

JUHLAJULKAISU

SIMO ZITTING

1915 · 14/2 · 1985

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1985. Vammalan Kirjapaino Oy.

ISSN 0356-7222

ISBN 951-855-076-X

ISBN 978-951-855-870-8 (PDF)

Pysyväisluontoisesta rakennuskiellosta

Kaupunki on vanhastaan ollut rakennettava asemakaavan mukaan tähän liittyvine rakentamisrajoituksineen (RakK 29: 1). Kaupungin kaa-voittamatonta kasvuvyöhykettä ei meillä koettu yleensä ongelmana ennen kunnallisen jaotuksen muuttamisesta 19. 5. 1925 annettua lakia, jonka nojalla kaupunkeihin voitiin liittää yksityisten henkilöiden omistamaa maata. Tätä oli tosin tapahtunut ilman nimenomaisia säännöksiä vähäisessä määrin aikaisemminkin.

1. Vuoden 1931 asemakaavalaissa (AKL) annettiin jo nykyaikainen rakennuskieltoa ja poikkeuslupaa koskeva säännöstö. Silloin puhuttiin vielä uudisrakennuskiellosta asemakaavan tai asemakaavantakaisten määräysten taikka vastaavasti rakennussuunnitelman laatimista varten sekä valtioneuvoston, ministeriön tai lääninhallituksen myöntämästä erivapaudesta uudisrakennuksen rakentamiseen. Yleiskaavaa ja rakennuskieltoa yleiskaavan laatimista varten ei vielä ollut, vaikka asia oli Ruotsin mallin mukaan harkittavana lainvalmistelussa. Pakkolunastussäännöstöön otettiin tosin tuolloin merkitykseltään vähäiseksi jäänyt AKL 21 §, joka vastasi yleiskaavoituksen yleisiä periaatteita.

Myös pysyväisluontoisen rakennuskiellon ongelma epäilyksineen lainvastaisuuksista on syntynyt jokseenkin samanaikaisesti rakennuskiellon kanssa. Kansanedustaja *Tuurna* lausui 4. 5. 1956 rakennuslakiesityksen ensimmäisessä käsittelyssä eduskunnassa AKL:n mukaisesta pysyväisluontoisesta rakennuskiellosta seuraavaa:

»Asemakaavalaki tuli voimaan vuoden 1932 alussa, niin että se on ollut noudatettavana tämän vuoden lopussa neljännesvuosisadan. Tämä laki on voimassa kaupungeissa ja kauppaloissa sekä maalaiskuntien taajaan asutuilla alueilla. Asemakaavalaki on osoittautunut eräissä suhteissa kohtuuttomaksi yksityisille. Niinpä maalaiskunnassa kukaan ei ole velvollinen lunastamaan rakennussuunnitelmassa eli asemakaavassa yleiseksi alueeksi määrättyä maata, vaikkapa joku on juuri ostanut itselleen rakennuspalstan rakentaakseen sille. Vielä huonommin käy, jos hän on ostanut vielä rakennustarpeetkin ja kuljettanut sen

rakennuspaikalle. Kun on ryhdytty lääninhallituksen kautta toimenpiteisiin rakennussuunnitelmien aikaansaamiseksi, voi lääninhallitus antaa rakennuskiellon. Rakennuskielto kestää usein yli 10 vuotta, joskus lähes 20 vuotta. Kun rakennussuunnitelma sitten lopulta valmistuu ja vahvistetaan, voi tämä rakennuspalstan ostaja havaita, että hänen maansa onkin määrätty puistoksi tai muuhun yleiseen tarkoitukseen. Kukaan ei ole velvollinen sitä lunastamaan ja rakentaa ei sille saa.»

Nyt vuoden 1958 rakennuslaki (RakL) on ollut voimassa tätä kirjoitettaessa heinäkuun alussa 1984 neljännesvuosisadan ajan. Tilastot osoittavat jälleen, että RakL:n mukaiset rakennuskiellot ovat olleet voimassa samoilla alueilla RakL:n voimaantulon jälkeen yhtäjaksoisesti yli 20 vuotta. Tilastoista ei käy selville, kuinka suuret alueet ovat olleet rakennuskiellossa perättäisesti ensin AKL:n ja sitten RakL:n nojalla ja kuinka kauan. Yksittäisillä alueilla päästään käytännössä joka tapauksessa useihin vuosikymmeniin.

2. *Rakennuskiellon määräaikaisuuden vaatimus* pyrki olemaan laissa takeena siitä, että rakennuskielto palvelisi yksinomaan siirtymäajan vaatimuksia ennen asemakaavan tai vastaavan voimaantuloa. Määräaikaisuuden vaatimuksesta johtuen rakennuskieltosäännöstö käsiteltiin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Alusta asti pyrittiin sekä AKL:ssa että RakL:n valmistelutöissä lyhyisiin kahden vuoden määräaikoihin, joita saatettiin pidentää erityisistä syistä. Viisivuotinen rakennuskielto yleiskaavan laatimista varten kehitettiin yleiskaavasäännöstön yhteydessä ja tuli voimaan uuden RakL:n mukana.

Käytännössä määräaikaisuuden vaatimus saattoi kuitenkin jäädä näennäiseksi, sillä mitään takeita pysyväisluontoista rakennuskieltoa vastaan ei lakiin otettu. Hallituksen esityksessä rakennuslainsäädännön uudistamisesta (Vp 1954 HE 91 s. 4) mainittiin hallintokäytännöstä yhdenmukaisesti *Kuuskosken* johtaman rakennuslainsäädännön uudistamiskomitean mietinnön (1952: 10) kanssa seuraavaa: »Kun tällainen kielto säännöllisesti on annettu ja pysytetty voimassa, kunnes kaava on vahvistettu, ehdotetaan menettelyn yksinkertaistamiseksi, että asemakaavan laatimista ja muuttamista tarkoittava valtuuston päätös aiheuttaisi samanlaisen lakimääräisen rakennuskiellon, joka aikaisemmin on johtunut tonttijaon muuttamisen vireillepanosta.»

3. *Käytännön kehitys* johti 1970-luvulle tultaessa siihen, että rakennuskieltoa käytettiin kaupungin kasvuvyöhykkeen maankäyttölöiden pysyvää hallitsemista varten eikä siis enää yksinomaan väliaikaisesti

kaavan laatimisvaiheessa, kuten säännösten alkuperäinen tarkoitus olisi edellyttänyt.

Rakennuskielto yleiskaavan laatimista varten oli vuoden 1958 RakL:n alkuvaiheessa harvinainen ja omaksuttiin aluksi pääkaupunkiseudulla. Mutta 1970-luvun puolivälistä lukien se on yleistynyt koko valtakunnassa moniin kasvaviin kuntiin.

Ensimmäisen asteen yleiskaavojen ja sitä vastaavien kaavaehdotusten valmistumisen jälkeen rakentamista koskevan kokonaistilanteen hallinnassa on kaksi mahdollisuutta. Siirtyminen ensimmäisestä asteesta toisen ja kolmannen asteen yleiskaavoihin merkitsisi rakennuskieltoon liittyvän ehdottoman rakentamisrajoituksen muuttumista suhteelliseksi rakentamisrajoitukseksi sekä kunnan ja valtion korvausvelvollisuuksien astumista voimaan kaavan aiheuttamiin rajoituksiin liittyvien edunmenetysten johdosta. Kokonaistilanne olisi kuitenkin hallittavissa myös pysyvästi yksinomaan ensimmäisen asteen yleiskaavan ja tähän liittyvän rakennuskiellon avulla. Rakentamisrajoitus olisi tällöin pysyvästi ehdoton eikä siis suhteellinen ja korvausvelvollisuudet eivät astuisi ollenkaan voimaan. Kunnat ovat näissä oloissa valinneet kustannussyistä jälkimmäisen vaihtoehdon. Laki tosin tuntee yksinomaan väliaikaisen rakennuskiellon yleiskaavan laatimista ja muuttamista varten eikä lainkaan pysyvää rakennuskieltoa ensimmäisen asteen yleiskaavan toteuttamista varten. Laki ei kuitenkaan näytä olevan käytännössä esteenä rakennuskiellon käyttämiselle muihin kuin sille osoitettuihin alkuperäisiin tarkoituksiin.

4. *Lainvastaisuus* on jokseenkin ilmeistä, jos väliaikaiseksi tarkoitettua rakennuskieltoa käytetään maankäyttöolojen pysyvää hallitsemista ja yleiskaavan toteuttamista varten, varsinkin kun pysyvä rakennuskielto olisi ilmeisesti vaatinut perustuslain säätämisyjärjestyksen.

Tämän kirjoittaja lausui yleiskaavoitusta koskevassa tutkimuksessaan (Maapaketti 1976 s. 292) seuraavaa: »Rakennuskiellon kestoajalla kaikkine pidennyksineen on siten voimassa olevan lain mukaan tietty katto, jonka vuosimäärä on tosin jäänyt nimenomaisesti ilmaisematta lakitekstissä. Tämä vuosimäärä ei voine olla sanottavasti pitempi kuin 10 vuotta. Tämän ajanjakson ylitse jatkuessaan rakennuskieltoa on pidettävä HM 6.3 §:n ja siten perustuslain vastaisena. Elinikäinen rajoitus tietyn henkilön kohdalla ei voi olla väliaikainen ja toistaiseksi voimassa oleva sillä tavoin, että siitä voitaisiin määrätä lainsäädännössä perustuslain säännösten ohitse. KHO ei ole tosin toistaiseksi kyennyt hyväksymään rakennuskiellon pidentämisestä tehtyjä valituksia, joita ei liene myöskään ankuroitu sanottuun näkökohtaan.»

Lainvastaisuuden tultua osoitetuksi kirjallisuudessa siihen tartuttiin välittömästi myös oikeuskäytännössä, jossa monet päätöksentekijät olivat jo pitkään epäilleet pysyväisluontoisen rakennuskiellon laillisuutta. KHO (1977 A I 3) lausui perustavaa laatua olevassa ennakkoratkaisussaan vuosikirjan selostusosan otsakkeen mukaan seuraavaa: »Alueella oli asemakaavan laatimista varten ollut voimassa rakennuskielto 26. 11. 1959 lukien, mutta varsinaisen asemakaavan laatimista alueelle ei ollut vielä vuonna 1977 aloitettu eikä alueen kaavoitus kuulunut kp:n vuosien 1976–1980 kaavoitusohjelmaan. Tähän nähden ja kun SM ei ollut asettanut RakL 143 §:ssä tarkoitettua määräaikaa, jonka kuluessa asemakaavan hyväksymistä koskeva päätös olisi ollut tehtävä, RakL 42 §:n 3 mom:ssa tarkoitettuja erityisiä syitä rakennuskiellon pidentämiseen ei ollut olemassa».

Valituskirjassa KHO:lle sisäasiainministeriön 23. 2. 1977 antaman päätöksen johdosta vedottiin nyt selvästi vuosikymmeniä jatkuviin rakennuskiellosta johtuviin rajoituksiin, joita ei voitu pitää lakiin perustuvina.

Rakennuskieltopäätöksen kumoaminen oli tuolloin uutta rakennuskiellon lähes 50-vuotisessa historiassa. Ennakkopäätöksen jälkeen pysyväisluontoisen rakennuskiellon lainvastaisuutta koskevat tulokset julkaistiin Helsingin Sanomien alakerta-artikkelina 14. 1. 1982 suurelle yleisölle. Lausumme tuolloin lopuksi, että rakennuskielto yleiskaavan laatimista varten on jäänne menneiltä ajoilta, joka on suunniteltu toisenlaisissa oloissa toisenlaisia päämääriä varten. Nyt siitä olisi kokonaan luovuttava sekä kunnallisen päätöksenteon että valtakunnallisen lainsäädännön tasolla.

5. *Uudet lainvalmistelutyöt rakennuslainsäädännön kokonaisuudesta varten* rakentuivat vuoden 1974 periaatemietinnössä (1974: 44) sille pohjalle, että taaja- ja haja-asutuksen välinen eroavuus poistettaisiin ja maan käyttäminen rakentamiseen edellyttäisi aina yhteiskunnalliselta kannalta sopivuutta tarkoitukseensa. Tämä taas tutkittaisiin joko yksityiskohtaisessa kaavassa tai tätä vastaavassa kaavoituksellisessa luvassa, joka aluksi sai rakentamisluvan ja myöhemmin 1977 maankäytöluvan nimen. Samalla kaavasta johtuvien edunmenetysten korvaamisessa ehdotettiin siirryttäväksi nykyiskäytön suojaopin kannalle: korvausta maksettaisiin ainoastaan tosiasiallisen käyttömuodon estyessä tai huomattavasti vaikeutuessa. Tällä tavoin vakiinnutettaisiin lailla koko maassa se tilanne, johon taajamien kasvuvyöhykkeissä oli päästy ensiasteisen ohjeluntoisen yleiskaavan tai kaavaehdotuksen ja näihin liittyvän rakennuskiellon ja poikkeusluvan avulla ilman korvausjärjes-

telmää. Poikkeuslupa vakiinnutettaisiin normaaliksi maankäyttöluvaksi ja sen myöntäminen desentralisoitaisiin kuntaan, mutta samalla valtiolle olisi taattava valvontamahdollisuus. Lääninhallituksen kaavoitustarkastajalle olisi vuoden 1977 ehdotuksessa varattu valitusoikeus maankäyttölupaa koskevassa asiassa.

Rakennuskielto yleisasemakaavan ja yksityiskohtaisen asemakaavan laatimista ja muuttamista varten lääninhallituksen ja ministeriön poikkeuslupineen on mukana vuoden 1977 ehdotuksessa laiksi maankäytön suunnittelusta (50 §). Rakennuskielto asemakaavan laatimista ja muuttamista varten on niin ikään mukana vielä vuoden 1981 ehdotuksessa laiksi maankäytön suunnittelusta ja rakentamisesta (50 §). Nämä rakennuskiellot ja poikkeusluvut poistuvat rakennuslainsäädännön kokonaisuudistuksen valmistelussa kuvasta ensimmäistä kertaa vuoden 1983 joulukuun luonnoksessa esitysehdotukseksi. Vuosien 1977 ja 1981 ehdotuksien perusteluissa korostetaan vielä, että valta sallia rakentaminen kieltoalueilla kuuluu lääninhallituksille, mutta nämä eivät saisi myöntää poikkeuksia ilman kunnan suostumusta. Vasta vuoden 1983 luonnoksessa ja vuoden 1984 esitysehdotuksessa rakennuslautakunta myöntäisi yleiskaavan nojalla rakennusluvut myös asemakaavoitettavalla kasvuvyöhykkeellä. Yleiskaava sisältäisi tällöin omat rakentamisrajoi-
tuksensa ja rakennuskiellonsa. Lääninhallitukselle ehdotetaan kuitenkin valtionvalvonnan säilyttämiseksi valitusoikeutta lääninoikeuteen. Tämä merkitsisi valtion viranomaisen mahdollisuutta siirtää rakennuslupa-asia käsiteltäväkseen.

Muutoksenhaku lääninhallituksen ja ministeriön poikkeuslupapäätöksestä KHO:een olisi sallittu vielä vuoden 1981 ehdotuksessa, mutta poistettu vuoteen 1983 mennessä. Tällöin lainvalmistelijat ovat saaneet tietoonsa myös poikkeuslupia koskevaan oikeuskäytäntöön liittyvän voimakkaan kehityksen, joka on myös kirjallisuudessa saanut runsaasti huomiota.

6. *Espoon esimerkki* kuvaa hyvin pysyväisluontoiseen rakennuskieltoon liittyviä paineita. Espoon yleiskaavaa on valmisteltu vuodesta 1960 lukien ja rakennuskielto yleiskaavan laatimista varten on ollut voimassa vuodesta 1961. Sisäasiainministeriö lausui kirjeessään 9. 2. 1966 Espoon kauppalanhallitukselle, että »Espoon kauppalassa yleiskaavan tarve on ilmeisesti kipeämpi kuin minkään muun maamme kunnan kohdalta.» Ensimmäisen asteen yleiskaava hyväksyttiin valtuustoryhmien historialliseksi kompromissiksi luonnehditussa päätöksessä 17. 5. 1978 §:n 3 kohdalla, mutta asia on edelleen tuomioistuinten käsiteltävänä. Yleiskaavoitusta käsiteltiin 24. 5. 1983 kaupunginhalli-

tuksessa, jolloin päätettiin, ettei yleiskaavan tarkistamiseen tässä vaiheessa ryhdytä, vaan resurssit kohdistetaan osayleiskaavatasoiseen työhön, jonka tavoitteena on yleisen rakennuskiellon mahdollisimman pikainen purkaminen. Rakennuskieltoa yleiskaavan laatimista varten jatkettiin siis näissä oloissa sellaisillakin alueilla, joilla kaupunginhallituksen päätöksen mukaan yleiskaavaa ei enää laadita eikä muuteta.

Espoon kaupungin yksityiskohtaisesti kaavoittamatonta aluetta varten annettua yleiskaavallista rakennuskieltoa jatkettiin 22 vuoden aikana 10 kertaa 1–5 vuoden pituisina jaksoina kunnes rakennuskiellon annettiin raueta vuoden 1983 lopussa kaupunginvaltuuston 14. 12. 1983 niukoin äänestysnumeroin 34–33 tekemän päätöksen nojalla. Äänestyksessä yhtenäinen kokoomuspuolue kaatoi 27 äänellään rakennuskiellon pienten 1–2 äänen ryhmien tukemana, kun taas yhtenäinen vasemmisto ruotsalaisen kansanpuolueen pääosan tukemana oli rakennuskiellon jatkamisen kannalla.

Rakennuskiellon merkitys on kuluneen kahden vuosikymmenen aikana ollut huomattava, sillä sen avulla suunnittelemaan taajarakentaminen on saatu voimakkaasti kasvavassa kaupungissa tehokkaaseen hallintaan. Samalla se on kuitenkin merkinnyt yksittäisen maanomistajan oikeussuojan murentumista sekä kaavoitukseen ja rakentamiseen liittyvän määräämisvallan siirtymistä kunnalta ministeriölle ja kunnallisen kaavoitusmonopolin muuttumista ministeriön kaavoitusmonopoliksi. Pohjois- ja Länsi-Espoossa rakennuskielto on koettu kehitystä kahlehtivana sekä maaseutua ja sen palveluja autioittavana tekijänä. Rakennuskiellosta luopuminen ei myöskään merkitse suunnittelemtoman rakentamisen ryöstäytymistä hallinnasta, sillä taaja-asutuskiellon ja yleiskaavan avulla tilanne pysyy hallinnassa vastaisuudessakin.

Rakennuskiellolla on ollut omat espoolaiset vastustajansa jokseenkin alusta alkaen. Vastustajat pääsivät enemmistöön aluksi kokoomuspuolueessa 1981 ja niukasti koko valtuustossa 1983. Pysyväisluontoisen rakennuskiellon lainvastaisuutta koskevat perustelut auttoivat epäroivia myönteisen kannan muodostamiseen ja lopulta aika oli kypsä 14. 12. 1983 tehtyyn päätökseen rakennuskiellon raukeamisesta.

Samana iltana asia julkistettiin myös televisiossa, jolloin itse ympäristöministeri piti pysyväisluontoista rakennuskieltoa kohtuuttomana ja osoitti lainvalmistelutöiden pyrkimyksen pysyväisluontoisesta rakennuskiellosta luopumiseen. Samalla television toimittaja oli kutsunut keskustapuoluetta edustavan kaupunginvaltuutetun selvittämään päätöksen merkitystä ja vaikutuksia, vaikka keskustapuolueella ei juuri Espoon päätöksenteossa ollut muuta merkitystä kuin vaa'ankielen asema samoin kuin muillakin 1–2 valtuutetun pienryhmillä, kuten esim.

perustuslaillisella oikeistopuolueella. Tällä tavoin television toimittaja antoi asiaohjelmassaan suurelle yleisölle kuvan siitä, kuinka sosiaali-demokraattinen puolue ja keskustapuolue olivat muka johtaneet Espoon uuden kehityksen tielle ilman rakennuskieltoa. Tasapuolinen ja lainkuuliainen toimittaja olisi kutsunut edustajan siitä ryhmästä, jonka vastuulla päätös lepäsi.

Opetusministeriön kansliapäällikkö *Numminen* sai jälleen kerran aiheen tuon televisio-ohjelman katselemisen jälkeen toistaa Kanavassa aikaisemmin lausumansa rivit (1983: 3 s. 206): »Kipeimmät ajankohtaiset ongelmat viestitetään meille valppaan televisio-ohjelman . . . kautta eikä suoraan . . . tiedekunnista.» — Tekee mieli kysyä, eivätkö juuri nuo ongelmat voisi tulla enemmän esiin yliopistoista käsin ja tieteen piiristä». — Kansliapäällikkö jatkaa edelleen (s. 206): »Rakentamisen, yhdyskuntasuunnittelun ja asuntopolitiikan epäsuotuisat vaikutukset välittyvät erilaisina seurausilmiöinä tietoisuuteemme ihmisten pahoinvoinnista, elämäntavan umpikujasta ja nuorison häiriökäyttäytymisestä kertovien lehtiartikkeleiden kautta eikä suinkaan yliopistollisista laitoksista. Samoin tiedotusvälineiden, erityisesti radion ja television tarjoaman . . .»

Näinhän asia tosiaan oli siinäkin rakennuskieltoa koskevassa ohjelmassa, joka nähtiin samanaikaisesti kuin Espoon kaupunginvaltuusto istui kokouksessaan. Espoon kokoomuspuolueen johtomiehet eivät näin ohjelmaa ollenkaan nähneet eikä siinä heistä mitään mainittukaan eikä se ollut heille tarkoitettu.

Televisio-ohjelman katselemisen jälkeen olisi saattanut luulla valtakunnallisten hallituspuolueiden pitävän huolta siitä, ettei rakennuskielto yleiskaavan laatimista varten enää palaa Espooseen, mutta tuskin ympäristöministerin ääni rakennuskiellon kohtuuttomuudesta oli ehtinyt haipua eetteriin, kun ministeriö jo käynnisti uudet neuvottelut rakennuskiellon palauttamisesta Espoon johtavien virka- ja luottamusmiesten kanssa. Ympäristöministeriö on ollut huolissaan siitä, että suunnittelematon haja-asutus leviäisi jälleen pelloille, rannoille ja ulkoilureiteille. Tosin käytännössä näitä ongelmia on jouduttu pohtimaan Espoon rakennuslautakunnassa yleiskaavallisen rakennuskiellon poistumista seuranneen puolivuotiskauden aikana yksinomaan pari kertaa. Espoolaiset hakevat nimittäin yleensä poikkeuslupansa taa- ja-asutuskiellosta entiseen tapaan eikä rakennuskiellon poistuminen ole tähän aiheuttanut muutosta.

Neuvottelut ovat Espoossa johtaneet siihen, että tätä kirjoitettaessa Espoon kaupunginvaltuusto on jättänyt syksyyn pöydälle kaupunginhallituksen äänestyksen jälkeen tekemän esityksen yleiskaavallisen

rakennuskiellon palauttamisesta. Ympäristöministeriön on ilmoitettu nyt tehneen rakennuskiellon palauttamista koskevan tarjouksen, kuten kaupunginvaltuuston esityslistaan oli 13. 6. 1984 merkitty seuraavasti: »Lisäksi on ministeriön taholta todettu, että ympäristöministeriö voisi omalta osaltaan helpottaa Pohjois-Espoon pitkään jatkuneesta rakennuskiellosta johtuvia rakentamis- ja lohkomispaineita muuttamalla poikkeus- ja lohkomislupahakemuksia koskevaa hallintokäytäntöä josakin määrin joustavammaksi.» Mukana seuraavan muistion pohjalta tämä merkitsisi käytännössä suunnilleen sitä, että jos Espoon kaupunki suostuisi palauttamaan yleiskaavallisen rakennuskiellon ja kieltämään siinä Mattia rakentamasta haja-asutuksen puitteissa pelloilleen ja rannoilleen, niin Pekka saisi entistä helpommin poikkeuslupia taaja-asutuskellosta pientaajamien liepeille. Mutta jos Espoon kaupunki sallisi Matin rakentaa haja-asutusta varten omille mailleen ilman yleiskaavallista rakennuskieltoa, niin ministeriö tulisi puolestaan pitämään huolen siitä, ettei Pekan poikkeuslupahakemuksesta löytyisi RakL 5 §:n tarkoittamia erityisiä syitä poikkeusluvan myöntämiseksi, vaan nämä hakemukset tulitaisiin hylkäämään.

Tämän johdosta joutuu kysymään, voivatko Pekan poikkeuslupahakemuksen hylkäämis- ja hyväksymisperusteet näin olla ministeriön mielivallasta riippuvaa kauppatavaraa, jolla päätöksentekijät taivutetaan rakennuskiellon jatkamisen kannalle. Eikö Matin ja Pekan poikkeuslupahakemukset riipu laissa säädetyistä edellytyksistä ja suunnitellun tarkoituksenmukaisuudesta. Tätä taustaa vastaan käy tosin myös ymmärrettäväksi, minkä vuoksi ympäristöministeriö tahtoi vuoden 1984 esitysehdotuksessa kaavoitus- ja rakentamislainsiksi kieltää valituksen poikkeuslupapäätöksestä KHO:een.

Tätä kirjoitettaessa ei ole vielä käynyt selville, onko kauppa Espoon kaupungin ja ympäristöministeriön välillä syntynyt. Syksyn kuluessa espoolaiset päätöksentekijät harkitsevat tarjousta ja ottavat siihen kantaa.

7. *Uudet mallit* pysyväisluontoisen rakennuskiellon jälkeen ovat nyt tarpeen siltä varalta, että kokonaisuudistuksessa luovuttaisiin lopullisesti lakisääteisistä rakennuskielloista ja siirryttäisiin yleiskaavalliseen ja asemakaavalliseen rakentamisrajoitukseen.

Vuoden 1984 esitysehdotus kaavoitus- ja rakentamislainsiksi lähtee siitä, että kunnan koko alueen kattava ja ympäristöministeriön tai lääninhallituksen vahvistama yleiskaava osoittaisi rakennusluvan myöntämisen kaavoitukselliset edellytykset sekä taajaman kasvuvyöhykkeessä asemakaavoitettavilla alueilla että haja-asutustakin varten.

Yleiskaava saattaisi osoittaa asemakaavoitettavan alueen sekä tätä koskevan rakennuskiellon kaavoittamisen ajaksi. Samalla se saattaisi osoittaa ne moninaiskäyttöiset suojelu- ja virkistysalueet, joille rakentamista ei sallittaisi. Nämä alueet jäisivät yleensä nykyiseen metsätaloustaloustaloutensa omistajiensa käteen ilman kunnallista korvausvelvollisuutta. Malli olisi tehokas ja kunnan kannalta halpa eikä se olisi taajaman kasvuvyöhykkeen osalta kovin kaukana siitä tavoitteesta, jota vuoden 1958 RakL:la laadittaessa ajateltiin mutta johon sen nojalla ei kuitenkaan päästy. Ainoastaan korvausjärjestelmä poikkeaisi perusteiltaan entisestä.

Tämä malli sisältäisi välittömästi lakiin perustuvan perusrakentamisoikeuden poistumisen sekä nykyiskäyttöisen arvioimisjärjestelmän. Yleiskaavan vahvistamista koskevat säännökset saattaisivat siirtää kunnallista kaavoitusmonopolia yleiskaavoituksessa valtion viranomaisille, kuten rakennuskielto- ja poikkeuslupajärjestelmässäkin. Näiden tunnusmerkkien sijasta monet ovat nyt pyrkineet etsimään lähempänä kuntaa, kansalaista ja maanomistajaa olevia vaihtoehtoja uudeksi järjestelmäksi.

8. *Taajaman kasvuvyöhykkeessä* voidaan lähteä ympäristöministeriön tavoin siitä, että vahvistettu yleiskaava osoittaa asemakaavoitettavat alueet sekä rakennuslupan ja toimenpideluvan myöntämisen perusteet. Kuitenkin yleiskaavan ohjeluontoisuus ja yleispiirteisyys olisi otettava huomioon suuremmassa määrin kuin esitysehdotuksessa. Rakennuslupa pitäisi voida myöntää samoin edellytyksin kuin nykyinen poikkeuslupa rakennuskieltoalueella. Rakennuslupa olisi siten myönnettävä kasvuvyöhykkeessä yleiskaavan osoituksen mukaan, mikäli hanke ei aiheuttaisi huomattavaa haittaa kaavoituksen toteuttamiselle eikä asutuksen muulle järjestämiselle. Tämän tunnusmerkistön puitteissa perusrakentamisoikeus voitaisiin yleensä säilyttää. Tällöin määräämisvalta tosiaan siirrettäisiin kuntaan päin reaalisesti eikä yksinomaan näennäisesti. Tästä tunnusmerkistöstä on myös saatu riittävästi käytännön kokemusta ja ylimmänasteista oikeuskäytäntöä, joten asia olisi täysin rakennuslautakuntien hallinnassa kentällä.

9. *Maa- ja metsätalousalueella* sekä harjarakentamisalueella pakollinen yleiskaava ei näyttäisi olevan tarpeen, vaan yleiskaavaa laadittaisiin nykyiseen tapaan ohjeluontoisena, milloin se olisi katsottava tarpeelliseksi. Näillä alueilla perusrakentamisoikeus olisi säilytettävä. Rakennuslupa olisi siten lain mukaan myönnettävä hajarakentamista varten, jos hakemus ja rakentamishanke täyttäisivät niille laissa asetetut

Veikko O. Hyvönen

vaatimukset. Taajarakentamista varten alue olisi kaavoitettava ensin yleiskaavassa ja sitten asemakaavassa tai rantakaavassa.

Miksi ympäristöministeriö sitten haluaisi ulottaa sitovan yleiskaavan kaikkiin kuntiin koko alueelle, vaikka perustelut koskevat vain ongelma-alueita ja vaikka tätä pakkokaavoituksen periaatetta on eri tahoilla voimakkaastikin vastustettu. Tähän löytyvät omat syynsä, joskaan ei esitysehdotuksen perusteluista. Sitova yleiskaava vapauttaisi maa- ja metsätalousmaan arvostaan ja hinnastaan siltä osalta kuin nämä ylittäisivät maa- ja metsätalousmaan arvon. Pakollinen koko maata koskeva yleiskaava ei ole ehkä välttämätön suunnittelujärjestelmän ja yleiskaavoituksen takia sinänsä, mutta se on välttämätön nykyiskäyttöisen korvausjärjestelmän toteuttamisen kannalta.