 367
KHO 1964 A II 140 s. 367
KHO 1965 A II 95 s. 226
KHO 1967 A II 48 s. 296
KHO 1967 A II 119 s. 274
KHO 1968 A II 150 s. 83, 163
KHO 1969 A II 156 s. 314
KHO 1970 A II 87 s. 168
KHO 1970 A II 115 s. 337
KHO 1971 A II 76 s. 83, 163
KHO 1972 A II 64 s. 337
KHO 1972 A II 75 s. 368
KHO 25.1.1972 t. 204 s. 363
KHO 1973 A II 55 s. 360
KHO 1973 A II 93 s. 222
KHO 1973 A II 124 s. 304
KHO 1973 A II 125 s. 300, 310
KHO 22.1.1973 t. 232 s. 279
KHO 29.1.1973 t. 329 s. 368
KHO 10.10.1973 t. 3955 s. 368
KHO 1974 A II 69 s. 213
KHO 29.8.1974 t. 3145 s. 287
KHO 7.2.1974 t. 313 s. 368
KHO 25.9.1974 t. 3582 s. 367
KHO 1975 A II 48 s. 203
KHO 1975 A II 50 s. 222
KHO 17.11.1975 t. 4461 s. 275
KHO 1976 A II 56 s. 246
KHO 1976 A II 64 s. 283
KHO 1976 A II 68 s. 195
KHO 1976 A II 89 s. 306
KHO 8.3.1976 t. 1002 s. 297
KHO 1977 A II 45 s. 274
KHO 1977 A II 47 s. 277
KHO 1977 A II 50 s. 152
KHO 1977 A II 53 s. 222
KHO 1977 A II 54 s. 224, 274
KHO 21.5.1977 t. 173 a s. 193
KHO 28.1.1977 t. 283 s. 203
KHO 1978 A II 65 s. 245
KHO 1978 A II 123 s. 313
KHO 8.10.1978 t. 3910 s. 273
KHO 1979 A II 86 s. 364
KHO 28.3.1979 t. 1507 s. 271
KHO 19.9.1979 t. 3862 s. 368
KHO 19.9.1979 t. 3866 s. 337
KHO 1980 A I 1 s. 151
KHO 29.1.1980 t. 504 s. 296
KHO 4.3.1981 t. 1204 s. 83

KHO 1981 A I 1 s. 163
KHO 1981 A II 48 s. 193
KHO 1981 A II 54 s. 281
KHO 1981 A II 59 s. 326
KHO 1981 A II 89 s. 315
KHO 30.9.1981 t. 4507 s. 264
KHO 30.9.1981 t. 4509 s. 264
KHO 1982 A II 37 s. 364
KHO 1982 A II 48 s. 151
KHO 1982 A II 49 s. 151
KHO 1982 A II 56 s. 152
KHO 1982 A II 82 s. 313
KHO 1982 A II 83 s. 315
KHO 1982 A II 84 s. 309, 313
KHO 1982 A II 86 s. 308
KHO 29.1.1982 t. 412 s. 249, 264
KHO 17.3.1982 t. 1087 s. 278
KHO 14.4.1982 t. 1497 s. 272
KHO 20.4.1982 t. 1636 s. 314
KHO 23.8.1982 t. 3600 s. 368
KHO 3.9.1982 t. 3872 s. 270, 284
KHO 13.9.1982 t. 4087 s. 277
KHO 16.11.1982 t. 5148 s. 267, 283
KHO 1983 A II 65 s. 227
KHO 1983 A II 90 s. 367
KHO 1983 A II 99 s. 266
KHO 1983 A II 100 s. 267
KHO 1983 A II 101 s. 297
KHO 1983 A II 106 s. 365
KHO 1983 A II 107 s. 266
KHO 1983 A II 126 s. 324
KHO 1983 A II 127 s. 321
KHO 17.2.1983 t. 594 s. 208
KHO 12.5.1983 t. 1672 s. 200
KHO 15.9.1983 t. 3626 s. 268
KHO 30.11.1983 t. 5091 s. 267
KHO 21.12.1983 t. 5499 s. 200
KHO 1984 A I 2 s. 175
KHO 1984 A II 49 s. 151
KHO 1984 A II 56 s. 153
KHO 1984 A II 57 s. 153, 221
KHO 1984 A II 63 s. 244
KHO 1984 A II 67 s. 267, 280
KHO 1984 A II 68 s. 286
KHO 1984 A II 71 s. 296
KHO 1984 A II 85 s. 291
KHO 1984 A II 87 s. 292
KHO 1984 A II 89 s. 330
KHO 1984 A II 153 s. 372
KHO 15.5.1984 t. 2099 s. 271
KHO 1.6.1984 t. 2467 s. 324
KHO 21.6.1984 t. 2741 s. 330
KHO 9.8.1984 t. 3248 s. 328
KHO 17.8.1984 t. 3403 s. 274
KHO 17.8.1984 t. 3404 s. 269
KHO 5.9.1984 t. 3886 s. 275
KHO 12.9.1984 t. 4022 s. 249
KHO 9.11.1984 t. 4983 s. 323
KHO 1985 A II 122 s. 324
KHO 1985 A II 133 s. 310
KHO 14.1.1985 t. 211 s. 324
KHO 11.3.1985 t. 916 s. 200
KHO 20.3.1985 t. 1064 s. 195
KHO 29.4.1985 t. 1628 s. 322
KHO 7.5.1985 t. 1745 s. 249
KHO 26.6.1985 t. 2719 s. 271
KHO 3.7.1985 t. 2929 s. 174
KHO 3.8.1985 t. 3777 s. 278, 295, 297
KHO 26.11.1985 t. 5490 s. 322
KHO 31.12.1985 t. 6085 s. 249
KHO 1986 A II 88 s. 17
KHO 1986 A II 98 s. 324
KHO 6.1.1986 t. 6 s. 322
KHO 11.2.1986 t. 504 s. 271
KHO 27.2.1986 t. 778 s. 322
KHO 28.2.1986 t. 795 s. 276
KHO 16.4.1986 t. 1474 s. 213
KHO 13.6.1986 t. 2443 s. 270
KHO 18.9.1986 t. 3507 s. 324
KHO 26.9.1986 t. 3709 s. 214
KHO 9.10.1986 t. 3932 s. 198
KHO 22.10.1986 t. 4147 s. 368
KHO 3.11.1986 t. 4304 s. 322
KHO 6.11.1986 t. 4393 s. 208
KHO 1987 A 43 s. 175
KHO 1987 A 44 s. 175
KHO 1987 A 47 s. 208
KHO 12.2.1987 t. 432 s. 121
KHO 12.5.1987 t. 1727 s. 61, 268
KHO 5.5.1987 t. 1564 s. 324
KHO 20.10.1987 t. 4407 s. 327
KHO 7.12.1987 t. 5462 s. 324
KHO 1988 A 57 s. 174
KHO 1988 A 61 s. 211
KHO 1988 A 64 s. 226
KHO 20.1.1988 t. 236 s. 283
KHO 17.2.1988 t. 660 s. 153, 221
KHO 22.2.1988 t. 696 s. 214

KHO 27.9.1988 t. 3883 s. 324
KHO 21.12.1988 t. 5097 s. 282
KHO 5.5.1989 t. 1437 s. 61, 268
KHO 25.10.1989 t. 3788 s. 296
KHO 1990 A 57 s. 199
KHO 1990 A 74 s. 367
KHO 6.3.1990 t. 810 s. 61, 268
KHO 1991 A 63 s. 176
KHO 1991 A 70 s. 222
KHO 1991 A 81 s. 203
KHO 17.1.1991 t. 141 s. 61, 268
KHO 24.1.1991 t. 197 s. 152
KHO 15.7.1991 t. 2381 s. 372
KHO 1992 A 71 s. 224
KHO 1992 A 76 s. 263
KHO 1992 A 89 s. 314
KHO 1993 A 40 s. 149, 222
KHO 16.2.1993 t. 462 s. 330
KHO 16.3.1993 t. 463 s. 330
KHO 1994 A 26 s. 208
KHO 13.1.1995 t. 79 s. 153

ASIAHAKEMISTO

Absoluuttinen ajattelu s. 393
Aineellinen lainsäädäntö s. 44, 51, 409
Aita s. 243
Ankara vastuu s. 59
Arvokas maisema-alue s. 100–101, 405
Arvot s. 9–12
Asemakaava
– esteettiset arvot s. 190, 194, 198, 201, 204
– kohtuullisuus s. 212–214
– merkinnät ja määräykset s. 189
– yleistä s. 179–181
Asiantuntija
– asiallinen s. 392
– muodollinen s. 391
– viranomainen s. 395–396
Auktoriteetti (argumentaatio) s. 18, 67, 281
Biodiversiteetti (biologinen monimuotoisuus) s. 25, 65
Ennakkotapaus s. 48–50, 375–376
Ennakkovalvonta s. 233–236, 291, 295, 304, 326, 336, 346, 347
Epäesteettinen s. 38–41
Erämaa s. 131
Esteettinen
– arvo s. 13, 25
– arvottaminen s. 53
– elämys s. 14–15
– terminologia s. 38–41
Etuvertailu s. 314–315
EU:n normisto
– kulttuuriympäristö s. 74–76
– luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen s. 72–74
– maataloustuki s. 137
– ympäristövaikutusten arviointi s. 143
Feminismi s. 5
Globaali ympäristö s. 31
Haja-asutus s. 236, 246
Hallinnollinen pakkokeino s. 362
Harjujensuojeluohjelma s. 80, 329–330
Ihmisoikeudet s. 5
Ilmansuojelu s. 353
– viihtyisyys s. 354
Immissiokielto s. 356–357
Itseisarvo s. 10
Julkisivun pintamateriaalin muuttaminen s. 264
Jälkikontrolli s. 56–57
Jälkivalvonta s. 362
Kaatopaikka s. 360
Kaavamerkintä ja -määräys s. 151–152, 173–175, 189–190, 209–212
Kajoamiskielto s. 120
– lupa (muinaismuistot) s. 346
Kansallispuisto s. 82
Kattomuodon muutos s. 266
Kauneus
– asemakaavoituksessa s. 179–180, 194–195, 209
– maa-ainesten ottamisessa s. 319–320, 322
– rakentamisessa s. 257, 269
– vesirakentamisessa s. 301, 307, 313
– terminologia s. 24, 38–41
Kaupunkikuva s. 41–43
Kestävä kehitys s. 36
Kiinteistönmuodostamisoikeus s. 54
Kiinteä muinaisjäännös s. 120
Kirkollinen rakennus s. 114
Kohtuullisuus
– kaavoituksessa s. 150, 212–214
– maa-ainesten ottamisessa s. 330–331
– vesilupaharkinnassa s. 307
Koskiensuojelu s. 84–85
Kulttuuriarvo s. 12
Kulttuurihistoria s. 13, 111, 206, 313
Kulttuurimuistomerkki s. 198

Kulttuuriperintö s. 53, 68–70
Kulttuuriympäristö s. 65, 74–76
Laituri s. 243
Lentokenttä (-paikka) s. 126
Loma-asutus s. 221
Luonnon merkittävät kauneusarvot s. 322–323
Luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen ks. luonnonsuojelu
Luonnon monimuotoisuus s. 25, 65
Luonnonmuistomerkki s. 230–231
Luonnonperintö s. 70
Luonnonpuisto s. 82
Luonnonsuojelu s. 73–74, 79, 81, 162–163, 309–310
– suojelualue s. 82–84
– suojeluohjelma s. 79
– vapaaehtoinen s. 168
Luonnonvarat s. 31, 36–37
Luontoarvot s. 22
Luontosopimus s. 6, 408
Lupa
– ehdot s. 316, 330–331
– ehdoton luvanmyöntämiseste s. 315
– harkinta s. 247–251, 309–311, 326–330, 348
Maa-aineslupa s. 319, 328
Maailmanperintöluettelo s. 68–70, 279
Maatalouden ympäristötuki
– erityistuki s. 140
– perustuki s. 136
Maatalouslainsäädäntö s. 136
Mainonta ks. ulkomainonta
Maisema
– erityisarvot s. 278–281
– sopeutuminen s. 269
– hoito s. 100, 139
– suojelu s. 74–76, 94–96, 388–389
– suunnittelu s. 96–100
– terminologia s. 41–43
Meluntorjunta ja viihtyisyys s. 359–360
Merensuojelu s. 303
Metsä
– hakkuu s. 338
– hoitosuositukset s. 340
– käyttö s. 337
– parannus s. 79, 132–133
– suojelu s. 128–130
– suunnittelu s. 127, 340
Moderni s. 6
Muinaismuistot s. 120–122, 162–163, 309–346
Naapuri s. 356
Objektiivinen s. 20–22, 47–48, 393
Oikeusharkinta s. 50, 390
Oikeusperiaate s. 48
Oikeusturva s. 47, 394, 409
Oikeusvaikutukset
– asemakaava s. 239–240
– seutukaava s. 152–156
– yleiskaava s. 176–177
Ojitus s. 304, 306
Omistusoikeus s. 45
Periaate s. 9, 37, 48
Perinnemaisema s. 100
Poikkeuslupa
– taaja-asutus s. 236, 246
– yleinen s. 236, 244–246
Postmoderni s. 4, 7, 409
Puiden kaataminen s. 336–337
Puisto (kaavoituksessa) s. 201–204
Purkaminen ks. rakennus
Rakennelma s. 241–243, 276–278
Rakennus
– kunnossapito s. 363–365
– lupa s. 233–235, 251, 257
– purkaminen s. 250
– purkamisilmoitus s. 287
– purkamislupa s. 285–286
– sopeutuminen ympäristöön s. 247–249, 262–273
– sopusuhtaisuus s. 247–249, 281–284
Rakennusjärjestys s. 225–227
Rakennuskaava s. 182–183
Rakennussuojelu
– kaavoituksessa s. 204–209
– kirkollisten rakennusten s. 114
– muutoin s. 110–114
– valtion rakennusten s. 113
Rakennustaide s. 53, 110
Rakennustaiteellinen perintö s. 71–72
Rantakaava s. 221–225
Rantamaisema s. 223, 273–275
Rantarakentaminen s. 273
Rantojensuojeluohjelma s. 80
Rautatie s. 126
Relatiivinen ajattelu s. 20–22, 47, 393
Roskaamiskielto s. 371, 379
Rumuus s. 23, 38–41, 379

– jälkivalvonnassa s. 363, 372
Saaristo s. 126–127
Seutukaava
– laatiminen s. 148–156
– merkinnät s. 151–152
– oikeusvaikutukset s. 152–156
Sijoituslupa s. 359
Silta s. 282, 308–309
Subjektiivinen s. 20–22, 393
Sumeus s. 21
Suoja-alue s. 129
Suojametsä s. 128
Suojelumääräys
– asemakaavassa s. 180, 207, 209–211
– seutukaavassa s. 152
– yleiskaavassa s. 174
Sähkö
– ennakkovalvonta s. 347
– suunnittelu s. 166–168
– ympäristövaikutukset s. 167, 348–349
– linja s. 349–350
– verkkosuunnittelu s. 166–167
Taaja-asutus s. 246
Tarkoituksenmukaisuusharkinta s. 50, 390
Tavoite s. 6–7, 35–36
Tavoitteellinen (argumentaatio) s. 47, 396
Terveys s. 17, 25, 358
– haitta s. 15
Tie
– suunnitelma s. 125
– yksityinen s. 228–230
– yleinen s.159–164
Toimenpidekielto s. 285, 324
Toimenpidelupa
– RakL 124a § s. 324–326
– RakL 7 § ja RakA 50 § s. 240–244
Tonttijako s. 227–228
Tuomioistuin
– asema s. 387–390
– tulevaisuus s. 396–397, 408
Tuottamus s. 59
Uitto s. 305–306
Ulkomainonta
– taajamassa s. 295–297
– muualla s. 290–292
Uudisrakennus s. 234
Vahingonkorvaus s. 58–61
Valtakunnansuunnittelu s. 76–79
Vapaus s. 26, 45, 394
Vesimaisema s. 85, 300, 311
Vesistön
– erityissuojelu s. 84–85
– muuttamiskielto s. 299–302
– pilaamiskielto s. 302–304
– sulkemiskielto s. 302
Vesivoima s. 304, 307–309, 311–316
Viihtyisyys s. 19, 25, 197
Viranomaisten asema s. 391–392
Voimalaitos s. 84, 313
Voimalinja ks. sähkö
Yhteiskuntasopimus s. 26
Yhtenäisyys ks. myös rakennuslupa s. 191–194, 265
Yleinen etu s. 45, 239, 311–315, 384, 409
Yleinen tarve s. 312–313
Yleiskaava
– laatiminen s. 173
– merkintä s. 173–175
– oikeusvaikutukset s. 176–177
Yleispiirteinen kaavoitus s. 171
Ylikansallinen suunnittelu s. 65–67
Ympäristöarvot s. 5, 25
Ympäristökuva s. 41–43
Ympäristön
– käyttö s. 31–32, 35–37
– muuttaminen s. 32–33
– pilaantuminen s. 34
– suojelu s. 34
– säilyttäminen s. 34–35
Ympäristönkäytön suunnittelu s. 77–78, 95, 147
Ympäristöpolitiikka s. 67, 462
Ympäristörikos s. 61–62
Ympäristövahinko s. 56–60
Ympäristövaikutusten arviointi s. 143–146
Ympäristöön sopeutuminen (rakennuksen) s. 262–263